

Bibliotheksrecht

**Herausgegeben von der Bundesvereinigung Deutscher Bibliotheksverbände
(BDB) e.V.**

Verantwortlicher herausgebender Redakteur: Jürgen Christoph Gödan

Band 1: Gutachtensammlung zum Bibliotheksrecht

Gutachtensammlung zum Bibliotheksrecht

**Gutachten, Stellungnahmen, Empfehlungen, Berichte der
Rechtskommission des Deutschen Bibliotheksinstituts
und der
Kommission für Rechtsfragen des Vereins Deutscher Bibliothekare**

**Wiesbaden
Harrassowitz 2002**

7

Preise, Gebühren, Mitteleinwerbung

Monika Rasche *

Veröffentlicht in: BIBLIOTHEKSDIENST 30. (1996), Heft 10, S. 1759.

„Alles hat seinen Preis ...“ – so lautet eine viel genutzte Redewendung; ob diese Behauptung auch der juristischen Überprüfung standhält, erscheint jedoch schon angesichts der Überschrift, wo nicht nur von Preisen, sondern auch von Gebühren und Mitteln die Rede ist, eher fragwürdig.

Preise

Das Bürgerliche Gesetzbuch kennt den Begriff Preis nur als „Kaufpreis“ in der Verbindung mit dem Kaufvertragsrecht. Schon beim Mietvertrag ist vom Mietzins die Rede, für die Erstellung eines Werkes oder für die Leistung eines Dienstes ist laut BGB kein Preis zu zahlen, sondern eine Vergütung zu entrichten. Diese Differenzierung, wonach der Preis nur der Betrag ist, der beim Kauf einer Ware zu entrichten ist, hat der Gesetzgeber jedoch so nicht aufrechterhalten.

Unter Preisrecht wird heute die Gesamtheit aller Rechtsvorschriften über eine staatliche Regelung von Preisen als Entgelte für Güter und Leistungen jeder Art verstanden. Es gibt die Preisangabenverordnung, die für jeden gilt, der Waren und Dienstleistungen in seinem Gewerbe geschäftsmäßig oder sonst regelmäßig anbietet, und die auch für Kreditzinsen gilt. Auch das Wohnraumkündigungsschutzgesetz spricht von Mietpreisgestaltung.

So hat sich seit der Verabschiedung des Bürgerlichen Gesetzbuches der juristische Preisbegriff der Definition der Wirtschaftslehre angenähert. Demnach ist der Preis eine Geldmenge, die man pro Einheit eines gewünschten Gutes (Ware oder Dienstleistung) fordert bzw. zahlt. Für den Zahlenden sind Preise Kosten, für den Empfänger des Geldes sind es Einnahmen bzw. Einnahmen.

Um eine Bibliothek betreiben zu können, sind Preise zu entrichten für:

- den Kauf von Büchern und Medien,
- den Kauf von Büromaterialien,
- die Miete von Räumen,
- den Druck von Wegweisern,
- die Wartung von Hard- und Software,
- Dienstleistungen von Post und Telekom,
- Energieversorgung und Müllabfuhr,
- Bauleistungen im Rahmen von Neubauten, Umbauten und Renovierung,
- die Arbeitsleistung der Beamten, Angestellten und Arbeiter und vieles andere mehr.

* Referat im Rahmen einer öffentlichen Sitzung der Rechtskommission des DBI auf dem Deutschen Bibliothekartag, Erlangen, 29. Mai 1996.

Haushalts- und Finanzrecht: Grundsätzliches

Wenn die Bibliothek in öffentlicher Trägerschaft (Land, Kommune) ist – und von diesen spreche ich hier – zahlt die Bibliothek diese Preise nur dann, wenn sie auch die dazugehörigen Mittel bewirtschaftet. Dies ist bei den Mitteln für die Beschaffung von Büchern und Medien regelmäßig der Fall; für die Entrichtung der anderen Preise sind oftmals andere Dienststellen des Trägers zuständig wie Personalämter, Hochbauämter, Beschaffungsstellen, Liegenschaftsämter etc.

Die Mittel, die dafür bereitstehen, sind zwar im Haushaltsplan der Gemeinde oder des Landes im Unterabschnitt Bibliotheken ausgewiesen. Die genauen Kosten, die der Betrieb einer Bibliothek insgesamt einschließlich der Dienstleistungen der zentralen Einrichtungen des Trägers verursacht, sind oftmals gar nicht bekannt, ebenso wenig wie Abschreibungen und Kapitaldienste. Auch mit der Beschaffung dieser Mittel hatten die Bibliotheken bisher wenig zu tun. Zwar waren im Haushaltsplan auch Einnahmen der Bibliotheken z. B. als Gebühren ausgewiesen, sie standen jedoch in den wenigsten Fällen in einem Zusammenhang mit den Ausgaben. Unabhängig von der Frage, ob die vorgesehenen Einnahmen auch erzielt wurden, konnten die vom Träger bereitgestellten Mittel verausgabt werden.

In Zeiten knapper werdender öffentlicher Finanzmittel ist hier einiges in den letzten Jahren in Bewegung geraten. In diesem Zusammenhang sind Stichworte zu nennen wie Budgetierung, Kostenrechnung für Bibliotheken, Deckungsringe, Selbstbewirtschaftung, Globalhaushalte bis hin zur Einrichtung von Eigenbetrieben mit eigenen Wirtschaftsplänen. Ohne hierauf näher eingehen zu wollen – dies wäre ein gesondertes Thema – ist diesen Maßnahmen eines gemeinsam:

Öffentliche Einrichtungen – und so auch Bibliotheken – sollen kostengünstiger betrieben werden; dies soll möglichst nicht durch Reduzierung von Dienstleistungen erfolgen, sondern den Bibliotheken wird damit vielfach die Verantwortung für die Einnahmenseite übertragen. Nicht durch Einsparungen, sondern durch Mehreinnahmen soll der Zuschussbedarf gesenkt werden.

Damit sind wir wieder bei den Preisen, diesmal bei denen, die eine Bibliothek für ihre Leistungen fordern kann und darf. Bibliotheken als öffentliche Einrichtungen und in Trägerschaft öffentlicher Verwaltungseinheiten unterliegen hier nämlich einigen Beschränkungen.

Gebühren

Die klassische Form der Einnahmeerzielung der öffentlichen Verwaltung ist die Erhebung von Gebühren. Für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen können sogenannte Benutzungsgebühren erhoben werden. Abweichend vom Marktpreis, der das Ergebnis des Zusammentreffens von Angebot und Nachfrage auf einem Markt ist, werden Gebühren festgesetzt.

Dieses kann nicht durch die Bibliothek selbst erfolgen. So bestimmt z. B. § 24 des Gebührengesetzes für die öffentlichen Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen, dass die gebührenpflichtigen Benutzungsarten und die Gebührensätze in Gebührenordnungen zu bestimmen sind. Zuständig zum Erlass dieser Gebühren ist gem. § 2 Abs. 2 Gebühreng NW die Landesregierung. Für Hochschulbibliotheken hat dieses Land die Gebühren sogar durch ein Gesetz – das Hochschulbibliotheksgebühreng NW – geregelt.

Für die öffentlichen Einrichtungen der Kommunen, zu denen die öffentlichen Bibliotheken zählen, bestimmt § 41 Abs. 1h Gemeindeordnung NW, dass der Rat der Gemeinde allgemein geltende öffentliche Abgaben (dies ist der Oberbegriff für Steuern, Beiträge und Gebühren) festsetzt.

7. Preise, Gebühren, Mitteleinwerbung

Hierbei sind das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip zu beachten. Das Äquivalenzprinzip besagt, dass zwischen der Höhe der Gebühren und der Bedeutung der Benutzung für den Gebührenschuldner ein angemessener Zusammenhang bestehen muss. Dieses ist z. B. dann nicht mehr der Fall, wenn Versäumnisgebühren erhoben werden, die weit über den Wert eines Buches hinausgehen. Das Kostendeckungsprinzip wird von § 25 Abs. 2 GebührenG NW dahingehend formuliert, dass das veranschlagte Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Kosten der Einrichtung nicht übersteigen darf und i.d.R. decken soll.

Bei Bibliotheken wird ein 100%iger Kostendeckungsgrad erfahrungsgemäß nicht zu erreichen sein. Gerade bei Universitätsbibliotheken, die zunächst einmal den Institutsangehörigen, dem Lehrkörper und den Studenten dienen soll, könnten kostendeckende Gebühren höchstens von den Benutzern erhoben werden, die nicht Universitätsangehörige sind. Für die Studenten käme eine umfassende Benutzungsgebühr einer Studiengebühr gleich. Das schließt jedoch nicht aus, dass für besondere Dienstleistungen und erhöhte Inanspruchnahme der Bibliothek Gebühren erhoben werden können (z. B. für Vormerkungen, Überziehungen, Fernleihbestellungen), sofern diese nicht Verhinderungscharakter haben und den Studienerfolg gefährden.

Für kommunale öffentliche Einrichtungen sind gem. § 6 KommunalabgabenG NW Benutzungsgebühren dann zu erheben, wenn eine Einrichtung überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dient, wobei auch hier Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip gelten. Wenn – wie dies bei den Bibliotheken der Fall ist – die Einrichtung nicht nur dem persönlichen Nutzen dient, sondern auch mit kultur- und bildungspolitischen Zielsetzungen betrieben wird, ist eine Gebührenerhebung zwar nicht zwingend vorgeschrieben, jedoch ausdrücklich zugelassen.

Der Vollständigkeit halber möchte ich noch Verwaltungsgebühren erwähnen, die die öffentliche Verwaltung für die Inanspruchnahme einer besonderen Verwaltungshandlung erheben kann (wie z. B. für die Ausstellung eines Bibliotheksausweises). Auch hier gelten Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip.

Entgelte

Keine Gebühren können erhoben werden, wenn der öffentlich-rechtliche Träger für seine Bibliothek eine private Rechtsform gewählt hat (z. B. die einer GmbH oder einer Stiftung des privaten Rechts). Aber auch wenn ein solcher Fall nicht gegeben ist, hat der Träger die Wahlmöglichkeit zwischen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses. Ist dies der Fall (z. B. hat die Kommune die Benutzungsordnung nicht als Satzung erlassen), dann ist für die Nutzung der öffentlichen Einrichtung ein privatrechtliches *Entgelt* zu erheben (vorgesehen z. B. in § 14 NiedersKostenG, § 6 KAG NW, wobei in den Kommunen Nordrhein-Westfalens auch die Festsetzung dieser Entgelte dem Rat vorbehalten ist).

Nun ist zumindest den meisten Bibliothekaren an öffentlichen Bibliotheken bewusst, dass über Gebühren und Entgelte für die Benutzung Einnahmen nur in einem begrenzten Umfang zu erzielen sind und diese oftmals eher abschrecken. Viele Bibliotheken sind daher auf der Suche nach anderen Möglichkeiten, ihre Einnahmesituation zu verbessern. Hierbei kommt es zunächst einmal auf die Phantasie an und so folgen jetzt auch einige beispielhafte Fälle, an denen aufgezeigt werden kann, was rechtlich zulässig ist und unter welchen Bedingungen.

Haushalts- und Finanzrecht: Grundsätzliches

Fall 1

Bibliotheksleiterin X möchte ihren Etat mittels des Verkaufs verschlissener oder wenig gefragter Literatur aufbessern, Bibliotheksleiter Y möchte die Gutenberg-Bibel seiner Bibliothek veräußern, um die Lehrbuchsammlung wesentlich erweitern zu können.

Einschlägige Vorschrift ist hier § 63 der Bundeshaushaltsordnung (für Bibliotheken des Bundes) bzw. die entsprechenden Vorschriften der Landeshaushaltsordnungen bzw. Gemeindehaushaltsverordnungen. Gem. Abs. 2 dürfen Vermögensgegenstände nur veräußert werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben in absehbarer Zeit nicht mehr benötigt werden. Sie müssen zu ihrem vollen Wert veräußert werden. Bei Büchern und Medien ist dies der Zeitwert, nicht der Anschaffungspreis. Fälle von besonderer Bedeutung sind jedoch dem Parlament vorbehalten, d. h. die Gutenberg-Bibel kann nicht ohne weiteres veräußert werden, während die verschlissene Literatur durchaus verkauft werden kann, wobei sich Ausnahmen ergeben können aus dem Auftrag der Bibliothek (Archivierungspflichten beim Pflichtexemplar oder bei Büchern, die mit Zuwendungen unter bestimmten Auflagen angeschafft wurden). In Nordrhein-Westfalen gibt es ministerielle Richtlinien für die Aussonderung von Bibliotheksgut in Hochschulen. Bei der Veräußerung handelt die Bibliothek fiskalisch, d.h. sie tätigt ein privatrechtliches Hilfsgeschäft und es gelten uneingeschränkt die Regeln des Privatrechts.

Fall 2

Die Bibliothek X besitzt einen Veranstaltungsraum, den sie lediglich einmal in der Woche nutzt. Sie möchte ihn gern Dritten zur Verfügung stellen und dafür einen Mietzins erheben. Die Bibliothek Y möchte ihren direkt zur Fußgängerzone liegenden Zeitungslesesaal schließen und an eine Boutique verpachten.

Bei den Räumen der Bibliothek handelt es sich um eine Sache, die einem öffentlichen Zweck gewidmet sind. Wird durch die Vermietung der öffentliche Zweck, nämlich der Betrieb einer Bibliothek nicht gefährdet, ist die Vermietung zulässig. Zumindest in den Kommunen Nordrhein-Westfalens ist jedoch auch die Höhe des Mietzinses im Rahmen einer Entgeltordnung durch den Rat festzusetzen. Die Verpachtung des Zeitungslesesaales kommt jedoch einer Entwidmung gleich und die kann nur durch den Träger der Bibliothek erfolgen. Dann ist jedoch nach den verwaltungsinternen Zuständigkeiten wahrscheinlich auch nicht mehr die Bibliothek für die Verpachtung zuständig, sondern die jeweilige Liegenschaftsverwaltung. Ein Grenzfall wäre die Verpachtung des Zeitungslesesaales an ein Café, wobei weiterhin die Zeitungen zur Verfügung gestellt würden, für die Leser jedoch ein Verzehrzwang herrschen würde.

Fall 3

Bibliotheksleiter X stellt fest, dass in seiner Nachbarschaft ein Internet-Café eröffnet wurde, wo bei entsprechend hohen Preisen erhebliche Gewinne erzielt werden. Risikofreudig wie er ist, möchte er diesem Vorbild nacheifern, schließt den Zeitungslesesaal und erwirbt von dem Buchetat des laufenden Jahres die entsprechende Ausstattung.

Abgesehen von der Tatsache, dass hier Haushaltsmittel zweckentfremdet eingesetzt werden, gibt es erhebliche Zweifel an der Zulässigkeit erwerbswirtschaftlicher Betätigung der öffentlichen Hand. Die Verwaltung darf nicht beliebige Interessen verfolgen, sondern hat nur die allgemeinen und in Formen des Rechts anerkannten staatlichen Aufgaben zu erledigen. „Kultur und Bildung“, „Wissenschaft und Forschung“ rechtfertigen durchaus die Einrichtung

7. Preise, Gebühren, Mitteleinwerbung

von öffentlich zugänglichen Internet-Plätzen in der Bibliothek, der Betrieb eines Internet-Cafés ist zumindest in Kommunen verboten, wo z. B. § 107 Gemeindeordnung NW nur dann zu wirtschaftlicher Betätigung berechtigt, wenn ein dringender öffentlicher Zweck die Betätigung erfordert. Noch einschränkender ist § 89 der bayrischen Gemeindeordnung, der eine wirtschaftliche Befähigung nur zulässt, wenn der Zweck nicht ebenso wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird.

Zulässige Formen der Einnahmeerzielung im Rahmen fiskalischen Handelns der Bibliothek sind außerdem:

- die Erhebung von Eintrittsgeldern bei Veranstaltungen
- die Vermietung von Werbeflächen an Wänden, in Ausstellungsbereichen
- die Finanzierung von Veröffentlichungen der Bibliothek durch den Abdruck von Werbeanzeigen
- die Vermietung von Flächen für die Aufstellung von Kopier- oder Kaffeeautomaten
- der Ausschank von Kaffee im Lesesaal

Nicht zulässig, wenn auch verlockend, ist die Verwendung öffentlicher Gelder für die Teilnahme an Lotterien, Glücksspielen oder Warentermingeschäften und zwar auch dann nicht, wenn der Gewinn für die öffentliche Institution ganz sicher ist. Auch die Gewährung von Darlehen z. B. an eine Buchhandlung in der ersten Hälfte des Haushaltsjahres, um durch die Zinseinnahmen in der 2. Jahreshälfte einen erhöhten Etat zur Verfügung zu haben, ist nicht erlaubt. Kredite dürfen nur gewährt werden, wenn diese als Subventionen für Dritte im Haushaltsplan ausdrücklich ausgewiesen sind und unter entsprechend engen Bedingungen.

Spenden und Sponsoring

Weitere Möglichkeiten der Mitteleinwerbung sind Spenden und Sponsoring.

Spenden sind freiwillige und unentgeltliche Leistungen die sowohl Geld- als auch Sachzuwendungen sein können. Im Steuerrecht sind Spenden für mildtätige, kirchliche, religiöse, wissenschaftliche und als besonders förderungswürdig anerkannte gemeinnützige Zwecke im Rahmen der Einkommensbesteuerung nach § 10 b EStG als Sonderausgaben abzugsfähig und zwar bis zur Höhe von 5 % des Gesamtbetrages der Einkünfte (bei wissenschaftlichen, mildtätigen und besonders förderungswürdig anerkannten kulturellen Zwecken bis 10 %). Für Körperschaften gilt § 9 KörperschaftssteuerG.

Für die Definition, was gemeinnützig im Sinne von § 10 b EStG ist, wird § 52 Abgabenordnung herangezogen. Gemeinnützig ist ein Zweck dann, wenn er der Allgemeinheit zugute kommt. Als gemeinnützig gilt die Förderung von Wissenschaft und Forschung, Bildung und Erziehung, Kunst und Kultur so dass auch Spenden an allgemein zugängliche Bibliotheken öffentlicher Träger als gemeinnützig abzugsfähig sind. Eine Firmenbibliothek ist demgegenüber nicht gemeinnützig.

Sponsoring ist die Zuwendung von Finanz- und / oder Sachmitteln bzw. Dienstleistungen an eine Organisation oder Institution im gesellschaftlichen Umfeld des Unternehmens gegen Gewährung von wirtschaftlichen Rechten zur Nutzung der Institution bzw. deren Aktivitäten für Zwecke des Marketings auf der Basis einer vertraglichen Vereinbarung.

Mit dem Prinzip des Geschäfts auf Gegenseitigkeit grenzt sich das Sponsoring vom Spendenwesen ab. Ausgaben für Sponsoring sind steuerlich als Betriebsausgaben vollständig absetzbar, sofern die Gegenleistung des Gesponsorten für werbliche Zwecke des Sponsors

Haushalts- und Finanzrecht: Grundsätzliches

gewährleistet ist. Sponsoring kommt vor in der Form der Beteiligung an einer Veranstaltung und als Sponsoring einer gesamten Institution.

Die Gegenleistung des Gesponsorten kann bestehen in Werbung während der Veranstaltung, Nutzung von Prädikaten („Der königliche Hoflieferant“), Einsatz des Gesponsorten beim Sponsor (Steffi Graf + Opel). Eine öffentliche Institution darf solche Sponsorenverträge abschließen, wenn die Gegenleistung des Sponsors

- für einen bestimmten Zweck vereinbart wird (z. B. die Durchführung einer Veranstaltung)
- der Institution zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient (z. B. Förderung der Literatur)

und in einem sachlichen Zusammenhang mit der vereinbarten Leistung steht, z.B. erhält der Sponsor für seinen Beitrag zu der Veranstaltung die Möglichkeit auf dem Veranstaltungsplakaten zu werben. Bedenklich ist es, wenn einem Sponsor die Möglichkeit eingeräumt wird, zukünftig in Abweichung von der Gebührenordnung der Bibliothek die Fernleihe kostenlos zu nutzen.

Bedenklich ist es auch, wenn durch das Sponsorship der öffentliche Zweck der Institution gefährdet wird, z. B. wenn ein Pharmaunternehmen eine Bibliothek sponsert unter der Bedingung keine Bücher mehr über Naturheilkunde anzubieten.

Einnahmeerzielung und Haushaltsrecht

Wenn eine Bibliothek nun auf diese Art Einnahmen erzielt hat, so heißt das jedoch nicht, dass sie diese auch behalten kann und für andere Zwecke wieder ausgeben kann.

Ohne Probleme geht dies nur dann, wenn die Bibliothek eine privatrechtliche Rechtsform hat (z. B. eine GmbH) oder wenn sie ein Eigenbetrieb bzw. Teil eines solchen ist.

Ist das Haushaltsrecht anzuwenden – und dies ist immer noch bei den meisten Bibliotheken der Fall, dann ist folgendes zu beachten:

Zunächst einmal muss für die Einnahmen im Haushalt eine Einnahmehaushaltsstelle ausgewiesen sein. Plant eine Bibliothek bestimmte Einnahmen, so ist zunächst eine entsprechende Haushaltsstelle seitens der Finanzverwaltung einzurichten. Derartige Haushaltsstellen erhalten in aller Regel eine Einnahmenvorgabe, die zunächst erreicht werden muss. Wird der Sollbetrag überschritten, so gilt zunächst einmal das Prinzip der Gesamtdeckung. Demnach sind alle Einnahmen zur Deckung aller Ausgaben heranzuziehen, d.h. die Bibliothek kann die Mehreinnahmen nicht für ihre eigenen Zwecke verwenden.

Hiervon gibt es jedoch zwei Ausnahmen. So kann eine Haushaltsstelle mit einem Zweckbindungsvermerk versehen werden, gem. § 17 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung NW. Dann können die Einnahmen nur für einen bestimmten Zweck verausgabt werden. Derartige Zweckbindungsvermerke sind in der Regel bei Einnahmehaushaltsstellen angebracht, die der Einnahme von Sonderzuweisungen dienen (z. B. des Landes an eine Kommune für den Bestandsaufbau).

§ 17 Abs. 2 Gemeindehaushaltsverordnung NW kennt noch einen weiteren Haushaltsvermerk. Demnach können Mehreinnahmen bei Entgelten für bestimmte Leistungen zu Mehrausgaben zur Erbringung dieser Leistung verwendet werden.

§ 15 Abs. 2 LHO NW regelt die sogenannte Selbstbewirtschaftung. Auch hier fließen die Einnahmen wieder der Ausgabenseite zu.

7. Preise, Gebühren, Mitteleinwerbung

Im Rahmen von Deckungsringen, Budgets und Globalhaushalten können höhere Einnahmen in aller Regel wieder verausgabt werden. Wie dies im einzelnen erfolgt, ob durch Haushaltsvermerke oder Übertragungen wird in der Regel durch verwaltungsinterne Verfügungen geregelt.

Aber auch dann, wenn ein Haushaltsplan diese Möglichkeiten nicht vorsieht, gibt es kleine Spielräume. So gibt es sog. durchlaufende Gelder, z. B. kann eine Bibliothek gemeinsam mit einer Buchhandlung eine Veranstaltung machen, bei der die Bibliothek im Namen und auf Rechnung der Buchhandlung die Eintrittskarten verkauft. Dann kann die Veranstaltung auch dann stattfinden, wenn der Veranstaltungsetat der Bibliothek bereits aufgebraucht ist. Hier muss lediglich eine Regelung getroffen werden, wer ein mögliches Defizit trägt.

Unproblematisch sind auch Sachspenden bzw. Sachleistungen eines Sponsors. Diese können in jedem Fall bei der Bibliothek verbleiben, so dass es sich lohnt, einen Spender bzw. Sponsor mit einem Einkaufszettel zum Buchhändler zu schicken.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Bibliotheken unter Beachtung bestimmter Grundsätze, die sich aus ihrem Status als öffentlicher Einrichtung ergeben, durchaus Spielräume haben, um Mittel einzuwerben.