

I.

Inhaltsverzeichnis

- 1) Horst Manzke, Bundesverwaltungsamt,
Köln:
Probleme des derzeitigen Haushaltswesens
für den Behördenbibliothekar.
Seite 1 - 15
- 2) Herbert Zeisberg, Bundesverfassungsgericht,
Karlsruhe:
Das Haushaltsrecht für den Bibliothekar.
Seite 16 - 21
- 3) Manhard Schütze, Deutsches Bucharchiv,
München:
Bibliothek und Mehrwertsteuer.
Seite 22 - 38
- 4) Dr. Norbert Fischer, Deutsches Patentamt,
München:
Vom Wert der Behördenbibliotheken.
Seite 39 - 49
- 5) Gerda Mertz, Bibliothek der Landesregierung
Nordrhein-Westfalen,
Düsseldorf:
Schwierigkeiten bei der Beschaffung amt-
licher Druckschriften.
Seite 50 - 54

Horst Manzke:

Probleme des derzeitigen Haushalts-
wesens für den Behördenbibliothekar

Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik sind untrennbare Bestandteile moderner Staatswesen. Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sind voneinander unabhängige Träger von Rechten und Pflichten, die Einnahmen und Ausgaben haben, Vermögen besitzen, erwerben und veräußern können, am Wirtschaftsleben teilnehmen und damit Mitgestalter und Mitträger einer Volkswirtschaft sind. Öffentliche Finanzwirtschaft und davon abhängige öffentliche Haushalte bestimmen maßgeblich den Wirtschaftsaufbau dieser Gemeinwesen. Aufgabe der Finanzwirtschaft ist es, die für eine Bedarfsdeckung erforderlichen Mittel bereitzustellen. Wegen Zeitmangels muß ich mich leider auf diese vereinfachten Darstellungen beschränken, obwohl noch einiges zu den Entwicklungsbedingungen der Finanzwirtschaft, den Finanzverfassungen, dem Finanzausgleich und der derzeitigen gesetzlichen Entwicklung auszusagen bliebe. Abschließend hierzu lediglich ein Hinweis auf die Gesetzgebung zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft als der z.Zt. maßgeblichen Grundlage für eine den volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten entsprechende Finanz- und Steuerpolitik. Danach sind Bund und Länder verpflichtet, finanz- und wirtschaftspolitische Maßnahmen nur unter Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu veranlassen.

Gemeinwesen mit voneinander unabhängigen Finanzwirtschaften haben zwangsläufig eigene Haushalte. Die für eine Haushaltsführung erforderlichen Mittel müssen im Rahmen einer geordneten Finanzwirtschaft aufgebracht werden. Dies hat zur Folge, daß die Einnahmemöglichkeiten zwangsläufig das Ausgabevermögen begrenzen. Haushalten bedeutet ein Planen und Handeln, das darauf abzustimmen ist, mit begrenzten Mitteln innerhalb eines bestimmten Zeitraumes ein wirtschaftliches Ziel zu erreichen. Dies schließt in der Regel aus, daß sämtliche Anliegen gleichzeitig erfüllt werden können. Es bedarf also zwangsläufig der Bildung von Schwerpunkten und Prioritätsentscheidung, die dem Wohle der Gesamtheit dienen. Dies gilt gleichermaßen für die einzelnen jährlichen Haushalte im Rahmen mehrjähriger Finanzplanungen, zumal die Ausgabemöglichkeiten öffentlicher Haushalte letztlich durch die gesamtwirtschaftlichen Leistungen bestimmt werden. Jedes Überschreiten der Ausgaben stellt die Ausgeglichenheit einer verantwortungsbewußten Haushaltswirtschaft in Frage. Dem Einsatz von Ausgabemitteln aus öffentlichen Haushalten muß die dem Steuerzahler gegenüber gebotene Verpflichtung vorangestellt bleiben. Öffentliche Haushalte und wirtschaftliche Prozesse müssen zeitgerecht in ihren engeren und systematischen Wechselwirkungen erkannt und entsprechend koordiniert werden. Politisches Planen und Handeln sind daher längerfristig berechenbar zu gestalten. Die Bundesregierung ist bemüht, dieser Forderung in der augenblicklichen Phase modernisierter Staats- und Wirtschaftspolitik durch das bereits erwähnte Gesetz zur Förderung von Stabilität und Wachstum der Wirtschaft entsprechend Rech-

nung zu tragen. Diese Wechselwirkung zwischen Staatshaushalt und Wirtschaftspolitik bildet daher eine der wesentlichen Grundlagen für die Abkehr von überholtem Jährlichkeitsdenken in der Haushaltspraxis zu sogen. mittel- bis längerfristigen Finanzplanungen. Erschwerend wirken sich in der Haushaltspraxis weiterhin die relativ langen Zeitspannen zwischen Aufstellung und Ausführung öffentlicher Haushalte aus. Die Wirtschaftsführung der Bundesverwaltungen ist insoweit behindert, als der Gesetzgeber bisher außerstande war, seinem nach Artikel 110 GG vorgeschriebenen Auftrag, den Haushaltsplan vor Beginn des Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festzustellen, nachzukommen. Damit ist die nach Artikel 111 GG zugelassene Ausnahme zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung im Rahmen einer vorläufigen Haushaltsführung leider zur Regel geworden. Hierzu ein Beispiel, das die sich hieraus auch für den Behördenbibliothekar ergebende Problematik unseres derzeitigen Haushaltswesens vereinfacht veranschaulichen soll:

Haushaltsvoranschläge zum Entwurf eines Bundeshaushaltsplans sind auf Grund festgesetzter Stichtage aufzustellen. Die vom Bundesminister der Finanzen hierzu herausgegebenen "Bemerkungen für die Aufstellung der Voranschläge" schrieben für das Rechnungsjahr 1966 z.B. den 1. Februar 1965 als Stichtag vor. Die Kostenermittlungen für eine im Rechnungsjahr 1966 geplante Beschaffung von Spezialregalen für eine Bücherei mußten somit im letzten Quartal des Jahres 1964 abgeschlossen sein. Das Haushaltsgesetz 1966 ist dagegen erst am 22. Juni 1966 im Bundesgesetzblatt Teil II veröffentlicht worden. Die als Unterlagen für die Ausführung dieses

gesetzlich verabschiedeten Bundeshaushaltsplans erforderlichen beglaubigten Auszüge, Kassenanschlüsse, Haushaltsmittel-Zuweisungserlasse und die Rundschreiben über die Haushaltsführung 1966 sind bei den nachgeordneten Bundesbehörden und -dienststellen selten vor Mitte Juli 1966 eingegangen. Unter Beachtung der nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) vorgeschriebenen Ausschreibungsverfahren und auf Grund relativ langer Lieferfristen für Spezialausfertigungen konnte das Beschaffungsverfahren für diese Büchereiregale erst im letzten Quartal des Rechnungsjahres 1966 abgeschlossen werden. Zwischen Planung und Ausführung lagen somit eine Zeitspanne von nahezu 2 Jahren. Zwischenzeitlich eingetretene kostenerhöhende Faktoren aus der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung blieben unberücksichtigt. Dies hatte zwangsläufig Deckungslücken zwischen Haushaltsmittelbewilligungen im Verhältnis zu den tatsächlich zu leistenden Haushaltsausgaben und damit unumgängliche Bewirtschaftungsschwierigkeiten zur Folge.

Darüber hinaus fehlt es an einer Haushaltsreform, die den Verwaltungen, Organen der Gemeindeverbände u.ä. eine der industriestaatlichen Entwicklung angepaßte Wirtschaftsführung ermöglicht. Optimale Wirtschaftsergebnisse dürfen jedoch nur von Verwaltungen, die mit zeitgemäßen technischen Hilfsmitteln ausgestattet sind und nach Durchführung einer Haushaltsreform erwartet werden. Diese Verwaltungen müssen von modernen Vorstellungen in ihrem Verhältnis zur traditionsbezogenen Behördenhierarchie getragen und frei von Parkinson'schen Vorstellungen zu arbeiten befähigt sein.

Die Rechtsgrundlagen, nach denen öffentliche Haushalte z.Zt. noch aufgestellt und ausgeführt werden müssen, sind offenkundig überholt und damit unzulänglich. Der Gegenwart dürften lediglich die verfassungsrechtlichen Bestimmungen und die Haushaltsgesetzgebung angepaßt sein. Dagegen sind die in einer Reichshaushaltsordnung im Jahre 1922 zusammengefaßten grundlegenden Vorschriften über Aufstellung und Ausführung der Haushaltspläne, die Kassen-, Buchführungs- und Rechnungslegung sowie die Rechnungsprüfung gleichermaßen reformbedürftig, wie die hierzu im Jahre 1929 in den Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden herausgegebenen Ausführungsbestimmungen mit ihren Verfahrensregelungen zur Reichshaushaltsordnung. Es bedarf keines besonderen Hinweises, daß im Zeitalter elektronischer Datenverarbeitung sowohl eine Reichskassenordnung aus dem Jahre 1927 als auch die im Jahre 1929 veröffentlichte Rechnungslegungsordnung für das Reich in modernen Verwaltungen keinen Raum mehr haben. Seit Ende vorigen Jahres zeichnen sich Teilreformbestrebungen ab, die ab 1969 auf die Möglichkeit einer beweglicheren Haushaltspraxis schließen lassen. Neue Haushaltssystematiken sollen sicherstellen, daß möglichst einfache und wirtschaftliche Verfahren zur Darstellung der haushaltsmäßigen Erfordernisse bei Aufstellung, Ausführung und Abschluß öffentlicher Haushalte angewendet werden. Der wirtschaftspolitische Gehalt öffentlicher Haushalte und die Auswirkungen finanzpolitischer Entscheidungen auf gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und den Konjunkturablauf sollen ausgewiesen und die Verflechtungen mit der Volkswirtschaft in den jeweiligen Größenordnungen dargestellt werden. Diese Darstellungen moderner

Haushaltssystematiken sollen darüberhinaus auch Auskunft über Umfang und Erfüllung einzelner öffentlicher Aufgaben (Funktionen) geben. Die herkömmlichen haushaltsmäßigen Grundsätze bleiben jedoch weiterhin bei dieser Neuordnung gewahrt. Es verbleibt also bei dem institutionellen Prinzip als Grundlage des formalen Aufbaues - zumindest bei Bund und Ländern - der Haushaltspläne. Realpläne bleiben die Ausnahme. Mit dieser institutionellen Gliederung soll sichergestellt bleiben, daß die Eigenverantwortlichkeit der einzelnen für Aufstellung und Ausführung der Haushaltspläne zuständigen Verwaltungen/Organe klar erkennbar bleibt. Die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Haushaltsmittel soll nicht zusätzlich erschwert werden. Im einzelnen sehen die Verwaltungsvorschriften zur neuen Haushaltssystematik anstelle der bisherigen Buchung von Einnahmen und Ausgaben nach dem Eingliederungsplan - z.Zt. gültiger Nachdruck aus dem Jahr 1963 - eine nunmehr nach ökonomischen Gesichtspunkten geordnete Gliederung in einem Gruppierungsplan mit sogenannten Zuordnungsrichtlinien vor. An die Stelle der jährlichen Bemerkungen für die Aufstellung der Haushaltsvoranschläge treten allgemeine haushaltstechnische Richtlinien. Haushaltspläne bleiben weiterhin in Einzelpläne und Kapitel gegliedert. Die weiteren Aufgliederungen sind dagegen nach dem neuen Gruppierungsplan vorgeschrieben. Dieser Gruppierungsplan verzichtet jedoch auf die bisher vorgeschriebene Unterscheidung zwischen einmaligen und fortdauernden Einnahmen und Ausgaben. Eine vergleichsweise Darstellung der herkömmlichen Haushaltspraktiken mit der neuen Haushaltssystematik läßt sich wegen Zeitmangels leider nicht vertiefen. Hierzu lediglich den Behördenbibliothekar interessierende Hinweise:

Kosten für Druck- und Buchbinderarbeiten sind nach dem Eingliederungsplan bei der keineswegs sachbezogenen Zweckbestimmung für Geschäftsbedürfnisse (Tit. 200) zu veranschlagen. Kosten für Gesetz- und Verordnungsblätter sind auf die bei der Zweckbestimmung für Büchereien (Tit. 202) veranschlagten Sachausgabemittel zu übernehmen. Die Veranschlagung von Kosten für Buchbinderarbeiten bei der Zweckbestimmung für Geschäftsbedürfnisse könnte zur Folge haben, daß Einbindearbeiten für diese Gesetz- und Verordnungsblätter bei Schwierigkeiten in der Bewirtschaftung des Titels 200 (Geschäftsbedürfnisse) zwangsläufig zurückgestellt werden müßten, sofern z.B. durch eine unumgängliche Organisationsänderung unvorhersehbare Transportkosten aus Anlaß der Verlegung von Geschäftszimmern anfallen. Darüber hinaus könnten nicht einzuplanende Kranzspenden aus Anlaß von Sterbefällen öffentlich Bediensteter den Sachausgabebetitel für Geschäftsbedürfnisse belasten. Die Eingliederungspläne ließen den sachbezogenen Zusammenhang zwischen Buchbinderarbeiten, Transportkosten und Kranzspenden bei der Zweckbestimmung Geschäftsbedürfnisse vermissen. Die Zuordnungsrichtlinien zum Gruppierungsplan schaffen hier ab 1969 insofern eine Abhilfe, als die Kosten für die Druck- und Buchbinderarbeiten nunmehr sachbezogen bei der neuen Gruppierungsnummer 512 für Bücher und Zeitschriften verbucht werden müssen. Leider bleibt jedoch ab 1969 weiterhin Anlaß zu gedämpftem Optimismus, weil z.B. eine Rechtfertigung für unterschiedliche Verbuchungsstellen aus Anlaß der Kostenübernahme für Formulare bei der Gruppierungsnummer 512 für Bücher und Zeitschriften und für Vordrucke jeder Art bei der Gruppierungsnummer 511 für Geschäftsbedarf vorerst unklar bleibt.

Dies als bescheidenen Beitrag zu Problemen, die sich auch für einen Behördenbibliothekar aus den anlaufenden Haushaltsreformbestrebungen ergeben können.

Die Verwaltungsvorschriften zu dieser neuen Haushaltssystematik, nach der ab 1969 gearbeitet werden soll, lassen auf Grund eines allgemeinen Hinweises, daß die herkömmlichen haushaltsmäßigen Grundsätze durch diese Neuordnung gewahrt bleiben, weiterhin wenig Hoffnung auf eine in absehbarer Zeit dringend gebotene umfassende Haushaltsreform. Diese herkömmlichen Haushaltsgrundsätze - z.B. des sog. Bruttoprinzips, der Jährlichkeit, der Spezialisierung und Klarheit, der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit - sind auf eine erstmals umfassende Kodifikation eines Reichshaushaltsrechts des Jahres 1922 bezogen. Hierzu folgende Beispiele:

Verwaltungen sind an die Gliederung des Haushaltsplans gebunden. Die Mittel sind nach den in Einzelplänen, Kapiteln und Titeln festgelegten Zweckbestimmungen und Ansätzen zu bewirtschaften. Es dürfen z.B. grundsätzlich keine Einsparungen bei einem jährlichen Verfügungsbetrag (Ansatz) für die Zweckbestimmung Bücherei (Titel 202) zum Abdecken unumgänglicher Mehrausgaben - durch Überschreiten des Ansatzes - aus Anlaß des Einbindens von Gesetz- und Verordnungsblättern bei der Zweckbestimmung Geschäftsbedürfnisse (Tit. 200) verwendet werden. Wie bereits angedeutet, haben allerdings die Haushaltsgesetze und Haushaltsführungserlasse der letzten Jahre in Einzelfällen eine sinnvollere Wirtschaftsführung durch Abdeckmöglichkeiten zugelassen. Anläßlich der Beratung eines Haushaltsvor-

anschlag es werden bei der Zweckbestimmung Betrieb von Dienstfahrzeugen (Tit. 208) sachunkundige und verwaltungspraxisfremde Kürzungen verlangt. Die Ausführung des Haushalts rechtfertigt dagegen die Höhe des bei diesen Beratungen von der Behörde/Dienststelle vertretenen Haushaltsmittelbedarfs. Unumgängliche Bewirtschaftungsschwierigkeiten behindern somit zwangsläufig den Einsatz der Dienstkraftfahrzeuge. Anträge auf überplanmäßige Ausgabebewilligungen haben keine Aussicht auf Erfolg, zumal durch die bei den Haushaltsberatungen erzwungenen Kürzungen keine ausreichenden Abdeckmöglichkeiten angeboten werden können. Darüber hinaus ist für den Bereich der Bundesverwaltungen das Bewilligungsverfahren für überplanmäßige Ausgaben unzumutbar langwierig. Es soll eine Dienstreise in verschiedene entlegene Reiseziele (-orte) durchgeführt werden. Diese Dienstreise muß wegen der Bewirtschaftungsschwierigkeiten bei den Ausgabemitteln für den Betrieb von Dienstfahrzeugen nunmehr durch Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrsmittel ausgeführt werden. Durch die zwangsläufig verlängerte Dauer der Dienstreise fallen in nicht unerheblichem Umfang Mehrkosten bei dem Reisekostentitel (Tit. 215) an. Eine nach Durchführung der Dienstreise veranlaßte Kostengegenüberstellung weist aus, daß bei Einsatz eines Dienstkraftfahrzeugs geringere Kosten zur Durchführung dieser Dienstreise entstanden wären. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und sinnvoller Sparsamkeit bedarf m.E. daher längerer Bewirtschaftungszeiträume und großzügigerer Abdeckmöglichkeiten für die haushaltsmittelbewirtschaftenden Behörden/Dienststellen/Organe. Ansonst werden sich die

in mittel- bis längerfristigen Finanzplanungen festgelegten absoluten Bewilligungsbegrenzungen nicht realisieren lassen. Bedenken gegen ein weiteres Delegieren von Abdeckmöglichkeiten im Rahmen zeitlich begrenzter Haushalts- (Gesamt-) Bewilligungen dürften nicht bestehen, nachdem die Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden als Ausführungsbestimmungen zur Reichshaushaltsordnung zwingend vorschreiben, daß die Haushaltsmittelbewirtschaftung ohnehin in eigener Verantwortung des Behördenvorstehers oder eines hierzu bestellten Sachbearbeiters des Haushalts zu erfolgen habe. Ich empfehle daher, soweit dies nicht ohnehin vorgeschrieben ist, diesen bei größeren Behörden ausdrücklich zum Sachbearbeiter des Haushalts bestellten Beamten in Zweifelsfällen bei sämtlichen Planungen und Maßnahmen von geldlicher Tragweite vorher zu beteiligen, weil hier die zur Haushaltskontrolle vorgeschriebenen Planstellen-Überwachungslisten, Planstellen-Besetzungslisten, Haushaltsüberwachungslisten und Anschreibungslisten über angeordnete Verwaltungseinnahmen - also Aufzeichnungen, die jederzeit Aufschluß über den Stand der Stellen- und Haushaltsmittelbewirtschaftung geben - herangezogen werden können.

Weitere Beispiele für allgemeine Probleme, die sich auch für den Behördenbibliothekar aus dem derzeitigen Haushaltswesen, z.B. bei der Einrichtung einer Bibliothek ergeben können:

Planungen erweisen sich erfahrungsgemäß erst im Endergebnis als wirtschaftlich. Daher keine absolute, sondern sinnvolle Sparsamkeit beim Einsatz von öffentlichen

Mitteln. Planungsvorarbeiten haben erfahrungsgemäß wesentlichen Einfluß auf die später anfallenden laufenden Personal-, Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltungskosten. Der sinnvolle Einsatz z.B. einer elektronischen Datenverarbeitungsanlage und sonstiger technischer Hilfsmittel kann sich trotz relativ hoher Anschaffungs- oder Mietkosten letztlich als durchaus wirtschaftlicher erweisen.

Bei Einrichtung einer Bibliothek sollte daher der Bibliothekar zeitgerecht Einfluß auf Planungsvorstellungen zur Raumgestaltung, der Büchereierstausstattung, der Bereitstellung qualifizierten Personals, zweckmäßiger Ausstattungen mit Geräten, Büromaschinen, Geschäftsbedürfnissen, moderner Fernsprechanlagen, zumutbarer Dienstkraftfahrzeuge u.ä. nehmen.

Die Bestimmungen der Reichshaushaltsordnung und der Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden wollen nicht allein bei sämtlichen Maßnahmen zur Ermittlung des Haushaltsmittelbedarfs, der Bewirtschaftung bereitgestellter Haushaltsmittel, sondern gleichermaßen auch beim Nachweis verausgabter Haushaltsmittel beachtet werden. Für den Bau und die Einrichtung einer Bibliothek beginnt es bei der Einstellung von Ausgaben für bauliche Unternehmungen in den Haushaltsplan bereits mit der Vorlage von nach § 14 RHO vorgeschriebenen Plänen, Kostenberechnungen und Erläuterungen hierzu. Als Unterlagen für die Bauausführung müssen alsdann nach § 45 RHO vorgeschriebene Bauentwurfszeichnungen und Kostenrechnungen vorgelegt werden. Verpflichtungen und Verträge dürfen nur im Rahmen der nach § 45 a - d RHO vorgeschriebenen Einschränkungen eingegangen werden. Soweit diese wenigen informatorischen Beispiele zu der Vielzahl allgemeiner

Probleme, die sich zwangsläufig auch für den Bibliothekar aus der Beachtung haushaltsrechtlicher Bestimmungen ergeben.

Neben diesen informatorischen Beispielen zur Beachtung grundsätzlicher Bestimmungen der Reichshaushaltsordnung, die z.B. bei Einrichtung einer Bibliothek bekannt sein sollten, einige Hinweise auf zulässige Sonderregelungen, die auf den Behördenbibliothekar bezogen sind. Vertragsabschlüssen soll eine öffentliche Ausschreibung vorhergehen (§ 46 RHO). Bei Vergabe von Aufträgen zu Lasten öffentlicher Mittel müssen die Verfahrensregelungen nach Verdingungsordnungen beachtet werden. Dem Bibliothekar sollten daher die allgemeinen Vergabebestimmungen nach der Verdingungsordnung für Leistungen (ausgenommen Bauleistungen) - VOL - bekannt sein. Die Kenntnis dieser Grundsatzbestimmungen ist erforderlich, um Ausnahmeregelungen erkennen zu können. Für den Bereich der Bundesverwaltungen hierzu ein Hinweis auf das Rundschreiben vom 1. Juni 1964 des Bundesschatzministers - Gesch.Z.: III B/3 - 06101 - 13/64 - an die obersten Bundesbehörden betr. Preisnachlässe beim Erwerb von Verlagserzeugnissen durch Büchereien des Bundes. Danach sind als Ausnahmeregelung zu den wettbewerbsfördernden Verfahrensregelungen nach der Verdingungsordnung für Leistungen beim Bezug von Verlagserzeugnissen - im Rahmen eines vom Bundeskartellamt eingetragenen Konditionenkartells des Vereins für Verkehrsordnung im Buchhandel (BANZ 1962 Nr. 224) - besondere Preisbindungen für Verlagserzeugnisse zugelassen. In diesem Rundschreiben sind darüber hinaus allgemeine Ausführungen über den Kundendienst, die Ladenpreise, Bibliothekenrabatte, Barzahlungsnachlässe (Skonti), Mengenrabatte, Hinweise auf die

Verfahrensregelungen nach der VOL/A § 3 Nr. 4 unter sinngemäßer Anwendung von VOL/A § 9 Nr. 2 Satz 2 sowie zur Beschaffung antiquarischer Verlagserzeugnisse gemacht. Eine weitere Sonderregelung - hier muß ich mich leider ebenfalls auf den Bereich der Bundesverwaltungen beziehen - bleibt im Zusammenhang mit nach § 45 Abs. 1 RHO zu führenden Bestandsverzeichnissen über bewegliche Sachen zu beachten. Im Rahmen allgemeiner Richtlinien hat der Bundesminister der Finanzen hierzu besondere Bestimmungen über den Nachweis der Bücher und Zeitschriften erlassen (MinBlFin 1955 S. 178 ff.). Die Bundesressorts haben diese Richtlinien im allgemeinen für ihre Geschäftsbereiche übernommen und in ihren Ministerialblättern veröffentlicht (z.B. der Bundesminister des Innern durch Veröffentlichung im GMBL 1956 S. 230 ff.). Die Länder haben sich z.T. diesen Regelungen sinngemäß angeschlossen (z.B. das Land Nordrhein-Westfalen durch Veröffentlichung im MinBl NRW 1965 Ausgabe A S. 753 ff.). Die Reichshaushaltsordnung schreibt in § 47 vor, daß Gegenstände, die im Eigentum des Reiches stehen, nur gegen einen dem vollen Werte entsprechenden Preis veräußert werden dürfen. Ausnahmeregelungen sind nur bei dringendem Reichsinteresse durch den Reichsminister der Finanzen zugelassen. Auch hierzu einige Sonderregelungen für den Bibliothekar, die z.B. in Haushaltsvermerken, Erlassen und Richtlinien zu Haushaltsfeststellungsgesetzen bekanntgegeben worden sind. Im Bundeshaushaltsplan 1967 läßt z.B. ein Vermerk bei Einzelplan 04 (Geschäftsbereich des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramtes), Kapitel 03 (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), Allgemeiner Ausgabebetitel 301 (Zweckbestimmung Tätigkeitsbericht der Bundesregierung) eine unentgeltliche Abgabe dieses Tätigkeitsberichts zu, soweit dies in dringendem Bundesinteresse

geboten ist. Ein Erlaß vom 4. März 1958 der Bundesregierung schreibt vor, daß alle Behörden und Dienststellen des Bundes einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, von allen von ihnen herausgegebenen oder in ihrem Auftrag einmalig oder laufend erscheinenden Drucksachen oder sonstigen Veröffentlichungen je ein Freiexemplar an die

Deutsche Bibliothek, Frankfurt/Main,
Westdeutsche Bibliothek, Berlin/Marburg (jetzt Staatsbibliothek im Preussischen Kulturbesitz)

Bibliothek des Deutschen Bundestages,
Bonn

und die Bayerische Staatsbibliothek, München

abzuliefern haben (zulässige Ausnahmeregelung zu § 47 Abs. 1 RHO, veröffentlicht im MinBlFin 1958 Seite 558). Richtlinien zum Haushaltsfeststellungsgesetz 1967 des Landes Niedersachsen lassen zu, daß abweichend von § 47 Abs. 1 und § 65 Abs. 2 der Reichshaushaltsordnung, amtliche Druckschriften an öffentliche Bibliotheken des Inlandes und für Zwecke des internationalen amtlichen Schriftentausches unentgeltlich abgegeben werden dürfen (Veröffentlichung im Nieders. GVBl. Nr. 31/1966).

Zur Rechnungslegung und Rechnungsprüfung sei lediglich angemerkt, daß bei rechnungslegenden Stellen, die recht bescheidene Haushaltsmittel bewirtschaften, z.T. Prüfungsfeststellungen getroffen werden, auf deren Verfolgung nicht allein wegen ihrer Geringfügigkeit im Verhältnis zu beanstandungswürdigeren Leistungen in politischen Bereichen, sondern insbesondere mit Blick auf ein Abstellen von Fehlleistungen für die Zukunft verzichtet werden sollte. Aufgabe der parlamentarischen Rechnungsprüfung

sollte sein, die Exekutive zu veranlassen, aus den Fehlern der Vergangenheit entsprechende Folgerungen für die Zukunft zu ziehen. Neben der nachträglichen Rechnungskontrolle zur Entlastung der Exekutive sollte vornehmlich Wert auf die Zukunftswirkung der getroffenen Feststellungen gelegt werden.

Damit darf ich diesen bescheidenen Beitrag zur Darstellung einiger Probleme des derzeitigen Haushaltswesens, soweit diese auch den Bereich des Bibliothekars berühren, abschließen.

Herbert Zeisberg:

Das Haushaltsrecht für den Bibliothekar

Der Sachbearbeiter des Haushalts hat dafür zu sorgen, daß Voranmeldungen und Voranschläge nach Form und Inhalt richtig aufgestellt und rechtzeitig vorgelegt werden. Er hat auch darüber zu wachen, daß die Haushaltsmittel im gesamten Geschäftsbereich der Behörde nach den ergangenen Vorschriften und Bestimmungen bewirtschaftet werden (§§ 19 ff RWB). Zweifelsfrei obliegt damit dem Sachbearbeiter des Haushalts auch insoweit die Verantwortung für die Bibliothek. Er wird aber die damit verbundenen Aufgaben nur dann richtig und vollständig erfüllen können, wenn er die besonderen haushaltsrechtlichen Probleme einer Bibliothek kennt. Sie vorzutragen, zu erläutern und nötigenfalls zu begründen, ist die Aufgabe des Bibliothekars. Dieser kann aber die Belange einer Bibliothek nur dann richtig vertreten, wenn er zumindest mit den Grundzügen des Haushaltsrechts vertraut ist. Die Zusammenarbeit zwischen dem Haushaltssachbearbeiter und dem Bibliothekar ist zwingend notwendig. Hierzu gehören insbesondere Besprechungen vor der Aufstellung der Haushaltsvoranschläge für das kommende Rechnungsjahr.

Die Diskussion auf dem Bibliothekartag in Karlsruhe über die den Bibliothekar betreffenden Fragen des Haushalts hat gezeigt, daß die Bibliothekare hierfür nicht nur großes Interesse aufbringen, sondern die Notwendigkeit, sich

mit haushaltsrechtlichen Problemen auseinanderzusetzen, anerkennen.

Hierzu wenige Sätze von grundsätzlicher Bedeutung.

Die Aufstellung des Haushalts erfolgt stets für ein Rechnungsjahr, das nunmehr dem Kalenderjahr angepaßt ist. Für jede oberste Bundes- oder Landesbehörde wird ein Einzelplan bestimmt, der sich, falls nachgeordnete Dienststellen vorhanden sind, in Kapitel gliedert und in Titel aufgeteilt ist. Jeder Titel hat eine Zweckbestimmung erhalten, in der in Stichworten die Haushaltsausgaben angegeben sind, die zu Lasten dieses Titels gezahlt werden dürfen. Der im Haushaltsplan für jeden Titel angegebene Haushaltsansatz ist die oberste Grenze für die Ausgaben. Er darf ohne besondere Genehmigung nicht überschritten werden. Ausnahmen bedürfen in jedem Fall der Zustimmung des Finanzministers. Jeder Haushaltsansatz ist noch einzeln zu erläutern. Es handelt sich hierbei nur um eine Verfeinerung der Zweckbestimmung. Die Erläuterungen sind durch Ziffern unterteilt, ohne daß die so gebildeten Unterteile eigene Haushaltsansätze darstellen. Sie sind somit in sich ausgleichbar. Eine Ausnahme liegt nur dann vor, wenn nach den Erläuterungen bestimmte Gegenstände aufgeführt sind, die aus diesen Haushaltsmitteln beschafft werden sollen. Es ist nicht zulässig, abweichend davon andere Geräte zu beschaffen. Es ist mithin nicht möglich, anstelle eines eingeplanten und in den Erläuterungen aufgeführten Fotokopiergerätes nunmehr dafür weitere Regale zu kaufen. Die in einem Rechnungsjahr nicht verbrauchten Mittel sind als Minderausgaben in Abgang zu stellen. Sie können in das nächste Rechnungsjahr nicht übertragen werden. Auch hier ist eine Ausnahme zulässig, und zwar dann, wenn die

Übertragung in das nächste Rechnungsjahr im Haushaltsplan ausdrücklich für zulässig erklärt worden ist. Eine Ausnahme bilden weiter die einmaligen Mittel. Die davon nicht verbrauchten Beträge können grundsätzlich noch bis zum Rechnungsabschluß für das auf die Schlußbewilligung folgende dritte Rechnungsjahr übertragen werden (§ 30 RHO).

Für die Personaltitel gilt folgendes:

Die Planstellen für Beamte sind im Bundesbesoldungsgesetz (Anlage I Besoldungsordnungen A und B) erschöpfend aufgezählt. In welchem Umfange sie einer Behörde zur Verfügung gestellt werden, ist im Haushaltsplan zu bestimmen. Im Haushaltsplan sind daher diese Stellen zahlenmäßig nach Besoldungsgruppen zu erfassen und zahlenmäßig aufzuführen. Eine Überschreitung der bei jeder Besoldungsgruppe ausgebrachten Stellen ist unzulässig. Können Planstellen nicht besetzt werden, so dürfen aus den so eingesparten Mitteln Hilfskräfte bezahlt werden. Dabei ist es gleich, ob dafür abgeordnete beamtete Hilfskräfte, Angestellte oder Arbeiter beschäftigt werden. Diese Zulässigkeit ergibt sich durch die Anordnung der einseitigen Deckungsfähigkeit in den jährlichen Haushaltsgesetzen.

Während diese Planstellen für Beamte an den Haushaltsplan fest gebunden sind, gilt dies nicht für Stellen für abgeordnete Hilfskräfte, Angestellte und Arbeiter. Diese Titel sind als Geldtitel zu behandeln, d.h. die Zahl und die Bewertung der bei den Titeln 103, 104a und 104b ausgebrachten Stellen sind nicht bindend. Der Bundesrechnungshof - und sicher auch die Rechnungshöfe der Länder - verlangen aber, daß diese Stellen wie Planstellen behandelt

werden. Diese Ansicht des Rechnungshofs ist auch zutreffend, denn sonst würde dem Parlament das Recht der Bewilligung, des Widerrufs und der Bewertung dieser Stellen entzogen werden.

Die Kenntnis dieser Grundsätze ist m.E. schon ausreichend, um den Bibliothekar in den Stand zu setzen, bei der Planung des Haushalts der Bibliothek sachgerechte Wünsche anzumelden und zu begründen, und zwar nicht nur für die Sachtitel, sondern auch zu den Personaltiteln. Er muß bei der Planung weiter beachten, daß nach der Preisentwicklung in den letzten Jahren der Haushaltsansatz für Sachtitel wohl in jedem Jahr erhöht werden muß. Der Vomhundertsatz der Erhöhung ist aus den Fachzeitschriften zu entnehmen, in denen die Durchschnittspreis-erhöhung dargestellt wird. Die Anmeldung der Wünsche zu den Personaltiteln muß unter Beachtung der allgemeinen Dienstpostenbewertung der Tarifverträge und den darin enthaltenen Tätigkeitsmerkmalen erfolgen. Eine genaue Arbeitsplatzbeschreibung für neue oder zu hebende Stellen ist zweckmäßig. Diese vom Bibliothekar gegebene Begründung wird allgemein vom Sachbearbeiter des Haushalts übernommen werden. Da für die Vorlage des Entwurfs der Haushaltspläne Fristen gesetzt sind, die wie Ausschlußfristen behandelt werden, empfiehlt es sich, gleich zu Beginn eines Jahres die Wünsche der Bibliothek für das kommende Haushaltsjahr dem Sachbearbeiter des Haushalts - oder bei kleineren Behörden dem Behördenvorstand - zu unterbreiten.

Bei der Durchführung des Haushalts hat der Bibliothekar insbesondere folgende Grundsätze zu beachten:

a) Der Haushaltsansatz darf ohne Genehmigung nicht über-

schritten werden.

- b) Die Unterteile in den Erläuterungen eines Titels sind in sich deckungsfähig und binden den Bibliothekar nicht.
- c) Innerhalb der Bundesverwaltung war in den letzten Jahren eine Verstärkung jedes Sachtitels bis zu 25 v.H. möglich, wenn für den Mehrbedarf eine Einsparung bei anderen Sachtiteln erfolgen kann. Diese Ermächtigung wird dem Finanzminister im Haushaltsgesetz gegeben, der sie dann im Haushaltsführungs-erlaß an die obersten Bundesbehörden überträgt.
- d) Reichen diese Maßnahmen nicht aus, so können noch überplanmäßige Ausgaben bewilligt werden. Für die Zustimmung hierzu ist der Finanzminister zuständig. Grundsätzlich sollen auch hier Einsparungen innerhalb des Einzelplans vorliegen. Die Mehrausgabe muß außerdem unvorhersehbar und unabweisbar sein.
- e) Die Beschaffung anderer als im Haushaltsplan bestimmten Geräte ist nur mit Zustimmung des Finanzministers möglich.
- f) Die Buchbinderkosten sind allgemein bei der Zweckbestimmung "Geschäftsbedürfnisse" veranschlagt und bei den Erläuterungen im Unterteil "Druck- und Buchbinderarbeiten" zusammengefaßt. Da unter Druckarbeiten nach dem vorläufigen Eingliederungsplan auch Formblätter fallen, wäre es zweckmäßig, wenn die Buchbinderkosten,* bei dem Sachtitel für die Bibliothek mitveranschlagt würden. Leider bringt auch die Haushalts-

* und zwar ausschließlich Buchbinderkosten

reform nicht die Trennung von Buchbinderkosten und Kosten für Druckerarbeiten.

- g) Rechtsgeschäfte mit Amtsangehörigen bedürfen der besonderen Zustimmung des zuständigen Ministers.
- h) Tauschgeschäfte sind nur zulässig mit Zustimmung des Finanzministers.
- i) Da der Haushalt nach dem Bruttoprinzip aufgebaut ist, ist es z.B. nicht möglich, ein neues Buch zu beschaffen, die frühere Auflage in Zahlung zu geben und nur den Unterschiedsbetrag zu zahlen. Richtig ist vielmehr, den Erlös aus dem verkauften Buch als Einnahme zu verbuchen und den vollen Kaufpreis als Haushaltsausgabe auszuweisen.
- k) Um sicherzustellen, daß der Haushaltsansatz nicht überschritten wird, ist eine Haushaltsüberwachungsliste zu führen. Sie erfüllt ihren Zweck jedoch nur dann, wenn die Haushaltsausgabe schon dann eingetragen wird, wenn z.B. das Buch bestellt wird und nicht erst dann, wenn es zu zahlen ist. Denn mit der Bestellung besteht die Rechtsverpflichtung zur Zahlung. Nur wenn bei der Bestellung die Eintragung in die HÜL erfolgt, läßt es sich vermeiden, daß die Mittel überschritten oder im unrichtigen Rechnungsjahr gebucht werden.

Diese Ausführungen sind ein Protokoll über die Diskussion und befassen sich daher nur mit den Problemen, die angesprochen worden sind.

Manhard Schütze:

Bibliothek und Mehrwertsteuer

Am 1. Januar dieses Jahres ist das neue Umsatzsteuer-Gesetz über die sogenannte Mehrwertsteuer in Kraft getreten. Neben zahlreichen Begriffs- und Verfahrensänderungen hat dieses Gesetz einige Neuerungen im System mit sich gebracht, die auch für wissenschaftliche Bibliotheken von Interesse sind. Im folgenden werden nach einer kurzen Einführung in die Systematik die betreffenden Vorschriften zusammengefaßt, erläutert und in ihren Auswirkungen auf die Bibliotheken behandelt.

1. System der Mehrwert/Umsatzsteuer

Das rund 50 Jahre alt gewordene bisherige Umsatzsteuer-System besteuerte jeden Umsatz mit einem bestimmten Prozentsatz von der gesamten Umsatzsumme, unabhängig davon, wieviele Produktions- und Handelsstufen die Objekte durchlaufen mußten - abhängig jedoch davon, um welche Art von Ware es sich handelte und ob der Steuerpflichtige Hersteller, Großhändler oder Einzelhändler war.

Der Hauptnachteil dieses Verfahrens bestand darin, daß eine Ware auf jeder Stufe neu mit Umsatzsteuer belastet wurde und später nicht mehr festgestellt werden konnte,

wie hoch die effektive Steuerlast war. Denn weil die Umsatzsteuer Bestandteil des Preises war, wurde auf allen Stufen Steuer auf den bereits vorhandenen Steueranteil gezahlt. Für die deutsche Volkswirtschaft und den Handel mit anderen Ländern ist es jedoch notwendig, den Preis einer Ware oder einer Dienstleistung ohne die an den Staat abgeführte Steuer zu kennen. Außerdem waren bei diesem System der "kumulativen Umsatzsteuer" die Konzerne mit mehreren aufeinanderfolgenden Herstellungs- und Handelsstufen im Wettbewerb der Preise begünstigt, denn je weniger Unternehmen eine Ware durchlaufen mußte, umso geringer wurde die Belastung des Endpreises durch die Umsatzsteuer; in dieser (überholten) Umsatzsteuer lag also auch eine Beeinträchtigung des freien Wettbewerbs. Im Zuge der Harmonisierung des Gemeinsamen Marktes mußte nun eine Systematik gefunden werden, derzufolge ein Preis in "Warenwert" und "Steuerbetrag" aufgeteilt werden kann. Aus dieser Forderung entstand ein Verfahren ganz neuer Art: Jede Ware hat einen Warenpreis, der beim Verkauf um einen bestimmten, immer gleich bleibenden Steuersatz erhöht wird. Das ergibt die Rechnung: Warenwert + Umsatzsteuer = Verkaufspreis. Produzenten und Händler rechnen jetzt nur noch mit dem Warenwert und schlagen beim Verkauf die Umsatzsteuer auf. Der Händler überweist jedoch nicht die ganze so eingenommene Summe an den Fiskus, sondern zieht davon diejenigen Steuerbeträge ab, die er selbst an seine Lieferanten gezahlt hat. Die an das Finanzamt zu zahlende Differenz zwischen der eingenommenen Steuer und der vorher gezahlten Steuer entspricht genau dem Steueranteil für seine Handelsspanne, die im betriebswirtschaftlichen Sinne den "Mehrwert" darstellt. Deshalb wird die neue Umsatzsteuer schon seit

einigen Jahren "Mehrwertsteuer" genannt; die beiden Begriffe sind heute identisch. (Auf der anderen Seite ist "Warenwert" oder "Warenpreis" der Preis einer Ware ohne die Umsatzsteuer-Belastung; man spricht hier auch - gleichbedeutend - vom "steuerpflichtigen Entgelt".)

Von der beim Einkauf erzielten Umsatzsteuer können nun nicht nur die Steuerbeträge der Wareneinkaufs-Rechnungen abgezogen werden, sondern auch die Steuer für alle bezahlten Gegenstände und Dienstleistungen, die der Händler oder Hersteller zur Schaffung seines "Mehrwertes" benötigt, also für alles, was das Finanzamt als "Betriebskosten" anerkennt.

Ein Beispiel soll erläutern, wie sich altes und neues Umsatzsteuer-Verfahren voneinander unterscheiden. Vorausgeschickt sei, daß bisher ein Fabrikant und ein Einzelhändler 4% und ein Großhändler 1% des Umsatzes als Steuer zahlen mußten - daß bei der "Mehrwert/Umsatzsteuer" jedoch gewöhnlich 10% auf den Warenwert aufgeschlagen werden, d.h. im Endpreis 9,09% Umsatzsteuer enthalten sind.

Es handelt sich hier um ein Fahrrad, das genau 100 DM kostet und einmal für diesen Preis direkt bei der Fabrik, ein andermal für 100 DM beim Einzelhändler gekauft wird, der es über den Großhändler bezogen hat. Im alten Umsatzsteuer-System hatte der Fabrikant beim Direktverkauf genau 4,00 DM Steuer zu zahlen; beim Verkauf über Groß- und Einzelhandel zahlte der Fabrikant 2,00 DM (Verkauf zu 50 DM), der Großhändler 0,70 DM (Verkauf zu 70 DM) und der Einzelhändler 4,00 DM Steuer. Gegenüber dem Betrag von nur 4,00 DM Steuer im ersten Verkauf müssen im "normalen" Handelsweg 6,70 DM Steuer gezahlt werden.

Im neuen Umsatzsteuer-System sieht das anders aus: Der Fabrikant zahlt 9,09 DM Steuern, wenn er 100 DM einnimmt. Wird das Fahrrad über die beiden Handelsstufen geliefert, so zahlt jede Stufe nur für den Teil des Preises Steuer, den sie "verdient": der Fabrikant für seine 50 DM, der Großhändler für seine 20 DM (Weiterverkauf zu 70 DM) und der Einzelhändler für den Rest von 30 DM; die Steuerbeträge (9,09% je Anteil) 4,54 DM + 1,82 DM + 2,73 DM ergeben dann wiederum 9,09 DM.

Ogleich hier darauf verzichtet wurde, die von den Vorlieferanten bereits entrichteten Steuern aufzuführen, wird doch deutlich, daß die Gegenüberstellung der beiden Verkaufsvorgänge im alten System einen großen Unterschied in der Steuerbelastung zeigt, daß im neuen Verfahren aber die Steuerbelastung dieser und aller anderen Waren immer gleich hoch ist.

2. Bestimmungen des Mehrwert/Umsatzsteuer-Gesetzes

Der Mehrwert/Umsatzsteuer unterliegen nach dem Gesetz "Lieferungen und sonstige Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführt". Der festgelegte Steuersatz wird auf den Warenpreis des Gegenstandes oder der Dienstleistung aufgerechnet und mit dem Verkaufspreis zusammen eingenommen. Ein Unternehmer kann die ihm beim Einkauf berechnete Umsatzsteuer dagegen aufrechnen und zahlt nur die Differenz. (Die von den Lieferanten berechnete Steuer nennt man "Vorsteuer", weil sie vor dem Verkauf anfällt.)

Der Normalsatz der Mehrwert/Umsatzsteuer ist ab 1.1.1968: 10% und ab 1.7.1968: 11%. Für einige Gegenstände des

lebensnotwendigen Bedarfs (Lebensmittel u.ä.) und für förderungswürdige Güter (wie Bücher und Zeitschriften) beträgt die Steuer die Hälfte des Normalsatzes, also ab 1.1.68: 5% und ab 1.7.1968: 5,5%.

Der größte Teil aller Unternehmer ist umsatzsteuerpflichtig, und zwar jeweils mit dem Satz, der für die Warengattungen festgelegt ist - aber unabhängig von seiner Stellung innerhalb des Handelsweges. Eine Reihe von Einrichtungen sind (wie bisher auch) von der Umsatzsteuer befreit, andere wiederum haben die Möglichkeit, nach dem alten Verfahren der "kumulativen Umsatzsteuer" zu versteuern (das sind kleine Betriebe und Selbständige mit einem Umsatz bis zu 60.000 DM jährlich). Für jeden, der nicht umsatzsteuerpflichtig ist - also in erster Linie für den "Endverbraucher" -, ist die beim Einkauf bezahlte Umsatzsteuer Kostenbestandteil, den er nicht auf andere abwälzen kann.

Wichtig sind für die Bibliotheken, sofern sie nicht von einem Unternehmen unterhalten werden (also keine Werksbibliotheken sind), folgende Bestimmungen des Gesetzes:

Umsatzsteuerfrei sind nach § 4 Ziff 20 MwStG "die Umsätze der vom Bund, von den Ländern, den Gemeinden oder den Gemeindeverbänden geführten Theater, Orchester, Museen, botanischen und zoologischen Gärten, Archive und Büchereien. Das gleiche gilt für die Umsätze der von den anderen Unternehmern geführten ... Archive und Büchereien, wenn durch eine Bescheinigung der zuständigen Landesbehörde nachgewiesen ist, daß sie die gleichen kulturellen Aufgaben wie die in Satz 1 bezeichneten Einrichtungen erfüllen. Museen im Sinne dieser Vorschrift sind wissen-

schaftliche Sammlungen, Kunstsammlungen sowie Denkmäler der Bau- und Gartenbaukunst".

Nach § 4 Ziff 22 MwStG sind ebenfalls umsatzsteuerfrei "die Vorträge, Kurse und anderen Veranstaltungen wissenschaftlicher oder belehrender Art, die von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, von Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien, von Volkshochschulen oder von Einrichtungen, die gemeinnützigen Zwecken oder dem Zweck eines Berufsverbandes dienen, durchgeführt werden, wenn die Einnahmen überwiegend zur Deckung der Unkosten verwendet werden".

Damit wird zum einen festgestellt, daß alle Einnahmen einer wissenschaftlichen, öffentlichen Bibliothek aus Eintrittsgeldern, Leihgebühren, Kostenerstattungen und ähnlichen Gebühren für "sonstige Leistungen" wie bisher von der Umsatzsteuer befreit sind, zusätzlich jetzt auch alle Gebühreneinnahmen aus der Veranstaltung von Vorträgen und Kursen wissenschaftlicher oder belehrender Art. Nach der Definition des § 1 MwStG sind aber auch die Lieferungen der hier genannten Institutionen umsatzsteuerfrei. Darunter fallen alle Gegenstände und Publikationen, die eine der Einrichtungen aus eigenen Unterlagen herstellt und im eigenen Namen vertreibt, zum Beispiel Reproduktionen (Postkarten) von Gemälden und bibliophilen Drucken, Führer und Kataloge sowie Verzeichnisse von Sammlungen und Bibliotheken, Jahrbücher, Festschriften und ähnliches.

3. Verfahren der Mehrwert/Umsatzsteuer

31. Allgemeines

Durch das Gesetz und zahlreiche Verordnungen und Erlasse ist die Handhabung der Mehrwertsteuer geregelt.

Danach sind Hauptbestandteile jeder Rechnung und Quittung, die Umsatzsteuer enthält: der Waren- oder Leistungswert, die aufgerechnete oder enthaltene Umsatzsteuer, der Rechnungs-Endbetrag. Die Angaben können in der Aufrechnungsform "Warenwert + Umsatzsteuer = Rechnungsbetrag" oder in der umgekehrten Form "Im Endbetrag sind x DM Umsatzsteuer enthalten" wiedergegeben werden. Diese zweite Form ist bei allen preisgebundenen Waren - also auch bei Büchern und Zeitschriften - vorgeschrieben. Bei Rechnungen und Quittungen unter 50 DM genügt zur Zeit noch die Angabe des Steuersatzes ("enthält 10% Umsatzsteuer"). Da der Nicht-Steuerpflichtige keine Verwendung für "ausgewiesene" (gesondert angegebene) Steuerbeträge hat, brauchen sie auf Rechnungen an ihn nicht genannt zu werden. Für Bibliotheken ist es also unerheblich, ob Steuerbeträge auf Belegen genannt sind oder nicht.

32. Rechnungseingang

Beim Rechnungseingang müssen die vollen Endsummen beglichen werden. Die Umsatzsteuer wird nach dem Gesetz auf alle berechneten Lieferungen und sonstigen Leistungen aufgeschlagen, also auch auf Porti, Fracht, berechnete Telefongebühren, Fahrgelder usw.

Da die Steuer auf allen berechneten Beträgen liegt, kann man auch bei erlaubten Abzügen die vollen Beträge zugrundelegen. Ein viel genanntes Problem ist der Abzug des Skonto vom Rechnungsbetrag. Nach der bisherigen Steuerrechtsprechung konnte dieser "Abschlag für Frühfinanzierung" von der Endsumme abgesetzt werden. Gutachten verschiedener Industrie- und Handelskammern und eine Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums bestätigten dies Verfahren auch für die Mehrwertsteuer. Für den Fall,

daß ein Lieferant "Skonto nur vom Warenwert (oder: Nettobetrag bzw. steuerpflichtigen Entgelt)" vorschreibt, wird vom Referenten folgende Antwort empfohlen: "Gemäß Bescheid des Bundeswirtschaftsministeriums zur Mehrwertsteuer ziehen wir Skonto vom Gesamtbetrag ab. Ein Skontoabzug auch vom Steuerbetrag vermindert Ihr Entgelt nicht, stellt für uns als steuerfreie Bibliothek jedoch eine echte Kostenersparnis dar." Zur Begründung kann auf die Forderung des Gesetzes hingewiesen werden, daß die Umsatzsteuer immer dem festgelegten Satz entsprechen müsse. Wenn der Warenwert aber allein um 2 oder 3% Skonto gesenkt wird, dann ist die frühere Relation nicht mehr gewahrt. Und da die Steuer für den Lieferanten kein Kostenfaktor ist, wird er durch den vollen Skontoabzug nicht geschädigt.

Zwei Beispiele sollen dies verdeutlichen: (1) Die Rechnung laute: Ware 100 DM + Steuer 10 DM = Rechnung 110 DM. 3% Skonto vom Endbetrag sind 3,30 DM. Die Überweisung der Bibliothek in Höhe von 106,70 DM verteilt der Lieferant zu 97,00 DM auf das Warenkonto und zu 9,70 DM auf das Steuerkonto. (Die Bibliothek braucht diese Berechnung aber nicht anzustellen.) Würde Skonto nun nur vom Warenwert (100 DM) abgezogen, dann würden den zu überweisenden 97 DM volle 10 DM Steuer gegenüberstehen, und das wären mehr als 10%. (2) Wenn bei einer entsprechenden Vereinbarung mit dem Lieferanten vom Porto kein Skonto abgezogen werden darf (dies Verlangen ist rechtens), dann muß das Porto einschließlich seines Steueranteils vorher herausgezogen und auf die errechnete Zahlungssumme wieder aufgeschlagen werden. Folgende Rechnung: "Ware 90 DM + Porto 10 DM = 100 DM / + 10 DM Steuer = Endbetrag 110 DM" muß so aufgeteilt werden: Ware 90 DM + Steuer 9 DM / Porto 10 DM + Steuer 1 DM. Der Preis der Lieferung

(99 DM) wird um das Skonto auf 96,03 DM gekürzt und um den vollen Portobetrag erhöht: 96,03 DM + 11,00 DM = Zahlungssumme 107,03 DM. Die auf der Rechnung erst am Ende aufgerechnete Steuer muß also aufgeteilt und den Einzelbeträgen zugeordnet werden. Denn die Bibliothek muß immer den vollen Betrag einschließlich Mehrwert-/Umsatzsteuer zahlen.

Das gleiche Verfahren wie bei der Skontierung muß bei Preis minderungen wie Bibliotheksnachlässen, Mengenrabatten und nachträglichen Genehmigungen zur Reduzierung des Rechnungsbetrages wegen Mängeln oder falscher Liefermengen angewendet werden. In diesen Fällen müssen die Portobeträge herausgezogen werden, weil auf sie kein Rabatt gewährt wird. In welcher Reihenfolge prozentuale Minderungen oder Erhöhungen gerechnet werden - auf der Rechnung durch den Lieferanten oder bei der Rechnungskorrektur in der Bibliothek - ist gleichgültig. (Selbstverständlich müssen diese Manipulierungen mit der Umsatzsteuer nur auf deutschen Rechnungen gemacht werden, weil nur der inländische Umsatz deutscher Unternehmer steuerpflichtig ist.)

Zum Umsatzsteuer-"Ausweis" noch folgendes: Alle berechneten Waren enthalten Umsatzsteuer. Sie wird normalerweise aufgeschlagen, muß bei preisgebundenen Artikeln jedoch bereits im Preis enthalten sein. Der Ladenpreis für Bücher und Zeitschriften darf also normalerweise nicht noch einmal um 5 bzw. 5,5% Umsatzsteuer erhöht werden. Es gibt jedoch einige Buchverlage und eine Reihe von Zeitschriften-Verlagen, die ihre Preise nicht gebunden haben und deshalb den Buchhändler berechtigen, die Steuer aufzuschlagen. Sollte eine Rechnung mit Aufschlag

eingehen, empfiehlt sich immer eine Rückfrage beim Buchhändler, ob es sich hierbei auch wirklich um nicht-gebundene Preise handele. Man kann den Buchhändler auch bitten, seine Preise nur "einschließlich MwSt" anzugeben - zu seiner und der Bibliotheken Erleichterung. Denn nicht-gebundene Preise sind auch nicht bindend für den Buchhändler (sondern meistens "empfohlen"). Dazu ein weiterer Hinweis: Nicht alle Lieferungen eines Buchhändlers enthalten nur 5% Umsatzsteuer; mit dem vollen Satz sind z.B. Einbanddecken und Formularvordrucke belastet.

33. Rechnungsausgang der Bibliothek

Die Einnahmen der Bibliothek aus Verkäufen und Gebühren sind nicht mit Umsatzsteuer belastet; sie gibt Lieferungen und "sonstige Leistungen" zu Nettopreisen ab. Deshalb darf die Bibliothek weder eine Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) aufschlagen noch sie "ausweisen" etwa in Form einer Notiz "x DM (oder x%) Mehrwertsteuer enthalten". Um unnötige Rückfragen von Beziehern zu vermeiden, empfiehlt sich z.B. auf Rechnungen für Zeitschriftenverzeichnisse oder Quittungen für Fotokopien der Vermerk "umsatzsteuerfreie Lieferung" oder "Nettopreis/umsatzsteuerfrei". Wer keine Umsatzsteuer zahlt, darf sie auch nicht berechnen oder angeben!

4. Auswirkungen der Mehrwertsteuer auf den Bibliotheks- etat

41. Einkauf Bücher und Zeitschriften aus dem Inland

Beim Kauf neuer und antiquarischer Bücher und Zeitschriften

aus dem Inland wird den Bibliotheken Mehrwertsteuer berechnet, die im Preis enthalten ist oder (bei antiquarischen Werken) aufgeschlagen werden kann. Das vom Buchhandel unter großen Bemühungen erreichte "Bücherprivileg" der ermäßigten Umsatzsteuer konnte auch im neuen Umsatzsteuergesetz aufrechterhalten werden. Im allgemeinen haben die deutschen Verlage nach dem 1.1.1968 ihre Preise nicht erhöht, weil die Mehrwertsteuer von 5% im Durchschnitt der früheren Umsatzsteuerbelastung entspricht. Man kann also mit dem bisherigen Preisniveau rechnen unter Berücksichtigung der normalen Preisanhebungen für Neuauflagen und Neuausgaben. Die weitere Benutzung des bisherigen Etatsansatzes ist also möglich. Bei Zeitschriften kann sich in diesem Jahr eine leichte Veränderung der Gesamtbezugskosten ergeben, weil einerseits die Umsatzsteuer für den Zeitschriftenpreis gegenüber der früheren Regelung auf den Satz für Bücher ermäßigt wurde - andererseits aber die Portokosten bei Bezug über den Buchhandel umsatzversteuert werden müssen. Im allgemeinen wird aber der Preis stabil bleiben.

42. Einkauf ausländischer Literatur im Inland

Beim Kauf ausländischer Bücher und Zeitschriften über den deutschen Buchhandel ergibt sich möglicherweise eine Verschiebung im Preis dadurch, daß die frühere Befreiung von der Einfuhr-Umsatzausgleichsteuer für Lieferungen an Bibliotheken aufgehoben wurde und die vom Buchhändler berechneten Preise jetzt volle 5% (ab 1.7.1968 5,5%) Umsatzsteuer enthalten gegenüber dem früheren Sondersatz von nur 1%. Die Steuer muß auch gezahlt werden, wenn der Buchhändler das Buch beordert, d.h. vom ausländischen Verlag unmittelbar an die Bibliothek senden läßt (vgl.

unten). Bei den ohnehin knappen Rabatten und hohen Kosten kann der Buchhändler diese zusätzlichen 4% jedoch nicht selbst tragen, sondern muß sie größtenteils auf den Preis aufschlagen. In diesen Bezugsfällen steigt der Preis um etwa 4%, so daß vom gleichen Etatansatz für Ausandsliteratur jetzt rund 3,5% weniger gekauft werden kann als 1967. Dem steht natürlich nicht entgegen, daß man durch vernünftiges Bestellen beim Buchhändler eine günstigere Vereinbarung erreicht.

43. Einkauf im Direktbezug aus dem Ausland

Im Prinzip erhöhen sich die Preise beim Direktbezug aus dem Ausland durch die 5%ige Einfuhrumsatzsteuer, die beim Grenzübergang zu zahlen ist. Bei dieser Bezugsart gibt es jedoch Vergünstigungen für die Bibliotheken, die man in Anspruch nehmen kann: (1) Sendungen unter 5 kg Gewicht werden von der Post ohne Umweg zugestellt; für sie brauchen die 5% nicht gezahlt zu werden. Da dieser Satz bei teuren Werken einen hohen Betrag ergeben kann, sollte man vom ausländischen Lieferanten "Versand in Postpaketen unter 5 kg" verlangen. Zu berücksichtigen ist dabei aber, daß die Portokosten hier höher sind und die Ersparnis an Steuer wieder aufheben können. (2) Nach der "Einfuhrumsatzsteuer-Befreiungsordnung" sind solche ausländischen Bücherlieferungen von der Einfuhrumsatzsteuer befreit, die an Bibliotheken und Wissenschaftler unentgeltlich geliefert werden und nicht für den Verkauf bestimmt sind. Tausch- und Geschenksendungen sind also in jedem Fall befreit. Der ausländische Versender sollte die Sendungen entsprechend deklarieren.

Da der Bezug aus dem Ausland objektiv billiger ist, werden die Bibliotheken versucht sein, diesen Weg mehr als bis-

her zu beschreiten. Dabei sind aber die Auswirkungen auf den deutschen Buchhandel nicht zu unterschätzen: Der Buchhändler, dessen Hauptkunden für ausländische Fachliteratur die Bibliotheken sind, wird beim Umsatzrückgang nach einiger Zeit nicht mehr ein so großes Lager unterhalten können; damit könnte die Bibliothek sich gezwungen sehen, vieles unbesehen im Ausland zu kaufen. Käufe aufgrund von Prospekten sind jedoch nicht selten eigentlich überflüssig; wenn hier nur ein Fünftel und zwanzigstel gespart werden könnte, lohnte sich auch rechnerisch der Bezug über unseren Buchhandel wieder. Dabei soll gar nicht von den höheren Fracht- und Verwaltungskosten der Bibliothek bei zersplittertem Einkauf, von dem Devisenverlust für die Wirtschaft und von der Minderung des volkswirtschaftlichen Effektes durch Ausschaltung des deutschen Handels gesprochen werden.

44. Sonstige Käufe und Beschaffungen

Jeder Unternehmer, der Materialien wie Papier, Möbel, Maschinen, Hilfsmittel aller Art und Dienstleistungen kauft, bezahlt dafür effektiv nur den rund 9% niedrigeren Warenwert, weil er die aufgeschlagene Steuer auf dem Wege der Vorsteuer wieder "hereinbekommt". Deshalb konnten manche Preise angehoben werden, ohne daß es für den unternehmerischen Kunden den Anschein der Erhöhung hatte; dies besonders durch die Angabe von Nettopreisen. Die umsatzsteuerfreien Bibliotheken aber bezahlen mehr als vorher, weil sie - wie jeder Private auch - keine "Vorsteuer" absetzen können.

Die Bibliotheken müssen deshalb versuchen, durch einen sinnvollen, gezielten Einkauf die Aufwendungen zu sen-

ken. Dies kann dadurch erreicht werden, daß man für größere Materialbestellungen einen Mengenrabatt oder durch den Einkauf bei nur wenigen Firmen einen "Bonus" (Treuerabatt) erhält. Andererseits lassen sich die Kosten durch Kooperation mit anderen Bibliotheken und steuerfreien Einrichtungen der gleichen Struktur oder mit gleichen Arbeitsmitteln senken. Unter umsatzsteuerfreien Bibliotheken ist der Tausch ebenfalls unbelastet. So könnten von einer Bibliothek Karteikarten in größerer Anzahl zugleich für mehrere andere eingekauft werden und andere Bibliotheken eines solchen "Ringes" könnten wiederum jeweils bestimmte Vordrucke für die anderen mit herstellen lassen (Großauflagen sind billiger), so daß schließlich jede von anderen so viel bekommen hat, wie sie abgegeben hat.

Es sollte auch berechnet werden, ob sich bei dieser Art der Zusammenarbeit die Anschaffung von Maschinen wie Vervielfältigungs- und Stanz-Apparaten lohnt, mit denen eine Bibliothek selbst Vordrucke herstellen, Titelaufnahmen vervielfältigen oder Karteikarten mit der gewünschten Stanzung versehen kann. Denn der Mehrwertsteuersatz für solche Arbeiten liegt einheitlich bei 10%, wenn sie von Firmen verrichtet werden - in der Bibliothek aber entfällt diese zusätzliche Belastung zu einem großen Teil. Ob dies durchführbar ist, muß im Einzelfall die Beweglichkeit der Etatgrenzen zeigen. Auf jeden Fall bietet sich hier die Möglichkeit, Geld zu sparen und für Bücherkäufe zu gewinnen. Hinweise auf die vervielfältigten Rationalisierungsmöglichkeiten dieser Art enthält das Gutachten, das Dr. Hermann von Kortzfleisch im September 1967 auf Veranlassung der Deutschen Forschungsgemeinschaft vorgelegt hat.

Eine weitere Möglichkeit, günstig einzukaufen, bieten zwei Besonderheiten des Mehrwertsteuer-Systems, die zu kennen sich lohnt: (1) Das Gesetz unterscheidet zwischen "Lieferungen" und "sonstigen Leistungen". Während die Lieferung von Büchern und Zeitschriften nur mit 5 bzw. 5,5% Umsatzsteuer belastet ist, sind "sonstige Leistungen" (die nicht in der Übereignung von Gegenständen bestehen) immer um 10 bzw. 11% Umsatzsteuer zu erhöhen. Ein Vorgang, bei dem dieser Unterschied deutlich wird, ist die Herstellung von Bibliotheks-Veröffentlichungen, die unter das "Bücherprivileg" fallen. Ein Zeitschriftenverzeichnis kann entweder im sogenannten Werklieferungsvertrag hergestellt werden, d.h. eine Druckerei besorgt das Papier, stellt den Satz her, führt den Druck aus und bindet selbst oder läßt binden; hier wird das gesamte Werk mit einem Aufschlag von nur 5 bzw. 5,5% Umsatzsteuer "geliefert". Im anderen Fall könnte man selbst eine Buchbinderei beauftragen oder das Papier zur Verfügung stellen; durch diese Beteiligung an der Entstehung des Werkes führen Druckerei und Buchbinderei nur "Leistungen im Werkvertrag" aus, die mit 10 bzw. 11% Mehrwertsteuer belastet sind. Eine Zusammenstellung aller Veröffentlichungen, bei denen sich der Werklieferungsvertrag lohnt, enthält der Erlass des Bundesfinanzministeriums "betr. den ermäßigten Steuersatz für Waren des Buchhandels und des graphischen Gewerbes" vom 8.4.1968 (abgedruckt in BStBl I 1968 vom 24.4.1968, S.559). (2) Wie bereits erwähnt, können Unternehmen mit einem Umsatz bis zu 60.000 DM diesen nach dem alten System versteuern. Diese Firmen arbeiten billiger, wenn in der Leistung (meist handelt es sich um Handwerksbetriebe) ein großer Teil Arbeitskraft (Lohn) steckt. Dies ist auffällig bei Buchbindereien: Von kleinen Betrieben mit einem bis drei Mann und kleinem Maschinenpark wird nur rund die Hälfte an Um-

satzsteuer berechnet gegenüber der Mehrwertsteuer der großen, maschinellen Buchbindereien. Deshalb sollte man zum Binden von Einzelstücken - Zeitschriftenjahrgängen, beschädigten Büchern usw. - neben der Hausbinderei kleine selbständige Betriebe mit "kumulativer Umsatzsteuer" beschäftigen. Eine Frage nach dem Umsatzsteuersystem einer Buchbinderei lohnt sich. Nur bei großen Binde-Aufträgen über eine Vielzahl gleichformatiger Bücher kann eine industrielle Buchbinderei günstiger kalkulieren; aber auch dort sollte man sich im Juli (nach der Steueranhebung) ein Angebot machen lassen, das dem Vergleich dient.

45. Folgerung

Ein Unternehmen kann von allen eingekauften und bezahlten Gegenständen den Steueranteil, der im Endpreis enthalten ist, als Vorsteuer absetzen. Es bezahlt also im Grunde nur den Warenwert, der bei Büchern 4,8% niedriger als der Ladenpreis ist. Eine Bibliothek muß jedoch den vollen Preis zahlen. Darin wird deutlich eine Schlechterstellung der Bibliothek durch den Gesetzgeber sichtbar. Auch der Buchhandel hat sich dagegen gewandt: Schon im Oktober 1967 hat Dr. Wilhelm Braun-Elwert, Marburg, auf diesen Mißstand hingewiesen und nach einer Lösung gesucht. Nun werden die Bibliotheken von den Ländern unterhalten, die Umsatzsteuer dagegen fließt in den Staatshaushalt; man könnte die Lage der Bibliotheken verbessern, wenn aus diesem Aufkommen den Bibliotheken zusätzlich 5% für den Bücheretat und 10% für die übrigen Anschaffungsetats zugewendet würden, um sie den Unternehmern gleichzustellen. Das scheint jedoch nicht möglich. Umso wichtiger ist für die Bibliotheken eine den betriebswirtschaftlichen Forderungen angemessene Kalkulation auf lange Sicht,

die die Kosten so weit wie möglich senkt und Mittel für den Ankauf von Büchern und Zeitschriften schafft. Einige Hinweise dafür sollte diese Darstellung vermitteln.

Norbert Fischer:

Vom Wert der Behördenbibliotheken

Das Thema läßt eine Eigen-Laudatio erwarten. Ich will nicht bestreiten, daß meine Ausführungen mehr oder minder darauf hinauslaufen werden. Der Gedanke, über Behördenbibliotheken sprechen zu lassen, stammt von den Veranstaltern dieser Tagung. Die Wahl des Sprechers entsprach dem überwiegenden Wunsch des Vorstandes der Arbeitsgemeinschaft der Parlaments- und Behördenbibliotheken. Ich fühle mich aber gleichwohl nicht weisungsgebunden, sondern möchte zu Ihnen sprechen auf Grund der Erfahrungen von fünfunddreißig Jahren Bibliotheksarbeit. Diese habe ich aktiv an verschiedenen Bibliothekstypen geleistet. Nicht ohne Voreingenommensein habe ich mich einer Behördenbibliothek zugewendet und dabei auch manches Lehrgeld zahlen müssen. Gleichwohl hat sich in mir die Überzeugung gefestigt, daß trotz der durch die verschiedenen Bibliothekstypen bedingten Differenzierungen des Berufsbildes die tatsächliche bibliothekarische Tätigkeit durch alle Rangstufen hindurch gleichwertig ist und nur Akzentverschiebungen auftreten.

Es soll daher nachfolgend weniger von dem in Zahlen ausdrückbaren Wert der Behördenbibliotheken die Rede sein, obwohl darüber Beachtenswertes und Nichtallgemeinbekanntes zu sagen wäre. So z.B., daß die von der genannten Arbeitsgemeinschaft erstellte Liste bei einer sinnvoll gesetzten

unteren Volumen- und Personalgrenze in der Bundesrepublik Deutschland rund sechshundert Behördenbibliotheken verzeichnet, daß die 52 statistisch erfaßten Behördenbibliotheken unseres Nachbarlandes Österreich einen Gesamtbestand von zweieinhalb Millionen Bänden aufweisen (gegenüber 1,8 Millionen der ÖNB und 1,5 Millionen der UB Wien).

Das erwähnte Voreingenommensein gründet sich auf die nicht sehr zahlreiche Literatur über Behördenbibliotheken im allgemeinen aus den letzten 60 Jahren und die Diskussionen, die über ihre Problematik geführt wurden. Es kann nicht bestritten werden, daß ein großer Teil dieser Problematik auch heute noch besteht, die "Verwaltungsnähe" der Behördenbibliothek mit der damit vielfach verbundenen Einschränkung der Entscheidungsfreiheit und Hemmung der fachlichen Initiative, der Umbildung vom bibliothekarischen zum fiskalischen und kameralistischen Denken, die Schwierigkeiten in Personalfragen und die Einseitigkeit des zu betreuenden Schrifttums.

Man sieht die Behördenbibliothek im allgemeinen als einen besonderen Bibliothekstyp nur wegen ihrer manche Entfaltungsmöglichkeit hemmenden Organisationsform, ihrer Verwaltungsnähe, ihren Einschränkungen gegenüber einer allgemeinen Benutzung, wobei ich besonders an die örtliche Ausleihe und die Fernleihe denke, und gegenüber bibliothekarischen Gemeinschaftsunternehmungen. Es kommen ihr aber, gerade wenn wir "Wert"-Überlegungen anstellen, einige Charakteristika zu, die sie in nächste Nähe der Spezialbibliotheken bringen.

Im Rahmen meines Themas denke ich an Bibliotheken im unmittelbaren Dienst der Gesetzgebung und der öffentlichen Verwaltung, nicht so sehr allerdings, entsprechend ihrem

Verbrauchsscharakter und ihrer Größe, an die zahlreichen Büchersammlungen der mittleren und unteren staatlichen und kommunalen Dienststellen, die Gesetzestexte und -kommentare, Verordnungsblätter, Nachschlagewerke u.dgl. in der Art von Handapparaten vereinigen, wenngleich der eine oder andere der zu nennenden Wertfaktoren auch für sie in Betracht kommt.

Georg Maas hat 1926 (in seiner Besprechung des Werkes von Hugo Müller⁺) gerügt, daß es noch keine Darstellung gäbe

"der großen Probleme der Förderung der ihren Behörden naheliegenden Spezialwissenschaften durch die Forschung der vielseitigen Wechselwirkungen von Wissenschaft und Praxis und der Bedeutung aller dieser Fragen für das Staatsganze".

Sie ist auch in den letzten vierzig Jahren nicht geschrieben worden, jedenfalls nicht von Bibliothekaren.

Nur mit teilweiser Berechtigung werden Behördenbibliotheken als ein erst im 19. Jahrhundert entstandener Bibliothekstyp angesehen.

Meines Erachtens gibt es genügend Anhaltspunkte, um nicht nur bibliophiles und wissenschaftliches Interesse einzelner Persönlichkeiten und die sich auf sehr viele Bereiche erstreckenden Führungsansprüche des Priestertums an den Anfang der Bibliotheksgeschichte zu stellen, sondern auch in einem zunächst vielleicht gar nicht geringeren Maße den literarischen Bedarf für Staatsführung, Rechtsprechung und Verwaltung.

Assurbanipals Bibliothek in Ninive im 7. vorchristlichen

+ Behördenbibliotheken, Hrsg.v.Hugo Müller, Berlin: Gsellius 1925. 259 S.

Jahrhundert war eine Büchersammlung, deren erstaunlich vielseitiger Inhalt nicht minder seinen Herrscheraufgaben wie seinen persönlichen Neigungen diente. Von mancher fürstlichen Bibliothek wissen wir, daß sie den Staatsdienern eher und besser zugänglich war als der Wissenschaft, sicherlich nicht nur zur Unterhaltung. Mit Sicherheit können wir die Mehrzahl der Ratsbibliotheken, die im deutschen Raum im ausgehenden Mittelalter nachweisbar sind - Nürnberg 1370, Lüneburg 1400 - als erstes Auftreten des Typs Behördenbibliothek registrieren. Es waren zunächst kleine Handbüchereien, die der Verwaltungsbeamte benötigte. Beamte und Ratsmitglieder waren die ursprünglich ausschließlichen Nutznießer dieser Bibliotheken, erst später Gelehrte, Ärzte, Geistliche. Sie enthielten anfänglich vorwiegend juristische Literatur. In einem weiteren Stadium kam theologisches und kommunales Schrifttum hinzu.

Es wäre eine einseitige und arge Übertreibung, wenn wir allgemein den "Wert" der Behördenbibliotheken nach dem Gehalt der gespeicherten Bestände konkurrieren ließen mit den Schatzkammern des Geistes der großen Allgemein- und Forschungsbibliotheken. Deshalb möchte ich auch nicht polemisieren gegen die Äußerungen eines bis vor kurzem viel benutzten Lehrbuchs der Bibliotheksverwaltung, in dem es heißt, die Behördenbibliotheken hätten bisher im ganzen (besonders die Büchersammlungen der ehemaligen Reichsbehörden) geringe Bedeutung besessen, denn vermutlich war mit dieser Charakterisierung in erster Linie der materielle Wert der Bestände und allenfalls deren Breitenwirkung gemeint.

Dieser materielle Wert ließe sich bei Behördenbibliotheken an sich leicht errechnen, weil bei ihrem Zugang besonders genau unterschieden wird, wie weit er "vermögensbildend"

ist.

Es gibt natürlich auch eine Anzahl von Behördenbibliotheken, die sich durch die Reichhaltigkeit und relative Vollständigkeit ihres Sondersammelgebietes auszeichnen und sich dadurch in einem engeren Bereich wie eine Spezialbibliothek unentbehrlich machen, weil sie eine Schrifttumsgattung oder einen Literaturbereich sammeln und erschließen, den in diesem Maße keine Allgemeinbibliothek sammeln kann und mag. Darüber hinaus gibt es bei einigen Behördenbibliotheken durch besondere Umstände entstandene Büchersammlungen, die man nicht ohne weiteres bei ihnen vermuten würde.

Als ein Beispiel dafür darf ich die Administrative Bibliothek im Bundeskanzleramt in Wien erwähnen. Sie enthält unter anderem die Bibliothek der "Polizeihofstelle". Diese 1793 gegründete Hof-, Polizei- und Zensurstelle bekam bis 1848 Pflichtexemplare aller in der Donau-Monarchie verlegten oder gedruckten Schriften.

Nach Aufhebung der Zensur 1848 fielen ihre bibliothekarischen Kompetenzen an die Administrative Bibliothek. Diese war noch eine Reihe von Jahren bemüht, diese Literatur durch Ankauf oder Schenkung zu erwerben. Ihre Bestände blieben nicht ungenutzt, sondern bildeten in dieser Zeit die Grundlage von sehr angesehenen bibliographischen und biographischen Werken ihrer Bibliothekare.

Schließlich steht in diesem Zusammenhang, daß die Bestände einer beachtlichen Zahl von Behördenbibliotheken in die regionalen Gesamtkataloge einbezogen werden.

Trotz einiger namhafter Gegenbeispiele scheint es mir (und einzelnen meiner engeren Fachkollegen) aber doch fragwürdig, ob der vorrangige Wert einer Behördenbibliothek wirklich in einer historischen Vollständigkeit ihrer Sondersammlungen besteht, die ja auch eine Belastung der

Kataloge, eine Beeinträchtigung ihrer Übersichtlichkeit und schnellen Handhabung und eine Minderung des Stellraumes zu Ungunsten des aktuellen Buches sein können.

Die Wertung der Behördenbibliotheken ist aber weit mehr in der durch ihre Aufgabenstellung bedingten Wirksamkeit gegeben. Diese Aufgabe ist nicht nur ein Handlangerdienst für die Organe der Verwaltung, für die in der Öffentlichkeit wirkungsvolle Tätigkeit unserer Parlamentarier, so sehr dieser Dienst auch quantitativ sie in Anspruch zu nehmen pflegt. Sie ist wissenschaftlich, vor allem in Bezug auf den wissenschaftlichen Charakter der Arbeiten und Institutionen, denen die Bibliothek mit ihren Mitteln Hilfe leistet.

"Alle modernen Organisationen und Reformen haben kaum Sinn ohne genaues Durchdenken und Studium des geplanten Vorhabens. Dazu brauchen wir gut ausgestattete und wohlorganisierte Bibliotheken", äußerte kürzlich der Vertreter einer auch für alle staatlichen Planungen sehr ausschlaggebenden Spitzenbehörde.

So liegt der Schwerpunkt aller behördenbibliothekarischen Funktionen in dem, was wir gemeinhin Benutzungsdienst nennen;

passiv in der Materialzusammenstellung für die laufende Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Gerichtstätigkeit, in der schnellen Erledigung aller Arten von Anfragen, ohne Rücksicht darauf, auf welchem Dienstwege sie an die Bibliotheken gelangen, in Literaturrecherchen über die eigenen Bestände hinaus unbedingt bis zu einem positiven Ergebnis. Oft genug wird es vorkommen, daß die Fragestellung die Bestände überfordert und die Behördenbibliothek als erste Hilfe nur eine Hausapotheke bieten kann, oder -

wenn Sie wollen - eine Hausbar, die einen Vorgeschmack gibt von dem, was die Großunternehmen des "nutrimentum spiritus" auf Lager haben. Der Fragesteller erwartet, daß die Behördenbibliothek die richtigen und schnellsten Wege zu dem richtigen Großversandhaus kennt und, was ja auch manchmal erforderlich ist, die Terminologie des großen Bruders genau genug kennt, um die Frage in die richtige Sprache zu übersetzen.

Alles in allem: Grund genug, daß jeder Bibliothekar sich wünschen müßte, in den Behördenbibliotheken eine besonders vorbildliche Repräsentation unserer Institution und unseres Berufes zu haben. Die Persönlichkeit des Bibliothekars ist für den wirksamen Einsatz der Bibliothek ausschlaggebend.

Steht für den Partner des Universitätsbibliothekars im Vordergrund, daß er einem mindestens für die Methodik der Forschung aufgeschlossenen und vielleicht auch selbst in ihr bewährten Helfer gegenübertritt, so setzt der dienstliche Benutzer der Behördenbibliothek von seinem Bibliothekar ein besonderes Maß von Flexibilität und Vertrautheit mit Tagesfragen, mit im Werden begriffenen Problemen der Wirtschafts- und Sozialpolitik voraus. Er erwartet von ihm die Information, die die Brücke von der Vergangenheit zur künftigen Entwicklung schlägt, und daß er die unmittelbare Beziehung zu Forschungsergebnissen, vielleicht sogar zu den Forschungsstätten herstellt.

Genauso wie von einem Beamten heutzutage mehr erwartet wird als nur der Vollstrecker von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften mit einem geringen Ermessensspielraum zu sein, zu einer Zeit, in der oft scheinbare Routine-Entscheidungen von größter Tragweite sein können, so soll auch der ihm helfende Bibliothekar ein Höchstmaß von Aufgeschlossenheit besitzen und seinen Finger am Pulsschlag der Zeit haben. Er soll in seiner Person verbinden die stete Beobachtung und Erschließung des Schrifttums des

Fachbereichs seiner Institution und genaue Vertrautheit mit den sich oft wandelnden Aufgaben und Problemstellungen seiner Behörde.

Die erfragte mündliche Information, der immer noch eine große Bedeutung zukommt - Erich Pietsch erwähnte kürzlich, daß 75% der Information als Quelle eine zweite Person angaben - mußte in der Behördenbibliothek von vornherein durch eine Aktivform ergänzt werden. Die Behördenbibliotheken waren daher von Anfang an genötigt, Informationsmittel zu finden und zu erfinden, die zugleich wirkungsvoll waren und der für eine vorbildliche Behördenbibliothek gebotenen Sparsamkeit Rechnung trugen. Ich stehe nicht an, die Behördenbibliothekare der Generation vor uns, die gezielte Zeitschriftenumläufe organisierten, die sich benutzernahe und doch zuverlässige Katalogsysteme erdachten, und dgl., Vorläufer der Dokumentare zu nennen.

Die gute Behördenbibliothek hat nicht nur von Dokumentation geredet, sondern sie gemacht. Das Gülich'sche Katalogsystem entspricht, gemessen am Zeitpunkt seiner Entwicklung, dem Grundanliegen der Dokumentation.

Die am 4. Oktober 1966 konstituierte Kommission "Dokumentation und Information" des Interministeriellen Ausschusses für Wissenschaft und Forschung befaßt sich mit den informationspolitischen Maßnahmen unter Berücksichtigung der differenzierten Anforderungen aus den Fachbereichen und mit der deutschen Mitarbeit an den internationalen Dokumentationsprojekten.

Zu ihren Aufgaben gehört u.a. die Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen den Dokumentationsstellen und den Fachbibliotheken, vor allem den zentralen Fachbibliotheken.

In diesem Zusammenhang stellt Hermann Gerstenkorn die Fra-

ge, ob es im Interesse der Leistungsfähigkeit des nationalen Dokumentations- und Informationsnetzes und seiner Anpassung an die internationalen Systeme zweckmäßig sei, daß die Dokumentationszentren der einzelnen Bundesressorts ausschließlich in der jeweiligen eigenen Zuständigkeit betrieben werden,

ob man nicht der praxisnahen Forschung der Bundesbehörden sowie den Bibliotheks- und Dokumentationsstellen des Bundes mehr Beachtung schenken solle. Denn diese müßten in Anbetracht ihrer bedeutenden Aufgabenstellung stärker gefördert werden. Bei der Vergabe von Bundesmitteln sollten die eigenen Fachdienststellen des Bundes nicht übersehen werden.

Im Rahmen des Bundesforschungsplans und der mittelfristigen Finanzplanung müßten durch Übernahme der Anlauffinanzierung einschließlich der Investitionskosten die Informations- und Dokumentationsarbeiten auch der schon seit langem bestehenden Behördenbibliotheken in die gesamte Dokumentations- und Informationsplanung einbezogen werden.

Mit diesem Zitat und mit dieser Forderung, die sinngemäß auch für die Amtsbibliotheken anderer Unterhaltsträger gilt, komme ich zurück auf das früher Gesagte über die Wechselwirkungen von Wissenschaft und Praxis - ich verwende bewußt diese traditionelle Ausdrucksweise. Es gibt keinen wirkungsvolleren Hochgesang der Mittlerrolle des Behördenbibliothekars in diesen Wechselwirkungen als die Art, wie er sie seit eh und je, allerdings oft genug mit viel zu unzulänglichen Mitteln, in seiner Tagesarbeit verwirklicht.

Wenn in dem Festvortrag von Prof. Steinbuch das Wort fiel, daß die Bibliotheken in der vordersten Front des künftigen

Informationsgeschehens stehen, so möchte ich es im Sinne meines Themas dahin ergänzen, daß die Behördenbibliotheken wie auch die anderen Spezialbibliotheken nicht nur unentbehrliche Glieder dieser Frontkette sind, sondern darüber hinaus oft die Aufgabe haben werden, auch das Vorfeld zu erkunden.

In anderer Anwendung darf ich wiederholen:

Der aktuelle Wert der Behördenbibliotheken für unser deutsches Bibliothekswesen besteht darin, daß in ihnen zwar die traditionelle Einheitlichkeit der bibliothekarischen Aktivität noch immer Verwirklichung findet, daß sie aber auch Schrittmacher sein können auf allen Gebieten des Fortschritts. Ihr Erfolg, der sich vor den Augen und unter Nutznießung der Unterhaltsträger vollzieht, wird die Realisierung großer Informationsprojekte einleiten, ihr Versagen sie zwar nicht verhindern, aber hemmen.

Vielleicht habe ich mit meinen Ausführungen nicht viel Neues gesagt. Wenn dem so ist, so bleibt festzustellen, daß die Mehrheit der deutschen Bibliothekare nicht immer die Konsequenzen aus dieser Kenntnis zieht bzw. gezogen hat. Zu den Folgerungen, die sich erfreulicherweise ergaben, gehört auch die seit einigen Jahren erfolgende Einbeziehung der Behördenbibliotheken in die Ausbildung in verschiedenen Ländern und die Durchführung einer Ausbildung für die wissenschaftlichen Bibliotheken des Bundes mit dem Schwerpunkt bei den Parlaments- und Behördenbibliotheken.

Deutet es nicht etwa doch auf einen inneren Zusammenhang hin, daß in Deutschland die erste geregelte Ausbildung für den gehobenen Dienst an wissenschaftlichen Bibliotheken von einem Behördenbibliothekar in die Wege geleitet wurde,

von August Wolfstieg im Jahre 1909, der damit auch den Anfang machte für diese heutige Kerntruppe der Behördenbibliothekare. Hat früher doch in vielen Fällen der Mangel an bibliothekarischen Fähigkeiten die Behördenbibliotheken nicht zu voller Wirksamkeit gelangen lassen.

Gerda Mertz:

Schwierigkeiten bei der Beschaffung
amtlicher Druckschriften

Unter amtlichen Druckschriften versteht man die von oder im Auftrage einer Bundes- oder Landesbehörde herausgegebenen einmaligen oder laufenden Veröffentlichungen (so die Definition in den Erlassen über die Ablieferung amtlicher Drucksachen an öffentliche Bibliotheken, z.B. GMB1 1958, S. 209, MB1 NW 1967, S. 916.)

Schwierigkeiten, diese Schriften zu beschaffen, ergeben sich in keiner Weise, wenn die Veröffentlichungen als reguläre Verlagswerke erscheinen, wie z.B. diejenigen des Statistischen Bundesamtes, die bei Kohlhammer, oder die Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, die im Westdeutschen Verlag erscheinen; d.h. also, wenn die Schriften käuflich zu erwerben sind. Das Gleiche gilt für den Fall, daß eine Behörde ihre Veröffentlichungen im eigenen Verlag erscheinen läßt, wie z.B. das Statistische Landesamt Nordrhein-Westfalen. Hier macht es allenfalls Schwierigkeiten - auch für eine Behördenbibliothek - von der herausgebenden Behörde die Veröffentlichungen unentgeltlich zu erhalten.

Nun kann man natürlich durchaus geteilter Meinung darüber sein, ob es sehr sinnvoll ist, mit viel Verwaltungsaufwand Geld aus einem öffentlichen Topf in einen anderen öffentlichen Topf zu tun - aber das steht auf einem anderen Blatt und liegt außerhalb meines Themas.

Wirkliche Schwierigkeiten entstehen da, wo die Behörden selbständig und meistens unentgeltlich Veröffentlichungen von wechselnden Abteilungen des Hauses für einen wechselnden Interessenten-Kreis in einer wechselnden Auflagengröße herausgeben. Das größte Hindernis bei der Beschaffung besteht nämlich nicht in der Beschaffung selbst, sondern in dem Umstand, daß die Bibliothek nicht oder zu spät auf die Veröffentlichung aufmerksam wird. Gerade die Tatsache, daß die verschiedensten Stellen mit Publikationen beauftragt werden, macht es der Behördenbibliothek fast unmöglich, auch nur die Schriften der eigenen Behörde vollständig zu sammeln. (Vergl. auch das Vorwort von E. Richter: Alphabetisches Verzeichnis der vom Bundesministerium für Wirtschaft herausgegebenen laufenden Veröffentlichungen. Bonn 1967.) Da helfen weder Ministerial- noch Hauserlasse, die zwar für die Bibliothek einen Anspruch begründen, die aber von den herausgebenden Stellen nicht beachtet werden - beachtet im doppelten Sinn, sie nehmen die Erlasse nicht zur Kenntnis, und sie befolgen sie nicht.

Woran liegt das?

Soweit ich das aus meiner eigenen Erfahrung beurteilen kann, sehe ich die Ursache vorwiegend darin, daß der für Veröffentlichungen zuständige Personenkreis häufig verwaltungsfremd ist. Mag es sich nun um Pressereferenten oder Persönliche Referenten handeln, sie kommen häufig von draußen, sind völlig unbürokratisch und sehen ein wenig geringschätzig auf den Kleinkram des behördlichen und bibliothekarischen Alltags herab.

Ihr Wirken geht nach draußen, grob gesagt, ist es ihre Aufgabe, "ihren" Chef "gut zu verkaufen", mag es sich um einen Rechenschaftsbericht handeln, der bisherige Leistungen aufzeigt, oder um Denkschriften und Gutachten, die

Verständnis für künftige Pläne gewinnen sollen. Aus diesem Grunde werden die Veröffentlichungen an alle jene Stellen verteilt, deren Interesse man wecken oder die man von der eigenen Sache überzeugen will. Zu diesem Kreise gehören aber Bibliotheken bestimmt nicht, weder die des eigenen Hauses noch irgend eine andere, also auch nicht die Deutsche Bibliothek in Frankfurt oder die Staatsbibliothek in Berlin. Ich glaube daher auch, daß die Dunkelziffer der von der Deutschen Bibliothek nicht erfaßten "Gelegenheitsschriften" ziemlich hoch ist.

Soll es der Bibliothek, d.h. der Behördenbibliothek nicht ergehen wie dem Poeten in Schillers Gedicht, daß sie mit ihren Wünschen erst dann kommt, wenn schon alles verteilt ist, so muß sie guten Kontakt pflegen, damit rechtzeitig auch sie mit einem oder mehreren Exemplaren einer jeden Veröffentlichung bedacht wird.

Das wird umso besser gelingen, je länger die für Publikationen zuständigen Referenten im Hause sind, besonders, wenn diese selbst die Bibliothek häufiger benutzen. Allerdings wirkt sich hier sehr ungünstig aus, daß sowohl Presse-Referenten wie Persönliche Referenten entsprechend den wechselnden politischen Konstellationen - manchmal auch noch öfter - kommen und gehen.

Fast scheint es aussichtslos, hier auf Möglichkeiten zu sinnen, wie die Versorgung der Bibliotheken mit den für sie relevanten Veröffentlichungen, seien es die der eigenen oder sonst für sie wichtigen Behörden, auf die Dauer verbessert und gesichert werden könnten.

M.E. wäre es notwendig, die Zuständigkeit von Publikationen - selbstverständlich nicht, was den Inhalt und die Form,

wohl aber, was die technische und organisatorische Seite betrifft - so zu regeln, daß ein Mindestmaß an Ordnung und Kontinuität gewährleistet würde. Wenn ich nicht irre, gibt es heute an fast allen Behörden Ausschüsse für Verwaltungsvereinfachung, bei denen Vorschläge aus dem Kreise der Bediensteten eingereicht werden können. Sollte es nicht möglich sein, auf diesem Wege eine Verbesserung der jetzigen unregelmäßigen - um nicht zu sagen chaotischen - Zustände zu erreichen?

Mir schwebt eine Stelle in jeder Behörde vor, die nicht nur für die Verteilung der Druckschriften an Interessenten und Empfangsberechtigte zuständig wäre, sondern u.U. auch für die Vergabe der Druckaufträge. Dann könnte man auch auf allmähliche Abstellung von Fehlern und Unzulänglichkeiten hoffen, die nicht nur zum ständigen Verdruss der Bibliothekare gehören, sondern die auch objektiv den Wert einer Veröffentlichung mindern, so z.B., wenn ein Tätigkeits- oder Jahresbericht weder im Titel noch im Impressum oder im Vorwort eine Jahresangabe enthält, wenn die Paginierung fehlt, so daß eine Zitierung fast unmöglich ist, wenn Reihen ständig Titel und Format ändern usw.

Fragt man sich allerdings, welche Stelle des Hauses hier sinnvoll eingeschaltet werden könnte, so wird sich eine wirklich empfehlenswerte Lösung kaum finden lassen. Eigentlich bietet sich nur die Z-Abteilung an (Ministerialbüro, Hauptbüro oder wie die Bezeichnung jeweils lauten mag.) Dafür spräche, daß diese Abteilung vom politischen Wechsel unberührt bleibt, daß dort Beamte sitzen, die Sinn für Ordnung und Kontinuität haben (es lebe der Vorgang!) Dagegen spräche - abgesehen davon, daß die "betroffenen" Beamten selber sich vermutlich wehren würden - daß viel-

fach das Verhältnis zwischen der Z-Stelle und den Referenten nicht besonders herzlich ist, und daß gerade die "verwaltungsfremden" Referenten sich ungern von den "Bürokraten" in ihre Angelegenheiten hineinreden lassen.

Dennoch meine ich, man sollte nicht resignieren, und wenn meine Ausführungen dazu anregen würden, daß aus Kreisen der Behördenbibliothekare bessere Vorschläge oder überzeugendere Ideen kämen, so würde ich mich freuen. Vielleicht wäre es doch möglich, mit vereinten Kräften - als "konzertierte Aktion" - im Interesse (um nicht zu sagen zum Wohle) der Behördenbibliotheken in der Sache der Amtsdrukschriften einen Schritt weiterzukommen.