

02.04.2019

Gesetzentwurf

der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP

Gesetz zur Stärkung der kulturellen Funktion der öffentlichen Bibliotheken und ihrer Öffnung am Sonntag (Bibliotheksstärkungsgesetz)

A Problem

Öffentliche Bibliotheken sind als hoch frequentierte Kultureinrichtungen in Nordrhein-Westfalen hervorragende Orte der Begegnung, der Kommunikation und der gesellschaftlichen Integration. Zugleich halten sie in Form von nur vor Ort nutzbaren Presseerzeugnissen und anderen Medien tagespolitischen Inhalts für die politische Meinungsbildung und die demokratische Teilhabe unverzichtbare Informationsquellen bereit und ermöglichen so weiten Teilen der Bevölkerung, ihr Grundrecht auf Informationsfreiheit in Anspruch zu nehmen. Öffentliche Bibliotheken sind Bildungseinrichtungen, die Medien- und Informationskompetenz gerade an Kinder und Jugendliche vermitteln.

Darüber hinaus dienen sie jedermann der Befriedigung kultureller, nicht nur konsumtiver Freizeitbedürfnisse und sind insofern vergleichbar mit Musikaufführungen, Theatervorstellungen, Filmvorführungen, Schausstellungen, Darbietungen und anderen ähnlichen Veranstaltungen. In öffentlichen Bibliotheken werden zudem Räume nicht nur familiärer Sinnstiftung und Begegnung geschaffen, sondern auch Foren interkultureller Erziehung und Integration bereitgestellt.

Öffentliche Bibliotheken sind nicht nur im ländlichen Raum und in kleinen Städten zentrale Orte für öffentliche kulturelle Veranstaltungen. Durch verschiedene Formen der Kooperation und institutionellen Integration mit anderen Kultur- und Bildungseinrichtungen wie Museen oder Volkshochschulen fungieren sie als Zentren für Kultur und Bildung und damit als sogenannte „Dritte Orte“.

Öffentliche Bibliotheken sind daher Orte der Kultur. Anders als Museen, Theater oder kommerzielle Freizeiteinrichtungen müssen öffentliche Bibliotheken an Sonn- und Feiertagen schließen. Dadurch können sie ihre Funktion als gesellschaftlicher Begegnungsort, die auch der nichtkonsumtiven Freizeitgestaltung dient, nur unzureichend erfüllen. Berufstätige Eltern haben keine Möglichkeit, gemeinsam mit ihren Kindern eine Bibliothek aufzusuchen und sie an das vielfältige Medien- und Buchangebot heranzuführen. Gerade für sozial benachteiligte Familien sind öffentliche Bibliotheken für die kulturelle gesellschaftliche Teilhabe von hoher Bedeutung.

Datum des Originals: 02.04.2019/Ausgegeben: 08.04.2019

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

B Lösung

Die Funktion der öffentlichen Bibliotheken als Begegnungs- und kulturelle Veranstaltungsorte sowie ihre für die Ausübung des Grundrechts der Informationsfreiheit wichtige Rolle als Vermittler nur vor Ort nutzbarer Informationsangebote soll durch eine Änderung des Kulturförderungsgesetzes als im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben gesetzlich anerkannt und künftig in das Förderhandeln des Landes einbezogen werden.

Zugleich werden die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um über eine Änderung der Bedarfsgewerbeverordnung öffentlichen Bibliotheken eine Öffnung an Sonntag- und Feiertagen zu ermöglichen.

Die Änderung des Kulturförderungsgesetzes und die Änderung der Bedarfsgewerbeverordnung stellen dabei ein in sich geschlossenes und aufeinander bezogenes Regelungsvorhaben dar.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Durch das Gesetz entstehen unmittelbar keine Kosten. Soweit ein Träger einer öffentlichen Bibliothek von den Möglichkeiten dieses Gesetzes Gebrauch machen will, können für diesen Träger Kosten entstehen. Durch die Änderung des Kulturförderungsgesetzes wird jedoch die Möglichkeit einer Förderung durch das Land im Rahmen der haushaltsrechtlichen Bestimmungen geschaffen.

E Zuständigkeit

Zuständig sind das Ministerium für Kultur und Wissenschaft, das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales und das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Mit dem Gesetzgebungsvorhaben wird die Selbstverwaltung der Gemeinden gestärkt, da den Kommunen im Bereich ihrer öffentlichen Bibliotheken neue kulturpolitische Gestaltungsspielräume eröffnet werden.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine.

H Befristung von Vorschriften

Da das Stammgesetz geändert wird, ist eine Befristung des ändernden Gesetzes nicht angezeigt.

Gegenüberstellung

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP

Gesetz zur Stärkung der kulturellen Funktion der Öffentlichen Bibliotheken und ihrer Öffnung am Sonntag (Bibliotheksstärkungsgesetz)

Artikel 1 Änderung des Kulturfördergesetzes NRW

§ 10 des Kulturfördergesetzes NRW vom 18. Dezember 2014 (GV. NRW. S. 917), das durch Artikel 24 des Gesetzes vom 23. Januar 2018 (GV. NRW. S. 90) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die öffentlichen Bibliotheken sind nach Maßgabe der Bestimmungen ihres Trägers Orte der Kultur. Insofern dienen sie

1. dem Informationszugang und lebenslangen Lernen,
2. der Begegnung, Kommunikation, dem kulturellen Austausch und der gesellschaftlichen Integration,
3. der Leseförderung sowie der Vermittlung von Medien- und Informationskompetenz,
4. der Vermittlung von allgemeiner, interkultureller und staatsbürgerlicher Bildung sowie,
5. der demokratischen Willensbildung und gleichberechtigten Teilhabe, insbesondere durch ein vielfältiges Presseangebot.

Sie können insbesondere im ländlichen Raum und in kleinen Städten und Gemeinden zu Zentren der Kultur weiterentwickelt werden und insofern dazu dienen, dass an ihnen verschiedene kulturelle Aktivitäten aus der regionalen Umgebung angeboten werden können.“

Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (Kulturfördergesetz NRW)

§ 10 Förderung der Bibliotheken

(1) Das Land fördert die öffentlichen Bibliotheken in ihrer Funktion als Orte des lebenslangen Lernens, der Information, der Kommunikation und der Kultur. Das Land unterstützt die öffentlichen Bibliotheken insbesondere bei der Vermittlung von Informations- und Medienkompetenz, der Leseförderung, der Entwicklung neuer Dienstleistungen und der Modernisierung der technischen Infrastruktur. Das Nähere regelt das für Kultur zuständige Ministerium in einer Förderrichtlinie.

2. Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Das Land fördert die öffentlichen Bibliotheken in ihren Funktionen nach Absatz 1. Das Land unterstützt die öffentlichen Bibliotheken insbesondere bei der Vermittlung von Informations- und Medienkompetenz, der Leseförderung, der Entwicklung neuer Dienstleistungen, insbesondere von Dienstleistungen, die nicht Ausleihe oder Rückgabe sind, und der Modernisierung der technischen Infrastruktur. Das Nähere regelt das für Kultur zuständige Ministerium in einer Förderrichtlinie.“

3. Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.

(2) Das Land unterhält eine zentrale Fachstelle für öffentliche Bibliotheken, welche die Aufgabe hat, Konzepte und Programme zur Sicherung und zum Ausbau öffentlicher Bibliotheken zu entwickeln und zu vermitteln sowie insbesondere kleinere Bibliotheken in allen bibliotheksfachlichen Fragen zu informieren, zu beraten und zu unterstützen.

Artikel 2 Änderung der Bedarfsgewerbeverordnung

§ 1 Absatz 1 der Bedarfsgewerbeverordnung vom 5. Mai 1998 (GV. NRW. S. 381), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 21. Oktober 2014 (GV. NRW. S. 676) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Verordnung über die Zulassung der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen zur Befriedigung täglicher oder an diesen Tagen besonders hervortretender Bedürfnisse der Bevölkerung (Bedarfsgewerbeverordnung)

§ 1

(1) Abweichend von § 9 Arbeitszeitgesetz dürfen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an Sonn- und Feiertagen in den folgenden Bereichen beschäftigt werden, soweit die Arbeiten für den Betrieb unerlässlich sind und nicht an Werktagen durchgeführt werden können:

1. in Blumengeschäften, Kranzbindereien und Gärtnereien mit
 - a) dem Zusammenstellen und Binden von Blumen und Pflanzen bis zu zwei Stunden außerhalb der zulässigen Ladenöffnungszeiten nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 der Verordnung über den Verkauf bestimmter Waren an

- Sonn- und Feiertagen vom 21. Dezember 1957 (BGBl. I S. 1881), geändert durch Gesetz vom 30. Juli 1996 (BGBl. I S. 1186),
- b) Arbeiten zur Ausschmückung für Fest- und Feierlichkeiten, die an Sonn- und Feiertagen stattfinden,
2. im Bestattungsgewerbe,
 3. in Garagen und Parkhäusern,
 4. in Brauereien, Betrieben zur Herstellung alkoholfreier Erfrischungsgetränke sowie Betrieben des Großhandels, die deren Erzeugnisse vertreiben, zur Belieferung der Kundschaft vom 1. April bis 31. Oktober,
 5. in Roh- und Speiseeisfabriken und Betrieben des Großhandels, die deren Erzeugnisse vertreiben, mit der Herstellung und zur Belieferung der Kundschaft vom 1. April bis 31. Oktober,
 6. im Immobiliengewerbe mit der Begleitung und Beratung von Kunden bei der Besichtigung von Häusern und Wohnungen bis zu vier Stunden,
 7. in Musterhaus-Ausstellungen mit gewerblichem Charakter bis zu sechs Stunden,
 8. im Buchmachergewerbe bis zu sechs Stunden außer an stillen Feiertagen nach Maßgabe des Gesetzes über die Sonn- und Feiertage (Feiertagsgesetz NW) vom 23. April 1989 (GV. NW. S. 222), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 1994 (GV. NW. S. 1114),
 9. mit der telefonischen und elektronischen Entgegennahme von Aufträgen, der Auskunftserteilung und Beratung per Telefon und mittels elektronischer Medien,
 10. im telefonischen Lotsendienst.
1. In Nummer 10 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.
 2. Folgende Nummer 11 wird angefügt:
 - „11. in öffentlichen Bibliotheken, soweit sie ihre Funktionen nach § 10 Absatz 1 des Kulturförderungsgesetzes NRW vom 18. Dezember 2014 (GV. NRW. S. 917), geändert durch Gesetz vom 23. Januar 2018

(GV. NRW. S. 90), erfüllen, bis zu 6 Stunden.“

(2) An den Feiertagen Neujahr, Ostern, 1. Mai, Pfingsten und Weihnachten (hohe Feiertage) ist im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten auf die besondere Bedeutung dieser Tage für die Beschäftigten Rücksicht zu nehmen. Entsprechendes gilt für die stillen Feiertage nach § 6 Feiertagsgesetz, soweit dort nicht sogar ein Verbot der Gewerbeausübung ausgesprochen wird.

Artikel 3 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A Allgemeiner Teil

Öffentliche Bibliotheken sind als hoch frequentierte Kultureinrichtungen in Nordrhein-Westfalen hervorragende Orte der Begegnung, der Kommunikation und der gesellschaftlichen Integration. Zugleich halten sie in Form von nur vor Ort nutzbaren Presseerzeugnissen und anderen Medien tagespolitischen Inhalts für die politische Meinungsbildung und die demokratische Teilhabe unverzichtbare Informationsquellen bereit und ermöglichen so weiten Teilen der Bevölkerung, ihr Grundrecht auf Informationsfreiheit in Anspruch zu nehmen. Öffentliche Bibliotheken sind Bildungseinrichtungen, die Medien- und Informationskompetenz gerade an Kinder und Jugendliche vermitteln.

Darüber hinaus dienen sie jedermann der Befriedigung kultureller, nicht nur konsumtiver Freizeitbedürfnisse und sind insofern vergleichbar mit Musikaufführungen, Theatervorstellungen, Filmvorführungen, Schausstellungen, Darbietungen und anderen ähnlichen Veranstaltungen. In öffentlichen Bibliotheken werden zudem Räume nicht nur familiärer Sinnstiftung und Begegnung geschaffen, sondern auch Foren interkultureller Erziehung und Integration bereitgestellt.

Öffentliche Bibliotheken sind im ländlichen Raum und in kleinen Städten zentrale Orte für öffentliche kulturelle Veranstaltungen. Durch verschiedene Formen der Kooperation und institutionellen Integration mit anderen Kultur- und Bildungseinrichtungen wie Museen oder Volkshochschulen sollen sie zu Zentren für Kultur und Bildung als sogenannte „Dritten Orte“ weiterentwickelt werden. An Bibliotheken können insofern spartenübergreifend verschiedene kulturelle Aktivitäten der Umgebung gebündelt werden, ohne dass eine weitere eigene Einrichtung unterhalten werden muss. Diese Weiterentwicklung zu Dritten Orten ist im Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017 – 2022 zwischen CDU und FDP, dort Seite 91, ausdrücklich vereinbart worden.

Öffentliche Bibliotheken sind daher Orte der Kultur.

Anders als Museen, Theater oder kommerzielle Freizeiteinrichtungen müssen öffentlichen Bibliotheken an Sonn- und Feiertagen schließen. Dadurch können sie ihre Funktion als gesellschaftlicher Begegnungsort, als kulturelle Einrichtung die auch der nichtkonsumtiven Freizeitgestaltung dienende kulturelle Einrichtung nur unzureichend erfüllen. Bürgerinnen und Bürger, die während der Woche ganztags arbeiten, werden von der regelmäßigen Wahrnehmung ihres Grundrechts auf Informationsfreiheit durch die Nutzung nur in den Räumen der Bibliothek verfügbarer Presseerzeugnisse und Informationsmittel weitgehend ausgeschlossen. Berufstätige Eltern haben keine Möglichkeit, gemeinsam mit ihren Kindern eine Bibliothek aufsuchen und sie an das vielfältige Medien- und Buchangebot heranzuführen. Gerade für sozial schwache Familien sind öffentliche Bibliotheken für die kulturelle gesellschaftliche Teilhabe von hoher Bedeutung.

Das Land hat von seiner in § 13 Abs. 2 Arbeitszeitgesetz eröffneten Regelungsbefugnis zur Sonntagsöffnung für die öffentlichen Bibliotheken bisher keinen Gebrauch gemacht. Daraus folgt nicht nur eine Beeinträchtigung für die Funktion von öffentlichen Bibliotheken als kulturellem Veranstaltungs- und Begegnungsort sowie als Bildungseinrichtung, sondern auch ein grundrechtserheblicher Nachteil auf Seiten von Bürgerinnen und Bürgern, welche die Bibliothek wegen ihrer Berufstätigkeit unter der Woche nicht aufsuchen und daher die nur vor Ort verfügbaren Informationsangebote nicht nutzen können. Zudem werden berufstätige Eltern bei der ebenfalls grundrechtlich geschützten Medien- und Informationserziehung ihrer Kinder beeinträchtigt.

Die Funktion der öffentlichen Bibliotheken als Begegnung- und kulturelle Veranstaltungsorte und sowie ihre für die Ausübung des Grundrechts der Informationsfreiheit wichtige Rolle als Vermittler nur vor Ort nutzbarer Informationsangebote soll durch eine Änderung des Kulturfördergesetzes (Artikel 1) als im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben anerkannt werden. Damit soll stärker unterstrichen werden, dass die öffentlichen Bibliotheken Orte der Kultur sind und als solche – unabhängig von der Befriedigung eines rein konsumtiven Freizeitbedürfnisses – auch vielfältigen kulturellen und öffentlichen Interessen zu dienen bestimmt sind. Sie sind keine Freizeiteinrichtungen allgemeiner Art, sondern dienen – neben ihren objektivrechtlichen Funktionen – auch der Befriedigung kultureller Freizeitbedürfnisse.

Insgesamt werden zugleich auch die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um über eine Änderung der Bedarfsgewerbeverordnung (Artikel 2) öffentlichen Bibliotheken eine Öffnung an Sonntag- und Feiertagen zu ermöglichen. Kooperationen mit anderweitigen Trägern sind weiterhin möglich und werden von den Regelungen nicht negativ beeinträchtigt.

Artikel 1 (Änderung des Kulturfördergesetzes) und Artikel 2 (Änderung der Bedarfsgewerbeverordnung) des Bibliotheksstärkungsgesetzes stellen ein aufeinander bezogenes Regelungsvorhaben dar. Aufgrund dieses Sachbezugs ist eine Änderung der Bedarfsgewerbeverordnung durch Parlamentsgesetz zulässig (vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 13. September 2005 – 2 BvF 2/03 –, Rn. 207).

B Besonderer Teil

zu Artikel 1

Mit der Neuregelung wird die bisherige Regelung in § 10 Absatz 1 Satz 1 und 2 auf zwei Absätze verteilt und damit stärker zwischen der kulturellen und öffentlichen Funktion öffentlicher Bibliotheken (nunmehr § 10 Absatz 1 des Kulturfördergesetzes) auf der einen Seite und der Förder- und Unterstützungspolitik des Landes (nunmehr § 10 Absatz 2 des Kulturfördergesetzes) auf der anderen Seite unterschieden. Mit den Änderungen in Artikel 1 wird das im Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017 – 2022 vorgesehene Vorhaben, das Kulturfördergesetz weiterzuentwickeln, ein Bibliotheksgesetz zu initiieren und alle kulturell relevanten Gesetze in einem „Kulturgesetzbuch“ zusammenzuführen, nicht vorweggenommen.

zu Nummer 1:

Öffentliche Bibliotheken dienen zwar auch der Befriedigung eines Freizeitbedürfnisses der bibliotheksaufsuchenden Personen ähnlich der Bedürfnislage der Benutzerinnen und Benutzern von Videotheken. Die Bedürfnisse, die durch öffentliche Bibliotheken befriedigt werden, gehen indes über diese Befriedigung eines rein konsumtiven Freizeitbedürfnisses weit hinaus. Öffentliche Bibliotheken tragen auch der Befriedigung eines besonderen kulturellen und bildungsaffinen Bedürfnisses und damit auch öffentlichen Interessen Rechnung. Mit dem neuen § 10 Absatz 1 des Kulturfördergesetzes soll dies gesetzlich klar ausgedrückt werden.

Die Grundnorm des § 10 Absatz 1 Satz 1 unterstreicht die Funktion öffentlicher Bibliotheken als Orte der Kultur deutlicher als die bisherige Fassung der Vorschrift. Da öffentliche Bibliotheken indes auch der Befriedigung rein konsumtiver Freizeitbedürfnisse der Bevölkerung dienen können, wird über einen Vorbehalt der Trägerbestimmungen, insbesondere des Widmungsaktes des Trägers, gesichert, dass öffentliche Bibliotheken auch weiterhin diese Bedürfnisse befriedigen dürfen.

Die Bedeutung öffentlicher Bibliotheken als Begegnungs- und Kommunikationsorte wird herausgestellt. Als hoch frequentierte Kultureinrichtungen in Nordrhein-Westfalen zeichnen sich öffentliche Bibliotheken durch eine besondere Niederschwelligkeit bei ihrer Nutzung aus, so dass Menschen aus unterschiedlichen sozialen Kontexten dort zu finden sind. Sie stellen einen öffentlichen Raum dar, in dem sich Familien und Menschen fremder Herkunft in einer Art „öffentlicher Agora“ über öffentliche Themen austauschen und sich in einer „interkulturellen Familienbibliothek“ begegnen. Gerade Familien nutzen gemeinsam die Bibliothek, um damit aktive Familienarbeit zu betreiben. Bibliotheken sind damit wichtige Orte der gesellschaftlichen Integration und des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Insbesondere mit der Änderung in § 10 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 und 6 wird dem Rechnung getragen.

Zudem halten öffentliche Bibliotheken Presseerzeugnisse verschiedener Art und andere für die staatsbürgerliche und demokratische Bildung unerlässliche Informationsmittel bereit, die Bürgerinnen und Bürger zu einer mündigen Teilhabe am politischen Leben befähigen. Auch wenn im Internet mittlerweile sehr viele gute Informationsangebote zu finden sind, sind dort ebenso viele zweifelhafte Quellen vorhanden, die die Entstehung und die Verbreitung von so genannten Fake News begünstigen. Hier sind öffentliche Bibliotheken mit ihrem fachlich kuratierten Informationsangebot als notwendiges Korrektiv von besonderer Bedeutung. Denn Demokratien leben von sachlich belastbarer Information. Vor diesem Hintergrund befriedigen öffentliche Bibliotheken – auch aufgrund ihrer kompetenten Beratungsleistungen – mit Blick auf die Informationsunwucht, die durch die sozialen Medien geschaffen worden ist, den gestiegenen Bedarf an belastbarer Information.

Die Nutzung öffentlicher Bibliotheken dient damit auch dem Zweck, sich zu Themen, die Gegenstand der öffentlichen Meinungsbildung sind, breit zu informieren auf einem Niveau, welches – im Gegensatz zum Literaturbestand wissenschaftlicher Bibliotheken mit ihrem je anderen Sammlungsziel – allgemein verständlich ist. Bibliotheken sind daher auch Stätten staatsbürgerlicher Bildung. Ausweislich § 10 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 soll dies künftig gesetzlich ausdrücklich geregelt werden. Die Vermittlung staatsbürgerlicher Bildung nach § 10 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 weist einen engen Bezug zur Indienststellung öffentlicher Bibliotheken hinsichtlich der demokratischen Willensbildung nach § 10 Absatz 1 Satz 2 Nummer 5 auf.

zu Nummer 2:

Der neue § 10 Absatz 2 des Kulturfördergesetzes enthält den Regelungsgehalt des bisherigen § 10 Absatz 1 des Kulturfördergesetzes in seiner Förderungs- und Unterstützungsdimension

zu Nummer 3:

Die Änderung ist redaktionell.

zu Artikel 2

Mit der Änderung wird eine Sonntagsöffnung für öffentliche Bibliotheken ermöglicht, soweit diese ihre kulturellen Funktionen im Sinne des § 10 Absatz 1 des Kulturfördergesetzes in der geänderten Fassung erfüllen.

Die Änderung der Bedarfsgewerbeverordnung durch Parlamentsgesetz ist zulässig, wenn es sich um eine Anpassung im Rahmen einer Änderung eines Sachbereichs durch den Gesetzgeber handelt (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 13. September 2005 – 2 BvF 2/03 –, Rn. 207). Da für die Zulässigkeit einer Sonntagsöffnung öffentlicher Bibliotheken eine Änderung des Kulturfördergesetzes sachgerecht ist und Artikel 1 und Artikel 2 mithin ein in sich geschlossenes und aufeinander bezogenes Regelungsvorhaben darstellen, liegt diese Voraussetzung vorliegend vor.

I. Ausgangslage

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 26. November 2014, Az. 6 CN 1/13, Rn. 40) ist eine Sonntagsöffnung öffentlicher Bibliotheken nicht statthaft, wenn sie der Erfüllung bloß konsumtiver Freizeitbedürfnisse der Bevölkerung ähnlich derer einer Videothek dient, die bei vorausschauender Planung werktätlich befriedigt werden können. Der spontane Wunsch nach der Befriedigung derartiger Freizeitbedürfnisse rechtfertigt nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts keine Sonntagsöffnung.

Das Bibliotheksstärkungsgesetz folgt dieser Rechtsprechung und stellt für die Öffnung von öffentlichen Bibliotheken an Sonn- und Feiertagen daher besonders auf deren kulturelle Funktion als Bildungs-, Begegnungs- und Kommunikationsort jenseits ihrer Ausleihfunktion ab. Eine Änderung der Bedarfsgewerbeverordnung ist daher unter den nachfolgenden Voraussetzungen statthaft.

II. Allgemeine Voraussetzungen der Sonntagsöffnung

Gemäß § 13 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe a des Arbeitszeitgesetzes in Verbindung mit § 13 Absatz 2 Satz 1 des Arbeitszeitgesetzes kann die Landesregierung durch Rechtsverordnung zur Vermeidung erheblicher Schäden unter Berücksichtigung des Schutzes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Sonn- und Feiertagsruhe für Betriebe, in denen die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern an Sonn- oder Feiertagen zur Befriedigung täglicher oder an diesen Tagen besonders hervortretender Bedürfnisse der Bevölkerung erforderlich ist, Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagsruhe erlassen.

Bei öffentlichen Bibliotheken liegt ein rechtfertigender Sachgrund für die Sonntagsöffnung vor, da ohne diese Öffnung tägliche oder an Sonn- oder Feiertagen besonders hervortretende Bedürfnisse der Bevölkerung, die in der Wahrnehmung der in Artikel 1 dieses Gesetzes im Einzelnen geregelten kulturellen Funktionen der öffentlichen Bibliotheken liegen, nicht befriedigt werden könnten.

Es liegt auch ein erheblicher Schaden im Sinne des § 13 Absatz 1 Satz 1 des Arbeitszeitgesetzes vor. Denn eine Abwägung des Sonntagsschutzes der Bevölkerung auf der einen Seite mit dem Sonntagsschutz der Beschäftigten auf der anderen Seite mit dem Ziel, beide Schutzinteressen zugleich im Sinne einer praktischen Konkordanz zu optimieren, ergibt, dass eine Sonntagsöffnung sachgerecht ist.

Darüber hinaus ist die sonntägliche Beschäftigung zur Bedürfnisbefriedigung auch erforderlich. Denn eine Bedürfnisbefriedigung ist anders als die seitens des Bundesverwaltungsgerichts adressierten konsumtiven Freizeitbedürfnisse in Analogie zu Videotheken nicht durch eine zumutbare vorausschauende Planung realisierbar. Wer während der Woche arbeitet kann die nur vor Ort verfügbaren Informationsangebote einer öffentlichen Bibliothek allein an den arbeitsfreien Tagen nutzen. Gleiches gilt für die Funktion der öffentlichen Bibliothek als Begegnungs- und Kommunikationsort. Auch Familien, in denen beide Elternteile berufstätig sind, ist eine gemeinsame Nutzung der öffentlichen Bibliotheken an Werktagen nicht möglich. Auch

hier kann eine Sonntagsarbeit von Bibliotheksmitarbeiterinnen und -mitarbeitern durch zumutbare planerische Vorkehrungen der Bevölkerung nicht vermieden werden.

II.1. Im Einzelnen zum Vorliegen eines rechtfertigenden Sachgrundes

Anders als bei einer Videothek, welche durchweg der Befriedigung von Konsuminteressen zu dienen bestimmt ist, steht bei öffentlichen Bibliotheken dieses Konsuminteresse ausweislich der in § 10 Absatz 1 des Kulturfördergesetzes genannten Funktionen nicht im Vordergrund. Der rechtfertigende Sachgrund einer Sonntagsöffnung öffentlicher Bibliotheken ergibt sich angesichts dessen aus folgenden Erwägungen:

(1) Hinsichtlich der Funktion öffentlicher Bibliotheken als Stätten staatsbürgerlicher Bildung und der Unterstützung der demokratischen Willensbildung kann je nach politischer Lage das Bedürfnis bestehen, sich zeitnah zu einem Thema der öffentlichen Meinungsbildung zu informieren, weil die sozialen Prozesse der Meinungsbildung eine spontane Information erfordern. Es ist verfassungsrechtlich anerkannt, dass Prozesse spontaner Meinungsbildung – wie etwa in einer durch Artikel 8 Absatz 1 Grundgesetz geschützten Spontandemonstration – verfassungsrechtlich ebenso geschützt sind wie die Prozesse geplanter Meinungsbildung. Sowohl grundrechtlich als auch vom Demokratieprinzip her muss der Weg offen sein, derartige spontane Informationsbegehren befriedigen zu können.

Dies gilt gerade in einer Zeit, in der aufgrund der Informationsunwucht, die durch die Sozialen Medien geschaffen worden ist, ein erhöhter Bedarf an belastbarer Information besteht, der an jedem Tag befriedigt werden kann. Gerade öffentliche Bibliotheken stellen aufgrund ihrer kompetenten Bestandsauswahl und ihrer Beratungsleistungen belastbare und vertrauenswürdige Informationen bereit. Auch die Nutzung von Präsenzmedien wie Zeitungen und Zeitschriften wird durch ein breites Angebot in Bibliotheken an Sonntagen ermöglicht und stellt ein unentbehrliches Gegenangebot zu mitunter zweifelhaften Nachrichten in den Sozialen Medien dar. Hier ergeben sich viele spontane Informationsbedürfnisse, die durch Planung im Vorfeld nicht erfüllbar sind.

(2) Öffentliche Bibliotheken sind Räume der Begegnung, der Kommunikation und der gesellschaftlichen Integration. Es konnte empirisch – beispielsweise bei der kommunalen Bibliothek des Mönchengladbacher Stadtteils Rheydt – bei einem Sonntagsöffnungsversuch festgestellt werden, dass die Bibliothek einen öffentlichen Raum darstellt, in dem Familien und Menschen fremder Herkunft in einer Art „öffentlicher Agora“ sich über öffentliche Themen austauschen. Die Sonntagsöffnung führte dazu, dass die Bibliothek sich zu einer „interkulturellen Familienbibliothek“ weiter entwickelt hat (siehe Fischer, Gert, 26 Buchstaben zu viel, in: www.politikundkultur.net). Andere Erfahrungen zeigen, dass sonntags der Anteil jugendlicher Nutzer und damit der Anteil einer nur schwer erreichbaren Zielgruppe besonders groß ist.

(3) Weiterhin unterstützen öffentliche Bibliotheken den Schutz der Familie nach Artikel 6 Grundgesetz. An Sonntagen geöffnete Bibliotheken sind gerade an denjenigen Tagen, an denen sich Eltern typischerweise gemeinsam aufgrund des grundsätzlich beschäftigungsfreien Sonntags für viele Stunden ihren Kindern widmen können, gut angenommene Stätten der Familie (siehe Fühles-Ubach, Simone, Ragna Seidler-de Alwis, Attraktiv für Jugendliche, Familien und neue Kundengruppen, in: Forum Bibliothek und Information 2016, 258 ff.). Die Sonntagsöffnung öffentlicher Bibliotheken stärkt das Erziehungsrecht der Eltern als auch das Recht der Kinder auf freie familiäre Räume mit ihren Eltern. Da dies aber nur funktioniert, wenn die Sonn- und Feiertage im Übrigen arbeitsfrei sind, höhlt eine Sonntagsöffnung von öffentlichen Bibliotheken den verfassungsrechtlichen gebotenen Sonntagsschutz, der ja auch eine gemeinsame Familienzeit ermöglichen soll, nicht aus, sondern setzt ihn voraus und stärkt ihn. Auch insoweit liegt ein rechtfertigender Sachgrund einer Sonntagsöffnung vor.

II.2. Im Einzelnen zur Erheblichkeit des Schadens

Der soeben im Abschnitt II.1. aufgezeigten rechtfertigenden Sachgründe begründen zudem einen erheblichen Schaden im Sinne des § 13 Absatz 1 Satz 1 des Arbeitszeitgesetzes. Bei der Frage der Erheblichkeit des Schadens kommt es auf die Wertigkeit der betroffenen Rechtsgüter an. Die durch die Funktionen öffentlicher Bibliotheken nach § 10 Absatz 1 Kulturförderungsgesetzes getragenen Bedürfnisse sind jeweils grundrechtlich (Artikel 5 und Artikel 6 Grundgesetz) oder staatsprinzipiell (Demokratieprinzip des Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz) besonders geschützt. Sie sind daher zumindest gleichrangig mit dem Schutz der Sonntagsruhe nach Artikel 140 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 139 Weimarer Reichsverfassung. Ohne die Zulässigkeit einer Sonntagsöffnung würde für diese hochrangigen Rechtsgüter ein erheblicher Schaden eintreten.

(1) Hinsichtlich der Funktionen öffentlicher Bibliotheken als Orte der Kultur und des lebenslangen Lernens werden sie ohne Sonntagsöffnung im Vergleich zu anderen, nach dem Arbeitszeitgesetz privilegierten Kultureinrichtungen abgewertet. Das kulturelle Leben als ein in sich abgestimmtes System kultureller Bedürfnisbefriedigung würde in ein Wertungsungleichgewicht geraten. Denn die sonstigen Dimensionen kultureller Entfaltung (Musikaufführungen, Theatervorstellungen, Filmvorführungen, Schaustellungen, Darbietungen und andere ähnliche Veranstaltungen; nichtgewerbliche Aktionen und Veranstaltungen der Kirchen, Religionsgesellschaften, Verbände, Vereine, Parteien und anderer ähnlicher Vereinigungen; Museen) sind ausweislich § 10 Absatz 1 Nummer 5 bis 7 Arbeitszeitgesetz vom Gebot der Sonntagsruhe gesetzlich befreit. Erkennbar besitzen diese Aktivitäten neben ihrer Kulturaffinität nur in ihrer Ortsgebundenheit am Ort ihrer Darbietung ein gemeinsames Merkmal. Gleiches gilt indes auch für öffentliche Bibliotheken als niederschwellige, kulturelle Orte der Begegnung und Kommunikation. Aus den Wertungen des Arbeitszeitgesetzes folgt daher als solches schon die Erheblichkeit des Schadens bei denjenigen Bedürfnissen, die durch ortsgebundene Funktionen öffentlicher Bibliotheken als Kultureinrichtungen befriedigt werden.

Wenn und soweit Bibliotheken als Orte der Bildung und der Kultur mithin ortsgebundene Leistungen anbieten, besteht kein Grund, das durch die Bibliotheken befriedigte kulturelle Bedürfnis und Bildungsbedürfnis und damit die Sonntagsöffnung bei Bibliotheken in der Abwägung anders zu gewichten als das Befriedigungsbedürfnis kultureller Teilhabe bei den sonstigen Dimensionen kultureller Entfaltung. Ansonsten läge ein Wertungswiderspruch zu den Wertungen des Arbeitszeitgesetzes und damit ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip vor. Aus den Wertungen des Arbeitszeitgesetzes folgt daher als solches schon die Erheblichkeit des Schadens bei denjenigen Bedürfnissen, die durch die Funktionen öffentlicher Bibliotheken nach § 10 Absatz 1 Satz 1, Satz 2 Nummer 1 des Kulturförderungsgesetzes befriedigt werden.

Dieses Ergebnis wird durch den Umstand bestätigt, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Sonn- und Feiertagsgarantie ein besonderer Bezug zur Menschenwürde beigemessen werden kann, weil sie dem ökonomischen Nutzendenken eine Grenze zieht und dem Menschen um seiner selbst willen dient (siehe Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 1. Dezember 2009 – 1 BvR 2857/07 –, Rn. 144). Umgekehrt müssen dann aber auch solche Einrichtungen eine Nähe zur Sonntagsöffnung besitzen, die sich in ihrem Angebot einem ökonomischen Nutzendenken entziehen, etwa weil sie konsumfreie Stätten persönlichkeitsprägender Bildung sind.

(2) Soweit Bibliotheken in ihrer Funktion als Stätten der Begegnung und der familiären Freizeitgestaltung in den Blick kommen, steht die Befriedigung hoher Schutzgüter der Familie und der Erziehung in Rede. Gerade wenn werktags arbeitende Eltern wegen des Gebots der Sonntagsruhe dazu gezwungen sind, grundsätzlich nur sonn- und feiertags mit ihren Kindern „bib-

liothekarische Zonen familiärer Begegnung“ schaffen zu können, würde ohne Sonntagsöffnung dieses hohe verfassungsrechtliche Interesse ins Leere fallen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dient indes die Statuierung gemeinsamer Ruhetage auch dem Schutz von Ehe und Familie nach Artikel 6 Absatz 1 des Grundgesetzes, siehe Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 1. Dezember 2009 – 1 BvR 2857/07, Rn. 144. Dann kann es aber nicht sein, dass umgekehrt gerade das Gebot gemeinsamer Ruhetage einen Schutz von Ehe und Familie in einigen Bereichen – wie bei den öffentlichen Bibliotheken in der o. g. Funktion – verhindert. Nach dem Bundesverfassungsgericht liegt die soziale Bedeutung des Sonn- und Feiertagsschutzes und mithin der generellen Arbeitsruhe im weltlichen Bereich wesentlich in der synchronen Taktung des sozialen Lebens. Das Gericht betont die hohe Bedeutung dieses zeitlichen Gleichklangs einer für alle Bereiche regelmäßigen Arbeitsruhe ausdrücklich für die Familien, insbesondere jene, in denen es mehrere Berufstätige gibt (siehe Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 1. Dezember 2009 – 1 BvR 2857/07, Rn. 145). Gleichzeitig unterstreicht das Gericht, dass familiäre Entfaltung nicht nur im häuslichen Bereich, sondern auch innerhalb eines sozialen Kontexts stattfindet und zudem oft auch auf diesen angewiesen ist. Das Gericht hat daher "Arbeit für den Sonntag" anerkannt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss dabei aber stets ein hinreichendes Niveau des Sonn- und Feiertagsschutzes gewahrt bleiben. Beschäftigungen, die dazu dienen, arbeitenden Menschen eine individuelle Gestaltung ihres arbeitsfreien Tages zu ermöglichen, sind daher grundsätzlich zulässig, siehe Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 1. Dezember 2009 – 1 BvR 2857/07, Rn. 156. Der Zweckbestimmung der Sonntagsruhe laufen mithin naturgemäß solche Betätigungen nicht zuwider, die die Zweckbestimmung der Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung verwirklichen (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 25. August 1992 – 1 C 38/90).

Genau in dieser Weise verhält es sich bei sonntagsgeöffneten Bibliotheken mit Blick auf ihre Funktion als Stätten der Begegnung und der familiären Freizeitgestaltung. Ohne eine im Übrigen weitgehende Arbeitsruhe wäre eine Sonntagsöffnung von Bibliotheken als gesellschaftliche und kulturelle Begegnungsorte sinnlos.

(3) Auch durch einen Vergleich zu den wissenschaftlichen Präsenzbibliotheken ergibt sich das Vorliegen eines erheblichen Schadens. Diese sind hinsichtlich der Sonntagsöffnung nach §10 Absatz 1 Nummer 7 des Arbeitszeitgesetzes privilegiert. Diese Privilegierung bedarf eines besonderen Grundes, da ansonsten ein Verstoß gegen die Folgerichtigkeit der Rechtsordnung und damit gegen das Rechtsstaatsprinzip gegeben wäre. Nach der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, Urteil vom 12. September 2013 – 8 C 1776/12.N –, Rn. 70, liegt der Grund der Privilegierung in dem Schutz der Wissenschaftsfreiheit nach Artikel 5 Absatz 3 Grundgesetz.

Diese Interessenbefriedigung greift indes auch bei der Sonntagsöffnung öffentlicher Bibliotheken mit Blick auf das ebenfalls in Artikel 5 GG geschützte Grundrecht der Informationsfreiheit. Denn ohne Sonntagsöffnung ist die Nutzung ebenfalls nur vor Ort vorhandener allgemein zugänglicher Quellen für die tagespolitische Information und staatsbürgerliche Bildung für viele Menschen praktisch nicht möglich, was eine empfindliche Verkürzung ihrer grundrechtlichen Entfaltungsmöglichkeiten bedeutet. Was für die Quellen wissenschaftlicher Arbeit gilt, muss auch für demokratierelevante Informationsmittel in den Beständen öffentlicher Bibliotheken gelten.

(4) Soweit die demokratiethoretische Funktion öffentlicher Bibliotheken als Agora öffentlicher staatsbürgerlicher Meinungsbildung in Rede steht, liegt ebenfalls ein erheblicher Schaden vor, weil das Bundesverfassungsgericht der Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen eine erhebliche Bedeutung für die Rahmenbedingungen des Wirkens der politischen Parteien, der Gewerkschaften und sonstiger Vereinigungen und ganz generell für die Gestaltung der Teilhabe im Alltag einer gelebten Demokratie zuspricht und damit in einen politischen Kontext gelebter Demokratie stellt (siehe Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 1. Dezember 2009 – 1 BvR 2857/07, Rn. 145). Dann gilt, dass umgekehrt solche Betätigungen der Zweckbestimmung der Sonntagsruhe nicht zuwider laufen, die die Zweckbestimmung der Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung verwirklichen, siehe das Urteil vom 25. August 1992 – 1 C 38/90. Die Sonntagsöffnung öffentlicher Bibliotheken würde daher in ihrer Funktion als Orte der Informationsbefriedigung im Kontext staatsbürgerlicher Willensbildung das Gebot der Sonntagsruhe eher unterstreichen.

(5) Auch hinsichtlich der gesellschaftlichen Integration ist die Erheblichkeit des Schadens offensichtlich. Öffentliche Bibliotheken entwickeln sich zu funktionalen Orten interkultureller Bildung, ohne die Öffnung an Sonn- und Feiertagen, würde die Befriedigung dieses Bedürfnisses entfallen. Für die Bundesrepublik Deutschland ist eine gelingende Integration von Migrantinnen und Migranten sowie von Menschen mit Migrationshintergrund aber eine unabweislich wichtige öffentliche Aufgabe. Dies gilt nicht nur politisch (siehe den Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017 – 2022 zwischen CDU und FDP, dort Seite 104 ff.; siehe für den Bund den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD in der 19. Legislaturperiode, dort Seite 105 ff.), sondern auch rechtlich aufgrund der klaren rechtlichen Wertung beispielsweise des Aufenthaltsgesetzes, wie sie in verschiedenen seiner Vorschriften eindeutig zum Ausdruck kommt (siehe §§ 1 Absatz 1, 8 Absatz 3, 12a Absatz 1, 19 Absatz 1, § 25b Absatz 1, 43 ff. sowie 93 Nummer 1 des Aufenthaltsgesetzes).

(6) Soweit öffentliche Bibliotheken zu „Dritten Orten“ im Sinne des § 10 Absatz 1 Satz 3 des Kulturförderungsgesetzes weiter entwickelt werden, liegt ohne Sonntagsöffnung ebenfalls ein erheblicher Schaden vor, weil die öffentlichen Bibliotheken in diesen Fallgestaltungen keine üblichen bibliothekarischen Funktionen im Sinne der Ausleihe und Rückgabe wahrnehmen, sondern dezidiert solche kulturelle Funktionen übernehmen, die arbeitszeitrechtlich ausweislich § 10 Absatz 1 Nummer 5 bis 7 Arbeitszeitgesetz schon gegenwärtig ausdrücklich privilegiert sind, wenn sie von speziellen Institutionen angeboten werden. An öffentlichen Bibliotheken finden insofern dann Musikaufführungen, Theatervorstellungen, Filmvorführungen, Schaustellungen, Darbietungen und andere ähnliche Veranstaltungen statt oder werden Funktionen der Museen vermittelt. Auch hier folgt daher schon aus den Wertungen des Arbeitszeitgesetzes als solches die Erheblichkeit des Schadens.

II.3. Im Einzelnen zur Zumutbarkeit planerischer Vorkehrungen

Die Sonntagsöffnung ist bei den vorgenannten Bedürfnissen, die sich auf die Funktionen der Bibliotheken nach § 10 Absatz 1 des Kulturförderungsgesetzes stützen, auch erforderlich. Denn bei diesen Bedürfnissen kann die Sonn- und Feiertagsöffnung nicht durch zumutbare Vorkehrungen, insbesondere durch hinreichende Planungen, vermieden werden. Eine derartige Vermeidung ist bei den o. g. Bedürfnissen nicht möglich, wenn und soweit Bibliotheken ortsgebundene Leistungen anbieten. Denn diese Bedürfnisse zeichnen sich gerade in ihrem Kern dadurch aus, dass sie entweder auf eine spontane Befriedigung hin ausgerichtet sind oder dass die sonntägliche Inanspruchnahme der Bibliothek die Befriedigung eines nichtspontanen, aber gleichwohl grundrechtlich geschützten Bedürfnisses ermöglicht, welches deshalb nicht werktags befriedigt werden kann, weil an diesen Tagen die bibliotheksaufsuchenden Personen der werktäglichen Arbeit nachgehen müssen.

II. 4 Zum Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe

Durch die Beschränkung der Sonn- und Feiertagsöffnung von öffentlichen Bibliotheken auf 6 Stunden wird gewährleistet, dass Bibliotheksmitarbeiterinnen und -mitarbeiter nicht vollständig auf eine Sonntagsruhe verzichten müssen und auch Gelegenheit zum Gottesdienstbesuch haben. Insoweit wird sowohl dem Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch der Sonn- und Feiertagsruhe ausreichend Rechnung getragen, vgl. § 13 Abs. 1 Arbeitszeitgesetz.

Soweit kirchliche Bibliotheken vormittags im Zusammenhang mit den Gottesdiensten durch den Einsatz von ehrenamtlich tätigen Personen geöffnet sind, werden sie durch die Zeitvorgaben in der Bedarfsgewerbeverordnung nicht beeinträchtigt. Ihre Öffnung ist als nicht störende Tätigkeit im Sinne von § 3 des Gesetzes über die Sonn- und Feiertage erlaubt und zudem als kirchliche Veranstaltung im Sinne von 10 Abs. 1 Nr. 6 Arbeitszeitgesetz privilegiert.

Zu Artikel 3

Es wird das Inkrafttreten des Gesetzes geregelt.

Bodo Löttgen
Matthias Kerkhoff
Thorsten Schick
Dr. Marcus Optendrenk
Bernd Petelkau
Andrea Stullich
Daniel Hagemeyer
Dr. Stefan Nacke

und Fraktion

Christof Rasche
Henning Höne
Lorenz Deutsch
Thomas Nüchel

und Fraktion