

BIBLIOTHEKSGESETZGEBUNG IN DEUTSCHLAND

Praxis – Probleme – Perspektiven

von *Eric W. Steinhauer*

1. Hinführung

Wird unter Bibliothekaren von dem möglichen Erlass eines Bibliotheksgesetzes gesprochen, öffnet sich schnell eine Märchentruhe voller Wunder. Auskömmliche Finanzierung, politische Aufwertung und Anerkennung der eigenen Unverzichtbarkeit im Prozess der sich formierenden Wissensgesellschaft sind die gängigen Assoziationen. Freilich nur bei denjenigen Kollegen, die noch nicht von politischen Prozessen und Versprechen enttäuscht und desillusioniert sind. Es mag dahinstehen, ob die Träumer oder die Frustrierten Recht haben. Fest steht jedenfalls, daß Bibliotheksgesetzgebung eine juristische Angelegenheit ist. Dieses Thema soll nachfolgend in drei Schritten behandelt werden. Dabei wird erstens die tatsächliche Praxis von Bibliotheksgesetzgebung in Deutschland vorgestellt. Sodann werden zweitens die damit einhergehenden Probleme und Defizite angesprochen. Schließlich ist drittens aufzuzeigen, welche Perspektiven es für eine moderne und zukunftsweisende Bibliotheksgesetzgebung gibt. Hier ist auch ein wenig Träumen erlaubt.

2. Praxis gegenwärtiger Bibliotheksgesetzgebung

Ein Bibliotheksgesetz gibt es in Deutschland nicht, wohl aber Bibliotheksgesetzgebung. Darunter ist die gesetzliche Normierung bibliothekarischer Sachverhalte zu verstehen. Solche Normen sind vielfältig.¹ Die einschlägige, von Ralph *Lansky* begründete und von dem Bonner Bibliotheksjuristen Carl Erich *Kesper* fortgeführte Sammlung bibliotheksrechtlicher Vorschriften füllt zwei staatliche Ordner.² Auch die im Rahmen des Handbuchs „Bibliotheksrecht“ erschienene Sammlung von „Rechtsvorschriften für die Bibliothekarbeit“ hat mit 865 Seiten Text einen beeindruckenden Umfang.³

Freilich ist Bibliotheksrecht nicht gleich Bibliotheksrecht. Im engen Sinn sind darunter nur diejenigen Normen zu verstehen, die Bibliotheken, ihre Organisation

¹ Vgl. *Müller*, Bibliotheksrelevante Gesetzgebung in Deutschland, in: Bibliotheksgesetzgebung in Europa / Europarat Straßburg ; Goethe-Institut München, hrsg. von Christiane Bohrer, Bad Honnef 2000, S. 43-48.

² Bibliotheksrechtliche Vorschriften / im Auftr. d. Vereins Dt. Bibliothekare u.d. Vereins d. Diplom-Bibliothekare an Wiss. Bibliotheken begr. von Ralph Lansky, ab Erg.-Lfg. 21/22 (2003/04) fortgef. von Carl Erich Kesper. - 3. Aufl. - Frankfurt am Main : Klostermann. - Losebl.-Ausg.

³ Rechtsvorschriften für die Bibliotheksarbeit / [... erarb. von einer Arbeitsgruppe der Rechtskommission des Deutschen Bibliotheksverbandes (DBV) e.V.: Gabriele Beger ... Red.: Helmut Rösner]. - 4., überarb. und erw. Aufl., Stand: Januar 2004. - Wiesbaden : Harrassowitz, 2004. - XIV, 865 S. (Bibliotheksrecht ; 3).

und Aufgaben unmittelbar zum Gegenstand haben.⁴ Um diese Normen geht es hier. Sie sollen in einem kursorischen Überblick zunächst kurz vorgestellt werden.

Die Gesetzgebung in Deutschland zerfällt von der Gesetzgebungskompetenz her in zwei große Bereiche, nämlich das Bundes- und das Landesrecht. Bibliotheken gehören dem Bereich Bildung, Kultur und Wissenschaft an. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, fallen sie damit in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder.⁵

In der Gesetzgebung der einzelnen Bundesländer sind Bibliotheken Gegenstand sehr unterschiedlicher Rechtsnormen.⁶ Hier lassen sich Regelungen des Verfassungsrechts von Parlamentsgesetzen, Rechtsverordnungen sowie Satzungen unterscheiden. Alle genannten Normtypen sind als generell-abstrakte Regelungen Gesetze im materiellen Sinn.⁷ Auf allen Ebenen gibt es Bibliotheksgesetzgebung. Die einzelnen Normtypen stehen allerdings in einem hierarchischen Verhältnis zueinander. Stets Geltungsvorrang haben die Regelungen der Landesverfassung. Im Range unter der Verfassung stehen die einfachen Parlamentsgesetze, die von den Länderparlamenten verabschiedet werden. Ein Bibliotheksgesetz, wie es von den bibliothekarischen Verbänden immer gefordert wird, wäre hier zu verorten. Nach den Parlamentsgesetzen kommen die Rechtsverordnungen.⁸ Sie werden von der Verwaltung, meist den Ministerien, aufgrund gesetzlicher Ermächtigung erlassen. Ganz unten in der Normenhierarchie finden sich die Satzungen.⁹ Sie werden von Selbstverwaltungskörperschaften wie Gemeinden oder Hochschulen ausgegeben, um im Rahmen der sogenannten Satzungsautonomie eigene Angelegenheiten, zu denen auch die Benutzung von Einrichtungen wie Bibliotheken gehört, zu ordnen.¹⁰ Aus der hierarchischen Stufung der Gesetze, auch Normenpyramide genannt, folgt, daß die weiter unten stehenden Normen die Vorgaben höherrangigen Rechts zu beachten haben. Ein Verstoß gegen dieses Gebot führt zur Nichtigkeit der abweichenden Regelung.¹¹

⁴ Vgl. *Gödan*, Ein Handbuch zum Bibliotheksrecht in vier Bänden : Konzeption, Analyse, Werkstattbericht, in: Recht, Bibliothek, Dokumentation : RBD ; Mitteilungen der Arbeitsgemeinschaft für Juristisches Bibliotheks- und Dokumentationswesen, *AjBD* 35 (2005), S. 59.

⁵ Vgl. zu dieser Kulturhoheit der Länder *Scheytt*, Kommunales Kulturrecht, München 2005, Rn. 94-98.

⁶ Allgemein zur Rechtsquellenlehre *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl., München 2006, § 4; *Ossenbühl*, Die Rechtsquellen im demokratischen Rechtsstaat, in: Handbuch des Staatsrecht / hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Bd. 3, 2. Aufl., Heidelberg 1996, § 61. *Ruffert*, Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts, in: Grundlagen des Verwaltungsrechts / hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem ..., Bd. 1, München 2006, § 17; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, Bd. 1, 11. Aufl., München 1999, § 24 f.

⁷ Vgl. *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, Bd. 1, § 24, Rn. 9.

⁸ Ausführlich dazu *Ossenbühl*, Rechtsverordnung, in: Handbuch des Staatsrecht / hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Bd. 3, 2. Aufl., Heidelberg 1996, § 64.

⁹ Vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 4, Rn. 20-24.

¹⁰ Vgl. § 2 Abs. 4 S. 1 Hochschulgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen. *Scheytt*, Kommunales Kulturrecht, Rn. 174, 182; *Kirchner/Wendt*, Bibliotheksbenutzungsordnungen, Berlin 1990, S. 94 f.; *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, 3. Aufl., Köln [u.a.] 2004, Rn. 96.

¹¹ Vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 4, Rn. 43-50.

Sortiert man die bibliotheksspezifischen Vorschriften im Recht eines einzelnen Bundeslandes in die Normenpyramide ein, so ergibt sich eine höchst ungleiche Verteilung. In einigen Bundesländern werden Bibliotheken schon in der Landesverfassung genannt.¹² Sie sind dann im Rahmen einer nicht einklagbaren, den Gesetzgeber, die Landesverwaltung und die Rechtssprechung aber doch irgendwie bindenden, jedenfalls nach Möglichkeit zu berücksichtigenden Staatszielbestimmung zu fördern.¹³ Dabei wird zwischen öffentlichen und wissenschaftlichen Bibliotheken getrennt. Die Letztgenannten werden nicht eigens erwähnt und unterfallen der regelmäßig gewährleisteten Freiheit der Wissenschaft,¹⁴ die Erstgenannten firmieren meist unter dem bibliothekarisch vollkommen überholten Begriff der „Büchereien“ und werden der Erwachsenenbildung zugerechnet.¹⁵ Bibliotheken in der Verfassung sind hohe Lyrik mit sehr geringem normativen Gewicht. Anders sieht es in den förmlichen, vom Landesparlament verabschiedeten Gesetzen aus. Bibliotheken gehören hier zur gängigen Regelungsmaterie des Hochschul- und Presserechts. Freilich werden im Hochschulrecht nur die wissenschaftlichen Bibliotheken behandelt,¹⁶ im Presserecht nur die Landesbibliothek als Einrichtung, die das Pflichtexemplarrecht ausübt.¹⁷ Mitunter finden die öffentlichen Bibliotheken noch in

¹² Etwa in Art. 37 S. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz: „Das Volksbildungswesen einschließlich der Volksbüchereien und Volkshochschulen soll von Staat und Gemeinden gefördert werden.“; Art. 32 der Verfassung des Saarlandes: „Staat und Gemeinde fördern das Volksbildungswesen, einschließlich der Volksbüchereien und Volkshochschulen.“; Art. 9 Abs. 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein: „Die Förderung der Kultur einschließlich des Sports, der Erwachsenenbildung, des Büchereiwesens und der Volkshochschulen ist Aufgabe des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“; Art. 36 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt: „Das Land und die Kommunen fördern im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten die kulturelle Betätigung aller Bürger insbesondere dadurch, daß sie öffentlich zugängliche Museen, Büchereien, Gedenkstätten, Theater, Sportstätten und weitere Einrichtungen unterhalten.“

¹³ Vgl. *Degenhart*, Die Staatszielbestimmungen der Sächsischen Verfassung, Rn. 33, in: ders./Meissner (Hrsg.), Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, Stuttgart [u.a.] 1997, § 6; *Helle-Meyer*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kiel 2006, Art. 9, Rn. 29; *Kilian*, Einführung: Kulturstaat, in: ders. (Hrsg.), Verfassungshandbuch Sachsen-Anhalt, Baden-Baden 2004, S. 27-30; *Naumann*, Grundrechte, Staatsziele, Einrichtungsgarantien, ebendort, S. 147-151; *Reich*, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, 2. Aufl., Bad Honnef 2004, Art. 36, Rn. 3-5.

¹⁴ Vgl. *Hennecke*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Baden-Baden 2001, Art. 37, Rn. 5.

¹⁵ Siehe die Formulierungen in den unter Fn. 12 zitierten Länderverfassungen. Moderner ist demgegenüber Art. 11 Abs. 2 S. 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen; dort ist von „Bibliotheken“ die Rede.

¹⁶ Vgl. *Gattermann*, Wissenschaftliche Bibliotheken, in: Handbuch des Wissenschaftsrechts / hrsg. von Christan Flämig ..., Bd. 1, 2. Aufl. Berlin [u.a.] 1996, § 33; *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, Tübingen 1969, S. 421-425; *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, Rn. 1075. Zutreffend weist *Heeg*, Über Sinn und Chancen einer nationalen Bibliotheksgesetzgebung in Deutschland, in: Bibliotheksgesetzgebung in Europa (Fn. 1), S. 55 auf einen Trend zur Deregulierung in der gegenwärtigen Hochschulgesetzgebung hin. Ein Beispiel hierfür ist das neue nordrhein-westfälische Hochschulgesetz, das mit Ausnahme des Begriffs „Bibliotheksgebühren“ (§ 29) vollkommen bibliotheksfrei gehalten ist. Eine entsprechende Tendenz offenbart sich beim Vergleich des neuen bayerischen Hochschulgesetzes (Art. 19 Abs. 5 S. 2, 1. Hs.) mit seiner Vorgängernorm (Art. 32 Abs. 5).

¹⁷ Vgl. die ausführliche Kommentierung zu § 12 Musterpressegesetz von *Burkhardt*, in: Löffler, Presserecht, 5. Aufl., München 2006, sowie die Aufstellung der einschlägigen Normen bei

Weiterbildungs- oder auch Schulgesetzen als Einsprengsel Erwähnung.¹⁸ Auch auf der Ebene der Rechtsverordnungen sieht es nicht anders aus. Klassische Materien sind hier Bibliotheksgebühren sowie Abgabe- und Entschädigungsregelungen bei Pflichtablieferungen.¹⁹ Ermächtigungsgrundlagen für diese Rechtsverordnungen finden sich in den Hochschul- und Pressegesetzen. Die große Masse bibliotheksrechtlicher Vorschriften ist als Satzung erlassen worden. Die Rede ist von den Benutzungsordnungen der öffentlichen und wissenschaftlichen Bibliotheken und den Bibliotheksordnungen als Organisationssatzung an den Hochschulen.²⁰ Es liegt auf der Hand, daß hier jede Hochschule und jede Gemeinde für ihre Einrichtung individuelle Regelungen vorgesehen hat. Kurz erwähnt sei, daß Bibliotheken auch in Normen der Landesplanung vorkommen. Diese können als Gesetz, Rechtsverordnung und in anderer Weise ergehen.²¹ Faßt man den Befund bibliothekarischer Gesetzgebung zusammen, so konzentriert sich diese am unteren Ende der Normenhierarchie. Zusammenfassende oder gar bibliothekstypenübergreifende Vorschriften fehlen.

Abschließend sei noch ein kurzer Blick in den Bereich des Innenrechts der Verwaltung geworfen. Die Gesetze der Normenpyramide sind generell-abstrakte Regelungen mit Außenwirkung. Sie gelten gegenüber jedermann. Daneben gibt es Vorschriften, die zunächst nur für den Innenbereich der Verwaltung bindend sind.

Fechner/Mayer, Medienrecht : Vorschriftensammlung, 2. Aufl., Heidelberg 2006, S. [268]-[271]; [278] f.; *Walter*, Das Pflichtexemplar in der Gesetzgebung des Bundes und der Länder, in: Bibliotheksgesetzgebung in Europa (Fn. 1), S. 49-53.

¹⁸ Vgl. § 19 Abs. 2 Weiterbildungsgesetz Rheinland-Pfalz: „Die Hochschulen des Landes sollen Gebäude, Büchereien, Bibliotheken und Lehrmittel für die in Absatz 1 Satz 1 genannten Veranstaltungen soweit zur Verfügung stellen, wie hochschulische Interessen nicht beeinträchtigt werden.“

¹⁹ Etwa die „Verordnung über die Gebühren für die wissenschaftlichen Bibliotheken“ vom 18. Dezember 2006 des Landes Sachsen-Anhalt (GVBl. S. 555) oder die „Verordnung des Ministers für Wissenschaft, Forschung und Kultur zur Durchführung des Brandenburgischen Landespressegesetzes über die Anbietetung und die Ablieferung von Pflichtexemplare an die Stadt- und Landesbibliothek Potsdam“ vom 29. September 1994 (GVBl. II, S. 512). Es gibt aber auch einige organisationsrechtliche Normen, etwa: „Landesverordnung über die Übertragung zentraler bibliothekarischer Hochschulaufgaben auf die Rheinische Landesbibliothek Koblenz“ vom 22. September 1994 (GVBl. S. 397).

²⁰ Vgl. *Gödan*, Bibliotheksordnungen deutscher Hochschulen, Hamburg [u.a.] 1993; *Kirchner/Wendt*, Bibliotheksbenutzungsordnungen, S. 76; *Kirchner*, Grundriß des Bibliotheks- und Dokumentationsrechts, 2. Aufl., Frankfurt am Main 1993, S. 29 f.; *Scheytt*, Kommunales Kulturrecht, Rn. 169; *Steinhauer*, Aktuelle Entwicklungen im Thüringer Bibliotheksrecht : Anmerkungen zur geplanten Novelle des Thüringer Hochschulgesetzes und zum Stand der Initiative für ein Thüringer Bibliotheksgesetz, in: Bibliotheksdienst 40 (2006), S. 886.

²¹ Beispielhaft sei der „Landesentwicklungsplan Brandenburg LEP I - Zentralörtliche Gliederung“ vom 4. Juli 1995 (GVBl. II, S. 474) genannt. Dort finden sich Formulierungen wie: „Oberzentren sollen folgende Kriterien erfüllen: ... Regelausstattung mit Einrichtungen: ... wissenschaftliche Bibliothek“. Siehe auch „Thüringer Verordnung über den Landesentwicklungsplan“ vom 6. Oktober 2004 (GVBl. 754).

Die Rede ist von Verwaltungsvorschriften,²² Erlassen, Verwaltungsvereinbarungen und dergleichen.²³ In diesen, oft nur unzureichend publizierten Normen, finden sich ebenfalls bibliotheksrechtliche Regelungen. Zu nennen sind hier die Leihverkehrsordnung, die durch ministeriellen Erlaß ergangen ist,²⁴ die ebenfalls im Erlaßweg geregelte Abgabepflicht der Amtsdrucksachen,²⁵ die Teilnahme der Bundesländer an Bibliotheksverbänden durch Verwaltungsabkommen²⁶ oder die Vereinbarungen zwischen dem Deutschen Bibliotheksverband und einigen Bundesländern über die Kooperation von Bibliothek und Schule.²⁷ In der Grauzone rechtlicher Regelung und politischer Steuerung finden sich schließlich ein Fülle von Papieren, Empfehlungen und Planvorgaben der Ministerien zu bibliothekarischen Sachverhalten. Hierher gehören auch die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz.²⁸ Die im Bibliothekswesen so wichtigen Stellungnahmen und Empfehlungen der Deutschen Forschungs-

²² Vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 24; *Sauerland*, Die Verwaltungsvorschrift im System der Rechtsquellen, Berlin 2005.

²³ Für Rheinland-Pfalz wären u.a. zu nennen „Förderung des öffentlichen Bibliothekswesens in Rheinland-Pfalz“, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung und Kultur vom 18. Januar 1994 (Az. 921 A - 53 243/50); „Amtliche Leihverkehrsliste des Landes Rheinland-Pfalz“, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur vom 8. Juli 2004 (Az. 15525 - 53 232-1/50); „Abgabe von Medienwerken an wissenschaftliche Bibliotheken und an die Landesarchive“, Verwaltungsvorschrift der Landesregierung vom 14. Dezember 2004 (Az. MWVFK 15525-53201-2/50). Für den Freistaat Bayern sind u.a. einschlägig: „Amtliche Leihverkehrsliste über die Zulassung zum Leihverkehr der deutschen Bibliotheken“ vom 2. September 1994 in der Fassung vom 23. September 2002 (Az. XII/1-K 3477-12/38 175), „Abgabe amtlicher Veröffentlichungen an Bibliotheken“ vom 10. März 1998 in der Fassung vom 6. November 2001 (Az. B1112-480-30); „Sammlung der Pflichtstücke nach dem Gesetz über die Ablieferung von Pflichtstücken“ vom 11. November 1986 (Az. V/2 - K 3474/2 - 12/148 282); „Richtlinien für den Bayerischen Leihverkehr“ vom 24. Mai 1991 (Az. K 3477 - 12/42 346); „Die Ordnung des Leihverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland“ vom 17. Dezember 1993 (Az. II/9 - K 3477 - 12/121 593); „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen des Freistaates Bayern für öffentliche Büchereibauten“ vom 28. Dezember 1995 in der Fassung vom 7. Dezember 2001 (Az. XII/1 - K 3612-12/54 162); „Die Ordnung des Leihverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland“ vom 1. Dezember 2003 (Az. XII/1-K 3477-12/49100); „Schulbibliotheksarbeit in Bayern“ vom 17. November 2003 (Az. III.6-5 S 1301-5.93 772).

²⁴ Etwa „Die Ordnung des Leihverkehrs für das Land Sachsen-Anhalt : Leihverkehrsordnung (LVO)“, RErL. MK vom 13. April 2004 (Az. 45.14-55004).

²⁵ Etwa Erlaß des Thüringer Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur „Abgabe von amtlichen Druckschriften an Bibliotheken und das Hauptstaatsarchiv“ vom 11. September 1996, in: Thüringer Staatsanzeiger 6 (1996), S. 1893 f.

²⁶ Etwa „Verwaltungsabkommen über die Errichtung eines Bibliotheksverbundes von 1996“, abgedruckt bei *Lansky/Kesper*, Bibliotheksrechtliche Vorschriften, Nr. 2023 [Stand: 16. Erg.-Lfg. 1998].

²⁷ Vgl. etwa die „Kooperationsvereinbarung über die Zusammenarbeit von Schule und Bibliothek“, in: Mitteilungsblatt des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern 14 (2004), Nr. 2, S. 194 f., oder die „Gemeinsame Empfehlung des Thüringer Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur und des Thüringer Kultusministeriums zu Schulbibliotheken und zur Zusammenarbeit von Schulbibliotheken und Öffentlichen Bibliotheken im Freistaat Thüringen“, in: Gemeinsames Amtsblatt des Thüringer Kultusministeriums und des Thüringer Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur 5 (1995), S. 480 f.

²⁸ Die Sammlung von *Lansky/Kesper* enthält daher zu Recht auch einschlägige Beschlüsse der Kultusministerkonferenz. *Ruffert*, Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts, in: Grundlagen des Verwaltungsrechts (Fn. 6), § 17, Rn. 79 nennt die Verwaltungssteuerung durch nichtverbindliche normative Anordnungen „soft law“.

gemeinschaft oder des Wissenschaftsrates haben demgegenüber keine bibliotheksrechtliche, sondern lediglich bibliothekspolitische Qualität.

3. Probleme und Defizite der geltenden Rechtslage

Unübersichtlich, uneinheitlich, unwichtig. So kann man den Stand der deutschen Bibliotheksgesetzgebung schlagwortartig umreißen. Daraus ergeben sich Probleme und Defizite. Sie lassen sich als Steuerungs-, Organisations- und Nachhaltigkeitsdefizite beschreiben.

3.1 Steuerungsdefizite

Die gegenwärtige Struktur bibliothekarischer Rechtsnormen hat ihren Schwerpunkt im Binnenrecht der Verwaltung sowie im autonomen Satzungsrecht von Gemeinden und Hochschulen. Daraus ergibt sich zunächst, daß relativ viele Akteure als bibliothekarische Gesetzgeber auftreten. Viele Akteure bedeuten unterschiedliche Regelungen und einen hohen Koordinierungsaufwand, wenn einheitliche Maßstäbe und Strukturen angestrebt werden. Weiterhin erfreuen sich die Kommunen und Hochschulen in der Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten einer weitgehenden Autonomie. Für die Gemeinden ist kommunale Selbstverwaltung schon verfassungsrechtlich garantiert.²⁹ Im Hochschulbereich mag sie sich aus dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit ableiten,³⁰ ist aber stets in den jeweiligen Hochschulgesetzen der Bundesländer normiert.³¹

Soweit die Hochschulgesetze keine verbindlichen Vorgaben machen, unterfällt das wissenschaftliche Bibliothekswesen der Selbstverwaltung der Hochschulen, obwohl es schon über die Fernleihe für alle Bürger wichtige Funktionen der anspruchsvollen Literaturversorgung übernimmt.³² Einige wenige Hochschulgesetze definieren daher bestimmte bibliothekarische Aufgaben als staatliche Angelegenheiten mit der Konsequenz, daß die zuständige Ministerialverwaltung im Erlaßweg einheitliche bibliothekarische Regelungen an den Hochschulen schaffen kann.³³ Wo das Bibliothekswesen an den Hochschulen aber nicht als auch-staatliche Angelegenheit vorgesehen ist, sind Erlasse und Einzelweisungen von Ministeriumsseite streng

²⁹ Dazu *Burgi*, Kommunalrecht, München 2006, § 6, Rn. 13 ff.

³⁰ Vgl. *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, Rn. 183 f.

³¹ Etwa § 2 Abs. 3 Thüringer Hochschulgesetz.

³² Kritisch dazu *Steinhauer*, Aktuelle Entwicklungen im Thüringer Bibliotheksrecht : Anmerkungen zur geplanten Novelle des Thüringer Hochschulgesetzes und zum Stand der Initiative für ein Thüringer Bibliotheksgesetz, in: Bibliotheksdienst 40 (2006), S. 885.

³³ Vgl. § 56 Nr. 9 Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt: „Staatliche Angelegenheiten der Hochschulen sind Aufgaben der Bibliotheken der Hochschulen, die über die bibliothekarische Versorgung der Hochschule hinausgehen.“ Dazu *Steinhauer*, Die Aufgaben der Hochschulbibliotheken im Land Sachsen-Anhalt : Anmerkungen zur Neufassung des Hochschulgesetzes, in: Bibliotheksdienst 39 (2005), S. 962.

genommen nicht möglich. Die Verwaltungspraxis freilich ignoriert diesen Umstand geflissentlich.³⁴

In den Kommunen unterfallen die öffentlichen Bibliotheken als freiwillige Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung.³⁵ Wie an den Hochschulen, so ist auch hier ohne eine gesetzliche Grundlage eine zentrale Steuerung im Sinne einheitlicher bibliothekarischer Versorgung und Dienstleistungen nur erschwert möglich. Die wenigen vorhandenen Normen im förmlichen Gesetzesrecht haben nur eine punktuelle Reichweite. Verstärkt wird dieses Steuerungsdefizit durch die Unübersichtlichkeit einer Vielzahl verwaltungsinterner Vorgaben auf staatlicher und kommunaler Seite sowie auf Hochschulebene.

3.2 Organisationsdefizit

Eng mit dem Steuerungsdefizit hängt ein Organisationsdefizit zusammen. Gemeint ist damit zum einen die Stellung der Bibliotheken zueinander, zum anderen ihre Verortung im Kontext von Bildung, Wissenschaft und Kultur.

Während das Bibliothekswesen aus seinem Selbstverständnis heraus auf Vernetzung und Kooperation hin angelegt ist – man denke nur an die Bibliotheksverbände – findet diese vielfältige bibliothekarische Kooperation kaum eine bibliotheksrechtliche Entsprechung. Hier gibt es ein strenges Nebeneinander von wissenschaftlichen und öffentlichen Bibliotheken. Am Rande sei vermerkt, daß dieser Umstand den hohen Grad der Selbstorganisation des Bibliothekswesens in den verschiedenen und ausdifferenzierten bibliothekarischen Verbänden erklärt.³⁶ An die Stelle normativer Steuerung durch den Staat ist die Eigeninitiative der Bibliothekare getreten.

Ein anderer Aspekt des Organisationsdefizits ist die unreflektierte Tradierung überkommener Aufgabenstellungen von Bibliotheken in einschlägigen Vorschriften. Hier ist vor allem die Verortung der öffentlichen Bibliotheken als „Büchereien“ oder gar „Volksbüchereien“ bei der Erwachsenenbildung zu nennen.³⁷ Diese Zuordnung entspricht nicht mehr der Wirklichkeit. Betrachtet man das Lesepublikum der öffentlichen Bibliotheken, so sind nicht bildungsbeflissene Erwachsene, sondern Kinder und Jugendliche, also Schüler die eifrigsten Nutzer. Öffentliche Bibliotheken sind damit ein wichtiger Partner schulischer Bildung und Erziehung. In den einschlägigen Schulgesetzen freilich sucht man die öffentlichen Bibliotheken als Bildungspartner meist vergeblich.

³⁴ Etwa die Umsetzung der Leihverkehrsordnung in Thüringen auf dem Erlaßweg, Thüringer Staatsanzeiger 13 (2003), S. 2257-2263, obwohl nach dem Thüringer Hochschulgesetz die Hochschulbibliothek eine reine Selbstverwaltungsangelegenheit ist.

³⁵ Vgl. *Lübking/Vogelsang*, Die Kommunalaufsicht, Berlin 1998, Rn. 84; *Plassmann/Rösch/Seefeldt/Umlauf*, Bibliotheken und Informationsgesellschaft in Deutschland, Wiesbaden 2006, S. 88;.

³⁶ Vgl. *Plassmann/Rösch/Seefeldt/Umlauf*, Bibliotheken und Informationsgesellschaft in Deutschland, S. 109 ff.

³⁷ Vgl. *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, S. 69 f.; *Scheytt*, Kommunales Kulturrecht, Rn. 605.

3.3 Nachhaltigkeitsdefizit

Wenn Bibliotheken und ihre Dienstleistungen nicht durchgängig gesetzlich abgesichert sind, bedeutet dies für ihren Bestand und die Qualität ihrer Arbeit ein Nachhaltigkeitsdefizit. Betroffen sind hier zunächst die öffentlichen Bibliotheken. Während das Vorhalten einer Bibliothek an den Hochschulen eine Selbstverständlichkeit ist, stellt sich die Lage in den Kommunen vollkommen anders dar. Hier zählen die Bibliotheken zu den freiwilligen Aufgaben.³⁸ Sie können daher geschlossen oder gar nicht erst eingerichtet werden. Mit Blick auf die Bedeutung von Bibliotheken für Bildung und Erziehung sowie das kulturelle Leben allgemein wird zwar gerne von einer „politischen Pflichtaufgabe“ gesprochen.³⁹ Juristisch belastbar ist diese Einordnung allerdings nicht; sie wird keine Bibliothek vor der Schließung bewahren. Allen wissenschaftlichen und öffentlichen Bibliotheken gemeinsam ist die Sorge um eine auskömmliche Finanzierung. Da es hier an verbindlichen Planungsvorgaben fehlt, wird Bestandsaufbau nach Kassenlage betrieben. Eine nachhaltige Bibliotheksentwicklung verlangt aber eine kontinuierliche Erwerbung. Ähnlich unbefriedigend ist die Situation im organisatorischen Bereich. Kurzfristige Ad-hoc-Projekte und Förderungen können das Fehlen einer gesetzlich formulierten und damit verbindlichen Gesamtperspektive bibliothekarischer Arbeit nicht kompensieren. Diese Gesamtperspektive kann auch eine vielerorts praktizierte bibliothekarische Selbstorganisation in Verbänden nicht auffangen. Hier sind stabile Randbedingungen notwendig, beispielsweise eine verbindlich vorgeschriebene Kooperation zwischen Bibliotheken und verschiedenen Bildungsträgern, angefangen beim Kindergarten über die Schule bis hin zur Hochschule und den verschiedenen Einrichtungen der Fort- und Weiterbildung.

4. Perspektiven für eine moderne Bibliotheksgesetzgebung

Was fordert, wer ein Bibliotheksgesetz fordert? So könnte man die zentrale Frage in der gegenwärtigen Diskussion über Sinn und Unsinn eines Bibliotheksgesetzes formulieren. Überlegungen zum Erlaß eines solchen Gesetzes sind nicht neu. Sie beschränkten sich zumeist auf öffentliche Bibliotheken und deren finanzielle Förderung. Oft waren und sind entsprechende Initiativen mit der Forderung verbunden, Einrichtung und Unterhalt von Bibliotheken als kommunale Pflichtaufgabe verbindlich vorzuschreiben. Alle Bemühungen um die kommunale Pflichtaufgabe sind ausnahmslos gescheitert. Allein in Baden-Württemberg ist ein Gesetz mit einer finanziellen Förderungsperspektive erlassen worden.⁴⁰ Ein mageres

³⁸ Vgl. *Burgi*, Kommunalrecht, § 8 Rn. 13 ; *Lübking/Vogelsang*, Die Kommunalaufsicht, Rn. 84. Anders *Pappermann*, Das öffentliche Bibliothekswesen als kommunale Pflichtaufgabe, in: BuB 34 (1982), S. 32-42. Er geht von einer unmittelbar aus der Verfassung abgeleiteten Pflichtaufgabe aus und begründet dies mit einem gewandelten Grundrechtsverständnis. Dieser Ansatz dürfte nicht der herrschenden Grundrechtsdogmatik entsprechen. Man wird eine gesetzliche Konkretisierung für die Annahme einer kommunalen Pflichtaufgabe fordern müssen.

³⁹ Vgl. *Scheytt*, Kommunales Kulturrecht, Rn. 131.

⁴⁰ „Gesetz zur Förderung der Weiterbildung und des Bibliothekswesens“ vom 11. Dezember 1975 in der Fassung vom 20. März 1980, mit späteren Änderungen abgedruckt bei *Lansky/Kesper*,

Ergebnis für über 50 Jahre Bemühungen um ein Bibliotheksgesetz in Deutschland.⁴¹ Mager sind aber auch die meisten Initiativen für ein Bibliotheksgesetz selbst, wenn sie nur bei dem soeben beschriebenen Nachhaltigkeitsdefizit ansetzen und lediglich auf die öffentlichen Bibliotheken beschränkt sind.⁴²

4.1 Forderungen an ein modernes Bibliotheksgesetz

Eine moderne Bibliotheksgesetzgebung sollte andere Wege gehen und auf alle drei genannten Defizite reagieren. Die Themen eines modernen Bibliotheksgesetzes, für dessen Erlaß die einzelnen Bundesländer zuständig wären,⁴³ sind Organisation, Aufgaben und Finanzierung von *allen* Bibliotheken in öffentlicher Trägerschaft. Moderne Bibliotheksgesetzgebung muß spartenübergreifend sein. Dies ist die erste Forderung. Sie bezieht sich auf das Organisationsdefizit.

Im Rahmen einer spartenübergreifenden Gesetzgebung sind bestimmte bibliothekarische Aufgaben sowie Kooperationen zwischen Bibliotheken und anderen Einrichtungen von Bildung und Kultur verbindlich vorzusehen.⁴⁴ Dabei sollte der Gesetzgeber die Autonomie der Bibliotheksträger in den Kommunen und den Hochschulen achten und eine letztlich kontraproduktive Übernormierung

Bibliothekrechtliche Vorschriften, Nr. 126 [20. Erg.-Lfg. 2002]. In einem ersten Entwurf des Gesetzes war sogar die kommunale Pflichtaufgabe vorgesehen. Diese Forderung konnte sich aber nicht durchsetzen, vgl. *Walter*, Untersuchungen zu einem Bibliotheksförderungsgesetz, Berlin 1974, S. 55-61.

⁴¹ *Adolf Süsterhenn*, damals rheinland-pfälzischer Justiz- und Kultusminister, und *Hans Schäfer*, Ministerialrat im Justizministerium, schrieben in ihrem 1950 in Koblenz erschienen „Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz“ auf S. 176: „Eine gesetzliche Regelung des Büchereiwesens besteht zur Zeit noch nicht. Der Entwurf ist in Vorbereitung beim Deutschen Städtetag sowie beim Kunstauschuß der ständigen Konferenz der Kultusminister“. Zu entsprechenden, im Ergebnis erfolglosen Initiativen in Hessen *Lenz*, Zukunft braucht Herkunft : die hessischen Bibliotheken nach 1945 in der kulturellen Tradition des Landes und die Verantwortung der Politik, in: Hessen : Kultur und Politik ; die Bibliotheken / hrsg. von Bernd Heidenreich, Stuttgart 2005, S. 40-44; 47-51; *Walter*, Untersuchungen zu einem Bibliotheksförderungsgesetz, S.63 f. In Nordrhein-Westfalen war der Erlaß eines Bibliotheksförderungsgesetzes geplant, dazu: *Klotzbücher*, Bibliothekspolitik in Nordrhein-Westfalen, Frankfurt am Main 2000, S. 80-93; *Süberkrüb*, Forderungen an ein Bibliotheksgesetz : der Gesetzentwurf und seine Notwendigkeit für das Land NRW, in: Verband der Bibliotheken des Landes Nordrhein-Westfalen, Mitteilungsblatt 28 (1978), S. 16-23; *Walter*, Untersuchungen zu einem Bibliotheksförderungsgesetz, S. 39-45. Allgemein zu Kulturgesetzen, *Meyer*, Rettungsanker Kulturgesetze?, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 11 (1996), 343-352.

⁴² Vgl. Grundsätze und Normen für die Büchereigesetzgebung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland / hrsg. Deutscher Buchereiverband, Berlin 1970. Zu entsprechenden Initiativen vgl. *Kaltenbach*, Bibliotheksgesetze – nein danke? : Initiativen in den neuen Bundesländern, in: BuB 43 (1991), S. 110; *Kürschner*, Wir brauchen ein Bibliotheksgesetz!, in: Mitteilungsblatt der Bibliotheken in Niedersachsen, Bibliotheken in Sachsen-Anhalt 1990, H. 77, S. 10-12; *Macholz*, Ohne Gesetz kein modernes Bibliothekswesen, in: BuB 23 (1971), S. 819 f. Zu Initiativen in Bayern vgl. *Walter*, Untersuchungen zu einem Bibliotheksförderungsgesetz, S. 61-63.

⁴³ *Anders Plassmann/Rösch/Seefeldt/Umlauf*, Bibliotheken und Informationsgesellschaft in Deutschland, Wiesbaden 2006, S. 88, die ein Bundesgesetz für möglich halten, ohne freilich einen passenden Kompetenztitel zu nennen. Die Frage nach der zutreffenden Kompetenz war auch Thema in der Enquete-Kommission Kultur, vgl. Wortprotokoll der 39. Sitzung der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ am 14. März 2005, Prot.-Nr. 15/39, S. 19.

⁴⁴ Vgl. *Heinrichs*, Kommunales Kulturmanagement, Baden-Baden 1999, Rn. 202

vermeiden. Das Ziel ist ein gut ausbalanciertes Gleichgewicht zwischen gesetzlicher Steuerung durch verbindliche Standards und freier Gestaltung vor Ort mit dem Ziel, landesweit ein leistungsfähiges System bibliothekarischer Versorgung zu schaffen. Ein solches Bibliotheksgesetz wäre zugleich ein übersichtliches Werkzeug, um bibliothekarische Prozesse politisch zu steuern und dem Steuerungsdefizit im Bibliothekswesen entgegenzuwirken. Soweit es den selbst für Bibliothekare kaum noch zu durchschauenden Wust von verwaltungsinternen Normen ersetzt oder wenigstens strukturiert, ist es auch ein Mittel der Verwaltungsvereinfachung. Gesetzliche Normierung wesentlicher Aufgaben und Dienstleistungen wäre also die zweite Forderung an ein modernes Bibliotheksgesetz. Die Gewährleistung flächendeckender Versorgung mit angemessen ausgestatteten Bibliotheken wäre schließlich die dritte Forderung als Reaktion auf das durch mangelnde Finanzierung und institutionelle Absicherung hervorgerufene Nachhaltigkeitsdefizit insbesondere bei den öffentlichen Bibliotheken.

4.2 Realistische Perspektive?

Können alle drei genannten Forderungen auf einen Streich erfüllt werden? Die Politik nimmt meist allein die dritte Forderung wahr. Sie wird von Regierungsparteien mit dem lapidaren Hinweis auf ihre mangelnde Finanzierbarkeit regelmäßig abgewiesen⁴⁵ und von den Oppositionsparteien ebenso regelmäßig begrüßt,⁴⁶ schließlich ist hier eine Kritik an der natürlich immer unzureichenden Kultur- und Bildungspolitik der Regierung billig zu haben. Dieses Ritual trägt nicht wenig zu der eingangs beschriebenen Frustration von Bibliothekaren mit dem politischen Betrieb bei. Wenn aber vor allem die Finanzen das zentrale Problem für die Verabschiedung eines Bibliotheksgesetzes sind, wie werden dann die ersten beiden Forderungen aufgenommen? Hier gibt es noch wenig Erfahrungen, da ein entsprechender Gesetzentwurf bislang lediglich im Freistaat Thüringen zur Diskussion gestellt wurde.⁴⁷ Soviel läßt sich aber sagen: Die vorgelegten Vorschläge

⁴⁵ Vgl. „... muß ich die Notwendigkeit verneinen“ : Kultusminister zur Bibliotheksgesetzgebung, in: BuB 32 (1980), S. 343-348. Knappe Kassen und überflüssige Gesetzgebung waren die durchgehenden Antworten der befragten Kultusminister.

⁴⁶ Etwa „Regelung für Bibliotheken : Die SPD-Landtagsfraktion setzt sich für ein Thüringer Bibliotheksgesetz ein“, in: Thüringer Landeszeitung vom 23. März 2006. Siehe auch den von der Fraktion Linke Liste-PDS in den Sächsischen Landtag eingebrachten Gesetzentwurf „Gesetz über die öffentlichen Bibliotheken im Freistaat Sachsen“, LT-Drs. 1/4610 vom 11. April 1994; den Gesetzentwurf der CDU-Fraktion für ein „Gesetz über öffentliche Bibliotheken in Hessen“, LT-Drs. 9/2421 vom 12. Februar 1980, dazu lapidar *Lenz*, Kulturpolitik und Bibliotheken im Föderalismus : das Beispiel Hessen, in: Politik für Bibliotheken / hrsg. von Georg Ruppelt, München 2000, S. 150: „Er wurde von der Mehrheitsfraktion erwartungsgemäß abgelehnt.“ Der SSW hat im Landtag von Schleswig-Holstein mehrfach ein Bibliotheksgesetz gefordert, vgl. Plenarprotokoll 14/103, S. 7837; 15/49, S. 3677.

⁴⁷ Vgl. *Gerstner*, Auf dem Weg zu einem Bibliotheksgesetz? : 11. Thüringer Bibliothekstag 2005 in Sömmerda, in: Bibliotheksdienst 40 (2006) 4; S. 481-488; *Simon-Ritz*, Thüringen: Auf dem Weg zu einem Bibliotheksgesetz, in: BuB 58 (2006), S. 356-358; *ders.*, Auf dem Weg zu einem Bibliotheksgesetz in Thüringen, in: Mitteilungen / Landesverband Thüringen im Deutschen Bibliotheksverband, 2006, Nr. 1, S. 1 f.; *Steinhauer*, Aktuelle Entwicklungen im Thüringer Bibliotheksrecht :

wurden als juristisch wenig normativ, als im Zeitalter von Normenabbau und Verwaltungsvereinfachung überflüssige Gesetzgebung angesehen.⁴⁸ Ein solcher Standpunkt freilich geht von einem zu engen Verständnis der Funktion von Gesetzgebung aus. Jenseits aller konkreten juristischen Regelungen wäre allein schon die Tatsache, daß ein Bibliotheksgesetz existiert, bedeutsam. Auch wenn keine zusätzliche finanzielle Förderung gewährleistet und keine Pflichtaufgabe normiert wird, sendet ein solches Gesetz ein eindeutiges Signal aus: Bibliotheken sind wichtige Infrastruktureinrichtungen der sich formierenden Wissensgesellschaft. Dies wäre eine politisch durchaus sinnvolle symbolische Gesetzgebung.⁴⁹ Einem solchen Bibliotheksgesetz käme aber auch ein normativer Gehalt zu. Durch die gesetzliche Beschreibung von bibliothekarischen Funktionen werden Bibliotheken in ihrer Eigenschaft als allgemein zugängliche Quellen der Informationsbeschaffung im Sinne des Grundrechts der Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG) aufgewertet.⁵⁰ Das stärkt die Rechte der Bürger auf entsprechende Einrichtungen mit angemessener Ausstattung.⁵¹ Ein solches Bibliotheksgesetz wäre grundrechtsaktivierend.⁵² Die Folge wäre, daß Einschnitte im Bibliotheksbereich durch die Unterhaltsträger vor dem Hintergrund der Aufgabenbeschreibungen im Bibliotheksgesetz sorgfältiger begründet werden müßten. Bei notwendigen Abwägungen über den Einsatz der knappen Mittel im Kultur- und Bildungsbereich bekämen Bibliotheken ein größeres Gewicht.

Anmerkungen zur geplanten Novelle des Thüringer Hochschulgesetzes und zum Stand der Initiative für ein Thüringer Bibliotheksgesetz, in: Bibliotheksdienst 40 (2006), S. 889-896.

⁴⁸ Vgl. die Antwort des zuständigen Thüringer Kultusminister Prof. Dr. Jens Göbel vom 9. Mai 2006 auf eine kleine Anfrage des Abgeordneten Jörg Schwäblein vom 16. März 2006, LT-Drs. 4/1948, zu Frage 9: „Wie bewertet die Landesregierung den vom Bibliotheksverband vorgelegten Gesetzentwurf? Antwort: Es bedarf keiner ausdrücklichen gesetzlichen Regelung, um die Versorgung der Bevölkerung mit Bibliotheksleistungen sicherzustellen. Eine detaillierte Bewertung des vom Bibliotheksverband initiierten Gesetzentwurfs erübrigt sich. Er enthält keine über das Anliegen einer ausreichenden Versorgung hinausweisenden Regelungen.“ Vgl. auch Heeg, Über Sinn und Chancen einer nationalen Bibliotheksgesetzgebung in Deutschland, in: Bibliotheksgesetzgebung in Europa (Fn. 1), S. 55 f.

⁴⁹ Vgl. zu dieser Art von Gesetzgebung Neves, Symbolische Konstitutionalisierung, Berlin 1998, S. 35-42; 49-52; Newig, Symbolische Umweltgesetzgebung, Berlin 2003, S. 30 f., 53

⁵⁰ Vgl. Fechner, Medienrecht, 8. Aufl., Tübingen 2007, Rn. 139; Köppen, Das Grundrecht der Informationsfreiheit unter besonderer Berücksichtigung der neuen Medien, Lohmar 2004, S. 235 f.; Losch, Kulturfaktor Recht : Grundwerte – Leitbilder – Normen, Köln [u.a.] 2006, S. 255.

⁵¹ Vgl. zur Rolle der Gesetzgebung bei der Ausgestaltung von Grundrechten Behnisch-Hollatz, Recht auf Zugang zu öffentlichem Kulturgut, Aachen 2004, S. 112; Püschel, Zur Berechtigung des presserechtlichen Auskunftsanspruchs in Zeiten allgemeiner Informationszugangsfreiheit, in: Archiv für Presserecht 37 (2006), S. 401. Das Grundrecht der Informationsfreiheit selbst schützt nicht vor einer Einschränkung bei rechtlich konstituierter Allgemeinzugänglichkeit, wie sie etwa bei Bibliotheken im Rahmen der Benutzungsordnung gegeben ist, vgl. Schulze-Fieltz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz : Kommentar, 2. Aufl., Tübingen 2004, Art. 5 I, II, Rn. 79.

⁵² Eine vergleichbare Wirkung wäre bei den Staatszielbestimmungen festzustellen. Art. 36 Abs. 5 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt setzt ausdrücklich eine gesetzliche Ausgestaltung der kulturellen Staatszielbestimmungen voraus: „Das Nähere regeln die Gesetze.“ Vgl. auch Hopfe, in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Stuttgart [u.a.] 1994, Art. 29, Rn. 2, Art. 30, Rn. 3 f.; Jutzi, Staatsziele der Verfassung des Freistaats Thüringen, in: Thüringer Verwaltungsblätter 2 (1993), S. 56.

4.3 Ein planerisches Gesetz als Auftakt

Ein Bibliotheksgesetz, das als planerisches Gesetz auf Organisations- und Steuerungsdefizite reagiert, ist im Grunde leicht zu haben.⁵³ Es wäre im wesentlichen eine Vereinheitlichung und Zusammenfassung bereits vorhandener Normen des Satzungs- und Verwaltungsinnenrechts sowie allgemein anerkannter bibliothekspolitischer Grundsätze. Sein größter Gewinn wäre eine Aufwertung des Bibliotheksrechts innerhalb der Normenpyramide. Als förmliches Parlamentsgesetz wäre es von jedem Satzungsgeber zu beachten. Eine solche Aufwertung des Bibliotheksrechts ist sachgerecht. Bibliotheken und ihre Dienstleistungen haben in der sich formierenden Wissensgesellschaft eine andere, eine größere Bedeutung, als dies noch vor zehn oder zwanzig Jahren der Fall war. Sie sind unverzichtbar für die Heranbildung gut ausgebildeter Arbeitskräfte und mündiger, das heißt auch medienkompetenter Bürgerinnen und Bürger. Bibliotheken ermöglichen mehr als jede andere Kultureinrichtung in weiten Umfang die Verwirklichung von Grundrechten. Zu nennen sind hier neben der Informationsfreiheit etwa die Wissenschaftsfreiheit, die Berufsfreiheit, das Recht der elterlichen Erziehung, sogar die Religions- und Weltanschauungsfreiheit. Bibliotheken sind hier in einer Wissensgesellschaft wesentliche Akteure.⁵⁴ Und wesentliche Fragen der Grundrechtsverwirklichung zu regeln, ist Sache des parlamentarischen Gesetzgebers.⁵⁵ So gesehen, sind Bibliotheken als Folge der allgemeinen gesellschaftlichen Aufwertung von Information und Wissen ein angemessener, in gewisser Weise sogar notwendiger Gegenstand förmlicher Gesetzgebung. Daß sich in der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Literatur seit einiger Zeit erste Umrisse eines spezifischen Wissensverfassungsrechts abzuzeichnen beginnen,⁵⁶ scheint diesen Befund zu bestätigen. Was aber ist mit der auskömmlichen Finanzierung und der Forderung nach der kommunalen Pflichtaufgabe? Die Politik wird sich auch diesen Fragen stellen müssen. Zu eindeutig sind die Vorteile entsprechender Regelungen, wenn man die gut dokumentierten Entwicklungen im Ausland betrachtet.⁵⁷ Gleichwohl sollte man realistisch bleiben, und das Engagement für ein Bibliotheksgesetz bildlich gesprochen als Drama in mehreren Akten begreifen. Ein planerisch formuliertes Bibliotheksgesetz nach Art des im Freistaat Thüringen vorgelegten Entwurfes, das auf eine Ausweitung bestehender finanzieller Förderungen verzichtet, scheint ein guter

⁵³ Zur Gesetzestypologie vgl. *Hill*, Einführung in die Gesetzgebungslehre, Heidelberg 1992, S. 21 sowie zur normativen Zurückhaltung planerischer Gesetze *Schneider*, Gesetzgebung, 3. Aufl., Heidelberg 2002, Rn. 205.

⁵⁴ Vgl. *Steinhauer*, Die Wissensgesellschaft braucht den Lernort Bibliothek, in: BuB 58 (2006), S. 670.

⁵⁵ Vgl. *Maurer*, Staatsrecht I, 4. Aufl., München 2005, § 8, Rn. 21.

⁵⁶ Zu nennen wäre hier die 2006 erschienene vierte Auflage von Band IV des von Josef *Isensee* und Paul *Kirchhof* herausgegebenen Handbuch des Staatsrechts. Gleich mehrere Beiträge sind Wissens- und Medienthemen gewidmet, hervorzuheben ist hier insbesondere der von Bardo *Fassbender* bearbeitete Abschnitt „Wissen als Grundlage staatlichen Handelns“, S. 243-312.

⁵⁷ Vgl. Vorbildliche Bibliotheksarbeit in Europa, Singapur und den USA : Internationale Best-Practice-Recherche / [erarbeitet von Booz Allen & Hamilton und Birgit Dankert]. Bibliothek & Information Deutschland – Bundesvereinigung Deutscher Bibliotheks- und Informationsverbände (BID); Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.). [Verantw.: Christof Eichert], Gütersloh 2005.

Auftakt zu sein. Aus einem solchen Gesetz kann vor dem Hintergrund der mit dem Planungsgesetz gewonnenen Erfahrungen in einem zweiten Schritt vielleicht ein Bibliotheksförderungsgesetz, in einem dritten Schritt sogar die Normierung von Bibliotheken als kommunale Pflichtaufgabe werden.

Bibliotheksgesetzgebung in der Wissensgesellschaft ist also vielschichtig; kein punktuell Projekt, sondern ein dauernder Prozess. Sie ist mitnichten eine Märchenruhe voller Wunder, sondern für eine dynamische Wissensgesellschaft schlicht und einfach notwendig.

Stand: 26.03.2007