

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Bibliotheksgesetzgebung in Deutschland

Stand und Perspektiven

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: ■■■■■

Bibliotheksgesetzgebung in Deutschland
Stand und Perspektiven

Ausarbeitung WD 10 - 3000 - 78/08

Abschluss der Arbeit: 5. August 2008

Fachbereich WD 10: Kultur, Medien und Sport

Telefon: ■■■

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

Inhalt

1.	Einleitung	3
2.	Übersicht des Bibliothekssystems in Deutschland	4
2.1.	Öffentliche Bibliotheken: Zielsetzungen und Grundlagen	5
2.2.	Vielfalt	7
2.3.	Staatliche Fachstellen für öffentliche Bibliotheken	8
2.4.	Kirchliche öffentliche Bibliotheken	9
2.5.	Schulbibliotheken	10
3.	Rechtliche Rahmenbedingungen für öffentliche Bibliotheken	10
4.	Strukturelle Problemlagen im öffentlichen Bibliothekssystem	15
5.	Reformperspektiven	20
6.	Die Entwicklung von Bibliotheksgesetzen in Deutschland	22
7.	Literatur	25
8.	Anlagen	28

1. Einleitung

Bibliotheken sind in ihrer Funktion als Erinnerungs- und Gedächtnisorte ein wichtiger Aspekt des gesellschaftlichen und kulturellen Lebens. Sie leisten wertvolle **Archivierungsarbeit** und bewahren **kulturelles Erbe**. Bibliotheken schlagen Brücken zwischen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft und sind als Orte des freien Zugangs zu Wissen, Lernen und Forschen unersetzliche Bildungseinrichtungen, die wesentlich zur Synchronisierung von Informationen beitragen. Bibliotheken sind Orte des Lesens, der Lesekultur, der Lese- und Sprachförderung, der Leser-Förderung und der Lese- und Medienpädagogik. Bibliotheken befinden sich in rechtlicher und institutioneller Hinsicht im Schnittpunkt von Bildungs-, Medien- bzw. Kulturpolitik. Bildungsstandards sind maßgeblich für die normativen Vorgaben und Zwecksetzungen des Bibliothekssystems. Hier sind in der jüngeren Vergangenheit eine Reihe von Initiativen eingeleitet worden, die zu **Neuorientungen** und Justierungen des Bibliothekssystems – nicht zuletzt auch im System der öffentlichen Bibliotheken – geführt haben. Medienpolitische Aspekte zeigen sich insbesondere in den technischen Neuentwicklungen (Digitalisierung), die an den Grundlagen des Bibliothekssystems rühren. Die Integration der neuen Medien, so z.B. in Form von Internet- und CD-ROM-tauglichen Computern, wird vielerorts praktiziert. So eröffnen auch die neuen Medien wie das Buch den Erwerb von Wissen. Gleichzeitig sind Bibliotheken wesentliche **Träger des kulturellen Gedächtnisses**.¹

Das deutsche Bibliothekssystem ist jedoch in den letzten Jahren in strukturelle Schieflagen geraten. Das lange Zeit als vorbildlich geltende Bibliothekssystem ist – vor allem im Bereich der öffentlichen Bibliotheken – regional ausgedünnt worden und es ist von markanten finanziellen **Kürzungsmaßnahmen** gekennzeichnet. Damit ist ein erhebliches Qualitätsgefälle entstanden. Die Situation der öffentlichen Bibliotheken ist insgesamt von widersprüchlichen Trends gekennzeichnet. Auf der einen Seite steigt die Nutzung der Bibliotheken teilweise sprunghaft an, gleichzeitig werden die materiellen und personellen Ressourcen aufgrund der schwierigen **Haushaltsslage** der Träger weiter reduziert. Es fehlt zudem an einer verbindlichen Definition ihrer normativen Grundlagen von Bibliotheken. Vielfach wird in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass **gesetzliche Regelungen** fehlten, die den Wert der Bibliotheken anerkennen sowie Verbindlichkeit für Finanzierung und Unterstützung der kulturellen und gesellschaftlichen Aufgaben herstellen würden. In Deutschland steht die **Gesetzgebungskompetenz** für Bibliotheksgesetze den Bundesländern zu. Der Bund hat lediglich für die Deutsche Nationalbibliothek im Jahr 2006 ein Gesetz erlassen. In den Bundesländern wurde das

1 Informationen zum Bibliothekswesen in Deutschland und Europa finden sich insbesondere im Bibliotheksportal des Goethe-Instituts <http://www.goethe.de/wis/bib/deindex.htm>.

Thema **Bibliotheksgesetz** bisher erst in Ansätzen behandelt. Als erstes Bundesland hat in Thüringen am 4. Juli 2008 der Landtag ein Bibliotheksgesetz beschlossen, das 30. Juli 2008 in Kraft trat.

Im nächsten Kapitel wird zunächst eine kurze Übersicht des **deutschen Bibliotheksystems** gegeben. Kapitel 3 gibt einen Überblick über die rechtlichen Grundlagen. Deutlich wird dabei das strukturelle Problem der rechtlichen Einordnung des öffentlichen Bibliothekswesens in Deutschland. Die **Gesetzgebungskompetenz** für ein Bibliotheksgesetz liegt entsprechend den Vorgaben des Grundgesetzes bei den Ländern. In Kapitel 4 werden die wesentlichen strukturellen Problemlagen benannt. Problembereiche sind insbesondere das Fehlen einer strategischen Verankerung der Bibliotheken als Teil der Bildungsinfrastruktur. Hinzu kommt eine nur in geringem Maß ausgebildete **Innovations- und Entwicklungspolitik** für das Bibliothekswesen. Gleichzeitig mangelt es an einer zentralen Koordination, die die föderalen Strukturen und die lokalen Eigenverantwortlichkeiten ergänzt. Schließlich fehlt es auch an den für die Weiterentwicklung der Bibliotheken notwendigen finanziellen Ressourcen. In einem abschließenden Teil (Kapitel 5) wird die **aktuelle Reformdebatte** in Deutschland erläutert. Gezeigt werden die Ansätze zu einem Bibliotheksgesetz, die sich jedoch den grundgesetzlichen Restriktionen des deutschen Föderalismus zu stellen haben. Beigefügt werden als **Anlage** eine Reihe wichtiger Texte und Dokumente.

2. Übersicht des Bibliothekssystems in Deutschland

Deutschland verfügt über eine ausdifferenzierte Bibliothekenlandschaft. Für das Jahr 2006 registrierte die **Deutsche Bibliotheksstatistik (DBS)** etwa 11 300 Bibliotheksstandorte, an denen von etwa 11 Millionen aktiven Benutzern (Entleiher) ungefähr 432 Millionen Medieneinheiten – bei einem Bestand von 345 Millionen Medien – entliehen worden sind. Diese Leistung wird von einer Vielzahl von Staats-, Universitäts-, Hochschul-, Fach-, kommunalen, Kinder-, Schul- und kirchlichen Bibliotheken erbracht. Die einzelnen Bibliotheksinstitutionen befinden sich in Bundes- (Deutsche Nationalbibliothek) und Landesträgerschaft (Staats-, Universitäts-, Hochschul- und Fachbibliotheken) sowie in kommunaler (Stadt- und Kreisbibliotheken) und freier Trägerschaft (zum Beispiel kirchliche Bibliotheken). Die **öffentliche Bibliothek** ist in der Bundesrepublik Deutschland der am häufigsten vertretene Bibliothekstyp: Den 1008 wissenschaftlichen Bibliotheken stehen rund 11 400 öffentliche Bibliotheken gegenüber.²

2 Die Gesamtübersicht der Deutsche Bibliotheksstatistik (DBS) des Hochschulbibliothekszentrums des Landes Nordrhein-Westfalen (hbz) für das Jahr 2006 findet sich in **Anlage 1**. Vgl. dazu auch

Öffentliche Bibliotheken werden im deutschen Bibliothekswesen gemeinhin als öffentlich zugängliche Bibliotheken mit einem Angebot an Beständen und Dienstleistungen für die allgemeine Bevölkerung verstanden und damit von den wissenschaftlichen Bibliotheken unterschieden. Obwohl die Zahl der wissenschaftlichen Bibliotheken gegenüber den öffentlichen Bibliotheken bedeutend geringer ausfällt, ist bei Ersteren der Bestand an Medien mit 214 Millionen Medien nahezu doppelt so groß wie bei der Gesamtheit der öffentlichen Bibliotheken (126 Millionen Medien).³ Die öffentliche Bibliothekslandschaft Deutschland ist **äußerst heterogen**. Es gibt öffentliche Bibliotheken verschiedener Größenordnung. In der Regel werden sie von Kreisen, Städten oder Gemeinden unterhalten. Öffentliche Bibliotheken werden jedoch nicht nur von staatlichen Stellen getragen. Nach Darstellung des **Kulturfinanzberichts 2006** (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER 2006)⁴ befindet sich etwa die Hälfte aller Bibliotheken in öffentlicher Trägerschaft, wobei die kommunale Verantwortung dominiert.⁵ Neben den Bibliotheken in öffentlicher Trägerschaft gibt es öffentliche Bibliotheken, die vor allem durch kirchliche Trägerschaft gekennzeichnet sind. So unterhalten die evangelische und die katholische Kirche vor allem im ländlichen Bereich und in Stadtteilen eine Vielzahl von evangelischen (EÖB) und katholischen öffentlichen Büchereien (KÖB), die zum Teil von Ländern und Kommunen gefördert werden. Die Leitung und Mitarbeit erfolgt überwiegend durch ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Öffentliche Bibliotheken werden außerdem von privaten Einrichtungen sowie von Stiftungen getragen (PLASSMANN und SEEFELDT 1999: 28ff.)

2.1. Öffentliche Bibliotheken: Zielsetzungen und Grundlagen

Öffentliche Bibliotheken dienen der allgemeinen Bildung und Informationsversorgung und als kulturelle Einrichtung für die Freizeitgestaltung aller Bürgerinnen und Bürger. Die öffentliche Bibliothek ebnet zugleich den Weg zur **Teilnahme am kulturellen und sozialen Leben** und realisiert insoweit eine Forderung, der die UNESCO (zusammen

ausführlich DÖSCHNER (2004). Vgl. aber auch die Daten in SEEFELDT und SYRÉ (2003: 51f.). Vgl. auch die Informationen unter <http://www.hbz-nrw.de>.

- 3 Das Handbuch der Bibliotheken informiert umfassend und aktuell über die Bibliothekslandschaft in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Jeder Eintrag verzeichnet neben detaillierten Kontakt- und Adressangaben die Bestandsstatistiken und gibt Auskunft über bedeutende Sonderbestände und Spezielsammlungen (HANDBUCH 2008).
- 4 Der Kulturfinanzbericht ist eine Gemeinschaftsarbeit der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder in Zusammenarbeit mit der Kultusministerkonferenz, der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und dem Deutschen Städtetag (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER 2006). Vgl. hinsichtlich der Nutzung der Bibliotheken auch STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2008).
- 5 Die finanziellen Engpässe zeigen sich nicht zuletzt an der Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für die Bibliotheken: Bis zum Jahr 2001 sind die Ausgaben kontinuierlich auf 1271,7 Mio. Euro angestiegen, seither ist ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen.

mit der IFLA⁶) in ihrem „Public Library Manifesto“ im Jahre 1994 Ausdruck verliehen hat. Mit ihren Dienstleistungen und Medienangeboten erfüllt die öffentliche Bibliothek einen zentralen Auftrag im Bildungswesen. Zugleich leistet sie einen Beitrag zur Verwirklichung der Chancengleichheit des Einzelnen. Vor diesem Hintergrund ist die öffentliche Bibliothek als Bestandteil der kommunalen Infrastruktur eine wesentliche Bildungs- und Kultureinrichtung. Keine andere Bildungs- oder Kultureinrichtung erreicht einen so hohen Anteil der Bevölkerung aller Alters-, Sozial- und Bildungsschichten wie die öffentliche Bibliothek. Sie sichert den freien Zugang zu Informationen und ist ein Grundstein für die Entfaltung von Wissen, Fachkompetenz und Kommunikation; damit trägt sie wesentlich zu einer lebendigen Demokratie bei (BEGER u. a. 2004: 5).⁷

Öffentliche Bibliotheken sind Teil eines zukunftsorientierten Netzwerks, in dem sie Medien aller Art bereitstellen, Orientierungshilfen im wachsenden Informationsmarkt anbieten und Dienstleistungen für andere Institutionen erbringen. Öffentliche Bibliotheken bieten damit ein weites Spektrum an **Diensten zur Daseinsvorsorge**:

- sie erfüllen mit ihrem vielfältigen Serviceangebot die Informationsbedürfnisse der Bevölkerung, indem sie Auskunfts- und Informationsdienste für Fragen und Probleme des Alltags anbieten und vermitteln
- sie fördern die Lesefähigkeit und Medienkompetenz der Menschen und geben Hilfestellung zur Orientierung in der Medienvielfalt
- sie unterstützen ein lebenslanges Lernen durch Bereitstellung von Literatur und Medien zur schulischen und beruflichen Ausbildung sowie zur allgemeinen Fort- und Weiterbildung
- sie erleichtern eine sinnvolle Freizeitgestaltung durch ihren benutzerorientierten Buch- und Medienbestand
- sie sind mit ihrem differenzierten Veranstaltungsangebot Teil der Kulturarbeit der Gemeinden, Städte und Landkreise
- sie helfen bei der Integration unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen durch Informations- und Kommunikationsangebote.

Durch ihr breites Angebot zählen öffentliche Bibliotheken heute zu den sog. *weichen* Standortfaktoren und unterstützen die Bildung von Wirtschaftsstandorten. Die kommunalen Bibliotheken, die sich in manchen Fällen Stadt- oder Gemeindebücherei, in der Regel jedoch *Stadtbibliothek* nennen, übernehmen außerdem die Grundversorgung aller Schichten der Bevölkerung mit Literatur und anderen Medien. Sie bilden ein dichtes, in ländlichen Regionen allerdings lückenhaftes Bibliotheksnetz, das aufgrund der Finanz-

6 IFLA (International Federation of Library Associations and Institutions) ist der Internationale Verband der bibliothekarischen Vereine und Institutionen. IFLA-Manifeste und andere Dokumente finden sich unter <http://www.ifla-deutschland.de>.

7 Ein historischer Überblick findet sich in THUN (1998).

probleme der öffentlichen Träger zunehmend ausgedünnt wird. Da die Unterhaltung einer öffentlichen Bibliothek eine freiwillige Aufgabe einer Gemeinde ist, besitzt nur etwas mehr als die Hälfte der deutschen Gemeinden eine kommunale Bibliothek. Staatliche Zuschüsse zur Einrichtung und Unterhaltung einer Stadt- oder Gemeindebibliothek oder zum Ausbau ihres Buch- und Medienbestandes vergeben einige Bundesländer, doch in den meisten Ländern ist die Finanzierung ausschließlich Sache der Kommune (PLASSMANN und SEEFELDT 1999: 135ff.).

Neben der Information und Allgemeinbildung dienen die öffentlichen Bibliotheken der beruflichen **Aus-, Fort- und Weiterbildung** sowie der sinnvollen Gestaltung der Freizeit und besonders auch der Leseförderung. In der Informationsgesellschaft immer wichtiger wird die Vermittlung von Medien- und Informationskompetenz. Darüber hinaus ist die öffentliche Bibliothek zu einem **Ort der Kommunikation** geworden, zu einem Treffpunkt, der sich mehr und mehr zum kulturellen Zentrum für Veranstaltungen aller Art entwickelt hat. In ihrem Bestand führen die öffentlichen Bibliotheken Sachbücher, zum Teil auch wissenschaftliche Werke aus allen Bereichen des Wissens, Fachbücher für die berufliche Bildung, Nachschlagewerke aller Art, Zeitschriften und Zeitungen, belletristische und der Unterhaltung dienende Literatur, Kinder- und Jugendbücher sowie weitere, auf besondere Benutzergruppen zielende Bestände wie Bücher in den Sprachen der großen in Deutschland lebenden Ausländergruppen. Das Angebot an gedruckten Werken ist seit den 1970er Jahren laufend erweitert worden, zunächst um **audiovisuelle Medien** (Videos, Sprach- und Musikkassetten) und Spiele, dann um **elektronische und digitale Medien** (Compact Discs, CD-ROMs, DVDs) und den öffentlichen Zugang zu Computernetzen und zum Internet, schließlich auch um Werke der Bildenden Kunst sowie um Noten und andere Musikalien.⁸

2.2. Vielfalt

Die **Bestandsgröße** ist in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich und reicht von 2.000 Medien in kleinen, meist ehrenamtlich geleiteten Gemeindebüchereien bis zu ein bis drei Mio. in einzelnen großstädtischen Bibliothekssystemen (Berlin, Bremen, Duisburg, Frankfurt/Main, Hamburg, Hannover, Köln, Lübeck, München u. a.). Die meisten Bibliotheken in den Großstädten (Orte mit über 100.000 Einwohnern) können ihren Benutzern zwischen 150.000 und einer Mio. Medien anbieten. Die in den Bibliotheksplänen empfohlene Richtgröße von zwei Medieneinheiten je Einwohner wird je-

8 Nähere Hinweise zur Situation in den jeweiligen Bundesländern finden sich in den staatlichen Fachstellen für das öffentliche Bibliothekswesen (<http://www.fachstellen.de>). Vgl. zu den Bibliotheken auf Landesebene auch die Seiten des Kompetenznetzwerkes <http://kn.bibliotheksverband.de/bibliotheken.html>.

doch nur von einem Teil der Bibliotheken erreicht. Pro Kopf der Bevölkerung geben die Träger öffentlicher Bibliotheken pro Jahr etwa einen Euro für die Anschaffung neuer Bücher und Medien aus. Auch die **Öffnungszeiten** sind von Bibliothek zu Bibliothek unterschiedlich: Während die meisten ehren- und nebenamtlich geleiteten Büchereien in Gemeinden (häufig anzutreffen in Orten zwischen 1000 und 3000 Einwohnern) oft nur vier bis acht Stunden, verteilt auf zwei Tage, geöffnet haben, bieten hauptamtlich geleitete Klein- und Mittelstadtbibliotheken zwischen 10 000 und 50 000 Einwohnern bereits Öffnungszeiten zwischen 10 und 25 Stunden an, in der Regel verteilt auf drei bis vier Tage. Die meisten der Großstadtbibliotheken haben täglich von Montag bis Samstag geöffnet und erreichen im Durchschnitt mehr als 40 Öffnungsstunden pro Woche. Bis auf zahlreiche Bibliotheken in kirchlicher Trägerschaft sind kommunale öffentliche Bibliotheken an Sonntagen geschlossen. Ein Großteil der Stadt- und Gemeindebibliotheken wird **ehrenamtlich geleitet**. Nach Schätzungen der Bibliotheksverbände sind über 20.000 Personen in den kleinen ehrenamtlichen Büchereien im Einsatz, während bei den hauptamtlich geleiteten rund etwa 12 000 Personalstellen nachgewiesen sind. Charakteristisch für die öffentliche Bibliothek ist die Darbietung der Bestände in **systematischer Freihandaufstellung**. Die öffentlichen Bibliotheken großer Städte bilden heute meist ein Bibliothekssystem mit einer Zentralbibliothek und mehreren Zweigstellen in den Stadtteilen. Hinzu kommen spezielle räumlich eigenständige oder integrierte Einrichtungen wie etwa Kinder- und Jugendbibliothek, Schulbibliothek, Musikbibliothek, Mediothek, Artothek und Fahrbibliothek (SEEFELDT und SYRÉ 2003: 51ff.).

2.3. Staatliche Fachstellen für öffentliche Bibliotheken

Zur Förderung und Beratung kommunaler Bibliotheken haben die Bundesländer regional oder landesweit zuständige **Staatliche Fachstellen für öffentliche Bibliotheken** eingerichtet, die auch Staatliche Büchereistellen, Büchereizentralen oder Beratungsstellen für öffentliche Büchereien genannt werden. Erste Gründungen gab es bereits vor und nach dem Ersten Weltkrieg, die meisten entstanden nach 1949. Zwar ist die Unterhaltung kommunaler Bibliotheken Angelegenheit der Gemeinden; dennoch haben die Länder wegen ihrer Zuständigkeit für Kultur und Bildung die Verpflichtung, den Auf- und Ausbau eines leistungsfähigen Netzes an öffentlichen Informationseinrichtungen verantwortlich mitzugestalten. In der Regel werden sie vom Land unterhalten, in Einzelfällen auch von Vereinen und Verbänden, tragen unterschiedliche Bezeichnungen, haben auch von Land zu Land unterschiedliche Zielgruppen (sie sind nicht immer nur für die kleineren Bibliotheken zuständig, sondern besitzen teilweise auch Kompetenzen, die sich auf öffentliche Bibliotheken aller Größenordnungen beziehen) und eine ganz unter-

schiedliche Ausstattung.⁹ Aufgabe der heute rund 32 Staatlichen Fachstellen in der Bundesrepublik Deutschland ist es, die Gemeinden beim Aufbau normengerechter Bibliotheken und bei der Entwicklung leistungsstarker Bibliothekssysteme zu unterstützen, die staatlichen Behörden in allen Fragen des öffentlichen Bibliothekswesens zu beraten und bei Bedarf auch bibliothekspraktische Hilfestellung zu leisten. Fachstellen sollen die Gründung neuer und die Erweiterung bestehender Bibliotheken initiieren, bei der Einrichtung von Fahrbibliotheken und der Planung von Bibliotheksbauten mitwirken, den Einsatz neuer Medien und Technologien forcieren und die Arbeit der Bibliotheken auf den Gebieten der Öffentlichkeitsarbeit, der Fortbildung der Mitarbeiter, der Lese- und Literaturförderung usw. unterstützen. Zugleich sind sie beauftragt, das politische und gesellschaftliche Bewusstsein hinsichtlich der Unverzichtbarkeit öffentlicher Bibliotheken für die moderne Informationsgesellschaft zu stärken (PLASSMANN und SEEFELDT 1999: 157ff.).¹⁰

2.4. Kirchliche öffentliche Bibliotheken

Nach Angaben von SEEFELDT und SYRÉ (2003: 57) gibt es neben den kommunalen öffentlichen Bibliotheken etwa 4000 katholische, rund 1000 evangelische und etwa 1200 Bibliotheken in sonstiger Trägerschaft. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass diese hinsichtlich des Bestandes, des Erwerbungssetats und der Entleihungen weit hinter den kommunalen Einrichtungen liegen. Mit Blick auf Literaturversorgung und Leseförderung bei Kindern und Jugendlichen und in Gemeinden ohne kommunal getragene Bibliothek spielen sie dennoch eine wichtige Rolle. Unterhaltsträger der kirchlichen öffentlichen Bibliotheken sind in der Regel die katholischen Pfarrgemeinden bzw. die evangelischen Kirchengemeinden. Die katholische Büchereiarbeit ist eng mit dem 1844 gegründeten **Borromäusverein** (in Bayern mit dem **St. Michaelsbund**) verbunden, der in Bonn unter anderem Träger eines Medien- und eines Lektoratsdienstes ist. Der Dachverband der evangelischen Bibliotheksarbeit ist der **Deutsche Verband evangelischer Büchereien e.V.** (DVeB) in Göttingen. Ähnlich wie die Bundesländer haben auch die Kirchen auf der Ebene der (katholischen) Bistümer bzw. der (evangelischen) Landeskirchen Büchereifachstellen zur Unterstützung und Beratung ihrer Gemeindebibliotheken

9 Weitere Informationen zu den staatlichen Fachstellen finden sich unter <http://www.fachstellen.de/>. Vgl. dazu auch das Positionspapier der FACHKONFERENZ DER STAATLICHEN BÜCHEREISTELLEN (1997).

10 Die 3. Empfehlung der Kultusministerkonferenz zum öffentlichen Bibliothekswesen vom 9. September 1994 stellt zur Rolle der Fachstellen fest: „Die Länder unterhalten zentrale Einrichtungen des Bibliothekswesens, die auf der Grundlage der Verantwortlichkeit der Länder und der kommunalen Gebietskörperschaften für das öffentliche Bibliothekswesen die öffentlichen Bibliotheken fachlich beraten und Dienstleistungen anbieten.“

aufgebaut; die katholischen und evangelischen Fachstellen wirken dabei in einer eigenen Arbeitsgemeinschaft (Fachkonferenz) zusammen (ebd.).

2.5. Schulbibliotheken

Der bildungspolitische Auftrag der öffentlichen Bibliothek manifestiert sich besonders deutlich in den Schulbibliotheken, in denen Informationen aller Art recherchiert, aufgenommen und verarbeitet werden können, in denen aber auch **Medienkompetenz** und Strategien der Informationsgewinnung vermittelt werden. Allerdings ist die Einrichtung, Ausstattung und fachliche Betreuung von Bibliotheken an vielen Schulen der Bundesrepublik Deutschland unbefriedigend. Besonders in den Grund-, Haupt- und Realschulen fehlen Schulbibliotheken, aber auch in den Gymnasien ist die Situation unbefriedigend. Rund ein Drittel der Schulbibliotheken werden von der lokalen öffentlichen Bibliothek als öffentlich zugängliche Zweigstelle innerhalb eines Schulzentrums mitbetreut. Zwei Drittel aller Schulbibliotheken bestehen jedoch in alleiniger Verantwortung und Finanzierung der Schule und ihres kommunalen Trägers. Angesichts der **zunehmenden Bedeutung des Internets** sowie audiovisueller und digitaler Medien im Unterricht hat sich auch die Zusammenarbeit mit den Kreis- und Stadtbildstellen sowie den Landesmedienzentren intensiviert. Spezielle Programme, die teilweise vom Bund, teilweise von Wirtschaftsunternehmen finanziert wurden, dienten dem Zweck, die Schulbibliotheken mit Personal Computern und Internetzugängen auszurüsten (PLASSMANN und SEEFELDT 1999: 178ff.).

3. Rechtliche Rahmenbedingungen für öffentliche Bibliotheken

Das Prinzip der Kulturhoheit bewirkt, dass einheitliche Aussagen über die Qualität deutscher öffentlicher Bibliotheken nicht gemacht werden können. Zuständig für alle kulturellen Angelegenheiten – dies schließt auch die Bibliotheken ein – ist nicht der Bund, vielmehr sind es die Länder und ihre Kommunen, denen die Kompetenz über die Errichtungen und den Betrieb von Bibliotheken zukommt. Finanziert und unterhalten werden die Bibliotheken vor allem von Kommunen, zum Teil auch von kirchlichen und privaten Einrichtungen sowie Stiftungen. Dezentralisierung prägt das Bibliothekswesen. Ein Bibliotheksgesetz gibt es in Deutschland nicht, wohl aber **Bibliotheksgesetzgebung**. Darunter ist die gesetzliche Normierung bibliothekarischer Sachverhalte zu verstehen.¹¹

11 Vgl. zu den bibliotheksrechtlichen Vorschriften die Hinweise in Steinhauer (2007). Das Dokument findet sich in **Anlage 2**.

Die Aufgaben der Deutschen Nationalbibliothek (ehemals Deutsche Bibliothek) sind durch ein Bundesgesetz und die der wissenschaftlichen Hochschul- und Regionalbibliotheken durch entsprechende Landesgesetze rechtlich verankert. Eine vergleichbare rechtliche Normierung gibt es für kommunale Bibliotheken nicht. Kommunale Bibliotheken sind Kultureinrichtungen und zählen zu den freiwilligen Aufgaben der Kommunen – sie sind nicht ausdrücklich als kommunale Pflichtaufgabe normiert. Die Auswirkungen machen sich insbesondere bei der kommunalen Haushaltsführung und der Praxis der staatlichen Finanzaufsicht bemerkbar. Diese Situation ist geschichtlich begründet, denn die Zuständigkeit für kulturelle Angelegenheiten, für Wissenschaft und Kunst und für das Unterrichtswesen ist im Wesentlichen den Ländern vorbehalten. An dieser Kulturhoheit haben auch die Gemeinden Anteil; zu den freiwilligen Aufgaben der Gemeinden zählen z.B. die Unterhaltung von Theatern, Museen und Bibliotheken. Nur dort, wo kulturelle Aufgaben nicht mehr von den Gemeinden wahrgenommen werden können, etwa bei kleinen Gemeinden oder universitären und anderen wissenschaftlichen Einrichtungen, bei großen Kulturinstituten, setzen Förder- und Trägermaßnahmen überörtlicher Art ein. Dies geht von den Kreisen über die Länder,¹² bis schließlich zum Bund, der das wissenschaftliche und öffentliche Bibliothekswesen über das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) durch die Förderung von speziellen Projekten unterstützt, sofern diese geeignet sind, die Struktur des Bibliothekswesens insgesamt zu verbessern.¹³

Die prinzipielle Aufgabenstellung der Bibliotheken ist im Grundgesetz abgesichert. Das Grundrecht, sich „ungehindert aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten“ resultiert aus Art. 5 Abs. 1 (Informationsfreiheit). Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle, wenn sie geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit Informationen zu verschaffen. Ein weiterer Ansatz ergibt sich aus Art. 5 Abs. 3 GG, der die Freiheit der Wissenschaft und Lehre sanktioniert. Diese Rechtsgrundlage umfasst nicht nur die Freiheit zur Meinungsbildung und -äußerung, sondern gleichermaßen den freien ungehinderten Zugang zur Information im Rahmen der Wissenschaft, Lehre und Kunst. Eine wichtige Rolle für die Bibliotheken spielt außerdem das Recht auf Bildung, das aus den Artikeln 2 Abs. 1, 4, 7 und 15 GG hergeleitet wird.¹⁴

Darüber hinaus ist in Artikel 20 des **Grundgesetzes** festgelegt, dass die Bundesrepublik Deutschland „ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ ist. In Verbindung damit

12 Die Länder unterhalten 40 regionale Landes- und Staatsbibliotheken, 80 Universitätsbibliotheken (mit 670 Institutsbibliotheken), ca. 175 Fachhochschulbibliotheken und 900 wissenschaftliche Spezialbibliotheken.

13 Der Bund unterhält rund 50 Parlaments-, Gerichts- und Behördenbibliotheken sowie als bestandsmäßig größte Bibliothek die Deutsche Bibliothek.

14 Aus Art. 3 GG ergibt sich darüber hinaus, dass öffentliche Bibliotheken bei Erwerbungen zur Ausgewogenheit verpflichtet sind.

bestimmt Artikel 30: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“ Mitwirkungsmöglichkeit hierbei ist **dem Bund vorbehalten** bei der „Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13),¹⁵ bei Gemeinschaftsaufgaben wie „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1) sowie „bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung“ (Art. 91b).¹⁶

Im Übrigen liegt die **Kulturhoheit bei den Ländern**.¹⁷ Zu diesem Hoheitsbereich gehören überwiegend auch die Bibliotheken.¹⁸ In den meisten **Landesverfassungen** ist die Förderung der Kultur als Staatsaufgabe festgelegt.¹⁹ Teilweise werden in den Landesverfassungen auch die bibliothekarischen Aktivitäten als landespolitische Aufgabe definiert. Ein Beispiel ist das Saarland: „Staat und Gemeinden fördern das Volkswesen einschließlich der Volksbüchereien und Volkshochschulen im Sinne des Artikels 30.“ (Landesverfassung des Saarlandes, Artikel 32). Art. 36 Abs. 3 der Verfassung von Sachsen-Anhalt bestimmt: „Das Land und die Kommunen fördern im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten die kulturelle Betätigung aller Bürger insbesondere dadurch, dass sie öffentlich zugängliche Museen, Büchereien (...) und weitere Einrichtungen unterhalten.“ Einen ähnlichen Auftragskatalog enthält die sächsische Verfassung

15 So hat beispielsweise im Jahr 2001 die FDP-Bundestagsfraktion ein Sonderprogramm des Bundes zur Sicherung und Erhöhung des Niveaus der Landes- und Hochschulbibliotheken am Wissenschafts- und Forschungsstandort Deutschland gefordert (BT-Drs. 14/5105). SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben die Ablehnung des Antrages vor allem damit begründet, dass nicht der Bund, sondern die Länder für die Finanzierung der Landes- und Hochschulbibliotheken zuständig seien. Vgl. dazu die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung vom 31. Mai 2001 (BT-Drs. 14/6195).

16 Auf Artikel 74 Abs. 1 Nr. 13 GG (Förderung der wissenschaftlichen Forschung) stützt sich auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Deutsche Bibliothek. In der Begründung des Gesetzentwurfs über die Deutsche Bibliothek („Deutsche Nationalbibliothek“), der insbesondere die Erfassung digitaler Werke vorsieht, wird außerdem darauf verwiesen, dass eine umfassende Archivierung von Internet-Dokumenten nur auf nationaler Ebene praktikabel erscheine (BT-Drs. 16/322: 11). Vgl. dazu auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 8. Juli 2005 (BR-Drs. 396/05 (Beschluss)) und die erste Beratung des Gesetzentwurfes im Bundestag (BT-Protokoll 16/11: 769ff.). Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes wurde bereits im parlamentarischen Entscheidungsprozess für den Erlass des Gesetzes über die Deutsche Bibliothek vom 31. März 1969 (BGBl. I S. 265) geprüft und bejaht. Sie stützt sich auf Artikel 74 Abs. 1 Nr. 13 GG (Förderung der wissenschaftlichen Forschung) und – soweit die Zuweisung neuer Aufgaben an die Bibliothek in Rede steht – auf Artikel 87 Abs. 3 Satz 1 GG.

17 Ausführliche Informationen zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern findet sich im Abschlußbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ (BT-Drs. 16/7000). Vgl. dazu auch die Übersicht in MÜLLER und SINGER (2004).

18 Der Verpflichtung der Länder und Kommunen zur Förderung der Kultur in den neuen Bundesländern entspricht auch der Einigungsvertrag, der in Artikel 35 Abs. 4 feststellt: „Die bisher zentral geleiteten kulturellen Einrichtungen gehen in die Trägerschaft der Länder und Kommunen über.“ Damit gelten für die Bibliotheken in den neuen Bundesländern die gleichen rechtlichen Voraussetzungen wie in den alten Bundesländern.

19 Vgl. dazu die Übersicht des Deutschen Kulturrates unter <http://www.kulturrat.de/pdf/659.pdf>.

(Art. 11 Abs. 2 Satz 2). Zu nennen sind außerdem **bildungsbezogene Aussagen** in den Landesverfassungen (so etwa in den Verfassungen von Bremen, Brandenburg, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen). Mehrere Landesverfassungen enthalten auch eine Verpflichtung zur **Förderung der Erwachsenenbildung**, womit auch die öffentlichen Bibliotheken angesprochen sind (Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein).

Die öffentlichen Bibliotheken sind in der Regel **kommunale Einrichtungen**. Das Grundgesetz sieht in Artikel 28 Abs. 2 vor: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“.²⁰ Dies schließt auch die Zielvorgabe mit ein, innerhalb ihrer Leistungsfähigkeit wirtschaftliche, soziale und kulturelle Einrichtungen zu unterhalten. Dieses Recht wird in zahlreichen **Landesverfassungen** bestätigt und in den Gemeindeordnungen detailliert geregelt. Die öffentlichen Bibliotheken werden dabei in der Regel nicht ausdrücklich genannt, da ihr Unterhalt als freiwillige Aufgabe gilt. Eine eigenständige landesgesetzliche Regelung für **öffentliche Bibliotheken** existiert nur in einem Fall: In Baden-Württemberg wurde 1980 ein „Gesetz zur Förderung der Weiterbildung und des Bibliothekswesens“²¹ erlassen. In allen anderen Ländern ergeben sich allgemeine rechtliche Grundlagen für die öffentlichen Bibliotheken aus dem Grundgesetz, den jeweiligen Länderverfassungen sowie den Gemeinde- und Kreisordnungen.²² **Eigenständige Bibliotheksgesetze** lagen auf Länderebene bis vor kurzem nicht vor.²³

Damit unterliegen alle rechtsrelevanten Handlungen den allgemeinen Gesetzen. Je nach Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses kann dieses dem öffentlichen oder dem Privatrecht zugeordnet werden. Öffentlich-rechtliche Bibliotheken haben zwingend das **öffentliche Haushaltsrecht** anzuwenden. Für die Beschäftigten (Angestellte und Arbeiter) und Beamten einer Bibliothek gelten damit das **öffentliche Dienstrecht** und die Tarifverträge (BAT, BMT-G). Für die bibliothekstypischen Verträge, wie Leihe, Geschäftsbesorgung, Kauf-, Schenkungs-, Tauschverträge gilt in Ermangelung einer öffentlich-rechtlichen Rechtsgrundlage stets das Bürgerliche Recht (BGB). Für alle urheberrechtsrelevanten Handlungen und Verträge gilt das **Urheberrechtsgesetz** und für die Verbreitungshandlungen sowohl das Urheberrecht, als auch die einschlägigen Bestimmungen des **Strafgesetzbuches** und der **Jugendschutzgesetze**. Hinzu kommen die **Pflichtexemplargesetze** der Länder und des Bundes (SCHEYTT 2005: 218f.).

20 Dies schließt auch die Zielvorgabe mit ein, innerhalb ihrer Leistungsfähigkeit wirtschaftliche, soziale und kulturelle Einrichtungen zu unterhalten.

21 Das Gesetz findet sich in BEGER u. a. (2004: 13ff.).

22 Vgl. dazu auch SCHEYTT (2005: 218ff.).

23 Im Unterschied dazu ist die Einrichtung von Archiven durch Archivgesetze geregelt. Vgl. dazu die Übersicht in <http://de.wikipedia.org/wiki/Archivgesetz>.

Die der Allgemeinheit zugänglichen Bibliotheken sind in der Regel **Einrichtungen der öffentlichen Hand**. Somit sind sie unselbständige – und damit nicht rechtsfähige – öffentliche Anstalten mit dem Status einer nachgeordneten Behörde. Sie unterliegen den allgemeinen staatlichen Rechtsvorschriften, sie treten aber im Rahmen ihrer Zweckbestimmung stellvertretend für den Unterhaltsträger auf. Sonderfälle sind die kirchlichen Bibliotheken, die dem Privatrecht unterliegen. Die Bibliotheken, die von einer Körperschaft des öffentlichen Rechts getragen werden, werden aus öffentlichen Mitteln finanziert und haben Aufgaben des öffentlichen Interesses zu erfüllen. Die **Rechtsaufsicht** über die Bibliotheken ist je nach Typ unterschiedlich geregelt: Bei Landesbibliotheken etwa liegt sie direkt bei den obersten Landesbehörden (Kultus- oder Wissenschaftsministerium); für die öffentlichen Bibliotheken liegt sie je nach Gemeindeordnung bei der Kommunalen Behörde.

Gesetzliche Festlegungen für die Regelung der Kooperationsbeziehungen zwischen den Bibliothekssystemen oder in regionaler Hinsicht sind bisher nicht vorhanden. Sie beruhen auf informellen Vereinbarungen oder Empfehlungen bzw. Leitlinien. Eine institutionelle Ebene hierfür ist die **Ständige Konferenz der Kultusminister (KMK)**. Die KMK hat eine Reihe von Empfehlungen für die Förderung der öffentlichen Bibliotheken vorgelegt.²⁴ Auf dieser Grundlage haben die meisten Länder eigene Erlasse oder Richtlinien zur Förderung des öffentlichen Bibliothekswesens herausgegeben (z. B. die Förderrichtlinien Rheinland-Pfalz).²⁵ Die Länder bedienen sich dabei der **Staatlichen Fachstellen**, deren Organisation und Aufgaben in Verordnungen festgelegt sind. Einrichtung und Unterhalt der öffentlichen Bibliotheken als Bestandteil der kulturellen Grundausstattung der Gemeinden obliegen jedoch den einzelnen kommunalen Trägern bzw. den Kirchen oder anderen freien Trägern. Nur wenige Bibliotheken, vor allem öffentliche Bibliotheken wurden in neue Trägermodelle zum Teil mit einer eigenen Rechtsfähigkeit überführt. Hier sind die Stiftung des öffentlichen Rechts und des privaten Rechts, der eingetragene Verein, der Eigenbetrieb und die GmbH zu nennen.

Auch die **Verbandsstrukturen** sind für die Entwicklung von Regelungen von Bedeutung. Seit Beginn des 20. Jahrhunderts sind in Deutschland verschiedene bibliothekarische Organisationen, Institutionen und Verbände von überregionaler Bedeutung geschaffen worden, die das Bibliothekswesen geformt haben und ihm immer wieder neue Impulse zur Weiterentwicklung gegeben haben. Unter dem Dach von Bibliothek & Information Deutschland (BID) haben sich die deutschen bibliothekarischen Vereine und Verbände mit der Bertelsmann Stiftung, dem Goethe-Institut und der EKZ – Bibliotheksservice GmbH zusammengeschlossen. Seit Juli 2004 arbeitet auch die Deutsche

24 Die Empfehlungen der KMK finden in BEGER u. a. (2004: 17ff.).

25 Die Richtlinien sind enthalten in BEGER u. a. (2004: 32ff.).

Gesellschaft für Informationswissenschaft und Informationspraxis e.V. (DGI) mit im BID. Das Ziel der Personalvereine BIB e.V. und VDB e.V. ist die Wahrung und Vertretung der beruflichen Interessen von Bibliothekaren und Bibliotheksmitarbeitern in der Öffentlichkeit. Zugleich bieten sie ein Forum für fachliche Diskussionen. Der Deutscher Bibliotheksverband e. V. organisiert den Zusammenschluss von Bibliotheken, bibliothekarischen Einrichtungen und Bibliotheksträgern mit dem Ziel, gemeinsame Bibliotheksaufgaben zu fördern, einheitlich Standards zu entwickeln und die Stellung der Bibliotheken in Politik und Gesellschaft zu festigen (PLASSMANN und SEEFELDT 1999: 206ff.).²⁶

4. Strukturelle Problemlagen im öffentlichen Bibliothekssystem

Das Bild der öffentlichen Bibliotheken hat sich unter dem Einfluss gesellschaftlicher und medialer Entwicklungen stark gewandelt; sie sind als leicht zugängliche Bildungseinrichtung für alle sozialen Schichten, für alle Altersstufen die meistbesuchte Einrichtung einer Kommune. Sie leisten Integrationsarbeit für Immigranten, arbeiten anderen Einrichtungen und Verstärkern zu, immer mehr auch den Haupt- und weiterführenden Schulen. Die Tätigkeitsmerkmale für Berufe im Bibliothekswesen wurden größtenteils noch in den fünfziger Jahren im BAT formuliert und entsprechen in keiner Weise dem aktuellen Berufsbild. Da in Deutschland kein Bibliotheksgesetz formuliert wurde, sondern die öffentlichen Bibliotheken zu den „freiwilligen“ Leistungen zählen, sind sie besonders in wirtschaftlich angespannten Zeiten zur Disposition gestellt. Entwicklungsstand und Leistungsfähigkeit der Bibliotheken in Deutschland zeigen insofern ein ambivalentes Bild.²⁷

Die Führungskräfte und Mitarbeiter der Bibliotheken sind meist fachlich gut ausgebildet. Allerdings liegt Personalausstattung der öffentlichen Bibliotheken im europäischen Vergleich im unteren Bereich. In allen Sparten des Bibliothekswesens gibt es innovative Einrichtungen, die exzellente Leistungen erbringen. Das Zusammenwirken dieser Ein-

26 Der neue Dachverband Bibliothek & Information Deutschland (BID) - Bundesvereinigung Deutscher Bibliotheks- und Informationsverbände e. V. (BID) bildet seit 2004 die gemeinsame Interessenvertretung der bibliotheksbezogenen Verbände und Einrichtungen. Ihr gehören folgende Mitgliedsverbände an: Deutscher Bibliotheksverband e.V. (DBV) (<http://www.bibliotheksverband.de>), Berufsverband Information Bibliothek e.V. (BIB) (<http://www.bib-info.de>), Verein Deutscher Bibliothekare e.V. (VDB) (<http://www.vdb-online.org/>), Goethe-Institut (<http://www.goethe.de>), Bertelsmann-Stiftung (<http://www.bertelsmann-stiftung.de>) und Deutsche Gesellschaft für Informationswissenschaft und Informationspraxis e.V. (DGI) (<http://www.dgd.de>).

27 Ein Überblick der Leistungsprofile von etwa 280 öffentlichen Bibliotheken, die sich am Projekt BIX (Bibliotheksindex) beteiligt haben, zeigt deutliche Unterschiede im Leistungsprofil der Bibliotheken. Die Bertelsmann Stiftung und der deutsche Bibliotheksverband haben das Projekt BIX zunächst entwickelt; seit Juli 2005 wird es vom Deutschen Bibliotheksverband im Rahmen des Kompetenznetzwerks für Bibliotheken (KNB) betreut. Vgl. dazu www.bix-bibliotheksindex.de.

richtungen ist dabei aber teilweise unzulänglich und durch bürokratische Hindernisse geprägt. Andererseits gibt es eine Reihe von Umständen, die eine zukunftsorientierte Bibliotheksentwicklung in Deutschland nicht fördern und die somit den Beitrag schmälern, den die Bibliotheken zur Bildung, zum lebenslangen Lernen und damit zur Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands leisten könnten. Dies gilt zunächst für die finanziellen Rahmenbedingungen. Diese sind nicht flächendeckend sichergestellt. Die Bibliotheken halten nicht Schritt mit dem zunehmenden Umfang und der Bedeutung der Information für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

Die Situation der öffentlichen Bibliotheken ist von widersprüchlichen Trends gekennzeichnet. Auf der einen Seite steigt die Nutzung der Bibliotheken teilweise sprunghaft an, gleichzeitig werden die materiellen und personellen Ressourcen aufgrund der schwierigen Haushaltslage der Träger weiter reduziert. Viele Bibliotheken stehen in dieser Situation vor dem Zwang, ihre Leistungen bei Angebot und Dienstleistungen einzuschränken, obwohl die Nachfrage nach Bibliotheksangeboten ständig wächst. Personalabbau konnte teilweise nur durch Einschränkung der Öffnungszeiten aufgefangen werden, der wünschenswerte Ausbau von Diensten in Richtung Schulen, Erwachsenenbildung und Kulturleben wird vielerorts durch akute Personalknappheit und stark beschränkte Etats massiv behindert.

Öffentliche Bibliotheken sehen sich hauptsächlich durch die Haushaltsproblematik herausgefordert.²⁸ Dies wirkt sich auf die Sicherung der Aktualität des Medienangebots ebenso aus, wie auf die Sicherung des bibliothekarischen Nachwuchses, der die Beratungsleistung der Bibliothek sichert. Deutlich wird dies am Rückgang der Erwerbungs-etats der Bibliotheken. Viele Bibliotheken sind deshalb dazu übergegangen, die Zahl der Neuerwerbungen zu senken. Die Folge ist ein Abbau der Bestände, insbesondere bei Zeitschriften.²⁹ Knappe öffentliche Kassen verhindern außerdem die notwendigen Investitionen in zeitgemäße Techniken der Informationsvermittlung. Eine weitere Folge ist die Einschränkung oder Verunmöglichung kundenorientierter Dienstleistungen (z. B. bei Öffnungszeiten). Insgesamt werden von den Vertretern der Bibliotheken die derzeitigen Rahmenbedingungen als unbefriedigend angesehen.

28 Die Ursachen der finanziellen Auszehrung der Bibliotheken liegen nicht allein in den Kürzungen der öffentlichen Ausgaben, sondern auch im überproportionalen Anstieg der Zeitschriftenpreise in den letzten Jahren. Die gravierenden Folgen werden am Beispiel Sachsen-Anhalts besonders deutlich: Von den rund 1000 öffentlichen Bibliotheken des Landes im Jahr 1990 sind heute noch 350 übrig geblieben. Vgl. dazu beispielhaft die Seite www.bib-info.de/bibliothekssterben des Berufsverbandes Information Bibliothek e. V. (BIB).

29 Zwischen 1999 und 2003 gab es einen Anstieg der Ausgaben von 645 Mio. Euro auf 684 Mio. Euro. Die Erwerbungs-etats der Bibliotheken dagegen sinken: Zwischen 1999 und 2003 gingen sie von 74 Mio. Euro auf 69 Mio. Euro zurück. Ausführliche Informationen finden sich unter www.spareninbibliotheken.de/finanz.htm. Vgl. dazu auch die Auswertungen der Deutschen Bibliotheksstatistik unter www.hbz-nrw.de/angebote/dbs/auswertung/.

Eine Anhörung der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ am 14. März 2005 hat die grundsätzlichen Problemlagen des deutschen Bibliothekssystems offen gelegt. Als Hemmnisse für den Bibliotheksbetrieb erwiesen sich – neben den fiskalischen Engpässen – insbesondere die unzureichenden rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen. Gerade die differierende Zuordnung der Bibliotheken zum Bereich der Kultur bzw. zum Bildungssektor führe zur konzeptionellen Beliebigkeit. Die fehlende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften verhindere eine effektive Ausrichtung der Bibliotheksarbeit auf einen übergreifenden kulturellen Auftrag. Darüber hinaus hemme die fehlende rechtliche Eigenständigkeit die notwendige Flexibilität der einzelnen Bibliotheken. Verwiesen wurde in diesem Zusammenhang auf die fehlenden gesetzlichen Grundlagen des Bibliothekswesens, auf die unzureichenden Möglichkeiten der Koordinationen zwischen den Gebietskörperschaften und auf das Fehlen einer verbindlichen Bibliotheksentwicklungsplanung. Die Reformvorstellungen fokussieren dementsprechend auf Veränderungen und Justierungen der strukturellen, finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Gefordert wird von allen beteiligten Akteuren ein Bibliotheksgesetz, das mehr Verbindlichkeit für die Finanzierung des Betriebes von Bibliotheken herstellt (Bibliothek als kommunale Pflichtaufgabe).³⁰

Ein **Vergleich mit ausgewählten Ländern** zeigt, dass das deutsche Bibliothekssystem im Hinblick auf Dichte des Bibliotheksnetzes, Anzahl der Entleihungen und Ausgaben für Erwerbungen verhältnismäßig schlecht abschneidet. Bei der **Bibliotheksdichte** schneiden insbesondere Dänemark, USA und Großbritannien gut ab. Auf eine öffentliche Bibliothek kommen in diesen Ländern deutlich weniger Einwohner als in Deutschland. Lediglich Singapur hat aufgrund seiner Struktur als Stadtstaat eine noch geringere Bibliotheksdichte. Hinsichtlich der **Anzahl der Entleihungen pro Einwohner** liegen die deutschen Bibliotheken ebenfalls nicht an der Spitze. Die Einwohner der untersuchten Länder nutzen ihre öffentlichen Bibliotheken wesentlich intensiver als die deutschen Bürger. In Dänemark wird der deutsche Wert gar um das Dreifache übertroffen. Diese Abweichungen des Nutzungsverhaltens legen nahe, dass sich Stellung und Akzeptanz der Bibliotheken in Deutschland maßgeblich von der Situation in den anderen Ländern unterscheiden. Auch bei den **Ausgaben für Erwerbungen pro Einwohner** schneidet Deutschland nicht sehr gut ab. Sowohl im Bereich der wissenschaftlichen Bibliotheken als auch bei den öffentlichen Bibliotheken liegen die Aufwendungen für Erwerbungen unter den vergleichbaren Werten der anderen Länder. Besonders der Vergleich der öffentlichen Bibliotheken offenbart in Deutschland große Defizite (BERTELSMANN-STIFTUNG 2005).

30 Vgl. zur Anhörung „Rechtliche und strukturelle Rahmenbedingungen des Betriebs von Bibliotheken“ vom 14. März 2005 den Beitrag von SIMON (2006).

Darüber hinaus variiert die Zufriedenheit der Kunden mit den bibliothekarischen Dienstleistungen deutlich. In Deutschland ermittelte infas in zahlreichen Umfragen zwischen 1988 und 2002 einen durchschnittlichen Zufriedenheitswert von circa 40 Prozent.³¹ Dagegen ergeben in Großbritannien die regelmäßig durchgeführten Kundenbefragungen sowohl für wissenschaftliche als auch für öffentliche Bibliotheken, dass rund 75 bis 90 Prozent mit dem Service ihrer Bibliotheken zufrieden oder sehr zufrieden sind. In Dänemark erreichen die Bibliotheken nach Expertenaussage mit durchschnittlich 80 bis 85 Prozent Kundenzufriedenheit ähnliche Werte wie in Großbritannien (BERTELSMANN-STIFTUNG 2005: 9).

Insgesamt kann die Situation im deutschen Bibliothekssystem durch folgende Punkte gekennzeichnet werden:³²

- **Qualitätsgefälle bei öffentlichen Bibliotheken.** Im Laufe der letzten 10 - 15 Jahre hat sich das lange Zeit als vorbildlich geltende Bibliothekssystem – insbesondere im Bereich der öffentlichen Bibliotheken – regional stark ausgedünnt und ist durch finanzielle Kürzungsmaßnahmen geschwächt worden. Damit ist ein erhebliches Qualitätsgefälle entstanden: Einerseits zwischen Süddeutschland und den nord- und ostdeutschen Ländern, andererseits zwischen Städten und ländlichen Regionen. Eine spürbare Milderung dieses Gefälles durch die vielfältigen, von Region zu Region jedoch recht unterschiedlichen Dienstleistungen der Staatlichen Fachstellen oder durch mobile Bibliotheksversorgung in dünn besiedelten Gebieten ist nicht überall gegeben und hat vor allem in den letzten Jahren durch Auflösung mancher Fachstellen weitere Beeinträchtigung erfahren.
- **Unklare Zielorientierungen.** Unterschiedliche Zuordnungen der Bibliotheken zu Kultur und Bildung führten zu Beliebigkeit und fehlender Verantwortung; dadurch fehlt es an einer klaren und verbindlichen Definition der Aufgaben und Zielgruppen. Deutlich wird dies auch daran, dass gesetzliche Regelungen fehlen, die den Wert der Bibliotheken anerkennen sowie Verbindlichkeit für Finanzierung und Unterstützung der kulturellen und gesellschaftlichen Aufgaben herstellen. Gefordert wird in diesem Zusammenhang eine stärkere bildungspolitische Ausrichtung der öffentlichen Bibliotheken.³³
- **Fehlende rechtliche Grundlagen.** Die Autonomie der Träger innerhalb der einzelnen Bibliothekssparten und regionalen Zuständigkeiten lässt Synergien und Optimierungschancen häufig ungenutzt. Insgesamt fehlt es an einer vorausschau-

31 Ausgangspunkt der infas-Studie war die Frage nach dem Mehrwert von Bibliotheken und ihrer Zukunft. Dazu wurden die Meinungen relevanter Akteure aus den Bereichen Bibliotheken, Kunden, Bildung, Wissenschaft, Kultur, Trägerinstitutionen, Medien und Politik zu einer Bestandsaufnahme verdichtet. Vgl. dazu den Ergebnisbericht unter www.bideutschland.de.

32 Vgl. dazu ausführlich das Strategiekonzept von „Bibliothek 2007“ (BERTELSMANNSTIFTUNG/BUNDESVEREINIGUNG DEUTSCHER BIBLIOTHEKSVERBÄNDE 2003). Mit ihrem gemeinsamen Projekt „Bibliothek 2007“ wollen die „Bibliothek & Information Deutschland“ (BID) und die Bertelsmann Stiftung eine öffentliche, fachliche und politische Diskussion über die zukünftige Konzeption und Optimierung des deutschen Bibliothekswesens initiieren. Seit April 2007 arbeitet eine Arbeitsgruppe von BID unter dem Arbeitstitel „Bibliothek 2012“ an einem Positionspapier zur Rolle der Bibliotheken in der Gesellschaft: Informationen finden sich unter http://www.bideutschland.de/deutsch/taetigkeiten/projekte/bibliothek_2012.

33 Vgl. dazu insbesondere HASIEWICZ (2005).



enden Bibliothekspolitik und -planung. Mangelnde Kooperation, unbefriedigender Einsatz von Ressourcen, fehlende Innovation und Flexibilität sind die Folgen. Gefordert wird deshalb, öffentliche Bibliotheken im Rahmen gesetzlicher Regelungen zur kommunalen Pflichtaufgabe zu erklären.

- **Strukturelle Hemmnisse.** Öffentliche Bibliotheken sind üblicherweise in übergeordnete Behörden integriert und vielfach behördenähnlich organisiert. Innovative Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und der Effizienz werden dadurch häufig erschwert. Weitere Restriktionen entstehen durch die Vorgaben des Haushalts-, Arbeits- und Personalrechts. Hinzu kommt, dass Umwandlungen in andere Rechtsformen (Stiftungen oder GmbH) durch die Veränderungen des Kommunalrechts in einigen Bundesländern erschwert werden. So können in Baden-Württemberg kommunale Einrichtungen nur noch in eine GmbH umgewandelt werden, wenn sie in der neuen Betriebsform mindestens 25 Prozent ihres Finanzbedarfes selbst erwirtschaften (in Sachsen 50 Prozent).
- **Umzureichende Koordinationsmechanismen.** Bestehende Koordinationsmechanismen sind nicht in der Lage, innovative Konzepte zu fördern, zu verbreiten und zu unterstützen. Das größte Hindernis ist die föderale Eigenständigkeit der Länder in kultur- und bildungspolitischen Fragen. Eine effektive Zusammenarbeit auf regionaler Ebene wird dadurch erschwert. In den letzten Jahren sind zudem die etablierten föderalen Koordinierungssysteme auf dem Gebiet der Bibliotheken erodiert. Länderübergreifende Kooperationen finden nur noch in eingeschränkter Weise statt. Das neu entstandene Kompetenznetzwerk für Bibliotheken (KNB)³⁴ übernimmt nur die allernotwendigsten Aufgaben wie die Erstellung einer deutschen Bibliotheksstatistik oder Auslandskontakte. Die bestehenden Koordinationsmechanismen befinden sich auf niedrigem Niveau und sind nicht geeignet, innovative Konzepte zu fördern, zu verbreiten und zu unterstützen. Ein Beispiel ist die Auflösung der AG Bibliotheken in der KMK. Hinzu kommt, dass in einigen Ländern die noch vorhandenen Fachstellen für das Bibliothekswesen in ihrer Funktion beeinträchtigt worden sind. Auch das Deutsche Bibliotheksinstitut, bisher eine wesentliche überregionale Koordinierungs- und Beratungsstelle ist im Jahr 2000 gestrichen worden.

Die Analyse des Bibliothekswesens in Deutschland im Rahmen des Projektes „Bibliothek 2007“ kommt zur Erkenntnis, dass es in der konkreten Umsetzung und aufgrund der bestimmenden Rahmenbedingungen einen ebenso deutlichen wie dringenden Optimierungsbedarf gibt. Zusammengefasst sind es drei Faktoren, die dieses Urteil begründen: **Erstens** fehlt eine strategische Verankerung der Bibliotheken als Teil der Bildungsinfrastruktur; durchgängige bildungspolitische Zielsetzungen sind mit dem Bibliothekswesen heute weder auf Länderebene noch in der Politik des Bundes in ausreichendem Maße verbunden. **Zweitens** fehlt eine koordinierte Innovations- und Entwicklungspolitik für das Bibliothekswesen auf Bundesebene; es mangelt vor allem an einer zentralen Koordinations- und Steuerungsleistung, die die föderalen Strukturen und lokale Eigenverantwortlichkeiten sinnvoll ergänzt. Bibliotheksbetrieb und -management

34 Das Kompetenznetzwerk Bibliotheken (KNB) wurde von der Arbeitsgruppe Bibliotheken der KMK im Jahr 2004 eingerichtet (www.knb.bibliotheksverband.de/kompetenznetzwerk/index.html).

sind vielerorts durch einengende Rahmenbedingungen gehemmt. Schließlich fehlt es **drittens** an den für die Weiterentwicklung der Bibliotheken notwendigen finanziellen Ressourcen.

5. Reformperspektiven

Entwicklungsstand und Leistungsfähigkeit der Bibliotheken in Deutschland zeigen – an den **best-practice-Beispielen** anderer Bibliothekssysteme gemessen – ein ambivalentes Bild. Festzustellen ist zunächst, dass die bibliothekarische Infrastruktur verhältnismäßig gut entwickelt ist (Personalausstattung; Qualifikation; Dichte; Vielfalt der Bibliotheken). In allen Sparten des Bibliothekswesens gibt es innovative Einrichtungen, die exzellente Leistungen erbringen. Gleichzeitig wird aber vielfach das Zusammenwirken dieser Einrichtungen als unzulänglich wahrgenommen. Festgestellt werden dabei vor allem bürokratische Hindernisse. Hinzu kommt eine Reihe von Umständen, die eine zukunftsorientierte Bibliotheksentwicklung in Deutschland nicht fördern und die somit den Beitrag schmälern, den die Bibliotheken zur Bildung, zum lebenslangen Lernen und damit zur Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands leisten könnten. So kommt die Bertelsmann-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Dachverband der deutschen Bibliotheksverbände im Projekt „Bibliothek 2007“ zum Ergebnis, dass Deutschland insgesamt eine nationale Strategie fehle, die die Bibliotheken als wichtigen Bestandteil des deutschen Bildungs- und Hochschulsystems in entsprechende Reformvorhaben einbeziehe. Es fehle nicht allein eine gesetzliche, sondern auch die gemeinsam geteilte Überzeugung, dass Bibliotheken einen wichtigen Beitrag zur Gestaltung des Bildungssystems und des Erhalts des kulturellen Erbes leisten. Deshalb sei die **Einführung eines Bundes-Bibliotheksgesetzes** als isolierte Maßnahme nicht sinnvoll, erforderlich sei vielmehr ein Maßnahmenpaket aus nationalem Bibliotheksentwicklungsplan, nationaler Bibliotheksentwicklungsagentur und gesetzlicher Neuordnung.

Die Reformvorschläge sind das Ergebnis von Reformdebatten, die bereits in den achtziger Jahren begonnen haben. So wurde bereits in einer **Denkschrift des Deutschen Bibliotheksverbandes** aus dem Jahr 1989 eine grundlegende Reform des öffentlichen Bibliothekssystems gefordert.³⁵ Die Denkschrift betont, dass es nicht allein um eine finanzielle Besserstellung der Bibliotheken gehen könne, vielmehr müssten auch die Ziele neu justiert werden. Insbesondere seien die **Bibliotheken als Lernzentren** zu begreifen

35 Dazu gehören insbesondere der Bibliotheksplan der DEUTSCHEN BIBLIOTHEKSKONFERENZ (1973), ein Gutachten der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (MÄDING 1973) und der Bildungsgesamtplan der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BUND-LÄNDER-KOMMISSION 1973). Auch der Deutsche Städtetag hatte bereits im Jahr 1987 deutlich gemacht, dass Bibliotheken eine wesentliche Stütze der sich abzeichnenden Wissens- und Kommunikationsgesellschaft seien (DEUTSCHER STÄDTETAG 1987).

und im Zusammenhang mit der Entwicklung der Informationstechnologien als **aktive Informationsvermittlungsstellen** im Medienzeitalter auszurichten. Schon damals wurde auf die veränderten Rahmenbedingungen für die künftige Bibliotheksarbeit hingewiesen. Das Bibliothekssystem müsse die Entwicklung neuer Technologien – insbesondere den rasanten Fortschritt der Informationstechnologien – stärker in den Blick nehmen. Diese Veränderungen bewirkten eine Ausweitung der Aufgaben der Bibliotheken (Vielfalt der Medien; neue Dienstleistungen). Gefordert wird in diesem Zusammenhang auch eine aktive Medienerziehung, die von Bibliotheken unterstützt werden müsse. Schließlich müssten auch die Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung berücksichtigt werden; auch die demographische Entwicklung mache Anpassungen und Weiterentwicklungen im Aufgabenfeld der Bibliotheken erforderlich (verändertes Nutzerverhalten). Damit sei die öffentliche Bibliothek als Ort der Medienvielfalt und der umfassenden Wissensvermittlung als ein **integraler Bestandteil des Bildungssystems** zu sehen (Bibliotheken als Lern- und Arbeitszentrum). Die öffentliche Bibliothek sei außerdem auch ein zentraler Teil der kommunalen und regionalen **Kulturarbeit** (Bibliotheken als Ort kultureller Aktivitäten) (DEUTSCHER BIBLIOTHEKSVERBAND 1989).

Hinzu kommen internationale bzw. europäische **Richtlinien und Empfehlungen**, die in den letzten Jahren entstanden sind. Verdeutlicht wird dies etwa im „**Public Library Manifesto**“ der UNESCO und IFLA³⁶ aus dem Jahr 1994.³⁷ Das Manifest beschreibt die Aufgaben, Kompetenzen und Qualitätsmerkmale öffentlicher Bibliotheken. Es betont den gleichzeitig lokalen, regionalen und internationalen Charakter der öffentlichen Bibliothek als Basiseinrichtung für Volksbildung und Kultur. Gleichzeitig werden die Anforderungen an die rechtliche Verbindlichkeit der Bibliotheksregulierungen umschrieben: „Die Öffentliche Bibliothek gehört in den Verantwortungsbereich kommunaler und nationaler Behörden. Sie muss von einer spezifischen Gesetzgebung getragen werden und durch nationale und kommunale politische Körperschaften finanziert werden. Sie muss unentbehrlicher Bestandteil jeder Langzeitplanung auf den Gebieten Kultur, Informationspolitik, Leseförderung und Bildung sein.“ (IFLA/UNESCO 1997: 7).

Betont wird die Notwendigkeit von verbindlichen Vorgaben auch in den IFLA-Richtlinien für die Weiterentwicklung der **Dienstleistungen öffentlicher Bibliotheken**, die im Jahr 2001 veröffentlicht wurden. In diesen Richtlinien werden die Anforderungen an die

36 Informationen über die International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA) finden sich unter <http://www.ifla.org> bzw. auf den deutschen Seiten der IFLA <http://www.ifla-deutschland.de/>.

37 Das Manifest wurde auf der UNESCO-Tagung „General Program of Information“ im November 1994 in Paris verabschiedet. Vgl. auch die Informationen des UNESCO Libraries Portal unter www.unesco.org/webworld/portal_bib.

rechtlichen Grundlagen des öffentlichen Bibliothekssystems ausführlich dargelegt: „Öffentliche Bibliotheken sollten auf einer Gesetzesgrundlage arbeiten; dies sichert ihnen den Fortbestand und ihren Platz innerhalb der Verwaltungsstruktur.“ (IFLA 2001: 13). Ausführlich werden die Zielsetzungen und Anforderungen im Hinblick auf rechtliche Regelungen, Finanzierungsmodi, administrative und technische Voraussetzungen sowie Kundenorientierung erläutert. Auf Europäischer Ebene haben der **Europarat** und **EBLIDA**³⁸ Richtlinien für die Bibliotheksgesetzgebung und -politik herausgegeben. Diese Richtlinien fordern die Mitgliedstaaten des Europarates auf, in ihren jeweiligen Ländern gesetzliche Grundlagen für das Bibliothekssystem zu schaffen oder – wo bereits Bibliotheksgesetze existieren³⁹ – die bestehenden Gesetze auf der Grundlage der vorliegenden Grundsätze und Empfehlungen zu überprüfen (COUNCIL OF EUROPE/EBLIDA 2000).⁴⁰ Hinzu kommt eine Empfehlung für eine Bibliotheksgesetzgebung in Europa aus dem Jahr 1999 (BOHRER 2000).⁴¹

6. Die Entwicklung von Bibliotheksgesetzen in Deutschland

Vor diesem Hintergrund gibt es auch in Deutschland – vor allem getragen von den Interessengruppen des Bibliothekssektors – Vorschläge zu einer Reorganisation des Bibliothekswesens. Am deutlichsten kommt dies im **Konzept „Bibliothek 2007“** zum Ausdruck, das von einer Expertengruppe auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen BDB und Bertelsmann-Stiftung erarbeitet wird. Es geht dabei grundsätzlich um eine Neubetrachtung der Bibliotheken als Institutionen der Bildung. Die Arbeit der Bibliotheken müsse durch einen klaren Bildungsauftrag und gesetzliche Rahmenbedingungen abgesichert werden. Dies sei nur möglich durch eine verstärkte Einbindung in

38 Informationen über das European Bureau of Library, Information and Documentation Associations (EBLIDA) finden sich unter <http://www.eblida.org/>.

39 Vgl. dazu Schleihagen (2005; 2008) (**Anlage 3**). Weitere Informationen finden sich unter www.bibliotheksportal.de/hauptmenue/bibliotheken/bibliotheken-international/bibliothekspolitik.

40 Ein weiteres Dokument ist das Digital Guidelines Manual für öffentliche Bibliotheken des PULMAN Network (ein mit europäischen Forschungsgeldern finanziertes Netzwerk, das sich mit der Digitalisierung des Bibliothekssystems beschäftigt); eine deutsche Fassung der Empfehlungen findet sich im Internet unter <http://www.pulmanweb.org/DGMs/DGM-German-Ver-Feb03.zip>.

41 Die Vorschläge des Europarates haben nur empfehlenden Charakter. Rechtlich verbindliche Regelungen zum Bibliothekswesen auf der Ebene der europäischen Union wären im Übrigen auch kaum möglich. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für Kulturpolitik und für die Gestaltung des kulturellen Lebens verbleiben prinzipiell bei den Mitgliedstaaten und dort wiederum – wie im Fall der Bundesrepublik Deutschland – bei den Ländern und Kommunen. Möglich ist jedoch die Förderung der kulturellen Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten nach dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 151 EGV). Informationen über Förderprogramme für den Bibliothekssektor auf Europäischer Ebene finden sich unter www.eubam.de. Die interministerielle Bund-Länder-Arbeitsgruppe EUBAM ist ein Zusammenschluss von Vertretern der Kultusministerkonferenz (KMK), der Bundes- und Länderministerien, der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) sowie von Experten der Sparten Bibliothek, Archiv, Museum und Denkmalpflege.

bildungspolitische Initiativen und Projekte sowie eine institutionelle Anbindung an die Bildungspolitik.

Die Forderung nach einem **Bibliotheksgesetz** wurde in den letzten Jahren immer deutlicher erhoben. Besonders in letzter Zeit gab es auf kommunaler Ebene und auf Landesebene zunehmend Aktivitäten für die Schaffung eines Bibliotheksgesetzes, das den Unterhalt von Bibliotheken zur Pflichtaufgabe der Kommunen machen soll.⁴² So hat auch die **Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“** festgestellt: „Wichtiger Bestandteil einer Reform des Bibliothekwesens in Deutschland muss eine rechtliche Aufwertung von Bibliotheken sein. Mehr Verbindlichkeit und Unterstützung könnten Bibliotheken durch eine rechtliche Festschreibung in Form von Bibliotheksgesetzen erfahren. Eine solche Regelung legt ein gemeinsames Handeln von Bund, Ländern und Kommunen im Sinne eines kooperativen Föderalismus nahe.“ (ENQUETE-KOMMISSION 2007: 131). Die Enquete-Kommission hat deshalb den Ländern empfohlen, die Aufgaben und die Finanzierung der öffentlichen Bibliotheken in Bibliotheksgesetzen zu regeln (ebd.: 132).⁴³

Eine solche gesetzliche Grundlage für öffentliche Bibliotheken⁴⁴ war bisher nicht vorhanden, obwohl seit einigen Jahren eine **intensive Diskussion** über ein Bibliotheksgesetz geführt wurde. Die Debatte wird in den Bundesländern, im Rahmen verschiedener Gremien (Kultusministerkonferenz, Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) und auch auf Bundesebene diskutiert (Kulturausschuss des Deutschen Bundestages, Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“). Auch auf verbandlicher Ebene gab es Initiativen. So legt der Deutsche Bibliotheksverband einen Musterentwurf für ein umfassendes Bibliotheksgesetz vor.⁴⁵ Da die Behandlung von Bibliotheksgesetzen im Rahmen des föderalen Systems Angelegenheit der Länder ist, verfolgt das **dbv-Musterbibliotheksgesetz** die Zielsetzung, den für die Weiterentwicklung des Bibliothekswesens zu regelnden Kanon in einem umfassenden

42 Beispiele dafür sind – neben den verbandlichen Vorstößen – Initiativen in kommunalen Parlamenten (z. B. im Berliner Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf im September 2003 oder in Frankfurt am Main im Juni 2003), Parteiprogramme auf Landesebene (z. B. PDS Sachsen 1999).

43 Eine mögliche Alternative sieht die Kommission in einem länderübergreifenden Staatsvertrag, der die rechtliche Bestandsgarantie für die öffentlichen Bibliotheken sichern soll (ENQUETE-KOMMISSION 2007: 132).

44 Die wissenschaftlichen Bibliotheken sind rechtlich der Wissenschaft zugeordnet, d. h. hier greifen insbesondere die Regelungen der Hochschulgesetzgebung, die auch eine Reihe von Bundeszuständigkeiten umfasst. Bundesinitiativen im Bereich wissenschaftlicher Bibliotheken sind damit im Rahmen der Förderung der wissenschaftlichen Forschung möglich (Art. 74 Nr. 13 GG) sowie durch Rahmengesetzgebung zum Hochschulwesen (Art. 75 Nr. 1a GG). Dies gilt auch für die Initiierung einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, soweit das Bibliothekswesen als Einrichtung der Bildung und zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung mit genereller überregionaler Bedeutung klassifiziert werden kann.

45 Der Entwurf findet sich in **Anlage 4**.



Gesetzespaket zu fassen und gleichzeitig die Möglichkeit zu eröffnen, einzelne Bausteine in ein jeweiliges Landesgesetz einzufügen.

Als erstes Bundesland hat in **Thüringen** am 4. Juli 2008 der Landtag ein **Bibliotheksgesetz** beschlossen, das 30. Juli 2008 in Kraft trat.⁴⁶ Wie die Reaktionen aus anderen Ländern zeigen, wird diese Initiative jedoch zumeist nicht als wegweisend angesehen. So hat etwa Rainer Graf, stellv. Fraktionsgeschäftsführer der FDP/DVP-Fraktion im Landtag Baden-Württemberg, auf die bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen in diesem Bundesland hingewiesen. Uwe Goetze (MdB), Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU-Fraktion des Abgeordnetenhauses von Berlin, stellt fest, dass der Entwurf des Landes Thüringen kein Vorbild für Berlin sei, da dies gegenüber den Berliner Regelungen ein Rückschritt wäre. Mehrfach wurde auch darauf verwiesen, dass das neue Gesetz in Thüringen keine Regelungen enthalte, die der Niederlegung in einer Rechtsvorschrift bedürften.⁴⁷

Verschiedentlich wurde auch ein Bundesgesetz für den Bibliothekssektor gefordert. Jedoch lässt sich eine **Gesetzgebungskompetenz des Bundes** für alle Sparten des Bibliothekswesens aus dem Grundgesetz nicht herleiten. Grundgesetzkonform wären allenfalls Landesbibliotheksgesetze. Gemäß der originären Zuständigkeit der Länder für Kultur, Wissenschaft und Bildung kann zur Erlangung eines einheitlichen Vorgehens der Länder auf die Organisation der Ständigen Konferenz der Kultusminister (KMK) verwiesen werden. Hier könnten etwa Grundsätze über eine Vereinheitlichung der Regelungsmaterie (z. B. Standards und Verfahren, Kooperationsbeziehungen) festgelegt werden. Die KMK kann selbst kein Recht setzen, jedoch gemäß ihrer Satzung in Angelegenheiten, die einem einheitlichen Verfahren und Vorgehen in allen Ländern bedürfen, rechtsverbindliche Beschlüsse fassen, die die Länder binden. So wäre anstelle der Gesetzgebungsinitiative beim Bund eine Beschlussfassung über Grundsätze für eine einheitliche Bibliotheksgesetzgebung der Länder bei der KMK angemessen und verfassungskonform.⁴⁸

46 Vorangegangen waren intensive Reformdebatten. So hatte bereits der 11. Thüringer Bibliothekstag von 2005 ein Bibliotheksgesetz für Thüringen zum Thema gemacht. Vgl. dazu die ausführlichen Informationen unter www.bibliotheksverband.de/lv-thueringen/bibliotheksgesetz.html#debatte.

47 Vgl. dazu die Ergebnisse einer Umfrage bei den Bundesländern unter <http://infobib.de/blog/2007/12/10/ergebnisse-der-umfrage-zu-landesbibliotheksgesetze>; weitere Informationen finden unter www.bibliotheksverband.de/bibliotheksgesetz/bundeslaender.html.

48 Die Ergebnisse der Föderalismusreform haben an diesem Befund nichts geändert, da mit dieser Reform die Kompetenzen der Länder im Bildungs- und Kulturbereich eher gestärkt worden sind (CDU/CSU und SPD 2005: 207ff.; BUNDESREGIERUNG 2006: 13). Vgl. dazu auch das Eckpunktepapier zur Systematisierung der Kulturförderung von Bund und Ländern aus dem Jahr 2003, auf das in der Koalitionsvereinbarung Bezug genommen wird (BKM 2003).

7. Literatur

- BEGER, Gabriele u. a. (2004). Rechtsvorschriften für die Bibliotheksarbeit (4. überarbeitete und erweiterte Auflage). Wiesbaden: Harrassowitz.
- BERTELSMANN-STIFTUNG (Hrsg.) (2005). Vorbildliche Bibliotheksarbeit in Europa, Singapur und den USA. Internationale Best-Practice Recherche. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- BERTELSMANNSTIFTUNG/BUNDESVEREINIGUNG DEUTSCHER BIBLIOTHEKSVERBÄNDE (Hrsg.) (2003). Bibliothek 2007: Strategiekonzept. Gütersloh: Bertelsmann http://www.bideutschland.de/deutsch/taetigkeiten/projekte/bibliothek_2007 [Stand 22.07.08].
- BKM (2003). Systematisierung der Kulturförderung von Bund und Ländern und für die Zusammenführung der Kulturstiftung des Bundes und der Kulturstiftung der Länder zu einer gemeinsamen Kulturstiftung (Eckpunktepapier von Bund und Ländern vom 26. Juni 2003). Berlin: BKM www.kulturrat.de/dokumente/Dokumente/eckpunktepapier.htm [Stand 24.08.08].
- BOHRER, Christiane (Hrsg.) (2000). Bibliotheksgesetzgebung in Europa. Diskussionsbeiträge und Länderberichte. Bad Honnef: Bock und Herchen.
- BUNDESREGIERUNG (2006). Aufschwung und Vertrauen. Politik im Dreiklang: Investieren – Sanieren – Reformieren (Ergebnispapier der Klausurtagung des Bundeskabinetts in Genshagen vom 9. bis 10. Januar 2006). Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung www.cducsu.de/upload/kabinett060110.pdf [Stand 10.02.06].
- BUND-LÄNDER-KOMMISSION (1973). Bildungsgesamtplan der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung. Bonn: BLK.
- CDU/CSU und SPD (2005). *Gemeinsam für Deutschland - mit Mut und Menschlichkeit* (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11. November 2005). Abrufbar unter <http://koalitionsvertrag.spd.de> [Stand 28. 07. 2008].
- COUNCIL OF EUROPE/EBLIDA (2000). Guidelines on Library Legislation and Policy in Europe (Council for Cultural Cooperation. Cultural Committee, 20 January 2000), [www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Resources/Texts/DECS_CULT_POL_book\(2000\)1_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Resources/Texts/DECS_CULT_POL_book(2000)1_EN.pdf) [Stand 22.07.08].
- DBV (2005). 11. Thüringer Bibliothekstag in Sömmerda am 5. Oktober 2005: Auf dem Weg zu einem Bibliotheksgesetz. Erfurt: DBV-Thüringen.
- DEUTSCHE BIBLIOTHEKSKONFERENZ (1973). Entwurf eines umfassenden Bibliotheksnetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Deutsche Bibliothekskonferenz.
- DEUTSCHER BIBLIOTHEKSVERBAND (1989). Die Öffentliche Bibliothek: Standortbestimmung und Zukunftsperspektiven der Bibliotheken in kommunaler Verantwortung. Berlin: DBV www.bibliotheksverband.de/archiv/DieoeffentlicheBibliothek.pdf [Stand 22.07.2008].
- DÖSCHNER, Oliver (2004). Die Deutsche Bibliotheksstatistik - Was sie gut kann und wo sie noch besser werden kann. In: BuB Forum für Bibliothek und Information 9/2004.
- ENQUETE-KOMMISSION (2007). Schlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestages vom 11. 12. 2007 (BT-Drs. 16/7000). Berlin: Deutscher Bundestag.

- FACHKONFERENZ DER STAATLICHEN BÜCHEREISTELLEN (1997). Die Staatlichen Fachstellen, ihr Auftrag und die Leistungen der Länder für das Öffentliche Bibliothekswesen der Bundesrepublik Deutschland (Positionspapier der Fachkonferenz der Staatlichen Büchereistellen). Rendsburg http://deposit.ddb.de/ep/netpub/89/96/96/967969689/data_stat/www.dbi-berlin.de/dbi_ber/fachstel/97_08_02.htm [Stand 22.07.08].
- HANDBUCH (2008). Handbuch der Bibliotheken: Deutschland, Österreich, Schweiz (14. Ausgabe). München: K. G. Saur.
- HAUKE, Petra; BUSCH, Rolf (2005). „With a Little Help from My Friends“ – Freundeskreise und Fördervereine für Bibliotheken. Bad Honnef: Bock und Herchen.
- IFLA (2001). Die Dienstleistungen der Öffentlichen Bibliothek: IFLA/UNESCO Richtlinien für die Weiterentwicklung (Aufgestellt von einer Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Philip Gill im Auftrag der Sektion Öffentliche Bibliotheken. IFLA Public Libraries Section <http://www.ifla.org/VII/s8/news/pg01-g.pdf> [Stand 22.07.08].
- IFLA/UNESCO (1997). Die Öffentliche Bibliothek. Manifest der UNESCO 1994 (2. überarbeitete Auflage). Berlin: Deutsches Bibliotheksinstitut www.bideutschland.de/download/file/allgemein/Manifest-der-UNESCO-1994.doc [Stand 22.07.08].
- MÄDING, Erhard (1973). Öffentliche Bibliothek. Berlin (Gutachten der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt). Berlin: Deutscher Bibliotheksverband.
- (2004). Rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen der Kultur in Deutschland. Bestandsaufnahme und Einordnung in die kulturpolitische Praxis von Bund und Ländern (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WF X – 106-03). Berlin: Deutscher Bundestag.
- PLASSMANN, Engelbert; SEEFELDT, Jürgen (1999). Das Bibliothekswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch (2. Auflage). Wiesbaden: Harrassowitz.
- SCHEYTT, Oliver (2005). Kommunales Kulturrecht. Kultureinrichtungen, Kulturförderung und Kulturveranstaltungen. München: C.H.Beck Verlag.
- SCHLEIHAGEN, Barbara (2005). Bibliotheksgesetze und ihre Umsetzung in Europa - eine nicht ganz zufällige Auswahl (Vortrag gehalten auf dem 11. Thüringer Bibliothekartag, Sömmerda am 5. Oktober 2005), abrufbar unter www.bibliotheksportal.de/hauptmenue/bibliotheken/bibliotheken-international/bibliothekspolitik [Stand 25.07.08].
- SCHLEIHAGEN, Barbara (2008). Bibliotheksgesetze in Europa – Mittel politischer Steuerung und Gestaltung. Bibliothek Forschung und Praxis, 1/08, abrufbar unter www.bibliotheksportal.de/hauptmenue/bibliotheken/bibliotheken-international/bibliothekspolitik [Stand 25.07.08].
- SEEFELDT, Jürgen; SYRÉ, Ludger (2003). Portale zu Vergangenheit und Zukunft - Bibliotheken in Deutschland. Hildesheim: Georg Olms Verlag.
- SIMON, Elisabeth (2006). Kultur in Bibliotheken – Bibliothekskultur. Rechtliche und strukturelle Rahmenbedingungen. LIBREAS - Ausgabe 5 - Frühjahr 2006, abrufbar unter www.libreas.de [Stand 25.07.08].
- STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (Hrsg.) (2006). Kulturfinanzbericht 2006. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2008). Kulturindikatoren auf einen Blick – Ein Ländervergleich (Ausgabe 2008). Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

STEINHAUER, Eric W. (2007). Bibliotheksgesetzgebung in Deutschland. Praxis – Probleme – Perspektiven (Beitrag zum 3. Leipziger Kongress für Information und Bibliothek, 19. - 22. März 2007), abrufbar unter <http://www.opus-bayern.de/bib-info/volltexte/2007/309> [Stand 25.07.08].

THUN, Hans Peter (1998). Eine Einführung in das Bibliothekswesen der Bundesrepublik Deutschland (Deutsches Bibliotheksinstitut, Berlin) http://deposit.ddb.de/ep/netpub/89/96/96/967969689/data_stat/www.dbi-berlin.de/dbi_pub/einzelpu/thun_ein/thu_01.htm [Stand 25.07.2008].



8. Anlagen

1. DBS – Deutsche Bibliotheksstatistik (Gesamtauswertung Berichtsjahr 2006).
2. Steinhauer, Eric W. (2007). Bibliotheksgesetzgebung in Deutschland. Praxis – Probleme – Perspektiven (Beitrag zum 3. Leipziger Kongress für Information und Bibliothek, 19. - 22. März 2007).
3. Schleihagen, Barbara (2008). Bibliotheksgesetze in Europa – Mittel politischer Steuerung und Gestaltung. Bibliothek Forschung und Praxis 1/08.
4. Musterbibliotheksgesetz des Deutschen Bibliotheksverbandes e.V. vom 9. April 2008.