

# VOP

## VERWALTUNGSFÜHRUNG ORGANISATION PERSONALWESEN

### 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 Göller GmbH, Postfach 3 16, 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, Janny Scharfenberg, FBO, Baden-Baden.

#### Anzeigen:

Cornelia Maschke, FBO, Baden-Baden.

#### Vertrieb:

Richard Boorberg Verlag, München.

#### Druck:

Greiser-Druck, Karlsruher Straße 22, 7550 Rastatt, Telefon (0 72 22) 2 24 33.

#### 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 .....	263
<i>Prof. Dr. Dr. Hans-Jürgen Wipfelder:</i> Führungsstil und Menschenführung als Konkretisierung der Menschenwürde .....	264
<i>Prof. Dr. Sebastian Dworatschek:</i> Problemfelder von Führungskräften und aktuelle Anforderungen .....	272
<i>Prof. Dr. Hanns-Eberhard Meixner:</i> Determinanten menschlicher Arbeitsleistung (I) .....	277
<i>Heinz Koglin:</i> Personalentscheidungen bei kollegialer Verwaltungsleitung	286
<i>Prof. Hartmut Kübler:</i> Der Einfluß des Personalrats .....	288
<i>Prof. Dr. Arnold Picot / Prof. Dr. Ralf Reichwald u. a.:</i> Zur Wirtschaftlichkeit von Schreibdienstorganisationen (VI)	291
<i>Peter Schelo:</i> Ausbildungsberufe im öffentlichen Dienst nach dem Berufsbildungsgesetz .....	293
<i>Kurt Hagen:</i> Einführung der gleitenden Arbeitszeit bei der Stadtverwaltung Leinfelden-Echterdingen .....	305
<i>Gerd Kleeberg:</i> »Bitsy« im Grundbuchamt .....	308
<i>Dr. Wolfgang Zieglmayer:</i> Schulunterricht profitiert von Kopiertechnik .....	311
<i>Dr. Max Helbig:</i> Transparenz für beide Seiten – aus der Sicht des Anwenders	314
Rechtsprechung .....	316
Dokumentation .....	320
	261

# Zur Wirtschaftlichkeit von Schreibdienstorganisationen (VI)

Prof. Dr. Arnold Picot / Prof. Dr. Ralf Reichwald / Dipl.-Kfm. Helmut Bodem /  
Dipl.-Hdl. Roland Stolz / Dipl.-Kfm. Hans Zangl

## Kostenvergleich und Überwälzung

Die bisherigen Ausführungen beurteilen die Wirtschaftlichkeit in einem relativen Vergleich zwischen drei bestimmten Schreibdienstorganisationsformen. Eine absolute Beurteilung der einen oder anderen Schreibdienstalternative bezüglich der Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsprinzips ist damit jedoch nicht gegeben. Wie die empirischen Ergebnisse des Kostenvergleichs gezeigt haben, sind in allen behördlichen Schreibdienstorganisationen in unterschiedlicher Ausprägung Überwälzungseffekte aufgetreten. Die überwälzten Kosten, die durch Leistungen von Nicht-Schreibkräften (in der Regel höher bezahlte Personen) entstehen, sind Grundlagen nachfolgender Überlegungen.

### Das ökonomische Prinzip als Handlungsmaxime

Beim Wirtschaftlichkeitsprinzip handelt es sich um eine Handlungsanweisung, die in zwei Varianten formuliert werden kann<sup>5</sup>:

1. Handle so, daß bei gegebenem Nutzen der Mitteleinsatz minimiert wird (Minimalprinzip).
2. Handle so, daß bei gegebenem Mitteleinsatz ein Maximum an Nutzen erreicht wird (Maximalprinzip).

Eine Umsetzung dieser Handlungsanweisungen für die Organisation des behördlichen Schreibdienstes würde nun bedeuten:

1. Schreibdienste sind so zu organisieren, daß die gesamte nachgefragte Leistung der Schreibdienste mit dem geringsten Mitteleinsatz realisiert wird.
2. Schreibdienste sind so zu organisieren, daß die gesamtorganisatorische Leistung bei einem gegebenen Mitteleinsatz maximiert wird.

Das Problem der Überwälzung<sup>6</sup> von Leistungen und Kosten der Schreibdienste auf das organisatorische Umfeld, das bei den Schreibdienstorganisationen in Obersten Bundesbehörden sehr unterschiedlich ausgeprägt ist, läßt eine sehr interessante Variante der Kostenvergleichsrechnung zu. Sie basiert auf den Überlegungen, daß Überwälzungen durch Substitutionen (rechnerisch) aufgelöst werden. Gedanklich lassen sich zwei Substitutionsformen diskutieren: Die Stellensubstitution und die Aufgabensubstitution zwischen den an der Überwälzung beteiligten Organisationsbereichen.

### Stellensubstitution (Minimalprinzip)

Sowohl die Schreibarbeiten der Nicht-Schreibkräfte wie

auch die delegierbaren Bürotätigkeiten der Diktanten könnten von Schreibkräften ausgeführt werden, da sie zum Leistungsprogramm der Schreibdienstorganisationen gehören. Dagegen dürfen »Leistungen«, die im Zusammenhang mit dem Eigentransport von Schriftgut durch Diktanten entstehen, nicht zum Leistungsprogramm von Schreibdienstorganisationen gerechnet werden. Dies ist damit zu begründen, daß je nach der Organisationsform der Schreibdienste Wegzeiten und damit Wegkosten in mehr oder minder großer Höhe auftreten. Sie entstehen also zusätzlich in Abhängigkeit einer bestimmten Organisationsform.

Geht man vom Minimalprinzip als Handlungsmaxime aus, können bei gleichbleibenden Leistungen der Schreibdienstorganisationen Kosten gesenkt werden, indem die überwälzten Schreibarbeiten und die delegierbaren Bürotätigkeiten von zusätzlichen Schreibkräften übernommen werden. Die Stellen der entlasteten Personen könnten entsprechend abgebaut werden. In diesem Fall treten die Kosten der zusätzlichen Schreibkraftstellen an die Stelle der Kosten der Nicht-Schreibkräfte und Diktanten, was zu einer absoluten Kostenminderung für die Gesamtbehörde in Höhe der Differenz der Stellenkosten führt (Substitutionseffekt).

In der Realität stößt eine solche Stellensubstitution besonders im behördlichen Bereich sehr schnell an Grenzen. Dennoch hat dieser gedankliche Kostenvergleich Aussagekraft. Es zeigt sich nämlich, daß Rationalisierungsprozesse im Bereich niedrig dotierter Stellen (Stellenkürzungen) immer dann ökonomisch zweifelhaft sind, wenn sie zu Überwälzungen von Leistungen und Kosten auf höher dotierte Stellen führen. Längerfristig müssen dadurch zwangsläufig die von der Überwälzung betroffe-

<sup>5</sup> Vergleiche zum Rational- und Wirtschaftlichkeitsprinzip u. a.: Brede, H.: Die wirtschaftliche Beurteilung von Verwaltungsentscheidungen. Köln, 1968; Castan, E.: Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsberechnung im: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft. 3. Auflage, Band IV, Sp. 636ff; Eichhorn, A.: Grenzen und Aussagefähigkeit betriebswirtschaftlicher Wirtschaftlichkeitsmessung. Diss., Freiburg/Schweiz, 1971; Hax, K.: Betriebswirtschaftlicher Erfolg und Wirtschaftlichkeitsmessung, in: Die Wirtschaftsprüfung (1. Jg.) 1948, Nr. 1, S. 4ff.; Herbst, J.: Möglichkeiten zur Wirtschaftlichkeitskontrolle von Verwaltungsabläufen und Verwaltungsverfahren im öffentlichen Dienst. München, 1972; Kiefer, D./Strobe, H./Wolff, R.: a. a. O.; Koch, H.: Das Wirtschaftlichkeitsprinzip als betriebswirtschaftliche Maxime, in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung. 1951, S. 161ff; Reinermann, H.: Wirtschaftlichkeitsanalysen, in: Handbuch der Verwaltung. Köln, Heft 4.6., 1974; Sabel, H.: Die Grundlagen der Wirtschaftlichkeitsrechnung. Berlin, 1965; Winkelmann, H.: Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung 1956, S. 557ff.

<sup>6</sup> Zum Überwälzungsproblem bei der Einführung neuer Technologien: Vergleiche Picot, A./Reichwald, R.: Untersuchungen der Auswirkungen neuer Kommunikationstechnologien im Büro auf Organisationsstruktur und Arbeitsinhalte – ein Untersuchungskonzept – Bonn-Bad Godesberg, 1979.

nen Stellen aufgestockt werden. Bei gleichbleibendem Aufgabenvolumen der Gesamtorganisation und konstanter technischer Ausstattung ist die Aufstockung um die gleiche Anzahl der vermeintlich eingesparten Stellen notwendig. Die Scheinhaftigkeit des Rationalisierungserfolgs tritt dann offen zutage. Das ökonomische Prinzip wird auf den Kopf gestellt.

Die Auswirkungen der Stellensubstitution ergeben auf den Gesamtkostenebenen III und IV folgende Veränderungen:

Stellensubstitution	Referats-schreibdienst	Dualer Schreibdienst	Gruppen-schreibdienst
<b>Gesamtkosten III</b>	995 500 DM	1 350 500 DM	732 700 DM
Differenz der Stellenkosten	14 300 DM	21 200 DM	22 210 DM
<b>Gesamtkosten III (neu)</b>	981 200 DM	1 329 300 DM	710 490 DM
Rangfolge	2	3	1
Abstand zu Rang 1	38 Prozent	87 Prozent	-
<b>Gesamtkosten IV b</b>	1 905 000 DM	1 800 416 DM	2 172 700 DM
Differenz der Stellenkosten	- 248 000 DM	- 155 000 DM	- 310 000 DM
<b>Gesamtkosten IV b (neu)</b>	1 657 000 DM	1 645 416 DM	1 850 490 DM
Rangfolge	1	1	3
Abstand zu Rang 1	-	-	-

Abbildung 8: Beispielrechnung für Oberste Bundesbehörden (7)

Die Kosteneinsparungen auf der Kostenstufe III sind mit 14 000 DM bis 22 000 DM relativ gering und führen zu keinen Veränderungen hinsichtlich Ränge und Abstände. Wesentlich größere Auswirkungen ergeben sich hingegen auf der Kostenstufe IV b. Durch die Stellensubstitution werden hier Kosteneinsparungen zwischen 8 und 14 Prozent je nach Schreibdienstorganisation erreicht. Dies führt dazu, daß Schreibdienstorganisationen, die vorher nur den Rang 3 in der relativen Vorziehwürdigkeit einnahmen, absolut gesehen, jetzt wesentlich besser abschneiden, obwohl sie nach wie vor nur den Rang 3 einnehmen.

### Aufgabensubstitution (Maximalprinzip)

Wie bei der Stellensubstitution werden die Schreibarbeiten von Nicht-Schreibkräften und die delegierfähigen Bürotätigkeiten der Diktanten auf zusätzliche Schreibkräfte übertragen. Die bei den Nicht-Schreibkräften freierwerdende Kapazität wird nicht wie bei der Stellensubstitution abgebaut, sondern für neue zusätzliche Aufgaben, zum Beispiel Erweiterung des Sachprogramms der Behörden, genutzt. Für die Schreibdienstorganisationen ergeben sich dieselben Austauschereffekte wie bei der Stellensubstitution, für die Gesamtorganisation ergibt sich

jetzt keine Reduzierung der Kosten sondern es erhöhen sich die Kosten in Höhe der zusätzlichen Schreibkraft-Stellen. Allerdings erhöht sich auch die Leistung der Behörde in Höhe der freigewordenen Kapazität bei den Nicht-Schreibkräften. Bei positivem Leistungs-Kosten-Verhältnis resultiert für die Gesamtorganisation daraus ein Wirtschaftlichkeitsvorteil. Die Nicht-Schreibkräfte und Diktanten erbringen eine anteilig höhere, der Stellenbeschreibung entsprechende Leistung. Die Kosten dafür fallen lediglich in Höhe der niedriger bezahlten Stellenkosten für Schreibkräfte an.

Die Aufgabensubstitution ist eine Handlungsmaxime, die dem Maximalprinzip entspricht. Ausgehend von einem bestehenden Mittelgerüst wird ein Maximum an Nutzen erreicht. Die Aufgabensubstitution entspricht zwar nur modifiziert dem Maximalprinzip, weil dabei auch die Kosten erhöht werden. Vorwiegend werden jedoch die bestehenden Ressourcen so eingesetzt, daß es zu einer Nutzenmaximierung kommt.

### Zusammenfassung

- Die Kosten einer Schreibdienstorganisation setzen sich zusammen aus den bewerteten Gütern und Diensten, die im Zusammenhang mit der Schriftguterstellung und der Ausführung von Büro- und sog. Sekretariatstätigkeiten entstehen. Zur Ermittlung der Kosten von Schreibdienstorganisationen müssen deshalb sowohl die Kosten eines Schreibarbeitsplatzes, wie auch die Kosten, die außerhalb des Schreibdienstes entstehen, berücksichtigt werden.

- Aus der herausragenden Vorziehwürdigkeit des Gruppenschreibdienstes auf der Kostenstufe I wird durch die Einbeziehung vor allem der überwältigten Kosten eine leichte Vorziehwürdigkeit des Referatsschreibdienstes.

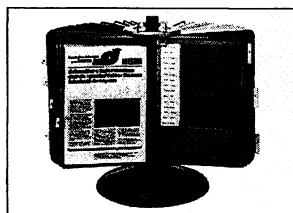
- Ein Vergleich der Gesamtkosten der Schreibdienstorganisationen auf einem einheitlichen Niveau von Schreibaufträgen läßt den dualen Schreibdienst am kostengünstigsten erscheinen.

- Unter Berücksichtigung des ökonomischen Prinzips (Minimalprinzip) ergibt sich zwar keine Veränderung der Vorziehwürdigkeit einer Schreibdienstorganisation unter Kostenaspekten, die absoluten Kosten aller Schreibdienstorganisationen verringern sich allerdings erheblich.

- Eine Vernachlässigung von Leistungskomponenten, wie etwa der Durchlaufzeit für die einzelnen Schreibaufträge oder der Erledigung von besonders eiligen Schreibaufträgen, läßt die Vorziehwürdigkeit bestimmter Organisationsformen des Schreibdienstes jeweils nur in verkürzten ökonomischen Zusammenhängen erscheinen.

(Die Reihe wird fortgesetzt mit Teil 7 »Externe Effekte von Schreibdienstorganisationen«)

„Seitdem wir mit **TARIFOLD-Dreh-tafeln** arbeiten, kommen wir mit unseren Händen viel besser aus.“



Möchten Sie wissen, warum? Im Tischständer haben viele Tafeln und damit auch viele Informationen Platz. Übersichtlich und schnell im Zugriff. TARIFOLD Drehtafeln

bleiben auch dann vor Ihnen offen, wenn Sie die Tafeln nicht festhalten. Das ist wichtig beim Telefonieren.

**ESSELTE DYMO**

Verkauf EKAHA-Organisationsmittel  
Kestnerstraße 42 · Postfach 1706  
3000 Hannover · Tel. (0511) 85061