

Themen

Louise Rumpf

Bibliotheken und Politik

Zusammenfassung: Politik ist in Bibliotheken zu Unrecht unbeliebt. Warum sie ein relevantes und legitimes Handlungsfeld für Bibliotheken darstellt, ist Thema dieses Beitrags. Anhand von Beispielen aus dem deutschen Bibliothekswesen wird erläutert, in welchem institutionellen Rahmen (*polity*) sich Bibliotheken als Akteure und Adressaten von Politik bewegen. Die gemeinsamen politischen Ziele und Interessen von Bibliotheken (Politikinhalte – *policies*) werden ebenso dargestellt wie die Besonderheiten bibliotheksbezogener politischer Entscheidungsfindungsprozesse (*politics*).

Schlüsselwörter: Bibliothekspolitik, Deutschland, Föderalismus

Libraries and politics

Abstract: In libraries, politics is wrongly regarded as unpopular. This paper shows why politics is a relevant and legitimate field of action for libraries. It gives examples from German libraries and explains within which institutional bounds (*polity*) libraries move as acting and receiving parties in politics. The common political goals and interests of libraries (*policies*) are represented as well as the peculiarities of library-related political decision-making processes (*politics*).

Keywords: library policy, Germany, federalism

DOI 10.1515/bd-2014-0120

1 Politik und Bibliotheken – ein unbeliebtes, aber relevantes Thema

Wenn in Bibliotheken von „einer politischen Entscheidung“ die Rede ist, so ist damit üblicherweise gemeint, es handele sich um eine Entscheidung, die sachlich unbegründet, inhaltlich nicht nachvollziehbar und nur aus Rücksicht auf Dritte getroffen sei. „Politik“ ist ein Phänomen, dessen Existenz im deutschen Bibliothekswesen zwar zur Kenntnis genommen, aber doch im Grunde genommen unbeliebt ist. Warum es für Bibliothekarinnen und Bibliothekare dennoch einen Sinn ergibt, sich mit Politik auseinanderzusetzen, und unter welchen Rahmenbedingungen Bibliotheken sich im politischen Raum bewegen, soll Thema dieses Beitrags sein.

Vor dem Hintergrund des Medienwandels wurde die Frage, welche Rolle Bibliotheken in der Gesellschaft spielen sollen, in den letzten Jahren wiederholt gestellt. Diese Frage ist jedoch nicht neu: Ob Bibliotheken in einer Demokratie allen Bürgern freien Zugang zu Informationen gewährleisten oder ob sie ein autoritäres Regime durch Zensur und entsprechende Erwerbungsentscheidungen stützen, ob sie als Bildungseinrichtungen gelten oder nicht, wie sie mit historischen Beständen und deren Vermittlung umgehen sollen, in welchem Umfang und mit welchen Schwerpunkten wissenschaftliche Bibliotheken Forschung und Lehre unterstützen sollen, ob Bibliotheken in der Informationsgesellschaft als zentrale Akteure oder als obsolet angesehen werden, und ob sie derart finanziell ausgestattet werden, dass sie ihre Aufgaben auch erfüllen können – all dies sind politische Fragen. Die gesellschaftliche Rolle von Bibliotheken ist also Ergebnis eines kontinuierlichen Aushandlungsprozesses.

Unter „Politik“ soll im Folgenden klassisch in Anlehnung an Gerhard Lehmbruch „gesellschaftliches Handeln“ verstanden werden, „welches darauf gerichtet ist, gesellschaftliche Konflikte über Werte verbindlich zu regeln“¹, oder, wie Thorsten Franz es ausdrückt, „die Verfolgung von Interessen in Hinblick auf das Gemeinwesen“². Weder umfasst Politik also ausschließlich staatliches Handeln noch geht es dabei ausschließlich um Partikularinteressen³ oder um „Staatslenkung“. Unterschiedliche Interessen und daraus resultierende Konflikte über Ziele und Mittel sind Kernbestandteile von Politik.

¹ Lehmbruch, Gerhard: Einführung in die Politikwissenschaft. Stuttgart [u. a.] 1968, S. 17.

² Franz, Thorsten: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden 2013, S. 152.

³ Gleichwohl ist es wichtig, „in Hinblick auf das Gemeinwesen“ nicht mit „gemeinwohlorientiert“ gleichzusetzen: Während ersteres (deskriptiv) auf den Adressatenkreis der Handlungen und die Organisation der Gesellschaft abzielt, ist die Frage, was „das Gemeinwohl“ ist, eine normative.

Insofern ist es auch für Bibliothekarinnen und Bibliothekare wichtig, die Funktionslogik politischer Prozesse und Kategorien wie „Macht“ und „Interessen“ zu verstehen, um Klarheit über die eigenen Interessen zu gewinnen und um die eigene Rolle und Verhandlungsposition im politischen Prozess besser einschätzen zu können.

1.1 Forschungsstand

Aufgrund der großen Distanz der deutschsprachigen Bibliothekscommunity zu politischen Themen verwundert es kaum, dass Politik dort bislang nur selten thematisiert wurde.⁴ Bibliothekspolitik wurde in der Vergangenheit meist verstanden als Bibliotheksplanung,⁵ als Verbandsgeschichte⁶ oder als Beschreibung von Entscheidungsprozessen, meist zu kürzlich getroffenen oder unmittelbar anstehenden Finanzierungsentscheidungen für einzelne Projekte oder Institutionen.⁷ Eine weitere übliche Perspektive ist die von Bibliothekspolitik als Lobbyismus

⁴ Auch in Übersichtswerken spielt Bibliothekspolitik allenfalls am Rande eine Rolle. So beschäftigen sich etwa die Beiträge in Umlauf, Konrad (Hrsg.): *Handbuch Bibliothek. Geschichte, Aufgaben, Perspektiven*. Stuttgart 2012, ausführlich mit Bibliotheken als Orte, als Betriebe, als Ideen etc., aber nicht als politische Subjekte.

⁵ So etwa in den Strategiepapieren *Bibliotheksplan 1973*, *Bibliotheken '93* und *Bibliothek 2007* sowie den darauf Bezug nehmenden Publikationen.

⁶ Klotzbücher, Alois: *Bibliothekspolitik in Nordrhein-Westfalen. Die Geschichte des Verbandes der Bibliotheken des Landes Nordrhein-Westfalen 1965–1995*. Frankfurt am Main 2000; Ruppelt, Georg (Hrsg.): *Bibliothekspolitik in Ost und West. Geschichte und Gegenwart des Deutschen Bibliotheksverbandes*. München 1998; Ruppelt, Georg (Hrsg.): *Politik für Bibliotheken. Die Bundesvereinigung Deutscher Bibliotheksverbände (BDB) im Gespräch*; Birgit Dankert zum Ende ihrer Amtszeit als Sprecherin der BDB. München 2000; Meyer, Hans-Joachim: *Kontinuität und Neubeginn – Sächsische Bibliothekspolitik nach 1990*. In: Hacker, Gerhard; Seela, Torsten (Hrsg.): *Bibliothek leben. Das deutsche Bibliothekswesen als Aufgabe für Wissenschaft und Politik; Festschrift für Engelbert Plassmann zum 70. Geburtstag*. Wiesbaden 2005, S. 114–122; Zechner, Gerhard; Weigel, Harald: *Bibliothekspolitik aus Sicht der Vereinigung Österreichischer Bibliothekarinnen und Bibliothekare. Mitteilungen der VÖB* 65 (2012), S. 352–361.

⁷ Beispielsweise Beyersdorff, Günter: *Die Bibliothekspolitik kann ihre Basis verlieren: Die akute Gefährdung des Deutschen Bibliotheksinstituts in Berlin*. In: Ruppelt, Georg (Hrsg.): *Bibliothekspolitik in Ost und West. Geschichte und Gegenwart des Deutschen Bibliotheksverbandes*. München 1998, S. 218–224, S. 223 zum DBI und Schmidt, Siegfried: *Eine verpaßte Gelegenheit? Gründe und Hintergründe zur Schließung der Fachhochschule für das öffentliche Bibliothekswesen Bonn*. In: Hacker, Gerhard; Seela, Torsten (Hrsg.): *Bibliothek leben. Das deutsche Bibliothekswesen als Aufgabe für Wissenschaft und Politik; Festschrift für Engelbert Plassmann zum 70. Geburtstag*. Wiesbaden 2005, S. 123–140 zur Bonner FH-Schließung.

für Bibliotheken.⁸ Daneben wird auch in einigen rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Texten, die sich mit Bibliotheksgesetzgebung befassen, auf politische Prozesse eingegangen.⁹

In der Bibliotheksplanung, die ihre Blütezeit in den 1970er Jahren hatte, aber auch in der jüngeren Vergangenheit in Positionspapieren eine Rolle spielte, liegt der Fokus auf der institutionellen Struktur des Bibliothekswesens. Abgeleitet wird diese aus einer jeweils definierten gewünschten gesellschaftlichen Rolle von Bibliotheken und daraus abgeleiteten institutionellen Zielen. Die finanzielle Ausstattung von Bibliotheken spielt in solchen Positionspapieren üblicherweise eine große Rolle, während die Perspektive von Bibliotheken als Akteuren in den Hintergrund tritt.

Letzteres ist auch in vielen Texten der Fall, die Bibliothekspolitik als Verbandsgeschichte oder als Beschreibung von Entscheidungsprozessen verstehen. Oft ist hier eine gewisse Ratlosigkeit gegenüber politischen Entscheidungen anzutreffen, sodass der Rekurs auf historische Besonderheiten, Pfadabhängigkeiten und Besonderheiten der angenommenen Akteurskonstellation als Erklärungsmuster üblich sind.

Die Autorinnen und Autoren, die Bibliothekspolitik als Lobbyismus begreifen, analysieren schließlich in erster Linie die Kommunikation zwischen bibliothekarischen und anderen Akteuren. Sie zielen dabei insbesondere auf informelle Kanäle und auf die Präsentationsweise bibliothekarischer Interessen und Forderungen ab.

Wenngleich all dies wichtige Aspekte sowohl der Rolle von Bibliotheken in der Politik als auch der Rolle der Politik für Bibliotheken beinhaltet, ist es doch erstaunlich, dass bislang nur in sehr wenigen Fällen versucht wurde, ein umfassendes Bild von Bibliotheken und Politik zu zeichnen,¹⁰ das über eine Deskrip-

⁸ Exemplarisch: Wimmer, Ulla (Hrsg.): *Lobbyarbeit für Bibliotheken: Politisch denken – strategisch handeln*. Berlin 2000 und Lux, Claudia: *Bibliothekspolitische Forderungen und Lobbyarbeit für Bibliotheken*. In: Georgy, Ursula; Schade, Frauke (Hrsg.): *Praxishandbuch Bibliotheks- und Informationsmarketing*. Berlin [u. a.] 2012, S. 525–535.

⁹ So etwa Bohrer, Christine (Hrsg.): *Bibliotheksgesetzgebung in Europa*. Diskussionsbeiträge und Länderberichte. Bad Honnef 2000; Steinhauer, Eric W.: *Stand und Probleme der Bibliotheksgesetzgebung in Deutschland*. In: Hohoff, Ulrich; Lülfing, Daniela (Hrsg.): *100. Deutscher Bibliothekartag in Berlin 2011: Bibliotheken für die Zukunft – Zukunft für die Bibliotheken*. Hildesheim [u. a.] 2012, S. 32–43, und die Beiträge in Steinhauer, Eric W.; Vonhof, Cornelia (Hrsg.): *Bibliotheksgesetzgebung. Ein Handbuch für die Praxis*, insbesondere im Land Baden-Württemberg. Bad Honnef 2011.

¹⁰ So etwa Bilo, Albert: *Was ist eigentlich Bibliothekspolitik?* In: Haug, Christine; Thiele, Rolf (Hrsg.): *Buch – Bibliothek – Region. Wolfgang Schmitz zum 65. Geburtstag*. Wiesbaden 2014, S. 191–205, und Pilzer, Harald: „Library politics“ und „Library policy“ im föderativen Staat. Eine

tion hinausgeht. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass Bibliotheken sich nicht eindeutig einem der „klassischen“ Politikfelder zuordnen lassen und sie sich damit gängigen Analysekategorien entziehen. Sie sind vielmehr an der Schnittstelle mehrerer Politikfelder mit jeweils spezifischen Akteurskonstellationen und Entscheidungsfindungsprozessen angesiedelt: der Bildungspolitik (u. a. mit den Themen Informationskompetenz, Leseförderung, Schulbibliotheken, Aus-, Fort- und Weiterbildung), der Kulturpolitik (z. B. Vermittlung kulturellen Erbes, Langzeitarchivierung), der Wissenschaftspolitik (mit Themen wie Hochschulbibliotheksentwicklung, Publikationswesen und Forschungsdatenmanagement) sowie der Medienpolitik (etwa in Bezug auf den Zugang zu Informationen, Urheberrecht, Open Access). Eine Analyse, die sich auf eines dieser Politikfelder beschränkt, greift daher zu kurz. Andererseits gibt es natürlich in allen oben genannten Politikfeldern Bereiche, für die Bibliotheken keine oder nur eine marginale Rolle spielen,¹¹ sodass sie in vielen Analysen keine Berücksichtigung finden.¹² Schließlich spielen auch politische Entscheidungen eine Rolle, die ohne Hinblick auf und ohne Einbeziehung von Bibliotheken getroffen wurden, aber in der Praxis starke Auswirkungen auf die Arbeit von Bibliotheken haben.¹³

Skizze. In: Haug, Christine; Thiele, Rolf (Hrsg.): Buch – Bibliothek – Region. Wolfgang Schmitz zum 65. Geburtstag. Wiesbaden 2014, S. 321–340.

11 Auch die Abgrenzung zwischen Kultur- und Bildungspolitik – und, darauf aufbauend, zwischen Kultur- und Bildungsföderalismus – ist nicht immer trennscharf. So sieht etwa Tidick Bildung als einen Kernbereich des Kulturföderalismus an: Tidick, Marianne: Wie konstruktiv ist der Kulturföderalismus? In: Schwencke, Olaf (Hrsg.): Kulturföderalismus und Kulturförderung. Neue Bundesstaatlichkeit im Kulturstaat Deutschland? Rehburg-Loccum 1992, S. 19–26, während Beissel konstatiert, dass zumindest Hochschulbildung nicht zum Kulturbereich gehöre: Beissel, Charlotte: Deutscher Kulturföderalismus im Wandel der europäischen Integration. Baden-Baden 2012, S. 25–62. Einen guten Überblick über unterschiedliche Definitionen von Kultur und Kulturpolitik gibt es ebenfalls bei Beissel.

12 Die Schnittstellenposition, die damit einhergehenden diversen internen und externen Ziele von Bibliotheken sowie ihre diversifizierte Trägerlandschaft machen Bibliotheken aber eigentlich zu einem sehr interessanten Fallbeispiel für die Überprüfung und Fortentwicklung politikwissenschaftlicher Theorien. Wenngleich dieser Aspekt nicht im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen soll, sei der Hinweis darauf erlaubt, dass sich Fragen der Interessenformulierung und -durchsetzung in föderalen Systemen, Formen und Effizienz politischer Kommunikation und das *framing* politischer Ideen sehr gut an Bibliotheken überprüfen lassen. Auch internationale Vergleiche sind aufgrund der dem Beruf innewohnenden guten Dokumentation auch interner Debatten verhältnismäßig gut möglich. Vor diesem Hintergrund ist es überraschend, dass nicht nur auf bibliothekarischer, sondern auch auf politikwissenschaftlicher Seite das Interesse am Forschungsgegenstand Bibliotheken bislang sehr gering ist.

13 Jaeger, Paul T.; Gorham, Ursula; Bertot, John Carlo; Sarin, Lindsay C.: Public libraries, public

1.2 Ziel und Gliederung

Ziel dieses Beitrags ist es, einen Überblick über die für das Bibliothekswesen relevanten Akteure und Strukturen, Prozesse und Politikinhalte zu geben. Der Schwerpunkt dieser kurzen Darstellung liegt auf der Situation in Deutschland, wenngleich internationale Vergleiche vor dem Hintergrund der europäischen Integration und der mit dem digitalen Wandel verbundenen ähnlichen Herausforderungen der Bibliotheken weltweit sicherlich sinnvoll sind.

Angesichts des großen Unbehagens der bibliothekarischen Fachöffentlichkeit gegenüber der Politik soll dafür zunächst auf einige übliche Vorbehalte eingegangen werden und erläutert werden, warum Politik ein relevantes und legitimes Handlungsfeld für die bibliothekarische Fachcommunity ist. Im Folgenden werden die drei klassischen Politikdimensionen *polity*, *politics* und *policy* in ihrer Relevanz für Bibliotheken erläutert:

Zunächst wird der strukturell-institutionelle Rahmen politischer Akteure aufgespannt, in dem sich Bibliotheken als Akteure und Adressaten von Politik bewegen (*polity*). Im Folgenden wird ein Überblick über Inhalte gegeben, die für Bibliotheken potenziell politisch relevant sind (*policy*). Abschließend sollen die Entscheidungsfindungsprozesse dargestellt und analysiert werden, die in den bibliotheksrelevanten Politikfeldern zu beobachten sind (*politics*).

2 Bibliotheken als Adressaten und als Akteure der Politik

Auf das Unbehagen der Bibliothekswelt mit der Politik wurde bereits vielerorts hingewiesen.¹⁴ Ein häufig genanntes Argument gegen eine aktive Rolle von Bibliotheken in der Politik ist, dass politische Entscheidungen nicht nachvollziehbar seien, ausschließlich einer Machtlogik folgten und daher sachliche Notwendigkeiten ignorierten. Da diese für die Arbeit von Bibliotheken jedoch im Vordergrund stünden, sollten sie sich nicht auf diese Machtlogik „herablassen“. Diese Einstellung verkennt, dass eine „rein sachorientierte“ Politik in einem pluralistischen politischen System nicht möglich ist, da stets mehrere Akteure mit unter-

policies, and political processes. Serving and transforming communities in times of economic and political constraint. Lanham 2014, S. 4–5.

¹⁴ So etwa bei Bilo (wie Anm. 10) und in den Beiträgen in Wimmer (wie Anm. 8).

schiedlichen Interessen handeln und es oft eben nicht die eine gesamtgesellschaftlich „richtige“ Lösung gibt.

Selbst wenn man Bibliotheken keine aktive politische Rolle, etwa beim Setzen neuer Themen, zubilligt, bleibt jedoch der Punkt, dass Bibliotheken stets *Adressaten* politischer Entscheidungen sind und insofern gar keine Möglichkeit haben, sich aus dem politischen Prozess komplett zurückzuziehen – beziehungsweise ein solcher Rückzug bedeuten würde, freiwillig jegliche Einflussmöglichkeiten aufzugeben.

Hinzu kommt die im Bibliothekswesen verbreitete Auffassung, Bibliotheken seien *per se* gemeinwohlorientiert.¹⁵ Es sei daher zwar möglicherweise eine bessere Öffentlichkeitsarbeit notwendig (um diese Erkenntnis auch außerhalb der Fachcommunity zu verbreiten), aber eine Rechtfertigung der eigenen Interessen oder die Darstellung dieser als ebensolche – nämlich zunächst einmal partikularer Organisationsinteressen – sei nicht notwendig. Mag auch ihre Finanzierung immer wieder auf dem Prüfstand stehen, so haben Bibliotheken doch anders als viele andere Institutionen den Vorteil eines grundsätzlich positiven Images in der Öffentlichkeit. Neben den Begründungszwang, warum Bibliotheken im digitalen Zeitalter überhaupt noch existieren, tritt also nicht auch noch der Aspekt, dass Bibliotheken ihre „Gemeinwohlorientierung“ rechtfertigen müssten.¹⁶ Auch bei verhältnismäßig geringem Rechtfertigungsdruck nach außen ist es allerdings sinnvoll, sich der eigenen Ziele und Interessen im Klaren zu sein, was nur funktioniert, wenn man sich mit ihnen auseinandersetzt und auch ausformuliert, wie man sie Nicht-Bibliothekaren gegenüber plausibel macht.

Eine weitere übliche Argumentationslinie ist die, Bibliotheken seien als Teil der Verwaltung politisch neutral und daher nicht in der Position, öffentlich für ihre eigenen Interessen einzutreten. Dazu merkt Bull treffend an: „Wenn ein ‚unternehmenspolitisches‘ oder ‚vereinspolitisches‘ Handeln legitim ist, kann z. B. ein Handeln, das den Interessen einer politischen Organisationseinheit dient, nicht von vornherein negativ beurteilt werden.“¹⁷ Manchmal ist es sogar *notwendig*, als Bibliothek für die Ziele der eigenen Organisation einzutreten,

¹⁵ So auch Wimmer, Ulla: Gespräche auf dem Flur: Worum geht es bei Lobbyarbeit für Bibliotheken? In: dies. (Hrsg.): *Lobbyarbeit für Bibliotheken: Politisch denken – strategisch handeln*. Berlin 2000, S. 7–30, hier S. 17–19. Wimmer sieht die Gemeinwohlorientierung als Kriterium für die ethische Vertretbarkeit bibliothekarischer Lobbyarbeit an, aber betont gleichzeitig die Notwendigkeit der Begründung eigener Interessen in der Sprache des jeweiligen Gegenübers.

¹⁶ Jaeger/Gorham/Bertot/Sarin (wie Anm. 13). Ähnliches konstatiert Bull, Hans-Peter: Polizei und Politik. In: Frevel, Bernhard; Groß, Hermann (Hrsg.): *Empirische Polizeiforschung XVII: Polizei und Politik*. Frankfurt 2014, S. 12–25 für die Polizei.

¹⁷ Bull (wie Anm. 16), S. 13. Ähnlich auch Jaeger/Gorham/Bertot/Sarin (wie Anm. 13), S. 4.

um nach außen ebendiese Neutralität zu ermöglichen bzw. aufrechtzuerhalten; man denke etwa an die Diskussionen um Einschränkungen der Informationsfreiheit im Internet, die von bibliothekarischen Gremien auf internationaler Ebene weitaus deutlicher thematisiert werden als in Deutschland.

Nicht zuletzt bestehen vielerorts Zweifel, ob eine gemeinsame Interessenartikulation in einem komplexen föderalen System, bei so vielen verschiedenen Bibliothekstypen mit divergenten Interessen und angesichts historisch gewachsener Besonderheiten und Unterschiede überhaupt möglich sei. Dass dies im Rahmen der bestehenden institutionellen Strukturen durchaus möglich ist und dass Politik ein legitimes Handlungsfeld für Bibliotheken ist, soll in den folgenden Abschnitten dargelegt werden, in denen die unterschiedlichen Politikdimensionen in Bezug auf Bibliotheken erläutert werden.

3 Verschiedene Dimensionen von Politik

Um die unterschiedlichen Aspekte von Politik analytisch erfassen zu können, ist eine Dreiteilung in ihre institutionelle Dimension (*polity*), ihre inhaltliche Dimension (*policy*) und ihre prozessuale Dimension (*politics*) sinnvoll.

3.1 Polity: Strukturen und Institutionen

Als *polity* wird in der Politikwissenschaft der institutionelle Rahmen bezeichnet, innerhalb dessen sich politische Akteure mit ihren jeweiligen Interessen bewegen. Welche Handlungsspielräume die unterschiedlichen Akteure haben und welche Interessen auf welchem Weg eine Chance haben, durchgesetzt zu werden, wird maßgeblich durch die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst, in Deutschland also ganz grundlegend durch den Föderalismus.

Im Vergleich zu anderen föderalen Systemen ist das politische System Deutschlands durch eine starke Verflechtung zwischen den Ebenen gekennzeichnet. In vielen anderen föderalen Staaten, etwa in den USA, steht der Wettbewerbsgedanke zwischen den Bundesstaaten im Mittelpunkt (*Konkurrenzföderalismus*). Durch den Wettbewerb, so die Grundidee des Konkurrenzföderalismus, sollen verschiedene Politiken in den einzelnen Gliedstaaten entstehen, von denen sich die jeweils effizienteste durchsetzt. Dies ist nur dann möglich, wenn staatliches Handeln klar einer bestimmten Ebene zuzuordnen ist, also die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern klar getrennt sind (*dualer Föderalismus*).

Das deutsche politische System hingegen ist im Kern auf Koordination sowohl zwischen den einzelnen Bundesstaaten als auch zwischen Bund und Ländern angelegt. Hinter diesem *kooperativen Föderalismus* steht die Grundidee, dass sich die Effizienz staatlichen Handelns durch Absprachen erhöht. An Stelle eines Wettbewerbs, in dem sich eine Lösung durchsetzt, viele andere hingegen mit hohem Aufwand entwickelt und dann doch verworfen werden, tritt eine verhandlungs- und konsensorientierte Politik, die idealerweise von vornherein für alle zufriedenstellende Lösungen erarbeitet. Ein Merkmal des international nicht besonders häufigen kooperativen Föderalismus ist die sogenannte Politikverflechtung.¹⁸ Wesentliche politische Entscheidungen werden nicht von einem Akteur, sondern im Verbund mehrerer Akteure (auf derselben oder auf verschiedenen Ebenen) getroffen, zu den gemeinsamen Entscheidungen entstehen gemeinsame (z. B. Finanzierungs-)Strukturen. Zudem entstehen zur Koordination der Entscheidungsfindung informelle Kooperationsformen zusätzlich zu den formalen Beziehungen.

Gerade in den Politikbereichen, die für Bibliotheken relevant sind, sind nur sehr geringe Teilbereiche auf Bundesebene geregelt. Die föderale Struktur der Bundesrepublik kommt sowohl in der Bildungs- und Wissenschafts- als auch in der Kulturpolitik stark zum Tragen, da es sich bei diesen Politikfeldern um solche handelt, bei denen die Kompetenzen in erster Linie bei den Bundesländern liegen.¹⁹ Dies führt unabhängig von den konkreten Interessen der Bibliotheken erst einmal zu einer vergleichsweise unübersichtlichen Struktur, die wiederum komplexere Entscheidungsfindungsprozesse nach sich zieht.

Dadurch, dass Bibliotheken an einer Schnittstelle zwischen verschiedenen Politikfeldern angesiedelt sind, sind auch die Akteure, die in bibliotheksrelevante Entscheidungsfindungsprozesse eingebunden sind, sehr vielfältig. Zu nennen sind hier zunächst die Parlamente, in denen auf unterschiedlichen Ebenen bibliotheksrelevante Entscheidungen getroffen werden, die sich unmittelbar auf die rechtlichen Grundlagen und die finanzielle Ausstattung von Bib-

¹⁸ Der Begriff wurde schon 1976 von Scharpf geprägt: Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz (Hrsg.): Politikverflechtung. Kronberg/Taunus 1976.

¹⁹ Einen guten und ausführlichen Überblick über die bibliotheksrelevanten föderalen Strukturen gibt Pilzer (wie Anm. 10). Zu den grundsätzlichen Strukturen und relevanten Akteuren der Kulturpolitik in Deutschland siehe auch Schwencke, Olaf (Hrsg.): Kulturföderalismus und Kulturförderung. Neue Bundesstaatlichkeit im Kulturstaat Deutschland? Rehburg-Loccum 1992; Kleinke, Anja Henrike: Sicherung der Zukunftsfähigkeit öffentlicher Museen in Deutschland durch Lobbying. Grundlagen, Chancen und Perspektiven. Würzburg 2014 sowie die Jahrbücher für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft e. V.

liothechen auswirken.²⁰ Während auf Bundes- und auch auf europäischer Ebene vor allem urheberrechtliche Rahmenbedingungen im Fokus stehen, sind für den weitaus größten Teil der bibliotheksrelevanten Gesetzgebung die Landtage der einzelnen Bundesländer zuständig.

Werden die Rahmenbedingungen für das Handeln von Bibliotheken oft auf der Landesebene gesetzt, obliegt die konkrete Ausgestaltung dieser Rahmenbedingungen, die ebenfalls mit politischen Aushandlungsprozessen verbunden ist, oft den Kommunen (öffentliche Bibliotheken²¹) oder Universitäten.²² Es ergibt daher Sinn, auch die direkten Träger der Bibliotheken einzeln zu betrachten. Neben vielen länderfinanzierten Bibliotheken (Universitäts- und Fachhochschulbibliotheken, Regionalbibliotheken) gibt es eine große Zahl kommunaler Bibliotheken, einige wenige Bibliotheken, deren Finanzierung vollständig dem Bund obliegt (z. B. die Deutsche Nationalbibliothek) und diverse Einrichtungen, deren Grundfinanzierung (und nicht nur die Projektfinanzierung) von Bund und Ländern gemeinsam getragen wird,²³ (z. B. die Staatsbibliothek zu Berlin als Teil der Stiftung Preußischer Kulturbesitz oder die Bibliotheken der Mitgliedsinstitute der Leibniz-Gemeinschaft und anderer außeruniversitärer Forschungseinrichtungen). Auch die Kirchen sind als Träger vieler kleinerer öffentlichen Bibliotheken nicht zu vernachlässigende bibliothekspolitische Akteure.

Mit der Kultusministerkonferenz gibt es ein Koordinationsgremium für die Bildungs- und Kulturpolitik der Länder, das keine eigene Rechtsetzungsbefugnis hat, aber die für den kooperativen Föderalismus typische Abstimmung zwischen den einzelnen Akteuren *par excellence* verkörpert.²⁴

20 Es ist bemerkenswert, dass Landtage und ihre Entscheidungsfindungsprozesse in den wenigsten sich als bibliothekspolitisch begreifenden Texten überhaupt eine Rolle spielen. Anders ist dies natürlich in der Literatur über Bibliotheksgesetzgebung, was in der Natur der Sache liegt.

21 Vgl. Umlauf, Konrad (Hrsg.): *Politik für öffentliche Bibliotheken*. Bad Honnef 1998.

22 Für die USA merken Jaeger et al. an, dass Bibliotheken sich oft als lokale Akteure begriffen, obwohl viele sie betreffende politische Entscheidungen auf anderer Ebene getroffen würden; Jaeger/Gorham/Bertot/Sarin (wie Anm. 13), S. 4.

23 Bei Mischfinanzierungen sind unterschiedliche Rechtsformen üblich.

24 Die Rolle der Kultusministerkonferenz im politischen System Deutschlands wird in der Literatur keineswegs einheitlich beurteilt. Vgl. dazu die Beiträge in Schultz, Tanjev; Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): *Bildung und Kleinstaaterei. Brauchen wir mehr Zentralismus?* Weinheim 2012, die der Institution alle denkbaren Rollen zwischen Innovationsmotor, Wettbewerbsförderer und reiner Austauschplattform zubilligen. Eine stärkere Rolle als die anderen Koordinationsgremien der Länder lässt sich schon alleine daran festmachen, dass die KMK im Gegensatz zu diesen festen Organisationsstrukturen hat.

Vor allem für wissenschaftliche Bibliotheken betreffende Themen sind verschiedene Wissenschaftsorganisationen ebenfalls politisch relevant. Neben der von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten Deutschen Forschungsgemeinschaft, die in großem Umfang Forschungsinfrastrukturprojekte in Bibliotheken fördert, ist hier die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz zu nennen, die die Rahmenbedingungen für die wenigen nach der Föderalismusreform verbliebenen gemeinsamen bildungspolitischen Aufgaben von Bund und Ländern, u. a. im wachsenden Bereich der außeruniversitären Forschungseinrichtungen, setzt.

Eine weitere Institution, die nicht direkt in finanzielle Förderungen der Bibliotheken involviert ist, aber mit ihren Gutachten deutliche Impulse für oder gegen solche setzt, ist der Wissenschaftsrat, ein Beratungsgremium, in dem sowohl Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als auch Landes- und Bundesvertreter sowie Personen des öffentlichen Lebens vertreten sind. Insgesamt ist also der institutionelle Rahmen der deutschen Bibliothekspolitik durch eine starke Verquickung zwischen Bundes- und Landesebene geprägt.²⁵

Neben diesem „externen“ institutionellen Rahmen ist es notwendig, das Bibliothekswesen selbst und seine internen Strukturen zu analysieren. Dieses zeichnet sich ebenfalls durch seine föderale Struktur, durch die damit einhergehende Vielfalt der Träger, durch eine hohe Konsensorientierung sowie durch stark institutionalisierte Entscheidungsfindungsstrukturen aus.

Der für den kooperativen Föderalismus typische hohe Koordinationsaufwand ist auch in der bibliothekarischen Gremien- und Organisationsstruktur zu beobachten, die zudem eine deutliche Trennung zwischen wissenschaftlichen und öffentlichen Bibliotheken aufweist. Zwar sind in vielen Organisationen beide Bibliothekstypen vertreten – man denke etwa an den Deutschen Bibliotheksverband, die Berufsverbände und natürlich die in ihrer Arbeit nicht auf Bibliotheken beschränkten Gewerkschaften –, aber ein Großteil der Verbandsarbeit spielt sich in auf jeweils eine Bibliothekssparte spezialisierten (Unter-)Gremien ab.

Insgesamt ist die Organisation der bibliothekarischen Interessenvertretung von einer großen Gremienvielfalt gekennzeichnet, zwischen der es nicht nur inhaltlich, sondern auch personell starke Überschneidungen gibt. Neben den bereits angesprochenen Berufsverbänden mit ihren Landesverbänden gibt es den Deutschen Bibliotheksverband mit seinen verschiedenen Sektionen und Landesverbänden, Bibliothek & Information Deutschland als Dachverband dieser Ver-

²⁵ Dies ist in der Praxis immer wieder mit Problemen verbunden: „Im Ergebnis stellt sich die Kulturförderung in Deutschland als Staatsaufgabe von Bund und Ländern dar, die in der Förderpraxis jedoch ungeklärte Fragen bei der Herleitung ungeschriebener Kompetenzen des Bundes und bezüglich der Zuständigkeitsabgrenzung aufwirft.“ Beissel (wie Anm. 11), S. 154.

bände sowie diverse Spezialverbände wie die Arbeitsgemeinschaft für medizinisches Bibliothekswesen (AGMB). Auch das bibliothekarische Verbundsystem, das mit seinen sechs Akteuren nur zum Teil den Landesgrenzen entspricht und wiederum viele interne und Kooperationsgremien hervorgebracht hat, ist ein Ergebnis von Aushandlungsprozessen im föderalen System.²⁶

Die institutionelle Struktur des deutschen Bibliothekswesens ist also durch Überschneidungen und Parallelstrukturen gekennzeichnet, was in Anbetracht seiner Rahmen- (und somit auch Entstehungs-)Bedingungen nicht weiter verwunderlich ist, aber teils erstaunliche Ausmaße annimmt. Ein Beispiel: Zur RDA-Einführung hat der an der DNB (einer Bundeseinrichtung) angesiedelte Standardisierungsausschuss²⁷ eine „expertengruppenübergreifende Arbeitsgruppe“ (AG RDA) eingerichtet, in der Mitglieder aus den auch im Standardisierungsausschuss vertretenen Institutionen tätig sind. Zu dieser AG wurden drei thematische sowie in den verschiedenen Bibliotheksverbünden jeweils regionale Unterarbeitsgruppen eingerichtet.

Solche Verquickenungen organisatorischer und auch personeller Art können (aber müssen nicht zwangsläufig) zu einem Problem führen, das Scharpf als „Politikverflechtungsfalle“ tituliert hat: Akteure, die vom derzeitigen institutionellen Status quo profitieren, können wegen des hohen Koordinations- und Abstimmungsbedarfs im verflochtenen System jegliche Änderung der Entscheidungsfindungsstrukturen blockieren. Gemeint ist hier also nicht die gegenseitige Blockade bei unterschiedlichen Ansichten zu Sachentscheidungen, sondern die Unfähigkeit, institutionelle Strukturen zu verändern, die sich als gesamtgesellschaftlich nicht sinnvoll erwiesen haben. Eine Entflechtung der verschiedenen Ebenen, wie sie gerade im kulturpolitischen Bereich oft gefordert wurde und mit

26 Pilzer (wie Anm. 10), S. 333–337. Die Entwicklung am Beispiel Hessens zeigt Lenz, Aloys: Kulturpolitik und Bibliotheken im Föderalismus. Das Beispiel Hessen. In: Ruppelt, Georg (Hrsg.): Politik für Bibliotheken. Die Bundesvereinigung Deutscher Bibliotheksverbände (BDB) im Gespräch; Birgit Dankert zum Ende ihrer Amtszeit als Sprecherin der BDB. München 2000, S. 137–155.

27 Aus der Selbstbeschreibung dieses Gremiums: „Der Standardisierungsausschuss ist ein kooperativer Zusammenschluss großer wissenschaftlicher Bibliotheken der Bundesrepublik Deutschland, der regionalen Verbundsysteme für das Bibliothekswesen der Bundesrepublik Deutschland, von Vertretern des österreichischen und des schweizerischen Bibliothekswesens, der Öffentlichen Bibliotheken der Bundesrepublik Deutschland, der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland, der ekz Bibliotheksservice GmbH sowie der Deutschen Forschungsgemeinschaft mit der Zielsetzung, den Einsatz einheitlicher Standards für die Erschließung, Formate und Schnittstellen in Bibliotheken sicherzustellen.“ Deutsche Nationalbibliothek: Organisation der Standardisierungsarbeit. <http://www.dnb.de/DE/Standardisierung/AFS/afsOrganisation.html> [Zugriff: 10.09.2014].

den Föderalismusreformen auch zum Teil umgesetzt wurde, ist grundsätzlich sowohl auf dem Wege der Zentralisierung als auch auf dem Wege der Dezentralisierung möglich.²⁸

Wenngleich die Verflechtung zwischen den verschiedenen Ebenen in Deutschland besonders stark ist, sind inhaltliche und organisatorische Überschneidungen bei bibliotheksrelevanten Themen jedoch kein rein deutsches Spezifikum. Auf europäischer Ebene gibt es neben dem Dachverbands-Dachverband EBLIDA diverse weitere bibliothekarische Gremien, in denen zum Teil nationale bibliothekarische Verbände, zum Teil aber auch einzelne Bibliotheken²⁹ oder auch Einzelpersonen Mitglied sind. Die sich herausbildende EU-Wissenschaftspolitik führt ebenfalls zur Herausbildung neuer Gremien, die sich meist in erster Linie als Interessenvertretungen begreifen.

Schließlich gibt es auch außerhalb der Europäischen Union Verbände, die sich für bibliothekarische Interessen einsetzen. Nationale Bibliotheksverbände und kontinentale Dachverbände gibt es in den meisten Weltregionen; hinzu kommt die IFLA als internationaler, organisatorisch hybrider Verband, in dem sowohl Bibliotheken und Bibliotheksvereinigungen als auch Einzelpersonen Mitglied werden können.

Insgesamt ist die institutionelle Struktur, die für das deutsche Bibliothekswesen politisch relevant ist, also stark durch den kooperativen Föderalismus geprägt. Daraus ergibt sich zum einen die Frage, welche Handlungsspielräume Bibliotheken innerhalb dieser Strukturen bleiben, und zum anderen, mit welchen Inhalten (*policies*) diese Rahmenbedingungen gefüllt werden.

3.2 Policy: Politikinhalte

Wie oben bereits erwähnt befinden sich Bibliotheken an der Schnittstelle zwischen verschiedenen Politikfeldern. Dies und die divergierende Trägerlandschaft bringen es mit sich, dass die Interessenlagen von Bibliotheken unterschiedlichen Typs in vielerlei Hinsicht weit auseinanderfallen. Die im täglichen Betrieb relevanten Probleme einer öffentlichen Kleinstadtbibliothek und die einer Forschungsbibliothek mit großem Altbestand sind ohne Zweifel unterschiedlich.

28 Ausführlich und kenntnisreich zur Entflechtungs-, Zentralisierungs- und Dezentralisierungsdebatte: Pilzer (wie Anm. 10).

29 Ein weiterer spannender Aspekt der institutionellen Strukturen, der am Beispiel der europäischen Gremien sehr deutlich hervortritt, ist, inwieweit sich *einzelne (größere) Bibliotheken* als politische Akteure definieren.

Erweitert man jedoch den Blickwinkel und zieht man andere Institutionen zum Vergleich hinzu, so lassen sich durchaus einige gemeinsame Ziele und Interessen ausmachen:

1. Bibliotheken gewährleisten freien Zugang zu Informationen. Der Informationszugang ist eine Kernaufgabe von Bibliotheken. Diese Grundversorgung mit Informationen für alle Bürgerinnen und Bürger, unabhängig von ihrem finanziellen Status, ist eine Aufgabe, die Bibliotheken von anderen kulturellen Einrichtungen unterscheidet. Sie drückt sich in dem mittlerweile in vielen Strategiepapieren verankerten Ziel aus, die Informationskompetenz der Bürgerinnen und Bürger zu stärken. Bibliotheken sind somit auch allgemein zugängliche Orte der Aus-, Fort- und Weiterbildung.
2. Bibliotheken bewahren und vermitteln Kulturgüter. Dies ist am augenscheinlichsten in Einrichtungen mit Altbestand, aber trifft keineswegs nur auf diese zu. Darunter fallen auch Aufgaben wie Interesse für Literatur und die Kulturtechnik des Lesens zu wecken, kulturelle Informationen der Wissenschaft zur Verfügung zu stellen sowie Wissen über die eigenen Bestände und deren Kontext zu bewahren und zu teilen. Diese Aufgabe teilen Bibliotheken mit anderen kulturellen Einrichtungen wie beispielsweise Museen.
3. Bibliotheken benötigen eine angemessene Finanzierung, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Gerade öffentliche Bibliotheken sind oft gehalten, über Gebühren einen Teil ihrer Ausgaben selbst einzunehmen, aber auch in wissenschaftlichen Bibliotheken wird zunehmend auf eine effiziente Mittelallokation geachtet.

Die Notwendigkeit einer angemessenen Finanzierung gilt wenig überraschend auch für alle anderen öffentlichen Einrichtungen und da öffentliche Mittel begrenzt sind, gibt es eine Mittelkonkurrenz.³⁰ Welche inhaltlichen Ziele unterstützt und dementsprechend finanziell ausgestattet werden sollen und welche nicht, ist eine zutiefst politische Verteilungsfrage.

³⁰ Lowi unterscheidet zwischen distributiver, redistributiver und regulativer Politik. Während es bei Ersterer um die (erstmalige) Verteilung von Ressourcen geht, z. B. beim Bau neuer Straßen, zielt die deutlich häufiger anzutreffende redistributive Politik auf die Umverteilung von Ressourcen ab. Sie ist daher konfliktträchtiger als distributive Politik, wobei in der Realität die meisten distributiven Politiken auch redistributive Elemente enthalten. Regulative Politik schließlich bezeichnet die Aufstellung abstrakter, für alle geltender Normen und wird von Lowi ebenfalls als konfliktärmer eingeordnet, da die konkreten Auswirkungen dieser Normen für den Einzelnen oft nicht unmittelbar ersichtlich seien. Lowi, Theodore J.: American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics* 16 (1964), S. 677–715.

Diese Mittelkonkurrenz bezieht sich allerdings weniger auf das Verhältnis zwischen Bibliotheken untereinander – hier spielt sie z. B. bei Drittmittelprojekten eine Rolle – als vielmehr auf das zwischen Bibliotheken und anderen Institutionen. Interessant ist hier, dass der absolute Aspekt („wir brauchen den Betrag X, weil ...“) von Bibliotheken meist sehr deutlich gesehen und eine schlechte finanzielle Ausstattung entsprechend oft moniert wird, der relative Aspekt („wir sollten mehr Geld bekommen als Institution Y, weil ...“) jedoch in der Debatte kaum eine Rolle spielt. Dies ist umso verwunderlicher als Bibliotheken die mit Abstand meistgenutzten kulturellen Einrichtungen in Deutschland sind und deutlich niedrigere Ausgaben pro Nutzer haben als z. B. Theater und Museen.³¹

Vergleiche außerhalb des Kultur- und Bildungsbereiches können trotz der unterschiedlichen Träger ebenfalls sinnvoll sein, um die finanzielle Ausstattung von Bibliotheken in ein Verhältnis zu setzen: So gibt etwa die Berliner S-Bahn in zwei Jahren mehr Geld für die Beseitigung von Vandalismusschäden aus als die DFG für die komplette Umgestaltung des bibliothekarischen Verbundsystems.³²

4. Bibliotheken haben ein gemeinsames Interesse daran, ihre Arbeit auf einer soliden rechtlichen Grundlage durchzuführen. Dies betrifft zum einen den Status und die Rolle der Bibliotheken selbst, der bislang nur in einigen Bundesländern in Bibliotheksgesetzen oder vergleichbaren Rechtsnormen festgelegt ist, und zum anderen das Urheberrecht, das sich in vielerlei Hinsicht auf die Arbeit von Bibliotheken auswirkt. Auch hier sind also sowohl die Bundes- (Urheberrecht) als auch die Landesebene (Verwaltungsrecht) Adressaten bibliothekarischer Interessenvertretung.

31 Dass von diesen wiederum der Aspekt der Mittelkonkurrenz nicht aufgegriffen wird, ist weniger verwunderlich. So kommt etwa in Kleinkes sehr ausführlichen Analyse der Lobbyarbeit für Museen (wie Anm. 19) ebenfalls nur der absolute Aspekt, nicht aber der relative auf. Bibliotheken werden gar nicht erst als potenzielle Konkurrenten um Mittel, aber auch nicht als potenzielle Mitstreiter für die Durchsetzung gemeinsamer Interessen angesehen. Wimmer (wie Anm. 15, S. 17–18), sieht die Interessenkonkurrenz als ethisch nicht unproblematisch an, sobald mehrere gemeinwohlförderliche Institutionen betroffen sind.

32 Abgeordnetenhaus von Berlin: Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Katrin Vogel (CDU) vom 12. Juni 2014 und Antwort: Vandalismus im ÖPNV. Drucksache 17/13981, S. 1. <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/17/SchrAnfr/s17-13981.pdf> [Zugriff: 13.09.2014]; Deutsche Forschungsgemeinschaft: Ausschreibung „Neuausrichtung überregionaler Informationsservices“ (15.10.2012). http://www.dfg.de/download/pdf/foerderung/programme/lis/ausschreibung_ueberregionale_informationsservices_121015.pdf [Zugriff: 10.08.2014].

Bei allen Unterschieden zwischen Bibliotheken unterschiedlichen Typs, unterschiedlicher Trägerschaft etc. lassen sich also durchaus gemeinsame Ziele und Interessen ausmachen, die politisches Handeln von Bibliotheken erfordern. Ihr Ziel sollte es daher sein, diese gemeinsamen Interessen so gut wie möglich durchzusetzen, was wiederum die Frage nach dem „Wie?“ aufwirft und somit zur dritten Politikdimension, den politischen Prozessen (*politics*) überleitet.

3.3 Politics: Politische Prozesse

Der in den institutionellen Strukturen verankerte kooperative Charakter des deutschen Bibliothekswesens wird bei der Frage nach dem Ablauf bibliotheksbezogener politischer Prozesse stets betont. Angesichts der vielen gemeinsamen Ziele von Bibliotheken und ihrer starken institutionellen Verflechtung ist es auch nicht besonders verwunderlich, dass offene Auseinandersetzungen zwischen Bibliotheken selten sind.³³

Bei den wissenschaftlichen Bibliotheken trägt dazu sicherlich auch die Förderpraxis der DFG und anderer Forschungsförderungsorganisationen bei: Bei größeren Projekten werden stets Kooperationen zwischen verschiedenen Akteuren verlangt. Dass solche Kooperationen Grenzen haben und Bibliotheken durchaus auch in Konkurrenz zueinander stehen, lässt sich beispielsweise an den Reaktionen auf die DFG-Förderung des Projekts „Cloudbasierte Infrastruktur für Bibliotheksdaten“ ablesen.³⁴

Eine im Vergleich zu anderen Akteuren prägende Eigenschaft von Bibliotheken und bibliothekarischen Gremien ist zudem, dass ihre internen Verhandlungen von einer großen formalen Transparenz gekennzeichnet sind. Fast jedes Protokoll einer Gremiensitzung – und geht es noch so sehr ins Detail – ist online verfügbar, sodass sich Debatten und Streitpunkte für Unbeteiligte wesentlich besser nachvollziehen lassen können als dies bei vielen anderen Themen der Fall

33 Eines der wenigen Beispiele für eine Wettbewerbssituation im Bibliothekswesen ist der BIX. Dennoch besteht auch hier keine unmittelbare (Mittel-)Konkurrenz zwischen den teilnehmenden Bibliotheken und seine Ergebnisse werden von den Bibliotheken auch in ganz unterschiedlicher Weise interpretiert und genutzt. Ist es für einige Bibliotheken sinnvoll, ihr gutes BIX-Ergebnis gegenüber ihren Trägern zu betonen, ist für andere Bibliotheken ein schlechtes BIX-Ergebnis hilfreich als Argumentationsgrundlage für Forderungen nach einer besseren Ausstattung, während ein herausragendes BIX-Ergebnis sogar gegebenenfalls zu Mittelkürzungen führen kann.

34 Etwa Diedrichs, Reiner; Conradt, Volker; Schomburg, Silke: Die Neuausrichtung überregionaler Verbundsysteme – die Zukunft der Bibliotheksinfrastruktur in der Cloud. Ein Beitrag von BSZ, GBV und hbz. In: *Bibliotheksdienst* 48 (2014), S. 217–224. Vgl. auch Anm. 35.

ist. Dies führt interessanterweise nur selten dazu, dass diese Informationen von Dritten strategisch oder von der politikwissenschaftlichen Forschung als Datenbasis genutzt würden: Trotz guter Verfügbarkeit werden die Informationen nur wenig verwendet. Die Protokolle erfüllen also tatsächlich in erster Linie ihre Protokollfunktion für die an den jeweiligen Sitzungen Beteiligten. In Bezug auf angenommene und abgelehnte Projektanträge lässt sich in der letzten Zeit ebenfalls eine zunehmende Transparenz beobachten,³⁵ die aber zumindest bislang noch nicht zu einer *produktiven* Konkurrenz geführt hat.

Auffällig im Vergleich zu anderen Politikbereichen ist auch, dass in Bibliotheken ein Großteil der Debatten und Aushandlungsprozesse *intern* stattfindet, obwohl ein Großteil der politischen Entscheidungen *außerhalb* des Bibliothekswesens getroffen wird.³⁶

Ein sehr häufig genutztes Instrument in bibliothekarischen Debatten sind Positionspapiere, die von einzelnen oder mehreren Gremien gemeinsam erarbeitet werden. Der Verabschiedung dieser Positionspapiere geht üblicherweise eine intensive interne Debatte voraus. Sie haben meist in erster Linie die Funktion, gegenüber dem eigenen Träger die wahrgenommene Relevanz grundsätzlich wenig konflikträchtiger Themen zu erhöhen und dadurch (strategische) Entscheidungen einzelner Bibliotheken zu legitimieren. Möchte etwa eine Bibliothek ihre Aktivitäten im Bereich Informationskompetenzvermittlung stärken, ist es sicherlich sinnvoll, dazu auf gemeinsam verabschiedete Standards und Positionspapiere mehrerer bibliothekarischer Akteure zu verweisen. Nicht grundlegende Zielkonflikte zwischen Bibliotheken und anderen Akteuren, sondern eine

³⁵ Hier ist in erster Linie die Veröffentlichung der ursprünglichen Antragstexte zu nennen, so geschehen etwa bei der DFG-Ausschreibung zu Bibliotheksdateninfrastruktur und lokalen Systemen (CIB: http://www.hebis.de/de/1ueber_uns/projekte/cib/Projektantrag_CIB.pdf [Zugriff: 14.08.2014], libOS: http://www.hbz-nrw.de/dokumentencenter/veroeffentlichungen/libos_antrag.pdf [Zugriff: 14.08.2014]) oder bei der Open-Access-Zeitschrift EIS – European Information Science (<http://www.kuhlen.name/MATERIALIEN/Projekte/RK-antrag-EIS-unter-CC-BY3-0-27072014-PDF> [Zugriff: 12.09.2014]). Neben grundlegendere, allgemeine Betrachtungen (z. B. zu der Transformation von Sondersammelgebieten in Fachinformationsdienste im Schwerpunkt-Heft der Zeitschrift für Bibliothekswesen und Bibliographie 61:3 [2014]) treten zunehmend auch Erläuterungen und Kommentare zu konkreten Vorhaben (zum selben Thema beispielsweise: Hagenau, Bernd: Warum sich die SULB Saarbrücken nicht als FID bewirbt. Preprint für Bibliothek: Forschung und Praxis 2014. http://www.b2i.de/fileadmin/dokumente/BFP_Preprints_2014/Preprint-Artikel-2014-AR-2955-Hagenau.pdf [Zugriff: 08.09.2014]).

³⁶ Bibliothekarinnen und Bibliothekare werden zwar häufig als Gutachter oder Sachverständige eingebunden (etwa bei Gesetzgebungsvorhaben oder auch in Gremien, die über Drittmitlanträge befinden), entscheiden aber meist nicht – oder zumindest nicht alleine – über die letztendlich verbindlichen Regelungen.

unterschiedliche Einschätzung der Relevanz von Themen ist hier der Ansatzpunkt. Gelingt es zudem, solche Positionen auch außerhalb des unmittelbar bibliothekarischen Umfeldes in entsprechenden Papieren zu verankern (so etwa in der Entschließung der Hochschulrektorenkonferenz zur Informationskompetenz an Hochschulen³⁷), trägt dies weiter zur Legitimation des eigenen Handelns bei.

Aushandlungsprozesse finden demnach nicht nur zwischen Bibliotheken, sondern auch (hier: in einem zweiten Schritt) zwischen Bibliotheken und anderen Akteuren statt. Eine Vorgehensweise, die auf größtmöglichen internen Konsens zwischen den Bibliotheken abzielt, ist ein schönes Verhandlungsergebnis, aber deswegen nicht zwangsläufig auch eine gute Verhandlungsgrundlage für weitere Aushandlungsprozesse.³⁸ Die Logik des politischen Prozesses erfordert ein möglichst einheitliches und sicheres Auftreten nach außen, das sich in erster Linie an diejenigen Akteure wendet, die tatsächlich mit der Entscheidungsfindung befasst sind.³⁹ Ein solches Auftreten wird durch eine vorherige Abstimmung zwischen den Beteiligten zweifellos erleichtert. Wenn jedoch die Vertretung der eigenen Positionen nach außen fast vollständig gegenüber der internen Aushandlung ebendieser Positionen zurücktritt, endet die politische Kommunikation von Bibliotheken bei der Problemdefinition und Interessenartikulation und somit vor der eigentlichen Aushandlung allgemein verbindlicher Entscheidungen. Schon der nächste Schritt im Politikformulierungsprozess, die Koordination mit anderen Akteuren, die ähnliche oder gleiche Ziele verfolgen, fällt umso schwerer, je stärker man sich auf die interne Abstimmung konzentriert. Eine anschlussfähige Artikulation von Interessen ist Bibliotheken in der Vergangenheit etwa beim Thema Open Access oder – zumindest grundsätzlich – in Bezug auf die Notwendigkeit von Bestands-erhaltung gelungen.

Weniger problematisch ist eine uneinheitliche Interessenartikulation bei Themen, bei denen Bibliotheken und andere beteiligte Akteure lediglich die Relevanz unterschiedlich einschätzen.⁴⁰ Themen hingegen, bei denen die Inte-

37 Hochschulrektorenkonferenz: Hochschule im digitalen Zeitalter: Informationskompetenz neu begreifen – Prozesse anders steuern. http://www.hrk.de/uploads/media/Entschliessung_Informationskompetenz_20112012.pdf [Zugriff: 29.08.2014].

38 So weist etwa Bilo (wie Anm. 10) darauf hin, dass oft Einzelempfehlungen und nicht Grundlagendokumente diejenigen sind, auf deren Grundlage politische Entscheidungen getroffen werden.

39 Dies meint also in den für Bibliotheken relevanten Politikfeldern vor allem die Landtage und weniger die Forschungsförderungsorganisationen.

40 Da viele für die Koordination der Bibliotheken untereinander relevante Themen eher technischer Natur sind (man denke etwa an Datenformate und Katalogisierungskonventionen), ist dieses Phänomen bei Bibliotheken recht häufig zu beobachten. Die Relevanz solcher Inhalte wird

ressen von Bibliotheken im deutlichen Widerspruch zu den Interessen anderer Akteure stehen (besonders deutlich wird dies etwa beim Urheberrecht oder eben auch bei der Konkurrenz um finanzielle Mittel), erfordern ein stärkeres Engagement im politischen Prozess und eine deutlich stärkere Abstimmung auch mit nicht-bibliothekarischen Akteuren mit ähnlich gelagerten Interessen. Hier gilt, was auch innerhalb der „Bibliothekswelt“ für Positionspapiere gilt: Je größer der Rückhalt für die jeweilige Forderung in verschiedenen Organisationen desto höher ihre wahrgenommene Legitimität und desto höher ihre Durchsetzungswahrscheinlichkeit.⁴¹ Interessanterweise schaffen es gerade Kultureinrichtungen unterschiedlicher Sparten nur selten, ihre gemeinsamen Interessen als solche herauszustellen oder aber andererseits sich gegeneinander abzugrenzen und etwa ihre Konkurrenz um finanzielle Mittel zu thematisieren.

Von einem Mangel an Debatten über Ziele und Interessen von Bibliotheken kann in Deutschland also kaum die Rede sein. Interessant ist jedoch, dass diese Debatten größtenteils selbstreferenziell sind, sich also in erster Linie an die bibliothekarische Fachöffentlichkeit wenden, die diese Inhalte zwar einzuordnen weiß, gleichwohl daraus oft keine politischen Konsequenzen zu ziehen vermag. Diesem sehr ausführlich wahrgenommenen ersten Schritt der internen Abstimmung folgt in der Regel nicht der zweite Schritt der Interessenartikulation nach außen und der Umsetzung im politischen Prozess. Werden bibliotheksrelevante Themen aber nicht auch dort eingebracht, wo bibliotheksrelevante Entscheidungen getroffen werden, sind ihre Durchsetzungschancen gering.

4 Zusammenfassung

Politik ist ein in Bibliotheken unbeliebtes, aber dennoch für sie äußerst relevantes Thema. In diesem Beitrag wurde ein kurzer Überblick über das Verhältnis des deutschen Bibliothekswesens zur Politik gegeben. Dazu wurde zunächst auf

von anderen Akteuren, die in den politischen Entscheidungsprozess eingebunden sind, aber mit den fachlichen Details nicht vertraut sind – und auch nicht vertraut sein müssen! – geringer eingeschätzt als von Bibliotheken. Da jedoch kein grundsätzlicher Zielkonflikt besteht, reicht es in solchen Fällen aus, plausibel zu machen, warum es wichtig ist, die bibliothekarischen Interessen durchzusetzen.

41 Damit soll nicht verkannt werden, dass eine gemeinsame Interessenartikulation mehrerer Akteure auch problematisch werden kann, wenn ihre Interessen nicht so nah beieinander liegen, wie nach außen kommuniziert wird, und die Interessen durch das gemeinsame *framing* von anderen politischen Akteuren als identisch wahrgenommen werden.

einige übliche bibliothekarische Vorbehalte gegenüber der Politik eingegangen und erläutert, warum Politik ein relevantes und legitimes Handlungsfeld für die bibliothekarische Fachcommunity ist. Um nicht nur reiner Adressat von Politik zu sein, sondern politische Prozesse und Inhalte mitgestalten zu können, ist ein gutes Verständnis der Rahmenbedingungen, Aushandlungsprozesse und Politikinhalte unabdingbar. Daher wurden im Folgenden die drei Politikdimensionen *polity*, *policy* und *politics* in ihrer Relevanz für Bibliotheken erläutert:

Kennzeichnend für die institutionelle Dimension der Politik in Deutschland (*polity*) ist der kooperative Föderalismus mit seiner starken Verflechtung zwischen Bundes- und Landesebene. Er wirkt sich auf die Struktur der politischen Institutionen der Bildungs-, Kultur-, Wissenschafts- und Medienpolitik ebenso stark aus wie auf die bibliothekarischen Gremien, sodass er im Ergebnis das Bibliothekswesen stark prägt. Gegenüber dem in vielen anderen föderalen Staaten üblichen Wettbewerbsföderalismus hat er Vor- und Nachteile, vor allem aber eine andere Funktionslogik, sodass es wenig sinnvoll ist, Institutionen aus dem kooperativen Föderalismus an Zielen des Wettbewerbsföderalismus zu messen.

In Bezug auf die inhaltliche Dimension von Politik (*policy*) wurde herausgearbeitet, dass trotz aller Unterschiede viele gemeinsame Interessen zwischen den Bibliotheken in Deutschland existieren. Diese können sich in der Artikulation und Umsetzung gemeinsamer politischer Ziele äußern und tun dies zum Teil auch. Allerdings zeigt ein Blick auf die prozesshafte Dimension der Politik (*politics*), dass im Vergleich zu anderen Politikbereichen ein Großteil der Debatten und Aushandlungsprozesse *intern* zwischen Bibliotheken stattfindet, obwohl ein Großteil der politischen Entscheidungen *außerhalb* des Bibliothekswesens getroffen wird. Das hat zur Konsequenz, dass Bibliotheken für die eigentliche Politikformulierung und -implementierung eine eher geringe Rolle spielen.



Louise Rumpf
Universitätsbibliothek Bamberg
Feldkirchenstr. 21
96052 Bamberg
E-Mail: louise.rumpf@uni-bamberg.de