

Impressum

Herausgeber:

Prof. Dr. Manfred Lepper, Präsident der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Köln.

Horst Müller, Direktor bei der Beamtenfachhochschule, München.

Herausgeberbeirat:

Gerhard Banner, Vorstand der KGSt, Köln; Helmut Bielefeld, Ministerialrat, Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen, Bonn; Dr. Karl-Heinz van Kaldenkerken, Oberstadtdirektor, Bonn; Prof. Dr. Franz Ludwig Knemeyer, Universität Würzburg; Franz Kroppenstedt, Präsident des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden; Hartmut Kübler, Professor an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Kehl; Prof. Dr. Eberhard Laux, Vorstandsmitglied der Wibera, Düsseldorf; Prof. Dr. Karl-Heinz Mattern, Präsident der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Bonn; Josef Selbach, Vizepräsident des Bundesrechnungshofs, Frankfurt; Prof. Dr. Frido Wagener, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer.

Verlage:

FBO Fachverlag für Büro- und Organisationstechnik Götter GmbH, Postfach 316, Hermannstraße 2, D-7570 Baden-Baden, Telefon (0 72 21) 27 10 66-68, Telex 07-81 280.

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co., Postfach 80 03 40, Levelingstraße 8, D-8000 München 80, Telefon (0 89) 43 20 55.

Redaktion:

Dipl.-Ökonom Norbert Henkel, FBO, Baden-Baden.

Anzeigen:

Cornelia Maschke, FBO, Baden-Baden.

Vertrieb:

Richard Boorberg Verlag, München.

Druck:

UDG Universal Druck GmbH, Postfach 6 83, D-8630 Coburg, Telefon (0 95 61) 61 81, Telex 06-63 241.

Erscheinungsweise:

Zweimonatlich.

Bezugsbedingungen:

Jahresabonnement 60 DM (inkl. Porto und 6,5 % MwSt.); für Studenten und Auszubildende 45 DM (inkl. Porto und 6,5 % MwSt.); Einzelheft 12 DM (inkl. 6,5 % MwSt.).

Bestellungen über jede Buchhandlung oder direkt beim Richard Boorberg Verlag GmbH & Co., Postfach 80 03 40, D-8000 München 80. Kündigungen müssen sechs Wochen vor dem Ende des Kalenderjahres vorliegen, andernfalls verlängert sich das Abonnement um ein weiteres Jahr.

Der Nachdruck und jede andere Art der Vervielfältigung bedarf der vorherigen Genehmigung der Redaktion. Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Bilder wird keine Haftung übernommen.



Inhalt

Impressionen	272
<i>Prof. Dr. Heinrich Reiner mann:</i> Organisation und Informationstechnik – Wie reagiert die öffentliche Verwaltung auf den informationstechnologischen Wandel?	274
<i>Dr. Jürgen Ostermann:</i> Weiterentwicklung der Gemeinsamen Kommunalen Datenverarbeitung (GKD)	284
<i>Heinz Koglin:</i> Elektronische Datenverarbeitung in der Kommunalverwaltung – zentral oder dezentral?	293
<i>Walter Lönneker:</i> EVU im Online-Verbund: Gemeinsame Datenver- arbeitung im Fachrechenzentrum der AOV	296
<i>Rüdiger Muschner:</i> Umstellung von Computer-Output vom Drucker auf Mikrofilm	302
<i>Dr. Gerhard Laß:</i> Der AWV – ein gemeinsames Forum von Wirtschaft und öffentlicher Hand	304
<i>Prof. Dr. Arnold Picot / Prof. Dr. Ralf Reichwald u. a.:</i> Zur Wirtschaftlichkeit von Schreibdienstorganisationen ...	308
<i>Wilfried Frankenbach:</i> Textverarbeitung im Standesamt	316
<i>Hans Weil:</i> Schreibkraft im öffentlichen Dienst – zuwenig attraktiv? ...	326
<i>Adrian W. T. Dostal:</i> Beschaffungsmarketing der öffentlichen Verwaltung – Ein Forschungsbericht mit zehn Hypothesen	332
<i>Prof. Dr. Rupert Eilsberger.:</i> Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens im Bereich Bürowirtschaft	344
<i>Jürgen P. Fuß / Josef Langen:</i> Eine Betrachtung ausgewählter Bereiche der Hannover-Messe 1980.	354
<i>Prof. Hartmut Kübler:</i> Anforderungen an die Bediensteten in der Verwaltung von morgen. Bericht über den 18. Internationalen Kongreß für Verwaltungswissenschaften Anfang Juli 1980 in Madrid ...	359
Rezensionen	363
Neuerscheinungen	366
Dokumentation	368

Zur Wirtschaftlichkeit von Schreibdienstorganisationen

Prof. Dr. Arnold Picot / Prof. Dr. Ralf Reichwald u. a.

Die Wirtschaftlichkeit von Schreibdienstorganisationen wird auf der Grundlage eines vierstufigen Wirtschaftlichkeitskonzepts diskutiert. Für drei alternative Typen von Schreibdienstorganisationen wird ein Wirtschaftlichkeitsvergleich angestellt. Argumentationsgrundlage bilden die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in sechs Bundesministerien. Dabei zeigt sich, daß der bisher favorisierte zentrale Schreibdienst aus ökonomischer Sicht nicht besser abschneidet als dezentrale Organisationsformen. Vor diesem Hintergrund werden auch die Fragen der Personalbemessung kritisch diskutiert.

Das Thema „Wirtschaftliche Schreibdienstorganisation“ ist in Wirtschaft und Verwaltung nach wie vor aktuell. Von seiten der Rechnungshöfe wird auf Bundes- wie auf Landesebene unverändert die Zentralisierung der Schreibdienste mit dem Argument der Wirtschaftlichkeit gefordert¹.

Dieser Frage wurde in einer empirischen Untersuchung über die Bedingungen der Schreibdienste in Obersten Bundesbehörden nachgegangen². Die Untersuchungsergebnisse wurden im Oktober 1979 dem Auftraggeber (Bundesministerium für Forschung und Technologie - Programm Humanisierung des Arbeitslebens) vorgelegt³. Der Untersuchungsbericht der Ökonomen wurde zwischenzeitlich freigegeben und wird zusammen mit den anderen Berichten aus diesem interdisziplinären Forschungsprojekt demnächst in der Schriftenreihe des BMFT veröffentlicht. Die einzelnen Ergebnisse dieser Studie über die Wirtschaftlichkeit der Schreibdienste in Obersten Bundesbehörden sollen hier nicht referiert werden. Vorab-Berichte in Fachzeitschriften und Tageszeitungen über dieses Projekt enthielten bezüglich der ökonomischen Untersuchungsergebnisse in zahlreichen Fällen verzerrende und vereinzelt auch falsche Aussagen. Es trifft zum Beispiel nicht zu, daß der vom Bundesrechnungshof favorisierte zentrale Schreibdienst sich als „unwirtschaftlich“ erwiesen hat. Ebenso ist es falsch zu behaupten, der sogenannte „Vorzimmer-Schreibdienst“ sei nachweislich „die wirtschaftlichste Schreibdienstorganisation“ für Oberste Bundesbehörden.

Der folgende Beitrag soll das Problem der Wirtschaftlichkeit und des Wirtschaftlichkeitsvergleichs alternativer Schreibdienstorganisationen eher grundsätzlich angehen. Die Wirtschaftlichkeitsbeurteilung organisatorischer Strukturen gehört zu den schwierigsten Problemkreisen

der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse. Die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Organisationsstrukturen in öffentlichen Verwaltungen und Behörden wirft zusätzliche Probleme auf, vor allem weil deren Leistungen (Nutzen) nicht mit Hilfe von marktlichen Größen bewertet werden können. § 7 der Bundeshaushaltsordnung sowie die zugehörigen Erläuterungen weisen diese grundlegende Problematik ausdrücklich aus.

Obwohl gerade für den Schreibdienst zahlreiche Wirtschaftlichkeitsstudien vorgelegt wurden⁴, ist das Wissen um die realen direkten und indirekten Kosten- und Leistungseffekte alternativer Schreibdienste in der Praxis noch sehr lückenhaft. Im folgenden soll daher versucht werden, die ökonomischen Effekte, die Vorzüge und Nachteile der heute vorwiegend diskutierten Organisationsalternativen für Schreibdienste zu skizzieren. Soweit dies der Verdeutlichung dient, soll dabei auf das Problemfeld „Behördlicher Schreibdienst“ Bezug genommen werden. Dies ist besonders im ersten Teil geboten, der den Untersuchungsansatz für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich von Schreibdienstorganisationen am Beispiel Oberster Bundesbehörden aufzeigt.

Um die Wirtschaftlichkeit einer Schreibdienstorganisation zu erfassen, müssen ihre Beiträge zur Aufgabenerfüllung der Gesamtbehörde (Leistung der Schreibdienstorganisation) den Kosten für diese Beiträge gegenübergestellt werden. Zur Schreibdienstorganisation gehören neben den formal ausgewiesenen Schreibarbeitsplätzen auch alle Organisationselemente, die darüber hinaus an der Schriftguterstellung und -bearbeitung direkt und indirekt beteiligt sind (beispielsweise Schreibdienstleitung, Botendienst). Schon aus dieser Beziehung des Schreibdienstes zum organisatorischen Umfeld ist ein Wirtschaftlichkeitsvergleich alternativer Schreibdienstorganisationen (zum Beispiel

1 Vgl. Bundesrechnungshof: Bericht über den Einsatz von Schreibkräften bei Bundesbehörden, Frankfurt 1975; Bayerischer Oberster Rechnungshof: Hinweise für die Durchführung von Schreibdienstuntersuchungen, München 1977.
 2 Die Untersuchung erfolgte im Auftrag des Bundesministers für Forschung und Technologie (Programm: „Humanisierung des Arbeitslebens“). Es waren drei Wissenschaftsdisziplinen beteiligt: Arbeitswissenschaft (Leitung: Prof. Dr. A. Armbruster, Berlin), Soziologie (Leitung: Prof. Dr. Th. Pirker, Berlin), Betriebswirtschaftslehre (Leitung: Prof. Dr. A. Picot, Hannover und Prof. Dr. R. Reichwald, München).
 3 Picot, A./Reichwald, R./Bodem, H./Ramsauer, P./Stolz, R./Zangl, H.: Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der Schreibdienste in Obersten Bundesbehörden, München und Hannover 1979.
 4 Vgl. zum Beispiel Wibera-Wirtschaftsberatung AG: Gutachten über Organisation und Wirtschaftlichkeit des Schreibdienstes, der Sekretariate sowie des Vervielfältigungs- und Vordruckwesens beim Bundesminister des Inneren, Bonn und Hamburg 1977 sowie weitere Untersuchungen der Wibera-Wirtschaftsberatung AG.

zentraler gegenüber dezentraler Schreibdienst) auf der Basis von Anschlagzählungen nicht möglich. Die Anschlagzahl taugt nicht einmal für den Leistungsvergleich von Schreibkräften innerhalb einer Organisationsform des Schreibdienstes, wie später noch zu zeigen sein wird.

Um die vielfältigen Leistungs- und Kosteneffekte unterschiedlich organisierter Schreibdienste im behördlichen Bereich sichtbar und vergleichbar zu machen, wird ein vierstufiger Wirtschaftlichkeitsansatz gewählt. Dieses Vier-Stufen-Konzept wurde der Untersuchung über die Wirtschaftlichkeit der Schreibdienste in Obersten Bundesbehörden zugrundegelegt. Es ist prinzipiell auch auf andere behördliche wie privatwirtschaftliche Organisationen übertragbar. Auf der ersten Stufe werden die Kosten- und Leistungseffekte erfaßt, die sich unmittelbar in der Schreibdienstorganisation selbst niederschlagen. Auf den Wirtschaftlichkeitsstufen II bis IV werden jeweils kurz- und mittelfristig wirksame Kosten- und Leistungseffekte des organisatorischen Umfelds der Schreibdienste in die Wirtschaftlichkeitsbeurteilung einbezogen.

Die Vorzüge und Nachteile verschiedener Schreibdienstorganisationen werden im folgenden Beitrag für drei Organisationstypen aufgezeigt, die für behördliche Schreibdienste typisch sind: für den zentral organisierten Schreibdienst (mit vorwiegender Schreibtätigkeit), für den dezentral organisierten Schreibdienst (mit starker Mischstätigkeit) und für den dualen Schreibdienst (Kombination von überwiegend dezentralen mit einigen zentralen Schreibdienstkomponenten). Verglichen werden diese Organisationstypen des Schreibdienstes bezüglich ihrer Wirtschaftlichkeitsdimension „Leistungen“, „Kosten“, „Flexibilität“ und „externe Effekte“.

Im Wirtschaftlichkeitsvergleich nach diesem Vier-Stufen-Modell hat sich zum Beispiel für den Untersuchungsfall Oberster Bundesbehörden gezeigt, daß der zentral organisierte Schreibdienst nicht einmal auf der Wirtschaftlichkeitsstufe I günstiger abschneidet. Auf den folgenden Stufen überwiegen die positiven Effekte des dezentral organisierten Schreibdienstes. Aus der Kombination der Vorteile zentral organisierter Schreibdienste mit den Vorteilen dezentral organisierter Schreibdienste ist der duale Schreibdienst die ökonomisch empfehlenswerteste Lösung. In Konsequenz dieser Erkenntnisse über die Wirtschaftlichkeit der Schreibdienstorganisationen sollen allgemeine Gestaltungsempfehlungen für den behördlichen Schreibdienst abgeleitet werden. Schließlich soll vor diesem Hintergrund und der allgemeinen technologischen Entwicklung im Bürobereich auch das derzeit aktuell diskutierte Thema einer Personalbemessung aufgegriffen werden: Das für den behördlichen Schreibdienst vorgeschla-

gene Personalbemessungsverfahren, das auf der Anschlagleistung der Schreibkräfte basiert, wird kritisch diskutiert. Ein alternatives Verfahren zur Personalbemessung soll vorgestellt werden.

Ein Untersuchungsansatz für den Wirtschaftlichkeitsvergleich von Schreibdiensten

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die dem komplexen Problem „Schreibdienstorganisation“ gerecht werden soll, muß so angelegt sein, daß ein Vergleich der Leistungs- und Kosteneffekte alternativer Schreibdienstorganisationen über eine mehrstufige Problemanalyse erfolgen kann, die auch das Umfeld des Schreibdienstes berücksichtigt. Diese Gesichtspunkte bilden die Grundlage für das nachfolgend skizzierte Untersuchungskonzept und die Untersuchungsergebnisse. Sie müssen auch Berücksichtigung finden, wenn es darum geht, sachgerechte Verfahren der Personalbemessung für die Ausstattung einer Behörde mit Schreibkraftstellen zu entwickeln.

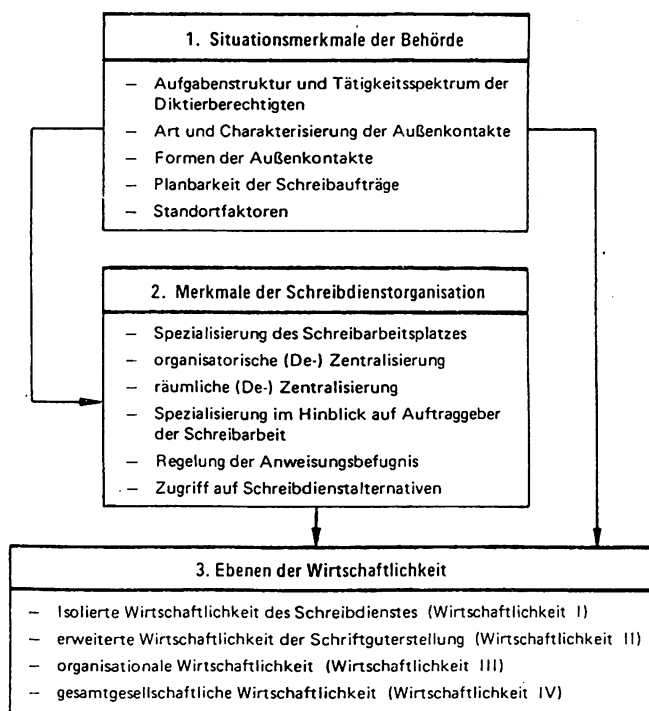


Abbildung 1: Der Untersuchungsaufbau

Der Untersuchungsaufbau gliedert sich in drei Schritte:

1. Erfassung der Situation (aufgabenbezogene Umweltbedingungen), in der ein Schreibdienst seiner Aufgabenerfüllung nachzugehen hat. Schreibdienste haben eine dienende Funktion im Rahmen der sie umgebenden Organisation

„Seitdem wir zuzätzlich mit einer Kartei arbeiten, sind die EDV-Zahlen für uns viel transparenter geworden.“



Auf unserer EKAHA-Kartei verfolgen wir mühelos die monatlichen Werte, erkennen wir sofort außergewöhnliche Schwankungen. EDV + EKAHA-Kartei – die ideale Lösung.

ESSELTE DYMO
Verkauf EKAHA-Organisationsmittel
Kestnerstraße 42 · Postfach 1706
3000 Hannover · Tel. (05 11) 8 50 61

beziehungsweise Behörde. Nur in Kenntnis der jeweils besonderen Aufgabenstellung der Behörde sowie anderer situativer Besonderheiten lassen sich die von unterschiedlichen Schreibdiensten ausgelösten Leistungen und Kosten miteinander vergleichen.

2. Erfassung und Typisierung *der organisatorischen Struktur des Schreibdienstes* im Rahmen der jeweiligen Behörde. Diese Kenntnis ist Voraussetzung, um mögliche Leistungsunterschiede zwischen Schreibdiensten auf unterschiedliche organisatorische Regelungen zurückführen zu können. Die wichtigsten organisatorischen Dimensionen, die in dieser Untersuchung Beachtung finden, sind:

- Grad der organisatorischen und räumlichen Zentralisierung,
- Art der Auftragszuweisung,
- Grad der Mischttätigkeit,
- Verfügbarkeit unterschiedlicher Schreibdienstalternativen.

3. Entwicklung und Anwendung eines *mehrstufigen Wirtschaftlichkeitsbegriffs*, mit dessen Hilfe unter Berücksichtigung der Punkte 1 und 2 möglichst alle direkten und indirekten Kosten- und Leistungskonsequenzen, die von einer Schreiborganisation ausgehen, erfaßt werden können. Für die Untersuchung wird eine vierstufige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zugrunde gelegt.

I. Isolierte Wirtschaftlichkeit des Schreibdienstes (W I):

Zeitlich und sachlich unmittelbar von der isoliert betrachteten Schreibdienstorganisation ausgehende Kosten- und Leistungsfolgen (zum Beispiel Personalkosten, Ausstattungskosten, Schreibzeit, Seiten, Anschläge).

II. Erweiterte Wirtschaftlichkeit der Schriftguterstellung (W II):

Zusätzliche, sachlich und zeitlich mittelbar bei Einbeziehung der Schreibdienstumwelt entstehende Kosten- und Leistungswirkungen der Schriftguterstellung (zum Beispiel Durchlaufzeiten, Tätigkeitsstruktur, betriebswirtschaftliche Überwälzungskosten).

III. Organisationale Wirtschaftlichkeit (W III):

Zusätzliche Einflüsse, die von der Schreibdienstorganisation auf Nebenbedingungen ausgehen, denen die Behörde genügen muß (zum Beispiel Flexibilität, Zufriedenheit, Flexibilitätskosten, Kosten der Inflexibilität).

IV. Gesamtgesellschaftliche Wirtschaftlichkeit (W IV):

Zusätzliche Auswirkungen auf gesellschaftliche (soziale) Kosten und Nutzen.

Die einzelnen Komponenten der Untersuchungskonzeption wurden mit nachfolgend aufgeführten Erhebungsmethoden in sechs Obersten Bundesbehörden erfaßt ("X" kennzeichnet, mit welcher Erhebungsmethode welcher Sachverhalt schwerpunktmäßig angegangen wurde). Insgesamt wurden 789 Diktierberechtigte, 308 Schreibkräfte und 114 Angehörige des Mittleren Dienstes befragt. Es wurden 14 941 Schreibvorgänge und 4 840 Durchlaufvorgänge in die Untersuchung einbezogen. An insgesamt 2600 Arbeitstagen wurden die Tätigkeiten von Schreibkräften analysiert.

Erhebungsmethoden Untersuchter Sachverhalt	Tätigkeitsanalyse	Schriftgutanalyse	Schriftgutflußanalyse	Fragebogen (Schreibkräfte)	Fragebogen (Diktanten Mittlerer Dienst)	Dokumentenanalyse Experten- gespräche
Situationsmerkmale	Aufgabenstruktur u. Außenkontakte (Diktanten)				X	X
	Schriftgutstruktur u. Planbarkeit der Schreibaufträge		X	X	X	X
Merkmalsdimensionen von Schreibdiensten	Spezialisierung des Schreibarbeitsplatzes	X			X	
	Organisator. u. räumliche Zentralisierung			X	X	X
	Spezialisierung / Auftraggeber Anweisungsbefugnis			X	X	X
Wirtschaftlichkeitsstufen	isolierte Wirtschaftlichkeit	X	X	X		
	erweiterte Wirtschaftlichkeit	X		X	X	X
	organisationale Wirtschaftlichkeit	X	X	X	X	X
Wirtschaftlichkeitsstufen	gesamtschellschaftliche Wirtschaftlichkeit	X			X	X

Abbildung 2: Methodenkonzeption der Schreibdienstuntersuchung

Zur Situation der Schreibdienstorganisation in Obersten Bundesbehörden

Die Schriftguterstellung kann nicht unabhängig vom Aufgabenprogramm einer Behörde gesehen werden. Für die vergleichende Untersuchung der Schreibdienste in Obersten Bundesbehörden ist daher von Bedeutung, inwieweit wesentliche Unterschiede in den untersuchten Ressorts auftreten. Diese Merkmale betreffen vor allen Dingen die Aufgabenstruktur einer Organisation sowie die Art und Intensität ihrer Außenbeziehungen. Es ist zu vermuten, daß Aufgabenprogramm und Außenbeziehung sich zum Beispiel auf die Textstruktur, die Planbarkeit von Schreibaufträgen, den Flexibilitätsbedarf sowie auf qualitative Erfordernisse an das Schriftgut auswirken. Situationsfaktoren bestimmen somit die Anforderungen an den Schreibdienst.

Aufgabenstruktur der untersuchten Ressorts

Die Aufgabenstruktur wurde dahingehend analysiert, welche Aspekte bei der Bewältigung der Arbeit der Diktierberechtigten eine große Bedeutung haben. Es ergab sich dabei für alle Ressorts ein relativ homogenes Aufgabenprogramm mit folgender Rangfolge der Sachaufgaben:

1. Beschaffung und Auswertung von Informationen zur Entscheidungsvorbereitung,
2. Treffen von Entscheidungen innerhalb vorgegebener Programme,
3. Ausarbeitung von Grundsatzprogrammen, Plänen und Konzepten,
4. Entscheidung über Sachprogramme,

5. Haushalts- und Mittelbewirtschaftung,
6. Ausarbeitung von Rahmenprogrammen für nachgeordnete Bereiche.

Außenkontakte

Es kann festgestellt werden, daß alle Ressorts eine sehr hohe Außenorientierung aufweisen. Die hohe Intensität der Außenkontakte unterscheidet sich jedoch hinsichtlich der Zusammensetzung der Außenpartner erheblich.

Gleichermaßen kann für alle Ressorts festgestellt werden:

1. In praktisch allen Ressorts wird von etwa der Hälfte der Diktierberechtigten eine eigene Planbarkeit und Impulsgebung hinsichtlich der Außenkontakte bejaht.
2. Über die Hälfte der Diktierberechtigten fühlt sich aufgrund der Außenkontakte häufig gestört und muß eine begonnene Arbeit wegen der Außenkontakte unterbrechen.
3. Über die Hälfte der Diktierberechtigten hält in der Regel eine sofortige Erledigung für notwendig.
4. Etwa die Hälfte der Diktierberechtigten hält es für notwendig, am Arbeitsplatz ständig für Außenkontakte erreichbar zu sein.
5. Die Wahrnehmung der Außenkontakte durch Aufenthalte auch außerhalb der Ressorts wird nur von einem relativ geringen Anteil der Diktanten für notwendig erachtet.

Insgesamt kann gesagt werden, daß hinsichtlich der Aufgabenstruktur sowie der Intensität und der Art der Außenkontakte zwischen den Ressorts keine gravierenden Unterschiede festzustellen waren.

Zur organisatorischen Struktur der Schreibdienste in Obersten Bundesbehörden

Die Bildung von Schreibdienstorganisationstypen muß die gesamtorganisatorische Lösung des Schreibdienstproblems im Auge behalten. Ausgehend von der Erfüllung eines Sachprogramms für eine Behörde muß aus der Perspektive der Diktierberechtigten (als Nachfrager von Schreib- und Büroleistungen) gefragt werden, wie sich ihnen die Möglichkeiten des Schreibdienstes eröffnen. Insbesondere ist auch zu berücksichtigen, daß verschiedene Schreibdienste parallel verfügbar sein können.

Eine – auf den ersten Blick naheliegende – Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die nur an der Struktur des einzelnen Schreibarbeitsplatzes ansetzt, muß in der Regel zu falschen Schlüssen führen.

In der Diskussion um die „richtige“ Schreibdienstorganisation stehen immer wieder gegensätzliche Ausprägungen der folgenden, weitgehend voneinander unabhängigen, organisatorischen Strukturmerkmale im Mittelpunkt:

- Spezialisierung des Schreibarbeitsplatzes (nur Schreibarbeit im Vergleich zu Mischarbeit),
- organisatorische (De-)Zentralisierung (Einzelarbeitsplätze im Vergleich zu Schreibgruppen),
- räumliche (De-)Zentralisierung (Arbeitsplatz nahe bei Diktierberechtigten im Vergleich zu weiten Wegen zu den Diktierberechtigten),

- Spezialisierung im Hinblick auf Auftraggeber und Schreibarbeit (Arbeit für ein Referat oder wenige Diktierberechtigte im Vergleich zu Arbeit für große Abteilungen oder viele Diktierberechtigte),

- Regelung der Anweisungsbefugnis (Auftragszuweisung unmittelbar durch Diktierberechtigten im Vergleich zu Auftragszuweisung durch Schreibdienstleitung),

- Zugriff auf Schreibdienstalternativen (Inanspruchnahme nur eines vorherrschenden Schreibdienstes durch die Diktierberechtigten im Vergleich zu Inanspruchnahme anderer Schreibdienste in der Organisation).

Diese Merkmale wurden neben zahlreichen anderen erhoben und der Bildung von Typen der Schreibdienstorganisationen in den Ressorts zugrundegelegt.

Auf der Grundlage der Ergebnisse ist es möglich, drei Typen für die Schreibdienstorganisation in den untersuchten Ressorts zu unterscheiden. In keinem Fall handelt es sich allerdings um ganz reine Typen, sondern es vermischen sich jeweils auch Elemente anderer Typen:

Typ 1: Referatsschreibdienst

Merkmale:

- starke organisatorische und räumliche Dezentralisierung,
- Arbeit für Diktierberechtigte in einem bestimmten Referat,
- Auftragszuweisung direkt durch Diktierberechtigte,
- relativ starke Mischstätigkeit.

Typ 2: Dualer Schreibdienst

Merkmale:

- Existenz zweier paralleler Schreibdienstorganisationen, nämlich eines referatsorientierten Einzelschreibdienstes und einer beziehungsweise mehrerer Schreibgruppen,
- beide Schreibdienste sind personell ähnlich stark und können von den Diktierberechtigten weitgehend parallel in Anspruch genommen werden,
- etwas stärkere Abteilungsorientierung,
- wachsende Bedeutung der Schreibdienstleitung bei Auftragszuweisung.

Typ 3: Gruppenschreibdienst

Merkmale:

- starke organisationale und räumliche Zentralisierung,
- starke Einschaltung der Schreibdienstleitung,
- stärkere Abteilungsorientierung,
- Abnahme der Mischstätigkeit.

So deutlich gewisse Unterschiede zwischen den drei Typen auch zutage treten und damit die Typenbildung begründen, so muß doch darauf hingewiesen werden, daß sich die vorgefundenen Schreibdienstorganisationen zum Teil auch erheblich ähneln. Keine Schreibdienstorganisation der Ressorts deckt sich mit einem (in der Schlagwortdiskussion häufig behaupteten) reinen Typus (ausschließlich Vorzimmerschreibdienst beziehungsweise völlig zentralisierter Schreibdienst). Der Referatsschreibdienst gleicht in einigen Merkmalen dem Vorzimmerschreib-

dienst, während der Gruppenschreibdienst wesentliche Merkmale des zentralen Schreibdienstes aufweist. Die Existenz unterschiedlicher, prinzipiell parallel verfügbarer organisatorischer Lösungen in allen Ressorts zeigt die Differenziertheit, mit der die Behördenpraxis – jeweils mit unterschiedlicher Gewichtung – die organisationsinterne Nachfrage nach Schreib- und Büroleistungen zu bewältigen sucht. Dieser interessante Befund erleichtert keineswegs die Feststellung von möglichen Wirtschaftlichkeitsunterschieden zwischen den genannten Schreibdienstorganisationstypen.

Die vier Wirtschaftlichkeitsebenen

Die skizzierte Vorgehensweise am Beispiel der Schreibdienstuntersuchung in sechs Obersten Bundesbehörden macht den Ansatz deutlich. Um zu erfassen, welchen Beitrag eine Schreibdienstorganisation für die Aufgabenerfüllung einer Organisation leistet, müssen zunächst die spezifischen (schreibdienstrelevanten) Merkmale der Behörde erfaßt werden. Nicht jede Behörde hat zum Beispiel den gleichen Flexibilitätsbedarf. Ist der Bedarf niedrig (wenig Außenkontakte, hohes Maß an Planbarkeit der Arbeit, keine saisonalen Schwankungen), dann kann eine auch noch so flexibel gestaltete Schreibdienstorganisation hier nur wenig Nutzen stiften.

Es hat sich allerdings gezeigt, daß bei den untersuchten Ressorts die Situationsmerkmale relativ homogen ausgeprägt waren. Dadurch wird die Vergleichbarkeit der Kosten und Leistungen der vorgefundenen Schreibdiensttypen erheblich verbessert.

Die drei in der Realität vorgefundenen Schreibdienstorganisationsformen wurden nach dem eingangs erwähnten

Vier-Stufen-Konzept einem Wirtschaftlichkeitsvergleich unterzogen. Auf einzelne Kosten- und Leistungsindikatoren, die einem derartigen Vergleich zugrundelagen, wird an späterer Stelle noch näher einzugehen sein. Vorerst sollen jedoch Vorgehensweise und Resultate eines stufenweisen Wirtschaftlichkeitsvergleichs am Beispiel des Schreibdienstes in Obersten Bundesbehörden allgemein skizziert werden. Die Abbildung 3 zeigt beispielhaft ausgewählte Leistungs- und Kostenindikatoren für den Wirtschaftlichkeitsvergleich.

Die isolierte Wirtschaftlichkeit des Schreibdienstes (Wirtschaftlichkeit I)

Die auf dieser Wirtschaftlichkeitsebene erfaßten und dargelegten Leistungs- und Kostenindikatoren der Schreibdienste bilden eine erste Basis aber noch keine ausreichende Grundlage für einen globalen Wirtschaftlichkeitsvergleich. Die vielfältigen Zusammenhänge zwischen Schreibdienstorganisationen und dem organisatorischen Umfeld auf der Kosten- wie auf der Leistungsseite fehlen noch.

Von Interesse war auf dieser Ebene vor allem die Diskussion der Einzelindikatoren der Leistungsmessung. Es zeigt sich, daß hinsichtlich der Leistungsindikatoren „Anschläge“ und „Seitenzahl“ keine nennenswerten organisations- und arbeitsplatztypischen Unterschiede festzustellen sind. Alle Schreibdienste schneiden – legt man die Vergleichswerte über Anschlagzahlen aus dem Bericht des Bundesrechnungshofs zugrunde – gut ab.

Die höhere Anschlagleistung in Kanzleien oder Schreibgruppen resultiert vorwiegend aus dem Einsatz von Text-

Ebene W I	Ebene W II	Ebene W III	Ebene W IV
Isolierte Wirtschaftlichkeit	Erweiterte Wirtschaftlichkeit	Organisationale Wirtschaftlichkeit	Gesamtgesellschaftliche Wirtschaftlichkeit
= Zeitlich und sachlich unmittelbar von der isoliert betrachteten Schreibdienstorganisation ausgehende Effekte	= zusätzliche, sachliche und zeitlich mittelbar bei Einbeziehung der Schreibdienstumwelt entstehende Effekte	= zusätzliche Einflüsse, die von der SO auf die Nebenbedingungen der Leistungsfähigkeit ausgehen	= zusätzliche Auswirkungen auf gesellschaftliche Leistungen und Kosten
Leistungsindikatoren: zum Beispiel – erstellte Schriftgutmengen – erstellte Schriftgutarten – Schreibzeit – Verweilzeit des Schriftguts im Schreibdienst Kostenindikatoren: zum Beispiel – Personalkosten – Personalnebenkosten – Ausstattungskosten – anteilige Verwaltungskosten	Leistungsindikatoren: zum Beispiel – Tätigkeitsstruktur – Durchlaufzeit Kostenindikatoren: zum Beispiel – Leerzeiten und Verteilzeiten – Überwälzungskosten – Fehlerhäufigkeit – Kosten der Vorlageart – Kosten des Eigentransports – Fluktuations- und Krankheitskosten	Leistungsindikatoren: zum Beispiel – Flexibilitätsgrad Kostenindikatoren: zum Beispiel – Kosten der Flexibilität – Kosten der Inflexibilität	zum Beispiel – Krankenstand der Schreibkräfte – Unterforderung und Monotonie – Zufriedenheitsgrad – Konfliktniveau – Qualifikationsgrad – Personalfreisetzung – Belastungsniveau

Abbildung 3: Indikatoren zur Messung der Wirtschaftlichkeit von Schreibdienstorganisationen im behördlichen Bereich über vier Ebenen der Wirtschaftlichkeit

automaten. Der Einsatz von Textautomaten ist jedoch prinzipiell nicht vom Organisationstyp abhängig, weil die Kostenentwicklung in der Bürotechnik heute einen dezentralen Einsatz dieser Geräte für den größten Teil der Schriftguterstellung ermöglicht.

Wird als Leistungsindikator neben den Anschlag- und Seitenzahlen die effektiv benötigte Schreibzeit herangezogen, so zeigt sich, daß qualitative Erschwernisse der Schriftguterstellung sich in dieser Maßgröße niederschlagen, während sie bei outputbezogenen Maßgrößen nur über mehr oder weniger willkürliche Zuschläge berücksichtigt werden. Ein Leistungsvergleich zwischen den Ressorts, der auf Anschlags- oder Seitenzählung beschränkt bleibt, verzerrt die reale Leistungssituation.

Als weitere Leistungsindikatoren müssen auf dieser Wirtschaftlichkeitsebene neben der Schreibzeit die Anteile für Nebentätigkeiten sowie die Verweildauer der Schriftstücke im Schreibdienst berücksichtigt werden. Es zeigten sich hierzu keine gravierenden Unterschiede.

Die erweiterte Wirtschaftlichkeit der Schriftguterstellung (Wirtschaftlichkeit II)

Im Bereich der erweiterten Wirtschaftlichkeit der Schriftguterstellung, das heißt der indirekten Leistungs- und Kostenwirkungen treten zum Teil interessante Unterschiede zwischen den Schreibdienstorganisationstypen auf. Insbesondere hinsichtlich der Nebenleistungen im Büro, der Durchlaufzeit, der Häufigkeit von Fehlern und Unklarheiten sowie auch der Überwälzung von Tätigkeiten zeigen sich tendenziell Vorteile des Referats- beziehungsweise des dualen Schreibdiensttyps. In welchem Ausmaß die genannten Nachteile des stärker zentralisierten Schreibdienstes auf längere Sicht zu einer (natürlich dann in anderer Weise begründeten) Aufstockung der Planstellen der Diktierberechtigten und der Bürokräfte führt, ist nicht genau zu ermitteln. Uns erscheint es jedoch sicher, daß es langfristig zu derartigen Effekten kommen muß, die die eventuell günstigere Stellenrelation Schreibkräfte zu Diktierberechtigten in Frage stellt. Allen Typen gemeinsam ist eine unwirtschaftliche Vorlagenerstellung.

Die organisationale Wirtschaftlichkeit (Wirtschaftlichkeit III)

Bei den Indikatoren dieser Wirtschaftlichkeitsebene ergibt sich für den Referatsschreibdienst eine ungünstige Beurteilung, da Arbeitsspitzen gegen Dienstsclluß nur unbefriedigend durch organisatorische Regelungen (etwa fehlenden Spätdienst) gelöst werden und die Schreibkräfte „Überstunden“ machen müssen. Ebenso ist eine mangelhafte Verfügbarkeit von Schreibkapazität festzustellen, die u. a. bei Überlastung der zuständigen Schreibstelle bewirkt, daß inadäquate Lösungsalternativen (Diktierberechtigte müssen sich selbst jemanden zum Schreiben suchen) eingeschlagen werden.

Beim Gruppenschreibdienst als auch im dualen Schreibdienst kann positiv vermerkt werden, daß sich das Prinzip des Arbeitsausgleiches tendenziell bewährt. In beiden Schreibdiensttypen werden die dringenden Schreibaufträge bei Überlastung der üblichen Schreibstelle relativ gut bewältigt, allerdings müssen sich die Diktierberechtigten auch hier häufig selbst jemanden zum Schreiben suchen.

Die gesamtgesellschaftliche Wirtschaftlichkeit (Wirtschaftlichkeit IV)

Die Betrachtung von Kosten- und Leistungswirkungen von Schreibdienstorganisationen über die Grenzen der Behörden hinaus legt – unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten – keine besondere Bevorzugung eines Schreibdiensttyps nahe. Dennoch ergibt sich eine gewisse Häufung von Hinweisen hinsichtlich negativer externer Effekte für den Gruppenschreibdienst.

Insbesondere besteht für die Schreibkräfte eine erhöhte körperliche Beanspruchung durch einseitige Schreibtätigkeiten, die sich langfristig in erhöhtem Krankenstand äußern kann. Ebenso klagen Schreibkräfte im Gruppenschreibdienst über zu genaue Arbeitsvorgaben, mangelnde Anerkennung und ungenügende Nutzung ihrer Kenntnisse, was sowohl einzel- als auch gesamtwirtschaftlich als Brachliegen ungenutzter Motivations- und Leistungspotentiale einzustufen ist.

Hinsichtlich der Qualifikationsentwicklung von Schreibkräften ist zu bemerken, daß dezentrale Schreibdiensttypen eher eine breite Qualifikationsstruktur begünstigen, die sich sowohl arbeitsmarktlich wegen des höheren Mobilitätspotentials günstig auswirkt, als auch im Hinblick auf die bürotechnische Entwicklung als vorteilhaft anzusehen ist.

(Der Beitrag wird fortgesetzt mit Teil 2 „Leistungseffekte von Schreibdienstorganisationen“.)



Darüber schmunzeln CPTextys...

