

Ordnung durch Gebühren?

Grundfragen von Gebührenordnungen in Archiven

Michael Scholz

Gebührenfragen gehören nicht gerade zu den bevorzugten Arbeitsgebieten der meisten Archivarinnen und Archivare. Das öffentliche Kassenwesen ist kompliziert, namhafte Einnahmen werden in der Regel nicht erzielt, und das Geld, was eingenommen wird, verschwindet in den meisten Fällen im allgemeinen Haushalt des Trägers, ohne sich auf die Arbeit der Archive nachhaltig auszuwirken. Mehr noch: Nicht selten können die Archive froh sein, wenn sich innerhalb der Gremien des Trägers nicht der Gedanke festsetzt, mit einem Drehen an der Schraube der Archivgebühren könne der Haushalt wesentlich entlastet werden.

Gelegentlich ist es aber doch sinnvoll oder notwendig, sich mit Gebührenfragen zu beschäftigen – etwa, wenn der soeben skizzierte Gedanke tatsächlich in den Haushaltsverhandlungen geäußert wird oder ein Entwurf einer neuen Gebührenordnung erstellt wird. Voraussetzung einer solchen Beschäftigung ist es natürlich, dass das Archiv davon im Vorfeld überhaupt erfährt und die Gelegenheit erhält, eine Stellungnahme oder gar Vorlage einzureichen. In diesem Fall kann es sehr hilfreich sein, klare Vorstellungen zu haben, was eine Gebührenordnung ist, wie sie strukturiert sein soll und was man mit ihrer Hilfe überhaupt erreichen kann und will. Zudem sollte man sich darüber im Klaren sein, dass gerade die Gebührenordnung das Bild eines Archivs nach außen nachhaltig bestimmt. Oft ist es das einzige Informationsmittel über das Archiv, das der Benutzer vor seiner Benutzung kritisch zur Kenntnis nimmt.

Die folgenden Ausführungen sollen Archiven, die mit der Erstellung einer Gebührenordnung oder einer Zuarbeit dazu betraut sind, einige Grundlinien vermitteln, die bei der Erstellung beachtet werden sollten, und dazu anregen, sich kritisch mit tradierten Ordnungen auseinanderzusetzen. Als Beispiele herangezogen wurden neben der Gebührenordnung für das Brandenburgische Landeshauptarchiv vor allem die Gebührensatzungen der brandenburgischen Kreise und kreisfreien Städte.

1. Die rechtlichen Grundlagen

a) Gebühr oder Entgelt? Die Rechtsform der Erhebung

Eine Frage, die in der Regel nicht vom Archiv entschieden wird, ist diejenige nach der Rechtsform der Erhebung. Dennoch ist es sinnvoll, die Konsequenzen einer Entscheidung zu kennen, auch wenn sie von der Kammer oder einer anderen Stelle getroffen wird. Grundsätzlich bestehen die Möglichkeiten, eine öffentlich-rechtliche

Gebühr oder ein privatrechtliches Entgelt zu erheben. Auf der Ebene des Landes hat in Brandenburg der Gesetzgeber die Entscheidung bereits getroffen. § 17 Abs. 1 des Brandenburgischen Archivgesetzes bestimmt: „Das für das Archivwesen zuständige Mitglied der Landesregierung regelt durch Rechtsverordnung ... die Erhebung von Gebühren bei der Benutzung der Archive des Landes (Gebührenordnung).“ Damit wurde die öffentlich-rechtliche Gebühr festgeschrieben. Auf kommunaler Ebene liegt die Organisationshoheit bei den einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbänden, und so finden wir dort neben den verbreiteten Gebührenordnungen auch privatrechtliche Entgeltordnungen.

Worin besteht nun der Unterschied zwischen beiden Erhebungsformen? Eine Gebühr ist, so sagt es eine gängige juristische Definition, eine öffentlich-rechtliche Geldleistung, die aus Anlass individuell zurechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner (durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme) einseitig auferlegt wird und dazu bestimmt ist, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.¹ Gebühren kommen also nur für Archive in Frage, die sich in Trägerschaft einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft befinden, also nicht beispielsweise für ein Wirtschaftsarchiv in der Rechtsform eines Vereins. Das Besondere an Gebühren ist, dass sie einseitig auferlegt werden, d. h. der Benutzer braucht der Gebührenerhebung nicht zuzustimmen; es ist also kein Vertrag zwischen Benutzer und Archiv nötig. Die Gebührenerhebung ist somit durch Rechtsvorschriften geregelt. Für den Bereich des Landes Brandenburg sind hier das Gebührengesetz für das Land Brandenburg (GebGBbg) sowie das Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg (KAG) einschlägig.

Ein Entgelt dagegen bezeichnet die in einem Vertrag vereinbarte Gegenleistung. Ein entgeltlicher Vertrag ist also insbesondere ein gegenseitiger Vertrag, bei dem Leistung und Gegenleistung in einem Gegenseitigkeitsverhältnis stehen.² Für einen solchen Vertrag ist es also erforderlich, dass der Benutzer die Entgeltordnung zur Kenntnis nimmt (oder zumindest die Möglichkeit besitzt, sie zur Kenntnis zu nehmen) und sein Einverständnis hierzu erklärt. Rechtsgrundlage sind die Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches.

Dieser Unterschied kann in der täglichen Arbeit der Archive durchaus eine praktische Bedeutung gewinnen. Stellt ein Benutzer in einem Archiv eine schriftliche Anfrage, wird er in seinem Schreiben nur selten Angaben zur Kostenübernahme machen. Im Falle einer öffentlich-

¹ Art. Gebühr, in: Wikipedia. Die freie Enzyklopädie (Version vom 6. Februar 2011, Versions-ID 84924221): <http://de.wikipedia.org/wiki/Geb%C3%BChr> (letzter Zugriff 15.2.2011).

² Art. Entgelt, in: Wikipedia. Die freie Enzyklopädie (Version vom 10. Oktober 2010, Versions-ID 80099570): <http://de.wikipedia.org/wiki/Entgelt> (letzter Zugriff 17.2.2011).

rechtlichen Gebührerhebung stellt es rechtlich gesehen kein Problem dar, die Antwort mit einer Recherchegebühr zu verbinden. Die Gebühr kann ihm einseitig auferlegt werden. Da die Gebührenordnung schon aus rechtlichen Gründen veröffentlicht werden muss, hätte er zumindest theoretisch die Möglichkeit gehabt, sie zur Kenntnis zu nehmen. Auf ein Einverständnis kommt es nicht an. Anders im Falle eines privat-rechtlichen Entgelts: Hier könnte er sich darauf berufen, dass ein Einverständnis zu einem entgeltlichen Rechtsgeschäft nicht wirksam zustande gekommen ist, und mit dieser Begründung die Zahlung verweigern. In diesem Falle hätte das Archiv ihn also zuvor auf die Kosten hinweisen und seine Zustimmung einholen müssen. In der Praxis ist es jedoch durchaus sinnvoll, auch im Falle einer Gebührerhebung vor einer umfangreicheren Recherche auf anfallende Gebühren hinzuweisen, um langwierige Auseinandersetzungen zu vermeiden.

Noch einen anderen Vorteil besitzt die öffentlich-rechtliche Gebühr: Geldforderungen öffentlich-rechtlicher Natur können nach den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen des Bundes und der Länder durch die Verwaltung in vereinfachter Form selbst vollstreckt werden, während bei privatrechtlichen Forderungen bei hartnäckiger Zahlungsverweigerung nur der Gang zum zentralen Mahngericht zur Eröffnung eines gerichtlichen Mahnverfahrens bleibt. Doch sollte man nicht allzu hohe Erwartungen in das verwaltungseigene Vollstreckungsverfahren setzen. Häufig bleiben die Forderungen der Archive, die nicht beglichen werden, unter der Kleinbetragsgrenze, die etwa in der Brandenburger Landesverwaltung bei 25 Euro liegt.³ Öffentlich-rechtliche Gebühren werden durch Gebührenordnungen festgelegt. Für den Bereich der Landesverwaltung sind Gebührenordnungen durch das zuständige Mitglied der Landesregierung per Rechtsverordnung zu erlassen (§ 3 Abs. 1 GebGBbg) – in der Regel ein komplizierter und langer Weg. In den Kommunen erfolgt die Festsetzung der Gebühr durch Satzung, die von der Gemeindevertretung, der Stadtverordnetenversammlung, dem Amtsausschuss oder dem Kreistag erlassen wird. Die Erhebung einer Gebühr, für die keine Rechtsgrundlage in einer Rechtsvorschrift oder Gebührenordnung besteht, ist nicht möglich.

Hingegen kann ein privatrechtliches Entgelt notfalls auch im Einzelfall vereinbart werden. Allerdings ist auch für ein Entgeltverzeichnis in der Regel der Beschluss des jeweiligen kommunalen Vertretungsorgans erforderlich, so dass sich der Weg dorthin nicht unbedingt einfacher als zu einer Gebührenordnung gestaltet.

Hat man sich schließlich für eine öffentlich-rechtliche Gebühr entschieden, so sind gewisse Formvorschriften zu beachten. Der Gebührenbescheid muss auch als solcher erkennbar sein, und die ausstellende Behörde muss eindeutig genannt werden. Eine „Rechnung“ des Stadtarchivs XY, dazu noch auf einem selbsterstellten Kopfbogen, reicht nicht aus, um eine ausstehende Gebühr erfolgreich durch die Verwaltung eintreiben zu können. Zudem empfiehlt es sich, den Gebührenbescheid – wie auch jeden anderen Verwaltungsakt – mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen. Hierdurch kann eine Widerspruchsfrist festgelegt werden, während ohne Rechtsbehelfsbelehrung ein Widerspruch innerhalb eines Jahres nach Eröffnung des Bescheids möglich ist.⁴

b) Verwaltungsgebühr oder Benutzungsgebühr?

Öffentlich-rechtliche Gebühren werden nach herrschender Lehre, die sich auch in den einschlägigen Rechtsvorschriften niederschlägt, in Verwaltungsgebühren und Benutzungsgebühren geteilt. Weder dem Bürger noch dem Archivar erschließt sich der Sinn dieser Trennung unmittelbar: Was steckt also dahinter? Verwaltungsgebühren, so sagt es § 4 Abs. 2 des Brandenburgischen Kommunalabgabengesetzes, „sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung – Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit – der Verwaltung“ erhoben werden, während Benutzungsgebühren „für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen“ geltend gemacht werden. Ein charakteristisches Beispiel für eine Verwaltungsgebühr ist die Gebühr für die Ausstellung eines Personalausweises. Für eine Benutzungsgebühr ist dagegen etwa das Eintrittsgeld für das städtische Schwimmbad typisch, wenn dieses nicht ohnehin privatrechtlich erhoben wird. Auch die Jahresgebühr einer Stadtbibliothek ist eine klassische Benutzungsgebühr. In unserem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Art von Gebühren in Archiven erhoben wird. Gleichzeitig kann aber auch gefragt werden, ob diese Unterscheidung nicht eher akademischer Natur ist und ob sie für die archivische Praxis überhaupt relevant ist.

Nähere Ausführungen über die Gebührenarten liefern die §§ 5 und 6 des Kommunalabgabengesetzes. Verwaltungsgebühren dürfen danach „nur erhoben werden, wenn die Leistung der Verwaltung von dem Beteiligten beantragt worden ist oder wenn sie ihn unmittelbar begünstigt“ (§ 5 Abs. 1 KAG). Dies dürfte bei den mit Gebühren belegten Dienstleistungen in Archiven in der Regel der Fall sein. Benutzungsgebühren dagegen „sind zu erheben, wenn eine Einrichtung oder Anlage überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dient. Im übrigen können Gebühren erhoben werden“ (§ 6 Abs. 1 Satz 1 und 2 KAG). Archive fallen nicht unter die Regelung des ersten Satzes, da sie – im Gegensatz

³ Maßnahmen nach § 59 Landshaushaltsordnung – Einziehung von Kleinbeträgen – Anlage zu Nr. 2.6 VV zu § 59 LHO: http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.23342.de (letzter Zugriff 15.2.2011).

⁴ § 58 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung.

etwa zur kommunalen Wasserversorgung – nicht nur dem Vorteil einer abgrenzbaren Gruppe dienen, sondern der Allgemeinheit. Insofern kann ein Archiv Benutzungsgebühren erheben, muss es aber nicht.

Noch ein anderes Detail fällt auf, wenn man die Bestimmungen über Verwaltungs- und Benutzungsgebühren betrachtet: „Das veranschlagte Gebührenaufkommen soll die voraussichtlichen Ausgaben für den betreffenden Verwaltungszweig nicht übersteigen“, heißt es in den Bestimmungen über die Verwaltungsgebühren (§ 5 Abs. 4 KAG). Dass die Gebührenhöhe den Aufwand für die Unterhaltung eines Archivs überschreitet, ist nicht zu erwarten. Der Verwaltungszweig ist hier enger zu fassen. Eine „Quersubventionierung“ – etwa wenn durch besonders hohe Einnahmen in der Fotostelle der Lesesaalbetrieb unterstützt werden soll – ist im Falle von Verwaltungsgebühren jedenfalls nicht im Sinne des Gesetzes.

Im Falle von Benutzungsgebühren soll das veranschlagte Gebührenaufkommen „die voraussichtlichen Kosten der Einrichtung oder Anlage nicht übersteigen und in den Fällen des Satzes 1 in der Regel decken“ (§ 6 Abs. 1 Satz 3 KAG). Da ein Archiv eben nicht nur überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dient, ist das Kostendeckungsprinzip also auch für Benutzungsgebühren nicht vorgeschrieben.

Somit ist es für das Archiv in der Regel sekundär, ob nun Verwaltungs- oder Benutzungsgebühren erhoben werden oder gar – wie in manchen brandenburgischen Kommunen – eine Kombination aus beiden. Der Archivbenutzer wird ohnehin eher auf die Höhe der Gebühr achten als auf die rechtsdogmatische Einordnung.

c) Die Gebührenordnung: Allgemein oder speziell?

Hat sich der Archivträger nun – wie in den meisten Fällen öffentlicher Archive – für eine öffentlich-rechtliche Gebühr entschieden, ist eine Gebührenordnung zu erlassen, die, wie bereits oben erwähnt, durch das Land als Rechtsverordnung, in den Kommunen als Satzung zu verabschieden ist. In beiden Fällen stellt sich die Frage, ob die Gebührenposten für Leistungen des Archivs in einer speziellen Gebührenordnung für das Archiv oder im Rahmen einer allgemeinen Gebührenordnung für den Bereich des Trägers („AllGO“) ausgewiesen werden sollen. Für beide Fälle gibt es zahlreiche Beispiele. Auf der Ebene der Länder sind Einzelgebührenordnungen die Regel, doch kennt das Land Sachsen-Anhalt eine umfangreiche allgemeine Gebührenordnung, in der auch das Landeshauptarchiv eine lange Reihe von Gebührenpositionen besitzt. In Brandenburg besitzen die kreisfreien Städte meist Einzelordnungen; nur in Potsdam werden „Angelegenheiten des Stadtarchivs“ in der Verwaltungsgebührensatzung aufgeführt. In den Landkreisen sind Archivgebühren überwiegend in die allgemeinen Gebührensatzungen integriert. Eigene Archivgebührensatzungen haben nur Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz und Oder-Spree ver-

abschiedet. Ein abweichendes Modell kennen Potsdam-Mittelmark und Teltow-Fläming: Hier sind die Archivgebührenordnungen in die Archivsatzungen integriert.

Für das Archiv kann die Form im Grunde gleichgültig sein – allenfalls kann es im Rahmen einer AllGO etwas schwieriger sein, archivspezifische Regelungen wie die häufig vorkommende Gebührenbefreiung für wissenschaftliche und heimatkundliche Benutzung zu verankern. Eine eigene Archivgebührenordnung, die als Satzung beschlossen werden muss, lenkt allerdings die Aufmerksamkeit des Kommunalparlaments auf das Archiv. Je nach Situation kann dies als Chance wie als Risiko angesehen werden. In diesem Fall ist jedenfalls eine gründliche fachliche Vorbereitung unabdingbar.

2. Einzelne Gebührenpositionen

Was den Archivar und auch den Benutzer an der Gebührenordnung (oder dem Entgeltverzeichnis) vor allem interessiert, ist jedoch nicht der rechtliche Status, sondern es sind die einzelnen Gebührenpositionen und ihre Höhe. Der Umfang einer Gebührentabelle kann dabei sehr unterschiedlich sein. Die Verzeichnisse brandenburgischer Kreise und kreisfreier Städte umfassen für den Bereich der Archive zwischen 3 und 31 Positionen. Tendenziell sind die Einzelgebührenordnungen umfangreicher, da Archive, die nur ein Kapitel innerhalb einer umfassenden Gebührenordnung besitzen, häufig auch auf Positionen innerhalb des allgemeinen Teils zurückgreifen können und deshalb weniger archivspezifische benötigen.

Ganz allgemein sollte man beim Umfang einer Gebührentabelle berücksichtigen, dass weniger oft mehr ist. Das heißt, dass eine Gebührentabelle sowohl für den Benutzer als auch für den Archivar übersichtlich und handhabbar sein sollte. Vor allem sollten auf ihr keine Positionen enthalten sein, die vom Archiv nicht angeboten werden und voraussichtlich in absehbarer Zeit auch künftig nicht angeboten werden. Die Gebührentabelle wird vom Außenstehenden auch als Leistungsverzeichnis angesehen, und nichts ist unangenehmer, als wenn Erwartungen geweckt werden, die schließlich nicht erfüllt werden können. Um eine flexible Gebührenberechnung zu ermöglichen, wird in vielen Ordnungen zu einzelnen Positionen auch ein Gebührenrahmen vorgegeben, innerhalb dessen eine Einzelfallentscheidung getroffen werden kann. Ist etwa für eine Fotokopie ein Rahmen von 26 bis 51 Cent vorgegeben, stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien die Einzelfallentscheidung getroffen werden soll. Soll es nach der Qualität der Kopie gehen, nach sozialen Erwägungen oder nach dem öffentlichen Interesse an dem Benutzungsergebnis? Das Archiv ist gut beraten, sich über seine Kriterien Rechenschaft abzulegen und diese nach Möglichkeit auch schriftlich festzuhalten. Auch bei

der Gebührenerhebung innerhalb eines Rahmens gilt der Gleichheitsgrundsatz, und es sollte nicht der Verdacht der Willkür oder der unangemessenen Bevorzugung einzelner Benutzer aufkommen.

a) Die allgemeine Benutzungsgebühr

In den meisten Archiven wird eine Gebühr für die Benutzung von Archivalien, Findhilfsmitteln oder auch von Literatur innerhalb der Räume des Archivs erhoben. Diese wird meist pro Tag festgelegt; „Rabatte“ werden für eine Woche, einen Monat, gelegentlich auch für ein Halbjahr oder ein Jahr gewährt. Wenige Archive kennen auch einen Stundensatz. In den betrachteten brandenburgischen Archiven liegen die Tagessätze zwischen 1,50 Euro und 5,11 Euro. Die Wochensätze schwanken zwischen 5 Euro und 20 Euro. Noch größer sind die Unterschiede bei den Jahressätzen, die immerhin noch drei Archive kennen: Diese liegen zwischen 51,10 Euro und 350 Euro.

Schon diese verkürzte Zusammenstellung lässt erkennen, dass hier eine bunte Vielfalt herrscht. Eine Kalkulation nach einem wie auch immer gearteten Aufwand ist nicht einmal im Ansatz zu erkennen. Eine solche würde auch schnell auf Schwierigkeiten stoßen. Welche Leistung ist mit dem Gebührensatz eigentlich abgedeckt? Sind es die Kosten für die Bereitstellung und Beheizung des Benutzerraumes? Ist es die Beaufsichtigung oder die Vorlage der Akten? Oder gar die Beratung durch den Archivar? Für Aktenvorlage und Beratung kennen wieder einige Archive gesonderte Gebührenpositionen. Wollte man den tatsächlichen Aufwand einer Direktbenutzung ermitteln, bedeutete dies eine komplizierte Rechnung, die sich aus Raumkosten, Betriebskosten sowie Personalkosten für Aufsicht, Aushebung und Beratung zusammensetzen würde, und man käme letztlich dennoch nicht zu einem befriedigenden Ergebnis. Denn schließlich ist der Aufwand bei der Benutzung auch vom Stand der Erschließung abhängig. Eine schlechte Erschließung bedeutet hohen Beratungsaufwand und könnte demnach zu höheren Gebühreneinnahmen führen – in der Konsequenz eine fatale Steuerungswirkung.

Letztendlich sind die Archive diesen Weg bisher zum allergrößten Teil nicht gegangen, und so ist die allgemeine Benutzungsgebühr mehr oder weniger symbolisch geblieben, ähnlich der Benutzungsgebühr von Öffentlichen Bibliotheken. Der Benutzer erkennt durch die Zahlung einer geringen Summe an, dass auch im Archiv Aufwand entsteht, ohne dass er diesen vollständig tragen muss. Hinzu kommt, dass viele Archive für wissenschaftliche und heimatkundliche Benutzungen eine Gebührenfreiheit oder zumindest die Möglichkeit der Gebührenbefreiung kennen. Die Gebührenfreiheit für wissenschaftliche und heimatkundliche Forschung ist eine archivische Tradition in Deutschland, hinter der die Auffassung steht, dass an solcher Archivbenutzung ein öffentliches Interesse besteht, zumal wenn die Ergebnisse der Öffentlichkeit zu-

gänglich gemacht werden. Gleichsam als Gegenleistung für die Gebührenfreiheit ist der Benutzer nach § 9 Abs. 3 verpflichtet, dem Archiv von seiner Publikation ein Belegexemplar zu überlassen.

Betrachtet man die Gebührenordnungen der brandenburgischen Kreis- und Stadtarchive im Einzelnen, so erkennt man auch hier eine bunte Vielfalt. Einige kennen eine generelle Gebührenfreiheit für Benutzungen zu wissenschaftlichen, orts- und heimatkundlichen Zwecken, andere nur eine Gebührenbefreiung als Ermessensentscheidung. Manche machen die Gebührenfreiheit von einer Bestätigung durch eine Gebietskörperschaft oder Bildungseinrichtung oder auch durch einen gemeinnützigen Verein abhängig – eine problematische Bestimmung, da sie sachliche und persönliche Gebührenfreiheit mischt und davon ausgeht, dass eine wissenschaftliche Arbeit stets einen „Auftraggeber“ haben muss.

Mit der grundgesetzlich garantierten Wissenschaftsfreiheit ist letztere Auffassung kaum vereinbar, weist aber auf ein grundsätzliches Problem dieser Gebührenbefreiungen – das Problem der Abgrenzbarkeit. Die Unterscheidung zwischen Wissenschaft und Nicht-Wissenschaft bleibt den kommunalen Archiven meist erspart, da heimatkundliche Forschung nicht im strengen Sinne wissenschaftlich sein muss. Doch zwischen Heimatkunde und privater Familienforschung gibt es durchaus eine Grauzone, die manchen Genealogen dazu verleiten mag, sich das Tammäntelchen der Heimatkunde umzuhängen, und auch eigentumsrechtliche Recherchen sind schon als Ortsgeschichte verbrämt worden. Doch ist es deshalb gerechtfertigt, einem Ortschronisten mit offiziellem Schreiben des Bürgermeisters eine Gebührenbefreiung zu gewähren, seinem Konkurrenten, der über weniger gute Kontakte zum Gemeindeoberhaupt verfügt, dagegen nicht? Sinnvoller erscheint es, ein anderes Kriterium anzusetzen, wenn man über eine Gebührenfreiheit entscheiden muss. Ein öffentliches Interesse an einer Forschungsleistung kann nur vorhanden sein, wenn sie auch der Öffentlichkeit zur Verfügung steht: Das Kriterium ist daher die Veröffentlichung der Ergebnisse. Freilich ist auch das mit Risiken verbunden, denn schließlich kann man die Gebührenentscheidung nicht erst fällen, wenn das Belegexemplar vorliegt. Oft genug kommt eine geplante Publikation nicht zustande.

Angesichts der benannten Probleme und der Tatsache, dass die Einnahmen aus der allgemeinen Benutzungsgebühr in der Mehrzahl der Fälle eher gering sind, sollte man sich bei Neuerstellung einer Gebührenordnung die Frage stellen, ob es nicht sinnvoll ist, auf eine derartige Gebührenposition überhaupt zu verzichten. In diese Richtung weist auch die Empfehlung Nr. R (2000) 13 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedsstaaten über eine europäische Politik des Zugangs zum Archivgut, die unter Punkt 6 des Anhangs empfiehlt: „Die Bereitstellung von Unterlagen und Findmitteln gehört zu den

Aufgaben der öffentlichen Archive und gibt somit nicht den Anlass zur Erhebung von Gebühren.“⁵ Hierdurch wäre eine archivische „Grundversorgung“ gewährleistet, die aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wird. Ausgeglichen werden könnten die Mindereinnahmen durch kostendeckende Gebühren für „zusätzliche“ Leistungen wie Recherchen durch Archivmitarbeiter und Reproduktionen.

b) Die Recherchegebühr

In allen betrachteten Archiven werden Gebühren für Auskünfte erhoben, die Nachforschungen in Archivbeständen und Findhilfsmitteln erfordern. Oft ist der Tatbestand auf schriftliche Auskünfte beschränkt; manchmal sind auch mündliche einbezogen. Die Gebührenhöhe wird meist nach angefangener halber Stunde berechnet und liegt hier zwischen 7,70 Euro und 21 Euro. Unterschiedlich sind die Möglichkeiten der Gebührenbefreiung für wissenschaftliche und heimatkundliche Zwecke. Einige Archive, die diese kennen, gewähren sie nur für die Direktbenutzung, während andere (wie auch das BLHA) sie auf die schriftlichen Auskünfte ausdehnen können.

Im Gegensatz zur allgemeinen Benutzungsgebühr ist bei der Recherchegebühr eine Kalkulation der Höhe nach dem Aufwand recht gut möglich. Im kommunalen Bereich können für die Festsetzung des Gebührensatzes die Angaben der KGSt-Materialien: Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2009/2010) (M 2/2009) herangezogen werden. Es empfiehlt sich, wie es bis auf eine Ausnahme auch in allen Kreis- und Stadtarchiven geschieht, die Gebühren nicht nach einzelnen Laufbahngruppen zu differenzieren, sondern einen Einheitswert zu bilden. Schließlich ist es für den Benutzer nicht steuerbar, ob ein Bediensteter im mittleren oder gehobenen Dienst seine Anfrage beantwortet, ganz abgesehen von arbeitsteiligen Verfahren in größeren Archiven.

Sorgfältig zu überlegen ist, welche Art von Auskünften von der Gebührenpflicht ausgenommen werden sollten. Die Einbeziehung mündlicher Auskünfte in die Gebührenpflicht, die wir in einigen Gebührenordnungen finden und die wohl für besonders beratungsintensive Fälle in der Direktbenutzung gedacht ist, ist rechtlich zumindest problematisch, denn § 5 Abs. 5 KAG bestimmt eindeutig: „Mündliche Auskünfte sind gebührenfrei.“

Aus Gründen der Praktikabilität empfiehlt es sich auch, einfache schriftliche Auskünfte gebührenfrei zu halten, was durch die Beschränkung auf „Auskünfte, die Nachforschungen in Archivbeständen und Findhilfsmitteln erfordern“, hinreichend gewährt ist. Allerdings können auch

Anfragen zeitraubend sein, für deren Beantwortung nicht auf Akten zurückgegriffen werden muss. Auch die Erläuterung der Literaturlage in einem Spezialfall ist Rechercheaufwand, der vergütet werden sollte. Archive, die eine solche Literaturrecherche in ihren Gebührentatbestand aufgenommen haben, sind hier auf der sicheren Seite. Streiten kann man sich, inwieweit die Ausweitung der Gebührenfreiheit für Wissenschaft und Heimatkunde auf die schriftlichen Anfragen sinnvoll ist. Auf der einen Seite ist es sicherlich unbillig, einen Wissenschaftler, der nach dem Vorhandensein bestimmter Bestände im Archiv anfragt (weil die Internetpräsentation des Archivs eine selbständige Recherche nicht erlaubt) eine Gebühr aufzuerlegen. Auf der anderen Seite ist allerdings auch gelegentlich die Neigung mancher Benutzer erkennbar, angesichts hoher Kosten und Mühen für den persönlichen Besuch des Archivs die Recherche in den Beständen an den Archivar zu delegieren und mit umfangreichen Anfragen und Kopienwünschen einen erheblichen Aufwand zu produzieren. Abgesehen davon, dass ein solches Verfahren wissenschaftlich höchst fragwürdig ist, kann es nicht Aufgabe der Archive sein, Teile der Forschungsarbeit von Benutzern zu leisten. Hat man nicht schon in der Benutzungsordnung die Auskunftserteilung generell beschränkt, könnte es eine Lösung sein, die Recherche bis zu einem gewissen Umfang (etwa von einer Stunde) gebührenfrei zu halten, für umfangreiche Nachforschungen aber Gebühren zu erheben.

Nachdenken könnte man auch darüber, ob nicht für bestimmte häufig wiederkehrende und gleichförmige Recherchen eine pauschalierte Gebühr pro Fall in der Gebührenordnung verankert werden sollte. Infrage käme dies etwa für Auskünfte aus Personenstandsbüchern oder aus Bauakten. Die Gebührenfestsetzung könnte dadurch erleichtert werden; zudem wäre eine Anpassung an die Gebührensätze der Standesämter oder Bauämter möglich. Doch sollte man bedenken, dass hierdurch eine bestimmte Art von Archivalien herausgehoben wird, was wiederum eine uneinheitliche Gebührenerhebung innerhalb des Archivs zur Folge hat. Eine Pauschalierung kann auch dadurch erreicht werden, dass für eine bestimmte Art der Recherche innerhalb des Archivs grundsätzlich eine durchschnittliche Zeitdauer angesetzt wird. In begründeten Fällen kann man hiervon sowohl nach oben als auch nach unten abweichen, ohne dass die Gebührenordnung überladen wird.

c) Reproduktionsgebühren

Wird ein Benutzer bei seiner Archivrecherche fündig, kommt auch bald der Wunsch nach Reproduktionen aus dem Archivgut auf. Kein Archiv wird sich dem Wunsch gänzlich entziehen können – trotz der damit verbundenen Probleme in der Bestandserhaltung, denn die meisten Archive sind dafür technisch nur unzureichend ausgestattet.

⁵ Recommendation No. R (2000) 13 of the Committee of Ministers to member states on a European policy on access to archives: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=366245> (letzter Zugriff 11.2.2011). Nichtamtliche deutsche Fassung: <http://www.egmr.org/minkom/ch/rec2000-13.pdf> (letzter Zugriff 11.2.2011).

Die betrachteten brandenburgischen Kreis- und Stadtarchive kennen ohne Ausnahme Gebühren für Fotokopien in den Formaten A 4 und A 3, die über die gebräuchlichen Bürokopierer erstellt werden können. Einige haben eigene Gebührenpositionen für Archivkopien, andere benutzen die Gebührenpositionen der allgemeinen Verwaltung. Die Höhe der Gebühr für eine Schwarz-Weiß-Kopie im Format A 4 liegt im Lande zwischen 0,10 Euro und 1,00 Euro. Auch hier scheint man sich mehr an Verwaltungstraditionen zu orientieren als an einer echten Gebührenkalkulation.

Neben den Standardtarifen existiert in vielen Fällen eine Vielfalt von Zuschlägen und Vergünstigungen, die sich teils nach dem Benutzerkreis, der Art der kopierten Archivalien oder auch der genutzten Technik richten. Gerade letzteres kann zu Problemen führen, denn ein Wechsel in der technischen Ausstattung erfolgt meist schneller als eine Anpassung der Gebührenordnung. Ist es wirklich angebracht, zwischen Fotokopien und EDV-Ausdrucken zu unterscheiden, wenn beide oft aus demselben Drucker kommen? Sinnvoller ist es, Gebührensätze nach dem Produkt unabhängig von der technischen Ausstattung festzulegen. Eine Papierkopie bleibt dann eine Papierkopie, auch wenn der Übergang von analog zu digital und von einer Gerätegeneration zur anderen vollzogen wird. Unterschiedliche Gerätekosten können durch eine Mischkalkulation aufgefangen werden.

Auffällig ist, dass die meisten Gebührenordnungen noch keine Positionen für Reproduktionen in digitaler Form kennen. Wird somit noch eine gewisse Reserve gegenüber der digitalen Technik und ihren einfachen Vervielfältigungsmöglichkeiten deutlich, so ist doch zu erwarten, dass die weitere Entwicklung hier eine Anpassung des Leistungsspektrums und damit auch der Gebührenordnungen nötig machen wird.

In die Gebührentabelle aufgenommen werden sollten schließlich nur Reproduktionsarbeiten, die auch wirklich ausgeführt werden können. Möchte man eine echte Kalkulation der Gebührensätze vornehmen, so sind neben den Geräte- und Materialkosten pro Reproduktion auch die Personalkosten zu berücksichtigen, da im Archiv schon aus Gründen der Bestandserhaltung eine Kopierung durch Benutzer in der Regel nicht möglich ist und durch die notwendige schonende Behandlung des Archivguts ein zeitlicher Mehraufwand gegenüber einer normalen Bürokopie entsteht. Eine Abweichung von der Kopiergebühr in einer allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung ist daher vertretbar und sogar angebracht. Ein Zuschlag bei Arbeiten mit besonderem Aufwand kann nach Zeitaufwand erhoben werden. Für die Personalkosten der Kopierung können die Kosten eines Arbeitsplatzes für den mittleren Dienst herangezogen werden. Möglich, aber nicht häufig angewandt ist auch eine Grundgebühr pro Reproduktionsauftrag.

d) Einräumung von Nutzungsrechten

Eine Position, die vor allem in den Gebührenordnungen von Staats- und größeren Stadtarchiven auftaucht, ist die sogenannte Einräumung von Nutzungsrechten. In Brandenburg kennen sie neben dem BLHA und den Archiven der vier kreisfreien Städte noch vier Kreisarchive. Die Gebühr wird hierbei für „die einmalige Reproduktion von Archivalien im Druck“ oder für „die Verwendung von Archivalien oder Reproduktionen im Film oder im Fernsehen“ erhoben.

Von allen möglichen Gebührenpositionen ist die Einräumung von Nutzungsrechten rechtlich die problematischste. Fragen wir uns zunächst, auf welcher Grundlage diese Gebühr eigentlich erhoben wird. Ein eigentliches Verwaltungshandeln steht ihr nicht gegenüber, denn die Benutzung hat ja schon stattgefunden, wenn Archivalien im Druck oder in elektronischen Medien wiedergegeben werden sollen, und ist vielleicht auch schon mit anderen Gebühren belegt worden. Auch handelt es sich bei der Veröffentlichung von Archivgut nicht um eine Benutzung im archivrechtlichen Sinne, wie vor einiger Zeit das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen festgestellt hat, so dass auch von einer Benutzungsgebühr nicht gesprochen werden kann.⁶

Der Begriff der Nutzungsrechte weist vielmehr in eine andere Richtung. „Nutzungsrechte“ ist ein Begriff aus dem Urheberrecht. „Der Urheber kann einem anderen das Recht einräumen, das Werk auf einzelne oder alle Nutzungsarten zu nutzen (Nutzungsrecht)“ (§ 31 Abs. 1 Satz 1 UrhG). Voraussetzung dafür aber ist, dass es sich wirklich um ein Werk im Sinne des Urheberrechts, also um eine persönliche geistige Schöpfung (§ 2 Abs. 2 UrhG) handelt, die auch noch nicht durch Zeitablauf gemeinfrei geworden ist. Zudem muss das Archiv die Nutzungsrechte, die es übertragen will, auch tatsächlich besitzen, was bei der Mehrzahl der Werke, die sich in Archiven befinden, nicht der Fall ist.

Dass das Archiv Eigentümer einer Archivalie ist, begründet keine Nutzungsrechte im urheberrechtlichen Sinne. Gelegentlich wird allerdings behauptet, auch aus dem Eigentumsrecht ergäbe sich ein „Recht am Bild der eigenen Sache“, aus dem Nutzungsrechte abgeleitet werden können.⁷ Diese Ansicht besitzt keine gesetzliche Grundlage und ist von der jüngeren Rechtsprechung zumeist abgelehnt worden. Allerdings steht es dem Eigentümer nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes frei, innerhalb seines Grundstückes bzw. seiner Räume das Fotografieren seines Eigentums zuzulassen oder auch

6 Urteil des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 18. Dezember 2009 (Az. 9 A 2984/07): http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2009/9_A_2984_07urteil20091218.html (letzter Zugriff 12.2.2011), Rn. 30.

7 Vgl. hierzu auch Klaus Graf, *Urheberrechtsfibel – nicht nur für Piraten. Der Text des deutschen Urheberrechtsgesetzes, erklärt und kritisch kommentiert* (PiratK-UrhG), Berlin 2009, S. 137.

nicht oder es von bestimmten Zahlungen oder vertraglichen Zusicherungen abhängig zu machen.⁸ Hat er dies nicht getan, besteht aber kein Anspruch auf eine Vergütung.

Wird die Reproduktion, die veröffentlicht werden soll, durch eine Fotostelle des Archivs gefertigt, so kann es sein, dass zwar die Archivalie gemeinfrei, das Archiv jedoch im Besitz der Nutzungsrechte des Fotos ist. In diesem Fall könnte eine Nutzungsgebühr für die Nutzung des Fotos erhoben werden. Doch auch hier ist Vorsicht geboten. Die Reproduktion muss zumindest die Ansprüche an ein einfaches Lichtbild (§ 72 UrhG) erfüllen, d. h. es muss ein Mindestmaß an Individualität vorhanden sein.⁹ Inwieweit dies bei zweidimensionalen Vorlagen überhaupt erreicht werden kann, ist umstritten.¹⁰ Insofern bedarf die Erhebung einer Nutzungsgebühr in Archiven einer umfangreichen Prüfung, die schon einige Kenntnis im Urheberrecht voraussetzt, oder eine gewisse Risikobereitschaft, was die Rechtsfolgen anbelangt.

Möchte man diese Risiken nicht eingehen, ist auch eine andere Lösung möglich. In vielen Archiven wird immer wieder nachgefragt, ob nicht eine Selbstfotografierung durch den Benutzer mit einer Digitalkamera möglich ist. Die meisten Einrichtungen sind hier zurückhaltend, obwohl man möglicherweise die eigene Fotostelle bzw. sich selbst entlasten könnte und von der Bestandserhaltung her solche Aufnahmen schonender sind als eine Kopierung durch das Archivpersonal auf einem Bürokopierer. Erlaubt man das Selbstfotografieren, ist in jedem Fall eine Kontrolle nötig, ob durch die Fotografien möglicherweise schutzwürdige Belange Dritter berührt werden könnten. Nimmt man diese Kontrolle vor und stellt dem Benutzer auch noch einen Arbeitsbereich unter besonderer Beaufsichtigung zur Verfügung, dann ist dies ein Verwaltungshandeln, das mit einer Gebühr abgegolten werden kann. Es handelt sich hierbei nicht um eine fragwürdige „Fotoerlaubnisgebühr“, sondern um die Erstattung des

Mehraufwandes des Archivs. Das BLHA kennt dementsprechend den Gebührentatbestand „Vorbereitung und Beaufsichtigung von Foto- oder Filmaufnahmen von Archivalien in den Räumen des Archivs“.

e) Gebühren für die Übernahme von Archivgut

Eine vergleichsweise neue Position in einigen wenigen Gebührenordnungen der Kreise ist die Gebühr für die Übernahme von Archivgut. Nach § 16 Abs. 4 des Brandenburgischen Archivgesetzes sind die brandenburgischen Kreisarchive verpflichtet, Archivgut kreisangehöriger Gemeinden zu übernehmen, wenn diese kein eigenes Archiv unterhalten und kein anderes Archiv zur Übernahme bereits ist. Das Archivgesetz trifft – im Gegensatz zum Landesarchivgesetz Mecklenburg-Vorpommern – keine Regelungen zur Übernahme der dabei anfallenden Kosten, doch dürfte unstrittig sein, dass eine Kostenbeteiligung der abgebenden Gemeinden zulässig ist. Über die Art der Berechnung dieser Kosten gibt es in der Fachwelt unterschiedliche Ansichten. Möglich sind laufende Zahlungen nach Umfang des anfallenden Archivguts, laufende Zahlungen nach Einwohnerzahl der abgebenden Kommune oder eine einmalige Zahlung nach Umfang des anfallenden Archivguts.

In Brandenburg haben sich zwei Kreise für die Einmalzahlung entschieden. Dies enthebt die abgebenden Kommunen von der lästigen Pflicht, laufende Kosten in den Haushalt einzustellen, und könnte so die Abgabebereitschaft fördern. Da allerdings die Bewertungshoheit beim annehmenden Archiv liegt, ist die Menge des übernommenen und damit kostenpflichtigen Archivguts für die abgebende Gemeinde nicht wirklich kalkulierbar.

Anders verhält es sich, wenn die Kosten unabhängig vom Archivgut nach der Einwohnerzahl kalkuliert werden. Hier geht man davon aus, dass bei einer bestimmten Größe einer Gemeinde auch ein bestimmter Umfang an Schriftgut produziert wird, der sich proportional zum Archivgut verhält. Dies ist für neueres Archivgut des späten 20. und frühen 21. Jahrhunderts sicherlich anwendbar; es passt weniger für ältere Bestände, denn eine ins Mittelalter zurückreichende Stadt hat im Regelfall eine andere historische Überlieferung als eine erst im Zuge einer Gebietsreform aus vielen Dörfern zusammengewürfelte Großgemeinde, auch wenn beide heute über dieselbe Einwohnerzahl verfügen.

Letztlich bleibt aber die Gebühr für die Übernahme von Archivgut auch eine politische Größe. Zwischen realistischer Kostenerstattung (wobei schon für Ermittlung der Kosten im Archivbereich keine anerkannten Standardwerte zur Verfügung stehen) und Anreiz zu einer Übergabe des gesamten Archivguts einer Gemeinde muss ein gangbarer Weg gefunden werden.

8 Vgl. Urteil des Bundesgerichtshofes vom 9. März 1989 (Az. I ZR 54/87, „Friesenhaus“) (http://de.wikisource.org/wiki/Bundesgerichtshof_-_Friesenhaus; letzter Zugriff 15.2.2011); zurückhaltender, aber im Grundsatz übereinstimmend auch Urteil des Bundesgerichtshofes vom 17. Dezember 2010 (Az. V ZR 45/10, Schloss Sanssouci) (<http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=1fb68f37604c63444a3f87068f5b5f01&nr=54345&pos=0&anz=1>; letzter Zugriff 12.2.2011), Rn. 11-13.

9 So jedenfalls mit überzeugenden Gründen Henrik Lehment, *Das Fotografieren von Kunstgegenständen (Schriften zum deutschen und internationalen Persönlichkeits- und Immaterialgüterrecht 20)*, Göttingen 2008, S. 23-37, bes. S. 36f.

10 Vgl. etwa Klaus Graf, *Fotografieren von Kunstgegenständen*, in: *Archivalia*, 19. November 2008 (<http://archiv.twoday.net/stories/5333018/>; letzter Zugriff 14. Februar 2011); ders., *PiratK-UrhG*, S. 162f.; vorsichtig Till Kreutzer, *Digitalisierung gemeinfreier Werke durch Bibliotheken*, Köln 2011 (<http://www.hbz-nrw.de/dokumentencenter/veroeffentlichungen/Digitalisierungsleitfaden.pdf>; letzter Zugriff 14.2.2011), S. 29f.

Fazit

Der Vergleich verschiedener Gebührenordnungen im Land Brandenburg zeigt, dass die Gebührenlandschaft im archivischen Bereich vielfältig ist. Eine Vereinheitlichung wird schon deshalb nicht möglich sein, weil die Archivgebühren in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung fallen und auch die Verhältnisse in den einzelnen Archiven stark voneinander abweichen. Von daher wird man kaum einen „Königsweg“ zur Erstellung einer Gebührenordnung beschreiben können. Wenn die Archive jedoch nicht in den Verdacht geraten wollen, ihr Monopol auf die historischen Quellen auszunutzen, ist es notwendig, dass eine Gebühr auch gegenüber dem Benutzer begründet werden kann. Hierzu muss transparent sein, welche Leistungen der Archive durch das allgemeine Steuerertrag abgedeckt sind und für welche Leistungen eine gesonderte Gebühr erhoben wird. Nur wenn er die Grundlagen der Erhebung auch nachvollziehen kann, wird ein Benutzer bereit sein, eine Gebühr nicht nur zähneknirschend zu zahlen, sondern auch als notwendig zu akzeptieren. Und dies ist wichtig für die Akzeptanz der archivischen Arbeit überhaupt.



Erschliessen und nutzbar machen von

-  Urkundenbeständen
-  Nachlässen
-  Stiftungsarchiven
-  Aktenbeständen
-  Sammlungen jeder Art

**Dazu hier zertifizierte Software
kostenlos downloaden
und einsetzen**

www.registratur.com

-  Dokumentenmanagement
-  Vorgangsbearbeitung
-  Registratur und Archivierung

HAESSLER
www.haessler.com

HAESSLER eGovernment GmbH
August-Bebel-Straße 26-53 | 14482 Potsdam