

Information der Rechtskommission des EDBI
Zur Problematik von Säumnisgebühren in
Benutzungsordnungen
Ein Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig
Ulrich Moeske

Ein Benutzer einer öffentlichen Bibliothek hatte im Frühjahr 1999 eine Compact-Disc und zwei Bücher aus der Städtischen Bücherei ausgeliehen. Weil er diese Medien erst nach Ablauf der Ausleihfrist zurückgebracht hatte, setzte die Stadtbücherei durch entsprechenden Bescheid eine Versäumnisgebühr in Höhe von DM 11,40 fest. Der Benutzer erhob gegen diesen Bescheid Widerspruch und nach dessen Scheitern Klage, weil er die Erhebung der Säumnisgebühr für unzulässig hielt.

Diese Klage führte vor dem Verwaltungsgericht Braunschweig zum Erfolg (Az.: 1 A 217/99 vom 7.2.2000). In Würdigung dieser Entscheidung zitiert der Niedersächsische Städtetag in seinem Info-Beitrag Nr. 4.11/2000 vom 15.3.2000 (Az.: 104601/00 und 4210/00) wie folgt:

„Als Benutzungsgebühr kann die verlangte Säumnisgebühr, so wie diese rechtstechnisch ausgestaltet ist, nicht verstanden werden, da nach der Büchereisatzung die Benutzung gebührenfrei ist; bei Überschreiten der Leihfrist wird eine Gebühr nach der Verwaltungskostensatzung erhoben. Dieses indessen regelt lediglich die Erhebung von Verwaltungsgebühren für Amtshandlungen und sonstige Verwaltungstätigkeiten der Stadt...“

Tatsächlich ist festzustellen, dass die vom Kläger verlangte Säumnisgebühr nicht als Benutzungsgebühr verstanden werden kann, da nach Satzung über die Benutzung der öffentlichen Bücherei die Benutzung als „gebührenfrei“ bezeichnet ist und bei Überschreitung der Leihfrist eine Gebühr nach der Verwaltungskostensatzung erhoben werde. Insofern handelt es sich bei der Erhebung von Verwaltungsgebühren um eine Gegenleistung für Amtshandlungen und sonstige Verwaltungstätigkeiten, aber nicht um eine „Säumnisgebühr“, die von Tag zu Tag bis zu einem Höchstbetrag von DM 25,- ansteigt. Der wahre Zweck dieser Gebühr ist demnach ein Druckmittel, das in seinem Zweck dem Instrument der Verwaltungsgebühr widerspricht. Das Gesetz gibt den Kommunen aber nicht die Möglichkeit, abgabenrechtliche Druckmittel eigener Art, wie hier auf gebührenrechtlicher Grundlage, einzuführen.

Es ist festzustellen, dass die Rechtsbeziehungen in der Trägerschaft der beklagten Bibliothek nicht ordentlich geregelt zu sein scheinen. Die für die Bi-

blibliothek gültige Benutzungsordnung enthält keine eindeutigen Regelungen über Rechtsbeziehungen zwischen dem Träger einer Einrichtung und ihren Benutzern. Zudem erfährt die Regelung der Säumnisgebühr in der Satzung der Bibliothek keine rechtliche Absicherung auf nächsthöherer Ebene. Eine Mahn- bzw. Säumnisgebühr ist nicht als solche gekennzeichnet und vertraglich vereinbart. Verwaltungsgebühren sind dem Sinne nach keine Vereinbarungen. Benutzungsordnungen können, um wirksam zu sein, nur von der zuständigen Stelle erlassen werden; auch sind etwa bestehende Formvorschriften zu beachten. Die erlassende Stelle muss aus der Benutzungsordnung hervorgehen, gegebenenfalls ist auch deren Legitimation zum Erlass besonders anzuführen. Die Benutzungsordnung hat auch Angaben über Entgelte (Gebühren, Auslagen) zu enthalten, selbst wenn Gebührensätze oder -verordnungen mit Angabe der Gebühren auslösenden Tatbestände bestehen, die für die betreffende Bibliothek Gültigkeit haben. Sollen für die Bibliotheken weitere Tatbestände gebührenpflichtig gemacht werden, muss eine Ermächtigungsgrundlage dafür bestehen. Das Verlangen nach Auslagenersatz ergibt sich aus den jeweils gültigen Gesetzen.

Hierbei ist irrelevant, ob eine privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Lösung geschaffen wird. Ausschlaggebend ist ausschließlich die klare Formulierung, wie sie in Allgemeinen Geschäftsbedingungen gemäß AGB-Gesetz § 2, Abs. 1 (*... wenn der Verwender bei Vertragsabschluss der anderen Vertragspartei die Möglichkeit verschafft, in zumutbarer Weise von ihrem Inhalt Kenntnis zu nehmen*) sowie in AGB-Gesetz § 2, Abs. 2 (*bestimmte Art von Rechtsgeschäften*) vorgeschrieben ist. In diesem Zusammenhang ist im übrigen bei der Festsetzung eines Schadensersatzes für Mahnungen (pauschaliert oder nicht pauschaliert) zu beachten, dass die Höhen sich an allgemeinen, branchenüblichen Gegebenheiten zu orientieren haben und dass die „Säumnisgebühr“ sich nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge zu erwartenden Schaden zu richten hat, so auch: § 11 Nr. 5 a AGB-Gesetz zur Pauschalierung von Schadensersatzansprüchen.

Es ist daher den Bibliotheken anzuraten, zu überprüfen, ob in ihren Benutzungsordnungen die Rechtsbeziehungen zwischen Benutzern und Institution eindeutig im Sinne einer Benutzungsordnung mit Gebühren geregelt sind. Im Gegensatz zu Verwaltungsgebühren sind Benutzungsgebühren öffentlich-rechtliche Entgelte als Gegenleistung für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen. Dazu gehören auch die Mahngebühren, die gegebenenfalls einen Verwaltungsgebührenanteil enthalten können. Weil eine Trennung dieser Gebühren im Prinzip sehr problematisch ist, empfehlen sich öffentlich-rechtlich die Sondernutzungsgebühren bei Fristüberschreitungen. Eine Beziehung zu Verwaltungsgebühren sollte daher vermieden werden.

Verwiesen wird auf die schon etwas ältere Veröffentlichung aus dem Jahre 1990: Hildegard Kirchner und Rosa-Maria Wendt: Bibliotheksbenutzungsordnungen - Regelungsgegenstände, Formulierungshilfen, Rechtsgutachten - Deutsches Bibliotheksinstitut Berlin 1999 (dbi-materialien 93).

