



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2022

Nr. 15 Landesbibliothekszenrum Rheinland-Pfalz

**- Personalbedarfsermittlungen fehlen,
Rechnungswesen nicht transparent,
Haushaltsführung verbesserungsbedürftig -**

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 15 Landesbibliothekszenrum Rheinland-Pfalz
- Personalbedarfsermittlungen fehlen, Rechnungswesen nicht transparent, Haushaltsführung verbesserungsbedürftig -**

Bei der wissenschaftlichen Bibliothek zog das Landesbibliothekszenrum aus zurückgehenden Besucher- und Ausleihzahlen sowie dem Einsatz von Selbstverbuchungsterminals keine Konsequenzen für den Personalbedarf.

Der Aufgabenumfang der Büchereistelle mit den Standorten Koblenz und Neustadt an der Weinstraße hatte sich reduziert, ohne dass das eingesetzte Personal entsprechend vermindert worden war.

Das Landesbibliothekszenrum führte neben dem kame-ralen Rechnungswesen eine nach der Reichshaushalts-ordnung genehmigte kaufmännische Betriebsrechnung fort. Eine Rechtsgrundlage dafür fehlte. Zum 31. Dezember 2019 hatte das Landesbibliothekszenrum in der Betriebsrechnung ein Eigenkapital von mehr als 400.000 € ausgewiesen. Aus der Haushaltsrechnung des Landes war das nicht erkennbar.

Die Haushaltsführung war verbesserungsbedürftig. Haushaltsrechtliche Vorgaben wie das Bruttoprinzip, das Vier-Augen-Prinzip oder die Zweckbindung von Ausgaben wurden nicht immer beachtet.

Gebotene Ausschreibungen insbesondere für Dienstleistungen im Zuge des Strategieprozesses waren unterblieben.

Für die Einführung eines landesweiten Informations- und Lernportals unter Federführung des Landesbibliothekszenrums fehlte eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

1 Allgemeines

Mit der Zusammenführung der Landesbibliotheken in Koblenz und Speyer, den Büchereistellen in Neustadt an der Weinstraße und Koblenz sowie der Bibliotheca Bipontina in Zweibrücken entstand zum 1. September 2004 das Landesbibliothekszenrum (LBZ)¹.

Zu den Aufgaben des LBZ gehören die Vermittlung allgemeiner und wissenschaftlicher Informationen, die bibliothekarischen Aufgaben mit landeskundlichem Bezug, die bibliothekarische Koordination und Beratung sowie die Pflege des kulturellen Erbes².

¹ Rundschreiben des damaligen Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur vom 19. Juli 2004 (GAmtsbl. S. 355).

² § 1 Abs. 3 Sätze 1 und 2 Landesbibliotheksgesetz (LBibG).

Den Fach- oder Büchereistellen³ des LBZ obliegt es insbesondere, die Träger und das Personal der öffentlichen Bibliotheken, der Schulen und der Kindertagesstätten in bibliotheksfachlichen Fragen zu beraten und zu unterstützen, zentrale Dienstleistungen und Fortbildungen anzubieten sowie andere landesweite Fördermaßnahmen zu planen und zu koordinieren.

Das LBZ verfügte zum 1. Oktober 2020 über einen Personalbestand von umgerechnet 110,7 Vollzeitkräften (VZK).

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des LBZ schwerpunktmäßig für die Jahre 2016 bis 2019 geprüft.⁴

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Bedarf für das bei der wissenschaftlichen Bibliothek eingesetzte Personal fraglich

Im Fachbereich wissenschaftliche Bibliothek waren insgesamt 79 Bedienstete (57,6 VZK) für folgende Aufgaben eingesetzt:

- Bestandsaufbau und wissenschaftliche Erschließung der Medien,
- Medienbearbeitung und -verwaltung,
- Thekendienste für Ausleihe und Auskünfte,
- Betreuung der Lesesäle und Magazine sowie
- Erhaltung und Nutzbarmachung von historischen Beständen, Sondersammlungen oder Ähnlichem.

Die Bestände der wissenschaftlichen Bibliothek beliefen sich 2019 u. a. auf 1,8 Mio. Bücher und Zeitschriften sowie 59.000 digitale Medien. Kontinuierlich ging die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer von 2016 bis 2019 um 11 %, die der Entleihungen um 24 % und die der Bibliotheksbesuche um 18 % zurück. Zudem waren 2019 am Standort Koblenz Selbstverbuchungsterminals für Ausleihe und Rücknahme in Betrieb genommen worden. Diese ermöglichen es, Personal durch die Trennung von Öffnungs- und Servicezeiten einzusparen. Für den Standort Speyer war die Einführung solcher Terminals noch nicht abschließend entschieden worden. Die Auswirkungen dieser Faktoren auf den Personalbedarf hatte das LBZ nicht ermittelt.⁵

Das Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration hat erklärt, bezüglich der Selbstverbuchungsterminals werde nach einem ausreichenden Routinebetrieb die Höhe des notwendigen Personaleinsatzes auch im Zusammenhang mit der möglichen Verteilung von Öffnungs- und Servicezeiten sowie eine Übertragung auf den Standort Speyer überprüft.

Das LBZ hat mit seiner Stellungnahme erste Ansätze zu einer umfassenden Ermittlung des Personalbedarfs der wissenschaftlichen Bibliothek vorgelegt. Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass diese auf der Basis aktueller Fallzahlen und Zeitwerte vertieft werden sollten.

³ § 1 Abs. 3 Satz 3 LBibG verwendet den Begriff „Fachstellen“, die Verwaltungsvorschrift „Förderung des öffentlichen Bibliothekswesens in Rheinland-Pfalz“ vom 9. Dezember 2011, Amtsblatt 2012, S. 113, GAmtsbl. 2016, S. 139 verwendet „Büchereistellen“.

⁴ Bedingt durch die Corona-Pandemie waren bei der Prüfung des LBZ eigene Erhebungen zu den Arbeitsprozessen vor Ort nicht möglich.

⁵ Das LBZ hatte zwar - entsprechend einer Zusage im Entlastungsverfahren für das Jahr 2009 (vgl. Beitrag Nr. 17 des Jahresberichts 2011, Drucksache 15/5290) - begonnen, für verschiedene Bereiche Personalbedarfsermittlungen durchzuführen, die Arbeiten aber aufgrund einer Umstrukturierung im Jahr 2016, neuer Aufgaben und aus personellen Gründen nicht fortgeführt.

2.2 Serviceangebot und Personalbedarf der Büchereistelle überprüfungsbedürftig

Die Büchereistelle an den Standorten Neustadt an der Weinstraße und Koblenz bietet mit ihrer Ergänzungsbücherei öffentlichen Bibliotheken, Schulbibliotheken und ähnlichen Einrichtungen die Möglichkeit, durch die Ausleihe von Büchern oder sonstigen Medien die eigenen Bestände temporär zu verstärken. Die Ergänzungsbücherei umfasste im Jahr 2019 annähernd 160.000 Medien. Allerdings ging die Zahl der Einrichtungen, die die Ergänzungsbücherei nutzten, von 558 im Jahr 2017 auf 536 im Jahr 2019 zurück. Im selben Zeitraum sank die Zahl der Ausleihen von annähernd 141.900 auf 139.200⁶. Strukturierte turnusmäßige Auswertungen für eine nachfrageorientierte Bestandspflege und für ein auch nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten optimiertes Medienangebot fehlten.

Das LBZ hat erklärt, eine Anpassung des Verfahrens werde geprüft. Ziel sei, mit den angewandten Methoden und Hilfsmitteln eine vorausschauende und nachfrageorientierte Bestandsentwicklung zu betreiben.

Für ehren- oder nebenamtlich geleitete Bibliotheken bot die Büchereistelle die büchereifertige Medienbearbeitung an, die das Katalogisieren, Inventarisieren, Foliiieren und Etikettieren beinhaltete. In den Jahren 2016 bis 2019 bearbeitete sie insgesamt 158.000 Medien. Zu Beginn des Jahres 2021 stellte sie dieses Angebot bis auf wenige Ausnahmefälle, z. B. bei der Neueinrichtung von Leseecken, ein. Die Auswirkungen des Wegfalls der Aufgaben auf den Personalbedarf wurden bislang nicht hinreichend geprüft.

Das LBZ hat darauf hingewiesen, eine Personalbedarfsbemessung zu den verbleibenden Arbeitsmengen für die Ergänzungsbücherei am Standort Koblenz liege bereits vor. Der Arbeitsbereich werde aber nochmals im Ganzen untersucht und das Gesamtergebnis dokumentiert.

Die Büchereistelle belieferte Buchhandlungen und Büchereien mit Materialien zur Buchbearbeitung, wie Klebe- und Schutzfolien oder Etiketten. Den rechnerisch erzielten Gewinnen aus dem kalkulierten Versandkostenaufschlag auf die Einkaufspreise standen anteilige Personal- und Sachkosten mindestens in gleicher Höhe gegenüber, z. B. für Materialeinkauf und -lagerung, Auftragsbearbeitung von der Entgegennahme der Bestellung über die Materialkommissionierung bis zum Versand, Rechnungsstellung sowie Überwachung und Verbuchung des Zahlungseingangs. Zudem trat das LBZ als öffentliche Einrichtung insoweit in eine Konkurrenzsituation zu gewerblichen Händlern, die ab 2023 eine Umsatzsteuerpflicht auslösen wird.

Das LBZ hat erklärt, der Materialverkauf werde spätestens Ende 2022 eingestellt. Für die Büchereien würden alternative Lösungen geprüft, um wirtschaftliche Vorteile z. B. durch den Abschluss von Rahmenverträgen zu generieren und Mehrbelastungen zu dämpfen.

2.3 Haushaltsführung verbesserungsbedürftig

2.3.1 Kaufmännische Betriebsrechnung

Im Jahr 1960 war den damals selbstständigen Büchereistellen gestattet worden, Teile ihres Geschäftsverkehrs nach den Vorschriften der Reichshaushaltsordnung für die Buchführung der Reichsbetriebe abzuwickeln. Mit dem Inkrafttreten der Landeshaushaltsordnung 1972 und bei der Eingliederung der Büchereistellen in das LBZ 2004 hätte es einer Prüfung der Erforderlichkeit einer Betriebsrechnung und gegebenenfalls erneuter Gestattungen auf der Basis der aktuellen Rechtsgrundlagen bedurft. Der Haushalt des LBZ im Übrigen wurde nach kamerale Grundätzen bewirtschaftet.

⁶ 2017 änderte sich die Zählweise der Ausleihvorgänge. Vergleiche mit den Vorjahren waren daher nicht möglich.

Bis zum 31. Dezember 2019 hatte das LBZ in der Betriebsrechnung ein Eigenkapital von mehr als 400.000 € aufgebaut. Dies war aus der Haushaltsrechnung des Landes nicht erkennbar.

Zudem wies die Betriebsrechnung Mängel auf:

- Die Jahresabschlüsse wurden nicht geprüft.
- Geschäftsvorfälle wurden nicht immer zeitnah verbucht. Seit dem Jahr 2019 wurden am Standort Neustadt an der Weinstraße zwei Drittel der Geschäftsvorfälle erst mehr als 30 Tage nach Belegerstellung oder -eingang erfasst.
- Einwilligungen des Finanzministeriums für die Einrichtung von Bankkonten und Zahlstellen lagen nicht vor.
- Das Vier-Augen-Prinzip war nicht immer gewährleistet. Die Zuständigkeiten für Zahlungsverkehr und Buchführung waren nicht konsequent getrennt. Für einzelne Bankkonten bestanden Einzelverfügungsberechtigungen.

Außerdem verursachte die Betriebsrechnung beim LBZ Personalaufwand in der zentralen Verwaltung für Kassengeschäfte und für die Erstellung des Jahresabschlusses sowie Ausgaben für die Buchhaltungssoftware. Für die Bankguthaben fielen Negativzinsen an. Bei einer Abwicklung der Geschäftsvorfälle über das integrierte Rheinland-Pfälzische Mittelbewirtschaftungs- und Anordnungssystem IRM@ würde entsprechender Aufwand nicht entstehen.

Das Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration und das LBZ haben erklärt, die Betriebsrechnung werde eingestellt. Die Modalitäten und zeitlichen Umsetzungsschritte würden noch festgelegt. Die dazu gehörenden Prüfungen und die Schaffung der notwendigen haushaltssystematischen Titelstrukturen im Landeshaushalt würden bei den anstehenden Haushaltsaufstellungen ebenso wie die weiteren Feststellungen umgesetzt. Der künftige Personalbedarf und -einsatz in der zentralen Verwaltung werde ermittelt und das Ergebnis berücksichtigt.

2.3.2 Kamerale Haushaltsführung

Auch die kamerale Haushaltsführung war verbesserungsbedürftig:

- Die gebuchten Zahlungen in den Haushaltsüberwachungslisten des LBZ für 2019 stimmten nicht immer mit der Haushaltsrechnung überein.
- Das Bruttoprinzip, wonach Einnahmen und Ausgaben getrennt zu buchen sind, wurde in einigen Fällen nicht beachtet. So wurden zum Beispiel Einnahmen aus dem Verkauf von Eintrittskarten und Spenden von den Ausgaben für Veranstaltungen abgesetzt.
- Auszahlungen waren nicht immer von den Zweckbestimmungen der bebuchten Titel gedeckt, wie beispielsweise die Ausgaben für Betriebsausflüge, die aus dem Ansatz für Förderungen des öffentlichen Bibliothekswesens geleistet wurden.
- Ausgaben für denselben Zweck wurden aus verschiedenen Titeln geleistet.
- Die Verantwortlichen für die bei verschiedenen Banken eingerichteten Konten und Dauervorschüsse wurden der Landesoberkasse nicht immer gemeldet. Die Dauervorschüsse wurden nicht regelmäßig geprüft.
- Die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen zu den Zahlstellen der Standortbibliotheken konnte nicht vorgelegt werden. Kassenbestände wurden nicht immer zeitnah an die Landesoberkasse abgeführt. Tagesabschlüsse wurden nicht erstellt. Regelungen zur Zweckbestimmung und Verwaltung der Zahlstellen fehlten.
- Sponsoringgelder wurden von Unternehmen angenommen, mit denen das LBZ auch in sonstigen Vertragsbeziehungen stand.

Das LBZ hat erklärt, die Hinweise des Rechnungshofs und die haushaltsrechtlichen Vorgaben würden künftig beachtet.

2.3.3 Ausschreibungen

Vor der Auftragsvergabe für Dienstleistungen im Zuge des Strategieprozesses (Auftragswert 100.000 €), für technische Komponenten des Selbstverbuchungssystems (Auftragswert 106.000 €) sowie Buchbindearbeiten (Auftragswert 50.000 €) hatte das LBZ gebotene Ausschreibungen nicht durchgeführt.

Bei der zulässigen freihändigen Vergabe eines Beratungsauftrags fehlten die erforderlichen Vergleichsangebote. Vergabeentscheidungen waren nicht hinreichend dokumentiert.

Das LBZ hat erklärt, die Hinweise des Rechnungshofs bezüglich der Ausschreibungen würden künftig beachtet und die erforderlichen Dokumentationen vorgenommen.

2.4 Informations- und Lernportal - Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlte

Das LBZ befasste sich seit 2018 mit dem Projekt eines integrierten Informations- und Lernportals zur flächendeckenden Informationsversorgung für Rheinland-Pfalz. Das Portal soll die analogen und digitalen Angebote im Bereich der Bibliotheken bündeln. Hierzu sollen Bibliotheksmanagementsysteme und -kataloge vereinheitlicht werden. Darüber hinaus sollen Bibliotheken im Rahmen eines Verbundes miteinander vernetzt sowie ein landesweiter Bestell- und Lieferservice angeboten werden. Öffentliche Bibliotheken und Schulbibliotheken sollen sich an dem Portal beteiligen können. Die Koordination soll das LBZ übernehmen.

Neben einmaligen Investitionskosten zum Aufbau der technischen Infrastruktur werden laufende Kosten für die zentralen Softwarekomponenten und die digitalen Inhalte des Portals anfallen. Diese wurden für die Jahre 2022 bis 2024 mit rd. 9,6 Mio. € beziffert:

	Software	Digitale Inhalte	Personal	Marketing u. a.	Summe
	- € -				
2022	600.000	270.000	275.000	46.500	1.191.500
2023	1.000.000	750.000	275.000	29.500	2.054.500
2024	4.500.000	1.500.000	275.000	73.500	6.348.500

Den zusätzlichen Personalbedarf für die Organisation und Koordination des Portals - ohne Hosting⁷- schätzte das LBZ auf 4,5 VZK.

Mit steigender Anzahl von Portalteilnehmern würden die laufenden Kosten für die Software entsprechend ansteigen. Ob und wie diese Kosten auf die teilnehmenden Bibliotheksträger umgelegt werden sollen, war nicht geklärt. Eine Machbarkeitsstudie vom Dezember 2020 enthielt keine belastbaren Aussagen zu den an einer Teilnahme interessierten Bibliotheken.

Damit fehlte eine wesentliche Grundlage für die Prüfungen der Finanzierung und der Wirtschaftlichkeit des Projekts, die im Rahmen einer Test- und Vorbereitungsphase 2021 erfolgen sollten. Im Hinblick auf die entstandenen und für die Pilotphase ab 2022 prognostizierten Ausgaben ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Grundlage für die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers erforderlich, ob weitere Personal- und Sachmittel für die Fortführung des Projekts bereitgestellt werden.

⁷ Betrieb der notwendigen Infrastruktur für die Bereitstellung der Dienste im Internet.

Das Ministerium hat erklärt, die Planungen sähen aktuell vor, dass das Portal erst im Doppelhaushalt 2023/2024 veranschlagt werden solle. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werde im Jahr 2022 erfolgen und diene als Grundlage für die Umsetzung einer Pilotphase.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) den Personalbedarf insbesondere für die wissenschaftliche Bibliothek zu ermitteln und dabei auch die Auswirkungen der rückläufigen Ausleihzahlen und des Einsatzes von Selbstverbuchungsterminals auf die Öffnungszeiten einzubeziehen,
- b) die Personalausstattung der Büchereistelle an deren reduzierten Aufgabenumfang anzupassen,
- c) den Materialverkauf in der Büchereistelle einzustellen,
- d) die gesonderte Betriebsrechnung der Büchereistelle einzustellen und die Geschäftsvorfälle in der kameralen Haushaltsführung abzubilden,
- e) die Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben, wie Bruttoprinzip, Vier-Augen-Prinzip und der Zweckbindung von Ausgaben sicherzustellen,
- f) das Vergaberecht zu beachten, erforderliche Ausschreibungen vorzunehmen und die Vergabe-Entscheidungen zu dokumentieren,
- g) eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Projekt „Informations- und Lernportal“ durchzuführen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen und Untersuchungen zu 3.1 Buchstaben a) bis d) und g) zu berichten.