

Auszug aus Denkschrift 2007

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005

Beitrag Nr. 27

Bibliotheksservice-Zentrum Baden-Württemberg



Rechnungshof Baden-Württemberg

Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Bibliotheksservice-Zentrum Baden-Württemberg
(Kapitel 1407)

27

Das Bibliotheksservice-Zentrum Baden-Württemberg könnte wirtschaftlicher betrieben werden, wenn es Aufgaben abbaut, den Personalkörper den veränderten Aufgaben anpasst und sich über kostendeckende Entgelte seiner Nutzer finanziert.

Das Land sollte eine Konzentration der deutschen Bibliotheksverbundsysteme unter einem Dach anstreben und dazu Verhandlungen mit den anderen Ländern aufnehmen.

1 Das Bibliotheksservice-Zentrum Baden-Württemberg

Das Bibliotheksservice-Zentrum Baden-Württemberg wurde im Jahr 1996 gegründet. Die Gründung ging auf einen Vorschlag zurück, den der Rechnungshof in seiner Denkschrift 1993, Nr. 4, Staatliche Bibliotheken im Umbruch, unterbreitet hatte.

Als Standorte des Bibliotheksservice-Zentrums wurden Konstanz und die Außenstelle Stuttgart festgelegt. In die Außenstelle Stuttgart wurden Mitarbeiter der Württembergischen Landesbibliothek übernommen, die bis dahin für die Betreuung des früheren Zentralkatalogs zuständig waren.

Aufbau und Organisation des Bibliotheksservice-Zentrums hat das Wissenschaftsministerium in einer Satzung geregelt, die zuletzt zum 06.03.2003 novelliert wurde.

Das Aufgabenspektrum des Bibliotheksservice-Zentrums umfasst im Wesentlichen vier Geschäftsfelder:

1. Betrieb einer bibliografischen Verbunddatenbank (Südwestdeutscher Bibliotheksverbund). An diesen Bibliotheksverbund sind mehr als 1.000 Bibliotheken in Baden-Württemberg, im Saarland und in Sachsen angeschlossen. Personell ist dieser Bereich mit 27,9 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) ausgestattet.
2. Digitale Bibliothek: Entwicklung von Werkzeugen und Verfahren. In diesem Geschäftsfeld ist eine Vielzahl einzelner Projekte zusammengefasst (11,15 VZÄ).
3. Lokalsysteme: Komplettservice zur Einrichtung und zum Betrieb lokaler Bibliothekssysteme auf der Grundlage des Systems HORIZON. Dieser Service wird derzeit von 54 Bibliotheken im Land Baden-Württemberg in Anspruch genommen, insbesondere an Fachhochschulen, Pädagogischen Hochschulen und Berufsakademien (7,85 VZÄ).
4. MusIS: Aufbau eines einheitlichen Dokumentationssystems für die staatlichen Museen in Baden-Württemberg mit einer Ausstattung von 4,06 VZÄ.

Hinzu kommen die Leitungs- und Querschnittsfunktionen. Das Bibliotheksservice-Zentrum verfügt mithin über einen Personalbestand von 59,5 VZÄ, für die im Haushaltsplan 46,5 Stellen und Mittel für die Beschäftigung befristet angestellter Mitarbeiter zur Verfügung stehen. Insgesamt kostet die Einrichtung jährlich 6,4 Mio. € - davon entfallen auf das Geschäftsfeld Bibliotheksverbund 3,6 Mio. €, auf das Geschäftsfeld „Digitale Bibliothek“ 1,3 Mio. €, auf das Geschäftsfeld „Lokale Systeme“ 1,0 Mio. € und auf das Geschäftsfeld „MusIS“ 0,5 Mio. €

2 Feststellungen und Bewertungen

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Freiburg hat das Bibliotheksservice-Zentrum im Jahr 2006 geprüft. Die Schwerpunkte der Prüfung lagen beim Personaleinsatz und der Organisation. Dabei haben sich neben verschiedenen haushaltsrechtlichen Verstößen in den Bereichen Einnahmenbuchung, Belegwesen, Reisekostenabrechnung und Beschaffungen folgende wesentliche Feststellungen ergeben:

2.1 Außenstelle Stuttgart

Die Außenstelle Stuttgart des Bibliotheksservice-Zentrums ist aus dem ehemals bei der Württembergischen Landesbibliothek geführten Zentralkatalog hervorgegangen. Dieser hat für den heutigen Bibliotheksverbund nur noch wenig Bedeutung. Die ursprünglich in Zettelkatalogen erfassten Bestände sind heute weitgehend in digitaler Form im Verbundsystem nachgewiesen. Bei den noch nicht digitalisierten Daten handelt es sich hauptsächlich um Bestände in kirchlichem oder privatem Besitz.

Das bei der Außenstelle beschäftigte Personal setzt sich überwiegend aus ehemaligen Bediensteten der Landesbibliothek zusammen, die aus arbeitsrechtlichen Gründen oder mit Rücksicht auf die familiäre Situation der Bediensteten nicht nach Konstanz versetzt wurden. Das in Stuttgart vorgehaltene Personal (12,93 VZÄ) ist für die Arbeit des Bibliotheksservice-Zentrums weitgehend entbehrlich und sollte so schnell wie möglich abgebaut werden. Neben der natürlichen Fluktuation sind dabei auch Möglichkeiten der Versetzung oder Abordnung zu anderen Stuttgarter Einrichtungen (z. B. der Landesbibliothek, der Universitätsbibliothek oder der Staatsgalerie) zu prüfen.

Der Betrieb einer Außenstelle ist bei einer Einrichtung dieser Größenordnung unwirtschaftlich. Die Außenstelle Stuttgart kann daher nach erfolgtem Personalabbau aus der Sicht der Finanzkontrolle unverzüglich aufgelöst werden.

2.2 Personalstruktur

Die Aufgaben des Bibliotheksservice-Zentrums haben sich in den zehn Jahren seines Bestehens sehr gewandelt. Standen zu Beginn bibliothekarische Arbeiten im Vordergrund, so bestimmen heute weitgehend DV-Tätigkeiten die Arbeit des Bibliotheksservice-Zentrums.

Die Personalstruktur des Bibliotheksservice-Zentrums hat sich diesen gewandelten Anforderungen nicht in dem erforderlichen Maße angepasst. Nach wie vor handelt es sich bei mehr als der Hälfte der Mitarbeiter um Bibliotheksfachkräfte.

Der Rechnungshof schlägt vor, die Personalstruktur möglichst zügig an die gewandelten Anforderungen anzupassen.

2.3 Personalwirtschaft

Im Bibliotheksservice-Zentrum gibt es bislang weder eine Personalbedarfsberechnung noch eine aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung. Nach den Ergebnissen der Prüfung ist davon auszugehen, dass schon bei gegebener Aufgabenstellung eine Personalreduzierung um mindestens ein Drittel erreicht werden könnte.

Der Rechnungshof schlägt deshalb vor, umgehend eine Personalbedarfsberechnung zu erstellen und den Personalkörper den Ergebnissen dieser Bedarfsrechnung anzupassen.

2.4 Leistungsentgelte und Kostendeckung

Das Bibliotheksservice-Zentrum erbringt weit überwiegend Dienstleistungen für andere öffentliche und private Einrichtungen. Dafür werden nach Maßgabe einer vom Ministerium erlassenen Entgeltordnung Gebühren erhoben. Zahlreiche Leistungen erbringt das Bibliotheksservice-Zentrum für die angeschlossenen Bibliotheken entgeltfrei.

Nach Feststellung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes Freiburg ergaben sich für die einzelnen Geschäftsfelder des Bibliotheksservice-Zentrums völlig unzureichende Kostendeckungsgrade, wie die Tabelle zeigt.

Tabelle

Kostendeckung in den Geschäftsfeldern

Geschäftsfelder des Bibliotheksservice-Zentrums	Kostendeckungsgrad in %
Südwestdeutscher Bibliotheksverbund	16
Digitale Bibliothek	0
Lokalsysteme	0
MusIS	29

Die ermittelten Kostendeckungsgrade gehen auch darauf zurück, dass keine hinreichenden Kalkulationsgrundlagen für die Entgelte, soweit sie erhoben werden, im Bibliotheksservice-Zentrum bestehen. Auch dafür ist eine Kosten- und Leistungsrechnung Voraussetzung.

Auch den Leistungen, die im Rahmen des Verbundes gegenüber teilnehmenden Bibliotheken aus Sachsen und aus dem Saarland erbracht werden, liegt keine hinreichende Kalkulation der Entgelte zugrunde, sodass auch insoweit die Gefahr eines negativen Deckungsbeitrages besteht.

Um ungewollte Quersubventionen und Free-Rider-Effekte zu vermeiden, hält es der Rechnungshof für erforderlich, für die einzelnen Dienstleistungen des Bibliotheksservice-Zentrums sowohl außerhalb als auch innerhalb Baden-Württembergs (voll-)kostendeckende Entgelte zu erheben. Die in der Entgeltordnung enthaltenen Beträge sind unverzüglich neu zu kalkulieren und entsprechend den Ergebnissen der Kalkulation neu festzusetzen.

Gleichzeitig würde die Finanzierung der Leistungen des Bibliotheksservice-Zentrums über Entgelte eine noch stärkere Orientierung an den Bedürfnissen der Nutzer erzwingen und diene mithin mittelbar auch der Qualitätssicherung.

2.5 Änderung der Betriebsform

Im Zusammenhang mit der Umstellung der Finanzierung auf kostendeckende Entgelte bietet sich die Umwandlung der Betriebsform in einen Landesbetrieb an, bei der die Leitung des Bibliotheksservice-Zentrums dann auch die notwendige Flexibilität hätte, um sich Änderungen der Nachfrage anzupassen.

2.6 Gebäudemanagement

Das angemietete Gebäude, in dem das Bibliotheksservice-Zentrum in Konstanz arbeitet, ist bis heute nicht in das zentrale Gebäudemanagement des Landes integriert. Es ist vor diesem Hintergrund nicht auszuschließen, dass dadurch vermeidbare Mehrausgaben für die Unterbringung der Einrichtung verursacht werden.

3 Empfehlungen zur weiteren Entwicklung des Bibliotheksservice-Zentrums

Eine weitere Verschlankeung des Bibliotheksservice-Zentrums ist möglich, wenn ein konsequenter Aufgabenabbau betrieben wird. Dafür bieten sich vor allem die Geschäftsfelder Bibliotheksverbund und Digitale Bibliothek an.

3.1 Südwestdeutscher Bibliotheksverbund

In Deutschland bestehen derzeit sechs Bibliotheksverbundsysteme, die an sechs Standorten mit ähnlicher Aufgabenstellung arbeiten und den an sie angeschlossenen Bibliotheken gleichartige Dienstleistungen anbieten. Da es bei diesen Verbundsystemen im Kern darum geht, den Bestand der angeschlossenen Bibliotheken zentral zu erfassen und für den Benutzer zentral nutzbar zu machen, macht die Konkurrenz zwischen den sechs Verbundsystemen fachlich keinen Sinn und verursacht einen vermeidbaren Ressourcenaufwand.

Es ist daher fachlich und wirtschaftlich geboten, die sechs Bibliotheksverbundsysteme weiter zu konzentrieren. Das Land Baden-Württemberg sollte umgehend mit den anderen Bundesländern in Verhandlungen über die Zusammenführung der Verbundsysteme unter einem Dach eintreten. Dabei ist auch die vom Bibliotheksservice-Zentrum im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Sachsen und Saarland geführte zentrale Datenbank zur Disposition zu stellen.

Sollte die Konzentration der Verbundsysteme unter einem Dach nicht gelingen, so müsste das Land prüfen, ob die Aufgabe des Südwestdeutschen Bibliotheksverbundes auf eines der anderen Verbundsysteme (z. B. das Hochschulbibliothekszentrum Nordrhein-Westfalen) übertragen werden kann.

3.2 Digitale Bibliothek

Im Geschäftsbereich „Digitale Bibliothek“ beteiligt sich das Bibliotheksservice-Zentrum mehr oder weniger systematisch an verschiedenen Projekten und nimmt dafür Landesmittel und Drittmittel in Anspruch. Diese Projekte stehen nicht immer in einem zwingenden inneren Zusammenhang mit der sonstigen Arbeit des Bibliotheksservice-Zentrums, sachlich wären sie an den Universitätsbibliotheken des Landes in besseren Händen und könnten dort unmittelbar in die Bibliothekspraxis umgesetzt werden.

Neben dem Bibliotheksservice-Zentrum gibt es in Baden-Württemberg insbesondere an den Universitätsbibliotheken und an den beiden Landesbibliotheken ausreichend Sachverstand und personelle Kapazitäten, um diese Projekte im Wettbewerb zu akquirieren und durchzuführen, sodass das Vorhalten einer zentralen Einrichtung in diesem Bereich nicht erforderlich ist.

Nach Auffassung des Rechnungshofs kann daher das Geschäftsfeld „Digitale Bibliothek“ des Bibliotheksservice-Zentrums schon kurzfristig entfallen. Da in diesem Bereich mehrere befristete Bedienstete beschäftigt werden, sind die möglichen Einsparungen kurzfristig realisierbar.

3.3 Konsequenzen

Wenn die Konzentration der deutschen Verbundsysteme gelingt und der Aufgabenbereich „Digitale Bibliothek“ des Bibliotheksservice-Zentrums entfällt, verbleiben die Aufgabenfelder „Betrieb und Einrichtung lokaler Bibliothekssysteme“ für die kleineren Bibliotheken des Landes und der Aufbau und die Betreuung eines leistungsfähigen Informationssystems für die staatlichen Museen in Baden-Württemberg.

Die zentrale Wahrnehmung dieser beiden Aufgaben durch das Bibliotheksservice-Zentrum wird vom Rechnungshof als grundsätzlich sinnvoll angesehen. In diesen Bereichen erscheint es sogar zielführend, weitere Nutzer zur Inanspruchnahme der Leistungen des Bibliotheksservice-Zentrums zu gewinnen und durch die Erhebung von Entgelten für weitere Deckungsbeiträge zu sorgen. Allerdings wird für die Wahrnehmung dieser Aufgaben ein deutlich geringerer Personalbestand als heute für vier Geschäftsfelder ausreichend sein.

4 Stellungnahmen

4.1 Stellungnahme des Bibliotheksservice-Zentrums

Das Bibliotheksservice-Zentrum selbst weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich bei der gerade laufenden Nutzerbefragung zeigen werde, dass die Kunden des Bibliotheksservice-Zentrums nicht an einem Aufgabenabbau des Bibliotheksservice-Zentrums interessiert seien, sondern vielmehr mehrheitlich vorschlugen, dass weitere Aufgaben zentral vom Bibliotheksservice-Zentrum wahrgenommen werden sollen.

Hinsichtlich der Verbunddatenbank laufen nach Mitteilung des Bibliotheksservice-Zentrums bereits Gespräche mit anderen Verbänden, die eine enge Kooperation anstelle einer Konzentration zum Gegenstand haben. Dadurch werde sich auch die Wirtschaftlichkeit des Südwestdeutschen Bibliotheksverbundes erhöhen.

Die Projekte der „Digitalen Bibliothek“ stünden entgegen der Auffassung des Rechnungshofs in der Regel in einem engen Zusammenhang mit dem Bibliotheksverbund und stießen regelmäßig auf ein hohes Interesse bei den Kunden des Bibliotheksservice-Zentrums und ihren Nutzern. Beispielhaft verweist das Bibliotheksservice-Zentrum auf die von ihm entwickelten Portale, auf die Online-Fernleihe, auf die Langzeitarchivierung und den in Zusammenarbeit mit der Universitätsbibliothek Stuttgart entwickelten Hochschulschriftenserver OPUS. Im Falle einer Einschränkung der Projekte der „Digitalen Bibliothek“ müsse mit einer massiven Verschlechterung der Informationsversorgung für alle Nutzer gerechnet werden.

Der vorgeschlagenen Auflösung der Außenstelle Stuttgart stimmt das Bibliotheksservice-Zentrum in seiner Stellungnahme ausdrücklich zu, da die dort gebundenen Ressourcen in Konstanz effizienter eingesetzt werden könnten.

4.2 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium hat in seiner Stellungnahme zugestanden, dass die Frage nach der notwendigen Zahl der Verbundsysteme in Deutschland vom Rechnungshof zu Recht aufgeworfen worden ist. Allerdings macht das Ministerium geltend, dass das Bibliotheksservice-Zentrum unter den deutschen Verbundsystemen zu den leistungsfähigsten Einrichtungen gehöre, weshalb ein Zusammenschluss mit anderen Einrichtungen für das Land auch nachteilig sein könne.

Bei Übertragung der Zuständigkeit für das Verbundsystem auf die Einrichtung eines anderen Bundeslandes seien über längere Zeiträume hinweg Umstellungsarbeiten zu erwarten, die mit großem finanziellen Aufwand verbunden wären und mindestens für die Dauer des Umstellungsprozesses die Informationsbereitstellung für Wissenschaftler und Studierende spürbar beeinträchtigen würden. Zudem würden die Einrichtungen des Landes von den Entscheidungen anderer Bundesländer abhängig, die dann über eine Monopolstellung verfügen würden. Es sei zweifelhaft, ob der Ressourcenaufwand durch die heute vorhandene Infrastruktur des Landes in der Gesamtschau aller vom Land geförderten Einrichtungen wirklich höher sei als jener, der durch die Abhängigkeit von einem einzelnen Verbundsystem mit Monopolmacht induziert würde.

Im Bereich „Digitale Bibliothek“ legt das Ministerium Wert darauf, dem Bibliotheksservice-Zentrum die Möglichkeit zu geben, sich im Rahmen von entsprechenden Projekten strategisch zu positionieren. Durch die Beteiligung des Kuratoriums, in dem die wichtigsten Kunden des Bibliotheksservice-Zentrums vertreten seien, sei gesichert, dass das Bibliotheksservice-Zentrum sich nur auf solche Projekte einlasse, deren zentrale Entwicklung von seinen Kunden gewollt sei.

Zugleich räumt das Wissenschaftsministerium ein, dass in diesem Geschäftsfeld noch Wirtschaftlichkeitsreserven bestehen.

Weiterhin weist das Ministerium darauf hin, dass sich in der Vergangenheit in vielen Bereichen gezeigt habe, dass die Übertragung von Entwicklungen von einer Hochschule an die übrigen Hochschulen in Baden-Württemberg schwierig sei; insbesondere berücksichtigten einzelne Hochschulen bei ihren Entwicklungen häufig nicht den Workflow anderer Nutzer, weshalb der Schluss, dass eine dezentrale Entwicklung wirtschaftlicher sei als eine zentrale Entwicklung durch das Bibliotheksservice-Zentrum, nicht zwingend sei.

Insgesamt kündigt das Wissenschaftsministerium eine Überarbeitung des Aufgabenspektrums des Bibliotheksservice-Zentrums und die Implementierung einer Kosten- und Leistungsrechnung an, um so eine höhere Transparenz der Leistungserbringung zu erreichen. Auf der Grundlage der dabei gewonnenen Ergebnisse werde dann über die künftige Rechtsform des Bibliotheksservice-Zentrums entschieden werden. Dabei sei das Ministerium für die vom Rechnungshof vorgeschlagene neue Betriebsform durchaus offen.

Im Bereich Personalbedarf und Personalstruktur sieht das Wissenschaftsministerium ebenfalls Verbesserungspotenziale. So wirke man derzeit darauf hin, dass beim Bibliotheksservice-Zentrum eine echte Personalbedarfsplanung durchgeführt und die Personalstruktur qualitativ und quantitativ an die veränderten Aufgaben angepasst werde.

Auf die Beseitigung der vom Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Freiburg festgestellten haushaltsrechtlichen und haushaltswirtschaftlichen Mängel werde man hinwirken.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bestreitet nicht, dass die Konzentration der Verbundsysteme in Deutschland in der Umstellungsphase zu einem Mehraufwand führen wird und - je nach Ausgestaltung - während dieser Zeit auch Einschränkungen für die Nutzer entstehen könnten. Allerdings ist es offenkundig unwirtschaftlich, auf Dauer parallel sechs Verbundsysteme in Deutschland zu betreiben, die zudem mit unterschiedlichen Verfahren im Wesentlichen die gleichen Aufgaben wahrnehmen. Der notwendige Einfluss des Landes auf ein zentrales Verbundsystem kann organisatorisch oder vertraglich so abgesichert werden, wie es anderwärts (z. B. im Gemeinsamen Bibliotheksverbund der norddeutschen Bundesländer in Göttingen) bereits heute geschieht.

Ob die vom Bibliotheksservice-Zentrum zusätzlich zu den Kernaufgaben übernommenen Aufgaben auf einer belastbaren Nachfrage der Kunden des Bibliotheksservice-Zentrums beruhen oder nur deshalb zentral „in Auftrag gegeben werden“, weil die nachfragenden Einrichtungen keine Entgelte für diese Leistungen entrichten müssen, wird sich herausstellen, wenn das Bibliotheksservice-Zentrum flächendeckend für alle Aufgaben kostendeckende Entgelte erheben wird. Aufgabenabbau und der Aufbau einer betriebswirtschaftlich orientierten Struktur werden daher Elemente jenes Entwicklungsprozesses sein, den der Rechnungshof mit diesem Beitrag anstoßen möchte.