

Vollkosten und Konzerndenken. Von der Betriebswirtschaft in die Archivlandschaft

Begriffe wie «Vollkosten» und «Konzerndenken» sind vor einigen Jahren aus der Betriebswirtschaft in die Verwaltung und damit auch in die Archive gelangt. Zusammen mit diesen Begriffen sind auch Modelle und Instrumente mit Bezeichnungen wie «New Public Management» oder «Wirkungsvolle Verwaltungsführung» übernommen worden, mit deren Hilfe der Staat schlanker, effizienter und vor allem günstiger werden soll.

Eine der wesentlichen Neuerungen, die durch diese betriebswirtschaftlichen Ansätze in die Verwaltung eingeführt wurden, besteht darin, dass die Kosten der einzelnen Verwaltungstätigkeiten detailliert ausgewiesen und in der Regel den Verursachern weiterverrechnet werden sollen, dies im Sinne einer grundsätzlich wünschenswerten Transparenz.

Im marktwirtschaftlichen Umfeld muss man genau wissen, was ein Produkt oder ein Teilprodukt kostet, denn solches Wissen ist Steuerungswissen, Wissen, das man braucht, um einen Konzern und seine Teile zu steuern: Wenn man weiss, was ein Produkt tatsächlich kostet, wo die einzelnen Teilkosten anfallen und wo die Grenzkosten liegen, kann man steuern, Einfluss nehmen und Entscheidungen treffen mit dem Ziel, die Kosten durch geeignete Massnahmen zu senken – oder gegebenenfalls ein Produkt aus dem Sortiment zu kippen, falls es zu wenig Ertrag generiert. Dies gilt für die freie Wirtschaft. Zu prüfen ist nun, ob solches Steuerungswissen in einer Verwaltung bzw. in einem Archiv ebenso zur Verfügung steht und ob es im «Konzern» Verwaltung in gleicher Art und Weise umgesetzt werden kann wie in der Wirtschaft.

Hinter dem Begriff Archivierung verbergen sich Leistungen, die für das Funktionieren einer freiheitlichen Gesellschaft unverzichtbar sind wie die Gewährleistung der Rechtssicherheit, die Nachvollziehbarkeit des staatlichen Handelns und die Sicherstellung des Datenschutzes. Solche Leistungen sind in der Regel nicht kapitalisierbar und für den Leistungserbringer alles andere als Gewinn bringend. Ökonomisch gesehen, bilden sie einen so genannten externen Nutzen, eine Leistung, die zwar allen zugute kommt, aber nicht direkt verrechnet werden kann. Externe Nutzen aber zählen in der Volkswirtschaftslehre zu den so genannten Marktversagen, also zu den Situationen, in denen die Gesetze des Marktes nicht funktionieren.

Die Arbeit der Archive kann aber, auch wenn sie nicht unter normalen Marktbedingungen zu beurteilen ist, gleichwohl betriebswirtschaftlich betrachtet werden, denn es geht ja darum, die staatlichen Leistungen möglichst effizient und günstig zu erbringen. Eine betriebswirtschaftliche Analyse unter der Prämisse der Kosteneinsparung kann an verschiedenen Punkten ansetzen, z. B. beim Abbau von unrentablen Leistungen oder bei der Optimierung der Produktion. Die Leistungen der Archive sind in der Tat meistens unrentabel, dies nur, weil sie aus staatspolitischen Gründen den Kunden nicht oder nicht vollständig überbunden werden sollen. Trotz ihrer fehlenden Rentabilität dürfen die Leistungen der Archive aber nicht aus dem staatlichen Angebot gekippt werden, weil sie Grundrechte sicherstellen.

Einer der typischen Ansatzpunkte für Kosteneinsparungen ist somit, zumindest in der gegenwärtigen politischen Diskussion, auf die Archive nicht anwendbar.

Der zweite wichtige Ansatzpunkt ist die Optimierung der Produktion. Diese ist politisch opportun, ja sogar gefordert und bietet tatsächlich ein gewisses Potenzial, bedingt allerdings ein grundsätzliches Umdenken innerhalb der ganzen Verwaltung, das im Folgenden skizziert werden soll.

Bei der Betrachtung der Kostenrechnung wird rasch klar, wo die grossen Posten bei einem Archiv anfallen. Es sind nicht die Gebäudemieten, nicht die Auslagen für saurefreie Schachteln und Mäppchen, auch nicht Restaurierungskredite, sondern es sind die Personalkosten, die in der Regel weit über die Hälfte der heutigen Archivbudgets ausmachen. Da nicht davon auszugehen ist, dass die Archive zu viel Personal beschäftigen und dort ein Einsparpotenzial liegen könnte, kann es nur darum gehen, das vorhandene Personal effizienter einzusetzen, d.h. Kosten dadurch zu sparen, dass man die geforderten Leistungen günstiger erbringt.

Der entscheidende Punkt dabei ist, dass die grössten Effizienzgewinne nicht im Archiv selbst zu realisieren sind, sondern im Rahmen der vorgelagerten Verwaltungstätigkeit, bei der Produktion und primären Nutzung der Unterlagen. Es geht dabei um die Anwendung der berühmten, vom englischen Nationalökonom David Ricardo 1806 formulierten Theorie der komparativen Kostenvorteile, d.h. um die Frage, wo bei unterschiedlichen Produktionsbedingungen bestimmte Arbeitsgänge ausgeführt werden sollen.

Die Ausgangslage ist die Folgende: In der Verwaltung werden Unterlagen erzeugt, für den Gebrauch der Verwaltung registriert und abgelegt. Dieselben Unterlagen werden vom Archiv übernommen, gesichtet, ausgesondert, teilweise noch einmal verzeichnet und schliesslich magaziniert. Sowohl die Mitarbeiter der Verwaltung als auch die Mitarbeiter der Archive sind in der Lage, Unterlagen zu verzeichnen.

Nun stellt sich die Frage, an welcher Stelle, bezogen auf den Konzern «Verwaltung», die Unterlagen sinnvollerweise und am günstigsten verzeichnet werden sollen. Die Frage kann beantwortet werden, indem festgestellt wird, welche Alternativen beide Stellen zur Verfürgung haben und bei welcher Tätigkeit sie für den Konzern mehr Nutzen erbringen.

Die Mitarbeiter der Verwaltung müssen ihre Unterlagen auf jeden Fall in der Geschäftskontrolle registrieren, sonst finden sie diese im EDV-System oder in der Amtsablage nicht mehr. Ihre Alternative besteht höchstens darin, die Unterlagen weniger ausführlisch zu registrieren als vom Archiv gefordert und damit einige Sekunden Zeit für andere Tätigkeiten zu gewinnen.

Die Mitarbeiter der Archive hingegen haben als Alternative zum Verzeichnen von Unterlagen einerseits die vorarchivische Betreuung der Verwaltung und andererseits die Erschliessung von Altbeständen, die fast in jedem Archiv noch zu leisten ist. Durch vorarchivische Beratung gelangt Fachwissen über die Aktenführung in die Verwaltung, was einerseits der laufenden Geschäftsführung dient und sich andererseits auch niederschlägt in der Qualität der Ablieferungen. Durch die Erschliessung von Altbeständen ermöglichen die Archivmitarbeiter den systematischen Zugriff auf noch mehr Unterlagen, was den Nutzen für den ganzen Konzern weiter steigert.

Wie gross dieser Nutzen in Franken ist, muss offen bleiben, da genau dafür die Erhebungen zu den Vollkosten fehlen. Wir müssten in Zahlen ausdrücken können, was es kostet, ein Dossier in dem Moment, in dem es in der Verwaltung eröffnet wird, nach den Vorgaben des Archivs im Geschäftsverwaltungssystem zu verzeichnen und es beim Abschluss korrekt zu beschriften. Wir müssten weiter in Zahlen ausdrücken können, was es kostet, dasselbe Dossier später im Archiv noch einmal ohne die Fachkenntnis der produzierenden Sachbearbeiter zu identifizieren und zu verzeichnen. Wir müssten als Drittes in Zahlen ausdrücken können, was es kostet, die von der Verwaltung produzierten Daten in die Archivverzeichnungssysteme zu überführen. Schliesslich müssten wir erheben können, welchen Nutzen die Mitarbeiter des Archivs in der Zeit generieren könnten, in der sie nicht mehr erschliessen müssten, sondern einerseits die Verwaltung beraten und andererseits Altbestände aufarbeiten könnten.

Aus dem Vergleich all dieser Zahlen würden aussagekräftige Vollkosten resultieren, und aus jenen würde zweifellos hervorgehen, dass es betriebs- wirtschaftlich klar Sinn macht, die Erschliessung von modernen Unterlagen so weit als möglich direkt auf die produzierende Verwaltung vorzuverlagern. Die Archivmitarbeiter sollten im Gegenzug dort eingesetzt werden, wo sie nicht nur komparativen, sondern auch absolute Kostenvorteile aufweisen, nämlich bei der Beratung und beim Erschliessen der Altbestände.

Die technischen Mittel für die Umsetzung einer solchen Erschliessungsstrategie sind heute praktisch in allen Kantonen verfügbar: Geschäftskontrollen auf Seiten der Verwaltung, aus denen Daten 1 : 1 extrahiert werden können, Archivverzeichnungssysteme auf Seiten der Archive, in die diese Daten 1 : 1 integriert werden können. Was jetzt noch eingeführt werden muss, sind Ordnungssysteme (Registraturpläne), Vorgaben und Qualitätsstandards für die Verzeichnung der Dossiers in der Verwaltung und für die Aussonderung, damit die vorhandenen Instrumente tatsächlich in vollem Umfang genutzt werden können.

Das Ganze ist ja nicht neu: Das Bundesarchiv praktiziert diese Vorverlagerung der Erschliessung vom Archiv in die Verwaltung seit vielen Jahren mit gutem Erfolg. Viele andere Archive könnten aber in dieser Hinsicht noch viel mehr tun.

Zum Schluss noch einmal einen Blick zurück auf den Titel des Beitrags. Mit den beiden Schlagwörtern «Vollkosten» und «Konzerndenken» sollte darauf aufmerksam gemacht werden, dass auch im Archivbereich betriebswirtschaftliche Überlegungen sehr wohl ihre Berechtigung haben, wenn auch mit der Einschränkung, dass Archive nicht nach den Regeln der Marktwirtschaft funktionieren können. Betriebswirtschaftliche Überlegungen sind dort angebracht, wo es darum geht, den Betrieb innerhalb des politisch vorgegebenen Rahmens zu optimieren, wobei Optimierungen, wenn sie effektiv sein sollen, durchaus auch über das Archiv hinaus greifen können.

Die Erhebung von Vollkosten, und sei es auch nur hypothetisch, kann dazu beitragen, sich Klarheit darüber zu verschaffen, wo Kosten anfallen und wie Ressourcen am sinnvollsten eingesetzt werden. Wenig Sinn macht es allerdings, die Kostenwahrheit so weit zu treiben, dass gegenseitig jede Dienstleistung verrechnet wird. Der «Konzern» Verwaltung hat andere Aufgaben, als grundlegende Leistungen wie die Archivierung in Form von Profitcenters zu betreiben.



Jürg Schmutz

Abteilungsleiter Bestandesbildung, Staatsarchiv des Kt. Thurgau