

## **Aktuelle Probleme kommunaler Archive**

---

Texte und Untersuchungen zur Archivpflege 11

# **Texte und Untersuchungen zur Archivpflege**

Herausgegeben von Norbert Reimann

Band 11

## **Aktuelle Probleme kommunaler Archive im Rahmen der Verwaltungsreformen**

Landschaftsverband Westfalen-Lippe  
– Westfälisches Archivamt –  
Münster 1999

# **Aktuelle Probleme kommunaler Archive im Rahmen der Verwaltungsreform**

Referate des 7. Fortbildungsseminars  
der Bundeskonferenz der Kommunalarchive (BKK)  
vom 9. bis 11.11.1998 in Wernigerode/Harz

Redaktion: Brigitta Nimz

Landschaftsverband Westfalen-Lippe  
– Westfälisches Archivamt –  
Münster 1999

## **Autorenverzeichnis**

*Ingelore Buchholz*

Stadtarchiv Magdeburg, Bei der Hauptwache 4–6, 39104 Magdeburg

*Steffi Maerz*

Stadtverwaltung Wolmirstedt, August-Bebel-Straße 24, 39090 Magdeburg

*Veit Scheller*

Fritz-Kohl-Straße 3d, 55122 Mainz

*Katharina Tiemann*

Westfälisches Archivamt, Postfach, 48133 Münster

*Prof. Dr. Manfred Wille*

Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Universitätsplatz 2, 39106 Magdeburg,  
Postfach 4120, 39016 Magdeburg

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier

© 1999 Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Westfälisches Archivamt

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Die Vergütungsansprüche des § 54 Abs. 2 UrhG werden durch die Verwertungsgesellschaft Wort wahrgenommen.

Satz: Markus Schmitz, Büro für typographische Dienstleistungen, Münster

Druck und Bindung: Schnell Buch & Druck, Warendorf

ISSN 0944-2421

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
<i>Manfred Wille</i> Grundzüge des Entstehens und der Entwicklung der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften in der DDR	9
<i>Veit Scheller</i> Der Bereich Landwirtschaft des Rates des Bezirkes Magdeburg und seine Überlieferung im Landesarchiv Magdeburg – Landeshauptarchiv –	14
<i>Ingelore Buchholz</i> Gedanken zum Inhalt, zur Bewertung und Ordnung von Schriftgut Landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften	30
<i>Katharina Tiemann</i> Die kommunale Verwaltungsstrukturreform der 90er Jahre – neue Anforderungen an Archive	36
<i>Steffi Maerz</i> Die Budgetierung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells	44
<i>Katharina Tiemann</i> Produkte eines Archivs – Die Entwicklung von Musterproduktbeschreibungen	53
<i>Katharina Tiemann</i> Archive als städtische Eigenbetriebe – Existenzbedrohung oder Chance?	68
<i>Ingelore Buchholz</i> Ratsinformationssystem in der Stadt Magdeburg – eine Information	76

## Vorwort

Zum 7. Male fand in Wernigerode im Harz vom 9. bis 11. November 1998 ein Fortbildungsseminar der Bundeskonferenz der Kommunalarchive beim Deutschen Städtetag (BKK) statt, geplant und durchgeführt wiederum vom Stadtarchiv Magdeburg und dem Westfälischen Archivamt des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe in Münster. Diese Tagung widmete sich einem sehr aktuellen Thema: Die kommunalen Verwaltungen befinden sich bekanntlich seit mehreren Jahren in einem tiefgreifenden Umstrukturierungsprozeß. Dieser wirkt sich in vielfacher Weise auch auf die archivische Arbeit aus. Die sich daraus ergebenden Probleme für die Kommunalarchive, die bereits gemachten Erfahrungen und entwickelten Lösungsansätze wurden auf der Tagung in Referaten und Diskussionsbeiträgen vorgestellt. Die Teilnehmerzahl von mehr als 60 Personen bewies, wie groß der Informationsbedarf zu diesen Fragen ist.

Aus diesem Grunde ist das Westfälische Archivamt gern der Bitte der BKK gefolgt, die Publikation dieser Referate wieder in seine Reihe „Texte und Untersuchungen zur Archivpflege“ aufzunehmen. Hierdurch können die Ergebnisse noch einem viel größeren Kreis nutzbar gemacht werden.

Münster, im September 1999

Dr. Norbert Reimann  
Direktor des Westfälischen Archivamtes

## **Grundzüge des Entstehens und der Entwicklung der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften in der DDR**

*von Manfred Wille*

Bereits wenige Monate nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands (SBZ) mit der Bodenreform ein tiefgreifender sozialer Umschichtungsprozeß und Strukturwandel in der Landwirtschaft eingeleitet und mit umfassender Unterstützung durch die Organe der sowjetischen Besatzungsmacht durchgeführt. Die Forderung nach einer Bodenreform nahm in der Programmatik der deutschen Kommunisten über die Gestaltung eines antinazistischen und antimilitaristischen Nachkriegsdeutschlands einen wichtigen Platz ein. Im Aktionsprogramm der KPD vom 11. Juni 1945 war die „Liquidierung des Großgrundbesitzes, der großen Güter der Junker, Grafen und Fürsten“ als eine der „unmittelbarsten und dringendsten Aufgaben“ ausgewiesen worden. Entsprechend des kommunistischen Verständnisses sollte mit Hilfe einer Bodenreform die ökonomische und gesellschaftliche Macht einer Gruppierung der herrschenden Klasse, nämlich das – wie es hieß – reaktionäre feudale Junkertum, der Hort des preußischen Militarismus auf dem Lande beseitigt werden. Mit der verlangten entschädigungslosen Enteignung wurden sowohl politische als auch soziale Ziele verfolgt. Mittels der Vergabe eines Teiles des Landes an Neubauern wollten die Kommunisten sich in den Dörfern eine Klientel schaffen und ein „Bündnis zwischen den Arbeitern und den werktätigen Bauern“ auf den Weg bringen. Gleichzeitig sollte mit der Einrichtung von über zweihunderttausend Kleinbauernwirtschaften (5-10 ha) die große Not eines Teiles der Besitzlosen (Heimatvertriebene, Ausgebombte) gemildert werden.

Die undifferenziert gehandhabte Durchführung der Bodenreform – die entschädigungslose Enteignung aller Großgrundbesitzer und Bauern mit mehr als 100 Hektar Land – machte nicht einmal vor aktiven Widerstandskämpfern gegen das Hitlerregime und deren Familien Halt. Zudem öffnete der Passus in der Bodenreform-Verordnung, auch allen aktiven Nazi- und Kriegsverbrechern den Grund und Boden zu nehmen, der Willkür Tür und Tor. Die Bodenreform führte in der SBZ, vor allem im Agrarland Mecklenburg-Vorpommern, zu einem abrupten Übergang von der großbetrieblichen zur mittelbäuerlich-kleinbäuerlich geprägten Agrarstruktur. Im Vergleich mit der Vorkriegszeit stieg der Anteil der mittel- und kleinbäuerlichen Betriebe (bis zu 20 ha Betriebsgröße) von 40 Prozent auf nahezu 70 Prozent. Die mit propagandistischem Aufwand der SED geschaffenen Neubauernwirtschaften hatten von Anfang an große wirtschaftliche Probleme. Abgesehen von den fehlenden fachlichen Voraussetzungen eines Teiles der Landnehmer mangelte es an Inventar und Vieh. Der Bau von Gehöften stieß auf vielfältige materielle und finanzielle Schwierigkeiten. Auch der im September 1947 vom Obersten Chef der SMAD erlassene Befehl Nr. 209 zur Einrichtung von Wohn- und Wirtschaftsgebäuden für Neubauern konnte nur zum Teil

umgesetzt werden. Ende der vierziger/Anfang der fünfziger Jahre war die wirtschaftlich-soziale Lage vieler Neubauern nicht besser, sondern komplizierter geworden. Die Neubauern konnten weder das Abgabensoll an agrarischen Produkten noch die Raten zur Tilgung der Kredite aufbringen. Bis 1952 verließen daher 80.000 Landnehmer ihre Höfe.

Im Zuge der seit 1948/49 einsetzenden Stalinisierung der SBZ/DDR leitete die SED einen verschärften politischen Kurs gegen die Angehörigen der „besitzenden Klassen und Schichten“ ein. Auf dem Lande richtete sich die Kampagne vor allem gegen die Großbauern. Der politisch-ökonomische Druck gegen diese bäuerliche Gruppe, die am wichtigsten für die Versorgung der Bevölkerung war, nahm stetig zu. Steuererhöhungen, Restriktionen beim Nichterfüllen des Abgabensolls veranlaßten allein in den Jahren von 1950 bis 1952 ungefähr 5.000 Bauern, ihre Höfe zu verlassen und in die Bundesrepublik zu gehen. In der folgenden Zeit nahm die Republikflucht der Großbauern weiter zu. So wurden zwischen Juli 1952 und Juni 1953 2.200 verlassene Höfe konfisziert und auf ihnen Treuhänder eingesetzt.

Anfang der fünfziger Jahre zeichnete sich eine akute Problemkumulation in der DDR-Landwirtschaft ab, deren Ursachen folgendermaßen zusammengefaßt werden sollen:

1. Die überstürzt durchgesetzte Bodenreform mit der Zerschlagung der ertragbringenden Großraumwirtschaften und mit der Einrichtung ökonomisch unrentabler, oft nicht lebensfähiger Klein- und Kleinstbetriebe.
2. Die fehlenden Investitionsmöglichkeiten für die technische Modernisierung der groß- und mittelbäuerlichen Wirtschaften und der Volksgüter.
3. Die Auswirkungen der Stalinisierung der SBZ/DDR auf die Groß- und auf einen Teil der Mittelbauern.
4. Die sinkende Produktion in der Landwirtschaft bei einem steigenden Bedarf an agrarischen Produkten und Rohstoffen.

Die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und bei der Bereitstellung landwirtschaftlicher Rohstoffe für die Wirtschaft zwangen die SED zum Handeln. So stellte im Juli 1952 die 2. Parteikonferenz – die den Aufbau des Sozialismus in der DDR proklamierte – als agrarpolitische Aufgabe den Zusammenschluß der klein- und mittelbäuerlichen Betriebe zu Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG). Über diesen Schritt sollten die Bauern freiwillig entscheiden dürfen, aber in Wirklichkeit mischten sich die Organe der Einheitspartei und die staatlichen Behörden von Anfang an ein. Mit den LPG'n wurde ein zweifaches Ziel verfolgt:

- Mit ihrer Hilfe sollten die Bauern für den Sozialismus gewonnen und derselbe in den Dörfern durchgesetzt werden.
- Die neue Betriebsstruktur war als erster Schritt eines Modernisierungskonzeptes in der Landwirtschaft gedacht, mit dessen Hilfe die unbedingt notwendige Steigerung der agrarischen Produktion eingeleitet werden sollte.

Entgegen den Erwartungen der SED-Führung gestalteten sich die LPG-Gründungen schwierig. Trotz der von der Parteikonferenz in Aussicht gestellten Hilfe und Unterstützung waren zunächst nur die Neubauern und mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten ringende Kleinbauern bereit, den Zusammenschluß zu wagen. So bewirtschafteten die bis zum Jahresende 1952 entstandenen 1.900 LPG'n mit 37.000 Mitgliedern lediglich 3,3 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche.

Die SED und die DDR-Regierung versuchten durch gezielte Maßnahmen, die wirtschaftlich leistungsfähigen bäuerlichen Betriebe für den genossenschaftlichen Zusammenschluß zu gewinnen. Auf sogenannten LPG-Konferenzen wurden Musterstatuten erarbeitet. Die 3. LPG-Konferenz (Ende 1954) räumte in einem präzisierten Musterstatut nun auch den Großbauern die Möglichkeit ein, der Genossenschaft beizutreten. Nach dem Statut gab es drei LPG-Typen:

Typ I: Die Mitglieder brachten nur ihr Ackerland in die Genossenschaft ein.

Typ II: Die gemeinsame Nutzung wurde auf Maschinen, Geräte und Zugvieh ausgedehnt.

Typ III: Die bäuerliche Individualwirtschaft war völlig beseitigt; alle agrarischen Betriebsmittel – so auch die Wirtschaftsgebäude und die Viehbestände – mußten in die Genossenschaft integriert werden.

In den fünfziger Jahren blieb der LPG-Typ I die Hauptform des genossenschaftlichen Zusammenschlusses. Der Typ III wurde von den Bauern strikt abgelehnt. Nach den Vorstellungen der SED sollten die LPG'n den anderen Bauern die Überlegenheit und die höhere Effektivität der gemeinsamen Produktion vor Augen führen. In der Wirklichkeit war jedoch das Gegenteil der Fall. Die LPG'n hatten mit vielfältigen Schwierigkeiten zu kämpfen. Viele konnten sich ökonomisch nicht konsolidieren und schon gar nicht eine größere Effizienz in der Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte erreichen. Daher entschied im Mai 1953 die SED-Führung, vorerst nicht auf weitere LPG-Gründungen zu drängen. Wenig später veranlaßte die zugespitzte gesellschaftliche Lage in der DDR die SED, darüber nachzudenken, ob man das gesamte Projekt nicht aufgeben solle. Der Landwirtschaftsminister Hans Reichelt stellte die Auflösung der LPG'n in Aussicht. Bis Anfang 1954 ging deren Zahl um 400 zurück. Unter sowjetischem Druck forderte die SED-Führung am 9. Juni in einem Kommuniqué die in den Westen geflüchteten Großbauern auf, in die DDR zurückzukehren und ihre Höfe wieder zu übernehmen.

Der „Neue Kurs“ in der Agrarpolitik war jedoch nur von kurzer Dauer. Die politischen Doktrinen, aber auch die wirtschaftlich-sozialen Zwänge ließen die DDR-Führung schon bald zum Projekt des sozialistischen Aufbaus zurückkehren. Die in den Wirtschaftsplänen gestellten Aufgaben zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung machten bei den fehlenden Möglichkeiten umfangreicher Lebensmittelimporte zwangsläufig eine effektive agrarische Produktion erforderlich, die mit Klein- und Kleinstbetrieben nicht zu erreichen war. Daher wurde ab Mitte der fünfziger Jahre der Kurs der LPG-Gründungen wie-

der aufgenommen. Bis Ende 1956 konnten 1.600 neue Genossenschaften registriert werden, jedoch war es weiterhin nicht gelungen, dafür die Mittel- und Großbauern zu gewinnen. Um die Barriere der Ablehnung zu durchbrechen, wurde die staatliche Unterstützung für die LPG'n weiter ausgebaut. So faßte im Juni 1958 der Ministerrat den Beschluß, daß die Maschinen-Traktoren-Stationen (MTS) ihre Arbeit auf die LPG'n zu konzentrieren hatten. Die Genossenschaften wurden vorrangig mit Saatgut und Düngemitteln beliefert. Die neugestaltete Erfassungs-, Steuer- und Kreditpolitik bevorzugte im Vergleich mit den Einzelbauern eindeutig die LPG'n. Um deren Arbeitskräftepotential zu stärken, sollten Industriearbeiter ihre Tätigkeit in der „sozialistischen Landwirtschaft“ aufnehmen. In diesem Sinne beschloß im Oktober 1957 eine ZK-Tagung der SED, 14.000 „klassenbewußte Arbeiter“ der Industrie in die LPG'n zu delegieren. Im Juni 1959 verabschiedete die Volkskammer ein Gesetz über die LPG und machte damit deren Entstehen unumkehrbar.

Trotz aller Bemühungen, trotz der einseitigen Bevorzugung der LPG'n und der Benachteiligung der Einzelbauern hatte die SED Ende der fünfziger Jahre das entscheidende Ziel, die Mehrzahl der Bauern für die genossenschaftliche Produktion zu gewinnen, nicht erreicht. Bis zum Jahresausklang 1958 waren weniger als 7 Prozent der alteingesessenen Bauern den LPG'n beigetreten. Während es in der DDR-Industrie zu einem zeitweiligen Aufschwung kam, stagnierte die Erzeugung agrarischer Produkte. Unter dem Druck des Wirtschaftswunders in der Bundesrepublik geriet die DDR-Führung mehr und mehr in Zugzwang. Die Flucht nach vorn mündete in völlig irrealen Zielstellungen und Beschlüssen. Auf dem V. Parteitag der SED (Juli 1958) verkündete Ulbricht die programmatische Lösung „Vorwärts im Kampf für den Sieg des Sozialismus“. Der DDR-Volkswirtschaft wurde die Aufgabe gestellt, die Überlegenheit des Sozialismus über den Kapitalismus umfassend unter Beweis zu stellen. So sollte die Bundesrepublik im pro-Kopf-Verbrauch an Lebensmitteln und wichtigen Konsumgütern überholt werden.

Die von der SED propagierte Zielstellung „Sieg des Sozialismus“ bedeutete, den privaten Sektor in der Wirtschaft weiter einzuschränken bzw. vollständig abzuschaffen. Damit war das Ende der bäuerlichen Einzelwirtschaft vorgezeichnet. Im Jahre 1959 faßte die SED-Führung den Beschluß, die sogenannte „sozialistische Umgestaltung in der Landwirtschaft“ abzuschließen. In den ersten Monaten des Jahres 1960 wurden die Bauern mit Mitteln und Methoden, die jeder Rechtsstaatlichkeit widersprachen, zum genossenschaftlichen Zusammenschluß gezwungen. Die Bezirks- und Kreisleitungen der SED schickten „Agitations-Trupps“ in die Dörfer, die mittels ideologischer Beeinflussung, Drohungen und Psychoterror die Bauern „überzeugen“ mußten. Bei den so erreichten Beitritten war von Freiwilligkeit keine Rede. Ein Teil der Bauern floh in die Bundesrepublik, die Mehrzahl der Landwirte fügte sich. Der sogenannte „sozialistische Frühling“ in der Landwirtschaft beseitigte innerhalb weniger Monate die selbständige bäuerliche Wirtschaft in der DDR. Es entstanden 19.345 LPG'n mit 945.000 Mitgliedern. Sie bearbeiteten 84,4 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche.

Seit den sechziger Jahren verfolgte die DDR als entscheidende agrarpolitische Zielstellung die Herausbildung industriemäßiger Produktionsmethoden. Dazu war die technische Modernisierung der LPG'n unerlässlich. Viele der auf der Grundlage von Typ I entstandenen LPG'n boten dafür nicht die Voraussetzungen. In manchen Dörfern bestanden mehrere kleine LPG'n nebeneinander. Die von der SED geforderte Bildung von Groß-LPG'n stieß auf vielfältige Probleme. Es wurden über- und zwischenbetriebliche Kooperationsgemeinschaften (KOG) geschaffen, aus denen die agro-industriellen Komplexe hervorgingen. Im folgenden Jahrzehnt beschleunigte sich die Vernetzung von LPG'n, aber auch von Volkseigenen Gütern mit Zuliefer- und Weiterverarbeitungsbetrieben agrarischer Produkte. Gleichzeitig wurde nun die Bildung von Groß-LPG'n mit einer spezialisierten Produktion (Trennung von Tier- und Pflanzenproduktion) durchgesetzt. Voraussetzung für die Bildung der Groß-LPG'n war die Vereinheitlichung der Typen. Die agrarpolitisch unerwünschten Typen I und II wurden in den Typ III umgewandelt. Die Überführung lief praktisch auf die völlige Enteignung des bäuerlichen Inventarvermögens hinaus.

Mit der Bildung der Groß-LPG'n ging die Zahl der Genossenschaften ständig zurück. Waren es 1970 9.000, so existierten 1984 noch über 4.000. 1.200 auf Pflanzenproduktion spezialisierte Unternehmen bewirtschafteten je 4.500 ha Land, 3.000 Betriebe in der Tierproduktion hielten durchschnittlich je 1.500 Stück Großvieh. Wie auch die überzogene Kombinatbildung in der Industrie bewährten sich die Großeinheiten in der Landwirtschaft mit ihrer einseitigen Spezialisierung letztlich nicht. Seit Ende der siebziger Jahre gab es im Vergleich mit anderen Industriestaaten in der Landwirtschaft der DDR eine völlig konträre Entwicklung. Während dort die Zahl der Arbeitskräfte in den Agrarunternehmen abnahm, stieg sie in der DDR an. Gleichzeitig stagnierte die Produktionsentwicklung. Um bei den unrentablen Wirtschaften und den zu hohen Betriebskosten die Existenz der Groß-LPG'n zu sichern, mußten die Erzeugerpreise erhöht werden. Auf der anderen Seite stiegen die Subventionen, um für die Bevölkerung die Preise für Grundnahrungsmittel niedrig zu halten.

Die von der SED konzipierte, administrativ geführte Agrarpolitik, die keinen Spielraum für Eigeninitiative, Kreativität und alternative Möglichkeiten zuließ, scheiterte trotz einiger zukunftsweisender Ansätze wie das gesamte politisch-staatlich-wirtschaftliche System der DDR. War die Zielsetzung der Überwindung der agrarischen Klein- und Kleinstproduktion insgesamt auch richtig, so bargen die Mittel und Methoden, mit denen die Bauern in die LPG'n gezwungen wurden, bereits die Erfolglosigkeit des Gesamtprojektes in sich.

## **Der Bereich Landwirtschaft des Rates des Bezirkes Magdeburg und seine Überlieferung im Landesarchiv Magdeburg – Landeshauptarchiv –**

*von Veit Scheller*

Auf die Frage nach den charakteristischen Industriezweigen für den Bezirk Magdeburg gab es in der DDR die Antwort: Schwermaschinen- und Anlagenbau sowie Landwirtschaft. Der Bezirk Magdeburg lieferte einen bedeutenden Anteil an der landwirtschaftlichen Produktion der DDR. Mit der größten landwirtschaftlichen Nutzfläche (1979: 11,8 %) und dem größten Anteil am DDR-Viehbestand (1979: 11,3 %) manifestierte sich quantitativ die landwirtschaftliche Bedeutung des Bezirkes Magdeburg. Qualitativ verfügte der Bezirk mit dem Löß-/Schwarzerdegebiet der Börde über eine der fruchtbarsten und ertragreichsten landwirtschaftlichen Regionen Mitteleuropas. Die Landwirtschaft war somit für die staatlichen und wirtschaftsleitenden Organe im Bezirk Magdeburg ein wichtiges Gebiet ihrer Planungskompetenz und politischen Einflußnahme. Der Rat des Bezirkes als höchstes bezirkliches Exekutivorgan und seine Fachbereiche hatten in der zentralistisch regierten DDR die Aufgabe, die von der SED und dem Ministerrat bzw. den Fachministerien vorgegebenen normativen Regelungen und Richtlinien, auf den Bezirk zugeschnitten, umzusetzen.

Die Überlieferung des Bereiches Landwirtschaft des Rates des Bezirkes Magdeburg bzw. des Bezirkslandwirtschaftsrates im Landesarchiv Magdeburg – Landeshauptarchiv –<sup>1</sup> stellt somit eine wichtige Quellengruppe für die Erforschung der Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion in der DDR und in der Region Magdeburg dar.

### **1. Einleitung**

Der Vortrag kann nur einen kurzen Überblick über das Thema geben. Zunächst muß zum besseren Verständnis einiges grundlegend zur Entstehung der Bezirke und deren Bedeutung und zur daraus resultierenden Stellung der Räte der Bezirke im DDR-Verwaltungsgefüge gesagt werden. Anschließend soll die komplizierte Struktur der Verwaltung der Landwirtschaft bei den Räten der Bezirke allgemein bzw. konkret beim Rat des Bezirkes Magdeburg nähergebracht werden. Der dritte Teil des Vortrages beschäftigt sich mit der Überlieferung im Landesarchiv Magdeburg.

## 2. Zu den Aufgaben der Räte der Bezirke mit dem Schwerpunkt Landwirtschaft

Zu Beginn einige Worte zur *Entstehung der Räte der Bezirke im August 1952* als mittlere Verwaltungsebene im staatlichen Verwaltungsgefüge der DDR und der daraus resultierenden Stellung und dem Verantwortungsbereich eines Rates des Bezirkes innerhalb der Exekutive.

Die Auflösung der Länder und die Bildung der Bezirke wurde als verwaltungsmäßige Voraussetzung für den auf der II. Parteikonferenz der SED im Juli 1952 beschlossenen „planmäßigen Aufbau des Sozialismus in der DDR“ angesehen. Ministerpräsident Otto Grotewohl führte bei der Begründung über das „Gesetz über die weitere Demokratisierung und die Ordnung für den Aufbau und die Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR“ vom 23.07.1952<sup>2</sup> kurz und bündig aus: „Deshalb ist die alte administrative Gliederung ... jetzt zu einer Fessel der neuen Entwicklungen geworden.“<sup>3</sup> Worauf es der SED bei der „Verwaltungsreform“ ankam bzw. ihr Verständnis von staatlicher Verwaltungstätigkeit faßte Walter Ulbricht treffend in die Worte: „Wenn wir aufs Knöpfchen drücken, dann muß es nach fünf Minuten aus dem letzten Dorf zurückkommen: Befehl ausgeführt!“<sup>4</sup> Dieses diktatorische Führungsprinzip ist einer der Gründe für das Scheitern aller versuchten basisdemokratischen Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsvarianten des Aufbaus des Sozialismus in der DDR. Die Bezirkslandwirtschaftsräte und die Räte für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft stellen ein solches Element basisdemokratischer Mitbestimmung dar.

Zusammenfassend kann man die *Leitlinien des Verwaltungsaufbaus in der DDR* zwischen 1952 und 1989, die geprägt waren vom Prinzip des „demokratischen Zentralismus“<sup>5</sup>, auf vier Punkte verallgemeinern:

1. Die SED, genauer: das SED-Politbüro und der SED-Apparat, war die bestimmende und prägende Kraft in der DDR und damit auch des Aufbaus der Verwaltung, seit 1968 festgeschrieben in der DDR-Verfassung. Das Organisations- und Leitungsprinzip des „demokratischen Zentralismus“ manifestierte den Herrschaftsanspruch der SED in der DDR-Gesellschaft.<sup>6</sup>
2. Die staatlichen Verwaltungen bildeten auf allen Stufen einen einheitlichen, hierarchisch strukturierten Komplex, innerhalb dessen Anordnungen der höherrangigen Organe von den nachgeordneten Organen diskussionslos auszuführen waren.
3. Die Exekutive (Ministerrat, Rat des Bezirkes ...) war doppelt unterstellt: einmal der jeweiligen Legislative (Volkskammer, Bezirkstag ...) und zusätzlich dem höherrangigen Exekutivorgan (z.B. Bezirkstag dem Ministerrat). Für die Abteilungen der einzelnen Räte galt ebenfalls das „Prinzip der doppelten Unterstellung“: die Fachabteilungen unterstanden einerseits dem jeweiligen Rat, andererseits der Fachabteilung des jeweils höheren Rates bzw. dem zuständigen Ministerium.
4. Die Bevölkerung sollte an der Verwirklichung der von der SED und der obersten Volksvertretung vorgegebenen Aufgaben auf allen Stufen der staatlichen Verwaltung

beteiligt werden, aber immer unter Wahrung der von der SED vorgegebenen Richtlinien. Die Möglichkeiten der Einflußnahme bei der Entscheidungsfindung durch die beteiligte Bevölkerung waren sehr gering.

Als nächster Punkt ist die *Entwicklung der Landwirtschaft in der DDR* bzw. die *Agrarpolitik der SED* zu betrachten. Die wichtigsten Etappen der Entwicklung der Landwirtschaft in den Bezirken noch einmal kurz benannt<sup>7</sup>:

1. Die Phase der Kollektivierung 1952-1960
2. Die Phase der Konsolidierung und Konzentration durch Kooperation der landwirtschaftlichen Betriebe 1960-1968
3. Die Phase der Industrialisierung der Landwirtschaft 1968-1983
4. Die Phase des „einheitlichen Reproduktionsprozesses“ von Tier- und Pflanzenproduktion durch verstärkte Kooperation 1983-1990 (v. a. in Leitungs- und Planungsfragen)

Die agrarpolitische Zielstellung in der DDR war eine möglichst weitgehende eigene Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln sowie die ausreichende Belieferung der Industrie mit landwirtschaftlichen Rohstoffen aus einheimischer Produktion. Der Import sollte auf klimatisch nicht erzeugbare Nahrungsmittel und Zuchtmaterial zur Vermeidung von Inzuchten bei der Tierproduktion beschränkt werden. Man kann diese Politik als Versuch einer Autarkie bei der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse werten.

Die *Instrumentarien* der Agrarpolitik im allgemeinen und die des Rates des Bezirkes speziell waren identisch, die Ursachen lagen in dem oben beschriebenen Aufbau der Exekutive in der DDR, und bestanden aus *politischen* und *klassischen Instrumentarien*. Dies waren als politische u.a.: die Änderung der Eigentumsformen, die Besitz- und Betriebsgrößenstruktur und die Arbeitsverfassung (d. h.: der Versuch der Angleichung der ländlichen Arbeits- und Lebensbedingungen an diejenigen in der Stadt) und die klassischen Instrumentarien: wie Preisgestaltung, allgemeine Steuern, Agrarkredite, Subventionen, Agrarpreisbildung bzw. Agrarsteuern.

Die Agrarpolitik der DDR/SED kann dabei nicht unabhängig von der Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsentwicklung in der DDR mit ihren verschiedenen Schwerpunktwechseln betrachtet werden.

### **3. Die Struktur des Bereiches Landwirtschaft**

Den idealen Verwaltungsaufbau, der alle vier Leitlinien bestmöglich verband, haben die DDR-Machthaber nie gefunden. Somit ist der Verwaltungsaufbau durch eine ständige Änderung der Strukturen, von der Zentrale bis zur untersten Verwaltungsebene, gekennzeichnet. Der Bereich Landwirtschaft macht da keine Ausnahme.

***Kurzfassung der Strukturentwicklung des Bereiches Landwirtschaft  
des Rates des Bezirkes Magdeburg***

- 1952 Rat des Bezirkes – **Abt. Land- und Forstwirtschaft**  
**Abt. MTS** (1953-1955)  
**Abt. VEG** (1954-1955)  
– **Abt. Erfassung und Aufkauf** (bis 1960)
- 1960 Rat des Bezirkes – **Abt. Landwirtschaft, Erfassung und Forstwirtschaft** (bis 1963)
- 1963 **Bezirkslandwirtschaftsrat (BLR) mit Produktionsleitung (PL)**  
BLR ehrenamtliches Organ des Bezirkstages,  
PL: hauptamtlich  
Rat des Bezirkes – **Abt. Allgemeine Landwirtschaft** (bis 1967, dann  
Übernahme durch BLR/PL, außer Forstwirtschaft  
☛ ab 1964: VVB Forstwirtschaft)
- 1968 **Rat für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft (RLN) mit  
Produktionsleitung (PL)**  
nach Zuordnung des Bereiches Nahrungsgüter-  
wirtschaft vom Wirtschaftsrat
- 1975 **Rat für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft** (ohne PL)  
(nur noch Beratungsorgan des Rates des Bezirkes)  
Rat des Bezirkes – **Abt. Land- und Nahrungsgüterwirtschaft**  
(aus Produktionsleitung des RLN gebildet)  
– **Abt. Forstwirtschaft**  
(aus VVB Forstwirtschaft entstanden)
- 1984 Rat des Bezirkes – **Fachorgan Land-, Forst- und Nahrungsgüter-  
wirtschaft**  
mit den Abteilungen:  
**Abt. Landwirtschaft**  
**Abt. Nahrungsgüterwirtschaft**  
**Abt. Veterinärwesen**  
**Abt. Forstwirtschaft**
- 1990 (Juni) Bezirksverwal-  
tungsbehörde – **Abt. Ernährung, Landwirtschaft, Forsten (ELF)**
- 1990 (Okt.) Bildung des **Landes Sachsen-Anhalt**

Um aber die heutige Überlieferungslage des Bereiches Landwirtschaft zu verstehen, ist es notwendig, die Verwaltungsstruktur im Bereich Landwirtschaft in den Bezirken der DDR aufzuzeigen. Zum besseren Verständnis der Entwicklung der Verwaltungsstrukturen im Bereich Landwirtschaft des Rates des Bezirkes Magdeburg kann die Anlage I zu Rate gezogen werden.

Bei der Entstehung des Rates des Bezirkes Magdeburg im Jahre 1952 übernahmen die Bezirke, sehr allgemein gesprochen, die Aufgaben des ehemaligen Ministeriums für Land- und Forstwirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt für ihre Region<sup>8</sup>.

Neben der Abteilung Land- und Forstwirtschaft des Rates des Bezirkes Magdeburg, mit ihren Unterabteilungen Pflanzliche Produktion, Tierische Produktion, Forstwirtschaft und Produktionsgenossenschaften und den Bereichen Haushalt und Planung, lenkten die Abteilung Erfassung und Aufkauf des Rates des Bezirkes, die Bezirksverwaltung der MTS, die Verwaltung der VEG (VVG) und die Verwaltung staatlicher Forstwirtschaftsbetriebe die land- und forstwirtschaftliche Produktion und deren Produktverwertung im Bezirk. 1953 bzw. 1954 wurden die Bezirksverwaltung der MTS und die Verwaltung der VEG aufgelöst und jeweils eine Abteilung MTS (März 1953) und VEG (April 1954) beim Rat des Bezirkes gebildet. Die Verantwortung für den „Volkswald“ bekam im März 1955 die Unterabteilung Forstwirtschaft von der Verwaltung staatlicher Forstwirtschaftsbetriebe übertragen. Außerdem wurden 1958 die Unterabteilungen Pflanzliche und Tierische Produktion vereinigt zur Unterabteilung Produktion und Teilaufgaben der Unterabteilung Produktionsgenossenschaften in eine neue Unterabteilung Agrarökonomie ausgegliedert. Außerdem existierte neben den Bereichen Haushalt, Planung und Finanzen, Kader und Ausbildung zusätzlich für die Kampagne „Industriearbeiter aufs Land“ ein eigenes Referat. Zusammengefaßt für den Zeitraum 1952-1958 zeigt die Anlage II die Entwicklung der Untergliederung der Abteilung Land- und Forstwirtschaft.

Die Aufgaben der Unterabteilung LPG im Rat des Bezirkes Magdeburg im Jahre 1954 seien an dieser Stelle beispielhaft für die Abstraktionsstufe der Aufgabenverteilung zwischen Ministerium (oberste Verwaltungsebene), Rat des Bezirkes (Mittelinstant) und landwirtschaftlichen Betrieben (Basis) genannt:

„– wirtschaftliche, politische und organisatorische Festigung der LPG im Bezirk Magdeburg,

- Ausarbeitung der Kampagnearbeitsplätze,
- Anleitung und Organisation der Patenschaftsarbeit,
- Mechanisierung der LPG, insbesondere der Innenmechanisierung,
- Anleitung und Kontrolle der 15 Muster-LPG für die Vollmechanisierung (Zusammenarbeit mit der Abt. MTS und den Staatlichen Kreiskontoren für landwirtschaftlichen Bedarf),

- Bearbeitung der Statuten und der inneren Betriebsordnungen,
- Vorarbeiten für den Beirat LPG im Bezirk,
- Kontrolle der Beschlüsse, einschließlich Kontrolle der Arbeit der Beiräte der LPG der Kreise,
- Bearbeitung von Fragen des Bauwesens und technischer Entwicklung in den LPG (Einbau sowjetischer Melkanlagen usw.),
- Kaderentwicklung in den LPG und Schulungen,
- Organisation und Anleitung des Wettbewerbs und Brigadewettbewerbs der LPG sowie deren Auswertung,
- Auswertung der Berichte der Kreise,
- Auswertung der Ein- und Austritte sowie Neubildung der LPG.<sup>49</sup>

Nach dem Gesetz über die Vervollkommnung und Vereinfachung der Arbeit des Staatsapparates in der DDR vom 11. Februar 1958 und der Bildung der Wirtschaftsräte kam es auch im Bereich Land- und Forstwirtschaft zu einer Kompetenzkonzentration. Die Abt. Erfassung und Einkauf wurde aufgelöst und 1960 die Abt. Landwirtschaft, Erfassung und Forstwirtschaft gebildet. Damit unterstand sowohl die Erzeugung als auch der Einkauf und die Verwertung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse einer Abteilung des Rates des Bezirkes.

Nach dem Mauerbau verlagerte die SED ihr Hauptaugenmerk vom ideologischen Kampf zur Bewältigung der wirtschaftlichen Probleme im Land. Dazu reformierte sie 1963 das Wirtschaftssystem durch die Einführung des „Neuen Ökonomischen Systems der Planung und Leitung“ (NÖSPL). Die Ideen einer größeren Selbstverwaltung der Wirtschaft und eines „Systems ökonomischer Hebel“ bzw. der materiellen Interessiertheit der Arbeiter und Bauern sollte zu einer Verbesserung des Lebensstandards führen. Dies hatte auch seine Auswirkung auf den Bereich Landwirtschaft. Mit dem Erlaß des Staatsrates der DDR über die Planung und Leitung der Volkswirtschaft durch den Ministerrat vom 11. Februar 1963<sup>10</sup> trat an die Stelle des Ministeriums für Land- und Forstwirtschaft ein Landwirtschaftsrat der DDR und als nachgeordnete Organe *Bezirks-* bzw. *Kreislandwirtschaftsräte* mit sogenannten *Produktionsleitungen*<sup>11</sup>. Die Abteilungen Landwirtschaft, Erfassung und Forstwirtschaft gingen in den Stabsorganen der Produktionsleitungen auf. Der Bezirkslandwirtschaftsrat war ein ehrenamtliches, später auf der Bezirksbauernkonferenz<sup>12</sup> gewähltes Staatsorgan (ungefähr 35-40 Personen) ► 1963 z. B.: 19 Mitglieder aus LPG's, VEG's oder GPG's, 5 Wissenschaftler und 13 weitere Personen, v. a. aus Verwaltung, SED und DBD). Der Bezirkslandwirtschaftsrat wurde vom Bezirkstag bestätigt und unterstand nicht dem Rat des Bezirkes. Zur Produktionsleitung gehörten die Personen, die hauptamtlich die Entscheidungsträger im Bereich Landwirtschaft im Bezirk waren<sup>13</sup>.

Auf der 22. Sitzung des Bezirkstages Magdeburg am 27. April 1963, auf der der neugebildete Bezirkslandwirtschaftsrat des Bezirkes Magdeburg durch die Abgeordneten bestätigt wurde, beschrieb der Vorsitzende des Bezirkslandwirtschaftsrates und Produktionsleiter

Ernst Zibolka das Neue bzw. die Aufgaben dieses Gremiums folgendermaßen: „Der neue Inhalt der Leitung nach dem Produktionsprinzip muß darin bestehen, daß wissenschaftlicher und sachkundiger geleitet und die ganze Arbeit auf Schwerpunkte ausgerichtet wird. Die Organisation des sozialistischen Wettbewerbs ist Hauptmethode der Leitung nach dem Produktionsprinzip für die Produktionsleitungen und die Leitungen der soz. Landwirtschaftsbetriebe.“<sup>14</sup> Und etwas weiter konkreter: „Die Landwirtschaftsräte und ihre Produktionsleitungen tragen die volle Verantwortung für die Erfüllung der Pläne der Brutto- und Marktproduktion der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zur besseren Versorgung der Bevölkerung. ... Die Produktionsleitungen müssen zur Lösung der umfassenden Aufgaben Spezialistengruppen in den Schwerpunkten einsetzen, wo diese für längere Zeit an Ort und Stelle mit den Genossenschaftsbauern die Produktion organisieren ...“<sup>15</sup>

Nach der Übernahme der Kompetenz für den Bereich Nahrungsgüterwirtschaft vom Wirtschaftsrat im Jahre 1968 änderte sich die Bezeichnung des Bezirkslandwirtschaftsrates (BLWR) in „*Rat für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft mit Produktionsleitung*“ (RLN/PT)<sup>16</sup>. Dieser Rat mit seiner Produktionsleitung blieb bis 1975 selbständiges, beschlußfassendes Organ und wurde in diesem Jahr wieder zum Fachorgan des Rates des Bezirkes. Der Rat für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft wurde zum Beratungsorgan degradiert, die Beschlußkompetenz erhielt wieder der Rat des Bezirkes.

Die Möglichkeiten der Einflußnahme des Bezirkslandwirtschaftsrates bzw. des Rates für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft waren immer gering, die eigentliche Schaltzentrale (nicht Machtzentrale, denn die Macht hatte der SED-Apparat) stellte die Produktionsleitung dar. In ihr saßen die Leiter der Stabsbereiche der Produktionsleitung und die Leiter und Direktoren der wichtigsten landwirtschaftlichen Betriebe und Einrichtungen<sup>17</sup>. 1969 beschäftigten die Stabsorgane der Produktionsleitung 153 Personen (davon 83 SED-Genossen, 11 Parteimitglieder der Blockparteien [davon nur 7 DBD-Mitglieder] und 59 Parteilose).

Nach der Machtübernahme durch Erich Honecker 1971 widmete sich die SED erneut verstärkt den unteren Einkommenschichten und damit der Wirtschaftsführung (Beschuß des VIII. Parteitrages der SED über die „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“). Das Primat der Politik bzw. der Ideologie vor der Wirtschaft wurde wieder hergestellt. Es kam zu einer erneuten Konzentration der Machtbefugnisse und einer strafferen Leitung des Staates. 1975 erfolgte die Auflösung der Produktionsleitung und es entstand erneut eine *Abteilung Land- und Nahrungsgüterwirtschaft* beim Rat des Bezirkes Magdeburg. Auch der Bereich Forstwirtschaft wurde wieder in den Rat des Bezirkes eingegliedert. Der Rat für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft blieb als Beratungsorgan bis zum Ende der DDR bestehen, es erfolgte aber keine Neuwahl von Mitgliedern<sup>18</sup>, und der Rat war faktisch bedeutungslos.

1984 erfolgte eine Umstrukturierung innerhalb der Räte der Bezirke, es entstand ein sogenanntes Fachorgan Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft<sup>19</sup>. Es handelte sich hierbei nur um eine geringe Veränderung der Unterstellung, eine Auswirkung auf die Aufgabenverteilung im Bereich Landwirtschaft hatte sie nicht. Diese letztgenannte Struktur existierte dann bis zum Ende der DDR. Während der Existenz der Bezirksverwaltungsbehörde ab Juni 1990 trug die Abteilung die Bezeichnung „Ernährung, Landwirtschaft, Forsten“. Mit der Entstehung des Landes Sachsen-Anhalt am 14. Oktober 1990 und der Bildung einer neuen Landesverwaltung erfolgte der Aufbau einer völlig neuen Verwaltungsstruktur, die nicht mehr Thema dieses Vortrags ist.

#### **4. Überlieferung des Bereiches Landwirtschaft im Landesarchiv Magdeburg**

Das Landesarchiv Magdeburg verwahrt entsprechend seiner Zuständigkeit den Bestand „Bezirkstag/Rat des Bezirkes Magdeburg 1952-1990“. Insgesamt umfaßt dieser Bestand rd. 660 lfm. Die Übernahme des Bestandes erfolgte in drei Ablieferungen. Die Akten wurden im wesentlichen 1963/1964, 1973/1974 und 1991/1992 übernommen. Somit gliedert sich der Bestand in drei Überlieferungsschichten (Bereich Landwirtschaft in Klammern): 1952 bis 1960 (1952-1962), 1960 bis 1970 (1954-1974) und 1970 bis 1990 (1952-1990). Die ersten beiden Ablieferungen sind endarchivisch auf Karteikarte verzeichnet und nach dem „Ordnungsmodell für den Bestandstyp Bezirkstag/Rat des Bezirkes“ geordnet. Für die letzte Ablieferung existieren Ablieferungskarteien aus dem Verwaltungsarchiv des Rates des Bezirkes, eine archivische Verzeichnung muß noch erfolgen. Die Überlieferung des Bereiches Landwirtschaft umfaßt rd. 37 lfm, wobei sich die Akten folgendermaßen auf die Ablieferungsschichten verteilen: 9,6 lfm, 3,6 lfm und 24 lfm.

Der Hauptinhalt der überlieferten Akten im Bereich Landwirtschaft konzentriert sich auf die politische Einflußnahme (u.a. Arbeit mit den Nomenklaturkader, Durchsetzung von Kampagnen, sozialistischer Wettbewerb, MMM-Bewegung, Bestätigung von LPG-Gründungen und LPG-Statuten) und den Aufgabenkomplex Planung/Planerfüllung und Investitionsplanung (u. a. Prognosearbeit, Fünfjahrplanung, Aufschlüsselung von Planvorgaben, Untersetzung der Volkswirtschaftspläne, Investitionsvorhaben, Erntedurchführung/Ernteergebnisse). In den Akten sind weniger Einzelfälle aufgezeigt, sondern die lokale Führungsfunktion spiegelt sich in ihnen wieder. Teilweise ist die Überlieferung aber nicht sehr umfangreich. Das Protokollschriftgut des Bezirkslandwirtschaftsrates / Rates für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft ist nur in 12 Akten des Zeitraums 1963-1966 und 1970 bis 1974, die Überlieferung der Produktionsleitung in 14 Akten des Zeitraums 1963-1966 überliefert.

Inhaltlich kann diese Überlieferung mit der des Bezirkstages und des Rates des Bezirkes verglichen werden. Auf den Tagungen des Bezirkslandwirtschaftsrates / Rates für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft wurden die bisherigen Erfolge in der Landwirt-

schaft von verschiedenen Referaten gefeiert und die vom Landwirtschaftsrat der DDR vorgegebenen Leitlinien in bezirklich modifizierte Richtlinienbeschlüsse umgesetzt. Die Produktionsleitung beschloß und überwachte dann die Umsetzung dieser Beschlüsse bei konkreten Aufgaben bzw. entschied in Einzelfragen.

Zum Schluß noch wenige Worte zum ursprünglich geplanten Themenkomplex Eigentumsnachweise im Bereich Landwirtschaft des Rates des Bezirkes. Kurz und bündig lautet die Antwort: Der Rat des Bezirkes war für diese Aufgabe nicht verantwortlich und es gibt dazu keine Akten im Bestand „Rat des Bezirkes Magdeburg“. Für Eigentumsnachweise waren die Abteilung Landwirtschaft bei den Räten der Kreise bzw. die Außenstellen des Liegenschaftsdienstes bei den Kreisen verantwortlich. Die gesetzliche Grundlage dafür bildete ab 1973 der § 41 (3) des Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe vom 12.07.1973, in dem es heißt: „Der Rat des Kreises übt die Kontrolle über die effektive Nutzung des Bodens im Kreis aus ... und entscheidet über den Verkehr mit Grundstücken.“<sup>20</sup> Verantwortlich für diese Entscheidungen waren:

- im landwirtschaftlichen Bereich: die Produktionsleitung für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft
- im nichtlandwirtschaftlichen Bereich: der Liegenschaftsdienst<sup>21</sup>.

Erneuert wurde diese Festlegung im „Gesetz über die örtliche Volksvertretung in der DDR“ vom 4.07.1985, § 47 (3): „Der Rat des Kreises ... leitet und plant den Schutz des land- und forstwirtschaftlichen Bodenfonds und entscheidet über den Verkehr mit land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken.“<sup>22</sup> In der Überlieferung des Bereiches Liegenschaftsdienst des Bezirkes Magdeburg befinden sich hauptsächlich Statistiken bzw. Flächennachweise mit Gesamtzahlen von Orten, Kreisen und des Bezirkes, aus denen ein Eigentumsnachweis nicht möglich ist.

## **5. Abschließendes Resumée**

Der Rat des Bezirkes war ein wichtiges Bindeglied im Verwaltungsgefüge der DDR mit stark politischer Ausrichtung und Kontrollorgan für die Durchsetzung der zentralen Beschlüsse im Bezirk bzw. auf nachgeordneter Ebene. Außerdem hatte er die Funktionen eines Lenkungsorgans bei lokalen Problemen und einer Beschwerdeinstanz.

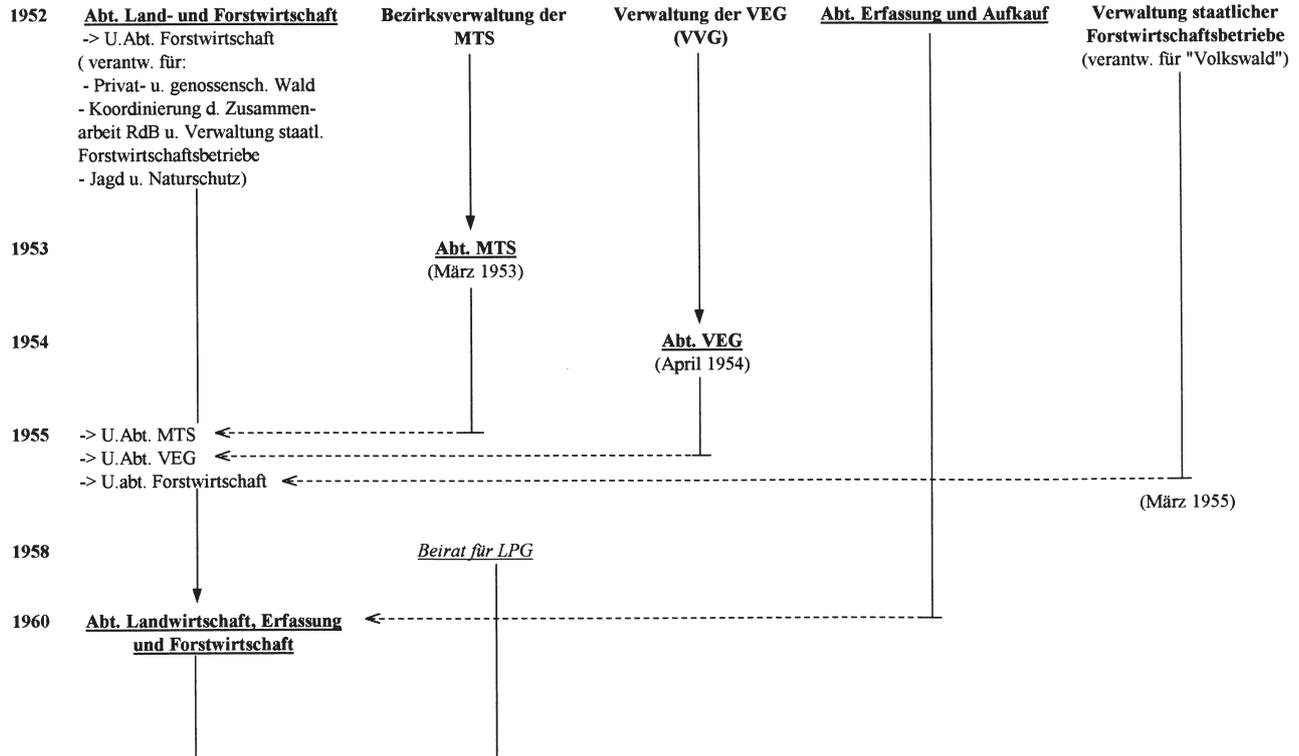
Die Aufgaben und Strukturen des Bereiches Landwirtschaft des Rates des Bezirkes Magdeburg folgten allen Entwicklungsetappen der DDR-Verwaltung, und der Rat des Bezirkes Magdeburg mit seinem Verwaltungsapparat war ein regionales Staatsorgan innerhalb der zentralistischen, vom SED-Machtapparat dominierten Verwaltung der DDR. Mit Hilfe der Überlieferung des Bereiches Landwirtschaft im Bestand Repositor M 1 „Bezirkstag / Rat

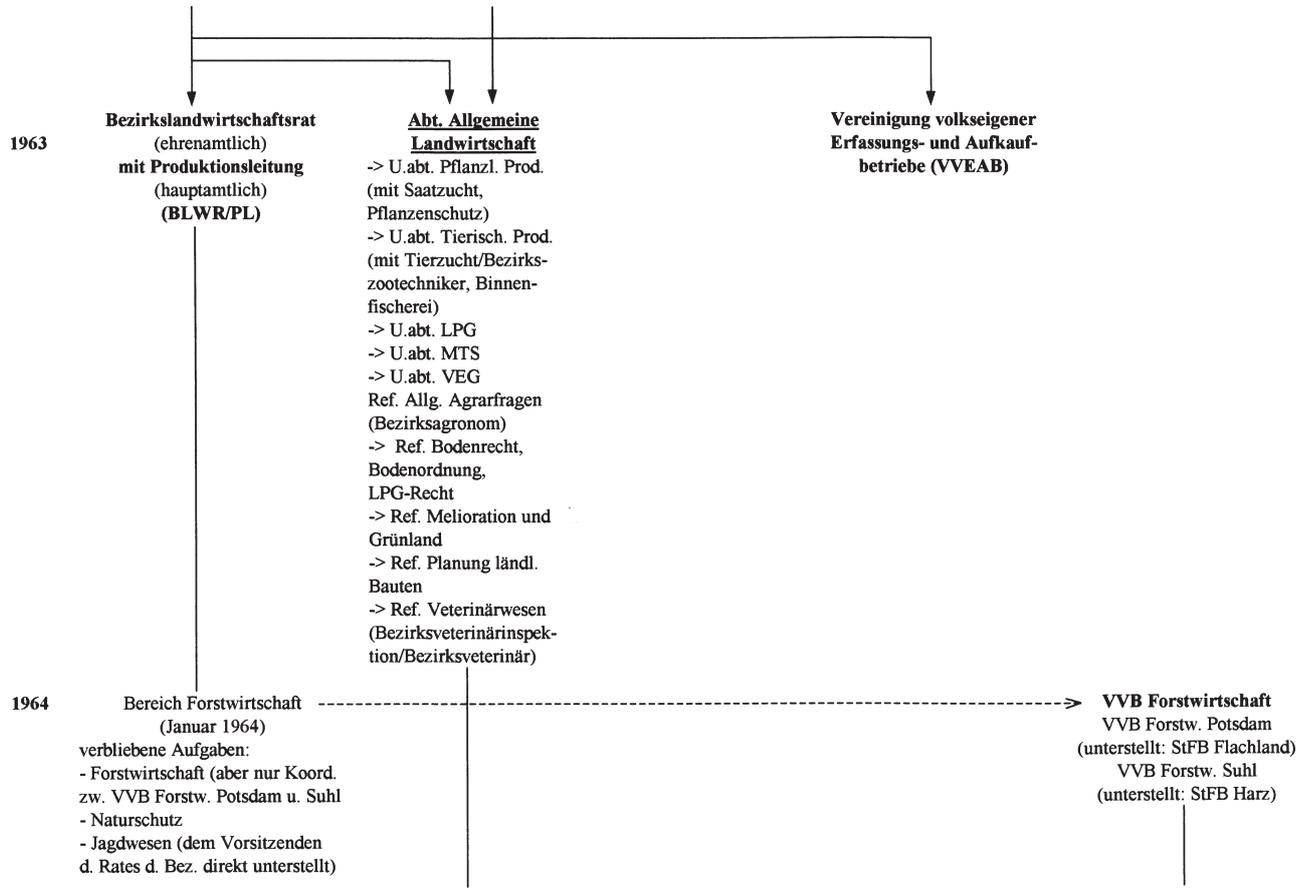
des Bezirkes Magdeburg“ im Landesarchiv Magdeburg -Landeshauptarchiv- kann die Entwicklung der Landwirtschaft und die Entfaltung der sozialistischen Produktionsmethoden in den landwirtschaftlichen Betrieben des Bezirkes Magdeburg nachvollzogen werden, ohne auf örtliche Besonderheiten eingehen zu können.

## Anmerkungen

- 1 Ab sofort nur noch verkürzt: Landesarchiv Magdeburg.
- 2 Mit diesem Gesetz wurde die Zusammenfassung der bestehenden Kreise zu neuen Territorialstrukturen, den Bezirken, festgelegt und damit indirekt die Auflösung der Länder beschlossen.
- 3 Mielke, Henning: Die Auflösung der Länder in der SBZ/DDR. Von der deutschen Selbstverwaltung zum sozialistisch-zentralistischen Einheitsstaat nach sowjetischem Modell 1945-1952. – Stuttgart: Franz Steiner, 1995, S. 85.
- 4 Derselbe S. 136.
- 5 Organisations- und Leitungsprinzip der SED und des DDR-Staates, konstituiert als gesamtgesellschaftliches Prinzip einer Hierarchie der Elemente des politischen Systems, an dessen Spitze die SED steht; innerhalb der SED bedeutete „demokratischer Zentralismus“: die Leitung der Partei von der Spitze aus und Wahl der leitenden Parteiorgane von unten nach oben (dabei lag aber das Vorschlagsrecht für die Kandidaten der neuen Leitung bei der übergeordneten Leitungsebene).
- 6 Der Einfluß und die Art der Einflußnahme der SED auf die Legislative und die Exekutive der DDR sind ein eigenes Thema und würden den Zeitrahmen des Vortrages sprengen.
- 7 Vgl. auch den Beitrag von Prof. Wille.
- 8 Vgl. Anlage I, Seite 1.
- 9 Landesarchiv Magdeburg – LHA –, Bestandsakte Rep. M 1, Ordnungsgruppe 4.6, Geschäftsverteilungsplan der Unterabteilung LPG von 1954.
- 10 Gesetzblatt der DDR 1963 Teil I, Nr. 1, S. 1-3.
- 11 Vgl. Anlage I, Seite 2.
- 12 Bezirksbauernkonferenzen des Bezirkes Magdeburg: 1. (23.03.1966), 2. (08.07.1968), 3. (03.04.1970).
- 13 Vgl. Anlage III.
- 14 Landesarchiv Magdeburg – LHA –, Rep. M 1 „BT/RdB Magd.“ Nr. 12998, S. 4.
- 15 Landesarchiv Magdeburg – LHA –, Rep. M 1 „BT/RdB Magd.“ Nr. 12998, S. 8.
- 16 Vgl. Anlage I, Seite 3.
- 17 Vgl. Anlage I, Seite 4.
- 18 1971 hatte der Bezirkstag Magdeburg letztmalig einen Rat für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft mit seiner Produktionsleitung bestätigt. Landesarchiv Magdeburg – LHA –, Rep. M 1 „BT/RdB Magd.“, Nr. 13033.
- 19 Vgl. Anlage I, Seite 3 und 4.
- 20 Gesetzblatt der DDR 1973 Teil I, Nr. 32, S. 326.
- 21 Sächs. Staatsarchiv Chemnitz „BT/RdB Karl-Marx-Stadt“, Nr. 9139, Beschlüßvorlage Nr. 72 des Rates des Bezirkes Karl-Marx-Stadt vom 24.03.1975, S. 3.
- 22 Gesetzblatt der DDR 1985 Teil I, Nr. 18, S. 226.

**Anlage I: Strukturschema Bereich Land- und Forstwirtschaft im Bezirk Magdeburg 1952-1990**







Sektor Tierproduktion  
Sektor Technik, Energiewirtschaft  
und Transport  
Sektor Bau u. Melioration  
Sektor Sozial. Betriebswirtschaft  
**Abt. Nahrungsgüterwirtschaft**  
Sachgeb. Verarbeitung pflanzl.  
Erzeugnisse  
Sachgeb. Verarbeitung tierischer  
Erzeugnisse

**Abt. Veterinärwesen** <----- (März 1983)

**Abt. Forstwirtschaft**

Sachgebiet Veterinärwesen / Bezirkstierarzt  
der Abt. Land- und Nahrungsgüterwirtschaft

1990

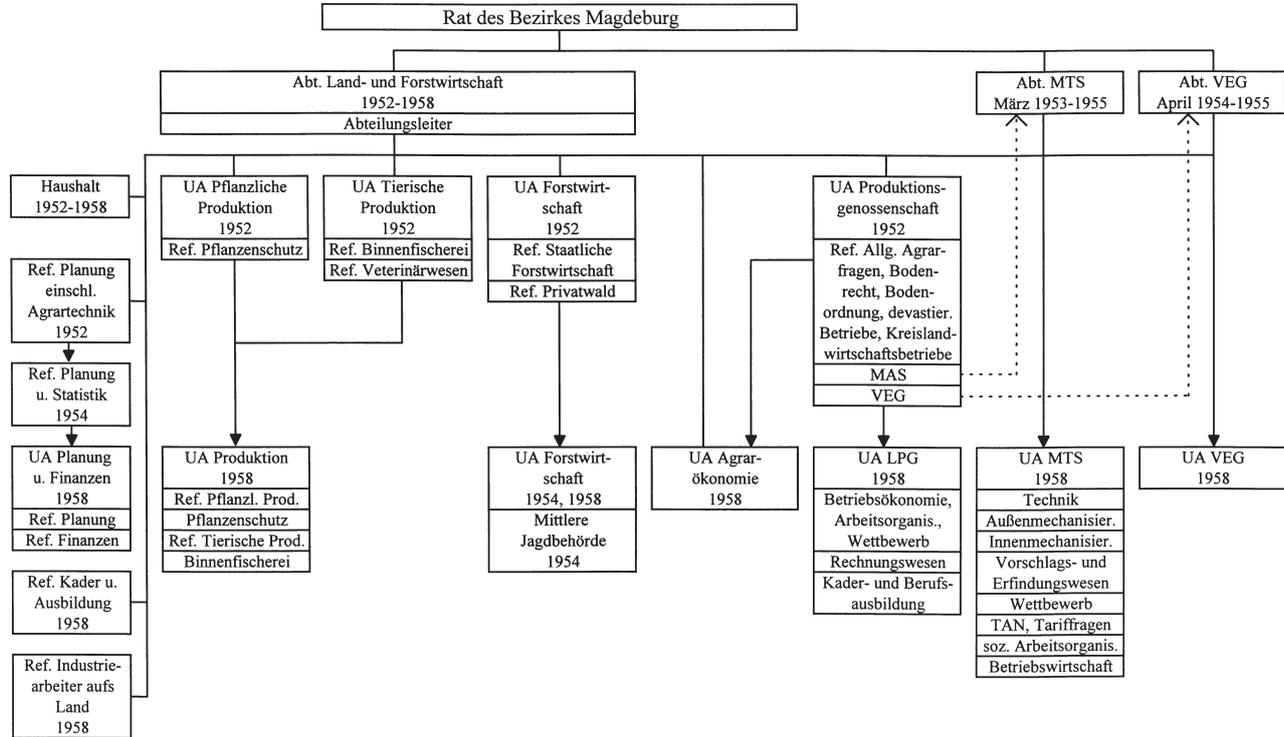
↓  
*Bezirksverwaltungsbehörde:*  
**Abt. Ernährung, Landwirtschaft  
und Forsten**

Anmerk.: unterstrichene Bezeichnung = Fachabteilung des Rates des Bezirkes

Pfeillinie = Strukturänderung

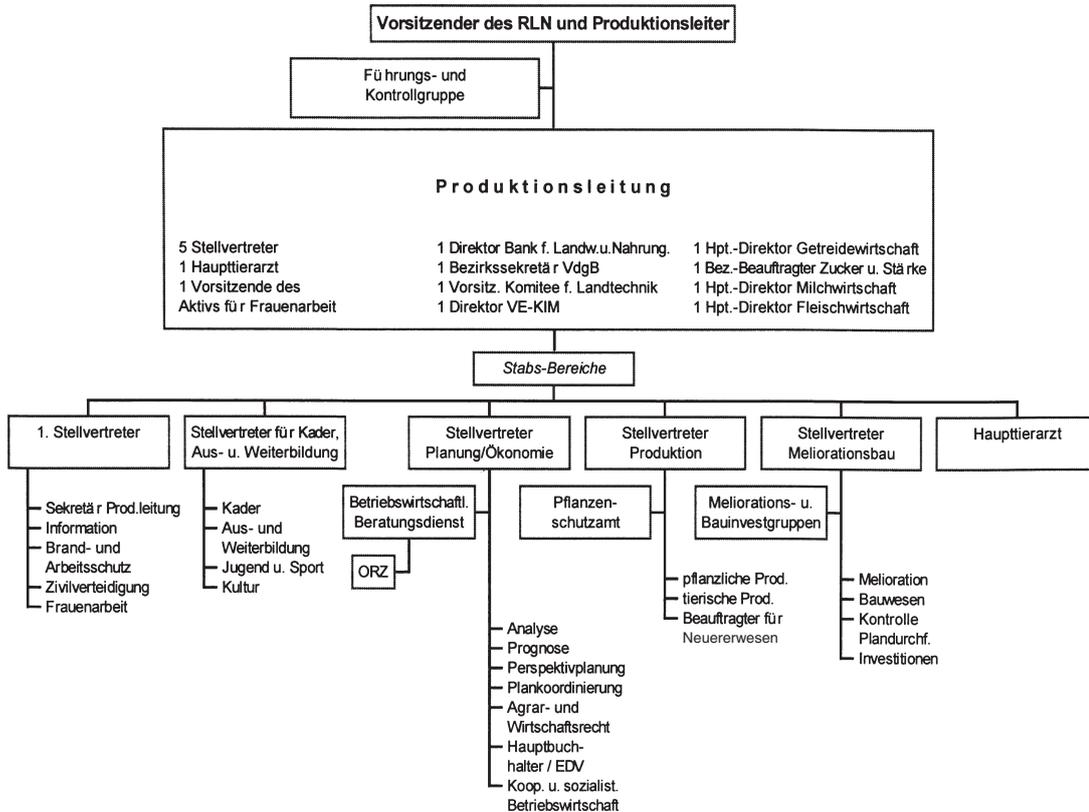
Strichlinie = Aufgabenverlagerung (Entwicklung wird nicht weiter verfolgt)

**Anlage II: Strukturentwicklung der Abteilung Land- u. Forstwirtschaft im Rat des Bezirkes Magdeburg 1952 bis 1958**



Quelle: Landesarchiv Magdeburg -LHA-, Bestandsakte Rep. M 1.

**Anlage III: Leitungsstruktur des Rates für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft (RLN)  
mit Produktionsleitung des Bezirkes Magdeburg 1969**



Quelle: Landesarchiv Magdeburg -LHA-, Rep. P 18, Nr. 44360

## **Gedanken zum Inhalt, zur Bewertung und Ordnung von Schriftgut Landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften**

*von Ingelore Buchholz*

Die Bildung von Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften oder auch Produktionsgenossenschaften des Handwerks ist eine DDR-typische Entwicklung, die bei der Darstellung der DDR-Geschichte unbedingt beachtet werden muß. Voraussetzung dafür ist eine entsprechende Überlieferung in den Archiven.

Im überwiegend agrarisch orientierten Mecklenburg wurden schon Anfang der sechziger Jahre Untersuchungen angestellt, um das bei den LPG'n selbst entstandene Schriftgut zu ermitteln und zu bewerten.

Dabei wurden folgende Dokumente als historisch wertvoll und damit als archivwürdig eingestuft. Die Gründungsunterlagen – bestehend aus dem Statut, dem Protokoll der Gründungsversammlung, den Unterlagen über den eingebrachten Boden, das Bodenbuch bzw. Flächennachweise, Nachweise über eingebrachtes Inventar und Mitgliederverzeichnisse.

Aus den Beschlüssen und Protokollen der Mitgliederversammlungen sind wichtige Hinweise über das genossenschaftliche Leben zu entnehmen, so z. B. über die Rechte und Pflichten der Mitglieder der Genossenschaften. Die Rechte und Pflichten widerspiegeln sich insbesondere in den Betriebs- und Arbeitsordnungen für den Vorstand, in der Pflegeordnung für die Technik, in der Brandschutz- sowie Stallordnung.

Wichtig sind Unterlagen, die etwas über den Wert der Arbeitseinheit aussagen sowie über die Verteilung des Gewinns. Darüber hinaus sind Dokumente, die Angaben zu Kooperationsbeziehungen oder auch zu zwischengenossenschaftlichen Einrichtungen enthalten, wichtig. Solche Einrichtungen waren z. B. Maschinenausleihstationen, dann später Maschinentraktorenstationen. Besonders aufschlußreich für die Darstellung der Geschichte einer LPG sind die Jahresabschlußberichte, deren Qualität allerdings sehr unterschiedlich sein kann sowie die jährlichen Rechenschaftsberichte vom Vorstand und der Revisionskommission, aber auch – soweit vorhanden – die von den Brigaden.

Die jährlichen Rechenschaftsberichte können Aussagen enthalten über:

- die materielle und finanzielle Planerfüllung,
- die Sicherung der Produktionsgrundlagen für die Steigerung der Erträge der Feld- und Viehwirtschaft,
- die Realisierung des Programms zur Steigerung der Bodenfruchtbarkeit,
- die Erfüllung des Wettbewerbsprogramms,
- die Anwendung des Prinzips der materiellen Interessiertheit,
- die Durchsetzung des Frauen- und Jugendförderungsplanes usw.

Die Protokolle der Jahreshauptversammlungen plus Rechenschaftsberichte ergänzen die Jahresabschlußberichte und bilden in ihrer Aussage eine Einheit. Hier wurden nicht nur die Produktionsergebnisse kommentiert, sondern die Ergebnisse und Probleme der innergenossenschaftlichen Arbeit dargestellt. Dadurch können die Entwicklung und das Leben in einer LPG nachvollzogen werden.

Das in den LPG'n entstandene Schriftgut variiert natürlich entsprechend des LPG-Typs. Bei einer LPG vom Typ I ist beispielsweise Schriftgut wichtig, aus dem die Entwicklung der genossenschaftlichen und individuellen Viehbestände und die Erfüllung des Planes der tierischen Produktion insgesamt sowie durch die einzelnen Mitglieder sichtbar wird. Die Abrechnungskarten mit den Mitgliedern, die angelegt wurden, um deren Rechte zu wahren, sind ebenfalls aufschlußreiche Unterlagen.

In einer LPG des Typs III sind besonders die Betriebsabrechnungsbögen bzw. betriebswirtschaftlichen Auswertungsbögen wertvoll. Sie wurden seit 1960 geführt und jährlich aufgestellt. Sie gaben Aufschluß über Erfolge und Mängel und hatten dadurch Einfluß auf die Veränderung sowie Verbesserung der Leitung der LPG.

Untersuchungen zum Wert von LPG-Schriftgut wurden bis in die achtziger Jahre fortgesetzt, insbesondere im ehemaligen Bezirk Leipzig. Die Untersuchenden kamen zu dem Ergebnis, daß sich die Formen und Methoden der Arbeit auf der Grundlage genossenschaftlichen Eigentums am besten aus den Dokumenten der LPG'n selbst ablesen läßt. Deshalb wurde der Sicherung dieser Dokumente große Aufmerksamkeit geschenkt.

Natürlich sind wesentliche Dokumente über LPG'n auch in anderen Dienststellen überliefert, z. B. bei den ehemaligen Räten der Kreise, beim Kreislandwirtschaftsrat, bei den Kreisstellen für Statistik, den Filialen der Bank für Land- und Nahrungsgüterwirtschaft. Die gestellte Frage, „ob man nicht überhaupt auf die Konzentrierung der Registraturen der sozialistischen Landwirtschaftsbetriebe in staatlichen Archiven verzichten kann, weil sich deren Tätigkeit durch die bisherige Verwaltungspraxis in vielfältiger und wohl ausreichender Weise in den Akten der staatlichen Leitungsorgane widerspiegelt“ wurde verneint. Bei einem Verzicht auf die LPG-Unterlagen würden in den staatlichen Registraturen gerade die so wichtigen Unterlagen über Mitgliederversammlungen und Vorstandssitzungen fehlen.

Im Jahr 1986 veröffentlichte die Staatliche Archivverwaltung der DDR ein „Archivgutverzeichnis für den Bereich der Produktionsgenossenschaften der sozialistischen Landwirtschaft (LPG, GPG, FPG)“. Es war ein Auszug aus dem „Archivgutverzeichnis für den Bereich Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft“. Darin wurden die Schriftgutpositionen festgelegt, die als Quellen für diesen Sektor in den Kreis- und Stadtarchiven zu sichern waren. Die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften waren in der „Rahmennomenklatur für die Kreis- und Stadtarchive“ in die Wertkategorie I eingestuft worden. Diese Einstufung sagte aber nichts aus über den Umfang des zu übernehmenden Archivgutes.

Es wäre kaum möglich gewesen, bei der Fülle der Genossenschaften – obgleich sich ihre Anzahl durch Konzentration bei gleichbleibender Fläche im Laufe der Zeit verringerte – von jeder das Archivgut zu übernehmen. Dem jeweiligen Kreis- oder Stadtarchiv blieb es deshalb überlassen, eine entsprechende Auswahl zu treffen und das Archivgut von drei bis vier Genossenschaften zu übernehmen. Bei dieser Auswahl mußten alle drei LPG-Typen berücksichtigt werden. Ebenso die, die von einem niedrigeren in einen höheren Typ übergegangen waren oder die, die die Entwicklung vom Typ I über Typ II bis zu Typ III gegangen waren. Ferner waren die Hauptproduktionsrichtungen wie Feldwirtschaft, Vieh-, Saatzucht bzw. Spezialkulturen zu berücksichtigen. Es sollten auch nicht nur LPG'n beachtet werden, die schon immer rentabel gearbeitet haben. Von Interesse waren auch die Genossenschaften, in denen sich überwiegend Neubauern oder Großbauern konzentrierten. Bei der Auswahl waren also die verschiedensten Kriterien zu beachten.

Die im bereits erwähnten Archivgutverzeichnis angeführten Archivgutpositionen stellten lediglich eine Mindestanforderung dar, die mit dem bereits in Mecklenburg ermittelten Archivgut im wesentlichen übereinstimmten.

Die Übernahme des LPG-Schriftgutes war aber nur mittels Vereinbarung möglich, da es sich in diesem Falle um genossenschaftliches Eigentum handelte. In den einzelnen Bezirken der damaligen DDR wurde recht unterschiedlich mit diesem Schriftgut umgegangen. Der ehemalige Rat des Bezirkes Leipzig gab schon 1979 eine „Sachthematische Übersicht Landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften in den Kreisarchiven des Bezirkes Leipzig“ heraus. Das Verzeichnis war als Manuskript gedruckt und hatte folgenden Inhalt:

- Verzeichnis der LPG-Bestände in den Kreisarchiven,
- Verzeichnis der ersten LPG-Gründungen nach Kreisen gegliedert, Grundlage dafür war das LPG-Register,
- Erste vollgenossenschaftliche Dörfer,
- Vollgenossenschaftliche Kreise,
- Verzeichnis der Sachgruppen,
- Sachthematische Übersicht.

Das Verzeichnis der Sachgruppen legte fest, nach welchen Gesichtspunkten ein LPG-Bestand gegliedert werden sollte. So war z. B. als eine Sachgruppe Entwicklung der LPG mit den Unterpunkten

- Gründung
- Statut
- Betriebsordnung
- Übergang zu Typ III
- Zusammenschluß



- 4.3. Bearbeitung
5. Bestandsanalyse
6. Bestand LPG „Neue Scholle“ Mockzig

Das Schriftgut der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften zählte nach der Verordnung über das staatliche Archivwesen vom 11. März 1976 zum staatlichen Archivfonds, wenn die Genossenschaften es dem zuständigen Endarchiv übergeben hatten. Es war damit unveräußerlich und sollte in den Archiven genau wie das Archivgut staatlicher Provenienz behandelt werden, so wie im ehemaligen Bezirk Leipzig geschehen.

Nach der politischen Wende in der DDR war das Problem der Übernahme von Schrift- bzw. Archivgut genossenschaftlicher Herkunft völlig offen. Die Meinungen bei den Beteiligten waren sehr unterschiedlich. Manche LPG'n, die sich auflösten, boten ihr Schriftgut dem jeweiligen Kreisarchiv an. Diese verwiesen auf das Treuhanddepot bzw. die DISOS. Einige LPG'n arbeiteten nach der Wende genossenschaftlich weiter, allerdings unter anderen Bedingungen. In diesem Falle war ein Nachfolger vorhanden, der das Schriftgut übernehmen konnte, aber in einigen Fällen nicht wollte. M.E. kämen für die DISOS lediglich die Lohn- und Gehaltsunterlagen in Frage. Also das Schriftgut, das sie von den Betrieben auch nur übernommen hat. Um aber die Geschichte auch dieses Teils der Entwicklung in der DDR schreiben zu können, ist die Sicherung des Archivgutes einiger Genossenschaften erforderlich. Denn wie bereits dargelegt, reicht die Überlieferung in den Kreislandwirtschaftsräten nicht aus. Da es sich bei den Genossenschaften meist nur um kleine Mengen von Schriftgut handelt, sollten die Archive im Interesse der Wissenschaft und im Einvernehmen mit der Genossenschaft nach dem dargelegten Auswahlprinzip Schriftgut übernehmen, soweit es noch angeboten wird.

### **Literaturhinweise**

- Müller, H.H.: Landwirtschaftliche Betriebe, in: Jb. für Wirtschaftsgeschichte 1964, Teil II/III, S. 486-504
- Koppelow, Ingrid: Zur Schriftgutverwaltung im Bereich der sozialistischen Landwirtschaft, in: Archivmitteilungen, XIV. Jg. 1964, S. 135-139
- Koppelow, Ingrid: Zur Wertermittlung des Schriftgutes der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften, in: Archivmitteilungen, XVI. Jg. 1966, Heft 4, S. 135ff
- Kuntsche, S.: Registraturbildnerbewertung und Archivgutverzeichnis für den Bereich Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft, in: Archivmitteilungen XXVII. Jg., 1977, Heft 1, S. 33
- Lehmann, D.; Schilder, J.: Zur Sicherung und Erschließung des Archivgutes der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften in den Kreisarchiven des Bezirkes Leipzig, in: Archivmitteilungen, XXX. Jg. 1980, Heft 5, S. 191/192

Verordnung über das staatliche Archivwesen vom 11.3.1976, § 3, Gbl. der DDR, Teil I, Nr. 10, S. 165ff

Sachthematische Übersicht Landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften in den Kreisarchiven des Bezirkes Leipzig, hrsg. Rat des Bezirkes Leipzig, Abt. Innere Angelegenheiten, Sektor Archivwesen, als Manuskript gedruckt 1979 (Nur für den Dienstgebrauch)

Archivgutverzeichnis für den Bereich der Produktionsgenossenschaften der sozialistischen Landwirtschaft (LPG, GPG, FPG) – Auszug aus dem Archivgutverzeichnis für den Bereich Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft zur Benutzung in den Kreis- und Stadtarchiven (Nur für den Dienstgebrauch), Potsdam 1986

## **Die kommunale Verwaltungsstrukturreform der 90er Jahre – neue Anforderungen an Archive**

*von Katharina Tiemann*

### **Einleitung**

Die zahlreichen Reformbestrebungen in den Kommunalverwaltungen sind nunmehr seit Jahren ein Dauerthema, was sich auch im Fortbildungsangebot widerspiegelt. Es besteht immer noch ein hoher Informationsbedarf, aber, darüber hinaus, vor allem auch ein starkes Interesse an Erfahrungsaustausch. Deshalb möchte ich Sie an dieser Stelle bereits zu angeregten Diskussionen im Anschluß an die Beiträge einladen.

Die Umstrukturierungen verlaufen sehr unterschiedlich. Einige wenige, zumeist größere Städte haben dabei, bewußt oder unbewußt, eine Vorreiterrolle eingenommen. Ihre Erfahrungen werden von anderen Kommunen kritisch verfolgt und zum Teil modifiziert übernommen.

Auch die Titulierungen sind unterschiedlich. Man liest von „Neuer Steuerung“ oder „Verwaltung 2000“ oder ähnlichen Begriffen, aber ungeachtet dessen, die wesentlichen Elemente der Strukturreform unterscheiden sich nicht.

Im Zuge der Verwaltungsreform sind besonders auch die Archive in die Pflicht genommen. Wie die anderen Ämter auch, müssen sie die Reformen im Rahmen der eigenen Dienststellenverwaltung realisieren. Vor allem aber sehen sich die Archivarinnen und Archivare neuen Anforderungen gegenübergestellt. Die herkömmliche Verwaltungsstruktur wird zunehmend in Frage gestellt, neue Betriebsformen werden gesucht, seien sie nun öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur, um nur ein Beispiel zu nennen. Das bedeutet für die Archive: Überlieferungssicherung scheint schwieriger denn je.

Vor diesem Hintergrund werde ich zunächst Ziele und Grundzüge der Verwaltungsreform darstellen. Ich bitte um Nachsicht, wenn ich mich bei der reinen Faktendarstellung des derzeit gültigen Fachvokabulars bediene, auch wenn ich mir bei anderen Veranstaltungen zeitweilig den Zorn einiger Kolleginnen und Kollegen zugezogen habe, die, denke ich, ihre eigenen Erfahrungen mit der Neuen Steuerung gemacht haben und manche Begrifflichkeiten mittlerweile eher als Reizworte verstehen.

Bei meiner Darstellung werde ich mich weitgehend auf Erfahrungen innerhalb der Stadtverwaltung Dortmund stützen. Während meiner Tätigkeit im Stadtarchiv Dortmund von 1992 bis zu meinem Wechsel zum Westfälischen Archivamt nach Münster Mitte des vergangenen Jahres, habe ich den Prozeß der Verwaltungsumstrukturierung zum Teil intensiv mit begleitet, u.a. als Vertreterin des Archivs in der Fachkonferenz „Neue Steuerung“ des zuständigen Dezernates.

Der zweite Teil beschäftigt sich mit den Anforderungen an die Archive, die sich aus den Strukturveränderungen ableiten lassen.

## Ziele und Grundzüge der Verwaltungsreform

### *Die Ausgangssituation*

Die Reform der öffentlichen Verwaltung wird in der Bundesrepublik bereits seit den 80er Jahren diskutiert. Wachsender finanzieller Druck und komplexere Aufgaben vor dem Hintergrund sich kontinuierlich wandelnder Gesellschaftsstrukturen ließen deutlich werden, daß das bisher bürokratisch-hierarchische Verwaltungssystem den neuen Anforderungen längerfristig nicht mehr gewachsen sein würde.

Erste Impulse kamen u.a. aus den Niederlanden. Das Stichwort „Tilburger Modell“ wird vielen unter Ihnen sicherlich bekannt sein. Es herrschte geradezu eine euphorische Stimmung. Kolleginnen und Kollegen aus Tilburg waren gern gesehene Gäste in den Kommunen. Die Lösung der umfassenden Strukturprobleme schien plötzlich mit unkonventionellen, verwaltungsunüblichen Mitteln möglich zu sein, allerdings, Erfahrungen hatte Tilburg auch noch nicht vorweisen können, so daß die Mehrzahl der Kommunen sich zunächst weiterhin abwartend verhielt.

Dies änderte sich erst wieder 1990 mit dem Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) zum Thema Verwaltungsmodernisierung.

In Dortmund, wie in vielen anderen Kommunen auch, wurde zunächst eine flächendeckende Aufgabenkritik durchgeführt, die allerdings eindeutig vom Sparzwang bestimmt war. Aufgaben mußten mit ihren Auftragsgrundlagen dezidiert beschrieben werden – wichtig war hierbei der Aspekt „gesetzliche Pflichtaufgabe“ oder „freiwillige Aufgabe“ –, Handlungsspielräume im Sinne von Einsparmöglichkeiten sollten aufgezeigt werden. Allerdings ist dieses Projekt, das eigentlich kontinuierlich fortgeschrieben werden sollte, nicht weiter verfolgt worden. Die Stadtverantwortlichen hatten sich wohl eine höhere Einsparquote erhofft, und so kam man in den Städten nicht umhin, umfassendere Maßnahmen einzuleiten. An die Stelle der Aufgabenkritik trat, sicherlich darauf aufbauend, das Modell der „Neuen Steuerung“.

### *Ziele*

Die prekäre finanzielle Situation der meisten Kommunen war in erster Linie Anlaß dafür, den Prozeß der Modernisierung zu beschleunigen, wobei die Verantwortlichen nicht müde wurden zu betonen, daß die Haushaltskonsolidierung nicht das alleinige Ziel der Reform sei. Vielmehr gehe es um eine grundlegende Veränderung von Verwaltung hin zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen. Das erfordert u. a.:

Die ursprünglich streng hierarchisch aufgebaute Verwaltung soll sich sowohl kunden- als auch mitarbeiterorientierter darstellen, Eigenverantwortung soll auf unterste Ebenen verlagert werden. Verwaltungshandeln ist zunehmend nach betriebswirtschaftlichen Kriterien auszurichten, um eine möglichst kostengünstige Aufgabenerledigung zu gewährleisten.

Bevor ich nun die einzelnen Elemente der Neuen Steuerung vorstelle, lassen Sie mich kurz etwas sagen zur organisatorischen Einbindung des Projektes Neue Steuerung in der Dortmunder Verwaltung, so daß Sie den Stellenwert der Reformbestrebungen ermessen können. Ein Stab von etwa 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die sich, untergliedert in verschiedene Teilprojekte, ausschließlich mit der Neuen Steuerung befassen, war zunächst dem Oberstadtdirektor angegliedert. Nachdem nach Einschätzung einiger Verantwortlicher das Projekt nicht zielorientiert genug vorangetrieben wurde, wurde die Neue Steuerung dem Kämmerer zugeordnet. Von Anfang an waren zahlreiche Unternehmensberatungen beteiligt.

## **Elemente der Neuen Steuerung**

### *Produkte*

Die Verwaltung erbringt eine Vielzahl von Leistungen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Diese Leistungen sind der Output. Die Summe aller Leistungen sind die Produkte. Sie sind in Verbindung mit der Kosten- und Leistungsrechnung und anderen Elementen der Neuen Steuerung die strategischen Einheiten, mit denen die Verwaltung gesteuert werden kann. Ein Produktkatalog stellt alle Leistungen der Verwaltung dar. Im einzelnen wird festgehalten, welche Leistungen die Verwaltung quantitativ, qualitativ und kostenmäßig erbringt. Für den Rat der Stadt, dessen Aufgabe es ist, die Sach- und Finanzziele zu definieren und zu kontrollieren, bietet diese outputorientierte Dokumentation mehr Transparenz gegenüber dem bislang rein inputorientierten Haushaltsplan der Kommunen.

### *Kosten- und Leistungsrechnung*

Das bisherige kameralistische System liefert keine Informationen über die tatsächlichen Kosten der erbrachten Leistungen, sondern bildet lediglich Einnahmen und Ausgaben ab. Die Kosten können jedoch die Ausgaben um ein Vielfaches übersteigen.

Die Kosten- und Leistungsrechnung setzt sich daher zum Ziel, alle in einer Periode anfallenden Kosten zu erfassen und sie in Zusammenhang mit den ebenfalls ermittelten Leistungen zu bringen. Sie gilt daher als wesentlicher Bestandteil der künftigen Haushalts- und Finanzsteuerung. Die Kosten- und Leistungsrechnung wird flächendeckend in der Verwaltung eingeführt und in Eigenverantwortung der Fachbereiche durchgeführt. Bei der Kosten- und Leistungsrechnung wird unterschieden zwischen

- der Kostenartenrechnung,
- der Kostenstellenrechnung und
- der Kostenträgerrechnung.

Die *Kostenartenrechnung* ist die Grundlage, auf der alle weiteren Schritte aufbauen. Hier geht es darum, genau zu ermitteln, *welche* Kosten angefallen sind, etwa Sach- oder Personalkosten, Betriebsmittelkosten oder Kosten, die entstehen, weil eine Leistung von Dritten erbracht wurde.

Die *Kostenstellenrechnung* baut auf der Kostenartenrechnung auf und ordnet die spezifizierten Kosten dem kostenverursachenden Teilbereich einer Einheit zu. Die Kostenstellenrechnung beantwortet demnach die Frage, *wo* Kosten entstanden sind.

*Wofür* Kosten angefallen sind, beantwortet die Kostenträgerrechnung, d. h. die genauen Kosten werden den Produkten (Kostenträger) zugeordnet. Sie ermöglicht die outputorientierte Steuerung.

### *Dezentralisierung*

Die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung ist ein Hauptelement der Neuen Steuerung. Die Umstellung hierauf führt zu organisatorischen Veränderungen von Verwaltungsabläufen und Strukturen. Aufgaben, die klassischerweise von den Querschnittsämtern erledigt werden, gehen zum Teil in die Zuständigkeit der Fachbereiche. Ihnen wird sowohl die Verantwortung für die Art und Weise der vereinbarten Produkterstellung wie auch die zweckmäßige Verwendung der zugewiesenen Ressourcen übertragen. Damit tragen die Fachbereiche im Rahmen der vereinbarten Kontrakte und Budgets die eindeutige und vollständige Ergebnisverantwortung.

Allerdings, nicht alle Aufgaben werden dezentralisiert. In Dortmund wurde daher u. a. der Grad der Dezentralisierung in einem Handbuch festgehalten. Sie können sich sicherlich vorstellen, daß ein Amt wie etwa das Hauptamt sich nie wegrationalisieren würde. Andererseits macht es z. B. im Bereich der Beschaffung keinen Sinn, konsequent zu dezentralisieren, gingen doch auf diese Weise wertvolle Konditionen verloren, wenn jeder Fachbereich einzeln als Nachfrager auftreten würde.

An dieser Stelle sollte nicht unerwähnt bleiben, daß den Ämtern i. d. R. kein zusätzliches Personal für das erweiterte Aufgabenspektrum zur Verfügung gestellt wird. Hier hat der Sparzwang oberste Priorität.

### *Controlling*

Controlling dient im neuen Steuerungssystem als Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrument zur Führungsunterstützung auf allen hierarchischen Ebenen. Es umfaßt die Unterstützung bei der Zielbildung als auch die zeitnahe Überwachung und Anpassung der Zielrealisierung. Ein EDV-gestütztes Berichtswesen, das zeitnah und adressatenbezogen steuerungsrelevante Informationen liefert, ist eines der wichtigsten Arbeitsmittel und dient vor allem auch der Zielerreichungskontrolle.

### *Kontraktmanagement*

Das Kontraktmanagement hat das Ziel, die inputorientierte Denkweise innerhalb der Verwaltung zugunsten einer leistungs(output-)orientierten Denkweise abzubauen. Vereinbarungen auf der Grundlage des Produktkataloges können zwischen verschiedenen Verhandlungspartnern abgeschlossen werden:

Eine Vereinbarung zwischen Rat und Verwaltung etwa im Rahmen von Haushaltsplänen oder auch als Einzelfallentscheidung wird als *politischer Kontrakt* bezeichnet.

Der *Verwaltungskontrakt* wird zwischen der Verwaltungsführung und dezentralen Bereichen auf der Grundlage von Budgetvorgaben für definierte Produkte abgeschlossen.

Der *Service-Kontrakt* kann eine Vereinbarung zwischen dienstleistenden Fachbereichen und dezentralen Fachbereichen sein, sofern sie eine Leistung in Anspruch nehmen, aber auch zwischen dezentralen Fachbereichen untereinander, sofern sie gegenseitig Leistungen austauschen.

Auch hier ist das Ziel mehr Transparenz, klare Leistungsangebote und letztlich auch Kostenbewußtsein, wenn gegenseitig ausgetauschte Leistungen verrechnet werden.

### *Personalmanagement*

Mit der Einführung einer outputorientierten Steuerung innerhalb einer Verwaltung werden von den Beschäftigten Qualifikationen verlangt, die bisher nicht relevant waren. Mit der Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen etwa entstehen neue Anforderungen an Personalplanung und Personalführung. Die Personalführung bekommt dabei einen völlig neuen Stellenwert. In Zeiten knapper Kassen gilt es, mit weniger Personal auszukommen. Die Aufgaben können jedoch nur dann mit Erfolg bewältigt werden, wenn die Beschäftigten entsprechend motiviert und leistungsbereit sind. Zum neuen Personalführungskonzept zählen u. a. die Einführung eines Leistungsanreizsystems, die Neuordnung des Beurteilungswesens, die Abflachung von Hierarchien (damit mehr eigenverantwortliches Handeln), die Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Beschäftigtem und Vorgesetztem etwa im Rahmen eines regelmäßigen Grundsatzgespräches (Stichwort: strukturiertes Mitarbeitergespräch). Die Schulung von Führungskräften nimmt dabei einen großen Stellenwert ein.

Auch fachliche und fachübergreifende Fortbildungen sind vor dem Hintergrund der an Komplexität zunehmenden Aufgaben dringend notwendig, um die Arbeitsqualität sicherzustellen. Dies ist umso wichtiger, als im Zuge von weit verbreiteten Einstellungsstops in Verwaltungen keine Spezialisten mehr „eingekauft“ werden können, demnach das vorhandene Personal entsprechend qualifiziert werden muß.

Je nachdem, wann die Verwaltungen damit begannen, eine Verwaltungsstrukturreform einzuleiten und welche Priorität dem Projekt beigemessen wurde, ist die Reform zum Teil schon sehr weit fortgeschritten. In Dortmund z. B. sind im 5. Jahr der Neuen Steuerung die

gerade vorgestellten Elemente flächendeckend eingeführt. Der neue Schwerpunkt liegt nunmehr in der Qualitätssicherung sowie in der Unterstützung der Fachbereiche bei der optimalen Umsetzung der neuen Strukturen.

### **Anforderungen an die Archive**

Im vorangegangenen Teil habe ich wesentliche Elemente der Neuen Steuerung beschrieben, neue Arbeitsinstrumentarien vorgestellt, die das Verwaltungshandeln insgesamt transparenter und der Tätigkeit in einem Wirtschaftsunternehmen vergleichbarer machen sollen. Noch nicht erwähnt habe ich die Strukturveränderungen grundsätzlicher Natur, die den Verwaltungsapparat in seinem Bestand verändern, etwa durch die Schaffung öffentlich-rechtlicher (z.B. der städtische Eigenbetrieb) oder privatrechtlicher Betriebsformen (die GmbH oder die AG).

Welche Auswirkungen hat die Strukturreform in den kommunalen Verwaltungen nun auf die Stadtarchive?

In meinen Vorbemerkungen deutete ich bereits an – die Überlieferungssicherung für die Archive ist komplizierter denn je. Zumindest in der Umgestaltungsphase – ein Prozeß, der sich über Jahre erstreckt und bei dem selbst die Verantwortlichen nicht immer genau wissen, wohin der Weg führt – scheint mir die größte Schwierigkeit zu sein, kontinuierlich mit Informationen über den Ämter- und Aufgabenbestand versorgt zu werden. Dies betrifft die Archive unmittelbar dann, wenn Ämter aufgelöst oder zusammengelegt werden, das ganze dann etwa noch verbunden mit einem Umzug. Langfristig gesehen, im Hinblick auf spätere Bewertungsentscheidungen, wird nur noch sehr schwer nachvollziehbar sein, wie sich der Aufgabenbestand geändert hat – sind Aufgaben weggefallen oder sind sie verlagert worden im Zuge der Dezentralisierung, wie ist die Abgrenzung? Gerade in dieser Phase ist es für das Archiv wichtig, an Informationszirkeln beteiligt zu sein, den Zeitplan zu kennen. Viele Kolleginnen und Kollegen neigen aus Frust zu Rückzug, was jedoch eher negative Folgen haben wird. Lassen Sie sich als Archiv eventuell in einen Verteiler aufnehmen, über den Sie die neuesten Informationen bekommen. Verlangen Sie von den Ämtern, die bereits umstrukturiert wurden, frühzeitig den Produktplan. Er enthält wichtige Informationen über die Aufgaben und Leistungen. Für die spätere Bewertungsentscheidung kommen demnach neue Hilfsmittel hinzu, die an die Archive abgegeben werden bzw. die sich die Archive beschaffen sollten.

Mit der Verwaltungsreform wird auch das Ziel verfolgt, einen erheblichen Kostenfaktor, das Personal, unter Ausnutzung der natürlichen Fluktuation, wie es im Amtsdeutsch heißt, zu reduzieren. In vielen Verwaltungen besteht für freiwerdende Stellen mittlerweile ein Einstellungsstopp, d. h. freiwerdende Stellen können i. d. R. nur über den verwaltungsinternen Stellenmarkt besetzt werden. Dieser ist reichlich bestückt, da durch Umstrukturierungen wie etwa die Dezentralisierung Personal freigesetzt wird und anderweitig eingesetzt werden muß. So kommt es derzeit in den Verwaltungen häufig zu Personalverschie-

bungen, die für die Archive zur Folge haben können, daß feste Ansprechpartner in den einzelnen Ämtern verloren gehen, ohne daß die Archive davon Kenntnis haben.

Ein weiterer Aspekt, der Archive zum Umdenken veranlaßt, ist die verstärkte Einführung neuer Arbeitsmethoden bzw. -instrumentarien. Die Zunahme von Teamarbeit in unterschiedlicher Ausprägung wird die Struktur des schriftlichen Niederschlages nicht unbeeinflußt lassen. Aktenordnungen und Aktenpläne etwa werden der jüngeren Generation bald kein Begriff mehr sein. Die Verbreitung der modernen Bürokommunikationssysteme wirkt sich auch nicht positiv auf eine strukturierte Aktenüberlieferung aus.

Als Dienststellen werden die Archive genauso von der Neuen Steuerung „heimgesucht“ wie die übrigen Ämter auch. Auch sie müssen etwa ihre Tätigkeiten als Produkte formulieren. Hierin kann allerdings auch eine Chance gesehen werden, die Aufgaben des Stadtarchivs innerhalb der Verwaltung transparenter zu machen. Auch hierbei gilt wieder: Je eher das Archiv sich kritisch an dem Prozeß beteiligt, umso größere Gestaltungsspielräume sind vorhanden. Bezogen auf die Produkte werden mit Musterproduktbeschreibungen auch Hilfestellungen angeboten.

Bislang hat sich gezeigt, daß das Projekt sehr stark quantitâtsbezogen ist, was besonders bei der Formulierung von Kennzahlen deutlich wird (Bewertung von Akten in lfd. m., Erschließung von Akten in lfd. m. etc.). Hier werden die Archive immer wieder aufzeigen müssen, daß sie keine gleichförmige Arbeit leisten, die über weite Strecken normierbar ist. Die Zahlen, die Archive im Vergleich etwa zu Bibliotheken bieten können, sind in keiner Weise beeindruckend. Diese Vergleiche mit anderen Kulturinstitutionen sind nicht sinnvoll, werden jedoch gerne von Politikern herangezogen.

### **Fazit**

Ich habe versucht, neue Anforderungen an Archive im Zuge der Verwaltungsstrukturreform aufzuzeigen. Manches mag spekulativ klingen, letztlich ist der Umstrukturierungsprozeß aber auch noch nicht abgeschlossen. Es deutet sich jedoch an, daß Archive mehr denn je aktiv werden müssen und sich nicht mehr nur auf gesetzliche Regelungen zurückziehen können. In Zeiten knapper Mittel wird ALLES in Frage gestellt, auch die Existenz von Archiven.

## **Ziele der Verwaltungsreform**

*Verwaltung als modernes Dienstleistungsunternehmen:*

- betriebswirtschaftlich orientiert (finanzielle Entlastung)
- Abbau von Hierarchien, mehr Eigenverantwortung (mitarbeiterorientiert)
- Neubestimmung des Verhältnisses Politik – Verwaltung
- ▣▶ letztlich höhere Effektivität mit geringerem Ressourceneinsatz bei mehr Bürgernähe

*Elemente der Neuen Steuerung*

- Produkte
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Dezentralisierung
- Controlling
- Kontraktmanagement
- Personalmanagement

## **Die Budgetierung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells**

*von Steffi Maerz*

Budgetierung ist ein Begriff, der seit einigen Jahren durch unsere Verwaltungen „geistert“ und immer wieder Gegenstand in Beratungen und Vorträgen ist. Liest man in der einschlägigen Literatur nach, findet man verschiedene Definitionen dieses Begriffes, je nach Autor mehr oder weniger verständlich und so bleibt in der Regel die Frage offen:

### **Budgetierung – was ist das?**

Eine Antwort könnte lauten: Budgetierung ist ein Baustein des Neuen Steuerungsmodells und schon tut sich die nächste Frage auf:

### **Neues Steuerungsmodell – was ist das?**

Zum Verständnis der folgenden Erläuterungen sei ein Exkurs in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre erlaubt. In der Literatur der Betriebswirtschaftslehre werden immer wieder Beschreibungen von Geschehnisabläufen und Zusammenhängen dargestellt in der Absicht, theoretische Verfahrensregeln aufzustellen, um bestimmte Ziele zu erreichen. Diese Beschreibungen werden als Theorieansätze bezeichnet.

Drei Beispiele, stark vereinfacht dargestellt: Erich Gutenberg, ein führender Betriebswissenschaftler unseres Jahrhunderts beschrieb, daß das Ziel eines Wirtschaftsbetriebes – die Gewinnmaximierung – nur erreicht werden kann, wenn die betrieblichen Produktionsfaktoren (ausführende Arbeit, Betriebsmittel und Werkstoffe) ständig in einem effektiven und effizienten Verhältnis zueinander eingesetzt werden.

Ein anderer Theorieansatz stellt die Sicherung von Arbeitsplätzen sowie die optimale Gestaltung der Arbeit in den Mittelpunkt; die Gewinnmaximierung wird diesem Ziel untergeordnet.

Max Weber (1864-1920) entwickelte den Bürokratieansatz, um die „in einem modernen Staat erforderliche Massenverwaltung“ zu organisieren. Er beinhaltet u. a. die Amtshierarchie und die Reglementierung der Aufgabenerfüllung in den Verwaltungen. In unseren Verwaltungen wird dieses bis heute mit Perfektion betrieben. Die Auswirkungen sind bekannt. Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltungsarbeit nehmen eine untergeordnete Rolle ein.

Das Neue Steuerungsmodell ist ebenfalls ein Theorieansatz, wenn auch ein relativ junger. Hier wird als Ziel eine Effektivitätssteigerung der Verwaltung im Interesse der Bürger sowie eine größere Mitarbeiterzufriedenheit definiert. Dieses Ziel soll erreicht werden durch eine Verbesserung des dispositiven Faktors, Leitung, Planung, Organisation und Kontrolle, kurz gesagt durch eine Verbesserung des Verwaltungsmanagements; die vorhandenen Mittel (die immer knapper werden) sollen wirtschaftlich eingesetzt und die Qualität unserer Verwaltungen soll verbessert werden. Daraus ergibt sich übrigens, daß das Neue Steuerungsmodell nicht eingeführt werden kann; das NStM wird angewendet.

Dieses immense Vorhaben ist natürlich nicht von heute auf morgen zu bewältigen, sondern in einem länger andauernden Prozeß, der schlichtweg als „Verwaltungsreform“ bezeichnet wird. Das Neue Steuerungsmodell findet Anwendung, in dem man sich sogenannter Bausteine bedient. (nach KGSt)

### *1. Baustein: Jede Verwaltung muß sich ein Leitbild schaffen.*

Jeder, der mit Verwaltung zu tun hat, weiß, dass hier Aufgaben erfüllt werden, die vom Gesetzgeber bzw. von den eigenen Gremien zugewiesen werden. Das war so, ist so und wird so sein?

Welchen Stellenwert soll unsere Verwaltung in 10, 15 oder 20 Jahren haben? Immerhin leben die Beamten, Angestellten und Arbeiter der öffentlichen Verwaltung von Steuergeldern. Und das nicht mal schlecht, im Vergleich zu anderen Branchen. Soll die Verwaltung in Zukunft Aufgabenbearbeiter für Staat und Kommune sein oder soll die Verwaltung für den Bürger die Leistungen erbringen, die der Bürger erbracht haben möchte? Einerseits spricht man von Lean Management (schlanke Verwaltung, d. h. wenige Mitarbeiter, aber auch wenige Aufgaben), andererseits von einem Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung, bei dem das Produkt, also die angebotene Leistung, für den Bürger im Vordergrund steht. Ja, was denn nun? Kann eine Kommunalverwaltung überhaupt ein Dienstleistungsunternehmen sein? Wenn man diese Forderung realistisch betrachtet, muß man feststellen: „nein“! Warum nicht? Ein Dienstleistungsunternehmen zeichnet sich durch die duale Beziehung zwischen Anbieter und Kunden aus. Der Kunde hat die Möglichkeit, frei und ohne Zwang zu entscheiden, ob er eine bestimmte Leistung in Anspruch nimmt, wo er eine bestimmte Leistung in Anspruch nimmt, welche Qualität er geboten bekommen möchte, welchen Preis er dafür zahlt. Der Anbieter muß sich auf den Kunden einstellen, denn er unterliegt dem Wettbewerb. Er kann (bzw. muß) seine Preise dem Markt anpassen, er kann sich auf eine bestimmte Zielgruppe orientieren, er kann werben, für sein Produkt, für seinen Betrieb u. v. m. Der Bürger kann sich nicht aussuchen, welche Kommunalverwaltung er in Anspruch nimmt. Er kann über Preise nicht verhandeln. Es gibt Zuständigkeiten zu beachten, örtliche, sachliche, funktionelle, und wie oft hört der Bürger von Verwaltungsmitarbeitern: „Dafür bin ich nicht zuständig“.

Die Verwaltung dagegen kann auch nicht aus ihrer Haut, denn sie hat den Vorgaben des Gesetzgebers zu folgen und sie auszuführen; sie darf, wenn Art und Umfang einer Vergünstigung vorgegeben sind, keine weiteren Vergünstigungen gewähren. Darüber wachen die Aufsichtsbehörden und daraus ergibt sich keine duale Beziehung zwischen Verwaltung und Bürger, sondern eine Viererkonstellation, bei der die Verwaltung als ausführende Stelle und damit Kontaktperson für den Bürger das „kleinste Rädchen im Getriebe“ ist.

*Fazit:* Die Verwaltung muß nicht nur über ein Leitbild nachdenken; in erster Linie müssen diejenigen, die seit über 40 Jahren eine Verwaltungsreform fordern (die Politiker) die Grundlagen dafür schaffen, daß neue Leitbilder auch in der Praxis zum Tragen kommen können.

### *2. Baustein: Kontraktmanagement (Zielvereinbarung)*

Wenn in einer Verwaltung nicht gerade irgendwelche Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen das Verwaltungshandeln vorschreiben, gibt es mit Sicherheit Dienstanweisungen, die alles das, was noch nicht geregelt ist, regeln. Und wenn das auch noch nicht reicht, gibt es noch eine amtsinterne Anweisung. Alles wird reglementiert, Selbständigkeit und Kreativität ist nicht gefragt. Das führt dann i. d. R. zur sogenannten inneren Kündigung und zum bekannten Vorwurf: „Die Behörden arbeiten stur nach Gesetz; der Bürger interessiert nicht“. Bei der Steuerung der Verwaltung über Zielvereinbarung werden zwischen Politik und Verwaltungsleitung mit den einzelnen Ämtern oder Fachbereichen Leistungsziele und dementsprechend Finanzziele vereinbart. Die vereinbarten Ziele sollen schnell, kostengünstig und in hoher Qualität erreicht werden. Der Weg der Zielerreichung wird nicht vorgeschrieben, sondern durch die Bereiche selbst bestimmt.

### *3. Baustein: Produktgestaltung*

Auf der Grundlage der festgelegten Leistungs- und Finanzziele werden Produkte erstellt und mit ihren Erstellungskosten bewertet. Immer wieder hört man, eine Verwaltung gehöre zum sogenannten nichtproduktiven Bereich; die Arbeit einer Verwaltung kann also nicht in DM bewertet werden. Jeder Wirtschaftsbetrieb hat eine Verwaltung. Dort kann die Verwaltungstätigkeit sehr wohl bewertet werden. Und wird auch bewertet. Und wenn wir als Kunden ein Produkt kaufen, eine Leistung in Anspruch nehmen, beinhaltet deren Preis auch die Tätigkeit der Mitarbeiter, die in der Verwaltung des Betriebes den „Papierkrieg“ bewältigen (Beschaffungsstelle, Sekretariat, Personalbüro usw.) und mit denen wir als Kunde nichts zu tun haben. Die Verwaltungen scheuen sich jedoch davor, betreiben eine Art „Vogelstrauß-Politik“. Wenn Gebührentarife erstellt werden, orientiert sich die Verwaltung an anderen Kommunen, die politischen Gremien, die über die Tarife zu entscheiden haben, an der Zumutbarkeit der Gebühren für den Bürger. Nach der Kostenentstehung fragt niemand. Jeder weiß jedoch, daß die Leistungen in einer Verwaltung nicht von Maschinen

erstellt werden, sondern von Menschen. Diese Menschen verursachen Personalkosten, die keiner Abschreibung unterliegen. Im Gegenteil. Jeder Mitarbeiter braucht einen Arbeitsplatz. Ein Telefon, eventuell einen PC. Der Arbeitsplatz befindet sich in einem Gebäude. Das muß instandgehalten werden, kostet Versicherung. Jeder Mitarbeiter verbraucht Strom, Wasser, produziert Abwasser. Wo kommen diese Gelder her? Genauso, wie eine Schneiderin die Herstellung eines Produktes „Kleid“ erfassen und bewerten kann, der Elektriker die Herstellung eines Produktes „Legen einer Steckdose“ und der Bäcker die Herstellung des Produktes „Brot“, so kann auch in einer Verwaltung die Herstellung eines Produktes „Bearbeitung eines Antrages auf Wohngeld, Kassation von Archivalien“ usw. erfaßt und bewertet werden.

Durch die KGSt wurde ein vereinfachtes Verfahren zur Errechnung von Arbeitsplatzkosten herausgegeben. Die Personalkosten eines jeden Mitarbeiters werden mit einem bestimmten Prozentsatz dieser Personalkosten für jeweils Sach- und Gemeinkosten sowie einem Zuschlag für EDV addiert und man erhält die Arbeitsplatzkosten eines bestimmten Mitarbeiters. Teilt man diesen Wert durch die Jahresarbeitsstunden erhält man die Arbeitsplatzkosten pro Stunde. Alle auf diesem Weg ermittelten Arbeitsplatzkosten einer Vergütungs- oder Lohngruppe werden addiert, durch die Anzahl der Mitarbeiter dividiert und man erhält so eine Aussage über den Preis eines Produktes, dessen Erstellung 1 Stunde, 5 Stunden oder 10 Minuten dauert. Das Produkt wird also über die Arbeitsplatzkosten bewertet; der Preis des Produktes ist abhängig von der investierten Arbeitszeit. Der Handwerksmeister macht das ähnlich. Auf seiner Rechnung finden Sie die Lohnkosten, die in Wirklichkeit Arbeitsplatzkosten sind, Anfahrtskosten und Materialkosten + MWS. In der Verwaltung erfassen wir die menschliche Arbeit und die Betriebsmittel; eine Definition für Werkstoffe in der Verwaltung ist noch keinem gelungen und Mehrwertsteuer berechnen wir auch nicht. Ein bestimmter Mitarbeiter einer Verwaltung verursacht z. B. im Jahr Personalkosten in Höhe von: 66.275,56 DM. Dazu kommen 10 % Sachkosten für Schreibtisch, Stuhl, Schreibmaterialien, Patronen etc., dazu kommen 20 % Gemeinkosten für Versicherung, Wasser, Abwasser, Strom etc., und damit habe ich die Arbeitsplatzkosten ermittelt. Sie betragen 86.158,23 im Jahr. (Die Differenz ist enorm. 19.882,67 DM) Man geht von 1.644 Jahresarbeitsstunden für Angestellte in den neuen Bundesländern aus und ich kann berechnen, daß die Kosten für eine Stunde Arbeit dieses Mitarbeiters 52,41 DM/h betragen, oder 0,87 DM/Minute. Wenn dieser Mitarbeiter also für einen bestimmten Vorgang 20 Minuten benötigt, kostet ein Produkt 17,40. Zur Produkterstellung ist also erforderlich festzustellen, welche Arbeiten sind im einzelnen zu erledigen, um einen bestimmten Vorgang zu bearbeiten. Nach der Analyse aller Aufgaben erfolgt die Aufgabensynthese, die in der Darstellung von Produkten endet; diese werden mit den ermittelten Werten belegt und somit ist eine Methode zur flächendeckenden Kostenrechnung vorhanden. Das o. g. Rechenbeispiel soll Ihnen verdeutlichen, daß eine Bewertung der Produkte einer Verwaltung auf einfachem Weg möglich ist, daß die daraus resultierenden Preise jedoch inakzeptabel wären. Der Verkauf unserer Produkte zu realistischen Preisen läßt sich nur über eine korrekte Kal-

kulation realisieren, also Kostenrechnung mit all ihren Bestandteilen. Konkrete Erfassung aller Kostenarten und Kostenstellen und Umlegung dieser Kosten auf die Produkte, doppelte Buchführung mit allen ihren Bestandteilen, einschließlich Erfolgs- und Ertragskonten um zu erkennen, wo genau Überschuß und Verlust entstehen.

Ich möchte betonen, daß es nicht darum geht, zukünftig die benötigten finanziellen Mittel selbst zu verdienen durch Umlage aller Kosten auf den Bürger. Das darf und kann nicht sein. Es geht vielmehr darum, den Preis und den Wert der Arbeit einer öffentlichen Verwaltung zu erfassen und zu erkennen, um durch verantwortungsbewussten Umgang mit den uns anvertrauten Geldern finanzielle Mittel freizusetzen, die dem Bürger und der Verwaltung zu Gute kommen. Die Produktgestaltung bietet enorme Vorteile, da unser Thema jedoch die Budgetierung ist, will ich mich hier nicht weiter aufhalten.

#### *4. Baustein: Die Budgetierung*

Sehen wir uns zunächst die herkömmliche Haushaltsbewirtschaftung an. Im Juni/Juli eines jeden Jahres fordert die Kämmerei von den einzelnen Bereichen und Ämtern eine Zuarbeit an, die beinhalten soll, welche Mittel wofür bis zum 31.12. des Folgejahres benötigt werden und mit welchen Einnahmen zu rechnen ist. Da niemand eineinhalb Jahre in die Zukunft blicken kann, wird bei vielen Positionen geschätzt; man orientiert sich an den Werten des gegenwärtigen oder vergangenen Jahres. Der Bedarf, der von allen Bereichen an die Kämmerei gegeben wird, wird dort zusammengefahren, die Kämmerin / der Kämmerer stellt fest, daß der Bedarf zu hoch ist, es wird gekürzt. D. h., die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel werden den Fachbereichen *nach* der Bedarfsanmeldung wie beantragt oder gekürzt zur Verfügung gestellt. Dieses Verfahren, bei dem die Planung auf der untersten Planungsebene beginnt, wird als bottom-up-Planung bezeichnet.

Der Haushaltsplan wird nach vielen Diskussionen in politischen Gremien nochmals geändert, dann beschlossen und nun tritt ein, womit man gerechnet hat: In einer Position reicht das Geld nicht aus. Dann sucht man sich eine Position, die noch nicht so sehr in Anspruch genommen wurde und die nach den Haushaltsvorschriften deckungsfähig ist und beantragt in einem mehr oder minder aufwendigen Verfahren eine überplanmäßige Haushaltsausgabe. Wenn das Planjahr dann fast vorüber ist, stellt man fest, daß in einer anderen Position die beantragten Mittel nicht benötigt wurden und man hat ein weiteres Problem: Man muß diese Mittel unbedingt ausgeben, wenn man nicht riskieren will, daß durch Rückführung der nichtbenötigten Mittel in den Stadthaushalt im nächsten Jahr durch die Kämmerei noch weniger Gelder zur Verfügung gestellt werden, die man dann jedoch dringend benötigt. Durch diese Methode wird die fachliche Kompetenz der Bereiche mißachtet und die zuständigen Mitarbeiter aus der Verantwortung genommen. Wen wundert es, dass jeder Bereich nur an sich denkt, ein Gesamtdenken für den Betrieb Verwaltung bei immer weniger – auch leitenden Mitarbeitern – vorhanden ist. Zu hohe Ausgaben durch die Bereiche

werden durch die Verwaltung kompensiert, Sparsamkeit der Bereiche wird bestraft. Dabei ist es eine ganz einfache Rechenaufgabe: Je weniger Geld die Verwaltung in ihrer Kasse hat, je mehr sie also sparen muß, je weniger Geld haben auch die Fachbereiche für ihre Aufgaben zur Verfügung. Sparen ist nichts anderes als Verzicht auf Konsum. Und dieser „verordnete“ Verzicht betrifft alle: Mitarbeiter wie Bürger. Hier soll die Budgetierung neue Wege eröffnen, um die Verantwortung für die Finanzen auf diejenigen zu übertragen, die damit wirtschaften. Sparsamkeit soll belohnt werden, Verschwendung bestraft. (Budget heißt übersetzt: Etat, Haushaltsplan, Kostenplan, Kostenaufstellung etc.) Die Budgetbildung erfolgt, in dem zunächst einmal der § 18 Abs. 2 GemHVO LSA konkretisiert wird. Hier heißt es: Ausgaben im Verwaltungshaushalt können für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn sie sachlich eng zusammenhängen.

Es geht um die gegenseitige Deckungsfähigkeit, denn wir wollen erreichen, daß Einsparungen bei einem Titel problemlos zur Verstärkung des anderen Titels dienen und letztendlich Mehreinnahmen für Mehrausgaben verwendet werden können. Es muß also festgelegt werden, welche Positionen sachlich eng zusammenhängen und zu einem Budget zusammengefaßt werden sollen, und welche Budgets dann für gegenseitig deckungsfähig erklärt werden.

Im Rahmen der Budgetierung entfällt die Mittelanmeldung an die Kämmerei, wie wir sie bisher kennen. Alle Einnahmen und Ausgaben aller Fachbereiche, die weder dem Grunde noch der Höhe nach beeinflußt werden können, z. B. Personalausgaben, Verpflichtungen aus laufenden Verträgen, Beiträge, auch Pflichtleistungen z. B. Zahlung von Sozialhilfe, festgeschriebene Ausgaben durch Beschlüsse etc., werden durch die *Kämmerei* (!) ermittelt und festgestellt. Dieser Bedarf wird von den im Planjahr zur Verfügung stehenden Mitteln abgezogen und die verbleibende Finanzmasse steht zur „Verteilung“ an die Fachbereiche zur Diskussion. Bei diesem Verfahren (top-down-Planung) erfolgt die Ableitung der Pläne von oben nach unten. Die Verteilung der Finanzmasse ist Chefsache, denn sie richtet sich nach den Leistungs- und Finanzzielen, die im Rahmen des Kontraktmanagements zwischen Politik und Verwaltungsleitung mit den einzelnen Fachbereichen vereinbart werden. Nachdem jeder Fachbereich seine Mittel erhalten hat, erstellt er daraus den „Fachbereichshaushalt“, der natürlich nach wie vor untersetzt sein muß. Diese werden durch die Kämmerei zusammengestellt, die Entwürfe werden in den politischen Gremien beraten, beschlossen und der Fachbereich kann anschließend mit seinen Budgets arbeiten. Probleme der über- und außerplanmäßigen Ausgaben müssen vom Fachbereich selbst entschieden und verantwortet werden. Dieses ist möglich, da einerseits die vielen kleinen Buchungsstellen aufgelöst und in größeren zusammengefaßt werden, andererseits durch eine weitgehende gegenseitige Deckungsfähigkeit. Einsparungen werden zu einem vorher vereinbarten Prozentsatz (i. d. R. zwischen 70 und 80 %) an den Stadthaushalt zurückgeführt, der Rest verbleibt – als Anreiz – im Fachbereich. Oder als 2. Variante, die Höhe der Mittel, die im Fachbereich verbleiben, steigt proportional mit den Einnahmen. Damit will man Einnahmequellen erschließen. Wenn hier nicht mit Beträgen, sondern mit Prozentzahlen gearbeitet wird, schließt das ein, daß Mehreinnahmen auch für Mehrausgaben genutzt werden können.

Wichtig! Die Mittelzuweisung des nächsten Jahres darf nicht um die Höhe der Einsparungen gekürzt werden! Einsparungen dürfen nur über objektiv ermittelte Sparvarianten erfolgen. Dazu muß natürlich sichergestellt sein, daß jeder Fachbereich die Möglichkeit zum Einsparen hat. Ein ganz simples Beispiel: Solange eine zentrale Stelle im Haus den gesamten Stromverbrauch oder Wärmeverbrauch im Verwaltungsgebäude bezahlt, wird kaum jemanden interessieren, ob bei direkter Sonneneinstrahlung die Jalousetten zugezogen werden und dann Licht angemacht wird, weil es zu dunkel ist oder ob im Winter die Heizung auf fünf steht und weil es zu warm ist, das Fenster geöffnet wird. Wenn jeder Fachbereich für diese Ausgaben selbst aufzukommen hat, sieht die Sache schon anders aus. Dieses Beispiel läßt sich beliebig ausweiten.

Kernaussage ist: *Alle* Einnahmen und *alle* Ausgaben müssen vom jeweiligen Fachbereich beeinflussbar sein. Es muß sichergestellt sein, daß kein Dritter über den „Kopf des Fachbereiches“ hinweg über Einnahmen und Ausgaben des Bereiches entscheidet. In diesem Zusammenhang muß auch über die Nutzung der Inneren Verrechnung gesprochen werden. Innere Verrechnung bedeutet, dass die Fachbereiche untereinander für die Leistungen, die sie in Anspruch nehmen, bezahlen. Würde man die Bereiche, die kaum Einnahmen haben, in diesem Punkt vernachlässigen, würde eine nicht zu vertretende Benachteiligung dieser Bereiche eintreten, da sie natürlich auch kaum Ausgabenspielräume hätten. Berechnen Sie doch einmal die Arbeitsplatzkosten des Personalbüros und der Bezügestelle für die monatliche Zahlung von Lohn und Gehalt, teilen Sie diese Summe durch die Anzahl aller Mitarbeiter, mal Anzahl der Mitarbeiter Ihres Bereiches. Sie werden überrascht sein, wieviel Ihr Amt monatlich an das Personalamt zu zahlen hätte. Und dann könnte man noch die Gegenrechnung aufmachen. Wieviel würde es kosten, wenn die Bezüge nicht durch die Verwaltung selbst, sondern durch ein externes Unternehmen gerechnet werden würden.

Wenn man den Faden weiterspinnt, ergibt der ständige Ruf nach Auslagerung (Outsourcing) von Aufgaben einen Sinn. Weil das wieder die „Preise“ für die Produkte, die wir verkaufen wollen, senken würde. Verzeihen Sie mir den kleinen Abstecher in die Produktgestaltung, aber daran ist zu erkennen, daß man die Bausteine des Neuen Steuerungsmodells im Zusammenhang betrachten muß. Die Budgetierung im Vermögenshaushalt soll vor allem sicherstellen, daß ein vorgegebenes Kreditlimit nicht überschritten wird. Grundlage sind das beschlossene Investitionsprogramm, die Verpflichtungsermächtigungen und wieder die Leistungsziele. Hier werden, vor allem bei größeren Maßnahmen, von den Verantwortlichen Kostenbewusstsein, kalkulatorische Fähigkeiten und Selbstdisziplin verlangt. Eine weitere Form der Budgetierung ist die Festlegung von Zuschussbudgets für nachgeordnete Einrichtungen, Eigenbetriebe etc.

Hier werden Zuschüsse für einen bestimmten Zeitraum, z. B. drei Jahre festgelegt. Außer einer weitführenden gegenseitigen Deckungsfähigkeit und dem Recht, Mehreinnahmen für Mehrausgaben zu nutzen, besteht die Möglichkeit, daß die in der Jahresrechnung festgestellten Unterschreitungen des Zuschusses der Einrichtung im nächsten Jahr zugute

kommen, Überschreitungen jedoch in den Folgejahren ausgeglichen werden müssen. Ggf. besteht die Möglichkeit, einen „Kredit“ in der Kämmerei aufzunehmen, der natürlich über einen Ratenplan zu tilgen ist. Anlässe zur Einführung der Budgetierung können sein:

- Ablösung bisheriger Konsolidierungsmaßnahmen wie Einstellungsstop,
- Haushaltssperren,
- Erschließung neuer Einnahmequellen,
- als Zwangsmittel zum wirtschaftlichen Handeln.

Wird beabsichtigt, die Haushaltswirtschaft auf Budgetierung umzustellen, muß man sich als ersten Schritt ansehen, welche Möglichkeiten der Gesetzgeber erlaubt. In Sachsen-Anhalt beinhaltet der § 146 GO Vorschriften, mit denen die Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in organisations- und haushaltsrechtlichem Sinn praktiziert werden kann. Der zweite Schritt muß das Ziel beinhalten: Was soll erreicht werden? Weiterhin ist zu klären, ob die gesamte Verwaltung flächendeckend einbezogen wird oder bestimmte nachgeordnete Einrichtungen oder nur einzelne Bereiche. In vielen Kommunen werden Pilotprojekte in einem Dezernat oder einem Amt gestartet. Das dürfte i. d. R. jedoch wenig erfolgversprechend sein, da es zu viele Schnittstellen in einer Verwaltung gibt, der Konsolidierungsansatz nur für die gesamte Verwaltung in Frage kommt und die Vorbereitungen zu zeit- und arbeitsintensiv sind, als daß sich dieser Aufwand für nur einen Verwaltungsbe- reich lohnen würde.

Es gilt jedoch zu bedenken, daß eine umfassende Budgetierung in der gesamten Verwaltung und später in allen weiteren Einrichtungen der Verwaltung eine tiefgreifende Veränderung der gesamten Haushaltsproblematik darstellt und deshalb die Akzeptanz bei den politischen Gremien, den Mitarbeitern, der Personalvertretung vorhanden sein muß. Dieses setzt voraus, dass die Verwaltungsführung voll und ganz von den Vorteilen dieser Maßnahmen überzeugt ist.

Das neue Verfahren der Aufstellung des Haushaltsplanes setzt voraus, daß im Vollzug des Haushaltsplanes Kompetenzen und Verantwortlichkeiten klar definiert sind, da die mit der Budgetierung angestrebten Anreiz- und Sanktionswirkungen auf die Managementleistung des Fachbereiches zurückzuführen sein werden.

##### *5. Baustein: Das Controlling (Planungs-, Informations- und Kontrollsystem)*

Bei der Anwendung des Neuen Steuerungsmodells werden die Fachbereiche in Bezug auf die Organisation ihrer Aufgabenerfüllung – Wie erreiche ich meine Ziele? – freier und selbständiger. Das bedeutet jedoch nicht, dass sie keiner Kontrolle mehr unterliegen, denn die Verwaltungsführung, die Politik, die Öffentlichkeit haben ein Recht darauf zu erfahren, wie mit den Geldern verfahren wird. Das Controlling erfolgt über ein Berichtswesen in

einem festgelegten Zeitraum, z. B. vierteljährlich. Es wird konkret abgerechnet, ob die Leistungs- und Finanzziele, die man bei der Verteilung der Finanzmasse angegeben hat, erreicht wurden, nicht erreicht wurden und wo die Ursachen für die Abweichungen des Soll vom Ist liegen. Dadurch sind rechtzeitig Korrekturmaßnahmen möglich, die mit Sicherheit finanzielle Konsequenzen im Folgejahr nach sich ziehen würden. Bisherige Erfahrungen der Kommunen, die sich bisher an diese Problematik herangewagt haben, sind positiv. Um positive Erfahrungen machen zu können, muß man in der Lage sein, die Vor- und Nachteile der einzelnen Strategien erfassen und werten zu können. Dazu gehört Fachwissen und die moderne Verwaltung kommt nicht umhin, sich in bestimmten Positionen Fachleute zu leisten.

Genauso, wie ein Archiv nicht nur mit Verwaltungsangestellten besetzt sein kann, so kann in Zukunft eine Kämmererei nicht von Verwaltungsangestellten geführt werden. Soll betriebswirtschaftliches Denken und Handeln in unseren Kommunalverwaltungen Einzug halten, müssen Betriebswirte, besser noch Verwaltungs-Betriebswirte an den entscheidenden Stellen agieren. Und auch die Mitarbeiter, die betriebswirtschaftliche Strategien vor Ort umsetzen sollen, dürfen sich Zusatzausbildungen nicht verschließen. Nur wer versteht, kann anwenden.

Zum Schluß noch ein Wort in eigener Sache: Alles das, was ich in den vergangenen 30 Minuten zum Thema Budgetierung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells gesagt habe, ist nur ein ganz geringer Bruchteil von dem, was gesagt werden müßte. Wer in der Materie steht, kann mir den Vorwurf machen, Halbwahrheiten zu verkünden, und das kann manchmal gefährlich sein. Es ging mir darum, Ihnen einen kleinen Überblick zu geben, Sie darauf hinzuweisen, wie umfangreich das Thema ist und erkennen zu lassen, daß die Besonderheit bei der Anwendung des Neuen Steuerungsmodells darin besteht, daß keine Verwaltung von einer anderen Verwaltung abkupfern kann. Erfahrungen und Wissen austauschen – ja, aber die Bausteine des Neuen Steuerungsmodells müssen von jeder Verwaltung individuell mit Leben erfüllt werden. *Den richtigen Weg gibt es nicht!*

## Quellen

Diverse KGSt-Berichte, u.a.:

- 5/1993: Das Neue Steuerungsmodell
- 10/1996: Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell
- 9/1997: Steuerung kommunaler Haushalte Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis
- 7/1998: Kosten eines Arbeitsplatzes

Günter Wöhe: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, München: Vahlen, 1996.

## **Produkte eines Archivs – Die Entwicklung von Musterproduktbeschreibungen**

*von Katharina Tiemann*

Seit nunmehr gut 5 Jahren sind Archive im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung aufgefordert, sich intensiv mit der Formulierung sog. Produkte zu befassen. Mit der Benennung von Produkten, so die Reformer, sollen die Leistungen der Verwaltung an Transparenz gewinnen. Die Leistungen stehen dabei jedoch nicht isoliert für sich, sondern sind in ihrer Gesamtheit zunächst einmal einem übergeordneten Ziel, dem sog. Outcome, verpflichtet. Bezogen etwa auf das kommunale Archivwesen müßte die Fragestellung lauten: Welche Ziele verfolgt die Stadt xy mit der Einrichtung eines Archivs? Mit jedem einzelnen Produkt werden dann wieder eigene Ziele verfolgt.

Mit der Formulierung archivischer Produkte befaßte sich 1994 erstmalig die Arbeitsgruppe Städtevergleich der Stadtarchive (Bielefeld, Dortmund, Mannheim, Münster, Wuppertal) im Rahmen des Pilotprojektes „Wirkungsvolle Strukturen im Kulturbereich“ der Bertelsmann-Stiftung. In äußerst mühsamer Arbeit mußte hierbei zunächst eine gemeinsame fachliche Gesprächsebene gefunden werden, war doch einerseits den Kolleginnen und Kollegen in den Archiven bislang betriebswirtschaftliches Denken äußerst fremd, andererseits hatte sich die beteiligte Unternehmensberatung noch nie mit den Tätigkeiten eines Archivs vertraut gemacht. Im Dezember 1995 trug das Westfälische Archivamt einem vielfach formulierten Wunsch nach Musterproduktbeschreibungen Rechnung und organisierte in Dortmund einen Workshop, dessen Teilnehmerinnen und Teilnehmer den Versuch wagten, auf der Grundlage von Erfahrungen mit der Verwaltungsreform in der eigenen Verwaltung archivische Produkte zu formulieren. Im Laufe des Jahres 1996 sah schließlich auch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in Sachen Verwaltungsmodernisierung Handlungsbedarf und wurde aktiv. Für die Archive bedeutete dies, daß im Laufe des Jahres 1996 eine Teilarbeitsgruppe Archive<sup>1</sup> unter Leitung der KGSt ins Leben gerufen wurde mit dem Ziel, eine Musterproduktbeschreibung zu erstellen. Für die teilnehmenden Archivarinnen und Archivare folgten zahlreiche Sitzungen mit schwierigen Verhandlungen. Die Ergebnisse, die im folgenden abgedruckt sind, entsprechen nicht in allen Einzelheiten den Vorstellungen der Kolleginnen und Kollegen, eine Weiterarbeit ist zunächst allerdings nicht vorgesehen.

Wie sind Produktbeschreibungen für Archive aus fachlicher Sicht zu bewerten? Die von der KGSt entwickelten Produktpläne sollen als Leitfaden für die örtliche Definition von Produkten dienen. In ihren Veröffentlichungen betont die KGSt daher ausdrücklich, daß ihre exemplarischen Produktbeschreibungen als Anregung und Diskussionsgrundlage und nicht als Kopiervorlage zu verstehen sind.

Das Angebot von Leistungen zu formulieren und es damit für Außenstehende transparent zu machen, kann gerade auch aus archivischer Sicht zunächst einmal durchaus positiv bewertet werden, erfahren doch die Archive immer wieder, wie wenig ihre umfassende und verantwortungsvolle Tätigkeit auch oder vor allem bei den politischen Entscheidungsträgern bekannt ist. Somit können Produktbeschreibungen als Chance verstanden werden, der eigenen Tätigkeit eine neue Publizität zu verschaffen. So wie es derzeit scheint, wird sich langfristig kaum ein Archiv der Aufgabe entziehen können, Produkte zu definieren. Je eher sich Archive konstruktiv in die Strukturdebatte einbinden, umso größer ist auch der Gestaltungsspielraum. Verschließen sie sich, hat es eher zur Folge, daß „von oben“ Produkte verordnet werden, in denen sich die Dienststellen häufig nicht wiederfinden.

Allerdings darf auch mit Kritik nicht gespart werden. Im Rahmen des Produktmanagements sind nicht nur Leistungen zu formulieren. Vielmehr wird die Aufgabenwahrnehmung einer umfassenden Zielerreichungskontrolle unterworfen. Zu diesem Zweck sind zu jedem Produkt sog. Kennzahlen zu benennen, die die Leistung messen sollen. Als Kennzahlen etwa für das Produkt *Informations-, Beratungs- und Benutzerdienste* sind u.a. zu ermitteln: *Zahl der Beratungsstunden, Zahl der externen Benutzungen (persönlich, schriftlich, privat), Zahl der internen Benutzungen (persönlich, schriftlich, privat), Zahl der ausgehobenen Archivalien, Zahl der Kopien etc.* Dieses Beispiel verdeutlicht recht eindrücklich die stark quantitative Ausrichtung der Kennzahlen. Wie soll es auch möglich sein, die Qualität von Archivarbeit mit Hilfe einer Zahl abzubilden? Dies ist jedoch eine unumstößliche Anforderung der „Produktphilosophie“. Die Qualität archivischer Tätigkeit läßt sich aber nicht in wenigen Zahlen abbilden. Sie hängt vielmehr von sehr unterschiedlichen, z. T. auch wenig steuerbaren Faktoren ab, beispielsweise ist die Nutzung eines kommunalen Archivs sehr stark abhängig von der Struktur einer Stadt (Industriestadt, Universitätsstadt, Verwaltungsstadt etc.). Produktbeschreibungen und Kennzahlen laden zudem verantwortliche Politiker dazu ein, innerhalb des Kulturbereichs Zahlen zu vergleichen, etwa die Zahl der Nutzer der Volkshochschule mit denen des Archivs. Hier sind die betroffenen Archivarinnen und Archivare immer wieder gefragt, Erläuterungen abzugeben, auf die Qualität einer bestimmten Leistungen hinzuweisen, möglicherweise auch bestimmte Kennzahlen gar nicht erst in den Katalog aufzunehmen. Aufgrund der Aktualität befaßt sich auch die Bundeskonferenz der Kommunalarchive (BKK) mit dem Thema Kennzahlen.

Die nachfolgenden Musterproduktbeschreibungen der KGSt geben den derzeit gültigen Diskussionsstand wieder. Sie sollten bei Bedarf kritisch überprüft und den örtlichen Verhältnissen angepaßt werden.

### **Anmerkung**

- 1 Zusammensetzung des Facharbeitskreises Archiv: vgl. Von der Kulturverwaltung zum Kulturmanagement im Neuen Steuerungsmodell: Aufgaben und Produkte für den Bereich Kultur; KGSt-Bericht Nr. 3/1997; Köln: 1997.

Produktbereich	Produktgruppe	Produkt	Erläuterungen
<b>47 Archiv<sup>1</sup></b>	47.1 Bildung, Erschließung, Verwahrung und Pflege der Bestände	47.1.1 Bildung, Erschließung, Verwahrung und Pflege der Bestände <sup>2</sup>	<sup>1</sup> Einschließlich einer Präsenzbibliothek.  <sup>2</sup> Zur Bildung der Bestände gehört auch im vorarchivischen Feld die Beratung und Unterstützung der Organisationseinheiten bei der Verwaltung ihrer Unterlagen, ggf. Führung eines Zwischenarchivs.  Unter Bestand wird die Gesamtheit aller Informationsträger einer Organisationseinheit der Verwaltung, Nachlässe, Sammlungen (z.B. Zeitschriften-, Foto-, Münz-, Grafik-), Schriftgut von Vereinen und Verbänden verstanden.  Auf Leistungsebene sollte nach interner und externer Entstehung unterschieden werden.
	47.2 Vermittlung, Information und Forschung	47.2.1 Informations-, Beratungs- und Benutzerdienste	
		47.2.2 Forschung und Vermittlung der Ergebnisse <sup>3</sup>	<sup>3</sup> Die Forschungen können sich auf eigenes und fremdes Material beziehen. Die Vermittlung der Ergebnisse kann mündlich, telefonisch und schriftlich erfolgen. Eingeschlossen sind auch die damit verbundenen Veröffentlichungen/Dokumentationen, Ausstellungen und Veranstaltungen, soweit diese sich auf den historischen Forschungsschwerpunkt beziehen.
		47.2.3 Besondere Angebote <sup>4</sup>	<sup>4</sup> Beispiele für besondere Angebote sind <input type="checkbox"/> Ausstellungen <input type="checkbox"/> Führungen <input type="checkbox"/> Veranstaltungen etc., soweit sie nicht unter das Produkt „Forschung und Vermittlung der Ergebnisse“ fallen.  Örtliche Gedenkstätten sind diesem Produkt zuzurechnen. Wenn ein gesonderter Steuerungsbedarf bei einer Gedenkstätte besteht, kann diese im örtlichen Produktplan auch als eigene Produktgruppe ausgewiesen werden.  Hier ist auch die organisatorische Betreuung und Beratung von z.B. Geschichtsvereinen angesiedelt, bei denen das Archiv seine Fachkompetenz einbringt.

## Produkt 47.1.1: Bildung, Erschließung, Verwahrung und Pflege der Bestände

Produkt 47.1.1 Bildung, Erschließung, Verwahrung und Pflege der Bestände	
Produktgruppe 47.1 Bildung, Erschließung, Verwahrung und Pflege der Bestände	Produktbereich 47 Archiv
Verantwortlich ...	

### 1 Produktdefinition

#### Kurzbeschreibung

Übernahme und Bewertung von Informationsträgern, die bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in der Wirtschaft, bei Vereinen, Verbänden und Privatpersonen der Region entstanden sind. Archivische Bestandsbildung und -erhaltung, inhaltliche Erschließung.

Dafür müssen die bei den Dienststellen bzw. anderen Produzenten entstandenen Informationsträger in das Archiv übernommen werden. Aus ihnen sind die aus rechtlichen und/oder historischen Gründen sowie zur Dokumentation der gesellschaftlichen Situation auf Dauer zu verwahrenden Teile („Archivalien“) zu ermitteln. Diese sind zu konservieren und sachgerecht zu verwahren. Gleichzeitig ist durch die Erschließung ihr wesentlicher Inhalt festzustellen und für eine spätere Benutzung aufzubereiten.

#### Auftragsgrundlage

1. Archivgesetz (des Bundeslandes)
2. Bundesarchivgesetz
3. Dienstanweisung/Satzung für das Kreis-/Stadt-/Gemeindearchiv vom .....
4. Allgemeine Geschäftsanweisung für den Kreis/die Stadt/die Gemeinde vom .....
5. Dienstanweisungen bzw. vertragliche Vereinbarungen über die Zuständigkeit des Archivs für besondere Organisationsformen (Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Beteiligungen, u.ä.) (örtlich einzeln aufführen!)
6. Durch Gesetz bzw. Erlaß geregelte Aufbewahrungsbestimmungen für (bestimmte) Informationsträger
7. Privatrechtliche Vereinbarungen

## Zielgruppe

- Dienststellen der Kreis-/Stadt-/Gemeindeverwaltung
- andere mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraute Einrichtungen
- natürliche und juristische Personen

## Ziele

### 1. Sicherung und Zugänglichmachen von Informationsträgern für interne und externe Benutzung

wird erreicht durch:

- Beratung und Unterstützung der Organisationseinheiten bei Aktenplanung und Verwaltung der Informationsträger
- Übernahme von Informationsträger aus den Organisationseinheiten in ein Zwischenarchiv, Verwahrung
- Bewertung der Informationsträger, Übernahme ins Endarchiv, Erschließung und Bestandsbildung
- Übernahme von Informationsträgern der Wirtschaft, von Vereinen, Verbänden, Privatpersonen u.a., Bewertung, Erschließung und Bestandsbildung (Ergänzungsdokumentation)
- Konservatorische und restauratorische Maßnahmen (Verwahrung, Pflege)
- Schaffung und Vorhaltung optimaler Präsentationsvoraussetzungen

#### Kennzahlen für dieses Ziel z.B.:

- Zeitraum zwischen Übernahme der Informationsträger und Beendigung der Erschließung (je Bestand)
- verfügbare Magazinfläche
- belegte Magazinfläche
- Raumreserve/pro Berichtszeitraum
- technische Ausstattung
- Qualität der Findmittel und der Beratung

### 2. Benutzerzufriedenheit

Das historische Bewußtsein der Bürgerinnen und Bürger soll gestärkt werden. Die Leistungen des Archives sollen kundenfreundlich erbracht werden.

#### Kennzahlen für dieses Ziel, z.B.:

Kann ausschließlich durch Befragungen ermittelt werden.

Die obengenannten Ziele müssen örtlich konkretisiert werden.

## 2 Leistungsumfang

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der bewerteten Informationsträger</li> <li>• Anzahl der übernommenen Informationsträger</li> <li>• Anzahl der vernichteten Informationsträger</li> <li>• Anzahl der erschlossenen Archivalien</li> <li>• Anzahl der erstellten Findbücher/Findmittel</li> <li>• Anzahl der konservierten Archivalien</li> <li>• Anzahl der restaurierten Archivalien (nach Archivalienarten und Schadenstypen)</li> <li>• Anzahl der mikroverfilmten Archivalien</li> <li>• Anzahl der erfaßten Bibliotheksmedien (alle Angaben getrennt nach Art der Informationsträger bzw. Archivalien)</li>   <li>• Zahl der Beratungsstunden, davon             <ul style="list-style-type: none"> <li>• intern</li> <li>• extern</li> </ul> </li> </ul>
---

## 3 Finanzen, Budget

Einzelplan, Unterabschnitt			
<b>Kosten</b> insgesamt  Davon für: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal</li> <li>• Sachkosten               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschaffung von Magazineinrichtung</li> <li>- Beschaffung von Archivierungsmaterial</li> <li>- Beschaffung von EDV-Ausstattung</li> <li>- Gebäudeunterhaltung</li> <li>- Mieten, Wartung für Maschinen, Geräte</li> <li>- Energie, Wasser, Versorgung</li> </ul> </li> <li>• Abschreibung/Kalkulatorische Zinsen</li> <li>• Interne Leistungsverrechnungen</li> <li>• Anteil Overhead Archiv</li> <li>• Anteil Overhead Fachbereich/Dezernat</li> <li>• Anteil Overhead Gesamtverwaltung</li> </ul>			

<p><b>Erlöse insgesamt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zuschüsse</li> <li>• Spenden/andere Einnahmen</li> </ul> <p><b>Überschuß / Zuschuß</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostendeckungsgrad je Informationsträger</li> <li>• Kostendeckungsgrad je übernommene Archivalieneinheit</li> <li>• Kostendeckungsgrad je magazinierte Archivalieneinheit (nach Archivalienart)</li> <li>• Kostendeckungsgrad je Medium</li> <li>• Aufwendung pro laufender Regalmeter</li> </ul> <p><b>Investitionen im Berichtszeitraum</b></p> <p>Einnahmen</p>			
--	--	--	--

#### 4 Daten zu Quantität, Qualität und Zielerreichung

Hier können weitere Grunddaten, wie z.B.

- Zahl der Wochenöffnungszeiten
  - Zahl der Leseplätze
  - Zahl der Besucher, ihre Forschungszwecke
- aufgeführt werden.

#### 5 Erläuterungen

## Produkt 47.2.1: Informations-, Beratungs- und Benutzerdienste

Produkt 47.2.1 Informations-, Beratungs- und Benutzerdienste	
Produktgruppe 47.2 Vermittlung, Information und Forschung	Produktbereich 47 Archiv
Verantwortlich ...	

### 1 Produktdefinition

Kurzbeschreibung Beratung und Betreuung von Benutzern bei der Bearbeitung historischer und aktueller Fragestellungen.
Auftragsgrundlage 1. Grundgesetz Art. 5 2. Verfassung des jeweiligen Landes 3. Archivgesetz (des Bundeslandes) 4. Bundesarchivgesetz 5. Satzung/Benutzungsordnung/Dienstanweisung für das Kreis-, Stadt- – Gemeindearchiv vom... 6. Vertragliche Vereinbarungen über die Zuständigkeit des Archivs für besondere Organisationsformen (Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Beteiligungen u.ä.) [einzeln aufführen!] 7. Privatrechtliche Vereinbarungen
Zielgruppe ○ Externe Benutzer (z.B. Wissenschaftler, Studenten, Institutionen, Behörden, gewerbliche Benutzer, Produzenten von AV-Medien, alle Bürgerinnen und Bürger, bes. Heimat- und Familienforscher, Lehrer und Schüler ○ Verwaltungsinterne Benutzer

## Ziele

Grundsatz: Fachkompetente, rasche Beratung und Betreuung von Benutzern.

### **Nutzbarmachung von Archivalien und anderen Informationen zur Orts- und Regionalgeschichte sowie zum Zeitgeschehen**

#### **1. Schaffung äußerer Nutzungsbedingungen**

- Raum/Einrichtung
- Zeit/Öffnungszeiten
- technische Ausstattung

#### **Kennzahlen dazu:**

- Anzahl der Benutzerarbeitsplätze
- m<sup>2</sup> pro Arbeitsplatz
- separate Benutzerplätze zur Verwendung von Note-books etc.
- Öffnungszeiten pro Woche
- Zahl der Kopiermöglichkeiten/ Reproduktionsmöglichkeiten
- Zahl der Mikrofilmleseplätze
- Zahl der Lese-Rückvergrößerungsgeräte

#### **2. Benutzerzufriedenheit**

- Qualität der Beratung und der Findmittel

#### **Kennzahlen dazu:**

- Zahl der Publikationen
  - Zahl der wissenschaftlichen Arbeiten, davon
  - Zahl der Dissertationen
  - Zahl der Habilitationen
  - sonstige wissenschaftliche Forschungsvorhaben
- Zahl der Presseartikel
- Benutzerbefragung

- Umfang des Angebots

#### **Kennzahlen dazu:**

- Umfang der Bestände<sup>1</sup>
- Zahl der erschlossenen Bestände
- Kurze Zeit der Bedienung, Beantwortung
- x-Wartezeit bis zur Archivalienvorlage

#### **Kennzahlen dazu:**

- persönlich – sofort
- schriftlich – x-Zeit (ggf. differenziert)
- telefonisch – x-Zeit

<sup>1</sup> Der Umfang der Bestände ist von einigen nicht steuerbaren Faktoren wie dem Alter der Stadt und den eventuell eingetretenen Kriegsverlusten und einigen steuerbaren wie der Intensität der Sammlungstätigkeiten und den verfügbaren Mitteln für Ankäufe abhängig.

## 2 Leistungsumfang

<input type="radio"/> Zahl der Beratungsstunden <input type="radio"/> Zahl externe Benutzungen, davon <input type="radio"/> persönlich <input type="radio"/> schriftlich <input type="radio"/> telefonisch <input type="radio"/> Zahl interne Benutzungen, davon <input type="radio"/> persönlich <input type="radio"/> schriftlich <input type="radio"/> telefonisch <input type="radio"/> Zahl der ausgehobenen Archivalien oder anderer Medien <input type="radio"/> Zahl der Fotoreproduktionen oder Kopien
---

## 3 Finanzen, Budget

Einzelplan, Unterabschnitt			
<b>Kosten insgesamt</b> Davon für: <input type="radio"/> Personal <input type="radio"/> Sachkosten             – Beschaffung und Unterhaltung von technischem Gerät für die Benutzung – Beschaffung von DV-Ausstattung – Gebäudeunterhaltung – Mieten, Wartung für Maschinen, Geräte – Energie, Wasser, Versorgung, Reinigung <input type="radio"/> Abschreibungen/Kalkulatorische Zinsen <input type="radio"/> Interne Leistungsverrechnungen <input type="radio"/> Anteil Overhead Archiv <input type="radio"/> Anteil Overhead Fachbereich/Dezernat <input type="radio"/> Anteil Overhead Gesamtverwaltung			
<b>Erlöse insgesamt</b> <input type="radio"/> Gebühren und Entgelte <input type="radio"/> Zuschüsse <input type="radio"/> Spenden/andere Einnahmen			

<b>Überschuß/Zuschuß</b> <input type="radio"/> Kostendeckungsgrad je Beratungsstunde <input type="radio"/> Kostendeckungsgrad je Benutzung, extern <input type="radio"/> Kostendeckungsgrad je Benutzung, intern <input type="radio"/> Kostendeckungsgrad je ausgehobener Archivalie <input type="radio"/> Kostendeckungsgrad je Reproduktion <b>Investitionen im Berichtszeitraum</b> Einnahmen			
---	--	--	--

#### 4 Daten zur Quantität, Qualität, Zielerreichung

Zielkategorie	Dimension	Indikator/Kennzahl
Benutzer	Dauer	Tage (insgesamt) Tage/Benutzung (Durchschnittswert)

#### 5 Erläuterungen

Die Benutzerzahlen eines Archivs sind nicht mit den entsprechenden Zahlenangaben anderer kultureller Einrichtungen vergleichbar. Die Benutzung eines Archivs erfordert Vorkenntnisse, die aus den vorgelegten Archivalien gewonnenen Informationen sind nicht unmittelbar umsetzbar, andererseits wirken die Benutzer regelmäßig auch als Multiplikatoren (über Vorträge, Publikationen usw.), so daß die eigentliche Gesamtnutzerzahl bezogen auf die einzelne Benutzung nicht zu beziffern ist.

Bei der Bewertung der Benutzerzufriedenheit ist zu berücksichtigen, daß wegen des Unikatcharakters des Archivguts jede Archivalie nur ein einziges Mal und nur in einem Archiv vorhanden ist. Eine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Archiven scheidet für den Archivbenutzer daher aus. Außerdem ist davon auszugehen, daß nicht alle Fragestellungen beantwortet werden können.

## Produkt 47.2.2: Forschung und Vermittlung der Ergebnisse

Produkt 47.2.2 Forschung und Vermittlung der Ergebnisse	
Produktgruppe 47.2 Vermittlung, Information und Forschung	Produktbereich 47 Archiv
Verantwortlich ...	

### 1 Produktdefinition

Kurzbeschreibung Erforschung der Regional- und Ortsgeschichte und Präsentation der Forschungsergebnisse in unterschiedlichen Vermittlungsformen.
Auftragsgrundlage 1. Archivgesetz (des Bundeslandes) 2. Satzung/Dienstanweisung für das Kreis-/ Stadt-/Gemeindearchiv vom... 3. Beschlüsse zuständiger politischer Gremien
Zielgruppe Sämtliche Bürgerinnen und Bürger, insbesondere Personen und Gruppen mit historisch-politischen Fragestellungen und Interessen
Ziele Entwicklung eines breiten historisch-politischen Bewußtseins; Erfüllung des historischen Informationsbedürfnisses; Förderung der kulturellen Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit Stadt und Region. Diese Ziele werden erreicht durch. <ul style="list-style-type: none"> <li>- x-Projekte zur Erforschung der Regional- und Ortsgeschichte</li> <li>- x-Zahl Erstellung von Gutachten zu historischen Fragestellungen</li> <li>- x-Zahl Verfassen, Herausgeben von, und/oder Mitarbeit an Publikationen</li> </ul>

- x-Zahl Erarbeiten, Durchführen und Mitwirken an Ausstellungen
- x-Zahl Archivführungen, Stadtführungen, Exkursionen usw.
- x-Zahl Erarbeiten und Durchführen von Vorträgen
- x-Zahl Durchführen von archivpädagogischen Projekten
- x-Zahl Verfassen von Texten für Rundfunk- und Fernsehsendungen

**Kennzahlen dazu:**

- bilden die jeweiligen Zahlen der Projekte in absoluten Zahlen je Berichtszeitraum
- Presse- und Medienarbeit

**Kennzahlen dazu:**

- Zahl der Artikel
- Nennung des Archivs in den Medien
- Initiierung von Projekten

**Kennzahlen dazu:**

- Zahl der initiierten Projekte
- Zahl der begonnenen, davon beendeten Projekte im Berichtszeitraum

## 2 Leistungsumfang

- Zahl der Projekte, davon
  - Ausstellungen
  - Vorträge
  - archivpädagogische Projekte
  - Veröffentlichungen
  - sonstige

### 3 Finanzen, Budget

Einzelplan, Unterabschnitt			
<p><b>Kosten insgesamt</b></p> <p>Davon für:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Personal</li> <li><input type="radio"/> Sachkosten für Vorbereitung und Durchführung von Projekten/alle relevanten Kostenarten zur/für             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebäudeunterhaltung</li> <li>- Mieten, Wartung für Maschinen, Geräte</li> <li>- Energie, Wasser, Versorgung</li> </ul> </li> <li><input type="radio"/> Abschreibungen/Kalkulatorische Zinsen</li> <li><input type="radio"/> Interne Leistungsverrechnungen</li> <li><input type="radio"/> Anteil Overhead Archiv</li> <li><input type="radio"/> Anteil Overhead Fachbereich/Dezernat</li> <li><input type="radio"/> Anteil Overhead Gesamtverwaltung</li> </ul> <p><b>Erlöse insgesamt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Zuschüsse</li> <li><input type="radio"/> Spenden/andere Einnahmen</li> </ul> <p><b>Überschuß/Zuschuß</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Kostendeckungsgrad pro Projekt</li> <li><input type="radio"/> Ausstellung</li> <li><input type="radio"/> Vorträge</li> <li><input type="radio"/> Kostendeckungsgrad pro archivpädagogischem Projekt</li> <li><input type="radio"/> Kostendeckungsgrad pro Veröffentlichung</li> <li><input type="radio"/> Kostendeckungsgrad pro sonstiger Veranstaltung</li> </ul> <p><b>Investitionen im Berichtszeitraum</b></p> <p>Einnahmen</p>			

#### 4 Daten zur Quantität, Qualität, Zielerreichung

Zielkategorie	Dimension	Indikator/Kennzahl
a) Veranstaltungen	Besucher Dauer	Besucher/ Veranstaltung Nutzer/Tag Vorbereitungszeit technische Vorbereitungszeit bei Ausstellungen
b) Projekte	Nutzer	Nutzer/Projekt Zahl der zur Verfügung gestellten Medien aufgewandte Arbeitszeit

#### 5 Erläuterungen

Die vom Archiv zu erbringenden wissenschaftlichen Arbeiten u. a. in Form von Editionen und Darstellungen leisten einen wichtigen Beitrag zur Grundlagenforschung. Auf den hier erbrachten Ergebnissen bauen nichtmeßbare Untersuchungen anderer Forscher, Publizisten etc. auf. Nur zum Teil werden die Archive ihre Forschungsergebnisse in eigenen Ausstellungen und ähnlichen Vorhaben auch „vermarkten“ können.

#### Quelle

Von der Kulturverwaltung zum Kulturmanagement im Neuen Steuerungsmodell: Aufgaben und Produkte für den Bereich Kultur / Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) – Köln, 1997. – 126 S. – (KGSt-Bericht; Nr. 3/1997): S. 93-97 (Produkt 47.1.1).

KGSt-Info. Jg. 43 (1998.5): S. 34-36 (Produktübersicht, Produkte 47.2.1 und 47.2.2).

## **Archive als städtische Eigenbetriebe – Existenzbedrohung oder Chance?**

*von Katharina Tiemann*

### **Vorbemerkung**

In meine Dortmunder Zeit fiel nicht nur die Einführung der „Neuen Steuerung“ in der Verwaltung, sondern auch die Integration des Stadtarchivs in den Eigenbetrieb Kultur der Stadt zum 1. Januar 1996. Da ich zwischenzeitlich die Erfahrung gemacht habe, daß auch Kolleginnen und Kollegen aus anderen Archiven mit dem Thema „Archiv als Eigenbetrieb bzw. Teil eines Eigenbetriebs“ konfrontiert werden, möchte ich mich in erster Linie darauf beschränken, den Eigenbetrieb „Kulturbetriebe Dortmund“ vorzustellen und, soweit möglich, über Erfahrungen berichten.

Der Eigenbetrieb scheint in Zeiten neuer Steuerung Hochkonjunktur zu haben. In vielen Städten werden Teile der Verwaltung in Eigenbetriebe umstrukturiert. Ich habe festgestellt, daß es bei den Betroffenen immer noch Unsicherheiten hinsichtlich der Rechtsform gibt. Fragen wie etwa „Werden wir jetzt privatisiert?“ oder „Haben wir überhaupt noch etwas mit der Stadtverwaltung zu tun?“ deuten darauf hin, daß hier noch Klärungsbedarf herrscht. Lassen Sie mich daher zunächst kurz auf die Rechtsform „Eigenbetrieb“ eingehen.

### **Der Kommunale Eigenbetrieb als Rechtsform**

Rechtliche Grundlage für die Gründung eines Eigenbetriebs sind die Eigenbetriebsverordnungen der jeweiligen Bundesländer. Als verselbständigte Betriebe mit eigener Leitung, i.d.R. der Werkleitung, und eigenem Rechnungswesen nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung, allerdings ohne eigene Rechtspersönlichkeit, sind sie weiterhin Teil der Stadtverwaltung. Hinsichtlich der Vertretung der Beschäftigteninteressen sieht das Landespersonalvertretungsgesetz von Nordrhein-Westfalen auch die Möglichkeit einer eigenen Personalvertretung vor, grundsätzlich kann jedoch auch einer einheitlichen Vertretung der Vorrang gegeben werden. Als politische Beschlußgremien wirken weiterhin der städtische Rat sowie der zuständige Ausschuß, im Fall von Kultur-Eigenbetrieben also der Kulturausschuß.

Aus archivischer Sicht ist das Thema Eigenbetriebe ähnlich wie die „Neue Steuerung“ zweigleisig zu betrachten. Zum einen kann das Archiv selbst betroffen sein, weil es Eigenbetrieb geworden ist – dazu gleich mehr –, zum anderen stellt sich natürlich die Frage der Zuständigkeit für Aktenübernahmen bei anderen städtischen Eigenbetrieben, die oftmals zu einer Verunsicherung führt. Die Antwort ist jedoch eindeutig: Als Teil der Verwaltung,

ohne eigene Rechtspersönlichkeit, gilt auch für den Eigenbetrieb weiterhin städtisches Recht und somit auch die Archivsatzung bzw. eine entsprechende Dienstanweisung. Das Archiv bleibt in vollem Umfang zuständig, es ist allerdings zu vermuten, daß durch diese Konstellation das Bemühen um die Überlieferung nicht gerade erleichtert wird.

## **Die Kulturbetriebe Dortmund**

### *Vorgeschichte*

Die Bildung der Kulturbetriebe Dortmund zum 1. Januar 1995 kann als ein Pilotprojekt im Zuge der sich über Jahre erstreckenden Verwaltungsreform bezeichnet werden, wobei erste Vorüberlegungen bereits in das Jahr 1993 zurückreichen. In der Zwischenzeit haben sich viele Städte für dieses Modell interessiert, für einige wurde es auch zum Vorbild bei der Umgestaltung der städtischen Kulturlandschaft.

Das Dortmunder Stadtarchiv gehörte nicht von Anfang an dem Eigenbetrieb an. Die geplante Integration des Archivs löste bei den Kolleginnen und Kollegen große Ängste hinsichtlich der Zukunft des Stadtarchivs aus. Es wurde viel argumentiert, Stellungnahmen gegen eine Eingliederung abgegeben etc. Nach einem Aufschub von einem Jahr war die Entscheidung jedoch definitiv: Zum 1. Januar 1996 wurde das Stadtarchiv Dortmund als siebter Teilbetrieb in den Eigenbetrieb Kultur der Stadt Dortmund integriert.

### *Organisationsstruktur*

Wie sieht die Organisationsstruktur der Kulturbetriebe aus? Grundlage des Eigenbetriebs Kulturbetriebe sind der Ratsbeschluß zur Einrichtung des Betriebs, die Eigenbetriebsatzung, die Dienst- und Geschäftsanweisung sowie die Organisationsverfügung zur Einrichtung des Werkleitungsbüros. Wie bereits für die Eigenbetriebe im ersten Teil meiner Ausführungen allgemein beschrieben, gilt für die Kulturbetriebe, daß sie größtenteils in die gesamtstädtischen Zusammenhänge eingebunden bleiben. Das heißt u. a., die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gehören zur Stadtverwaltung, die Beschäftigungsverhältnisse sind unverändert, der Personalrat der Stadtverwaltung ist zuständiges Vertretungsorgan, allgemeine Vorgaben der Stadtverwaltung wie etwa Haushaltssicherung, Einstellungsstop, Verwaltungsreform, Fortbildung etc. gelten auch für die Kulturbetriebe, um nur einige Beispiele zu nennen. Die Kulturbetriebe funktionieren dabei wie eine Holding. Nicht nur der Betrieb als ganzes, sondern auch jeder einzelne der sieben Teilbetriebe wird wie ein Quasi-Eigenbetrieb geführt. Dies ist auch in der Betriebsatzung verankert, d. h., die einzelnen Teilbetriebe behalten auch im Rahmen des Eigenbetriebs ihre relative Autonomie, und die mittelfristige Budgetierung wird bis auf die Ebenen der Teilbetriebe und Institute vorgenommen.

Die Kulturbetriebe setzen sich aus dem Kulturbüro, den Bibliotheken (Stadt- und Landesbibliothek, Institut für Zeitungsforschung, Fritz-Hüser-Institut für deutsche und ausländische Arbeiterliteratur), den Museen (Museum für Kunst- und Kulturgeschichte, Museum am Ostwall und Naturkundemuseum), der Musikschule, dem Dietrich-Keuning-Haus als Bürger- und Begegnungszentrum, der Volkshochschule und dem Stadtarchiv zusammen. Sie beschäftigen rund 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und verfügen über ein jährliches Finanzvolumen von rund 62 Mio. DM laut Wirtschaftsplan. Der kommunale Zuschuß macht rund 48 Mio. DM aus. Damit entsprechen die Dortmunder Kulturbetriebe in etwa der Größenordnung des Theaters.

Die Leitung der Kulturbetriebe setzt sich aus dem Ersten Werkleiter, in der Anfangszeit dem Kulturdezernenten, sowie den Werkleiterinnen und Werkleitern, d. h. den Leiterinnen und Leitern der Teilbetriebe und dem Eigenbetriebscontroller zusammen. An den Beratungen der Werkleitung nehmen auch die Leiterinnen und Leiter der Institute der mehrgliedrigen Teilbetriebe Bibliotheken und Museen teil.

Die Kulturbetriebe verfügen über ein Werkleitungsbüro als geschäftsführendes Büro der Werkleitung für Grundsatz-, Koordinations- und Querschnittsaufgaben. Es ist zuständig für die Bereiche Personal- und Organisation, Rechnungswesen und Sonderkasse, Bauunterhaltung sowie technikunterstützte Informationsverarbeitung (TIV).

Das Berichtswesen und Controlling ist dem Werkleiter als Stabsstelle zugeordnet und wird durch das Werkleitungsbüro unterstützt. Der Controller ist Mitglied der Werkleitung.

Zuständiges Ratsgremium für die Kulturbetriebe ist der Kulturausschuß als Werksausschuß. Ihm gehören zwei Mitglieder des Personalrats der Stadtverwaltung mit beratender Stimme an.

Für die Kulturbetriebe gilt zunächst eine mittelfristige Finanzplanung bis 1999. Die Einsparvorgaben sind bereits in die Budgets der Folgejahre integriert. Soweit zu den Rahmenbedingungen.

Neben der Organisationsstruktur möchte ich Ihnen im folgenden auch die Arbeitsweise des Eigenbetriebs kurz vorstellen. An dieser Stelle sei noch zu bemerken, daß im Zuge der verwaltungsweiten Dezentralisierung und der damit verbundenen Übertragung der Fach- und Ressourcenverantwortung auch auf den Kulturbetrieb keine zusätzlichen Personalkapazitäten zur Wahrnehmung der ursprünglich in der Querschnittsverwaltung wahrgenommenen Aufgaben zur Verfügung gestellt wurden. Ausnahmen gab es nur für die Bereiche Bilanzbuchhaltung, Sonderkasse und Eigenbetriebscontrolling.

### *Arbeitsweise der Kulturbetriebe*

*Kontraktmanagement:* Bei der Ermittlung von Leistungen für den Kulturbetrieb, die bisher überwiegend kostenlos von den Querschnittsämtern wahrgenommen wurden, kam man zu dem Ergebnis, daß es sich etwa um 40 Dienstleistungen von 15 Ämtern handelt. Angesetzt wurden für das Jahr 1996 5,4 Mio. DM an internen Leistungsverrechnungen. Zwischen den dienstleistenden Ämtern und den Kulturbetrieben wurden Vereinbarungen ge-

geschlossen, die Regelungen enthalten über Art, Umfang und Qualität der Leistung, den Preis, die Lieferungs- und Zahlungsbedingungen sowie den Vertragszeitraum mit Kündigungsfristen.

*Produkt- und Leistungsplanung:* Ausgangspunkt der Produkt- und Leistungsplanung sind die Produktbeschreibungen der einzelnen Teilbetriebe. Sie nennen die Auftragsgrundlage, die Nutzerinnen und Nutzer sowie die Ziele der Produkt- und Leistungsplanung. Die Produkte der einzelnen Kulturbetriebe werden zu Produktgruppen zusammengefaßt, die in ihrer Gesamtheit den Produktplan der Kulturbetriebe ergeben. Mit der Zuordnung von Leistungsdaten wie etwa Anzahl der Produkte, Leistungseinheiten und NutzerInnen bzw. Nutzungsfälle werden in einem nächsten Schritt die Produkte und Produktgruppen quantifiziert. Im letzten Schritt ordnet die Produkt- und Leistungsplanung die Budgets des Wirtschaftsplans den aus der Programmplanung stammenden Produkten und Produktgruppen zu.

Die Kosten- und Leistungsrechnung im Eigenbetrieb bedient sich der kaufmännischen Buchführung (Aufwendungen, Erträge/Erlöse) im Gegensatz zur bisher in der Verwaltung üblichen zahlungsorientierten Kameralistik mit der Gegenüberstellung von Ausgaben und Einnahmen.

*Rechnungswesen:* Wie in Verwaltungsangelegenheiten ist auch das Rechnungswesen im Eigenbetrieb grundsätzlich dezentral organisiert, d. h. konkret, Auftrags erledigung und -verfolgung, Rechnungsbearbeitung und Verbuchung erfolgen in den Verwaltungsbereichen der Teilbetriebe. Die anfangs eingesetzte Buchhaltungssoftware MEGA wurde durch SAP ersetzt. Im Werkleitungsbüro wurde die Stelle eines „Leiters Rechnungswesen“ eingerichtet, dessen Aufgabe es u. a. ist, in den Teilbetrieben in direkter Zusammenarbeit mit den Verwaltungsleitern die Voraussetzungen für eine geordnete Buchführung zu schaffen und dauerhaft zu gewährleisten sowie die Ergebnisse der Teilbetriebe zu einem Gesamtergebnis der Kulturbetriebe zusammenzuführen. Dies ist wiederum Grundlage für die vierjährliche Berichterstattung an die Werkleitung bzw. den Werksausschuß. Gleichzeitig liefert das Rechnungswesen damit die notwendige Datenbasis für das Eigenbetriebscontrolling. Als wesentliche Elemente gelten, wie bereits heute Morgen erwähnt, die Kostenartenrechnung (welche Kosten sind entstanden), die Kostenstellenrechnung (wo sind die Kosten entstanden) sowie die Kostenträgerrechnung (wofür sind Kosten entstanden). Mit der Einrichtung des Eigenbetriebs war es auch notwendig, eine Sonderkasse zu bilden.

*Berichtswesen und Controlling:* Aufgrund der Finanzmisere der Kommunen gilt als Ziel der Kulturpolitik der 90er Jahre, mit möglichst geringem Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung neuer Organisationsstrukturen und Verfahrensweisen die kulturellen Angebote aufrechtzuerhalten. Deshalb soll nicht mehr allein die inhaltliche Qualität der kulturellen Versorgung maßgebend sein, sondern auch der wirtschaftliche Erfolg, eine Sichtweise, die sicherlich engagiert diskutiert werden kann.

Berichtswesen und Controlling haben die Aufgabe, die Entscheidungsträger auf allen Ebenen bei der Beschaffung und Auswertung von Informationen zu unterstützen, die für eine wirtschaftliche Betriebsführung erforderlich sind.

Wie werden nun die Grundlagen für das Berichtswesen und Controlling geschaffen?

- Die einzelnen Teilbetriebe haben eine jährliche Programmplanung zu erstellen, die jeweils mit einem Rückblick auf das abgelaufene Jahr verbunden ist.
- Im Rahmen einer jährlichen Finanzplanung des Gesamtbetriebs und der einzelnen Teilbetriebe in Form eines Wirtschaftsplanes (Erfolgs- und Vermögensplan) werden den Einrichtungen Budgets zugeordnet.
- Produkt- und Leistungsplanung
- Im vierteljährlichen Abstand sind Zwischenberichte der Werkleitung an den Werksausschuß abzugeben, die über den Vollzug der Programm-, Produkt- und Leistungsplanung der einzelnen Kulturbetriebe berichten sowie die finanzielle Situation des Gesamtbetriebes und der Teilbetriebe darstellen.
- Ein Kennzahlensystem liefert Informationen über betriebswirtschaftliche Sachverhalte in rein quantitativer Weise. Für die betriebsinterne Steuerung müssen alle relevanten Finanz- und Leistungsdaten stets vorhanden sein.

Neben dem gesamtbetrieblichen Controlling in den Kulturbetrieben existieren in allen Teilbereichen der Kulturbetriebe Stellen für Berichtswesen und Controlling.

### *Erfahrungen mit dem Eigenbetrieb*

Seit das Stadtarchiv Dortmund den Kulturbetrieben Dortmund angehört, haben sich Kolleginnen und Kollegen aus verschiedenen Kommunalarchiven an uns gewendet, bei denen ebenfalls die Schaffung eines Eigenbetriebs Kultur angedacht oder geplant ist. Anhand ihrer Fragen lassen sich unsere Erfahrungen recht gut zusammenfassen, Fragen bzw. z. T. Befürchtungen, die sich auch uns im Vorfeld stellten:

- Geht nicht mit der Eingliederung des Archivs in einen Eigenbetrieb Kultur die für die Wahrnehmung der archivischen Querschnittsaufgaben notwendige Nähe zur Verwaltung verloren?
- Müssen im Zuge der internen Leistungsverrechnung die städtischen Dienststellen für Aktenübernahmen bezahlen? Wenn ja, gefährdet dieser Umstand bei einem ohnehin schon geringen Interesse der Ämter an Archivierung nicht die Überlieferung?
- Kann sich ein Stadtarchiv an der Seite großer Kultureinrichtungen wie etwa eines Kunstmuseums mit entsprechend hoher Besucherzahl und starker Interessenlobby behaupten?

Bevor ich diese Fragen zu beantworten versuche, erlauben Sie mir zunächst einen Blick auf die Benutzerinnen und Benutzer. Sieht man von der neuen Titulierung ab (41/Archiv statt StA 15 – das Stadtarchiv war ein eigenständiges Amt), war die Umstrukturierung für sie kaum wahrnehmbar. Wer die Berichterstattung in der lokalen Presse nicht verfolgt hat, wird die Veränderung nicht bemerkt haben.

Anders stellt sich jedoch die Situation für die Archivleitung und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dar. Die Erledigung der eigentlichen Fachaufgaben wird durch den hohen Selbstverwaltungs- und Organisationsaufwand erschwert. Dies sollte nach Einschätzung der Verantwortlichen jedoch lediglich eine Erscheinungsform der Anfangsphase sein. Besonders die Archivleitung wird u. a. durch häufige Teilnahme an Werkleitungssitzungen, bei denen es keine Vertretungsmöglichkeit gibt, sowie durch die Erstellung von Berichten immer mehr von der fachlichen Arbeit getrennt. Hierbei handelt es sich um ein Strategiekonzept: Die Teilbetriebsleiterinnen und -leiter sollen in erster Linie Managementfunktionen ausüben, die inhaltliche Arbeit dagegen soll auf anderer Ebene koordiniert werden. Wird einer so kleinen Einrichtung wie dem Stadtarchiv eine hochqualifizierte Fachkraft weitgehend entzogen, hat dies Folgen für die inhaltliche Arbeit. Der soeben beschriebene große Selbstverwaltungs- und Organisationsaufwand scheint jedoch nicht unbedingt eigenbetriebsspezifisch zu sein. Die fortschreitende Einführung der „Neuen Steuerung“ in den klassischen Ämtern belastet diese nicht minder. Ihre Beschreibungen würden vermutlich nicht anders ausfallen.

Die fehlende Nähe zur Verwaltung – ein Argument, das von Seiten des Archivs auch im Vorfeld angeführt wurde. Aus meiner, zugegebener Weise subjektiven Sicht, sind hier keine Nachteile zu erwarten. Der Informationsfluß ist grundsätzlich kein anderer. Das Archiv bleibt aufgrund der gewählten Rechtsform „Eigenbetrieb“ in die gesamtstädtischen Zusammenhänge einbezogen und ist damit weiter zuständig. Zu manchen Ämtern waren die Kontakte auch schon schlecht, als das Archiv noch eigenständiges Amt war, Umzüge fanden statt, um nur ein Beispiel zu nennen, ohne daß das Archiv davon wußte.

Dies leitet gleich über zur nächsten Frage: Müssen die Ämter im Zuge der internen Leistungsverrechnung für Aktenübernahme bezahlen? Dieser Aspekt wurde aufgrund der Argumentation der Archivleitung – Gefährdung der städtischen Überlieferung – zunächst ausgeklammert. Bei Aktenübernahmen deuteten Ämter zum Teil an, daß sie kaum Interesse hätten, für diese Leistung zu zahlen, ungeachtet der Tatsache, daß für sie eine Ablieferungspflicht besteht.

Die Unterschiedlichkeit der einzelnen Teilbetriebe, sowohl was die Aufgabenstellung anbelangt wie auch die Größe der Kultureinrichtungen, scheint mit einer der problematischsten Aspekte zu sein. Das Stadtarchiv hat z. B. mit der Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben für die Verwaltung inhaltlich völlig andere Aufgabengebiete zu erfüllen als beispielsweise die VHS, die Musikschule, die Bibliothek, die Museen etc., die sämtlich ertragsbezogen auf ein Massenpublikum abheben. Einem Archiv sind hierbei, auch mit der besten Öffentlichkeitsarbeit und einer Gebührenerhebung aufgrund einer vom Rat verabschiedeten Entgeltordnung, deutlich Grenzen gesetzt. Die Zielsetzungen des Eigenbetriebs – Erreichen eines Massenpublikums und Einnahmeerhöhung – gefährden eher die Wahrnehmung archivischer Kernaufgaben.

Lassen Sie mich noch von einigen Erfahrungen berichten: Die Tatsache, daß das Stadtarchiv neben dem Kulturbüro der kleinste Teilbetrieb ist, bedeutet unter den gegebenen Bedingungen weniger Flexibilität. So lassen sich bei der Personalbewirtschaftung bedingt

durch fehlende Fluktuation weniger Handlungsspielräume erkennen als etwa bei den Bibliotheken. Hinzu kommt, daß Stellenbesetzungen, auch interne, in den einzelnen Teilbetrieben von der Werkleitung mit Mehrheit genehmigt werden müssen, wobei der erste Werkleiter über ein Vetorecht verfügt. Die Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der einzelnen Teilbetriebe kann hier ihre Grenzen finden.

Die eingeführte Budgetierung bedeutet finanziell größere Beweglichkeit. Die Mittel können beliebig untereinander ausgetauscht werden, der Betriebsabschluß erfolgt nicht vor April/Mai des darauffolgenden Jahres, im Gegensatz zum Abschluß des Haushaltsjahres zum 15.12.. Allerdings setzt auch hier die Haushaltsmisere Grenzen, etwa bei der eingeschränkten Mittelübertragung ins nächste Haushaltsjahr.

Das Verhältnis der Teilbetriebe untereinander ist nicht immer ungetrübt. Die Kulturbetriebe sind als finanzielle Solidargemeinschaft angelegt. 1,5 % des Zuschußanteils pro Teilbetrieb fließen in einen Betriebsfonds für unvorhergesehene Ausgaben. In der Realität sieht es so aus, daß finanzielle Sorgenkinder hieraus unterstützt werden. Dies findet jedoch nicht in jeder Situation die ungeteilte Zustimmung der übrigen Teilbetriebe.

Auch die Kulturbetriebe befassen sich gezwungenermaßen aufgrund der Haushaltsmisere sehr stark mit ihrem Betriebsergebnis. Betriebswirtschaftliches Denken im Bereich der Kultur überlagert zum Teil die inhaltliche Auseinandersetzung.

### **Der Eigenbetrieb – Existenzbedrohung oder Chance?**

Der Eigenbetrieb als solcher bietet in seiner Anlage als Wirtschaftsunternehmen bzw. Quasi-Wirtschaftsunternehmen sicherlich zunächst einmal größere Gestaltungsspielräume, besonders im Bereich der Mittelbewirtschaftung, mit ein Hauptgrund, städtische Eigenbetriebe einzurichten. Ein deutlicher Unterschied besteht jedoch darin, ob der städtische Fuhrpark in Form eines Eigenbetriebs Wirtschaftsstrukturen nähergebracht werden soll oder Kulturinstitutionen mit marktwirtschaftlichen Kriterien gemessen werden.

Die Fragestellung bezogen auf ein Stadtarchiv als Eigenbetrieb bzw. Teil eines Eigenbetriebs läßt sich nicht eindeutig beantworten.

Ein Stadtarchiv kann grundsätzlich kein Wirtschaftsunternehmen sein. Es hat mit der Sicherstellung und Nutzbarmachung der städtischen Überlieferung gesetzliche Aufgaben wahrzunehmen, und wird auch weiterhin auf einen städtischen Zuschuß angewiesen sein, der sich zwischen 98 und 99 % bewegt.

Da Eigenbetriebe in Zeiten leerer städtischer Kassen eingerichtet wurden, ist folglich der Blickwinkel sehr eng. Priorität haben Einsparungen. Andererseits werden Einnahmequellen gesucht, die Erhebung von Eintrittsgeldern in Archiven kann dabei eine Folge sein. Daß diese Einnahmen den städtischen Zuschußbedarf nicht wirklich senken, sondern eher zur Folge haben können, daß die Benutzungsfrequenz sinkt, scheint dabei nicht bedacht zu werden.

Dazu kommt, wie in Dortmund, trotz klar formulierter Leistungen in Form von Produkten, der Vergleich mit anderen Teilbetrieben. Ein Archiv kann nun einmal nicht mit einer Volkshochschule oder einem Kunstmuseum, das zur Zeit eine Jawlensky-Ausstellung zeigt, die bundesweit und eventuell auch darüber hinaus Beachtung findet, verglichen werden. Es wird nicht direkt ausgesprochen, aber der Tenor, etwas salopp formuliert lautet: „Lassen Sie sich doch mal was anderes einfallen als immer nur ihre trockenen Akten“. Von daher kann Archiv als Eigenbetrieb oder Teil eines Eigenbetriebs durchaus auch Existenzbedrohung bedeuten. Der Überlebenskampf ist härter geworden, es gilt sich zu profilieren.

Ich habe jedoch auch schon positive Rückmeldung von einem Archiv bekommen, daß in einen Eigenbetrieb integriert wurde. Hier wird die Umstrukturierung eindeutig als Chance verstanden. Erheblich ausgeweitete Gestaltungsspielräume und damit verbunden mehr Eigenverantwortlichkeit erhöhen deutlich die Arbeitsmotivation und letztlich auch das Arbeitsergebnis.

Für Archive war es schon immer wichtig, Fürsprecher unter den Stadtverantwortlichen zu finden. Dann bedeutet auch die Umwandlung in einen Eigenbetrieb keine Gefahr. Mit dem Heranwachsen einer neuen Verwaltungsmanagergeneration, die vielfach ihre Karriere neuen Verwaltungsstrukturmodellen verdanken, sehe ich da allerdings immer weniger gute Chancen.

Aber lamentieren verschlechtert die Lage nur. Es gibt immer noch Nischen und Gestaltungsspielräume, die Archive aktiv nutzen können, wenn sie sich den veränderten Bedingungen frühzeitig stellen.

## **Ratsinformationssystem in der Stadt Magdeburg – eine Information**

*von Ingelore Buchholz*

Im Jahre 1995 faßte der Stadtrat einen Beschluß über die Informationsstrategie der Stadt. Dazu gehörte auch die Einführung eines Ratsinformationssystems. Das Ratsinformationssystem automatisiert alle Vorgänge, die mit der Herstellung von Vorlagen, Anträgen, Tagesordnungen und Niederschriften sowohl für den Stadtrat, die Ausschüsse als auch die Beigeordnetenrunde sowie mit dem späteren Wiederfinden der Dokumente im Zusammenhang stehen. Alle Nutzer dieses Systems sind über ein Computernetz mit einer zentralen Datenbasis verbunden. Verwendet werden MS-Windows bei gleichzeitiger Nutzung des Textverarbeitungsprogramms „Word für Windows“ sowie des elektronischen Nachrichtensystems „MS-Mail“. Zur Realisierung des Systems verfügt die Stadt über ein eigenes Glasfasernetz.

Ziel des Ratsinformationssystems ist:

- wesentliche Reduzierung des Schreibaufwandes,
- Optimierung der Kommunikation zwischen Verwaltung und parlamentarischen Gremien,
- durch Einbeziehung eines komfortablen Volltext-Recherche-Systems den Nutzern alle elektronisch archivierten Vorgänge am Arbeitsplatz zugänglich zu machen.

Das System besteht aus drei Hauptgruppen:

- Stammdatenverwaltung,
- Textverarbeitung,
- Recherche und elektronische Archivierung.

Die Stammdaten werden im Amt 13 (Öffentlichkeitsarbeit und Protokoll) zentral gepflegt und stehen allen Berechtigten zur allgemeinen Nutzung zur Verfügung.

Zu den Stammdaten gehören Informationen über:

- Gremien mit Sitzungsterminen und Mitgliedern,
- Dezernate,
- Ämter,
- Fraktionen und deren Mitglieder,
- Sitzungsräume und deren Belegung,
- Adressen,
- Zugriffsrechte,
- Textverarbeitung.

Die Textverarbeitung wird genutzt von den Einbringern von Verhandlungsgegenständen, wie z. B. Beschlußvorlagen und Anträge. Der Nutzer erhält das erforderliche Formblatt auf dem Bildschirm eingeblendet. Die Eingaben erfolgen dialoggesteuert. Die vorhandenen Stammdaten werden zur Auswahl angeboten. Die Begründungen für die Beschlußvorlagen sind schon zuvor in den PC einzugeben. Sie werden dann nach Ausfüllen des Formblattes dazu gespeichert. Da alle Angaben zu den Vorlagen und Anträgen sofort in den PC eingegeben werden, findet sich in den einbringenden Ämtern kein Schriftgut dazu. Die Textverarbeitung steht außerdem den Schriftführern der geschäftsführenden Ämter, der Oberbürgermeisterrunde, des Stadtrates und der Ausschüsse zur Verfügung. Sie können die automatisierte Vorfertigung von Einladungen, Tagesordnungen, Niederschriften und Sofortinformationen nutzen.

Das Erfassen und Zuordnen von Beschlußergebnissen und Beschlußnummern wird ebenfalls unterstützt. Die automatisch hergestellten Varianten können durch individuelle Textinformationen ergänzt werden.

Der Nachweis des Ämterdurchlaufes bei Beschlußvorlagen wird manuell – unabhängig vom Ratsinformationssystem – hergestellt. Die Ergebnisse des Ämterdurchlaufes werden nicht in das Ratsinformationssystem übernommen. Der Nachweis des Ämterdurchlaufes, einschließlich der als Anlage beigefügten Stellungnahmen, wird durch das Amt für Öffentlichkeitsarbeit und Protokoll in der Sitzungsnachbereitung entfernt. Es wird dem Original der Beschlußvorlagen und der bestätigten Niederschrift zugeordnet und wird vom Amt 13 aufbewahrt.

Zu den Stellungnahmen der Ämter ist noch zu bemerken, daß Differenzstandpunkte vor der jeweiligen Sitzung auszuräumen sind. Die Stellungnahmen sind dann nicht mehr Gegenstand der Drucksache. Das mitzeichnende Amt wird davon in Kenntnis gesetzt.

Recherche und elektronische Archivierung: Alle Verhandlungsgegenstände, Tagesordnungen und Niederschriften werden im Ratsinformationssystem elektronisch archiviert. Die elektronische Archivierung erfolgt getrennt nach öffentlichen und nichtöffentlichen Komponenten. Es können also die Nutzer des Ratsinformationssystems entsprechend ihrer Berechtigung auf die archivierten Dokumente zurückgreifen. Durch die komfortable Volltextrecherche ist es möglich, in den Dokumenten nach beliebigen Begriffen und deren Kombinationen zu suchen und bei Notwendigkeit auszudrucken. Zur Zeit haben noch nicht alle Ämter einen Ratsinformationsanschluß. Für diese steht ein zentraler Schreibdienst im Personalamt zur Verfügung. Auswahlkriterien für den Anschluß der Ämter waren Sicherung der Arbeitsfähigkeit der Schriftführer der geschäftsführenden Ämter sowie Erfahrungswerte über die Einbringung der Menge von Vorlagen durch die Ämter. Angeschlossen an das Ratsinformationssystem sind selbstverständlich die Geschäftsstellen der einzelnen Fraktionen.

Das Ratsinformationssystem wird in Magdeburg seit 1997 angewendet. Die Anwendung wurde von der Firma IC Bielefeld und der Stadt Hamm erarbeitet. Rechtsgrundlagen dafür sind:

- die Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt in der jeweils gültigen Fassung,
- die Hauptsatzung der Landeshauptstadt Magdeburg in der jeweils gültigen Fassung,
- die Geschäftsordnung des Stadtrates und seiner Ausschüsse in der jeweils gültigen Fassung.

Die Benutzer des Systems werden auf schriftlichen Antrag einer Benutzergruppe zugeordnet, der bestimmte Rechte zustehen. Für jeden Nutzer muß namentlich ein Stellvertreter benannt werden.

Der Nutzen des Ratsinformationssystems – Arbeitszeit und Papier einsparen – wurde dadurch erreicht, daß die Anzahl der Ausdrucke für die einzelnen Gremien gesenkt wurde, da die Möglichkeit besteht, die Vorlagen am Bildschirm zu lesen. Dadurch konnte pro Jahr Papier im Wert von 10.000,- DM eingespart werden.

Der Zugriff auf das Ratsinformationssystem soll künftig durch Nutzung des Internets erweitert werden. Stadträte, aber auch interessierte Bürger, können sich mit den Sitzungsunterlagen beschäftigen. Die Grundsätze des Datenschutzes finden dabei natürlich Beachtung.

Auf der Grundlage der Aktenordnung der Stadtverwaltung Magdeburg erhält das Archiv zur Zeit noch einen Papiausdruck der Unterlagen, die über das Ratsinformationssystem hergestellt werden. Es handelt sich dabei jeweils um das Exemplar, das die Originalunterschriften trägt.

Mit der Einführung des Ratsinformationssystems ergeben sich noch einige Fragen. Die erste Frage wäre, ist das komfortable Recherchesystem auch für Archivzwecke nutzbar? Nach vorgenommenen Stichproben muß diese Frage verneint werden. Das Recherchesystem ist nur für die Verwaltung, aber nicht für den Wissenschaftler nutzbar. Für die Auswertung der Beschlüsse und Protokolle des Stadtrates sowie des Oberbürgermeisters muß durch das Archiv ein diesen Anforderungen entsprechender Thesaurus entwickelt werden.

Die Programmphilosophie des Ratsinformationssystems sieht vor, nur aktuelle Dokumente zu speichern. Bei einer Veränderung der Vorlagen erfolgt eine Löschung. Unter diesen Umständen ist die Anwendung der genetischen Aktenkunde nicht mehr möglich.

Das Problem, das die Archive mit der IuK-Technik haben, ist ihr Auftrag zur dauernden Aufbewahrung. In diesem Punkt divergieren die Interessen der Verwaltung und die der

Archive. Es gibt kaum eine Verwaltung, die sich um die langfristige Aufbewahrung ihrer Dokumente sorgt. Dies ist nach wie vor Aufgabe der Archive.<sup>1</sup> Für die Archive stellt sich die langfristige Speicherung digitaler Daten als bisher ungelöstes Problem dar. Zur Zeit kennt niemand die Haltbarkeit der einzelnen Systeme. Wer garantiert, daß eine CD, die jetzt gebrannt wurde, in 20 oder 30 Jahren noch funktioniert? Mit Fotos liegen entsprechende Erfahrungen vor, 150 Jahre existieren die ältesten Fotos bereits. Sie haben zwar Qualitätsverluste, sind aber immer noch lesbar und zwar mit einfachsten Mitteln, sogar mit einer Lupe. Disketten können zwar von jedem Rechner gelesen werden, aber bereits nach einigen Monaten können Datenausfälle auftreten. Festplatten sind das schnellste und teuerste Speichermedium. Zur Zeit kommen sie als Archivmedium nicht in Frage, da sie zu teuer sind und magnetisch abspeichern. Letzteres macht sie gegen Umwelteinflüsse besonders anfällig.<sup>2</sup> Die Haltbarkeitsgarantien nützen kaum etwas, wenn die entsprechende Hard- oder Software nicht mehr greifbar ist. Digitale Standards wechseln sehr schnell. Diese Probleme treten beim Medium Film nicht auf. Vor fast 45 Jahren wurde in den USA erstmals der Mikrofilm zur direkten Aufzeichnung von Computerdaten genutzt. Vorteile dieser Methode sind:

- lange Haltbarkeit und preisgünstige Archivierung des Films,
- mit Originaldaten auf Film können Duplikate in beliebiger Menge hergestellt werden,
- mit moderner Scan-Technik sind auf Mikrofilm gespeicherte Daten einfach digitalisierbar.<sup>3</sup>

Aus den angeführten Gründen wird von den Archivaren das Medium Film bevorzugt. Auf dem Internationalen Archivsymposium 1998 in Belgien wurde dies deutlich. Darüber hinaus wird die Kombination beider Techniken angestrebt, d. h. die Langzeitarchivierung mittels Mikrofilm und seine Verwendung als Ausgangspunkt für die Digitalisierung.<sup>4</sup> Die Anwendung des Ratsinformationssystems macht deutlich, daß sich die Archivare mit der IuK-Technik auseinandersetzen und Wege finden müssen, wie sie ihrem Auftrag – dauernde Aufbewahrung von Daten – gerecht werden. Die hier angeführte Möglichkeit kann nur eine sein.

## Anmerkungen

1 Vgl. Schockenhoff, V.: „Der Trug des Bildes“ und „Die Macht des Papiers“ – Ein Problemaufriß, in: Archivpflege in Westfalen und Lippe, Heft 47/1998, S. 3.

2 Vgl. Müller, Dietmar: Perfekt speichern – Vierzehn Speichertechniken im Vergleichstest. Es geht um Geschwindigkeit, Preis und Datensicherheit. In: Color Foto, 9/1998, S. 66.

3 Vgl. Elektronische Archivierung, in: DISOS Spektrum, Sonderausgabe 1998, S. 32.

4 Vgl. Insar – Europäische Archivnachrichten, 5/1998, S. 3.