

Auszug aus

Denkschrift 2023

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 19

Organisation und IT des Landesarchivs
Baden-Württemberg



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

19 Organisation und IT des Landesarchivs Baden-Württemberg (Kapitel 1469)

Die Organisationsstruktur des Landesarchivs Baden-Württemberg ist unnötig kleinteilig. Durch eine Straffung bei der Zahl der Referate sowie durch eine Zentralisierung von Querschnittstätigkeiten könnten die Aufgaben wirtschaftlicher wahrgenommen werden. Zumindest hinsichtlich seiner Standard-IT sollte das Landesarchiv eine Migration zur BITBW vorbereiten.

Das Landesarchiv erwartet in den kommenden Jahren einen erheblichen Anstieg des zu bearbeitenden Archivguts. Allerdings fehlen bislang belastbare Daten, anhand derer die Entwicklung des Arbeitsaufkommens und des Ressourcenbedarfs ermittelt werden könnten.

19.1 Ausgangslage

Das Landesarchiv ist als Landesoberbehörde im Geschäftsbereich des Wissenschaftsministeriums für das gesamte staatliche Archivwesen zuständig. Zum gesetzlichen Auftrag gehört, als Archivgut alle Unterlagen, die von Behörden, Gerichten und sonstigen Stellen des Landes übernommen wurden und bleibenden Wert haben, zu verwahren, zu erhalten, zu erschließen und das Archivgut allgemein nutzbar zu machen.

Zusätzlich zu den von Behörden, Gerichten und sonstigen Stellen des Landes übernommenen Archivunterlagen verwaltet das Landesarchiv unterschiedliche historische Bestände, die bis in das Mittelalter zurückreichen.

Das Landesarchiv führt wissenschaftliche Projekte durch und befasst sich zunehmend mit der Digitalisierung seiner Angebote und Dienstleistungen. Es ist außerdem für die Ausbildung des gehobenen und höheren Archivdienstes in Baden-Württemberg verantwortlich. Das Landesarchiv hatte 2022 knapp 320 Mitarbeiter mit einem Beschäftigungsumfang von rund 245 Vollzeitäquivalenten (VZÄ).

Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Organisationsuntersuchung Organisationsstruktur, Aufgabenerfüllung, IT-Einsatz sowie die Steuerung innerhalb des Landesarchivs betrachtet. Dabei wurden sowohl die Zentral- als auch Fachabteilungen an verschiedenen Standorten in den Blick genommen.

19.2 Prüfungsergebnisse

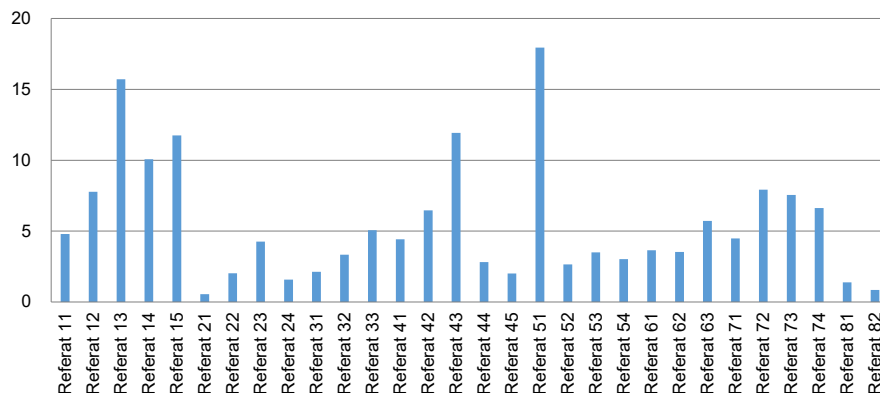
19.2.1 Aufbauorganisation des Landesarchivs Baden-Württemberg

Das Landesarchiv besteht aus acht Abteilungen. Es verfügt über Standorte in Stuttgart, Freiburg, Karlsruhe, Ludwigsburg, Sigmaringen, Wertheim, Kornwestheim und Neuenstein. Seine derzeitige Aufbauorganisation geht

auf die Verwaltungsstrukturreform 2005 zurück. Seinerzeit wurde die historisch gewachsene, zweistufig organisierte Archivverwaltung in eine einstufige Struktur überführt, indem die sechs bis dahin eigenständigen Archive mit der damaligen Landesarchivdirektion Baden-Württemberg zum Landesarchiv zusammengefasst wurden.

Unterhalb der Abteilungsebene ist das Landesarchiv in 31 Referate und drei Außenstellen gegliedert. Diese Organisationsstruktur bildet allerdings teilweise noch die Verhältnisse vor der Verwaltungsstrukturreform ab; die organisatorischen Veränderungen des Jahres 2005 - insbesondere der erfolgte Stellenabbau - wurden in der Aufbauorganisation nicht vollständig nachgezogen. Das Landesarchiv verfügt deshalb aktuell über eine Vielzahl von Referaten, die nur geringe personelle Umfänge haben. Die durchschnittliche Personalkapazität der Referate beträgt 5,5 VZÄ, wobei 60 Prozent der Referate weniger als 5 VZÄ angehören und zwei Referaten weniger als 1 VZÄ vollständig zugeordnet ist.

Abbildung 19-1: Vollzeitäquivalente je Referat



Durch die kleinen Leitungsspannen sind die Referatsleitungen weniger mit Führungs-, sondern überwiegend mit Fachaufgaben beschäftigt. Rund 20 Prozent der Beschäftigten gehören zwei oder drei Referaten zugleich an. Dies geht zwangsläufig mit einem erhöhten Koordinations- und Kommunikationsaufwand einher.

Die aktuelle Vielzahl an Leitungspositionen ist aufgrund der geringen Auslastung mit Leitungsaufgaben aus Sicht des Rechnungshofs nicht erforderlich. Die Aufbauorganisation einer Behörde soll eine zweckmäßige und wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung sicherstellen. Eine konsequente Straffung der Organisationsstruktur könnte Koordinierungsaufwände reduzieren und damit zu einer effizienteren Aufgabenerledigung beitragen.

Das Landesarchiv setzt rund 32 Prozent seiner Personalressourcen für Querschnittsaufgaben wie Organisation, IT, Personalwesen oder Finanzen ein. In diesem Wert schlägt sich insbesondere die räumliche Aufteilung des Landesarchivs nieder, die zu einem stark dezentralen Anfall an standortbezogenen Aufgaben im Bereich „Organisation“ führt. Allerdings werden in den Fachabteilungen auch Querschnittsaufgaben wahrgenommen, die nicht standortbezogen sind und gleichzeitig in der Abteilung „Zentrale Dienste“ bearbeitet werden. Hier ist eine organisatorische Bündelung geboten.

19.2.2 Arbeitsaufwand und Personalbedarf für die Bearbeitung analogen Archivguts

Von den insgesamt rund 245 VZÄ setzte das Landesarchiv zum Prüfungszeitpunkt mit 123,5 VZÄ etwa die Hälfte für die Bearbeitung von analogem, d. h. papiergebundenem Archivgut ein. Diese Aufgabe beinhaltet schwerpunktmäßig

- die Beurteilung der von den Dienststellen der Landesverwaltung ausgesonderten Unterlagen hinsichtlich ihrer Archivwürdigkeit,
- die Sichtung und Katalogisierung der übernommenen Unterlagen,
- die archivgerechte Verpackung und dauerhafte Einlagerung des Archivguts sowie
- den Erhalt des Archivguts und seine Bereitstellung in Hinblick auf die Nutzung.

Die Einführung der E-Akte in der Landesverwaltung bedeutet mittelfristig das Ende der analogen Aktenführung. Da ab 2025 ausschließlich digitale Akten genutzt werden sollen, rechnet das Landesarchiv damit, dass die Dienststellen der Landesverwaltung in den nächsten Jahren einen Großteil ihrer analogen Unterlagen aussondern und dem Landesarchiv zur Übernahme anbieten. Hinzu kommen bestehende Arbeitsrückstände. Das Landesarchiv erwartet daher zukünftig einen erheblichen Arbeitszuwachs und geht von einem zusätzlichen Personalbedarf aus. Außerdem ist ein erhöhter Flächenbedarf für die Lagerung des Archivguts zu erwarten. Die Magazinflächen des Landesarchivs waren Ende 2021 bereits zu knapp 90 Prozent ausgelastet.

Ob und in welchem Ausmaß es zu dem erwarteten Arbeitszuwachs kommen wird, hängt wesentlich von der Menge des zu bearbeitenden Archivguts und den Bearbeitungszeiten im Landesarchiv ab.

Der konkrete Umfang des maßgeblichen Aktenbestands in den Dienststellen der Landesverwaltung ist derzeit nicht bekannt. Eine 2018 durchgeführte Erhebung durch die Stabsstelle „Projekt Landeseinheitliche E-Akte BW“ lieferte aufgrund einer geringen Rücklaufquote keine aussagekräftigen Ergebnisse. Die Planungen des Landesarchivs zum Mengengerüst beruhen deshalb auf Stichproben und Schätzungen. Gleichzeitig ist offen, wann die Dienststellen ihre Unterlagen aussondern und dem Landesarchiv anbieten werden.

Für ein Konzept zum Abbau der analogen Aktenbestände - und gegebenenfalls eine angepasste Planung künftiger Magazinflächen - müsste geklärt werden,

- welchen Umfang der Bestand an Analogakten in den Dienststellen der Landesverwaltung zum Abschluss der Einführung der E-Akte voraussichtlich haben wird,
- in welchem Umfang die analogen Akten von den Dienststellen ausgesondert bzw. dem Landesarchiv zur Übernahme angeboten werden und
- in welchem Zeitraum dies erfolgen soll.

Zweiter zentraler Parameter für die Ermittlung des Arbeitsaufwands sind die Bearbeitungszeiten für das Bewerten, Ordnen, Verzeichnen, Klassifizieren

und Aufbereiten der Akten bzw. des Archivguts. Hierzu gibt es zwar Schätzwerte, doch wurden diese nicht anhand der konkreten Verhältnisse im Landesarchiv ermittelt und bilden deshalb die Spezifika der dortigen Bearbeitung nicht ab. Über selbst erhobene Daten zu Bearbeitungszeiten, die als Grundlage für eine Personalbedarfsermittlung dienen könnten, verfügte das Landesarchiv bislang nicht.

Um entsprechende Daten zu gewinnen, hat der Rechnungshof einen Aufgabenkatalog erstellt und mit dem Landesarchiv abgestimmt. Auf dieser Basis haben die Beschäftigten des Landesarchivs ihre Arbeitsmengen und -zeiten protokolliert. Nach der Auswertung liegen nun erstmals valide Kennzahlen zum Zeitaufwand der einzelnen Bearbeitungsschritte vor.

Angesichts der fehlenden Daten zum Mengengerüst war im Rahmen der Prüfung keine abschließende Personalbedarfsermittlung möglich. Mit der Ermittlung der Kennzahlen sind jedoch die Grundlagen einer fortschreibungsfähigen Personalbedarfsbemessung für die Bearbeitung analogen Archivguts geschaffen. Anhand des Berechnungsmodells kann das Landesarchiv künftig gezielt Veränderungen der Arbeitsmengen in Hinblick auf deren Auswirkungen auf den Personalbedarf analysieren und auch für abweichende Arbeitsmengen belastbare Personalbedarfe berechnen.

Sofern sich dabei Mehrbedarfe ergeben, ist zu berücksichtigen, dass der zusätzliche Arbeitsaufwand grundsätzlich zeitlich befristet ist und mit dem Abbau des Bestands an analogem Archivgut abnimmt bzw. endet. Der Aufbau dauerhafter personeller Strukturen aufgrund eines temporären Aufwuchses wäre deshalb nicht sachgerecht.

19.2.3 IT-Infrastruktur und -Einsatz

Die IT des Landesarchivs wird, mit Ausnahme des Standorts in Kornwestheim, bisher nicht durch den zentralen Dienstleister BITBW betrieben. Auf Grundlage einer zeitlich befristeten Ausnahme von der gesetzlichen Nutzungspflicht betreut das Landesarchiv seine IT-Umgebung teilweise selbst. Dabei werden für Standardaufgaben auch IT-Verfahren eingesetzt, die von den ansonsten in der Landesverwaltung verwendeten Produkten abweichen. Dies gilt beispielsweise für das Asset-Management sowie für die E-Mail-Dienste. Daneben greift das Landesarchiv auf IT-Dienstleistungen von Einrichtungen aus dem wissenschaftlichen Bereich, z. B. Universitätsrechenzentren oder der BelWü-Koordination, zurück.

Gegen eine Migration zur BITBW führt das Landesarchiv zum einen besondere technische Anforderungen aufgrund der spezifischen Aufgaben, zum anderen Kostengründe an. Allerdings kann das Landesarchiv die Kosten seines IT-Betriebs bislang nicht vollständig beziffern, sodass ein belastbarer Vergleich mit den zu erwartenden Kosten nach einer Migration zur BITBW nicht möglich ist.

Die Praxis, in weiten Teilen andere als die Standardverfahren des Landes zu nutzen, führt zu technischen Schwierigkeiten und verursacht unnötigen zusätzlichen Aufwand. Beispielsweise kann die E-Akte des Landes derzeit nicht ohne Weiteres beim Landesarchiv eingeführt werden. Solche Sonderlösungen laufen zudem der Zielsetzung der IT-Neuordnung zuwider, durch Standardisierung zu wirtschaftlicheren Verfahren zu gelangen.

19.2.4 Strategische Steuerung und Berichtswesen

Zur strategischen Ausrichtung hat das Landesarchiv 2021 ein Leitbild („Mission Statement“) definiert, das auf den Auftrag und die Adressaten der Dienstleistungen des Landesarchivs Bezug nimmt. Weiterhin hat es im Jahr 2022 einen Prozess zur Strategieentwicklung angestoßen. Handlungsbedarfe werden sowohl hinsichtlich organisatorischer Aspekte als auch in Bezug auf die Fachaufgaben gesehen. Flankierend soll die Steuerung inklusive internem Berichtswesen neu aufgestellt und das Kennzahlensystem erweitert werden.

Der begonnene Prozess bietet eine gute Basis für eine verbesserte Steuerung. Ansatzpunkte sind beispielsweise

- die Zielformulierungen, die in vielen Fällen nicht mit konkreten Werten und einem zeitlichen Horizont unterlegt sind. Dies erschwert die Kontrolle der Zielerreichung;
- die verwendeten Kennzahlen. Derzeit werden ausschließlich mengenmäßige, auf die Fachaufgaben bezogene Output-Werte wie z. B. die Menge übernommenen Archivguts oder die Anzahl der Zugriffe auf Online-Angebote herangezogen. Für eine stärker an Wirtschaftlichkeitsaspekten orientierte Steuerung ist es notwendig, auch Input-Faktoren wie den Einsatz von Personal- oder Finanzressourcen zu berücksichtigen;
- das Controlling. Das Landesarchiv führt ein Controlling bislang allenfalls in unregelmäßiger, nicht formalisierter Form durch. Ausführung und Abschluss geplanter Aktivitäten bzw. die Erreichung von Zielwerten (soweit festgelegt) werden jeweils erst am Jahresende überprüft. Hierdurch können bei Abweichungen keine unterjährigen Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.

19.3 Empfehlungen

19.3.1 Organisationsstruktur straffen und Querschnittsaufgaben zentralisieren

Das Landesarchiv sollte seine organisatorische Struktur an den Erfordernissen der Aufgabenerfüllung ausrichten. Hierzu sollte die Aufbauorganisation straffer und schlanker gestaltet werden, insbesondere durch die Auflösung der kleinteiligen Referatsstruktur. Freiwerdende Ressourcen könnten eingesetzt werden, um zur Bewältigung des absehbaren Aufgabenzuwachses beizutragen.

Die Querschnittsaufgaben des Landesarchivs sollten mit Ausnahme der eindeutig standortbezogenen Tätigkeiten in der Abteilung „Zentrale Dienste“ konzentriert werden.

19.3.2 Aktenaufkommen quantifizieren und Personalbedarf steuern

Landesarchiv und Wissenschaftsministerium sollten in Abstimmung mit dem Innenministerium die tatsächlichen Bestände der Analogakten in den Dienststellen der Landesverwaltung erheben und im Anschluss ein Konzept zum Abbau dieser Bestände erarbeiten.

Auf Basis dieser aktuellen und plausibilisierten Mengendaten sollte das Landesarchiv den Personalbedarf für die Bearbeitung des analogen Archivguts ermitteln. Zur Planung und Steuerung der Personalressourcen sollte es ein Konzept zum mittel- bis langfristigen Personalbedarf und -einsatz erstellen. Dieses sollte sowohl den Auf- als auch den Abbau eventueller zusätzlicher Personalkapazitäten über den gesamten relevanten Zeitraum darstellen.

Ausgehend von den ermittelten Mengendaten sollte das Landesarchiv gemeinsam mit dem Wissenschaftsministerium einen Prozess zur Ermittlung des zukünftigen Bedarfs an Magazinflächen und der Konzeption geeigneter Standort- und Raumlösungen anstoßen.

19.3.3 Migration der Standard-IT vorbereiten

Gemeinsam mit der BITBW, dem Wissenschaftsministerium und der IT-Koordination im Innenministerium sollten Perspektiven hinsichtlich der inhaltlichen und zeitlichen Realisierbarkeit einer Migration zur BITBW entwickelt werden. Der begonnene Prozess der IT-Konsolidierung im Landesarchiv sollte genutzt werden, eine möglichst umfassende Migration der Standard-IT zur BITBW vorzubereiten. Soweit Sonderwege beschritten oder beibehalten werden müssen, sollte dies in Abstimmung mit der IT-Koordination erfolgen, um Ineffizienzen oder spätere Inkompatibilitäten möglichst zu vermeiden.

19.3.4 Strategische Steuerung optimieren und Berichtswesen etablieren

Das Landesarchiv sollte die geplante Strategieentwicklung nutzen, um die Steuerung besser zu strukturieren, indem Ziele und Maßnahmen zur Zielerreichung konkretisiert werden. Zudem sollten Kennzahlen gebildet und fortgeschrieben werden, die auch den Einsatz von Ressourcen berücksichtigen und - soweit möglich - eine Vergleichbarkeit der Standorte herstellen.

19.4 Stellungnahme des Ministeriums

Nach Auffassung des Wissenschaftsministeriums helfen die Ergebnisse und Empfehlungen des Rechnungshofs dem Landesarchiv, sich auf die Veränderungen im Zuge des Übergangs vom Papier- in das digitale Zeitalter vorzubereiten und einen gegebenenfalls resultierenden Ressourcenmehrbedarf zu konkretisieren. Das Landesarchiv wolle die erforderlichen einzelnen Maßnahmen priorisieren und Entscheidungskriterien sowie Zeitperspektiven der Umsetzung definieren.

Das Landesarchiv werde seine Organisationsstrukturen noch stärker am Ziel einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung ausrichten und, wenn dies zweckmäßig und wirtschaftlich sei, größere Organisationseinheiten bilden. Es wolle die Wahrnehmung der Querschnittsaufgaben evaluieren und prüfen, wie Arbeitsprozesse durch Digitalisierung im Verwaltungsbereich effizienter gestaltet werden können.

Das Ministerium werde das Landesarchiv dabei unterstützen, die tatsächlichen Bestände der analogen Akten in Erfahrung zu bringen. Hierbei soll auch das Innenministerium einbezogen werden. Anschließend werde das Landesarchiv auf Grundlage der generierten Daten seinen mittel- und langfristigen Personalbedarf ermitteln. Dabei sollen auch sich verändernde Aufgaben hinsichtlich hybrider und digitaler Archivbestände berücksichtigt werden. Parallel dazu werde ein Prozess zur Ermittlung des zukünftigen Bedarfs an Magazinflächen und der Konzeption geeigneter Standort- und Raumlösungen angestoßen.

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass möglichst weitgehend landeseinheitliche IT-Lösungen genutzt werden sollten. Es sei aber sicherzustellen, dass die für das Land und die Einrichtung zweckmäßigste Lösung umgesetzt werde. Diese müsse den spezifischen Anforderungen des Landesarchivs gerecht werden. Gemeinsam mit der IT-Koordination des Innenministeriums und der BITBW würden die Migration der Standard-IT des Landesarchivs geprüft und offene Fragen einvernehmlich geklärt.

Das Landesarchiv will die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Optimierung seiner strategischen Steuerung und des Berichtswesens aufgreifen. Hierbei soll die Erweiterung der Kosten- und Leistungsrechnung und die Bildung weiterer Kennzahlen geprüft werden. Ein kennzahlenbasierter Standortvergleich wird allerdings aufgrund historisch und verwaltungsorganisatorisch bedingter Unterschiede der Standorte nur eingeschränkt für möglich gehalten.