

Fabian Amschwand

**Organisationales Lernen in den
Fachbereichen
Unselbständigerwerbende der
Steuerverwaltung des Kantons Bern**

Analyse und Gestaltungsempfehlung

*Masterarbeit eingereicht bei der
Universität Bern, Kompetenzzentrum
für Public Management KPM, im
Rahmen des Executive Master
of Public Administration MPA*

KPM-Schriftenreihe Nr. 26

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Lienhard
Dr. Adrian Ritz
Dr. Reto Steiner

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Fabian Amschwand

Organisationales Lernen in den Fachbereichen Unselbständigerwerbende der Steuerverwaltung des Kantons Bern

Analyse und Gestaltungsempfehlung

*Masterarbeit eingereicht bei der Universität Bern,
Kompetenzzentrum für Public Management KPM, im Rahmen
des Executive Master of Public Administration MPA*

KPM-Verlag
Bern

Fabian Amschwand ist Qualitätsassistent an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Organisationales Lernen in den Fachbereichen Unselbständigerwerbende der Steuerverwaltung des Kantons Bern

Amschwand Fabian
Bern 2009
ISBN 978-3-906798-25-7

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2009 by KPM-Verlag Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS VII

VORWORT IX

MANAGEMENT SUMMARY XI

1 EINLEITUNG 1

1.1 Gegenstand und Relevanz der Untersuchung 1

1.2 Methodisches Vorgehen 4

2 GRUNDLAGEN DES ORGANISATIONALEN LERNERNS 9

2.1 Was ist organisationales Lernen? 10

2.2 Handlungstheorien 13

2.3 Arten des organisationalen Lernens 15

2.3.1 Anpassungslernen 16

2.3.2 Veränderungslernen 16

2.3.3 Prozesslernen 18

2.4 Vom individuellen zum organisationalen Wissen 19

2.5 Auslöser der organisationalen Lernprozesse 23

2.6 Träger des organisationalen Lernens 25

2.7 Hindernisse produktiven, organisationalen Lernens 26

2.7.1 Die Notwendigkeit des Lernens 27

2.7.2 Lernhindernisse 28

2.8 Zusammenfassung 31

3 BEZUGSRAHMEN 33

3.1 Externe Bedingungsgrößen 33

3.1.1 Generelle externe Bedingungsgrößen 33

3.1.1.1 Regierungs- und Verwaltungsreform des Kantons Bern 33

3.1.1.2 Personalrecht und Personalleitbild 34

3.1.1.3 Ressourcen 35

3.1.1.4 E-Government 36

3.1.1.5 Folgerungen für das organisationales Lernen 36

3.1.2 Steuerverwaltungsspezifische externe Bedingungsgrößen 38

3.1.2.1 Kundenumfeld 38

3.1.2.2 Recht 39

3.1.2.3 Politisches Umfeld und Medien 39

3.1.2.4 Arbeitsmarkt (Konkurrenz und Transparenz) 40

3.1.2.5 Vernetzung mit anderen Institutionen 41

3.2 Institutionelle Bedingungsgrößen 42

3.3 Personelle Bedingungsgrößen 45

3.4 Mittelbare Aktionsparameter 47

3.4.1 Organisationales Lernen und Change Management 47

3.4.2 Gestaltungsperspektiven des organisationalen Lernens 49

3.4.3 Hypothese des Wirkungsmodells des organisationalen Lernens 50

3.4.4 Strategieentwicklung 51

3.4.5 Kulturentwicklung 53

3.4.6	Struktur- und Prozessentwicklung.....	56
3.4.7	Personalentwicklung	60
3.5	Unmittelbare Aktionsparameter	61
3.5.1	Ansatzpunkt zur Förderung des organisationalen Lernens.....	62
3.5.2	Wirkungsfelder.....	65
	3.5.2.1 Anpassungslernen.....	65
	3.5.2.2 Veränderungslernen.....	65
	3.5.2.3 Prozesslernen	68
3.5.3	Fragestellungen und Indikatoren.....	68
	3.5.3.1 Die Förderung des Kennens der Lernkontexte.....	69
	3.5.3.2 Die Förderung des individuellen Lernenwollens.....	73
	3.5.3.3 Die Förderung des personellen Lernenkönnens.....	75
	3.5.3.4 Die Förderung des Lernendürfens und –sollens.....	76
	3.5.3.5 Die situative Ermöglichung des Lernens	79
3.5.4	Übersicht.....	81
4	BEWERTUNG UND GESTALTUNGSEMPFEHLUNG	85
4.1	Präzisierte Bezugsrahmen	85
4.2	Grundlagen der Untersuchung.....	87
4.3	Bewertung	88
4.4	Schlussfolgerung und Gestaltungsempfehlungen	104
	4.4.1 Würdigung.....	105
	4.4.2 Empfehlungen.....	109
	LITERATURVERZEICHNIS	113
	QUELLENVERZEICHNIS	117
	ABBILDUNGSVERZEICHNIS	119
	TABELLENVERZEICHNIS	121
	BEISPIELVERZEICHNIS	123
	ANHANG I: ORGANIGRAMME.....	125
	ANHANG II: INTERVIEWLEITFADEN LEITER GESCHÄFTSBEREICH PERIODISCHE STEUERN	129
	ANHANG III: INTERVIEWLEITFADEN KREISVERWALTUNGEN BERN-MITTELLAND UND SEELAND	135
	ÜBER DEN AUTOR.....	147

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AGUS	Arbeitsgruppe Unselbständig- und Nichterwerbstätige
AVOR	Arbeitsvorbereitung
BSC	Balanced Score Card
Bst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
f.	folgende Seite
ff.	fortfolgende Seiten
GB	Geschäftsbereich
MAG	Mitarbeitergespräch
NEF	Neue Verwaltungsführung
OHB	Organisationshandbuch
RSV	Review Steuerverwaltung
SSK	Schweizerische Steuerkonferenz
US	Unselbständig- und Nichterwerbstätige
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche

VORWORT

In meinem Berufsalltag habe ich wiederholt festgestellt, dass Organisationen der öffentlichen Hand wie beispielsweise die Steuerverwaltung des Kantons Bern über Fähigkeiten und Wissen verfügen, welche nicht allein durch die Summe der individuellen Fähigkeiten ihrer Mitglieder erklärt werden können. Dieses Fähigkeits- und Wissensreservoir wird im Rahmen eines organisationalen Lernprozesses laufend überprüft, angepasst und weiterentwickelt. Ich bin der Überzeugung, dass eine ergebnisorientierte Steuerung dieser Prozesse innerhalb einer Verwaltungsinstitution einen entscheidenden Faktor für die langfristige Erfüllung ihres gesetzlichen und politischen Auftrages darstellt. Betroffen sind so relevante Themenkreise wie organisatorische Gestaltung, Personal-, Strategie- und Kulturentwicklung sowie Change Management.

Meine Faszination für diese Thematik und ihre praktische Relevanz in meinem beruflichen Umfeld haben mich zu einer vertieften, praxisorientierten Auseinandersetzung mit dem organisationalen Lernen im Rahmen dieser Arbeit bewogen. Dass diese mit dem MPA Preis 2008 für die beste Arbeit des Executive Master of Public Administration MPA Lehrganges 2005 bis 2008 der Universität Bern ausgezeichnet wurde, hat mich besonders gefreut.

Diese Arbeit wäre ohne die Unterstützung der Steuerverwaltung des Kantons Bern nicht zustande gekommen. Danken möchte ich insbesondere allen befragten Mitarbeitenden für ihr Vertrauen und ihre Offenheit. Dank gebührt auch meinen Arbeitskolleginnen und -kollegen sowie meinen Vorgesetzten. Sie haben mich während der ganzen Studienzeit zum Executive MPA der Universität Bern vielfältig unterstützt und stets Verständnis für meine studienbedingten Abwesenheiten aufgebracht. Zu danken habe ich schliesslich meiner Frau Isabelle Amschwand-Pilloud. Sie hat die Belastung die ein berufsbegleitendes Studium mit sich bringt, stets mit Verständnis und Engagement mitgetragen. Ihr widme ich dieses Buch.

Steffisburg, im Frühjahr 2008

Fabian Amschwand

MANAGEMENT SUMMARY

Die Steuerverwaltung des Kantons Bern erbringt ihre Dienstleistungen in einem vernetzten, dynamischen und komplexen Umfeld. Die erfolgreiche Erfüllung des gesetzlichen und politischen Auftrages sowie die dazu notwendige Bewältigung der laufenden Veränderungen hängen unter anderem von ihrer Fähigkeit ab, als Organisation zu lernen. Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Förderung dieser Lernprozesse. Gestützt auf theoretische Erkenntnisse wird die Fähigkeit der Steuerverwaltung zum organisationalen Lernen untersucht. Als Fazit werden konkrete Gestaltungsempfehlungen ausgearbeitet. Die Analyse konzentriert sich dabei auf die Fachbereiche Unselbständig- und Nichterwerbstätige (Fachbereiche US).

Organisationen verfügen über Eigenschaften, welche nicht allein durch die Summe der individuellen Fähigkeiten erklärt werden können. Diese Eigenschaften sind das Ergebnis eines auf der individuellen, kollektiven und organisationalen Ebene stattfindenden zyklischen Lernprozesses. Individuelles Wissen wird dabei zur Verfügung gestellt, kollektiviert, im Rahmen eines Aushandlungsprozesses in die Organisation integriert, den Mitgliedern zur Verfügung gestellt und durch diese anschliessend internalisiert. Die Untersuchung stellt die Hypothese auf, dass organisationales Lernen und Changemanagement in gegenseitiger Wechselwirkung zueinander stehen und sich gegenseitig bedingen. Organisationale Lernprozesse sind deshalb durch Strategie-, Organisations- und Kulturentwicklung sowie durch Personalmanagement steuer- und förderbar. Erfolgsfaktor bildet dabei die Fähigkeit der Organisation, überholte Verhaltens- und Denkmuster zu verlernen und damit Raum für neue Aktionsmuster zu schaffen. Lernhindernisse in Form von Abwehrverhalten und defensiven Routinen schränken die Lernfähigkeit der Organisation jedoch häufig ein und führen zu limitierten Lernsystemen. Erhebliche, die Aufgabenerfüllung gefährdende Effizienz- und Effektivitätsverluste sind die Folge. Im Zentrum der Arbeit steht deshalb die Ermittlung von Massnahmen, welche zur Beseitigung bestehender Lernhemmnisse beitragen und produktives Lernen fördern. Als direkt beeinflussbare Handlungsgrössen werden die Förderung des Kennens der Lernkontexte, des Ler-

nenwollens, -könnens und -dürfens sowie die Schaffung der lernfördernden Rahmenbedingungen eruiert.

Die Analyse kommt zum Ergebnis, dass die Steuerverwaltung und die Fachbereiche US über lernfördernde Strukturen und Strategien verfügen. Die Kulturanalyse zeigt ein differenziertes Bild. Festgestellt werden insbesondere erhebliche Kulturunterschiede zwischen den einzelnen Organisationseinheiten. Ein konsequenteres, umfassendes Personalmanagement kann bei der Durchbrechung der festgestellten defensiven Routinen einen entscheidenden Beitrag leisten. Die Untersuchung unterbreitet gestützt auf die wissenschaftlich abgestützten Analyseergebnisse verschiedene Gestaltungsempfehlungen hinsichtlich der Anreizsysteme, der Führungsentwicklung, der Weiterbildungsgestaltung und der Förderung der Vernetzung. Sie empfiehlt die Einführung eines zentralen, umfassenden Wissensmanagements und eine Massnahmeplanung zur Beseitigung defensiver Routinen.

1 EINLEITUNG

1.1 Gegenstand und Relevanz der Untersuchung

Seit mehreren Jahren erlebt unsere Gesellschaft vor dem Hintergrund der Globalisierung und des damit verbundenen Wandels zur Wissensgesellschaft fundamentale wirtschaftliche, technologische und soziale Veränderungen. Die Probleme, die der Staat und die Verwaltungsinstitutionen zu lösen haben, werden vor dem Hintergrund der zunehmenden Dynamik und Komplexität der Umwelt immer vielschichtiger, umfangreicher und vernetzter. Wissen wird für Unternehmungen zum Schlüssel für Wettbewerbsfähigkeit und Erfolg (vgl. Thom/Harasymovicz 2005: 15 ff.). Diesem Trend ist auch der öffentliche Sektor unterworfen. Seine Leistungen müssen sich zunehmend an Effektivitäts- und Effizienzkriterien ausrichten (vgl. Thom/Ritz 2006: 158). Da unternehmensspezifisches Wissen in der Regel nicht einfach auf dem Markt erworben werden kann, sondern langfristig entwickelt werden muss, gehört die Fähigkeit zur Entwicklung und Anpassung von Wissen zunehmend zu den Kernkompetenzen einer öffentlichen Institution. Der Wissenserwerb unterliegt zudem einer zeitlichen Dynamik: Wissen veraltet schnell oder ist für neue Fragestellungen nicht mehr hilfreich. Es verliert rasch an Wert (vgl. Thom/Ritz 2006: 123). Es genügt deshalb nicht, Wissen langfristig zu speichern. Wichtig ist vielmehr, dass sich die Organisation laufend Zugang zu relevantem Wissen verschafft, neues Wissen erzeugt und entwickelt sowie bestehendes Wissen überprüft und gegebenenfalls anpasst oder aufhebt. Die Organisation muss demzufolge im Sinne eines dauernden Lernprozesses Neues ausprobieren und Erfahrungen als Chance zur Verbesserung sehen (vgl. Probst/Büchel 1998: 26).

Dieser Herausforderung muss sich auch die Steuerverwaltung des Kantons Bern stellen. Ihre wissensbasierte Tätigkeit erfolgt in einem stark vernetzten, dynamischen und komplexen Umfeld. Das für eine optimale Aufgabenerfüllung notwendige explizite und implizite Wissen beschränkt sich dabei nicht nur auf die Kenntnisse des Steuerrechts und verwandter Rechtsgebiete, sondern bezieht sich auch auf systemunterstützte Prozesse und Verfahren, Praktiken, Verhaltensnormen und Kommunikati-

onsfähigkeiten, welche in gegenseitiger Wechselwirkung zueinander stehen. Die Fähigkeit der Steuerverwaltung, als Organisation zu lernen, ist entscheidend für eine erfolgreiche Erfüllung ihres gesetzlichen und politischen Auftrages (zum institutionalen Organisationsbegriff vgl. Thom/Wenger 2000: 4).

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind die organisationalen Lernprozesse innerhalb der Steuerverwaltung. Deren vollständige Analyse würde aber den Rahmen dieser Arbeit aufgrund der Aufgabenvielfalt, der Grösse und organisatorischen Komplexität dieser Verwaltungsorganisation sprengen. Sie konzentriert sich deshalb auf die Fachbereiche Unselbständig- und Nichterwerbstätige (Fachbereiche US). Die Wahl beruht auf der Überlegung, dass die Fachbereiche US mit der Verarbeitung von rund 550'000 Steuererklärungen pro Jahr den quantitativ umfangreichsten Teil der der Steuerverwaltung übertragenen Arbeiten erledigen. Die Homogenität der übertragenen Aufgabe, die Verteilung der rund 220 Mitarbeitenden auf fünf dezentrale Standorte, die bestehenden Schnittstellen zum externen Umfeld und die stark systemunterstützten Arbeitsabläufe stellen hohe Anforderungen an eine optimale Gestaltung und Umsetzung der organisationalen Lernprozesse. Es versteht sich dabei von selbst, dass die Analyse nicht losgelöst von den relevanten Steuerungsgrössen der Gesamtsteuerverwaltung analysiert werden kann. Diese bilden aber nur soweit Gegenstand einer vertieften Untersuchung, als sie einen direkten Einfluss auf die organisationalen Lernprozesse der Fachbereiche US haben.

Im Vordergrund des organisationalen Lernens steht die Schaffung des Kontextes zur Förderung des organisationalen Lernens. Es wird untersucht, auf welche Weise mögliche Wissensbarrieren, die auf den unterschiedlichen Ebenen vorhanden sind, erkannt und abgebaut werden können und wie der Prozess des organisationalen Lernens gefördert werden kann. Ziel der Arbeit ist es, gestützt auf die aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Thema die Fachbereiche US bezüglich ihrer Fähigkeit und Voraussetzungen zum organisationalen Lernen zu analysieren und gestützt darauf konkrete Gestaltungsempfehlungen auszuarbeiten. Im Rahmen dieser Untersuchung kommt es themenim-

manent zu Berührungspunkten und Überlappungen mit Aspekten des Change Managements, der Organisationsentwicklung und des Innovationsmanagements. Auf diese Aspekte wird zwar, sofern für die organisationalen Lernprozesse relevant, ebenfalls eingegangen, auf eine vollständige Darstellung dieser Themenfelder wird aber im Interesse einer Fokussierung der Arbeit auf das Kernthema und aus Gründen des Umfangs der Arbeit verzichtet.

Nicht Gegenstand der Arbeit sind schliesslich der Gestaltungsaspekt und die Zielgrösse der individuellen und organisationalen Wissensbasis. Nicht untersucht und bewertet werden demnach die Lerninhalte, die ihnen zugrunde liegenden Ziele und Strategien sowie die gesetzlichen und politischen Vorgaben. Diese Aspekte sind Gegenstand des Wissensmanagements, welches sich mit dem internen Umgang des Unternehmens mit dem Wissen befasst (vgl. Abbildung 1). Untersucht wird lediglich der organisationale Lernprozess.

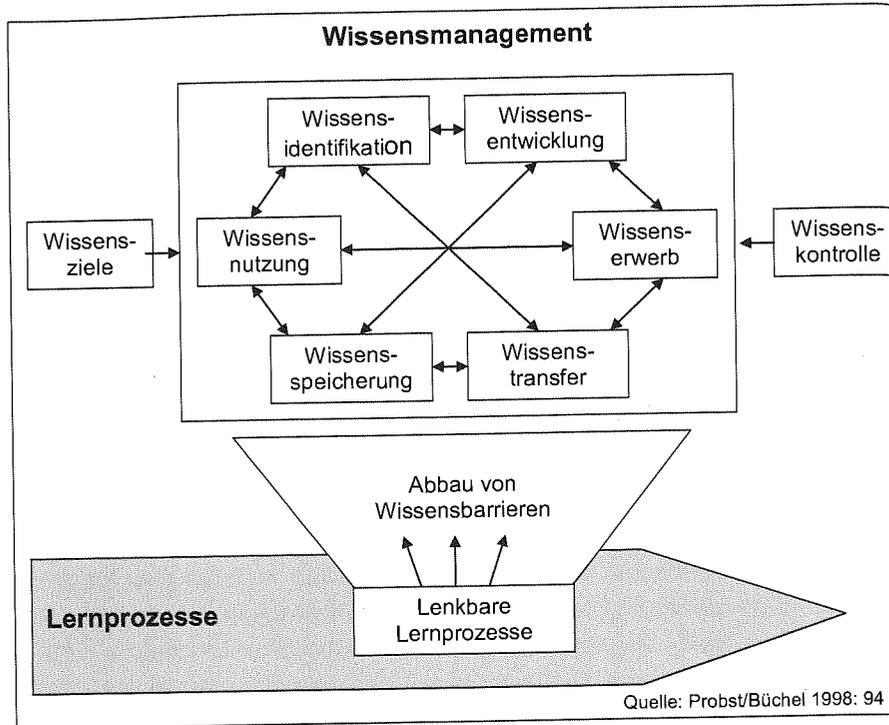


Abbildung 1: Organisationales Lernen und Wissensmanagement

1.2 Methodisches Vorgehen

Die Untersuchung will im Sinne einer Aktionsforschung einen Zusammenhang zwischen den aktuellen theoretischen Erkenntnissen zum organisationalem Lernen und den praktischen Gegebenheiten in den Fachbereichen US herstellen. Das gewählte methodische Vorgehen beruht dabei im Wesentlichen auf dem von Grochla (1978) in der Form eines Entscheidungsrahmens entwickelten forschungsleitenden Instrument des gedanklichen Bezugsrahmens. Die theoretischen Aussagen über das organisationale Lernen werden damit auf die praktische Problemstellung bezüglich der Lernprozesse in den Fachbereichen US ausgerichtet und so mit der Realität verzahnt. Der Bezugsrahmen steckt den Handlungs-

spielraum der Steuerverwaltung ab, indem er die relevanten Aktionsparameter und die zu beachtenden externen und internen Bedingungsgrößen aufzeigt. Über die auf die praktische Fragestellung des organisationalen Lernens in den Fachbereichen US fokussierten wissenschaftlichen Erkenntnisse und das Abstecken der externen und internen Bedingungen wird ein Wirkungsmodell entwickelt (mittelbare Aktionsparameter). Gestützt darauf werden die direkt beeinflussbaren Größen (unmittelbare Aktionsparameter) definiert. Die Operationalisierung dieser Größen erfolgt durch die Entwicklung von Kriterien in Form von Fragestellungen und durch entsprechende Zuordnung von Indikatoren. Gestützt auf diese Analyseergebnisse sollen schliesslich konkrete Gestaltungsempfehlungen ausgearbeitet werden. Vgl. zum Ganzen Grochla 1978: 61 ff. und Ritz 2003: 22 f. und 195 ff. und Abbildung 2.

Der Aufbau der Arbeit folgt der beschriebenen Methodik:

In einem ersten Schritt werden in Kapitel 2 basierend auf der Analyse ausgewählter Literatur die theoretischen Grundlagen des organisationalen Lernens dargestellt. Die theoretischen Aussagen werden dabei auf die praktische Problemstellung ausgerichtet, indem bereits an dieser Stelle mittels Beispielen der direkte Bezug zum organisationalem Lernen in den Fachbereichen US hergestellt wird. Die Beispiele sind so gewählt, dass sie gleichzeitig eine erste praxisorientierte Annäherung an die spezifischen Bedingungen der Fachbereiche US erlauben.

In einem zweiten Schritt wird in Kapitel 3 der gedankliche Entscheidungsrahmen (Bezugsrahmen) erarbeitet. Zu diesem Zweck werden gestützt auf Literatur, amtliche Quellen und Publikationen sowie verwaltungsinterne Dokumente zuerst die externen, institutionellen und personellen Bedingungsgrößen dargestellt (Kapitel 3.1 bis 3.3). Gestützt auf die praktischen und theoretischen Erkenntnisse werden Hypothesen zu den Wirkungszusammenhängen aufgestellt und gestützt darauf ein Wirkungsmodell des organisationalen Lernens in den Fachbereichen US entwickelt (mittelbare Aktionsparameter, Kapitel 3.4). Schliesslich werden die direkt beeinflussbaren Handlungsgrößen (unmittelbare Aktionsparameter) eruiert und, mittels in Form theoriegestützter Fragestellungen

erarbeiteter Kriterien und dazu entwickelten Indikatoren, operationalisiert (Kapitel 3.5).

In einem dritten Schritt wird in Kapitel 4, gestützt auf verwaltungsinterne Dokumente sowie auf Befragungen und Interviews, der organisationale Lernprozess in den Fachbereichen US auf der Basis der erarbeiteten Fragestellungen und Indikatoren untersucht und bewertet. Die Untersuchung stützt sich dabei auf steuerverwaltungsinterne Dokumente, auf die Ergebnisse der von der Steuerverwaltung in Auftrag gegebene Bürgerbefragung von 2005 (vgl. Kanton Bern 2006b) und der vom Kanton Bern in Auftrag gegebene Personalbefragung (vgl. Kanton Bern 2007b) sowie auf die Ergebnisse der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Interviews. Nähere Einzelheiten dazu werden in Kapitel 4.2 erläutert. Gestützt auf die Analyseergebnisse werden schliesslich Gestaltungsempfehlungen ausgesprochen.

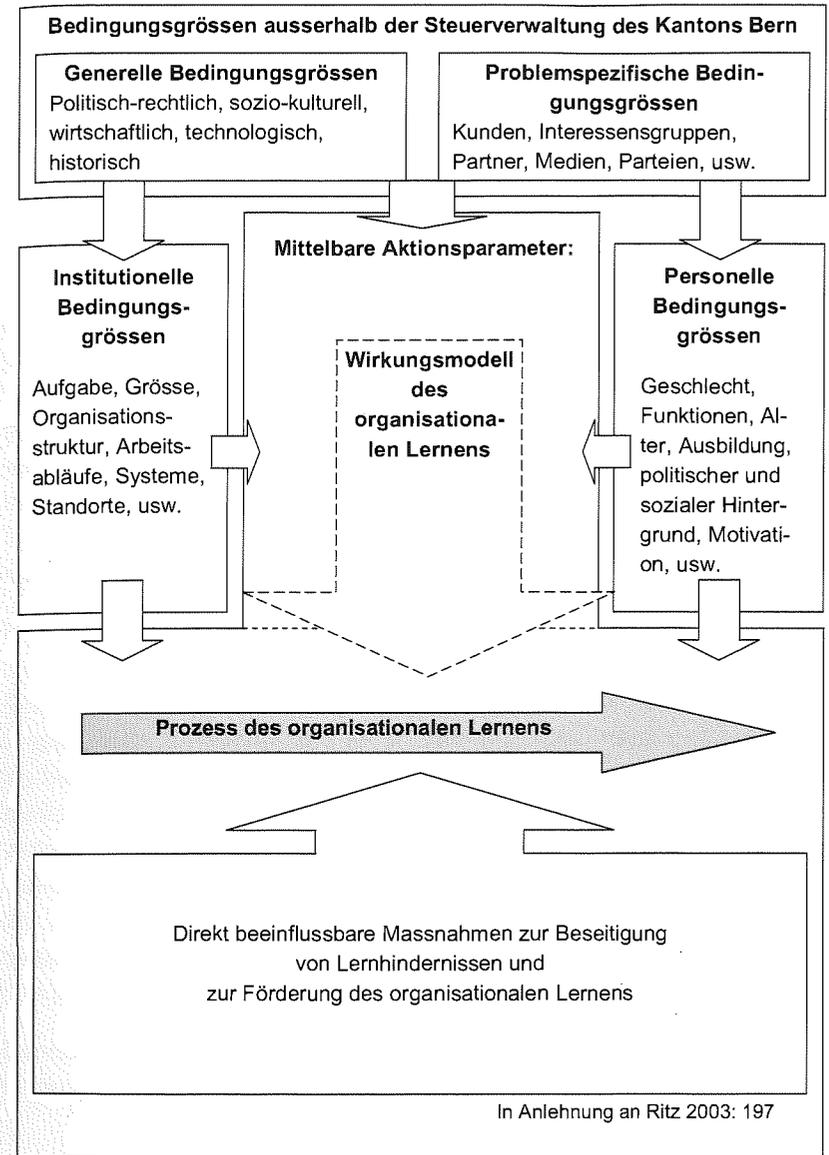


Abbildung 2: Gedanklicher Entscheidungsrahmen (Bezugsrahmen)

2 GRUNDLAGEN DES ORGANISATIONALEN LERNENS

Was machte Alinghis Kampagne im America's Cup 2003 so erfolgreich? Weshalb qualifizierte sich der FC Thun im Jahr 2004 für die Champions League und ging dort nicht sang- und klanglos unter, sondern hielt mit den ‚Grossen‘ mit? In beiden Fällen liess sich der Erfolg nicht allein mit der Summe der in den jeweiligen Teams vorhandenen individuellen Fähigkeiten der einzelnen Teammitglieder erklären. Es gab sozusagen noch ein „Plus“: Entscheidend für den Erfolg waren nebst dem individuellen Können die Fähigkeiten und das Wissen des Teams als Ganzes. Teams als zielgerichtete, soziale oder sozio-technische Systeme verfügen offenbar über eigenständige Aktivitätsmuster und Kompetenzen, welche mit individuellen Fähigkeiten allein nicht erklärt werden können. Im Sport ist der Gedanke mittlerweile akzeptiert und gefestigt, dass Teams – Organisationen – als Einheit zielgerichtet handeln und lernen können.

Betrachten wir den allgemeinen Sprachgebrauch, so wird die Fähigkeit zum eigenständigen Handeln auch Unternehmen der Wirtschaft und Einheiten der öffentlichen Verwaltung zugesprochen. So ist in den Zeitungen etwa zu lesen, dass einer Unternehmung dank der gelungenen Verbindung von innovativer Kraft und traditionellen Werten der Sprung zurück zum Erfolg geglückt ist. Oder es wird erwartet, dass die Steuerverwaltung durch ihre Kompetenz und ihre Dienstleistungsqualität einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Bern leistet. Im Zivil- wie auch im öffentlichen Recht werden Organisationen mit qualifizierter Rechtsform ohnehin eigenständige Rechts- und Handlungsfähigkeit zugesprochen (Art. 53 sowie Art. 54 f. ZGB).

Dennoch ist vielen Praktikern die Idee, dass eine Organisation als Institution lernen kann, nicht vertraut.

2.1 Was ist organisationales Lernen?

Eine einheitliche Begriffsdefinition des organisationalen Lernens existiert bis zum heutigen Zeitpunkt nicht (vgl. Pieler 2003: 24; für eine Übersicht verschiedener Definitionen vgl. Probst/Büchel 1998: 18).

Im Folgenden wird deshalb gestützt auf die Ausführungen von Probst/Raub/Romhardt (2006) versucht, den Begriff näher zu umschreiben. Danach baut organisationales Lernen auf den Begriffen Information, individuelles Wissen und organisationales Wissen auf.

Individuelles Wissen bedeutet die Fähigkeit des Individuums, zu Informationen verdichtete Datenmengen zur Lösung von Problemen einzusetzen. Informationen sind noch kein Wissen, sondern in Kontext gebrachte Daten. Wissen stützt zwar immer auf in Speichersystemen zur Verfügung gestellte Daten und Informationen ab, ist aber aufgrund der notwendigen Fähigkeit, diese zur Problemlösung zu verwenden, immer an eine Person gebunden.

„Wissen bezeichnet die Gesamtheit der Kenntnisse und Fähigkeiten, die Individuen zur Lösung von Problemen einsetzen. Dies umfasst sowohl theoretische Erkenntnisse als auch praktische Alltagsregeln und Handlungsanweisungen.“ (Probst/Raub/Romhardt 2006: 22)

Das Wissensreservoir einer Organisation lässt sich jedoch nicht auf das kumulierte Wissen der Mitglieder reduzieren. Die Organisation weiss teils mehr, teils weniger als alle ihre Mitglieder (vgl. Argyris/Schön 2002: 22 f.). So kann beispielsweise eine Weisung Bestand haben, obwohl die einzelnen Mitarbeitenden der Fachbereiche genau wissen, dass sie aufgrund fehlender Sachverhaltskonstellationen in der Praxis nicht einem Regelungsbedürfnis entspricht. Umgekehrt gibt es Situationen, in denen Organisationen weit mehr zu wissen scheinen als ihre Mitglieder. Die Gesamtheit von Strukturen, Abläufen und Erinnerungen, die in das System der Organisation eingebaut sind, ermöglichen es den Mitgliedern, auch dann noch gute Leistungen zu erbringen, wenn sie nicht über das vollständige Wissen verfügen, welches den durch sie ausgeführten, vor-

definierten Arbeitsschritten zu Grunde liegt. Diese kollektive Problemlösungskapazität einer Organisation beruht demnach zwar immer auf ihrer Fähigkeit, die verschiedenen gespeicherten Informationen und die individuellen Fähigkeiten im Sinne einer produktiven Zusammenarbeit zu verbinden, sie ist aber mehr als die bloße Kumulation individuellen Wissens. Oder wie dies Probst/Raub/Romhardt ausdrücken: „Teams oder ganze Organisationen können Eigenschaften ausbilden, welche durch individuelle Fähigkeiten der Einzelmitglieder nicht erklärt werden können.“ (Probst/Raub/Romhardt 2006: 124).

Die Problemlösungskapazität einer Unternehmung beruht in wesentlichem Masse auf diesen kollektiven Bestandteilen der organisationalen Wissensbasis und ist das Ergebnis eines langfristigen Entwicklungs- und Akkumulationsprozesses.

Das Wissen der Organisation verbirgt sich in Abläufen und Verfahren, die auch dann noch entschlüsselt und geprüft werden können, wenn die einzelnen Mitglieder dies nicht mehr können und verfügt somit über ein umfangreiches Wissensreservoir. Organisationen stellen somit Wissen direkt dar (vgl. Argyris/Schön 2002: 28).

Beispiel 1: Veranlagungssystem ‚E-VAS‘

Die durch die Steuerverwaltung entwickelte und laufend verbesserte sowie die Veranlagungsarbeiten unterstützende Informatiklösung „E-VAS“ basiert auf einer hochkomplexen Plausibilitätenregelung. Sie ermöglicht automatisierte Verarbeitungsschritte, welche für die Mitarbeitenden der Fachbereiche US im Einzelnen nicht nachvollziehbar sind. Das System erlaubt ihnen aufgrund der durch das System durchgeführten Vorprüfung eine gezielte und vertiefte Überprüfung jeder einzelnen Steuererklärung. Im Steuerjahr 2005 wurden sogar gut 14 Prozent aller Fälle automatisch, d.h. ohne jegliche Prüfung durch einen Sachbearbeitenden verarbeitet. Die Informatiklösung spiegelt die Strategie, Prozess- und Strukturorganisation sowie Kultur der Steuerverwaltung wider. Sie regelt implizit so wichtige Themen wie Prüfungstiefe, Kundenorientierung und Entscheidungskompetenzen. Obwohl viele Personen aus dem Entwicklerteam nicht mehr im Rahmen dieses Projektes tätig sind, kann die Operabilität basierend auf den bestehenden, umfangreichen Dokumentationen durch das Zusammenwirken von Benutzern, Informatikern sowie von Benutzerausschüssen, Fach- und Führungsgremien unverändert sichergestellt werden.

„Die organisationale Wissensbasis setzt sich aus individuellen und kollektiven Wissensbeständen zusammen, auf die eine Organisation zur Lösung ihrer Aufgaben zurückgreifen kann. Sie umfasst darüber hinaus Daten- und Informationsbestände, auf welchen individuelles und organisationales Wissen aufbaut“. (Probst/Raub/Romhardt 2006: 22)

Organisationales Wissen kann in expliziter oder impliziter Form zur Verfügung stehen. Implizites Wissen liegt in nicht eindeutig artikulierbarer Form vor und kann nur durch enge persönliche Kontakte übertragen werden. Es äussert sich in Routinen, welche eine Art Gedächtnis für implizites Wissen darstellen. Implizites Wissen stellt einen bedeutenden Teil des Wissensreservoirs dar. Dessen Aufbau bedarf einer strategischen Vision, langer Entwicklungszeiten und kontinuierlicher Zusammenarbeit auf persönlicher Ebene (vgl. Probst/Büchel 1998: 26 f. mit Hinweisen).

Beispiel 2: Prüfungstiefe

Die Mitarbeitenden der Fachbereiche US verfügen ungeachtet der bestehenden Richtlinien über einen erheblichen Entscheidungsspielraum betreffend die Untersuchungstiefe im Einzelfall. So liegt der Entscheid, ob sie im Rahmen der Prüfung der einzelnen Steuererklärungen von der steuerpflichtigen Person weitere Unterlagen einfordern, oftmals in ihrem Ermessen. Sie entwickeln ein Gefühl dafür, wann eine vertiefte Abklärung angezeigt ist. Dieses implizite Wissen wird durch eine Auseinandersetzung im Rahmen von einzelfallbezogenen Gesprächen mit Kollegen und Kolleginnen sowie Vorgesetzten, von fachlichen Weiterbildungsveranstaltungen, von Diskussionen interner Richtlinien und Weisungen an Sitzungen, von Fallbesprechungen im Rahmen der Qualitätskontrolle sowie im Rahmen der Festlegung und Beurteilung der Produktionsziele laufend aufgebaut und überprüft. Dabei geht es nebst einer rechtskonformen Veranlagung in wesentlichem Masse auch um die praktische Umsetzung von Strategien und Werthaltungen, wie beispielsweise die Bürgerorientierung, der Grundsatz der Wesentlichkeit und das Gleichgewicht von Produktivität und Qualität. Obwohl dieses implizite Wissen nicht nur auf Ebene des einzelnen Mitarbeitenden vorhanden ist, sondern durch die beschriebene tägliche Auseinandersetzung mit dem Thema kollektiviert ist, ist es nicht abschliessend artikulierbar.

Demgegenüber liegt explizites Wissen in kodifizierter Form, wie beispielsweise in Ablaufbeschrieben, Akten, Richtlinien vor.

Beispiel 3: Organisationshandbuch

Im Organisationshandbuch (OHB) sind die komplexen systemunterstützten Verarbeitungsprozesse der Steuererklärungen in einem sehr hohen Detaillierungsgrad geregelt und dokumentiert.

Gegenstand des individuellen wie organisationalen Lernprozesses ist sowohl das explizite wie auch das implizite Wissen. Die Dynamik der externen Umwelt bedingt einen steten Veränderungs- und Anpassungsbedarf der organisationalen Wissensbasis. Diese Veränderungsprozesse können als organisationales Lernen bezeichnet werden.

„Organisationales Lernen betrifft die Veränderung der organisationalen Wissensbasis, die Schaffung kollektiver Bezugsrahmen sowie die Erhöhung der organisationalen Problemlösungs- und Handlungskompetenz“. (Probst/Raub/Romhardt 2006: 23)

Wie aus den Beispielen ersichtlich, bezieht sich das organisationale Lernen auf die Aneignung von Erkenntnissen, Know-how, Verfahren und Praktiken jeder Art (vgl. Argyris/Schön 2002: 12 und Pieler 2003: 26). So ist in den Fachbereichen US nicht nur die gesetzeskonforme Rechtsanwendung Gegenstand des Lernens der Organisation, sondern insbesondere auch interne Abläufe und Verfahren, Verhaltensnormen, wie beispielsweise die Bürgerorientierung sowie die Nutzung der diversen Arbeitsinstrumente und Informationssysteme.

2.2 Handlungstheorien

In Institutionen des privaten und öffentlichen Sektors ist regelmässig festzustellen, dass die in den Speichermedien der Organisation festgehaltenen Weisungen und Regelungen in der Praxis nicht oder nur teilweise befolgt werden. Man spricht in diesen Fällen gemeinhin vom toten

Papier und der gelebten Praxis. Ist diese Differenz im Handeln der Unternehmungsleitung, welche die gewünschte Haltung offiziell artikuliert oder zumindest absegnet, festzuhalten, so kursiert rasch die Aussage, wonach die Leitung Wasser predige, jedoch Wein trinke. Es wird die fehlende Wahrnehmung einer Vorbildfunktion bemängelt.

Beispiel 4: Imaging der Einsprachen

Die gesamte Korrespondenz der steuerpflichtigen Personen wird den Sachbearbeitenden grundsätzlich als elektronische Kopien („Images“) zur Verfügung gestellt. Die Originale gelangen nicht zum Sachbearbeitenden, sondern werden nach dem zentral vorgenommenen Imaging vernichtet. Mit dieser Massnahme will die Steuerverwaltung einerseits den umfangreichen Aktenfluss einschränken und andererseits die Korrespondenz zwecks Sicherstellung einer möglichst hoch stehenden telefonischen Auskunftsbereitschaft für alle Mitarbeitenden vom Arbeitsplatz aus zugänglich machen. Dieses Prinzip und die entsprechenden Abläufe sind detailliert im OHB umschrieben und gelten auch für die Einsprachen. Letztere gehen bei der AVOR der Kreisverwaltung ein. Die im OHB verankerte offizielle Regelung sieht die umgehende Weiterleitung des Einspracheschreibens zur zentralen Imagingstelle vor. In den einzelnen Fachbereichen haben sich jedoch unterschiedliche Praxen entwickelt. Diese reichen von einer strikten Einhaltung der offiziellen Regelung über die Erstellung einer Hartkopie bei Eingang der Einsprache bis zur Weiterleitung des Einspracheschreibens zum Imaging erst nach Abschluss der Einspracheverarbeitung. Dieser Sachverhalt ist bekannt und hat eine intensive Auseinandersetzung mit den Themen Effizienz, Auskunftsbereitschaft und Dienstleistungsqualität ausgelöst. Die Diskussionen berühren dabei so grundlegende Werte wie Bürgerorientierung und Organisationsautonomie der einzelnen Kreisverwaltungen.

Das beschriebene Phänomen, wonach zwischen offizieller Vorgabe und effektivem Handeln oftmals Differenzen bestehen, ist bezüglich Auslösefaktoren, Hindernissen und Arten organisationalen Lernens von wesentlicher Bedeutung. Es rechtfertigt sich deshalb eine kurze wissenschaftstheoretische Einordnung dieser Sachverhalte:

Aufgrund der von Argyris/Schön vertretenen Handlungstheorien („theories in action“) entwerfen Individuen und Organisationen vor dem Hintergrund einer spezifischen Situation ihre Handlungen (Aktionen) im Hinblick auf ein gewünschtes Ergebnis und führen diese aus (vgl. Argyris/Schön 2002: 28). Zu unterscheiden sind dabei zwei Arten von Hand-

lungsentwürfen: Die ‚vertretenen Theorien‘ (‘espoused theory‘) und die ‚handlungsleitenden Theorien‘ (‘theory-in-use‘). Die vertretenen Theorien sind Ausdruck jener Ideen und Werte, nach denen die Mitglieder der Organisation ihr Handeln offiziell ausrichten. Ihnen liegen Leitbilder, Strategien, Ziele und Kultur zugrunde. Sie sind das Ergebnis einer Auseinandersetzung, die zum Konsens der Unternehmensleitung und weiterer handlungsbestimmender Führungskräfte führt. Sie stellen den offiziellen Bezugsrahmen dar, nach dem die Mitglieder der Organisation ihr Handeln ausrichten sollen und geben der Unternehmung ihre Identität. Handlungsleitende Theorien sind demgegenüber diejenigen Aktionsentwürfe, welche den tatsächlichen Handlungen zu Grunde liegen. Sie sind in jeder Aktivität stillschweigend enthalten und können von der offiziellen, vertretenen Theorie abweichen. Die handlungsleitenden Theorien sind nicht festgeschrieben, sondern sind den Mustern des interaktiven Verhaltens der Organisationsmitglieder zu entnehmen. Sie resultieren aus individuell oder kollektiv geteilten Erfahrungen und aus der Gegenüberstellung dieser Erfahrungen zum offiziellen Bezugsrahmen (vgl. Argyris/Schön 2002: 28 ff. und Probst/Büchel 1998: 24 f.). Allfällige Abweichungen zwischen vertretenen und handlungsleitender Theorie können die organisationalen Lernprozesse auslösen (vgl. Probst/Büchel 1998: 25 f. und Kapitel 2.5). Handlungsleitende Aktionstheorien sind zudem stärker als die vertretenen Theorien, wenn es darum geht, Verhalten zu erklären und zu ändern. Sind sie tabu oder sind die Themen unangenehm oder bedrohlich, können sie organisationale Lernprozesse vor allem im Bereich des Veränderungslernens behindern (vgl. Argyris/Schön 2002: 87 f. und Kapitel 2.7).

2.3 Arten des organisationalen Lernens

Ausgangspunkt der Konzeption des organisationalen Lernens ist im Sinne einer instrumentellen Betrachtungsweise der Ansatz, dass eine Organisation als zielgerichtetes, soziales System mit eigener, konstitutioneller Politik („Polis“) ihre Aufgaben im Zeitablauf messbar besser erfüllen soll (vgl. Argyris/Schön 2002: 19 und 26). Es geht mit anderen Worten darum, gewünschte Ergebnisse zu erzielen. Ansatzpunkt des Lernens können somit die optimierte Ausführung der Handlung, die diesen Handlung-

gen zu Grunde gelegten Ziele und Werte oder das Lernen selbst sein. Die neuere wissenschaftliche Literatur verwendet für diese drei Lernarten unterschiedliche Bezeichnungen (vgl. zu Übersicht Probst/Büchel 1998: 39). Im Folgenden werden die von Probst/Büchel (1998) verwendeten Begriffe Anpassungslernen, Veränderungslernen und Prozesslernen verwendet. Sie entsprechen den von Argyris/Schön als single-loop learning, double-loop learning und deutero-learning bezeichneten Typen.

2.3.1 Anpassungslernen

Beim Anpassungslernen geht es darum, die gesetzten Ziele, Normen und Werte am effektivsten zu erreichen (vgl. Argyris/Schön 2002: 37). Fokus des Lernens ist die Handlung, die zur Verwirklichung des gesetzten Zieles bzw. der bestehenden Normen und Werte führt.

Beispiel 5: Arbeitstechnik

Lernen der effektivsten und effizientesten Arbeitstechnik zur Erfüllung der vorgegebenen Produktions- und Qualitätsziele auf Basis der bestehenden Arbeitsinstrumente, Strukturen und vorgegebenen Verarbeitungsprozessen.

2.3.2 Veränderungslernen

Wesentliche Veränderungen in der Beziehung zwischen der Umwelt und der Organisation führen meist zu unvereinbaren Anforderungen und Konfliktsituationen. Derartige Problemlagen sind meist nur mittels einer Hinterfragung von organisationalen Normen, Werten, Prioritäten sowie Gewichtungen und mit einer Anpassung der Ziele lösbar. Diese werden zum Gegenstand des Lernprozesses. Als Folge dieser Umgestaltung ändert sich der Bezugsrahmen für die Mitarbeitenden der Organisation. Sie müssen ihre Verhaltens- und Denkmuster („Kognitive Landkarten“) anpassen und ändern. Da diese Muster tendenziell starr sind und oftmals durch defensive Routinen mit Betriebsblindheit als Folge aufgebaut wurden, ist dies ein schwieriger Prozess (vgl. Kapitel 2.7).

Beispiel 6: Kunden- und Bürgerorientierung

Die zunehmende Individualisierung und Ökonomisierung der Gesellschaft haben die traditionellen Legitimationsgrundlagen, wie Demokratie- und Legalitätsprinzip durch das Erfordernis der individuell-konkreten Wirkungsorientierung als zusätzliche Legitimationsebene ergänzt. Entscheidend auf dieser neuen Ebene ist die subjektive Wahrnehmung des Verwaltungshandels durch den Einzelnen (vgl. zum Ganzen: Felix 2003: 86 ff.). Die Steuerverwaltung ist von dieser Entwicklung besonders betroffen, da sie zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages auf die Erfüllung der umfassenden, gesetzlich verankerten Mitwirkungspflichten angewiesen ist (vgl. Kapitel 3.1.2.1). Das ‚richtige‘ Funktionieren der Steuerverwaltung, das aus dem persönlichen Kontakt mit Mitarbeitenden der Steuerverwaltung resultierende subjektive Empfinden einer ‚korrekten‘ Behandlung oder einfach nur die Erreichbarkeit und Zugänglichkeit der Behörden haben damit einen wesentlichen Einfluss auf die Qualität und das Ausmass der erfüllten Mitwirkungspflichten und somit Auswirkungen auf das Steuersubstrat und die Effizienz der Steuerverwaltung. Der Finanzdirektor des Kantons Bern hat dies im Rahmen des Projektes RSV 03 (vgl. Kapitel 3.1.2.3) erkannt und die Gewährleistung der Bürgerfreundlichkeit sowie die konsequente Behandlung der Steuerpflichtigen als prioritäre politische Zielsetzung vorgegeben (Bericht Massnahmeplanung 2004: 6). Vor diesem Hintergrund hat die Steuerverwaltung einen konsequenten Wandel von einer klassischen, hoheitlich agierenden Verwaltung hin zu einem modernen kundenorientierten Dienstleistungsbetrieb eingeleitet (vgl. Amschwand 2006: 14). Die erfolgreiche Umsetzung dieses Wandels setzt eine teils fundamentale Änderung des Rollenverständnisses, der Werthaltungen sowie der Verhaltensmuster vieler Mitarbeitender voraus. Solche Veränderungen und Anpassungen waren und sind Gegenstand eines konflikträchtigen und noch nicht abgeschlossenen Lernprozesses.

Die Komplexität der Problemstellungen sowie die Interaktionen und Interdependenzen der verschiedenen Organisationseinheiten kann dazu führen, dass eine durch Veränderungslernen hervorgebrachte Änderung von Zielen, Normen und Werten einer Einheit andere Abteilungen und Institutionen ihrerseits zu Anpassungen und damit zu Veränderungslernen zwingt. Es kann in diesen anderen Einheiten auch weitere bzw. andere Normen und Werte betreffen. Je zentraler die berührten Werte und Normen für das Unternehmen sind, umso stärker ist der Anpassungsbedarf bei den anderen Einheiten. Eine erfolgreiche Bewältigung des Problems setzt damit – wenn auch in unterschiedlichem Mass – die Bereit-

schaft dieser Einheiten zum Veränderungslernen voraus (vgl. Argyris/Schön 2002: 40 f.).

Beispiel 7: Gemeinden

Die in Beispiel 6 dargestellte Entwicklung führte zu einer kundenorientierten Anpassung verschiedener Verarbeitungsprozesse sowie zum Ausbau des Dienstleistungsangebotes der kantonalen Steuerverwaltung. Die bürgerorientierte Ausrichtung und die neuen Dienstleistungen erforderten von den Steuerbüros der Gemeinden nebst Anpassung ihrer Arbeitsabläufe auch eine vertiefte Auseinandersetzung mit der von der Steuerverwaltung vertretenen neuen Werthaltung und der strategischen Ausrichtung. Die 2001 erfolgte Einführung der auf dem Prinzip eines Fragebogens aufbauenden neuen Formulare sowie die neuen Abläufe hatten zudem im Vorlauf zur Steuergesetzrevision 2001 teils intensive politische Auseinandersetzungen über die Rolle der Gemeinde im Veranlagungsverfahren zur Folge. Sie führten schliesslich zur Abschaffung der Gemeindesteuerkommissionen.

2.3.3 Prozesslernen

Veränderungslernen hängt wesentlich von der Gestaltung der Lernprozesse und des Lernsystems ab (vgl. Argyris/Schön 2002: 43): Die Organisationsmitglieder müssen lernen zu reflektieren, zu analysieren und einen Sinnbezug herzustellen. Erst auf dieser Meta-Ebene ist es möglich, sich selbst zu thematisieren und sich selbst als Umwelt anderer sozialer Systeme zu verstehen (vgl. Probst/Büchel 1998: 37 ff.). Im Rahmen des Prozesslernens lernt die Organisation zu lernen. Es muss im Gegensatz zum Anpassungs- und Veränderungslernen nicht „etwas“ gelernt werden, sondern der Prozess des Lernens selbst steht im Vordergrund. Die Mitglieder einer Organisation sollen das Lernsystem entdecken und abändern können (vgl. Argyris/Schön 2002: 44).

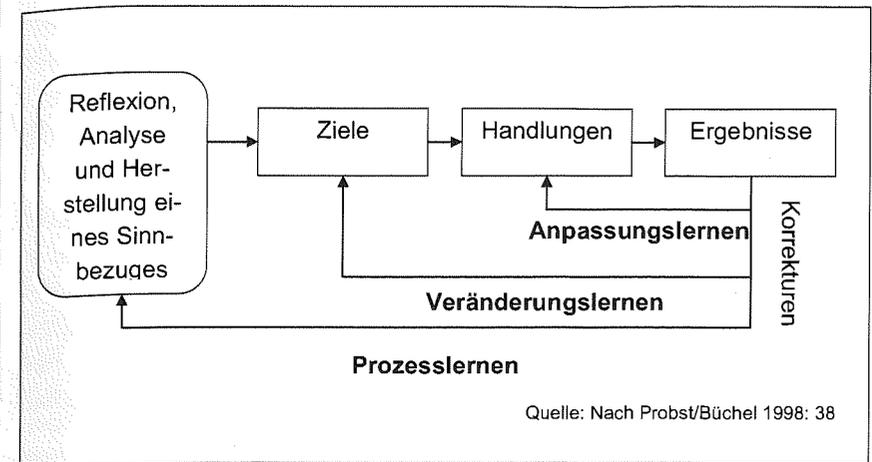


Abbildung 3: Lernarten

2.4 Vom individuellen zum organisationalen Wissen

Wie die Individuen entwickeln Organisationen über interaktive Prozesse kognitive Wissensstrukturen und verfügen über eine eigene kollektive Wissensbasis (vgl. Kapitel 2.1). Deren Aufbau, Überprüfung und allenfalls Anpassung erfordert, dass implizites und explizites individuelles Wissen kollektiviert und durch die Organisation ihren Mitgliedern zur Verfügung gestellt werden kann.

Dieser Prozess des Verfügbarmachens kann in vier Schritten dargestellt werden. Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf dem von Thom/Ritz (2006) zusammengefassten Modell zum Wissensmanagement von Ikujiro Nonaka (vgl. Thom/Ritz 2006: 157 f.), dem von Probst/Büchel (1998) dargestellten Modell der Transformationsbrücke zwischen individuellem und organisationalem Lernen (vgl. Probst/Büchel 1998: 22 ff.) sowie den Ausführungen von Thom/Wenger (2000) zum Kreislauf des organisationalen Lernens (vgl. Thom/Wenger 2000: 27 ff.).

In einem *ersten Schritt* wird implizites Wissen sozialisiert, d.h. Individuen lernen von einander, ohne dass dabei das Wissen zwingend explizit ge-

macht wird („learning by doing“). Individuell verankertes Wissen wird anderen Organisationsmitgliedern, nicht jedoch einer grösseren Gruppe oder der Organisation selbst zugänglich gemacht. Das Lernen bleibt individuell. Voraussetzung für diesen Schritt ist eine konsensuelle Verständigung bzw. Kommunikation.

In einem *zweiten Schritt* wird das sozialisierte Wissen einer grösseren Gruppe zugänglich gemacht und zu diesem Zweck in explizites Wissen umgewandelt. Das individuelle Wissen wird externalisiert und artikuliert. Damit dies geschehen kann, muss das Wissen nicht nur kommuniziert werden, sondern auch transparent gemacht werden. Es ist nun nicht mehr auf einzelne Individuen zurückführbar. Die Transparentmachung setzt ein materielles Speichermedium voraus.

Die Sozialisierung und Kollektivierung des Wissens bilden die Ausgangsbasis für organisationales Lernen (vgl. Pieler 2003: 110). Der Übergang zum nächsten Schritt, der Integrierung, stellt den eigentlichen Brückenschlag zum organisationalen Lernen dar (vgl. Probst/Büchel 1998: 23 f.).

In Form eines Integrationsprozesses findet in einem *dritten Schritt* der Brückenschlag vom individuellen zum organisationalen Lernen statt. Das kollektiviert, transparent gemachte Wissen wird im Rahmen eines kollektiven Verhandlungsprozesses mit dem Wissensreservoir der Organisation verknüpft. Es kommt zu einer Kombination vom expliziten, kollektivierten auf individueller Erfahrung und Erkenntnissen beruhendem Wissen mit den in der Organisation gespeicherten Wissensbeständen. Das im zweiten Schritt transparent gemachte Wissen wird nun standardisiert und mit der Organisation verknüpft. Gleichzeitig muss das Wissen adressatengerecht und konkret, d.h. in der Praxis anwendbar sein. Es muss zudem hinreichend allgemein sein, um breit angewendet werden zu können (vgl. Pieler 2003: 111). Das Lernen in diesem dritten Schritt ist organisational, weil das Lernen in der Organisation verankert wird, sei es in den Köpfen ihrer Mitglieder oder in den materiellen Wissensspeichern der Organisation (vgl. Argyris/Schön 2002: 31 f. und Kapitel 2.6).

Schliesslich wird das nun integrierte Wissen in einem *vierten Schritt* internalisiert: Basierend auf dem integrierten Wissen und in dessen Anwendung machen die Mitglieder der Organisation neue Lernerfahrungen, welche wiederum implizites Wissen generieren können. Der Schritt der Internalisierung ist entscheidend für die laufende Erzeugung und Entwicklung neuen sowie für die Überprüfung bestehenden Wissens und einer allfälligen erneuten Anpassung oder Aufhebung. Durch die auf diese Weise erfolgte Rückkoppelung kommt zum Ausdruck, dass es sich beim organisationalen Lernen um einen zyklischen Prozess handelt. Neues wird mit Bekanntem in Verbindung gebracht, wodurch neue Erkenntnisse und Lernerfahrungen gemacht, diese wiederum sozialisiert, kollektiviert und integriert werden können. Die Herausforderung für die Unternehmung ist es, diesen Zyklus in Gang zu halten (vgl. Pieler 2003: 112).

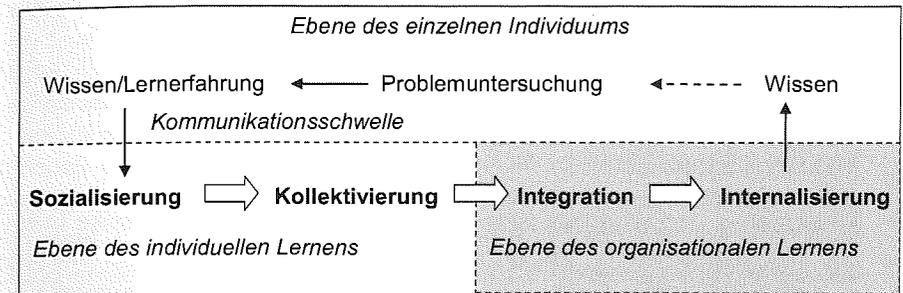


Abbildung 4: Kreislauf von individuellem und organisationalem Wissen

Beispiel 8: Kreislauf organisationalen Lernens

Ein Sachbearbeiter wird im Rahmen einer konkreten Fallbearbeitung mit der Frage konfrontiert, ob Anwalts- und Prozesskosten aus Nachbarstreitigkeiten steuerlich abziehbar sind. Er diskutiert diese Frage in der Pause mit einer Kollegin. Die Fragestellung wird damit sozialisiert. Sie sind sich uneinig und beschliessen, die Frage an der nächsten Teamsitzung unter dem Traktandum ‚Verschiedenes/ERFA‘ einzubringen. Auch die dort geführten Diskussionen führen zu keiner klaren Meinungsbildung, weshalb die Teamleitende beschliesst, das Thema an der nächsten Sitzung der Teamleitenden mit dem Bereichsleiter einzubringen. Auch hier besteht keine Einigkeit, die Frage kann nicht abschliessend beantwortet werden. Die Diskussion in den beiden Sitzungen kann als Kollektivierungsprozess qualifiziert werden. Die Fragestellungen und die verschiedenen individuellen Fachmeinungen

zum Thema sind dem ganzen Bereich durch Aufnahme in den jeweiligen Protokollen transparent gemacht worden. Es ist aber nach wie vor unklar, was nun eigentlich gilt. Indem der Bereichsleiter die Frage in das Fachgremium AGUS einbringt und diese dort zur Diskussion stellt, leitet er den eigentlichen Brückenschlag zur Integration ein. Die im Gremium vertretenen Bereichsleiter und die Vertreter der Rechtsabteilung diskutieren das Thema anhand des konkreten Falles. Sie kommen zum abschliessenden Ergebnis, dass die Prozess- und Anwaltskosten dann abzugsfähig sind, wenn sie direkt zur Werterhaltung des Grundstückes beitragen. Sie beschliessen diese Formulierung in die internen Fachweisungen aufzunehmen. Für den konkreten Fall sei dies gegeben, da sich die Baubeschwerde auf jene die Aussicht auf See und Alpen versperrenden Pläne zu einer Gebäudeerhöhung beziehe. Die allgemein gehaltene Formulierung wird in die im Intranet greifbaren Fachweisungen aufgenommen und via Protokolle den Mitarbeitenden kommuniziert. Mit dieser Massnahme wird der Schritt der Integration abgeschlossen. Die Mitarbeiter wenden dieses Wissen nun an. Dabei stellt sich einer Mitarbeitenden die konkrete Frage, ob die Prozesskosten im Zusammenhang mit dem Bellen des Nachbarhundes abziehbar seien. Es ist ihr unklar, ob das nächtliche Bellen den Wert des Grundstückes in massgebender Weise beeinträchtigt und damit die Voraussetzungen für die steuerliche Geltendmachung der Prozesskosten erfüllt sind. Sie diskutiert diese Frage mit ihrem Kollegen in der Kaffeepause. Mit der Internalisierung und Rückkoppelung ist der Lernzyklus abgeschlossen bzw. ein neuer Zyklus initiiert.

Individuelles und organisationales Lernen stehen auf diese Weise in einer Wechselbeziehung zueinander. Das individuell erworbene Wissen und die individuellen Erfahrungen bilden die Basis für das organisationale Lernen. Das organisationale Wissen wiederum prägt in Form einer Rückkoppelung das individuelle Lernen (vgl. Argyris/Schön 2002: 27). Im Gegensatz zum individuellen Lernen, wo individuelle Motive, Werthaltungen und Bedürfnisse im Vordergrund stehen, ist organisationales Lernen durch kollektive Rationalität und den kollektiven Bezugsrahmen gekennzeichnet. Im Vordergrund stehen überpersönliche Erfahrungswelten und kollektiv verbindliche Entscheidungsverfahren (vgl. Probst/Büchel 1998: 21). Individuelle Lernprozesse werden erst dann organisational, wenn die Entscheidungsträger der Organisation am entsprechenden Denken und Handeln interessiert sind. Eine Organisation lernt nur dann, wenn ihre Mitglieder *für sie* lernen (vgl. Argyris/Schön 2002: 26). Umgekehrt findet organisationales Lernen nur dann statt, wenn die Individuen bereit sind, ihre Erkenntnisse der Organisation zugänglich zu machen und in

einen Aushandlungsprozess einzubringen. Kommunikation, Transparenz und Integration sind somit eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass das individuelle Wissen der Organisation und ihren Mitgliedern zur Verfügung gestellt werden kann (vgl. Probst/Büchel 1998: 21).

2.5 Auslöser der organisationalen Lernprozesse

Der Typisierung liegt die in Kapitel 2.2 dargestellte Aktionstheorie zugrunde. Danach wird in einer bestimmten Situation ein gewünschtes Ergebnis (Ziel) formuliert. Dieser Zielsetzung liegen Wertvorstellungen, Strategie und grundsätzliche Annahmen über die interne und externe Umwelt zugrunde. Anschliessend wird eine Handlung (Aktion) geplant und durchgeführt, was in einem Ergebnis resultiert. Stimmen Ergebniserwartung und Ergebnis nicht überein, so wird das Ziel nicht erreicht. Diese unerfüllte Erwartung löst einen Lernprozess aus. Voraussetzung ist allerdings, dass die Differenz zwischen erwartetem und eingetretenem Ergebnis frühzeitig erkannt, im besten Fall sogar antizipiert wird. In diesem Zusammenhang unterscheidet Pieler (2003), basierend auf dem Modell des organisationalen Verfalls von W. Weitzel und E. Jonnson, verschiedene sich an der Leistung der Unternehmung referenzierende Phasen. Das Modell zeigt dabei, dass die Rückkehr zur erwarteten Leistung umso schwieriger wird, je später der produktive Lernprozess einsetzt (vgl. Pieler 2003: 17 f.). Im Idealfall bedingt dies die Suche nach innovativen Lösungen und die Hinterfragung bestehender Lösungen zu einem Zeitpunkt, in welchem die Unternehmung die Leistungen unverändert erwartungsgemäss erbringt. Dies setzt die Bereitstellung entsprechender Ressourcen voraus, d.h. es bedingt eine Handlungsfähigkeit der Organisation, die nicht völlig im Tagesgeschäft aufgeht (sog. „organisational slack“, vgl. Probst/Büchel 1998: 50). In den meisten Fällen wird aber organisationales Lernen erst in einer Phase ausgelöst, in welcher die Diskrepanz zwischen Erwartung und Ergebnis spür- und sichtbar wird und Unbehagen auslöst. Typische Anzeichen solcher Krisen sind Unzufriedenheit von Mitarbeitenden, Konflikte und Stress. Generell begünstigt Personalwechsel eine frühzeitige Hinterfragung von Bestehendem. Ebenso positiv beurteilt werden Personalentwicklungsmassnahmen wie in- und externe Weiterbildungen, Praktika, Job-Rotationen oder die

Umformung von Arbeitsbeziehungen wie beispielsweise durch Funktionswechsel und neue Teamzusammensetzungen (vgl. Probst/Büchel 1998: 52).

Beispiel 9: Beförderungen, Funktionswechsel und Arbeitsortwechsel

Die an erfolgreich absolvierte in- und externe Weiterbildungsanforderung verknüpfte Beförderung gut qualifizierter Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen US zu Sachbearbeitern und später zu Experten des Fachbereichs Unternehmensbesteuerung haben in diesen Fachbereichen wesentliche und produktive Lernprozesse hinsichtlich spezifischer Fachprobleme, aber auch hinsichtlich von Arbeitstechniken und -abläufen ausgelöst. Ähnliche Wirkungen waren aus dem Funktionswechsel von Sachbearbeitern Inkasso zu Sachbearbeitern US oder durch steuerverwaltungsinterne Abteilungswechsel bei unveränderter Funktion zu beobachten.

Die Steuerverwaltung des Kantons Bern hat in den letzten Jahren mittels verschiedener Massnahmen eine frühzeitige Erkennung von Lernbedarf gefördert. Neben der im Beispiel 9 erwähnten Förderung der personellen Durchlässigkeit zwischen Fachbereichen und Abteilungen wurde 2005 bis auf Bereichsebene die Balanced Score Card (BSC) eingeführt, welche mittels einer ausgewogenen Führungsperspektive eine effektive Unternehmenssteuerung erlaubt (vgl. Thom/Ritz 2006: 182 f. sowie Fehr 2005). Für den Fachbereich US von besonderer Bedeutung ist die seit 2005 operative Qualitätssicherung, die eine systematische Auswertung von Fehlern sowohl auf Stufe Mitarbeitende wie auch auf Stufe Organisationseinheit, und damit die frühzeitige Erkennung von Aus- und Weiterbildungsbedarf, erlaubt.

Des Weiteren hat die Steuerverwaltung 2005 eine umfassende Bürger- und Expertenbefragung durchgeführt (vgl. Kanton Bern 2006a und Kanton Bern 2006b). Nach einer steuerverwaltungsspezifischen Personalbefragung im Jahr 2003 führte der Kanton Bern 2006 zudem eine kantonsweite Personalbefragung durch, der die Steuerverwaltung detaillierte Erkenntnisse bis auf Abteilungsstufe entnehmen kann (vgl. auch Kanton Bern 2007b). Solche Befragungsergebnisse stellen eine systematisierte und anonymisierte Rückkoppelung der individuellen Ebene dar und kön-

nen so in den Lernkreislauf einfließen und bei unerwarteten Ergebnissen Lernprozesse auslösen.

Ungeachtet dieser positiven Beispiele wurden auch in der Steuerverwaltung des Kantons Bern die grossen Lernprozesse durch externen Veränderungsdruck und durch Leistungseinbussen ausgelöste Krisen initiiert. Zu erwähnen ist insbesondere der Übergang zur einjährigen Gegenwartsbemessung (siehe Beispiel 10) sowie der im Jahr 2003 seitens des Finanzdirektors vor dem Hintergrund von Leistungseinbussen sowie medialem und politischem Druck ausgelöste Review der Steuerverwaltung (RSV 03, vgl. dazu Kapitel 3.1.2.3).

2.6 Träger des organisationalen Lernens

Organisationen können Gelerntes aufnehmen. Träger organisationalen Lernens sind einerseits Personen und andererseits künstliche Speichersysteme. Durch die Verbindung und Speicherung des Wissens wird dieses zum überdauernden, replizierbaren Wissen der Organisation.

Als künstliche Speichersysteme zu nennen sind insbesondere Datenbanken sowie die im Intranet zur Verfügung gestellten Informationen und Daten. Ein Teil des in künstlichen Speichersystemen gespeicherten Wissens lässt sich jedoch nicht direkt abrufen. Es manifestiert sich in Akten, Abläufen, Strukturen, Arbeitsinstrumenten, EDV-Programmen usw. (vgl. Argyris/Schön 2002: 31 und Pieler 2003: 26 sowie Beispiel 1). Diese Speichersysteme verwahren Zusammenhänge und Arbeitsabläufe, spiegeln Führungsgrundsätze und Werthaltungen wider und legen so Handlungsmuster der einzelnen Organisationsmitglieder fest (vgl. Probst/Büchel 1998: 19).

Neben den einzelnen Individuen sind insbesondere auch Gruppen aller Art Träger organisationalen Wissens: Teams, Arbeits- und Projektgruppen, aber auch inoffizielle Gruppen wie beispielsweise Lerngruppen oder Kaffeegemeinschaften speichern in ihren Köpfen Wissen. Das Wissen wird in diesen Fällen bereits kollektiviert, jedoch noch nicht integriert.

Das ‚Gedächtnis der Organisation‘ entsteht erst aus der Verbindung dieser verschiedenen Träger zu einem sozialen System (vgl. Probst/Büchel 1998: 63 ff.). Häufiges Problem ist die getrennte Verantwortung für die unterschiedlichen Wissensträger. So wird oftmals die Informatik für den Aufbau und die Pflege der Daten- und Informationsseite verantwortlich erklärt. Die Personalentwicklung ist ihrerseits für die Vermittlung der individuellen Fähigkeiten verantwortlich. Eine solche Trennung birgt das Risiko fehlender Koordination. Das beste Informationssystem bleibt wirkungslos, wenn die Mitarbeitenden nicht über die Fähigkeit verfügen, diese Systeme und die darin angebotenen Informationen zu nutzen und in ihre Alltagsarbeit einfließen zu lassen (vgl. Probst/Raub/Romhardt 2006: 17). In der Steuerverwaltung ist die Trennung zwischen der Informatikabteilung und den für die Inhalte verantwortlichen Stellen grundsätzlich geregelt. Es bestehen aber immer wieder Abgrenzungsprobleme zwischen inhaltlich relevanten Anpassungen und rein redaktionellen bzw. kosmetischen Korrekturen. So können beispielsweise Anpassungen des Veranlagungssystems E-VAS von vermeintlich rein technischer Natur unerwartete Auswirkungen auf die Produktivität und Arbeitstechnik der Fachbereiche oder auf die Kunden haben. Ein weiteres Problem besteht in den verschiedenen Zuständigkeiten und der damit notwendig werdenden Koordination der verschiedenen Führungs- und Fachgremien sowie Benutzerausschüssen (vgl. Kapitel 3.2). Obwohl das Genehmigungs- und Freigabeverfahren grundsätzlich geregelt ist, entstehen hier immer wieder Kompetenzkonflikte und Doppelspurigkeiten. So bereitet beispielsweise die Abgrenzung zwischen rein fachspezifischen Themen und geschäftspolitischen Themen unverändert Schwierigkeiten. Die reibungslose, zielorientierte Zusammenarbeit dieser Gremien ist aktuell Gegenstand eines Lernprozesses.

2.7 Hindernisse produktiven, organisationalen Lernens

In Kapitel 2.5 wurde festgehalten, dass häufig Krisen Auslöser organisationalen Lernens sind. Dennoch zeigen verschiedene Untersuchungen, dass Unternehmungen oftmals auf klar erkannte Leistungsdefizite nicht effektiv zu reagieren vermögen (vgl. Pieler 2003: 17 ff.). Der Organisation fehlt in diesen Fällen offensichtlich die Fähigkeit zu produktivem Ler-

nen. Der Grund liegt im Wesentlichen darin, dass Lernen auch die Fähigkeit zum Verlernen voraussetzt. Diese Fähigkeit wird durch so genannte defensive Routinen oft eingeschränkt.

2.7.1 Die Notwendigkeit des Lernens

Lernen bedeutet den Erwerb neuer Fähigkeiten und Kenntnisse, die bisher zur Problemlösung angewendet wurden, also den Erwerb neuen Wissens. Es bewirkt eine Veränderung der Verhaltens- und Denkmuster. Damit dies möglich ist, müssen das bestehende Wissensreservoir und die ihm zugrunde liegenden langjährigen Erfahrungen und kognitiven Muster in Frage gestellt werden. Dieser Prozess heißt Verlernen (vgl. Probst/Büchel 1998: 73). Neue, das tatsächliche Verhalten bestimmende handlungsleitende Theorien können deshalb nur dann gebildet werden, wenn die alten Denkweisen aufgegeben werden. Das Lernen der neuen Werte, Normen und Denkmuster setzt das Erkennen und Einsehen des Veränderungsbedarfs sowie die Löschung bisheriger Denk- und Verhaltensmuster voraus. Der Veränderungsbedarf muss deshalb den Mitarbeitenden zuerst im Rahmen eines Lernprozesses nachgewiesen werden. Ist dies gelungen, so müssen die Mitarbeitenden ihre bisherigen Routinen sowie Denk- und Verhaltensmuster verlernen. Der Prozess des Veränderungslernens besteht deshalb aus der Hinterfragung von organisationalen Normen und Werten sowie der Restrukturierung dieser in einem neuen Bezugsrahmen (vgl. Argyris/Schön 2002: 36 und Probst/Büchel 1998: 36f.).

Beispiel 10: Systemwechsel

Mit der Steuergesetzesrevision 2001 wechselte das zeitliche Bemessungssystem von der zweijährigen Vergangenheitsbemessung zur einjährigen Gegenwartsbemessung. Um den durch diesen Wechsel bestehenden Mehraufwand bewältigen zu können, wurde eine gänzlich neue Informatiklösung („E-VAS“) entwickelt, welche viele Prüfungsarbeiten mittels einer komplexen Plausibilitätenregelung automatisierte (vgl. auch Beispiel 1). Die Sachbearbeiter haben neu nicht mehr die ganze Steuererklärung zu prüfen, sondern lediglich noch einzelne, vom System vorgegebene Ziffern. Das System verkörpert damit eine gänzlich neue Arbeitsphilosophie. Die Verantwortung für die korrekte Veranlagung wird neu zwischen dem Sachbearbeitenden und dem System geteilt und sein Ermessensspielraum wird

durch Systemvorgaben zu Gunsten von mehr Effizienz und Einheitlichkeit im Vergleich zu früher eingeschränkt. Zudem werden Routinearbeiten durch das System übernommen und die Arbeit ist stark bildschirmorientiert, was zu steigenden Anforderungen und zu erhöhten Belastungen der Mitarbeitenden führt. Auf der anderen Seite werden den Sachbearbeitenden mehr und bessere Informationen zur Verfügung gestellt, was eine insgesamt qualitativ bessere Prüfung der Steuererklärung bzw. der vorgegebenen Ziffern erlaubt: Ein effektives und effizientes Arbeiten mit dem damals neuen System erforderte von den Mitarbeitenden nebst dem Vertrauen in dessen Funktionstüchtigkeit vor allem eine Abkehr vom bisherigen Verständnis, wonach der Sachbearbeitende die gesamte Steuererklärung prüft und für das Gesamtergebnis alleinverantwortlich ist. Die Anpassung der handlungsleitenden Theorien an die in E-VAS verankerte vertretene Handlungstheorie bedingten einen Lernprozess, dessen Hauptherausforderung nicht in der komplexeren Systemhandhabung, sondern in der Aufgabe bestehender Wertvorstellungen sowie Denk- und Handlungsmuster lag. Bevor die neuen kognitiven Muster übernommen werden konnten, mussten also die alten Vorstellungen in Frage gestellt und aufgegeben werden. Dieser Verlernprozess führte – verstärkt durch die üblichen Kinderkrankheiten des neuen Systems – in den ersten Jahren zu starken Verunsicherungen und Widerständen, welche die Produktivität der Steuerverwaltung wesentlich beeinträchtigten.

2.7.2 Lernhindernisse

Der in Beispiel 10 geschilderte Sachverhalt wirft interessante Fragen auf: Jedem Mitarbeitenden der Fachbereiche US war grundsätzlich klar, dass durch den Wechsel des zeitlichen Bemessungssystems Handlungsbedarf angezeigt war. Spätestens nach der Inbetriebnahme des Systems E-VAS war es zudem offensichtlich, dass eine Rückkehr zur bisherigen Arbeitsweise ausgeschlossen war. Dennoch war die Verhaltensänderung für einen bedeutenden Teil der Mitarbeitenden der Fachbereiche US eine langwierige und beschwerliche Angelegenheit, welche nicht zuletzt auch seitens der Führung viele Ressourcen band. Weshalb?

Argyris/Schön (2002) erklären dies mit der Tendenz des Menschen zur Entwicklung defensiver Muster (vgl. Argyris/Schön 2002: 101 ff.): Danach bewirken unangenehme oder bedrohliche Situationen individuelles Abwehrverhalten. Unklarheiten sowie Unsicherheiten, verstreute und zurückgehaltene Informationen, fehlende Diskutierbarkeit wichtiger Fragen sowie Widersprüche und Unvereinbarkeiten führen auf Ebene des einzelnen Mitarbeitenden zur Bildung handlungsleitender Theorien, die auf

Unsicherheiten und Irrtümern beruhen. Die Folge davon sind Tabuisierungen, was im Sinne eines Teufelskreises zu noch mehr irrtumsgestützten Verhaltensweisen führt. Aus dieser Situation entwickeln die Individuen defensive Denk- und Handlungsmuster. Aufgrund ihrer Isoliertheit sind diese öffentlich nicht überprüfbar bzw. stehen im Rahmen des organisationalen Lernkreislaufes nicht zur Verfügung. Bedingung für das Funktionieren dieses Kreislaufes ist jedoch, dass die Mitarbeitenden bereit sind, ihre Erkenntnisse der Organisation zugänglich zu machen und in einen Aushandlungsprozess einzubringen (vgl. Probst/Büchel 1998: 21 und Kapitel 2.4).

Ohne diesen Aushandlungsprozess prägen die jeweiligen individuellen defensiven Verhaltensmuster die generelle Sichtweise der Gruppen. Diese prägen die Beziehungen zwischen formellen und informellen Gruppen und führen zu Konflikten. Die Gruppenkonflikte verstärken das individuelle Abwehrverhalten, was wiederum die Gruppensichtweise prägt. Es bilden sich defensive Routinen heraus, die in erster Linie dazu dienen, sowohl Individuen wie auch Gruppen innerhalb der Organisation vor unangenehmen und bedrohenden Situationen zu bewahren (vgl. Probst/Büchel 1998: 76).

Argyris/Schön (2002) zeigen anhand einer Falluntersuchung auf, wie stark die individuellen Verhaltensmuster und die organisationale Verhaltenswelt die Lernsysteme prägen (vgl. Argyris/Schön 2002: 81 ff.): Die im Verhalten eingebetteten handlungsleitenden Aktionstheorien entscheiden darüber, was thematisiert bzw. diskutiert wird und was tabu ist. Die Autoren zeigen auf, wie Tabuisierungen dazu führen, dass die echten Ursachen des Problems, wie z.B. unangepasste Zielvorgaben oder Werthaltungen, nicht angegangen werden. Stattdessen versuchen die Organisationsmitglieder Lösungen zu finden, die für die aktuelle Organisationskultur und –strategie annehmbar sind. Die defensiven Routinen werden im Sinne eines defensiven Lernens zunehmend perfektioniert und zementiert. Probst/Büchel (1998) bezeichnen solche auf defensiven Mustern beruhende Lernprozesse als ‚beschränkte Lernsysteme‘ (vgl. Probst/Büchel 1998: 74).

Verschiedene Punkte können die Auslösung defensiver Faktoren verstärken. Dazu zählt insbesondere eine ungenügende Informationsverarbeitungskapazität. Entsprechende Hindernisse können durch Organisationsstrukturen entstehen, aber auch durch eine von einer bestimmten Führungsdoktrin geprägten Informationsselektion oder durch die Tendenz des Menschen, unstimmgige bzw. unbequeme Informationen zwecks Stillung des Harmoniebedürfnisses zurückzuhalten bzw. nicht weiterzugeben (vgl. Probst/Büchel 1998: 78 f.). All diesen Faktoren ist gemein, dass sie zu Informationsdissonanzen führen, welche im Falle bedrohlicher oder unangenehmer Situationen zu Unsicherheiten führen und damit defensive Muster fördern. In der Literatur findet sich in diesem Zusammenhang eine ganze Reihe Beispiele von Lernhindernissen. Pieler (2003) erwähnt beispielsweise Faktoren wie die Konzentration auf das Unwesentliche, Perfektionismus, das Festhalten an Fehlentscheidungen, die Neigung zur Selbstbestätigung und Selbstüberschätzung, Kontrollillusionen oder das Verharren im Bewährten (vgl. Pieler 2003: 27 ff.). Argyris/Schön (2002) nennen letzteren Faktor ‚Kompetenzfallen‘, welche darauf beruhen, dass vergangene Erfolge dazu verleiten, in vertrauten Denk- und Handlungsmustern zu verharren. Sie stellen zudem fest, dass aufgrund eines zeitlich engen Zusammenhanges zweier Ereignisse fälschlicherweise oftmals eine Kausalität angenommen wird und die Entscheidungsträger ihr Handeln darauf abstützen bzw. die Richtigkeit der bewährten Verhaltensmuster damit rechtfertigen. Sie bezeichnen dieses irrtumsgestützte Verhalten als ‚abergläubisches Lernen‘ (vgl. Argyris/Schön 2002: 34).

Letztlich sind aber alle diese Beispiele von Lernhindernissen nach der hier vertretenen Auffassung als eine Erscheinung individueller und kollektiver defensiver Zyklen interpretierbar. Gemeinsamer Nenner ist die meist unbewusste Unterdrückung, Selektion oder Fehlinterpretation von Informationen, was im Ergebnis zu Unklarheiten, Unsicherheiten und Irrtümern führt. Dadurch werden in unangenehmen Situationen die Bildung oder Verstärkung defensiver Routinen begünstigt. Kommunikation und Transparenz im Sinne einer guten Informationsqualität sind deshalb Schlüsselfaktoren für deren Abbau und Verhinderung.

2.8 Zusammenfassung

Organisationen wie die Steuerverwaltung entwickeln eigene Aktionsmuster. Sie sind lernfähig und können damit Wissen entwickeln, überprüfen, anpassen und aufgeben.

Beim organisationalen Lernprozess handelt es sich um einen zyklischen Ablauf, in welchem das Individuum Wissen Einzelnen zur Verfügung stellt (Sozialisierung), das anschliessend grösseren Gruppen zugänglich (Kollektivierung) und in der Folge im Rahmen eines Aushandlungsprozesses standardisiert und transparent gemacht wird (Integration). Der Schritt von der Kollektivierung zur Integration ist der eigentliche Brückenschlag zum organisationalen Lernen: Das auf individueller Ebene vorhandene Wissen wird in die kognitiven Aktionsmuster der Organisation integriert und bestimmt fortan ihr Handeln mit. Die Internalisierung, d.h. die Verinnerlichung des Organisationswissens auf der individuellen Ebene schliesst den Zyklus in Form einer Rückkoppelung ab.

Für die Erfüllung ihres gesetzlichen und politischen Auftrages ist es wesentlich, dass die Steuerverwaltung den Lernbedarf möglichst früh erkennt und den Lernprozess rechtzeitig in Gang setzt. Die Auslösung erfolgt meist durch Veränderungsdruck von aussen sowie durch Krisen. Die Steuerverwaltung kann aber einen frühzeitigen Auslösezeitpunkt durch verschiedene Massnahmen positiv beeinflussen. Der organisationale Lernerfolg hängt wesentlich von der Fähigkeit zum Verlernen und von der Durchbrechung und Verhinderung defensiver Routinen ab, welche als Folge von Wissens- und Informationsdefiziten in Verbindung mit unangenehmen und bedrohlichen Lagen entstehen. Das durch solche Situationen initiierte individuelle und kollektive Abwehrverhalten verstärkt sich bei fehlender Einflussnahme im Sinne eines Teufelskreises von selbst. Für die Steuerverwaltung, ihre Abteilungen und Fachbereiche ist es erfolgsrelevant, den organisationalen Lernzyklus in Gang zu halten, indem sie Lernbarrieren abbauen und produktives, rechtzeitiges organisationales Lernen fördern. Das in diesem Prozess erworbene neue Wissen wird im ‚Gedächtnis‘ der Organisation, einem sozialen System bestehend aus dem Zusammenwirken von menschlichem Erinnerungsver-

mögen sowie impliziten und expliziten technischen Speichersystemen aufbewahrt und zur Verfügung gestellt.

3

BEZUGSRAHMEN

Das vorliegende Kapitel bezweckt die Verbindung der in Kapitel 2 gewonnenen wissenschaftlichen Erkenntnisse zum organisationalen Lernen mit den Gegebenheiten der Steuerverwaltung des Kantons Bern bzw. ihren Fachbereichen US (vgl. zum Instrument des Bezugs- und Entscheidungsrahmens Kapitel 1.2). Dazu werden die Bedingungsgrößen umschrieben und daraus abgeleitet die Hypothese eines Wirkungsmodells des organisationalen Lernens sowie direkt beeinflussbare Handlungsgrößen (unmittelbare Aktionsparameter) entwickelt. Diese Handlungsgrößen werden mittels Fragestellungen und Indikatoren operationalisiert.

3.1 Externe Bedingungsgrößen

Die Steuerverwaltung unterliegt verschiedenen für das organisationale Lernen relevanten externen Bedingungsgrößen, welche das organisationale Lernen beeinflussen. Auf diese Größen hat die Steuerverwaltung langfristig keinen Einfluss, obwohl sie sich im Laufe der Zeit ändern. Zu unterscheiden sind generelle Bedingungsgrößen politisch-rechtlicher, sozio-kultureller, wirtschaftlicher und technologischer Natur sowie problemspezifische Bedingungsgrößen andererseits, welche in direktem Zusammenhang mit dem organisationalen Lernen in der Steuerverwaltung zusammenhängen (vgl. Ritz 2003: 199 f.). Nachfolgend werden die externen Bedingungsgrößen im Sinne einer kompakten Darstellung zusammengefasst erläutert.

3.1.1 Generelle externe Bedingungsgrößen

3.1.1.1 Regierungs- und Verwaltungsreform des Kantons Bern

Die klassischen, auf den Überlegungen von Max Weber zur Bürokratie beruhenden Verwaltungsstrukturen sind durch die gesellschaftlichen Veränderungen zunehmend unter Druck geraten. Das Umfeld, in welchem sich die Verwaltungen heute bewegen, ist gekennzeichnet durch vermehrte Pluralisierung, Individualisierung, Ökonomisierung, Mobilität und Flexibilität. Diese Tendenzen und der damit verbundene Wertewan-

del beeinflussen sowohl die Mitarbeitenden wie auch die Leistungsempfänger des öffentlichen Sektors (vgl. Thom/Ritz 2006: 6 f.).

Vor diesem Hintergrund wird unter dem Namen "Neue Verwaltungsführung NEF 2000" im Kanton Bern seit 1994 ein grosses Regierungs- und Verwaltungsreformprojekt durchgeführt. Stossrichtung des Projekts ist einerseits die Stärkung der Handlungsfreiheit und des Gestaltungsspielraums des Grossen Rates, des Regierungsrates und der Verwaltung in ihren Zuständigkeitsbereichen und andererseits eine vermehrte Ausrichtung der Tätigkeit in Politik und Verwaltung auf Qualität und Wirkungen. Das Projekt will die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der bernischen Kantonsverwaltung umsetzen. Hauptziele von NEF 2000 sind Führungsorientierung, Leistungsorientierung, Wirkungsorientierung und Kostenorientierung (Kanton Bern 2007a).

3.1.1.2 Personalrecht und Personalleitbild

Die Umsetzung dieser Zielsetzungen sowie Ressourcenknappheit und Kostendruck erfordern von der Verwaltung mehr Flexibilität und Prozessorientierung. Die Wertschöpfung der Verwaltung wird zunehmend wissensbasiert. Qualität und Beweglichkeit des Personalmanagements nimmt aus diesen Gründen an Bedeutung zu (vgl. Lienhard 2005: 90 f. mit weiterführenden Hinweisen). Im Verlaufe verschiedener Teilrevisionen hat der Kanton Bern sein Personalrecht an die neuen Anforderungen der Reform punktuell angepasst, so insbesondere durch die Abschaffung des Beamtenstatus und der Einführung des Leistungslohnes in den 90er Jahren. Per 1. Juli 2005 erneuerte er schliesslich in Form einer Totalrevision sein Personalrecht, welches inzwischen per 1. Januar 2007 erneut punktuell angepasst wurde. Mit dem neuen Personalrecht verfolgt der Kanton Bern unter anderem die Schaffung weiter entwickelter Grundlagen für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (Kanton Bern 2004: 6). Angestrebt wird insbesondere ein grösserer Handlungsspielraum für die einzelnen Organisationseinheiten bei Beibehaltung einer zentralen Steuerung in wichtigen Fragen. Ausserdem wird mit einer weiteren Annäherung an das Personalrecht eine verstärkte Mobilität und Flexibilität bei der Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse sowohl für die

Arbeitnehmer wie auch für den Arbeitgeber angestrebt (vgl. Kanton Bern 2005: 6 f.).

Im Rahmen der Umsetzung dieser Zielsetzungen sieht das Personalrecht des Kantons Bern insbesondere folgende, für das organisationale Lernen relevante Massnahmen und Instrumente vor:

- Leistungsorientiertes mit Mitarbeiterbeurteilung verknüpftes Lohnsystem (Art. 72 PG; Art. 44 ff. PV);
- Extrinsische Anreizsysteme in Form von Leistungs- und Innovationsprämien (Art. 89 f. PG; Art. 85 ff. und Art. 89 ff. PV);
- Zielvereinbarungen und obligatorische, jährliche Mitarbeitergespräche (Art. 48 PG; Art. 161 ff. PV);
- Personalentwicklungsmassnahmen (Art. 4 Bst. d PG; Art. 167 ff. PV).

Mit dem Personalleitbild des Kantons Bern vom Dezember 2006 hat der Regierungsrat des Kantons Bern die Grundzüge seiner Personalstrategie verankert. Danach stützt er seine Überlegungen und sein Handeln unter anderem auf Vielfalt und Sinnggebung der Arbeit, auf grossen Handlungsspielraum und die Schaffung eines motivierenden Arbeitsumfeldes sowie auf die persönliche und berufliche Weiterentwicklung seines Personals. Von seinen Mitarbeitenden fordert der Regierungsrat Engagement, Kundenorientierung, Selbständigkeit, Eigenverantwortung und Ergebnisorientierung. Die Führungskräfte schliesslich sorgen gegenüber ihren Mitarbeitenden für Transparenz und tragen über eine konstruktive Fehlerkultur zu ihrer Weiterentwicklung bei (vgl. Kanton Bern 2006c).

3.1.1.3 Ressourcen

Im Kanton Bern wird für sämtliche Verwaltungseinheiten eine Kostenrechnung geführt. Die Budgetierung erfolgt dabei auf Amts- und Abteilungsebene nach Produktgruppen. In der Praxis erweist sich der Budgetprozess aufgrund der hohen Regelungsdichte allerdings als starr. So sind beispielsweise Aufstockungen des Budgets für Aus- und Weiterbildung nur über Nachkredit möglich. Kompensationen zwischen den einzelnen Produktgruppen sind unzulässig. Budgetneutrale Personalaufstockungen sowie Funktionsänderungen bedürfen der Bewilligung der Direktion bzw. des Personalamtes. Insgesamt erweist sich der Handlungsspielraum der Steuerverwaltung betreffend Ressourcenplanung als

gering. Im Einzelnen wird auf die einschlägigen Bestimmungen des FLG und der FLV verwiesen.

3.1.1.4 E-Government

E-Government ermöglicht die elektronische Steuerung und Gestaltung der Leistungserbringung, neue Zusammenarbeitsformen mit den Leistungsempfängern, erweiterten Zugang zum Wissen verbunden mit erhöhter Transparenz, die Speicherung, die Verbreitung und die Verknüpfung von Wissen, die Beschleunigung und Unterstützung des internen und externen Geschäftsverkehrs (vgl. Thom/Ritz 2006: 207 ff.).

Die Entwicklung des Kantons Bern hin zu E-Government bestimmt auch weitgehend die Strategie der Steuerverwaltung. Sie hat mit der Einführung der auf Internet und CD-Rom basierenden elektronischen Steuererklärung sowie der Einrichtung eines Portals, zu welchem die Steuerpflichtigen analog dem E-Banking direkten Zugang zu ihren persönlichen Steuerdaten erhalten können, die E-Government Entwicklung im Kanton Bern entscheidend mitgestaltet (siehe im Einzelnen www.taxme.ch). E-Government hat einen wesentlichen Einfluss auf den Kundenverkehr, die Arbeitstechniken und die Prozesse. Indem E-Government einen transparenteren und unmittelbareren Zugang des Bürgers zur Verwaltung ermöglicht, hat die diesbezügliche Entwicklung Wirkung auf die Verhaltensmuster von Kunden und Behördenmitgliedern und wirkt damit kulturprägend. E-Government ist somit gleichzeitig Auslöser und Gegenstand organisationaler Lernprozesse. So haben beispielsweise die teilweise Aufschaltung der internen Fachanweisungen aufs Internet und das erwähnte Bürgerportal innerhalb der Steuerverwaltung eine grundsätzliche Diskussion über Transparenz, Dienstleistung und Kundenorientierung ausgelöst.

3.1.1.5 Folgerungen für das organisationalen Lernen

Die Verwaltungs- und Regierungsreformen und der Wandel des gesellschaftlichen Umfeldes haben die Steuerverwaltung unter einen starken Kosten- und Leistungsdruck gesetzt. Diese Entwicklung zwang sie zur Anpassung der Zielsetzungen und der damit verbundenen Normen und Werten wie Kunden-, Leistungs- und Wirkungsorientierung. Dazu muss-

ten Strategie, Strukturen und Prozesse sowie Kultur überdacht werden (vgl. Beispiel 6 und Beispiel 10). Dies führt zu neuen vertretenen Handlungstheorien, welche mit den bestehenden handlungsleitenden Theorien kollidieren. Diese Abweichungen lösen genauso Lernprozesse aus wie die durch Misserfolge und Krisen entstehenden Abweichungen zwischen Erwartung und Ergebnis. Umgekehrt führen Kostendruck und Ressourcenknappheit dazu, dass die Verwaltungen kaum mehr über genügend Kapazitäten verfügen, um selbständig nach neuen und innovativen Lösungen zu suchen bzw. die Hinterfragung bestehender Lösungen frühzeitig und proaktiv voranzutreiben. Die Existenz und der Aufbau von freien Kapazitäten („organizational slack“) ist aber gerade eine Voraussetzung für organisationales Lernen (vgl. Büchel/Probst 1998: 50 sowie Kapitel 2.5). Insoweit bewirken die Verwaltungs- und Regierungsreformen ein Spannungsfeld zwischen dem erhöhten Bedarf an organisationalem Lernen einerseits und Ressourcenknappheit andererseits. Die Personalpolitik hat aber das Erfordernis individuellen und organisationalen Lernens erkannt, verschiedene Massnahmen getroffen und Instrumente zur Verfügung gestellt.

Intranet und Internet aber auch andere elektronische Datenverarbeitungssysteme sind wesentliche Speicher organisationalen Wissens, in welchen die Lernerfahrungen der Organisation festgehalten werden können (vgl. Probst/Büchel 1998: 67). Sie führen zu mehr Transparenz und neuen internen und externen Zusammenarbeitsformen. Dies stellt teilweise traditionelle Arbeitsmethoden und die ihnen zugrunde liegenden Werte in Frage, was weitere Lernprozesse auslöst bzw. notwendig macht.

Zur Bewältigung der dauernden Veränderungen genügt es nicht, wenn die Steuerverwaltung im Sinne des Anpassungslernens ihr Handeln in möglichst effektiver Weise an die von Politik und Regierung gesetzten Ziele adaptiert. Notwendig ist zusätzlich die Hinterfragung der bestehenden steuerverwaltungsinternen Normen und Werte und damit deren Restrukturierung in einem neuen Bezugsrahmen. Dies erfordert die Fähigkeit der Steuerverwaltung zum Veränderungslernen. Da die Steuerverwaltung auch in Zukunft mit laufenden Veränderungsprozessen konfron-

tiert werden wird, muss sie in Form des Prozesslernens auch die Fähigkeit entwickeln, sich auf einer Meta-Ebene selbst zu reflektieren und zu analysieren.

Zusammenfassung:

Ausgelöst durch laufende Veränderungen in der Gesellschaft, Verwaltungs- und Regierungsreformen, verkürzte Innovationszyklen und die neuen Möglichkeiten der Informationstechnologie ist die Steuerverwaltung des Kantons Bern zu organisationalen Lernprozessen in Form von Anpassungs-, Veränderungs- und Prozesslernen gehalten. Ihre diesbezügliche Fähigkeit steht teilweise in Abhängigkeit von durch sie nicht beeinflussbaren Rahmenbedingungen, insbesondere im Bereich der Ressourcen und des Personalrechtes. Ihre Lernfähigkeit ist erfolgsrelevant in der Erfüllung des gesetzlichen und politischen Auftrages.

3.1.2 Steuerverwaltungsspezifische externe Bedingungsgrössen

3.1.2.1 Kundenumfeld

Die Arbeit der Steuerverwaltung ist geprägt durch eine enge Zusammenarbeit mit ihren Kunden. Dies beruht auf den im Gesetz verankerten Mitwirkungs- und Untersuchungspflichten im Rahmen des Veranlagungsverfahrens, dem der Charakter eines gemischten Verfahrens zukommt (Art. 124 Abs. 1 DBG, Art. 166 Abs. 2 StG; vgl. Zweifel in: Zweifel/Athanas 2000: 230). Nebst den Steuerpflichtigen selbst sind häufig auch professionelle Vertreter Ansprechpartner der Steuerverwaltung. Dies führt regelmässig zu einem fachlichen Austausch, und zwar einerseits im Rahmen der individuellen Fallerledigung, andererseits aber auch durch institutionalisierte Kontakte mit Fachverbänden (Notariatsverband, Treuhänderkammer, Treuhänderverband usw.). Wenn man in diesem Zusammenhang von „Wirtschaftsnähe“ spricht, so ist damit ein regelmässiger Austauschprozess von Erfahrungen und Wissen gemeint.

3.1.2.2 Recht

Die Steuerverwaltung ist eine klassische Eingriffsverwaltung. Vor dem Hintergrund des Legalitätsprinzips wird ihr Handeln stark bestimmt durch materielle gesetzliche Regelungen, ein entscheidend den Veranlagungsprozess leitendes Verfahrensrecht sowie durch verschiedene verfassungsrechtliche Garantien wie beispielsweise das Rechtsgleichheitsgebot und die Gewährleistung des rechtlichen Gehörs. Gleichzeitig verfügt sie in vielen Bereichen im Rahmen der individuellen Sachverhaltswürdigung über einen erheblichen Ermessensspielraum. Die Steuerverwaltung steht daher vor der Herausforderung, Recht und Ermessen einheitlich anzuwenden bzw. auszuüben. Das Steuerrecht unterliegt zudem einer nicht zu unterschätzenden Dynamik in Form von Gesetzesänderung und Entwicklung der Rechtsprechung. Ausserdem wird das Steuerrecht bzw. dessen Anwendung stark durch Entwicklungen in anderen Rechts- und Sachgebieten (zum Beispiel Zivil- und Gesellschaftsrecht, Rechnungslegungsvorschriften) beeinflusst.

Das entsprechende fachliche Wissen muss demzufolge laufend überprüft, weiterentwickelt, angepasst und zur Verfügung gestellt werden.

3.1.2.3 Politisches Umfeld und Medien

Die in der ersten Veranlagungsperiode nach der Umstellung auf die einjährige Gegenwartsbemessung aufgetretenen Probleme hatte 2002 eine in die Medien getragene, öffentliche politische Debatte ausgelöst. Obwohl ein Grossteil der Fehler und Probleme sowie der Ursachen von der Steuerverwaltung selbst behoben werden konnte, wurden in der Folge seitens der Finanzdirektion in einigen Bereichen noch Mängel festgestellt. Insbesondere stand fest, dass die Organisation, die Kommunikation und die Kundenbetreuung in der Steuerverwaltung verbessert werden mussten (vgl. Bericht Massnahmeplanung 2004: 2 sowie Beispiel 6). Aus diesem Grund rief der Finanzdirektor im Sommer 2003 das Projekt Review Steuerverwaltung 03 (RSV 03) ins Leben, dessen Ziel es war, nebst der Behebung der Schwierigkeiten aus der Umstellung auf die einjährige Veranlagung für die Steuerverwaltung die bestmögliche Organisation sowie optimale Prozesse und Abläufe festzulegen und umzusetzen. Im

Rahmen des Projektes hat der Finanzdirektor folgende politischen Zielsetzungen festgelegt (Bericht Massnahmeplanung 2004: 6):

- Aufbau eines umfassenden Qualitätsmanagements;
- Prozess- und ergebnisorientierte Führungsorganisation mit klaren Verantwortlichkeiten und damit überblickbaren Führungsspannen;
- Schaffung und Ausbau von geeigneten Personalentwicklungsmassnahmen;
- Konsequente Behandlung der Steuerpflichtigen als Kunden;
- Gewährleistung der Bürgerfreundlichkeit unter anderem in einer dezentralen Organisation, der Möglichkeit zu direkten Kontakten und guter telefonischer Erreichbarkeit;
- Ausbau eines Fehlermanagements innerhalb der Steuerverwaltung, welches Fehlleistungen verhindert bzw. frühzeitig feststellt und die entsprechenden Massnahmen zeitgerecht einleitet;
- Transparente Beurteilbarkeit des Produktionsfortschritts für politische Verantwortungsträger;
- Sicherung einer sinnvollen Anzahl von Buchprüfungen.

Das Projekt gilt zur Zeit offiziell als abgeschlossen. Der dadurch ausgelöste Lernprozess ist aber in verschiedenen Bereichen noch im Gange und prägt nachhaltig die Arbeitsweise der Fachbereiche US und das Verhalten ihrer Mitglieder.

3.1.2.4 Arbeitsmarkt (Konkurrenz und Transparenz)

Arbeitnehmer mit ausgewiesener praktischer Erfahrung im Bereich des Steuerrechts sind sowohl im öffentlichen wie auch im privaten Sektor stark gesucht. Der Arbeitsmarkt ist in beide Richtungen durch eine hohe Durchlässigkeit gekennzeichnet, so dass der Wechsel von Mitarbeitern der Fachbereiche US in und aus dem privaten Sektor wie beispielsweise Banken, Anwaltskanzleien und Treuhandgesellschaften regelmässig stattfindet. Ebenso finden regelmässig Wechsel innerhalb des öffentlichen Sektors statt. Zu erwähnen sind an dieser Stelle insbesondere die Gemeinden sowie Steuerämter anderer Kantone und des Bundes. Diese Durchlässigkeit hat verschiedene, das organisationale Lernen prägende Auswirkungen.

Die Steuerverwaltung steht vor allem in der Hochkonjunktur auf dem Arbeitsmarkt unter starkem Konkurrenzdruck. Da sie im Bereich der Entlohnung über geringen Spielraum verfügt, ist sie auf andere extrinsische und vor allem auf intrinsische Anreize angewiesen. Zu erwähnen sind insbesondere die Gestaltung der Jahresarbeitszeit, die Ermöglichung von Teilzeitarbeit, die Gestaltung interessanter und abwechslungsreicher Arbeit, hohe Selbständigkeit und Eigenverantwortung sowie die Förderung der persönlichen und beruflichen Weiterbildung. Besonders erwähnenswert sind für den Bereich US in diesem Zusammenhang die Ermöglichung fachlicher Karrieren (vgl. Beispiel 9). Nicht zuletzt im Sinne einer Erhaltung der Arbeitsattraktivität ist auch die relativ problemlos eingeräumte Möglichkeit zu verstehen den Arbeitsort, also die Kreisverwaltung, zu wechseln, um damit eine Verkürzung des Arbeitsweges zu ermöglichen. Viele dieser Massnahmen zur Attraktivitätssteigerung sind gleichzeitig wichtige Faktoren im Zusammenhang mit der Förderung organisationalen Lernens. An dieser Stelle besonders erwähnt seien die Weiterbildungen sowie die internen wie externen Personalfluktuationen (vgl. dazu auch Kapitel 2.5). Die Personalfluktuationen lösen durch die Hinterfragung von Bestehendem nicht nur Lernprozesse aus. Sie tragen auch zu einer Akkumulation individueller Wissensreservoirs bei, auf welche die Steuerverwaltung im organisationalen Lernprozess zurückgreifen kann.

3.1.2.5 Vernetzung mit anderen Institutionen

Die Steuerverwaltung ist aufgrund ihrer Aufgabe und aufgrund ihrer Einbettung ins föderalistische System stark mit anderen Institutionen aus dem öffentlichen und privaten Sektor vernetzt.

An erster Stelle sind die Gemeinden zu erwähnen, die im ganzen Verarbeitungs- und Dienstleistungsprozess der Steuerverwaltung eine unterstützende und zum Teil auch tragende Rolle übernehmen. Besonders erwähnt seien hier die Mitwirkung im Bereich der Eingangsverarbeitung der Steuererklärungen und ihre Verantwortung im Bereich der Registerführung. Die Gemeinden sind zudem oftmals die erste Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger in Steuerfragen. Ihnen kommt somit eine

wesentliche Rolle in der Imagepflege und der Auskunftserteilung zu (vgl. auch Beispiel 7).

Weiter sind im Rahmen des öffentlichen Sektors die eidgenössische Steuerverwaltung als Aufsichtsbehörde sowie die Finanzdirektorenkonferenz und die Schweizerische Steuerkonferenz SSK zu erwähnen. Letztere bietet ein interkantonales Ausbildungsangebot an, auf welches die Steuerverwaltung im Bereich der Ausbildung neu eintretender Mitarbeiter systematisch zurückgreift und an dessen Entwicklung und Betreibung sie sich massgebend beteiligt (vgl. im Einzelnen SSK 2007).

Schliesslich gilt es auch die bereits in Kapitel 3.1.2.1 erwähnten institutionalisierten und fallbezogenen direkten Kontakte mit den Branchenverbänden und ihren Mitgliedern sowie den steuerpflichtigen Personen selbst zu erwähnen.

Zusammenfassung

Die Steuerverwaltung ist aufgrund ihres Auftrages direkt mit den von Dynamik gekennzeichneten gesellschaftlichen, politischen, ökonomischen und rechtlichen Entwicklungen konfrontiert. Sie bewegt sich dabei in einem stark rechtlich geprägten und seitens der Politik und der Medien sensibilisierten Umfeld. Dieses bestimmt zusammen mit dem Massencharakter des Veranlagungsgeschäftes die tägliche Arbeit ihrer Mitarbeitenden. Die stark kundenorientierte Arbeit sowie ihre Einbettung in die föderalen und konföderalen Strukturen führen zu einer breiten Vernetzung der Steuerverwaltung und ihrer Mitglieder mit Institutionen und Personen aus dem öffentlichen und privaten Sektor. Alle diese Faktoren prägen und beeinflussen das organisationale Lernsystem der Steuerverwaltung.

3.2 Institutionelle Bedingungsgrössen

Die Steuerverwaltung des Kantons Bern erbringt verschiedene Dienstleistungen für den Bund, den Kanton Bern und die bernischen Gemeinden. Im Zentrum steht die jährliche Veranlagung und der Bezug der Ein-

kommens- und Vermögenssteuern für die rund 620'000 steuerpflichtigen natürlichen Personen sowie der Gewinn- und Kapitalsteuern der rund 32'000 juristischen Personen. Die einzelnen Abteilungen der Steuerverwaltung sind mit ihren insgesamt rund 770 Mitarbeitenden auf die Standorte Bern, Biel, Burgdorf, Thun und Berner Jura verteilt. Die rund 550'000 Steuererklärungen der unselbständig und nichterwerbstätigen Steuerpflichtigen werden durch ca. 210, auf die an den erwähnten Standorten gelegenen fünf Kreisverwaltungen, 6 Fachbereiche und 25 Teams verteilte Mitarbeitende veranlagt. Die jährliche Produktionsvorgabe beläuft sich damit im Fachbereich US auf die Verarbeitung von rund 3'200 Steuererklärungen pro Jahr und Mitarbeitenden. Die Arbeit ist aufgrund des Massencharakters stark prozessorientiert und wird wesentlich durch eine Informatiklösung unterstützt (vgl. dazu die Ausführungen in Beispiel 1 und Beispiel 9).

Die Kreisverwaltungen sind zusammen mit der Abteilung Veranlagungsunterstützung und der für die Veranlagung der Publikumsgesellschaften, Vereine und Stiftungen zuständigen Abteilung Juristische Personen im Geschäftsbereich periodische Steuern zusammengefasst. Neben dem erwähnten Fachbereich Unselbständigerwerbende umfassen die Kreisverwaltungen über je einen Fachbereich Inkasso und einen Fachbereich Unternehmensbesteuerung (vgl. dazu im Einzelnen die Organigramme der Steuerverwaltung sowie der Kreisverwaltungen Seeland und Bern-Mittelland im Anhang 1). Die Fachbereiche Inkasso sind verantwortlich für den Steuerbezug sowie für die Eintreibung steuerfremder Forderungen des Kantons. Die Fachbereiche Unternehmensbesteuerung sind zuständig für die Veranlagung der Selbständigerwerbenden, die personenbezogenen Kapitalgesellschaften sowie ihrer Gesellschafter. Beide für die Veranlagungen zuständigen Fachbereiche sind auch verantwortlich für die Einsprachebearbeitungen. Sämtliche Fachbereiche sind grundsätzlich identisch gegliedert, wobei die Fachbereiche aufgrund ihrer unterschiedlichen Grösse aus einer unterschiedlichen Anzahl Teams bestehen. Die grösste der Kreisverwaltungen, die Kreisverwaltung Bern-Mittelland verfügt zudem über zwei Fachbereiche Unselbständigerwerbende. In jedem Team arbeiten durchschnittlich zwischen 8 und 10 An-

gestellte. Die Teams werden durch einen Teamleiter und dessen Stellvertreter geführt.

Aus historischer Sicht zu erwähnen ist der Umstand, dass die Kreisverwaltungen aus dem Zusammenschluss der ehemaligen Veranlagungsbehörden und der Staatskassen entstanden sind. Diese Reorganisation wurde aus Gründen der räumlichen Infrastruktur zeitlich gestaffelt durchgeführt: Sie begann im Rahmen eines Pilotbetriebes 1998 in der Kreisverwaltung Oberland und fand ihren Abschluss 2006 mit dem Zusammenschluss der Veranlagungsbehörden Bern-Stadt, Mittelland sowie der Staatskasse Bern zur Kreisverwaltung Bern-Mittelland. Damit sind neben traditionellen Mentalitäts-, Kultur- und Grössenunterschieden auch der Zeitpunkt der Reorganisation zur Kreisverwaltung für die Gestaltung des organisationalen Lernumfeldes massgebend.

Die Ablauf- und Aufbauorganisation der Steuerverwaltung ist darauf ausgerichtet, dass die Ergebnisverantwortung für den Kernprozess Veranlagung periodischer Steuern und die daraus definierten Produkte Veranlagung Unselbständigerwerbende und Unternehmensbesteuerung beim Geschäftsbereich periodische Steuern liegt. Der Abteilung Recht und Gesetzgebung obliegt demgegenüber unter anderem die Gesamtverantwortung für die fachlich richtige Umsetzung des Steuerrechts und für die interne Fachausbildung. Ihre fachliche Führung übt sie mittels der von ihr geleiteten Fachgremien AGIG (für die Unternehmensbesteuerung) und AGUS (für die Besteuerung der Unselbständigerwerbenden und Nichterwerbstätigen) aus. Mitglieder dieser Fachgremien sind nebst dem leitenden Vertreter der Abteilung Recht- und Gesetzgebung die jeweiligen Bereichsleiter aus den Kreisverwaltungen. Diese tragen primär die Verantwortung für die fachlich korrekte Bearbeitung der ihrem Bereich zugewiesenen Fälle. Demgegenüber nehmen die Vorsteher der Kreisverwaltungen nebst der Gesamtverantwortung für ihre Abteilung in erster Linie Organisations- und Führungsaufgaben wahr und üben deshalb vor allem Management-Aufgaben aus. Diese Trennung von Führungs- und Fachverantwortung bedingt eine eingespielte Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Gremien und den Führungsverant-

wortlichen. Sie ist aktuell Gegenstand eines Lernprozesses (vgl. dazu auch die Ausführungen in Kapitel 2.6).

Zusammenfassung

Der Tätigkeit der Fachbereiche US kommt Massencharakter zu. Sie ist stark prozessgesteuert und systemunterstützt. Die Kreisverwaltungen und mit ihnen die Fachbereiche US sind aus strukturorganisatorischer Sicht durch räumliche Dezentralisierung sowie durch ausgeprägte Teamstrukturen geprägt. Die regional und historisch bedingten Mentalitäts- und Kulturunterschiede, der unterschiedliche Stand der organisatorischen Konsolidierung der Kreisverwaltungen sowie deren unterschiedliche Grösse führen zu unterschiedlichen Lernumfeldern. Die Trennung von Fach- und Führungsverantwortung auf Ebene Gesamtsteuerverwaltung und Kreisverwaltungsleitung stellen hohe Anforderungen an die Förderung und Begleitung eines koordinierten organisationalen Lernprozesses.

3.3 Personelle Bedingungsgrössen

Dank ihrer Grösse verfügen die Kreisverwaltungen über eine breite Alters- und Erfahrungsstruktur. Die meisten Mitarbeitenden der Kreisverwaltungen sind vollzeitbeschäftigt oder haben ihren Beschäftigungsgrad lediglich in geringem Umfang reduziert. Die im November 2003 durch eine externe Firma im Auftrag der Steuerverwaltung durchgeführte Personalbefragung sowie die vom Kanton Bern 2006 in Auftrag gegebene Personalbefragung ergab, dass sich eine Mehrheit der Mitarbeitenden mit der Arbeitssituation grundsätzlich zufrieden erklärt (vgl. Kanton Bern 2007b). Die Untersuchenden orten aber in verschiedenen Bereichen Verbesserungspotential, unter anderem im Bereich der Entwicklungsmöglichkeiten. Als eindeutige Stärken können der Arbeitsinhalt, das Klima und die Zusammenarbeit im Team sowie die Beziehung zum direkten Vorgesetzten gelten.

Die im Bereich Unselbständige tätigen Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen sowie Teamleiter und Teamleiterinnen verfügen in der Regel

über eine kaufmännische Berufsausbildung, stammen vereinzelt aber auch aus handwerklichen Berufen. Innerhalb der Teams verfügen die einzelnen Mitarbeitenden teilweise über in oder ausserhalb der Steuerverwaltung angeeignetes branchenspezifisches Zusatzwissen.

Im Zuge der Umsetzung der im Rahmen von RSV 03 beschlossenen Massnahmen wurde die Personalentwicklung in der Steuerverwaltung weiter verstärkt. Sämtliche neu eintretende Mitarbeitende der Bereiche Veranlagung besuchen den durch die SSK angebotenen Ausbildungskurs I, welcher über die Dauer eines halben Jahres in rund 70 Lektionen vertiefte Kenntnisse im Bereich der Besteuerung von Unselbständigerwerbenden und des Verfahrensrechts bietet (vgl. im Einzelnen SSK 2007). Neben der fachlichen Ausbildung wird seit 2002 insbesondere auch der Ausbildung betreffend Verhandlungs- und Teamkompetenz grosse Bedeutung beigemessen. So wurde das Veranlagungs- und Inkassopersonal beispielsweise 2005 breit in telefonischer Kommunikation geschult. Des Weiteren werden auf allen Ebenen regelmässig Teambildungs- und -förderungsveranstaltungen durchgeführt. Dennoch bestehen naturgemäss zwischen den einzelnen Mitarbeitenden Unterschiede betreffend Teamfähigkeit und Kommunikationsbereitschaft, interner und externer Konfliktkapazität und -austragungsfähigkeit, sowie betreffend Verhandlungsgeschick.

Wurden bei der Rekrutierung der Team- und Bereichsleiter bis vor wenigen Jahren der fachlichen Qualifikation tendenziell mehr Beachtung geschenkt als der Führungskompetenz, so steht letztere heute als Selektionskriterium im Vordergrund. Der Rekrutierungsprozess für Führungskräfte wurde in den letzten Jahren professionalisiert. Dieser Umstand ist insofern von besonderer Aktualität, als es in der Führung der im Geschäftsbereich periodische Steuern zusammengefassten Kreisverwaltungen zu einem eigentlichen Generationenwechsel gekommen ist: So waren neben der neuen Stelle des Geschäftsbereichsleiters seit 2005 infolge Pensionierung, Reorganisation oder Kündigung insgesamt drei Kreisverwaltungsvorsteher und mehrere Bereichsleitende neu zu bestimmen.

Sämtliche Team- und Bereichsleiter erhalten eine mehrtägige Führungsausbildung, welche teilweise von externem Fachpersonal begleitet wird. Mitarbeitenden des Bereichs Unselbständigerwerbende steht neben einer Führungskarriere auch eine Fachkarriere in Form eines mit Ausbildungsanforderungen verbundenen Übertritts in den Bereich Unternehmensbesteuerung offen.

Zusammenfassung

Die Fachbereiche US zeichnen sich bezüglich ihrer personellen Zusammensetzung durch ausgeprägte Vielfalt aus. Die Einführung der Sachbearbeitenden und Führungskräfte ist ausbildungsintensiv und der Einführungszeitraum entsprechend lang. Die Steuerverwaltung hat in den letzten Jahren die Führungskompetenzen im Rahmen der Personalrekrutierung und -entwicklung stark ausgebaut. Diese Entwicklung wurde durch einen eigentlichen Generationenwechsel in den oberen Leitungsfunktionen begünstigt. All diese Faktoren sprechen für die Auslösung des bereits durch die Personalbefragung von 2003 initiierten organisationalen Lernprozesses.

3.4 Mittelbare Aktionsparameter

Nachfolgend wird im Sinne einer realitätsbezogenen Vereinfachung eine Hypothese zu den Wirkungsabläufen beim organisationalen Lernen innerhalb der Steuerverwaltung, bzw. der Fachbereiche US, entwickelt. Dieses Wirkungsmodell beruht auf Annahmen, welche aufgrund des Studiums der Literatur sowie der externen, institutionellen und personellen Bedingungen getroffen werden. Das Wirkungsmodell verkörpert die mittelbaren Aktionsparameter. Es bildet die Grundlage zur Bestimmung der unmittelbaren Aktionsparameter (vgl. Ritz 2003: 201 f.).

3.4.1 Organisationales Lernen und Change Management

Das im Rahmen dieser Arbeit entwickelte Wirkungsmodell des organisationalen Lernens beruht auf der Annahme, dass der Prozess des organi-

sationalen Lernens in enger Verknüpfung mit dem Management des Wandels (Change Management) steht:

Organisationales Lernen bildet eine wichtige Voraussetzung für diejenigen Change Management Ansätze, welche sich stark auf die Art und Weise der Umsetzung der Veränderungsziele konzentrieren (Kontextfokus), so insbesondere der Ansatz der Organisationsentwicklung. Sie zielen darauf, allgemeine Veränderungspotentiale und Veränderungsfähigkeiten zu schaffen (vgl. Thom/Ritz 2006: 94 f.). Der Ansatz der Organisationsentwicklung beruht auf einer partizipativen Konzeption zur Durchführung von Wandlungsprozessen nach dem Prinzip der laufenden Verbesserung in kleinen Schritten (vgl. Pieler 2003: 143). Bevor sich das System ändert und die Inhalte neu gestaltet werden können, müssen die Einstellungen, Werte und Verhaltensweisen der Organisationsmitglieder ändern (vgl. Thom/Ritz 2006: 92). Dies bedingt eine Lernfähigkeit der Organisation im Sinne des Veränderungslernens (vgl. Kapitel 2.3.2).

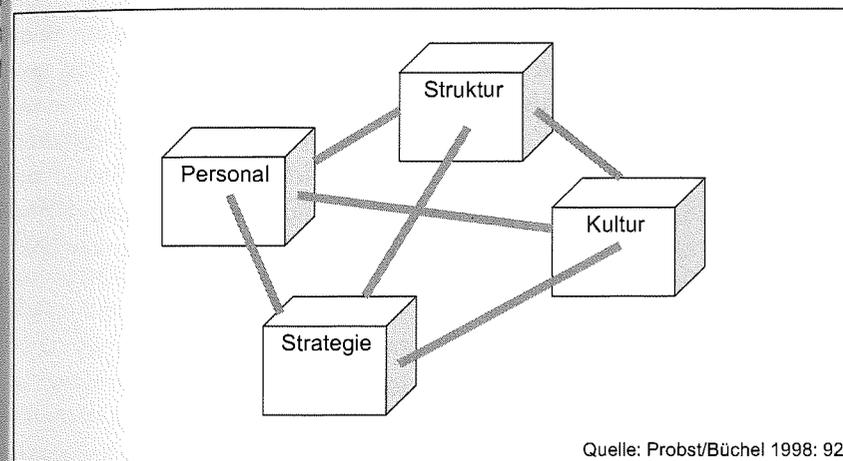
Das Überdenken von Werten, Normen und Zielen im Rahmen des Veränderungslernens ist per se ein Veränderungsprozess und führt zu weiteren Veränderungsprozessen (vgl. Pieler 2003: 143). Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass aufgrund der Komplexität der verschiedenen Organisationseinheiten der Steuerverwaltung und ihrer Partner eine Anpassung von Normen, Werten und Zielen in einer Einheit auch andere Einheiten zu Anpassungen zwingt (vgl. Kapitel 2.3.2 und Beispiel 7). Je zentraler die Werte- und Zielanpassung für das Gesamtunternehmen ist, umso stärker sind der Anpassungszwang und das damit verbundene Konfliktpotential (vgl. Argyris/Schön 2002: 40 sowie Beispiel 6 sowie Beispiel 10). Organisationales Lernen bildet somit nicht nur die Voraussetzung für konzeptfokussierte Ansätze des Change Managements, sondern ist als Auslöser selbst ein Teil davon. Umgekehrt löst das Auseinanderfallen von Erwartung und Ergebnis Veränderungsbedarf aus und führt zu organisationalem Lernen (vgl. Kapitel 2.5).

Gestützt auf diese Überlegungen wird folgende Hypothese formuliert: Organisationales Lernen und Change Management stehen in einer gegenseitigen Wechselbeziehung. In einem von Dynamik und Komplexität gezeichneten Umfeld hat die Steuerverwaltung dann die grössten Chan-

cen zur effektiven und effizienten Erfüllung ihres gesetzlichen und politischen Auftrages, wenn es ihr gelingt, gleichzeitig eine hohe Lernfähigkeit und eine hohe Veränderungsfähigkeit zu gewährleisten (vgl. Pieler 2003: 23).

3.4.2 Gestaltungsperspektiven des organisationalen Lernens

Die für einen erfolgreichen Wandel notwendigen Aktionsfelder des Managements beruhen auf dem aus der betriebswirtschaftlichen Forschung hergeleiteten Dreieck zum institutionellen Wandel, bestehend aus den Perspektiven Strategie, Struktur- und Ablauforganisation sowie Kultur (vgl. Ritz 2005: 210). Dieses Ordnungsschema dient auch als Hilfsmittel um den Rahmen, in welchem das organisationale Lernen stattfindet, zu setzen und die Aktionsfelder des Managements zum Abbau von Lernhindernissen zu verdeutlichen. Aus der Überlegung, dass menschliche Aktionen die Basis der organisationalen Handlungen sind und den Rahmen für das organisationale Lernen bilden, ergänzen Probst/Büchel (1998) die drei klassischen Aktionsfelder durch einen vierten Eckpunkt, das Personal, und verbinden die vier Felder zu einem ‚magischen Viereck‘. Innerhalb dieses Vierecks beeinflussen sich die Aktionsfelder gegenseitig (vgl. Probst/Büchel 1998: 92 f.).



Quelle: Probst/Büchel 1998: 92

Abbildung 5: Das Magische Viereck der Aktionsfelder des Managements

Das Viereck bildet ein Hilfsmittel, um die Komplexität des Umfeldes, in welches organisationales Lernen eingebettet ist, zu reduzieren. Die vier Bereiche sind interdependent und überlappen sich gegenseitig. Sie bilden aber einen geeigneten Rahmen zur Lokalisierung und Verdeutlichung der organisationalen Lernprozesse. Daraus abgeleitet bilden Strategieentwicklung, Organisationsentwicklung, Personalentwicklung und Kulturentwicklung wesentliche Prozesse zur Förderung des organisationalen Lernens (vgl. Probst/Büchel 1998: 93 f. und Pieler 2003: 24). Der Abbau von Lernhindernissen ist dabei ein Schlüsselfaktor zum Erfolg (vgl. Kapitel 2.7).

3.4.3 Hypothese des Wirkungsmodells des organisationalen Lernens

Das an dieser Stelle entwickelte Wirkungsmodell basiert auf der Annahme, dass zwischen organisationalem Lernen und den Veränderungen, mit denen sich die Steuerverwaltung konfrontiert sieht, ein enger ursächlicher Zusammenhang besteht. Das organisationale Lernen wird mittels der auch für ein erfolgreiches Change Management wesentlichen Gestaltungsprozesse der Strategieentwicklung, der Organisationsentwicklung, der Kulturentwicklung und der hier als eigenständiger Prozess dargestellten Personalentwicklung gefördert. Die im Rahmen des Change Managements getroffenen Gestaltungsmaßnahmen beeinflussen über diese Gestaltungsprozesse auch das organisationale Lernen, das seinerseits namentlich durch Veränderungslernen zur Anpassung, Veränderung und Optimierung der vier Gestaltungsprozesse beiträgt. Dadurch erhöht das organisationale Lernen auch die Kompetenz der Steuerverwaltung zu einem wirkungsvollen Change Management. In diesem Sinne besteht eine kreislaufförmige Wechselwirkung zwischen organisationalem Lernen und Change Management.

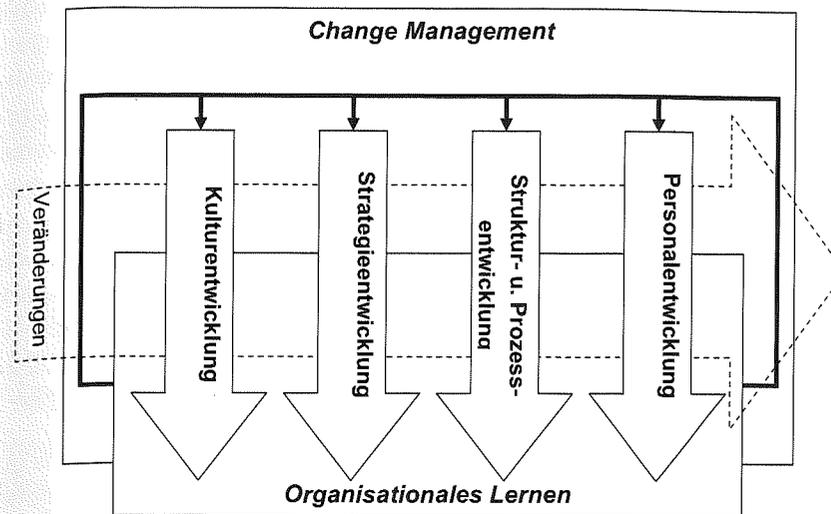


Abbildung 6: Wirkungsmodell organisationalen Lernens

Nachfolgend werden die einzelnen Gestaltungsperspektiven des ‚magischen Viereckes‘ erläutert. Dabei gilt es nochmals darauf hinzuweisen, dass diese in enger gegenseitiger Abhängigkeit zueinander stehen und sich überschneiden.

3.4.4 Strategieentwicklung

Die Steuerverwaltung steht in enger Beziehung mit der dynamischen Umwelt. Diesem Aspekt wird mit der Strategie Rechnung getragen: Organisationalen Lernprozessen muss die Unternehmensleitung eine inhaltliche Richtung geben. Lernen um des Lernens willen genügt nicht, sonst besteht die Gefahr, dass die Steuerverwaltung ineffektiv lernt. Eine Form ineffektiven Lernens ist die Perfektionierung defensiver Routinen und die Verhinderung produktiven Lernens (vgl. Kapitel 2.7). Die Geschäftsleitung der Steuerverwaltung hat deshalb zu entscheiden, was im Hinblick auf eine optimale Aufgabenerfüllung und Zielerreichung gelernt werden soll. Das definierte Wissen richtet sich einerseits nach dem gesetzlichen und politischen Auftrag aus, andererseits werden damit die übrigen strategischen Ziele unterstützt und die Kernkompetenzen der

Unternehmung festgelegt (vgl. Probst/Raub/Romhardt 2006: 59). So können beispielsweise implizites und explizites Wissen über Kommunikation und Verhandlungstechnik den politischen Auftrag eines bürgerorientierten Verhaltens, aber auch das Ziel einer effizienten Veranlagungsarbeit sowie den gesetzlichen Auftrag zur Sicherstellung des Steuersubstrates unterstützen (vgl. Beispiel 6): Eine korrekte, kompetente Behandlung des Bürgers im Rahmen des schriftlichen oder persönlichen Kontakts führt zu einer grösseren Akzeptanz der Veranlagungen und zu einem besseren Image der Steuerverwaltung. Mittels Festlegung von Wissenszielen im Bereich Kommunikation und Verhandlungsgeschick wird die Erfüllung des politischen Auftrages ermöglicht und unterstützt. Gleichzeitig werden defensive Lernprozesse basierend auf autoritätshoheitlichen Verhaltensmustern und Schutzmechanismen unterbrochen.

Die Wissensstrategie ist im Rahmen des strategischen Controllings zu entwickeln, zu prüfen, durchzusetzen und zu überwachen (zum Controllingbegriff vgl. International Group of Controlling 2005: 57 f.). Im Rahmen des Controllingprozesses sind Wissensziele zu definieren, welche anschliessend von der strategischen auf die operative Ebene herunterzubrechen sind. Mit diesen Wissenszielen werden einerseits die Kernkompetenzen der Unternehmung festgelegt und andererseits die übrigen strategischen Ziele unterstützt.

Organisationales Lernen und Wissensmanagement müssen in diesem Sinne ins strategische Personalmanagement Eingang finden. Insbesondere müssen Lernbedürfnisse, basierend auf den Entwicklungen des externen Umfeldes, frühzeitig erkannt und die Massnahmen zu Ausbau, Erhalt, Nutzung und Abbau von entsprechenden Potentialen rechtzeitig eingeleitet werden (zum Konzept des Personalmanagements vgl. 3.4.7). Zusammenfassend sind hinsichtlich des organisationalen Lernens auf Ebene des strategischen Personalmanagements insbesondere folgende Massnahmen relevant:

- Entwicklung eines Wissensleitbildes;
- Definition und laufende Überprüfung der Wissens- und Lernziele auf strategischer Ebene;
- Einbindung der Wissensstrategie ins strategische Controlling.

3.4.5 Kulturentwicklung

„Kultur kann definiert werden als Ensemble gemeinsamer Denkmuster, geteilter Werthaltungen und Symbole, die eine ähnliche Konstruktion der Wirklichkeit und damit intersubjektive Verständigung ermöglichen“ (Habützel/Weil 1999: 31).

Kulturwandel ist der weichste Faktor und gleichzeitig die härteste Nuss! Diese Aussage stützt sich auf zwei Überlegungen, welche nachstehend im Einzelnen erläutert werden. Erstens weisen Kulturen eine hohe Beständigkeit aus und sind deshalb nur über einen längeren Zeitraum zu ändern (vgl. Pieler 2003: 156). Zweitens ist Kulturwandel nur beschränkt zu ‚managen‘; nach der von Edgar Schein vertretenen Auffassung sind drei sich gegenseitig beeinflussende Ebenen zu unterscheiden: Die Ebene der sichtbaren, aber meist schwer zu entschlüsselnden Symbolik (Artefakte), die Ebene der Werte, Ziele und Strategien und schliesslich die grundlegende Ebene. Letztere bildet die Basis der Organisationskultur. Sie beinhaltet unbewusste, selbstverständliche Anschauungen, Wahrnehmungen, Gedanken und Gefühle (vgl. Pieler 2003: 153 und Thom/Ritz 2006: 77 f.). Darüber, ob Kultur überhaupt durch die Unternehmensleitung zu entwickeln ist, besteht keine Einigkeit (vgl. Pieler 2003: 159). Die Ursache liegt in den unterschiedlichen Positionen, welche die Kultur entweder funktional („die Unternehmung hat eine Kultur“) oder systemisch im Sinne eines gewachsenen ideellen Systems („die Unternehmung ist ein System“) verstehen (vgl. Thom/Ritz 2006: 79). Es erscheint in diesem Zusammenhang als plausibel, dass eine Änderung der Grundannahmen nur schwer zu lernen und deshalb kaum direkt steuerbar ist. Die kollektiven Werte der zweiten Ebene sind teilweise bewusst übernommen oder sie sind internalisiert. Teilweise sind sie der Gruppe bewusst, teilweise jedoch so stark verinnerlicht, dass sie unbe-

wusst sind und deshalb nicht mehr reflektiert werden können (vgl. Thom/Ritz: 2006: 78). Die oberste Ebene der Organisationskultur, die Artefakte, ist relativ einfach beeinflussbar, aufgrund ihrer Abhängigkeit von den beiden unteren Ebenen besteht jedoch die Gefahr einer nur kurzfristig wirksamen Symptombehandlung. Immerhin kann aufgrund der Wechselwirkung zwischen den Ebenen auch eine veränderte Symbolik Einfluss auf die Ebene der kollektiven Werte nehmen. Eine langfristige, das organisationale Lernen fördernde Kultur müsste aber primär auf der Ebene der Werte und Grundannahmen ansetzen. Da letztere kaum bzw. nur indirekt über die beiden oberen Ebenen beeinflusst werden kann, ist die Gestaltung der kollektiven Werthaltungen hin zu einer produktiven Lernbereitschaft nach der hier vertretenen Auffassung, der zentrale Ansatzpunkt zur Förderung des organisationalen Lernens auf der Kulturbene. Dies bedingt die Fähigkeit der Steuerverwaltung und ihrer Fachbereiche zum Veränderungslernen, die durch Prozesslernen zu entwickeln ist.

Zentral für eine das organisationale Lernen fördernde Kultur ist das von der Unternehmensleitung und den Vorgesetzten vertretene Menschenbild. Werden Mitarbeitende nicht als reife, verantwortungs- und leistungsbereite Individuen gesehen, so erscheint jede Hoffnung auf produktives Lernen aussichtslos. Dass die Organisation lernt, kann nicht verhindert werden. Sie wird aber im Falle eines pessimistischen Menschenbildes der Verfeinerung der defensiven Routinen dienen (vgl. Kapitel 2.7). Wesentliche Träger der Förderung und Bildung einer Vertrauenskultur sind die Führungskräfte. Der Mitberücksichtigung dieses Aspektes kommt im Rahmen der Kaderselektion erhöhte Bedeutung zu. Organisationale Lernfähigkeit kann sich zudem nur in einer Kultur entwickeln, die Fehler und Irritationen zulässt und die Möglichkeit zu kritischen Reflexionen einräumt. Letzteres bedingt die Einräumung von ‚organizational slack‘, d.h. genügend organisatorische Puffer und Reserven, damit auch tatsächlich die Möglichkeit zum Lernen und Reflektieren besteht (vgl. Thom/Wenger 2000: 31 und Kapitel 2.5). Des Weiteren sind Weiterbildungsveranstaltungen stark kulturprägend sowohl durch die Inhalte, den Arbeitsstil wie auch die Diskussionskultur (vgl. Pieler 2003: 160). Schliesslich ist die Kulturentwicklung per se ein Lernprozess, welcher im

Sinne des Prozesslernens reflektiert werden sollte. Die Ist-Lernkultur ist ein Spiegelbild betreffend den Erfolg dieses Lernprozesses (vgl. Thom/Ritz 2006: 77 mit Hinweisen). Die entsprechende Reflexion ist in den Controlling-Prozess einzubinden.

Der angestrebte Kulturwandel ist also nur dann erfolgreich, wenn die oberen Führungskräfte auf der Basis bisheriger Kulturelemente neue Werte und handlungsleitende Konzepte zum organisationalen Lernzyklus entwickeln (vgl. Thom/Ritz 2006: 80). So betrachtet folgt die Strategie der Kultur. Unternehmenskulturelle Leitlinien können auch in Form eines Wissensleitbildes verankert und so zum Auslöser für einen von oben initiierten kulturellen Lernprozess werden (vgl. Probst/Raub/Romhardt 2006: 59). Allerdings kann die Kultur nicht von oben diktiert, sondern muss von den Mitarbeitenden mitgetragen und tatsächlich gelebt werden. Kulturwandel ist deshalb nur mittels erheblichen Interventionen im personellen Bereich, namentlich im Bereich der Personaleinstellung, der Personalentwicklung und –erhaltung sowie allenfalls der Personalfreistellung, zu erreichen.

Für die Steuerverwaltung entscheidend ist damit die Definition der zu einer optimalen Aufgabenerfüllung und Zielerreichung am besten geeigneten Lernkultur, das Erstellen einer Analyse der Ist-Kultur sowie – in Abstimmung mit personellen und strukturellen Massnahmen – eine Beeinflussung der Kultur zur Förderung des organisationalen Lernens. Von besonderer Bedeutung sind für die Steuerverwaltung im Hinblick auf das organisationale Lernen folgende Massnahmen und Vorkehrungen:

- die Zulassung von Fehlern und deren Behandlung als Chance zur Verbesserung und Reflexion („Fehlerkultur“);
- die Einräumung von Freiräumen zu kritischen Reflexionen und Austausch einschliesslich der Gestaltung der dazu förderlichen Rahmenbedingungen („organizational slack“);
- das Vorleben der angestrebten kollektiven Werte durch die Kader. Dies setzt ein auf einer Kultur- und Bedürfnisanalyse entwickeltes Wissensleitbild sowie eine enge Einbindung des Personalmanagements voraus;
- die Nutzung von Weiterbildungs- und Ausbildungsveranstaltungen als Instrument zur Kulturentwicklung;
- die Einbindung der Kulturentwicklung in den Controllingprozess.

3.4.6 Struktur- und Prozessentwicklung

Nach der These ‚structure follows strategy (follows culture)‘ erfordert die effektive und effiziente Ausrichtung der Kerngeschäfte auf die Strategie eine laufende Anpassung der Organisationsstruktur (vgl. Thom/Ritz 2006: 213). Im Sinne einer instrumentalen Sichtweise ist Organisation somit ein Führungsinstrument, das der Zielerreichung des Unternehmens als sozio-technisches System dient (vgl. Thom/Wenger 2000: 3). Es geht darum, diejenige Organisationsform zu wählen, welche die optimale Aufgabenerfüllung unter den bestehenden generellen und spezifischen Bedingungsgrössen ermöglicht. So schaffen Organisations- und Ablaufstrukturen der Lernsysteme einer Unternehmung die Bedingungen für das organisationale Lernen, indem sie es erlauben und fördern, je nach Ausgestaltung aber auch erschweren oder unterbinden können (vgl. Thom/Wenger 2000: 27 f.). Argyris/Schön (2002) verstehen unter für das organisationale Lernen relevanten Organisationsstrukturen insbesondere die Kommunikationskanäle, die Informationssysteme, das räumliche Umfeld der Organisation, soweit es die Kommunikationsmuster betrifft, Massnahmen und Verfahren, die individuelle und interaktive Lern- und Untersuchungsprozesse lenken, sowie Anreizsysteme (vgl. Argyris/Schön 2002: 43). Die Organisationsstruktur prägt dabei das Verhalten der einzelnen Mitglieder. Umgekehrt prägt das Verhalten der Mitarbeitenden einer Unternehmung bzw. dessen Kultur die Organisations-

struktur (vgl. Argyris/Schön 2002: 82 f.). Es bestehen damit im Sinne des ‚magischen Viereckes‘ verschiedene Wechselwirkungen und Abhängigkeiten zwischen Kultur, Strategie, Personal und Organisationsstruktur.

Bezogen auf das organisationale Lernen in der Steuerverwaltung gilt es zu beachten, dass es sich bei der ‚Organisation Steuerverwaltung‘ im institutionellen Sinne um ein komplexes sozio-technisches System handelt, welches verschiedene Ziele zu erreichen und Aufgaben zu erfüllen hat und sich einer dynamischen Umwelt ausgesetzt sieht. Eine optimale Organisationsform für das organisationale Lernen lässt sich deshalb für die Steuerverwaltung, wie auch für andere Organisationen, nicht finden, da sie wesentlich durch das Geschäft bestimmt ist (vgl. Pieler 2003: 24). Dies kann zu Unvereinbarkeiten und Widersprüchen führen, indem die für die Erreichung eines Ziels optimale Organisationsform organisationales Lernen einschränken oder gar verhindern kann (vgl. Argyris/Schön 2002: 84). So sprechen beispielsweise viele Argumente dafür, die Bearbeitung der Einsprachen zwecks Qualitätssteigerung lediglich einem ausgewählten Kreis von besonders qualifizierten und ausgebildeten Sachbearbeitenden zuzuweisen. Aus Sicht des individuellen und organisationalen Lernens sind aber Veranlagungs- und Einspracheverfahren als Einheit zu betrachten, weshalb eine Beschränkung der Berechtigung zur Bearbeitung von Einsprachen dem organisationalen Lernen zuwiderläuft (vgl. Amschwand 2006: 30 f.). Aufgrund der beschriebenen Wechselwirkung zwischen organisationalen Strukturen und Verhaltensmuster der Organisationsmitglieder besteht zudem eine Dynamik. Diese führt zusammen mit dem beschriebenen Komplexitätsproblem dazu, dass die Stabilität von Organisationsstrukturen kein Erfolgskriterium für organisationales Lernen bildet (vgl. Argyris/Schön 2002: 84). Dieses Erkenntnis korrespondiert mit der von Thom/Ritz (2006) allgemein verlangten organisatorischen Flexibilität moderner staatlicher Institutionen (vgl. Thom/Ritz 2006: 216).

Die Organisationsstruktur hat den in Kapitel 2.4 dargestellten Kreislauf zu unterstützen. Basierend auf den Untersuchungsergebnissen von Thom/Wenger (2000) sollten die organisatorischen Aktionsparameter

idealerweise folgende Ausprägung ausweisen (vgl. Thom/Wenger 2000: 35):

Organisatorischer Aktionsparameter (OA)	Einzelaspekte der OA	Idealtypische Ausprägung
Arbeitsteilung		<ul style="list-style-type: none"> • Implementierung von Arbeitsteilung, die Denken, Handeln und Planen integriert und ebenen-, bereichs- und funktionsübergreifende Interaktionen und Kommunikation fördert. • Relativ geringe Spezialisierung durch Schaffung integrierter, ganzheitlicher Aufgabeneinheiten.
Koordination	Entscheidungs-befugnisse	<ul style="list-style-type: none"> • Angepasste Entscheidungsdezentralisation unter strikter Wahrung des Kongruenzprinzips. • Schaffung von Spielräumen zur Variation der Tätigkeiten und damit von Freiräumen für Experimente mit Neuem. Kompetenzen zur Etablierung von Neuem.
	Weisungs-befugnisse	<ul style="list-style-type: none"> • Vermeidung von Mehrdeutigkeiten und Unsicherheiten.
	Strukturelle Koordination	<ul style="list-style-type: none"> • Implementierung leistungsfähiger struktureller Koordinationsinstrumente. • Förderung formeller oder informeller Interaktions- und Diskussionsformen, welche Austausch und Verbreitung unternehmensbezogener Normen und Werte erleichtern.
	Technokratische Koordination	<ul style="list-style-type: none"> • Gewährleistung offener, transparenter und zugänglicher Führungs-, Dokumentations- und Informationssysteme.
	Personelle Koordination	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung temporärer und wechselseitiger Zuteilung der Mitarbeitenden durch ausgeprägte Transfer-, Aus- und Weiterbildungsprogramme.
Konfiguration		Flache, durchlässige Hierarchien zur Sicherung rascher und konkreter Informationsflüsse.

Tabelle 1: Organisatorische Aktionsparameter zur Förderung des organisationalen Lernens (basierend auf Thom/Wenger 2000: 35)

Pieler (2003) betrachtet in seiner Untersuchung Teamstrukturen als entscheidenden Faktor für die Realisierung der lernenden Organisation (vgl.

Pieler 2003: 26). Dieser Aussage wird hier bezüglich der Steuerverwaltung aus folgenden Überlegungen zugestimmt: Teams bilden eine Plattform für das Lernen in der Gruppe. Sie sind einerseits ein organisatorisches Instrument zur Förderung der Kollektivierung und bilden andererseits aufgrund ihrer formellen Institutionalisierung sowie ihrer Einbindung ins hierarchische Organisationsgefüge einen ersten Schritt zur Integration des Wissens. Sie sind nach der hier vertretenen Auffassung das entscheidende organisatorische Instrument zur Ermöglichung des Brückenschlages zwischen individuellem und organisationalem Lernen. Teamstrukturen bieten zudem einen organisatorischen Rahmen für die Sozialisierung und spielen als Kommunikationsplattform eine bedeutende Rolle bei der Internalisierung integrierten Wissens. Teams sind die kleinste Organisationseinheit, was bedeutet, dass bei erfolgreichen organisationalen Lernprozessen die Fähigkeit zur Bewältigung ihrer Aufgaben auch im Falle einer Änderung der personellen Zusammensetzung erhalten bleibt (vgl. Pieler 2003: 26 und Kapitel 2.1).

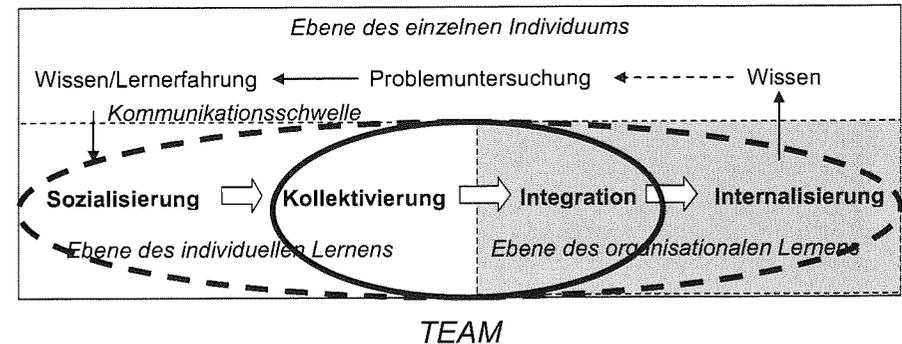


Abbildung 7: Team als wesentliches organisatorisches Gestaltungsinstrument

Für das Lernen auf Stufe der gesamten Fachbereiche und Abteilungen sowie auf Stufe der Gesamtsteuerverwaltung genügen jedoch funktionierende Teamstrukturen alleine nicht, ansonsten unterschiedliche, nicht koordinierte Wissensreservoirs entstehen und es in den Teams zu unkontrollierten Kulturentwicklungen kommt, die den Werten und Zielen der Gesamtsteuerverwaltung unter Umständen zuwiderlaufen können. Nötig

sind deshalb neben Koordinationsstrukturen formelle und informelle Netzwerkorganisationen. Netzwerke überschreiten die Grenzen von einzelnen Organisationseinheiten sowie von funktionsbezogenen Aufgabefeldern. Sie wirken als „Klebstoff“ zwischen den einzelnen Einheiten und Personen (vgl. Probst/Büchel 1998: 127). Netzwerkorganisationen sind damit ein wichtiges organisatorisches Gestaltungsinstrument zur Unterstützung der vier Schritte im Rahmen des Kreislaufes des organisationalen Lernens. Den in Kapitel 3.2 beschriebenen offiziellen Gremien kommen aufgrund der Zusammenführung von Mitarbeitenden und Kadern aus allen Kreisverwaltungen eine wichtige Netzwerkfunktion zu.

Im Sinne einer Zusammenfassung sind für die Steuerverwaltung im Hinblick auf die Förderung des organisationalen Lernens nachstehende organisatorische Gestaltungsmassnahmen von besonderer Bedeutung:

- gelebte Teamstrukturen;
- Prozessstrukturen verbunden mit Arbeitsteilung und geringer Spezialisierung;
- hohe Kongruenz innerhalb des zugewiesenen Arbeitsgebietes;
- formelle und informelle Netzwerkorganisationen;
- klare Koordinationsprozesse und Zuständigkeiten;
- verständliche, transparente und offene Informationssysteme;
- flache Hierarchien zur Sicherstellung eines raschen und konkreten Informationsflusses;
- die Möglichkeit zur Selbststeuerung auf individueller Ebene wie auf Ebene der einzelnen Organisationseinheiten.

3.4.7 Personalentwicklung

Ausgangspunkt bildet das von Thom/Ritz (2006) dargestellte umfassende Prozessmodell zu einem umfassenden Personalmanagement, in dessen Mittelpunkt die fünf zentralen Aktionsfelder Personalgewinnung, -beurteilung, -einsatz und -erhaltung, -entwicklung und -freistellung stehen. Diese fünf Aktionsfelder werden in der Regel von jedem Mitarbeitenden einer Organisation im Laufe seiner Tätigkeit für die Organisation durchlaufen. Dem Personalmarketing, -controlling, -planung sowie dem

Personalrecht kommen Querschnittsfunktionen zu. Das strategische Personalmanagement sowie die Organisation des Personalmanagements tragen über alle Querschnitts- und Prozessfunktionen hinweg massgeblich zur Steuerung des Personalmanagements bei. Die fünf zentralen Aktionsfelder werden stark durch die direkte Personalführung von Linienvorgesetzten geprägt. Sie sind sowohl durch die indirekten systemischen wie auch durch die direkten interaktionellen Personalfunktionen geprägt (vgl. zum Ganzen Thom/Ritz 2006: 318 f.).

Im Rahmen der Ausführungen zur Kulturentwicklung wie auch zur organisatorischen Strukturentwicklung wurde bereits auf die Bedeutung der fünf Aktionsfelder und des strategischen Managements hingewiesen. An dieser Stelle sei nochmals festgehalten, dass ein erfolgreiches Change Management auch hinsichtlich des organisationalen Lernens über alle fünf Aktionsfelder laufen muss.

Im hier behandelten Kontext sind diejenigen Handlungskompetenzen von Kadern und Sachbearbeitenden zu entwickeln, die organisationale Lernprozesse im Sinne des interaktiven Austausches begünstigen. Dabei stehen insbesondere Konzepte der partizipativen, gruppenorientierten Lerngestaltung im Vordergrund (vgl. Probst/Büchel 1998: 156).

Eine Konkretisierung dieser Konzepte erfolgt im Rahmen der Ausarbeitung der untersuchungsleitenden Fragestellungen, da sie eng mit kulturellen und organisatorischen Massnahmen verknüpft sind.

3.5 Unmittelbare Aktionsparameter

Bei den unmittelbaren Aktionsparametern handelt es sich um Handlungsgrössen, die von den verantwortlichen Führungskräften der Steuerverwaltung direkt beeinflusst werden können (vgl. Grochla 1978: 63 f. und Ritz 2003: 196).

Basierend auf den in Kapitel 2 zusammengefassten relevanten wissenschaftlichen Erkenntnissen zum organisationalen Lernen erscheint es

unbestritten, dass Organisationen fähig sind zu lernen. Diese Lernfähigkeit kann direkt beeinflusst und gefördert werden. Doch wo ist anzusetzen? Im Folgenden wird zuerst, basierend auf den bisher gewonnenen Erkenntnissen, der Ansatzpunkt zur direkten Förderung des organisationalen Lernens ermittelt und gestützt auf das Ergebnis die einzelnen unmittelbaren Aktionsparameter entwickelt. Anschliessend wird der Kontext, in welchem die direkten Aktionsparameter ihre Wirkung entfalten sollen, näher umschrieben. Gestützt darauf werden die einzelnen Aktionsparameter näher erläutert. Gleichzeitig werden dazu Kriterien in Form von Fragestellungen sowie entsprechende Indikatoren entwickelt. Auf diese Weise werden die auf der theoretischen Basis entwickelten unmittelbaren Aktionsparameter operationalisiert (vgl. Ritz 2003: 242 f.).

3.5.1 Ansatzpunkt zur Förderung des organisationalen Lernens

In Kapitel 2.4 wurde der Kreislauf des organisationalen Lernens erläutert. Dabei wurde festgestellt, dass individuelles und organisationales Lernen in einer engen Wechselbeziehung zueinander stehen: Organisationales Lernen findet nur dann statt, wenn die Individuen bereit sind, ihre Erkenntnisse der Organisation zugänglich zu machen und in einen Aushandlungsprozess einzubringen. Organisationales Lernen wird damit durch das individuelle Verhalten der Mitarbeitenden ermöglicht und geprägt. Gleichzeitig hat organisationales Lernen vor allem im Rahmen des Brückenschlages von der Kollektivierung zur Integration auch eine kollektive Dimension: Individuelle Lernprozesse werden erst dann organisational, wenn die Entscheidungsträger der Organisation am entsprechenden Denken und Handeln interessiert sind. In Kapitel 2.7.2 wurde aufgezeigt, wie stark organisationale Lernsysteme einer Unternehmung durch kollektives und individuelles Verhalten gefördert, beschränkt oder behindert werden können. Soll der Lernzyklus gefördert und am Laufen gehalten werden, so ist sowohl auf der individuellen, der kollektiven wie auch auf der organisationalen Verhaltensebene anzusetzen.

Gestützt auf diese Erkenntnisse wird die These aufgestellt, dass das in Abbildung 4 zusammengefasste organisationale Lernsystem in den Fachbereichen US primär über eine Steuerung und Förderung eines

produktiven Lernverhaltens auf individueller wie auch auf kollektiver Ebene zu erfolgen hat. Es geht darum, dass die Sachbearbeitenden und Führungskräfte der Fachbereiche US ihr Wissen Einzelnen und Gruppen zur Verfügung stellen, am kollektiven Aushandlungsprozess teilnehmen und das als verbindlich erklärte Wissen akzeptieren und anwenden dürfen, wollen und können.

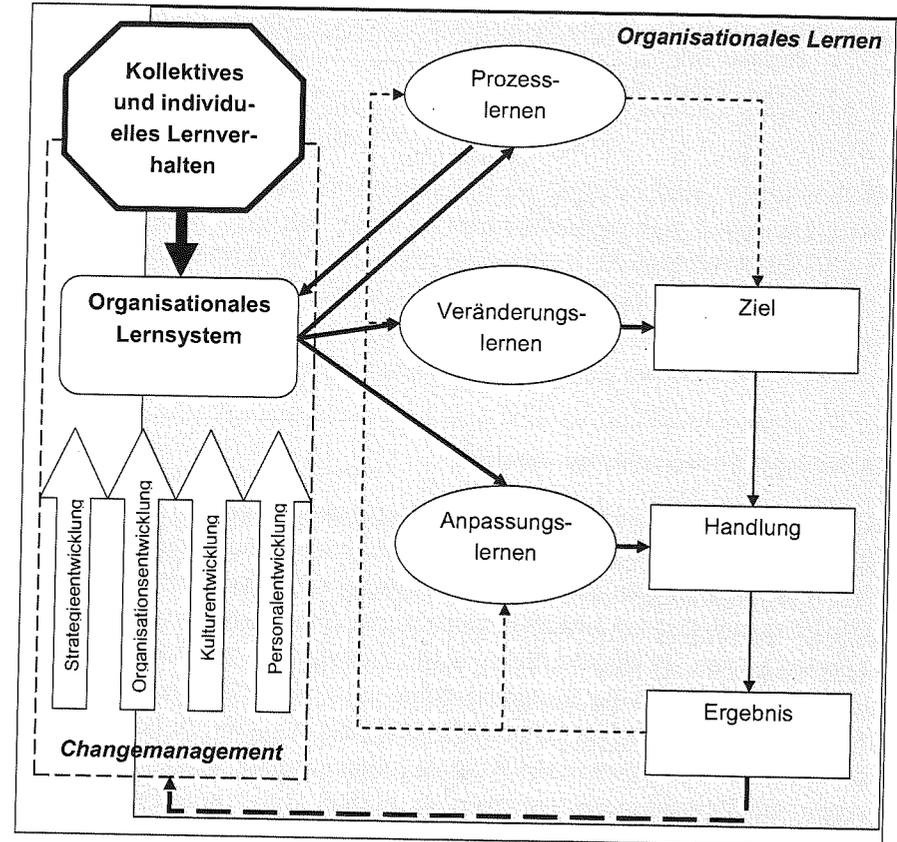


Abbildung 8: Direkte und indirekte Wirkungen des Lernverhaltens

Die Steuerung des Verhaltens erfolgt mittels Beeinflussung von vier verschiedenen, interdependenten Bedingungen: Dem sozialen Dürfen und Sollen, der situativen Ermöglichung, dem individuellen Können und dem persönlichen Wollen (vgl. Rosenstiel 2007 und Thom/Ritz 2006: 339).

Diese Ansatzpunkte sind sowohl individual-spezifisch wie auch kollektiv. Basierend auf dem in Kapitel 3.4.3 entwickelten Wirkungsmodell erstrecken sich diese Handlungsgrößen auf Entwicklungs- und Führungsmassnahmen im Bereich der Struktur- und Prozessorganisation, der Strategie, der Kultur und des Personals.

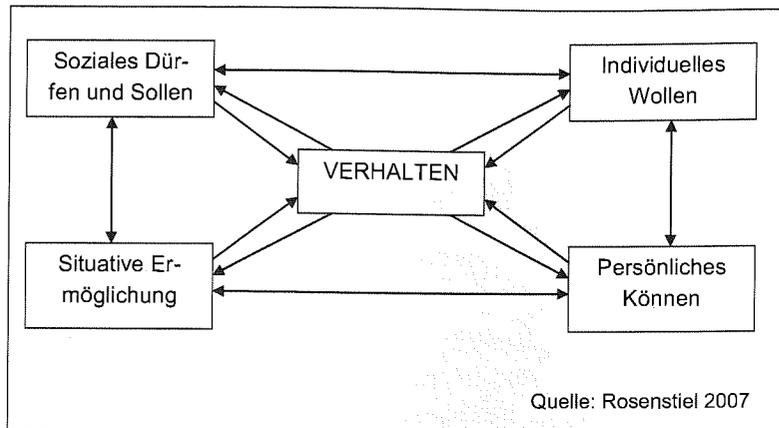


Abbildung 9: Bedingungen des Verhaltens

Damit stehen die Bedingungen des Verhaltens in engem Zusammenhang mit den Barrieren im Change Management: Thom/Ritz (2006) unterscheiden fünf Arten von Widerstand gegen organisatorischen Wandel: Die Wissensbarrieren („Nicht-Kennen“), die Fähigkeitsbarrieren („Nicht-Können“), die Willensbarrieren („Nicht-Wollen“), die Normbarrieren („Nicht-Dürfen“) und die Systembarrieren, welche auf Ressourcendefizite zurückzuführen sind (vgl. Thom/Ritz 2006: 97 ff.). Die als Bedingungsgrößen des Verhaltens definierten Aktionsparameter stehen deshalb in enger Übereinstimmung mit dem in Kapitel 3.4.3 entwickelten Wirkungsmodell. Dieses beruht auf der These, dass organisationales Lernen und Change Management eng verknüpft sind. Indem die unmittelbaren Aktionsparameter die Förderung des Kennens, des Dürfens und Sollens, des Wollens, des Könnens und der situativen Ermöglichung beinhalten, zielen sie damit direkt auf den Abbau von Wissens- und Lernbarrieren (vgl. auch Abbildung 1).

Als unmittelbare Handlungsgrößen zur Förderung des organisationalen Lernens werden somit folgende Aktionsfelder bestimmt:

- die Förderung des Kennens der Lernkontexte;
- die Förderung des individuellen Lernenwollens;
- die Förderung des persönlichen Lernenkönnens;
- die Förderung des sozialen Lernendürfens und –sollens;
- die situative Ermöglichung des Lernens.

3.5.2 Wirkungsfelder

Im Folgenden wird das Schwergewicht der Untersuchung betreffend die drei Lernarten und die damit zusammenhängenden Fragestellungen dargelegt. Ziel ist es, den Kontext, in welchem die direkten Aktionsparameter in den Fachbereichen US ihre Wirkung entfalten sollen, näher zu umschreiben. Das Ergebnis bestimmt die Bildung der in Form von Fragestellungen formulierten Kriterien und der dazu gehörenden Indikatoren.

3.5.2.1 Anpassungslernen

Die korrekte Anwendung bestehenden Rechts und die Ausarbeitung der Veranlagungsentscheide gehören seit je zu den Kernaufgaben der Fachbereiche US. Die langjährigen Ergebnisse der regelmässig und systematisch bereichsintern wie -extern durchgeführten Qualitätsprüfungen weisen über Jahre gemessen einen auch von der Öffentlichkeit anerkannten hohen Qualitätsstandard aus (vgl. Kanton Bern: 2006b). Dies stützt die These, dass die Fachbereiche US über eine ausgeprägte Fähigkeit zum Anpassungslernen verfügen.

3.5.2.2 Veränderungslernen

Für die Leitung der Steuerverwaltung und der Fachbereiche US stand in den letzten Jahren die Konsolidierung des im Zuge des Wechsels auf die einjährige Gegenwartsbemessung eingeleiteten und durchgeführten Changeprozesses und des im Rahmen des Projektes RSV 03 forcierten Wandels zur Bürger- und Kundenorientierung im Zentrum der Heraus-

forderungen (vgl. Kapitel 3.1.2.3 sowie Beispiel 6 und Beispiel 10). Diese Entwicklungen beinhalten in erheblichem Masse Veränderungen in der Ablauf- und Strukturorganisation, der Kultur sowie dem Personal der Fachbereiche US. Sie sind heute noch nicht abgeschlossen und von unverändert hoher Relevanz. Aufgrund des stark dynamisierten Umfeldes, in welchem sich die Steuerverwaltung bewegt, ist davon auszugehen, dass die Fachbereiche US auch zukünftig Veränderungsprozessen ausgesetzt sein werden. Wollen sie ihren gesetzlichen und politischen Auftrag weiterhin erfolgreich erfüllen, müssen sie über die Fähigkeit verfügen, diese Veränderungsprozesse nachzuvollziehen, umzusetzen und in geeigneter Weise zu integrieren, was eine ausgeprägte Fähigkeit dieser Organisationseinheiten zum Veränderungslernen voraussetzt. Dabei steht der erfolgreiche Umgang vor allem mit zwei Spannungsfeldern im Zentrum:

Erstens handelt es sich bei der Steuerverwaltung um eine Eingriffsverwaltung, welche als solche im Rahmen ihrer Tätigkeit die Rechte der Bürger beschränkt und ihnen Pflichten auferlegt. Neben der Steuerpflicht als solcher sind hier insbesondere auch die umfangreichen Mitwirkungspflichten zu erwähnen. Zwischen der Erfüllung des gesetzlichen Auftrages der Steuererhebung und -eintreibung auf der einen Seite und dem politischen Auftrag sowie der Notwendigkeit der Bürger- bzw. Kundenorientierung auf der anderen Seite besteht in der praktischen Veranlagungstätigkeit ein zwar nicht unüberbrückbares, aber klar vorhandenes Spannungsfeld, welchem die Sachbearbeitenden und das Kader der Fachbereiche US täglich ausgesetzt sind und mit welchem sie umzugehen lernen müssen (vgl. Beispiel 6).

Zweitens haben die Mitarbeitenden der Fachbereiche US mit rund 3'200 Veranlagungen pro Jahr und Mitarbeitenden zuzüglich Einspracheverarbeitung ein Produktionsziel mit Massencharakter zu erreichen. Die Erfüllung dieses Zieles verlangt eine hohe Effizienz in der Bearbeitung. Die im Rahmen des Projektes RSV 03 angestrebte Kundenorientierung führt gleichzeitig zu einer vermehrten zeitlichen, fachlichen und persönlichen Beanspruchung der Mitarbeitenden. Dienstleistungsorientierung und

Produktionsorientierung müssen deshalb im sich stets wandelnden Umfeld in ein sinnvolles Verhältnis gebracht werden.

Beide Spannungsfelder zeichnen sich dadurch aus, dass sie nur sehr beschränkt und in groben Zügen mit direkten Handlungsanweisungen und Verhaltensweisungen bewältigt werden können. Den verschiedenen diesbezüglichen Weisungen und Regelungen der Steuerverwaltung kommt deshalb vorwiegend Richtliniencharakter zu. Sie müssen im konkreten Einzelfall adäquat umgesetzt werden und erfordern von jedem Mitarbeitenden die Fähigkeit, im Einzelfall das sinnvolle Verhältnis zu finden. Dies setzt eine laufende, kollektive Reflexion, Auseinandersetzung und Anpassung der Vorstellungen, Überzeugungen und Traditionen voraus. Dabei bewegen sich die Fachbereiche US nicht in einem statischen, sondern in einem dynamischen, sich dauernd ändernden internen und externen Umfeld: So führen etwa Entwicklungen im politischen Umfeld, die Konjunkturentwicklung sowie soziostrukturelle Veränderungen, aber auch auftretende Schwankungen betreffend den Zielerreichungsgrad hinsichtlich der Produktions- und Qualitätsvorgaben sowie Veränderungen der Personalressourcen zu einem laufenden Anpassungsbedarf des optimalen ‚Mischverhältnisses‘ bei der Bewältigung beider Spannungsfelder. Der erfolgreiche Umgang mit diesen Spannungen ist aus Sicht des organisationalen Lernens zur Zeit wohl die Haupt herausforderung für die Fachbereiche US. Der diesbezügliche Veränderungsprozess findet dabei auf zwei unterschiedlichen Ebenen statt: Einer operativen und einer grundsätzlichen.

Auf der grundsätzlichen Ebene gilt es den seit bereits einigen Jahren eingeleiteten Lernprozess im Zusammenhang mit dem Wandel der Steuerverwaltung von einer klassisch-hoheitlichen zu einer modernen leistungs- und kundenorientierten Verwaltung umzusetzen. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die unterschiedlichen Voraussetzungen auf den einzelnen Kreisverwaltungen. Neben den Unterschieden bezüglich Grösse, Standort und Mentalität sind die zeitlich verschobene Einführung verschiedener strukturorganisatorischer Massnahmen, der in den letzten Jahren nach und nach vollzogene Generationenwechsel auf Ebene Kreisverwaltungs- und Bereichsleitung, die Diffe-

renzen in der Personalstruktur sowie die historisch gewachsenen Kulturunterschiede relevant (vgl. im Einzelnen die Kapitel 3.2 und 3.3). Im Sinne einer These wird deshalb davon ausgegangen, dass hinsichtlich dieses grundsätzlichen Wandels im Selbstverständnis der Fachbereiche US unterschiedliche Entwicklungsfortschritte und unterschiedliche Lernniveaus bestehen. Gestützt auf diese These werden deshalb im Rahmen der Bewertung (Kapitel 4.3) mit dem Fachbereich US der Kreisverwaltung Seeland und dem Fachbereich Veranlagung 1 der Kreisverwaltung Bern-Mittelland zwei Fachbereiche näher untersucht, bei denen die unterschiedlichen Voraussetzungen einen unterschiedlichen Stand betreffend Lernniveau und Entwicklungsstand vermuten lassen.

Die hier als operativ bezeichnete Ebene betrifft die Fähigkeit der Fachbereiche US, sich im Rahmen des Umgangs mit den beiden Spannungsfeldern laufend an das wandelnde interne und externe Umfeld anzupassen. Dieser Lernprozess steht in einer ursächlichen Abhängigkeit vom Entwicklungsstand auf der grundsätzlichen Ebene.

3.5.2.3 Prozesslernen

Das Prozesslernen schliesslich, also das Lernen der Organisation zu lernen (Meta-Lernen), und die damit verbundene Weiterentwicklung der Lernsysteme sind wie verschiedentlich dargelegt für die Optimierung des Veränderungslernens wesentlich. Aufgrund ihrer Einbettung in die Gesamtorganisation der Steuerverwaltung und der Konzentration der dafür notwendigen personellen und fachlichen Ressourcen in den zentralen Abteilungen, namentlich im Personaldienst, ist die Förderung dieser Ebene des Lernprozesses aufgrund ihres operativen Charakters nur beschränkt durch die Fachbereiche US selbst direkt zu beeinflussen.

3.5.3 Fragestellungen und Indikatoren

Nachfolgend werden die einzelnen Parameter näher erläutert. Ausgehend von dieser begrifflichen Ebene werden Kriterien in Form von Fragestellungen entwickelt, deren Indikatoren zugeordnet werden. Auf diese Weise werden die auf der theoretischen Basis entwickelten unmittelbaren Aktionsparameter operationalisiert (vgl. Ritz 2003: 242 f.). Die Umschreibung der einzelnen Indikatoren stützen sich dabei im Wesentlichen

auf Thom/Ritz 2006: 97 ff. sowie auf Probst/Büchel 1998: 177 ff. Zwischen den fünf unmittelbaren Aktionsparametern bestehen Wechselwirkungen. Die einzelnen in Frageform formulierten Kriterien und die ihnen zugeordneten Indikatoren können deshalb mehrere Aktionsparameter betreffen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die Kriterien aber jeweils nur einem Parameter zugeordnet. Ausserdem werden Kriterien und Indikatoren in Kapitel 3.5.4 in Form einer tabellarischen Übersicht zusammengefasst dargestellt.

3.5.3.1 Die Förderung des Kennens der Lernkontexte

Um optimal lernen zu können ist es notwendig, dass die Organisation wie auch die einzelnen Mitarbeitenden wissen, wo welche Informationen abrufbar sind, welchen Stellenwert diesen Informationen zukommt und welche Abläufe und Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Überprüfung und allfälligen Anpassung von Informationen zu beachten sind. Gleichzeitig ist es wichtig, dass die Mitarbeitenden den Sinn und Zweck verschiedener Führungsinstrumente und organisatorischer Massnahmen bezüglich des organisationalen Lernens kennen.

Für den Fachbereich US können diesbezüglich folgende Fragestellungen formuliert und Indikatoren aufgestellt werden:

Fragestellung 1: *Haben die Mitarbeitenden des Fachbereichs US Kenntnis über die organisationalen und individuellen Wissensbestände innerhalb der Kreisverwaltung?*

Indikator 1: Die Mitarbeitenden wissen, welche Personen oder Gruppen innerhalb und ausserhalb ihres Fachbereichs über Spezialkenntnisse bzw. -fähigkeiten verfügen.

Indikator 2: Die Mitarbeitenden kennen die verschiedenen relevanten steuerverwaltungs- und bereichsinternen sowie -externen künstlichen Speichersysteme.

Erläuterungen: Die organisationale Wissensbasis der Fachbereiche US setzt sich aus ihren individuellen und kollektiven Wissensbeständen zusammen. Ihre Problemlösungskapazität beruht auf der Fähigkeit, die

verschiedenen gespeicherten Informationen und individuellen Fähigkeiten zu verbinden (vgl. Kapitel 2.1). Dies setzt voraus, dass die Mitarbeitenden das Wissensreservoir der Steuerverwaltung im Allgemeinen und der Fachbereiche im Speziellen kennen. Träger von Wissen sind sowohl künstliche Speichersysteme wie einzelne Individuen oder Gruppen (vgl. Kapitel 2.6). Dieser Differenzierung tragen die beiden Indikatoren Rechnung.

Fragestellung 2: *Haben die Mitarbeitenden des Fachbereichs US Zugang zu allen relevanten Informationen und kennen sie den Stellenwert der verschiedenen Informationsquellen?*

Indikator 3: Die Mitarbeitenden haben Zugang zu allen für ihre Aufgabenerfüllung relevanten Informationen.

Indikator 4: Die Mitarbeitenden kennen den Stellenwert der verschiedenen Informationsquellen für die Beantwortung fachlicher Fragestellungen.

Indikator 5: Die Mitarbeitenden haben Kenntnis über Entscheidungsprozesse und die entsprechenden Zuständigkeiten.

Erläuterungen: Vollständige und bezüglich ihres Stellenwerts einordbare Informationen tragen zur Beseitigung von Unsicherheiten bei und erleichtern den Umgang mit Widersprüchen. Sie beschränken damit irrtumsgestützte Verhaltensweisen und verhindern so die Entstehung lernhemmender, defensiver Routinen (vgl. Kapitel 2.7.2). Gleichzeitig ermöglichen sie das Erkennen von Abweichungen zwischen vertretenen und handlungsleitenden Aktionstheorien und können somit Lernprozesse auslösen (vgl. Kapitel 2.5).

Die verschiedenen fachlichen Informationsquellen wie Gesetz, Wegleitungen und Merkblätter, Dienstansweisungen („BE-TaxInfo“), Kreisschreiben der eidgenössischen Steuerverwaltung, Justizentscheide und Gesetzeskommentare gehören zu den zentralen fachspezifischen Informationsquellen der Mitarbeitenden der Fachbereiche US. Die Kenntnis ihres Stellenwertes ist somit ein aussagekräftiger Indikator betreffend die individuelle und organisationale Fähigkeit zum Umgang mit Informationen

aus unterschiedlichen Quellen. Das Ergebnis erlaubt Rückschlüsse auf die Fähigkeit zur Einordnung der übrigen, nicht fachspezifischen Informationsquellen.

Das Kennen der Entscheidungsprozesse und der entsprechenden Zuständigkeiten fördert die Fähigkeit zur absenderorientierten Bestimmung des Stellenwertes einer Informantin. Sie sorgt darüber hinaus für Transparenz und erlaubt die effiziente Gestaltung der Standardisierung im Rahmen des integrativen Aushandlungsprozesses.

Fragestellung 3: *Haben die Mitarbeitenden der Fachbereiche US Kenntnis über die den Handlungsanweisungen, Verfahren und Instrumenten zugrunde liegenden Wertvorstellungen und Zielsetzungen?*

Indikator 6: Die Mitglieder der Fachbereiche US haben ein einheitliches, mit der Leitung der Steuerverwaltung übereinstimmendes Verständnis der Bürgerorientierung. Sie kennen die Begründung für die entsprechenden Zielsetzungen.

Indikator 7: Die Mitglieder der Fachbereiche US kennen die Gründe für die zeitlich prioritäre Bearbeitung der Einsprachen und die diesen zugrunde liegenden Wertvorstellungen.

Erläuterungen: Die Kenntnis der den Handlungsanweisungen zugrunde liegenden Werte und Ziele erlauben eine Reflexion dieser Bezugsgrößen im Sinne des Veränderungslernens. Im Rahmen dieses Lernprozesses wird der Veränderungsbedarf seitens der Organisation nachgewiesen und ein neuer kollektiver Bezugsrahmen geschaffen. Er bildet die Voraussetzung für das Verlernen von Routinen, von Denk- und Verhaltensmustern sowie deren Ablösung durch neue (vgl. Kapitel 2.3.2).

Die Bürgerorientierung ist ein zentraler Aspekt im, von den Führungsverantwortlichen angestrebten Wandel der Steuerverwaltung von einer klassisch-hoheitlichen zu einer modernen, leistungs- und kundenorientierten Verwaltung und ist unverändert ein Kernelement der Unternehmensstrategie (vgl. die Kapitel 3.1.2.3 und 3.5.2.2 sowie das Beispiel 6). Die auf Stufe Mitarbeitende und Kader der Fachbereiche US vorhandenen Kenntnisse über Begriff und Bedeutung der Kunden- bzw. Bürger-

orientierung („Bürgerfreundlichkeit“) eignet sich deshalb besonders gut als Indikator für die Beantwortung der hier aufgeworfenen Fragestellung.

Das Gleiche gilt für den Indikator der so genannten verkürzten Liegedauer der Einsprachen: Das Ziel einer zeitlich priorisierten Verarbeitung der Einsprachen operationalisiert einerseits die Strategie der Kundenorientierung und ist andererseits ein Instrument der Effizienzsteigerung: Der von einer, aus seiner Sicht, materiell falschen Veranlagung betroffene Bürger hat ein legitimes Bedürfnis nach einer raschen Klärung der Situation und damit einer schnellen Beseitigung der ihn belastenden finanziellen Unsicherheit. Gleichzeitig ermöglicht ihm ein rascher Einsprachentscheid oftmals erst ein vollständiges Ausfüllen der Steuererklärung der Folgeperiode und der Steuerverwaltung damit eine zeitgerechte Durchführung der entsprechenden Veranlagung. Die Verkürzung der Liegedauer der Einsprachen ist seit rund zwei Jahren eine zentrale Zielsetzung der Geschäftsleitung der Steuerverwaltung. Die Aufnahme und Definition der diesbezüglichen Messgrößen in der BSC war Gegenstand eines intensiven Aushandlungsprozesses auf Stufe Geschäftsbereichs- und Kreisverwaltungsleitung und floss in die Zielsetzung auf Stufe Fachbereiche, Teams und Mitarbeitende ein. Die Erfüllung dieser Zielsetzungen erfordert von Sachbearbeitenden und Kadern allerdings eine Veränderung der Denk- und Verhaltensmuster, da in der Vergangenheit Einsprachen in der Regel am Ende des Produktionszyklus bearbeitet wurden und viele Mitarbeitende eine prioritäre Behandlung von Einsprachen als unzulässige Bevorzugung der Einsprechenden gegenüber den übrigen steuerpflichtigen Personen betrachteten.

Beiden Indikatoren ist somit gemein, dass die entsprechenden Zielfestlegungen nachdrücklich vertretene Kernelemente der Strategie der Steuerverwaltung darstellen, zentrale Werthaltungen der Organisation verkörpern und das erwartete Ergebnis ohne Veränderung der Denk- und Verhaltensmuster auf individueller Ebene nicht erreichbar ist. Sie liefern damit einen wertvollen Anhaltspunkt über die Effizienz und die Effektivität des Veränderungslernens in den Fachbereichen US.

3.5.3.2 Die Förderung des individuellen Lernenwollens

Organisationales Lernen ist nur dann möglich, wenn die einzelnen Mitarbeitenden bereit sind, ihr Wissen und ihre Erfahrung der Organisation und ihren Mitgliedern zur Verfügung zu stellen und am Aushandlungsprozess teilzunehmen (vgl. Kapitel 2.4). Ein entsprechend produktives Verhalten kann gesteuert werden, indem die Wertorientierung entsprechend verändert wird oder geeignete Anreize gesetzt werden. Die Veränderung der Wertorientierung ist Gegenstand des Veränderungslernens und mittels sämtlicher unmittelbarer Aktionsparameter zu erwirken. Kriterien und Indikatoren beschränken sich deshalb an dieser Stelle auf die Anreizsysteme.

Für den Fachbereich US können diesbezüglich folgende Fragestellung formuliert und Indikatoren aufgestellt werden:

Fragestellung 4: *Bestehen im Fachbereich US taugliche Anreizstrukturen zur Förderung organisationalen Lernens?*

Indikator 8: Die den Führungskräften der Fachbereiche US zur Verfügung stehenden Anreizsysteme und deren Anwendung.

Indikator 9: Die Setzung von Teamanreizen.

Erläuterungen: Die Mitarbeitenden sind dann gewillt, ihre Lernerfahrungen und ihr Wissen den übrigen Organisationsmitgliedern zugänglich zu machen, wenn dies in ihrem Interesse liegt. Eine Beteiligung am Lernprozess muss ihnen lohnend erscheinen. Dabei genügt es allerdings nicht, wenn die einzelnen Mitarbeitenden irgend etwas lernen. Das Lernen wird erst organisational, wenn sie im Sinne der organisatorischen Zielsetzungen lernen (vgl. Kapitel 2.4). Mittels Anreizen können die Mitarbeitenden dazu bewegt werden, sich in gewünschter Weise zu verhalten. Der entsprechende Antrieb kann dabei intrinsischer oder extrinsischer Natur sein. Im letzteren Fall beruht der Anreiz auf externen Belohnungssystemen bzw. auf Anreiz-Beitragsmechanismen auf materieller oder immaterieller Ebene. Der Antrieb intrinsisch motivierter Personen liegt in der Tätigkeit als solche begründet: Sie bereitet Freude oder entspricht der individuellen Werthaltung. Externe Antriebssysteme bestim-

men dabei die Motivation und Zufriedenheit nicht abschliessend, ermöglichen aber Zufriedenheit bei als positiv empfundenem Arbeitsinhalt (vgl. Thom/Ritz 2006: 350 f.). Welche Mischung aus intrinsischen und extrinsischen Anreizen schliesslich zum Erfolg führt, hängt stark von der Bedürfnisstruktur des Einzelnen ab (zu den Motivationstheorien vgl. im Einzelnen Thom/Ritz 2006: 346 f.). Aus diesem Grund ist es wichtig, dass die direkten Vorgesetzten steuernd auf die individualbezogene Applikation der Anreizsysteme einwirken können. Individuelle Honorierungen, wie beispielsweise Leistungslöhne oder Leistungsprämien, können aber auch lernhindernde Anreize setzen, indem sie Konflikte innerhalb einer Gruppe bewirken und Einzelkämpfermentalität provozieren können. Eine lernfördernde Alternative sind deshalb Teamanreize: Indem sie die Nutzung von Synergien und die Zusammenarbeit fördern, wirken sie integrativ (vgl. Thom/Ritz 2006: 353). Die Fähigkeit zur Integration ist neben Transparenz und Kommunikation eine wesentliche Transformationsbedingung für organisationales Lernen (vgl. Kapitel 2.4).

Fragestellung 5: *Fördert die organisatorische Gestaltung der Fachbereiche US den Anreiz zum Lernen?*

Indikator 10: Integrierte, ganzheitliche Aufgabeneinheiten auf Ebene Mitarbeitende.

Indikator 11: Angemessene Dezentralisation der Entscheidungskompetenzen bei gleichzeitiger kohärenter Zuordnung von Kompetenzen und Verantwortungen.

Indikator 12: Das Bestehen offizieller und inoffizieller Netzwerke.

Erläuterungen: In Kapitel 3.4.5 wurde dargelegt, dass produktives Lernen wesentlich von dem von den Führungskräften vertretenen Menschenbild abhängt. Dieses bestimmt wesentlich die organisatorische Gestaltung. Die wiederum wirkt fördernd oder beeinträchtigend auf die intrinsische Motivationsstruktur. Selbstverantwortliches Handeln, auf Kompetenz beruhende Erfolgserlebnisse sowie das Gefühl sozialer Zugehörigkeit sind entscheidende intrinsische Antriebe organisationalen Lernens. Die Möglichkeit zur Vernetzung und zur Interaktion, die Schaffung integrierter ganzheitlicher Aufgabeneinheiten und die Entschei-

dungsdezentralisation unter Wahrung des Kongruenzprinzips sind aus diesem Grund wesentliche organisatorische Aktionsparameter zur Förderung organisationalen Lernens und sind nach der hier vertretenen Auffassung gleichzeitig Indikatoren für eine positive organisationale Anreizstruktur (vgl. Kapitel 3.4.6, insbesondere Tabelle 1).

3.5.3.3 Die Förderung des personellen Lernkönnens

Damit die Steuerverwaltung und mit ihr die Fachbereiche US eine lernende Organisation sein können, müssen ihre Mitglieder fähig sein, produktiv zu lernen. Diese Fähigkeit ist nicht einfach gegeben, sie muss vermittelt werden. Dabei genügt es nicht, den Mitarbeitenden Lerninstrumente zur Verfügung zu stellen. Sie müssen auch über die Fähigkeit verfügen, diese einzusetzen. Damit der Kreislauf des organisationalen Lernens in Gang gesetzt bzw. in Gang gehalten werden kann, müssen die einzelnen Mitarbeitenden nebst den technischen auch über die notwendigen persönlichen Kompetenzen verfügen. Zu nennen sind in erster Linie kommunikative Fähigkeiten, die Fähigkeit zur Reflexion und die Fähigkeit, sich konstruktiv in den Aushandlungsprozess einzubringen.

Für den Fachbereich US können diesbezüglich folgende Fragestellung formuliert und Indikatoren aufgestellt werden:

Fragestellung 6: *Werden die für das organisationale Lernen wichtigen persönlichen Kompetenzen aktiv erhoben und gefördert und die Lernprozesse reflektiert?*

Indikator 13: Prozess zur Ermittlung des Lernbedarfs und der Festlegung der Lernmethode auf kollektiver und individueller Ebene.

Indikator 14: Anzahl und Gestaltung von Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen.

Indikator 15: Systematische Erfassung des persönlichen Kompetenzprofils im Hinblick auf die Förderung der Lernkompetenzen und der Ermittlung spezifischen Lernbedarfs.

Erläuterungen: Aufgrund des dynamischen Umfeldes, in welchem sich die Fachbereiche US bewegen, hängt die erfolgreiche Erfüllung ihrer Aufgaben unter anderem von ihrer Fähigkeit zum Prozesslernen ab (vgl. Kapitel 3.1.1.5). Voraussetzung für das Prozesslernen ist die Fähigkeit zur Selbstreflexion und -analyse (vgl. Kapitel 2.3.3). Die systematische und effektive Erhebung des spezifischen Lernbedarfs auf individueller und kollektiver Ebene, basierend auf einer konsequenten Analyse von Produktion, Qualität und Verhalten, zeigt Lernbedarf auf und wirkt deshalb als Auslöser organisationalen Lernens. Gleichzeitig setzt die Festlegung des Lernbedarfs und die Wahl der effektivsten Methode eine Auseinandersetzung mit den Lernzielen der Organisation, der Zielgruppe und den Erfahrungen und Erkenntnissen aus bisherigen Lernprozessen voraus. Der Prozess zur systematischen Bestimmung des Lernbedarfs und die Festlegung der Lernmethode ist deshalb ein Indikator für die Fähigkeit einer Organisation zum Prozesslernen. Die systematische Erfassung und Förderung lernrelevanter Kompetenzen und Verhaltensmuster der Organisationsmitglieder ist eine wichtige Voraussetzung des Prozesslernens auf der individuellen Ebene.

Kommunikations- und Integrationsfähigkeiten sind wesentliche persönliche Voraussetzungen für das Ingangsetzen und -halten des organisationalen Lernkreislaufes (vgl. Kapitel 2.4). Ein besonders geeignetes Instrument zur Förderung dieser Eigenschaften sind Weiterbildungsveranstaltungen: Neben den vermittelten Inhalten bieten sie eine Plattform zur Förderung der Kommunikations- und Integrationskultur, vor allem auch zwischen den Mitgliedern unterschiedlicher Organisationseinheiten und Hierarchie-Ebenen (vgl. Kapitel 3.4.5). Es bedingt aber eine entsprechende Gestaltung dieser Veranstaltungen. Die systematische Erhebung und Förderung von Kompetenz- und Lernprofilen sind weitere Instrumente zur Förderung der Lernfähigkeit.

3.5.3.4 Die Förderung des Lernendürfens und -sollens

Organisationales Lernen erfordert das Bestehen einer Lernkultur: Die Gemeinsamkeit der Denk- und Verhaltensmuster muss eine Werthaltung widerspiegeln, die individuelles und organisationales produktives Lernen als wünschens- und erstrebenswert erachtet. Erforderlich ist insbesonde-

re eine hohe Irritationstoleranz: Mitarbeitende sollen neue, von der Mehrheit als unkonventionelle und bisheriges individuelles oder kollektives Verhalten kritisch in Frage stellende Gedanken sowie Vorschläge einbringen dürfen. Unter „Dürfen“ ist nicht bloss die formelle, sondern primär die soziale Ermöglichung gemeint.

Für den Fachbereich US können diesbezüglich folgende Fragestellung formuliert und Indikatoren aufgestellt werden:

Fragestellung 7: *Finden innerhalb der Teamstrukturen umfassende Aushandlungsprozesse statt?*

Indikator 16: Die Thematisierung von Verhaltens- und Denkmustern der Teammitglieder innerhalb des Teams.

Indikator 17: Die teaminterne, diskursive Auseinandersetzung mit Weisungen und Informationen.

Indikator 18: Die standardisierte Einräumung und effektive Nutzung von Freiräumen zum Austausch und zur kritischen Reflexion.

Erläuterungen: Funktionierende Teamstrukturen sind ein wichtiges organisatorisches Gestaltungselement zur Förderung organisationalen Lernens (vgl. Kapitel 3.4.6). Die Art und Weise der Informationsübermittlung und -verarbeitung, die Themenselektion, die Kommunikationskultur und Transparenz gegenüber Vorgesetzten, Kolleginnen und Kollegen sowie die Feedbackkultur liefern wertvolle Hinweise auf allfällige defensive Routinen und erlauben Rückschlüsse auf die Qualität der lernrelevanten Kultur.

Fragestellung 8: *Werden Fehler und deren Behandlung von Mitarbeitenden und Kadern der Fachbereiche US als Chance zur Verbesserung und Reflexion verstanden?*

Indikator 19: Die Feedbackkultur bei Fehlern auf Stufe Mitarbeitende und Vorgesetzte.

Indikator 20: Die Thematisierung von festgestellten Fehlern an Teamsitzungen.

Indikator 21: Die Berücksichtigung von Fehlern im Rahmen der Leistungsbeurteilung.

Erläuterungen: Fehler, also das Auseinanderklaffen von erwartetem und erreichtem Ergebnis, sind wichtige Auslösefaktoren organisationalen Lernens. Organisationales Lernen setzt ausserdem den Freiraum für Individuen und Gruppen voraus, Neues auszuprobieren, was zu Fehlern führen kann (vgl. Kapitel 3.4.6, Tabelle 1). Organisationale Lernfähigkeit kann sich deshalb nur in einer Kultur entwickeln, die Fehler zulässt und diese als Lernchance betrachtet. Eine sanktionierende Fehlerkultur führt demgegenüber direkt zu Abwehrverhalten und defensiven Routinen. Der konstruktive Umgang mit Fehlern, die Wahrnehmung und Nutzung von Fehlern als Lernchance sowie eine Beurteilungskultur, welche nicht primär auf die Anzahl der begangenen Fehler, sondern auf die daraus gezogenen Erkenntnisse und Lehren abstützt, sind wesentliche Merkmale einer das organisationale Lernen fördernden Fehlerkultur.

Fragestellung 9: Bestehen zwischen den einzelnen Organisationseinheiten und den Hierarchieebenen Kommunikationsbarrieren?

Indikator 22: Die Thematisierung von Fehlern von Vorgesetzten.

Indikator 23: Die Akzeptanz teamübergreifender Thematisierung von Fragestellungen und Erfahrungen.

Erläuterungen: Effizientes und Effektives organisationales Lernen setzt in allen Schritten des Lernzyklusses den möglichst breiten Zugang zu individuellen und kollektiven Wissensreservoirs voraus. Formelle oder informelle Interaktionen erleichtern zudem den Austausch und die Verbreitung unternehmensbezogener Werte und Normen und können so einen Lernprozess auslösen (vgl. Kapitel 3.4.6, Tabelle 1). Die Verteilung dieses Wissens kann durch hierarchische und funktionale Barrieren behindert werden (vgl. Probst/Raub/Romhardt 2006: 160 f.). Die Ermöglichung oder Einschränkungen des individuellen Austausches über die Grenzen der Organisationseinheiten und über die Hierarchien hinweg sind wesentliche Indikatoren für das Bestehen oder Fehlen solcher Barrieren.

3.5.3.5 Die situative Ermöglichung des Lernens

Die Handlungsgrösse der situativen Ermöglichung wird an dieser Stelle aus einer streng instrumentellen Betrachtungsweise hinaus verstanden: Damit die Individuen und die Organisation lernen können, muss die Organisation die geeigneten Rahmenbedingungen zur Ermöglichung des Sozialisierungs-, Kollektivierungs-, Integrations- und des Internalisierungsprozesses schaffen und die geeigneten Instrumente zur Verfügung stellen. Dies bedingt die Schaffung geeigneter organisationaler und technischer Voraussetzungen und die zur Verfügungstellung der notwendigen Ressourcen. Im Zentrum der Untersuchung stehen an dieser Stelle die in Kapitel 3.4.6, Tabelle 1 umschriebenen organisatorische Aktionsparameter, soweit dazu nicht bereits im Rahmen der übrigen unmittelbaren Aktionsparameter Kriterien und Indikatoren aufgestellt wurden.

Für den Fachbereich US können diesbezüglich folgende Fragestellungen formuliert und Indikatoren aufgestellt werden:

Fragestellung 10: Verfügen die Fachbereiche US über organisatorische Strukturen, die die Koordination fördern?

Indikator 24: Bereichs- und teaminterne Struktur- und Ablauforganisation.

Indikator 25: Bereichs- und teaminterne Entscheidungsprozesse.

Indikator 26: Formelle und informelle Netzwerkstrukturen.

Indikator 27: Personalrochaden.

Erläuterungen: Der Zugriff auf das Wissen von Individuen und Gruppen kann grundsätzlich mit drei verschiedenen, kumulativ erforderlichen Massnahmen sichergestellt werden. Erstens durch den Abbau von defensiven Barrieren, zweitens durch Personalerhaltungsmassnahmen sowie durch Explizierung und Dokumentation von Spezialwissen sowie drittens durch koordinationsfördernde organisatorische Massnahmen (vgl. auch Probst/Raub/Romhardt 2006: 198 ff.). Die Fragestellung zielt auf Letztere: Die Gestaltung der Organisationsstruktur ist aus Sicht des organisationalen Lernens so zu gestalten, dass sie den Austausch und die

Verbreitung von Wissen ermöglicht bzw. fördern und erleichtern (vgl. Thom/Wenger 2000: 35). Nebst der offiziellen Struktur- und Ablauforganisation innerhalb der Fachbereiche und Teams sind vor allem auch formelle und informelle Netzwerkstrukturen ein wichtiges Instrument zur Förderung organisationalen Lernens (vgl. Probst/Büchel 1998: 127 ff.). Ebenfalls koordinationsfördernd wirken temporäre oder zeitlich unbefristete Personalrochaden (vgl. auch Kapitel 2.5 und Beispiel 9).

Fragestellung 11: *Stehen den Fachbereichen US und ihren Mitgliedern verständliche und transparente Führungs-, Dokumentations- und Informationssysteme zur Verfügung?*

Indikator 28: Benutzer- und Zugriffsfreundlichkeit der künstlichen Speichersysteme.

Indikator 29: Aktualität der dokumentierten Weisungen, Prozesse und Strukturen.

Indikator 30: Kompetenzregelung zur Datenpflege.

Erläuterungen: Während der Zugriff auf die personellen Wissensträger (Individuen oder Gruppen) in erster Linie über den Abbau von Wissensbarrieren sowie durch strukturelle Koordination ermöglicht wird, sind bei künstlichen Speichersystemen insbesondere die Strukturierung der Daten, die Aktualisierung der Informationen sowie die Zugriffsfreundlichkeit und die Zugriffsberechtigungen wichtige Voraussetzungen für den ungehinderten Zugang zur organisationalen Wissensbasis (vgl. Thom/Wenger 2000: 35 und Probst/Raub/Romhardt 2006: 203 ff.). Die Fachbereiche US sind vor dem Hintergrund der laufenden Entwicklung der Rechtsprechung und der durch das Massengeschäft bedingten hohen Abhängigkeit von funktionierenden Abläufen auf eine zeitgerechte Aktualisierung angewiesen. Die Kompetenz zur Datenpflege sollte zudem mit den Entscheidungskompetenzen in der Sache selbst kongruent sein. Schliesslich entscheiden die Benutzer- und Zugriffsfreundlichkeit der Systeme über die effektive Nutzung und damit über den Grad der Internalisierung organisationalen Wissens.

Fragestellung 12: *Werden den Mitgliedern der Fachbereiche US die nötigen Ressourcen und Rahmenbedingungen für Reflexionen und Austausch eingeräumt?*

Indikator 31: Bestehen von „organizational slack“.

Indikator 32: Subjektive Wahrnehmung des Produktionsdruckes.

Erläuterungen: In Kapitel 2.5 wurde aufgezeigt, dass die frühzeitige Auslösung organisationaler Lernprozesse eine Handlungsfähigkeit der Organisation bedingt, welche nicht völlig im Tagesgeschäft aufgeht („organizational slack“). Dies bedingt einerseits die Bereitstellung entsprechender Ressourcen. Dies allein genügt jedoch noch nicht: Denn selbst wenn genügend Ressourcen zur Verfügung stehen, hängt deren tatsächliche Nutzung für Reflexionen von der subjektiven Wahrnehmung des durch das Alltagsgeschäft hervorgerufenen Druckes und von der sozialen Akzeptanz zu reflektiver Tätigkeit ab.

3.5.4 Übersicht

Zwecks übersichtlicher Darstellung werden sämtliche unmittelbaren Aktionsparameter, die in Frageform formulierten Kriterien und die ermittelten Indikatoren in Tabellenform aufgeführt.

AP	Kriterien		Indikatoren	
	Nr	Fragestellung	Nr	Indikator
Kennen	1	<i>Haben die Mitarbeitenden des Fachbereichs US Kenntnis über die organisationalen und individuellen Wissensbestände innerhalb der Kreisverwaltung?</i>	1	Die Mitarbeitenden wissen, welche Personen oder Gruppen innerhalb und ausserhalb ihres Fachbereichs über Spezialkenntnisse bzw. -fähigkeiten verfügen.
			2	Die Mitarbeitenden kennen die verschiedenen relevanten steuerverwaltungs- und bereichsinternen sowie -externen künstlichen Speichersysteme.
	2	<i>Haben die Mitarbeitenden des Fachbereichs US Zugang zu allen relevanten Informationen und kennen sie den Stellenwert der verschiedenen Informationsquellen?</i>	3	Die Mitarbeitenden haben Zugang zu allen für ihre Aufgabenerfüllung relevanten Informationen.
			4	Die Mitarbeitenden kennen den Stellenwert der verschiedenen Informationsquellen für die Beantwortung fachlicher Fragestellungen.
			5	Die Mitarbeitenden haben Kenntnis über Entscheidungsprozesse und die entsprechenden Zuständigkeiten.

	3	<i>Haben die Mitarbeitenden der Fachbereiche US Kenntnis über die den Handlungsanweisungen, Verfahren und Instrumenten zu Grunde liegenden Wertvorstellungen und Zielsetzungen?</i>	6	Die Mitglieder der Fachbereiche US haben ein einheitliches, mit der Leitung der Steuerverwaltung übereinstimmendes Verständnis der Bürgerorientierung. Sie kennen die Begründung für die entsprechenden Zielsetzungen.
			7	Die Mitglieder der Fachbereiche US kennen die Gründe für die zeitlich prioritäre Bearbeitung der Einsprachen und die diesen zu Grunde liegenden Wertvorstellungen.
Wollen	4	<i>Bestehen im Fachbereich US taugliche Anreizstrukturen zur Förderung organisationalen Lernens?</i>	8	Die den Führungskräfte der Fachbereiche US zur Verfügung stehenden Anreizsysteme und deren Anwendung.
			9	Die Setzung von Teamanreizen.
	5	<i>Fördert die organisatorische Gestaltung der Fachbereiche US den Anreiz zu Lernen?</i>	10	Integrierte, ganzheitliche Aufgabeneinheiten auf Ebene Mitarbeitende.
			11	Angemessene Dezentralisation der Entscheidungskompetenzen bei gleichzeitiger kohärenter Zuordnung von Kompetenzen und Verantwortungen.
			12	Das Bestehen offizieller und inoffizieller Netzwerke.
Können	6	<i>Werden die für das organisationale Lernen wichtigen persönlichen Kompetenzen aktiv erhoben und gefördert und die Lernprozesse reflektiert?</i>	13	Prozess zur Ermittlung des Lernbedarfs und der Festlegung der Lernmethode auf kollektiver und individueller Ebene.
			14	Anzahl und Gestaltung von Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen.
			15	Systematische Erfassung des persönlichen Kompetenzprofils im Hinblick auf die Förderung der Lernkompetenzen und der Ermittlung spezifischen Lernbedarfs.
Dürfen	7	<i>Finden innerhalb der Teamstrukturen umfassende Aushandlungsprozesse statt?</i>	16	Die Thematisierung von Verhaltens- und Denkmuster der Teammitglieder innerhalb des Teams.
			17	Die teaminterne, diskursive Auseinandersetzung mit Weisungen und Informationen.
			18	Die standardisierte Einräumung und effektive Nutzung von Freiräumen Austausch und zur kritischen Reflexion.
	8	<i>Werden Fehler und deren Behandlung von Mitarbeitenden und Kadern der Fachbereiche US als Chance zur Verbesserung und Reflexion verstanden?</i>	19	Die Feedbackkultur bei Fehlern auf Stufe Mitarbeitende und Vorgesetzte.
			20	Die Thematisierung von festgestellten Fehlern an Teamsitzungen.
			21	Die Berücksichtigung von Fehlern im Rahmen der Leistungsbeurteilung.
9	<i>Bestehen zwischen den einzelnen Organisationseinheiten und den Hierarchieebenen Kommunikationsbarrieren?</i>	22	Die Thematisierung von Fehlern von Vorgesetzten.	
		23	Die Akzeptanz teamübergreifender Thematisierung von Fragestellungen und Erfahrungen.	

Ermöglichen	10	<i>Verfügen die Fachbereiche US über organisatorische Strukturen, die die Koordination fördern?</i>	24	Bereichs- und teaminterne Struktur und Ablauforganisation.
			25	Bereichs- und teaminterne Entscheidungsprozesse.
			26	Formelle und informelle Netzwerkstrukturen.
			27	Personalrochaden.
	11	<i>Stehen den Fachbereichen US und ihren Mitgliedern verständliche und transparente Führungs-, Dokumentations- und Informationssysteme zur Verfügung?</i>	28	Benutzer- und Zugriffsfreundlichkeit der künstlichen Speichersysteme.
			29	Aktualität der dokumentierten Weisungen, Prozesse und Strukturen.
			30	Kompetenzregelung zur Datenpflege.
	12	<i>Werden den Mitgliedern der Fachbereiche US die nötigen Ressourcen und Rahmenbedingungen für Reflexionen und Austausch eingeräumt?</i>	31	Bestehen von „organizational slack“.
			32	Subjektive Wahrnehmung des Produktionsdruckes.

Tabelle 2: Unmittelbare Aktionsparameter, Kriterien und Indikatoren

4 BEWERTUNG UND GESTALTUNGSEMPFEHLUNG

Das vorliegende Kapitel bildet die Synthese dieser Arbeit. Einleitend werden in Kapitel 4.1 die bisherigen Untersuchungsergebnisse im präzisierten Bezugsrahmen zusammengefasst. Anschliessend werden die steuerverwaltungsspezifischen Grundlagen, auf welche sich die Untersuchung abstützt, erläutert (Kapitel 4.2). Auf der Basis des Wirkungsmodells und der Fragestellungen werden in Kapitel 4.3 die Fachbereich US hinsichtlich ihrer Fähigkeit zum organisationalen Lernen bewertet. Schliesslich wird in Kapitel 4.4 das Untersuchungsergebnis zusammengefasst und gestützt darauf Gestaltungsempfehlungen erarbeitet.

4.1 Präzisierte Bezugsrahmen

Die in den Kapiteln 2 und 3 gewonnenen Erkenntnisse werden in den allgemeinen gedanklichen Entscheidungsrahmen integriert (vgl. Abbildung 2). Dieser wird damit zu einem präzisierten Bezugsrahmen erweitert (vgl. Abbildung 10). Auf die darin aufgeführten Bewertungen soll hier nicht näher eingegangen werden. Sie sind Gegenstand von Kapitel 4.3 und 4.4.

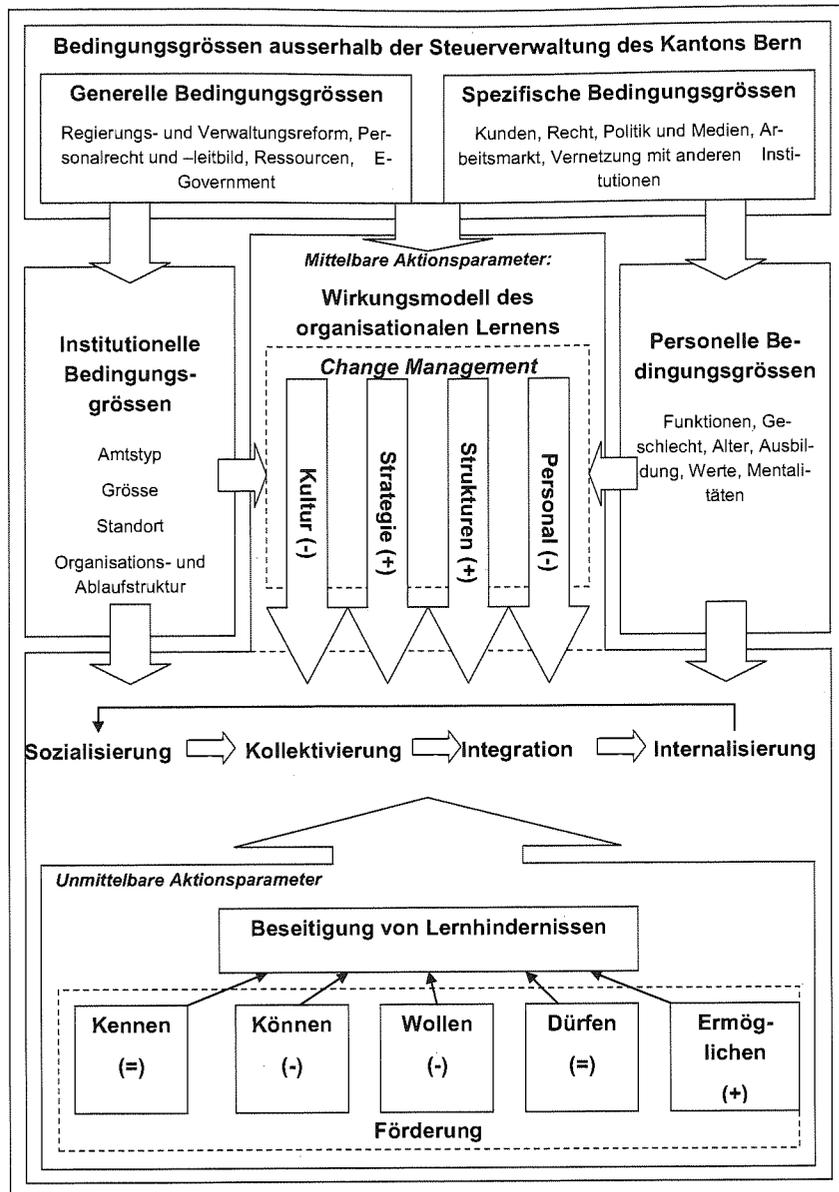


Abbildung 10: Präzisiertes Bezugsrahmen

4.2 Grundlagen der Untersuchung

Die Untersuchung stützt sich auf steuerverwaltungsinterne Dokumente, auf die von der Steuerverwaltung in Auftrag gegebene Bürgerbefragung von 2005 (vgl. Kanton Bern 2006b) und auf die vom Kanton Bern in Auftrag gegebene Personalbefragung (vgl. Kanton Bern 2007b). Beide Befragungen wurden von derselben externen und unabhängigen Unternehmung, der empiricon AG für Personal- und Marktforschung, durchgeführt und ausgewertet. Zusätzlich zu den öffentlich zugänglichen Auswertungsberichten stand, im Rahmen der vorliegenden Untersuchung, der vertrauliche Auswertungsbericht Steuerverwaltung vom Dezember 2006 zur Verfügung. Dieser enthält die detaillierten Befragungsergebnisse bis auf Stufe Abteilung bzw. Kreisverwaltung. Die aus diesen Unterlagen gewonnenen Erkenntnisse werden ergänzt und vertieft durch Interviews: Mit dem Leiter des Geschäftsbereichs periodische Steuern wurde ein narratives Interview durchgeführt (vgl. den Interviewleitfaden im Anhang 2). Des Weiteren wurden in der Kreisverwaltung Seeland und der Kreisverwaltung Bern-Mittelland je ein Interview mit den beiden Vorstehern der Kreisverwaltungen, dem Bereichsleiter des Fachbereichs US der Kreisverwaltung Seeland und der Bereichsleiterin des Fachbereichs Veranlagung 1 der Kreisverwaltung Bern-Mittelland, je zwei Teamleitenden dieser Bereiche und je zwei Mitgliedern dieser Teams durchgeführt. Auf diese Weise wurden sechzehn Personen aller Hierarchiestufen in zwei Kreisverwaltungen auf der Basis desselben Interviewleitfadens (vgl. Anhang 3) interviewt.

Einer personell breit abgestützten Abbildung der Hierarchie wurde somit einer selektiveren Untersuchung aller fünf Kreisverwaltungen der Vorzug gegeben, da sie bezogen auf die einzelnen Fachbereiche eine bessere Repräsentativität verspricht und die Untersuchung von allfälligen Unterschieden zwischen Teams desselben Bereichs erlaubt. Die Wahl der Kreisverwaltungen stützt sich dabei auf folgende Überlegungen: Die Kreisverwaltung Seeland ist Repräsentantin der dezentralen Kreisverwaltungen und hat die Reorganisation zur Kreisverwaltung bereits seit mehreren Jahren abgeschlossen. Die Kreisverwaltung Bern-Mittelland, als grösste aller Kreisverwaltungen, ist am zentralen Standort der Steuerverwaltung gelegen und wurde erst 2006 durch den Zusammenschluss

der Veranlagungsbehörden Bern-Stadt und Mittelland sowie der Staatskasse Bern gebildet (vgl. Kapitel 3.2). Diese bewusste, gestützt auf die unterschiedlichen Merkmale vorgenommene Selektion erlaubt eine vertiefte und differenzierte Untersuchung zweier unterschiedlicher Fachbereiche, welche auch allgemeine Rückschlüsse auf die Fähigkeit zum organisationalen Lernen der Fachbereiche US der übrigen drei Kreisverwaltungen erlaubt.

4.3 Bewertung

Gestützt auf das entwickelte Wirkungsmodell und der ihm zugrunde gelegten Hypothese der engen Wechselwirkung von organisationalem Lernen und Change Management wird die Fähigkeit der Fachbereiche US zum organisationalen Lernen bewertet. Die in Kapitel 3.5.3 auf der Basis der theoretischen Erkenntnisse entwickelten Fragestellungen dienen dabei als Leitlinie.

Fragestellung 1: Kenntnis der organisationalen und individuellen Wissensbestände

Die künstlichen Speichersysteme sind den Mitgliedern der Fachbereiche US gut bekannt, soweit sie der Erledigung des Alltags- und Kerngeschäftes dienen. Es fällt jedoch auf, dass sich die Kenntnisse primär auf fachliche Informationsquellen beschränken und dass vor allem die Sachbearbeitenden bescheidene Kenntnisse über Bestand und Fundort weiterführender Quellen haben. Die Teamleitenden dienen den Sachbearbeitenden in diesen Fällen ersatzweise als Bezugspersonen, da sie meist über gute Kenntnisse betreffend den Zugriff auf Fachinformationen verfügen. Für nichtfachliche Informationen dienen wiederum Bereichsleiter und Vorsteher als Bezugspersonen, welche sehr gute Kenntnisse der Systeme und der darin befindlichen Informationen haben.

Betreffend die Kenntnisse von individuellen Informationsträgern (Personen) über die Teamgrenzen hinaus ergibt sich aus den Interviews kein einheitliches Bild. Tendenziell beschränken sich die Kenntnisse sowohl der Teamleitenden wie auch der Sachbearbeitenden auf die Teammitglieder. Wissensträger ausserhalb des Teams sind nur punktuell be-

kannt, wobei in der Kreisverwaltung Seeland ein breiter abgestütztes Wissen feststellbar ist. Kenntnisse über Wissensträger ausserhalb des Bereichs sind in beiden Fachbereichen nur punktuell und nur bei wenigen der interviewten Teamleitenden und Sachbearbeitenden feststellbar.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Kenntnisse der Sachbearbeitenden und der Teamleitenden primär auf die fachspezifischen künstlichen Speichersysteme und auf die individuellen Träger innerhalb des Teams beschränken. Es sind jedoch erhebliche individuelle und abteilungsspezifische Unterschiede feststellbar. Bezüglich nicht fachlicher Informationen und bezüglich individueller Wissensträger besteht aber aus Sicht des organisationalen Lernens generell Optimierungsbedarf. Mögliche Gründe für die Defizite liegen in der funktionsimmanenten starken Betonung fachlicher Fragestellungen sowie möglicherweise auch in hierarchischen und funktionalen Kommunikationsbarrieren (siehe auch Fragestellung 9).

Fragestellung 2: Zugang zu Informationen und Kenntnis über deren Stellenwert

Die Mitarbeitenden der Fachbereiche US haben in allen Funktionen einen breiten Zugang zu Informationen. Dank der in den letzten Jahren ausgebauten Intranetplattformen und weiteren steuerverwaltungsinternen und -externen Datenbanken sowie Auskunftssystemen verfügen die Mitarbeitenden der Fachbereiche US in allen Funktionen über einen breiten und weitgehend ungehinderten Zugang zu den für ihre Aufgabenerfüllung und Selbstorganisation notwendigen Informationen. Diese sind von hoher Qualität und weisen einen bedeutenden Detaillierungsgrad auf. Die Intranetseiten für kreisverwaltungsspezifische Informationen vervollständigen die Bedürfnisabdeckung und wären auch für die übrigen Kreisverwaltungen aus Sicht des organisationalen Lernens empfehlenswert.

Die Fähigkeit zur Beurteilung des Stellenwertes verschiedener Informationsquellen ist auf allen Funktionsebenen beschränkt: Keine der interviewten Personen war in der Lage, mit Sicherheit den Stellenwert bzw. die Prioritätenordnung der verschiedenen fachspezifischen Informations-

quellen zu beurteilen. Ein ebenso einheitliches Bild ergibt sich betreffend die Kenntnisse über Entscheidungsprozesse und Zuständigkeiten: So wusste beispielsweise in beiden Kreisverwaltungen keiner der befragten Teamleitenden und Sachbearbeitenden, wer innerhalb der Steuerverwaltung für den Erlass fachlicher Weisungen und Praxisfestlegungen abschliessend zuständig ist. Auf Stufe Bereichsleitung war die Abgrenzung zwischen Führungs- und Fachkompetenzen zudem nicht vollständig nachvollziehbar.

Im Sinne einer Gesamtwürdigung kann festgehalten werden, dass die Strategie der Steuerverwaltung konsequent den Zugang zu den organisationalen Wissensreservoirs mittels Ausbau künstlicher Speichersysteme vorantreibt. Die breite Zugänglichkeit zu diesen Informationen spiegelt eine Kultur der Offenheit und Transparenz wider. Demgegenüber fehlen vor allem den Teamleitenden und Sachbearbeitenden der Fachbereiche US die nötigen Kenntnisse zum Umgang mit diesen Informationen.

Fragestellung 3: Kenntnis von Wertvorstellungen und Zielsetzungen

Betreffend die Kenntnis der den Handlungsanweisungen, Verfahren und Instrumenten zugrunde liegenden Werten und Zielsetzungen ergibt sich ein differenziertes Bild. In den beiden untersuchten Beispielen ‚Bürgerorientierung‘ und ‚Liedgedauer Einsprachen‘ begründeten die Mitarbeitenden der Kreisverwaltung Seeland die Postulate bzw. Vorgaben in recht hohem Übereinstimmungsgrad mit den vom Geschäftsbereichsleiter angeführten Überlegungen. Demgegenüber waren die Begründungen der Mitarbeitenden der Kreisverwaltung Bern-Mittelland einseitig durch eine produktionsorientierte Innensicht geprägt. Die Untersuchung der Protokolle der GB-Leitungssitzungen sowie die Aussagen der befragten Kreisverwaltungsvorsteher belegen, dass die Gründe der Bürgerorientierung und die mit der Verkürzung der Bearbeitungsdauer der Einsprachen verfolgten Ziele nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit der Umsetzung der Massnahmen aus RSV 03 verschiedentlich ausführlich kommuniziert wurden. Im Jahre 2004 wurde das Thema Bürgerfreundlichkeit zudem

von der Geschäftsleitung der Steuerverwaltung zur Bearbeitung anlässlich der jährlich durchgeführten Teamtage vorgegeben.

Die Unterschiede zwischen den beiden untersuchten Fachbereichen können deshalb nicht mit der Strategie oder Organisation erklärt werden. Die Fokussierung auf die Produktivität durch die Mitarbeitenden der Kreisverwaltung Bern-Mittelland ist ein Indiz für das Bestehen defensiver Routinen, kann aber auch als Folge der forcierten Aufholung von Produktionsrückständen in den letzten eineinhalb Jahren interpretiert werden. Im Sinne einer Vermutung könnten die Ursachen der Differenz in langjährigen kulturellen Entwicklungsprozessen sowie in unterschiedlichen personellen Voraussetzungen liegen. Diese These ist aber durch breitere Untersuchungen der Verantwortungsträger zu überprüfen.

Fragestellung 4: Anreizstrukturen

Die Teams der Fachbereiche US haben eine hohe Organisationsautonomie und die Teamleitenden einen entsprechend grossen Handlungsspielraum. Er umfasst insbesondere die Produktionsplanung, die Arbeits- und Aufgabenzuteilung sowie den Personaleinsatz. Im Rahmen dieser Kompetenzen verfügen die Teamleitenden damit über eine breite Palette von intrinsischen Anreizinstrumenten (vgl. Kapitel 3.1.2.4). Extrinsische Anreize stehen hingegen nur sehr beschränkt zur Verfügung. So haben die Teamleitenden lediglich ein Antragsrecht betreffend die Zuteilung der ohnehin beschränkten finanziellen Anreizsysteme. Immerhin verfügt die Steuerverwaltung ausserhalb der ordentlichen Lohnrunden über Honorierungsmöglichkeiten in Form von Leistungs- und Innovationsprämien.

Gestützt auf die Faktoren Identifikation, Fluktuationsneigung und Bereitschaft zur Leistungserbringung weisen die Ergebnisse der Personalbefragung ein hohes Commitment der Mitarbeitenden der Kreisverwaltungen aus. Trotz der sehr beschränkten finanziellen Honorierung guter Leistungen zeigt die Untersuchung gute Arbeitszufriedenheitswerte. Den Inhalt ihrer Arbeiten beurteilen sie positiv. Die Ergebnisse der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Interviews bestätigen die diesen Resultaten zu entnehmende intrinsische Arbeitsmotivation der Befragten. Ein weiterer Hinweis für den grossen Anteil intrinsisch motivierter Mitar-

beiter sind die geführten Diskussionen im Zusammenhang mit der Verteilung der Leistungsstufen. Bei diesen steht weniger die effektive individuelle Belohnung im Vordergrund als vielmehr die Verteilungsgerechtigkeit. Gemäss den Resultaten der Personalbefragung besteht eine grundsätzliche Zufriedenheit mit der Entlohnung.

Vor diesem Hintergrund überrascht der empirisch gewonnene und in verschiedenen Gesprächen mit Führungskräften der Steuerverwaltung bestätigte Eindruck, dass viele Teamleitende die ihnen zur Disposition stehenden intrinsischen Systeme kaum bewusst als solche wahrnehmen und gezielt einsetzen. Im Zusammenhang mit dem in der Personalbefragung von der Belegschaft eher kritisch beurteilten Führungsinstrument MAG bemängeln im Gegenteil viele Teamleitende die fehlenden Belohnungsmöglichkeiten und meinen damit vor allem den Mangel finanzieller Anreizsysteme. Dieses Argumentationsmuster lässt defensive Routinen bzw. Abwehrverhalten im Zusammenhang mit den zunehmenden Führungsanforderungen vermuten. Ein weiterer Grund für den eher zurückhaltenden Einsatz intrinsischer Anreizsysteme auf Teamebene ist die in der Steuerverwaltung gepflegte Kultur der Gleichbehandlung. Tendenziell stossen unterschiedliche Führungsstile auf Teamebene bei der Leitung der Kreisverwaltungen wie auch bei den Mitarbeitenden auf wenig Akzeptanz. Eine gewisse Konkurrenz würde aber auch hinsichtlich des Einsatzes von Anreizsystemen einen organisationalen Lernprozess auslösen und fördern. Die angesprochene Kultur der Gleichbehandlung könnte auch der Grund dafür sein, dass Teamanreize bis heute nicht oder nur sehr selten eingesetzt werden. Sie wären aber sehr geeignete Instrumente zur Förderung organisationaler Lernprozesse.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Teamleitenden über umfangreiche intrinsische Anreizsysteme verfügen, diese aber zu wenig - oder zumindest zu wenig bewusst - einsetzen. Dies liegt einerseits in defensiven Routinen begründet, andererseits in der die Konkurrenz von Anreizpraktiken behindernden Kultur der Gleichbehandlung. Auf die Setzung von Teamanreizen wird überwiegend verzichtet.

Fragestellung 5: Organisatorische Anreize

Die Mitarbeitenden der Fachbereiche US haben eine ausgeprägte Selbstständigkeit und Entscheidungsverantwortung im Veranlagungsverfahren. Sie verfügen in diesem Zusammenhang über die erforderlichen Mittel und Kompetenzen. Die Prozessorientierung, d.h. die Bearbeitung der Steuererklärungen nach deren Vorerfassung bis zur Rechtskraft der Verfügung, bewirkt eine hohe Identifikation mit der Aufgabe. Diese wird zusammen mit der Erledigung der Einsprachen als in sich abgeschlossene Einheit empfunden. Die zurzeit in Evaluation befindliche Konzentration der Berechtigung zur Einsprachebearbeitung wäre deshalb aus Sicht des organisationalen Lernens als unerwünscht zu beurteilen (vgl. Kapitel 3.4.6). Aufgabeneinheit sowie der Grundsatz der Kongruenz sind somit weitgehend gewahrt. Diese Erkenntnis wird auch durch die Resultate der Personalbefragung zur Partizipation gestützt. Danach ist ein hoher Anteil der Befragten der Meinung, über genügend Entscheidungskompetenzen zu verfügen, um die Aufgaben korrekt erledigen zu können. Die Team- und Bereichsleitenden fördern im Rahmen ihrer Führungstätigkeit überwiegend die Selbstständigkeit und Eigenverantwortung der Mitarbeitenden, die meist bereit sind, diese im Rahmen ihrer täglichen Aufgabenerfüllung wahrzunehmen.

Die Teamstruktur fördert dank ihres Netzwerkcharakters zusätzlich das organisationale Lernen. Ausserhalb der Teams wird der Netzwerkgedanke allerdings zu wenig gefördert und vereinzelt gar durch Kommunikationsbarrieren verhindert (siehe Fragestellung 9). Bestehende inoffizielle Netzwerke beruhen meist auf ‚alten Seilschaften‘ und sind wenig variabel bzw. durchlässig. Hier wäre aus Sicht des organisationalen Lernens eine Förderung der Netzwerkkultur empfehlenswert.

Fragestellung 6: Evaluierung persönlicher Kompetenzen und Förderung des Prozesslernens

Die Steuerverwaltung verfügt zurzeit über kein zentral gesteuertes Wissensmanagement. Es fehlt ein Wissensleitbild und daraus abgeleitete, funktions- und fachbereichsspezifisch definierte Wissensziele. Ebenso wenig wird vorhandenes Wissen auf Stufe Mitarbeitende systematisch

erfasst und ausgewertet. Im Rahmen des MAG wird zwar jährlich ein Kompetenzprofil erstellt bzw. aktualisiert, dessen Bearbeitung kommt aber in der Praxis eher der Charakter einer Pflichtübung zu und die Ergebnisse werden nicht zentral erfasst. Von der im Herbst 2006 erfolgten Anstellung einer Personaldienstleiterin und der dieses Jahr eingeleiteten Restrukturierung dieser Abteilung sind aber positive Wirkungen zu erwarten. Die Steuerverwaltung konnte zudem im Hinblick auf die Schaffung neuer Stellen ihr Bildungsbudget infolge des erhöhten Ausbildungsbedarfes für das Jahr 2008 beinahe verdoppeln. Im Rahmen der BSC wurde auch eine bestimmte Anzahl Trainingstage pro Mitarbeitenden als Zielsetzung festgelegt. Seitens der Verantwortlichen wird kritisch zu prüfen sein, wie weit rein quantitative Weiterbildungsvorgaben ohne systematische Ermittlung des individuellen, kollektiven und organisationalen Lernbedarfs zweckdienlich sind.

Die Steuerverwaltung hat in den letzten Jahren in verschiedenen Themenbereichen ein umfassendes, qualitativ hochstehendes Aus- und Weiterbildungsangebot entwickelt. Zu erwähnen sind die in Zusammenarbeit mit der SSK durchgeführten fachlichen Ausbildungen für Neueintretende, die systematisierte Führungsausbildung von neuen Teamleitenden, das Coaching-Angebot für Führungskräfte und eine professionelle Ausbildung betreffend die verschiedenen steuerverwaltungsspezifischen EDV-Applikationen. Positives Beispiel einer systematischen Erfassung von Lernbedarf ist die systematische Auswertung der Ergebnisse der internen, systemunterstützten Qualitätssicherung in den Fachbereichen Veranlagung: Die im Rahmen der Prüfung der nach wissenschaftlichen Kriterien gezogenen Stichproben festgestellten Fehler werden monatlich systematisch erfasst sowie auf Art, Quelle und Inhalt bis auf Stufe Steuererklärungsziffer ausgewertet und den Führungskräften der Fachbereiche US zur Verfügung gestellt. Diese Informationen zwingen zur Reflexion, lösen Lernprozesse aus und sind wertvolle Entscheidungshilfen zur Ermittlung von individuellem wie auch kollektivem Weiterbildungsbedarf. Im Übrigen werden Lernbedarf und -ziele jedoch meist punktuell aus Anlass aktueller Bedürfnisse bestimmt. Die zahlreich durchgeführten Aus- und Weiterbildungen konzentrieren sich in den Fachbereichen US schwergewichtig auf die Teamleitenden sowie auf Neueintretende. Seit längerer

Zeit in den Fachbereichen tätige Sachbearbeitende erhalten jedoch relativ wenig Gelegenheit zum Besuch von Weiterbildungsveranstaltungen. Die Veranstaltungen sind je nach Thema und Teilnehmerzahl unterschiedlich gestaltet. Tendenziell findet aber aus Sicht des organisationalen Lernens eine zu geringe Durchmischung auf der horizontalen wie auch auf der vertikalen Ebene statt. Damit wird die Chance lernfördernder Interaktion zu wenig wahrgenommen.

Prozesslernen beinhaltet die kritische Reflexion und Auswertung bisheriger Lernerfahrungen. Obwohl grosse Teile der Steuerverwaltung in den letzten zehn Jahren einschneidende Veränderungsprozesse durchliefen, wurden die Erfahrungen nicht dokumentiert und können heute den Verantwortlichen aller Stufen bei erneuten Veränderungsprojekten nicht zur Verfügung gestellt werden. So standen beim Zusammenschluss dreier Abteilungen zur Kreisverwaltung Bern-Mittelland keinerlei Auswertungen und Lehren aus den in den letzten Jahren gesammelten Change Erfahrungen zur Verfügung. Begrüssenswert sind die seit rund zwei Jahren eingeführten, zur systematischen Auswertung vorgesehenen Transfergespräche beim Besuch externer Weiterbildungen. Deren Auswertung steht allerdings noch aus.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Steuerverwaltung in den letzten Jahren wesentliche Anstrengungen im Bereich Personalentwicklung unternommen hat und bereit ist, die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Obwohl viele positive Produkte und Ansätze vorhanden sind, fehlen die Koordination und die Steuerung im Sinne eines umfassenden Wissensmanagements. Dies birgt die Gefahr von Effizienz- und Effektivitätsverlusten. Aus Sicht des organisationalen Lernens von zentraler Bedeutung sind die systematische Ermittlung des Lernbedarfs, die Erfassung der individuellen, kollektiven und organisationalen Wissensreservoirs und damit verbunden die konsequente Entwicklung in Richtung Prozesslernen. Weiterbildungsveranstaltungen könnten noch konsequenter und bewusster als kulturprägendes Instrument eingesetzt werden.

Fragestellung 7: Teaminterne Aushandlungsprozesse

Die Ergebnisse der in den beiden Fachbereichen durchgeführten Interviews zeigen trotz teilweise ähnlichen Tendenzen ein differenziertes Bild:

Auf der Kreisverwaltung Seeland werden meist wöchentlich Teamsitzungen durchgeführt, dabei wird der fachliche Austausch gefördert und praktiziert. Informationen werden erörtert und fachliche Erfahrungen ausgetauscht. Die kritische Hinterfragung von Entscheiden und Weisungen sind regelmässig Gegenstand teaminterner Diskussionen, darüber hinaus werden auch andere Themen angesprochen und erörtert.

Im Fachbereich Veranlagung 1 der Kreisverwaltung Bern-Mittelland wirken sich die Mehrplatzbüros (Zweier- bis Viererbüros) positiv auf die Sozialisierung und Kollektivierung aus. Die Teamsitzungen finden ungefähr im Monatsrhythmus statt und dienen im Wesentlichen der Weiterleitung von Informationen. Fachliche Inputs der Mitglieder werden häufig nicht direkt, sondern über die Teamleitenden eingespeist und eher zurückhaltend diskutiert. Feststellbar ist eine relativ geringe kollektive Reflexionsfähigkeit. Im Rahmen der Interviews wurden von vielen Befragten Zeit- und Produktionsdruck verbunden mit dem Gefühl, über geringe Einflussmöglichkeiten zu verfügen, als Erklärungen für die fehlenden kollektiven Aushandlungsprozesse angeführt. Diese Empfindung wird durch die Resultate der Personalbefragung gestützt: Danach haben relativ wenig Mitarbeitende das Gefühl, für sie wichtige Entscheidungen beeinflussen zu können. Ein Teil der Führungskräfte versteht seine Aufgabe zudem primär als fachliche Ansprechpartner. Denk- und Verhaltensmuster werden – wenn überhaupt – nur bilateral und mit Vorsicht thematisiert. Es steht das Bedürfnis im Vordergrund, die Kolleginnen und Kollegen wie auch das Team vor unangenehmen oder gar bedrohlichen Situationen zu bewahren.

Beiden Fachbereichen gemeinsam ist der fehlende kollektive Diskurs über die Produktivität. Der Produktionsstand sowie die kollektiven Produktionsvorgaben werden zwar informativ thematisiert, eine kollektive Auseinandersetzung mit dem Thema findet jedoch meist nicht statt. Insbesondere werden Gründe für Leistungsschwächen und mögliche Ver-

besserungswege mittels Erfahrungsaustausch kaum zugelassen. Die entsprechenden Diskussionen finden bilateral zwischen Mitarbeitenden und Teamleitenden statt. Die meisten interviewten Sachbearbeitenden haben zudem das Gefühl, dass nicht alle relevanten Themen an den Teamsitzungen zur Sprache gelangen. So werden insbesondere individuelle und kollektive Denk- und Verhaltensmuster kaum thematisiert. Dabei sind zwischen den beiden untersuchten Fachbereichen graduell erhebliche Unterschiede feststellbar. Während im Fachbereich der Kreisverwaltung Seeland grundsätzlich eine diskursive und reflektierende Teamkultur konstatiert werden kann, scheinen in der Kreisverwaltung Bern-Stadt defensive Denk- und Handlungsmuster zu überwiegen. In beiden Fachbereichen sind aber auf Teamebene Defizite in der Konfliktkultur und ein ausgeprägtes Bemühen zur Aufrechterhaltung kollektiver Harmonie feststellbar. Dies begünstigt das Entstehen defensiver bzw. beschränkter Lernsysteme (vgl. Kapitel 2.7.2). Die auf Abteilungsebene ausgewertete Personalbefragung liefert diesbezüglich allerdings ein differenziertes Bild: Einerseits betrachtet der überwiegende Teil der Befragten das Arbeitsklima als gut, was als erfolgreiches Resultat der beschriebenen Harmoniekultur interpretiert werden kann. Ein überwiegender Teil der Befragten vertritt aber auch die Auffassung, dass innerhalb seines Arbeitsumfeldes die Probleme offen angesprochen werden. Diese Differenz zu den im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Untersuchungsergebnissen kann nicht abschliessend erklärt werden.

Fragestellung 8: Fehlerkultur

Geschäftsbereichsleiter, Kreisverwaltungsvorsteher und Bereichsleiter haben in Zusammenarbeit mit dem Qualitätsmanagement der Steuerverwaltung eine auf Fehlertoleranz beruhende Kultur entwickelt. Fehler werden als Möglichkeit zur persönlichen Entwicklung und als Lernchance verstanden. Eine hohe in der BSC ausgewiesene Fehlerquote wird beispielsweise nicht sanktioniert, sondern dient als Diskussionsgrundlage. Aufgrund der dahinter stehenden Transparenz und Prüfungsmentalität wird ein hoher Fehleranteil grundsätzlich als Ausdruck produktiver Lernbereitschaft verstanden.

Diese Kultur wird von den Teamleitenden und Sachbearbeitenden auf der fachlichen Ebene weitgehend gelebt. Festgestellte Fehler werden bilateral besprochen und Verbesserungspotentiale aufgezeigt. Gute Leistungen werden gelobt und erteiltes Lob wird von den Gelobten als aufrichtige Wertschätzung empfunden. Systematische Fehler und allgemeine Erkenntnisse aus der Qualitätskontrolle werden im Kollektiv thematisiert und erörtert. Betreffend Veranlagungsfehler besteht damit eine hohe Reflexions- und Kritikfähigkeit. Demgegenüber werden festgestellte Defizite auf der Verhaltensebene sowohl auf kollektiver wie individueller Ebene nur zurückhaltend thematisiert. Nicht abschliessend beurteilt werden kann schliesslich die Umsetzung der beschriebenen Fehlerkultur im Rahmen der jährlichen gehaltswirksamen Leistungs- und Verhaltensbeurteilung. Aus Sicht des organisationalen Lernens ist hier eine Beurteilung des Lernverhaltens einer auf der Anzahl begangener Fehler beruhenden, quantitativen Beurteilung vorzuziehen. Diverse Gespräche mit Teamleitenden und empirische Erfahrungen lassen auf Ebene Teams und Kreisverwaltungen das Bestehen grosser Unterschiede bezüglich der Beurteilungspraxen vermuten.

Insgesamt ist in Bezug auf die Veranlagungsqualität in den Fachbereichen US eine konstruktive Fehlerkultur feststellbar, auf der Verhaltensebene jedoch eine grosse Zurückhaltung, welche in den in Fragestellung 7 erörterten Defiziten bezüglich Konfliktkultur und dem ausgeprägten kollektiven Harmoniebedürfnis begründet sein dürfte.

Fragestellung 9: Funktionale und hierarchische Kommunikationsbarrieren

In der Kreisverwaltung Seeland werden Fehler der eigenen und anderer Vorgesetzten mit weniger Zurückhaltung angesprochen als im Fachbereich Veranlagung 1 der Kreisverwaltung Bern-Mittelland. Hierarchische Kommunikationsbarrieren sind dort vermehrt spürbar. Generell ist die Kultur der Steuerverwaltung im Allgemeinen und der Fachbereiche US im Besonderen durch ein unkompliziertes, kaum auf formellem Status beruhendes Hierarchiedenken geprägt. So verfügen beispielsweise die Teamleitenden in der Kreisverwaltung Bern-Mittelland über keine Einzelbüros, sondern teilen die Räume meist mit ihren Stellvertretern. Diese

Kultur wie auch das persönliche Selbstverständnis der Vorgesetzten ermöglichen trotz gradueller Unterschiede zwischen den Kreisverwaltungen eine relativ gut reflektierende Kommunikation zwischen den einzelnen Hierarchie-Ebenen. Hingegen sind vergleichsweise ausgeprägte funktionale Barrieren sowohl kreisverwaltungsintern wie auch kreisverwaltungsübergreifend vorhanden. Kreisverwaltungsintern resultieren die Differenzen vor allem aus historisch unterschiedlichen Kulturentwicklungen. In der Kreisverwaltung Bern-Mittelland fällt insbesondere die Undurchlässigkeit zwischen den beiden Fachbereichen US auf, welche auch rund ein Jahr nach der Zusammenführung in derselben Kreisverwaltung unverändert durch die Kultur der jeweiligen ehemaligen Veranlagungsbehörden geprägt sind. Generell ist aber in allen Kreisverwaltungen aufgrund konsequenter Führungsarbeit der Vorsteher und der Bereichsleiter eine klare Tendenz zur Angleichung der Kulturen feststellbar, welche sich positiv auf die bereichsübergreifende Kommunikation auswirkt. Kommunikationsfördernd wirken sich dabei insbesondere die im Beispiel 9 umschriebenen Beförderungen, Funktionswechsel und Arbeitsortwechsel aus. Die Gründe für die Barrieren zwischen den Kreisverwaltungen dürften neben kulturellen Unterschieden vor allem in den Standortunterschieden begründet sein und sind primär auf Stufe Mitarbeitende und Teamleitende relevant. Der Mitte 2006 vollzogene räumliche Zusammenschluss sämtlicher Abteilungen des Platzes Bern in einem zentralen Verwaltungsgebäude in Bern-Brünnen lässt dort bereits deutlich den Abbau von Kommunikationsbarrieren zwischen den einzelnen Abteilungen erkennen. Sowohl auf Stufe Vorsteher wie auch auf Stufe Bereichsleiter ist dank der regelmässigen und institutionalisierten Zusammenarbeit in verschiedenen Gremien eine sehr gute Vernetzung erkennbar.

Hinsichtlich der zwischen den Teams bestehenden Kommunikationsbarrieren ergibt sich kein einheitliches Bild. In beiden untersuchten Kreisverwaltungen sind auf allen Hierarchiestufen unterschiedliche Haltungen zur Frage der teamübergreifenden Kommunikation feststellbar. Diejenigen Personen, welche sich eher kritisch zu einem ungehinderten Austausch äusserten, erwarten dadurch Effektivitäts- und Effizienzverluste in der Führungstätigkeit. Vereinzelt werden auch Einbussen in der Durch-

setzungskraft und der Machtposition befürchtet. Dies vor allem bei denjenigen Führungskräften, welche sich primär als Fachverantwortliche verstehen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in den Fachbereichen US trotz gradueller Unterschiede eher geringe hierarchiebedingte Kommunikationsbarrieren bestehen. Hingegen sind sowohl bereichsintern wie auch bereichsübergreifend relativ bedeutende funktionale Kommunikationshindernisse feststellbar. Diese sind in erster Linie kulturell, durch räumliche Trennung und durch fachorientierte Führungsverständnisse bedingt.

Fragestellung 10: Koordinationsfördernde organisatorische Strukturen

Prozessorientierung und Teamstrukturen sind entscheidende organisatorische Voraussetzungen für produktives organisationales Lernen (vgl. Kapitel 3.4.6). Die Fachbereiche US verfügen damit über optimale Strukturen. Während auf Ebene Geschäftsbereich bedingt durch die Trennung der Fach- und Führungsverantwortung erhöhter Koordinationsbedarf besteht und verschiedene Abstimmungsprobleme zwischen Fach- und Führungsgremien feststellbar sind, sind die Entscheidungsprozesse innerhalb der Fachbereiche US klar geregelt.

Die bereits erwähnte Strategie der bereichsübergreifenden Beförderungen, Funktionswechsel und Arbeitsortwechsel fördert den kulturellen Ausgleich zwischen den Einheiten und die Auslösung von Lernprozessen. Demgegenüber stehen die Führungsverantwortlichen der Kreisverwaltungen Teamrochaden eher kritisch gegenüber. Obwohl aus Sicht des organisationalen Lernens wünschenswert, bedeuten solche Wechsel erfahrungsgemäss vorübergehende Produktivitätseinbussen. Ihnen haftet zudem in der bestehenden Kultur das Image der Ausserordentlichkeit an und sie können deshalb zu internen Diskussionen und Mutmassungen Anlass geben. Ebenfalls aus Gründen der Produktivität werden Stages und Praktikas in anderen Teams und Bereichen bisher nur in Ausnahmefällen ermöglicht und durchgeführt.

Diese eher zurückhaltende Praxis beeinträchtigt die Bildung der inoffiziellen Netzwerkstrukturen, welche heute im Wesentlichen auf der Mitarbeit in bereichs- und abteilungsübergreifenden Projekten und Arbeitsgruppen oder auf langjährigen ‚Seilschaften‘ beruhen. Positiv zu werten ist die konsequent verfolgte Strategie der Steuerverwaltung, Projekte und Benutzerausschüsse mit Mitarbeitenden aller Hierarchieebenen zu besetzen. In den Fachbereichen US sind allerdings im Verhältnis zur Zahl der Mitarbeitenden naturgemäss nur wenige Personen in solchen Gremien engagiert. Auf Ebene Teamleitende und Sachbearbeitende ist der Vernetzungsgrad deshalb ausserhalb der Teams und vor allem der Bereiche relativ bescheiden. Bestehende Netzwerke sind wenig dynamisch und durchlässig. Aus Sicht des organisationalen Lernens positiv aufgefallen ist die im Jahr 2005 durch die Geschäftsleitung der Steuerverwaltung vorgegebene gemeinsame Durchführung der Teamtage durch je zwei Teams aus unterschiedlichen Fachbereichen oder aus unterschiedlichen Kreisverwaltungen.

Fragestellung 11: Führungs-, Dokumentations- und Informationssysteme

Gemäss Auswertung der Personalbefragung werden die Mitarbeitenden der Steuerverwaltung umfassend und rechtzeitig informiert. Die Informationen werden als gut verständlich bewertet, zurückhaltend hingegen wird die Information über Veränderungen im Arbeitsumfeld sowie Entscheidungen auf Amtsebene bewertet. Ein kritischer Wert war der Befragung auch bezüglich Offenheit und Ehrlichkeit der Informationen zu entnehmen. Die Ziele der Organisationseinheit sind gut bekannt. Diese Ergebnisse wurden durch die Resultate der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Interviews weitgehend gestützt. Einzig die Rechtzeitigkeit der Informationen, insbesondere der fachlichen Weisungen und Erläuterungen, wird etwas kritischer beurteilt. Die Systeme werden generell als benutzerfreundlich und gut verfügbar betrachtet, auch wenn die Suche aufgrund der Vielfalt der Informationsquellen und der Inhalte teilweise als aufwendig empfunden wird. Die Kompetenzregelung zur Datenpflege wird auf Stufe der Fachbereiche als genügend erachtet. Diese Aussagen

sind aber aufgrund der in Kapitel 2.6 beschriebenen Abgrenzungsprobleme auf Stufe Gesamtsteuerverwaltung zu relativieren.

Insgesamt stehen den Fachbereichen US somit umfassende, aktuelle und qualitativ hochstehende Informationssysteme zur Verfügung. Die Dokumentation der wichtigsten Weisungen und Abläufe sowohl auf Ebene Steuerverwaltung wie auch auf Ebene Kreisverwaltungen vervollständigt dieses positive Bild: Die Geschäftsleitung der Steuerverwaltung bzw. der Steuerwalter selbst orientieren systematisch und regelmässig über die gefassten Beschlüsse und Entwicklungen. Diese stehen allen Mitarbeitenden auf dem Intranet zur Verfügung. Die für die Arbeit der Fachbereiche US wesentlichen Arbeitsprozesse sind detailliert und elektronisch dokumentiert. Die Kreisverwaltungen stellen die kreisverwaltungsspezifischen Informationen entweder bereits heute auf einer eigenen Intranetseite zur Verfügung oder sind an deren Aufbau.

Mit der 2005 eingeführten BSC verfügen die Kreisverwaltungsvorsteher und Bereichsleiter über ein modernes und ausgewogenes Führungsinstrument. Die Steuerverwaltung ist ausserdem im Rahmen des Projektes KonZiel daran, die verschiedenen Führungsinstrumente zu vereinheitlichen und auf einander abzustimmen. Die bisher gemachten Erfahrungen fliessen in die entsprechenden Anpassungen ein. Weiterbildungsveranstaltungen zum Thema Zielvereinbarung für alle Mitarbeitenden der Steuerverwaltung sind Bestandteil dieses Projektes. Defizite bestehen noch im Bereich der Finanzinformationen und – wie erwähnt – im Wissens- und Personalmanagement.

Im Sinne einer Zusammenfassung kann festgehalten werden, dass die Steuerverwaltung über moderne und effiziente Informations- und Führungssysteme verfügt und dass die wichtigen Weisungen sowie die Prozesse und Strukturen gut dokumentiert sind.

Fragestellung 12: Ressourcen und Rahmenbedingungen für Austausch und Reflexion

Im Rahmen der Interviews gaben die meisten der Befragten an, sich während der Arbeitszeit selten oder nie Zeit zum Lesen oder Diskutieren von Literatur, Entscheiden oder Weisungen zu nehmen. Sie begründen

diese Tatsache mit der fehlenden Zeit. In der Kreisverwaltung Bern-Mittelland wurde mit Nachdruck der bestehende Produktionsdruck erwähnt. Viele der Befragten aller Hierarchieebenen erachten aber entsprechende Zeitfenster als sinnvoll und begrüssenswert. Inwieweit tatsächlich keine Zeit zur Reflexionsmöglichkeit besteht, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Vor dem Hintergrund der Produktions- und Qualitätsziele erscheint das Fehlen von ‚organizational slack‘ auf Ebene der Fachbereiche als wahrscheinlich. Die Einräumung entsprechender Zeitfenster wird von den Führungsverantwortlichen auch nicht aktiv gefördert, sondern der Eigenverantwortung des Einzelnen überlassen.

Übersicht: In der Tabelle 3 werden die Ergebnisse der Bewertung in Form einer tabellarischen Übersicht dargestellt. Die mittels Symbolen vermerkten Beurteilungen dienen dabei einer generellen Orientierung, dürfen aber nicht ohne Berücksichtigung der textlichen Erläuterungen als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden.

Bewertungsgegenstände und Fragestellungen	Kennen			Wollen		Können	Dürfen			Ermöglichen		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	Wissensbestände	Informationen	Werte und Ziele	Anreizstrukturen	Organisatorische Anreize	Kompetenzen und Reflexion	Aushandlungsprozesse	Fehlerkultur	Kommunikationsbarrieren	Koordinationsstrukturen	Informationssysteme	Ressourcen
Strategie	o	↗	↗	=	↗	↘	o	↗	↗	↗	↗	↘
Organisation	o	o	o	↗	↗	↘	o	o	=	↗	↗	↘
Kultur	↘	↗	↔	↘	=	o	↘	↗	↘	o	o	=
Personal	↘	↘	↔	↘	↗	o	↔	=	=	=	o	=

↗ Positive Auswirkung auf das organisationale Lernen, positive Entwicklung

↘ Negative Auswirkung auf das organisationale Lernen, negative Entwicklung

= Positive und negative Auswirkungen entsprechen sich, keine klare Entwicklung

↔ Differenziertes Ergebnis, keine einheitliche Entwicklung

o Fragestellung auf dieser Ebene nicht untersucht oder nicht von Relevanz

(In Anlehnung an Ritz 2003: 479)

Tabelle 3: Bewertungsschema des organisationalen Lernens in den Fachbereichen US

4.4 Schlussfolgerung und Gestaltungsempfehlungen

In diesem Kapitel wird gestützt auf die bisherigen Untersuchungsergebnisse eine Gesamtwürdigung vorgenommen und eine Schlussfolgerung in Form von Gestaltungsempfehlungen gezogen. Ausgehend von den Aktionsparametern des Wirkungsmodells werden die Stärken und

Schwächen der Fachbereiche US hinsichtlich der Förderung des organisationalen Lernkreislaufes in zusammengefasster Form dargestellt. Gleichzeitig wird aufgezeigt, wie die einzelnen Phasen des organisationalen Lernkreislaufes mittels der als unmittelbare Aktionsparameter ermittelten Handlungsgrößen gefördert werden können. Im Sinne einer Schlussfolgerung werden anschliessend Gestaltungsempfehlungen ausgearbeitet.

4.4.1 Würdigung

Betrachtet man die Übersicht in Tabelle 3, so fallen die übers Ganze gesehen positiven Werte bezüglich Strategie und Organisation auf. Die Strategie der Steuerverwaltung basiert auf einem von Eigenverantwortlichkeit geprägten Menschenbild. Vertrauen und Transparenz sind in der Strategie konsequent umgesetzte Wertvorstellungen. Als Konsequenz daraus setzt sie auf eine breite Information und auf die Förderung der beruflichen und persönlichen Entwicklung der Mitarbeitenden. Gleichzeitig entwickelte das obere Kader der Steuerverwaltung in Berücksichtigung der vorhandenen Spannungsfelder klare Zielsetzungen und Grundwerte. Die Leitung der Steuerverwaltung gibt damit die Inhalte und Zielrichtung des gewünschten Lernprozesses implizit vor. Zurzeit fehlt allerdings ein umfassendes, koordiniertes und zentral gesteuertes Wissensmanagement. Dieses würde die Kenntnis der individuellen und organisationalen Wissensreservoirs fördern. Die systematische und koordinierte Definition von Wissenszielen erlaubt zudem eine effizientere und effektivere Ermittlung des Lernbedarfs sowie die Steuerung des produktiven Lernprozesses. Mit Blick auf die zukünftigen Veränderungsprozesse ist zudem ein besonderes Augenmerk auf das bisher vernachlässigte Prozesslernen zu richten. Die hier angeregte Ergänzung der Strategie der Steuerverwaltung kommt direkt den Fachbereichen US zugute: Sie fördert einerseits die Bewältigung der Veränderungsprozesse und erlaubt andererseits eine effizientere und effektivere Steuerung der Aus- und Weiterbildungen.

Die Steuerverwaltung hat die seit mehreren Jahren verfolgte und im Rahmen des Projektes RSV 03 noch verfeinerte und weiterentwickelte Strategie sowie die Grundwerte in der organisatorischen Gestaltung um-

gesetzt und operationalisiert. Teamstrukturen, Prozessorientierung, die Wahrung der Kongruenz sowie die dezentralisierten Entscheidungsprozesse fördern den organisationalen Lernprozess. Die positive Wirkung der Teamstrukturen wird aber durch horizontale, funktionale Barrieren und in vermindertem Mass auch durch hierarchische Barrieren eingeschränkt. Der Abbau dieser Barrieren fördert die Auslösung von organisationalem Lernen sowie die Sozialisierungs- und Kollektivierungsprozesse. Mitarbeitende sollen sich aus Sicht des organisationalen Lernens möglichst breit, d.h. ungehindert von organisatorischen und hierarchischen Hindernissen austauschen dürfen. Dieses Dürfen kann in den Fachbereichen US mit zweierlei Entwicklungsmaßnahmen gefördert werden: Erstens soll das Führungsverständnis der Vorgesetzten von einer heute vielfach auf fachliche Aspekte konzentrierten Sicht zu einem erweiterten Verständnis in Form einer umfassenden Führungsrolle entwickelt werden. Zweitens sind offizielle und inoffizielle team- und bereichsübergreifende Netzwerkstrukturen zu fördern. Diese sind heute auf Ebene Sachbearbeitende und Teamleitende zu wenig entwickelt und beschränken sich meist auf wenig dynamische und durchlässige Kontaktsysteme. Netzwerke ermöglichen den Austausch und die Koordination der Wissensreservoirs. Sie sind wesentliche Faktoren im Sozialisierungs- und Kollektivierungsprozess.

Betreffend den Integrationsprozess stehen den Fachbereichen US gut entwickelte Führungs-, Dokumentations- und Informationssysteme zur Verfügung. Generell ist festzuhalten, dass die Entscheidungs- und Integrationsprozesse in den Fachbereichen US gut funktionieren. Besondere Beachtung verdient immerhin die Aufteilung der Führungs- und Fachverantwortung auf verschiedene Gremien. Diese Aufteilung steht organisationalem Lernen nicht grundsätzlich entgegen, setzt aber eine gute Koordination, eine hohe Konfliktaustragungsbereitschaft und Sozialkompetenz der beteiligten Personen voraus. Obwohl mit Ausnahme der Bereichsleiter die Mitglieder der Fachbereiche US über keine direkte Einflussmöglichkeit verfügen, wirken sich Zusammenarbeitsprobleme direkt auf die Fachbereiche US aus: Mängel in der Koordination, ungelöste oder tabuisierte Konflikte sowie lange Entscheidungsprozesse fördern Unsicherheiten und Widersprüche, lösen Abwehrverhalten aus und führen

längerfristig zu defensiven Routinen auch innerhalb der Fachbereiche. Der Internalisierung dienlich wäre schliesslich eine bessere inhaltliche Auseinandersetzung mit den Informationen sowohl auf individueller wie auch auf Teamebene. Dies kann durch eine entsprechende Gestaltung und Steuerung der Teamsitzungen wie durch die Bereitstellung von ‚organizational slack‘ ermöglicht werden.

Die Würdigung der Kultur in den Fachbereichen fällt differenziert aus. Zu erkennen sind zwei wesentliche Tendenzen: Erstens ist innerhalb der Fachbereiche US grundsätzlich eine ausgeprägte Fokussierung auf Fachfragen und Produktion feststellbar, zweitens bestehen zwischen den Fachbereichen und teilweise auch den Teams bedeutende graduelle Unterschiede. Die Konzentration auf Fachfragen und Produktion ist eine natürliche Folge des Alltagsgeschäftes und trägt positiv zur Erfüllung der quantitativen Zielvorgaben bei. Die Fachbereiche US und ihre Mitglieder verfügen über den Willen und die ausgeprägte Fähigkeit zum fachspezifischen Lernen und verfügen in diesem Bereich über eine das Lernen dürfen stark fördernde konstruktive Fehlerkultur. Teilweise dient die Fokussierung auf Produktion und Fachfragen auch der Rechtfertigung für das Festhalten an traditionellen Denk- und Verhaltensmustern. Sie hat in diesen Fällen Abwehrcharakter und ist der Ausdruck defensiver Routinen. Dabei wirken die historisch gewachsenen, auf dem traditionellen Verwaltungsverständnis beruhenden Kulturen in einzelnen Organisationseinheiten noch stark bestimmend. Diese heute von der Leitung als nicht mehr zielführend erachteten Denk- und Verhaltensmuster können aufgrund der festgestellten defensiven Routinen nicht verlernt werden. Resultat sind beschränkte Lernsysteme, welche zur Bewältigung von Veränderungsprozessen nicht genügen. Damit die Fachbereiche und ihre Mitarbeitenden aktuelle und zukünftige Entwicklungen erfolgreich bewältigen können, müssen sie willens und fähig sein, nebst Fachfragen und Produktion auch Verhaltens- und Denkmuster zu reflektieren und in den Aushandlungsprozess einzubringen. Die Förderung und Entwicklung der entsprechenden Kompetenzen hat gezielt im Bereiche der Kernprozesse des Personalmanagements, nämlich der Personalgewinnung, der Personalerhaltung, der Personalentwicklung, der Personalbeurteilung und in Ausnahmefällen der Personalfreistellung zu erfolgen. Besonders

zu erwähnen ist die Entwicklung integrativer und kommunikativer Kompetenzen der Mitarbeitenden sowie die Setzung von Anreizen zum produktiven Lernen. Die Personalgewinnung von Sachbearbeitenden und Kadern hat auf Basis eines klaren, den Bedürfnissen der leistungs- und kundenorientierten Verwaltung entsprechenden Kompetenzprofils zu erfolgen. Der heute praktizierte Rekrutierungsprozess, an welchem sich sowohl die direkten Vorgesetzten wie auch die Gesamtverantwortungsträger beteiligen, wird positiv bewertet.

Auf Ebene Personal ist die hohe intrinsische Motivation der Mitarbeitenden ein Schlüsselfaktor für die Fähigkeit der Fachbereiche US, zu lernen. Diese Motivation schliesst ein starkes Interesse an beruflicher und persönlicher Weiterentwicklung ein und bewirkt eine hohe Identifikation mit der Arbeit. Dies kann je nach Ausgestaltung der individuellen Motivationsstruktur sowohl positive wie auch negative Auswirkungen haben: Einerseits fördert das Engagement die Lernbereitschaft, andererseits können Veränderungsprozesse auch die Grundwerte der Mitarbeitenden berühren und so organisationales Lernen behinderndes Abwehrverhalten hervorrufen. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung liefern ein stark differenziertes Bild: Das Lernenkönnen sowie die Kenntnis der Lernkontexte werden durch ein umfangreiches, thematisch ausgewogenes internes Aus- und Weiterbildungsangebot gefördert. In den Fachbereichen US konzentrierten sich diese Entwicklungsmassnahmen schwergewichtig auf Neueintretende und Mitglieder des Kaders. Der vermehrte Einbezug der ‚altgedienten‘ Sachbearbeitenden würde die Entwicklung der Lernkultur positiv beeinflussen und die Vernetzung fördern. Im Sinne eines positiven Rückkoppelungseffektes würde diese wiederum einen besseren Zugang zu den individuellen Wissensreservoirs schaffen.

Zusammenfassung

Ungeachtet verschiedener Optimierungspotentiale verfügen die Fachbereiche US über organisationales Lernen fördernde Strukturen und Abläufe. Die Strategieinhalte und die von den höheren Führungsverantwortlichen vertretenen Grundwerte sind ebenfalls zweckdienlich. Es fehlt allerdings ein zentral gesteuertes Wissensmanagement. Betreffend Lernkultur besteht eine zu einseitige Fokussierung auf fachliche Themen und es finden sich teilweise lernhemmende defensive Routinen. Zwischen den Organisationseinheiten sind dabei erhebliche graduelle Unterschiede feststellbar. Das Personal ist stark intrinsisch motiviert, was hinsichtlich produktiver Lernprozesse positive wie auch negative Auswirkungen hat.

Den Fachbereichen US wird organisationales Lernen weitgehend ermöglicht. Ihre Mitglieder kennen die künstlichen Speichersysteme, haben aber einen zu beschränkten Zugang zu den individuellen Wissensreservoirs. Die Mitarbeitenden müssen ihre Reflexionsfähigkeit verbessern und noch mehr zum Lernen nicht fachlicher Kontexte motiviert werden. Die Fähigkeiten zum Prozesslernen sind noch zu schaffen und die Lernkompetenzen der Mitarbeitenden zu entwickeln. Die Mitarbeitenden dürfen lernen, jedoch bestehen noch organisationale und hierarchische Barrieren.

Die Fachbereiche verfügen über einen leistungsfähigen Integrationsprozess, Sozialisierung und Kollektivierung sind aber noch zu fördern. Betreffend die Integration bestehen gute aber noch ausbaubare Voraussetzungen.

4.4.2 Empfehlungen

Die Gestaltungsempfehlungen richten sich spezifisch auf die Förderung des organisationalen Lernens. Sie können dabei das Erreichen der übrigen Ziele der Steuerverwaltung bzw. der Fachbereiche US erschweren oder im Widerspruch zu ihnen stehen. Es ist Sache der Verantwortungsträger, die Möglichkeit der Umsetzung und ihre Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung zu prüfen. Im Sinne einer Empfehlung sei jedoch an dieser Stelle der Hinweis angebracht, dass das Wissen der Organisation

Steuerverwaltung Bestandteil ihrer Kernkompetenz und ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Erfüllung ihres gesetzlichen und politischen Auftrages ist. Die erfolgreiche Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen hängt wesentlich von ihrer Fähigkeit ab, als Organisation zu lernen.

Im Einzelnen werden folgende Empfehlungen ausgesprochen:

Strategische Implementierung eines zentral gesteuerten Wissensmanagements

Auf Ebene der Steuerverwaltung ist ein umfassendes, koordiniertes und zentral gesteuertes Wissensmanagement einzuführen. Dabei sind insbesondere auch die Fähigkeiten zum Prozesslernen zu entwickeln. Erfahrungen aus Veränderungsprojekten sind zu dokumentieren, auszuwerten und den Führungskräften aller Hierarchieebenen in geeigneter Form zur Verfügung zu stellen. An der Schnittstelle zum Personalmanagement sind funktionspezifische Kompetenzprofile zu erstellen, die bestehenden individuellen und kollektiven Wissensreservoir zentral auswertbar zu erfassen und gestützt darauf die individuellen, kollektiven und organisationalen Lernbedarfe zu ermitteln.

Förderung der offiziellen und inoffiziellen Vernetzung

Die Förderung sollte gezielt auf eine bessere, breitere und durchlässigere Vernetzung der Sachbearbeitenden und Teamleitenden ausgerichtet sein. Team- und bereichsübergreifende Vernetzung können gefördert werden durch organisations- und hierarchieübergreifende Weiterbildungsveranstaltungen, Stages und Praktikas, Job-Rotationen, der Ermöglichung von Fachkarrieren und Funktionswechseln, den bereichs- und abteilungsübergreifenden Einsatz von Lehrlingen, Arbeitsortwechsel, communities of practice, Beteiligung an Projektarbeiten, vernetzte Teamanlässe, Organisationen sozialer Events ausserhalb der Arbeitszeit, usw..

Entwicklung und Einsatz intrinsischer Anreizsysteme

Die Team- und Bereichsleitenden sind zum vermehrten Einsatz und zur Entwicklung kreativer Anreizsysteme zu ermutigen. Es sind ihnen ent-

sprechende Entscheidungskompetenzen und Freiräume einzuräumen. Dabei ist ein gesunder, gesteuerter Wettbewerb zwischen den einzelnen Einheiten zuzulassen, denn er fördert auch in diesem Bereich den produktiven Lernprozess. Vermehrt einzusetzen sind zudem Teamanreizsysteme.

Kulturfördernde Gestaltung von Weiterbildungsveranstaltungen

Die kulturprägende Eigenschaft von Weiterbildungsveranstaltungen ist durch entsprechende Gestaltung gezielt einzusetzen. Besonders wichtig ist ein hohes Mass an Interaktion verbunden mit einer organisationseinheits- und hierarchieübergreifenden Zusammensetzung der Teilnehmenden. Besonderes Augenmerk ist der Teilnahme von ‚altgedienten‘ Sachbearbeitenden zu schenken. Weiterbildungsveranstaltungen sind insbesondere auch bereichs- und kreisverwaltungsintern in Absprache und allenfalls mit Unterstützung der Themenverantwortlichen zu organisieren, zu entwickeln und durchzuführen.

Systematische Erfassung defensiver Routinen und Ausarbeitung eines Massnahmenkatalogs

Defensive Routinen sind systematisch und gezielt zu ermitteln. Gestützt auf die entsprechenden Ergebnisse sind spezifische Massnahmenkataloge zu erarbeiten. Die Massnahmen sollten umfassend sein und alle Aspekte des Personalmanagements namentlich die Personalgewinnung, die Personalentwicklung und in Ausnahmefällen auch die Personalfreistellung in Betracht ziehen. Besondere Beachtung ist der Vorbildfunktion von Vorgesetzten, klaren Zielvorgaben betreffend Verhaltens- und Denkmuster, einer entsprechenden Ausweitung der Fehlerkultur und der Förderung der Vernetzung zu schenken. In Teams und Bereichen mit stark ausgeprägten defensiven Mustern sollte trotz den zu erwartenden vorübergehenden Leistungseinbussen Teamrochaden in Betracht gezogen werden. Eine Unsicherheiten und Widersprüche vermeidende Informationspolitik und Kommunikation der Erwartungshaltungen ist in den betroffenen Einheiten wesentlich. Die Teamleiterentwicklung ist konsequent fortzusetzen.

Entwicklung der Führungskompetenzen der Teamleitenden

Die seit mehreren Jahren konsequent verfolgte Entwicklung der Teamleitenden ist fortzuführen. Dabei ist das Führungsverständnis der Vorgesetzten von einer heute vielfach auf fachliche Aspekte konzentrierten Sicht zu einem erweiterten Verständnis in Form einer umfassenden Führungsrolle zu entwickeln. Die Entwicklungsmassnahmen sind zu koordinieren mit konkreten Zielsetzungen und der Sicherstellung der Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen. Dem Abbau von funktionalen und hierarchischen Kommunikationsbarrieren ist spezielle Beachtung zu schenken.

Einplanung von organizational slack

Mitarbeitenden und Teamleitenden der Fachbereiche US ist genügend Zeit zur Reflexion und kollektiven Auseinandersetzung einzuräumen. Die Nutzung dieser Freiräume ist von den Vorgesetzten aktiv und beispielsweise mittels Zielvereinbarungen zu fördern.

LITERATURVERZEICHNIS

- Amschwand, Fabian* (2006): Qualitätssteigerung im Einspracheverfahren der Steuerverwaltung des Kantons Bern mittels organisatorischer Massnahmen. Projektarbeit am Kompetenzzentrum für Public Management, Steffisburg 2006. Internet: http://www.mpa.unibe.ch/campus/get_arbeiten_date_phb?arbeiten_id_key=50, 26. Mai 2007.
- Argyris, Chris/Schön, Donald A.* (2002): Die lernende Organisation. Grundlagen, Methoden, Praxis, 2. Auflage, Freiburg im Breisgau 2002.
- Fehr, Erich* (2005): Eine Balanced Scorecard (BSC) für die Steuerverwaltung des Kantons Bern. Ursache (Auslöser) – Konzeption für die Implementierung. Projektarbeit am Kompetenzzentrum für Public Management, Biel 2005. Internet: http://www.mpa.unibe.ch/campus/get_arbeiten_date_phb?arbeiten_id_key=50, 13. Juni 2007.
- Felix, Jürg* (2003): Besonderheiten des Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung, Bamberg 2003.
- Grochla, Erwin* (1978): Einführung in die Organisationstheorie, Stuttgart 1978.
- Hablützel, Peter/ Weil, Sonia* (1999): Kulturbewusste Verwaltungsmodernisierung. Entbürokratisierung als Lernprozess. In: Organisationales Lernen in der Verwaltung. Hrsg. v. Eidgenössischen Personalamt EPA, 2. erweiterte Auflage, Bern 1999, S. 21-50.
- International Group of Controlling*, hrsg. (2005): Controller-Wörterbuch. Die zentralen Begriffe der Controllerarbeit mit ausführlichen Erläuterungen. Deutsch-Englisch/Englisch-Deutsch, 3., überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart 2005.
- Kanton Bern* (2004): Vortrag des Regierungsrates vom 27. Februar 2004 zum Personalgesetz. Internet: <http://www.fin.be.ch/site/pa-vortrag-27-02-04netz.pdf>, 22. Mai 2007.

- Kanton Bern* (2005): Vortrag der Finanzdirektion an den Regierungsrat zur Personalverordnung 2005 vom 18. Mai 2005. Internet: <http://www.fin.be.ch/site/pa-vortrag-27-02-04netz.pdf>, 22. Mai 2007.
- Kanton Bern* (2006a): Medienmitteilung des Kantons Bern vom 13. Februar 2006 zur Befragung der Steuerverwaltung des Kantons Bern. Internet: <http://www.be.ch/aktuell/default.aspx?action=2&mmid=17052>, 22. Mai 2007.
- Kanton Bern* (2006b): Befragung der Bürgerinnen und Bürger 2005. Mitteilung der Steuerverwaltung des Kantons Bern vom 19. Mai 2006. Internet: <http://www.fin.be.ch/site/sv-befragungbuerger.pdf>.
- Kanton Bern* (2006c): Personalleitbild Kanton Bern vom Dezember 2006. Internet: http://www.fin.be.ch/site/leitbild_d_def.pdf, 22. Mai 2007.
- Kanton Bern* (2007a): Neue Verwaltungsführung des Kantons Bern. Internet: <http://www.fin.be.ch/site/index/fd-verwaltungsfuehrung.htm>, 22. Mai 2007.
- Kanton Bern* (2007b): Personalpolitik: Bilanz und künftige Herausforderungen. Foliensatz der Medienkonferenz vom 18. Januar 2007. Internet: http://www.fin.be.ch/site/folien_fd_fuer_mk_180107_deutsch-2.pdf, 19. Juni 2007.
- Lienhard, Andreas* (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Bern 2005.
- Pieler, Dirk* (2003): Neue Wege zur lernenden Organisation. Bildungsmanagement, Wissensmanagement, Change Management, Culture Management, 2. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2003.
- Probst, Gilbert/Büchel Bettina* (1998): Organisationales Lernen - Wettbewerbsvorteil der Zukunft, 2. aktualisierte Auflage, Wiesbaden 1998.

- Probst, Gilbert/Raub, Steffen/Romhardt, Kai* (2006): Wissen managen. Wie Unternehmen ihre wertvollste Ressource optimal nutzen, 5., überarbeitete Auflage, Wiesbaden 2006.
- Ritz, Adrian* (2003): Evaluation von New Public Management. Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung, Bern/Stuttgart/Wien 2003.
- Rosenstiel, Lutz von* (2007): Führungsmodelle und Führungsverhalten. Referat gehalten im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern am 11. Januar 2007.
- SSK* (2007): Ausbildung SSK. Internet: http://www.steuerkonferenz.ch/d/ausbildung_index.htm, 19. Juni 2007.
- Thom, Norbert/Harasymowicz-Birnbach, Joanna* (2005): Wissensmanagement im privaten und öffentlichen Sektor. Wie Staat und Privatwirtschaft voneinander lernen – Versuch einer Synthese. In: Wissensmanagement im privaten und öffentlichen Sektor. Was können beide Sektoren voneinander lernen? Hrsg. v. Norbert Thom und Joanna Harasymowicz-Birnbach, 2. durchgelesene Auflage, Zürich 2005, S. 15-39.
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian* (2006): Public Management - Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2006.
- Thom, Norbert/Wenger, Andreas* (2000): Bewertung und Auswahl effizienter Organisationsformen, IOP Arbeitsbericht Nr. 39, Bern 2000.
- Zweifel, Martin/Athanas, Peter* (Hrsg., 2000): Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, I/2b, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, Art. 83 – 222, Basel, Genf, München 2000.

QUELLENVERZEICHNIS

Bund

- DBG Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11).
- ZGB Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210).

Bern

Gesetze

- FLG Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (BSG 620.0).
- FLV Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 3. Dezember 2003 (BSG 621.1).
- PG Personalgesetz vom 16. September 2004 (BSG 153.01).
- PV Personalverordnung vom 18. Mai 2005 (BSV 153.011.1).
- StG Steuergesetz vom 21. Mai 2000 (BSG 661.11).

Nicht publizierte Berichte und Dokumente

- Amtsreglement (2000): Amtsreglement der Steuerverwaltung des Kantons Bern vom 26. Januar 2000.
- Bericht Massnahmeplanung (2004): Steuerverwaltung: Massnahmepaket zur Optimierung der Strukturen und Abläufe. Bericht der Finanzdirektion zuhanden der Mitarbeitenden der Steuerverwaltung, der Mitglieder des Grossen Rates, der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates und der Medien vom 6. Mai 2004.
- Geschäftsleitungsstatut (2005): Geschäftsleitungsstatut der Steuerverwaltung des Kantons Bern vom 1. Januar 2005.

Steuerverwaltung des Kantons Bern, Intranet: <http://www.in.sv.fin.be.ch>,
26. Juni 2007.

Organisationshandbuch OHB (2006): Projekt E-VAS, Ersatz Veranlagungssystem, Organisationshandbuch, Version 14.4 vom 7. Dezember 2006.

Personalbefragung (2006): Auswertungsbericht Steuerverwaltung vom Dezember 2006.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Organisationales Lernen und Wissensmanagement.....	4
Abbildung 2: Gedanklicher Entscheidungsrahmen (Bezugsrahmen)	7
Abbildung 3: Lernarten	19
Abbildung 4: Kreislauf von individuellem und organisationalem Wissen.....	21
Abbildung 5: Das Magische Viereck der Aktionsfelder des Managements.....	49
Abbildung 6: Wirkungsmodell organisationalen Lernens.....	51
Abbildung 7: Team als wesentliches organisatorisches Gestaltungsinstrument.....	59
Abbildung 8: Direkte und indirekte Wirkungen des Lernverhaltens.....	63
Abbildung 9: Bedingungen des Verhaltens.....	64
Abbildung 10: Präzisierte Bezugsrahmen.....	86

TABELLENVERZEICHNIS

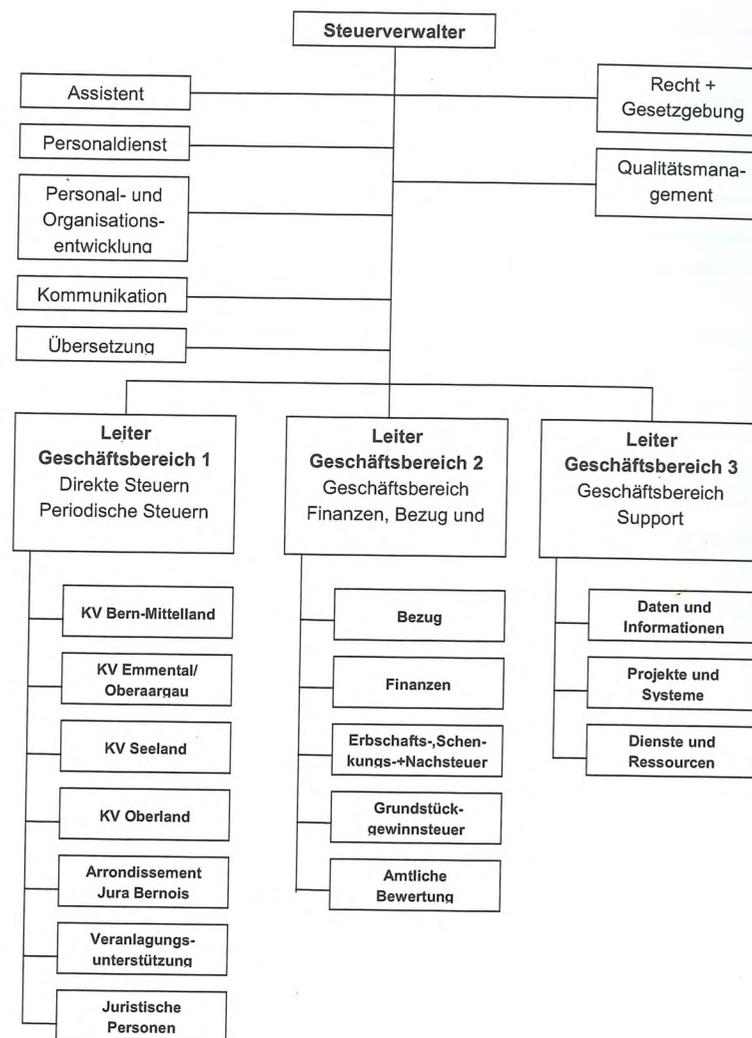
Tabelle 1: Organistorische Aktionsparameter zur Förderung des organisationalen Lernens (basierend auf Thom/Wenger 2000: 35).....	58
Tabelle 2: Unmittelbare Aktionsparameter, Kriterien und Indikatoren	81
Tabelle 3: Bewertungsschema des organisationalen Lernens in den Fachbereichen US.....	104

BEISPIELVERZEICHNIS

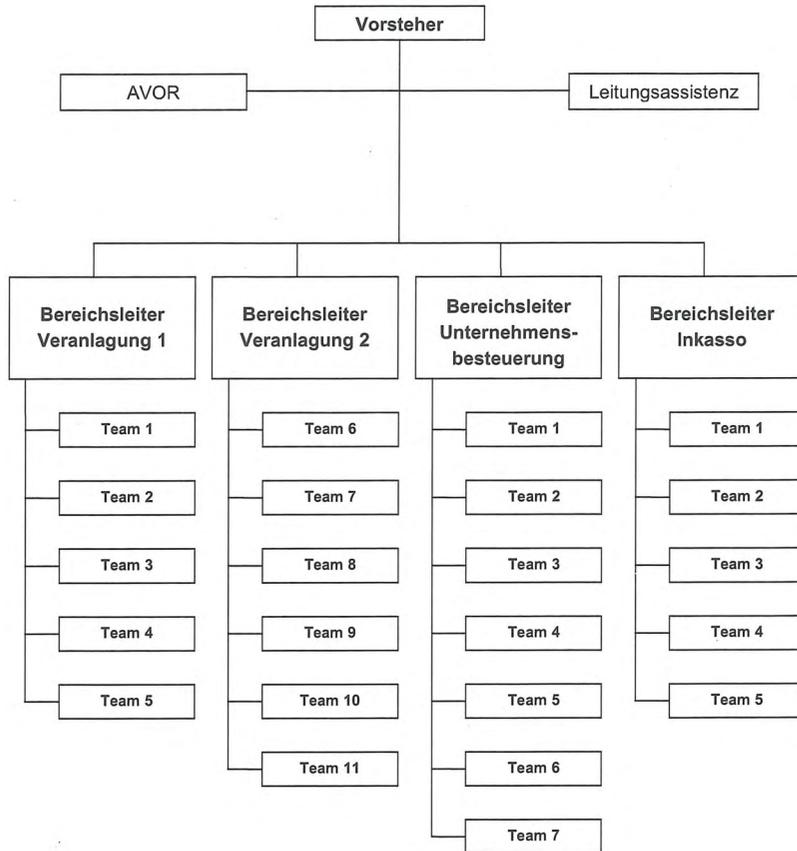
Beispiel 1: Veranlagungssystem ‚E-VAS‘	11
Beispiel 2: Prüfungstiefe	12
Beispiel 3: Organisationshandbuch.....	13
Beispiel 4: Imaging der Einsprachen.....	14
Beispiel 5: Arbeitstechnik	16
Beispiel 6: Kunden- und Bürgerorientierung	17
Beispiel 7: Gemeinden.....	18
Beispiel 8: Kreislauf organisationalen Lernens	21
Beispiel 9: Beförderungen, Funktionswechsel und Arbeitsort- wechsel	24
Beispiel 10: Systemwechsel	27

ANHANG I: ORGANIGRAMME

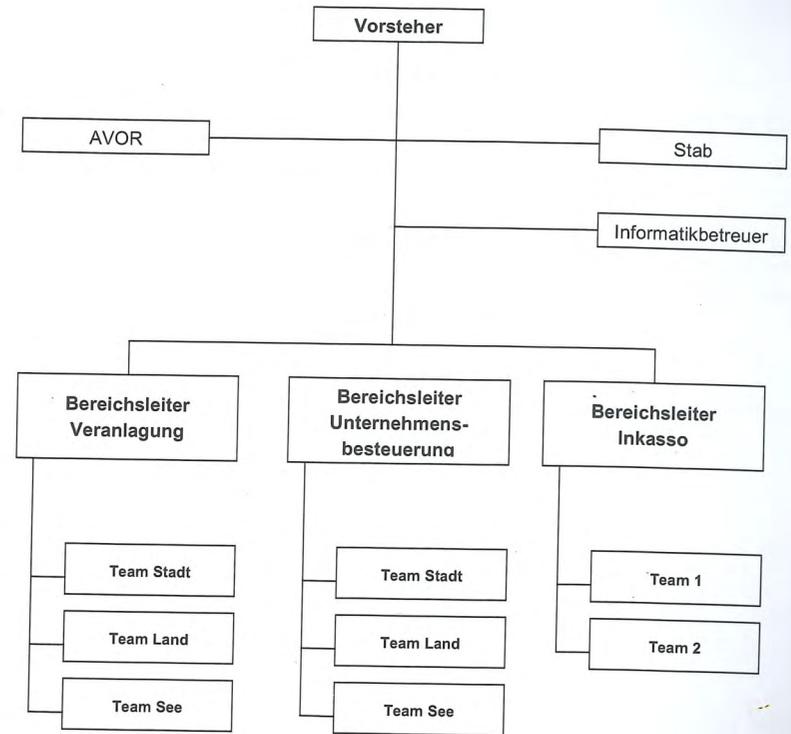
Organigramm der Steuerverwaltung per 1. Juni 2007



Organigramm der Kreisverwaltung Bern-Mittelland per 1. Juni 2007



Organigramm der Kreisverwaltung Seeland per 1. Juni 2007



ANHANG II: INTERVIEWLEITFADEN LEITER GESCHÄFTSBEREICH PERIODISCHE STEUERN

1. Besteht in der Steuerverwaltung eine zentrale Stelle, welche für das Wissensmanagement verantwortlich ist?
2. Ihr Geschäftsbereich umfasst rund 600 Mitarbeitende. Welche Ressourcen (Personal und Finanzen) haben Sie für Personalentwicklungstätigkeit zur Verfügung? Wie gross ist Ihre Flexibilität im Rahmen der Budgetierung?
3. Wie gestaltet sich hinsichtlich Aus- und Weiterbildung die Kompetenzabgrenzung zwischen Personaldienst und den direkten Linienfunktionen?
4. Besteht auf Ebene Steuerverwaltung und auf Ebene Geschäftsbereich ein Wissensleitbild, in welchem definiert wird, welche Inhalte auf eine optimale Aufgabenerfüllung und Zielerreichung gelernt werden sollen?

Falls ja: Wie wird dieses Leitbild erarbeitet und mit welchen Methoden wird es operationalisiert? Gibt es ein Knowledge-Controlling?

Falls nein: Wie werden die Lernbedürfnisse für die Steuerverwaltung bzw. den Geschäftsbereich periodische Steuern rechtzeitig erkannt, die Inhalte für Personalentwicklungsmassnahmen definiert und priorisiert?

5. Werden Wissensziele systematisch in die Zielvereinbarung auf den verschiedenen Hierarchien implementiert? Wie lauten diese für die Mitarbeitenden der Fachbereiche US?

6. In Rahmen der Zielvereinbarung (BSC-Werte) wird seit 2005 eine bestimmte Anzahl Aus- und Weiterbildungstage als Zielgrösse aufgenommen.
- Wie beurteilen Sie den Wirkungsgrad dieser Massnahme?
 - Wurden diese Vorgaben in den Jahren 2005 und 2006 eingehalten?
7. Im Rahmen des Projektes RSV 03 hat der Finanzdirektor die Gewährleistung der Bürgerfreundlichkeit sowie die konsequente Behandlung der Steuerpflichtigen als Kunden als prioritäre politische Zielsetzung vorgegeben.
- Was verstehen Sie unter Bürgerfreundlichkeit?
 - Welche strukturellen, personellen und kulturellen Massnahmen haben Sie in Ihrem Geschäftsbereich zur Um- und Durchsetzung dieses Auftrages ergriffen?
 - Wie beurteilen Sie den Umsetzungsstand? Wo sehen Sie Erfolge, wo noch Defizite?
 - Auf welche Unterlagen stützten Sie sich bei der Beurteilung des Umsetzungsstandes?
 - Wo sehen Sie die Ursache allfälliger Defizite?
8. Gibt es Ihrer Erfahrung nach Personen, von denen Sie wissen, dass sie in der Regel keine brauchbare Hilfe leisten? Falls ja: Was könnte Ihrer Meinung nach der Grund dafür sein?
9. Mit wem sitzen Sie im Kaffee zusammen? Was wird dort in der Regel diskutiert?
10. Gehen Sie ab und zu mit Kollegen und/oder Vorgesetzten bzw. Unterstellten Mittagessen oder nach Feierabend noch etwas trinken? Was wird dort in der Regel diskutiert?
11. Ein Sachbearbeiter diskutiert ohne vorgängige Rücksprache mit dem direkten Vorgesetzten ein fachliches Problem mit einem Teamleitenden oder Sachbearbeitenden eines anderen Teams. Wie ist Ihre Haltung zu einem solchen Vorgehen?

12. Werden aufgeworfene Fragen und Probleme von einer gewissen Bedeutung meistens rechtzeitig, klar und verbindlich geregelt? Wo sehen Sie Verbesserungsbedarf?
13. Wer ist zuständig für die verbindliche Regelung folgender Themenbereiche:
- Fachfragen
 - Abläufe und Organisation
 - EDV-System
 - Aussenauftritt / Kundenkontakt
 - Ermessensausübung im Einzelfall
14. Welches ist die Abgrenzung zwischen den Gremien AGUS, Leitungssitzungen der GB und Geschäftsleitungssitzung?
15. Werden Ihrer Auffassung nach in den offiziellen Gremien der Steuerverwaltung (z.B. AGUS, GB-Leitungssitzungen und Geschäftsleitungssitzung) die wirklich relevanten Themen diskutiert und Entscheide getroffen?
16. Die Verkürzung der Liegedauer ist eine Zielsetzung innerhalb der ganzen Steuerverwaltung:
- Weshalb sollen die Einsprachen möglichst rasch bearbeitet werden?
 - Macht dies aus Ihrer persönlichen Optik Sinn?
 - Erreichen die Fachbereiche US der Kreisverwaltungen Seeland und Bern-Mittelland das Ziel?
 - Ist die Liegedauer der Einsprachen ein Thema an den Sitzungen des GB periodische Steuern? Falls ja, in welcher Form? Was wurde diskutiert?
17. Der Arbeitsstand der Mitarbeitenden innerhalb der Bereiche, Teams und Mitarbeitenden ist unterschiedlich.
- Wie erklären Sie sich das? Ist das ein Thema in den GB-Leitungssitzungen?
 - Ist die Liegedauer der Einsprachen eine Thema im MAG und wie stark fliesst die Zielerreichung in die Beurteilung ein?

18. Der GB-1 hat ein differenziertes Qualitätssicherungskonzept eingeführt, dessen Ergebnisse systematisch ausgewertet werden und in die BSC einfließen. Was sind für Sie aus einer Führungsoptik die Fehler?
19. Wie beurteilen Sie den Stand der Fehlerkultur in den verschiedenen Kreisverwaltungen (insb. Seeland und Bern-Mittelland)? Welche Massnahmen haben Sie zwecks Implementierung der von Ihnen vertretenen Fehlerkultur ergriffen?
20. Rekrutierung: Gibt es nach Ihrem Wissen standardisierte Rekrutierungsunterlagen (spezifische Anforderungsprofile, Prozessbeschreibungen, Interviewleitfäden, Auswertungshilfen, etc.)?
21. Rekrutierung Sachbearbeitende: Werden Sie bei der Rekrutierung direkt miteinbezogen? Welches ist Ihre Rolle? Wer entscheidet Ihrer Meinung nach wirklich (nicht formeller Entscheid)? Zählen Sie drei Eigenschaften und/oder Qualifikationen auf, die Ihnen besonders wichtig sind (in der Prioritätenreihenfolge).
22. Rekrutierung Teamleitende: Werden Sie bei der Rekrutierung direkt miteinbezogen? Welches ist Ihre Rolle? Wer entscheidet Ihrer Meinung nach wirklich (nicht formeller Entscheid)? Zählen Sie drei Eigenschaften und/oder Qualifikationen auf, die Ihnen besonders wichtig sind (in der Prioritätenreihenfolge).
23. Rekrutierung Bereichsleitende: Werden Sie bei der Rekrutierung direkt miteinbezogen? Welches ist Ihre Rolle? Wer entscheidet Ihrer Meinung nach wirklich (nicht formeller Entscheid)? Zählen Sie drei Eigenschaften und/oder Qualifikationen auf, die Ihnen besonders wichtig sind (in der Prioritätenreihenfolge).
24. Rekrutierung Leitende Kreisverwaltung: Werden Sie bei der Rekrutierung direkt miteinbezogen? Welches ist Ihre Rolle? Wer entscheidet Ihrer Meinung nach wirklich (nicht formeller Entscheid)? Zählen Sie drei Eigenschaften und/oder Qualifikationen auf, die Ihnen besonders wichtig sind (in der Prioritätenreihenfolge).

Bei den Kreisverwaltungsvorstehern wird ein Assessment durchgeführt. Geben Ihnen die Ergebnisse wertvolle Hinweise betreffend die von Ihnen genannten Prioritäten?

ANHANG III: INTERVIEWLEITFADEN KREISVERWALTUNGEN BERN-MITTELLAND UND SEELAND

Nr.	Interviewte Personen ¹				Frage
	SB	TL	BL	V	
1	x	x	x	x	Weshalb arbeiten Sie bei der Steuerverwaltung? Was reizt Sie an Ihrer Aufgabe bei der Steuerverwaltung?
2	x	x	x	x	Was gefällt Ihnen bei Ihrer täglichen Arbeit gut, was weniger? (Kultur, Anreizsysteme ...)
3	x	x			<p>Verfügen Sie Ihrer Ansicht nach in einem bestimmten Bereich über besonderes Wissen bzw. über eine besondere Erfahrung? Falls ja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Worin? • Wissen das andere Mitarbeitende und Ihre Vorgesetzten? • Wurden Sie bereits gebeten, dieses Wissen in Form von Referaten, Teambeiträgen, der Übernahme besonderer Aufgaben oder der Mitarbeit in Projekten und Arbeitsgruppen weiterzugeben? • War dieses Wissen / diese Erfahrung ein Thema im Rahmen ihres letzten MAG? Wird bzw. wurde das Wissen von Ihren Vorgesetzten und Ihren Mitarbeitenden honoriert?

¹ SB=Sachbearbeitende; TL=Teamleitende; BL=Bereichsleitende; V=Vorsteher

4	x	x			Arbeiten Sie innerhalb der Kreisverwaltung oder der Gesamtsteuerverwaltung in Arbeitsgruppen oder Projekten mit? Falls ja: <ul style="list-style-type: none"> • Wird dies von Ihrem direkten Vorgesetzten gefördert oder bloss toleriert? • Besprechen Sie Ihre Projektarbeit beispielsweise im Rahmen von Teamsitzungen oder in bilateralen Gesprächen innerhalb des Teams?
5	x	x	x	x	Nehmen Sie sich ab und zu Zeit Literatur, Entschiede, Weisungen etc. zu lesen und zu diskutieren? <ul style="list-style-type: none"> • Falls nein: Weshalb nicht? • Falls ja: Wie steht Ihr Vorgesetzter dazu?
6		x	x	x	Welche interviewten Personen verfügen Ihrer Meinung nach über besondere Kenntnisse und Erfahrungen? Über welche?
7		x	x	x	Welche interviewten Personen (und welche der interviewten Teams) haben eher Mühe mit der Zielerreichung betreffend die Liegedauer Einsprachen, welche erreichen das Ziel?
8	x	x			Pflegen Sie regelmässigen Kontakt zu Mitarbeitenden der Steuerverwaltung <ul style="list-style-type: none"> • ausserhalb Ihres Teams? • ausserhalb Ihres Bereichs? • ausserhalb der Kreisverwaltung? Mit wem konkret?

9	x	x			Werden Sie oft von anderen Mitarbeitenden um Rat oder Auskunft gebeten? Falls ja: <ul style="list-style-type: none"> • Was ist Ihrer Ansicht nach der Grund? • Aus welchen Teams kommen diese Personen? • Wird die Unterstützungsarbeit von Ihrem Vorgesetzten geschätzt und/oder honoriert?
10	x	x	x	x	Wenn Sie jemanden um Hilfe bitten, erhalten Sie in der Regel bereitwillig Auskunft und Unterstützung?
11	x	x			Sie kommen bei einer Fallbearbeitung nicht weiter. An wen wenden Sie sich in der Regel zuerst (konkret!)?
12	x	x	x	x	Gibt es Ihrer Erfahrung nach Personen, von denen Sie wissen, dass sie in der Regel keine brauchbare Hilfe leisten? Falls ja: Was könnte Ihrer Meinung nach der Grund dafür sein?
13	x	x			Im Rahmen Ihrer Arbeit machen Sie eine interessante Erfahrung, d.h. etwas ist völlig neu für Sie. Diskutieren Sie diese Erfahrung mit anderen? Falls ja, mit wem und in welchem Rahmen?
14	x	x			War im Rahmen des letzten MAG die Unterstützung von anderen Mitarbeitenden durch Sie ein Thema? Falls ja, inwiefern? Haben Sie den Eindruck, dass diese Arbeit im Rahmen der Beurteilung honoriert wird?
15	x	x	x	x	Mit wem sitzen Sie im Kaffee zusammen? Was wird dort in der Regel diskutiert?

16	x	x	x	x	Gehen Sie ab und zu mit Kollegen und/oder Vorgesetzten bzw. Unterstellten über Mittag essen oder nach Feierabend noch etwas trinken? Was wird dort in der Regel diskutiert?
17	x				Sie haben ein schwieriges Problem bearbeitet oder eine Erfahrung gemacht, die andere Teammitglieder vielleicht auch interessieren könnte. <ul style="list-style-type: none"> • Haben Sie Gelegenheit, all dies an der Teamsitzung einzubringen? • Falls ja, tun Sie es? Wie ist Ihre Erfahrung damit? Wird dies in irgendeiner Form honoriert? • Falls nein: Weshalb verzichten Sie darauf?
18		x	x	x	<ul style="list-style-type: none"> • Besprechen Sie Fälle / Erkenntnisse aus Besprechungen mit Teammitgliedern oder aus der internen Qualitätskontrolle IKS sowie eigene Erfahrungen an der Teamsitzung? • Haben die Teammitglieder ihrerseits Gelegenheit, solche Erfahrungen an der Teamsitzung einzubringen? • Falls ja, tun Sie dies? Wie ist Ihre Erfahrung dabei? Wird dies in irgendeiner Form honoriert? • Falls nein: Weshalb verzichten Sie darauf? Was tun Sie, um dies zu fördern?
19	x	x	x	x	War die Leistung von Diskussionsbeiträgen im Rahmen der Teamsitzung ein Thema anlässlich des letzten MAG?
20	x				Sie diskutieren ohne vorgängige Rücksprache mit ihrem TL ein fachliches Problem mit einem Teamleitenden oder Sachbearbeitenden aus

					<p>einem anderen Team.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informieren Sie Ihren Teamleitenden? Wann? • Wie ist Ihrer Erfahrung nach die Haltung Ihres Teamleitenden bei einem solchen Vorgehen?
21		x	x	x	Ein Sachbearbeiter diskutiert ohne vorgängige Rücksprache mit dem direkten Vorgesetzten ein fachliches Problem mit einem Teamleitenden oder Sachbearbeitenden eines anderen Teams. Wie ist Ihre Haltung zu einem solchen Vorgehen?
22	x	x	x	x	<p>Wer im Fachbereich US weiss besonders gut Bescheid über</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liegenschaftsunterhaltskosten • Säule 2 und Versicherungen • Berufskosten <p>Gibt es im Bereich Unternehmensbesteuerung Mitarbeitende, die in diesen Themen besonders gut Bescheid wissen?</p>
23	x	x			<p>Wenn Sie feststellen, dass Einzelne aus Ihrem Team / Ihr Vorgesetzter / Mitglieder anderer Teams Ihrer Meinung nach etwas falsch machen, teilen Sie dies mit? Falls ja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wem, wie und bei welcher Gelegenheit? • Wie wurden solche Inputs von Ihren Kollegen und Kolleginnen aufgenommen? • Wie reagierten Ihre Vorgesetzten?

24	x	x			<p>Arbeiten Sie innerhalb der Kreisverwaltung oder der Gesamtsteuerverwaltung in Arbeitsgruppen oder Projekten mit? Falls ja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wird dies von Ihrem direkten Vorgesetzten gefördert oder bloss toleriert? • Besprechen Sie Ihre Projektarbeit - beispielsweise im Rahmen von Teamsitzungen oder in bilateralen Gesprächen - innerhalb des Teams?
25	x	x	x	x	<p>Werden aufgeworfene Fragen und Probleme von einer gewissen Bedeutung meistens rechtzeitig, klar und verbindlich geregelt?</p> <p>Wo sehen Sie Verbesserungsbedarf?</p>
26	x	x	x	x	<p>Wer ist zuständig für die verbindliche Regelung folgender Themenbereiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fachfragen • Abläufe und Organisation • EDV-System • Aussenauftritt / Kundenkontakt • Ermessensausübung im Einzelfall
27		x	x	x	<p>Welches ist die Abgrenzung zwischen den Gremien AGUS, Leitungssitzung des GB und Geschäftsleitungssitzung?</p>
28	x	x	x	x	<p>Werden nach Ihrer Auffassung an den Teamsitzungen die wirklich relevanten Themen diskutiert („auf den Tisch gelegt“)?</p>
29	x	x	x	x	<p>Werden Ihrer Auffassung nach in den offiziellen Gremien der Steuerverwaltung (z.B. AGUS, Leitungssitzung des GB, Geschäftsleitungssitzung) die wirklich relevanten Themen diskutiert und Entscheide getroffen?</p>

30	x	x	x		<p>Die Verkürzung der Liegedauer ist eine Zielsetzung innerhalb der ganzen Steuerverwaltung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sind Ihnen die Zielsetzungen bekannt? • Weshalb sollen die Einsprachen möglichst rasch bearbeitet werden? • Macht dies aus Ihrer persönlichen Optik Sinn? • Zielerreichung: <ul style="list-style-type: none"> ○ Erreichen Sie das Ziel? ○ Erreicht das Team das Ziel? ○ Erreicht der Bereich das Ziel? • Ist die Liegedauer der Einsprachen ein Thema an den Teamsitzungen. Falls ja, in welcher Form? Was wurde diskutiert? • Der Arbeitsstand der Mitarbeitenden innerhalb Ihres Teams und zwischen den Teams ist unterschiedlich. Wie erklären Sie sich das? Ist das ein Thema im Team? • Ist die Liegedauer der Einsprachen eine Thema im MAG und wie stark fliesst die Zielerreichung in die Beurteilung ein? • Haben Sie das Gefühl, die Zielerreichung sei für Ihren Vorgesetzten subjektiv wichtig?
31	x	x	x		<p>Werden im Rahmen der internen Qualitätskontrolle festgestellte Fehler besprochen: Bilateral, im Team, mit Vorgesetzten?</p>
32	x	x			<p>Wie empfinden Sie die Behandlung durch Ihren Vorgesetzten bei einem festgestellten Fehler?</p>
33	x	x			<p>Erhalten Sie auch Lob für gute Arbeit? Falls ja, empfinden Sie dieses als ernst gemeint?</p>

34	x	x	x	x	<p>Sie haben für fachliche Fragen viele verschiedene Hilfsmittel zur Verfügung: Wegleitung, BE-TaxInfo, Bücher und Kommentare, Gesetze, Kreisschreiben der eidgenössischen Steuerverwaltung, Justizentscheide.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wie gehen Sie vor (Arbeitstechnik)? Bitte ordnen Sie die Karten nach der Reihenfolge ein! • Was hat bei verschiedenen Aussagen Vorrang (inhaltliche Relevanz)? Bitte ordnen Sie die Karten nach der Reihenfolge ein! • Würde die Reihenfolge bei allen Mitarbeitenden gleich aussehen? • Haben Sie zu diesem Thema einmal eine Instruktion / Ausbildung erhalten?
35	x	x	x	x	Wie erhalten Sie die für Ihre Arbeit notwendigen Informationen?
36	x	x	x	x	Verfügen Sie Ihrer Meinung nach über die nötigen Informationen, um Ihre Aufgabe erfüllen zu können?
37	x	x	x	x	Haben Sie Gelegenheit zu Informationen, die Sie via Info-System (z.B. Intranet) oder direkt an Sitzungen erhalten, Rückfragen zu stellen? Erhalten Sie in der Regel befriedigende Antworten?
38	x	x	x	x	Wie gehen Sie vor, wenn Sie mit dem Inhalt einer Regelung oder Information nicht einverstanden sind?
39	x	x	x	x	Erhalten Sie neue Weisungen / Regelungen / Information aus Ihrer Sicht rechtzeitig? Kommt es vor, dass Sie unsicher sind, weil keine ver-

					bindliche bzw. klare Regelung getroffen werde.
40		x	x	x	<p>Nur Bern-Mittelland: Die Veranlagungsbehörden Bern Stadt und Mittelland haben beide 2002 mit der Einführung der Reorganisationsmassnahmen (Projekt STEREO) und des Veranlagungssystems E-VAS einen bedeutenden Wandel durchschritten.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inwiefern standen die Erfahrungen aus diesem Change-Prozess zur Verfügung? • Flossen diese Erfahrungen in die Entscheidungsfindung bzw. in die Gestaltung des Vorgehens beim Zusammenschluss zu Bern-Mittelland ein?
41	x	x			<p>Was war Ihre letzte Weiterbildungsveranstaltung auf Stufe Steuerverwaltung?</p> <ul style="list-style-type: none"> • War das Thema für Ihre Tätigkeit relevant? • Wie wurde das Thema präsentiert? • Bestand die Möglichkeit, Fragen zu stellen oder eine andere Auffassung zu vertreten? Wurde diese Möglichkeit wahrgenommen? Wie reagierten die Kursleiter und die übrigen Teilnehmenden? • Wie verhielten sich Ihre anwesenden Vorgesetzten?
42	x	x			<p>Welches war Ihre letzte Weiterbildungsveranstaltung auf Stufe Kreisverwaltung?</p> <ul style="list-style-type: none"> • War das Thema für Ihre Tätigkeit relevant? • Wie wurde das Thema präsentiert? • Bestand die Möglichkeit, Fragen zu stellen oder eine andere Auffassung zu vertreten? Wurde diese Möglichkeit wahrgenommen? Wie reagierten die Kursleiter und die übr-

					gen Teilnehmenden? • Wie verhielten sich Ihre anwesenden Vorgesetzten?
43	x	x	x	x	Im Rahmen des Projektes RSV 03 hat der Finanzdirektor die Gewährleistung der Bürgerfreundlichkeit sowie die konsequente Behandlung der Steuerpflichtigen als Kunden als prioritäre politische Zielsetzung vorgegeben. Macht diese Anforderung aus Ihrer Sicht Sinn?
44	x	x	x	x	Was verstehen Sie unter Bürgerfreundlichkeit?
45		x	x	x	Welche strukturellen, personellen und kulturellen Massnahmen haben Sie in Ihrem Geschäftsbereich zur Um- und Durchsetzung dieses Auftrages ergriffen?
46		x	x	x	Wie beurteilen Sie den Umsetzungsstand? Wo sehen Sie Erfolge, wo noch Defizite?
47		x	x	x	Auf welche Unterlagen stützten Sie sich bei der Beurteilung des Umsetzungsstandes?
48	x	x	x	x	Wo sehen Sie die Ursache allfälliger Defizite bei Ihnen und bei anderen?
49		x	x	x	Rekrutierung: Gibt es Ihres Wissens standardisierte Rekrutierungsunterlagen (spezifische Anforderungsprofile, Prozessbeschreibungen, Interviewleitfäden, Auswertungshilfen, etc.)?
50		x	x	x	Rekrutierung Sachbearbeitende: Werden Sie bei der Rekrutierung direkt miteinbezogen? Welches ist Ihre Rolle? Wer entscheidet Ihrer

					Meinung nach wirklich (nicht formeller Entscheidung)? Zählen Sie drei Eigenschaften und/oder Qualifikationen auf, die Ihnen besonders wichtig sind (in der Prioritätenreihenfolge).
51			x	x	Rekrutierung Teamleitende: Werden Sie bei der Rekrutierung direkt miteinbezogen? Welches ist Ihre Rolle? Wer entscheidet Ihrer Meinung nach wirklich (nicht formeller Entscheidung)? Zählen Sie drei Eigenschaften und/oder Qualifikationen auf, die Ihnen besonders wichtig sind (in der Prioritätenreihenfolge).
52				x	Rekrutierung Bereichsleitende: Werden Sie bei der Rekrutierung direkt miteinbezogen? Welches ist Ihre Rolle? Wer entscheidet Ihrer Meinung nach wirklich (nicht formeller Entscheidung)? Zählen Sie drei Eigenschaften und/oder Qualifikationen auf, die Ihnen besonders wichtig sind (in der Prioritätenreihenfolge).

ÜBER DEN AUTOR



Lic. iur. **Fabian Amschwand**, geb. 1961, ist Qualitätsassistent und Doktorand an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern. Nach Tätigkeiten in der Rechtsabteilung der bernischen Steuerverwaltung und in einer internationalen Steuerberatungsunternehmung wechselte er 1996 als Leiter des Bereichs Unternehmensbesteuerung in die Kreisverwaltung Oberland der Steuerverwaltung des Kantons Bern, welche er von 2002 bis 2007 leitete. In dieser Funktion war er massgeblich an der Leitung und Umsetzung von Projekten im Zusammenhang mit der umfassenden Reorganisation der bernischen Steuerverwaltung beteiligt.