

#### **4. Die Organisation des kommunalen Büchereiwesens - ein Vorbild für andere**

**Land und Kommunen fördern das Büchereiwesen in Schleswig-Holstein jährlich mit 33 Mio. €**

**Die Organisation des Büchereiwesens mit dem Büchereiverein, der Büchereizentrale und den kommunalen Büchereien ist zweckmäßig.**

**Durch die verstärkte Einbindung des Büchereivereins bei der Medienbeschaffung und die flächendeckende Einführung von Benutzungsgebühren könnten die Büchereien den kommunalen Zuschussbedarf reduzieren.**

##### **4.1 Organisation des Büchereiwesens ist zweckmäßig und anerkannt**

Das Büchereiwesen in Schleswig-Holstein wird im Wesentlichen durch den Büchereiverein Schleswig-Holstein e. V. mit seiner Büchereizentrale und seinen rd. 130 Mitgliedern getragen. Mitglieder können die Kreise, Städte, Ämter und Gemeinden sein, die eine öffentliche Standbücherei unterhalten oder dauerhaft finanziell fördern. 2007 wurden insgesamt 172 Büchereien und 14 Fahrbüchereien betrieben.

Der Büchereiverein fördert und entwickelt das öffentliche Büchereiwesen in Schleswig-Holstein mit dem Ziel einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung in allen Teilen des Landes. Die Büchereizentrale erbringt vielfältige zentrale Dienstleistungen für die angeschlossenen Büchereien (z. B. Zentralkatalog, Landeszentralbibliothek, Leihverkehr, Medienbeschaffung). Darüber hinaus nimmt sie die Interessen des kommunalen Büchereiwesens auf Bundes-, Landes- und internationaler Ebene wahr und berät Behörden und Institutionen in bibliothekarischen Sachfragen.

Durch die derzeitige Organisation ist eine flächendeckende und qualifizierte Medienversorgung der Einwohner Schleswig-Holsteins gewährleistet. Die zentrale Erbringung von Dienstleistungen durch den Büchereiverein und seine Zentrale hat sich bewährt und ist wirtschaftlich. Das in Schleswig-Holstein praktizierte Kooperationsmodell wird von der vom Deutschen Bundestag eingesetzten Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ als empfehlenswertes Beispiel für andere Länder angeführt<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Vgl. Deutscher Bundestag; Drucksache 16/7000.

#### 4.2 Kommunale Büchereien stellen ein flächendeckendes Medien- und Informationsangebot sicher

Zu den wesentlichen Aufgaben der Büchereien in Schleswig-Holstein zählt es, den Nutzern vor Ort ein breites und aktuelles Medien- und Informationsangebot anzubieten und sie zu beraten. Darüber hinaus nehmen die Büchereien für die schulische und betriebliche Aus- und Fortbildung sowie das lebenslange Lernen unverzichtbare Funktionen wahr. Von Bedeutung ist dabei die Kooperation mit Schulen, Kindergärten und Volkshochschulen.

Die Leistungen der Büchereien unterscheiden sich aufgrund ihrer Größe bzw. der Einwohnerzahl der Trägergemeinden zum Teil deutlich:

**Nutzung der Büchereien 2007**

Büchereien in Gemeinden	durchschnittliche Öffnungszeiten Stunden/Woche	Ausleihen je Ew	<i>nachrichtlich:</i> Quote der auswärtigen Entleiher %	Ausleihen je Entleiher/ Nutzer
<5.000 Ew	9	4,7	20	20,8
5.000 - 9.999 Ew	19	6,3	30	37,9
10.000 - 20.000 Ew	27	8,9	28	53,9
>20.000 Ew	39	9,8	32	62,2
Kreisfreie Städte	47	6,0	17	58,5
Durchschnitt aller Büchereien	20	6,4	26	50,1

Die Tabelle zeigt, dass die Nutzer der großen und leistungsfähigen Büchereien das Angebot intensiver nutzen. Es besteht ein funktionaler Zusammenhang zwischen den Nutzerzahlen, der Größe der Büchereien, den Öffnungszeiten, der Nutzungsintensität und dem Personalbedarf. Die Träger haben bei ihrer Entscheidung über Öffnungszeiten und Personalausstattung abzuwägen, welches Maß die beste Kosten-Nutzen-Relation ergibt. Aus der Tabelle ergibt sich darüber hinaus, dass die Büchereien der kreisangehörigen Städte und Gemeinden oberhalb von 5.000 Einwohnern besonders stark von den Bewohnern des Umlands genutzt werden.

#### 4.3 Große Kommunen zahlen überproportional viel für ihre Büchereien

Die Haushaltsbelastungen der Kommunen für das Vorhalten eigener Büchereien ergeben sich aus den Zuschussbedarfen, das heißt, der Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen. In der folgenden Tabelle wird der Zuschuss pro Einwohner dargestellt:

**Zuschussbedarfe (in €/Ew)**

<b>Büchereien in Gemeinden</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Durchschnitt</b>
<5.000 Ew	4,88	4,93	4,86	4,89
5.000 - 9.999 Ew	6,86	6,77	6,66	6,76
10.000 - 19.999 Ew	8,13	8,98	8,68	8,60
>20.000 Ew	11,43	12,34	12,91	12,23
Kreisfreie Städte	14,44	15,35	15,65	15,15
Durchschnitt aller Büchereien	10,45	11,14	11,28	10,96

Aufgrund der längeren Öffnungszeiten und der höheren Ausleihzahlen und des damit einhergehenden größeren Personaleinsatzes steigen die Kosten von Büchereien mit zunehmender Größe überproportional an. Die höheren Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte sind wie folgt zu begründen:

- Die kreisfreien Städte Flensburg, Kiel und Neumünster sind erst relativ kurze Zeit Mitglied im Büchereiverein und nehmen die Leistungen der Büchereizentrale nur in geringem Maß in Anspruch (geringere FAG-Mittel über Medienetatförderung und Personalkostenzuschüsse);
- die Stadt Flensburg unterhält zusätzlich einen eigenen Büchereibus;
- die Hansestadt Lübeck ist bislang nicht Mitglied im Büchereiverein und weist schon allein deshalb einen höheren Zuschussbedarf aus.

#### **4.4 Kreise sollten sich nicht aus der Förderung des Büchereiwesens zurückziehen**

Das Büchereiwesen in Schleswig-Holstein wurde 2005 bis 2007 durchschnittlich mit 33 Mio. € pro Jahr gefördert. Davon wurden zur Verfügung gestellt:

- vom Land 6,8 Mio. € aus dem kommunalen Finanzausgleich (21 %),
- von den Kreisen 3,3 Mio. € (10 %) und
- von den Gemeinden 22,7 Mio. € (69 %).

Das Land gewährt die Förderung als Festbetrag auf der Grundlage der nach § 25 c FAG<sup>1</sup> erlassenen Richtlinien. Diese dem Büchereiverein zur Verfügung gestellten Mittel werden zunächst für die Büchereizentrale eingesetzt. Die Prüfung der Verwendung dieser Fördermittel ergab keine Beanstandungen. Die Hinweise des LRH zur Verbesserung der Haushalts- und Personalwirtschaft hat die Büchereizentrale überwiegend beachtet und umgesetzt.

<sup>1</sup> Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz -FAG-) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 20.12.2001, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671).

Etwa 56 % der Landeszuweisungen werden auf der Grundlage der vom Büchereiverein entwickelten vertraglichen Regelungen an die Büchereien weitergeleitet, deren Trägerkommunen Mitglied im Büchereiverein sind. Dieser und die Büchereizentrale achten auf die gleichmäßige Anwendung der Regelungen und die entsprechende Verteilung der Mittel. Dabei erhalten die Büchereien mit zunehmender Leistungsfähigkeit (aktive Entleiher/ Nutzer, Anzahl der Medien) höhere Zuschüsse. Ergänzend zu den Landesmitteln haben sich die Kreise und Gemeinden mit einem vertraglich festgelegten Anteil an der Förderung der Büchereien zu beteiligen.

Gleichwohl haben 5 der 11 Kreise die Finanzmittel für Büchereien teilweise deutlich reduziert bzw. sich vollständig aus der Finanzierung zurückgezogen. Dies betrifft auch die Fahrbüchereien. Deren Förderung haben die Kreise von 740 T€ 2005 auf 517 T€ 2007, das heißt, um 30 %, abgesenkt.

Soweit regionale Einsparungen das Büchereisystem zu gefährden drohen, wurden zwischen dem Büchereiverein und den Mitgliedskommunen alternative Finanzierungen vertraglich vereinbart und gegebenenfalls höhere Förderquoten gewährt. Diese Praxis geht jedoch zulasten anderer Büchereien innerhalb der kommunalen Gemeinschaft. Außerdem läuft sie den Vorgaben des Landes bzw. den Grundsätzen des Büchereivereins zuwider.

Der LRH hält es zwar für sachgerecht, wenn die Kreise den finanziellen Umfang bzw. die Notwendigkeit ihrer freiwilligen Leistungen kritisch hinterfragen. Im Fall des Büchereiwesens muss jedoch bedacht werden, dass die Reduzierung oder die vollständige Einstellung der Kreisförderung nicht nur zulasten der Büchereigemeinden gehen, sondern dadurch auch das solidarische Finanzierungssystem infrage gestellt wird.

Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion sollten die Kreise die finanzielle Unterstützung der Büchereien fortsetzen.

#### **4.5 Auch kleinere Büchereien sollten Gebühren erheben**

Für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Bücherei sollten Benutzungsgebühren erhoben werden. Hierzu muss die kommunale Körperschaft eine Satzung oder privatrechtliche Entgeltordnung als Rechtsgrundlage erlassen.

Von 138 in die Prüfung einbezogenen Standbüchereien sind für 31 Einrichtungen keine Gebühren- oder Entgeltsatzungen erlassen worden. Insbesondere bei den Büchereien in Kommunen unter 5.000 Einwohnern

fehlte bei über 57 % (= 26 Büchereien) eine Benutzungs- bzw. Entgeltordnung. Von den verbleibenden 107 Büchereien mit Gebührensatzung erheben 14 keine Benutzungsgebühren. Folglich waren 33 % aller Standbüchereien (= 45) in Schleswig-Holstein gebührenfrei.

Die restlichen Einrichtungen erhoben eine Jahresgebühr zwischen 5 und 20 € pro volljähriger Einzelperson (ohne Berücksichtigung etwaiger Zusatzgebühren für audiovisuelle Medien). Ermäßigungen für Studenten, Empfänger von SGB II oder SGB XII-Leistungen etc. wurden größtenteils gewährt.

Mit dem Gebührenaufkommen (einschl. Mahngebühren etc.) für die Nutzung von Büchereien von 2,3 Mio. € konnten 9,5 % der Zuschussbedarfe von 24,2 Mio. € gedeckt werden. Die Benutzungsgebühren leisten damit einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Defizitabdeckung und sind somit für die Büchereiträger von grundlegender Bedeutung.

Die Finanzlage vieler Kommunen ist angespannt. Deshalb empfiehlt der LRH, einen Teil der anfallenden Büchereikosten auf die Benutzer umzulegen und entsprechende Benutzungsgebühren zu erheben. Dies ist umso mehr gerechtfertigt, als jeder Entleiher je nach Büchereigröße zwischen 21 und 62 Medien pro Jahr entleiht (vgl. Tz. 4.2). Sofern nicht vorhanden, ist eine Benutzungssatzung mit entsprechenden Regelungen für zu leistende Gebühren/Entgelte zu erlassen.

Die Gebührenhöhe muss den Umfang und die Qualität des Medienangebots berücksichtigen und generell alle Nutzer einbeziehen. Ein geringer Beitrag für die Inanspruchnahme der Bücherei und somit zur prinzipiellen Wertschätzung der angebotenen Dienstleistungen („was nichts kostet, kann auch nichts wert sein“) ist nach Auffassung des LRH zumutbar.

#### 4.6 **Kostengünstige Medienbeschaffung über die Büchereizentrale nutzen**

Die zentrale Medienbestellung und -bearbeitung durch die Büchereizentrale bringt Synergieeffekte und Kostenvorteile, die den Büchereien zugutekommen. Nicht zuletzt deshalb sollen nach den Musterverträgen des Büchereivereins mindestens 90 % des Medienetats über die Büchereizentrale geordert werden. Diese Quote wird nicht von allen Büchereien eingehalten. Insbesondere in den Städten Flensburg, Neumünster und Kiel werden noch durchschnittlich 75 % der Medien nicht über die Büchereizentrale beschafft.

Offenbar ist der Vorteil einer zentralen Medienbeschaffung und -bearbeitung nicht allen angeschlossenen Büchereien bewusst. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen werden weitestgehend nicht angestellt.

Nach Auffassung des LRH sollten die Büchereien für die Medienbeschaffung die Büchereizentrale in Anspruch nehmen und aus Kostengründen den Anteil der Eigenbeschaffungen auf ein Minimum reduzieren.

Die Hansestadt Lübeck ist u. a. wegen der historisch bedingten Verwaltung der geschichtlichen Büchersammlung und der wissenschaftlichen Bibliothek nicht Mitglied im Büchereiverein. Die dortige Stadtbibliothek verzichtet damit nicht nur auf eine anteilige Landesförderung, sondern bezieht auch jährlich ca. 43.000 Medien vollständig in Eigenregie.

In Standardbüchereien betragen die durchschnittlichen Kosten für die im Zusammenhang mit der Beschaffung erforderlichen Arbeiten 7,91 € je Medium - in der Büchereizentrale lediglich 3,80 €. Auf Basis dieser Pauschalbetrachtung ergäbe sich bei einem Bezug der Medien über den Büchereiverein ein hochgerechnetes Einsparvolumen von 177 T€ jährlich.

Der LRH empfiehlt der hoch verschuldeten Hansestadt Lübeck deshalb dringend, mit der Büchereizentrale zu kooperieren und damit erhebliche Einsparungen zu erzielen.

#### 4.7 **Verwaltung der Büchereien im Landesteil Schleswig entspricht nicht der Satzung**

Der Büchereiverein verwaltet auch Büchereien im Landesteil Schleswig. Dies entspricht nicht dem in der Satzung vorgesehenen Vereinszweck. Für die Erbringung dieser Dienstleistung hat der Büchereiverein 2007 etwa 205 T€ aus seinen allgemeinen Deckungsmitteln aufgewendet, während die Trägerkommunen dieser Büchereien lediglich 89 T€ erstattet haben.

Der LRH empfiehlt der Büchereizentrale, die Verwaltungskosten voll umfänglich in Rechnung zu stellen. Parallel dazu sollten die Standortkommunen von der Notwendigkeit überzeugt werden, die Büchereien in eigener Verantwortung zu führen.

#### 4.8 **Vorschläge zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Büchereien**

Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Büchereien hält der LRH folgende Maßnahmen insbesondere für größere Büchereien für geeignet:

- Einführung automatischer Verbuchungssysteme und Gebührenautomaten,

- Erhebung von Gebühren mit möglichst wenigen Gebührentatbeständen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands,
- Orientierung der Öffnungszeiten am Einzelhandel.

Ergänzend dazu sollten die Büchereien bei ihrer zukünftigen Entwicklung die folgenden Gesichtspunkte berücksichtigen:

- Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit benachbarter Büchereien nach dem Beispiel Geesthacht und Schwarzenbek,
- verstärkte Kooperation mit den Schulen,
- öffentlichkeitswirksame Darstellung der Büchereiaktivitäten in Jahresberichten,
- Aus- bzw. Aufbau von Jugendabteilungen.

#### 4.9 **Stellungnahmen**

Die **Kommunalen Landesverbände** sehen in dem Büchereiverein ein vorbildliches Kooperationsmodell für die Kulturlandschaft in Schleswig-Holstein.