

---

Fachhochschule Potsdam  
Fachbereich Informationswissenschaften

Bachelorarbeit zur Erlangung des akademischen Grades Bachelor of Arts (B.A.) im Studiengang Archiv

## Gebühren im Archiv

Rechtliche Grundlagen der Gebührenerhebung und deren Umsetzung in deutschen  
Staatsarchiven im Vergleich

Vorgelegt von: Christian Kuhne  
Matrikelnummer: 11157  
Bearbeitungszeitraum: 17. November 2014 bis 26. Januar 2015  
Erstgutachter: Prof. Dr. Hartwig Walberg  
Fachhochschule Potsdam  
Fachbereich Informationswissenschaften  
Zweitgutachter: Dr. Michael Scholz  
Landesfachstelle für Archive und öffentliche Bibliotheken im  
Brandenburgischen Landeshauptarchiv

**Potsdam, den 26. Januar 2015**

1. Einleitung.....	3
2. Die Grundlagen der Gebühr.....	5
2.1 Der Gebührenbegriff.....	5
2.2 Kernelemente der Gebühr.....	6
2.3 Gebühren im öffentlich-rechtlichen Finanzsystem.....	8
2.4 Kategorien der Gebühr.....	9
2.5 Zulässige Ziele der Gebührenerhebung.....	11
2.6 Bemessungsprinzipien und die erlaubte Höhe der Gebühr.....	14
2.7 Zwischenfazit I.....	16
3. Die gebührenrechtlichen Gesetze.....	17
3.1 Überblick über die geltenden Gesetze.....	17
3.2 Die Gebührengesetze des Bundes und der Länder.....	18
3.2.1 Geltungsbereich.....	18
3.2.2 Der Leistungs- und Gebührenbegriff.....	19
3.2.3 Bemessungsprinzipien der Gebühren.....	21
3.2.4 Erlaubte Zwecke der Erhebung.....	23
3.2.5 Gebührenbefreiungen.....	24
3.2.6 Weitere Bestimmungen.....	25
3.3 Zwischenfazit II.....	25
4. Die Gebührenordnungen der Staatsarchive.....	26
4.1 Form und Geltungsbereich.....	26
4.2 Angebotene Leistungen.....	27
4.3 Verwaltungs- und Benutzungsgebühren.....	29
4.4 Freistellungen von der Gebührenpflicht.....	30
4.5 Archivleistungen und deren Gebührenhöhen im Vergleich.....	30
4.5.1 Einsichtnahme und Auskünfte.....	32
4.5.2 Reproduktionen.....	33
4.5.3 Veröffentlichungsgenehmigungen.....	34
4.6 Zwischenfazit III.....	35
5. Rechtliche Probleme der Gebührenerhebung.....	37
5.1 Die Notwendigkeit der Gebührenerhebung in Staatsarchiven.....	37
5.2 Die Einhaltung der Bemessungsprinzipien.....	38
5.3 Gebühren für Veröffentlichungsgenehmigungen.....	39
6. Fazit.....	43
Literatur- und Quellenverzeichnis.....	45
Eigenständigkeitserklärung.....	49

# 1. Einleitung

Am 18. Dezember 2009 stellte das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen mit einem Urteil fest, dass die Veröffentlichung von Archivgut in Fernsehsendungen keine Benutzung des Archivs darstellt und die Gebührenerhebung demnach rechtlich unzulässig sei<sup>1</sup>. Das Gericht stellte die Gebührenordnung in Bezug auf Veröffentlichungen von Archivgut in Frage. Wenn ein Urteil eine Gebührenposition eines Staatsarchivs für unrechtmäßig erklärt, scheint es angebracht, sich grundsätzlicher mit dem Thema zu beschäftigen, denn es handelt sich bei der Gebührenerhebung um einen wichtigen Teil des Archivrechts, die zudem die Benutzenden unmittelbar betrifft. Die Umsetzung des Gebührenwesens im Archiv trägt einen wesentlichen Teil zum Bild der Einrichtung in der Öffentlichkeit bei, weshalb die Rechtssicherheit und eine effektive Gestaltung der Regelungen von großer Bedeutung für das Archivwesen in Deutschland sind.

Zur Erschließung des Themas müssen dafür zunächst die rechtlichen Grundlagen und Details näher beleuchtet werden: was ist eine Gebühr, dürfen Archive für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben Kosten auferlegen und auf welchen Gesetzen basiert diese Erhebung? Aufschlussreich sind dabei die Grundlagen und Prinzipien des Gebührenwesens, wie sie durch die Rechtsprechung und die gültigen Gesetze von Bund und Ländern geprägt wurden und die in ihrer Gesamtheit die Gebührenerhebung in Deutschland charakterisieren. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen dabei die Staatsarchive des Bundes und der Länder, da sie nicht nur maßgeblich für das Archivwesen in Deutschland sind, sondern weil sie als Bundes- und Landesbehörden direkt in das gesetzliche Spektrum eingebettet sind. Dabei muss die unterschiedliche Umsetzung in der Praxis der Staatsarchive beachtet werden. Nur durch die Untersuchung von Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Leistungen und Kosten kann das Gebührenwesen in den Archiven erschlossen werden.

Die Untersuchung der Gebühr in der verwaltungsrechtlichen Theorie, ihre Umsetzung in den Ländern durch die Gesetze, der Vergleich ihrer unterschiedlichen Ausformung in den Staatsarchiven und die Beurteilung der dort auftretenden Probleme und Kontroversen sollen das Ziel und der Inhalt dieser Arbeit sein.

---

<sup>1</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen: 9 A 2984/07 vom 18.12.2009.

Um den Sachverhalt in seiner Breite aufzugreifen, wird zunächst die behördliche Gebühr und ihre rechtlichen Eigenschaften näher untersucht. Im Verlaufe der Verwaltungspraxis und Rechtsprechung hat sich ein Gebührenwesen etabliert, dessen Prinzipien und Grundlagen Aufschluss über die wichtigsten Inhalte des Begriffs und seiner Verwendung im Staat geben. Maßgeblich für die Erarbeitung sind dabei Urteile, die Rechtstradition und die Fachliteratur.

Auf diesem Fundament bauen die einschlägigen Gesetze, insbesondere die Gebührengesetze des Bundes und der Länder, auf. Ihre Inhalte und Eigenschaften bilden den Kern des Gebührenwesens und bestimmen die Gestaltung der Erhebung zu großen Teilen. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen dabei die enthaltenen Begriffsdefinitionen und Bemessungsgrundlagen, die den Rahmen der zulässigen Gebührenerhebung darstellen. Es soll vor allem festgestellt werden, welche Rahmenvorgaben in den Gesetzen enthalten sind, an denen sich die Archive orientieren müssen.

Nach der Erfassung der Rechtstradition und der Gesetzeslage erfolgt die Untersuchung der Gebührenpraxis in den Staatsarchiven. Dafür werden die Gebührenordnungen dieser Einrichtungen analysiert, ausgewertet und in tabellarischer und schriftlicher Form verglichen. Von herausragendem Interesse ist die Überprüfung der Einhaltung von Vorgaben der Gebührengesetze und in welcher Form deren Regelungen in der Praxis umgesetzt wurden. Mit diesem Schritt wird die Übersicht über die Ebenen der Gebührenerhebung abgeschlossen.

Es folgt eine Untersuchung und Bewertung rechtlich strittiger Details des Gebührenwesens und seiner Durchführung in den Staatsarchiven. Grundfragen, schwierige Grenzfälle und Ermessensspielräume sollen betrachtet werden und in eine Empfehlung oder einen Ausblick münden, wie die Spannung zwischen den Gesetzen, den Behörden und den Nutzenden abgetragen werden könnte.

Am Ende jedes Kapitels findet sich ein Zwischenfazit, welches die erarbeiteten Erkenntnisse im Überblick aufgreift und darstellt.

## 2. Die Grundlagen der Gebühr

### 2.1 Der Gebührenbegriff

Unter dem Begriff „Gebühr“ wird allgemein ein Betrag verstanden, den man für bestimmte Leistungen und Dienste bezahlen muss. Die enorme Anzahl von Kostenpunkten, die sich Gebühren nennen oder als solche bezeichnet werden, umfassen u.a. Anwaltsgebühren, Studiengebühren, Bankgebühren, Telefongebühren, Mahngebühren und viele mehr. Die in der öffentlichen Diskussion seit Jahrzehnten relevanten Rundfunkgebühren für das öffentlich-rechtliche Fernsehen nennen sich mittlerweile Rundfunkbeitrag<sup>2</sup> und der Online-Bezahldienst PayPal wirbt mit einer „Gebührenfreiheit“ bei der Bezahlung mit Euro<sup>3</sup>. Bei der Vielseitigkeit der Dinge, die unter dem Begriff Gebühr gehandhabt werden, deutet sich bereits an, dass das Wort mehrseitig verwendet wird und sich eindeutigen Beschränkungen auf bestimmte Kostenfaktoren entzieht. Die übliche Benutzung des Wortes weist darauf hin, dass sich der Gebührenbegriff nicht nur in Bezug auf Behörden und sonstige staatliche Einrichtungen existiert, sondern auch im Kontext der freien Wirtschaft verwendet wird. In diesem Zusammenhang gerät die Gebühr unweigerlich in die Nähe von privatrechtlichen Konzepten wie dem Entgelt und dem Honorar.

Um die staatliche Gebühr in den Behörden zu erfassen, muss also zunächst der Begriff und seine Verwendung näher betrachtet werden. In einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 3.3.1965 findet sich folgender Satz, der eine Definition der öffentliche-rechtlichen Gebühr bietet:

„Die Gebühren stellen die Gegenleistung für bestimmte staatliche Tätigkeiten dar und sollen die Kosten dieser Staatstätigkeit decken.“<sup>4</sup>

Ohne zunächst auf die inhaltlichen Aussagen dieser Definition einzugehen, beschreibt das Gericht die Gebühr als einen Rechtsbegriff und unterstreicht, dass die Bezeichnung im staatlichen Bereich kein Synonym zu Preisen und Entgelten ist, sondern als Eigenbegriff mit rechtlichen Eigenschaften besteht. Da demnach eine spezifische öffentlich-rechtliche Gebühr innerhalb des staatlichen Finanzwesens existiert, muss eine Abgrenzung zu den Kosten, die in der Privatwirtschaft als Gebühren bezeichnet werden, vorgenommen werden.

---

2 Wie aus der Internetpräsenz ersichtlich wird: [http://www.rundfunkbeitrag.de/impressum/index\\_ger.html](http://www.rundfunkbeitrag.de/impressum/index_ger.html)

3 Siehe: <https://www.paypal.com/de/webapps/mpp/paypal-fees>

4 Bundesverfassungsgericht: BVerfGE 18, 392 vom 3.3.1965.

Die Anfangs erwähnten Beispiele für Gebühren verschiedenster Art belegen, dass es keine Beschränkung des Wortes auf den staatlichen Bereich gibt. Die Bezeichnung beliebiger Kosten als „Gebühr“ findet sich häufig bei privatrechtlichen Akteuren, etwa bei Mahngebühren für säumige Kunden oder allgemeine Bearbeitungsgebühren für die Abwicklung von Geschäften. Gleichzeitig kann es sich in diesen Fällen nicht um Gebühren im öffentlich-rechtlichen Sinne handeln, weil sie nicht für „staatliche Tätigkeiten“ erhoben werden.<sup>5</sup> Aus der Bezeichnung „Gebühr“ lässt sich demnach ohne weitere Informationen keine Bestimmung des rechtlichen Status eines finanziellen Umstandes herleiten. Um den Begriff nicht als beliebigen Ersatz für Preise und Entgelte aufzugeben, muss also zwischen der privaten und öffentlich-rechtlichen Gebühr getrennt werden. Das maßgebliche Unterscheidungsmerkmal ist hierbei nicht die Gebührenerhebung an sich und die dabei verwendeten Begriffe, sondern ausschließlich die Rechtsform desjenigen, der sie erhebt. Eine privatrechtliche Organisation kann keine staatlichen (hoheitlichen) Aufgaben ausüben und demnach auch keine öffentlich-rechtlichen Gebühren erheben. Inhaltlich sind die Gebührenkonzepte hingegen schwer zu trennen, denn gleich welcher Rechtsform wird eine erbrachte Leistung mit einer Zahlung vergolten. Die Staatsarchive des Bundes und der Länder üben hoheitliche Aufgaben aus und arbeiten ausnahmslos auf öffentlich-rechtlicher Gesetzesgrundlage<sup>6</sup>, deshalb wird im Rahmen dieser Arbeit ausschließlich die öffentlich-rechtliche Gebühr untersucht und der Begriff nur in diesem Sinne verwendet, solange nichts gegenteiliges geäußert wird.

## 2.2 Kernelemente der Gebühr

Der Versuch, die Gebühren in einer eindeutigen Definition zu umfassen, die die Eigenschaften verbindlich festschreibt und allgemeine Anwendung findet, scheitert an der Vielfalt der gebührenpflichtigen Leistungen in den staatlichen Stellen und der Uneinheitlichkeit der Gesetze. Die rechtliche Basis der Erhebung bilden in Deutschland das Bundesgebührengesetz, die 16 Gebührengesetze der Länder, diverse Kommunalabgabengesetze und Gebührenordnungen in jeder Institution, die hoheitliches Recht ausübt.<sup>7</sup> Trotz dieser verzweigten Rechtslage können Eigenschaften festgestellt werden, die sich bei den Gebühren etabliert haben. In verschiedenen Urteilen von Gerichten wurden immer wieder Gebühren definiert und Aussagen zu ihren rechtlichen Inhalten getroffen, so dass die Erhebung in deutschen Behörden von den Gesetzgebern des Bundes und der Länder nicht völlig frei von Verbindlichkeiten umgesetzt werden kann. Die Erhebung einer öffentlich-rechtlichen Gebühr benötigt immer ein Gesetz als

---

5 Vgl. Sacksofsky, Ute: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, S. 90.

6 Die Grundlage der Aufgaben und Befugnisse der Staatsarchive bilden die Archivgesetze der Länder und des Bundes, näheres zu den gebührenrechtlichen Gesetzen folgt in Teil 3.

7 Zu den Gebührengesetzen siehe Teil 3, zu den Gebührenordnungen der Archive siehe Teil 4.

Ermächtigungsgrundlage des Staates, da die Erhebung einen Eingriff in die Grundrechte der Benutzenden darstellt und sie demnach unter Gesetzesvorbehalt stehen.<sup>8</sup>

Der Kern aller öffentlich-rechtlich erhobenen Gebühren, der sich in der Erhebung in allen staatlichen Stellen und den meisten Gebührendefinitionen wiederfindet, besteht aus folgenden Elementen: der Staat erbringt eine individuell zurechenbare Leistung an eine natürliche oder juristische Person und diese erbringt eine Gegenleistung (die Gebühr) als Ausgleich.<sup>9</sup> Die weiteren Bestimmungen dieses Prozesses basieren dabei auf Gesetzen und Verordnungen. Näheres zu diesen Elementen folgt:

### Die Staatsleistung

Am Anfang jedes Gebührenprozesses steht die staatliche Leistung. Im Prinzip kann dabei jede behördliche bzw. von staatlichen Stellen ausgeführte Leistung, die eine sogenannte individuelle Zurechenbarkeit erlaubt, mit einer Gebührenpflicht belegt werden. Der Gesetzgeber kann selbst entscheiden, für welche Leistungen Gebühren erhoben werden sollen.<sup>10</sup> Individuelle Zurechenbarkeit versteht sich in diesem Fall als der eindeutiger Bezug zwischen der Staatsleistung und deren Empfänger. Es muss jederzeit ersichtlich sein, wer von der Leistung konkret begünstigt bzw. betroffen ist. Bei Leistungen mit nicht zu bestimmenden Empfängerkreis, wie etwa bei der Instandhaltung von öffentlichen Plätzen, kann keine Gebühr veranschlagt werden. Die Erhebung von Gebühren beschränkt sich nicht auf positive Staatsleistungen, die dem Nutzer einen Vorteil verschaffen. Auch eine ungewollte negative Leistung, etwa eine Gerichtsverhandlungen, kann eine Gebührenpflicht auslösen. Man spricht hier von der Vorteilsneutralität der Gebühren, da sie zwar regelmäßig im Interesse des Gebührenschuldners liegen, aber ein Vorteilscharakter keine Voraussetzung für eine gebührenpflichtige Leistung ist<sup>11</sup>. Alle näheren Bestimmungen und Regelungen zur Staatsleistung, die über diese Grundlagen hinausgehen, müssen in den Gebührengesetzen festgelegt werden.

---

8 Vgl. Bundesverfassungsgericht: BVerfGE 20, 257 vom 11.10.1966.

9 Vgl. Bundesverfassungsgericht: 1 BvL 7/96 vom 27.8.1999.

10 Vgl. Sacksofsky, Ute: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, S. 111.

11 Vgl. Puwalla, Wolfgang: Qualifikation von Abgaben, S. 90f.

## Die Gebühr

Die Gebühr bildet die zu zahlende Gegenleistung für den Erhalt einer Staatsleistung. Sie muss von deren Empfänger, dem sog. Gebührenschuldner, entrichtet werden. Im Gegensatz zum privatrechtlichen Vertrag, der eine Willensbekundung zweier Vertragspartner darstellt und ein Angebot und dessen Annahme voraussetzt, werden Gebühren von staatlichen Stellen einseitig auferlegt<sup>12</sup>. Die Gebührenschuld entsteht zumeist mit dem Abschluss des auslösenden Verwaltungsakts und zwar ohne dass eine Zustimmung des Betroffenen notwendig wäre. In den meisten Fällen folgen Gebühren einem aktiven Vorgehen des Benutzenden durch einen Antrag, sie können aber auch ohne dessen Zutun erhoben werden, vor allem im Justizwesen. Den näheren Ablauf der Auferlegung und die eventuelle Anfechtbarkeit von Gebührenbescheiden muss aus den Gebührengesetzen entnommen werden.

Zur Erfassung der tiefer gehenden Eigenschaften der Gebühr ist eine Betrachtung ihrer Position im Finanzwesen des Staates, ihrer Kategorien, ihrer erlaubten Erhebungszwecke und die angewendeten Prinzipien der Bemessung ihrer Höhe notwendig.

### 2.3 Gebühren im öffentlich-rechtlichen Finanzsystem

Die Gebühr ist ein Bestandteil des Finanzwesens der Bundesrepublik und gehört zusammen mit den Steuern und Beiträgen zu den Mitteln der Finanzierung des Staates, die unter dem Begriff der öffentlichen Abgaben zusammengefasst werden. Alle Abgabenarten werden staatlich erhoben bzw. auferlegt um die Kosten für dessen Aufgaben zu bezahlen.<sup>13</sup> Die öffentlichen Archive erheben keine Steuern oder Beiträge<sup>14</sup>, aber die Unterscheidung von anderen Formen der Abgaben ist hilfreich, um Besonderheiten und Eigenschaften der Gebühr herauszustellen.

#### Unterschied zur Steuer

Die für das Haushaltswesen und in der öffentlichen Wahrnehmung wichtigste Art der Abgaben sind die Steuern. Als bedeutendste Quelle der Staatsfinanzierung unterscheiden sie sich von der Gebühr grundsätzlich durch ihre fehlende Anknüpfung an konkrete Leistungen. Während eine Gebühr immer eine zurechenbare Staatsleistung an eine Person voraussetzt, werden Steuern allgemein erhoben und betreffen regelmäßig Gruppen ohne einen konkreten Anlass oder Gegenleistung. Es ist durch die fehlende Leistung auch keine individuelle Zuordnung möglich, denn Steuern betreffen alle, bei denen der Tatbestand der Steuer zutreffend ist. So muss zum

---

<sup>12</sup> Vgl. Wilke, Dieter: Gebührenrecht und Grundgesetz. Ein Beitrag zum allgemeinen Abgabenrecht, S. 36f.

<sup>13</sup> Vgl. Bohley, Peter: Die öffentliche Finanzierung, S. 9.

<sup>14</sup> Wie aus ihren Gebührenordnungen hervorgeht, siehe Teil 4.

Beispiel ab einem gewissen Verdienst eine Einkommenssteuer abgeführt werden, die in keiner Form mit einer konkreten (Gegen-)Leitung des Staates verbunden ist.<sup>15</sup> Eine Gemeinsamkeit besteht lediglich im Finanzierungscharakter, da mit Steuermitteln auch Staatsleistungen bezahlt werden, aber in aller Regel nicht in einem festen Bezugsverhältnis zwischen Abgabe und Leistung.

### Unterschied zum Beitrag

Die Beiträge als weitere Kategorie der öffentlichen Abgaben weisen eine starke Überschneidung mit den Gebühren auf. Auch die Beiträge werden als Gegenleistung für eine staatlich erbrachte Leistung erhoben und sollen diese finanzieren. Die Leistung, die der Beitragserhebung zugrunde liegt, ist gewöhnlich eine Erschließungsarbeit oder Zugänglichmachung von öffentlichen Ressourcen, an denen eine abgrenzbare Gruppe an Personen einen Anteil hat bzw. einen Vorteil erhält. Die Erweiterung des Wassernetzes und der Bau neuer Straßen könnten solche Leistungen darstellen und Beiträge der umliegenden Anwohner nach sich ziehen.<sup>16</sup> Eine häufiger genutzte Definition unterscheidet die Beiträge von der Gebühr dadurch, dass zu ihrem Zustandekommen nicht die tatsächliche Nutzung und Inanspruchnahme der getätigten Staatsleistung maßgeblich ist, sondern lediglich die Möglichkeit dazu bestehen muss<sup>17</sup>. Die Gebühr hingegen benötigt immer eine in Anspruch genommene Leistung bzw. eine vom individuell zurechenbaren Gebührenschuldner ausgelöste oder verschuldete Maßnahme des Staates. Es finden sich jedoch Urteile, die diese Unterscheidung unterlaufen und eine eindeutige Trennung mit diesen Kriterien erschweren<sup>18</sup>. Da Staatsarchive keine Beiträge erheben, besteht in diesem Bereich keine Notwendigkeit einer Trennung, aber in der Debatte über den Rundfunkbeitrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zeigt sich die ungebrochene öffentliche Relevanz des Themas.

## 2.4 Kategorien der Gebühr

Die Gebühr kennt von ihrer einfachen gerichtlichen Definition keine festen Untergruppen oder Kategorien. Dennoch hat sich im Verlauf eine Trennung von sog. „Verwaltungsgebühren“ und „Benutzungsgebühren“ in den Ordnungen und der Rechtsprechung etabliert. Die Anwendung dieses Schemas wird in den Gebührengesetzen unterschiedlich gehandhabt. In manchen werden die beiden Kategorien explizit genannt und in getrennten Abschnitten geregelt, andere kennen nur Gebühren an sich und nennen maximal die Eigenschaften der Untergruppen als

---

15 Vgl. Jarass, Hans: Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 27f.

16 Vgl. Wilke, Dieter: Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 117f.

17 So etwa im Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG), §8 Satz 2.

18 Vgl. Wilke, Dieter: Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 139. Wilke bezeichnet den Beitrag sogar nur als „Etikett“, unter dem inhaltlich eine Steuer oder Gebühr zu verstehen ist.

Teildefinitionen der Gebühr.<sup>19</sup>

Unter den staatlichen Leistungen, die eine Verwaltungsgebühr nach sich ziehen, werden weithin diejenigen verstanden, bei denen die Behörde eine Amtshandlung vollzieht. Beispiele sind die Beantragung eines Personalausweises oder die Ummeldung des Wohnsitzes.<sup>20</sup>

Die Benutzungsgebühr knüpft hingegen an die Benutzung einer staatlichen Einrichtung oder Anlage an, für gewöhnlich steht dabei kein Verwaltungshandeln, sondern die Inanspruchnahme an sich im Vordergrund. Die Verwendung öffentlicher Bibliotheken und der Abwasserentsorgung ziehen unter anderem Benutzungsgebühren nach sich.<sup>21</sup>

Die Unterteilung der Gebühr in diese beiden Kategorien ist nicht immer vollständig möglich und die Kriterien sind nicht eindeutig genug, um eine zuverlässige Unterscheidung der beiden Gruppen zu treffen. Bei der Benutzung öffentlicher Einrichtungen müssen in den meisten Fällen Verwaltungsakte durchgeführt werden, die auf Verwaltungsgebühren hindeuten, während die Inanspruchnahme von behördlichen Leistungen auch als Benutzung der Behörden betrachtet werden kann.<sup>22</sup>

Die Frage, ob die Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Benutzungsgebühren eine Notwendigkeit darstellt, kann nicht eindeutig beantwortet werden, weil die rechtlichen Umstände in den Ländern sich unterscheiden. Das Sächsische Verwaltungskostengesetz hat für die Gebührgruppen eigene Abschnitte, während im Hessischen Verwaltungskostengesetz keine Unterscheidung vorgenommen wird<sup>23</sup>. So bleibt die Notwendigkeit der Unterscheidung und die tatsächliche Trennung in Gebührenkategorien eine Frage der entsprechenden Gesetze. Ob die Staatsarchive Verwaltungs- oder Benutzungsgebühren verlangen, muss zudem anhand der jeweiligen Gebührenordnungen überprüft werden. Die Untersuchung der Gebührengesetze erfolgt im Teil 3, die Gebührenordnungen werden im Teil 4 näher betrachtet.

---

19 Vgl. Sacksofsky, Ute: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, S. 91.

20 Etwa laut Gebühren- und Beitragsgesetz von Bremen, §4 Satz 1: „Verwaltungsgebühren werden für die Vornahme von Amtshandlungen erhoben [...],“.

21 Ebd., §12 Satz 1: „Benutzungsgebühren werden als Gegenleistung für die Benutzung öffentlicher Anstalten, Einrichtungen oder Anlagen sowie für damit im Zusammenhang stehende Leistungen erhoben.,“.

22 Vgl. Sacksofsky, Ute: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, S. 94f.

23 Näheres zu den Gesetzen in Teil 3, die Gesetze sind im Literaturverzeichnis nachgewiesen und verlinkt.

## 2.5 Zulässige Ziele der Gebührenerhebung

Die Gebühren werden als Teil der öffentlichen Abgaben für die Finanzierung staatlicher Leistungen erhoben. Die Kostendeckung von Staatsleistungen ist demnach ein auch gerichtlich festgestellter Hauptzweck<sup>24</sup>. Neben diesem können jedoch weitere Gründe für eine Gebührenerhebung in Frage kommen: die Gewinnerwirtschaftung und die Lenkung der Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen durch die Nutzenden.

### Finanzierung staatlicher Leistungen und Gewinnerwirtschaftung

Aus der eingangs zitierten Definition der Gebühren vom Bundesverwaltungsgericht geht bereits hervor, dass der Hauptgrund der Gebührenerhebung die Einnahme von Mitteln zur Finanzierung staatlicher Leistungen ist. Es wird explizit darauf verwiesen, dass die Gebühren die Kosten der entsprechenden Staatsleistung decken sollen. Diesen Zweck teilt die Gebühr mit der Steuer. Im Gegensatz zu dieser gilt jedoch das Prinzip der speziellen Kostendeckung, weil die Leistungen, die zur Erhebung der Gebühr geführt haben, auch durch sie finanziert werden sollen<sup>25</sup>. Wenn die eingenommenen Gebühren mit den Kosten der Leistung exakt übereinstimmen würden, wäre der Aspekt der Kostendeckung einfach zu handhaben und es würden sich weitere Überlegungen zum Gebührenzweck erübrigen, aber in der Regel ist das Aufkommen an Gebühren unter den Kosten zurückbleibend<sup>26</sup>, wobei in Einzelfällen auch eine Überschreitung und Erzielung von Überschüssen möglich ist. Es muss also festgestellt werden, wie mit Kostenunter- und Kostenüberschreitung umgegangen werden kann.

Eine Unterschreitung der Kosten der Leistungen führt dazu, dass die Differenz aus anderen Mitteln im Haushalt beglichen werden muss, im Normalfall aus Steuermitteln, die wegen fehlender Zweckbindung zur Begleichung sämtlicher Kosten des Staates verwendet werden<sup>27</sup>. Rechtlich ist die Unterschreitung nicht zu beanstanden, da es kein generelles Gebot gibt, das eine Deckung zwingend vorschreibt. Die meisten Gebührenordnungen schreiben einen Zusammenhang zwischen der Gebührenbemessung und den Kosten für die Staatsleistung vor, ohne aber einen tatsächlichen Ausgleich zwingend vorzuschreiben. In diesem Fall sind die Gebühren nur als eine Zuzahlung der Verursacher zu betrachten, um die Kosten nicht komplett auf die Allgemeinheit umzulegen. So bleibt es im Allgemeinen beim Richtwert, dass die Gebühren die Kosten der Leistung decken sollen und beim Nichterreichen dieses Ziels auf

---

24 Wie aus der auf Seite 5 zitierten Definition des Bundesverfassungsgerichts hervorgeht.

25 Vgl. Wilke, Dieter: Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 52f.

26 Es stehen etwa im Landesarchiv Berlin 236.000 Euro an Einnahmen 6,6 Millionen Euro an Ausgaben gegenüber (2012). Vgl. Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2012/2013. Band 3, S. 236.

27 Vgl. Abgabenordnung, §3 Satz 1.

andere Mittel zugegriffen werden muss.

Die Erwirtschaftung von Überschüssen hingegen stellt die erhebende Behörde vor das Problem, dass sie die über die Kosten der Staatsleistung hinausgehenden Einnahmen nicht mehr unter dem Aspekt der Kostendeckung führen kann. Die Gebühr als Teil der Abgaben kennt jedoch kein generelles Verbot zur Erwirtschaftung von Überschüssen, wenn die Erhebung den gesetzlichen Regelungen genügt, also rechtmäßig vollzogen wurde<sup>28</sup>. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn Überschüsse aus der Gebührenerhebung als Einnahmen in den allgemeinen Haushalt fließen. Das Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder kennt dafür den Grundsatz der Gesamtdeckung, nach dem alle Einnahmen für alle Ausgaben verwendet werden dürfen, soweit andere Gesetze dieses nicht unterbinden und etwa auf vollständige Zweckbindung bestehen<sup>29</sup>. Der überschüssige Teil der Gebühreneinnahme kann also unter diesen Umständen im Haushalt eine fehlende Bindung zwischen Einnahme und der dazugehöriger Leistung aufweisen (Nonaffektion), wenn das entsprechende Gebührengesetz dies nicht ausschließt.<sup>30</sup> Dies gilt jedoch nur für die Verwendung des Geldes, die Gebührenerhebung selbst darf nur an eine konkrete, zurechenbare Leistung geknüpft sein. Die rechtliche Zulässigkeit von Gewinnerwirtschaftung findet jedoch ihre Grenzen in den Prinzipien der Gebührenbemessung, die eine rein gewinnorientierte Veranschlagung der Gebührenhöhe in der Praxis weitgehend verhindern<sup>31</sup>.

### Die Gebühr als Lenkungsmittel

Neben finanziell-haushaltsrechtlichen Anliegen ist noch ein weiteres Motiv denkbar, nämlich die Erhebung von Gebühren als Lenkungsmittel. Darunter versteht sich die bewusste Steuerung der Inanspruchnahme bestimmter Leistungen durch eine gezielte finanzielle Belastung der Benutzenden. Dieser Erhebungszweck unterscheidet sich von der Kostendeckung, weil ihm kein direktes finanzielles Motiv zugrunde liegt. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu einen Grundsatz gefasst, nach der die Gebühr „keine Nebenwirkungen haben darf, die über den Zweck der Gebührenerhebung hinausgehen“<sup>32</sup>. Die Bundesgebührenordnung verbietet ebenfalls explizit, dass die Gebührenhöhe ein Hindernis der Inanspruchnahme darstellt<sup>33</sup>. Besonders hohe Gebührensätze, die von der Nutzung abschrecken, sind daher als unzulässig anzusehen.

---

28 Vgl. Bundesverwaltungsgericht: BVerwG VII C 2.61 vom 8.12.1961.

29 Vgl. Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder, §7.

30 Vgl. Wilke, Dieter: Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 52.

31 Mehr dazu unter 2.6 Bemessungsprinzipien und die erlaubte Höhe der Gebühr.

32 Bundesverwaltungsgericht: BVerwG 12, 162 vom 24.3.1961, zitiert nach Wilke, Dieter: Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 304.

33 Bundesgebührengesetz §9, Absatz 3: „[die Gebühr darf] insbesondere kein wesentliches Hindernis für die Inanspruchnahme der Leistung durch den Gebührenschuldner darstellen.“

Die Gebühren als Lenkungsmittel sind damit aber noch nicht verworfen, denn unterhalb einer eindeutigen Verzerrung der Verhältnismäßigkeit kann eine Gebührenerhebung dennoch lenkende Zwecke verfolgen, wenn sie die Grundsätze der jeweiligen Abgabengesetzgebung dadurch nicht verletzt, denn aus dem Wesen der Gebühr an sich kann kein Verbot solcher Erhebungszwecke abgeleitet werden.<sup>34</sup> Näheren Aufschluss zu dieser Problematik bietet das in allen Archivgesetzen eingegangene Äquivalenzprinzip<sup>35</sup>. Dieses legt einen Zusammenhang zwischen der Gebührenhöhe und dem Wert der Leistung für den Nutzer fest, der nicht in ein Missverhältnis treten darf. Auch die Kosten einer Leistung werden in den meisten Fällen als bestimmender Faktor der Bemessung festgelegt.<sup>36</sup> Diese Gebührenbemessungsbestimmungen, die in unterschiedlichem Ausmaß in der Gesetzgebung bestehen, schränken Lenkungsabsichten ein und bilden einen Rahmen, der den erhebenden Stellen verbindliche Vorgaben auferlegt.

Die Berücksichtigung des Werts der Staatsleistungen, wie es das Äquivalenzprinzip vorsieht, kann hingegen bei wirtschaftlich relevanten Leistungen die Gebührenhöhe auf ein Niveau anheben, das über den eigentlichen Kosten des Verwaltungsvorganges liegt. Dies ist aber erst unzulässig, wenn ein nicht näher präziertes „Missverhältnis“ entsteht. In diesem Rahmen zwischen Kostendeckung und dem Wert der Leistung kann dadurch ein gewisser Gestaltungsspielraum bei der Bemessung der Sätze entstehen, der auch mit verhaltenssteuernden Absichten ausgefüllt werden könnte.

Grundsätzlich ist eine Lenkungsabsicht mit dem Wesen der Gebühr vereinbar, wenn das Äquivalenzprinzip eingehalten wird und kein Überschussverbot in der jeweiligen Gebührenordnung existiert. Eine Gebührenerhebung kann an sich bereits als Lenkung betrachtet werden, weil eine finanzielle Belastung die Nutzung einer Einrichtung einschränkt. Durch die verbreitete Berücksichtigung der Leistungskosten und des Leistungswertes bei der Gebührenhöhe sind dem Spielraum des Gesetzgebers aber Grenzen gesetzt.

---

34 Vgl. Wendt, Rudolf: Die Gebühr als Lenkungsmittel, S. 155.

35 Siehe auch 2.6 Bemessungsprinzipien und die erlaubte Höhe der Gebühr.

36 Etwa laut Gebührengesetz für das Land Brandenburg, §4: „Zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der öffentlichen Leistung für den Schuldner andererseits hat ein angemessenes Verhältnis zu bestehen.“

## 2.6 Bemessungsprinzipien und die erlaubte Höhe der Gebühr

Die größte unmittelbare Auswirkung für die Benutzenden einer staatlichen Einrichtung hat die Höhe der erhobenen Gebühr, denn diese stellt eine konkrete finanzielle Belastung dar. Dazu muss zunächst festgestellt werden, dass aus der Gebührenerhebung und ihrer rechtlichen Tradition in Deutschland keine allgemeingültigen Aussagen über deren erlaubte Höhe getroffen werden kann. Die Gebühr wird zwar als Gegenleistung für eine staatliche Leistung definiert und soll diese finanzieren, sie kann aber je nach den rechtlichen Begebenheiten auch weitergehenden Zwecken dienen.<sup>37</sup>

### Das Äquivalenzprinzip

Die Rechtsprechung hat die Frage der zulässigen Höhe der Belastung behandelt und das sogenannte Äquivalenzprinzip zum zentralen Leitsatz der Bemessung der Gebührenhöhe für den Gesetzgeber verbindlich gemacht.<sup>38</sup> Das Äquivalenzprinzip besagt, dass zwischen der zu entrichtenden Gebühr und dem Wert oder der Bedeutung der staatlichen Leistung ein angemessenes Verhältnis bestehen muss und eine grobe Verletzung dieses Prinzips zur Unzulässigkeit der Erhebung führt.<sup>39</sup>

Das größte Problem bei der Anwendung dieses Gebührenbemessungsprinzips ist die Quantifizierung des „Werts“ einer Leistung für den Gebührenschuldner. Während man bei Gewerbe genehmigungen auf eine finanzielle Wertigkeit schließen kann, ist das bei der Benutzungsgebühr einer Bibliothek, die nur einen ideellen Nutzen bietet, nicht möglich. Auch Gebühren für Leistungen ohne Vorteil, etwa bei der Ablehnung eines Antrags, erzeugen Probleme bei der Werteinschätzung. So bleibt die Beurteilung des finanziellen oder sonstigen Bedeutung einer Leistung weitgehend der ausführenden Behörde und im Streitfall der Rechtsprechung überlassen.

Das Äquivalenzprinzip an sich berücksichtigt die Kosten der Staatsleistung in keiner Form, sondern betrachtet ausschließlich ihren Wert bzw. Bedeutung für den Gebührenschuldner. Eine Leistung, die nur einen geringen Verwaltungsaufwand aufweist, aber einen hohen wirtschaftlichen Nutzen bietet, kann durch die Anwendung des Äquivalenzprinzips mit einer Gebühr belegt werden, die die Kosten für die Tätigkeit beträchtlich überschreitet<sup>40</sup>. Bei negativen oder folgenlosen Leistungen hingegen würde bei der Berücksichtigung des fehlenden

---

37 Vgl. Teil 2.5 sowie Bundesverfassungsgericht: 1 BvL 7/96 vom 27.8.1999, Absatz 17.

38 Vgl. Bundesverfassungsgericht: BVerfGE 20, 257 vom 11.10.1966, Absatz 42.

39 Vgl. Sacksofsky, Ute: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, S. 101f.

40 Beispielsweise die Gebühren für die Veröffentlichung von Archivgut, mehr dazu in Teil 4 und 5.

Wertes nur eine niedrige Gebühr erhoben werden können, die die Kosten nicht deckt. Aus diesem Grund kann das Äquivalenzprinzip, trotz seiner weitgehenden Verbreitung in den Gebührengesetzen, nur eine Orientierung darstellen, das zur Vermeidung von ausufernden oder zu geringen Gebühren mit anderen Bestimmungen ergänzt werden muss.

### Das Kostendeckungsprinzip

Der zweite relevante Maßstab der Gebührenbemessung ist das Kostendeckungsprinzip. Es stellt die Kosten einer Leistung, die der Staat zu tragen hat, in den Mittelpunkt. Der Begriff wird uneinheitlich verwendet und enthält je nach Definition zwei verschiedene Sachverhalte. Man spricht vom Kostendeckungsprinzip, wenn einer oder beide der folgenden Kernelemente bei der Bemessung Anwendung finden<sup>41</sup>.

Das erste Prinzipienelement verbietet, dass das Gebührenaufkommen die Kosten für die Staatsleistung überschreitet. Es legt eine Gebührenobergrenze fest, die exakt der finanziellen Belastung entsprechen, die durch die Leistung entstehen. Unter Kosten werden dabei sämtliche Aufwendungen verstanden, die die Behörde durch die Ausführung zu tragen hat, was neben der Arbeitszeit auch weitere Faktoren wie Materialkosten umfassen kann. Es ist dabei nicht maßgeblich, ob der einzelne Gebührenschuldner mehr bezahlt, als die von ihm konkret in Anspruch genommene Leistung die Behörde gekostet hat, sondern dass das gesamte Aufkommen an Gebühren für einen Verwaltungszweig dessen Kosten im Haushalt nicht übertrifft. Die zweite mögliche Ausprägung betrachtet den Sachverhalt von unten und legt die Kosten einer Leistung als minimale Gebührenhöhe fest. Es soll also eine Kostendeckung garantiert werden, indem die Gebühren mindestens dem Verwaltungsaufwand entsprechen müssen. Auch hier gilt wieder das Gesamtaufkommen und nicht der individuelle Nutzer.<sup>42</sup>

Eine Anwendung des Kostendeckungsprinzips in seiner vollständigsten Ausprägung würde sowohl Überschüsse als auch eine Kostenunterschreitung durch die Gebührenerhebung verhindern und somit exakt so viele Einnahmen wie Ausgaben generieren.

Obwohl die Anwendung dieses Prinzips je nach Definition eine Erwirtschaftung von Überschüssen untersagt und die Kostendeckung garantiert, kann es im Einzelfall nicht verhindern, dass für einen Gebührenschuldner unverhältnismäßig hohe Kosten entstehen können, da nur die Gesamtverhältnisse betrachtet und reguliert werden, während beim individuellen Benutzer Über- und Unterschreitungen des Verhältnis zwischen der Gebührenhöhe

---

41 Vgl. Wilke, Dieter: Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 275.

42 Vgl. ebd., S. 279f.

und den Kosten der Leistung möglich sind. Auch das Kostendeckungsprinzip ist also nicht dazu geeignet, für jeden Bereich eine Gebührengerechtigkeit durchzusetzen. Es steht zudem in einem gewissen Konflikt mit dem Äquivalenzprinzip, da durch die Wertberücksichtigung in den Gebühren eine Überschreitung der Kosten möglich wird. Das Prinzip ist in einigen Gebührenordnungen als Unterschreitungsverbot der Leistungskosten eingeflossen, hat aber nicht dieselbe Bedeutung und Verbreitung wie das etablierte Äquivalenzprinzip<sup>43</sup>.

Das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip können bei der Gebührenbemessung einen Rahmen vorgeben, der grobe Missverhältnisse verhindert. Gleichzeitig kann durch sie aber keine vollständige Gleichmäßigkeit und Gerechtigkeit bei der Gebührenerhebung hergestellt werden. Dem Gesetzgeber verbleiben bei der Gebührenerhebung Gestaltungsmöglichkeiten, die durch die Erhebungsprinzipien lediglich eine Orientierung erhalten.

## 2.7 Zwischenfazit I

Unter Gebühren werden sowohl privatrechtliche, als auch öffentliche-rechtliche Geldforderungen verstanden, wobei nur letztere umfassend rechtlich geregelt sind. Sie sind die Gegenleistung für eine individuell zurechenbare Staatsleistung und sollen deren Kosten möglichst decken. Die Gebühren sind Teil der öffentlichen Abgaben, dienen der Staatsfinanzierung und dürfen nur auf Grund eines Gesetzes erhoben werden. Dem Gesetzgeber stehen bei der Erhebung von Gebühren weitgehende Freiheiten zu, darunter die Auswahl der Leistungen, die belegt werden sollen und die Bemessungsgrundlagen. Es wird zumeist zwischen Verwaltungsgebühren (Verwaltungsakte in einer Behörde) und Benutzungsgebühren (Nutzung einer öffentlichen Anlage oder Einrichtung) unterschieden, wobei die Trennung nicht in allen Fällen eindeutig ist. Erlaubte Zwecke der Erhebung sind regelmäßig die Kostendeckung der Leistung und je nach Gebührengesetz auch die Gewinnerzielung und Verhaltenslenkung der Nutzer, dies aber immer unter Vorgaben und Einschränkungen. Die Höhe der Gebühr wird je nach Gebührengesetz durch das Äquivalenzprinzip (angemessenes Verhältnis zwischen der Gebührenhöhe und dem Wert der Leistung) und seltener auch durch das Kostendeckungsprinzip (Kostenüberschreitungsverbot und/oder verpflichtendes Kostendeckungsgebot) eingeschränkt.

---

<sup>43</sup> Eine Untersuchung der Anwendung dieser Prinzipien in den Gebührenordnungen folgt im Teil 4.

### 3. Die gebührenrechtlichen Gesetze

Die Betrachtung der allgemein verbreiteten Eigenschaften der öffentlich-rechtlichen Gebühr in Deutschland schafft einen grundlegenden Einblick, der aber in der vielfältigen Umsetzung in der Praxis seine Grenzen findet. Viele Aussagen zur Gebühr stehen deswegen unter Vorbehalt, weil nur die Aufnahme in die gebührenrechtlichen Gesetze sie zum tatsächlichen Bestandteil der Gebührenerhebung in Deutschland machen. Eine universelle und einheitliche Anwendung der Prinzipien ist dabei nicht zu erwarten, weil den verschiedenen Gesetzgebern umfangreiche Freiheiten und Entscheidungsmöglichkeiten bei der Erhebung von Gebühren ermöglicht wird. Um die Gebührenerhebung in deutschen Staatsarchiven zu erschließen, müssen daher die Theorien und Rechtstraditionen in den geltenden Gesetzen nachvollzogen und ihre Bestimmungen näher betrachtet werden.

#### 3.1 Überblick über die geltenden Gesetze

Die föderalistische Staatsorganisation Deutschlands hat die rechtliche Gestaltung der Gebühren in Form von diversen Gebührengesetzen (auch: Verwaltungskostengesetzen) zum Ausdruck kommen lassen, die nur in ihrer Gesamtheit Aufschluss über das Gebührenwesen in Deutschland geben. Sie gelten für den Großteil der Behörden des Landes und bestimmen die Grundlagen der Erhebung. Die Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern ist dabei maßgeblich und erfordert eine Differenzierung. Gebühren sind Einnahmen der Länder und des Bundes und als solche Teil des Haushaltswesens. Dieser Bereich untersteht nicht allein dem Bund, sondern jedem Bundesland und weitgehend auch den Gemeinden im Wirkungsbereich ihrer Selbstverwaltung<sup>44</sup>. Archive existieren vom Bund über die Länder bis hinunter zur Kommunalebene mit ihren Kreisen, Städten und Gemeinden, so dass sich die ganze Breite des deutschen Verwaltungsaufbaus in der Gebührengesetzgebung in Archiven widerspiegelt. Auf Bundes- und Länderebene kommen dabei die folgenden Gesetze zur Anwendung:

Für die Behörden des Bundes gilt das Gesetz über Gebühren und Auslagen des Bundes (Bundesgebührengesetz – BgebG). Die Behörden der Länder arbeiten nach den Bestimmungen der Gebühren- und Verwaltungskostengesetze, von denen es für jedes Bundesland eines gibt.<sup>45</sup> Bei den Einrichtungen der Kommunalebene ist die Sachlage weniger eindeutig, da die Möglichkeit besteht, Verwaltungsaufgaben der Gemeinden unter einer privaten Rechtsform

---

44 Etwa laut Grundgesetz, Artikel 109: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.“

45 Die Gesetze sind im Anhang verzeichnet und verlinkt.

auszuführen<sup>46</sup>. Wenn jedoch kommunale Stellen nach öffentlich-rechtlicher Rechtsform arbeiten, dann gilt für sie die jeweilige Kommunalabgabenordnung, die für jedes Bundesland erlassen wurden. Die Gebührengesetze bilden die allgemeine Ermächtigungsgrundlage für die Gebührenerhebung. Des Weiteren wird für jede staatliche Stelle, die nach öffentliche-rechtlicher Rechtsform arbeitet, noch eine spezifische Gebührenordnung benötigt, die die angebotenen Leistungen und die entstehenden Kosten verbindlich festschreibt.<sup>47</sup> Die Betrachtung dieser Gebührenordnungen der Staatsarchive erfolgt im Teil 4.

Zusätzlich zu den eigentlichen Gebührengesetzen gilt für alle Ebenen das Haushaltsgrundsätzegesetz<sup>48</sup>, das grundlegende rechtliche Bestimmungen zum Finanzwesen enthält. Darin enthalten sind Bestimmungen zum Haushaltswesen, die zur Erreichung einer gewissen Einheitlichkeit für den Bund und die Länder verbindlich sind.

Die Untersuchung beschränkt sich im folgendem auf das Bundesgebührengesetz und die 16 Gebührengesetze der Länder, da diese für die Gebührenerhebung in Staatsarchiven maßgeblich sind.

## 3.2 Die Gebührengesetze des Bundes und der Länder

Eine Betrachtung der 17 relevanten Gebührengesetze des Bundes und der Länder zeigt, dass sich ihr grundlegender Aufbau in maßgeblichen Bereichen ähnelt und die Unterschiede zu großen Teilen im Detail zu finden sind. Es bietet sich also eine Beschreibung an, die die verbreiteten Regelungen darstellt und auf Unterschiede im Einzelnen eingeht. Es folgt ein Überblick über die wichtigsten Bestimmungen, die die Gesetze für die Gebührenerhebung in staatlichen Einrichtungen und damit auch den Staatsarchiven vorschreiben.

### 3.2.1 Der Geltungsbereich

In allen betrachteten Gebührengesetzen wird am Anfang der Anwendungs- bzw. Geltungsbereich beschrieben, der festlegt, auf welche Einrichtungen und Körperschaften sich das Gesetz erstreckt. Eine repräsentative Formulierung, die sich in dieser oder ähnlicher Form in allen Gesetzen finden lässt, entstammt dem Brandenburgischen Gebührengesetz:

---

46 Etwa laut Brandenburgischer Kommunalverfassung, §92: „Die Gemeinde kann unter den Voraussetzungen des § 91 zur wirtschaftlichen Betätigung auf der Grundlage eines Beschlusses der Gemeindevertretung Unternehmen gründen.“

47 Etwa im Niedersächsischen Verwaltungskostengesetz, §3 Absatz 1: „Die einzelnen Amtshandlungen, für die Gebühren erhoben werden sollen, und die Höhe der Gebühren sind in Gebührenordnungen zu bestimmen.“

48 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrecht des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HgrG).

„Für die öffentlichen Leistungen der Behörden des Landes, der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der sonstigen unter Aufsicht des Landes stehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind nach diesem Gesetz Gebühren und Auslagen zu erheben.“<sup>49</sup>

Aus dieser Aussage geht hervor, dass die „öffentlichen Leistungen der Behörden“ der Anknüpfungspunkt für die Gebührenerhebung darstellen. Dies ist eine der Voraussetzungen der öffentlich-rechtlichen Gebühr und untersagt eine private Rechtsform für die Erhebung. Es werden in diesem Fall auch explizit Behörden der Kommunalebene eingeschlossen. Die Selbstverwaltung durch Kommunalbehörden ist damit aber nicht betroffen, denn meist werden diese wieder vom Geltungsbereich ausgenommen, wenn sie ihre Angelegenheiten selbst wahrnehmen<sup>50</sup>. Solche Regelungen finden sich in den meisten Gebührengesetzen. In fast allen Fällen werden die Behörden der Justizverwaltung und die Gerichte vom Geltungsbereich der Gesetze ausgenommen, lediglich Baden-Württemberg, Berlin und Hamburg schließen das Justizwesen grundsätzlich mit ein. Eine weitere häufige Einschränkung betrifft die Europäische Union: wenn EU-Recht die Erhebung von Gebühren für bestimmte Leistungen ausschließt, dann genießt dieses Recht Vorrang vor den Regelungen des Landesgesetzes<sup>51</sup>.

Noch umfangreichere Ausnahmen finden sich im Bundesgebührengesetz. Es schließt ebenfalls die eigene Anwendung auf den Justizbereich und auch der Bundespolizei aus. Für den Archivbereich ist hingegen relevant, dass eine Reihe von öffentlichen Stiftungen, die dem Bund unterstehen, ebenfalls ausgenommen werden, darunter auch die Stiftung Preußischer Kulturbesitz, die das Geheime Staatsarchiv leitet.<sup>52</sup> Diese zu den Staatsarchiven zählende Einrichtung ist demnach formell nicht an ein Gebührengesetz gebunden. In seiner Gebührenordnung wird aber die ergänzende Anwendung des Bundesgebührengesetz dennoch vorgeschrieben.<sup>53</sup>

### 3.2.2 Der Leistungs- und Gebührenbegriff

Die zwei zentralen Begriffe der Gebührenerhebung sind die staatliche Leistung und ihre Gegenleistung, die Gebühr. Die Formulierung dieser Begriffe und die dahinter stehenden Bestimmungen sind demnach maßgeblich zum Verständnis der Gesetze.

---

49 Gebührengesetz für das Land Brandenburg, §1 Absatz 1.

50 Z.Bsp. laut Verwaltungskostengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern, §1 Absatz 1: „[dieses Gesetz gilt nicht für die Kosten] in Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden, Ämter und Landkreise.“

51 Lediglich Bayern, Bremen und Sachsen-Anhalt bieten keine entsprechende Regelung in ihren Gebührengesetzen.

52 Vgl. Bundesgebührengesetz, §2 Absatz 5.

53 Gebührenordnung des Geheimen Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz, §6.

Die Leistung des Staates steht am Anfang des gebührenrechtlichen Prozesses. Das Gebührengesetz von Baden-Württemberg definiert den Begriff dabei sehr einfach: „Eine öffentliche Leistung ist behördliches Handeln“<sup>54</sup> In dieser Kürze wird zwar der Sachverhalt pointiert dargestellt, lässt aber doch Informationen vermissen, etwa aus dem Bereich der Benutzungsgebühren, die sich vom üblichen Verwaltungshandeln abheben. Ein zweites Beispiel stammt aus dem Brandenburgischen Gebührengesetz. Es definiert die Staatsleistung folgendermaßen:

„Eine öffentliche Leistung ist die

1. besondere öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit (Amtshandlung) der in § 1 Abs. 1 genannten Stellen,
2. Gestattung der Benutzung von Einrichtungen und Anlagen des Landes und der unter Aufsicht des Landes stehenden nichtkommunalen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wenn die Benutzung öffentlich-rechtlich geregelt ist.“<sup>55</sup>

Diese wesentlich detailliertere Version erweitert den Aspekt „behördliches Handeln“ zu dem Begriff der Amtshandlung, die nach öffentlich-rechtlicher Rechtsform vollzogen wird. Damit wird das Wesen der Leistung deutlicher ausgedrückt. Der zweite Punkt bezieht sich auf die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen und Anlagen, welche ebenfalls als Leistung definiert werden. Diese Formulierung korrespondiert mit der Trennung der Gebühren in Verwaltungs- (für Amtshandlungen) und Benutzungsgebühren (für die Nutzung öffentlicher Einrichtungen). In Thüringen wird zudem die „individuelle Zurechenbarkeit“ der Leistung erwähnt.<sup>56</sup> Die Behörden als ausführende Stellen, die öffentlich-rechtliche Form der Erhebung und eine Trennung zwischen Amtshandlungen und Benutzungsgenehmigungen sind die Kerninhalte, die sich in im Leistungsbegriff der Gebührengesetze in verschiedener Form widerspiegeln.

Zu den Gebühren, die als Gegenleistung auferlegt werden, finden sich ebenfalls mehrere Formulierungen. In einigen Gebührengesetzen wird die Gebühr lediglich als „Verwaltungskosten“, die für eine Leistung erhoben werden, charakterisiert<sup>57</sup>. Aus dieser Minimalform lassen sich nur wenige Informationen ableiten, zudem vereinfacht die Reduzierung auf Verwaltungskosten die Vielseitigkeit der Gebühr, etwa als Wertausgleich im Rahmen des Äquivalenzprinzips. In Baden-Württemberg findet sich hingegen eine archetypische Definition der Gebühr, wie sie auch in der Rechtsprechung etabliert ist: „Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer

---

54 Landesgebührengesetz von Baden-Württemberg, §2 Absatz 2.

55 Gebührengesetz für das Land Brandenburg, §2 Satz 1.

56 Thüringer Verwaltungskostengesetz, §1 Satz 1.

57 Z.Bsp. im Hessischen Verwaltungskostengesetz, §1 und im Thüringer Verwaltungskostengesetz, §1.

öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner auferlegt werden.“<sup>58</sup> Diese Formulierung bietet einen ausführlicheren Überblick über die Eigenschaften der Gebühr und folgt den etablierten Charakteristiken der Gebühren. Letztlich finden sich darüber hinaus noch Trennungen der Definition in „Verwaltungs- und Benutzungsgebühren“, z.B. in Mecklenburg-Vorpommern<sup>59</sup>. Dies verweist ebenfalls auf die Unterscheidung in die zwei üblichen Gebührenkategorien.

Die unterschiedlichen Formulierungen des Gebührenbegriffs ergeben keine fundamentalen Widersprüche, sie geben nur in unterschiedlich ausführlicher Form wieder, dass es sich bei Gebühren um auferlegte Kosten bzw. Geldzahlungen handelt, die für individuelle behördliche Leistungen erhoben werden. Die Gebührengesetze folgen demnach bei der Begriffsdefinition der Rechtstradition in Deutschland.

### 3.2.3 Bemessungsprinzipien der Gebühren

Die für die Benutzenden wohl bedeutendste Regelung ist die Grundlagen der Gebührenbemessung. Diese legt den Maßstab fest, nach dem die Behörden die Höhe der Gebühren zu bestimmen haben. Nach üblicher Rechtsprechung ist das Äquivalenzprinzip für die Gesetzgeber verpflichtend, während ein Kostendeckungsprinzip lediglich optional angewendet werden kann. Tatsächlich findet sich das Äquivalenzprinzip in allen deutschen Gebührengesetzen wieder. Eine Durchsicht zeigt, dass sich eine typische Formulierung in den meisten Gesetzen etabliert hat. Als ein exemplarisches Beispiel dafür dient das Brandenburgische Gebührengesetz:

„Zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der öffentlichen Leistung für den Schuldner andererseits hat ein angemessenes Verhältnis zu bestehen.“<sup>60</sup>

Diese Maßgabe verpflichtet die Behörden bei der Gebührenerhebung einen Kompromiss zwischen den Kosten der Staatsleistung und dem Wert der Leistung zu treffen. Die verpflichtende Berücksichtigung des Wertes ist der Kerninhalt des im ersten Teil vorgestellten Äquivalenzprinzips. Zusätzlich wird dieses aber um die Maßgabe ergänzt, dass auch die Kosten einer Leistung berücksichtigt werden müssen. Nach dieser Formulierung entfernt sich die Höhe einer Gebühr im Idealfall also weder von ihren Kosten, noch von dem Wert der dazugehörigen Leistung. In der Theorie werden damit exzessive und ungerechte Gebührensätze unterbunden, tatsächlich enthält diese Herangehensweise aber Probleme und Unstimmigkeiten, die es schwer

---

<sup>58</sup> Landesgebührengesetz von Baden-Württemberg §2 Satz 4.

<sup>59</sup> Vgl. Verwaltungskostengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern, §1 Satz 1.

<sup>60</sup> Gebührengesetz für das Land Brandenburg, §4.

machen, im Einzelfall zu entscheiden, ob eine Gebühr diesem Grundsatz entspricht oder nicht.

Die Maßgabe besteht aus drei Elementen: die Höhe der Gebühr orientiert sich an den Kosten ihrer zugehörigen Leistung, diese besitzt eine wirtschaftliche Bedeutung, die ermittelt und quantifiziert werden muss und zwischen diesen beiden Werten muss für die letztendliche Gebührenhöhe ein „angemessenes Verhältnis“ hergestellt werden.

Die Ermittlung der Kosten einer Leistung ist dabei der wohl noch am zuverlässigsten zu bestimmende Wert der Gleichung. Maßgeblich sind die aufgewendete Arbeitszeit der Bearbeitenden und Materialkosten, falls anwendbar. Einige Gebührenordnungen legen dafür auch direkt Kosten pro Zeiteinheit für Angestellte verschiedener Laufbahnen fest.<sup>61</sup>

Ungleich schwieriger ist die Bewertung des „Nutzens“ für den Betroffenen. Bei Gewerbe genehmigungen kann eventuell noch die Größe des Unternehmens als Maßstab genutzt werden, bei der Arbeit mit Medien und Informationsgütern, welche in Archiven, Bibliotheken und Museen vorrangig ist, fehlt jedoch eine solche Orientierung in den meisten Fällen. Somit stehen diese Behörden vor der Aufgabe, den wirtschaftlichen Wert einer ideellen Leistung zu quantifizieren, was in der Praxis wohl nur mittels relativ willkürlichen Schätzwerten erfolgen kann.

Wenn der Gebührennehmer die Kosten und den Wert einer Leistung bestimmt hat, muss abschließend noch das dritte Element der gesetzlichen Maßgabe, das „angemessene Verhältnis“, hergestellt werden. Da keine nähere Ausführung über die Eigenschaften der Angemessenheit bestehen, handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der mehr einer Absicht, als einem regulierendem Tatbestand entspricht. Ob die Gebührenhöhe einem Mittelwert der zwei abweichenden Elemente der Gleichung entsprechen soll oder ob einer der beiden Werte maßgebend ist, geht aus der Formulierung nicht hervor. In dieser Form kann aus dem Wortlaut lediglich ein Verbot von offensichtlichen Fehlsummen abgeleitet werden, wenn die Gebühr also so hoch ist, dass sie das Kostenniveau nicht mehr berücksichtigt oder aber so niedrig, dass ein finanzieller Wert der Leistung nicht in die Gebührenhöhe eingerechnet wurde. All diese Erwägungen sind zudem weitgehend Ermessenssache und können nicht in einer verbindlichen Rechnung festgeschrieben werden. Im Streitfall obliegt es also der Gerichtsbarkeit zu bestimmen, ab wann ein Verhältnis zwischen Kosten und Wert nicht mehr angemessen ist.

Während das Äquivalenzprinzip sich einer breiten Verwendung erfreut, finden sich weniger Belege für die Anwendung des Kostendeckungsprinzips. Obwohl die Kosten einer Leistung für die Gebührenhöhe als wichtiger Bezugspunkt festgeschrieben werden, wird in den meisten Fällen keine Aussage zur minimalen oder ausschließlichen Kostendeckung getroffen. In einigen

---

61 Z.Bsp. im Gebühren- und Beitragsgesetz des Landes Bremen, §5 Satz 1.

Gebührengesetzen ist jedoch ein eingeschränktes Kostendeckungsprinzip eingeflossen. Im Hamburgischen Gebührengesetz heißt es: „Bei der Festlegung der Gebühren der betreffenden Verwaltungseinheit sollen die nach Satz 1 angesetzten Kosten nicht unterschritten werden“<sup>62</sup>.

Dieser Umstand entspricht dem einseitigen Kostendeckungsprinzip, das eine Unterschreitung der Kosten verhindern soll, aber keine weitergehende Beschränkung für Mehreinnahmen aus Gebühren enthält. In Hessen, Thüringen und Sachsen gelten ebenfalls Kostenunterschreitungsverbote. Interessant ist, dass in diesen Gesetzen trotzdem Ausnahmen gestattet sind, wenn aus öffentlichem Interesse oder sozialen Gründen auf kostendeckende Gebühren verzichtet werden soll.<sup>63</sup>

Zusammenfassend wird in den Gesetzen erneut deutlich, dass der Gebührengesetzgebung engere und eindeutige Maßgaben fehlen. So werden zwar durchgängig Bezugspunkte wie die Kosten und der Wert der Leistung festgeschrieben, die aber in den meisten Fällen kaum zu bestimmende Ermessenswerte sind und deren Einhaltung nur bei groben, offensichtlichen Missverhältnissen nicht mehr gegeben ist. Daraus resultiert auch die weitgehende Freiheit und der Ermessensspielraum der Gesetzgeber bei der Bemessung der Gebühren.

### 3.2.4 Erlaubte Zwecke der Erhebung

Aus der Rechtstradition der Gebührenerhebung geht hervor, dass die Finanzierung der staatlichen Leistungen der Hauptzweck der Gebühren ist<sup>64</sup>. Neben diesem Zweck können Gebühren aber unter Umständen auch zur Gewinnerzielung und zur Verhaltenslenkung erhoben werden, wenn die Gesetzeslage dieses nicht untersagt. Die Gebührengesetze spiegeln diese eher unbestimmte Rechtslage wider, in dem sie zwar mehrheitlich die Leistungskosten zum verpflichtenden Bestandteil der Gebührenbemessung festlegen, aber darüber hinaus keine weiteren Aussagen zu erlaubten Zwecken der Gebührenerhebung machen. Um die mögliche Anwendbarkeit der anderen Zwecke zu überprüfen, müssen stattdessen die ausschließenden Bestimmungen betrachtet werden, die weitere Ziele untersagen könnten. Maßgeblich sind hier erneut die Grundsätze der Gebührenbemessung. Neben den zu berücksichtigen Leistungskosten wird auch regelmäßig der Wert der Leistung als Maßstab der Gebührenhöhe genannt. Dadurch ist es zulässig, für wirtschaftliche oder sonstige bedeutende Leistungen eine Gebührenhöhe zu veranschlagen, die über die reinen Verwaltungskosten hinausgeht, dies aber immer unter der Maßgabe, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen Gebühr, Kosten und Wert zu bestehen hat.

---

62 Gebührengesetz des Landes Hamburg, §6 Satz 1.

63 Vgl. Gebührengesetze der Länder Hessen (§3 Satz 2), Thüringen (§21 Satz 4) und Sachsen (§6 Satz 2).

64 Siehe auch Teil 2.5, Seite 11.

Die Gebührengesetze ermöglichen demnach implizit die Gebührenerhebung zur Einnahmesteigerung oder als Lenkungsmittel, wenn die Gebühr dadurch kein Missverhältnis zwischen Kosten und Leistungswert aufweist und die Inanspruchnahme dadurch nicht unzulässigerweise erschwert oder verhindert wird. Eine eindeutigere Erlaubnis oder Verhinderung alternativer Gebührenzwecke kann aus den Gebührengesetzen nicht abgeleitet werden. Ob eine Gebührenposition (unzulässigerweise oder nicht) andere Zwecke als die Kostendeckung verfolgt, muss im Einzelfall mit Hilfe der jeweiligen Gebührenordnung des Archivs und eventueller gerichtlicher Entscheidung überprüft werden.

### 3.2.5 Gebührenbefreiungen

Die Mehrheit der Gebührengesetze enthält Ausnahmeregelungen, die festlegen, unter welchen Umständen von den Behörden keine Gebühren erhoben werden dürfen. Darunter fallen sowohl bestimmte Personengruppen und Körperschaften (persönliche Gebührenfreiheit), als auch die Befreiung bei bestimmten Umständen oder Leistungsarten (sachliche Gebührenfreiheit).

Standardmäßig von der Gebühr ausgenommen sind die Behörden des Bundes und des Landes, um im Rahmen der Amtshilfe für einen möglichst unkomplizierten Umgang der Behörden untereinander zu sorgen<sup>65</sup>. Darunter fallen auch Gemeindebehörden und Stiftungen öffentlichen Rechts. Neben bestimmten Rechtspersonen gibt es auch Leistungen und Umstände, bei denen unabhängig vom Gebührenschuldner auf die Erhebung verzichtet wird. So wird z.Bsp. für mündliche und einfache schriftliche Auskünfte und bei Aufsichtsbeschwerden die Gebührenerhebung untersagt<sup>66</sup>.

Zusätzlich zu diesen feststehenden Einschränkungen findet sich auch eine Formulierung in den Gebührengesetzen, die aus Gründen des öffentlichen Interesses, insbesondere bei gemeinnützigen Angelegenheiten oder sozialen Gründen, eine Reduzierung oder Befreiung von der Gebührenpflicht erlauben. Die Formulierungen sind in diesem Fall nicht eindeutig und geben den Entscheidungsträgern einen Ermessensspielraum, in welchem Umfang aus sozialen oder sonstigen Gründen auf die Erhebung verzichtet werden kann.<sup>67</sup> Im Archivbereich ist das öffentliche Interesse an der wissenschaftlichen Benutzung ein Beispiel für einen Verzicht auf Gebühren<sup>68</sup>.

---

65 Z.Bsp. im Verwaltungskostengesetz des Freistaates Sachsen §4, hier wird jedoch Gegenseitigkeit vorausgesetzt.

66 Z.Bsp. im Verwaltungskostengesetz des Landes Bayern, §7 Satz 1.

67 Z.Bsp. im Gebührengesetz des Saarlands, §4: „Die Landesregierung kann durch Rechtsverordnung für weitere Fälle persönliche und sachliche Gebührenfreiheit oder Gebührenermäßigung anordnen, in denen dies Billigkeit oder öffentliches Interesse gebietet.“

68 Näheres zu den Befreiungen in den Gebührenordnungen der Archive in Teil 4.

### 3.2.6 Weitere Bestimmungen

Der Großteil der weiteren Bestimmungen der Gebührengesetze regelt Details und Abläufe im Verwaltungsverfahren und geben wenig Aufschluss über das Wesen der Gebührenerhebung in Deutschland. Eine gewisse Bedeutung haben noch die Verjährungsbestimmungen, nach denen Forderungen nach einigen Jahren erlöschen und nicht mehr eingefordert werden können<sup>69</sup>. Außerdem können nach den Gesetzen Gebührenfestsetzungen angefochten werden, entweder zusammen mit dem betreffenden Verwaltungsakt oder nur die Gebührenforderung an sich. Weitere Details umfassen den Zeitpunkt, ab dem die Gebührenschuld rechtlich zustande kommt, Säumniszuschläge und Stundungsmöglichkeiten. Eine größere Relevanz haben diese Bestimmungen vor allem in Rechtsstreiten, bei denen die Verfahrensabläufe der Erhebung eine Rolle spielen können.

### 3.3 Zwischenfazit II

Die Gebührengesetze stellen die Ermächtigungsgrundlage des Staates für Gebührenerhebung in seinen Behörden dar. Es gelten das Bundesgebührengesetz und 16 Gebührengesetze der Länder, welche sich jeweils auf die Behörden ihres Einflussbereiches beziehen. Die Gesetze bilden den rechtlichen Rahmen, nach dem einzelne Stellen ihre spezifischen Gebührenordnungen gestalten müssen. Der Aufbau und die wesentlichen Inhalte der 17 Gesetze weist Parallelen auf und erlaubt so Rückschlüsse auf übliche Grundsätze der Gebührenerhebung in Deutschland. Die zulässige Gebührenhöhe basiert in den Gesetzen mehrheitlich auf den Kosten der Staatsleistung und deren Wert für den Nutzer (Äquivalenzprinzip), wobei ein angemessenes Verhältnis zwischen diesen beiden Werten bestehen muss. Diese Bemessungsgrundlagen enthalten Ermessensspielräume und können für die zulässigen Gebührenhöhen nur einen Rahmen bieten. Über die Finanzierung hinausgehende Gebührenzwecke sind unter Beachtung dieses Grundsatzes implizit zulässig, wobei die Kostendeckung der Leistungen stets im Vordergrund steht. Behörden anderer Bundesländer und bestimmte Leistungen, wie einfache Auskünfte, sind von der Gebührenerhebung befreit. Eine Reduzierung oder Aufhebung von Gebührenpflichten aus sozialen Gründen und dem öffentlichem Interesse ist mehrheitlich vorgesehen, liegt aber im Ermessen der Behörden.

---

<sup>69</sup> Im Gebührengesetz von Nordrhein-Westfalen sind es 4 Jahre nach der Forderung (§20), im Bundesgebührengesetz sind es 5 Jahre (§18).

## 4. Die Gebührenordnungen der Staatsarchive

Die Gebührengesetze bilden die rechtliche Grundlage der Gebührenerhebung. Die konkreten Leistungen und zu entrichtenden Beträge finden sich jedoch in den Gebührenordnungen jeder staatlichen Stelle, die nach öffentlich-rechtlicher Rechtsform organisiert ist. Das Gebührenwesen in den Staatsarchiven basiert dementsprechend maßgeblich auf den 16 Gebührenordnungen der Landesarchive und den Ordnungen der drei Staatsarchive des Bundes (Bundesarchiv, Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz), die im Folgenden näher betrachtet werden.

Der Inhalt der Ordnungen ist vielfältig und in jedem Bundesland unterschiedlich. Es finden sich einfache Gebührenlisten ohne nähere Informationen bis hin zu ausformulierten Regelwerken mit Einzelheiten zu Abläufen und Details der Erhebung. Standardmäßig legen die meisten Ordnungen aber Folgendes fest: den Geltungsbereich der Ordnung, die angebotenen Leistungen, die Regeln für eventuelle Gebührenbefreiungen und natürlich ein Verzeichnis mit der Gebührenhöhe für jede Leistung.

### 4.1 Form und Geltungsbereich

In den meisten Bundesländern ist die Gebührenerhebung zwischen dem Gebührengesetz als allgemeine Grundlage und den Gebührenordnungen einzelner Behörden für die konkrete Umsetzung geregelt. In manchen Ländern gilt jedoch ein allgemeines Gebührenverzeichnis, das für alle staatlichen Stellen Gültigkeit besitzt. In diesem werden dann Leistungen und die damit verbundenen Gebühren für alle Behörden im Geltungsbereich aufgelistet.<sup>70</sup> Ebenfalls vorhanden sind Gebührenordnungen für bestimmte Ministerien und deren untergeordnete Behörden. Trotz solcher Regelungen ist es aber möglich, eine besondere Gebührenordnung zu erlassen, die es Stellen mit abweichendem Leistungsprofil erlaubt, das allgemeine Verzeichnis zu ändern bzw. zu ergänzen<sup>71</sup>. In den Archiven ist auch eine Verbindung mit den Benutzungsordnung möglich. Die Form der Gebührenordnung hat jedoch keinen Einfluss auf ihre rechtliche Stellung oder Anwendbarkeit, denn nur die Inhalte und Bestimmungen sind rechtlich relevant.

---

<sup>70</sup> Dies ist der Fall in: Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

<sup>71</sup> Solche besonderen Gebührenverzeichnisse finden sich z.Bsp. in Rheinland-Pfalz und im Saarland.

Die Gebührenordnungen der Staatsarchive sind in ihrer Geltung auf das jeweilige Archiv beschränkt und können nicht für weitere Behörden angewendet werden. Die Verwendung der Gebührenordnungen ist ausschließlich in Verbindung mit dem jeweiligen Gebührengesetz des Landes oder des Bundes möglich, welches auch das verbindliche Regelwerk für die Ordnung darstellt<sup>72</sup>. Gebührenpositionen sind ungültig, wenn sie den Gebührengesetzen widersprechen, was sich auch daraus ergibt, dass die Gesetze die Ermächtigungsgrundlage für die Gebührenordnungen der Staatsarchive darstellen.

## 4.2 Angebotene Leistungen

Die angebotenen Leistungen der Staatsarchive gleichen sich weitgehend, was bei den bundesweit üblichen archivarisches Kernaufgaben auch nahe liegt. Es lassen sich Kategorien feststellen, die jeweils zusammengehörige Leistungen umfassen. Eine Betrachtung der konkreten Einzelleistungen und deren Gebührenhöhen erfolgt im Teil 4.5.

### Einsichtgewährung in Archivgut und Auskünfte

Die meisten Archive nehmen eine allgemeine Gebühr, die für die Einsichtnahme von Archivgut in den Räumen des Staatsarchivs erhoben wird. Diese wird oft abgestuft nach der Benutzungsdauer in Tagen berechnet. Die Ordnungen definieren dabei nicht genau, welche konkrete Tätigkeit des Archivs als Leistung gilt, an die die Gebühr anknüpft.

Ebenfalls oft enthalten sind Gebühren für Auskünfte und Recherchen. Die Berechnung erfolgt nach Zeitaufwand, zumeist nach angefangenen Viertel- oder Halbstunden. Dabei muss beachtet werden, dass die meisten Gebührengesetze die Erhebung für „einfache“ schriftliche Auskünfte untersagen. Das ist im Archivbereich besonders relevant, weil Benutzungswünsche in vielen Fällen vorher angefragt werden, aber die Benutzenden diesen Umstand wohl in den meisten Fällen nicht als gebührenpflichtige Leistung ansehen. Was genau unter „einfachen“ Auskünften verstanden werden kann, ist Ermessenssache. Einige Ordnungen nennen aber explizit Mindestgrenzen an Aufwand oder Bearbeitungsdauer, bevor bei Auskünften eine Gebühr erhoben wird. Die Saarländische Gebührenordnung erfordert dafür z.Bsp. die „Ermittlung und Einsichtnahme“<sup>73</sup> in Archivgut als Gebührentatbestand. In Brandenburg hingegen werden allgemeiner „Nachforschungen in Archivbeständen und Findhilfsmitteln oder in der Literatur“<sup>74</sup>

---

72 Landesarchivgebührenordnung von Baden-Württemberg: „Auf Grund von § 4 Absatz 2 des Landesgebührengesetzes vom 14. Dezember 2004 (GBl. S. 895) wird verordnet: [...]“.

73 Verordnung über den Erlass des Besonderen Gebührenverzeichnisses für das Landesarchiv, Anlage, Punkt 2.1.

74 Gebührenordnung für das Brandenburgische Landeshauptarchiv, Anlage, Punkt 1.2.

vorausgesetzt. Gerade die Findmittelrecherche ist eine häufige archivarische Tätigkeit und Nutzeranfragen nach Archivgut zu bestimmten Themen sind keine Seltenheit. Eine Gebührenpflicht dieser Leistung würde viele Benutzenden betreffen, die sich dessen nicht bewusst sind. Unter diesen Umständen bekommt das Verbot, für einfache Auskünfte auf die Gebührenerhebung zu verzichten, eine große Relevanz.

## Reproduktionen

Die wohl häufigste Form der gebührenpflichtigen Leistung umfasst den Bereich der Reproduktion, der Vervielfältigung des Archivguts in Form von Kopien und Scans enthält. Angeboten werden häufig Kopien aus Archivalien, Digitalisate und Abzüge von Mikrofilmen. Unterschiedliche Formate, die Durchführung der Kopierarbeit durch den Nutzenden selbst und die Wahl zwischen Farbe oder Schwarzweiß beeinflussen zumeist die Gebührenhöhe.

## Veröffentlichungsgebühren

Dieser Punkt in den Gebührenordnungen unterscheidet sich Maßgeblich von den anderen Leistungen. Es handelt sich um Veröffentlichungsgenehmigungen für Archivalien in Print- und Rundfunkmedien oder im Internet. Berechnet werden die Gebühren meist nach der Höhe der Auflage und manchmal nach dem Veröffentlichungsort (Deutschland, EU, International). Im Gegensatz zur Auskünften und Reproduktionen ist die Leistung in diesem Fall schwer zu bestimmen. Dieser Bereich der Gebührenordnung hat zudem einige rechtlich problematische Aspekte und wurde auch bereits von der Rechtsprechung kritisch untersucht. Zur Problematik folgt im Teil 5.3 mehr.

## Dienste für andere Archive

In seltenen Fällen enthalten Gebührenordnungen auch Leistungen, die den normalen Nutzer nicht betreffen. Darunter fallen die Bewertung, Erschließung und Übernahme von Archivgut für andere Archive. Diese archivarische Kernaufgabe wird normalerweise nicht als gebührenpflichtige Leistung eingestuft, ist aber z.Bsp. in Nordrhein-Westfalen enthalten.<sup>75</sup> In Hessen existiert sogar eine umfangreiche Liste mit Leistungen dieser Art.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Verordnung zur Konzentration der Ausführungsvorschriften des Archivgesetzes in Nordrhein-Westfalen, Anlage, Punkt 1.2.2.

<sup>76</sup> Kostenordnung für Leistungen des Hessischen Landesarchivs.

### 4.3 Verwaltungs- und Benutzungsgebühren

Die Unterscheidung zwischen verschiedenen Gebührenkategorien ist im deutschen Gebührenwesen uneinheitlich und in verschiedenem Ausmaß in die Gesetze und Ordnungen eingeflossen. Aus mehreren Gebührengesetzen gehen Trennungen zwischen Verwaltungs- und Benutzungsgebühren hervor, andere kennen hingegen nur die Gebühr an sich. Diese unbestimmte Rechtslage findet sich auch in den Gebührenordnungen der Staatsarchive wieder. Die Spanne reicht vom völligen Fehlen der Kategorien bis hin zur Einordnung aller Leistungen in Verwaltungs- und Benutzungsgebühren.

Das Landesarchiv Berlin versteht unter Verwaltungsgebühren Auskünfte und Beglaubigungen und definiert die Einsichtnahme in Archivgut als eine Leistung, die Benutzungsgebühren nach sich zieht. Weitere Leistungen, wie die Erteilung von Veröffentlichungsgenehmigungen, gelten jedoch als eigene Kategorie ohne spezifischen Gebührenbegriff<sup>77</sup>. Reproduktionen haben keine einheitliche Zuordnung, sie werden je nach Archiv entweder als Verwaltungsgebühren (Hamburg) oder Benutzungsgebühren geführt (Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen). Dies gilt auch für die Veröffentlichungsgenehmigungen, die ebenfalls gegensätzlich eingeordnet werden (etwa in Rheinland-Pfalz als Benutzungsgebühren und in Nordrhein-Westfalen als Verwaltungsgebühren).

Aus dieser widersprüchlichen und ungeordneten Rechtslage lässt sich die bisherige Annahme, dass die Einteilung in Gebührenkategorien nicht auf rechtlichen Eigenschaften beruht, sondern weitgehend willkürlich ist, bestätigen. Da eindeutige Festlegungen im Gebührenwesen fehlen, entsteht eine Unbestimmtheit, die zu teilweise gegensätzlichen Einordnungen von Leistungen und Gebühren führt. Wenn jedoch mehrere Gebührengesetze widersprechende Bestimmungen für die Gebührenkategorien aufweisen, besteht die Gefahr der Rechtsunsicherheit, wenn in den Gebührengesetzen weiter eine Trennung mit unterschiedlicher Behandlung vorgesehen ist. Die unbestimmten Definitionen können zudem zu rechtliche Konflikten führen, wie im Fall der Veröffentlichungsgenehmigungen<sup>78</sup>. Die Frage, ob eine Leistung also eine Verwaltungs-, Benutzungs- oder sonstige Gebühr nach sich zieht, ist demnach kaum zu beantworten, weil der Umgang mit den Begriffen so uneinheitlich erfolgt und selbst eine eindeutige Einteilung in der Gebührenordnung von zweifelhafter Aussagekraft ist.

---

<sup>77</sup> Ordnung für die Benutzung von Archivgut im Landesarchiv Berlin, Anlage.

<sup>78</sup> Siehe Teil 5.3.

#### 4.4 Freistellung von der Gebührenpflicht

Die Gebührengesetze sehen mehrheitlich die Möglichkeit von Gebührenbefreiungen unter bestimmten Umständen vor. Darunter fallen soziale Härtefälle oder allgemeiner ein öffentliches Interesse. In den Gebührenordnungen der Staatsarchive wird dieser Umstand weitgehend berücksichtigt und umgesetzt. Üblich sind sowohl Befreiungen für bestimmte Benutzungs- und Forschungszwecke, als auch aus den bereits erwähnten sozialen Gründen. Dieser Umgang mit Befreiungen von der Gebührenzahlung ist in der Ordnung des Brandenburgischen Landeshauptarchivs exemplarisch formuliert, indem aus „wissenschaftlichen, orts- und heimatkundlichen Forschungen“, die nicht in „überwiegend privatem oder gewerblichem Interesse“ liegen, keine Gebühr veranschlagt werden darf. Auch die „Vermeidung sozialer Härten“ kann zu Reduzierung oder Verzicht der Erhebung führen.<sup>79</sup> Die Befreiung ist teilweise auf bestimmte Leistungen beschränkt, insbesondere sind Reproduktionsgebühren davon regelmäßig ausgenommen. Beispielsweise werden in der Berliner Benutzungsordnung nur die Zugangsgebühren und Nutzungsrechte ausgenommen, während die Reproduktionen auch für wissenschaftliche Nutzungszwecke gebührenpflichtig bleiben.<sup>80</sup> Diese Regelung ist in den meisten Staatsarchiven üblich.

#### 4.5 Archivleistungen und deren Gebührenhöhen im Vergleich

Die wichtigsten Informationen, die die Benutzenden, die nicht von der Gebühr befreit sind, beim Umgang mit Archiven benötigen, sind in erster Linie die Verzeichnisse, die die angebotenen Staatsleistungen und die dafür erhobenen Gebühren enthalten. Eine vergleichende Gegenüberstellung dieser Listen, die größtenteils als Anhänge in den Gebührenordnungen vorhanden sind, gibt einen Aufschluss über die unterschiedliche praktische Umsetzung gebührenrechtlicher Standards aus den Gesetzen und der Rechtsprechung.

Der Versuch, die Gebührenpositionen aus den Ordnungen in einer vergleichende Aufstellung darzustellen, steht vor dem Problem, das diese nicht nur unterschiedliche Leistungen enthalten, sondern diese auch noch abweichend beschreiben und abrechnen, was eine Einheitlichkeit der Werte enorm erschwert. Um dennoch einen Vergleich mit Aussagekraft zu erreichen, muss eine sinnvolle Auswahl einiger typischer Archivleistungen ausgewählt werden, die von möglichst allen betrachteten Staatsarchiven angeboten werden. Darunter fallen nach Durchsicht die Gebühren für persönliche Einsichtnahmen von Archivgut, Auskünfte, Reproduktionen und

---

<sup>79</sup> Gebührenordnung für das Brandenburgische Landeshauptarchiv, §2.

<sup>80</sup> Vgl. Ordnung für die Benutzung von Archivgut im Landesarchiv Berlin, §7 Satz 4.

## Veröffentlichungsgenehmigungen für Archivgut.

Der Vergleich erfolgt in tabellarischer und schriftlicher Form. Die Daten stammen aus den Gebührenordnungen der entsprechenden Archive, soweit keine anderen Aussagen getroffen werden. Es werden die Summen und Formulierungen aus den Ordnungen verwendet, da eine Normalisierung auf einen Bemessungsmaßstab (wie etwa „pro halbe Stunde“) nicht für alle Archive durchgeführt werden kann. Alle Summen sind in Euro und Gebührenbefreiungen werden nicht berücksichtigt.

Die erste Tabelle vergleicht die Gebühren für die persönliche Einsichtnahme und Auskünfte. Die Sortierung erfolgt nach den maximalen Kosten für eine Einsichtnahme, unabhängig vom Zeitraum. Die Reproduktionen werden in Textform untersucht. Die zweite Tabelle stellt den Umgang mit Veröffentlichungsgebühren für Printmedien und Rundfunk dar. Sie ist alphabetisch nach den Archiven geordnet. Die drei betrachteten Archive des Bundes stehen jeweils am Ende der Tabellen.

Eine Einschätzung, ob die Gebührenpositionen und -höhen den rechtlichen Bestimmungen entsprechen und die Frage nach rechtlichen Problemen erfolgt in Teil 5.

#### 4.5.1 Einsichtnahme und Auskunftserteilung

Archiv	Einsichtnahme	Auskunftserteilung
Hamburg	Tag: 5 10 Tage: 40 Jahr: 240	20 bis 33 pro halbe Stunde (nach Laufbahn <sup>81</sup> )
Thüringen	Tag: 6 Monat: 40 Jahr: 110	min. 11 („nach Aufwand“ <sup>82</sup> )
Brandenburg	Tag: 4 5 Tage: 16,50 20 Tage: 55	20 pro halbe Stunde
Bremen	Tag: 2 Monat: 12 Jahr: 40	48 bis 71 pro Stunde (nach Laufbahn)
Berlin	per Antrag: 30	20 pro halbe Stunde, erst ab einer Stunde Aufwand
Niedersachsen	Tag: 10 5 Tage: 30	16 pro Viertelstunde
Bayern	15 bis 29 pro halbe Stunde (nach Laufbahn) <sup>83</sup>	15 bis 29 pro halbe Stunde (nach Laufbahn)
Mecklenburg-Vorpommern	Tag: 6 5 Tage: 25	50 pro halbe Stunde, 35 für jede weitere halbe Stunde
Saarland	Tag: 2,50 Woche: 10,50 Monat: 25	28 pro halbe Stunde
Baden-Württemberg	keine Gebühr	12 pro Viertelstunde
Hessen	keine Gebühr	„nach Aufwand“
Nordrhein-Westfalen	keine Gebühr, 25 Euro bei erhöhtem Aufwand	30 pro halbe Stunde, ab mehr als einer halben Stunde Aufwand
Rheinland-Pfalz	keine Gebühr	ca. 7 bis 12 pro Viertelstunde (nach Laufbahn)
Sachsen	keine Gebühr	12 pro Viertelstunde
Sachsen-Anhalt	keine Gebühr	frei bis zu einer halben Stunde, danach 16 pro Viertelstunde
Schleswig-Holstein	keine Gebühr	30 pro halbe Stunde
Bundesarchiv	keine Gebühr	15,34 pro halbe Stunde
Geheimes Staatsarchiv PK	keine Gebühr	16 pro halbe Stunde
Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes	keine Gebühr	keine Gebühr

*Tabelle 1: Persönliche Einsichtnahme und Auskunftserteilung*

81 Die Gesetze nennen in diesen Fällen die Stundensätze von Bearbeitern der verschiedenen Laufbahnen, es wird jedoch nicht festgelegt, wer die Aufgabe übernimmt. Es wird nach dem Verwaltungsaufwand berechnet.

82 Konkrete Bemessungsmaßstäbe nach Zeiten werden nicht genannt.

83 Benützungsordnung für die staatlichen Archive Bayerns, §12. Die Angaben gelten für mehrere Leistungen.

Wie aus der Tabelle ersichtlich wird, gehen die Gebühren für die Einsichtnahme von der Kostenfreiheit bis hin zu 240 Euro für eine Jahresgenehmigung in Hamburg. Zehn von Neunzehn Archive verzichten komplett auf Gebühren für die Einsichtnahme, was diesen Gebührenbestand sogar zu einer Minderheit in deutschen Staatsarchiven macht. Unter den Archiven, die eine Erhebung für diese Leistung durchführen, dominieren Maßstäbe, die sich nach den Tagen richten, die der Benutzende das Archiv benutzt. In Berlin wird pro Benutzungsantrag berechnet, in Bayern nach dem Verwaltungsaufwand. Die Kosten für einen durchschnittlichen Nutzenden lassen sich schwer bestimmen, ohne nähere statistische Informationen über ein konkretes Nutzungsverhalten heranzuziehen, aber bei einer angenommenen Nutzungsdauer von fünf Arbeitstagen schwanken die Kosten bei einer Erhebung zwischen 10 Euro (Bremen) und 30 Euro (Thüringen, Niedersachsen, Berlin).

Ganz anders gestaltet sich die Situation bei der Gebühr für Auskünfte. Lediglich ein Archiv verzichtet hier generell auf eine Gebührenerhebung (Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes). Bei den anderen reichen die Gebühren von 12 Euro pro Viertelstunde (Baden-Württemberg, Sachsen) bis hin zu 50 Euro pro halbe Stunde (Mecklenburg-Vorpommern). Dies gilt jedoch immer unter der Maßgabe, dass für „einfache“ Auskünfte keine Gebühren erhoben werden dürfen, weil dies in den meisten Gebührengesetzen vorgeschrieben ist. Es finden sich daher auch Einschränkungen, die Gebühren erst ab einer gewissen Arbeitsdauer ermöglichen (Berlin, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen).

#### 4.5.2 Reproduktionen

Die Reproduktionen sind einerseits die Gebührenkategorie mit den meisten angebotenen Leistungen<sup>84</sup>, andererseits schwankt die Gebührenhöhe weniger zwischen den Archiven, weshalb auf eine Tabelle verzichtet wird.

Die Schwarz-Weißkopie im Format A4 kostet zwischen 15 Cent (Bundesarchiv) und 60 Cent (Sachsen). Es wird in mehreren Archiven die Möglichkeit der Selbstbedienung an den Kopiergeräten eingeräumt, was zu einer geringeren Gebühr führt (etwa in Brandenburg, wo sich der Betrag von 50 auf 25 Cent reduziert). In einem ähnlichen Bereich bewegen sich die Gebühren für Kopien aus Mikrofilmen. Teurer sind Farbkopien (A4), die Kosten von 2 (Baden-Württemberg) bis über 5 Euro (Bundesarchiv) nach sich ziehen. Ebenfalls angeboten werden Digitalisierungen in Form von Scans, die zwischen 5 und 25 Euro schwanken.

---

<sup>84</sup> In der Landesarchiv-Benutzungsordnung von Berlin sind es z.Bsp. 29 getrennte Gebührenpositionen.

### 4.5.3 Veröffentlichungsgenehmigungen

Archiv	In Print- und elektronischen Medien	In Rundfunk, Kino und Fernsehen
Baden-Württemberg	bis 5.000: 30 5.000 bis 50.000: 60 über 50.000: 100	privatrechtliches Nutzungsentgelt muss vereinbart werden
Bayern	25 bis 60 in drei Abstufungen bei Fotos, Auflage unter 1000 gebührenfrei	150-180 pro Archivale, je nach Medium
Berlin	10 – 125 in fünf Abstufungen	National: 12,50 Europaweit: 20 International: 25 (nur Akten, Filme anders berechnet)
Brandenburg	bis 150: 5 bis 25 bis 5.000: 25 bis 250 ab 5.000: 60 bis 500	pro Minute: 25 bis 250
Bremen	20 bis 340, je Blatt oder Aufnahme	ebenfalls <sup>85</sup>
Hamburg	keine Genehmigungen möglich <sup>86</sup>	ebenfalls nicht
Hessen	17 bis 143 in fünf Abstufungen	National: 28 Europaweit: 44 International: 83
Mecklenburg-Vorpommern	pro Archivale: 50 Nutzungsrechte Dritter extra beachten! <sup>87</sup>	National: 70 International: 100
Niedersachsen	bis 5.000: 40 bis 10.000: 100 je weitere 1.000: 10	pro Minute: 100
Nordrhein-Westfalen	pro 30 Minuten: 30 + Nutzungsrechte Dritter, falls nötig	pro 30 Minuten: 30
Rheinland-Pfalz	15 bis 90 in sechs Abstufungen, danach weitere Kosten, maximal 225	pro Minute: 50
Saarland	bis 1.000: 25 ab 1.000: 30	pro halber Minute: 100
Sachsen	bis 5.000: 40 bis 50.000: 80 ab 50.000: 160	Akten, Fotos: 25 – 100 AV-Medien: 50-200 (Lokal, Regional, International)
Sachsen-Anhalt	je Archivale: 50 je Minute bei AV-Medien: 75	ebenfalls
Schleswig-Holstein	nicht gewerblich: 8 gewerblich oder Rundfunk: 20	nicht gewerblich: 8 gewerblich oder Rundfunk: 20
Thüringen	6 – 195 in zehn Abstufungen	National: 30 Europaweit: 45 Weltweit: 85
Bundesarchiv	15,34 – 178,95 in acht Abstufungen	5,11 – 76,69, nach Auflagenreichweite

<sup>85</sup> „Ebenfalls“ bezieht sich immer auf das gleiche Archiv, also sind in diesem Fall die Gebühren nicht nach Art der Veröffentlichung getrennt.

<sup>86</sup> Antwort auf eine Anfrage per E-Mail.

<sup>87</sup> Es wird explizit darauf hingewiesen, dass etwaige Nutzungsrechte gesondert abgegolten werden müssen.

GStPK	privatrechtliche Lizenzvergabe durch die BPK <sup>88</sup>	ebenfalls
PAAA	keine Gebühren <sup>89</sup>	keine Gebühren

*Tabelle 2: Veröffentlichungsgenehmigungen*

Die Veröffentlichungsgebühren werden von den meisten Archiven in vergleichsweise detailliert abgestuften Maßstäben erhoben. Es wird zunächst zwischen den Medien getrennt, in denen Veröffentlicht werden soll. Üblich ist eine Unterscheidung zwischen Printmedien und digitale Datenträger, Rundfunk/Fernsehen und Onlineveröffentlichungen. Innerhalb dieser Kategorien finden sich weitere Unterteilungen, hauptsächlich nach der Auflagenhöhe oder der Reichweite der Veröffentlichung (Deutschland, Europa, International). Bei den Rundfunkgenehmigungen wird auch in einigen Archiven pro Minute an gezeigtem Archivgut berechnet. Die Summen reichen von 5 bis 500 Euro (beide Brandenburg), umfassen also eine weitreichende Kostenspanne. Einen besonderer Umgang mit dem Sachverhalt weisen Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen auf. Diese Archive erwähnen explizit, dass bei der Veröffentlichung die Rechte Dritter berücksichtigt und demnach eventuell extra bezahlt werden müssen. Diesen Verweis auf das Urheberrechtsgesetz bzw. die Andeutung, dass das Archiv nicht in allen Fällen die vollen Rechte an seinen Archivalien hat, ist in dieser Form selten in den Gebührenordnungen und hat auch eine Relevanz bei der Beurteilung dieses rechtlich kontroversen Gebührensachverhalts, der in Teil 5.3 näher beleuchtet wird. Nicht in der Tabelle sind die Veröffentlichungsgebühren für Onlinepublikationen. Diese reichen von 12 bis 300 Euro und gelten für die Veröffentlichung auf einer Webseite. Oft bemisst sich in diesem Fall die Gebühr nach der geplanten Dauer der Anzeige im Netz oder der Anzahl der verwendeten Archivalien.

#### 4.6 Zwischenfazit III

Die Gebührenordnungen der Staatsarchive setzen die Bestimmungen der Gebührengesetze um und konkretisieren die angebotenen Leistungen und Gebühren für jedes Archiv. Formell sind sowohl allgemeine Gebührenverzeichnisse für alle Behörden eines Bundeslands und eigene Ordnungen für einzelne Archive üblich. Bei spezifischen Ordnungen beschränkt sich der Geltungsbereich auf die entsprechende Behörde. Unter den angebotenen Leistungen der Archive finden sich in den meisten Fällen die Erlaubnis zur Einsichtnahme, Auskünfte und Beratungen, Reproduktionen, Veröffentlichungsgenehmigungen und in seltenen Fällen archivarische

<sup>88</sup> Aus persönlicher Anfrage, Webseite der Bildagentur Preußischer Kulturbesitz:  
[http://bpkgate.picturemaxx.com/webgate\\_cms/](http://bpkgate.picturemaxx.com/webgate_cms/)

<sup>89</sup> Antwort auf eine Anfrage per E-Mail.

Leistungen für andere Behörden. Die Ordnungen sehen zu großen Teilen Gebührenermäßigungen oder -befreiungen vor, wenn die Erhebung sonst eine soziale Härte bedeuten würde oder die Nutzung wissenschaftlichen oder gemeinnützigen Interessen folgt. Der Vergleich der angebotenen Leistungen zeigt eine große Anzahl an Leistungspositionen, die mit unterschiedlichen Maßstäben abgerechnet werden. Die Gebührenhöhen der Leistungen schwanken stark zwischen den Archiven und reichen von 2 bis 500 Euro.

## 5. Rechtliche Probleme der Gebührenerhebung

Bei der Beschreibung der rechtlichen Grundlagen der Gebührenerhebung in Staatsarchiven vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts bis hin zu einzelnen Gebührenordnungen in den Behörden drängen sich einige Fragen auf, die zumeist nicht eindeutig zu beantworten sind oder rechtliche Probleme aufweisen, die (noch) nicht ausreichend durch die Rechtsprechung ausgeräumt wurden. In diesen Fällen bietet sich eine bewertende Einschätzung an, die versucht, diese rechtlichen Problemen zu untersuchen und eventuell eine Perspektive für mögliche Lösungen zu schaffen.

### 5.1 Die Notwendigkeit der Gebührenerhebung in Archiven

Die wohl nächstliegende Frage, die sich bei der Betrachtung des Gebührenwesens in Deutschland und den Staatsarchiven stellt, ist, ob überhaupt Gebühren erhoben werden sollten. Das Ministerkomitee des Europarats hat zu dieser Grundfrage bereits im Juli 2000 eine Empfehlung an die Länder ausgegeben, in der der freie Zugang zu öffentlichen Archiven als Grundrecht betrachtet wird und von Gebühren und sonstigen Kosten freigestellt werden sollte<sup>90</sup>. Dieser Vorstoß ist aus Nutzersicht zu begrüßen, da die Gebühren definitiv ein Nutzungserschwerbnis darstellen und in ihrer Höhe je nach Bundesland über denen von ähnlichen Einrichtungen wie öffentlichen Bibliotheken liegen können. Außerdem sind Archive Monopolbehörden, bei denen es meistens keine alternative Möglichkeit zur Benutzung der Akten gibt. Wenn Archivalien zu einem bestimmten Thema benötigt werden, kann die Einsicht nur in diesem Archiv erfolgen. Eine gebührenfreie Archivlandschaft würde den Nutzenden eine kostenfreie und ungezwungene Archivbenutzung ermöglichen und eventuell durch das fehlende Hemmnis die Nutzungszahlen steigern, was im Allgemeinen als im öffentlichen Interesse liegend betrachtet werden kann.

Aus staatlicher Perspektive ist das Problem der Gebührenerhebung jedoch in erster Linie finanzieller Natur. Die Staatsarchive befinden sich in öffentlicher Trägerschaft und sämtliche Kosten, die nicht durch Einnahmen gedeckt werden, müssen mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt bezahlt werden. Dadurch wird die Last der Archivfinanzierung an die steuerzahlende Allgemeinheit übertragen, statt nur an die konkreten Nutzenden der Archive, was ebenfalls einer gerechten Verteilung der Last entgegensteht. Gleichzeitig sind an die Gebührenerhebung Grenzen und Einschränkungen geknüpft, die verhindern sollen, dass aus rein finanziellen

---

<sup>90</sup> Recommendation No. R (2000) 13 of the Committee of Ministers to member states on a European policy on access to archives.

Gründen die Archivnutzenden besonders schwer belastet werden und eventuell sogar ganz von der Inanspruchnahme abgehalten werden. Der Gesetzgeber bewegt sich bereits in einem eingeschränkten Rahmen, was eine vollständige Kostendeckung in den meisten Fällen bereits unmöglich macht (auch wenn per Gesetz nicht vollständig eine überhöhte Gebührenerhebung verhindert werden kann). Ein kompletter Verzicht auf Gebühren würde demnach auch die Erwirtschaftung von reduzierten Einnahmen verhindern und das Archiv zu 100% von der öffentlichen Finanzierung abhängig machen. Zudem muss berücksichtigt werden, dass bereits eine relevante Anzahl gebührenpflichtiger Leistungen in Archiven für wissenschaftliche und sonstige im Interesse der Allgemeinheit liegenden Benutzungsgründe von der Gebühr befreit sind. In den meisten Fällen findet also bereits nur eine eine regulierte Erhebung statt, die das einschränkende und lenkende Element der Gebühren reduziert.

Aus den genannten Gründen kann aus der Pflicht der Archive, ihre Kulturgüter zugänglich zu machen, trotz nachvollziehbarer Argumente kein vollständiger Verzicht auf Gebühren befürwortet werden, da einerseits bereits sichergestellt wird, dass die wissenschaftliche Benutzung möglichst weitgehend befreit wird und andererseits eine Belastung bei kommerziellen Nutzungszwecken dazu beiträgt, dass die Allgemeinheit die Finanzierung des Archivs nicht vollständig zu tragen hat. Mit dieser Befürwortung der Gebührenerhebung sollte jedoch keiner stillschweigenden Akzeptanz von unrechtmäßigen oder überzogenen Gebühren das Wort geredet werden. Eine kritische Überprüfung von Gebührenpositionen nach den Regeln der Gebührengesetze ist nicht nur im Interesse der Benutzenden angebracht, sondern schafft auch ein Verständnis von den Zusammenhängen der staatlichen Finanzierung und trägt zu einem positiveren Bild der Staatsarchive bei.

## 5.2 Die Einhaltung der Bemessungsprinzipien

Die prinzipielle Gebührenpflicht in Archiven wird nach aktueller Lage Bestand haben, was eine nähere Beurteilung der Gebührenmaßstäbe rechtfertigt. Die Gebührengesetze schreiben mehrheitlich die Einhaltung des Äquivalenzprinzips und die Berücksichtigung der Leistungskosten vor, es muss also ein angemessenes Verhältnis zwischen der Gebührenhöhe, den Kosten der Leistung und ihrer Bedeutung für die Nutzenden hergestellt werden. Im konkreten Beispiel der Staatsarchive entsteht bei dem Versuch der Überprüfung bereits die Schwierigkeit, dass der Wert der Leistungen nicht beziffert werden kann, da etwa die Vorlage von Archivalien keinen feststellbaren finanziellen Wert für die Benutzenden hat. Auch die Kosten der Leistung erschließen sich nicht eindeutig, da die Vorlage von Archivgut üblicherweise eine Beteiligung mehrerer Mitarbeitenden voraussetzt (von der Antragsannahme,

über die Aushebung der Archivalien, deren Zustellung und Rücknahme und Einsortierung in das Magazin). Selbst eine Einschätzung der Arbeitskosten für eine Bearbeiterin einer bestimmten Laufbahn, für eine bestimmte Zeit, ist aus diesen Gründen nicht zielführend. Stattdessen bleibt lediglich die Möglichkeit einer Einschätzung, ob die vorgefundenen Beträge auffällig hoch sind und dadurch mit erhöhter Wahrscheinlichkeit die Bemessungsprinzipien verletzen.

Dazu lässt sich festhalten, dass solche auffällig hohen Gebühren weder für die Einsichtnahme und Beratung, noch für Reproduktionen ersichtlich sind. Die Einsichtnahme für einen Tag wird entweder kostenfrei oder für 2 bis 6 Euro angeboten. Selbst in Berlin, wo pro Antrag 30 Euro berechnet werden, lässt sich kein offensichtlicher Verstoß gegen die Bemessungsprinzipien feststellen, da die Arbeitskosten bis zur Vorlage im Nutzersaal diese Summe wahrscheinlich nicht unterschreiten werden und zudem keine zeitliche Einschränkung stattfindet. Für die genannten Leistungsbereiche können in den Gebührenordnungen keine offensichtlichen Brüche der Bemessungsgrundlagen ermittelt werden.

Auch die Gebührenabsichten werden damit aufgedeckt. Bei dem vorliegenden Gebührenniveau der Archive kann eine Kostendeckung oder gar Gewinnerzielung in den meisten Fällen ausgeschlossen werden, da nicht nur die Höhe der Gebühr in einem vergleichsweise geringen Bereich liegt, sondern auch ein relevanter Teil der Benutzenden davon befreit ist, wenn sie wissenschaftliche oder heimatkundliche Benutzungszwecke verfolgen. Lenkungsabsichten, die die Nutzung durch eine gezielte Gebührenerhebung steuern sollen, sind unter diesen Umständen ebenfalls nicht zu erkennen. Die einzige problematische Ausnahme ist der Leistungsbereich der Veröffentlichungsgenehmigungen, der im Folgenden näher betrachtet wird.

### 5.3 Gebühren für Veröffentlichungsgenehmigungen

Eine besondere Problematik entsteht bei der Erhebung von Gebühren für Veröffentlichungsgenehmigungen von Archivalien. Im Gegensatz zu anderen Gebührenpositionen wie Reproduktionen oder schriftlichen Auskünften stellt sich hier im besonderen Maße die Frage, für welche konkrete Leistung die Gebühr erhoben wird und ob die Maßstäbe der Gebührenhöhe den Vorgaben des jeweiligen Gebührengesetzes entsprechen.

Eine Staatsleistung, die eine Gebührenerhebung auslösen darf, muss an ein konkretes Verwaltungshandeln der Behörde anknüpfen. Es muss also festgestellt werden, welche Handlung bei der Veröffentlichungsgenehmigung vorgenommen wird. Von der entsprechenden Archivale muss zunächst vom Archiv eine Reproduktion erstellt werden, diese wird dann dem

Benutzenden übergeben und zur Veröffentlichung freigegeben. Die Reproduktion ist jedoch eine eigene gebührenpflichtige Leistung. Es handelt sich also am wahrscheinlichsten um die Genehmigung an sich.<sup>91</sup> In den Gebührenordnungen wird diese Leistung zumeist ohne formelle Unterscheidung zu den anderen Amtshandlungen eingeordnet, in Brandenburg wird aber zum Beispiel die Nutzungsgenehmigungen explizit von den Amtshandlungen getrennt erwähnt, was zumindest auf ein Bewusstsein für die Problematik schließen lässt<sup>92</sup>.

Neben der Festlegung der gemeinten Leistung ist auch die Strukturierung der Gebührenhöhe auffällig. Fast alle Gebührenordnungen bemessen die Gebühr nach der Auflage oder Reichweite der Veröffentlichung. Je mehr Exemplare gedruckt werden oder je öfter eine Sendung ausgestrahlt wird, desto höher die erhobene Gebühr. Dieser Umstand der mit dem Publikationsausmaß steigenden Gebühr ist jedoch problematisch, weil er die Kosten der Amtshandlung nicht berücksichtigt. Die Höhe der Auflage geht nicht mit einem erhöhtem Verwaltungsaufwand einher, da es sich davon unabhängig (wahrscheinlich) nur um eine Reproduktion und Genehmigung handelt. Die Gebührengesetze schreiben durchgehend vor, dass die Gebührenhöhe kein Missverhältnis zwischen den Kosten der Leistung und ihrem wirtschaftlichem Wert oder der Bedeutung für den Nutzer enthält. Indem man aber die statischen Verwaltungskosten einer Leistung von der Gebührenhöhe entkoppelt und nur noch den „Wert“ im Sinne der Auflagenhöhe als Maßstab nimmt, kollidiert die Gebührenpraxis unter Umständen mit der Intention des Äquivalenzprinzips, dass immer ein angemessenes Verhältnis vorschreibt. Die Definition des untersagten „Missverhältnisses“ ist jedoch nicht klar zu bestimmen, da die Gebührengesetze keine konkreten Grenzen nennen. Eine Einschätzung, ob die momentane Erhebung von Gebühren für Nutzungsgenehmigungen den Gebührengesetzen eindeutig widerspricht, kann deshalb nicht erfolgen, ohne sich auf gerichtliche Entscheidungen zu stützen. Dennoch sollten die Kosten einer Leistung bei der Bemessung nie außer Acht gelassen werden, was bei Summen bis zu 500 Euro für eine Nutzungsgenehmigung zumindest bedenklich erscheint.

Die Verleihung von Nutzungsrechten entstammt zudem einem Rechtsgebiet, mit dem Archive sonst vor allem bei den audiovisuellen Medien Kontakt haben: dem Urheberrecht. Die Konzepte von Vervielfältigungs- und Veröffentlichungsgenehmigungen, die die Archive hier andeuten, stammen aus diesem Gesetzeswerk. Wenn die Archive aber aus dem Urheberrecht abgeleitete Nutzungsrechte mit einer Gebührenerhebung verbinden wollen, muss zunächst überprüft

---

91 Es handelt sich meistens um eigene Abschnitte in den Gebührenverzeichnissen, die keinen anderen Anknüpfungspunkt als den Akt der Genehmigung erkennen lassen.

92 Gebührengesetz für das Land Brandenburg, §1: „(1) Für Amtshandlungen, die das Brandenburgische Landeshauptarchiv erbringt, sowie für die Einräumung von Nutzungsrechten werden Gebühren nach der Anlage, die Bestandteil dieser Verordnung ist, erhoben.“

werden, ob die Rechte dafür überhaupt bei der Behörde liegen. Um Nutzungsrechte geltend zu machen, muss eine Archivale zunächst als Werk im Sinne des Urheberrechts gelten, was bei Verwaltungsakten nicht wahrscheinlich ist<sup>93</sup>. Bei den vielfach vorhandenen Fotos und audiovisuellen Medien ist ein urheberrechtlicher Schutz hingegen eher denkbar. Es muss also zwischen gemeinfreien Archivalien bzw. welchen ohne Werkstatus auf der einen Seite und geschützte Bilder und Videos auf der anderen Seite unterschieden werden. Wenn ein Stück Archivgut nun den Werkstatus genießt, ist damit aber weiterhin nicht geklärt, ob das Archiv auch die entsprechenden Rechte an seiner Vermarktung besitzt. Nur wenn der Urheber seine Nutzungsrechte an die Verwaltungsstelle und durch die Übernahme dann an das Archiv gegeben hat, kann dieses zumindest theoretisch nach dem Urheberrecht Ansprüche geltend machen. Diese Erwägungen treffen jedoch nur den Kern, wenn die Archive die Veröffentlichungsgenehmigungen tatsächlich nach dem Urheberrecht berechnet.

Der Umgang mit dieser schwierigen Rechtslage wird in den Gebührengesetzen und -ordnungen mehrheitlich nicht aufgegriffen. Lediglich in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen ist eine zusätzliche Vergütung von eventuellen Rechteinhabern in den Ordnungen vorgesehen.<sup>94</sup> Diese Archive stellen demnach bereits fest, dass neben der Gebühr an das Archiv noch eventuelle Rechte Dritter abgegolten werden müssen. Zumindest in diesen Fällen umfasst die Archivleistung also eindeutig keine Übertragung von Rechten nach dem Urheberrecht. Der rechtliche Status der Weitergabe von Nutzungsrechten des Archivs an Benutzer ist damit in der Archivpraxis in Deutschland jedoch mehrheitlich nicht ausreichend abgesichert.

Zu diesem Sachverhalt wurde 2009 vom Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen eine maßgebliche Entscheidung getroffen. In einem Rechtsstreit mit dem Landesarchiv Nordrhein-Westfalen klagte eine Dokumentarfilmerin, die Filmausschnitte von Archivalien für ihre Produktion nutzen wollte, gegen den Gebührenbescheid des Archivs, mit der Begründung, dass in der Ausstrahlung einer Sendung keine Nutzung der Behörde vorliege<sup>95</sup>. Das Oberverwaltungsgericht folgte dieser Argumentation letztinstanzlich. Die Gebührenerhebung knüpfe demnach unzulässigerweise nicht an der direkten Nutzung einer Archivale, sondern an der Ausstrahlung des Films, in dem das Archivgut eingeflossen ist, an. Durch die Trennung von Erstsendung und wiederholten Ausstrahlungen mit jeweils eigenen Gebührensätzen sei die gemeinte Leistung eindeutig nicht die Veröffentlichungsgenehmigung oder Bereitstellung der

---

93 Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte, §2: „Werke im Sinne dieses Gesetzes sind nur persönliche geistige Schöpfungen.“

94 Siehe Teil 4.5.3.

95 Vgl. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen: 9 A 2984/07 vom 18.12.2009.

Archivale, sondern die Ausstrahlung des Films. Dies widerspreche dem Gebührengesetz, das Benutzungsgebühren nur bei unmittelbarer Benutzung der Einrichtung zulasse. Damit erklärte das Oberverwaltungsrecht die gängige Praxis der Erhebung von Gebühren für die Veröffentlichungsgenehmigung von Archivalien in den Staatsarchiven zumindest in Nordrhein-Westfalen für ungültig. Es finden sich zudem zwei weitere relevante Aussagen für die Gebührenerhebung im Urteil. Zum einen schließt das Gericht die Verwertung von Nutzungsrechten für Archive direkt nicht aus. Es wird explizit darauf hingewiesen, dass die Ausstrahlung als Wertfaktor bei der Gebührenmessung berücksichtigt werden kann, wenn die eigentliche Gebühr an eine legitime Leistung anknüpft<sup>96</sup>. Das Gericht stellt es frei, die entstehenden Verwaltungskosten im Rahmen von Verwaltungsgebühren zu decken, lässt also die Erhebung von Gebühren für Veröffentlichungsgenehmigungen an sich zu. Das Gericht argumentiert hier nicht grundsätzlich gegen die Verwertung von Nutzungsrechten im Archiv, sondern erkennt nur formal die fehlende Bindung des Gebührentatbestands an eine direkte Benutzung des Archivs an.

Aus diesem Urteil folgt, dass eine Veröffentlichung, die Reproduktionen von Archivalien enthält, nicht als Benutzung des Archivs gewertet werden kann und in der verbreiteten Form in den Gebührenordnungen rechtlich unsicher ist. Gleichzeitig ist die Erhebung von Gebühren für Nutzungsgenehmigungen grundsätzlich möglich, wenn der Gebührentatbestand an eine direkte Nutzung oder eine Amtshandlung des Archivs anknüpft. Zumindest kann also der Gebührentatbestand nicht mehr als Benutzungsgebühr eingeordnet werden. Eine einfache Umdeklaration des Gebührentatbestands hin zur Verwaltungshandlung der Genehmigungserteilung bliebe aber dennoch problematisch, wenn weiterhin nach der Häufigkeit der Sendung oder der Auflagenhöhe bemessen wird. Nach dem Äquivalenzprinzip in den Gebührengesetzen darf nämlich zwischen den Kosten der Leistung und ihrem wirtschaftlichen Wert kein Missverhältnis entstehen, was in diesem Fall bei steigender Gebührenhöhe trotz gleichbleibenden Verwaltungskosten eine Gefahr darstellt. Zusätzlich muss ein Archiv auf die bestehenden Urheberrechte achten, die eine Verwertung nach dem Urheberrechtsgesetz nur ermöglichen, wenn sie beim Archiv liegen. Mögliche Auswege wären die eindeutige Festlegung der Genehmigung im Verwaltungsakt als gemeinte Leistung, die dann mit Wertbestimmung erhoben werden könnte. Auch die gebührenpflichtige Möglichkeit, eigene Aufnahmen zu tätigen und diese zur Veröffentlichung freizugeben, ist denkbar. Letztlich ist auch das Argument, dass Archive ihre größtenteils gemeinfreien Kulturgüter überhaupt nicht urheberrechtlich verwerten sollten, sinnvoll und eine Möglichkeit, das strittige Thema zu umgehen, allerdings fehlen dann die entsprechenden Einnahmen im Haushalt.

<sup>96</sup> Vgl. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen: 9 A 2984/07, Absatz 41.

## 6. Fazit

Die öffentlich-rechtliche Gebühr, wie sie in den Archiven des Bundes und der Länder erhoben wird, weist eine Komplexität auf, die weder den Benutzenden noch den Archiven deutlich genug bewusst ist. Die Gerichtsentscheidung aus Nordrhein-Westfalen belegt den Bedarf, den die Behandlung dieses Themas für einen reibungslosen Ablauf in den Archiven besitzt, nur zu deutlich. Bei der Betrachtung lässt sich jedoch schnell feststellen, dass die Gebühr und ihre behördliche Umsetzung nicht so eindeutig geregelt sind, wie dies wünschenswert wäre. Während der Kern der Gebühr, die Auferlegung zur Finanzierung einer individuell zurechenbaren Staatsleistung, feststeht, werden die meisten weiterführenden Details von den jeweiligen Gesetzgebern festgelegt, was zu einer gewissen Uneinheitlichkeit im Gebührenwesen der Bundesrepublik Deutschland geführt hat. Trotzdem haben sich Gemeinsamkeiten etabliert, die der Gebühr eine Identität geben und eine völlige Zersplitterung in der bundesstaatlichen Gesetzgebung verhindern.

Die Gebühr kann nur für staatliche Leistungen in einem öffentlich-rechtlichen Verhältnis erhoben werden und bedarf immer einer Gesetzesgrundlage. Sie wird in erster Linie zur Kostendeckung ihrer dazugehörigen Leistung erhoben, kann aber auch eingeschränkt eine Gewinnerzielung oder Verhaltenslenkung anstreben. Ihre Höhe muss ein angemessenes Verhältnis zwischen den Kosten der Staatsleistung und der Bedeutung für die Benutzenden besitzen und vielfach wird zwischen Verwaltungs- und Benutzungsgebühren unterschieden. Ihre Ausprägung erhält die Gebühr in den Gebührengesetzen des Bundes und der Länder, die die Grundlagen und Abläufe der Erhebung festlegen. Jedes Archiv verfügt zudem über eine Gebührenordnung, die die Bestimmungen der Gesetze umsetzt und die angebotenen Leistungen mit den veranschlagten Kosten enthält. Die Archive weisen dabei einige Gemeinsamkeiten auf. So finden sich regelmäßig Gebührenpositionen für die Einsichtnahme in Archivgut, Reproduktionen und Veröffentlichungsgenehmigungen für Archivalien. Wissenschaftliche Nutzungszwecke werden üblicherweise von der Gebührenpflicht befreit und es besteht die Möglichkeit, aus sozialen Gründen auf die Erhebung zu verzichten. Die Gebührenhöhen schwanken dabei zwischen wenigen Euro für die Einsichtnahme oder 50 Cent für eine A4-Kopie bis hin zu Maximalwerten wie 500 Euro für eine Veröffentlichungsgenehmigung mit großen Ausmaß.

Der weitgehende Gestaltungsspielraum der Gesetzgeber hat jedoch zu gewissen Schwierigkeiten beim Umgang mit dem Gebührenwesen geführt. So werden Gebührenkategorien stellenweise gegensätzlich belegt, Begriffe wie „angemessene Verhältnisse“ wirken nur als eine unbestimmte Orientierung und die zu bestimmenden Werte bei der Gebührenbemessung entziehen sich in den meisten Fällen einer Nachprüfbarkeit. Es würde zu weit gehen, an dieser Stelle von Willkür zu sprechen, doch sind Mängel bei der Transparenz und Nachvollziehbarkeit wesentlicher Gebührenelemente nicht zu leugnen. Aus diesem Grund bleibt in Streitfällen zu vielen Fragen meist nur der ungewisse Ausweg in die Rechtsprechung. Konkret ist vor allem die Praxis der Gebührenerhebung für Veröffentlichungsgenehmigungen zu erwähnen, die in einem Fall per Gerichtsbeschluss für ungültig erklärt wurde. Die beanstandete Regelung findet sich in ähnlicher Form nach wie vor in vielen Gebührenordnungen von Archiven. Fälle dieser Art zeigen die Unzulänglichkeiten auf, die durch die zu wenig ausformulierten und festgelegten Regelungen entstehen. Das Thema „Gebühren im Archiv“ wird demnach seine Bedeutung in den nächsten Jahren aller Wahrscheinlichkeit nach nicht einbüßen. Als Teil der Staatsfinanzierung aus der Sicht der Archivträger und als fester Bestandteil der Archivnutzung aus Benutzerperspektive bleiben die Gebühren relevant und die Verbesserung der stellenweise nicht optimalen Gesetze und Ordnungen ist eine Aufgabe, der sich die Gesetzgeber stellen müssen, wenn sie Rechtsunsicherheiten, Unbestimmtheiten und die daraus resultierenden Prozesse vermeiden wollen.

Aus archivwissenschaftlicher Sicht ist dem Gebührenwesen eine größere Aufmerksamkeit zu wünschen. Gerade Rechtsthemen bedürfen bei der Vielseitigkeit der deutschen Archivlandschaft eine umfassende Betrachtung, um möglichst viele Aspekte dieses komplexen Themas abzudecken. Die weitgehend fehlende Aktivität in diesem Bereich macht es jedenfalls um so lohnenswerter, sich näher mit Gebühren im Archiv auseinanderzusetzen, da noch viele wichtige Fragen eine Beantwortung benötigen. Darunter fällt beispielsweise der Vergleich mit anderen Ländern oder anderen Archivsparten.

Die Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates, auf die Erhebung von Gebühren für die so wichtige archivarische Kulturarbeit zu verzichten, wird wohl nicht in naher Zukunft umgesetzt werden. Solange demnach noch in deutschen Archiven Gebühren erhoben werden, bleibt die kritische Auseinandersetzung mit dem Thema, seinen Grundlagen, Gesetzen, Besonderheiten und Problemen, für die Benutzenden, die Wissenschaft, die Archive und ihren Trägern ein bedeutendes Anliegen.

# Literatur- und Quellenverzeichnis

Letztes Aufrufdatum für alle Links: 23.1.2015

## Literatur

- Bohley, Peter: Die öffentliche Finanzierung. Steuern, Gebühren und öffentliche Kreditaufnahme, München 2003.
- Jarass, Hans: Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, Köln 1999.
- Puwalla, Wolfgang: Qualifikation von Abgaben. Eine Untersuchung am Beispiel der Fehlbelegungsabgabe (=Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft Band 21), Berlin 1987.
- Wendt, Rudolf: Die Gebühr als Lenkungsmittel, Hamburg 1975.
- Wilke, Dieter: Gebührenrecht und Grundgesetz. Ein Beitrag zum allgemeinen Abgabenrecht, München 1973.
- Senatsverwaltung für Finanzen (Hrsg.): Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2012/2013. Band 3. Einzelplan 03 - Regierender Bürgermeister, Berlin 2012.  
(Im Internet einsehbar unter:  
[http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/haushalt/haushaltsplan-/12\\_13\\_band\\_3\\_epl\\_03.pdf](http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/haushalt/haushaltsplan-/12_13_band_3_epl_03.pdf) )
- Sacksofsky, Ute: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, Tübingen 2000.

## Urteile, Beschlüsse und Empfehlungen

- Bundesverwaltungsgericht: BVerwG 12, 162 vom 24.3.1961.
- Bundesverwaltungsgericht: BVerwG VII C 2.61 vom 8.12.1961. (Im Internet einsehbar unter: <https://www.jurion.de/Urteile/BVerwG/1961-12-08/BVerwG-VII-C-261> )
- Bundesverfassungsgericht: BVerfGE 18, 392 vom 3.3.1965. (Im Internet einsehbar unter: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv018392.html> )
- Bundesverfassungsgericht: BVerfGE 20, 257 vom 11.10.1966. (Im Internet einsehbar unter: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv020257.html> )
- Bundesverfassungsgericht: 1 BvL 7/96 vom 27.8.1999. (Im Internet einsehbar unter: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/lk19990827\\_1bvl000796.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/lk19990827_1bvl000796.html) )
- Europarat, Ministerkomitee: Empfehlung Nr. R (2000) 13 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über eine europäische Politik des Zugangs zum Archivgut vom 13.7.2000. (Im Internet auf Englisch einsehbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=366245> )
- Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen: 9 A 2984/07 vom 18.12.2009. (Im Internet einsehbar unter: <https://openjur.de/u/142651.html> )

## Gesetzestexte

### Bundesebene

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland  
(Im Internet einsehbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/> )
- Abgabenordnung  
(Im Internet einsehbar unter: [http://www.gesetze-im-internet.de/ao\\_1977/](http://www.gesetze-im-internet.de/ao_1977/) )

- Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder  
(Im Internet einsehbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/> )
- Gesetz über Gebühren und Auslagen des Bundes  
(Im Internet einsehbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bgebgb/> )
- Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte  
(Im Internet einsehbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/urhg/> )

## Länderebene

- Landesgebührengesetz für das Land Baden-Württemberg  
(Im Internet einsehbar unter: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=GebG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true> )
- Verwaltungskostengesetz für das Land Bayern  
(Im Internet einsehbar unter: [https://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm\\_pdk/PdK-Bay-E4bBay/cont/PdK-Bay-E4bBay.anhang2.htm](https://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm_pdk/PdK-Bay-E4bBay/cont/PdK-Bay-E4bBay.anhang2.htm) )
- Gesetz über Gebühren und Beiträge des Landes Berlin  
(Im Internet einsehbar unter: <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=GebBtrG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true> )
- Gebührengesetz für das Land Brandenburg  
(Im Internet einsehbar unter: [http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land\\_bb\\_bravors\\_01.c.48248.de](http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.48248.de) )
- Kommunalverfassung des Landes Brandenburg  
(Im Internet einsehbar unter: [http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land\\_bb\\_bravors\\_01.c.47187.de](http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.47187.de) )
- Gebühren- und Beitragsgesetz für das Land Bremen  
(Im Internet einsehbar unter: <https://bremen.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/%252Fges%252FBrGebBeitrG%252Fcont%252FBrGebBeitrG%252Ein%252Ehtm> )
- Gebührengesetz für das Land Hamburg  
(Im Internet einsehbar unter: <http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-GebGHA1986rahmen&st=lr> )
- Hessisches Verwaltungskostengesetz  
(Im Internet einsehbar unter: [http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/t/h0m/page/bshesprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=27&fromdoctoc=yes&doc.id=jlr-VwKostGHE1972rahmen%3Ajuris-lr00&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1](http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/t/h0m/page/bshesprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=27&fromdoctoc=yes&doc.id=jlr-VwKostGHE1972rahmen%3Ajuris-lr00&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1) )
- Verwaltungskostengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern  
(Im Internet einsehbar unter: <http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psml?nid=0&showdoccase=1&doc.id=jlr-VwKostGMVrahmen&st=lr> )
- Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz  
(Im Internet einsehbar unter: [http://www.nds-voris.de/jportal/portal/t/ab5/page/bsvorisprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=2&eventSubmit\\_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-VwKostGND2007pP1&doc.part=S&toc.poskey=#focuspoint](http://www.nds-voris.de/jportal/portal/t/ab5/page/bsvorisprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=2&eventSubmit_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-VwKostGND2007pP1&doc.part=S&toc.poskey=#focuspoint) )
- Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen  
(Im Internet einsehbar unter: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?anw\\_nr=2&gld\\_nr=2&ugl\\_nr=2011&bes\\_id=4649&aufgehoben=N&menu=1&sg=0](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2011&bes_id=4649&aufgehoben=N&menu=1&sg=0) )

- Kommunalabgabengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen  
(Im Internet einsehbar unter: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?anw\\_nr=2&gld\\_nr=1&ugl\\_nr=1&aufgehoben=N&bes\\_id=3549](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=1&ugl_nr=1&aufgehoben=N&bes_id=3549) )
- Landesgebührengesetz für das Land Rheinland-Pfalz  
(Im Internet einsehbar unter:  
[http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/mb/page/bsrlprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=0&eventSubmit\\_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-VwGebGRPrahen&doc.part=R&toc.poskey=#focuspoint](http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/mb/page/bsrlprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=0&eventSubmit_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-VwGebGRPrahen&doc.part=R&toc.poskey=#focuspoint) )
- Gesetz über die Erhebung von Verwaltungs- und Benutzungsgebühren im Saarland  
(Im Internet einsehbar unter: [http://www.saarland.de/dokumente/thema\\_justiz/2013-1.pdf](http://www.saarland.de/dokumente/thema_justiz/2013-1.pdf) )
- Verwaltungskostengesetz des Freistaates Sachsen  
(Im Internet einsehbar unter: <http://www.revosax.sachsen.de/Details.do?sid=7793215047426> )
- Verwaltungskostengesetz des Landes Sachsen-Anhalt  
(Im Internet einsehbar unter: <http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/jportal/?quelle=jlink&query=VwKostG+ST&psml=bssahprod.psml&max=true> )
- Verwaltungskostengesetz des Landes Schleswig-Holstein  
(Im Internet einsehbar unter: <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/portal/t/1m7i/page/bsshprod.psml?doc.hl=1&doc.id=jlr-VwKostGSHrahmen:jurislr00&documentnumber=1&numberofresults=38&showdoccase=1&doc.part=X&paramfromHL=true> )
- Thüringer Verwaltungskostengesetz  
(Im Internet einsehbar unter: <http://landesrecht.thueringen.de/jportal/?quelle=jlink&query=VwKostG+TH&psml=bsthueprod.psml&max=true&aiz=true> )

## Gebührenordnungen und Verzeichnisse der Staatsarchive des Bundes und der Länder

- Verordnung über Kosten beim Bundesarchiv  
(Im Internet einsehbar unter:  
<https://www.bundesarchiv.de/bundesarchiv/rechtsgrundlagen/Kostenverordnung/index.html.de> )
- Gebührenordnung des Geheimen Staatsarchivs Preußischer Kulturbesitz.  
(Im Internet einsehbar unter: [https://www.gsta.spk-berlin.de/gebuehrenordnung\\_538.html](https://www.gsta.spk-berlin.de/gebuehrenordnung_538.html) )
- Benutzungsordnung für das Politische Archiv des Auswärtigen Amtes  
(Im Internet einsehbar unter:  
<http://www.archiv.diplo.de/contentblob/3970382/Daten/3395662/benutzungsordnung.pdf> )
- Verordnung des Wissenschaftsministeriums über die Gebühren des Landesarchivs Baden-Württemberg  
(Im Internet einsehbar unter: [http://www.landesarchiv-bw.de/sixcms/media.php/120/49508/LArchGebO\\_bw\\_gbl\\_2012\\_0128\\_0130\\_p.pdf](http://www.landesarchiv-bw.de/sixcms/media.php/120/49508/LArchGebO_bw_gbl_2012_0128_0130_p.pdf) )
- Benutzungsordnung für die staatlichen Archive Bayerns  
(Im Internet einsehbar unter: <http://www.gda.bayern.de/fachinformationen/more/benuetzungsordnung/>  
Anhänge mit Gebührenverzeichnissen unter: <http://www.gda.bayern.de/service/staatliche-archive-in-bayern-gebuehren/> )
- Ordnung für die Benutzung von Archivgut im Landesarchiv Berlin  
(Im Internet einsehbar unter: [http://www.landesarchiv-berlin.de/lab-neu/pic/04/04\\_03/gebuehrenordnung\\_20080429.pdf](http://www.landesarchiv-berlin.de/lab-neu/pic/04/04_03/gebuehrenordnung_20080429.pdf) )

- **Gebührenordnung für das Brandenburgische Landeshauptarchiv**  
(Im Internet einsehbar unter: [http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land\\_bb\\_bravors\\_01.c.22655.de](http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.22655.de) )
- **Erste Verordnung zur Änderung der Kostenverordnung der Kulturverwaltung Bremens**  
(Enthält die Gebühren des Landesarchivs, einsehbar unter: [https://ssl.bremen.de/senatskanzlei/sixcms/media.php/13/2014\\_12\\_19\\_GBI\\_Nr\\_0141\\_KostenVO+Kulturverwaltung\\_signed.pdf](https://ssl.bremen.de/senatskanzlei/sixcms/media.php/13/2014_12_19_GBI_Nr_0141_KostenVO+Kulturverwaltung_signed.pdf) )
- **Gebührenordnung für das Staatsarchiv Hamburg**  
(Im Internet einsehbar unter: <http://www.hamburg.de/contentblob/180384/data/gebuehrenordnung.pdf> )
- **Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst Hessens.**  
(Enthält die Gebühren des Landesarchivs, einsehbar unter: [http://www.landesrecht-hessen.de/gesetze/305\\_Verwaltungsgebuehren/305-59-VwKostO-MWK/VerwKostO-MWK.htm](http://www.landesrecht-hessen.de/gesetze/305_Verwaltungsgebuehren/305-59-VwKostO-MWK/VerwKostO-MWK.htm)  
die Leistungen für andere Archive unter: [http://www.staatsarchiv-darmstadt.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMWK\\_15/HStAD\\_Internet/med/512/512507c3-12cd-2f31-79cd-aa2b417c0cf4,22222222-2222-2222-2222-222222222222,true](http://www.staatsarchiv-darmstadt.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMWK_15/HStAD_Internet/med/512/512507c3-12cd-2f31-79cd-aa2b417c0cf4,22222222-2222-2222-2222-222222222222,true) )
- **Gebührenverzeichnis für das Landesarchiv im Landesamt für Kultur und Denkmalpflege in Mecklenburg-Vorpommern**  
(Im Internet einsehbar unter: [http://service.mvnet.de/\\_php/download.php?datei\\_id=127486](http://service.mvnet.de/_php/download.php?datei_id=127486) )
- **Entgeltordnung für das Niedersächsische Landesarchiv**  
(Im Internet einsehbar unter: <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&docid=VVND-VVND000005223&psml=bsvorisprod.psml&max=true> )
- **Verordnung zur Konzentration der Ausführungsvorschriften des Archivgesetzes in Nordrhein-Westfalen**  
(Im Internet einsehbar unter: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_vbl\\_detail\\_text?anw\\_nr=6&vd\\_id=12254&ver=8&val=12254&menu=1&vd\\_back=N](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=12254&ver=8&val=12254&menu=1&vd_back=N) )
- **Besonderes Gebührenverzeichnis für den Bereich der Landesarchivverwaltung Rheinland-Pfalz**  
(Im Internet einsehbar unter: <http://www.landeshauptarchiv.de/archivnutzung/gebuehren/gebuehrenverzeichnis/index.html> )
- **Verordnung über den Erlass des Besonderen Gebührenverzeichnisses für das Landesarchiv des Saarlands**  
(Im Internet einsehbar unter: [http://www.saarland.de/dokumente/thema\\_landesarchiv/Gebuehrenordnung\\_neu.pdf](http://www.saarland.de/dokumente/thema_landesarchiv/Gebuehrenordnung_neu.pdf) )
- **Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Benutzungsgebühren des Sächsischen Staatsarchivs**  
(Im Internet einsehbar unter: <http://www.archiv.sachsen.de/download/Gebuehrenverordnung.pdf> )
- **Allgemeine Gebührenordnung des Landes Sachsen-Anhalt**  
(Die Leistungen des Landesarchivs sind einsehbar unter: [http://www.lha.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/MI/LHA/AllGO\\_Kostentarif\\_LfdNr86.pdf](http://www.lha.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MI/LHA/AllGO_Kostentarif_LfdNr86.pdf) )
- **Gebührenordnung für das Landesarchiv Schleswig-Holstein**  
(Im Internet einsehbar unter: [http://www.schleswig-holstein.de/LA/DE/04Benutzung/0405Gebuehrenordnung/DownGebuehrenordnung\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/LA/DE/04Benutzung/0405Gebuehrenordnung/DownGebuehrenordnung_blob=publicationFile.pdf) )
- **Thüringer Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur**  
(Enthält im Anhang die Leistungen des Landesarchivs, einsehbar unter: <http://landesrecht.thueringen.de/jportal/?quelle=jlink&query=KultMinVwKostO+TH&psml=bsthueprod.psml&max=true> )

## **Eigenständigkeitserklärung**

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Hausarbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Die Stellen der Hausarbeit, die anderen Quellen im Wortlaut oder dem Sinn nach entnommen wurden, sind durch Angaben der Herkunft kenntlich gemacht.

Berlin, den 26. Januar 2015

Christian Kuhne