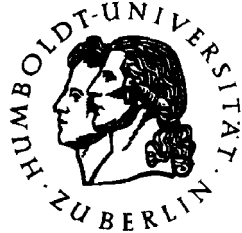


HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU  
BERLIN

INSTITUT FÜR BIBLIOTHEKSWISSENSCHAFT



BERLINER HANDREICHUNGEN  
ZUR BIBLIOTHEKSWISSENSCHAFT

HEFT 154

**RECHTS- UND BETRIEBSFORMEN ÖFFENTLICHER  
BIBLIOTHEKEN UND  
DEREN BEDEUTUNG FÜR KOOPERATIONEN MIT ANDEREN  
KULTUREINRICHTUNGEN  
UND VON BIBLIOTHEKEN UNTEREINANDER**

VON  
HANNE RIEHM



**RECHTS- UND BETRIEBSFORMEN ÖFFENTLICHER  
BIBLIOTHEKEN UND  
DEREN BEDEUTUNG FÜR KOOPERATIONEN MIT ANDEREN  
KULTUREINRICHTUNGEN  
UND VON BIBLIOTHEKEN UNTEREINANDER**

**VON  
HANNE RIEHM**

---

Berliner Handreichungen  
zur Bibliothekswissenschaft

Begründet von Peter Zahn  
Herausgegeben von  
Konrad Umlauf  
Humboldt-Universität zu Berlin

Heft 154

## **Riehm, Hanne**

Rechts- und Betriebsformen Öffentlicher Bibliotheken und deren Bedeutung für Kooperationen mit anderen Kultureinrichtungen und von Bibliotheken untereinander / von Hanne Riehm. - Berlin : Institut für Bibliothekswissenschaft der Humboldt-Universität zu Berlin, 2005. - 55 S. - (Berliner Handreichungen zur Bibliothekswissenschaft ; 154)

ISSN 14 38-76 62

### **Abstract:**

Immer öfter werden kommunale Öffentliche Bibliotheken aus den herkömmlichen Amtsstrukturen herausgelöst. In vielen Fällen umfaßt diese Änderung der Betriebsform auch andere Einrichtungen des Kulturbereiches, mit denen die Bibliothek kooperierend unter ein gemeinsames Dach vereint wird. Es ist Aufgabe der an der Wahl der Betriebsform Beteiligten, die aus fachlicher Sicht zu setzenden Prioritäten in dem Kooperationsvorhaben herauszuarbeiten. Die vorliegende Arbeit untersucht die Eignung der in Frage kommenden Betriebsformen für den langfristigen Betrieb einer kooperativen Einrichtung im Hinblick auf diese fachlichen sowie die wesentlichen finanzwirksamen Kriterien.

Diese Veröffentlichung geht zurück auf eine Master-Arbeit im postgradualen Fernstudiengang Master of Arts (Library and Information Science) an der Humboldt-Universität zu Berlin.

## Inhalt

1	Einführung	6
1.1	Vorbemerkung	6
1.2	Verlauf der Arbeit	7
2	Grundlegende Begriffe	8
2.1	Betriebsform – Rechtsform	8
2.2	Kooperation	9
2.3	sonstige Begriffe	10
3	Rahmenbedingungen öffentlich-bibliothekarischer Arbeit	10
3.1	Verwaltungsmodernisierung	10
3.2	finanzielle Stagnation	11
3.3	gesellschaftliche Entwicklungen	11
3.4	Positionierung der Bibliotheken und anderen Kultureinrichtungen	13
4	Notwendigkeit fachlich bewerteter Kriterien	14
5	die einzelnen Rechtsformen	15
5.1	rechtsformübergreifende Merkmale	15
5.2	rechtsformspezifische Merkmale	17
5.2.1	Eigenbetrieb	17
5.2.2	GmbH	19
5.2.3	Stiftung	21
5.2.4	Verein	23
5.2.5	weitere Betriebsformen	26
6	Kriterien der Geeignetheit	27
6.1	Aufgaben	27
6.2	Finanzierung	30
6.3	Flexibilität	33
6.4	Beteiligung Dritter	37
6.5	Personal	38
6.6	zusätzlicher Sachverstand	40
6.7	Steuern	42
7	praktische Umsetzung	47
8	verwendete Abkürzungen	51
9	Literatur	51

# **1 Einführung**

## **1.1 Vorbemerkung**

Immer öfter werden kommunale Öffentliche Bibliotheken aus den herkömmlichen Amtsstrukturen herausgelöst und in andere Betriebsformen überführt. Zuweilen betreibt die neue Einrichtung wiederum ausschließlich die Bibliothek, in vielen Fällen aber umfaßt die Änderung der Betriebsform auch andere Einrichtungen des Kulturbereiches, etwa Museen, Archive, Volkshochschulen. Diese werden gemeinsam mit der Bibliothek in der neuen Einrichtung zusammengefaßt in der im Grunde richtigen Annahme, dadurch könne ein für die Bürger gleichbleibend attraktives Angebot in effizienterer Weise erbracht bzw. kostenneutral eine Angebotsverbesserung erreicht werden.

Bedingt durch die aktuelle Finanzsituation gerade auch der Kommunen treten bei anstehenden Entscheidungen über die Ausgliederung kultureller Einrichtungen zunehmend Gesichtspunkte des raschen Einsparens in den Vordergrund. Sowohl fachliche Aspekte wie langfristige und mittelbare Wirkungen der gewählten Form geraten dadurch oft an den Rand des Blickfeldes der Entscheidungsträger. Es ist jedoch die originäre Aufgabe der an der Wahl der Rechts- und Betriebsform Beteiligten (d.h. fachliche Leiter der Einrichtung wie auch die kommunalen Entscheidungsträger), die Prioritäten genau herauszuarbeiten, die die einzelnen fachlichen Kriterien für ihr individuell anstehendes Kooperationsprojekt haben sollen. Dies dient nicht nur den bibliothekarischen, archivarischen und weiteren fachlichen Erfordernissen, sondern unterstützt die Entscheidungsträger auch bei der Kommunikation eines in der Bevölkerung oft umstrittenen kommunalpolitischen Vorhabens von erheblicher Tragweite.

Die vorliegende Arbeit untersucht die Eignung der in Frage kommenden Betriebsformen für den langfristigen Betrieb einer kooperativen Einrichtung im Hinblick auf diese fachlichen sowie die wesentlichen finanzwirksamen Kriterien.

## **1.2 Verlauf der Arbeit**

Da diese Fragestellung eine Zusammenführung von bibliothekswissenschaftlichen und juristischen Darstellungsweisen erfordert, beide Disziplinen aber von teilweise abweichenden Begriffsinhalten ausgehen, werden zunächst die für die Arbeit **grundlegenden Begriffe** vorgestellt, bei denen es besonders auf eine terminologische Klarheit ankommt.

Die Attribute, welche eine Betriebsform zu der für einen gegebenen Fall geeigneten machen, ergeben sich aus dem größeren Kontext, in dem „Öffentliche Bibliothek“ heute und in Zukunft stattfindet. Die derzeitigen und sich absehbar entwickelnden **Rahmenbedingungen bibliothekarischer Arbeit** werden daher summarisch beleuchtet.

Im Hauptteil der Arbeit werden zunächst die wesentlichen Eigenschaften der in Frage kommenden **Rechts- und Betriebsformen** insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Kooperation beleuchtet, sodann werden die **Kriterien**, anhand derer die Eignung bestimmter Formen für das individuelle Vorhaben untersucht werden kann, im einzelnen herausgearbeitet, wobei in direktem Zusammenhang erörtert wird, in welcher Betriebsform sich ein Kriterium besser oder weniger gut realisieren läßt.

Den Abschluß bildet eine Zusammenstellung der Ergebnisse unter dem Gesichtspunkt der **praktischen Umsetzung** im konkreten Entscheidungsprozeß.

Da die Regelung kommunalrechtlicher Rahmenbedingungen in der Gesetzgebungskompetenz der Länder liegt, welche z.T. sehr unterschiedlichen Gebrauch davon gemacht haben, können entsprechende Gesetze und Verordnungen in einer allgemeinen Untersuchung wie der vorliegenden nur beispielhaft herangezogen werden. Auf länderspezifische Abweichungen und Besonderheiten kann daher im folgenden nicht ausdrücklich eingegangen werden.

## 2 Grundlegende Begriffe

### 2.1 Betriebsform – Rechtsform

In der juristischen Terminologie umreißt der Begriff der Rechtsform bestimmte rechtliche Aspekte körperschaftlicher Organisation, die – in ihrer jeweiligen Ausprägung kombiniert – dann die einzelne Rechtsform konstituieren. Dazu gehören beispielsweise die Begründung auf beteiligte Personen oder ein Kapital, die Errichtung der Gremien, die Gestaltung der Willensbildungsprozesse, die Haftung von Organen und Anteilseignern, die Veräußerbarkeit der Anteile, die Abänderbarkeit der Satzung bzw. des konstituierenden Vertrages, das Berichts- und Kontrollwesen. Den Begriff der Betriebsform dagegen hat im juristischen Sprachgebrauch keine derart umrissene Bedeutung; in juristischen Zusammenhängen wird er verwendet, ohne jedoch einen über den jeweiligen Kontext hinausreichenden Inhalt zu haben. Auch in der Betriebswirtschaftslehre gibt es keinen definierten Begriffsinhalt, zumal bereits über den Begriff des Betriebes an sich Uneinigkeit besteht<sup>1</sup>. Auch in den anderen Wissenschaften finden sich unterschiedliche Definitionen schon des Betriebes,<sup>2</sup> so daß es für die vorliegende Arbeit weder sinnvoll ist, sich nur einer davon anzuschließen, noch selbst ein weiteren Definitionsversuch zu unternehmen.

Da in der Praxis Betriebsform und Rechtsform untrennbar miteinander verzahnt sind, ist es in der bibliotheksfachlichen Literatur allgemein üblich (und in der Verwaltungswissenschaft nicht selten), die Termini synonym zu verwenden. Dem schließt sich der folgende Text an, wobei „Rechtsform“ vorwiegend dann gebraucht wird, wenn gerade der rechtliche Aspekt der Organisationsform herausgestellt werden soll, „Betriebsform“, um die Organisationsform als bedeutsam für Betriebsabläufe und Management zu beschreiben.

---

<sup>1</sup> Lück, S. 149 f.

<sup>2</sup> Staatsbürgerlexikon, Stichwort „Betrieb“



## **2.2 Kooperation**

„Kooperation“ beschreibt ein Zusammenwirken mehrerer Einrichtungen in unterschiedlichen Verfestigungsgraden.

Zum einen bezeichnet es die Zusammenarbeit von zwei oder mehreren organisatorisch eigenständigen (nicht unbedingt: rechtsfähigen) Einrichtungen. Der organisatorischen Eigenständigkeit ist es dabei nicht abträglich, wenn die Einrichtungen letztlich zu derselben juristischen Person gehören. Kooperation bezeichnet dabei einen grundsätzlich auf Dauer angelegten Zustand des Zusammenarbeitens an bestimmten, abgrenzbaren Projekten mit einem gemeinsamen Ziel. Es geht also nicht um umfangreich ausgestaltete Vertragsmodelle zwischen Partnern einer Austauschbeziehung. Bei den Outsourcing-Modellen beispielsweise, bei denen der Buchhändler Tätigkeiten übernimmt, die bisher als originär bibliothekarische begriffen wurden, mögen sich zwar die vom jeweiligen Partner (Bibliothek bzw. Buchhändler) erforderten Beiträge zur erfolgreichen Zusammenarbeit so eng verzahnen, daß sich das Vertragsverhältnis vom einzelnen Kaufvorgang zum zeitlich und organisatorisch viel anspruchsvolleren Mischvertrag mit Dienstleistungs- und Kaufkomponenten wandelt. Dennoch sind die Ziele der Partner wie bislang gegenläufig: Der Buchhändler strebt nach einer möglichst hohen Gewinnspanne bei einem gleichwohl zufriedenen Kunden, die Bibliothek nach möglichst profilnaher Auswahl möglichst vieler Medieneinheiten für das gegebene Budget.

Daß aber selbst das Beispiel des Buchhandel-Outsourcings sehr wohl seine Schnittstelle zur Kooperation im hier verstandenen – eher gesellschaftsrechtlichen – Sinne hat, wird an den bislang zwei Bibliotheks-GmbHs unter Beteiligung der ekz GmbH deutlich.

Ein weiterer und für die zukünftige Arbeit aller beteiligten Einrichtungen bedeutender Schritt der Kooperationsverfestigung ist der feste organisatorische Zusammenschluß von bislang unabhängig agierenden Einrichtungen. Das ist natürlich bereits innerhalb der unmittelbaren Verwaltung möglich, indem bislang getrennte Ämter zusammengelegt werden, gegebenenfalls unter Implementierung zeitgemäßer Organisationsmodelle. Die vorliegende Arbeit befaßt sich jedoch hauptsächlich mit

Zusammenschlüssen in der Weise, daß anläßlich des neuen fachlichen Miteinanders auch die formale Zuordnung der neuen Einheit zur Kommunalverwaltung auf eine neue Grundlage gestellt wird. Die vormaligen Ämter werden aus der unmittelbaren Verwaltung herausgelöst und in eigenständige, mit höherer Selbstregelungskompetenz ausgestattete Betriebsformen überführt. Dabei nimmt das Maß der Verflechtung mit der kommunalen Verwaltungshierarchie ab, jedoch kann die neue Einrichtung aus der Verantwortlichkeit gegenüber ihrem finanziellen Träger – weiterhin der Verwaltung – aus den verschiedensten Gründen<sup>3</sup> nicht entlassen werden. Daß allerdings zumindest im Bereich der Kultureinrichtungen eine Ausgliederung sowohl mit Verbleib in der öffentlichen Verwaltung als auch unter Verwendung von selbständigen Rechtsformen des öffentlichen und privaten Rechts zulässig ist, ist nicht umstritten.<sup>4</sup> Sofern die zu behandelnden Aspekte auch für Kooperationen selbständiger Einrichtungen im zuerst genannten Sinne relevant sein können, wird dies ebenfalls angesprochen.

### **2.3 sonstige Begriffe**

Anders als im Bibliothekswesen üblich, wird der Begriff der „Sparten“ hier nicht für die Unterscheidung zwischen Öffentlichen und Wissenschaftlichen Bibliotheken gebraucht (es geht ohnehin nur um erstere), sondern für die verschiedenen Kulturbereiche wie Museum, Archiv, Bibliothek, Volkshochschule etc.

„Kommune“ und „Gemeinde“ werden synonym verwendet.

## **3 Rahmenbedingungen öffentlich-bibliothekarischer Arbeit**

### **3.1 Verwaltungsmodernisierung**

In allen Verwaltungszweigen setzt sich seit einigen Jahren die Erkenntnis durch, daß sich die tradierten Formen klassischen Verwaltungshandelns für ein großes Spektrum an Betätigungsfeldern nicht eignen. Es ist eine allgemeine Tendenz zur Deregulierung zu erkennen, in etlichen Bereichen ziehen „Neue Steuerungsmodelle“ diverser Ausprägung, Budgetierungsvorhaben, KLR und weiteres ein. Je weiter

---

<sup>3</sup> s. Abschnitt 5.1

<sup>4</sup> Strauch, S. 4f

entfernt zudem die Tätigkeit eines Amtes von der Eingriffsverwaltung<sup>5</sup> ist, je mehr es eine Dienstleistung für die Bevölkerung darstellt, desto eher läßt sich mit dem neuen Verständnis vom effizienten, „schlanken“ Staat eine formale Ausgliederung der Einrichtungen vereinbaren.<sup>6</sup> Nachdem in der Vergangenheit die steuerlichen und haushaltsrechtlichen Vorteile derartiger Ausgliederungen zunächst bei potentiell ertragbringenden Leistungsbereichen (aus kommunaler Perspektive etwa die Energie- oder Wasserversorgung) genutzt wurden, geraten nun auch die klassischen „Zuschußbereiche“ in das Blickfeld der Entscheidungsträger. Sowohl an die Öffentlichen Bibliotheken wie beispielsweise an Archive, Museen, Volkshochschulen wird hierbei in der Regel zuerst gedacht.

### **3.2 finanzielle Stagnation**

Die öffentlichen Kassen sind generell betrüblich leer – die Kommunen leiden aufgrund ihrer Position „am Ende der finanziellen Nahrungskette“ und des geringen gemeindlichen Steueraufkommens am stärksten unter dieser Situation. In dergleichen Lagen muß der Kulturbereich als sogenannte „freiwillige Aufgabe“ der Kommunen stets mit die schmerzhaftesten Einschnitte verkraften. Die genannten Methoden zeitgemäßen Verwaltungshandelns werden daher gerade im Kultursektor unter dem Primat des Sparens eingeführt. Ihre betriebswirtschaftlichen Elemente werden vorrangig und mit Blick auf die erhofften Konsolidierungseffekte umgesetzt.<sup>7</sup> Dadurch verschiebt sich in vielen Fällen bei der Beurteilung, welche Gestaltungsalternativen sinnvoll scheinen, der Fokus von der fachlichen – also hier bibliothekarischen, archivarisches usw. – Richtschnur zum Wunsch nach schnellen, aber dadurch leider oft nicht nachhaltigen Einsparungen.<sup>8</sup>

### **3.3 gesellschaftliche Entwicklungen**

Naturgemäß sind die gesellschaftlichen Bezüge nicht nur der Bibliotheksarbeit so mannigfach, daß hier nur zwei Punkte herausgegriffen werden sollen, die für die Frage der Kooperation und des Formwechsels eine Rolle spielen.

---

<sup>5</sup> d.i. das mit Anordnungen, Ver- und Geboten in die Freiheitssphäre der Betroffenen eingreifende hoheitliche Verwaltungshandeln, vgl. Creifelds, Stichwort „Eingriffsverwaltung“

<sup>6</sup> Tomerius/Breitkreuz, S. 426

<sup>7</sup> Starkes Land ..., S. 186

<sup>8</sup> Wimmer, Rechtsformänderung, S. 42

Zum einen wandeln sich die Bedürfnisse derjenigen, die kulturelle Einrichtungen benutzen. Angesichts der Notwendigkeit etwa eines selbstbestimmten und individuell gestalteten life-long learning braucht man weniger vorgegebene, separierte Instanzen kultureller Teilhabe (hier die Bibliothek, dort die Volkshochschule, dort das Museum), sondern vielmehr durchlässige Formen, in denen sich das spartenübergreifende Bedürfnis nach Bildung, Information und Unterhaltung ohne Reibungsverluste realisieren läßt. Dies spricht für eine enge organisatorische Verflechtung von kulturellen Einrichtungen der verschiedenen Bereiche, unabhängig von der konkreten Rechtsform.

Am Beispiel der Bildungsfunktion kultureller Einrichtungen läßt sich aber auch eine Wirkung der Globalisierung auf originär staatliche Bereiche aufzeigen, die unter den kommunalen Kultureinrichtungen gerade die Öffentlichen Bibliotheken in Zukunft betreffen kann. Durch die Einbeziehung des Bildungssektors in die jüngste GATS-Verhandlungsrunde<sup>9</sup> werden sich absehbar auch regionale und lokale Bildungsanbieter – und als solche in erster Linie verstehen sich Öffentliche Bibliotheken<sup>10</sup> – einer potentiell weltweiten Konkurrenz gegenübersehen. Zwar brauchen örtliche, von öffentlicher Hand getragene Einrichtungen dank etlicher Ausnahmeregelungen bislang keine direkten Liberalisierungseffekte zu befürchten.<sup>11</sup> Allerdings ist nicht zu unterschätzen, daß sowohl die organisatorische Ausrichtung an betriebswirtschaftlichen, d.h. für optimierte Marktteilnahme entwickelten Methoden als auch das allerorten deutlich vernehmbare Nachdenken über „Privatisierung“<sup>12</sup> von öffentlicher Aufgabenerfüllung den Argumenten gegen eine Freigabe auch des öffentlichen, gemeinnützigen Bildungssektors für den Welthandel mit Dienstleistungen allmählich den Boden entzieht.

---

<sup>9</sup> General Agreement on Trade in Services – Abkommen über den weltweiten Handel mit Dienstleistungen

<sup>10</sup> Bibliothek 2007, S. 10 f.

<sup>11</sup> Meinhardt, S. 308

<sup>12</sup> Damit wird natürlich bis auf den gelegentlichen Einzelfall immer eine *nur formale* Privatisierung gemeint sein, durch die die öffentliche Hand gleichsam zwar in den „privaten Handschuh“, die privatrechtliche Form, schlüpft, aber die Gesellschaftsanteile und damit die wesentlichen Entscheidungsbefugnisse weiterhin durch die Form hindurch fest in der Hand hält (Cronauge/Westermann, RN 262). Beim Gegenstück der materiellen Privatisierung würde dagegen auch die Trägerschaft auf Privatpersonen bzw. privat gehaltene Unternehmen übergehen, wodurch die Einflußmöglichkeit der Kommunen vollständig entfielen (Strauch, S. 10 f.) und die genannten Ausnahmen von der Marktöffnungspflicht nicht mehr anwendbar wären. Der Klang des Wortes „Privatisierung“ vermag freilich solche Differenzierungen nicht zu vermitteln.

### **3.4 Positionierung der Bibliotheken und anderen Kultureinrichtungen**

In dem Spannungsfeld, das sich zwischen diesen genannten Polen – neben anderen Faktoren – erstreckt, muß sich die neue Kooperation von Anbeginn so positionieren, daß sie mit den ihr zugeteilten Ressourcen ein fachlich begründetes, den Nutzern zugute kommendes Optimum erarbeiten kann. Dies ist nicht nur im Sinne der beteiligten Bibliothekare, Archivare und anderen Fachleute, sondern auch ein wesentliches Interesse der Kommune als solcher, also der Träger der Entscheidung, in welcher grundlegenden Weise kooperiert und ausgliedert werden soll. Ein funktionierendes, attraktives und nachhaltig gesichertes Kultur- und Bildungsangebot ist auch – oder besser: gerade – in Zeiten der Konsolidierung ein Maßstab für erfolgreiche Kommunalpolitik und ein bedeutender Standortfaktor.<sup>13</sup>

Der verwaltungsrechtliche Terminus der „freiwilligen Aufgabe Kultur“ verführt neuerdings unter dem Regime allseitigen Konsolidierungsdrucks zu der Annahme, diese Aufgabe stünde auch tatsächlich zur Disposition der Kommunen. Die kulturelle Grundversorgung ist jedoch unverzichtbarer Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge.<sup>14</sup> Natürlich kann nicht jede kleine Gemeinde, jeder kleine Kreis das gesamte Spektrum kultureller Einrichtungen vorhalten. Das entläßt aber auch diese nicht aus der politischen Verantwortung, im Rahmen von innerkommunalen Kooperationen und übergemeindlichem Zusammenwirken ihren Einwohnern die umfassende kulturelle Partizipation zu gewährleisten.

Die kulturelle Grundversorgung muß daher stets im Kern eine öffentliche Aufgabe bleiben. Vorliegend geht es daher nur um solche Ausgliederungen, bei denen die Aufgabe an sich weiterhin von der Kommune als ihre Selbstverwaltungsaufgabe wahrgenommen<sup>15</sup> wird – lediglich in alternativen Rechtsformen, jedoch unverändert zu eben diesem öffentlichen Zweck.

Die Rechtsform stellt den langfristig gültigen Rahmen für die Erreichung dieser Ziele dar und ist mitbestimmend für die Möglichkeiten, die für die konkrete Betriebsorganisation innerhalb der Kooperation bestehen. Auch die

---

<sup>13</sup> Bibliothek 2007, S. 12; Hasenbeck, S. 210

<sup>14</sup> Strauch, S. 11

<sup>15</sup> im doppelten Wortsinne!

Handlungsspielräume in der Zusammenarbeit von neuer Einrichtung und Kommune bzw. Dritten werden von der jeweiligen Rechtsform determiniert.

Um die für das konkrete Kooperationsvorhaben geeignete Rechts- und Betriebsform zu finden, bedarf es einer Prüfung etlicher Gesichtspunkte. Die Bedürfnisse und Anforderungen aller Beteiligten – von der Kommune über die Fachleitungen und die Mitarbeiter bis hin zu den Nutzern – müssen angemessen in die Abwägung einbezogen werden.

#### **4 Notwendigkeit fachlich bewerteter Kriterien**

Wie unter 3.2 angesprochen, werden feste Kooperationen mit Ausgliederung in andere Betriebsformen derzeit hauptsächlich unter dem übermächtigen Spardruck konzipiert. Hieraus resultiert eine Eile, die es kaum zuläßt, die potentiellen Vorteile<sup>16</sup> zu prüfen, die nahezu jedes derartige Vorhaben zu bieten vermag. An die Stelle aussagekräftiger Prüfsteine treten Präferenzen für bestimmte Betriebsformen, welche ihre Basis eher in einem vagen Glauben an die „absolut ideale Betriebsform“ haben. Die Beispiele, auf denen die Überzeugung von der „immer passenden“ Rechtsform beruht, sind jedoch oft trügerisch: Die Form des Eigenbetriebes mag sich vor vier Jahren für die Stadtwerke als glückliche Wahl erwiesen haben. Die rechtlichen, wirtschaftlichen und haushaltsrechtlichen Bedingungen, unter denen ein solcher Betrieb agiert, sind jedoch grundverschieden von denen einer Bibliothek, eines Theaters oder einer Musikschule<sup>17</sup> – der Erfolg der Stadtwerke ist nicht übertragbar auf den Kulturbereich. Eine *kulturelle* kommunale Einrichtung ist nur tragfähig, wenn die ihr eigenen, sich aus dem Wesen des Kulturauftrages ergebenden Bedürfnisse und Erfolgsfaktoren bei der Formwahl an erster Stelle berücksichtigt werden.

---

<sup>16</sup> und zwar sowohl aus fachlicher Sicht für die beteiligten Sparten (Bibliothek, Museum, Volkshochschule etc.) als auch für die Kommune im Hinblick auf strukturelle Verbesserungen.

<sup>17</sup> nur beispielsweise: Pflichtaufgabe statt freiwillige Aufgabe, Anschlußzwang der Einwohner, andere Landes- und Bundesmittel, andere Entgeltstruktur, anders strukturierter Beschaffungsmarkt, weniger personalintensive Leistungen.

## **5 die einzelnen Rechtsformen**

Portraits der in Frage kommenden Rechtsformen wurden anderweitig bereits ausführlich und auf die Anforderungen des Bibliothekswesens bezogen gezeichnet.<sup>18</sup> Da die Rechtsgrundlagen im wesentlichen unverändert und also die genannten Darstellungen auch gegenwärtig ohnehin herangezogen werden sollten, soll hier nur auf die wesentlichen gemeinsamen Eigenschaften eingegangen werden sowie auf einige Besonderheiten, die sich aus der Beteiligung gerade der Kommunen ergeben. Die Bedeutung, die eine bestimmte Rechts- bzw. Betriebsform für das individuelle Kooperationsvorhaben haben kann, wird sodann bei den jeweiligen Kriterien<sup>19</sup> erörtert.

### **5.1 rechtsformübergreifende Merkmale**

Ein grundlegender Parameter ist die Unterscheidung in öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Rechtsform. Wie allen Verwaltungszweigen stehen auch der Kommunalverwaltung grundsätzlich beide Möglichkeiten offen. Aufgrund der grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltungsfreiheit<sup>20</sup> sind hier auch keine engen Restriktionen seitens des Bundes oder des jeweiligen Landes denkbar.

Allerdings kann der Staat (hier in Gestalt der Kommune), wenn er sich des Privatrechts bedienen will, die jeweilige Rechtsform nur zur Gänze, mit all ihren Folgen für den zukünftigen Bewegungsspielraum, übernehmen. Die privatrechtliche Form nach kommunalem Bedürfnis zu modifizieren ist nicht zulässig.<sup>21</sup> Andererseits gehen allgemeine haushaltsrechtliche und verwaltungsrechtliche Prinzipien den privatrechtlichen Regelungen zwingend vor, wodurch sich die Auswahl an tatsächlich nutzbaren Privatrechtsformen für die Kommune einschränkt.

Abgesehen von der Notwendigkeit, eine mit dem Kommunalrecht zu vereinbarende Rechtsform zu wählen, müssen bei der Umsetzung weitere Voraussetzungen erfüllt sein, damit die Gemeinde überhaupt (formal) privatisieren darf. Diese sind je nach

---

<sup>18</sup> für den Bibliotheksbereich vgl. etwa: Beger, Rechts- und Betriebsformen; Wimmer, Rechtsformänderung; insbesondere für Eigenbetrieb und GmbH vgl. „starkes Land ...“ aus allgemein kommunalrechtlicher Sicht zu den möglichen Rechtsformen bei Ausgliederung aus der unmittelbaren Kommunalverwaltung vgl. etwa Cronauge/Westermann, insb. Kapitel III -VII

<sup>19</sup> s. Abschnitt 6

<sup>20</sup> Art. 28 Abs. 2 GG

<sup>21</sup> Kämmerer, S. 232

Bundesland unterschiedlich zahlreich, beinhalten aber stets grundlegende Mindestbedingungen.<sup>22</sup>

So muß durch die Ausgestaltung der Statuten sichergestellt sein, daß die Gemeinde – gleich bei welcher Rechtsform – einen angemessenen Einfluß behält (sogenanntes Ingerenzprinzip), vorrangig durch hinreichendes Vertretensein in den Aufsichtsgremien und entsprechenden Zuschnitt von deren Zuständigkeiten. Außerdem dürfen die Einzahlungen der Gemeinde auf das Kapital nicht unangemessen hoch im Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit sein, und die Haftung der Gemeinde ist auf einen bestimmten Betrag zu begrenzen.<sup>23</sup>

Durch diese kommunalpolitischen Schranken und die zuvor erwähnten Prinzipien des Haushalts- und des Verwaltungsrechts scheiden damit einige Privatrechtsformen von vornherein aus. Formen ohne eigene Rechtspersönlichkeit – wie etwa die Gesellschaft bürgerlichen Rechts oder die nichtrechtsfähigen Handelsgesellschaften – führen zur unbeschränkten Haftung der Inhaber, bei anderen wie etwa der (rechtsfähigen) Aktiengesellschaft lassen sich zwingende gesellschaftsrechtliche Vorgaben kaum mit den kommunalrechtlichen Anforderungen vereinbaren.

Ein Punkt, der bei Privatisierungsüberlegungen zuweilen nicht beachtet wird, ist die Fortgeltung etlicher öffentlich-rechtlicher Grundsätze auch nach einer ansonsten zulässigen formalen Privatisierung einer staatlichen Einrichtung, sei es als eine von der Kommune allein getragene Eigengesellschaft, sei es in Form der Mehrheitsbeteiligung. So darf auch z.B. eine kommunale GmbH ihren Tätigkeitsbereich örtlich nicht weiter ausdehnen, als es einer entsprechenden Einrichtung in unmittelbarer Verwaltung gestattet wäre, da sie sonst gegen das kommunale Örtlichkeitsprinzip verstieße,<sup>24</sup> wonach Eingriffe in die Selbstverwaltungsbereiche anderer Gemeinden unterbleiben sollen. Auch gilt für eine private Rechtsform in alleiniger oder überwiegender Trägerschaft der

---

<sup>22</sup> Das Erfordernis der Sicherstellung der Aufgabenerfüllung, auf das hier nicht näher eingegangen wird, ist fundamental bei der Ausgliederung kommunaler Pflichtaufgaben. Es kann aber im vorliegenden Zusammenhang zurücktreten, da es sich bei den hier behandelten Aufgaben ausschließlich um sogenannte „freiwillige Aufgaben“ im juristischen Sinne handelt, deren Erfüllung im Ermessen der Kommune liegt. Gleichwohl ist die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung fachlich unentbehrlich, s. dazu Abschnitt 6.1

<sup>23</sup> vgl. z.B. § 102 GemO Brdgb, § 108 GemO NRW

<sup>24</sup> Gern, S. 2 f.



öffentlichen Hand, deren Zweck die Erfüllung von im Allgemeininteresse liegenden Aufgaben nichtgewerblicher Art liegt, weiterhin das Vergaberecht.<sup>25</sup> Hierunter fallen gerade auch die hier behandelten Kulturkooperationen. Daher bietet auch eine private Rechtsform nicht die Möglichkeit, etwa umfangreiche Aufträge nach nur einem summarischen Preisvergleich oder gar freihändig zu vergeben.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Benutzungsverhältnisse unterscheiden sich die Privatrechtsformen von den öffentlich-rechtlichen insoweit, als bei ersteren nur die privatrechtliche Gestaltung – also auf vertraglichem Wege mit Hilfe von Allgemeinen Geschäftsbedingungen – in Frage kommt, während letztere die Wahl zwischen privatrechtlichem und öffentlich-rechtlichem Benutzungsverhältnis haben.<sup>26</sup>

## **5.2 rechtsformspezifische Merkmale**

### 5.2.1 Eigenbetrieb

Im Allgemeinen ist bei Überlegungen, kulturelle Einrichtungen aus der unmittelbaren Kommunalverwaltung auszugliedern, nicht an einen Eigenbetrieb im eigentlichen Wortsinne gedacht, nämlich einen Wirtschaftsbetrieb mit Gewinnerzielungsabsicht. Einrichtungen der Kultur und Bildung fallen schon von Gesetzes wegen in etlichen Bundesländern ausdrücklich nicht darunter<sup>27</sup> oder kommen nach der Struktur des Eigenbetriebsrechts nicht für „echte“ Eigenbetriebe in Frage. Gleichwohl ermöglicht das Eigenbetriebsrecht in der Regel eine weitgehende Anwendung der Regelungen zum Eigenbetrieb auch auf die sogenannten „eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen“<sup>28</sup> oder statuieren zumindest (sofern es kein ausdrückliches Eigenbetriebsrecht des Landes gibt), daß diese nicht-wirtschaftlichen Einrichtungen auch nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen sind.<sup>29</sup> Letzteres ermöglicht aber nicht stets und in allen Bereichen das Maß an Selbständigkeit, das dem rechtlich geregelten Eigenbetrieb zukommt.

---

<sup>25</sup> § 98 Nr. 2 GWB; vgl. auch Wirner, S. 148

<sup>26</sup> Cronauge/Westermann, RN 276

<sup>27</sup> vgl. § 107 Abs. 2 GemO NRW, wobei auch die Archive – obgleich nicht ausdrücklich genannt – darunter fallen, (Strauch, S. 7); ähnlich etliche andere Gemeindeordnungen

<sup>28</sup> vgl. etwa § 107 Abs. 2 Satz 2 und 3 GemO NRW, § 121 Abs. 2 Satz 2 GemO Hess

<sup>29</sup> etwa § 102 Abs. 3 GemO BaWü; Lediglich in Bayern sind im nicht-wirtschaftlichen Bereich weder Eigenbetriebe noch die entsprechende Anwendung des Eigenbetriebsrechts möglich (Cronauge/Westermann, RN 184).

Der Eigenbetrieb und mit ihm auch die eigenbetriebsähnliche Einrichtung ist eine öffentlich-rechtliche Rechtsform, die keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, sondern eine Untergliederung der rechtsfähigen Gebietskörperschaft „Gemeinde“ darstellt. In vielerlei Hinsicht ist der Eigenbetrieb gegenüber einem Amt oder einem Regiebetrieb verselbständigt, so etwa im Haushalts-, Rechnungs- und Prüfungswesen und bei der Personalwirtschaft.<sup>30</sup> Das im gemeindlichen Haushaltsplan als Sondervermögen ausgewiesene Budget des Eigenbetriebes ist von diesem anhand eines Wirtschaftsplanes zu bewirtschaften. Anstelle der im übrigen Gemeindehaushalt gültigen Kameralistik richtet sich das Rechnungswesen nach den Regeln der doppelten Buchführung.<sup>31</sup> Hierdurch ist eine Ressourcenbewirtschaftung, ein Controlling und eine Planung nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten möglich. Die Zusammenfassung mehrerer Eigenbetriebe einer Kommune ermöglicht eine Verrechnung zwischen den Eigenbetrieben.<sup>32</sup> Während dies aus steuerlicher Sicht im Kulturbereich eher uninteressant ist,<sup>33</sup> können entsprechende Jahresabschlüsse wertvolle Erkenntnisse über die Wirtschaftslage einer geplanten festen Kooperation der verschiedenen Betriebe geben.

Die gleichwohl enge Verzahnung mit Gemeinde wird durch vier, je nach Bundesland sogar fünf Organe erreicht.<sup>34</sup> Der Werksleitung obliegt die selbständige laufende Betriebsführung, der Hauptverwaltungsbeamte, der Werksausschuß und der Rat haben Weisungs-, Kontroll-, Entscheidungs- bzw. Unterrichtsrechte, ggf. der Kämmerer ein Unterrichtsrecht. Deren Kompetenzen im Einzelnen werden – wie die übrigen grundlegenden Rechtsverhältnisse des Eigenbetriebs, in der Betriebssatzung geregelt. Dabei können dem Werksausschuß etliche Kompetenzen des Gemeinderates übertragen werden;<sup>35</sup> in manchen Ländern soll dies so weit wie möglich stattfinden.<sup>36</sup>

---

<sup>30</sup> Cronauge/Westermann, RN 173 ff., 178

<sup>31</sup> Cronauge/Westermann, RN 176

<sup>32</sup> Cronauge/Westermann, RN 184 f.

<sup>33</sup> „Interessant“ ist steuerlich die gemeinsame Saldierung von gewinnerzielenden Betrieben mit solchen, die mit Verlust abschließen. Kulturbetriebe gehören aber in aller Regel nur zu letzteren.

<sup>34</sup> Cronauge/Westermann, RN 155 ff.

<sup>35</sup> vgl. § 103 Abs. 3 Satz 1 GemO Brdgbg

<sup>36</sup> vgl. § 114 Abs. 2 Satz 2 GemO NRW

Aufgrund der rechtlichen Einbindung in die unmittelbare Kommunalverwaltung und die damit einhergehende direkte Verortung im gemeindlichen Haushalt ist eine Beteiligung Dritter an dem Eigenbetrieb ausgeschlossen. Der Status als Sondervermögen der Gemeinde bringt die unbeschränkte Haftung der Gemeinde für den Eigenbetrieb mit sich.<sup>37</sup>

Wegen der fehlenden Rechtsfähigkeit des Eigenbetriebes sind auch zwischen Eigenbetrieb und Gemeinde keine vertraglichen Beziehungen möglich, da für den Eigenbetrieb wiederum die Gemeinde als Vertragspartner auftreten müßte, die mit sich selbst aber nicht kontrahieren kann. Vereinbarungen, gegenseitige Verpflichtungen und dergleichen zwischen diesen Partnern können also nicht mit den Mitteln des Zivilrechts gestaltet werden. Dies bedeutet einen gewissen Verzicht auf langfristige Stabilität getroffener Abreden und auch auf (gerichtliche) Überprüfbarkeit der Interaktion.

Eigenbetriebe sind „originär“ gemeinnützig, es bedarf für die hauptsächlichen steuerlichen Wirkungen der Gemeinnützigkeit mithin auch keiner vorherigen Anerkennung durch das Finanzamt. Gleichwohl empfiehlt sich auch für den Eigenbetrieb eine Anerkennung,<sup>38</sup> damit z.B. Spendenbescheinigungen an Dritte ausgestellt werden können.<sup>39</sup>

### 5.2.2 GmbH

Die GmbH ist eine privatrechtliche Rechtsform mit eigener Rechtspersönlichkeit. Als Kapitalgesellschaft verfügt sie über ein Stammkapital, das während der Existenzzeit der GmbH erhalten bleiben muß.<sup>40</sup> Es setzt sich zusammen aus den Stammeinlagen der Gesellschafter. Nach der Relation der Stammeinlagen zueinander bestimmen sich sodann die Eigentumsverhältnisse an der GmbH sowie die Stimmgewichtung bei den Willensbildungsprozessen.<sup>41</sup> Überdies beschränkt sich die Haftung der GmbH auf das Stammkapital.

---

<sup>37</sup> Cronauge/Westermann, RN 153

<sup>38</sup> s. Abschnitt 6.7

<sup>39</sup> „Starkes Land ...“, S. 191

<sup>40</sup> § 30 GmbHG

<sup>41</sup> §§ 14, 47 Abs. 2 GmbHG

Trotz ihrer Ausrichtung auf wirtschaftliche Betätigung steht der Errichtung einer GmbH zu ideellen Zwecken – wie etwa dem Betrieb einer kommunalen Kultureinrichtung – nichts entgegen, der Zweck muß lediglich „gesetzlich zulässig“ sein.<sup>42</sup> Das ermöglicht auch die Anerkennung als steuerbegünstigt.

Anders als der Name vermuten läßt, kann eine GmbH auch von einem einzigen Gesellschafter gegründet werden.<sup>43</sup> Es kann sich die Gemeinde also auch ohne weitere Partner dieser Rechtsform bedienen, es wird dann von einer Eigengesellschaft gesprochen. Bei einer Errichtung mit weiteren Gesellschaftern – der Beteiligungsgesellschaft – ist die Beteiligung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, von solchen des Privatrechts und von natürlichen Personen möglich. Die GmbH eignet sich daher für die dauerhafte Einbindung aller Arten von Kooperationspartnern.

Zwingend vorgeschriebene Organe sind der bzw. die Geschäftsführer und die Gesellschafterversammlung, es kann weiterhin im Gesellschaftsvertrag ein Aufsichtsrat als Kontrollorgan vorgesehen werden.<sup>44</sup> Der Geschäftsführer vertritt die Gesellschaft nach außen,<sup>45</sup> nimmt also nicht nur die Geschäfte des laufenden Betriebs wahr, sondern alle Geschäfte der GmbH. Diese Befugnis kann zwar im Innenverhältnis (zu den Gesellschaftern) von diesen modifiziert werden, was jedoch im Außenverhältnis (Dritten gegenüber) keine Wirkung hat.<sup>46</sup> Der Kompetenzumfang ist also größer als der der Werkleitung des Eigenbetriebs; mit der im Außenverhältnis unbeschränkbaren Vertretungsmacht ist auch die Verantwortlichkeit des GmbH-Geschäftsführers umfangreicher. Dies kann Auswirkungen auf die Stellenbewertung des Geschäftsführers haben. Eine Einrichtung eines Aufsichtsrates ist insbesondere bei Eigengesellschaften sinnvoll, da deren Gesellschafterrechte vom Hauptverwaltungsbeamten ausgeführt werden.<sup>47</sup> Durch einen Aufsichtsrat läßt sich

---

<sup>42</sup> § 1 GmbHG

<sup>43</sup> § 1 GmbHG

<sup>44</sup> § 52 Abs. 1 GmbHG

<sup>45</sup> § 35 Abs. 1 GmbHG

<sup>46</sup> Gaß, S. 46. Der Geschäftsführer macht sich bei Überschreiten seiner internen Befugnisse lediglich der Gesellschaft gegenüber haftbar aus seinem Geschäftsführungsauftrag bzw. Anstellungsvertrag. Dem Dritten bleibt die GmbH wirksam verpflichtet.

<sup>47</sup> vgl. § 104 Abs. 1 GemO Brdbg

zusätzlicher parlamentarischer Einfluß und vielfältiger Sachverstand auch in dieser Konstellation einbringen.

Wegen des Zusammentreffens von Rechtsfähigkeit, einem relativ stabilen und in der Regel überschaubaren Gesellschafterbestand und der individuellen Ausgestaltungsmöglichkeit der Entscheidungsbefugnisse der Gesellschafter empfiehlt sich die GmbH insbesondere für mehrstufige Kooperationen heterogener Rechtsträger, und zwar sowohl als beteiligter Partner unter einem größeren Dach als auch selbst als Form für eine verfestigte Zusammenarbeit.<sup>48</sup>

### 5.2.3 Stiftung

Die öffentlich-rechtliche Stiftung, die sich für den Betrieb einer Kultureinrichtung eigentlich gut eignet, kann nur durch ein förmliches Gesetz errichtet werden. Da die Kommune aber keine Gesetzgebungskompetenz hat, kommt die Stiftung öffentlichen Rechts für ihre Einrichtungen nicht in Frage.<sup>49</sup> Das oft genannte Beispiel der Zentral- und Landesbibliothek Berlin, die auch öffentlich-bibliothekarische Aufgaben wahrnimmt, widerspricht dem nicht, da es sich bei ihr um eine Stiftung des (mit der allen Bundesländern zustehenden Gesetzgebungskompetenz ausgestatteten) *Landes* Berlin handelt.

Eine Stiftung des privaten Rechts zu errichten ist dagegen für die Gemeinde als Alleinstifter zwar grundsätzlich möglich, jedoch praktisch kaum durchführbar.<sup>50</sup> Die Stiftung ist – anders als die anderen in Frage kommenden Rechtsformen – eine Rechtsform ohne Mitglieder und daher ohne Mitgliedschaftsrechte, also im Falle der gemeindlich errichteten Stiftung ohne fortdauernde, sich aus dem eingebrachten öffentlichen Vermögen ergebenden Einwirkungsbefugnisse der Kommune. Dieser Umstand schwächt die Begleitung des Stiftungshandelns durch demokratische Willensbildungsprozesse und damit ihre parlamentarische Legitimierung<sup>51</sup> weit stärker, als dies bei einer der anderen Rechtsformen der Fall wäre. Aus diesem

---

<sup>48</sup> Ein Beispiel ist die Siegburg Kultur GmbH, die selbst die unterschiedlichen Kultursparten unter sich vereint und ihrerseits mit einem Anteil von 60 % Gesellschafterin der Stadtbibliothek Siegburg GmbH ist, wobei die anderen 40 % von der ekz GmbH gehalten werden.

<sup>49</sup> Andrick/Suerbaum § 5 RN 50, Cronauge/Westermann RN 120

<sup>50</sup> Cronauge/Westermann RN 133

<sup>51</sup> Schlüter/Krüger, S. 834, 836

Grund ist die Errichtung einer privatrechtlichen Stiftung nur zulässig, wenn der öffentliche Zweck anders nicht erreicht werden kann.<sup>52</sup> Da aber wohl in allen Fällen eine der anderen Rechtsformen mindestens genauso zweckdienlich ist, ohne daß sich die Gemeinde ihres zukünftigen Einflusses auf einen Teil des Gemeindevermögens begeben muß, ist diese andere Rechtsform (bzw. eine von mehreren sich anbietenden) anstelle der Stiftung zu wählen.

Die privatrechtliche Stiftung ist andererseits sehr gut geeignet, um Bürgerengagement auch in finanzieller Hinsicht zu versammeln und zu verstetigen. Sofern es ansteht, ein kulturelles Angebot zu begründen, das zuvor von der Kommune noch gar nicht geleistet wurde, und auch ein breites Interesse bei der Bevölkerung vorhanden ist, dies materiell zu unterstützen, stellt eine Stiftung des privaten Rechts (die ggf. anschließend von der Kommune als sogenannte Örtliche Stiftung verwaltet wird<sup>53</sup>) eine sehr zweckmäßige Rechtsform dar.<sup>54</sup> Hier treten die verschiedenartigen Probleme des „Abschaffens“ zuvor wahrgenommener gemeindlicher Verantwortung längst nicht in dem Maße auf wie bei der Ausgliederung bestehender Einrichtungen.

Durch die jüngsten Reformen des Stiftungs- und insbesondere des stiftungsbezogenen Steuerrechts<sup>55</sup> sind Zuwendungen an öffentlich-rechtliche und steuerbegünstigte privatrechtliche Stiftungen durch erhöhte Abzugsbeträge attraktiver geworden. Das spricht besonders Stifter und Zustifter mit kleinerem Einkommen an und fördert dadurch vor allem das gemeinsame Stiften vieler,<sup>56</sup> wie es sich bei dem soeben genannten breiten Interesse bei der Bevölkerung ausdrückt.

Obgleich die privatrechtliche Stiftung sowohl als rechtsfähig wie auch als nichtsrechtsfähig<sup>57</sup> errichtet werden kann, sollte in den hier behandelten Fällen stets die Rechtsfähigkeit angestrebt werden. Sie wird durch Anerkennung durch die

---

<sup>52</sup> so z.B. § 100 Abs. 3 GemO NRW, § 120 Abs. 3 GemO Hess, § 101 Abs. 4 GemO BaWü

<sup>53</sup> vgl. § 100 Abs. 1 GemO NRW, § 99 Abs. 1 GemO Brdgbg

<sup>54</sup> Schlüter/Krüger, S. 836

<sup>55</sup> Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen v. 14.7.2000 (BGBl. I, 1034)

<sup>56</sup> Mecking, S. 203

<sup>57</sup> im Umkehrschluß zu § 80 BGB

jeweilig zuständige Landesbehörde erlangt.<sup>58</sup> Für den Betrieb der Einrichtung bietet die rechtliche Selbständigkeit nur Vorteile. Dagegen sind die Vorteile der Nichtrechtsfähigkeit, nämlich Genehmigungsfreiheit und daraus folgend eine staatliche Überwachung nur im Hinblick auf eine Gemeinwohlgefährdung,<sup>59</sup> hier wegen der Übernahme öffentlicher Aufgaben und der Beteiligung der Kommune irrelevant. Obgleich die Einrichtung eines stiftungseigenen Aufsichtsorgans (zusätzlich zu der vom Land wahrgenommenen Staatsaufsicht) keine gesetzliche Bedingung ist, wird eine Stiftung unter wesentlicher Gemeindebeteiligung nicht darauf verzichten können. Ein solcher Stiftungsrat ist der geeignete Verbindungspunkt zwischen Kommune und Einrichtung und kann als fakultatives Organ Kompetenzen je nach den Anforderungen des Einzelfalls erhalten. Der Vorstand dagegen ist als einziges Organ zwingend vorgeschrieben.<sup>60</sup> Er besitzt die einem Vereinsvorstand zukommenden Rechte und Pflichten, die im Statut, also der Stiftungsverfassung, entsprechend den konkreten Umständen detailliert geregelt werden können.

#### 5.2.4 Verein

Der Verein, der nicht wirtschaftliche, sondern nur ideelle Zwecke verfolgt, erlangt seine Rechtsfähigkeit mit der Eintragung in das Vereinsregister.<sup>61</sup> Die hier behandelten Kooperationen verfolgen sämtlich ideelle Zwecke.<sup>62</sup> Daß ein wirtschaftlicher Betrieb in gewissem Umfang ausgeübt wird, um die ideellen Zwecke durch die erzielten Einnahmen zu fördern, ist als sogenanntes Nebenzweckprivileg unschädlich.<sup>63</sup>

---

<sup>58</sup> § 80 Abs. 1 BGB

<sup>59</sup> Andrick/Suerbaum, § 3 RN 8 f.

<sup>60</sup> § 81 Abs. 1 Nr. 5 sowie § 86 i.V.m. § 26 BGB

<sup>61</sup> § 21 BGB

<sup>62</sup> s. auch Abschnitt 6.7

<sup>63</sup> Die Betrachtung von vereinsrechtlichem Nebenzweckprivileg und steuerrechtlichem Zweckbetriebsprivileg (s. Abschnitt 6.7 ) kann für alltägliche Zwecke parallel geschehen (vgl. auch Stöber, RN 56).

Das grundlegende Statut des Vereins ist seine Satzung, die durch den Gründungsbeschluß der Mitgliederversammlung verabschiedet wird; die Mitgliederversammlung ist das oberste Beschluß- und Kontrollorgan des Vereins.<sup>64</sup>

An der Gründung des einzutragenden Vereins sollen mindestens sieben Mitglieder mitwirken,<sup>65</sup> im Verlauf seiner Existenz darf die Mitgliederzahl nicht dauerhaft unter drei sinken, andernfalls seine Rechtsfähigkeit gefährdet ist.<sup>66</sup> Die Stimmrechtsgewichtung ist nicht wie bei der GmbH von Anteilsverhältnissen abhängig, denn solche gibt es beim Verein als einer Personenvereinigung<sup>67</sup> (im Gegensatz zur Kapitalgesellschaft GmbH) nicht.

Dies ist ein Problem hinsichtlich der aus Ingerenzgründen notwendigen Steuerungsmöglichkeiten einer Gemeinde, denn diese könnte wegen der gleichmäßigen Stimmengewichtung nur bei zwei<sup>68</sup> Mitgliedern realisiert werden, was wiederum die Rechtsfähigkeit verhindert.<sup>69</sup>

Die Rechtsform des eingetragenen Vereins bietet sich mithin nicht an für eine Einrichtung, die vollständig oder hauptsächlich von einer Kommune als Mitglied getragen werden soll. Die kooperierenden Einrichtungen der einzelnen Sparten selbst als jeweils ein Mitglied in einem Verein zu verbinden, ist nur möglich, wenn diese bereits zuvor eigene Rechtsfähigkeit erlangt haben. Für die Einrichtungen einer einzigen Kommune wird das in der Praxis kaum gegeben sein. Dagegen wäre an einen Verein zu denken, wenn mehrere Kommunen bzw. deren bereits verselbständigte Einrichtungen kooperieren möchten. Ein Beispiel aus dem Bibliotheksbereich ist der Büchereiverein Schleswig-Holstein e.V.,<sup>70</sup> der vom Land und den beteiligten Kommunen finanziert wird und dem sich diejenigen Kommunen und Kreise als Mitglieder anschließen, die zum Betrieb ihrer Bibliothek auf die Angebote, die Mitwirkung und die finanzielle Unterstützung des Vereins

---

<sup>64</sup> §§ 25, 32 BGB

<sup>65</sup> § 56 BGB

<sup>66</sup> § 73 BGB

<sup>67</sup> Stöber, RN 4

<sup>68</sup> Da ein Beschluß mit mindestens einfacher Mehrheit zu fassen ist, erhielte die Gemeinde in einer Zweierkonstellation de facto ein Vetorecht und könnte so ihre Anforderungen durchsetzen.

<sup>69</sup> Beger, Rechts- und Betriebsformen, S. 29

<sup>70</sup> <http://www.bz-sh.de/bz/bzverein.htm>



zurückgreifen möchten. Die Finanzierung der konkreten Bibliothek wird dann durch Verträge mit der Kommune gestaltet, wodurch deren kommunalrechtlich notwendiger Einfluß auf die „eigene“ Bibliothek gewahrt bleibt. Die Kommune ist Träger der Bibliothek. Diese Gestaltungsform läßt sich über den Bibliotheksbereich hinaus auf alle kulturellen Einrichtungen übertragen.

Der Bestand des Vereins ist von den jeweiligen Mitgliedern unabhängig. Der Eintritt und auch der Austritt der Mitglieder gestaltet sich gegenüber etwa der GmbH ausgesprochen einfach. Noch leichter als bei der Stiftung kann daher im Verein eine Unterstützung durch viele Personen mit kleineren Beiträgen und persönlichem Engagement gestaltet werden.

Andererseits wirkt dies nachteilig für die Kontinuität des Mitgliederbestandes und führt bei sehr vielen und oft wechselnden Mitgliedern (etwa wenn jeder Entleihende der Bibliothek oder jeder Musikschüler Mitglied werden muß) zu Problemen bei der Einberufung der Mitgliederversammlung und der Beschlußfähigkeit des Vereins. Trotz des Wunsches, hier eine Beständigkeit herbeizuführen, darf der Austritt jedenfalls natürlichen Personen und Unternehmen in privater Trägerschaft auch nicht sonderlich erschwert werden, da dies gegen das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit<sup>71</sup> verstieße, zu dem auch die negative Vereinigungsfreiheit gehört, die Freiheit also, einem Verein *nicht* anzugehören. Hier könnten überdies auch Probleme bei einem faktischen Eintrittszwang wie soeben im Beispiel angeführt bestehen. Gerade die kulturelle Grundversorgung, die sich aus Sicht der Einwohner kleiner und ländlicher Kommunen immerhin als ein monopolähnliches Angebot darstellen kann, sollte mit so wenig Hürden wie irgend möglich versehen werden.

Die Haftung des eingetragenen Vereins beschränkt sich auf das Vereinsvermögen, die Mitglieder können nicht mit ihrem persönlichen Vermögen von den Gläubigern in Anspruch genommen werden. Beim Idealverein (wie er hier stets vorliegen wird) darf der Verein aus rechtlicher Sicht sogar vermögenslos sein. Da ein solcher Zustand jedoch die Teilnahme der Kultureinrichtung am Rechtsverkehr erheblich behindern kann, die aber gerade mit der Rechtsformwahl befördert werden soll, ist bei der Ausgestaltung der Satzung sicherzustellen, daß der Verein eine regelmäßige und

---

<sup>71</sup> Art. 9 Abs. 1 GG

damit auch für Dritte verlässliche Finanzausstattung erhält. Dies geschieht durch jährliche Zuschüsse aus dem Gemeindehaushalt bzw. den Haushalten der beteiligten Gemeinden bzw. anderen Rechtsträger.

#### 5.2.5 weitere Betriebsformen

Bei allen Vorteilen, die die Ausgliederung einer spartenübergreifenden Kultureinrichtung bietet, sollte trotzdem geprüft werden, ob nicht diejenigen Eigenschaften, die im konkreten Fall eine Rechtsform attraktiv machen, auch im Rahmen eines herkömmlichen Amtes genutzt werden können. Je nach Bundesland können z.B. die Vorschriften über den Eigenbetrieb auf Einrichtungen, die weiterhin zur unmittelbaren Verwaltung gehören, entsprechend angewandt werden.<sup>72</sup> Kommunale Experimentierklauseln allerdings, mit denen in einigen Bereichen weitreichende Modifikationen der traditionellen Verwaltungsstrukturen möglich sind, scheinen nur auf den ersten Blick ein taugliches Instrumentarium zu sein. Ihr hauptsächliches Normziel ist die Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung,<sup>73</sup> die man – über die angestrebte fachliche Weiterentwicklung hinausgehend – nicht ausreichend begründen können, ohne zu hohe fachliche Zugeständnisse machen zu müssen. Außerdem ist die Anwendungszeit solcher Klauseln in der Regel auf wenige Jahre begrenzt.<sup>74</sup>

Die Genossenschaft ist eher eine Hilfsorganisation, gerichtet auf eine wirtschaftliche Tätigkeit bzw. einen materiellen Erwerb der Genossen. Wenn auch formal für ein kommunales Ausgliederungsvorhaben möglich, hat diese Rechtsform in der Praxis nahezu keine Resonanz erfahren.<sup>75</sup> Für den Kulturbereich ist sie ungeeignet, da ihr erwerbsfördernder Charakter nicht zu dem weitgehend immateriellen Charakter kulturellen Nutzens paßt.

Die Aktiengesellschaft ist mit dem Ingerenzprinzip nur schwer vereinbar, da die Zuständigkeit der Aufsichtsorgane nicht wie bei anderen juristischen Personen (etwa GmbH, Verein, Stiftung) nach dessen besonderen Bedingungen modifiziert werden

---

<sup>72</sup> vgl. § 103 Abs. 1 Satz 2 GemO Brdgbg

<sup>73</sup> Borchert, S. 168 f.; Cronauge/Westermann RN 93

<sup>74</sup> vgl. etwa § 126 Abs. 1 Satz 1 GemO NRW

<sup>75</sup> Cronauge/Westermann, RN 130

kann.<sup>76</sup> Je nach Landesrecht ist die AG ausdrücklich anderen Rechtsformen subsidiär, darf also nur gewählt werden, wenn der öffentliche Zweck nicht ebensogut in einer anderen Rechtsform erfüllt werden kann.<sup>77</sup>

Außerdem führt die im Vergleich zur GmbH viel einfachere Veräußerbarkeit der Geschäftsanteile (Aktien) potentiell zu einer ungünstigen Instabilität im Gesellschafterbestand. Die AG eignet sich daher jedenfalls nicht für eine Ausgliederung bestehender Einrichtungen.

## **6 Kriterien der Geeignetheit**

### **6.1 Aufgaben**

Zu beachten ist zunächst der Unterschied zwischen „Zweck“ und „Aufgaben“, wenn beides in einem förmlichen Statut oder auch in einer verwaltungsinternen Weise beschrieben werden muß oder soll. Es handelt sich hier um rechtlich klar unterschiedene Termini, die aber manchmal als recht analog empfunden werden.

Der Zweck beschreibt in prägnanter Form, weswegen die neue Form überhaupt existiert, nämlich etwa zum Betrieb einer Kultureinrichtung bestehend aus Archiv, Museum, Bibliothek und Volkshochschule zur Versorgung der Gemeinde XY. Es muß immer deutlich werden, daß der Zweck ein öffentlicher ist. Öffentlicher Zweck ist jede Wahrnehmung sozial-, gemeinwohl- und damit einwohnernütziger Aufgaben. Dieses Kriterium ist im allgemeinen bereits erfüllt, wenn die Gewinnerzielung nicht vorrangiger Zweck ist.<sup>78</sup> Über die (mehr als) hinreichende Qualifizierung des Zweckes als öffentlich braucht man sich bei Kultureinrichtungen, wie sie hier betrachtet werden, also keine Sorgen machen.<sup>79</sup> Es wird im Rahmen der Zweckbeschreibung aber regelmäßig nichts über die Tätigkeitsbereiche gesagt, die die kooperative Einrichtung mit ihren verschiedenen Sparten ausfüllen soll, um diesen Zweck zu erreichen. Dies ist Inhalt der Aufgabenbeschreibung.

---

<sup>76</sup> Cronauge/Westermann RN 189

<sup>77</sup> z.B. §108 Abs. 3 GemO NRW

<sup>78</sup> Cronauge/Westermann RN 393

<sup>79</sup> Strauch, S. 7

Eine sorgsam durchdachte Aufgabenbeschreibung ist zum einen deshalb wichtig, weil sie festlegt, für welche Tätigkeiten die Einrichtung eine langfristige Finanzierung beanspruchen kann. Wenn sich später ein geplantes Projekt oder eine Ausweitung des Angebots nicht oder nur mühevoll unter die Aufgabenbeschreibung fassen läßt, hat es regelmäßig keine Aussichten auf Berücksichtigung bei der (Neu-)Verhandlung des kommunalen Zuschusses. Andererseits muß sich jede Tätigkeit, die in Zukunft entfaltet werden soll, in den festgelegten Aufgaben wiederfinden. Aufgaben, die nicht ausdrücklich zum Tätigkeitsbereich der Einrichtung gehören, dürfen auch nicht wahrgenommen werden.<sup>80</sup> Weiterhin unterstützt die Aufgabenbeschreibung die Unabhängigkeit von tagespolitischen Schwankungen und von Eingriffen in die originären Versorgungsaufgaben der Einrichtung.

Alle privatrechtlichen Formen eröffnen die Möglichkeit, in ihrem Statut eine ausdrückliche Aufgabenbeschreibung vorzunehmen. Soll die Einrichtung als steuerbegünstigt anerkannt werden,<sup>81</sup> müssen sogar laut Abgabenordnung die Zwecke und die „Art ihrer Verwirklichung“<sup>82</sup>, so genau bestimmt sein, daß die recht detaillierte steuerliche Prüfung hierauf fußen kann. Die „Art der Verwirklichung“ entspricht den Aufgaben. Hier bietet es sich an, die steuerlichen Anforderungen an den Satzungstext zu nutzen und die Aufgaben als Mittel der Zweckverwirklichung zu formulieren. Obwohl bei Eigenbetrieben eine ausführliche Aufgabenbeschreibung nicht notwendig ist und auch nur sehr selten in Betriebssatzungen aufgenommen wird, läßt sie sich in die Satzung doch entsprechend integrieren. Die Satzung muß zwar wegen der originären Gemeinnützigkeit des Eigenbetriebes nicht den strengen steuerlichen Anforderungen genügen, die an Statute rechtlich verselbständigter Rechtsformen gestellt werden. Es empfiehlt sich aus den weiteren soeben aufgeführten Gründen dennoch, die Aufgabenbeschreibung vergleichbar sorgfältig zu gestalten.

Es sollte bei der Formulierung darauf geachtet werden, genügend Spielraum für fachliche Fortentwicklung in allen Sparten zu lassen. Andernfalls besteht die Gefahr,

---

<sup>80</sup> Beger, Stiftungen, Abschnitt I. am Anfang, zur Stiftung

<sup>81</sup> Es ist allen Kultureinrichtungen, wie sie hier in Rede stehen, unbedingt anzuraten, die Steuerbegünstigung zu erlangen, s. Abschnitt 6.6

<sup>82</sup> so der Wortlaut in § 60 Abs. 1 AO

daß später gerade die eigentlich erwünschte Dauerhaftigkeit der Festlegung im Wege steht.

Die Aufgabenbeschreibung kann Ausgangspunkt für die Entwicklung eines Leitbildes sein. Falls ein solches in den verschiedenen bisherigen Einrichtungen bereits vorhanden war, muß es ohnehin neu entwickelt werden. Das empfiehlt sich allemal im Verlauf des recht einschneidenden Änderungsprozesses, den die Kooperation inkl. Formänderung für alle Betroffenen darstellt. Die Ableitung der Texte in dieser Richtung (von der statuierten Aufgabenbeschreibung zum Leitbild) ist unproblematisch,<sup>83</sup> ungeschickt wäre dagegen eine Formulierung der Aufgaben anhand eines gemeinsamen oder gar der verschiedenen Leitbilder der noch eigenständigen Einrichtungen. In den seltensten Fällen wird ein gemeinsames Leitbild aller Kooperationspartner bereits existieren. Die verschiedenen Leitbilder aber sind Ausdrücke verschiedener Betriebskulturen und vor allem – im vorliegenden rechtlichen Zusammenhang ausschlaggebend – enthalten sie Aufgabenbeschreibungen, die genau *nicht* die Aufgaben der *neuen* Kooperation schildern, sondern die der jeweiligen Einzeleinrichtung. Werden diese nun einfach „zusammengeworfen“, verbleibt – nachdem die zu erwartenden Wiederholungen getilgt wurden – ein unabgestimmtes Konglomerat, das nicht geeignet ist, die Situation der neuen Einrichtung widerzuspiegeln und dieses auch in einer für langfristig gültige Rechtsdokumente geeigneten „präzisierenden Allgemeinheit“ zu tun. Außerdem bestünde die Gefahr, eine beteiligte Einrichtung, die bislang kein Leitbild hatte, zu wenig zu berücksichtigen. Es müssen sich alle kooperierenden Einrichtungen in der Aufgabenbeschreibung gleichberechtigt wiederfinden.

Im Optimalfall werden nicht nur die Aufgaben aufgezählt, die jede Sparte originär zu erbringen hat, sondern auch solche Aufgaben, die die Kultursparten verbindend und über sie hinausreichend wahrgenommen werden. Dies verdeutlicht den Mehrwert, den gerade diese konkrete Kooperation für das kulturelle Leben der Kommune schafft. Ein Beispiel wäre das Erschließen der (Bibliotheks-)Literatur und der (Archiv-)Archivalien in einem gemeinsamen Katalog sowie das alle Materialarten übergreifende Vermitteln an die Nutzer. Oder beispielsweise ein interdisziplinäres

---

<sup>83</sup> gesehen natürlich aus juristischer Perspektive. Den Methoden zur Entwicklung akzeptierter, gelebter Leitbilder entspricht ein solches „Top-Down-Vorgehen“ freilich nicht.

theater- und museumspädagogisches Angebot oder die Einbindung aller Einrichtungen in die Kursgestaltung der Volkshochschule.

Die Aufgaben müssen „lebendig“ im Alltag umgesetzt werden, damit sie auf Dauer als Finanzierungsgrundlage gerechtfertigt sind. Zuweilen wird es nicht möglich sein, sofort alle festgelegten Aufgaben im Alltag sichtbar umzusetzen. Das ist unschädlich, solange die Einrichtung begründen kann, weswegen eine Erfüllung der besagten Aufgabe derzeit noch nicht möglich ist und auch dartun kann, daß sie auch jetzt schon strategisch<sup>84</sup> dafür Sorge trägt, die Aufgabe in absehbarer Zeit ausfüllen zu können.

Insbesondere bei bestehender Anerkennung als gemeinnützig ist eine stetige tatsächliche Aufgabenerfüllung auch deshalb unabdingbar, weil Nachlässigkeit hierbei die Gemeinnützigkeitsanerkennung gefährdet.<sup>85</sup>

## **6.2 Finanzierung**

Kommunale Kultureinrichtungen, die ihre Aufgabe der kulturellen Grundversorgung ernstnehmen, werden sich nie vollständig aus eigenen Erträgen unterhalten können. Sie dürfen sich auch nicht zu einer darauf zielenden Einnahmenpolitik drängen lassen. Daher sind sie stets auf einen Zuschuß der öffentlichen Hand angewiesen, der ihre Haupteinnahmeart darstellt.

Um eine sicherere Planungsbasis zu bieten, als es die Verortung im spätestens zweijährlich neu zu beschließenden Gemeindehaushalt zuläßt, sollte ein gleichmäßiger Zuschuß über mehrere Jahre<sup>86</sup> gewährleistet sein. Der Zuschuß der Kommune ist in dem jeweiligen Statut eindeutig und mit einer präzisen Angabe des Betrags und einer jährlichen Erhöhungsquote (oder eines Indexes) zu regeln. Letztere berücksichtigt einen durch bekannte Preis- und Tarifierhöhungen absehbar steigenden Ressourcenbedarf. Bei bestimmten Ausgabepositionen lassen sich die marktüblichen Steigerungsraten unschwer ermitteln, was insbesondere wichtig ist,

---

<sup>84</sup> also z.B. mit einer entsprechenden Personalentwicklungsplanung, mit in Arbeit befindlichen Konzepten, mit zweckgebundenen Rücklagen aus Erträgen u. dgl.

<sup>85</sup> s. Abschnitt 6.7

<sup>86</sup> z.B. fünf Jahre bei den beiden GmbHs unter Beteiligung der ekz, der Stadtbibliothek Siegburg GmbH<sup>86</sup> und der Stadtbibliothek Schriesheim GmbH.<sup>86</sup>

wenn es sich um gegenüber der allgemeinen Preissteigerung überdurchschnittliche Steigerungen handeln könnte. Hier ist in erster Linie an die tariflichen Gehaltserhöhungen zu denken (einschließlich der Lohnnebenkosten), aber auch an spartenbedingte Unterschiede wie z.B. die Medienpreisentwicklung. Die zu vereinbarende Steigerungsrate sollte sich eng an die so ermittelten tatsächlichen Erhöhungen anlehnen, ohne jedoch in ihrer Berechnung zukompliziert zu werden.

Die über einen längeren Zeitraum als der jeweiligen Haushaltsperiode verbindliche Vereinbarung eines Zuschusses, erst recht eines Zuschusses mit Steigerungsrate, ist nur in Rechtsformen mit eigener Rechtsfähigkeit möglich. Hier ist der Zuschuß möglichst im Statut selbst festzuschreiben.

Überdies sind diese Einrichtungen in der Lage, mit der Gemeinde ergänzende Verträge zu schließen. Durch deren Kündigungsfristen und -modalitäten besteht auch seitens der Gemeinde eine höhere Verbindlichkeit – es kann nicht durch einen zwischenzeitlichen haushaltskürzenden Ratsbeschluß eine unerwartete Finanzierungslücke auftreten.

Aus Sicht der Einrichtung wirkt auch ein anderer Aspekt der Festschreibung in Satzung bzw. Gesellschaftsvertrag positiv: Da jedenfalls für die Zeit der Festschreibung die jährliche Überweisung des Etats für die Gemeinde eine „laufende Verbindlichkeit“ darstellt, sind diese Zahlungen von Haushaltssperren ausgenommen. Sie unterliegen daher auch insoweit nicht den Unwägbarkeiten, die selbst eine Globalbudgetierung innerhalb der unmittelbaren Verwaltung hinnehmen muß.

Das Eigenbetriebsrecht geht von der Fähigkeit des Eigenbetriebs aus, sich mit Hilfe seines von der Gemeinde gestellten Vermögens selbst zu tragen.<sup>87</sup> Hieran wird die Herkunft dieser Betriebsform als eine Form für die gewinnerzielende Wirtschaftstätigkeit der Kommune sichtbar. Für Verluste ist eine Fehlbedarfsdeckung aus dem Gemeindehaushalt vorgesehen,<sup>88</sup> so daß über diese Beträge weiterhin eine direkte Verbindung zum Gemeindehaushalt besteht. Für den strukturell defizitären

---

<sup>87</sup> vgl. § 11 Abs. 7 EigV Brdbg

<sup>88</sup> vgl. § 11 Abs. 7 EigV Brdbg

Kulturbereich bedeutet dies eine geringere Verlässlichkeit der Ressourcenausstattung.

Bei allen hier vorgestellten Betriebsformen kommen erwirtschaftete Einnahmen der Einrichtung selbst zugute, anstatt nach dem Gesamtdeckungsprinzip für alle gemeindlichen Ausgaben eingesetzt zu werden. Die Kultureinrichtung ist dadurch selbst Nutznießerin ihres Engagements. Dadurch ist es für sie sinnvoll, erzielbare Einnahmen auch zu realisieren. Jedoch muß die Entgeltpolitik stets von der Kulturpolitik der Einrichtung bestimmt sein, nicht von dem Druck, hier ein finanzielles Potential ausschöpfen zu müssen. Daher sollten Einnahmeerwartungen keinesfalls an die Stelle der zuvor beschriebenen Steigerungsrate treten oder gar eine Zuschußminderung rechtfertigen. Aus demselben Grund ist auch die Vereinbarung lediglich einer Fehlbedarfsfinanzierung statt eines festen Zuschusses abzulehnen.

Ungeachtet des laufenden Zuschusses erfordern insbesondere Privatrechtsformen wie die GmbH und die privatrechtliche Stiftung die Einbringung eines Stammkapitals in Geld oder – häufiger – in Sachwerten anlässlich der Gründung, welches für die Zwecke des laufenden Betriebs nicht verbraucht werden darf. Es dient entweder der Besicherung auftretender Verbindlichkeiten, etwa bei der GmbH<sup>89</sup>, oder ist (so bei der Stiftung) so anzulegen, daß aus dem Ertrag der Zweck der Einrichtung befördert werden kann.

Bei Eigenbetrieben ist ein Stammkapital in Form eines Sondervermögens des Gemeindehaushalts grundsätzlich ebenso vorgesehen,<sup>90</sup> bei Einrichtungen des Kulturbereiches kann jedoch je nach Landesrecht darauf verzichtet werden.<sup>91</sup>

Bei der Finanzierungsbasis bestehen die Unterschiede folglich weniger zwischen den einzelnen Privatrechtsformen als eher entlang der Grenze zwischen privaten Rechtsformen und Eigenbetrieb, sobald eine Einrichtung aus der Amtsform in eine selbständigere Betriebsform übergeht.

In jedem Fall aber ist eine ausreichende und sichere finanzielle Basis ein überlebenswichtiger Faktor für eine Neubegründete Kooperation. Für die

---

<sup>89</sup> Daher ist auch die Haftungsbeschränkung der GmbH auf genau diesen Betrag möglich.

<sup>90</sup> vgl. § 10 Abs. 2 EigV Brdbg

<sup>91</sup> vgl. § 10 Abs. 3 i.V.m. § 101 Abs. 2 Nr. 2 EigV Brdbg



Zusammenführung mehrerer Einrichtungen, die zuvor getrennt gewirtschaftet haben, ist daher in jeder Rechtsform die Frage der Zuschußhöhe ein wesentlicher Aspekt. Sie müssen vor Rechtsformbegründung genau ermitteln, welchen Bedarf sie haben werden, sobald sie in die neue Betriebsform übergehen. Dabei ist zu beachten, daß der kulturelle Bereich weit mehr als die allgemeinen Verwaltungsbereiche sowohl beim Personal als auch bei der Sachausstattung einen sehr spartenspezifischen Bedarf hat. Dieser wird sich wegen des Kooperierens allein auch nicht merklich verringern. Es werden weiterhin Bibliotheks-, Museums-, Theaterfachleute, Volkshochschuldozenten, Musiklehrer u.s.w. gebraucht, hier ist kaum ein spartenübergreifender Konsolidierungseffekt zu erwarten. Ähnlich ist es bei Gegenständen wie Bibliotheksmedien, Museumsmaterial, Leihinstrumenten, Raumausstattung und dergleichen.

Die finanziellen Synergien einer Kooperation im Kulturbereich sollten daher nicht in dergleichen unmittelbaren Effekten gesucht werden, sondern vielmehr als indirekte Auswirkung der Attraktivitätssteigerung der gesamten Einrichtung verstanden werden. Dieser bereits<sup>92</sup> angesprochene „Mehrwert“, der nur durch das Kooperieren der Sparten geschaffen werden kann, wird sich finanziell mittel- bis langfristig auswirken, indem Leistungen – auch solche gegen Entgelt – vermehrt nachgefragt werden, Dritte zu mehr finanzieller Unterstützung bereit sein werden und nicht zuletzt die Argumentationsgrundlage der Kultureinrichtung gegenüber dem Gemeinderat bei der Neuverhandlung des Zuschusses gestärkt wird.

### **6.3 Flexibilität**

Der Wunsch nach einer höheren Flexibilität sowohl in der Haushalts- und Rechnungsführung als auch in organisatorischen Fragen und bei Entscheidungsprozessen ist ein häufiger Anlaß, eine Rechtsformänderung zu erwägen.

Ein größerer Bewegungsspielraum in finanzieller Hinsicht entsteht in erster Linie durch Wegfall kameralistischer Bedingungen bei der Haushaltswirtschaft, hier insbesondere durch eine umfassende Deckungsfähigkeit der Ansätze untereinander. Bei den Privatrechtsformen ist dies vollständig gegeben, da diese keinen nach

---

<sup>92</sup> s. Abschnitt 6.1

Haushaltsrecht aufgestellten und auszuführenden Haushalt haben, sondern ihr Budget nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten mittels kaufmännischer Buchführung verwalten.<sup>93</sup>

Der Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs läßt zwar eine flexiblere Ressourcenbewirtschaftung zu, als es als direkter Teil des Gemeindehaushalts möglich wäre. Letzterer wird als förmliche Satzung erlassen und kann daher nur auf demselben Wege geändert werden. Dagegen ist der Wirtschaftsplan lediglich eine Richtlinie für die Betriebsleitung und gewährt daher größere Spielräume, um auf sich ändernde Bedürfnisse des Betriebsablaufes zu reagieren.<sup>94</sup> Es sind jedoch nicht alle Ausgabenpositionen des Wirtschaftsplanes untereinander deckungsfähig.<sup>95</sup>

Die finanzielle Flexibilität über die Jahresgrenze hinweg ist jedoch bei allen Rechtsformen wegen der immer notwendigen Gemeinnützigkeitsanerkennung nicht sehr hoch. Aus steuerlichen Gründen sind alle Mittel grundsätzlich zeitnah zu verwenden, was auch eine Verwendung noch im der Einnahme folgenden Jahr erfüllt. Rücklagen können nur in bestimmten Fällen und in begründetem Umfang gebildet werden.<sup>96</sup>

Auch in nichtfinanzieller Hinsicht ist eine größtmögliche Unabhängigkeit von kommunalen Weisungen und Entscheidungen wünschenswert für die Gewährleistung eines fachlich hochwertigen Angebots. Flexibilität heißt hier vor allem, eilige, aber auch unpopuläre, gleichwohl notwendige Entscheidungen auf verbindlicher Grundlage treffen zu können – sowohl nach innen in personellen und organisatorischen Fragen als auch nach außen gegenüber Vertragspartnern. Dies ist in einer Rechtsform mit eigener Rechtsfähigkeit eher gewährleistet; am ausgeprägtesten bei der GmbH durch den Geschäftsführerstatus.<sup>97</sup>

Eine sehr weitreichende Unabhängigkeit von kommunalpolitischen Einflüssen ist aber schon aufgrund der weisungsgebundenen Gemeindevertreter in den

---

<sup>93</sup> Cronauge/Westermann, RN 211, 188

<sup>94</sup> Haibt, S. 56 f.

<sup>95</sup> vgl. § 17 Abs. 5 EigV Brdgbg; § 17 Abs. 8 EigG Hess für Bauunterhaltung

<sup>96</sup> Vereine & Steuern, S. 14 f.

<sup>97</sup> s. Abschnitt 5.2.2

Aufsichtsgremien nicht möglich. In dem Maße der Loslösung hier sinkt außerdem die demokratische Legitimation, sowohl für das Vorhandensein der Einrichtung als auch (abgeleitet daraus) für die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung. Dies ist auch von fachlicher Seite nicht gewollt, zumal im Kulturbereich ein wirtschaftlicher Erfolg nicht hilfsweise legitimierend wirken kann.

Es wäre jedoch untunlich, wenn durch die satzungsmäßige Kompetenzverteilung die Weisungs- und Entscheidungsbefugnisse der unmittelbaren Verwaltung nun wieder in der ausgegliederten Einrichtung abgebildet würden. Damit würde ein Hauptmotiv der Rechtsformänderung übergangen und die Ausgliederung ad absurdum geführt. Die gesetzliche Kompetenzverteilung für Eigenbetrieb, Stiftung, Verein und auch GmbH ist in fast jeder Hinsicht durch Statutenregelungen abänderbar.<sup>98</sup> Da wegen der kommunalen Einbindung von der Abdingbarkeit auch Gebrauch gemacht werden muß, ist hier ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Aufsichtsorganen und Betriebsleitern im Lichte der eigentlichen Ausgliederungsmotivation herzustellen. Dem Aufsichtsgremium sollte im Zweifel lieber ein Informations-, Kontroll- oder Weisungsrecht mehr zugeschrieben werden, als die Entscheidungs- und Ausführungsbefugnisse der verantwortlichen Leiter der Einrichtung zu restriktiv zu gestalten. Zumindest sollten sich finanzielle Befugnisse, Ergebnisverantwortung und verbindliche Entscheidungskompetenz entsprechen. In allen vier hier eingehender behandelten Betriebsformen kann das rechtlich prinzipiell umgesetzt werden.

Die konkrete Umsetzbarkeit solcher Kompetenzverteilung hängt allerdings von mehreren im Einzelfall unterschiedlich ausgeprägten Faktoren ab.

Durch die hohe Anzahl an beteiligten Organen beim Eigenbetrieb besteht die Gefahr, daß sich dort auftretende kommunalpolitische Kompetenzkonflikte hinderlich auf die Arbeit im Betrieb auswirken. Klare Kompetenzverteilungen sollten daher bereits in der Eigenbetriebssatzung getroffen werden, um derartigen Friktionen vorzubeugen.<sup>99</sup> Je nach Landesrecht wird daher sogar eine möglichst umfangreiche Verlagerung von Ratskompetenzen auf den Werksausschuß verlangt.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Kämmerer, S. 270 (für die GmbH)

<sup>99</sup> Gaß, S. 63

<sup>100</sup> s. Abschnitt 5.2.1

Bei Vereinen mit vielen Mitgliedern können Schwierigkeiten bei der Einberufung einer Mitgliederversammlung oder (insbesondere bei sehr heterogenen Motivationen des mitgliedschaftlichen Engagements) Differenzen über die Gültigkeit von Mitgliederversammlungsbeschlüssen die Handlungsfähigkeit der Geschäftsführung gerade in wesentlichen Fragen sehr beeinträchtigen.

Im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells sind Flexibilisierungen der Haushaltsführung, der Entscheidungskompetenz und der Ergebnisverantwortung auch innerhalb des Amtes möglich, allerdings erfordert dies in der Regel zumindest eine über die betroffene Einrichtung hinausgehende Einführung der Budgetierung. Bei Kooperation mehrerer bestehen bleibender Ämter läßt sich aber auch bei Budgetierung jeder einzelnen Sparte eine haushaltswirtschaftliche Kooperation kaum realisieren. Hier wäre wenigstens die reorganisierende Zusammenfassung der Sparten zu einem Amt, also einen Budgetempfänger vonnöten.

Ein Unterschied aller Privatrechtsformen gegenüber dem Eigenbetrieb ist die personelle Anbindung von Aufsichts- und Weisungskompetenz, woraus sich je nach Gegebenheiten des Einzelfalls die Entscheidungswege in der Praxis verkomplizieren können. Bei allen juristisch selbständigen Formen kann die Kommune nur im Wege der Weisungsbefugnis gegenüber ihren Vertretern in den Gremien ihre Vorstellungen in die Einrichtung tragen. Dagegen kommt beim Eigenbetrieb in grundlegenden Fragen das Entscheidungsrecht dem Gemeinderat selbst zu.<sup>101</sup> Selbst wenn dieser Unterschied beim Vergleich mit einer Eigengesellschaft<sup>102</sup> nicht sehr zum Tragen kommt, kann jedoch der unterschiedliche Grad an Unmittelbarkeit bzw. Mittelbarkeit, mit dem die ursprüngliche Ratsentscheidung in die Einrichtung getragen wird, und vor allem die Auswahl der Gremienvertreter nach Maßgabe ihres Sachverständes die Günstigkeit eines Beschlusses für die Einrichtung beeinflussen. Ob zum Positiven oder Negativen, ist eine Frage der Verhältnisse vor Ort und muß im Einzelfall bei Kompetenzregelung und Besetzung berücksichtigt werden.

---

<sup>101</sup> „Starkes Land ...“, S. 191

<sup>102</sup> also einer zur Gänze von derselben Kommune getragenen privatrechtlichen Betriebsform

#### **6.4 Beteiligung Dritter**

Beteiligungsmöglichkeiten für Dritte können dem Bestreben, den kommunalen Haushalt zu entlasten, entgegenkommen.

Eine Beteiligung Dritter an der Betriebsträgerschaft selbst bedingt eine Privatrechtsform. An einem Eigenbetrieb ist eine Beteiligung anderer als der Trägergemeinde nicht möglich, er muß zuerst im Wege einer Ausgliederung in z.B. eine GmbH umgewandelt werden.<sup>103</sup> Bei jeder Einbindung Dritter in einer die Entscheidungsstrukturen beeinflussenden Weise sollte eine Mehrheit der Kommune aus Ingerenzgründen und zum Erhalt der demokratischen Legitimation immer gewahrt bleiben.

Beim Vergleich von Eigengesellschaft und Beteiligungsgesellschaft<sup>104</sup> tritt der oben genannte Unterschied der personellen Anbindung von Kompetenzen deutlich zutage. Die Stimmen der kommunalen Vertreter können eine Entscheidung immer nur gemäß dem von der Kommune gehaltenen Anteil beeinflussen, wobei auch Minderheitsrechte der weiteren Anteilseigner zu beachten sind.

Die Einbindung von Drittkapital in die Stammeinlage einer GmbH führt zu Mitspracherechten des Dritten.<sup>105</sup> Zwar muß die Gemeinde aus kommunalverfassungsrechtlichen Gründen stets eine Mehrheitsbeteiligung halten, jedoch kann schon eine Sperrminorität des privaten Dritten die kulturpolitische Ausrichtung der Einrichtung und deren Kongruenz mit der allgemeinen Kommunalpolitik beeinträchtigen. Hier kommt es entscheidend auf die Motivation des Dritten an, die ihn zu einer Beteiligung an einem – schließlich nicht gewinnabwerfenden, mit anderen Worten also „unwirtschaftlichen“ – Kulturbetrieb veranlaßt. Wirtschaftsunternehmen, die ihrerseits in (zumindest mehrheitlicher) öffentlicher Trägerschaft stehen, sind schon deswegen selbst dem Gemeinwohl verpflichtet und bieten somit eine hohe Gewähr für ein kommunalorientiertes Handeln. Besonders beim auch materiell Privaten kommt es darauf an, daß sein kulturelles Verantwortungsbewußtsein ein langfristiges Hauptmotiv seines

---

<sup>103</sup> § 168 UmwG

<sup>104</sup> also einer von der Kommune gemeinsam mit anderen Rechtssubjekten getragenen privatrechtlichen Betriebsform

<sup>105</sup> s. 5.2.2

Engagements darstellt, mit dem seine wirtschaftlichen Interessen vereinbar sind.<sup>106</sup> In der Praxis sollte zusätzlich zu anderen Informationen ein gründlicher Blick in die Statuten (GmbH-Vertrag, Vereins- oder Stiftungssatzung u. dgl.) des Kapitalgebers und besonders auf die dort festgelegten Zwecke und Aufgaben geworfen werden. Entsprechende Unterlagen dürfen von jedermann ohne Angabe von Gründen eingesehen werden<sup>107</sup> und befinden sich beim Amtsgericht am Sitz der GmbH, des Vereins etc.<sup>108</sup>

Natürlich muß eine Einrichtung ihre rechtliche Fähigkeit, einen Dritten zur Mitfinanzierung aufzunehmen, nicht tatsächlich nutzen. Zwar sind öffentliche Einrichtungen, zu denen schließlich auch eine solche in Privatrechtsform gehört, zur wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltung angehalten.<sup>109</sup> Diesen allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundsatz muß auch eine formal privatisierte Einrichtung beachten.<sup>110</sup> Hieraus ergibt sich freilich nicht die Pflicht, sich anbietendes Drittkapital in eine Einrichtung aufzunehmen. Jedoch sieht sich eine privatisierte Einrichtung bei enger werdendem Kommunalhaushalt gegebenenfalls einem faktischen Druck seitens der Kommune ausgesetzt, privates Kapital zur Aufgabenerfüllung heranzuziehen.

## **6.5 Personal**

Hinsichtlich des Personals sind bei einer Rechtsformänderung zwei personalrechtliche Aspekte zu unterscheiden. Zum Zeitpunkt des Betriebsüberganges auf den neuen Träger stellen sich Fragen bezüglich der Weitergeltung der bestehenden Arbeits- und Dienstverhältnisse, im laufenden Betrieb sind die für Neueinstellungen möglichen Rechtsgrundlagen von Interesse. Außerdem sind personalwirtschaftliche Veränderungen zu beachten.

---

<sup>106</sup> Kurth, S. 487 f.

<sup>107</sup> oder in Kopie bestellt werden. Hier ist Zurückhaltung fehl am Platze. Gerade derartige Informations- und Absicherungsbedürfnisse potentieller Vertragspartner (wie die Kultureinrichtung hier einer ist) sind der Hauptgrund für die Publizitätspflicht hinsichtlich der wesentlichen Rechtsverhältnisse von im Geschäftsleben auftretenden Vereinigungen aller Art. Handels-, Vereins- und dergleichen öffentliche Register werden genau dafür geführt.

<sup>108</sup> vgl. § 9 Abs. 1 HGB für das Handelsregister (GmbH, AG und andere Handelsgesellschaften), § 79 Abs. 1 BGB für das Vereinsregister. Stiftungsregister gibt es nicht, statt dessen sind die ebenfalls von jedermann einsehbaren Stiftungsverzeichnisse der Länder heranzuziehen (Nissel, RN 231).

<sup>109</sup> z.B. § 7 LHO Brdbg

<sup>110</sup> Cronauge/Westermann, RN 249

Die personalrechtlichen Punkte sind nur relevant, wenn es um den Übergang zu einer Rechtsform mit eigener Rechtspersönlichkeit geht. Bei der Errichtung eines Eigenbetriebes, der in personalrechtlicher Hinsicht unverändert ein Teil der Gemeindeverwaltung bleibt, ändert sich grundsätzlich nichts gegenüber den bisherigen Verhältnissen. Das Recht des öffentlichen Dienstes sowie die für die Gemeinde geltenden Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen gelten unverändert fort. Ein Unterschied besteht bei der Personalwirtschaft, indem der Eigenbetrieb eine eigene Stellenübersicht der Angestellten und Arbeiter führt, die nicht Teil des allgemeinen Stellenplans der Kommune ist. Dem Eigenbetrieb können außerdem die personalrechtlichen Befugnisse für Angestellte und Arbeiter übertragen werden.<sup>111</sup> Beamte werden weiterhin im gemeindlichen Stellenplan geführt.<sup>112</sup>

Sollen die Einrichtungen dagegen auf einen rechtlich selbständigen Träger übergehen, stellt dies für die Arbeitsverträge der Angestellten und Arbeiter einen Betriebsübergang gemäß § 613a BGB dar.<sup>113</sup> Die bestehenden Verträge gehen mit ihrem gesamten Inhalt unverändert auf den neuen Träger als neuen Arbeitgeber über. Ihre auf Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung beruhenden Inhalte können erst nach Ablauf eines Jahres geändert werden, sofern nicht die alten Tarifverträge und Vereinbarungen weitergelten.<sup>114</sup> Eine solche Weitergeltung wird durch den ausdrücklichen Beitritt der neuen Einrichtung zur entsprechen Tarifgemeinschaft bewirkt. Bestehende Anwartschaften aus den übergegangenen Arbeitsverhältnissen, z.B. Rentenansprüche, bleiben bestehen und gehen mit auf die neue Einrichtung über.<sup>115</sup> Die sich daraus zukünftig ergebende Budgetbelastung bei der neuen Einrichtung ist bei der Verhandlung des kommunalen Zuschusses unbedingt zu berücksichtigen.

Die Weitergeltung bisheriger Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen sowie der Übergang von weiteren durch die Arbeitsverträge erworbenen Rechtsstellungen der Mitarbeiter sollte im Gründungsstatut festgelegt werden. Die Fortgeltung des Tarifrechts des öffentlichen Dienstes ist dabei am unkompliziertesten, es muß

---

<sup>111</sup> vgl. § 3 Abs. 3 EigV Brdbg

<sup>112</sup> vgl. § 18 Abs. 1 EigV Brdbg; Cronauge/Westermann, RN 178

<sup>113</sup> Beger, Rechts- und Betriebsformen, S. 38

<sup>114</sup> § 613a Abs. 1 Satz 2 BGB

<sup>115</sup> Palandt, § 613a RN 22

allerdings in jedem konkreten Fall geprüft werden, ob nicht in einer der nun kooperierenden Einrichtungen für einige Mitarbeiter andere Tarifverträge gelten, beispielsweise der Tarifvertrag Bühne für künstlerisches Personal.

Für Neueinstellungen bei der rechtlich selbständigen Einrichtung gilt das zivilrechtliche Arbeitsrecht nebst den jeweils aktuellen tarifvertraglichen Regelungen, denen die neue Einrichtung beigetreten ist, sowie den aktuellen Betriebsvereinbarungen.

Die Privatrechtsformen (und nur diese kommen als rechtlich verselbständigte Einrichtungen der Kommunen in Frage) haben keine Dienstherrenfähigkeit und können sie auch nicht per Vereinbarung mit der Kommune erlangen.<sup>116</sup> Die Einrichtung in einer solchen Rechtsform kann also selbst keine Beamten übernehmen oder einstellen. Sollen verbeamtete Mitarbeiter auch in der neuen Einrichtung tätig werden, so können sie aber ohne Rechtsverlust im Wege der Dienstüberlassung gleichsam „ausgeliehen“ werden.<sup>117</sup>

Das Mitbestimmungsrecht der Privatrechtsform ist – statt des öffentlich-rechtlichen Personalvertretungsrechts – das Betriebsverfassungsrecht, dessen Wirkungen in der Praxis vergleichbar sind.<sup>118</sup>

## **6.6 zusätzlicher Sachverstand**

Viele der erwünschten Effekte einer Ausgliederung – kaufmännischere Art der Haushalts- und Rechnungsführung, eigene Rechtspersönlichkeit, flexiblere Personalwirtschaft, der Einrichtung zugute kommende Einnahmen – bedingen, daß die neue Einrichtung Tätigkeiten übernehmen muß, die zuvor bei anderen Stellen der Gemeindeverwaltung oder gar nicht anfielen. Das Personal, das aus den vorigen Fachämtern in die neue Einrichtung übergeht, bringt im Allgemeinen keine entsprechenden Kenntnisse mit.

Einige Tätigkeitsbereiche ergeben sich unmittelbar aus den geänderten Umständen. So wird z.B. Buchhaltungspersonal benötigt, das die Regeln ordnungsgemäßer

---

<sup>116</sup> Gaß, S. 259 f.

<sup>117</sup> Beger, Rechts- und Betriebsformen, S. 39

<sup>118</sup> Beger, Rechts- und Betriebsformen, S. 40



Buchführung<sup>119</sup> beherrscht, gegebenenfalls auch die doppelte Buchführung. Auch aus dem umfassenden Ziel, die Einrichtung nach outputorientierten und (soweit mit dem nichtwirtschaftlichen Zweck vereinbar) wirtschaftlichen Grundsätzen zu betreiben, ergibt sich ein Bedarf nach ergänzender Fachkompetenz. Sollen zur Überprüfung des Zielerreichungsgrades beispielsweise Kennzahlensysteme eingesetzt werden, so müssen eigene Mitarbeiter die Instrumente des Controllings anwenden können und hierfür eingesetzt werden. Ähnliches gilt für die Anforderungen der Personalverwaltung.

Es wird nicht immer notwendig sein, für alle diese Aufgaben neue verwaltungsexterne Mitarbeiter einzustellen. Trotzdem kann auch die Weiterbildung des eigenen oder aus der allgemeinen Gemeindeverwaltung „mitgenommenen“ Personals und die eventuell daraus folgende Stellenhöherbewertung ein Kostenfaktor für die neue Einrichtung sein.

Aber auch in Bereichen, in denen sich die Inhalte der Arbeit nicht grundsätzlich ändern, müssen Aufgaben nun von der Einrichtung selbst erledigt werden, die zuvor durch andere Stellen der Gemeindeverwaltung bearbeitet wurden. Zu denken ist hier in erster Linie an die EDV und sonstige Kommunikationstechnik, gegebenenfalls an die Gebäudetechnik und an weitere Bereiche.

Die ausgegliederte Einrichtung wird auch verstärkt – und auch das auf eigene Kosten – externen Sachverstand heranziehen müssen. Schon wegen der mannigfachen steuerlichen Anforderungen der Gemeinnützigkeit an den laufenden Geschäftsbetrieb ist die kontinuierliche Betreuung durch einen Steuerberater kaum verzichtbar. Rechtlicher Beratungsbedarf wird sich nicht nur anlässlich der geänderten Rechtsform neu auftun, auch die alltäglich auftretenden Fragen sind nun in eigener Verantwortung zu klären. Bei den Rechtsformen mit eigener Rechtspersönlichkeit kommt hinzu, daß diese ihre Gerichtsprozesse selbst führen. Für einen großen Kreis dieser Aufgaben kommt nicht nur die Beauftragung selbständiger Dienstleister in Frage, es kann auch eine Vereinbarung mit der Kommune getroffen werden, daß weiterhin auf die Leistungen des gemeindlichen Rechtsamtes, der Personalverwaltungsstelle und dergleichen zurückgegriffen werden kann. Auch dies

---

<sup>119</sup> die für alle hier vorgestellten Rechtsformen gelten, vgl. für die GmbH ausdrücklich § 41 GmbHG; im übrigen § 63 Abs. 3 AO

wird freilich nur gegen Kostenerstattung möglich sein, da dann aus gemeindlicher Sicht die Erledigung für Einrichtungen außerhalb ihrer selbst nicht im Rahmen der eigenen Haushaltsansätze zulässig ist. Außerdem muß die dortige Haushaltswirtschaft eine Berechnung solcher Leistungen für Dritte zulassen.

In bestimmten Fällen müssen jedoch externe Stellen beauftragt werden. Die Höhe dieser sogenannten rechtsformbedingten Kosten ist je nach Rechtsform unterschiedlich. Bei allen Rechtsformen, die bei Registern anzumelden sind (z.B. GmbH, Verein), fallen bei der Gründung und bei jeder Änderung wesentlicher Rechtsverhältnisse Notar- und ggf. Gerichtskosten an. Wirtschaftsprüferkosten für die Jahresabschlußprüfung fallen zwingend an bei Kapitalgesellschaften wie der GmbH,<sup>120</sup> in aller Regel auch bei Eigenbetrieben auf deren Kosten.<sup>121</sup>

## **6.7 Steuern**

Das Recht der Steuerbegünstigungen ist ein umfangreiches Sondergebiet des Steuerrechts. Daher können hier nur die im vorliegenden Zusammenhang wesentlichen Umstände der Steuerbegünstigung angesprochen und in vereinfachender Verkürzung dargestellt werden.

Alle hier behandelten Privatrechtsformen – ungeachtet ihrer Rechtspersönlichkeit – sowie Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen<sup>122</sup> unterliegen grundsätzlich als eigenständige Steuersubjekte der Steuerpflicht hinsichtlich vor allem Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Vermögenssteuer und Umsatzsteuer sowie der Pflicht zur Abführung von Lohnsteuer und Sozialabgaben.<sup>123</sup> Die Steuerpflichtigkeit der Einrichtung bedeutet daher eine Verringerung des zur Verfügung stehenden Etats.

Von der Umsatzsteuer sind die meisten Kultureinrichtungen bei ihren üblichen Leistungen vollständig befreit.<sup>124</sup> Auf die Entgelte für diese Leistungen muß also keine Steuer aufgeschlagen werden, und die gesonderte Verwaltung dieser Steuerart

---

<sup>120</sup> vgl. § 108 Abs. 1 Satz 8 GemO NRW; Cronauge/Westermann Rn 220

<sup>121</sup> vgl. § 106 Abs. 1 Satz 7 und Abs. 2 GemO NRW, § 117 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 GemO Brdgb

<sup>122</sup> vgl. § 4 Abs. 1 KStG

<sup>123</sup> Wobei die Steuersätze je nach Rechtsform unterschiedlich hoch sind.

<sup>124</sup> § 4 Nr. 20, 22 UStG

entfällt. Allerdings ist damit auch kein Vorsteuerabzug möglich, der bei einem Überschreiten der Umsatzsteuerausgaben gegenüber den dadurch erzielten Umsatzsteuereinnahmen eine reale Budgetverbesserung darstellen würde.

Hinsichtlich der Körperschaftsteuer besteht die Möglichkeit einer Steuerbegünstigung für die meisten Einnahmearten. Sie wird von den Finanzämtern auch zur Prüfung der Vergünstigungstatbestände bei den anderen Steuerarten herangezogen. Da aus steuerlicher Perspektive die Körperschaften<sup>125</sup> weitgehend gleichbehandelt werden, entsprechen sich auch die Anforderungen, die an die Steuerbegünstigung gestellt werden.

Eine Steuerbegünstigung ist unbedingt anzustreben. Die wichtigste Voraussetzung dafür ist bei einer allen interessierten Nutzern offenstehenden Einrichtung unproblematisch gegeben, nämlich die selbstlose Förderung der Allgemeinheit durch „Förderung von Bildung und Erziehung, Kunst und Kultur“.<sup>126</sup> Dies ist ein gemeinnütziger Zweck im Sinne des Steuerrechts.<sup>127</sup>

Die Steuerbegünstigung beinhaltet eine sehr weitgehende Befreiung von Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und verschiedenen anderen Steuerarten. Trotz Steuerbegünstigung bleiben allerdings Einnahmen aus wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb nach den jeweiligen Gesetzen steuerpflichtig, wenn sie nicht im Rahmen eines Zweckbetriebes eingenommen und entsprechend weiterverwendet wurden.<sup>128</sup> Eine Privilegierung beim Umsatzsteuersatz – soweit überhaupt Umsatzsteuer berechnet werden muß – ist ein weiterer Vorzug der Steuerbegünstigung gegenüber der vollen Steuerpflicht.

Die Anerkennung des gemeinnützigen Zwecks ist beim Finanzamt zu beantragen und wird etwa alle drei Jahre von diesem überprüft.<sup>129</sup> Die Anerkennung bzw.

---

<sup>125</sup> Der steuerrechtliche Körperschaftsbegriff ist weit umfassender als der allgemein-juristische („Gebietskörperschaft Gemeinde“) und umfaßt auch alle hier behandelten öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rechtsformen, unabhängig von deren Qualifikation als rechtsfähig.

<sup>126</sup> § 52 Abs. 2 Nr. 1 AO

<sup>127</sup> nicht zu verwechseln mit dem „öffentlichen Zweck“: die Termini haben zwar eine große inhaltliche Schnittmenge, entsprechen sich aber nicht.

<sup>128</sup> § 64 Abs. 1 AO

<sup>129</sup> Vereine & Steuern, S. 22

Überprüfung erstreckt sich auf das Statut der Körperschaft (z.B. GmbH-Vertrag, Satzung) und darüber hinaus auch auf die tatsächliche Geschäftsführung.

Zur Anerkennung müssen die Voraussetzungen der Gemeinnützigkeit ab Gründungszeitpunkt bzw. später ununterbrochen über das ganze Kalenderjahr vorliegen. Das bedeutet also, daß das Statut von Anbeginn die Anforderungen der Abgabenordnung erfüllen muß. Diese erfordern präzise Formulierung und sind recht umfangreich, aber unproblematisch zu verwirklichen.<sup>130</sup> Auch die individuell unterschiedlichen Bestandteile, etwa die Zweck- und insbesondere die Aufgabenbeschreibung<sup>131</sup>, müssen den steuerlichen Anforderungen genügen. Hier ist es ratsam, bereits vor Abschluß des Vertrags bzw. Beschluß der Satzung ausgereifte Entwurfsfassungen beim Finanzamt einzureichen mit der Bitte um Prüfung und gegebenenfalls Rücksprache. Auch steuerfachliche Begleitung bereits im Entwurfsprozeß ist anzuraten. Dadurch können spätere, Aufwand und Zusatzkosten<sup>132</sup> verursachende Änderungen vermieden und die Vergünstigungen von Anfang an in Anspruch genommen werden.

Bei der Wahl einer Rechtsform, die Steuerbegünstigung beanspruchen kann und daher de facto muß, ist also ein gewisser Zusatzaufwand bei der Gestaltung der Statuten vonnöten, der sich aber unaufwendig in die ohnehin anstehenden Arbeitsprozesse einbinden läßt.

Eine für den Alltag bedeutendere Folge der regelmäßigen Gemeinnützigkeitsüberprüfung sind die strengen Anforderungen an die laufende Geschäftsführung, sobald Einnahmen erzielt werden. Aus der Buchführung sowie den dazugehörigen Belegen muß sich die Übereinstimmung der tatsächlichen Geschäftsführung mit den satzungsgemäßen Zwecken und Aufgaben detailliert ergeben.<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup> Textmuster und erläuternde Hinweise können über die meisten Landesfinanzministerien bezogen werden und finden sich auch in einschlägigen Formularbüchern. Es sollte bei den gemeinnützigkeitsrelevanten Textteilen tunlichst keine eigene Formulierung versucht oder gar die vorgeschlagene gekürzt werden.

<sup>131</sup> § 60 Abs. 1 AO: „Art der Verwirklichung“ des Zweckes

<sup>132</sup> Sowohl bei GmbH-Verträgen wie bei Satzungen sind Errichtung und Änderungen dem Registergericht mitzuteilen, was nur über einen Notar erfolgen kann.

<sup>133</sup> vgl. § 59, 2. Halbs. AO

Einnahmen aus dem ideellen Bereich wie Zuschüsse, Mitgliedsbeiträge und Spenden – und damit die Haupteinnahmequellen eines Kulturbetriebes in kommunaler Trägerschaft – sowie aus der Vermögensverwaltung sind steuerfrei.<sup>134</sup>

Auch Einnahmen aus einem sogenannten Zweckbetrieb unterfallen den Steuervergünstigungen. Ein Zweckbetrieb liegt vor, wenn bei der konkreten, ertragbringenden Tätigkeit drei Anforderungen erfüllt werden: Die Gesamtausrichtung des Betriebs<sup>135</sup> dient zur Verwirklichung der steuerbegünstigten Zwecke, diese können nur durch einen solchen Geschäftsbetrieb erreicht werden und der Betrieb tritt nicht mehr als zur Zweckverwirklichung unvermeidbar in Konkurrenz zu nicht steuerbegünstigten Wettbewerbern (Privatunternehmen).<sup>136</sup>

Was im Einzelnen unter dieses Zweckbetriebsprivileg fällt, ist daher von Einrichtung zu Einrichtung verschieden. Bei den Kernbereichen der Sparten bestehen hier keine Bedenken, etwa bei einer Ausweisgebühr für Bibliotheksbenutzer, beim Verkauf von Theaterkarten, bei einer Kursgebühr der Volkshochschule, bei Eintrittspreisen für das Museum und dergleichen. Außerhalb dieser „klassischen“ Einnahmearten, die allerdings gerade im Kulturbereich recht weit gefaßt sind,<sup>137</sup> ist jedoch vor Aufnahme einer ertragbringenden Tätigkeit zu prüfen, ob diese einen Zweckbetrieb darstellt. Auch wirtschaftliche Tätigkeit, die nicht als Zweckbetrieb gewertet werden kann, ist zulässig, solange sie nicht um ihrer selbst betrieben wird, sondern der (durch die Einnahmen mittelbaren) Förderung der ideellen Satzungszwecke dient.<sup>138</sup> Die Einnahmen hieraus sind jedoch zu den normalen Steuersätzen zu versteuern. Hierzu werden die Einnahmen aller wirtschaftlichen Betriebe zusammengerechnet, bevor Besteuerungsgrenzen bzw. Freibeträge angewandt werden.<sup>139</sup>

---

<sup>134</sup> Vereine & Steuern, S. 34

<sup>135</sup> „Betrieb“ ist hier nicht im gleichen Sinne wie sonst in dieser Arbeit zu verstehen (als Gesamtheit der Kultureinrichtung), sondern wesentlich kleinteiliger im Sinne eines umgrenzten Tätigkeitsbereiches innerhalb der Einrichtung, ggf. auch innerhalb nur einer Sparte, durch den Einnahmen erzielt werden.

<sup>136</sup> § 65 AO

<sup>137</sup> Vereine & Steuern, S. 37; § 68 Nr. 7, Nr. 8 AO: kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen und unter bestimmten Voraussetzungen Volkshochschulen sind schon als solche Zweckbetriebe.

<sup>138</sup> Vereine & Steuern, S. 46

<sup>139</sup> § 64 Abs. 2 AO

Wegen der Steuervergünstigung sollten ertragbringende Tätigkeiten natürlich möglichst so ausgestaltet werden, daß sie privilegiert sind. Jedoch ist insbesondere hier von einer „steuertechnisch kreativen Tätigkeitsgestaltung“ dringend abzuraten. Ein unzulässigerweise als Zweckbetrieb geführter Bereich gefährdet die Steuerbegünstigung der gesamten Einrichtung, wenn er durch zulässige Zweckbetriebe oder gar aus dem ideellen (also nichtwirtschaftlichen) Teil mitfinanziert wird. Aus demselben Grund sollte sich die Gesamtheit der wirtschaftlichen Betriebe auch durch eigene Einnahmen selbst tragen.

Bestimmte Tätigkeiten unterfallen von Gesetzes wegen spartenweise einmal dem Zweckbetriebsprivileg, ein anderes Mal nicht, etwa ein Angebot von Speisen und Getränken.<sup>140</sup> Einnahmen aus einem Museums-Café oder auch nur aus Getränkeautomaten, so beides durch die Einrichtung selbst betrieben wird, sind daher beispielsweise steuerpflichtig. Bei der Vermietung oder Verpachtung der Fläche an externe Anbieter wiederum handelt es sich gar nicht um einen Wirtschaftsbetrieb der Einrichtung, sondern um (wegen der Gemeinnützigkeit steuerfreie) Vermögensverwaltung.<sup>141</sup>

An diesem Beispiel wird deutlich, daß zusätzlich zu der unbedingten Trennung der Bereiche in einer den finanzamtlichen Anforderungen genügenden Buchführung ein vertiefter steuerlicher Sachverstand<sup>142</sup> nötig ist, um die Vorteile der Steuerbegünstigung ungeschmälert zu nutzen. Da jedoch nahezu alle in Frage kommenden Rechtsformen außer dem Amt vergleichbaren steuerlichen Rahmenbedingungen unterliegen, ist dies praktisch unumgänglich, wenn überhaupt ausgegliedert werden soll.

Der Aufwand, diesen steuerlichen Erfordernissen nachzukommen, ist jedoch für das jeweilige individuelle Kooperationsvorhaben in Relation zu setzen zu den Vorzügen bei anderen Kriterien, die nur in diesen Rechtsformen erlangt werden können.

---

<sup>140</sup> § 68 AO schließt einen „Verkauf von Speisen und Getränken“ in Nr. 7 bei kulturellen Einrichtungen und Veranstaltungen aus, schließt in Nr. 8 für die Volkshochschulen jedoch „Gewähren einer Beköstigung für die Teilnehmer“ mit in den Zweckbetrieb ein. Der Unterschied scheint hier in der gesonderten Entgeltlichkeit des Verzehrgebots zu liegen.

<sup>141</sup> Vereine & Steuern, S. 35

<sup>142</sup> s. Abschnitt 6.6

Die Anerkennung als gemeinnützig ist auch in anderen als den eigenen steuerlichen Zusammenhängen dienlich. So ist für viele Zuschüsse und Förderprogramme der öffentlichen Hand die Gemeinnützigkeit eine Antragsvoraussetzung, weiterhin werden in etlichen Bereichen Vergünstigungen oder Befreiungen bei staatlichen Gebühren und Kosten gewährt.<sup>143</sup> Für Spenden und Mitgliedsbeiträge können Spendenbescheide ausgestellt werden, die der Leistende seinerseits steuermindernd verwenden kann.

## **7 praktische Umsetzung**

Die Überführung der bisherigen Einrichtungen in eine gemeinsame andere Rechtsform des Privatrechts geht nach dem Umwandlungsgesetz vor sich, indem die in der Gemeindeverwaltung befindlichen, aber organisatorisch und gegenständlich abgrenzbaren Einrichtungen entsprechend ausgegliedert, zusammengefaßt und umgewandelt werden.<sup>144</sup> Die Gründung eines Eigenbetriebes erfolgt durch Beschluß der Betriebssatzung. Für beide Entscheidungen ist der Gemeinderat zuständig.<sup>145</sup>

Dieser formale Vorgang ist der geringste Teil bei der Umsetzung eines Kooperationsvorhabens. Er ist auch einer der letzten Schritte. Die Verwirklichung einer Kooperation mit Rechtsformänderung beginnt lange vor der eigentlichen rechtlichen Umgestaltung, im besten Falle auch schon lange vor der gemeindlichen Erklärung, es solle sich zwecks Konsolidierung nun etwas bei den Kultureinrichtungen ändern.

Eine frühzeitige Prüfung und Konzeption eines solchen Vorhabens muß daher von den Facheinrichtungen ausgehen. Sie vermögen als einzige die bibliothekarischen, museums- und archivspezifischen und anderen Schwerpunkte zu setzen, die für den späteren Erfolg der gemeinsamen Kultureinrichtung maßgeblich sind. Das führt zu einer höheren Ausnutzung der fachlichen Effekte der Kooperation, das wiederum zu nachhaltiger Weiterentwicklung und damit zur Stärkung der Position im kommunalen Geschehen.

---

<sup>143</sup> Vereine & Steuern, S. 9

<sup>144</sup> Strauch S. 7 f., Kämmerer S. 274

<sup>145</sup> vgl. etwa § 41 Abs. 1 Buchst. l und m GemO NRW

Die hier vorgestellten Kriterien gehören zu den wichtigsten und werden bei jeder Kooperation eine Rolle spielen. Individuell werden natürlich noch etliche weitere Aspekte hinzutreten, die bei der Umsetzung berücksichtigt werden müssen, etwa vorhandene Kooperationen einzelner Einrichtungen mit Dritten (z.B. gemeinsame Fahrbibliothek mit der Nachbargemeinde), unterschiedliche Anbindung der Einrichtungen (z.B. Kreisbibliothek-Zweigstelle und gemeindliches Museum), räumliche Situation (z.B. Bibliothek im Schulgebäude).

Manche Kriterien sind der jeweiligen Rechtsform eigen und differieren nur wenig von Fall zu Fall, da sie ihre Basis in allgemeingültigen und für alle Kommunen (jedenfalls innerhalb eines Bundeslandes) gleichermaßen rechtsverbindlichen Regelungen haben, beispielsweise die Fragen nach steuerlichen Wirkungen, haushaltsrechtlichen Bedingungen oder den Möglichkeiten der Personalüberleitung. Eine Frage des Einzelfalls ist jedoch die Priorität, die die Realisierung der hierbei gewünschten Effekte erhalten soll, welche Rechtsform also jeweils die konkreten Vorstellungen besser erfüllen kann. In diesem Zusammenhang stehen auch die denkbaren Zugeständnisse, die in einigen Punkten gemacht werden müssen, um sich schließlich für eine Rechtsform entscheiden zu können.

Anders aber bei den Kriterien, bei denen die positive oder negative Wirkung einer Rechtsform von den Startbedingungen abhängt, zu denen die neue Kooperation ins Leben eintritt. Insbesondere sind dabei die finanzielle Grundlage zu nennen, die Festlegung der zu erfüllenden Aufgaben, die Zusammensetzung der rechtsformeigenen Aufsichtsgremien und die Übertragung von Entscheidungskompetenzen. Hier müssen die kulturpolitisch wünschenswerten Lösungen nicht wegen zwingender Anforderungen einer Rechtsform zurechtgestutzt werden, sondern vielmehr ist die Rechtsform offen für die Gestaltungswünsche der Facheinrichtungen, der Gemeinde und sonstigen Kooperationspartner.

Bei allen Punkten, an denen die individuelle Gestaltung der Betriebsform möglich ist, sollten die gefundenen Lösungen in einer möglichst verlässlichen Art und Weise festgehalten werden, also in der Satzung bzw. dem Gesellschaftsvertrag.

Inwieweit der später tatsächlich benötigte Zuschuß von der Summe der bereits bestehenden Budgets abgeleitet werden kann, ist abhängig von dem Maß an



Effizienz, also dem Verhältnis von Ressourceneinsatz zu Output, das bisher in den Einrichtungen erzielt wurde. Es muß also in jedem Einzelfall und für jede der beteiligten Einrichtungen gesondert eine Relation des „Vorher-Nachher“ aufgestellt werden. Hierzu bedarf es der Erhebung der erforderlichen Daten im Vorfeld des eigentlichen Entscheidungsprozesses. Als geeignete Methode bietet sich die Kosten- und Leistungsrechnung an. Mit ihrer Hilfe lassen sich außerdem die später von der Kooperation allein zu tragenden Overhead-Kosten sichtbar machen. Diese verdeutlichen beispielsweise für das Kriterium des „zusätzlichen Sachverstandes“, welche Kosten auf die neue Einrichtung zukommen, um die bislang von zentralen Verwaltungsstellen und Querschnittsämtern wahrgenommenen Tätigkeiten zu erledigen.

Um mit Instrumenten wie der KLR zu aussagekräftigen Ergebnissen zu gelangen, müssen sie jedoch mehrere Rechnungsperioden vor der als Vergleichszeitraum gewählten Periode begonnen werden. Schon aus diesem Grund kann eine wirklich tragfähige Kooperation nicht innerhalb von nur ein oder zwei Jahren konzipiert werden.

Die Aufgabenfestlegung ist eine Basis für die zukünftige Finanzierung der Kooperation und bestimmt mithin wesentlich den fachlichen Weg, den die Einrichtung wird beschreiten können. Damit hier die aus fachlicher Sicht notwendigen und wünschenswerten Schwerpunkte –insbesondere mit ihren spartenübergreifenden Aspekten – gesetzt werden können, bedarf es einer frühzeitigen Ermittlung der gewollten Betätigungsfelder. Schon bei den bibliothekarischen, archivarischen und anderen Kernbereichen werden sich dabei Änderungen gegenüber den bisherigen kulturpolitischen Zielsetzungen der bestehenden Einrichtungen ergeben. Ganz neu definiert werden müssen die spartenvereinigenden Bereiche. Wenn hier eine mehrjährige Vorbereitungszeit zwar nicht aus methodischen Gründen wie bei der KLR vonnöten ist, so braucht doch auch dieser Prozeß eine geraume Zeit, um zu argumentativ starken Inhalten zu führen. Diese sind aber erforderlich, um in der eigentlichen Planungsphase gemeinsam mit den Entscheidungsträgern der Gemeinde eine alle Interessen integrierende Festlegung der Aufgaben zu erzielen.

Für die politische Unterstützung der zukünftigen Arbeit der Kooperation ist eine ausgewogene Zusammensetzung der Aufsichtsgremien unerlässlich. Hier findet die

Bewertung der Einrichtung durch diejenigen statt, die die demokratische Legitimierung durch den Gemeinderat in die verselbständigte Einrichtung tragen. Die Spanne der Bereiche, in denen Aufsichtsgremien einen Rückhalt bieten oder aber eine Erschwernis der kulturellen Arbeit verkörpern können, kann je nach Ausgestaltung der Kompetenzen reichen von der Verhandlung der Zuschüsse über die Prüfung der Mittelverwendung und die Bewertung der Zielsetzungen bis zu der Befugnis zu Einzelanweisungen. Die hier vertretenen Interessen haben also einen unmittelbaren Einfluß auf den Bewegungsspielraum der Kooperation. Die fachlich begründeten Präferenzen der einzelnen Kultursparten müssen folglich auch hier im Vorfeld der eigentlichen Planungsphase gefunden werden, um rechtzeitig in den Erstellungsprozeß der Satzung bzw. des Gesellschaftsvertrages einfließen zu können.

Aus der Sicht der Bibliothek, des Museums, des Archivs und jeder weiter beteiligten Einrichtung ist eine frühzeitige Befassung mit allen diesen Aspekten ihrer Kooperation unabdingbar, um die ureigensten Erfordernisse ihrer kulturellen Bereiche in eine von mehr Handlungsspielraum und Entwicklungspotential gekennzeichneten Wirkungsstätte einzubringen.

Aus der Sicht der Kommune ist eine langfristige und die fachlichen Gesichtspunkte einbeziehende Planung des Ausgliederungsvorhabens lohnend, um die auch unter widrigen Haushaltsbedingungen weiterhin einzusetzenden Ressourcen in dem der Kultur und Bildung eigenen immateriellen Zins und Zinseszins großzügig wieder zurückzugewinnen.

## 8 verwendete Abkürzungen

Die Abkürzungen von Gesetzen u.dgl. richten sich nach Abkürzungsverzeichnis I und II in Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, außerdem werden verwandt:

EigG	Eigenbetriebsgesetz
EigV	Eigenbetriebsverordnung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
KStG	Körperschaftsteuergesetz

## 9 Literatur

ANDRICK, Bernd ; SUERBAUM, Joachim: *Stiftung und Aufsicht : Dogmatik – Stiftungspraxis – Reformbestrebungen*. München : Beck, 2001. –

ISBN 3-406-47924-3

(zit.: Andrick/Suerbaum + § + Randnummer)

BEGER, Gabriele: *Errichtung und Führung von Stiftungen und die neuen steuerlichen Möglichkeiten*. <http://dbv-Berlin.zlb.de/weitblick/archiv/2001/1/tiefblick.htm> – Zugriff

am 15.5.2004

(zit.: Beger, Stiftungen)

BEGER, Gabriele ; ELIAS, Regine (Mitw.): *Rechts- und Betriebsformen für öffentliche Bibliotheken*. Berlin : Deutsches Bibliotheksinstitut, 1995 (Arbeitshilfen). –

ISBN 3-87068-485-2

(zit.: Beger, Rechts- und Betriebsformen)

BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.) ; BUNDESVEREINIGUNG DEUTSCHER

BIBLIOTHEKSVERBÄNDE (Hrsg.): *Bibliothek 2007 : Strategiekonzept*. Gütersloh : Verlag Bertelsmann Stiftung, 2004. – ISBN 3-89204-703-0

(zit.: Bibliothek 2007)

BUNDESVEREINIGUNG DEUTSCHER BIBLIOTHEKSVERBÄNDE (Hrsg.): *Bibliotheken '93 :*

*Strukturen - Aufgaben - Positionen*. Berlin : Deutsches Bibliotheksinstitut (Vertrieb), 1993. – ISBN 3-87068-445-3

(zit.: Bibliotheken '93)

BORCHERT, Hartmut: *Öffnungsklauseln im Kommunalbereich : Zu Theorie und Praxis der kommunalrechtlichen Experimentier- und Öffnungsklauseln (Kommunalisierungsklauseln)*. In: ZIEKOW, Jan (Hrsg.): *Handlungsspielräume der Verwaltung*. Berlin : Duncker & Humblot, 1999 (Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 132). – ISBN 3-428-10012-3  
(zit.: Borchert)

CREIFELDS, Carl (Begr.) ; KAUFFMANN, Hans (Hrsg.) ; GUNTZ, Dieter (Bearb.): *Rechtswörterbuch*. 14., neubearb. Aufl. München : Beck, 1997. – ISBN 3-406-42429-5  
(zit.: Creifelds + Stichwort)

CRONAUGE, Ulrich ; WESTERMANN, Georg (Bearb.): *Kommunale Unternehmen : Eigenbetriebe - Kapitalgesellschaften - Zweckverbände*. 4., überarb. Aufl. Berlin : Erich Schmidt, 2003 (Finanzwesen der Gemeinden ; Bd. 3). – ISBN 3-503-06054-5  
(zit.: Cronauge/Westermann + Randnummer)

FINANZMINISTERIUM DES LANDES NRW, PRESSE- UND INFORMATIONSREFERAT (Hrsg.): *Vereine & Steuern : Arbeitshilfe für Vereinsvorstände und Mitglieder*. Düsseldorf : Finanzministerium des Landes NRW, [2001]. – Stand 1. März 2001. – ISBN 3-00-007674-3  
(zit.: Vereine & Steuern)

GASS, Andreas: *Die Umwandlung gemeindlicher Unternehmen : Entscheidungsgründe für die Wahl einer Rechtsform und Möglichkeiten des Rechtsformwechsels*. Stuttgart u.a. : Boorberg, 2003 (Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht ; Bd. 18). – ISBN 3-415-03113-6  
(zit.: Gaß)

GERN, Alfons: *Der Rechtsstatus kommunal beherrschter Kapitalgesellschaften*. In: *KommJur* 1 (2004), Nr. 1, S. 1-6  
(zit.: Gern)

HASENBECK, Michael: *„Man kann den Gürtel enger schnallen, bis keiner mehr Luft bekommt“ : Eine kulturpolitische Rede in Weimar*. In: *BuB* 55 (2003), Nr. 4, S. 208-

210

(zit.: Hasenbeck)

HAIBT, Alexander: *Die Gestaltung von GmbH-Verträgen kommunaler Eigengesellschaften in Nordrhein-Westfalen*. Berlin : Verlag für Wissenschaft und Forschung, 1999 (Akademische Abhandlungen zu den Rechtswissenschaften). – ISBN 3-89700-071-7

(zit.: Haibt)

KÄMMERER, Jörn A.: *Privatisierung : Typologie – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen*. Tübingen : Mohr Siebeck, 2001 (Jus publicum ; Bd. 73). – ISBN 3-16-147515-1

(zit.: Kämmerer)

KURTH, Sabine: *Öffentliche Bibliotheken als GmbH : Die Stadtbibliothek Schriesheim – Ein verallgemeinerungsfähiges Beispiel?* In: nfd 49 (1998), S. 483-488

(zit.: Kurth)

LÜCK, Wolfgang (Hrsg.): *Lexikon der Betriebswirtschaft*. 4. Aufl. Berlin : Verlag Die Wirtschaft, 1990. – ISBN 3-349-00879-8

(zit.: Lück)

MECKING, Christoph: *Das Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen*. In: NJW 54 (2001), Nr. 3, S. 203-205

(zit.: Mecking)

MEINHARDT, Heike: *Vorgeschmack auf den rauen Wind des Marktes : Das GATS-Abkommen und seine möglichen Konsequenzen für Bibliotheken*. In: BuB 55 (2003), Nr. 5, S. 304-310

(zit.: Meinhardt)

NISSEL, Reinhard: *Das neue Stiftungsrecht : Stiftungen bürgerlichen Rechts*. Baden-Baden : Nomos, 2002 (das Deutsche Bundesrecht – Leitfäden). – ISBN 3-7890-8021-7

(zit.: Nissel + Randnummer)

PALANDT, Otto (Hrsg.) ; BASSENGE, Peter (Bearb.): *Bürgerliches Gesetzbuch*. 61.,  
neubearb. Aufl. München : Beck, 2002 (Beck'sche Kurz-Kommentare, Bd. 7). – ISBN  
3-406-48211-2

(zit.: Palandt + Paragraph + Randnummer)

SCHLÜTER, Andreas ; KRÜGER, Doris: *Die Gemeinde als Stifter : Ziele Grenzen und  
Gestaltungsformen*. In: DVBI 118 (2003), Nr. 13, S. 830-839

(zit.: Schlüter/Krüger)

SOMMER, Gerlinde (Hrsg.); GRAF VON WESTPHALEN, Raban (Hrsg.):  
*Staatsbürgerlexikon : Staat, Politik, Recht und Verwaltung in Deutschland und der  
Europäischen Union*. München : Oldenbourg, 2000. – ISBN 3-486-25477-4

(zit.: Staatsbürgerlexikon + Stichwort)

*Ein starkes Land braucht starke Bibliotheken : Neue Betriebsformen für Bibliotheken /*  
[Autoren nicht benannt, Beteiligte:] BARBIAN, Jan-Pieter ; BÖTTGER, Klaus-Peter ;  
ESSER, Gabriele ; SCHNEIDER, Ronald ; SCHROERS, Helmut. In: ProLibris 8 (2003), Nr.  
4, S. 186-194.

(zit.: Starkes Land ...)

STÖBER, Kurt: *Handbuch zum Vereinsrecht*. 7. überarb. u. erw. Aufl. Köln : O.  
Schmidt, 1997. – ISBN 3-504-40022-6

(zit.: Stöber + Randnummer)

STRAUCH, Dieter: *Outsourcing im Kulturbereich : Privatrechtliche Perspektiven*. pdf-  
Dokument , [ca 2001] letzter Zugriff: 16.5.2004

<http://www.lvr.de/kultur/rama/archivberatung/nachrichtenboerse/OutsAllgemein.pdf>

(zit.: Strauch)

TOMERIUS, Stephan ; BREITKREUZ, Tilman: *Selbstverwaltungsrecht und  
„Selbstverwaltungspflicht“ : Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Rolle von Art.  
28 Abs. 2 Satz 1 GG bei der Privatisierung kommunaler Aufgaben*. In: DVBI 118

(2003), Nr. 7, S. 426-435

(zit.: Tomerius/Breitkreuz)

WIMMER, Ulla: *Rechtsformänderung – Allheilmittel oder Kosmetik?* In: WIMMER, Ulla (Hrsg.): *Verwaltungsreform: Bibliotheken stellen sich der Herausforderung*. Berlin : Deutsches Bibliotheksinstitut, 1995 (dbi-materialien ; 142). – ISBN 3-87068-942-0 (zit.: Wimmer, Rechtsformänderung)

WIMMER, Ulla: *Planung und Zielfindung*. In: KOMMISSION DES DBI FÜR ORGANISATION UND BETRIEB (Hrsg.) ; EXPERTENGRUPPE CONTROLLING IN ÖFFENTLICHEN BIBLIOTHEKEN (Hrsg.): *Controlling für Öffentliche Bibliotheken : Wegweiser zu einer effizienten Steuerung*. Berlin : Deutsches Bibliotheksinstitut, 1994 (Arbeitshilfen). – ISBN 3-87068-449-6 (zit.: Wimmer, Planung)

WIRNER, Helmut: *Kommunale Gesellschaften mit beschränkter Haftung und kommunale Aktiengesellschaften als öffentliche Auftraggeber gem. § 98 GWB*. In: LKV 14 (2004), Nr. 4, S. 145-150 (zit.: Wirner)