



**Stellungnahme des Verbandes der Bibliotheken Nordrhein-Westfalens e.V. – vbnw zur überörtlichen Prüfung der kreisfreien Städte durch die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen – GPA NRW (2007-2008)**

**„Kultur, Kunst und Wissenschaft sind durch Land und Gemeinden zu pflegen und zu fördern.“ (Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 18, Abs. 1)**

Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA NRW) hat seit 2007 verschiedene Geschäftsbereiche der 23 kreisfreien Kommunen des Landes untersucht und anschließend kennzahlengestützte Bewertungen und Empfehlungen entwickelt. Diese Zahlenwerte und Empfehlungen sollten den Intentionen der GPA gemäß zur Maßgabe kommunalen und aufsichtsbehördlichen Handelns werden. Der Umgang der kreisfreien Städte mit den Empfehlungen der GPA ist nach gegenwärtigem Kenntnisstand vollkommen uneinheitlich. Die Auswirkungen einer an den Ergebnissen der GPA orientierten Politik der zuständigen Kommunalaufsicht treffen derzeit unmittelbar die Städte Duisburg und Oberhausen, wo Stadtteilbibliotheken und Fahrbibliotheken stillgelegt und Personal abgebaut werden soll.

Der Verband der Bibliotheken Nordrhein-Westfalens e.V. verfolgt diese Entwicklung mit größter Sorge. Wenn die Kommunen den Vorgaben der GPA folgen, führt dies zu einem nahezu flächendeckenden Rückbau der Öffentlichen Bibliotheken in den großen Städten des Landes. Ähnliches gilt für die Öffentlichen Bibliotheken der kreisangehörigen Kommunen. Auch dort prüft die GPA mit vergleichbaren Methoden und gelangt zu ähnlichen Empfehlungen.

**Nordrhein-Westfalens kommunale Bibliothekslandschaft droht sich zum Schlusslicht in Deutschland und Europa zu entwickeln!**

**In Kultur und Bildung sind die Billigsten die Besten ...**

... davon geht zumindest die GPA-Untersuchung aus.

Die GPA hat die Gestehungskosten der öffentlichen Bibliotheken basierend auf den Ergebnissen der Jahre 2005 und 2006 ermittelt. Dabei wurden die Aufwendungen für Gebäude und (Geräte-)Mieten, interne Verrechnungen u.ä. von der Betrachtung ausgeschlossen, so dass ein nach kameralen Prinzipien aufgestellter Einnahmen-/Ausgabenvergleich aufgebaut wurde, dessen Zuschussbedarf pro Kopf der Wohnbevölkerung umgerechnet wurde. Aus diesen Daten (Aufwendungen pro Einwohner) wurde ein sog. kennzahlengestütztes Bewertungsraster gebildet.

**Der geringste der so ermittelten Werte setzt die Bestmarke als Benchmark.**

Aus der Differenz zwischen diesem Minimalwert und dem jeweiligen Wert der anderen untersuchten Städte ergibt sich das jeweilige Einsparpotential aller anderen Kommunen, ungeachtet ihrer Verschiedenheit oder bewussten kommunalpolitischen Setzungen.

Nach der Logik der GPA ist die Kommune die wirtschaftlichste, die den geringsten Aufwand bei den freiwilligen Bildungs- und Kulturausgaben treibt. Bis zum bitteren Ende gedacht, bedeutet das: Die Stadt ohne jedes kulturelles Angebot, ohne Musikschule und Öffentliche

Bibliothek erfüllt die GPA-Vorgaben perfekt.

### **Wer gar kein Geld für Kultur ausgibt, macht alles richtig ...**

... das folgt zumindest aus den Messmethoden der GPA.

Im Fall der Bibliotheken bezeichnet die GPA „geringe Jahresöffnungszeiten“, die „Sicherstellung der Grundversorgung durch einen geringen Medienbestand“ und eine „geringe Fachpersonalquote“ bei „regelmäßigen Entgelterhöhungen“ als Ausdruck einer ‚guten kommunalen Praxis‘. In Kultur und Bildung sind aber die billigsten Modelle nicht die besten! Das zeigen die internationalen Bildungsstudien immer wieder.

### **Leistung? Leistung zählt nicht ...**

... zumindest nicht in den Untersuchungen der GPA.

Von der GPA erhobene Leistungswerte wie Besucher, Entleihungen etc. werden zwar in den Untersuchungsberichten der GPA dargestellt, sind jedoch in die Bewertung der Bibliotheken und ihrer Potentiale in keiner Weise eingeflossen. Ein solches methodisches Vorgehen, das die erbrachten Leistungen der Einrichtungen (Bibliotheken, Musikschulen, Volkshochschulen) gerade nicht in die Bewertung einbezieht, ist inakzeptabel. Nach einem solchen Verfahren ist das Billigmodell das Maß aller Dinge.

### **Kultur und Bildung sind eine unerträgliche Belastung ...**

... zumindest, was die Vorgaben der GPA angeht.

Wirtschaftlichkeit messen, aber an den Zielen orientieren! Die GPA misst nicht die Wirtschaftlichkeit, sondern wie sehr die Institutionen Bibliotheken, Musikschulen und Volkshochschulen die öffentlichen Haushalte „belasten“.

**Dabei existieren andere erprobte Messmethoden:** Die Teilnahme zahlreicher kleiner und großer öffentlichen Bibliotheken aus NRW zum Beispiel an dem von der Bertelsmann Stiftung ins Leben gerufenen Bibliotheksindex BIX belegt die Bereitschaft der Bibliotheken Leistung und Wirtschaftlichkeit messen zu lassen. Wirtschaftlich arbeiten Bibliotheken nach dem BIX, wenn sie mit den ihnen zur Verfügung gestellten Mitteln den höchsten Nutzen erzielen.

### **Kultur ist reiner Selbstzweck und damit verzichtbar ...**

...davon geht zumindest die GPA aus.

Die GPA suggeriert mit ihrer Untersuchungsmethode eine betriebswirtschaftliche Sichtweise; die gewählte Methode wird jedoch dem Zusammenhang von Aufwendungen und Ergebnis in keiner Weise gerecht. „Man merkt die Absicht, und ist verstimmt“: Den Städten soll anscheinend eine verschwenderische Ausgabenpolitik bei Einrichtungen wie Bibliotheken, Musikschulen und Volkshochschulen vorgerechnet werden! Nicht die Erfüllung des Zwecks der Institution wird gemessen, sondern wie sehr die Bibliotheken, Musikschulen und Volkshochschulen die öffentlichen Haushalte belasten.

Vielmehr wäre es Aufgabe einer aus öffentlichen Mitteln finanzierten Einrichtung wie der GPA, sich auch mit dem Social Return of Investment zu beschäftigen. ‚Sozialer Wert‘ wird geschaffen, wenn Ressourcen, Prozesse und politisches Handeln zusammenwirken, um das Leben von Individuen oder ganzer Gesellschaften zu verbessern. Methodisch stellt sich die Frage, wie man einen solchen Wert im Sinne der Wirkungsforschung messen kann – nach unserer Auffassung wäre dies eine lohnenswerte Aufgabe, der sich die GPA widmen könnte.

## **Der vbnw dagegen hält die Implikationen der GPA-Ergebnisse für unsozial, kultur- und bildungspolitisch verantwortungslos!**

**Bildungs- und kulturpolitische Ziele unterschiedlicher Städte werden in der Untersuchung der GPA völlig ausgeblendet;** die sozioökonomische Struktur der Städte bleibt genauso unberücksichtigt wie ihre räumliche Struktur, die z.B. die Einrichtung von Bibliotheksfilialen und Fahrbüchereien notwendig macht.

Zum Beispiel gehören zu einer städtischen Kulturlandschaft die Stadtteilbibliotheken in den zentrumsfernen Wohngebieten. „Kurze Wege für kurze Beine“ – auf dieses simple Motto lassen sich solche dezentralen Einrichtungen Sie kooperieren mit den örtlichen Grundschulen und den Einrichtungen der Kindertagespflege, die aus guten Gründen dezentral angesiedelt sind. In einer Situation, in der selbst die Fahrtkosten zur zentralen Stadtbibliothek die Schulen vor unüberwindliche Hürden stellt, werden durch den Verzicht auf dezentrale Angebote Bildungschancen gar nicht erst eröffnet: Jedem Kind ein Instrument aber nicht unbedingt jedem ein Buch!

Ein weiteres Beispiel: Nach Erhebungen des vbnw, die auf der Selbstanzeige der Bibliotheken beruhen, lag der Wert „Besuche/pro Einwohner“ unter den 28 Großstadtbibliotheken im Jahre 2006 bei durchschnittlich 1,84. Der Spitzenwert betrug 4,22, die untersten Werte bewegten sich zwischen 0,75 und 0,90. Unter den Schlusslichtern ist auch die benchmarksetzende Bibliothek zu finden. Dies kann kein Ziel- oder Qualitätsmaßstab sein.

## **NRW-Bibliotheken sind gut, besser ausgestattet, könnten sie noch mehr für die Bildung leisten!**

Die Öffentlichen Bibliotheken der 28 Großstädte in Nordrhein-Westfalen mit mehr als 100.000 Einwohnern haben im vergangenen Jahr mit rund 15 Mio. Besuchen und 37 Mio. Entleihungen ihre Vitalität erneut unter Beweis gestellt. Öffentliche Bibliotheken sind mitnichten aus der Mode gekommen oder haben ihre Funktion verloren. Sie haben neue Funktionen übernommen als Orte lebenslangen Lernens und kultureller Bildung. Viele individuelle Bildungs- und Berufskarrieren haben wichtige Impulse in und durch Bibliotheken erfahren. Sie sind wichtige Partner des Schulwesens („Bildungspartnerschaft NRW. Bibliothek und Schule“) und Instrumente einer kulturellen Bildung für Menschen allen Alters und aller Herkunftsländer. Vergleicht man die Öffentlichen Bibliotheken Nordrhein-Westfalens mit den Bibliotheksverhältnissen in Skandinavien oder den Niederlanden, so werden die Defizite deutlich – hier sind keine „Überkapazitäten“ abzubauen. Dazu ein Beispiel: Die Stadt Köln hat als größte Stadt in NRW 996.000 Einwohner, Amsterdam 770.000. Die Stadtbibliothek Köln bietet in der Zentralbibliothek 41 Öffnungszeiten pro Woche und verfügt über 11 Filialen, die Openbare Bibliotheek von Amsterdam hält die Zentralbibliothek an 84 Stunden offen und betreibt 27 Filialen. Öffentliche Bibliotheken sind Lernorte, sie bieten Informationen und Lesestoff in allen physischen Formen, sie bieten Unterhaltung und Anregungen gerade auch für Familien. Nicht umsonst hat der Deutsche Städtetag kürzlich die Sonntagsöffnung als sozial-, bildungs- und familienpolitische Maßnahme gefordert.

Eine Gesellschaft, in der in wenigen Jahren rund 25% bis 30 % aller jungen Menschen einen Migrationshintergrund haben werden, muss alle Anstrengungen zur Integration unternehmen. Der Bevölkerungswissenschaftler Herwig Birg bringt es auf den Punkt: „Bildungsdefizite bremsen das Wachstum und senken den Wohlstand.“ (FAZ 9.4.2009)

Dass die Bildungsbemühungen der Kommunen (siehe „Bildung in der Stadt“, DSt 2007) geradezu essentiell sind, folgt nicht zuletzt aus der Erkenntnis, dass sie es sind, die die sozialen Lasten der „Bildungsverlierer“ und der misslungenen Bildungsbiographien zu tragen haben.

Lebendige öffentliche Bibliotheken, die der Menge, Vielfalt und Zufälligkeit der elektronisch verfügbaren Informationen einen Kanon gesicherten Wissens und der Ort- und Körperlosigkeit

der neuen Medien die erlebbare „Bibliothek als Ort“ entgegensetzen, sind für eine lebendige kulturelle Landschaft in der Stadt unverzichtbar. Die Kulturenquete-Kommission des Deutschen Bundestages hat daher in ihrem Abschlussbericht 2007 eine Stärkung, keine Schwächung der Öffentlichen Bibliotheken gefordert. Öffentliche Bibliotheken sind als Bildungsagenturen unverzichtbar.

## **Ein starkes Land braucht starke Bibliotheken!**

Der Bericht der GPA stellt damit in Frage, was die Kommunen ihrem gesetzlichen Auftrag folgend (§8 Abs.1 GO NRW), nämlich die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu sichern, als eine ihrer vorrangigen Aufgaben erkannt haben:

- Verbesserung der äußeren Rahmenbedingungen des Lernens und Lehrens,
- Weiterbildung als Bestandteil lebenslangen Lernens,
- Bildung ist mehr als Schule: Ausgangspunkt von Bildungsprozessen ist die Kommune als Trägerin vielfältigster Bildungseinrichtungen.

**Der vbnw setzt sich für leistungsfähige und wirtschaftliche Bibliotheken ein, die ihrem Auftrag aus gesellschaftlicher Verantwortung heraus umfassend gerecht werden. Die Untersuchung der GPA ist hingegen vollkommen kontraproduktiv und konträr zu allen Erkenntnissen, die in der Qualitätsverbesserung der kulturellen Bildung und in den kommunalen Bildungslandschaften einen Schlüssel für die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft sehen.**

**Die Veröffentlichung der Ergebnisse durch die GPA fällt zudem in eine Situation, in der der Landtag von Nordrhein-Westfalen über ein Bibliotheksgesetz diskutiert und eine umfassende Untersuchung zur Lage der Öffentlichen Bibliotheken in den Städten und Gemeinden des Landes in Auftrag gegeben hat.**

Werden die Vorschläge der GPA umgesetzt, so treffen ihre Konsequenzen gerade die Teile der Bevölkerung, die sich Bücher und andere Medien nicht leisten können, sie treffen ganz überwiegend junge Menschen, die bis zu 50% der regelmäßigen Kundinnen und Kunden der öffentlichen Bibliothek ausmachen, sie treffen die Eltern, die sich um Bildung und Kreativität ihrer Kinder im Interesse der Gesellschaft bemühen.

Angesichts der immer wieder festgestellten Notwendigkeit, die Bildung zu stärken, brauchen die Städte in Nordrhein-Westfalen leistungsfähige und gut ausgestattete Bibliotheken. **Der vbnw appelliert an die Städte und das Land, für eine ausreichende, sich an den internationalen Standards und den Best-Practice-Beispielen aus den Niederlanden und Skandinavien orientierende Bibliotheksausstattung zu sorgen, um die Öffentlichen Bibliotheken zukunftsfähig zu erhalten.** Der vbnw appelliert an Land und Kommunen verantwortungsvoll zu handeln, um den nachfolgenden Generationen nicht nur die Schulden der Krise zu überlassen, sondern ihnen auch die Chancen auf Bildung, Ausbildung und eine lebenslange Weiterbildung durch öffentliche Institutionen zu eröffnen.

## **Über den VBNW:**

Der vbnw ist der Interessenverband der Bibliotheken in Nordrhein-Westfalen. In ihm haben sich rund 350 Bibliotheken aller Größen, Sparten und Träger zusammengeschlossen. Zu ihnen zählen die Öffentlichen Bibliotheken sowie Universitäts-, Fachhochschul- und Spezialbibliotheken. Der Verein wurde 1947 gegründet und finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen und Zuwendungen der Landesregierung. Der vbnw sorgt für die fachliche Information seiner Mitglieder, organisiert Fortbildungen und Fachveranstaltungen wie etwa den nordrhein-westfälischen Bibliothekstag. Er vertritt die Interessen der ihm angeschlossenen Bibliotheken gegenüber Öffentlichkeit und politischen Gremien. Er bezieht in der öffentlichen und politischen Meinungsbildung Stellung im Sinne der ihm angeschlossenen Bibliotheken mit dem Ziel, Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen Bibliotheken professionell und leistungsstark arbeiten können.