

## Das Hessische Bibliotheksgesetz als Rechtsnorm: juristisch-politische Anmerkungen zu einem vermeintlichen „Schaufenstergesetz“

Eric W. Steinhauer

Im Zuge der schriftlichen Anhörung zu dem Entwurf für ein Hessisches Bibliotheksgesetz der Fraktionen der CDU und der FDP (LT-Drs. 18/1728) wurden aus dem Kreis der Experten zwei Vorwürfe erhoben, die unabhängig von dem, was an konkreten Regelungen in dem Gesetzentwurf enthalten ist, die Sinnhaftigkeit des neuen Gesetzes an sich betreffen.<sup>1</sup> Dabei geht es um zwei Fragenkreise, nämlich darum, ob die Handlungsform Gesetz für den betreffenden Sachverhalt angemessen ist, und, ob das Gesetz als neu erlassene Norm nicht den Bemühungen um Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau zuwider läuft.<sup>2</sup> Nachfolgend soll aus staatsrechtlicher und kulturpolitischer Perspektive eine Antwort auf die beiden aufgeworfenen Fragen versucht werden.

### 1. Eine Regelung für das hessische Bibliothekswesen in Gesetzesform als Formmissbrauch?

Gesetze gehören zu den vornehmsten Handlungsformen des Parlaments, Themen, die wesentlich sind für die Verwirklichung von Grundrechten, zu seinen hauptsächlichlichen Verhandlungsgegenständen. Bibliotheken und ihre Dienstleistungen sind in der sich formierenden Wissensgesellschaft von zentraler Bedeutung für die Verwirklichung wichtiger, insbesondere demokratiebezogener Grundrechte. Hervorzuheben ist hier das Grundrecht der Informationsfreiheit. Daher sind Bibliotheken, vor allem dann, wenn ihre Existenz bedroht oder ihre weiteren Entwicklungsmöglichkeiten prekär sind, ein angemessener Gegenstand

- 1 Ausführlich zu früheren Versuchen, ein Hessisches Bibliotheksgesetz zu verabschieden Lenz, Ansätze und Stillstand einer Bibliotheksgesetzgebung in Hessen, in: Lison (Hrsg.), Information und Ethik : Dritter Leipziger Kongress für Information und Bibliothek, Wiesbaden 2007, S. 387–390; ders., Zukunft braucht Herkunft: die hessischen Bibliotheken nach 1945 in der kulturellen Tradition des Landes und die Verantwortung der Politik, in: Heidenreich (Hrsg.), Hessen : Kultur und Politik ; die Bibliotheken, Stuttgart 2005, S. 38–63.
- 2 Vgl. insbesondere Ausschussvorlage WKA/18/8 S. 64 f. (Stellungnahme Prof. Dr. Detlef Gaus), S. 67 (Stellungnahme Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft), S. 79 f. (Stellungnahme Kulturpolitische Gesellschaft – Landesgruppe Hessen), S. 100 f. (Stellungnahme Hessischer Städtetag), S. 103 (Stellungnahme Hessischer Städte- und Gemeindebund).

für eine parlamentarische Behandlung. Ein Gesetz als normales Ergebnis des parlamentarischen Prozesses ist dabei zunächst nicht ungewöhnlich.

Fraglich aber kann sein, ob ein vom Landtag verabschiedetes Gesetz auch tatsächlich ein richtiger *Rechtstext* ist, vor allem dann, wenn es keine verbindlichen finanziellen Förderzusagen enthält und auch im Übrigen normativ sehr zurückhaltend formuliert ist. Ist ein solches Gesetz, so könnte man fragen, nicht ein überflüssiges Schaufenstergesetz, ja sogar ein rechtsstaatlich bedenklicher Missbrauch der Handlungsform Gesetz durch das Parlament?<sup>3</sup> Die Beantwortung dieser Frage hängt maßgeblich davon ab, welche Anforderungen an ein rechtsstaatlich angemessenes Gesetz zu stellen sind.

Die Hessische Verfassung selbst lässt es in Art. 116 Abs. 2 S. 1 HessVerf. genügen, wenn ein Gesetz nach den Vorschriften der Verfassung zustande gekommen ist. Diese Vorschriften sind rein formaler Natur. Inhaltliche Anforderungen an das, was richtigerweise Gegenstand einer gesetzlichen Regelung sein kann, macht die Verfassung nicht.<sup>4</sup> Das scheint allein der Einschätzung des Parlaments selbst überantwortet zu sein.

Dieser Befund freilich ist zu relativieren. So fordert die Verfassung für die Einschränkung und teilweise auch für die nähere inhaltliche Ausgestaltung von Grundrechten eine gesetzliche Grundlage, vgl. 63 Art. HessVerf. Gesetze sind demnach notwendige Ermächtigungen für Grundrechtseingriffe.<sup>5</sup> Solche Eingriffe freilich enthält das Hessische Bibliotheksgesetz in der eingebrachten Form nicht, sieht man von der Modifikation der korporativen Selbstverwaltung der Hochschulen durch die Normierung einer Fachaufsicht für landesbibliothekarische Aufgaben ab.<sup>6</sup> Doch ist auch diese Regelung letztlich nur deklaratorisch, da sie lediglich die

---

3 Vgl. die Äußerung der Abgeordneten Wissler (DIE LINKE) in der Ersten Lesung des Hessischen Bibliotheksgesetzes am 26. Januar 2010: „Ihr Gesetz regelt nichts, es ist frei von Inhalten. ... Die Kommunen brauchen mehr Geld, um ihre Aufgaben in Hessen erfüllen zu können; ihnen helfen keine Schaufenstergesetze.“, PIPr. 18/32 S. 2264. Die Abgeordnete Sorge (Bündis 90/Die Grünen) spricht in der gleichen Debatte von einem „Bibliotheksgesetzchen“, S. 2266. Vor 30 Jahren wurde bereits in der Debatte um den damaligen Gesetzentwurf der CDU (LT-Drs. 9/2421) von Kultusminister Krollmann (SPD) gesagt: „Ohne gesicherte Finanzierung wäre ein Bibliotheksgesetz so etwas wie ein Nagel ohne Kopf“, vgl. PIPr. 9/29, S. 1765. Zur rechtlichen Problematik vgl. Meyer, Die Verfassungswidrigkeit symbolischer und ungeeigneter Gesetze, in: Der Staat (48) 2009, S. 278–302.

4 Vgl. Hecker, Staats- und Verfassungsrecht, Baden-Baden 2002 (Hessisches Landesrecht), Rn. 362.

5 Vgl. Hecker, aaO (Fn. 4), Rn. 175.

6 Die Selbstverwaltung der Hochschulen wird in Art. 60 Abs. 1 S. 2 HessVerf. gewährleistet.

Rechtslage von § 6 Abs. 2 Nr. 1 des Hessischen Hochschulgesetzes (HessHSchulG) wiederholt.

Bedeutet dies aber, dass die für das Hessische Bibliotheksgesetz gewählte Gesetzesform mangels relevanter Grundrechtseingriffe unangemessen ist? Das wäre zu kurz gegriffen. Grundrechte haben nicht nur die Funktion, Eingriffe des Staates in den von ihnen garantierten Freiheitsbereich abzuwehren. Sie sind auch Anlass für staatliche Leistungen, vor allem dann, wenn ohne einen staatlichen Beitrag die grundrechtliche Verbürgung weitgehend leerliefe. Zudem bilden die Grundrechte in ihrer Gesamtheit eine Werteordnung, die konkret auszubuchstabieren eine wichtige Aufgabe für den Gesetzgeber ist. Gerade die Konkretisierung der grundrechtlichen Werteordnung ist ein eminent politischer Vorgang, in dem die unterschiedlichen Positionen und Sichtweisen der pluralen Gesellschaft in eine verbindliche, eben eine gesetzliche Form gebracht werden. Hier liegt neben der rechtsstaatlichen auch eine nicht zu unterschätzende demokratische Funktion von Gesetzgebung.

Bezogen auf Bibliotheken und ihre Dienstleistungen bedeutet dies, dass ihre Rolle für die Verwirklichung von Grundrechten, wenn und soweit dies eine wesentliche Frage für das Land Hessen ist, ein zulässiger und hinreichender Gegenstand gesetzlicher Regelung ist.<sup>7</sup>

In diesen Bereich etwa gehört die Feststellung, dass Bibliotheken in besonderer Weise die Ausübung des Grundrechts der Informationsfreiheit aus Art. 13 HessVerf. gewährleisten. Auch die gesetzliche Bestimmung der Bibliotheken als Bildungseinrichtungen ist hier zu nennen.<sup>8</sup> Obwohl die Hessische Verfassung selbst keine ausdrückliche Gewährleistung eines Rechts auf Bildung oder eine vergleichbare Vorschrift kennt, dienen Bildungseinrichtungen jedenfalls dem Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit sowie dem Grundrecht auf freie Berufswahl. Das ergibt sich aus § 1 Abs. 1 S. 4 des Hessischen Weiterbildungsgesetzes (HessWBG), der die außerschulische Bildung an Volkshochschulen und anderen Weiterbildungseinrichtungen grundrechtlich verortet.<sup>9</sup>

Die Regelungen zum Schutz des schriftlichen kulturellen Erbes Hessens in § 4 Abs. 3 des Gesetzentwurfes für ein Hessisches Bibliotheksgesetz können sich auf Art. 62 HessVerf. stützen. Danach genießen die Denkmäler der Kunst, Geschich-

7 Grundrechtsausgestaltung als Aufgabe von Gesetzgebung hebt auch Lerche, in: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band 3, Heidelberg 2009, § 62, Rn. 20 hervor.

8 Typologisch kann hier von einer Bestimmungsnorm gesprochen werden, eine durchaus gängige und wichtige Form von Gesetzgebung, vgl. Schneider, Gesetzgebung, 2. Aufl. Heidelberg 1991, Rn. 16.

9 Vgl. allgemein dazu Losch, Ordnungsgrundsätze der Weiterbildung, Berlin 1988, S. 38–40; Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, Tübingen 1969, S. 269–275.

te und Kultur den Schutz und die Pflege des Staates und der Gemeinden. Diese Norm richtet sich als eine Art Staatszielbestimmung an Gesetzgebung und Verwaltung.<sup>10</sup> Im Hessischen Bibliotheksgesetz wird diese abstrakte Verpflichtung näher konkretisiert. Es ergänzt damit die bereits bestehenden, ebenfalls konkretisierenden Regelungen im Hessischen Denkmalschutzgesetz.

Letztlich ist die Frage, ob Bibliotheken wesentlich für die Verwirklichung von Grundrechten und damit ein tauglicher Gegenstand gesetzlicher Regelung sind, eine Frage, die verbindlich zu entscheiden der demokratisch legitimierte Gesetzgeber selbst aufgefördert und berufen ist.<sup>11</sup>

Juristisch weitgehend uninteressant ist übrigens, wie nützlich ein solches Gesetz für die weitere Entwicklung des hessischen Bibliothekswesens tatsächlich ist. Hier geht es um politische Ziele, über die politisch gestritten wird. Dieser Streit wird auch im laufenden Gesetzgebungsverfahren sichtbar. Allein, dass ein solcher Streit im Parlament stattfindet, darf unabhängig von seinem Ausgang schon jetzt als positiver politischer Effekt des Gesetzes gewertet werden. Die Aussage, dieses Gesetz sei wirkungslos und letztlich überflüssig, ist daher verfehlt. Man streitet nur über Wesentliches.

Damit ist festzuhalten, dass das Hessische Bibliotheksgesetz mit Blick auf die Handlungsform Gesetzgebung aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zu beanstanden ist. Es ist ein normales Parlamentsgesetz und wird mit Recht auch in dieser Form verabschiedet.

## 2. Ein neues Gesetz trotz Bürokratieabbau?

Kritisch gesehen werden kann das neue Gesetz aber unter dem Gesichtspunkt eines allseits gewünschten Bürokratieabbaus. Warum, so könnte man fragen, wird ohne Not ein neues Gesetz erlassen, wenn auf der anderen Seite der Abbau überbordender gesetzlicher Regelungen angestrebt wird? Es ging bisher doch auch ohne ein Bibliotheksgesetz.

Hier ist zunächst zu sagen, dass unter Berufung auf den Bürokratieabbau der Gesetzgeber nicht gehindert ist, sich neuer Themen anzunehmen. Bürokratieabbau ist kein Selbstzweck. Er hat das Ziel, rechtliche Vorgaben, die zu komplizierten und langwierigen Entscheidungssituationen führen, auf das tatsächlich gebotene und sinnvolle Maß zurückzuführen.

Das hessische Bibliotheksrecht gehört sicher nicht zu den Bereichen, die in diesem Sinne unter ausufernder Gesetzgebung leiden. Andererseits ist das Hessische

---

10 Vgl. Stein, in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen: Kommentar, Baden-Baden (Loseblattausgabe), Art. 62, Anm. 2.

11 Vgl. Lerche, aaO (Fn. 7), Rn. 54, 70.

Bibliotheksgesetz als bibliotheksbezogene Rechtsnorm kein völliges Novum. Im hessischen Landesrecht existieren schon jetzt auf allen Ebenen der Gesetzgebung vom Parlamentsgesetz über die Rechtsverordnung bis hin zur Satzung eine Fülle rechtlicher Vorgaben für die Organisation und die Arbeit der Bibliotheken. Zuletzt wurde in diesem Sinne durch Gesetz vom 2. Februar 2010 das Hessische Feiertagsgesetz in § 6 Abs. 2 Nr. 5 HessFeiertagsG geändert,<sup>12</sup> davor das Hessische Hochschulgesetz durch Gesetz vom 14. Dezember 2009 in den §§ 6 und 49 HessHSchulG.<sup>13</sup>

Wer aber überblickt diese Regelungen? Hier liegt sowohl für den Rechtsanwender als auch für die Politik ein ernstes Problem. Es fehlt im hessischen Landesrecht eine zentrale Norm, die alle wesentlichen Aussagen über das hessische Bibliothekswesen insgesamt übersichtlich zusammenfasst und in dieser Zusammenfassung auf einheitliche Zielvorgaben hin harmonisiert.<sup>14</sup> Genau diesem Problem begegnet das hessische Bibliotheksgesetz. Hier finden sich in kompakter Form alle wesentlichen Aussagen zum hessischen Bibliothekswesen.<sup>15</sup> An dieser Stelle normierte grundlegende Aufgaben bilden ein für alle Bibliotheken im Land garantiertes Tätigkeitsfeld.

Auch in politischer Hinsicht ist eine solche Zusammenfassung wünschenswert. Für das Parlament ergibt sich dadurch eine bessere Steuerungsmöglichkeit des Politikfeldes Bibliothek. Wenn bisher Bibliotheken nur an versteckter Stelle im Landesrecht thematisiert sind, kann sich aus einer zusammenhängenden Regelung eine bessere und sachgerechtere politische Gestaltungsmöglichkeit ergeben. An dem Gesetz kann und soll sich auch der künftige politische Streit um ein besseres Bibliothekswesen in Hessen entzünden. Die eine oder andere Novelle kann dann eine weitere Verbesserung und Optimierung des Gesetzes bewirken. In diesem Sinne wäre etwa eine Überführung des Pflichtexemplarrechts aus dem Hessischen Pressegesetz in das Bibliotheksgesetz unter Einbeziehung der Netzpublikationen schon jetzt ein erstes wichtiges Desiderat.<sup>16</sup> Weiterhin könnte

12 GVBl. I 2010, S. 10.

13 GVBl. I 2009, S. 666.

14 Reimer, in: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1, München 2006, § 9, Rn. 111 beschreibt die Funktion von Gesetzen als Instrument zur Vermittlung von Wissen um das Recht.

15 Typologisch kann man hier von einem Kodifikationsgesetz sprechen, vgl. Ossenbühl, in: Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Band 5, Heidelberg 2007, § 100, Rn. 29.

16 Die hessische Landesregierung hält die politisch gewünschte Ausweitung des Sammelauftrages der Landesbibliotheken auch auf Netzpublikationen im Rahmen des Pressegesetzes nicht für möglich und hat bereits im Jahr 2002 den Erlass eines eigenen Pflichtexemplargesetzes erwogen, vgl. LT-Drs. 15/4717, S. 12: „Die Landesregierung beabsichtigt, in der neuen Legislaturperiode den Entwurf eines hessischen

man noch die Behördenbibliotheken des Landes in das Gesetz aufnehmen und die Frage klären, inwieweit das Hessische Bibliotheksgesetz im Bereich des Strafvollzuges Anwendung findet. Immerhin schreibt § 29 Abs. 2 S. 1 des Hessischen Jugendstrafvollzugsgesetzes (HessJStVollzG) die Einrichtung einer angemessen ausgestatteten Bücherei verbindlich vor.<sup>17</sup> Als eine systematisch geordnete und erschlossene Sammlung von Büchern und anderen Medien in Trägerschaft des Landes Hessen ist eine solche Bücherei jedenfalls eine Bibliothek im Sinne der Präambel des Hessischen Bibliotheksgesetzes.

Alles in allem aber ist das hessische Bibliotheksgesetz kein Verstoß gegen den Grundsatz des Bürokratieabbaus. Im Gegenteil! Es ist durch eine zusammenfassende und übersichtliche Regelung aller relevanten Bereiche des Bibliotheksrechts ein Beispiel für Verwaltungsvereinfachung durch Gesetzgebung.

Insgesamt ist das Hessische Bibliotheksgesetz ein ganz normales Parlamentsgesetz. Dass es nur wenig eingreifende Regelungen enthält, liegt in der Natur der zu regelnden Materie. Unabhängig von der in der Praxis eminent wichtigen Frage, in welchem Maße die hessischen Bibliotheken künftig finanziell vom Land unterstützt werden sollen, ist der Erlass des Gesetzes als solcher bereits ein großer Gewinn für die Bibliotheken Hessens: Sie werden in rechtlicher und politischer Hinsicht spürbar aufgewertet!

---

Pflichtexemplargesetzes einzubringen. Die ... notwendige Erweiterung des Sammelauftrages der regionalen Pflichtexemplarbibliotheken kann nicht mehr innerhalb des Pressegesetzes geregelt werden, da Online-Publikationen hierunter nicht mehr subsumiert werden können.“ Im Rahmen der schriftlichen Anhörung zum Hessischen Bibliotheksgesetz wurde die Integration des Pflichtexemplarrechts in das Bibliotheksgesetz ebenfalls angesprochen, vgl. Ausschussvorlage WKA/18/8 S. 71 (Stellungnahme Deutscher Bibliotheksverband – Landesverband Hessen), S. 73 (Stellungnahme Konferenz der Hessischen Bibliotheksdirektoren), S. 98 (Stellungnahme der Direktorin der Hessischen Landesbibliothek Wiesbaden).

17 In der Gesetzesbegründung wird Bildung als eine wichtige Aufgabe dieser Bücherei genannt, vgl. LT-Drs. 16/7363, S. 62. Das passt durchaus zur Zielsetzung des Hessischen Bibliotheksgesetzes.