

Ansätze und Stillstand einer Bibliotheksgesetzgebung in Hessen seit 1945

Die Debatten um die mögliche Einführung eines eigenen Bibliotheksgesetzes ziehen sich seit den 50er Jahren durch die Geschichte des Landes. Mehr als 60 Jahre nach Gründung Hessens muss nüchtern festgestellt werden, dass man derzeit weit von einer Bibliotheksgesetzgebung entfernt ist, die verbindliche Standards innerhalb des gesamten Bundeslandes festschreibt, bestehende Defizite bei Personalausstattung und Medienbestand korrigiert und regionale Disparitäten bei der bibliothekarischen Grundversorgung einebnet. Im Nachfolgenden möchte ich die verschiedenen Anläufe auf dem Weg zu einem noch immer nicht vorhandenen Hessischen Büchereigesetz darstellen und versuchen, die Gründe für ihr Scheitern zu erläutern.

Erstmals seit seiner Konstituierung Ende 1946 beschäftigte sich der Hessische Landtag mit dem Thema „kommunale Bibliotheken“ in einer Parlamentsdebatte im März 1954, ausgelöst durch eine Große Anfrage der CDU-Oppositions-Fraktion. Sie beklagte die unzulängliche finanzielle Ausstattung „des gemeindlichen Büchereiwesens“ im Vergleich zu den Aufwendungen anderer Bundesländer. Es zeige sich dabei, so monierte ihr Sprecher schon damals, „ein starkes Abfallen der hessischen Leistungen“. Gerade im Vergleich mit Nordrhein-Westfalen „erscheint der Liliputbetrag von 15.000 DM doch etwas beschämend.“ Er forderte eine deutliche Steigerung der Landesförderung. Kultusminister Arno Hennig

(SPD) konterte entschieden: die Zahlen seien unzutreffend, außerdem sei eine Verdoppelung der Zuschüsse für das Folgejahr geplant. Hennig stand bereits 1952 wegen eines Büchereigesetzes in Kontakt mit dem Landesvorsitzenden des Vereins der Bibliothekare an Öffentlichen Bibliotheken. Er teilte den erstaunten Abgeordneten im Landtag mit, dass „ein Büchereigesetz im Tischkasten liege“ und man in Zukunft die Mittel für Bibliotheken „in progressiver Steigerung“ erhöhen wolle. Doch beiden Ankündigungen folgten leider keine Taten. Es dauerte immerhin fast eine halbe Generation, bis das Thema auf der Tagesordnung des Landtags erneut wieder auftauchte.

Diese erste parlamentarische Diskussion über das öffentliche Bibliothekswesen, das immer noch voll in kommunaler Verantwortung lag und auch fortan blieb, dauerte nur kurz an und

versickerte schließlich sehr schnell in der Vielzahl von Anliegen anderer Politikbereiche. Fünfzehn Jahre lang blieb dieser Bildungsbereich sozusagen für den Gesetzgeber tabu, blieb die Politik gegenüber den Anliegen der Bibliothekare sprachlos.

Ein Jahr nach der legendären Studentenbewegung 1969 schließlich kam der erste Durchbruch. Ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf der SPD-Mehrheitsfraktion ging in die parlamentarische Beratung. Er kam allerdings nicht von ungefähr. Politiker aller Fraktionen hatten erkannt, dass das stolz propagierte Prädikat „Hessen vorn“ weder auf die öffentlichen Büchereien, noch auf die wissenschaftlichen Bibliotheken des Landes auch nur ansatzweise zutraf. Im Oktober 1964 wurde der erste Hessische Büchereitag in der neuen Stadtbücherei Rüsselsheim abgehalten. Bereits hier wurden die bei einem überregionalen Vergleich feststellbaren Strukturdefizite der hessischen Bibliothekslandschaft offen angeklagt und breit diskutiert. Allein in den hessischen Großstädten, deren bibliothekarische Versorgung noch relativ am besten war, ergaben sich Durchschnittswerte zwischen 32 und 46 Büchern je 100 Einwohner, während der Standard in den übrigen Bundesländern bereits bei 50 Bänden lag und im angloamerikanischen oder skandinavischen Bereich sogar ein Band pro Einwohner betrug.

So war es nur konsequent, dass der hessische Büchereitag im Oktober 1968 auch infolge der bundesweiten Diskussion über die von Georg Picht beklagte „deutsche Bildungskatastrophe“ konkret die Forderung nach einem Büchereigesetz erhob. Dieser Appell stand im Zusammenhang mit Bestrebungen in mehreren Bundesländern nach einer gesetzlichen Grundlage im Bibliothekswesen. Beim Deutschen Bibliotheksverband und dem Verein der Bibliothekare an Öffentlichen Bibliotheken war eine Kommission für Büchereigesetzgebung eingerichtet worden. Sie legte einen Bericht über „Grundsätze und Normen für die Büchereigesetzgebung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland“ vor. Die SPD-Mehrheitsfraktion im Hessischen Landtag ergriff unter diesem öffentlichen Druck im Juli 1969 die Initiative und legte einen kombinierten Gesetzesentwurf über Volkshochschulen und öffentliche Bibliotheken vor, um bildungspolitisch mit der zeitgleich von ihr vorangetriebenen Schulreform diese unerfreuliche Situation zu ändern und den fühlbaren Bedarf zu decken.

Der Gesetzesentwurf verknüpfte in seiner Anlage zwei Institutionen der Aus-, Fort-, und Weiterbildung miteinander: die Volkshochschulen und die öffentlichen Bibliotheken. Für die flächendeckende Errichtung beider in allen kommunalen Gebietskörperschaften des Landes, d.h.

in den Landkreisen und kreisfreien Städten, sollte fortan eine gesetzliche Verpflichtung bestehen. Doch darin lag eines der Hauptprobleme des Entwurfs, denn der Entwicklungsstand auf diesen Gebieten klappte weit auseinander. Während in 90% der Landkreise bereits Volkshochschulen bestanden und vor Ort in unterschiedlichen Trägerstrukturen erfolgreich arbeiteten, gab es keine einzige Zentralbücherei. Zudem ging der Gesetzesentwurf noch weiter, indem er sehr progressiv eine hohe Qualitätsanforderung für den Sollbestand an Büchern aufstellte: ein Band je Einwohner, und die Hälfte des Bestandes solle Sach- und Fachliteratur sein. Im Gegenzug zu den Verpflichtungen der Städte, Gemeinden und Kreise sah der Gesetzentwurf vor, dass das Land 60% der Personal- und mindestens 30% der Sachkosten finanziere.

Die Forderung nach einer gesetzlichen Verpflichtung der Kommunen und damit einen entscheidenden Eingriff in die Autonomie der Städte und Gemeinden sowie die doch allzu hochgesteckten Ziele bei der Ausstattung der Büchereien führten schließlich zum Scheitern der Gesetzesinitiative. Denn die Kommunen wollten sich weder durch Gesetzesauflagen in ihrer Selbstverwaltung beschneiden lassen, noch wollten sie ihre finanziellen Ausgaben durch gesetzliche Vorgaben des Landes gesteuert wissen. Während die Bestimmung, dass jeder Landkreis und jede kreisfreie Stadt Volkshochschulangebote vorhalten mussten, Gesetzeskraft erlangte, zogen die öffentlichen Bibliotheken den kürzeren, denn der Abschnitt über Büchereien fiel im Innenausschuss des Landtages bei der Abstimmung durch. Das Gesetz nahm die parlamentarischen Hürden nur als Kompromiss zum Nachteil der Bibliotheken. Gleichsam führte die „Angst vor der eigenen Courage“ in Erwartung hoher Haushaltsverpflichtungen für die kommenden Jahre dazu, dass die Lobbyisten der Kommunen innerhalb der Mehrheitsfraktion des Landtags die Bücherei-Passagen des Entwurfs blockierten.

Mit dem Entwurf der SPD-Fraktion war zuvor zugleich ein paralleler Vorstoß der CDU gestoppt worden. Sie hatte ihrerseits einen Initiativantrag über Einrichtungen der Erwachsenenbildung und Büchereien freier Träger eingebracht, der sich auf das zuvor diskutierte Gesetzesvorhaben über Volkshochschulen und Öffentliche Bibliotheken bezog. Auch hier hätten das Land sowie die Städte und Gemeinden sich als Zuschussgeber engagieren müssen. Aber ganz offenbar waren beide Gesetzesentwürfe mit den Vertretern auf kommunaler Ebene unzureichend abgestimmt worden. Somit verhiess schon der erste Anlauf zur Schaffung einer eigenen hessischen Büchereigesetzgebung in der Geschichte des Landes wenig Hoffnung auf eine erfolgreiche Fortsetzung.

Dennoch war durch die Initiativen der beiden Volksparteien ein Anstoß gegeben worden, über den Zustand der Bibliotheken in Hessen grundsätzlich nachzudenken. Ministerpräsident Osswald (SPD) griff in seiner Regierungserklärung vom Dezember 1970 die Aussagen des bildungspolitischen Sprechers seiner Fraktion auf und kündigte einen „Entwicklungsplan für Öffentliche Bibliotheken“ an. Das Kultusministerium setzte eine Bibliothekskommission ein, die nach mehr als dreijährigen Beratungen im August 1974 einen Ausbau- und Finanzierungsplan präsentierte. Die Vertreter von Regierung, Kommunen, Kirchen, Verbänden und Bibliotheken bezifferten darin die erforderlichen Mittel für eine gründliche Modernisierung des hessischen Bibliothekswesens auf rund 12 Millionen DM. Doch bei derartigen Summen verschlug es Kultusminister Ludwig von Friedeburg wohl den Atem: jedenfalls blieb das von ihm für die 8. Legislaturperiode angekündigte Hessische Büchereigesetz erneut in der schon bekannten Schublade liegen. Die Erkenntnis über die Notwendigkeit, den öffentlichen Bildungsauftrag der Bibliotheken zu fördern, blieb erneut auf der Strecke.

Die jetzt immer öfter beklagte schwierige Situation der hessischen Bibliotheken führte Anfang der achtziger Jahre zu einem erneuten Anlauf von Seiten der Politik, eine staatliche Förderung zu ermöglichen und eine gesetzliche Absicherung zu erreichen. Die Initiative dazu ergriffen zunächst wieder die Bibliotheken selbst, d.h. vor allem ihre Interessenverbände, so auch der 1980 gegründete Landesverband des dbv. Sie wandten sich an den Hessischen Landtag mit einer Petition, die den Entwurf eines Anreizgesetzes enthielt. Hierin wurde insbesondere auf die dringend erforderliche Förderung der Ersteinrichtung von Bibliotheken und auf den Ausbau der Bibliotheken der Grundversorgung hingewiesen. Diesen Anstoß griff die oppositionelle CDU-Fraktion auf und legte im Februar 1980 einen Entwurf „für ein Gesetz über öffentliche Bibliotheken in Hessen (Hessisches Bibliotheksgesetz) vor. Der Entwurf enthielt sehr viele Elemente der SPD-Vorlage von 1969, indem auch hier die Schaffung einer einheitlichen Bibliotheksstruktur in einem kooperativen Verbundnetz angestrebt wurde. Darüber hinaus war die Idee eines dreistufigen Bibliothekssystems aus dem bundesweiten „Bibliothekspan 1973“ entnommen worden, ein Bauprinzip, das bis in die neunziger Jahre die deutschen Bibliothekskonzepte bestimmen sollte. Der Antrag wurde jedoch zurückgezogen, als die Regierungsfaktionen SPD und FDP im Oktober 1980 gemeinsam forderten, für wissenschaftliche und öffentliche Bibliotheken eine Bestandsaufnahme zu erstellen, um auf dieser Grundlage ein „Entwicklungs- und Förderungskonzept für die hessischen Bibliotheken zu erreichen.“ Der Kulturpolitische Ausschuss des Landtags unterstützte diese Initiative, und der Landtag verabschiedete einstimmig einen entsprechenden Antrag. Der Landesverband Hessen

des Deutschen Bibliotheksverbandes resümierte damals in einer Stellungnahme: „Es fehlt ein flächendeckendes Angebot, die Bestände der vorhandenen Bibliotheken erreichen nirgends die im Bibliotheksplan '73 genannte Mindestnorm von zwei Bänden pro Einwohner für die bibliothekarische Grundversorgung. In vielen Landkreisen wird die Mindestzahl noch nicht einmal zu einem Zehntel erreicht. Dies bedeutet für einen Großteil der hessischen Bevölkerung, dass sie auf den Zugang zu Informationen verzichten muss.“ Kultusminister Hans Krollmann (SPD) gab damals selbst freimütig zu: „Dass die bibliothekarische Grundversorgung in Hessen – absolut und auch im Vergleich mit anderen Bundesländern – unzulänglich ist, kann ich nicht bestreiten.“

Er veranlasste daraufhin, drei Entwicklungspläne für die wissenschaftlichen, die Fachhochschul- und die öffentlichen Bibliotheken zu erarbeiten. Insgesamt, so hieß es, müsse das hessische Bibliothekswesen grundlegend erneuert und nachdrücklich gefördert werden, damit man nicht endgültig den nationalen und internationalen Anschluss verliere. Doch die Landesregierung reagierte zögerlich, indem sie im November 1982 einen Teilbericht zur Entwicklung der öffentlichen Bibliotheken vorlegte. Dieser Bestandsaufnahme fehlte jedoch ein Finanzierungsplan. Auch im Folgenden blieb es bei bloßen Absichtserklärungen; die Entwicklungspläne verschwanden erneut in den inzwischen übervollen Schubladen der Fraktionen und des Ministeriums.

Eine von der damaligen CDU-Opposition erstellte finanzielle Bilanz Mitte der 80er Jahre blieb dann auf lange Zeit eine der wenigen öffentlichen Aussagen zum hessischen Bibliothekswesen. „Der Gesamtausbau eines vernünftigen Bibliothekswesens in Hessen“ werde innerhalb von 10 Jahren 375 Mio. DM kosten, von denen das Land 124 Mio. aufbringen müsse. Bei den Aufwendungen für die Bibliotheken liege Hessen ganz weit hinter den anderen Bundesländern. 20 Jahre lang gab es dann keinerlei Signal mehr für eine gesetzgeberische Initiative für die hessischen Büchereien.

Auf dem 14. Hessischen Bibliothekstag des dbv im Mai 2005 in Bad Homburg artikuliert die dbv-Bundesvorsitzende Claudia Lux die auf Bundesebene erhobene Forderung nach einer Gesetzgebung für Bibliotheken. In den folgenden Vorstandssitzungen des dbv Hessen wurde schließlich auf der Grundlage der vom Thüringer Landesverbandes vorgelegten Gesetzesinitiative ein eigener Entwurf eines hessischen Bibliotheksgesetzes - einschließlich eines eigenen Paragraphen zum Pflichtexemplarrecht - ausgearbeitet, ohne ihn jedoch der Öffentlichkeit zu

präsentieren. Interne Stellungnahmen einzelner politisch Verantwortlicher zu dem Entwurf lassen jedoch wenig Hoffnung aufkeimen – ähnlich dem exekutiven Njet auf thüringischer Seite - dass er in absehbarer Zeit verabschiedet werden könnte. Inoffizielle Stellungnahmen dazu lauten etwa folgendermaßen, ich zitiere eine davon: „Angesichts der Bemühungen der Landesregierung, Vorschriften abzubauen und damit auch die Eigenverantwortung der Einrichtungen zu stärken, ist derzeit nicht erkennbar, dass ein eigenes hessisches Bibliotheksgesetz erforderlich ist.“ Süffisant wirkt natürlich ein weiteres Zitat: „Da nach dem vorliegenden Kenntnisstand auch die anderen Bundesländer bisher keine eigenen Bibliotheksgesetze erlassen haben, kann man also offenkundig davon ausgehen, dass eine Regelungsnotwendigkeit nicht besteht.“

Hier eröffnet sich ein *circulus vitiosus*, zu deutsch, hier beißt sich die Katze in den Schwanz. So lange nicht ein Glied der föderalen Bibliothekslandschaft sich öffnet, d.h. dass in einer der bundesdeutschen Hauptstädte ein Bibliotheksgesetz erlassen wird – so befürchte ich - wird keine Bewegung in die Diskussion um ein Bibliotheksgesetz in der föderalistischen Bibliothekslandschaft der Bundesrepublik kommen.