

Klaus-Rainer Brintzinger

Bibliothekscontrolling zwischen Steuerung und Kontrolle: Erfahrungen aus Baden-Württemberg*

Kontrolle und Steuerung sind die zwei Pole zwischen denen sich die Einführung von Controllingssystemen im Bereich der öffentlichen Hand bewegt, dies gilt auch in besonderem Maße für die Einführung eines Bibliothekscontrollings. Kontrolle, weil die Träger der Bibliotheken – teils im Rahmen von übergeordneten Reformmodellen – eine Abkehr vom kameralistischen Rechnungswesen und ein umfangreiches Berichtswesen fordern, das ihnen tiefe Einblicke in die Kostenblöcke der einzelnen Einrichtungen erlauben soll; Steuerung, weil es die Bibliotheken selbst sind, die mit Methoden wie die der Prozesskostenrechnung, der Kennzahlenanalyse und des interbibliothekarischen Benchmarkings neue Instrumente für das Bibliotheksmanagement geschaffen haben.

Zur Entwicklung umfassender Controllingssysteme an baden-württembergischen Bibliotheken lassen sich in dem genannten Spannungsfeld zwei Marksteine aufzeigen:

Zum einen das landeseinheitliche Projekt "Neue Steuerungsinstrumente" (NSI), das durch Beschluss des Ministerrates vom 22.11.1999 flächendeckend im Bereich der gesamten Landesverwaltung eingeführt wurde;¹ zum anderen haben die wissenschaftlichen Bibliotheken Baden-Württembergs selbst im Sommer 2000 durch einen entsprechenden Beschluss der Arbeitsgemeinschaft der Bibliotheksdirektoren die Grundlage geschaffen um an den Universitäts- und Landesbibliotheken mit Hilfe der Prozesskostenrechnung steuerungsrelevante Informationen für die Bibliotheken selbst zu erhalten.² Die Landesrektorenkonferenz Baden-Württemberg hat diese Initiative der Bibliotheken aufgegriffen und 2004 bekräftigt, dass mittelfristig an allen Universitätsbibliotheken eine Prozesskostenrechnung eingeführt werden solle. Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung wurde seitens der wissenschaftlichen Bibliotheken Baden-Württembergs durch einen Arbeitskreis Kosten- und Leistungsrechnung (AK KLR) begleitet, dem Vertreter aller baden-württembergischen Universitäts- und Landesbibliotheken angehören und Vertreter der FH- und PH-Bibliotheken sowie Gäste aus anderen Bundesländern teilnehmen.

Die Einführung von Controllingssystemen in den wissenschaftlichen Bibliotheken Baden-Württembergs stand somit von vornherein unter einer doppelten Zielsetzung: Zum einen galt es, die im Rahmen des Landesprojektes NSI gestellten Anforderungen zu erfüllen, zum anderen hatten die Bibliotheken den Anspruch, ein darüber hinausgehendes eigenständiges Bibliothekscontrolling als bibliotheksinternes Steuerungsinstrument zu entwickeln. Beide An-

* Textform eines Vortrag beim 95. Deutschen Bibliothekartag in Dresden 23. März 2006

¹ Vgl. dazu http://www.finanzministerium.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/2347/FMIB_Projektgeschichte_NSI.pdf

² Dabei diente das Pilotprojekt der ULB Münster als Vorbild. Vgl. dazu Ceynowa, Klaus /Coners, Andre: Kostenmanagement für Hochschulbibliotheken. Frankfurt, 1999

sätze verfolgen unterschiedliche, teilweise sogar gegenläufige Intentionen und im Laufe der nun über fünfjährigen Erfahrung mit der Einführung eines Bibliothekscontrollings in Baden-Württemberg hat sich gezeigt, dass beide Ansätze kaum gleichzeitig verfolgt werden können. Die gegenläufige Intention zeigt sich darin, dass bei Wirtschaftsunternehmen die Kosten- und Leistungsrechnung ein Teil des sogenannten internen Rechnungswesens darstellt, deren Ergebnisse im Unterschied zum externen Rechnungswesen nur der Unternehmensleitung zugänglich sind. In Analogie dazu müsste Auftraggeber einer bibliothekarischen Kosten- und Leistungsrechnung das eigene Haus sein und der oder die Controller direkt an die Direktion berichten. Das Ziel bestünde dann in einer Optimierung der Dienstleistungen und Geschäftsgänge, eventuell auch in einem Vergleich bzw. Benchmarking mit anderen Bibliotheken. Controllingsysteme, die von den öffentlichen Trägern der Bibliotheken eingeführt werden, verfolgen dagegen ein etwas anderes Ziel: Auftraggeber ist hier das Ministerium bzw. die Landesregierung (oder im Falle kommunaler Bibliotheken die Stadtverwaltung³); die Controller haben ebenfalls an das Ministerium oder an eine zentrale Stelle zu berichten, durch die auch die Auswertung der Daten und die Umsetzung der gewonnenen Erkenntnisse erfolgt. Aufgrund der Vielzahl von erhobenen Daten ist die Datenaggregation in der Regel sehr hoch, so dass eine Feinsteuerung nur sehr schwer möglich sein dürfte und sich die Steuerung vermutlich auf die Veränderung einiger weniger Parameter (z.B. Senkung oder Erhöhung des Personaleinsatzes) beschränken wird. Für die einzelnen Einrichtungen, also hier die jeweiligen Bibliotheken, sind die Konsequenzen aus der Anwendung der neuen Steuerungsinstrumente zunächst ungewiss.

Im Folgenden sollen diese beiden Ansätze des Bibliothekscontrollings an baden-württembergischen Universitäts- und Landesbibliotheken näher beleuchtet werden. Das Projekt NSI des Landes Baden-Württemberg, das zu Beginn des Jahres 2000 in die erste Projektphase ging, hatte zum Ziel, vom kameralen zu einem ergebnisorientierten Berichtswesen überzugehen und dabei insbesondere für Regierung und Parlament eine neue Transparenz zu schaffen. Angestrebt wurde eine Steigerung des Kostenbewusstseins und ein ausgeprägteres Verständnis für wirtschaftliches Handeln in allen Landeseinrichtungen. Das Projekt sollte dabei zu einem neuen Verwaltungsdenken und zu einer neuen Verwaltungskultur führen, bei der die Art und Weise der Aufgabenerfüllung durch die Landeseinrichtungen kostenorientiert kritisch hinterfragt wird. Das landesweite Projekt umfasst eine Größenordnung, die externe Unterstützung erforderlich erscheinen ließ. Das Land Baden-Württemberg hatte nach einer EU-weiten Ausschreibung die Telecom-Tochter T-Systems als Generalunternehmer mit der Beratung und der Umsetzung des Projektes NSI beauftragt. Als Software wurde SAP/R3 ausgewählt. Bei der Einführung von NSI in Baden-Württemberg mussten alle Behörden und Dienststellen des Landes als kostenrechnerische Einheiten abgebildet und ihnen entsprechende Produkte zugeordnet werden. Bei den Produkten der jeweiligen Landeseinrichtungen war zwischen Fachprodukten und sogenannten Querschnittsprodukten zu unterscheiden. Während die Querschnittsprodukte wie z.B. Personal, Haushalt, Organisation bei allen Behörden gleichermaßen anfallen, stellen die Fachprodukte die jeweils spezifische Leistung der Forstämter, der Polizei oder der Bibliotheken – um nur einige Beispiele zu nen-

³ Zur KLR in öffentlichen Bibliotheken vgl. Moeske, Ulrich: Kosten- und Leistungsrechnung in Hauke, Petra (Hg.): Bibliothekswissenschaft – quo vadis? München, 2005, S. 345 - 362

nen - dar. Die Hochschulen spielen in dem Landessprojekt NSI eine Sonderrolle, denn ihnen wurde „wegen der Besonderheiten des Hochschulbereichs“⁴ eine eigene Fachkonzeption zugestanden. Darüber hinaus konnten die Hochschulen wegen ihrer spezifischen Besonderheiten die bereits im Hochschulbereich gebräuchliche HIS-Software weiter einsetzen. Lediglich die Universitäten Heidelberg und Stuttgart hatten sich entschlossen, mit SAP zu arbeiten. Weiterhin hatten die Hochschulen bis Ende 2005 einen eigenen Kontenrahmen, den sogenannten Hochschulkontenrahmen verwendet. Dieser Kontenrahmen sollte ebenfalls die Spezifika der Hochschulen besser abbilden als der Verwaltungskontenrahmen. Seit Anfang 2006 müssen die Hochschulen nun nach dem einheitlichen Bundeskontenrahmen berichten, jedoch geschieht dies an den meisten Hochschulen durch eine sogenannte Kontenbrücke, die es den jeweils buchenden Einheiten erlaubt, den ursprünglichen Kontenrahmen weiterzuverwenden. Diese nur teilweise Integration der Hochschulen in das Projekt NSI hatte für die wissenschaftlichen Bibliotheken des Landes Baden-Württemberg eine gewisse Zweiteilung zur Folge, wobei die beiden Landesbibliotheken in Stuttgart und Karlsruhe als unmittelbare Landeseinrichtungen direkt in das Projekt NSI eingebunden sind, während die Universitätsbibliotheken nur nach Maßgabe der für die Universitäten zutreffenden Vorschriften mittelbar über die Universitätsverwaltungen an dem Projekt NSI beteiligt sind.

Diese Unterschiede zeigten sich bereits bei der Konzeption der bibliothekarischen Fachprodukte, dem Produktplan der Bibliotheken. Hier konnte zwar der im Rahmen des NSI-Projektes für die beiden Landesbibliotheken entwickelte Produktplan auf den vom Arbeitskreis Kosten- und Leistungsrechnung gemeinsam entworfenen bibliothekarischen Produktplan zurückgreifen, jedoch spielt der Produktplan in den Landes- bzw. Universitätsbibliotheken eine unterschiedliche Rolle. Den Landesbibliotheken dienen die Fachprodukte zur Zuordnung von Kosten, während bei den Universitäten die Kosten den Kostenträgern Lehre, Forschung und sonstige Dienstleistungen zugeordnet werden und daher die bibliothekarischen Produkte für die meisten Universitäten keine tragende Rolle spielen.⁵

Im Folgenden soll nun beschrieben werden, wie die Kostenrechnung an den Universitätsbibliotheken unter den modifizierten Vorgaben des NSI-Projektes entwickelt wurde. Ein Kostenrechnungssystem besteht bekanntermaßen aus der Kostenartenrechnung, der Kostenstellenrechnung und schließlich der Kostenträgerrechnung. Die Kostenartenrechnung setzt einen entsprechenden Kostenartenplan voraus. Hierbei bestand die Aufgabe des AK KLR in der Festlegung und Definition bibliotheksspezifischer Kostenarten. Der Arbeitskreis war dabei bestrebt, die Kostenarten so zu definieren, dass die Kostenartenrechnung auch für Zwecke der Bibliotheksstatistik eingesetzt werden kann. Daher wurden die einzelnen Kostenarten sehr fein und differenziert definiert. Es hat sich allerdings gezeigt, dass insbesondere in zweischichtigen Bibliothekssystemen die Buchungen teilweise von Sekretärinnen oder nicht bibliotheksfachlich geschultem Personal vorgenommen werden und daher nicht alle Kostenarten in gleicher Weise gebucht wurden; manche Hochschulen haben daher von der Buchung einzelner Kostenarten von vornherein abgesehen.

⁴ Beschluss des Ministerrats vom 12.12.2000

⁵ Vgl. dazu den Beitrag von Kirchgässner: http://www.opus-bayern.de/bib-info/volltexte/2006/177/pdf/KLR_Produkte_Vortrag_Skript.pdf

Neben der Zuordnung der Kosten zu der jeweiligen Kostenart war der Kostenansatz, also die Höhe der jeweiligen Kosten zu klären. In den meisten Fällen ist dies völlig unproblematisch, da die Kosten nominell aus Kassenbuchführung übernommen werden können. Problematischer ist der Ansatz von kalkulatorischen Kosten und die Verteilung von Ausgaben über mehrere Nutzungsjahre. Bei kalkulatorischen Kosten ist insbesondere an kalkulatorische Mieten zu denken, die bei der Nutzung von hochschul- bzw. bibliothekseigenen Gebäuden anzusetzen sind. Grundsätzlich sollten hier im Sinne von Opportunitätskosten ortsübliche Mieten angesetzt werden – schon alleine um die Kosten der Nutzung eigener Gebäude mit denen angemieteter Räumlichkeiten vergleichbar zu machen. Im Projekt NSI ist jedoch ein einheitlicher Kostensatz für alle Landesgebäude vorgesehen, der meist unter den in Universitätsstädten üblichen Mieten liegt und damit nicht die tatsächlichen Kosten abbildet, jedoch den Hochschulen und den Bibliotheken die Überlegung erspart, welcher Marktwert für ihre Flächen anzusetzen wäre. Dagegen waren die Bibliotheken bei der Frage der Periodisierung von Ausgaben über mehrere Nutzungsjahre direkt betroffen. Angesprochen ist dabei die Frage nach einer Abschreibung und Bewertung von Bibliotheksbeständen. Müssen Bücher abgeschrieben werden, wenn sie auf Dauer in wissenschaftlichen Bibliotheken gesammelt werden, andererseits jedoch – von Ausnahmen abgesehen – gebrauchte und gestempelte Bücher kaum verkaufbar sind, mithin also keinen Marktwert haben? Und muss gar der ganze Buchbestand bewertet werden, damit sich jährliche Abschreibungsraten errechnen lassen und in einem weiteren Schritt die Buchbestände als Aktiva bilanziert werden können? Das Interesse der Bibliotheken lag darin, aufwändige Bewertungen und Buchung zu vermeiden und darauf hinzuweisen, dass Bibliotheksbestände einerseits eine fast unendliche Nutzungsdauer und dennoch andererseits praktisch unverkäuflich und daher kaum zu bewerten sind.⁶ Im Sinne einer pragmatischen Lösung einigte sich der Arbeitskreis schließlich mit den Hochschulverwaltungen und der NSI-Projektleitung darauf, neu erworbene Bücher über zehn Jahre hin abzuschreiben, Lehrbücher über vier Jahre und Rarabestände gar nicht. Da jedoch bei unveränderter Höhe des Erwerbungssetats die jährliche Abschreibung dem Erwerbungssetat entspricht, haben manche Hochschulverwaltungen auf die Abschreibung von Buchbeständen ganz verzichtet und buchen stattdessen die Erwerbungs Ausgaben unmittelbar als Aufwand.

Ebenso wie bei der Entwicklung eines Kostenstellenplans galt es, ein einheitliches Raster für die Kostenstellen an allen Universitätsbibliotheken des Landes zu entwickeln. Dabei wurden acht Kostenstellen definiert: Direktion, Verwaltung, Benutzung, Bestandsentwicklung, Fachreferate, DV-Dienste, Spezialgebiete, dezentrales Bibliothekssystem; wobei unterhalb dieses Rasters eigene Gliederungen möglich sind. Bei der Bebuchung von Kostenstellen sind Mindestgrößen zu beachten, die derzeit Gegenstand von Mitbestimmungsverfahren an den einzelnen Hochschulen sind. Dabei möchten die Personalvertretungen verhindern, dass anhand der Kostenstellen eine personenbezogene Leistungsmessung möglich ist.

Als letzter Schritt ist schließlich die Verteilung der Kosten auf Lehreinheiten im Rahmen der Kostenträgerrechnung erforderlich. Die Lehreinheiten, die in der Hochschulstatistik der Zu-

⁶ Zu dieser Diskussion vgl. ausführlicher Brintzinger, Klaus-Rainer: Bilanzierung und Bewertung von Bibliotheksbeständen. In: Bibliotheksdienst 35 (2001) S. 1320 - 1326

ordnung aller Studiengänge eines Faches dienen, bieten dabei die Zwischengröße, von der die jeweiligen Kosten auf die Kostenträger Forschung und Lehre gebucht werden. Für alle Dienstleistungen der Hochschulen, die nicht unmittelbar Forschung und Lehre zugute kommen, ist der Kostenträger „Sonstige Dienstleistungen“ geschaffen worden, der direkt buchbar ist. Zu diesen "sonstigen Dienstleistungen" gehören auch die Leistungen, z.B. Ausleihen der Universitätsbibliotheken an Universitätsfremde. Die Universitätsbibliotheken müssen daher einen bestimmten Anteil der Kosten für die Bibliotheksnutzung durch Hochschulexterne abspalten und auf den Kostenträger Dienstleistung buchen. Die Bibliotheken sind dabei übereingekommen, dass für die externe Nutzung nur die Kosten der Kostenstelle Benutzung angesetzt werden können und nicht etwa die auf der Kostenstelle Bestandsentwicklung gebuchten Aufwendungen für den Literaturerwerb. Ausgegangen wurde dabei von der Überlegung, dass die Hochschulbibliotheken ihren Bestandsaufbau ausschließlich nach den Bedürfnissen von Forschung und Lehre vornehmen und die externe Nutzung lediglich im Rahmen des gegebenen Bestandes subsidiär erfolgt. Die verbleibenden Kosten werden nun in einem mehrstufigen Verfahren gemäß der Anzahl der Studierenden und des wissenschaftlichen Personals auf Lehreinheiten verteilt. Die Kostenstelle Bestandsentwicklung, also der klassische Erwerbungssetat, kann anhand der Fachkontingente direkt den Lehreinheiten zugeordnet werden. Ebenso können die Kosten der DFG-finanzierten Sondersammelgebiete direkt auf Kostenträger gebucht werden, dabei bilden DFG-Projekte eigene Kostenträger.

Im Gegensatz zu den Universitätsbibliotheken spielt bei den Landesbibliotheken die Buchung auf die Fachprodukte Mediennutzung, Information/Beratung/Schulung, Veranstaltungen/Publicationen sowie regionale und überregionale Dienstleistungen die größere Rolle. Die Zuordnung der Personalkosten zu Fachprodukten setzt in all den Fällen, in denen Mitarbeiter nicht ausschließlich für ein Produkt arbeiten, eine entsprechende Zeiterfassung voraus. Bei den Landesbibliotheken kommt die im Rahmen des NSI-Projektes entwickelte kostenträgerorientierte Zeit- und Mengenerfassung (KZM) zum Einsatz. Dabei handelt es sich um eine produktorientierte Zeiterfassung (entgegen der Terminologie werden die Mengen nicht erfasst), bei der die entsprechenden Mitarbeiter der Landesbibliotheken die für die jeweilige Produktbearbeitung aufgewendete Zeit in ein DV-System buchen. Dagegen haben die Universitäten, bei denen die KZM bisher keine Anwendung findet, sich mit Schätzung begnügt. Dabei gilt der Grundsatz, dass Mitarbeiter möglichst eindeutig einer Kostenstelle zuzuordnen sind und sofern eine Aufteilung der Mitarbeiter auf mehrere Kostenstellen unumgänglich ist, sich diese Aufteilung auf zwei oder maximal drei Kostenstellen beschränken sollte. Als Ziel der Kostenrechnung im Projekt NSI kann an den Hochschulen die Kalkulation der Kosten pro Lehreinheit bzw. Studiengang, an den Landesbibliotheken hingegen die Kosten pro Fach oder Querschnittsprodukt festgehalten werden. Die Berichte an das Ministerium gehen jedoch über diese Kenngrößen hinaus und umfassen beispielsweise auch Berichte über einzelne Kostenstellen.

Damit ist der Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung innerhalb des Projektes NSI abgesteckt, nicht jedoch die Anforderung eines internen Rechnungswesens, das der Bibliotheksleitung steuerungsrelevante Informationen an die Hand gibt. Tatsächlich ist der ursprüngliche Ansatz, ein Controllingsystem als internes Steuerungssystem für Bibliotheken zu konzipie-

ren, etwas in den Hintergrund getreten. Verantwortlich dafür war die hohe Ressourcenbindung für das Pflicht-Projekt NSI und der damit verbundenen zahlreichen teilweise kontroversen Diskussionen, bei denen es galt, den Standpunkt der Bibliotheken zu wahren, so dass für die Kür – eine eigene Bibliothekskostenrechnung – kaum mehr Ressourcen zur Verfügung standen. Lediglich die UB Mannheim hat bisher ein umfassendes Controllingsystem im Sinne einer Prozesskostenrechnung entwickelt.⁷

Allerdings lassen sich die im Rahmen des Projektes NSI erhobenen Daten durchaus in Teilen auch für die interne Steuerung der Bibliotheken nutzen. So stehen über die Kostenartenrechnung auch in den Bereichen, die bisher von der Statistik nicht erfasst waren, nun exakte statistische Daten zur Verfügung. Die Kostenstellenrechnung informiert die Bibliotheksleitung über die Verteilung der Gesamtkosten, insbesondere der Personal- und Sachkosten auf die einzelnen Leistungsbereiche der Bibliothek. Für zweischichtige Bibliothekssysteme ergibt sich ein weiterer Vorteil: Während bisher die an der gesamten Universität anfallenden Literaturausgaben nur in wenigen Fällen bekannt waren, lässt sich dies nun mit hoher Präzision für jedes einzelne Institut und jede Fakultät nachvollziehen. Darüber hinaus wird die Zuordnung der Kosten für den Bestandsaufbau zu den einzelnen Lehreinheiten langfristig das Bewusstsein schärfen, dass diese Kosten nicht bei der Universitätsbibliothek, sondern vielmehr bei den einzelnen Fächern anfallen. Somit lässt sich die vieldiskutierte Frage, ob Bibliotheken „nur“ Vorkostenstellen sind,⁸ ins Positive wenden: Bibliotheken sind Vorkostenstellen, weil bei ihnen keine Kosten verbleiben; nahezu alle Kosten, die an Universitätsbibliotheken anfallen, sind Kosten der Lehreinheiten, also von Forschung und Lehre. Eine instruktive Wirkung kann auch für die Entwicklung des bibliothekarischen Produktplans konstatiert werden: Der Frage „Was produzieren Bibliotheken?“ haben die baden-württembergischen Universitäts- und Landesbibliotheken – nicht ohne längere und anfangs kontroverse Diskussion – eine radikal nutzer- bzw. kundenorientierte Antwort gegeben: Bibliothekarische Produkte können nur Leistungen sein, die von Bibliotheksbenutzern direkt nachgefragt werden. Über die eigentliche Kostenrechnung hinaus hat die Beschäftigung mit Kosten- und Leistungsrechnung bzw. Controlling den analytischen Blick auf die Bibliothek geschärft. Eine besondere Bedeutung kam der Diskussion in dem Arbeitskreis Kosten- und Leistungsrechnung in den zurückliegenden fünf Jahren zu, da sowohl der Arbeitskreis selbst die Rolle eines Ansprechpartners für bibliothekarische Fragen des Controllings, insbesondere im Rahmen des Projektes NSI wahrnehmen konnte als auch den jeweiligen KLR-Beauftragten in den einzelnen Bibliotheken mit dem Arbeitskreis ein Gremium des Erfahrungsaustausches und der Koordination zur Verfügung stand. Dabei hat es sich als vorteilhaft erwiesen, dass die wissenschaftlichen Bibliotheken des Landes mit einer Stimme reden konnten und den Hochschulverwaltungen bzw. NSI-Projektverantwortlichen bei strittigen Punkten mit einer klaren Argumentation aus bibliothekarischer Sicht entgegneten konnten.

⁷ Vgl. dazu den Beitrag von Hansen und Knudsen: <http://www.opus-bayern.de/biblio/volltexte/2006/190/pdf/KnudsenHansen.pdf>

⁸ Vgl. dazu Kichgässner a.a.o. S. 3