

19. Oktober 2016

Vorlage Nr. 48
für die Sitzung der
Deputation für Kultur
(städtisch)
am 25. Oktober 2016

Bericht: Stand und Perspektive der Sonntagsöffnung der Stadtbibliothek Bremen

A. Problem

Es wurde um einen Bericht über den Stand und die Perspektive einer Sonntagsöffnung in der Stadtbibliothek Bremen gebeten, welcher folgende Fragen beantwortet:

1. Kurze Darstellung des Modellprojektes und Erfahrungen damit.
2. Wie bewertet der Senator für Kultur den Erfolg des Modellprojektes Sonntagsöffnung der Stadtbibliothek?
3. Welche bundesgesetzlichen Regelungen müssen reformiert werden, um eine generelle Sonntagsöffnung der Stadtbibliotheken zu ermöglichen?
4. Welche Möglichkeiten (z.B. weitere Modellprojekte mit evtl. anderem Fokus) hat Bremen, um aktuell unter den derzeitigen gesetzlichen Bedingungen eine Sonntagsöffnung der Stadtbibliothek zu erreichen? Welche Möglichkeiten gibt es für die Öffnung der verschiedenen Standorte?

B. Lösung

zu 1.) Modellprojekt und bisherige Erfahrungen

Die Stadtbibliothek Bremen hat in den vergangenen Jahren Sonntagsöffnungen in der Zentralbibliothek und den Zweigstellen im Rahmen von einzelnen Öffnungen erprobt.

Dabei hat sich gezeigt, dass vereinzelt Sonntagsöffnungen, die im Zusammenhang mit anderen kulturellen Veranstaltungen oder verkaufsoffenen Sonntagen in der Innenstadt stattfanden, gut angenommen wurden. Die Etablierung einer neuen „Kultur des Sonntags“ insbesondere für Familien – analog zu den Museen und Theatern – konnte auf diese Weise nicht erreicht werden.

Infolgedessen wurde der Senat mit Beschluss der Bremischen Bürgerschaft vom 26.01.2012 gebeten zu prüfen, wie Sonntagsöffnungen in der Stadtbibliothek Bremen im Rahmen der geltenden Gesetze realisiert werden können. Daraufhin wurde ein Modellprojekt gestartet, um u.a. das Nutzerverhalten über einen längeren Zeitraum zu untersuchen, und zwar unabhängig von sonstigen Events und verkaufsoffenen Sonntagen in der Innenstadt.

In den Herbst- und Wintermonaten 2012-2013 wurde die Zentralbibliothek einmal im Monat sonntags in der Zeit von 14 – 18 Uhr geöffnet. Vorbild dafür war die Praxis anderer europäischer Länder bei Sonntagsöffnungen von öffentlichen Bibliotheken, Sonntagsöffnungen vor allem in der „dunklen Jahreszeit“ anzubieten.

Um diese Öffnung arbeitsrechtlich zu ermöglichen, wurde für das Modellprojekt eine Ausnahme der Senatorin für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit nach § 15 Abs. 2 Arbeitszeitgesetz (ArbZG) bewilligt. Diese Bewilligung hat es - abweichend von § 9 ArbZG - bis zu sechs Beschäftigten oder BeamtInnen auf freiwilliger Basis erlaubt, an den definierten Sonntagen arbeiten zu dürfen.

Das Verfahren erfolgte in Abstimmung mit den Mitbestimmungsorganen, der Kulturbehörde und der Betriebsleitung der Stadtbibliothek Bremen.

Im Ergebnis dieses Modellprojekts konnte gezeigt werden, dass die gewünschte Zielgruppe (Familien mit Kindern, insbesondere berufstätige Eltern) sehr gut erreicht wurde. Befragungen bei Nutzerinnen und Nutzern ergaben sehr positive Rückmeldungen. Auch steigende Besuchszahlen zeigten, dass es sinnvoll wäre, regelmäßige Sonntagsöffnungen vor allem in der „dunklen Jahreszeit“ anzubieten.

Unter den Beschäftigten der Stadtbibliothek hingegen zeichnete sich eine „Spaltung“ der Belegschaft in Befürworter und Gegner der Sonntagsöffnung ab. Unterschiedliche Befragungen der Beschäftigten haben dies gezeigt.

zu 2.) Bewertung des Erfolgs des Modellprojekts Sonntagsöffnung

Aus Sicht des Senators für Kultur war die Durchführung des Modellprojekts Sonntagsöffnung erfolgreich, da es dem Auftrag öffentlicher Bibliotheken, Menschen an den Lernort Bibliothek heranzuführen, Lese- und Medienkompetenz zu vermitteln sowie allen Bevölkerungsschichten niedrigschwellige Zugänge anzubieten, auf innovative, zeitgemäße Weise nachgekommen ist.

Es hat sich gezeigt, dass sich öffentliche Bibliotheken wie die Stadtbibliothek Bremen erfolgreich am modernen Freizeit und Verbraucherverhalten orientieren können und auch sonntags, ähnlich wie beispielsweise Museen, Orte zum Verweilen und kulturelle Treffpunkte sein können.

Die Angebote der Stadtbibliothek zu Öffnungszeiten an Werktagen umfassen mehr als nur die Funktion einer „Ausleihstation“ für Medien. Um ein solches Angebot aber auch sonntags vorzuhalten, bedarf es des Einsatzes von Fachpersonal. Öffnungszeiten an Sonntagen durch geringer qualifiziertes Personal abzudecken, wäre aus Sicht des Senators für Kultur daher keine Alternative.

Vor diesem Hintergrund bewertet der Senator für Kultur den Erfolg des Modellprojekts Sonntagsöffnung als positiv und findet den Wunsch von Nutzerinnen und Nutzern nach einer Verstärkung der Sonntagsöffnung nachvollziehbar und begrüßenswert.

Unter der Annahme, ein geändertes Arbeitszeitgesetz ließe die generelle Möglichkeit zu, Sonntagsöffnungen zukünftig durchzuführen, hält es der Senator für Kultur für wesentlich, dass die Interessen der Beschäftigten gegenüber den Interessen der Kunden angemessene Berücksichtigung finden. Angesichts der Personalsituation der Stadtbibliothek Bremen ist sich der Senator für Kultur mit der Betriebsleitung der Stadtbibliothek Bremen einig, dass gesetzlich mögliche Sonntagsöffnungen keine Ausweitung der Öffnungszeiten insgesamt nach sich ziehen sollten. Daher wäre die Sonntagsöffnung begrenzt einzusetzen, und andere Öffnungszeiten an den übrigen Wochentagen wären zu reduzieren.

zu 3.) Reformation bundesgesetzlicher Regelungen, Gesetzeslage

Das Arbeitszeitgesetz (ArbZG) vom 06.06.1994, zuletzt geändert am 20.04.2013, verfolgt den Zweck, den Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung der Arbeitnehmer zu schützen (ArbZG, § 1 Abs. 2).

Arbeitnehmer dürfen daher laut § 9 Abs. 1 nicht an Sonntagen beschäftigt werden. § 10 regelt, in welchen Fällen Arbeitnehmer abweichend von § 9 beschäftigt werden dürfen. Hierunter fallen auch „wissenschaftliche Präsenzbibliotheken“.

In der Vergangenheit gab es eine Bundesratsinitiative, die angestrebt hat, § 10 ArbZG dahingehend zu ändern, dass das Adjektiv „wissenschaftliche“ und der Zusatz „Präsenz“ entfallen. Auf Länderebene hat 2011 Berlin einen Entschließungsantrag (BR Drs. 511/11) zur Änderung des § 10 ArbZG in den Bundesrat eingebracht. Der Antrag wurde im federführenden Sozialausschuss bei einer vorherigen Probeabstimmung, die keine Mehrheit für den Antrag fand, bis zum Wiederaufruf vertagt.

Bis heute wurde die Initiative nicht wieder aufgerufen, da der Sozialausschuss und vor allem die Gewerkschaften und die Kirchen einem erneuten Aufruf entgegenstehen. Aus diesem Grund gibt es derzeit für eine neue Initiative keine Aussicht auf Erfolg aus Sicht der Vertretung des Landes Berlin beim Bund.

Neben einer Gesetzesänderung wurden auch andere rechtliche Möglichkeiten für eine Sonntagsöffnung geprüft:

Eine weitere Ausnahmegewilligung nach § 15 Abs. 2 ArbZG („Die Aufsichtsbehörde kann über die in diesem Gesetz vorgesehenen Ausnahmen hinaus weitergehende Ausnahmen zulassen, soweit sie im öffentlichen Interesse dringend nötig werden“) ist ebenfalls nicht möglich, zur Begründung:

- Erstens gibt es derzeit keine Grundlage, einen weiteren Modellversuch zu rechtfertigen. Es handelte sich, so die Bewilligungsbehörde, um eine einmalig gültige Ausnahme auf Grundlage des oben erwähnten Bürgerschaftsbeschlusses. Die Legitimation, eine solche Genehmigung zu erteilen, wäre daher bei einem weiteren Modellversuch nicht mehr gegeben.
- Zweitens gibt es ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 26.11.2014, die eine solche Ausnahmeregelung des Landes Hessen im Bereich öffentlicher Bibliotheken für nichtig erklärt hat. Diese Entscheidung hat für vergleichbare Regelungen in sämtlichen Bundesländern Bedeutung und ist im Falle der öffentlichen Bibliotheken eindeutig. Hierzu ist die Begründung ausschlaggebend, dass eine Bibliothek nicht am Sonntag geöffnet sein muss, weil der Bürger die für sein Freizeitverhalten notwendigen Bücher auch an allen anderen Tagen der Woche erhalten kann, wodurch kein erhebliches öffentliches Interesse bestehen würde, welches eine Ausnahmeregelung begründen könnte.

Drittens würde eine Ausnahmegewilligung erneut auf die Freiwilligkeit der Beschäftigten setzen, die möglicherweise nicht mehr in gleicher Weise gegeben ist. Dies wurde seitens Personalrat und Gewerkschaften bereits signalisiert.

zu 4. Möglichkeiten weiterer Sonntagsöffnungen bei aktueller Gesetzeslage

Ohne die Schaffung einer bundesgesetzlichen Grundlage sieht der Senator für Kultur keine Möglichkeit einer (generellen) Sonntagsöffnung.

Ein weiteres Modellprojekt ist ebenso wenig umsetzbar, da es keine Grundlage mehr für eine Ausnahmegewilligung gibt. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 26.11.2014 steht dem entgegen, da diese Entscheidung auch für vergleichbare Regelungen in sämtlichen Bundesländern Bedeutung hat.

Sollten sich die geschilderten Rahmenbedingungen verändern, kann die Frage neu erörtert werden.

C. Finanzielle Auswirkungen, Gender-Prüfung

Der Bericht über Stand und Perspektive der Sonntagsöffnung fasst zusammen, was in der Vergangenheit geschehen ist und gibt einen Ausblick ohne finanzielle Auswirkungen.

Die Sonntagsöffnung kommt in der Regel Frauen und Männern gleichermaßen zu Gute. In der Stadtbibliothek Bremen ist der Beschäftigungsanteil von Frauen deutlich höher im Vergleich zu den männlichen Beschäftigten, weswegen es vor allem die weiblichen Beschäftigten betreffen würde bzw. betroffen hat.

D. Beschlussvorschlag

Die Deputation für Kultur nimmt zur Kenntnis, dass eine Öffnung der öffentlichen Bibliotheken an Sonntagen in Bremen nach dem Arbeitszeitgesetz (Bundesgesetz) derzeit nicht möglich und eine Gesetzesänderungsinitiative auf Bundesebene zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ersichtlich ist, da sie keine Aussicht auf Erfolg hätte.

Die Deputation für Kultur nimmt zur Kenntnis, dass eine Neuauflage eines Modellversuchs in Bremen u.a. aufgrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes vom 26.11.2014, welches Ausnahmegenehmigungen wie in der Vergangenheit als nichtig erklärt hat, aktuell nicht umsetzbar ist.

Die Deputation für Kultur bittet den Senator für Kultur, für den Fall veränderter rechtlicher Rahmenbedingungen die Frage der Sonntagsöffnung der Stadtbibliothek Bremen erneut zu prüfen.