

## **Soll die Erhebung von Säumnisgebühren in die Verantwortung von Bibliotheken übergehen?**

**Karin Michalke**

Die gegenwärtige Situation der öffentlichen Verwaltung ist geprägt von Reformen und Umbruch.

Die Finanzsituation der öffentlichen Haushalte gibt keinen Anlass zur Freude. Im gesamten öffentlichen Bereich klaffen Finanzierungslücken. Der erhoffte wirtschaftliche Aufschwung lässt auf sich warten.

Milliardendefizite in den öffentlichen Kassen hindern die öffentliche Hand daran, allen ihren Verpflichtungen gleichermaßen nachzukommen. Verstärkte Investitionen in einem Bereich führen unweigerlich zu mehr Einsparungen in anderen Bereichen.

Bekanntnisse zu mehr Unterstützung für Bildung und Forschung lassen für die Zukunft hoffen, sind derzeit aber noch Planungen. Ob und in welchem Umfang tatsächlich finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, bleibt abzuwarten.

So oder ähnlich könnte die augenblickliche wirtschaftliche und politische Situation in Deutschland beschrieben werden.

Daraus stellt sich auch für Bibliotheken die Frage, welche Perspektiven sich ergeben sich für die Aufgabenerfüllung dieser Einrichtungen. Wie können bei sinkenden Erwerbungsmiteln und stetig steigenden Preisen für Medien die heutigen Serviceleistungen erhalten oder gar ausgeweitet werden?

Einerseits können längst nicht mehr alle notwendigen Medien angeschafft werden, andererseits zwingen die Mindereinnahmen die öffentlichen Unterhaltsträger dazu, immer mehr Personal abzubauen.

Die fortschreitende Privatisierung im öffentlichen Bereich, z. B. bei Müllabfuhr oder Energieversorgung, lässt sich auf den Bildungssektor nur schwerlich übertragen. Als Non-profit-Unternehmen werden die Bildungseinrichtungen immer auf staatliche Subventionen angewiesen sein. Dennoch wird auch hier ein stärkeres Bewusstsein für wirtschaftliche Zusammenhänge und wirtschaftliches Handeln unabdingbar werden.

Ebenso wie in der gesamten öffentlichen Verwaltung ein immer stärker werdendes Kostenbewusstsein gefordert wird, werden sich auch Bibliotheken diesem Einfluss nicht entziehen können.

Die mit der Verwaltungsmodernisierung einher gehende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung geht auch an den Bibliotheken nicht mehr vorbei. Die für die Beteiligten ungewohnte Sichtweise, ihre angebotenen und selbst-

verständlichen Dienstleistungen als Produkte zu definieren, verliert allmählich ihren Schrecken. Für viele Bibliothekare bleibt aber die Bezifferung dieser Produkte mit einem Geldwert unverständlich. Ein Sakrileg gar stellt es dar, wenn sich daraus auch noch Forderungen an den Kunden / Benutzer / Leser ergeben sollten.

Wie in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung haben auch Bibliotheken die Möglichkeit, ihre Kosten mit Hilfe von Gebühren und Auslagen erstattet zu bekommen.

Von dieser Möglichkeit wird, wenn man sich die existierenden Gebührenordnungen / Verwaltungskostenordnungen für Bibliotheken ansieht, auch durchaus Gebrauch gemacht. Die Regelungsdichte ist dabei ebenso unterschiedlich wie die Diskussion darüber, wer was wie regeln soll.

Mehr oder minder einheitlich geregelt – einmal abgesehen von den Gebührensätzen – sind die Überschreitungs- / Mahn- / Säumnisgebühren.

### **Was sind eigentlich „Gebühren“?**

Gebühren werden in den verschiedensten Rechtsgebieten für unterschiedlichste Zusammenhänge erhoben. Entsprechend vielfältig sind die Definitionsansätze.

„Der Begriff der Gebühr hat keinen eindeutigen Inhalt. Er wird in der Rechtsprache für Entgelte, Vergütungen oder Gegenleistungen verwendet, die in einer pauschalierten Form verlangt werden. In dieser weiten Bedeutung ist der Begriff auch nicht auf Zahlungen an den Staat oder andere öffentlich-rechtliche Institutionen beschränkt. Auch einheitliche Entlohnungen, die für bestimmte Berufsgruppen in Gebührenordnungen festgesetzt werden, werden als Gebühren bezeichnet (z.B. Arzt- und Architektengebühren), obgleich sie hier völlig dem Privatrecht angehören.“<sup>1</sup>

Betrachtet man zunächst nur die für den öffentlich-rechtlichen Bereich relevanten Gebühren, muss man sich zwangsläufig mit „Abgaben“ beschäftigen.

Unter Abgaben versteht man: „Oberbegriff für die aufgrund der Finanzhoheit von Gebietskörperschaften erhobenen Pflichtzahlungen, die Bürger und Einzelwirtschaften leisten müssen. Hierzu zählen Steuern, Zölle, Abschöpfungen sowie Gebühren und Beiträge.“<sup>2</sup>

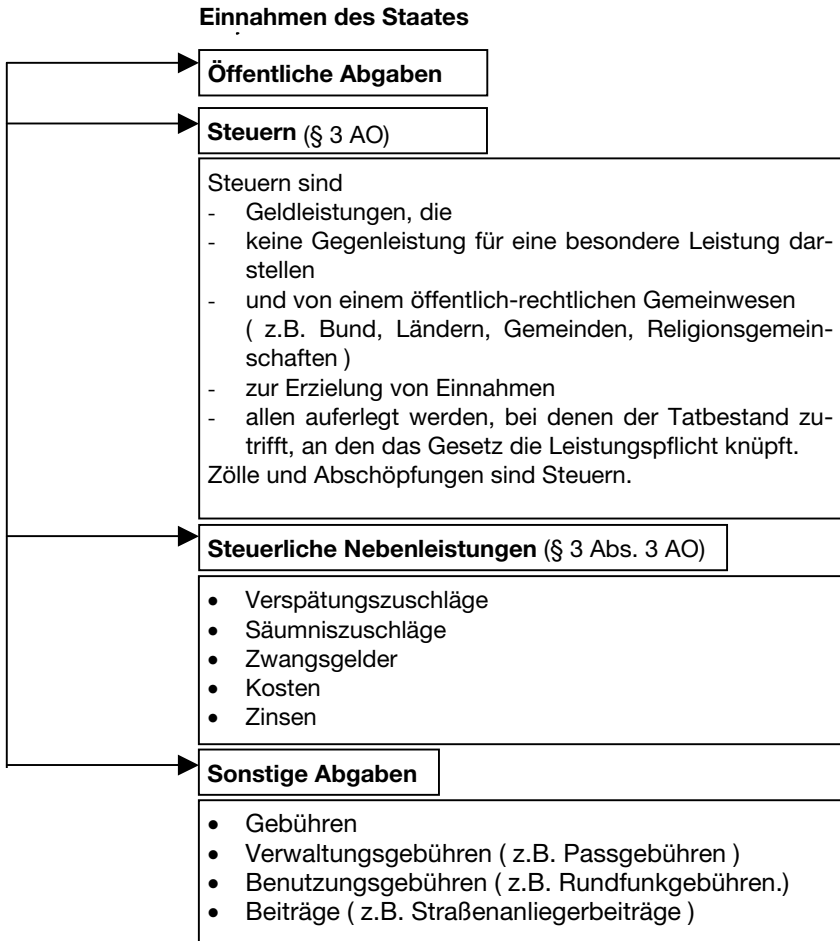
---

1 vgl. Kirchner, Hildebert: Bibliotheks- und Dokumentationsrecht. – Wiesbaden: Reichert, 1981, S. 159

2 vgl. Ständer, Klaus: Lexikon der öffentlichen Finanzwirtschaft: Wirtschafts-, Haushalts- und Kassenrecht, 4., überarb. und erw. Aufl. – Heidelberg: v. Decker, 1997

Die Abgaben fließen dem Staat als Einnahmen zu, damit dieser seine Aufgaben erfüllen kann und die dafür notwendigen Mittel zur Verfügung hat.

Folgendes Schaubild soll diesen Zusammenhang zwischen Einnahmen des Staates und Öffentlichen Abgaben noch einmal veranschaulichen:



*Abbildung 1<sup>3</sup>*

3 s. Steuerrecht für Schule und Praxis / von Horst Frohmüller, Bernhard Müller, Felix Schönenborn. – 2., überarb. Aufl. – Bad Homburg vor der Höhe: Gehlen, 1983, S.11

Damit wird deutlich: Gebühren sind also Abgaben und unterliegen damit dem Abgaberecht: Gebühren sind „Entgelte, Vergütungen oder Gegenleistung“<sup>4</sup>. Welche Auswirkungen hat dies für die Erhebung und Festsetzung von Gebühren im Bibliotheksbereich?

Eine allgemeinere Definition von Gebühr gibt Wilke: „Die Gebühr hängt mit einer anderen ihr gegenüberstehenden Leistung zusammen und soll ein finanzieller Ausgleich für sie sein.“<sup>5</sup>

Welche Leistung steht der Erhebung von Säumnisgebühren gegenüber?

Voraussetzung für die Entstehung dieser Abgabe ist der Leihvertrag zwischen dem Benutzer als Entleiher und der Bibliothek als Verleiher. Dem Wesen des Leihvertrages nach wird „der Verleiher einer Sache verpflichtet, dem Entleiher den Gebrauch der Sache unentgeltlich zu gestatten“ (§ 598 BGB).

Die Rückgabepflicht des Entleihers bestimmt sich nach § 604 BGB. Gemäß den geltenden Benutzungsordnungen wird das Leihfristende genau bestimmt – i.d.R. gilt eine vierwöchige Ausleihe. Bis zu diesem Zeitpunkt sind noch keinerlei gebührenpflichtige Tatbestände eingetreten. Gibt der Entleiher das entlehene Medium nach Ablauf der vereinbarten Leihfrist nicht zurück, wird er mit „Säumnisgebühren“ belastet. Damit beginnen nicht selten Auseinandersetzungen zwischen Benutzer und Bibliothek. Die Einsichtsfähigkeit des säumigen Entleihers ist nicht immer gegeben. Die Position der Bibliotheken ist bislang – auch durch entsprechende Gerichtsurteile – gegenüber dem säumigen Benutzer unangetastet. Die landeseinheitliche Regelung dieses Tatbestandes ist dabei sicher mit ausschlaggebend.

Grundvoraussetzung für die Erhebung von Gebühren ist eine gesetzliche Grundlage: ohne Gesetz keine Gebühren. So existieren neben den jeweiligen Landesgebührengesetzen eine Reihe von Gebührenordnungen, die für den spezifischen Bereich die Tatbestände und Tarife festlegen.

---

4 s. Kirchner, a.a.O., S. 181

5 vgl. Wilke, Dieter: Gebührenrecht und Grundgesetz: e. Beitrag zum allgemeinen Abgaberecht. – München: Beck, 1973, S. 3

### Rechtsgrundlagen für Bibliotheksgebühren

Auch für die Gebühren in Bibliotheken gibt es diese gesetzlichen Grundlagen, wie die folgende Zusammenstellung zeigt:

Baden-Württemberg	Verordnung des Wissenschaftsministeriums über die Erhebung von Bibliotheksgebühren (Bibliotheksgebührenverordnung – BiblGeb-VO) vom 30. Januar 2002  Grundlage: § 24 Abs. 2 und 3 sowie § 7 des Landesgebührengesetzes vom 21. März 1961 in Verbindung mit § 1 Abs. 2 des Landeshochschulgebührengesetzes vom 6. Dezember 1999
Bayern	Allgemeine Benützungsbuchung der Bayerischen Staatlichen Bibliotheken (ABOB)  Grundlage: § 1 der Verordnung über die Einrichtung der staatlichen Behörden und des Art. 32 Abs. 5 Satz 6 des Bayerischen Hochschulgesetzes sowie des Art. 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Kostengesetzes
Berlin	z.B. Gebührenordnung für die Zentraleinrichtung Computer- und Medienservice und die Zentraleinrichtung Universitätsbibliothek vom 23. Januar 2004  Grundlage: § 2 Abs. 8 des Berliner Hochschulgesetzes i.d.F. vom 13. Februar 2003 geändert durch das Gesetz vom 31. Mai 2003 sowie des § 5 Abs. 1 Nr. 11 der Vorläufigen Verfassung der Humboldt-Universität zu Berlin
Brandenburg	z.B. Gebührenordnung für die Universitätsbibliothek Potsdam vom 25. Oktober 2001  Grundlage: §§ 2 Abs. 3, 67 Abs. 1 Nr. 1 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes vom 20. Mai 1999, geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. Juni 2000
Bremen	Gebührenordnung für die Staats- und Universitätsbibliothek Bremen vom 20. März 2000  Grundlage: § 109 Abs. 5 in Verbindung mit § 109 Abs. 3 des Bremischen Hochschulgesetzes (BremHG) vom 11. Juli 2003
Hamburg	Gebührenordnung für wissenschaftliche Bibliotheken vom 6. Dezember 1994 mit Änderungen vom 5. Dezember 1995, 3. Dezember 1996, 2. Dezember 1997, 1. Dezember 1998, 14. Dezember 1999, 5. Dezember 2000 und 4. Dezember 2001  Grundlage: §§ 2, 5 und 10 des Gebührengesetzes vom 5. März 1986 zuletzt geändert am 4. Dezember 1990

Hessen	Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst (VwKostO-MWK) Grundlage: § 2 Abs. 1 Satz 1 des Hessischen Verwaltungskostengesetzes in der Fassung vom 3. Januar 1995, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 1998
Mecklenburg-Vorpommern	Verordnung über die Gebühren der Hochschulbibliotheken des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Hochschulbibliotheksgebührenverordnung – HSBibGVO M-V) Vom 22. September 1994 mit Änderungen vom 8. April 1999 Grundlage: § 97 Abs. 5 in Verbindung mit § 112 des Landeshochschulgesetzes vom 9. Februar 1994
Niedersachsen	Gebührenordnung für die Bibliotheken des Landes Niedersachsen Vom 29. Februar 1996 mit Änderungen vom 16. Oktober 2001 Grundlage: § 3 Abs. 1 und 3 Satz 2 sowie des § 14 des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes vom 7. Mai 1962, zuletzt geändert durch Artikel III des Gesetzes vom 7. November 1991 und des Artikels 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 1996 vom 20. Dezember 1995
Nordrhein-Westfalen	Verordnung über die Gebührensätze nach dem Hochschulbibliotheksgebührengesetz (Hochschulbibliotheksgebührenordnung) vom 5. Oktober 2001 Grundlage: § 3 Abs. 2 des Hochschulbibliotheksgebührengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Januar 1982
Rheinland-Pfalz	Landesverordnung über die Gebühren in den Bereichen Wissenschaft, Weiterbildung und Forschung (Besonderes Gebührenverzeichnis) Grundlage: § 2 Abs. 4, des § 10 Abs. 1 Satz 2, des § 24 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 und des § 26 Abs. 2 des Landesgebührengesetzes für Rheinland-Pfalz (LGebG) vom 3. Dezember 1974 zuletzt geändert durch Artikel 19 des Gesetzes vom 12. Oktober 1999
Saarland	Benutzungsordnung der Saarländischen Universitäts- und Landesbibliothek vom 10. Juli 2002 Grundlage: § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 des Gesetzes über die Universität des Saarlandes in der Fassung des 2. Hochschulrechtsänderungsgesetzes vom 23. Juni 1999

Sachsen	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst zur Erhebung von Benutzungsgebühren und Auslagen durch die wissenschaftlichen Bibliotheken der staatlichen Hochschulen und des Freistaates Sachsen vom 11. Juli 2003 (Sächsische Bibliotheksgebührenverordnung – SächsBiblGebVO) Grundlage: § 27 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungskostengesetzes des Freistaates Sachsen (SächsVwKG) in der Fassung vom 24. September 1999, zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Januar 2003 geändert
Sachsen-Anhalt	Gebührenordnung für die wissenschaftlichen Bibliotheken vom 1. Dezember 1998 Grundlage: § 15 in Verbindung mit § 3 Abs. 3 Satz 2 des Verwaltungskostengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 27. Juni 1991, zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Änderung verfahrensrechtlicher Vorschriften vom 21. November 1997, im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen und des § 115 Abs. 2 des Hochschulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung vom 1. Juli 1998
Schleswig-Holstein	Landesverordnung über die Gebühren an den Bibliotheken der staatlichen Hochschulen (BiblGebVO) vom 24. September 2001 Grundlage: § 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Gebühren an den staatlichen Hochschulen des Landes Schleswig-Holstein (Hochschulgebührengesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. April 1995, Zuständigkeiten und Ressortbezeichnungen ersetzt durch Verordnung vom 24. Oktober 1996
Thüringen	Thüringer Verwaltungskostenordnung für die Hochschulbibliotheken vom 16. April 2002 Grundlage: § 107 Abs. 5 des Thüringer Hochschulgesetzes in der Fassung vom 4. Juni 1999, zuletzt geändert durch Artikel 29 des Gesetzes vom 24. Oktober 2001

Diese Auflistung zeigt, dass die Verankerung der Bibliotheksgebühren in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ist. Teils sind die Hochschulgesetze Grundlage für die Gebührenordnungen, teils die Verwaltungskostengesetze. Als einziges Bundesland hat Nordrhein-Westfalen ein eigenes Hochschulbibliotheksgebührengesetz.

„Da es sich bei der Auferlegung von Gebührenlasten um Grundrechtseingriffe handelt, unterstehen sie einem Gesetzesvorbehalt. Gebühren bedürfen somit einer gesetzlichen Grundlage: Ein Gesetz muß entweder unmittelbar die Gebührenpflicht begründen oder zum Erlass von Verwaltungsakten ermächtigen,

durch die Gebühren angefordert werden.“<sup>6</sup> Dieses Erfordernis erfüllen die derzeitigen Bibliotheksgebührenordnungen und die aus ihnen resultierenden Gebührenforderungen. Die Gebührenordnungen haben eine rechtliche Grundlage und enthalten festumrissene Gebührentatbestände.

„Während Gebührentatbestände – wie sonstige Abgabentatbestände und überhaupt alle Eingriffstatbestände – schon aus praktischen Gründen ein beträchtliches Maß an Bestimmtheit aufweisen müssen, damit erkennbar ist, ob ein Tatbestand verwirklicht ist oder nicht, ist hinsichtlich der Rechtsfolge das Erfordernis der Bestimmtheit weniger dringlich. Es wäre durchaus denkbar, einen präzisen Tatbestand mit einer vagen Rechtsfolge zu versehen und es dem Ermessen einer entscheidenden Stelle zu überlassen, wie sie bei Verwirklichung des Tatbestandes die Rechtsfolge im Einzelfall bemisst.“<sup>7</sup>

Legt man diese Aussage zu Grunde, könnte es jeder Bibliothek überlassen werden, ob und in welcher Höhe ein Entgelt für die Überschreitung der Leihfrist erhoben wird, wenn man davon ausgeht, dass es sich hier tatsächlich um eine Gebühr handelt. Die Regelung, dass für diesen Tatbestand eine „Gebühr“ zu entrichten ist, kann aber nicht im Belieben der Bibliothek liegen, da es sich um einen Eingriffstatbestand handelt, der genau zu bestimmen ist.

„Jedoch ist es im Abgabenrecht seit langem üblich und heute sogar verfassungsrechtlich geboten, nicht nur die Tatbestände, sondern auch die mit ihnen verbundenen Rechtsfolgen, also die Abgabennorm insgesamt, so genau zu fassen, dass die Abgabenbelastung dem Grunde und der Höhe nach voraussehbar und berechenbar ist. Somit wäre eine Gebührenvorschrift nicht zu billigen, die sich mit der Anordnung begnügt, dass für eine Staatsleistung eine Gebühr zu zahlen sei, aber von jeder Regelung der Gebührenhöhe absähe.“<sup>8</sup>

Von dieser Forderung der genauen Regelung einmal abgesehen, stellt sich die Frage, ob die in allen Bundesländern bestimmten Maßnahmen bzgl. Überschreitungs- / Mahn- / Säumnisgebühren überhaupt Gebührenregelungen sind? Welche Dienstleistung steht hinter der Erhebung dieser Gebühr?

Ausschlaggebend für diesen Tatbestand ist die verspätete Rückgabe eines entlehnten Mediums. Die Dienstleistung wäre damit die Bereitstellung des Mediums für den Kunden. In wissenschaftlichen Bibliotheken wird der Ausleihvorgang als solcher dem Endkunden nicht in Rechnung gestellt. Gebühren werden erst verlangt, wenn der zwischen der Bibliothek und dem Kunden geschlossene Vertrag über die Rückgabe des Mediums (Leihvertrag) durch den

---

6 vgl. Wilke, a.a.O., S. 46

7 vgl. ebd., S. 181f

8 vgl. ebd., S. 181f

Kunden nicht vertragsgemäß, sprich Rückgabe zum vertraglich festgelegten Zeitpunkt, erfüllt wird. Grundlage für die Gebühr ist somit eine Vertragsverletzung des Kunden. Eine Dienstleistung der Bibliothek erfolgt zu diesem Zeitpunkt nicht mehr. Die verlangte Gebühr entspricht also eher einer Vertragsstrafe oder einem Ordnungsgeld, aber nicht einer Gebühr im eigentlichen Sinne. Die Erhebung einer solchen Abgabe ist damit nicht in Frage zu stellen, vielmehr stellt sich die Frage: Wäre es sinnvoll, jeder einzelnen Bibliothek zu überlassen, für diese Vertragsverletzung eigene Tarife zu bestimmen? Mindestens an dieser Stelle erscheint es geboten, dass der Gebührengesetzgeber eine einheitliche Regelung trifft und somit landeseinheitlich für den Gebührenschuldner Klarheit geschaffen wird, wie es das Abgabenrecht verlangt. Die Verwendung dieser Einnahmen wäre dann in einem zweiten Schritt zu regeln. Wer über welche Anteile dieser Bußgelder verfügen darf, ist zwischen der Bibliothek und ihrem Unterhaltsträger auszuhandeln.

Echte Gebühreneinnahmen können Bibliotheken dann erzielen, wenn sie ihre Dienstleistungen dem Kunden in Rechnung stellen. Ob dies für alle Kundengruppen gleich oder ob es im Sinne des Äquivalenzprinzips nach Kundengruppen gestaffelt sein sollte, bleibt letztlich eine Entscheidung der Bibliothek. Sie kann entscheiden, ob für Studierende erbrachte Leistungen genauso teuer sein sollen, wie eben diese Leistungen für Unternehmen oder Gewerbetreibende. An dieser Stelle sollte der Gesetzgeber die Tarifgestaltung in der Tat den Bibliotheken überlassen. Die eigene Kostenrechnung der Bibliothek könnte Grundlage für die Preiskalkulation sein. Somit wäre auch der Wettbewerb zwischen den Bibliotheken gegeben. Der Kunde kann entscheiden, ob und welche Dienstleistungen er von der Bibliothek in Anspruch nehmen möchte. Die Bibliothek bestimmt damit auch, welche Dienste bezahlt werden sollen und welche nicht. Die Erstellung und Aktualisierung der Gebührenordnung lägen dann in der Verantwortung der Bibliothek und der ihr zugehörigen Universität.

Es ist für die Bibliotheken in der Tat einfacher, wenn es eine vom zuständigen Fachministerium erlassene Gebührenordnung gibt, die alle Eventualitäten erfasst und man sich keine Gedanken über eine eigene Preisgestaltung für die angebotenen Dienstleistungen machen muss. Andererseits ist damit auch kein Spielraum für eigene Aktivitäten gegeben. Für jeden neuen kostenpflichtigen Dienst wäre ein entsprechender Erlass notwendig. Es sei denn, es gäbe eine Öffnungsklausel in den Gebührenregelung: „Näheres regelt die Preisliste der Bibliothek“. Dies ist aber bislang eher die Ausnahme.

Eine solche Pauschalregelung gibt es lediglich für den Auslagenersatz. Zwar verlangen die Finanzminister der Länder auch hierfür die Kostendeckung, aber die Umsetzung ist m. W. nirgends gegeben.

Betrachtet man nur einmal die Gepflogenheiten z. B. bzgl. Vormerkungen, so stellt man fest, dass nicht einmal überall die entstandenen Portokosten an den Endkunden weitergegeben werden. Kostendeckend ist das sicherlich nicht. Wenn eine Bibliothek sich dies auf Grund ihrer Kostenrechnung leisten kann, ist dagegen auch nichts zu sagen.

### Fazit

Einnahmen, die auf Grund einer staatlichen Leistung erhoben werden, sind als Gebühren zu bezeichnen. Bibliotheken erbringen solche Leistungen und könnten sich somit diese auch entsprechend bezahlen lassen. Keine Gebühren im eigentlichen Sinne sind die in Bibliotheken so bezeichneten Überschreitungs- oder Säumnisgebühren. Diese originären Vertragsstrafen sollten gesetzlich für alle verbindlich geregelt werden und keinen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der wirklichen bibliothekarischen Dienstleistungen haben.

Eine einheitliche Regelung ähnlich dem allen bekannten „Bußgeldkatalog“ würde für alle Beteiligten Klarheit schaffen und keinen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der Bibliotheken haben.

