

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, Levetingstraße 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

Prof. Dr. Bosch – 70 Jahre	328
<i>Dr. Monika Fahland:</i> Die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Vollstreckungsrecht	328
<i>Prof. Dr. Gerhard W. Wittkämper:</i> Technische Massenverwaltung und Humanität	336
<i>Dr. Georg Wolff und Dr. Gesine Göschel:</i> Was erwarten junge Menschen vom Berufsleben?	344
<i>Wolfgang R. Diemer und Dr. Dietrich Senftleben:</i> Bildschirmtext im Bildungswesen	352
<i>Rudolf Schudrowitz:</i> Ermittlung des Raumbedarfs für Schulen mit Hilfe der ADV ..	356
<i>Bernd Duscha:</i> Organisationsuntersuchung in der VHS	361
<i>Ewald Herden und Josef Karrer:</i> Datenschutz – Organisation und Realisierung bei der Kommunalverwaltung, dargestellt am Beispiel der Stadt Nürnberg (I)	365
<i>Bernd Hentschel:</i> Personalinformationssysteme aus der Sicht der Arbeitgeber und Behördenleistungen	368
Beratung im Rahmen der technischen und textlichen Dokumentation nach dem »Bonner Modell der Organisationsberatung«	373
Aus der Normung für das Bürowesen	374
<i>Prof. Dr. Arnold Picot/Prof. Dr. Ralf Reichwald u. a.:</i> Zur Wirtschaftlichkeit von Schreibdienstorganisationen (VII)	377
Kreiskrankenhaus Saarburg: Einheitliche Gestaltung mit Fröscher-Sitzmöbeln	381
<i>Walter Keller:</i> Moderne Teamtelefone sind vielseitige Helfer	383
Anwender-Forum »Meldewesen und Datenträger austauschverfahren der Betriebe zur Sozialversicherung«	385
Rezensionen	389
Neuerscheinungen	391
Dokumentation	392

Zur Wirtschaftlichkeit von Schreibdienstorganisationen (VII)

7. Teil: Die Schreibdienstempfehlungen des Bundesrechnungshofs – eine zusammenfassende Beurteilung und eine Gestaltungsalternative

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

Dipl.-Kfm. Helmut Bodem / Dipl.-Hdl. Roland Stolz / Dipl.-Kfm. Hans Zangl

Die zweifelhafte Vorteilhaftigkeit zentralisierter Schreibdienste

Die Einsparungsrechnung für den Bundeshaushalt

Der Bundesrechnungshof favorisiert in seinem Bericht über den Einsatz von Schreibkräften bei Bundesbehörden den zentralisierten Schreibdienst. Für Oberste Bundesbehörden und nachgeordnete Behörden wird als Regelmodell eine Schreibdienstorganisation empfohlen, die nachfolgende Merkmale aufweist¹:

- Die Schreibkraftstellen einer Bundesbehörde sollen zu Schreibgruppen (im Regelfall zehn bis zwölf Schreibkräfte) organisatorisch und möglichst auch räumlich zusammengefaßt werden.
- Die Schreibgruppe soll organisatorisch einer Schreibdienstleitung unterstellt werden, über die auch formal der Informationsfluß zu den Diktanten abgewickelt wird.
- Schreibarbeit soll weitgehend von sonstigen Bürotätigkeiten getrennt werden (entmischter Schreibarbeitsplatz).
- Die von den Schreibkräften abgezogenen sonstigen Bürotätigkeiten (Ablage, Terminführung, Telefondienst, Besuchsbetreuung und sonstige typische »Vorzimmer-tätigkeiten«) sollen ebenfalls zentralisiert und in sogenannten Verwaltungssekretariaten zusammengefaßt werden.
- Durch geeignete technische Ausstattung und räumliche Unterbringung der Schreibkräfte sind Voraussetzungen zu schaffen, die einen ungestörten Arbeitsablauf bei der Schriftguterstellung gewährleisten.

Bei Vorliegen dieser Voraussetzungen wird von einer zumutbaren Tagesleistung von 39 000 Anschlägen pro Schreibkraft ausgegangen. Auf der Grundlage der nachgefragten Schriftgutmenge (gemessen in Anschlägen) soll auch der Personalbedarf für eine Behörde berechnet und in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

(Auf die Problematik einer anshlagsorientierten Personalbemessung wird im nächsten Beitrag noch ausführlicher eingegangen).

Gestützt auf Ergebnisse von Vergleichsuntersuchungen im behördlichen Bereich – vor allem ein im Bundesministerium des Inneren eingerichteter Modellschreibdienst – geht der Bericht des Bundesrechnungshofs davon aus, daß mit einem zentral organisierten Schreib- und Sekretariatsdienst im Bereich aller Bundesbehörden der Bedarf an Schreib- und Sekretariatsleistung mit einem um 30

Prozent geringeren Personalbestand abgedeckt werden könnte² (Basis: 1974).

Ausgehend vom Stellenplan 1974 für den bundesbehördlichen Bereich (etwa 20 000 Schreibkraftstellen im Bereich Oberster Bundesbehörden und nachgeordneter Behörden) errechnet der Bericht des Bundesrechnungshofs bei einer Stellenreduzierung um 30 Prozent für den Bundeshaushalt eine jährliche Einsparung von 190 Mio. DM. Dehnt man diese Überlegungen auf die Sonderhaushalte von Bundesbahn, Bundespost und Körperschaften des öffentlichen Rechts aus, so würden sich die jährlichen Einsparungen sogar auf etwa 400 Mio. DM erhöhen³. Bei Ausnutzung der jährlichen Fluktuationsrate im Bereich der Schreibdienste von acht bis zehn Prozent könnten nach Einschätzung des Bundesrechnungshofs durch Einzug der freigewordenen Stellen in drei bis vier Jahren die Kosteneinsparungen voll realisiert werden.

Bisher galt die Einsparungsrechnung als das wichtigste Argument für eine Zentralisierung der Schreibdienste auch im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestags. Zwar mußte davon ausgegangen werden, daß sowohl von den betroffenen Diktanten und Schreibkräften, als auch von den Personalräten und Gewerkschaften Widerstände zu erwarten sind.

Die Einsicht in die Notwendigkeit einer sparsamen Haushaltsführung ließ das Wirtschaftlichkeitsargument aber gegenüber der Argumentation gegen eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen im Schreibdienst dominieren. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestags hatte sich daher trotz der Bedenken verschiedener Seiten wegen der Verschlechterung der Arbeitssituation für Schreibkräfte den Forderungen des Bundesrechnungshofs angeschlossen. Für die Bundesregierung verlangte der Bundesminister für Forschung und Technologie die Realisierung dieser Reorganisationsmaßnahme zunächst zurückzustellen, bis die Ergebnisse einer vergleichenden Untersuchung über die Schreibdienste in Obersten Bundesbehörden vorliegen⁴. Zu dieser Untersuchung gehörte

¹ Vergleiche Bundesrechnungshof, Bericht über den Einsatz von Schreibkräften bei Bundesbehörden, Frankfurt 1975 (im folgenden als »BRH-Bericht« zitiert).

² Der Rechnung liegt eine 40prozentige Arbeitskräftefreisetzung bei den Schreibkräften zugrunde, wobei ein Viertel dieser Stellen für den zentralisierten Sekretariatsdienst abgestellt werden soll (BRH-Bericht, S. 46).

³ Vergleiche BRH-Bericht, S. 47.

⁴ Vergleiche Weltz, F. Jacobi, U. Lullies, V.: »Schreibzeit, Schreibleistung, Personalbemessung, Materialiensammlung« (unveröffentlicht).

auch der Wirtschaftlichkeitsvergleich, über den in den vorangegangenen Beiträgen bereits berichtet wurde.

Nachfolgend soll nunmehr beurteilt werden, inwieweit die Einsparungs-Rechnung aufgeht, welche Prämissen dem Rechenmodell zugrundeliegen und wie die realen Bedingungen der zentralen Schreibdienste aussehen.

Prämissen der Einsparungsrechnung im Bericht des Bundesrechnungshofes

Die folgenden Prämissen liegen den Modellvorstellungen für einen zentralen Schreibdienst im Bericht des Bundesrechnungshofs zugrunde. Sie werden jeweils den Ergebnissen der empirischen Untersuchung über die realen Verhältnisse der Schreibdienste gegenübergestellt:

- Erste Prämisse: Produktivitätsverdoppelung bei Zentralisierung

Der Bericht des Bundesrechnungshofs bezieht sich auf Erfahrungen mit einem zentralen Modellschreibdienst im Bundesministerium und auf weitere veröffentlichte Untersuchungen über die Folgen einer Schreibdienstzentralisierung.

Es wird davon ausgegangen, daß durch Umorganisation referatsorientierter Schreibdienste in Gruppenschreibdienste die Anschlagsleistungen pro Arbeitsplatz (Produktivitäten) um 70 bis 100 Prozent gesteigert werden⁵.

Der Vergleich zwischen referatsorientiertem und Gruppenschreibdienst im Bereich der untersuchten Bundesministerien kann diese Prämisse allerdings nicht stützen. Tatsächlich ergibt sich, daß zwischen Gruppenschreibdienst und referatsorientiertem Schreibdienst keine nennenswerten Produktivitätsunterschiede pro Arbeitsplatz (gemessen in diversen Outputgrößen) festgestellt werden konnten (vergleiche Teil 2, VOP 1/1981, S. 34ff.).

- Zweite Prämisse: Entmischung von Schreibarbeit und Sekretariatsarbeit

Der Rechnungshof-Bericht geht davon aus, daß sich bei einer Entmischung von Schreibarbeiten und sonstigen Bürotätigkeiten das Arbeitsprogramm so organisieren läßt, daß alle Schreibarbeiten von den Schreibgruppen und alle Bürotätigkeiten von Verwaltungssekretariaten durchgeführt werden⁶.

In der behördlichen Praxis stellt sich jedoch heraus, daß dieses Modell der Entmischung und organisatorischen Spezialisierung zur Leistungsüberwälzung führt. In den untersuchten Ministerien hat sich gezeigt, daß insbesondere beim Gruppenschreibdienst zum einen erhebliche Anteile der Schreibarbeiten (besonders bei eiligem Schriftgut) auf Nicht-Schreibkräfte (meist Bürokräfte) überwälzt werden. Darüber hinaus werden aber vor allem die sonstigen Bürotätigkeiten auf Personen des mittleren Dienstes und auf Diktanten überwälzt.

- Dritte Prämisse: Leistungsneutrale Trennung der Schreibarbeit vom sachlichen Hintergrund

Im Rechnungshof-Bericht wird davon ausgegangen, daß »Maschineschreiben« eine gleichförmige motorische Tätigkeit ist. Der Tastenanschlag ist die Arbeitseinheit. Die inhaltliche und mengenmäßige Erfassung der Schreibleistung ist daher über Anschläge möglich⁷. Diese Anschauung verneint einen prinzipiellen Zusammenhang zwischen Schreibleistung und Textinhalt.

Die organisatorische Einordnung von Schreibarbeit als motorisch ausgeführte Tätigkeit verkennt die hervorragende Entlastung für einen Referenten oder Sachbearbeiter durch eine inhaltlich gut eingearbeitete Schreibkraft (Sekretärinneneffekt). Die Fähigkeit, Schreibvorgänge inhaltlich zu erfassen, einen Schriftvorgang sachlich zuordnen zu können und auf diese Weise Rückfragen, Fehler und möglicherweise sogar Fehlleistungen zu vermeiden, dürfte für die Leistungsbeurteilung einen nicht zu vernachlässigenden Faktor bilden. Je nach Sachprogramm einer Organisation, Abteilung oder eines Referats können sehr unterschiedliche Spezifika auftreten, die eine Schreibkraft erst beherrschen muß, wenn der Entlastungseffekt für den Sachbearbeiter eintreten soll⁸.

Die Abkoppelung der Schreibarbeit vom Arbeitsinhalt eines Diktanten, die Zerschlagung inhaltlich zusammengehörender Strukturen sowie deren Spezialisierung auf unterschiedlichen Ebenen führt zu einer erheblichen Erschwernis (Flexibilitätsverlust) bei der Arbeitsabwicklung für den Sachbearbeiter. Hinzu kommt der Motivationsverlust bei den Schreibkräften, wenn sie nicht mehr inhaltlich in die Teamstruktur eines Referats eingebunden werden⁹.

Bei den geringen monetären Anreizen im behördlichen Bereich (Bezahlung bis maximal BAT VII) kann dieser Verlust kaum aufgefangen werden. Auf der Grundlage der neueren arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse wird die Arbeitsmotivation primär über den Arbeitsinhalt erzielt. Weniger die Höhe der Besoldung, die Art der technischen Ausstattung oder die Umgebung des Arbeitsplatzes sind die entscheidenden Größen für eine hohe Arbeitsmotivation, sondern die Wertschätzung und die inhaltliche Beteiligung der Schreibkräfte an der Aufgabenerfüllung der Gesamtorganisation¹⁰.

Dieser Sachverhalt erklärt wohl auch die überdurchschnittlich hohe Fluktuationsrate in zentralen Schreibdienstorganisationen sowohl in der privaten Wirtschaft wie auch in der öffentlichen Verwaltung.

Schlußfolgerungen für die Rationalisierungsrechnung

Zusammenfassend kann festgestellt werden:

- Produktivitätssteigerung durch Zentralisierung ist in der behördlichen Praxis keine zwingende Konsequenz.
- Die Entmischung von Schreibarbeit und sonstigen Bürotätigkeiten führt zu einer Überwälzung von Leistungen und Kosten auf das Schreibdienstumfeld.
- Die organisatorische Abkoppelung der Schreibarbeit vom Sachinhalt führt in der Praxis zu einer Zerschlagung sachbezogener Teamstrukturen und zu einer Arbeitserschwernis bei den Diktanten. ►

⁵ Vergleiche BRH-Bericht, S. 13ff. Im Versuchszeitraum von drei Monaten stieg die Anschlagsleistung im Modellschreibdienst um 70 Prozent.

⁶ Vergleiche BRH-Bericht, S. 26ff.; S. 38ff.

⁷ Vergleiche BHR-Bericht, S. 22.

⁸ Vergleiche Weltz, F. Jacobi, U. Lullies, V. Becker, W.: »Menschengerechte Arbeitsgestaltung in der Textverarbeitung«. Forschungsberichte, Bonn 1979.

⁹ Vergleiche Frieling, E. Maier, U. Michallik, U. Schwan, R.: »Belastung, Beanspruchung und Zufriedenheit bei unterschiedlich organisierten Schreibtätigkeiten, in: Zeitschrift für Arbeitswissenschaft 4/1979, S. 216–223.

¹⁰ Zum gegenwärtigen Stand der Arbeitsmotivationsforschung vergleiche die zusammenfassende Übersicht bei: Marr, R. Stitzel, M.: Personalwirtschaftslehre, München 1979.

Verbessert das Betriebsklima durch Sitzklima.



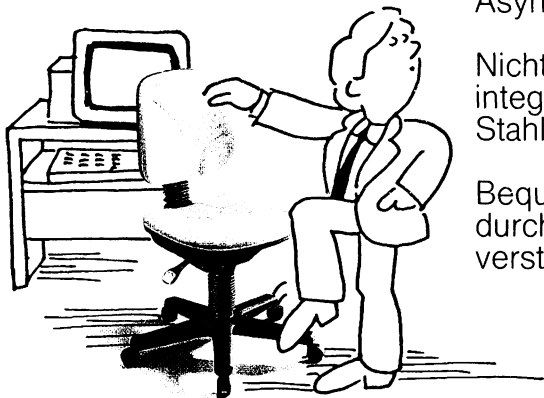
Integrierte Luftkanäle verbessern das Sitzklima.



Anspannung – Entspannung. Frei bewegen durch 3-Weg-Asynchron-Mechanik.

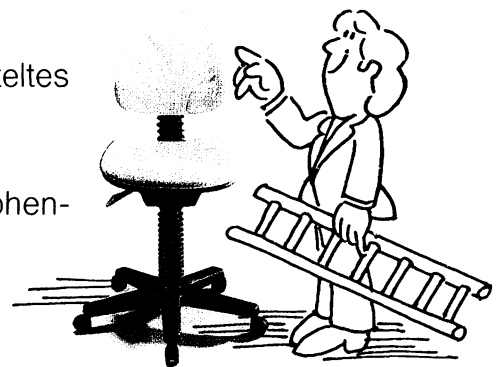


Stärkt den Rücken der Mitarbeiter per Knopfdruck.



Nicht anecken durch integralschaummanteltes Stahl-Fußkreuz.

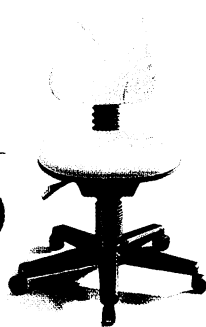
Bequem nach oben durch stufenlose Sitzhöhenverstellung.



C. Pelly*

chair 3000

Der Richtige.
Auch für den
Bildschirm-Arbeitsplatz.



Informations-Scheck

Wir möchten mehr über das C. Pelly-Bürostuhlprogramm wissen, incl. Händlernachweis

Bitte senden Sie uns die Informations-Broschüre „Ergonomie am Arbeitsplatz“

Name _____

Straße _____

PLZ/Ort _____

W. Grammer
Postfach 224
D-8450 Amberg/Opf. Germany
Telefon 096 21/880-272

GRAMMER
Sitzsysteme
zum Fitbleiben

VOP 3.1181

– In der Folge treten bei den Schreibkräften Motivationsverluste auf, die sich leistungsmindernd (weniger Engagement) und kostenerhöhend (Fluktuationskosten) auswirken.

Diese negativen Zentralisierungseffekte betreffen die Leistungs- wie die Kostenseite. Sie werden allerdings in der Einsparungsrechnung des Bundesrechnungshofes außer acht gelassen. Ebenso bleiben die Auswirkungen einer Schreibdienstzentralisierung auf die Flexibilität der Gesamtbehörde oder die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt unberücksichtigt. Die Rechnung des Bundesrechnungshofes, die auf eine Einsparung von Haushaltsmitteln im Volumen von etwa 400 Mio. DM hinausläuft, erfolgte also auf der Grundlage isolierter Wirtschaftlichkeitsgrößen, das heißt ökonomisch unzulässiger Vereinfachungen. Dieses Ergebnis muß deshalb hervorgehoben werden, weil die Bundeshaushaltsordnung bei der Bewertung von organisatorischen Maßnahmen dieser Art zu einer wirtschaftlichen Gesamtschau verpflichtet. Dieser Sachverhalt soll im folgenden näher erläutert werden.

Die Verpflichtung nach § 7 Bundeshaushaltsordnung zur umfassenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Eine organisatorische Normierung der behördlichen Schreibdienste im Bereich Oberster Bundesbehörden und nachgeordneter Behörden ist eine Maßnahme im Sinne des § 7 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung. Insgesamt sind von dieser Maßnahme etwa 20 000 Schreibarbeitsplätze betroffen.

Die Verwaltungsvorschriften der Bundeshaushaltsordnung (Vorl. VV-BHO) schreiben für derartige Programme und Maßnahmen weitreichende Wirtschaftlichkeitsrechnungen, mindestens aber geeignete Methoden des Kosten-Nutzen-Vergleichs vor¹¹. Für alternative Lösungsmöglichkeiten geplanter organisatorischer Maßnahmen dieser Art sind die Kosten und Folgekosten dem jeweiligen Nutzen gegenüberzustellen¹².

Diese Vorschrift muß dahingehend verstanden werden, daß Bewertungen von Reorganisationsprozessen nicht isoliert, sondern in jedem Fall im organisatorischen und gesellschaftlichen Kontext durchgeführt werden müssen.

Derartige vom Haushaltsrecht vorbeschriebene Untersuchungen sind aber in ausreichender Qualität für den behördlichen Schreibdienst nicht durchgeführt worden. Es muß allerdings betont werden, daß eine systematische Erfassung von Überwälzungseffekten als Folge einer Schreibdienstzentralisierung nur mit großem Aufwand möglich ist. Vielfach können derartige empirische Analysen, die ein sorgfältiges und abgesichertes methodisches Vorgehen erforderlich machen, aus Wirtschaftlichkeitsgründen gar nicht vertreten werden. Eine vergleichbare Untersuchung wie die durchgeführte Wirtschaftlichkeitsanalyse der Schreibdienste in Obersten Bundesbehörden, in die auch das organisatorische Umfeld empirisch einbezogen wurde, ist nach unserem Wissen niemals durchgeführt worden.

Im Lauf der Untersuchung hat sich zu unserem Erstaunen herausgestellt, daß das Überwälzungsphänomen bei den vom zentralen Schreibdienst betroffenen Diktanten und Schreibkräften in der Praxis allgemein bekannt ist, auch wenn die exakte Erfassung dieser Überwälzungseffekte bisher nicht vorlag. Durch die vorgelegten Untersuchungsergebnisse in Obersten Bundesbehörden erhielt

dieses längst bekannte Phänomen lediglich den Charakter eines »nachweisbaren Effektes«.

Ein Wirtschaftlichkeitsvergleich der bundesbehördlichen Schreibdienstorganisationen nach dem vorgestellten vierstufigen Wirtschaftlichkeitsmodell entspricht unseres Erachtens den Anforderungen der vorläufigen Verwaltungsvorschriften zum § 7 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung. Aufgrund dieses Vergleichs kann, wie im Laufe dieser Serie ausführlich dargelegt wurde, die Einsparungsrechnung des Rechnungs-Berichtes nicht gestützt werden. Der reine Gruppenschreibdienst hat im Vergleich zu den anderen Schreibdienstorganisationen eine Reihe ökonomischer Nachteile. Er ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht zu favorisieren.

Dieses Ergebnis bedeutet jedoch nicht, daß der behördliche Schreibdienst im untersuchten Bereich *nicht* reorganisationsbedürftig ist. Durch eine Palette von Verbesserungen könnte die Effektivität des behördlichen Schreibdienstes wesentlich erhöht werden. Gestaltungsvorschläge, die sich aus den empirischen Untersuchungsergebnissen ableiten lassen, sollen im folgenden unterbreitet werden. *(wird fortgesetzt)*

¹¹ Vergleiche Nr. 1.4. Vorl. Verwaltungsvorschriften zu § 7 Bundeshaushaltsordnung.

¹² Vergleiche Nr. 1.2. Vorl. Verwaltungsvorschriften zu § 7 Bundeshaushaltsordnung.