

## **Mitteilung**

### **des Rechnungshofs**

#### **Denkschrift 2011 zur Haushaltsrechnung 2009 (vgl. Drucksache 15/100)**

#### **hier: Beitrag Nr. 29 – Landesarchiv Baden-Württemberg (Kapitel 1469)**

Anlage zum Schreiben des Rechnungshofs vom 7. Juli 2011 Nr. P-0451.12-11.12:

**Das Landesarchiv sollte seine Aufgaben bündeln, Personalausgaben reduzieren und seine Organisationsstrukturen straffen. Es besteht ein Optimierungspotenzial von jährlich 1,3 Mio. Euro.**

#### 1 Ausgangslage

##### 1.1 Aufgaben des Landesarchivs

Das Landesarchiv ist das zentrale Gedächtnis des Landes und kraft gesetzlichen Auftrages eine Dienstleistungseinrichtung. Aus den Akten der Verwaltungen und Gerichte bildet es inhaltsreiches Archivgut. Das Landesarchiv hat die Aufgabe, Archivgut als Teil des historischen und kulturellen Erbes und der Erinnerungskultur zu sichern, zu erhalten und zugänglich zu machen. Zu den anspruchsvollsten Aufgaben gehört dabei, historisch wertvolles Archivgut auszuwählen. Daneben ist es eine Einrichtung für Forscher und interessierte Bürger. An diesen Kundenkreis wendet sich das Landesarchiv seit einigen Jahren durch eine verstärkte Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit.

Zum 31. Dezember 2009 betrug der Gesamtumfang an analogem Archivgut (Archivgut in körperlicher Form wie beispielsweise Akten, Urkunden, Karten und Bilder) 138 Kilometer. Jährlich gehen 1,6 Kilometer Akten zu.

##### 1.2 Neuorganisation der Landesarchivverwaltung 2005

Das Land hat seine Archivverwaltung im Zuge der Verwaltungsstrukturreform zum 1. Januar 2005 neu organisiert. Die eigenständigen vier Staatsarchive (Frei-

burg, Ludwigsburg, Sigmaringen und Wertheim) sowie das Generallandesarchiv in Karlsruhe und das Hauptstaatsarchiv Stuttgart fusionierten mit der Oberbehörde „Landesarchivdirektion Baden-Württemberg“ zum neuen Landesarchiv Baden-Württemberg. Aus einer ehemals zweistufigen wurde eine einstufige Verwaltung.

Abbildung: Struktur des Landesarchivs

Präsident	Abteilung 1	Verwaltung in Stuttgart
	Abteilung 2	Fachprogramme, Bildungsarbeit in Stuttgart
	Abteilung 3	Staatsarchiv Freiburg
	Abteilung 4	Generallandesarchiv Karlsruhe
	Abteilung 5	Staatsarchiv Ludwigsburg
	Abteilung 6	Staatsarchiv Sigmaringen
	Abteilung 7	Hauptstaatsarchiv Stuttgart
	Abteilung 8	Staatsarchiv Wertheim
	Abteilung 9	Institut für Erhaltung in Ludwigsburg

Mit der Neuorganisation verpflichtete sich die Archivverwaltung, 20 Prozent der Personal- und Sachausgaben (Effizienzrendite) einzusparen. Sie sollte modernisiert und verschlankt werden. Die Aufgaben sollten gebündelt, die Abläufe vereinfacht und die Entscheidungsstränge effizienter gestaltet werden.

Durch die Verwaltungsstrukturreform reduzierte sich die Zahl der anbietungspflichtigen Dienststellen von bisher 2.000 auf 1.600. Die bis zum 31. Dezember 2004 geschlossenen Akten werden weiterhin vom Landesarchiv betreut. Die Folgeakten der Landratsämter mit Laufzeitende 2005 und später fallen in die Zuständigkeit der Kreisarchive. Spürbare Entlastungen durch die Verwaltungsstrukturreform werden sich erst mittelfristig ergeben.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Neuorganisation der Landesarchivverwaltung

Die Neuorganisation der Landesarchivverwaltung hat sich bewährt. Sie war der richtige Schritt, eine leistungsfähige und effiziente Archivverwaltung zu schaffen. Gleichwohl hat die Untersuchung des Rechnungshofs ergeben, dass es möglich ist, die Aufgaben noch effizienter und rationeller zu erledigen und den Organisationsaufbau zu optimieren.

### 2.2 Ressourceneinsatz

Der Rechnungshof hat den Ressourceneinsatz beim Landesarchiv erhoben. Alle Mitarbeiter haben zum Stichtag 1. Juli 2010 ihre jährlichen Arbeitszeiten im Wege der Selbsteinschätzung auf die im Aufgabenkatalog definierten Tätigkeiten verteilt.

Insgesamt hat der Rechnungshof 288 Mitarbeiter in die Erhebungen einbezogen. Die Personalkapazität betrug 220,6 Vollzeitäquivalente, davon entfielen 89,3 Vollzeitäquivalente auf Beschäftigte des zweiten Arbeitsmarktes, befristet Beschäftigte und Auszubildende.

Nach dem Ergebnis dieser Mitarbeiterbefragung werden beim Landesarchiv 49,8 Vollzeitäquivalente für Querschnittstätigkeiten eingesetzt, davon 25 Vollzeitäquivalente im Inneren Dienst (Registratur, Bibliothek, technische Unterstützungsleistungen und Haustechnik). Im Verhältnis zur Personalkapazität von insgesamt 220,6 Vollzeitäquivalenten ergibt dies einen Querschnittsanteil von 22,6 Prozent (Betreuungskennzahl: 1:4,4). Bei anderen Organisationsuntersuchungen lagen die Querschnittsanteile zwischen 13 und 16 Prozent (Betreuungskennzahlen 1:8 bzw. 1:6).

77 Prozent des Personals erledigen Fachaufgaben. Auf die Tätigkeiten für das analoge Archivgut des Landes entfallen insgesamt 60 Prozent der Personalressourcen. Im Einzelnen sind dies

- Bilden/Verwalten/Übernehmen (4 Prozent),
- Erhalten/Konservieren (20 Prozent),
- Erschließen (20 Prozent) und
- Nutzen/Bereitstellen (16 Prozent).

Für die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit werden 4,6 Prozent der Personalressourcen eingesetzt. Das Landesarchiv hat die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit intensiviert. Dies soll auch in der Zukunft ein Schwerpunkt sein.

### 2.3 Örtliche Struktur

Das Landesarchiv hat drei große (Stuttgart, Karlsruhe und Ludwigsburg) und zwei kleine Standorte (Freiburg und Sigmaringen). Der Anteil am Gesamtumfang des Archivmaterials beträgt bei den zwei kleinen Standorten 26 Prozent. Hinzu kommt eine Außenstelle des Staatsarchivs Ludwigsburg in Neuenstein mit 4 Kilometer Archivbestand (3 Prozent). Das Staatsarchiv Wertheim (5,9 Vollzeitäquivalente) nimmt wegen des Verbundes mit der Kommune und dem Landkreis eine Sonderstellung ein. An allen sechs Standorten werden die für die Nutzer erforderlichen Dienstleistungen (Lesesaal, mündliche/schriftliche Betreuung, Bildungsangebote) vorgehalten. Insgesamt setzt das Landesarchiv 35,5 Vollzeitäquivalente für die Nutzung und die Bereitstellung des Archivguts ein.

Bereits bei der Neuorganisation der Landesarchivverwaltung wurde geprüft, ob die Standorte Sigmaringen und Freiburg geschlossen werden sollten, um dadurch Stellen einzusparen. Die Stelleneinsparungen hätten sich insbesondere im Bereich Querschnitt (Verwaltung, Hausdienst, Schreibdienst) sowie bei der Nutzung des Archivguts (Lesesaal, Magazinverwaltung) ergeben.

In Sigmaringen und Freiburg werden für die Aufsicht des Lesesaals, Bereitstellung des Archivguts und für die Nutzung fünf Vollzeitäquivalente eingesetzt. Im Bereich Querschnitt sind dort 4,5 Vollzeitäquivalente eingesetzt. Neben den Synergie-Effekten im Querschnitt ergäben sich bei Schließung der kleinen Standorte auch im Fachbereich Optimierungspotenziale.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass durch die Schließung dieser beiden Standorte ein Einsparpotenzial von neun Vollzeitäquivalenten, respektive 720.000 Euro, zu erzielen ist.

### 2.4 Benchmarking

Der Rechnungshof hat aus den Ergebnissen der Mitarbeiterbefragung Kennzahlen gebildet und Zielwerte für einen Benchmarkvergleich zwischen den Abteilungen festgelegt. Da diese Zielwerte bereits von drei Abteilungen erreicht bzw. übertroffen werden, ergibt sich ein realistisches Optimierungspotenzial.

Der Benchmarkvergleich zeigt bei den Querschnittsaufgaben ein Optimierungspotenzial von 4,9 Vollzeitäquivalenten. Bei den Fachaufgaben ergibt sich ein Optimierungspotenzial von 24,6 Vollzeitäquivalenten. Bezogen auf die im Erhebungszeitraum eingesetzten Personalkapazitäten von 220,6 Vollzeitäquivalenten entspricht dies einem Optimierungspotenzial von 13 Prozent. Da ein Personalabbau sich auf Mitarbeiter des zweiten Arbeitsmarkts beschränken wird, liegt das Einsparpotenzial bei 600.000 Euro.

### 2.5 Effizienzrendite

Mit der Effizienzrendite von 20 Prozent der Personal- und Sachausgaben sollte der Stellenbestand auf 133 Vollzeitäquivalente reduziert werden. Zu Beginn des Jahres 2010 waren auf 138 Stellen noch 131,3 Vollzeitäquivalente geführt. Der Personalabbau wurde entsprechend den Zielvorgaben umgesetzt.

Die Personalausgaben für die im Staatshaushaltsplan ausgebrachten Stellen sind von 2004 bis 2009 um 482.800 Euro zurückgegangen. Gleichzeitig haben sich aber die nicht stellenbezogenen Personalausgaben um 1.200.000 Euro erhöht. Die Personalausgaben sind im Betrachtungszeitraum um 8 Prozent angestiegen. Dies ist darin begründet, dass das Landesarchiv verstärkt Beschäftigte des zweiten Arbeitsmarktes beschäftigt hat. Auch wenn diese Stellen teilweise aus anderen öffentlichen Mitteln finanziert werden, wurde die Effizienzrendite de facto nicht vollumfänglich erreicht.

## 2.6 Weitere Prüfungsergebnisse

Zum internen Controlling und zum Beschaffungswesen wurde Folgendes festgestellt:

Die Kosten- und Leistungsrechnung wird bisher vor allem für die Abrechnung von Projekten genutzt. Kennzahlen zur Steuerung der internen Organisation und der Arbeitsprozesse werden kaum gebildet.

Nach den geltenden Vorschriften ist die Vergabe von öffentlichen Aufträgen grundsätzlich im Wege einer öffentlichen Ausschreibung vorzunehmen. Das Landesarchiv ist von diesem Grundsatz in einigen Fällen abgewichen. So wurden beispielsweise 2007 und 2008 ohne Ausschreibung oder Einholung von Vergleichsangeboten Archivbehälter im Wert von mehr als 40.000 Euro beschafft. Bei Bestandserhaltungsmaßnahmen im Volumen von 135.000 bzw. 145.000 Euro legte sich das Landesarchiv von vornherein auf einen Dienstleister fest. Eine öffentliche Ausschreibung fand nicht statt.

## 3 Empfehlungen

Das Landesarchiv hat trotz Einsparauflagen seine Aufgaben in gewohnt guter Qualität weitergeführt und zum Teil weiter ausgebaut. Die Kernaufgaben der Archivverwaltung und damit die Nutzung des Archivgutes wurden durch das hohe Engagement der Mitarbeitenden verstärkt. Die Digitalisierung der Findmittel wurde weiter vorangetrieben und die Öffentlichkeitsarbeit intensiviert. In vielen Aufgabenbereichen (Digitalisierung von Findmitteln und Bestandserhaltung) besteht weiter Nachholbedarf.

Aus den Feststellungen leitet der Rechnungshof folgende Empfehlungen ab:

Das Landesarchiv muss seine Aufgaben bündeln, den Personalbestand aus dem zweiten Arbeitsmarkt reduzieren und seine Organisationsstrukturen straffen. Hierzu bieten sich folgende Maßnahmen an:

### 3.1 Optimierungspotenzial für die Querschnitts- und Fachaufgaben

Das für den Querschnitts- und Fachbereich ermittelte Optimierungspotenzial von insgesamt 29,5 Vollzeitäquivalenten ist näher zu analysieren und zu generieren. Es wird sich weitgehend nur beim Personal des zweiten Arbeitsmarktes umsetzen lassen.

### 3.2 Standorte Freiburg und Sigmaringen

Für die Nutzung des Archivgutes ist die örtliche Nähe allein nicht entscheidend. Ein Teil des Archivgutes ist in elektronischer Form und über das Internet abrufbar. Zum Teil sind über die elektronisch abrufbaren Findmittel die Standorte der gesuchten Akten zu ermitteln. Die bei der Verwaltungsstrukturreform begonnene Reform des Archivwesens sollte weiter im Blick bleiben. Die Archivstandorte Freiburg und Sigmaringen könnten mittelfristig aufgegeben werden.

Für den Erhalt der Standorte Freiburg und Sigmaringen käme als Alternativszenario der Aufbau eines Archivverbundes in Freiburg bzw. der Ausbau in Sigmaringen in Betracht. Durch die Zusammenführung staatlichen, städtischen und universitären Archivgutes würden sich die Fixkosten (Querschnitt und Nutzung) auf mehrere Schultern verteilen und den Landeshaushalt entlasten.

### 3.3 Alternativvorschlag

Die Empfehlungen zeigen ein Einsparpotenzial von 1,3 Mio. Euro auf. Sollten die Standorte Freiburg und Sigmaringen nicht aufgegeben, sondern durch Verbundlösungen optimiert werden, reduziert sich das Einsparpotenzial. In diesem Fall sollte das Landesarchiv die bisher noch nicht erbrachte Effizienzrendite bei den Personalkosten und den Abbau von Personal des zweiten Arbeitsmarktes (siehe Punkt 3.1) im Gesamtvolumen von 1 Mio. Euro erbringen.

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium meint, dass sich im Bereich der Fachaufgaben aus dem Benchmarkvergleich des Rechnungshofs kein Optimierungspotenzial ableiten lasse. Die Erhebung des Rechnungshofs entspreche einer Momentaufnahme, die von aktuellen Schwerpunktprogrammen, insbesondere auch dem Ziel, Rückstände abzubauen, geprägt sei.

Die Standorte Freiburg und Sigmaringen seien im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform 2004 gesetzlich verankert worden. An den Standorten Karlsruhe und Ludwigsburg seien keine Stellraumkapazitäten verfügbar. Des Weiteren würde die Zusammenlegung zu erheblichem Mehraufwand bei der Behördenbetreuung führen. Ursächlich hierfür seien unproduktive Reisezeiten. Ferner seien beide Standorte als landeskundliche Kompetenzzentren wichtige Identität stiftende Einrichtungen und eng in die jeweilige Kulturlandschaft integriert. Hinzu komme, dass dort wertvolle Bildungsarbeit geleistet werde. Die Aufgabe der beiden Standorte Freiburg und Sigmaringen werde daher abgelehnt.

Das Wissenschaftsministerium will sich weiterhin für ein Verbundarchiv in Freiburg einsetzen. In Sigmaringen bestehe dagegen bereits ein Archivverbund zwischen Staatsarchiv, Fürstlichem Archiv und der Stadt.

Aus den genannten Gründen sei lediglich ein Einsparpotenzial von 20 Prozent der Mittel für Beschäftigte des zweiten Arbeitsmarktes im Volumen von 400.000 Euro bis Ende 2013 realistisch und auch umsetzbar.

### 5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Wissenschaftsministeriums, den Mitteleinsatz für den zweiten Arbeitsmarkt bis Ende 2013 um 400.000 Euro zu reduzieren. Wir halten aber nach wie vor ein Optimierungspotenzial von mindestens 1 Mio. Euro für realisierbar.

Für den Standort Freiburg bietet sich ein Verbundarchiv an. Sollte dies nicht erreicht werden können, ist die Wiedereingliederung ins Generallandesarchiv Karlsruhe die wirtschaftlichste Lösung.