

Vorläufige Projektskizze der Transferarbeit
„Qualitätsmanagement und -sicherung der archivischen Fachaufgabe Bewertung“
im Rahmen des 36. WK an der Archivschule Marburg

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

ein wesentliches Element der Bemühungen um eine Modernisierung der Verwaltungen im Rahmen der „Neuen Steuerungsmodelle“ ist eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung, die in der Regel durch ein Controllingsystem unterstützt wird.

Da Controlling ein System der Planung und Steuerung ist, stellt sich am Anfang die Frage, was Gegenstand der Produkt- und Leistungserstellung ist, was also geplant und gesteuert werden soll. Ausgangspunkt sind die Aufgaben eines Archivs und deren Erfüllung, wie z. B. die Übernahme der aus der Tätigkeit von Behörden entstandenen Unterlagen, die Entscheidung über deren dauernden Wert und die sachgerechte Ordnung und Erschließung des Archivguts. Die Aufgaben bilden die Basis für die Produkte eines Archivs, die unabhängig von der bestehenden Aufbauorganisation festzulegen und zu beschreiben sind. Produkte bilden die Schlüsselgrößen für Kontraktmanagement, Budgetierung und Controlling, aber auch für intra- und interarchivische Leistungsvergleiche, sprich: benchmarking.

Allen Zielen kann ein Archiv nicht sofort und gleichzeitig entsprechen. Auf dem Weg zur Erreichung der Ziele und Erfüllung der Aufgaben ist es nur natürlich, dass Zielkonflikte auftreten. Im Hinblick auf den Bereich der Bewertungsentscheidungen und der Aktenübernahme sind beispielsweise Zielkonflikte der Art „Qualität und Menge“ denkbar. Hier müssen in verstärktem Maße Prioritäten gesetzt oder Schnittstellen definiert werden, z. B.: „Vorrang der Qualität vor der Quantität.“ oder „Bis zu welchem Grad kann auf Qualität zugunsten der Menge verzichtet werden?“. Eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung der wesentlichen Produkte und Leistungen heißt auch, auf die Abläufe Einfluss zu nehmen. Dafür ist es notwendig, Arbeits- bzw. Ablaufpläne aufzustellen, die in ihren einzelnen Arbeitsschritten transparent sind.

Genau an diesem Punkt setzt meine Transferarbeit an. Auf der Basis einer Evaluierung der Übernahme- und Bewertungspraxis im Nordrhein-Westfälischen Staatsarchiv Münster ist ein Ablaufplan festzulegen, der zur strategischen Steuerung von Bewertungsaufgaben herangezogen werden kann, und der darüber hinaus die Möglichkeit einer Skalierung der Elemente in Anlehnung an das von Nikolaus Bütikofer entwickelte Modell der Priorisierung bietet. Bei diesem Verfahren werden Wertklassen gebildet und sowohl einerseits auf die Behörden und Dienststellen als auch andererseits auf die Akten, Aktengruppen oder Rubriken

der Registraturpläne angewandt. Beispielsweise ließe sich der unterschiedlich hohe Aufwand bei der Betreuung von Behörden und Dienststellen nach der Anzahl der pro Jahr verwandten Arbeitstage in die entsprechenden Klassen A, B oder C einteilen. Im Ablaufplan und in den Arbeitsanweisungen werden die einzelnen Arbeitsschritte geplant und schriftlich festgelegt, um sicherzustellen, dass diese unter beherrschten Bedingungen ablaufen und jederzeit in der beschriebenen Qualität reproduzierbar sind. Der Ablaufplan enthält die Qualitätsplanung. Mit Hilfe des Ablaufplans sollen: 1. Verbesserungsmöglichkeiten erkannt, 2. Vorgehensweisen vereinheitlicht, 3. eine gleichbleibende und gleichartige Qualität der Dienstleistungen erreicht sowie 4. Vertretungen und die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erleichtert werden. Der Ablaufplan, der sich im wesentlichen in ein Flussdiagramm und in Arbeitsanweisungen gliedert, entspricht Qualitätsmanagement-Elementen der Normenreihe DIN EN ISO 9000 ff.

Das Normenwerk der ISO 9000er Reihe besteht aus fünf Teilnormen mit den Kurzbezeichnungen ISO 9000 - 9004 und wurde aus vorhandenen branchenspezifischen Qualitätsstandards (z. B. aus der Medizintechnik oder aus der Automobilindustrie) entwickelt. Da ein Qualitätsmanagement-System, kurz: QM-System, nach der ISO 9000er Familie sehr allgemeingültig abgefasst ist, erscheint eine individuelle, an die spezifischen Bedürfnisse der Archive ausgerichtete Vorgehensweise bei der Gestaltung des eigenen QM-Systems unabdingbar. In Anbetracht dessen, dass Fragen zur Einbeziehung der Mitarbeiter und zur Wirtschaftlichkeit in der ISO 9000er Normenreihe nicht die notwendige Beachtung finden und die Umsetzung dieses Normenwerks im Kreisarchiv Soest mit einem erheblichem Aufwand verbunden war, scheint als Einstieg in das Qualitätsmanagement für Archive ein Selbstbewertungsmodell wie der „Common Assessment Framework“ (CAF) eher geeignet zu sein.

Mit dem CAF hat die Europäische Union bzw. das Europäische Institut für öffentliche Verwaltung EIPA in Maastricht ein Selbstbewertungsmodell für die öffentliche Verwaltung Europas entwickelt, um das Verständnis und die Anwendung von Qualitätsmanagementstrategien in den Behörden zu fördern. Der CAF als „Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungssystem“ ist eine Kombination der wesentlichen Inhalte des seit etwa Mitte der 90er Jahre in den öffentlichen Verwaltungen Europas genutzten Qualitätsmodells der „European Foundation for Quality Management“ (EFQM) und des Qualitätsmodells aus den Speyerer Qualitätswettbewerben. Es stellt einen standardisierten Fragebogen zur internen Bewertung von Qualitätsstandards zur Verfügung. Mit relativ geringem Aufwand kann mit Hilfe des CAF eine Stärken-Schwächen-Analyse des Archivs

erstellt werden. Der CAF basiert auf 5 Themenfeldern zur Effizienz interner Abläufe und 4 Themenfeldern zu externen Ergebnissen und Wirkungen. Die 9 Themenfelder teilen sich in 40 Kriterien mit insgesamt 224 einzelnen Indikatoren auf. Das Themenfeld 5 „Prozess- und Veränderungsmanagement“ beispielsweise gliedert sich in 8 Unterkriterien.

Der Ablaufplan sowie die Qualitätsmanagement-Elemente aus der ISO 9000er Reihe und dem CAF dienen als Ansatzpunkt zur Entwicklung eines Konzepts, das sowohl für die Archivleitung als auch für die Dezernate die ganzheitliche Analyse und Steuerung von Bewertungsaufgaben ermöglicht: das Managementkonzept der Balanced Scorecard. Die Balanced Scorecard als „ausgewogenes Kennzahlensystem“, will die Mängel „klassischer“ Kennzahlen beseitigen und eine umfassende, an dem Leitbild des Archivs ausgerichtete Steuerung ermöglichen. Es geht nicht darum, eine Anzahl zusammenhangloser Kennzahlen anzuhäufen, vielmehr wird das Archiv gleichgewichtig aus der Finanz-, Kunden-, Prozess- und Lern- bzw. Innovationsperspektive betrachtet. Mit Hilfe des CAF kann eine schnelle und umfassende Bewertung des Umsetzungsgrads von Qualitätsrichtlinien erfolgen, während die Balanced Scorecard die kontinuierliche und ganzheitliche Steuerung unterstützt. Vergleicht man die Themenbereiche der Balanced Scorecard mit denen des CAF, wird erkennbar, dass sich die vier Themenbereiche der Balanced Scorecard, also die Finanz-, Kunden-, Prozess- und Lern- bzw. Innovationsperspektive weitgehend im Kriterienkatalog des CAF wiederfinden.

In einem ersten Schritt zur Erstellung einer Balanced Scorecard werden der Ablaufplan sowie die Qualitätsmanagement-Elemente aus der ISO 9000er Familie und dem CAF daraufhin analysiert, welche Kennzahlen hieraus abzuleiten sind. In Frage kämen beispielsweise die Anzahl der Behördenbesuche pro Jahr oder der Stundeneinsatz pro Behördengespräch. Im Hinblick auf den CAF lassen sich zu den Unterkriterien Kennzahlen erarbeiten. Insgesamt müssen diejenigen Kennzahlen ausgewählt werden, die für die Archivleitung von größter Bedeutung sind, d.h., die die Archivleitung auf jeden Fall kennen muss, und diejenigen, die für die Dezernatsleitungen in Frage kommen.

Nachdem Kenngrößen aus dem Ablaufplan und der Qualitätspolitik abgeleitet und entsprechende Messverfahren, z. B. mittels einer Checkliste bei Bewertungsentscheidungen, festgelegt worden sind, können weitere Kenngrößen anhand der zweiten Datenquelle, der Prozessanalyse, entwickelt werden. Voraussetzung dafür ist, dass der Herstellungsprozess von Bewertung bereits dokumentiert ist - im vorliegenden Fall geschieht dies mit Hilfe des bereits erwähnten Flussdiagramms. Der Herstellungsprozess von Bewertung lässt sich in Teilprozesse untergliedern, z. B. Anbieten der Unterlagen durch die Organisationseinheit,

Informationsgespräch in der Behörde, Bewertung der Unterlagen oder Erstellung eines Aktenvermerks über das Bewertungsverfahren. Für die einzelnen Teilprozesse sind Kenngrößen zu erarbeiten, anhand derer der Erfolg jedes einzelnen Teilprozesses gemessen werden kann. Als mögliche Kenngröße für den Teilprozess „Informationsgespräch in der Behörde“ könnte z. B. genannt werden: Stundeneinsatz pro Behördenbesuch. Oder als Kenngröße für den Teilprozess „Bewertung“: angebotene zu übernommenen Unterlagen. Auch hier ist anschließend zu entscheiden, welche der Kenngrößen auf der Balanced Scorecard der Archivleitung stehen müssen und welche für Dezernatsleitungen von Interesse sind.

Wenn in der Qualitätspolitik z. B. die Mitarbeiterzufriedenheit als Ziel formuliert ist, muss hierzu eine zu erreichende Sollgröße angegeben werden. Zusätzlich sind die obere und untere Warngrenze (Toleranzgrenze) sowie die obere und untere Eingriffsgrenze festzulegen. Liegt der Ist-Wert in einer Berichtsperiode über der oberen Warngrenze, lässt sich die Leitung hierzu berichten; liegt der Wert im roten Bereich (obere Eingriffsgrenze), lässt sie sich Aktionspläne derjenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorlegen, die am Zustandekommen des Gesamtergebnisses beteiligt sind. Bei der Einführung einer Balanced Scorecard können zunächst auch nur die Ist-Werte ermittelt werden. Sie dienen dann als Grundlage für die spätere Zielformulierung. Die Zieleinreichung zu den Kennzahlen der Balanced Scorecard wird anhand möglichst einfacher und überschaubarer Bereiche überwacht. Die Zielerreichungsgrade sind hier aufgrund der zuvor festgelegten Warn- und Eingriffsgrenzen bewertet. Das Ampelsystem Grün-Gelb-Rot macht Abweichungen auf den ersten Blick deutlich.

Durch die beschriebene Vorgehensweise ist die Realisierung der Archivziele hinsichtlich der archivischen Fachaufgabe Bewertung auf jedes Dezernat verteilt. Die Steuerung orientiert sich konsequent an der Strategie des „Bewertungsworkflows“. Allerdings enthält eine Balanced Scorecard keine Informationen darüber, mit welchen Maßnahmen welche Mängel behoben werden können. Sie enthält aber - und damit möchte ich schließen - Hinweise für die Ursachenforschung und auch für die Wirksamkeit der eingeleiteten Maßnahmen.

Vielen Dank!