

Technologie, Effizienz und Innovation – organisationswissenschaftliche Strategien im Umfeld von e-Government

Richard Pircher

*Zentrum für Wissens- und Informationsmanagement, Donau-Universität Krems
Dr. Karl-Dorrek-Straße30, A-3500 Krems
richard.pircher@donau-uni.ac.at*

Schlagworte: Organisation, Strategie, e-Government, Innovation, Wissensmanagement, Organisatorisches Lernen, Prozessmanagement, Personalmanagement, Personalentwicklung, Kodifizierung, Personalisierung, Communities of Practice

Abstract: Organisationen sehen sich aufgrund bestandskritischerer und komplexerer Umweltsituationen verstärkt der Herausforderung gegenübergestellt, sowohl erhöhte Effizienzanforderungen erfüllen zu müssen, als auch innovationsfähig zu sein. Im öffentlichen Bereich soll e-Government den Informationsfluss mit verschiedenen Zielgruppen verbessern und fördern und dadurch die Erfüllung beider Anforderungen unterstützen. Die hier gewählte organisationswissenschaftliche Sichtweise legt nahe, dass dynamische Umwelthanforderungen neben dem Einsatz von Informationstechnologien auch die bewusste Strategiestellung auf der Ebene der Organisation und des Personalmanagements erfordern. Entsprechende Maßnahmen werden skizziert.

1. Einleitung

Organisationen sehen sich meist der Herausforderung gegenübergestellt, die Effizienz¹ und Leistungsfähigkeit ihrer Wertschöpfungsprozesse zu verbessern. In wachsendem Ausmaß trifft dies nicht nur den Profit- sondern auch auf den Non-Profit- und den öffentlichen Bereich. Höhere Anforderungen der Bürger an das Informationsangebot seitens der öffentlichen Hand, stagnierende oder sinkende Budgets im öffentlichen Haushalt bei gleich bleibenden oder wachsenden Aufgaben und internationaler Wettbewerb der Staaten als Wirtschaftsstandorte sind Beispiele für Umweltfaktoren, die indirekt Druck auf den öffentlichen Bereiche ausüben. Durch

¹ Unter „Effizienz“ ist der Wirkungsgrad und unter „Effektivität“ die gesamte Wirksamkeit zu verstehen (vgl. *Barnard, C. I., The Functions of the Executive (1938), Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts*).

e-Government soll in diesem Zusammenhang mittels Einsatz von Informationstechnologie die Kommunikation und der Informationsaustausch mit Bürgern, Unternehmen, anderen Behörden und den Mitarbeiter/innen gefördert werden.² Dieser Beitrag widmet sich nach einer kurzen Skizzierung der relevanten historischen Entwicklung den möglichen Strategien und konkreten Maßnahmen von Organisationen zum Umgang mit den genannten Anforderungen.

2. Von der Bürokratie zur Produktivitätssteigerung

Max Weber, der als Begründer der Organisationstheorie gilt, hat noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Bürokratie als effizienteste und allen anderen überlegene Organisationsform betrachtet. Er analysierte das neue Phänomen der Organisation von Großunternehmen, in welchen es erstmals gelang eine große Anzahl von Arbeitskräften in einem komplexen, zusammenhängenden Wertschöpfungsprozess zu integrieren.³ In der bürokratischen Organisation, die *Weber* charakterisierte, waren die Abläufe bereits äußerst komplex und von den koordinierten Einzelleistungen einer Vielzahl von Arbeitskräften abhängig geworden. Als Charakteristika der bürokratischen Organisationsform identifizierte *Weber* strikte Regelgebundenheit der Amtsführung, präzise Abgrenzung von Autorität und Verantwortung (Amtskompetenzen), Amtshierarchie, Aktenmäßigkeit aller Verwaltungsvorgänge, strikt neutrale Amtsführung, die nur der Sache nach zu erfolgen hat (Unpersönlichkeit der Amtsführung) und speziell ausgebildete Stelleninhaber. Durch diese Merkmale gelang, was ganz und gar nicht selbstverständlich war und ist, nämlich die Handlungen der Individuen zweckgeleitet aufeinander zu beziehen und reibungslos zu einem Ganzen zu verbinden. Sollten dennoch Reibungen oder Irregularitäten auftreten, so wurden diese als zu eliminierende Störfälle betrachtet. Das Bild von der Organisation als einer Maschine, die möglichst vollkommen und vollständig zu planen sei, prägte den Blick darauf.

Später sollte das Prinzip der Arbeitsteilung im Rahmen des so genannten „Scientific Managements“ nach *F. W. Taylor* durch Bewegungs- und Zeitstudien weiter perfektioniert und konsequent umgesetzt werden. Durch

² Vgl. *Leo, J./Alexander, M./Kieffer, S.*, Setting the Stage for Electronic Government in: *Barquin, R. C./Bennet, A./Remez, S. G.* (Hrsg), Knowledge Management – The Catalyst for Electronic Government (2001), Management Concepts, Vienna, Virginia.

³ Vgl. dazu *Kieser, A.*, Organisationstheorien³ (1999), *Kohlhammer, Stuttgart*; *Schreyögg, G.*, Organisation – Grundlagen moderner Organisationsgestaltung³ (1999), Gabler, Wiesbaden; *Morgan, G.*, Bilder der Organisation² (2000), Klett-Cotta, Stuttgart.

die professionelle Trennung von Planung und Ausführung der Arbeit verloren die Arbeiter weitgehend den verbliebenen Spielraum, den Arbeitsprozess eigenständig zu beeinflussen. Andere Autoren der Organisationsforschung kamen jedoch zu der Einsicht, dass die „Human Relations“, die Anreize zur Arbeitsleistung und die Motivation der Mitarbeiter/innen einen wichtigen Einfluss auf die Produktivität haben. Es wurde erkannt, dass der Einsatz der „Ressource Mensch“ nach sehr spezifischen, produktivitätsfördernden Rahmenbedingungen verlangt.

3. Die Beständigkeit des Wandels

Aufgrund mehrerer Faktoren begannen sich in jüngerer Zeit die Umwelten von Organisationen immer schneller zu verändern. Technologische Entwicklungen beeinflussen sowohl die Bedingungen der Arbeitsausübung als auch die Möglichkeiten zur Entwicklung neuer Leistungen. Soziokulturelle Gefüge wie Normen, Werte oder gesellschaftliche Gruppierungen verändern sich rascher und diese Veränderungen sind immer schwerer vorherzusagen. Aufgrund dieser dynamischen Umweltanforderungen wird kontinuierlicher Wandel als Leitbild moderner Organisationstheorie betrachtet. Unternehmen und immer häufiger auch der öffentlichen Bereich stehen vor der Herausforderung, die organisatorischen Abläufe und ihre Leistungen grundlegend und kontinuierlich zu reflektieren und zu verbessern. In diesem Bereich der Ermittlung und Nutzung tiefergehender Verbesserungspotenziale spielen nicht die Gesetze der Standardisierung und Vordefinition von Abläufen durch das Top-Management die entscheidende Rolle, sondern genau das Gegenteil: kreativitätsfördernde Freiräume für Mitarbeiter/innen, „verrückte“ Ideen, Spontaneität, Intuition, Risikobereitschaft. Damit stehen Organisationen aber vor einem Dilemma: Einerseits haben sie die Anforderung effizienter Prozesse zu erfüllen. Sie müssen das was sie tun, so exakt und standardisiert ausüben, dass dafür immer weniger Ressourcen verbraucht und höhere Qualität erzielt werden kann. Andererseits erfordern die dynamischen Umweltbedingungen eine kontinuierliche Anpassung der inneren Strukturen und mitunter auch der Organisationskulturen an diese externen Anforderungen. Die Bedingungen für das Ziel der Effizienzsteigerung und Standardisierung verändern sich damit wiederum.

4. Quellen von Effizienz und Innovation

Grundsätzlich ist es im Sinne von *Taylor* die wesentliche Aufgabe des Managements, zu entscheiden und festzulegen, wie und was die operativen Arbeitskräfte auszuführen haben. Aufgrund der industriellen Logik hat die

Organisation der Arbeitsprozesse nach rationalen und wissenschaftlich erforschten Grundsätzen durch dafür ausgebildete Experten zu erfolgen. Diese Experten verfügen über ein Wissen, das für die Gestaltung der Arbeitsausführung unter standardisierten, vorhersehbaren und im Wesentlichen gleich bleibenden Bedingungen gültig ist. Je größer jedoch die Bedeutung von individuell agierenden, flexiblen und kompetenten Mitarbeiter/innen, je vielfältiger die anfallenden Varianten von Arbeitssituationen und je geringer die Vorhersehbarkeit des Handelns, umso weniger „industrialisierbar“ ist der Vorgang. Andererseits entsteht auch bei hochstandardisierbaren Tätigkeiten oder in „teilautonomen Arbeitsgruppen“ Wissen, über welches die wissenschaftlich gebildeten Manager nicht verfügen (können).

Mit einer zunehmend hohen Bedeutung des Wissens(-vorsprunges) der Arbeitskräfte, wird somit die direkt determinierende Anordnungsfunktion des wissenschaftlichen Managements nach *Taylor* immer fragwürdiger und häufig kontraproduktiv. Die Arbeitskräfte wissen oftmals selbst sehr genau und besser was sie wie zu tun haben, um ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen. Vor allem wissen sie auch, welche organisatorischen und infrastrukturellen Bedingungen sie benötigen, um effizient und effektiv tätig sein zu können.⁴ Das Führen von Experten erfordert somit ein Umdenken vom Management, das sich als linear anordnend versteht hin zu einem Selbstverständnis als Ermöglicher und Trainer, die/der die bestmöglichen Rahmenbedingungen bereitzustellen hat. Von Wissensarbeiter/innen sind nicht mehr nur bestimmte Handgriffe oder die Erzielung eines exakt definierten Outputs zu erwarten, sondern auch das Mit-Denken im organisatorischen Kontext, wodurch der Begriff des Mit-Arbeiters mit Leben erfüllt werden kann. Wichtige Erkenntnisse zur Erreichung von Effizienz entstehen direkt aus der Handlung, der Ausführung, dem direkten Kontakt mit Kunden etc.

Strategische Entscheidungen müssen jedenfalls vom Management getroffen werden. Sehr relevantes Wissen für diese Entscheidungen liegt jedoch oftmals in den operativen Bereichen. Es entsteht beispielsweise im Kontakt mit den externen Interaktionspartnern der Organisation wie den Bürgern bzw Kunden. Sie verfügen über ein umfangreiches Know-how zu deren Bedürfnissen. Auch wie strategische Ziele konkret zu erreichen sind, ist häufig nur für die jeweiligen Experten beurteilbar.

⁴ Vgl *Probst, G./Knaese, B., Führen Sie Ihre „Knowbodies“ richtig?* (1998), io management, 4 1998, 38 ff.

5. Umsetzungsstrategien

Wollen wir das Gesagte verdichtet zusammenführen, so können wir von zwei unterschiedlichen Perspektiven in Organisationen sprechen. Auf der einen Seite steht ein normatives Konzept, das den mutmaßlich effizienten Sollzustand beschreibt, wie er vom Management geplant und vorgegeben wird. Diese normative Prozessperspektive⁵ deckt mehr oder weniger als Routine zu bezeichnende und „orchestrierte“ Situationen ab, geht von einem vorhersehbaren Umfeld aus, ist als linear zu betrachten und beruht vor allem auf explizitem Wissen. Diese Prozessdefinition wurde aufgrund von abstrakten, technisch-wissenschaftlichen oder juristischen Prinzipien und kondensierten Vergangenheitserfahrungen konzipiert. Davon zu unterscheiden ist die Realität der Praxis der Berufsausübung „in Echtzeit“. Sie ist konkret, spontan und vernetzt. Hier muss oft improvisiert werden, weil nicht alle realen Situationen in der Prozessdefinition berücksichtigt wurden bzw werden konnten. Hierarchie und Bewusstseinsfilter des Managements werden oftmals nicht wirksam, da auf ein unvorhersehbares Umfeld schnell reagiert werden muss oder weil die Organisationskulturen dies blockiert. „Stilles“ oder implizites Wissen hat hier eine große Bedeutung. Die Zusammenhänge sind nicht linear sondern vernetzt und iterativ.⁶ Erfolgreiche Mitarbeiter/innen schaffen es oftmals, ein schnell veränderliches und komplexes Umfeld individuell oder als Team durch Ideenreichtum, Fingerspitzengefühl, Erfahrung und Lernbereitschaft zu bewältigen.

Auf der Suche nach einem Konzept, das versucht dieses handlungsgegenerierte Wissen der Praxis zu nutzen und zu integrieren, werden wir bei einem Wissensmanagement der „3. Generation“ fündig.⁷ Hier wird davon ausgegangen, dass Wissen nicht leicht zu fassen ist. Es liegt oft in den koordinierten Handlungen von Gruppen von Mitarbeiter/innen verborgen, den Mitarbeiter/innen selbst ist jedoch häufig nur teilweise bewusst, dass sie darüber verfügen. Dieses Wissen gänzlich in Datenbanken abzuspei-

⁵ Als Umstrukturierungsansatz mit ausschließlichem Fokus auf die Prozessperspektive weitgehend ohne Beachtung der Praxisperspektive sei auf das Business Process Reengineering (BPR) nach *Hammer/Champy* verwiesen. Vgl *Hammer, M./Champy, J.*, Business Reengineering – Die Radikalkur für das Unternehmen (1994), Heyne, München und dazu kritisch *Majer, C./Nachbagauer, A.*, Business Process Reengineering in: *Eckardstein, D. von/Kasper, H./Mayrhofer, W.* (Hrsg), Management – Theorien – Führung – Veränderung (1999), Schäffer-Poeschel, Stuttgart, 461ff.

⁶ Vgl *Brown, J. S./Duguid, P.*, Balancing Act: How To Capture Knowledge Without Killing It (2000), Harvard Business Review, May-June 2000, 73 ff.

⁷ *Schütt, P.*, The post-Nonaka Knowledge Management in: *Tochtermann, K./Maurer, H.* (Hrsg): I-Know '03 – 3rd International Conference on Knowledge Management Conference Proceedings (2003), Know-Center, Graz, 290 ff.

chern ist auch deshalb unmöglich, weil es zu einem großen Teil implizit ist und idR Hemmnisse für die Weitergabe bestehen. Nicht das Wissen an sich in den Köpfen der Mitarbeiter/innen, sondern die erforderlichen Rahmenbedingungen zur Förderung des Wissens der Organisation sollten den Gegenstand des Managements bilden.

Bekannte Methoden wie Job Rotation und ein betriebliches Vorschlagswesen werden eingesetzt um die Ebene des praktischen Wissens zu fördern und zu nutzen. Eine weitere Methode besteht im Sammeln und zugänglich machen von so genannten Best Practices. Durch die Weitergabe von sehr sinnvoll erscheinenden Vorgangsweisen für spezifische Problemstellungen soll erreicht werden, dass diese Methoden in der Organisation wiederholt angewandt und etabliert werden können. Weiters wird die Wissensgemeinschaft bzw Community of Practice als wichtiges Instrument betrachtet, um den Wissensaustausch zwischen Mitarbeiter/innen zu ermöglichen, die an ähnlichen Problemstellungen arbeiten. Ihr Ziel liegt in der Entwicklung der Fähigkeiten ihrer Mitglieder durch den Aufbau und den Austausch von Wissen. Die Teilnahme muss durch die Gruppe selbst bestimmt und durch Identifikation mit der Expertise der Gruppe angetrieben sein. Die Gemeinschaft existiert, solange sie selbst Interesse daran hat und kann deshalb nicht einfach top-down „ein- oder ausgeschaltet“ werden.⁸ Servicemitarbeiter/innen des Unternehmens Xerox, die für die Reparaturen der sehr komplexen Kopierapparate zuständig sind, haben beispielsweise eine derartige Methode der Problembewältigung entwickelt, nämlich in der Form eines gemeinsamen Arbeitsfrühstückes. Dort werden knifflige Problemfälle und Erfahrungen ausgetauscht und gemeinsam neue Lösungsansätze entwickelt. Dieses Arbeitsfrühstück erspart oft viele Ausbildungsstunden bzw könnte dadurch teilweise gar nicht ersetzt werden, weil kein Ausbildungsprogramm derart praxisbezogene und anwendungsspezifische Einsichten vermitteln könnte.⁹

Dieser kommunikative Austausch von Erfahrungen entspricht einer so genannten Personalisierungsstrategie von Wissen, die den Vorteil hat, sehr flexibel, effizient und aktuell zu sein. Durch wenige Sätze haben sich die Kommunikationspartner meist über den jeweiligen individuellen Kontext und Hintergrund ihres Gegenübers informiert – lange Einführungen und nicht benötigte Erklärungen von Grundlagen erübrigen sich. Anders ist dies bei einer reinen Kodifizierungsstrategie, welche es erfordert, das vorhandene Wissen in Dokumente und Datenbanken zu schreiben. Die Doku-

⁸ Vgl *Wenger, E., Snyder, W. M.*, Communities of Practice: The Organizational Frontier (2000), Harvard Business Review, Jan.-Feb. 2000, 139 ff.

⁹ Vgl *Brown, J. S./Duguid, P.*, Balancing Act: How To Capture Knowledge Without Killing It (2000), Harvard Business Review, May-June 2000, 73 ff.

mente müssen kompakt, verständlich und inklusive des Kontexts des jeweiligen Wissens verfasst werden, damit eine Chance besteht, dass sie auch gelesen, verstanden und vor allem angewandt werden können.¹⁰ Eine Kombination aus Personalisierungs- und Kodifizierungsstrategie besteht beispielsweise im Erstellen von so genannten *Gelben Seiten*, die ein Mitarbeiterregister mit der Angabe von Schwerpunktbereichen und -kompetenzen sowie unter Umständen von Projektbeteiligungen darstellen. Hier wird also nicht das Wissen an sich, sondern die Person als Träger von Wissen erfasst und als Kommunikationspartner zugänglich gemacht.

Wird Praxiswissen von Mitarbeiter/innen aktiv thematisiert, anteilig und kontextspezifisch kodifiziert und evaluiert, so sind dies erste Schritte um überprüfbar zu machen, ob dieses Wissen in die normativen Prozesse der Organisation aufgenommen werden soll. Da eine Veränderung einzelner Schritte innerhalb komplexer Wertschöpfungsprozesse schwer vorhersehbare Auswirkungen auf andere Akteure haben kann, muss diese Veränderung wohlüberlegt und genau geplant sein. Die Herkunft der normativen Geschäftsprozesse aus einem exklusiven Top-down-Vorgang wird dadurch aufgelöst und für Wissen „von unten“ geöffnet. Dieser wechselseitige, kreative Vorgang soll zu einer „intelligenten Organisation“ führen, die nicht nur über intelligente Mitarbeiter/innen verfügt, sondern diese individuelle Intelligenz auch in eine entsprechende koordinierte organisatorische Gesamtleistung transformieren kann.¹¹ Ob sich eine Organisation auf den Weg dorthin befindet, kann beispielsweise durch Fragen wie die folgenden abgewogen werden: Lernt die Organisationen konsequent aus ihren Fehlern für die Zukunft? Werden Fehler wiederholt? Wird das Rad häufig neu erfunden?

6. Relevantes Wissen im öffentlichen Bereich

Im öffentlichen Bereich wird durch e-Government die Möglichkeiten zur Rationalisierung von internen Abläufen und zu effektiverer und umfangreicherer Information und Kommunikation für bzw. mit allen relevanten Personengruppen realisiert. Sollen über diese technologischen Möglichkeiten hinausgehend organisatorische Entwicklungspotentiale genutzt werden,

¹⁰ Vgl. Hansen, M. T./Nohria, N./Tierney, T., *What's Your Strategy For Managing Knowledge?* (1999), Harvard Business Review, March-April, 106 ff.

¹¹ Vgl. Quinn, J. B., *Das intelligente Unternehmen – ein neues Paradigma in: Beratergruppe Neuwaldegg (Hrsg), Intelligente Unternehmen – Herausforderung Wissensmanagement – Wissen strategisch nutzen* (1995), Service-Fachverl. an der Wirtschaftsuniv., Wien, 13 ff.; Willke, H., *Systemisches Wissensmanagement* (1998), Lucius & Lucius, Stuttgart.

dann stellt dafür das Erfahrungswissen der Mitarbeiter/innen eine zentrale Ressource dar. Dokumentierte Fallbeispiele legen nahe, dass Methoden wie Wissensgemeinschaften, Best Practices und Gelbe Seiten auch im öffentlichen Bereich erfolgreich eingesetzt werden können, um vorhandenes Wissen zu verteilen und neues Wissen zu entwickeln.¹² Als einschränkende Charakteristika für die Innovationsorientierung sind im öffentlichen Bereich selbstverständlich gesetzliche Beschränkungen von Bedeutung. Ebenso wie in profitorientierten Organisationen bildet jedoch das kreative Potential der Mitarbeiter/innen die Ausgangsbasis, um innerhalb eines gegebenen Rahmens die Strukturen und Abläufe weiterzuentwickeln.

¹² Vgl. *Barquin, R. C./Bennet, A./Remez, S. G.* (Hrsg), *Knowledge Management – The Catalyst for Electronic Government* (2001), Management Concepts, Vienna, Virginia, 451 ff.; *Milner, E. M.*, *Managing Information and Knowledge in the Public Sector* (2000), Routledge, London; *Pircher, R./Käppl, V.*, *Umfassendes Wissensmanagement als Herausforderung für die Managementweiterbildung und ein Umsetzungsbeispiel in der öffentlichen Verwaltung in: Wimmer, M. A., Quo Vadis e-Government: State-of-the-art 2003* (2003), OCG, Wien