



VERWALTUNGSGERICHT DRESDEN
IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

Az.: 7 K 613/00

In dem Verwaltungsrechtsstreit

der [REDACTED]
[REDACTED],

Klägerin,

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte [REDACTED]
[REDACTED],

g e g e n

den Freistaat Sachsen, vertreten durch das Sächsische Staatsministerium des Innern,
Wilhelm-Buck-Str. 2, 01097 Dresden, Gz.: 44-7512.10,

Beklagter,

wegen Archivbenutzungsgebühren *

hat die 7. Kammer des Verwaltungsgerichts Dresden

aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 25.07.2002

durch

den Präsidenten des Verwaltungsgerichts Rehak,
die Richterin am Verwaltungsgericht Berger,
die Richter am Verwaltungsgericht Voigt und
die ehrenamtlichen Richter Lehmann und Matthes

am 25.07.2002

für Recht erkannt:

- I. Der Bescheid des Sächsischen Hauptstaatsarchivs vom 14. Oktober 1999 und der Widerspruchsbescheid des Sächsischen Hauptstaatsarchivs vom 27. Januar 2000 werden insoweit aufgehoben, als die festgesetzte Gebühr 540 DM (276,10 Euro) übersteigt.
- II. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war notwendig.
- IV. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe der zu vollstreckenden Kosten vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

Die Parteien streiten um die zulässige Höhe eines Bescheides über Benutzungsgebühren für das Sächsische Hauptstaatsarchiv.

In den Monaten August und September 1999 recherchierte der Journalist [REDACTED] im Auftrag der Klägerin für einen Artikel über den früheren Präsidenten des Zentralrats der Juden in Deutschland. Dazu ließ er aus einer Akte des Sächsischen Hauptstaatsarchivs 2 Reproduktionen fertigen und fotografierte den Einband dieser Akte. Der Artikel, der die gefertigten Reproduktionen und das Foto enthielt, erschien in der Ausgabe der Zeitschrift „Neue Revue“ vom 30.09.1999 mit einer Auflagenstärke von 400.000 Exemplaren.

Unter dem 14.10.1999 erließ das Sächsische Hauptstaatsarchiv einen Gebührenbescheid, mit der von der Klägerin Benutzungsgebühren in Höhe von 11.520 DM (5890,08 Euro) gefordert wurde. Die Berechnung der Benutzungsgebühren erfolgte auf der Grundlage der Nrn. 7.1 und 7.2 des Verzeichnisses über die Benutzungsgebühren der staatlichen Archive (Gebührenverzeichnis), wonach die Gebühren u.a. wie folgt festgesetzt sind:

<i>„Nr. Gegenstand</i>		<i>Gebührensatz EURO</i>
<i>7</i>	<i>Abdruck einer Kopie, Aufnahme oder Reproduktion</i>	
<i>7.1</i>	<i>schwarzweiß, Auflage</i>	
	<i>bis 5000</i>	<i>40,90</i>
	<i>bis 10.000</i>	<i>61,36</i>
	<i>bis 50.000</i>	<i>81,81</i>
	<i>über 50.000</i>	<i>je angefangene 50.000</i>
		<i>122,71</i>
<i>7.2</i>	<i>farbig</i>	<i>das Zweifache der Gebühr nach Nr. 7.1“.</i>

Die Klägerin legte gegen den Gebührenbescheid am 15.11.1999 Widerspruch ein, den das Sächsische Hauptstaatsarchiv mit Widerspruchsbescheid vom 27.01.2000, der Klägerin zugestellt am 04.02.2000, zurückwies.

Mit Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom 16.02.2000 – eingegangen beim Verwaltungsgericht Dresden am Montag, den 06.03.2000 – hat die Klägerin Klage erhoben. Sie beanstandet die Höhe der Gebühr. Die Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Benutzungsgebühren der staatlichen Archive einschließlich des Gebührenverzeichnisses sei rechtswidrig, da sie in die Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG eingreifen würde. Die Gebühren hätten wegen ihrer Höhe abschreckende Wirkung und würden so die Pressen bei der Beschaffung von Informationen in unverhältnismäßiger Weise behindern. Auch sei das Äquivalenzprinzip nicht gewahrt, da bei der Gebührenberechnung ausschließlich auf die Auflagenstärke abgestellt werde. Es werde das Interesse der Presse an bildmäßiger Berichterstattung ausgenutzt, um pauschal zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Üblich sei bei Abbildungsformaten bis zu ¼ der Seitengröße und bei einer Auflage bis 500.000 eine Vergütung von 270 DM (138,05 Euro). Die Klägerin beantragt,

den Gebührenbescheid des Sächsischen Hauptstaatsarchivs vom 14.10.1999 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Sächsischen Hauptstaatsarchivs vom 27.01.2000 insoweit aufzuheben, als die festgesetzte Gebühr 540 DM (276,10 Euro) überschreitet.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er bestreitet einen unzulässigen Eingriff in die Pressefreiheit. Die Klägerin hätte das Entstehen der Gebühren nach Nr. 7.1 und 7.2 des Gebührenverzeichnisses dadurch verhindern können, dass sie auf eine Bildberichterstattung verzichtet. Es wären dann nur Recherchegebühren in Höhe von 100 DM (51,13 Euro) angefallen. Das Äquivalenzprinzip sei nicht verletzt worden. Danach könne die Höhe von Benutzungsgebühren neben dem Aufwand der in Anspruch genommenen Einrichtung auch nach der Bedeutung, dem Vorteil bzw. Interesse der Leistung für den Benutzer bemessen werden. Bei der Festlegung der Gebührentatbestände stünde dem Verordnungsgeber ein weiter Ermessensspielraum zu, der von den Gerichten nicht auf die Zweckmäßigkeit der Entscheidung überprüft werden könne. Die Staffelung nach der Auflagenstärke sei nicht willkürlich sondern ein in der Pressewirtschaft anerkanntes Kriterium zur Bestimmung des wirtschaftlichen Nutzens eines Wort- oder Bildbeitrags.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Klage ist begründet. Der Gebührenbescheid des Beklagten vom 14.10.1999 (in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 27.01.2000) ist aufzuheben, da er rechtsfehlerhaft ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Die dem Gebührenbescheid zugrundeliegenden Nrn. 7.1 und 7.2 des Gebührenverzeichnisses verstoßen gegen höherrangiges Recht und stellen daher keine wirksame Rechtsgrundlage für den Gebührenbescheid dar. Die Kammer verkennt nicht, dass dem Verordnungsgeber bei der Gestaltung der Gebührenregelung ein weiter Spielraum eingeräumt und die gerichtliche Überprüfung des Gebührenverzeichnisses darauf beschränkt ist, ob die festgelegten allgemeinen Kriterien für die pauschale Gebührenerhebung sachgerecht und nicht willkürlich sind (vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1997, 648 f.) sowie darauf, ob das Äquivalenzprinzip beachtet wurde; letzteres ist nur dann der Fall, wenn zwischen der Leistung der Verwaltung und der festgesetzten Gebühr kein grobes Missverhältnis besteht.

Ein Verstoß gegen das Willkürverbot ist in den Regelungen der Nr. 7.1 des Gebührenverzeichnisses nicht zu erkennen. Gemäß § 27 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 SächsVwKG ist eine Benutzungsgebühr nach dem Aufwand der in Anspruch genommenen Einrichtung und nach der Bedeutung der Leistung für den Benutzer zu bemessen. Die Differenzierung der Gebührenhöhe nach der Höhe der Auflage der Publikation, für die die Kopie, Aufnahme oder die Reproduktion verwendet werden soll, ist sachgerecht; da sich damit der wirtschaftliche Wert der Leistung für den Benutzer ermessen lässt. Der Verzicht auf ein weiteres Kriterium, etwa auf die von der Klägerin genannte Größe der Abbildung, erscheint nicht fehlerhaft. Die Wahl eines in dieser Weise vereinfachten Berechnungsverfahrens zur Erleichterung der Verwaltungsarbeit ist nicht zu beanstanden; der Vorwurf der Willkür ist jedenfalls nicht gerechtfertigt.

Die Gebühr nach Nr. 7.1 des Gebührenverzeichnisses verstößt jedoch gegen das Äquivalenzprinzip, da ein grobes Mißverhältnis zwischen der Leistung der Verwaltung und der Höhe der dafür festgesetzten Gebühr besteht: Bei einer Auflagenhöhe von 400.000 Exemplaren errechnet sich eine Gebühr von nahezu 1.000 Euro. Dies bedeutet im Vergleich zu den Gebühren der privaten Pressewirtschaft (nach Maßgabe der Festsetzungen in „Bildhonorare 1999 Mittelstandsgemeinschaft Foto-Marketing“ von etwa 140 Euro bei einer Auflage von 500.000 Exemplaren) wie auch anderer Bundesländer (z.B. Hessen: 130 Euro bei Auflagen über 100.000 Exemplaren; Thüringen: 179 Euro bei Auflagen über 300.000 Exemplaren; Nordrhein-Westfalen: 278 Euro bei einer Auflagenhöhe von 400.000 Exemplaren) einen vier- bis siebenfach höheren Betrag. Hinzu kommt, dass die Reproduktionsgebühr in Nr. 7.1 des Gebührenverzeichnisses mit zunehmender Auflagenstärke steigt, ohne dass eine Obergrenze für die Gebühr festgesetzt ist; eine solche wäre aber festzulegen, weil der Aufwand für die Verwaltung bei steigender Auflage nicht erhöht. Zwar lässt es das Äquivalenzprinzip zu, die Höhe von Benutzungsgebühren nicht allein nach dem Verwaltungsaufwand sondern auch nach dem wirtschaftlichen Vorteil der Verwaltungsleistung für den Benutzer zu bemessen. Fehlerhaft ist es allerdings, wenn - wie hier - der wirtschaftliche Vorteil für den Benutzer bei der Gebührenbemessung das nahezu allein bestimmende Kriterium ist, hinter das der tatsächliche Aufwand der Verwaltung für die in Anspruch genommenen Leistung weitgehend in den Hintergrund tritt. Es liegt dann ein unzulässiges, grobes Missverhältnis zwischen der Höhe der Gebühr und der Verwaltungsleistung vor, das insbesondere im Licht der verfassungsrechtlich in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 20 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf geschützten Pressefreiheit zu beanstanden ist. Die ungewöhnliche Höhe der Gebühr (die - wie festgestellt - den dafür tatsächlich erbrachten Verwaltungsaufwand wesentlich

übersteigt und letztlich nicht gerechtfertigt ist) kann die Pressearbeit in erheblichem Maß erschweren: Die Kammer hält es für möglich, dass der recherchierende Journalist sich von der beachtlichen Gebührenhöhe davon abhalten lässt, das Sächsische Hauptstaatsarchiv zur Beschaffung von Bildmaterial in Anspruch zu nehmen. Damit wird seine journalistische Arbeit, die den Schutz des Art. 5 Abs. 1 GG genießt, beeinträchtigt. Dass dieser verfassungsrechtlich gebotene Schutz nicht nur - wie aber der Beklagte meint - den reinen Wortbeitrag erfaßt sondern sich auch auf die Bildberichterstattung erstreckt, liegt nach Auffassung der Kammer auf der Hand und bedarf keiner weiteren Begründung.

Das Gebührenverzeichnis verstößt aber auch insoweit gegen das Willkürverbot, als es in Nr. 7.2 das „Zweifache der Gebühr nach Nr. 7.1“ für farbige Abdrucke der Kopie, Aufnahme oder Reproduktion festlegt. Auch bei dieser Gebührenbestimmung läßt sich eine noch angemessene Relation zwischen Verwaltungsaufwand und der Bedeutung der in Anspruch genommenen Leistung nicht erkennen. Insoweit vertritt die Klägerin zu Recht die Auffassung, dass es nicht darauf ankommen kann, ob der Nutzer die Vorlage in seiner Publikation in schwarz-weiß oder farbig wiedergibt. Denn mit dieser Differenzierung wird ein Bezug der Gebührenhöhe zum tatsächlichen Verwaltungsaufwand völlig aufgegeben. Sachgerecht erscheint es allenfalls, danach zu unterscheiden, ob es sich um eine schwarz-weiße oder um eine farbige Vorlage handelt. Eine höhere Gebühr lässt sich auch nicht mit einer vermeintlich größeren wirtschaftlichen Bedeutung farbiger Reproduktionen rechtfertigen. Ob die Veröffentlichung farbig oder schwarz-weiß erfolgt, ist häufig eine redaktionelle Entscheidung, die sich etwa nach der Qualität der Fotografie oder auch nach dem gewählten Layout der Seite richtet. Daher kann nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass ein farbiger Abdruck eine größere wirtschaftliche Bedeutung für den Benutzer hat als ein Schwarz-Weiß-Bild.

Die Gebührentatbestände nach Nrn. 7.1 und 7.2 des Gebührenverzeichnisses entsprechen nach Auffassung der Kammer somit nicht dem Äquivalenzprinzip und bilden deshalb keine ausreichende rechtliche Grundlage für den Gebührenbescheid des Beklagten vom 14.10.1999. Dieser war deshalb im angefochtenen Umfang aufzuheben.

Die Kostenfolge bestimmt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war aufgrund der Schwierigkeit der hier zu entscheidenden Fragen notwendig im Sinne des § 162 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

Die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO in Verbindung mit §§ 708 ff. ZPO.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Sächsischen Obergericht zugelassen wird.

Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung dieses Urteils beim Verwaltungsgericht Dresden, Blüherstraße 4, 01069 Dresden schriftlich zu stellen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen und eine Begründung enthalten. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden oder die Entscheidung, von der dieses Urteil abweicht, oder der geltend gemachte Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Antragsverfahren besteht Vertretungszwang. Jeder Beteiligte muss sich danach durch einen Rechtsanwalt oder durch einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

Rehak

Berger

Voigt

RiVG Voigt ist wegen einer Abordnung derzeit nicht beim VG Dresden tätig und deshalb an der Beifügung seiner Unterschrift gehindert.

Rehak

*Ausgefertigt/Beglaubigt
Dresden, den
Verwaltungsgericht Dresden*

*Jaskowski
Beauftragte Urkundsbeamtin*



VERWALTUNGSGERICHT DRESDEN
IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

Az.: 7 K 613/00

In dem Verwaltungsrechtsstreit

der [REDACTED]

Klägerin,

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte [REDACTED]

g e g e n

den Freistaat Sachsen, vertreten durch das Sächsische Staatsministerium des Innern,
Wilhelm-Buck-Str. 2, 01097 Dresden, Gz.: 44-7512.10,

Beklagter,

wegen Archivbenutzungsgebühren *

hat die 7. Kammer des Verwaltungsgerichts Dresden
aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 25.07.2002

durch

den Präsidenten des Verwaltungsgerichts Rehak,
die Richterin am Verwaltungsgericht Berger,
die Richter am Verwaltungsgericht Voigt und
die ehrenamtlichen Richter Lehmann und Matthes

am 25.07.2002

für Recht erkannt:

- I. Der Bescheid des Sächsischen Hauptstaatsarchivs vom 14. Oktober 1999 und der Widerspruchsbescheid des Sächsischen Hauptstaatsarchivs vom 27. Januar 2000 werden insoweit aufgehoben, als die festgesetzte Gebühr 540 DM (276,10 Euro) übersteigt.
- II. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war notwendig.
- IV. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe der zu vollstreckenden Kosten vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

Die Parteien streiten um die zulässige Höhe eines Bescheides über Benutzungsgebühren für das Sächsische Hauptstaatsarchiv.

In den Monaten August und September 1999 recherchierte der Journalist [REDACTED] im Auftrag der Klägerin für einen Artikel über den früheren Präsidenten des Zentralrats der Juden in Deutschland. Dazu ließ er aus einer Akte des Sächsischen Hauptstaatsarchivs 2 Reproduktionen fertigen und fotografierte den Einband dieser Akte. Der Artikel, der die gefertigten Reproduktionen und das Foto enthielt, erschien in der Ausgabe der Zeitschrift „Neue Revue“ vom 30.09.1999 mit einer Auflagenstärke von 400.000 Exemplaren.

Unter dem 14.10.1999 erließ das Sächsische Hauptstaatsarchiv einen Gebührenbescheid, mit der von der Klägerin Benutzungsgebühren in Höhe von 11.520 DM (5890,08 Euro) gefordert wurde. Die Berechnung der Benutzungsgebühren erfolgte auf der Grundlage der Nrn. 7.1 und 7.2 des Verzeichnisses über die Benutzungsgebühren der staatlichen Archive (Gebührenverzeichnis), wonach die Gebühren u.a. wie folgt festgesetzt sind:

<i>„Nr. Gegenstand</i>		<i>Gebührensatz EURO</i>
<i>7</i>	<i>Abdruck einer Kopie, Aufnahme oder Reproduktion</i>	
<i>7.1</i>	<i>schwarzweiß, Auflage</i>	
	<i>bis 5000</i>	<i>40,90</i>
	<i>bis 10.000</i>	<i>61,36</i>
	<i>bis 50.000</i>	<i>81,81</i>
	<i>über 50.000</i>	<i>je angefangene 50.000</i>
		<i>122,71</i>
<i>7.2</i>	<i>farbig</i>	<i>das Zweifache der Gebühr nach Nr. 7.1“.</i>

Die Klägerin legte gegen den Gebührenbescheid am 15.11.1999 Widerspruch ein, den das Sächsische Hauptstaatsarchiv mit Widerspruchsbescheid vom 27.01.2000, der Klägerin zugestellt am 04.02.2000, zurückwies.

Mit Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom 16.02.2000 – eingegangen beim Verwaltungsgericht Dresden am Montag, den 06.03.2000 – hat die Klägerin Klage erhoben. Sie beanstandet die Höhe der Gebühr. Die Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Benutzungsgebühren der staatlichen Archive einschließlich des Gebührenverzeichnisses sei rechtswidrig, da sie in die Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG eingreifen würde. Die Gebühren hätten wegen ihrer Höhe abschreckende Wirkung und würden so die Pressen bei der Beschaffung von Informationen in unverhältnismäßiger Weise behindern. Auch sei das Äquivalenzprinzip nicht gewahrt, da bei der Gebührenberechnung ausschließlich auf die Auflagenstärke abgestellt werde. Es werde das Interesse der Presse an bildmäßiger Berichterstattung ausgenutzt, um pauschal zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Üblich sei bei Abbildungsformaten bis zu ¼ der Seitengröße und bei einer Auflage bis 500.000 eine Vergütung von 270 DM (138,05 Euro). Die Klägerin beantragt,

den Gebührenbescheid des Sächsischen Hauptstaatsarchivs vom 14.10.1999 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Sächsischen Hauptstaatsarchivs vom 27.01.2000 insoweit aufzuheben, als die festgesetzte Gebühr 540 DM (276,10 Euro) überschreitet.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er bestreitet einen unzulässigen Eingriff in die Pressefreiheit. Die Klägerin hätte das Entstehen der Gebühren nach Nr. 7.1 und 7.2 des Gebührenverzeichnisses dadurch verhindern können, dass sie auf eine Bildberichterstattung verzichtet. Es wären dann nur Recherchegebühren in Höhe von 100 DM (51,13 Euro) angefallen. Das Äquivalenzprinzip sei nicht verletzt worden. Danach könne die Höhe von Benutzungsgebühren neben dem Aufwand der in Anspruch genommenen Einrichtung auch nach der Bedeutung, dem Vorteil bzw. Interesse der Leistung für den Benutzer bemessen werden. Bei der Festlegung der Gebührentatbestände stünde dem Verordnungsgeber ein weiter Ermessensspielraum zu, der von den Gerichten nicht auf die Zweckmäßigkeit der Entscheidung überprüft werden könne. Die Staffelung nach der Auflagenstärke sei nicht willkürlich sondern ein in der Pressewirtschaft anerkanntes Kriterium zur Bestimmung des wirtschaftlichen Nutzens eines Wort- oder Bildbeitrags.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Klage ist begründet. Der Gebührenbescheid des Beklagten vom 14.10.1999 (in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 27.01.2000) ist aufzuheben, da er rechtsfehlerhaft ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Die dem Gebührenbescheid zugrundeliegenden Nrn. 7.1 und 7.2 des Gebührenverzeichnisses verstoßen gegen höherrangiges Recht und stellen daher keine wirksame Rechtsgrundlage für den Gebührenbescheid dar. Die Kammer verkennt nicht, dass dem Verordnungsgeber bei der Gestaltung der Gebührenregelung ein weiter Spielraum eingeräumt und die gerichtliche Überprüfung des Gebührenverzeichnisses darauf beschränkt ist, ob die festgelegten allgemeinen Kriterien für die pauschale Gebührenerhebung sachgerecht und nicht willkürlich sind (vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1997, 648 f.) sowie darauf, ob das Äquivalenzprinzip beachtet wurde; letzteres ist nur dann der Fall, wenn zwischen der Leistung der Verwaltung und der festgesetzten Gebühr kein grobes Missverhältnis besteht.

Ein Verstoß gegen das Willkürverbot ist in den Regelungen der Nr. 7.1 des Gebührenverzeichnisses nicht zu erkennen. Gemäß § 27 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 SächsVwKG ist eine Benutzungsgebühr nach dem Aufwand der in Anspruch genommenen Einrichtung und nach der Bedeutung der Leistung für den Benutzer zu bemessen. Die Differenzierung der Gebührenhöhe nach der Höhe der Auflage der Publikation, für die die Kopie, Aufnahme oder die Reproduktion verwendet werden soll, ist sachgerecht; da sich damit der wirtschaftliche Wert der Leistung für den Benutzer ermessen lässt. Der Verzicht auf ein weiteres Kriterium, etwa auf die von der Klägerin genannte Größe der Abbildung, erscheint nicht fehlerhaft. Die Wahl eines in dieser Weise vereinfachten Berechnungsverfahrens zur Erleichterung der Verwaltungsarbeit ist nicht zu beanstanden; der Vorwurf der Willkür ist jedenfalls nicht gerechtfertigt.

Die Gebühr nach Nr. 7.1 des Gebührenverzeichnisses verstößt jedoch gegen das Äquivalenzprinzip, da ein grobes Mißverhältnis zwischen der Leistung der Verwaltung und der Höhe der dafür festgesetzten Gebühr besteht: Bei einer Auflagenhöhe von 400.000 Exemplaren errechnet sich eine Gebühr von nahezu 1.000 Euro. Dies bedeutet im Vergleich zu den Gebühren der privaten Pressewirtschaft (nach Maßgabe der Festsetzungen in „Bildhonorare 1999 Mittelstandsgemeinschaft Foto-Marketing“ von etwa 140 Euro bei einer Auflage von 500.000 Exemplaren) wie auch anderer Bundesländer (z.B. Hessen: 130 Euro bei Auflagen über 100.000 Exemplaren; Thüringen: 179 Euro bei Auflagen über 300.000 Exemplaren; Nordrhein-Westfalen: 278 Euro bei einer Auflagenhöhe von 400.000 Exemplaren) einen vier- bis siebenfach höheren Betrag. Hinzu kommt, dass die Reproduktionsgebühr in Nr. 7.1 des Gebührenverzeichnisses mit zunehmender Auflagenstärke steigt, ohne dass eine Obergrenze für die Gebühr festgesetzt ist; eine solche wäre aber festzulegen, weil der Aufwand für die Verwaltung bei steigender Auflage nicht erhöht. Zwar lässt es das Äquivalenzprinzip zu, die Höhe von Benutzungsgebühren nicht allein nach dem Verwaltungsaufwand sondern auch nach dem wirtschaftlichen Vorteil der Verwaltungsleistung für den Benutzer zu bemessen. Fehlerhaft ist es allerdings, wenn - wie hier - der wirtschaftliche Vorteil für den Benutzer bei der Gebührenbemessung das nahezu allein bestimmende Kriterium ist, hinter das der tatsächliche Aufwand der Verwaltung für die in Anspruch genommenen Leistung weitgehend in den Hintergrund tritt. Es liegt dann ein unzulässiges, grobes Missverhältnis zwischen der Höhe der Gebühr und der Verwaltungsleistung vor, das insbesondere im Licht der verfassungsrechtlich in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 20 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf geschützten Pressefreiheit zu beanstanden ist. Die ungewöhnliche Höhe der Gebühr (die - wie festgestellt - den dafür tatsächlich erbrachten Verwaltungsaufwand wesentlich

übersteigt und letztlich nicht gerechtfertigt ist) kann die Pressearbeit in erheblichem Maß erschweren: Die Kammer hält es für möglich, dass der recherchierende Journalist sich von der beachtlichen Gebührenhöhe davon abhalten lässt, das Sächsische Hauptstaatsarchiv zur Beschaffung von Bildmaterial in Anspruch zu nehmen. Damit wird seine journalistische Arbeit, die den Schutz des Art. 5 Abs. 1 GG genießt, beeinträchtigt. Dass dieser verfassungsrechtlich gebotene Schutz nicht nur - wie aber der Beklagte meint - den reinen Wortbeitrag erfaßt sondern sich auch auf die Bildberichterstattung erstreckt, liegt nach Auffassung der Kammer auf der Hand und bedarf keiner weiteren Begründung.

Das Gebührenverzeichnis verstößt aber auch insoweit gegen das Willkürverbot, als es in Nr. 7.2 das „Zweifache der Gebühr nach Nr. 7.1“ für farbige Abdrucke der Kopie, Aufnahme oder Reproduktion festlegt. Auch bei dieser Gebührenbestimmung läßt sich eine noch angemessene Relation zwischen Verwaltungsaufwand und der Bedeutung der in Anspruch genommenen Leistung nicht erkennen. Insoweit vertritt die Klägerin zu Recht die Auffassung, dass es nicht darauf ankommen kann, ob der Nutzer die Vorlage in seiner Publikation in schwarz-weiß oder farbig wiedergibt. Denn mit dieser Differenzierung wird ein Bezug der Gebührenhöhe zum tatsächlichen Verwaltungsaufwand völlig aufgegeben. Sachgerecht erscheint es allenfalls, danach zu unterscheiden, ob es sich um eine schwarz-weiße oder um eine farbige Vorlage handelt. Eine höhere Gebühr lässt sich auch nicht mit einer vermeintlich größeren wirtschaftlichen Bedeutung farbiger Reproduktionen rechtfertigen. Ob die Veröffentlichung farbig oder schwarz-weiß erfolgt, ist häufig eine redaktionelle Entscheidung, die sich etwa nach der Qualität der Fotografie oder auch nach dem gewählten Layout der Seite richtet. Daher kann nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass ein farbiger Abdruck eine größere wirtschaftliche Bedeutung für den Benutzer hat als ein Schwarz-Weiß-Bild.

Die Gebührentatbestände nach Nrn. 7.1 und 7.2 des Gebührenverzeichnisses entsprechen nach Auffassung der Kammer somit nicht dem Äquivalenzprinzip und bilden deshalb keine ausreichende rechtliche Grundlage für den Gebührenbescheid des Beklagten vom 14.10.1999. Dieser war deshalb im angefochtenen Umfang aufzuheben.

Die Kostenfolge bestimmt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war aufgrund der Schwierigkeit der hier zu entscheidenden Fragen notwendig im Sinne des § 162 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

Die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO in Verbindung mit §§ 708 ff. ZPO.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Sächsischen Obergerverwaltungsgericht zugelassen wird.

Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung dieses Urteils beim Verwaltungsgericht Dresden, Blüherstraße 4, 01069 Dresden schriftlich zu stellen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen und eine Begründung enthalten. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden oder die Entscheidung, von der dieses Urteil abweicht, oder der geltend gemachte Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Antragsverfahren besteht Vertretungszwang. Jeder Beteiligte muss sich danach durch einen Rechtsanwalt oder durch einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

Rehak

Berger

Voigt

RiVG Voigt ist wegen einer Abordnung derzeit nicht beim VG Dresden tätig und deshalb an der Beifügung seiner Unterschrift gehindert.

Rehak

*Ausgefertigt/Beglaubigt
Dresden, den
Verwaltungsgericht Dresden*

*Jaskowski
Beauftragte Urkundsbeamtin*



VERWALTUNGSGERICHT DRESDEN
IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

Az.: 7 K 613/00

In dem Verwaltungsrechtsstreit

der [REDACTED]

Klägerin,

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte [REDACTED]

g e g e n

den Freistaat Sachsen, vertreten durch das Sächsische Staatsministerium des Innern,
Wilhelm-Buck-Str. 2, 01097 Dresden, Gz.: 44-7512.10,

Beklagter,

wegen Archivbenutzungsgebühren *

hat die 7. Kammer des Verwaltungsgerichts Dresden

aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 25.07.2002

durch

den Präsidenten des Verwaltungsgerichts Rehak,
die Richterin am Verwaltungsgericht Berger,
die Richter am Verwaltungsgericht Voigt und
die ehrenamtlichen Richter Lehmann und Matthes

am 25.07.2002

für Recht erkannt:

- I. Der Bescheid des Sächsischen Hauptstaatsarchivs vom 14. Oktober 1999 und der Widerspruchsbescheid des Sächsischen Hauptstaatsarchivs vom 27. Januar 2000 werden insoweit aufgehoben, als die festgesetzte Gebühr 540 DM (276,10 Euro) übersteigt.
- II. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war notwendig.
- IV. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe der zu vollstreckenden Kosten vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

Die Parteien streiten um die zulässige Höhe eines Bescheides über Benutzungsgebühren für das Sächsische Hauptstaatsarchiv.

In den Monaten August und September 1999 recherchierte der Journalist [REDACTED] im Auftrag der Klägerin für einen Artikel über den früheren Präsidenten des Zentralrats der Juden in Deutschland. Dazu ließ er aus einer Akte des Sächsischen Hauptstaatsarchivs 2 Reproduktionen fertigen und fotografierte den Einband dieser Akte. Der Artikel, der die gefertigten Reproduktionen und das Foto enthielt, erschien in der Ausgabe der Zeitschrift „Neue Revue“ vom 30.09.1999 mit einer Auflagenstärke von 400.000 Exemplaren.

Unter dem 14.10.1999 erließ das Sächsische Hauptstaatsarchiv einen Gebührenbescheid, mit der von der Klägerin Benutzungsgebühren in Höhe von 11.520 DM (5890,08 Euro) gefordert wurde. Die Berechnung der Benutzungsgebühren erfolgte auf der Grundlage der Nrn. 7.1 und 7.2 des Verzeichnisses über die Benutzungsgebühren der staatlichen Archive (Gebührenverzeichnis), wonach die Gebühren u.a. wie folgt festgesetzt sind:

<i>„Nr. Gegenstand</i>		<i>Gebührensatz EURO</i>
<i>7</i>	<i>Abdruck einer Kopie, Aufnahme oder Reproduktion</i>	
<i>7.1</i>	<i>schwarzweiß, Auflage</i>	
	<i>bis 5000</i>	<i>40,90</i>
	<i>bis 10.000</i>	<i>61,36</i>
	<i>bis 50.000</i>	<i>81,81</i>
	<i>über 50.000</i>	<i>je angefangene 50.000</i>
		<i>122,71</i>
<i>7.2</i>	<i>farbig</i>	<i>das Zweifache der Gebühr nach Nr. 7.1“.</i>

Die Klägerin legte gegen den Gebührenbescheid am 15.11.1999 Widerspruch ein, den das Sächsische Hauptstaatsarchiv mit Widerspruchsbescheid vom 27.01.2000, der Klägerin zugestellt am 04.02.2000, zurückwies.

Mit Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom 16.02.2000 – eingegangen beim Verwaltungsgericht Dresden am Montag, den 06.03.2000 – hat die Klägerin Klage erhoben. Sie beanstandet die Höhe der Gebühr. Die Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Benutzungsgebühren der staatlichen Archive einschließlich des Gebührenverzeichnisses sei rechtswidrig, da sie in die Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG eingreifen würde. Die Gebühren hätten wegen ihrer Höhe abschreckende Wirkung und würden so die Pressen bei der Beschaffung von Informationen in unverhältnismäßiger Weise behindern. Auch sei das Äquivalenzprinzip nicht gewahrt, da bei der Gebührenberechnung ausschließlich auf die Auflagenstärke abgestellt werde. Es werde das Interesse der Presse an bildmäßiger Berichterstattung ausgenutzt, um pauschal zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Üblich sei bei Abbildungsformaten bis zu ¼ der Seitengröße und bei einer Auflage bis 500.000 eine Vergütung von 270 DM (138,05 Euro). Die Klägerin beantragt,

den Gebührenbescheid des Sächsischen Hauptstaatsarchivs vom 14.10.1999 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Sächsischen Hauptstaatsarchivs vom 27.01.2000 insoweit aufzuheben, als die festgesetzte Gebühr 540 DM (276,10 Euro) überschreitet.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er bestreitet einen unzulässigen Eingriff in die Pressefreiheit. Die Klägerin hätte das Entstehen der Gebühren nach Nr. 7.1 und 7.2 des Gebührenverzeichnisses dadurch verhindern können, dass sie auf eine Bildberichterstattung verzichtet. Es wären dann nur Recherchegebühren in Höhe von 100 DM (51,13 Euro) angefallen. Das Äquivalenzprinzip sei nicht verletzt worden. Danach könne die Höhe von Benutzungsgebühren neben dem Aufwand der in Anspruch genommenen Einrichtung auch nach der Bedeutung, dem Vorteil bzw. Interesse der Leistung für den Benutzer bemessen werden. Bei der Festlegung der Gebührentatbestände stünde dem Verordnungsgeber ein weiter Ermessensspielraum zu, der von den Gerichten nicht auf die Zweckmäßigkeit der Entscheidung überprüft werden könne. Die Staffelung nach der Auflagenstärke sei nicht willkürlich sondern ein in der Pressewirtschaft anerkanntes Kriterium zur Bestimmung des wirtschaftlichen Nutzens eines Wort- oder Bildbeitrags.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Klage ist begründet. Der Gebührenbescheid des Beklagten vom 14.10.1999 (in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 27.01.2000) ist aufzuheben, da er rechtsfehlerhaft ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Die dem Gebührenbescheid zugrundeliegenden Nrn. 7.1 und 7.2 des Gebührenverzeichnisses verstoßen gegen höherrangiges Recht und stellen daher keine wirksame Rechtsgrundlage für den Gebührenbescheid dar. Die Kammer verkennt nicht, dass dem Verordnungsgeber bei der Gestaltung der Gebührenregelung ein weiter Spielraum eingeräumt und die gerichtliche Überprüfung des Gebührenverzeichnisses darauf beschränkt ist, ob die festgelegten allgemeinen Kriterien für die pauschale Gebührenerhebung sachgerecht und nicht willkürlich sind (vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1997, 648 f.) sowie darauf, ob das Äquivalenzprinzip beachtet wurde; letzteres ist nur dann der Fall, wenn zwischen der Leistung der Verwaltung und der festgesetzten Gebühr kein grobes Missverhältnis besteht.

Ein Verstoß gegen das Willkürverbot ist in den Regelungen der Nr. 7.1 des Gebührenverzeichnisses nicht zu erkennen. Gemäß § 27 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 SächsVwKG ist eine Benutzungsgebühr nach dem Aufwand der in Anspruch genommenen Einrichtung und nach der Bedeutung der Leistung für den Benutzer zu bemessen. Die Differenzierung der Gebührenhöhe nach der Höhe der Auflage der Publikation, für die die Kopie, Aufnahme oder die Reproduktion verwendet werden soll, ist sachgerecht; da sich damit der wirtschaftliche Wert der Leistung für den Benutzer ermessen lässt. Der Verzicht auf ein weiteres Kriterium, etwa auf die von der Klägerin genannte Größe der Abbildung, erscheint nicht fehlerhaft. Die Wahl eines in dieser Weise vereinfachten Berechnungsverfahrens zur Erleichterung der Verwaltungsarbeit ist nicht zu beanstanden; der Vorwurf der Willkür ist jedenfalls nicht gerechtfertigt.

Die Gebühr nach Nr. 7.1 des Gebührenverzeichnisses verstößt jedoch gegen das Äquivalenzprinzip, da ein grobes Mißverhältnis zwischen der Leistung der Verwaltung und der Höhe der dafür festgesetzten Gebühr besteht: Bei einer Auflagenhöhe von 400.000 Exemplaren errechnet sich eine Gebühr von nahezu 1.000 Euro. Dies bedeutet im Vergleich zu den Gebühren der privaten Pressewirtschaft (nach Maßgabe der Festsetzungen in „Bildhonorare 1999 Mittelstandsgemeinschaft Foto-Marketing“ von etwa 140 Euro bei einer Auflage von 500.000 Exemplaren) wie auch anderer Bundesländer (z.B. Hessen: 130 Euro bei Auflagen über 100.000 Exemplaren; Thüringen: 179 Euro bei Auflagen über 300.000 Exemplaren; Nordrhein-Westfalen: 278 Euro bei einer Auflagenhöhe von 400.000 Exemplaren) einen vier- bis siebenfach höheren Betrag. Hinzu kommt, dass die Reproduktionsgebühr in Nr. 7.1 des Gebührenverzeichnisses mit zunehmender Auflagenstärke steigt, ohne dass eine Obergrenze für die Gebühr festgesetzt ist; eine solche wäre aber festzulegen, weil der Aufwand für die Verwaltung bei steigender Auflage nicht erhöht. Zwar lässt es das Äquivalenzprinzip zu, die Höhe von Benutzungsgebühren nicht allein nach dem Verwaltungsaufwand sondern auch nach dem wirtschaftlichen Vorteil der Verwaltungsleistung für den Benutzer zu bemessen. Fehlerhaft ist es allerdings, wenn - wie hier - der wirtschaftliche Vorteil für den Benutzer bei der Gebührenbemessung das nahezu allein bestimmende Kriterium ist, hinter das der tatsächliche Aufwand der Verwaltung für die in Anspruch genommenen Leistung weitgehend in den Hintergrund tritt. Es liegt dann ein unzulässiges, grobes Missverhältnis zwischen der Höhe der Gebühr und der Verwaltungsleistung vor, das insbesondere im Licht der verfassungsrechtlich in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 20 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf geschützten Pressefreiheit zu beanstanden ist. Die ungewöhnliche Höhe der Gebühr (die - wie festgestellt - den dafür tatsächlich erbrachten Verwaltungsaufwand wesentlich

übersteigt und letztlich nicht gerechtfertigt ist) kann die Pressearbeit in erheblichem Maß erschweren: Die Kammer hält es für möglich, dass der recherchierende Journalist sich von der beachtlichen Gebührenhöhe davon abhalten lässt, das Sächsische Hauptstaatsarchiv zur Beschaffung von Bildmaterial in Anspruch zu nehmen. Damit wird seine journalistische Arbeit, die den Schutz des Art. 5 Abs. 1 GG genießt, beeinträchtigt. Dass dieser verfassungsrechtlich gebotene Schutz nicht nur - wie aber der Beklagte meint - den reinen Wortbeitrag erfaßt sondern sich auch auf die Bildberichterstattung erstreckt, liegt nach Auffassung der Kammer auf der Hand und bedarf keiner weiteren Begründung.

Das Gebührenverzeichnis verstößt aber auch insoweit gegen das Willkürverbot, als es in Nr. 7.2 das „Zweifache der Gebühr nach Nr. 7.1“ für farbige Abdrucke der Kopie, Aufnahme oder Reproduktion festlegt. Auch bei dieser Gebührenbestimmung läßt sich eine noch angemessene Relation zwischen Verwaltungsaufwand und der Bedeutung der in Anspruch genommenen Leistung nicht erkennen. Insoweit vertritt die Klägerin zu Recht die Auffassung, dass es nicht darauf ankommen kann, ob der Nutzer die Vorlage in seiner Publikation in schwarz-weiß oder farbig wiedergibt. Denn mit dieser Differenzierung wird ein Bezug der Gebührenhöhe zum tatsächlichen Verwaltungsaufwand völlig aufgegeben. Sachgerecht erscheint es allenfalls, danach zu unterscheiden, ob es sich um eine schwarz-weiße oder um eine farbige Vorlage handelt. Eine höhere Gebühr lässt sich auch nicht mit einer vermeintlich größeren wirtschaftlichen Bedeutung farbiger Reproduktionen rechtfertigen. Ob die Veröffentlichung farbig oder schwarz-weiß erfolgt, ist häufig eine redaktionelle Entscheidung, die sich etwa nach der Qualität der Fotografie oder auch nach dem gewählten Layout der Seite richtet. Daher kann nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass ein farbiger Abdruck eine größere wirtschaftliche Bedeutung für den Benutzer hat als ein Schwarz-Weiß-Bild.

Die Gebührentatbestände nach Nrn. 7.1 und 7.2 des Gebührenverzeichnisses entsprechen nach Auffassung der Kammer somit nicht dem Äquivalenzprinzip und bilden deshalb keine ausreichende rechtliche Grundlage für den Gebührenbescheid des Beklagten vom 14.10.1999. Dieser war deshalb im angefochtenen Umfang aufzuheben.

Die Kostenfolge bestimmt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war aufgrund der Schwierigkeit der hier zu entscheidenden Fragen notwendig im Sinne des § 162 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

Die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO in Verbindung mit §§ 708 ff. ZPO.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Sächsischen Obergerverwaltungsgericht zugelassen wird.

Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung dieses Urteils beim Verwaltungsgericht Dresden, Blüherstraße 4, 01069 Dresden schriftlich zu stellen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen und eine Begründung enthalten. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden oder die Entscheidung, von der dieses Urteil abweicht, oder der geltend gemachte Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Antragsverfahren besteht Vertretungszwang. Jeder Beteiligte muss sich danach durch einen Rechtsanwalt oder durch einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

Rehak

Berger

Voigt

RiVG Voigt ist wegen einer Abordnung derzeit nicht beim VG Dresden tätig und deshalb an der Beifügung seiner Unterschrift gehindert.

Rehak

*Ausgefertigt/Beglaubigt
Dresden, den
Verwaltungsgericht Dresden*

*Jaskowski
Beauftragte Urkundsbeamtin*



VERWALTUNGSGERICHT DRESDEN
IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

Az.: 7 K 613/00

In dem Verwaltungsrechtsstreit

der [REDACTED]

Klägerin,

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte [REDACTED]

g e g e n

den Freistaat Sachsen, vertreten durch das Sächsische Staatsministerium des Innern,
Wilhelm-Buck-Str. 2, 01097 Dresden, Gz.: 44-7512.10,

Beklagter,

wegen Archivbenutzungsgebühren *

hat die 7. Kammer des Verwaltungsgerichts Dresden
aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 25.07.2002

durch

den Präsidenten des Verwaltungsgerichts Rehak,
die Richterin am Verwaltungsgericht Berger,
die Richter am Verwaltungsgericht Voigt und
die ehrenamtlichen Richter Lehmann und Matthes

am 25.07.2002

für Recht erkannt:

- I. Der Bescheid des Sächsischen Hauptstaatsarchivs vom 14. Oktober 1999 und der Widerspruchsbescheid des Sächsischen Hauptstaatsarchivs vom 27. Januar 2000 werden insoweit aufgehoben, als die festgesetzte Gebühr 540 DM (276,10 Euro) übersteigt.
- II. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war notwendig.
- IV. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe der zu vollstreckenden Kosten vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

Die Parteien streiten um die zulässige Höhe eines Bescheides über Benutzungsgebühren für das Sächsische Hauptstaatsarchiv.

In den Monaten August und September 1999 recherchierte der Journalist [REDACTED] im Auftrag der Klägerin für einen Artikel über den früheren Präsidenten des Zentralrats der Juden in Deutschland. Dazu ließ er aus einer Akte des Sächsischen Hauptstaatsarchivs 2 Reproduktionen fertigen und fotografierte den Einband dieser Akte. Der Artikel, der die gefertigten Reproduktionen und das Foto enthielt, erschien in der Ausgabe der Zeitschrift „Neue Revue“ vom 30.09.1999 mit einer Auflagenstärke von 400.000 Exemplaren.

Unter dem 14.10.1999 erließ das Sächsische Hauptstaatsarchiv einen Gebührenbescheid, mit der von der Klägerin Benutzungsgebühren in Höhe von 11.520 DM (5890,08 Euro) gefordert wurde. Die Berechnung der Benutzungsgebühren erfolgte auf der Grundlage der Nrn. 7.1 und 7.2 des Verzeichnisses über die Benutzungsgebühren der staatlichen Archive (Gebührenverzeichnis), wonach die Gebühren u.a. wie folgt festgesetzt sind:

<i>„Nr. Gegenstand</i>		<i>Gebührensatz EURO</i>
<i>7</i>	<i>Abdruck einer Kopie, Aufnahme oder Reproduktion</i>	
<i>7.1</i>	<i>schwarzweiß, Auflage</i>	
	<i>bis 5000</i>	<i>40,90</i>
	<i>bis 10.000</i>	<i>61,36</i>
	<i>bis 50.000</i>	<i>81,81</i>
	<i>über 50.000</i>	<i>je angefangene 50.000</i>
		<i>122,71</i>
<i>7.2</i>	<i>farbig</i>	<i>das Zweifache der Gebühr nach Nr. 7.1“.</i>

Die Klägerin legte gegen den Gebührenbescheid am 15.11.1999 Widerspruch ein, den das Sächsische Hauptstaatsarchiv mit Widerspruchsbescheid vom 27.01.2000, der Klägerin zugestellt am 04.02.2000, zurückwies.

Mit Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom 16.02.2000 – eingegangen beim Verwaltungsgericht Dresden am Montag, den 06.03.2000 – hat die Klägerin Klage erhoben. Sie beanstandet die Höhe der Gebühr. Die Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Benutzungsgebühren der staatlichen Archive einschließlich des Gebührenverzeichnisses sei rechtswidrig, da sie in die Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG eingreifen würde. Die Gebühren hätten wegen ihrer Höhe abschreckende Wirkung und würden so die Pressen bei der Beschaffung von Informationen in unverhältnismäßiger Weise behindern. Auch sei das Äquivalenzprinzip nicht gewahrt, da bei der Gebührenberechnung ausschließlich auf die Auflagenstärke abgestellt werde. Es werde das Interesse der Presse an bildmäßiger Berichterstattung ausgenutzt, um pauschal zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Üblich sei bei Abbildungsformaten bis zu ¼ der Seitengröße und bei einer Auflage bis 500.000 eine Vergütung von 270 DM (138,05 Euro). Die Klägerin beantragt,

den Gebührenbescheid des Sächsischen Hauptstaatsarchivs vom 14.10.1999 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Sächsischen Hauptstaatsarchivs vom 27.01.2000 insoweit aufzuheben, als die festgesetzte Gebühr 540 DM (276,10 Euro) überschreitet.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er bestreitet einen unzulässigen Eingriff in die Pressefreiheit. Die Klägerin hätte das Entstehen der Gebühren nach Nr. 7.1 und 7.2 des Gebührenverzeichnisses dadurch verhindern können, dass sie auf eine Bildberichterstattung verzichtet. Es wären dann nur Recherchegebühren in Höhe von 100 DM (51,13 Euro) angefallen. Das Äquivalenzprinzip sei nicht verletzt worden. Danach könne die Höhe von Benutzungsgebühren neben dem Aufwand der in Anspruch genommenen Einrichtung auch nach der Bedeutung, dem Vorteil bzw. Interesse der Leistung für den Benutzer bemessen werden. Bei der Festlegung der Gebührentatbestände stünde dem Verordnungsgeber ein weiter Ermessensspielraum zu, der von den Gerichten nicht auf die Zweckmäßigkeit der Entscheidung überprüft werden könne. Die Staffelung nach der Auflagenstärke sei nicht willkürlich sondern ein in der Pressewirtschaft anerkanntes Kriterium zur Bestimmung des wirtschaftlichen Nutzens eines Wort- oder Bildbeitrags.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Klage ist begründet. Der Gebührenbescheid des Beklagten vom 14.10.1999 (in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 27.01.2000) ist aufzuheben, da er rechtsfehlerhaft ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Die dem Gebührenbescheid zugrundeliegenden Nrn. 7.1 und 7.2 des Gebührenverzeichnisses verstoßen gegen höherrangiges Recht und stellen daher keine wirksame Rechtsgrundlage für den Gebührenbescheid dar. Die Kammer verkennt nicht, dass dem Verordnungsgeber bei der Gestaltung der Gebührenregelung ein weiter Spielraum eingeräumt und die gerichtliche Überprüfung des Gebührenverzeichnisses darauf beschränkt ist, ob die festgelegten allgemeinen Kriterien für die pauschale Gebührenerhebung sachgerecht und nicht willkürlich sind (vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1997, 648 f.) sowie darauf, ob das Äquivalenzprinzip beachtet wurde; letzteres ist nur dann der Fall, wenn zwischen der Leistung der Verwaltung und der festgesetzten Gebühr kein grobes Missverhältnis besteht.

Ein Verstoß gegen das Willkürverbot ist in den Regelungen der Nr. 7.1 des Gebührenverzeichnisses nicht zu erkennen. Gemäß § 27 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 SächsVwKG ist eine Benutzungsgebühr nach dem Aufwand der in Anspruch genommenen Einrichtung und nach der Bedeutung der Leistung für den Benutzer zu bemessen. Die Differenzierung der Gebührenhöhe nach der Höhe der Auflage der Publikation, für die die Kopie, Aufnahme oder die Reproduktion verwendet werden soll, ist sachgerecht; da sich damit der wirtschaftliche Wert der Leistung für den Benutzer ermessen lässt. Der Verzicht auf ein weiteres Kriterium, etwa auf die von der Klägerin genannte Größe der Abbildung, erscheint nicht fehlerhaft. Die Wahl eines in dieser Weise vereinfachten Berechnungsverfahrens zur Erleichterung der Verwaltungsarbeit ist nicht zu beanstanden; der Vorwurf der Willkür ist jedenfalls nicht gerechtfertigt.

Die Gebühr nach Nr. 7.1 des Gebührenverzeichnisses verstößt jedoch gegen das Äquivalenzprinzip, da ein grobes Mißverhältnis zwischen der Leistung der Verwaltung und der Höhe der dafür festgesetzten Gebühr besteht: Bei einer Auflagenhöhe von 400.000 Exemplaren errechnet sich eine Gebühr von nahezu 1.000 Euro. Dies bedeutet im Vergleich zu den Gebühren der privaten Pressewirtschaft (nach Maßgabe der Festsetzungen in „Bildhonorare 1999 Mittelstandsgemeinschaft Foto-Marketing“ von etwa 140 Euro bei einer Auflage von 500.000 Exemplaren) wie auch anderer Bundesländer (z.B. Hessen: 130 Euro bei Auflagen über 100.000 Exemplaren; Thüringen: 179 Euro bei Auflagen über 300.000 Exemplaren; Nordrhein-Westfalen: 278 Euro bei einer Auflagenhöhe von 400.000 Exemplaren) einen vier- bis siebenfach höheren Betrag. Hinzu kommt, dass die Reproduktionsgebühr in Nr. 7.1 des Gebührenverzeichnisses mit zunehmender Auflagenstärke steigt, ohne dass eine Obergrenze für die Gebühr festgesetzt ist; eine solche wäre aber festzulegen, weil der Aufwand für die Verwaltung bei steigender Auflage nicht erhöht. Zwar lässt es das Äquivalenzprinzip zu, die Höhe von Benutzungsgebühren nicht allein nach dem Verwaltungsaufwand sondern auch nach dem wirtschaftlichen Vorteil der Verwaltungsleistung für den Benutzer zu bemessen. Fehlerhaft ist es allerdings, wenn - wie hier - der wirtschaftliche Vorteil für den Benutzer bei der Gebührenbemessung das nahezu allein bestimmende Kriterium ist, hinter das der tatsächliche Aufwand der Verwaltung für die in Anspruch genommenen Leistung weitgehend in den Hintergrund tritt. Es liegt dann ein unzulässiges, grobes Missverhältnis zwischen der Höhe der Gebühr und der Verwaltungsleistung vor, das insbesondere im Licht der verfassungsrechtlich in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 20 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf geschützten Pressefreiheit zu beanstanden ist. Die ungewöhnliche Höhe der Gebühr (die - wie festgestellt - den dafür tatsächlich erbrachten Verwaltungsaufwand wesentlich

übersteigt und letztlich nicht gerechtfertigt ist) kann die Pressearbeit in erheblichem Maß erschweren: Die Kammer hält es für möglich, dass der recherchierende Journalist sich von der beachtlichen Gebührenhöhe davon abhalten lässt, das Sächsische Hauptstaatsarchiv zur Beschaffung von Bildmaterial in Anspruch zu nehmen. Damit wird seine journalistische Arbeit, die den Schutz des Art. 5 Abs. 1 GG genießt, beeinträchtigt. Dass dieser verfassungsrechtlich gebotene Schutz nicht nur - wie aber der Beklagte meint - den reinen Wortbeitrag erfaßt sondern sich auch auf die Bildberichterstattung erstreckt, liegt nach Auffassung der Kammer auf der Hand und bedarf keiner weiteren Begründung.

Das Gebührenverzeichnis verstößt aber auch insoweit gegen das Willkürverbot, als es in Nr. 7.2 das „Zweifache der Gebühr nach Nr. 7.1“ für farbige Abdrucke der Kopie, Aufnahme oder Reproduktion festlegt. Auch bei dieser Gebührenbestimmung läßt sich eine noch angemessene Relation zwischen Verwaltungsaufwand und der Bedeutung der in Anspruch genommenen Leistung nicht erkennen. Insoweit vertritt die Klägerin zu Recht die Auffassung, dass es nicht darauf ankommen kann, ob der Nutzer die Vorlage in seiner Publikation in schwarz-weiß oder farbig wiedergibt. Denn mit dieser Differenzierung wird ein Bezug der Gebührenhöhe zum tatsächlichen Verwaltungsaufwand völlig aufgegeben. Sachgerecht erscheint es allenfalls, danach zu unterscheiden, ob es sich um eine schwarz-weiße oder um eine farbige Vorlage handelt. Eine höhere Gebühr lässt sich auch nicht mit einer vermeintlich größeren wirtschaftlichen Bedeutung farbiger Reproduktionen rechtfertigen. Ob die Veröffentlichung farbig oder schwarz-weiß erfolgt, ist häufig eine redaktionelle Entscheidung, die sich etwa nach der Qualität der Fotografie oder auch nach dem gewählten Layout der Seite richtet. Daher kann nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass ein farbiger Abdruck eine größere wirtschaftliche Bedeutung für den Benutzer hat als ein Schwarz-Weiß-Bild.

Die Gebührentatbestände nach Nrn. 7.1 und 7.2 des Gebührenverzeichnisses entsprechen nach Auffassung der Kammer somit nicht dem Äquivalenzprinzip und bilden deshalb keine ausreichende rechtliche Grundlage für den Gebührenbescheid des Beklagten vom 14.10.1999. Dieser war deshalb im angefochtenen Umfang aufzuheben.

Die Kostenfolge bestimmt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war aufgrund der Schwierigkeit der hier zu entscheidenden Fragen notwendig im Sinne des § 162 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

Die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO in Verbindung mit §§ 708 ff. ZPO.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Sächsischen Obergerverwaltungsgericht zugelassen wird.

Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung dieses Urteils beim Verwaltungsgericht Dresden, Blüherstraße 4, 01069 Dresden schriftlich zu stellen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen und eine Begründung enthalten. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden oder die Entscheidung, von der dieses Urteil abweicht, oder der geltend gemachte Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Antragsverfahren besteht Vertretungszwang. Jeder Beteiligte muss sich danach durch einen Rechtsanwalt oder durch einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

Rehak

Berger

Voigt

RiVG Voigt ist wegen einer Abordnung derzeit nicht beim VG Dresden tätig und deshalb an der Beifügung seiner Unterschrift gehindert.

Rehak

*Ausgefertigt/Beglaubigt
Dresden, den
Verwaltungsgericht Dresden*

*Jaskowski
Beauftragte Urkundsbeamtin*