

Money makes the world go round

Sachsens Bibliotheken in der Haushaltskrise

von **MICHAEL GOLSCH**

Spätestens zum Jahreswechsel 2009/2010 hat die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise auch die öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik erreicht. Diese Verzögerung – schließlich scheint für die meisten Branchen in Industrie und Dienstleistungssektor das Schlimmste bereits überstanden – lässt sich leicht erklären: Die konjunkturpolitischen Interventionen des Staates, dank derer die Auswirkungen der Rezession in Deutschland deutlich gedämpft worden sind, waren bekanntlich kreditfinanziert und entfalten erst jetzt ihre Gegenwirkung: Die Verschuldung der öffentlichen Hand – Bund, Länder und Gemeinden einschließlich Sozialversicherung – ist in ihrer Höhe beispiellos und weist inzwischen unvorstellbare 1.785 Milliarden Euro aus. Berechnungen des Bundes der Steuerzahler zufolge werden diese Schulden im Jahr 2010 pro Sekunde um 4.480 Euro steigen.

Gleichzeitig konnten die beiden Konjunkturpakete der Bundesregierung den Beschäftigungsrückgang der exportgetriebenen deutschen Wirtschaft nur teilweise kompensieren. Die daraus allein für Sachsen resultierenden Steuerausfälle dürften in diesem Jahr 1,5 Milliarden Euro gegenüber dem Referenzwert von 2008 betragen. Bereits in 2009 belief sich der krisenbedingte Steuerausfall auf rund eine Milliarde Euro – bei einem Landeshaushalt von 16,6 Milliarden Euro.

Diese Effekte waren absehbar und sind auch in den politischen Debatten insbesondere nach den Bundestags- und Landtagswahlen des vergangenen Jahres ausgiebig thematisiert worden.

Sachsen, zu dessen Markenzeichen seit langem eine solide Finanzpolitik mit geringer Neuverschuldung zählt, hat den Ankündigungen des vergangenen Herbstes daher bereits Taten folgen lassen. Zu Jahresbeginn verhängte Finanzminister Georg Unland eine vorläufige Haushaltssperre für die gesamte Landesverwaltung. Insgesamt 140 Millionen Euro sollen die Ministerien in diesem Jahr einsparen. Auf der Liste der Sparvorgaben rangiert das Wissenschaftsministerium (SMWK), bei dem die sächsischen Hochschulen samt ihren Bibliotheken und auch die SLUB ressortieren, mit knapp 24 Millionen Euro auf Rang drei hinter dem Finanzministerium (65 Mio. Euro) und dem Wirtschaftsministerium (25 Mio. Euro). Nicht gerechnet sind die so genannten „globalen Minderausgaben“ von insgesamt rund 51 Mio. Euro, von denen auf das SMWK zusätzlich zum genannten Einspar Soll in 2010 knapp 7 Mio. Euro entfallen.

Dass es zur Haushaltssolidierung keine Alternative gibt, gilt für Sachsen angesichts des demografischen Wandels in besonderer Weise. Der Anteil der Einwohner unter 15 Jahren an der sächsischen Bevölkerung sinkt seit 1991 rascher als in allen anderen deutschen Flächenländern. Beim gleichzeitig kontinuierlich steigenden Anteil der über 65-jährigen an der Gesamtbevölkerung rangiert Sachsen hingegen deutlich über dem Durchschnitt der Bundesländer. In seiner aktuellen Bevölkerungsprognose geht das Statistische Landesamt Sachsen für das Jahr 2020 von einem Bevölkerungsrückgang um insgesamt 9% gegenüber 2005 aus. Maßgebende Ur-

sache für diesen Trend ist das Geburtendefizit, das bis 2020 gegenüber 2005 um 40% steigen dürfte. Aufkumuliert für den Zeitraum 2008–2020 könnte der allein von der demografischen Entwicklung getriebene Steuerausfall rund eine Milliarde Euro betragen. Hinzu kommt die jährliche Reduzierung der Zuweisungen aus dem so genannten Solidarpaket II zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten, der in 2019 ganz endet.

Sind Bibliotheken (zu) teuer?

Sicher nicht, wie bereits eine kurze Nutzwertanalyse zeigt. Unter den sächsischen Kultureinrichtungen erreichen Bibliotheken eine außerordentlich große Resonanz. Das unterstreicht ein Blick auf die Umsatzzahlen: 2008 verzeichneten die öffentlichen Bibliotheken in Sachsen demnach über 6,8 Millionen Besuche von 381.000 aktiven Nutzern. Darunter befanden sich 80.000 Kinder (21%). Mit 2,98 Entleihungen je Einwohner liegt Sachsen klar über dem Bundesdurchschnitt.

Die 14 sächsischen Hochschulbibliotheken – einschließlich der SLUB als wissenschaftlicher Universalsbibliothek – können einen Umsatz von 6,6 Millionen Entleihungen und 133.000 aktive Benutzer vorweisen, darunter 105.000 Studierende (alle Angaben: Deutsche Bibliothekstatistik, 2008).

Mit ihren insgesamt 74 Spielstätten kamen die öffentlichen Theater in Sachsen in der Spielzeit 2006/07 auf insgesamt 1,9 Millionen Besucher, von denen allein 23% auf die Sächsische Staatsoper entfielen. Die sechs selbständigen Kulturorchester des Freistaates zählten in derselben Spielzeit 532.000 Besucher (alle Angaben: Statistisches Landesamt Sachsen).

Die Ausgaben für die sächsischen Bibliotheken beliefen sich in 2008 auf rund 91 Millionen Euro, davon 47 Millionen Euro für die vorrangig von den Kommunen zu finanzierenden öffentlichen Bibliotheken.

Der 2008 für Sachsen erstmals veröffentlichte Kulturwirtschaftsbericht weist für das Geschäftsjahr 2005 für die Theater- und Musikpflege 238,68 Millionen Euro und für das Segment „Museen, Sammlungen, Ausstellungen“ 99,8 Millionen Euro an Kosten aus. Fast die Hälfte dieser Ausgaben (45%) finanzierten die sächsischen Kommunen. 2005 hat Sachsen für kulturelle Belange 155 Euro je Einwohner ausgegeben – mehr als jedes andere Bundesland (Baden-Württemberg: 83 Euro, Bayern 79 Euro). Als Transferempfänger im Länderfinanzausgleich setzte der Freistaat in 2005 3,71% seines Landesetats für Kulturausgaben ein; die „Geberländer“ Baden-Württemberg und Bayern jeweils 2%. Angesichts der Wirtschaftskrise und der eingangs skizzierten demografischen Entwicklung steht zu befürchten, dass sich die sächsischen Ausgaben für diesen Sektor in Zukunft nicht werden steigern lassen, im Gegenteil. Ein wesentliches (nicht das einzige)

Kriterium für die damit de facto bereits programmierten Reduzierungsentscheidungen sollte die Wirkung je eingesetztem Euro sein. Anstelle proportionaler Kürzungen würden dann Umverteilungen nach Nutzwerten treten, bei denen die sächsischen Bibliotheken ihre Breitenwirkung erfolgreich in die Waagschale werfen könnten.

TAB. 1 // KENNZAHLEN ÖFFENTLICHER BIBLIOTHEKEN

	Bibl.	aktive Nutzer	~ bis 12 J.	%	~ ab 60 J.	%	Bibliotheksbesuche	Besuche Einw. ⁻¹	Entl. Einw. ⁻¹
SN	500	380.870	80.000	21	44.480	12	6.840.000	0,94	2,98
BW	1.300	1.253.000	367.680	29	83.350	7	17.980.000	1,13	3,17
BY	2.000	1.591.000	490.100	31	86.440	5	25.237.000	1,19	2,80
Bund	8.500	8.537.000	2.093.000	25	582.000	7	122.614.000	0.94	2,26

alle Angaben Deutsche Bibliotheksstatistik (DBS), Berichtsjahr 2008

TAB. 2 // BIBLIOTHEKSAUSGABEN

	Öffentliche Bibliotheken					Universal- und Hochschulbibliotheken				
	Ausg. gesamt Tsd. €	Erwerb-ung Tsd. €	%	Personal Tsd. €	%	Ausg. Tsd. €	Erwerb-ung Tsd. €	%	Personal Tsd. €	%
SN	46.633	4.649	10	31.966	68	43.735	18.857	43	21.461	49
BW	133.682	17.209	13	74.632	56	92.849	34.105	37	52.221	56
BY	118.119	17.048	14	72.117	61	143.508	61.460	43	75.472	53
Bund	847.739	99.234	12	507.565	60	807.540	319.435	40	448.722	56

alle Angaben Deutsche Bibliotheksstatistik (DBS), Berichtsjahr 2008

Kontinuierliche Investitionen für Bibliotheken

Sind Bibliotheksausgaben überhaupt Investitionen? Ja und nein. Der Investitionsbegriff leistet eine klare Abgrenzung zu den nicht nur bei Haushältern wenig beliebten Subventionen – so wie dies auch Sachsens Wissenschaftsministerin Sabine von Schorlemer Mitte Januar 2010 in einem Presseinterview betont hat. Angesichts der gerade in Krisenzeiten sinn- und identitätsstiftenden Funktion der Kultur, so die Ministerin, seien Investitionen in diesem Bereich gefragt, die man gerade nicht als Subventionen wahrnehmen sollte. Das gilt auch und in besonderer Weise für die im Kultur- wie im Bildungssektor verankerten sächsischen Bibliotheken.

Investitionen stellen auf die Zukunft ab, indem sie für ein bestimmtes Projekt und hinsichtlich ihrer Häufigkeit klar definierte Zahlungen beschreiben. Investitionen können zurückgestellt werden, so dass sich die Realisierung des jeweiligen Vorhabens entsprechend verschiebt. Der Bau einer Umgehungs-

straße verzögert sich, oder eine Unternehmenssiedlung kommt erst später zustande. Kriterien für derartige Entscheidungen zum Nichtinvestieren sind die damit zu erwartenden Rendite-Verschiebungen in Kombination mit dem Nutzen eventuell ersatzweise realisierter Projekte. Klassische Investitionen lassen sich zu gegebener Zeit – etwa wenn sich die Rahmenbedingungen verbessert haben – nachholen. Bibliotheken hingegen benötigen keine sporadischen, sondern kontinuierliche Investitionen, damit sie ihre bildungs- und sozialpolitischen Aufgaben erfolgreich erfüllen können. Finanziell verlorene Jahre führen nicht nur zu Bestandslücken und einer zeitweise schlechteren Ausstattung, sondern zu irreversiblen Bildungs- und Chancenverlusten für das Humankapital unserer Gesellschaft. Bibliotheken stehen dabei allen anderen Bildungseinrichtungen gleich.

Folgerichtig haben sich CDU und FDP in ihrem Koalitionsvertrag vom September 2009 ausdrücklich zum Erhalt des gut ausgebauten sächsischen Bibliothekssystems bekannt. In ihrem Anliegen, auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten bewusst in Bildung und Forschung zu investieren, weiß sich die Staatsregierung mit der Bundesregierung und mit den anderen Bundesländern einig. Das zeigt nicht zuletzt das beim „Bildungsgipfel“ des Bundes und der Länder im Dezember 2009 erneut bekräftigte Ziel, spätestens im Jahr 2015 insgesamt 10% des deutschen Bruttoinlandsprodukt für die Bildung zu widmen.

Aktuell zeichnet sich indes für die Finanzierungssituation der sächsischen Hochschulbibliotheken einschließlich der SLUB noch ein anderes Bild ab. Sollte es bei der bis jetzt als vorläufig deklarierten Haushaltssperre von 20% des jeweiligen Etatansatzes bleiben, sind schwerwiegende Einschnitte bei der Bestandsentwicklung der Häuser unvermeidbar. Die Hochschulen mögen für ihre Bibliotheken diese Folgen durch Umverteilungen in ihrem Gesamtetat mildern können; für Sachsens Staatsbibliothek gilt dies indessen nicht. 20% Haushaltssperre (= Kürzung) bedeuten für den Erwerbsetat der SLUB Dresden einen Fehlbetrag von rund eine Million Euro. Das entspricht rein rechnerisch einem Drittel des Zeitschriftenetats. Oder auf die Erwerbung von Lehrbüchern bezogen und gleichfalls rein arithmetisch betrachtet: Im Geschäftsjahr 2008 hat die SLUB für ein wissenschaftliches Lehrbuch der Ingenieurwissenschaften durchschnittlich 46 Euro ausgegeben (Bauingenieurwesen: 53 Euro, Architektur: 42 Euro, Elektrotechnik: 45 Euro, Maschinenbau: 41 Euro, Verkehrswesen: 45 Euro, Wasserwesen: 49 Euro). Mit einer Million Euro gingen den 12.000 Studierenden der Ingenieurwissenschaften an der TU Dresden demnach rund 22.000 aktuelle Lehrbücher verloren. Es ist klar, dass eine solche Haushaltssperre auf alle Medienarten umgelegt werden müsste. In ihren Auswirkungen relativieren sich

die Einschnitte dadurch allerdings nicht, zumal die Erfahrung früherer Etatkürzungen (2003–2005 jeweils 30%) lehrt, dass die verursachten Bestandslücken retrospektiv in aller Regeln nicht mehr geschlossen werden können.

Dass und in welchem Umfang auch öffentliche Bibliotheken in Sachsen bereits mit massiven finanziellen Sparmaßnahmen zu kämpfen haben, verdeutlicht die Stadtbibliothek Chemnitz, der eine Kürzung von 67% der variablen Ausgaben (inklusive Erwerbsetat) drohte. Mit einer konzentrierten öffentlichkeitswirksamen Aktion ist es dem Förderverein der Bibliothek glücklicherweise gelungen, diese Einschnitte wenigstens so weit zu mildern, dass die Öffnungszeiten und auch der Bücherbus der Bibliothek im bisherigen Umfang erhalten werden (siehe auch den gesonderten Bericht in diesem Heft).

Die notwendige Kontinuität bei den Investitionen für Bibliotheken setzt Stetigkeit in der Finanzierung voraus. Auch hier steht es im Freistaat noch nicht zum Besten, wie erneut das Beispiel von Sachsens größter Bibliothek zeigt. So speisen sich in der Bestandsentwicklung der SLUB seit Jahren zwischen einem Drittel und 40% der Ausgaben aus zeitlich befristeten Sonderprogrammen. Bei insgesamt 8 Millionen Euro, die die SLUB in 2009 für ihre Bestandsentwicklung ausgeben konnte und mit denen sie ihrem Rang gemäß zur Spitzengruppe der deutschen Bibliotheken zählte, belief sich dieser Anteil auf immerhin reichlich 2,6 Millionen Euro. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Mittel der Sächsischen Staatsregierung (Große Koalition, 2004) zur Verbesserung der Studienbedingungen an den Hochschulen zu nennen, an denen die SLUB in 2009 mit 870.000 Euro partizipierte, und die in 2010 letztmals zur Verfügung stehen. Eine Anschlussfinanzierung gibt es bisher nicht. Bereits 2008 waren für alle sächsischen Hochschulbibliotheken die Zuweisungen aus dem Hochschulvertrag in Höhe von insgesamt 2,5 Mio. Euro geendet (Anteil der SLUB 2008: 552.000 Euro). Als gewisse Kompensation konnten in den Landeshaushalt 2009/2010 1,5 Mio. Euro zur zentralen Finanzierung des „Sachsen-Konsortiums“ eingeordnet werden.

Zeitlich erfolgt die Freigabe der Sondermittel je nach Programm und Finanzier höchst unterschiedlich, mitunter erst zur Mitte des laufenden Geschäftsjahres. Diese Abhängigkeit der SLUB von Sonderprogrammen birgt erhebliche systemische Risiken und erlaubt keine betriebswirtschaftlich sinnvolle mittel- und langfristige Finanzplanung. Eine kontinuierliche Erwerbingspolitik lässt sich auf dieser Basis nur sehr schwer umsetzen.

Die Verhandlungen zum Doppelhaushalt 2011/2012 werden erweisen, ob sich der anerkannte politische

Wille der Staatsregierung auch in entsprechenden Investitionsentscheidungen manifestiert. Überlegungen, die bisherige Titelgruppe 95 „Bibliotheksmittel“ künftig im Gesamtbudget der Hochschulen aufgehen zu lassen, deuten zumindest darauf hin, dass sich die Finanzierung der jeweiligen Bibliotheken innerhalb der jeweiligen Hochschule künftig stärker als bisher verhandlungsabhängig gestalten wird. Entsprechende Argumente vorausgesetzt, liegt darin durchaus eine Chance.

Investitionen verpflichten

Investitionsentscheidungen werden nach der Renditeerwartung getroffen und – Stichwort: kontinuierliche Investitionen – anhand der bereits erreichten Rendite auf ihre Richtigkeit überprüft. Im Unterschied zu Subventionen verpflichten Investitionen also zur Rendite. Sachsens Bibliotheken stehen dabei im Wettbewerb mit denen der anderen Bundesländer.

Im Benchmarking lohnt auch hier ein Blick auf die Zahlen: Mit 6 Euro je Einwohner investiert Sachsen in seine öffentlichen Bibliotheken z.T. deutlich mehr als Baden-Württemberg und Bayern. Die Umsatzrendite bleibt dem gegenüber jedoch noch zurück (siehe auch Tabelle 1). So erzielen die öffentlichen Bibliotheken in Baden-Württemberg aus einer mit 1,44 Medieneinheiten pro Einwohner nur halb so großen Ausstattung 6,4 % mehr Entleihungen (gleichfalls pro Einwohner) als die sächsischen Bibliotheken. Bezogen auf die Einwohner verfügen Sachsens öffentliche Bibliotheken über mehr Personalstellen (VZÄ) als die beiden Vergleichsländer, die in ihren Bibliotheken aber erheblich mehr ehrenamtlich Beschäftigte aufweisen können. In Baden-Württemberg kommen auf eine(n) hauptamtlich Beschäftigte(n) fast zwei Ehrenamtliche, in Bayern sogar fünf und im Bundesdurchschnitt immerhin fast drei. In Sachsen liegt die Relation bei 1 : 0,4. Die sächsischen Bibliotheken sind sicher gut beraten, ihre Anstrengungen zur Gewinnung von ehrenamtlichen MitarbeiterInnen zu verstärken. Andernfalls dürfte es in Zukunft schwer fallen, das sächsische Bibliotheksnetz in seiner jetzigen Dichte zu erhalten.

Auch bei der Marktdurchdringung bestehen Unterschiede. Zwar erreichen die Öffentlichen Bibliotheken in allen drei Bundesländern die wichtige Zielgruppe der bis 12 Jährigen im Verhältnis zum Bevölkerungsanteil überdurchschnittlich gut; der Durchdringungsgrad variiert jedoch. So waren Ende 2008 21 % der aktiven Entleiher in den sächsischen Bibliotheken bis 12 Jahre alt, während der Anteil dieser Gruppe an der sächsischen Bevölkerung 10,4 % betrug. Für Baden-Württemberg lag dieses Verhältnis bei 29 % zu 11,4 %; für Bayern bei 31 % zu 11,15 % (Bevölkerungsgaben: Statistische Landesämter).

2008 verzeichnete die SLUB Dresden 48.527 aktive Entleiher, davon 13.545 (28 %) externe Nutzer (Nicht-Hochschulangehörige). In der Universitätsbibliothek Leipzig waren es bei 26.279 aktive Entleiher 4.119 Externe (15,7%); die Universitätsbibliothek Chemnitz kam auf 14.745 aktive Entleiher, davon 5.355 externe Nutzer (alle Angaben Deutsche Bibliotheksstatistik).

Unterstellt, dass alle externen SLUB-Nutzer Dresdner sind (was der Realität bei weitem nicht entspricht), erreichte Sachsens Staatsbibliothek bezogen auf die 512.000 Einwohner (2008) der Landeshauptstadt eine Marktdurchdringung von lediglich 2,6 %. Für die UB Chemnitz liegt dieser Wert bei 2,2 %; für die UB Leipzig etwa bei einem Prozent.

TAB. 3 // INVESTITIONEN IN ÖFFENTLICHEN BIBLIOTHEKEN

	Gesamt- Ausg. pro Einw. (€)	Medien pro Einw. (ME)	Neuerwerb. Einw. ⁻¹ (ME)	Personal (VZÄ) je Tsd. Einw.	Hauptamtl. Beschäft.	Ehrenamtl. Beschäft.
SN	6,12	2,55	0,15	0,19	1.160	479
BW	5,63	1,44	0,12	0,15	2.960	5.475
BY	4,30	1,52	0,11	0,12	2.533	13.380
Bund	4,27	1,46	0,10	0,14	17.669	48.383

alle Angaben Deutsche Bibliotheksstatistik (DBS), Berichtsjahr 2008

Die Beispiele ließen sich fortsetzen und vertiefen. Sie zeigen Möglichkeiten zur Erfolgsmessung und zur Leistungsentwicklung auf, denen sich Sachsens Bibliotheken nicht nur in wirtschaftlich schwierigen Zeiten stellen müssen. An Leistungskennzahlen führt dabei kein Weg vorbei. Für die sächsischen Bibliotheken sind sie letztlich das beste Argument, kontinuierliche Investitionen begründet einzufordern. Für die politischen Entscheidungsträger sollte es – das bleibt zumindest zu hoffen – im Interesse der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung wie auch der Leistungsgerechtigkeit nicht anders sein.

Bibliotheken sind für unsere Gesellschaft unverzichtbar. Sie eröffnen Zugang zu Wissen und Informationen und nehmen damit wichtige soziale Funktionen wahr. Für unser Bildungssystem in allen seinen Stufen sind sie ein nicht wegzudenkendes Fundament.

In der Haushaltskrise müssen sich Sachsens Bibliotheken nicht verstecken. Im Gegenteil: Unter Hinweis auf ihre bildungs- und sozialpolitischen Aufgaben wie auch auf ihre preiseffiziente Breitenwirkung sollten sie nicht zögern, unvermeidbare Diskussionen um ihre Finanzierung offensiv und beherzt zu führen.



MICHAEL
GOLSCH