



Beglaubigte Abschrift

VG 2 K 95.17



Verkündet am 29. März 2019
Borck, Justizsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

Titel / Original		RA	FAG
Eingegangen			
18. APR. 2019			
JBB Rechtsanwälte Jaschinski Biere BrexI Partnerschaft mbB			
zdA		Zahlung	

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

des Herrn Arne Semsrott,
Singerstraße 109, 10179 Berlin,

Klägers,

Verfahrensbevollmächtigte(r):
JBB Rechtsanwälte,
Christinenstraße 18/19, 10119 Berlin,

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat,
Alt-Moabit 140, 10557 Berlin,

Beklagte,

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 2. Kammer, aufgrund
der mündlichen Verhandlung vom 29. März 2019 durch

den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Jeremias,
die Richterin am Verwaltungsgericht Nipperdey,
die Richterin Dr. Rackow,
die ehrenamtliche Richterin Bogdanski und
den ehrenamtlichen Richter Steingräber

für Recht erkannt:

Der Bescheid der Beklagten vom 30. März 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 27. April 2017 wird aufgehoben, soweit darin eine Gebühr in Höhe von 235,00 Euro festgesetzt wurde.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aus dem Urteil vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils beizutreibenden Betrages leistet.

Die Berufung und die Sprungrevision werden zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger, ein Journalist, wendet sich gegen die Festsetzung einer Gebühr für die Bearbeitung eines Antrags nach dem Informationsfreiheitsgesetz.

Der Kläger beantragte mit E-Mail vom 29. Dezember 2016 beim Bundesministerium des Inneren, ihm die Gesprächsvorbereitung für Bundesinnenminister de Maizière für das Treffen mit Mark Zuckerberg Mitte/Ende August 2016 zu übersenden. Dabei berief er sich u.a. auf das Informationsfreiheitsgesetz. Sollte der Informationszugang gebührenpflichtig sein, bat er um vorherige Mitteilung und detaillierte Aufschlüsselung der zu erwartenden Kosten.

Mit Schreiben vom 23. Januar 2017 wies das Bundesministerium des Inneren darauf hin, dass eine kostenfreie Bearbeitung des Antrags nicht möglich sei und bei einem Zeitaufwand von drei Stunden mit Gebühren in Höhe von 180 Euro zu rechnen sei. Eine erneute Bitte des Klägers um eine kostenfreie Bescheidung des Antrags lehnte die Beklagte mit Schreiben vom 28. Februar 2017 ab. Für die Bearbeitung des Antrags entstand auf Behördenseite ein Verwaltungsaufwand in Höhe von 3 Stunden und 55 Minuten Arbeitszeit des höheren Dienstes.

Mit Bescheid vom 30. März 2017 gab die Beklagte dem Antrag auf Informationszugang teilweise statt, übersandte – teils geschwärzte – Abschriften von Dokumenten und erhob hierfür eine Gebühr von 235 Euro. Zur Begründung der Gebührenentscheidung führte sie aus: Für die Erteilung einer schriftlichen Auskunft bei deutlich höherem Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen, insbesondere wenn zum Schutz von öffentlichen und privaten Belangen Dritter Daten ausgesondert werden müssten, sei ein Gebührenrahmen von 60 bis 500 Euro eröffnet. Sie

verwies auf den für die Aktenrecherche, Sichtung, Prüfung, Zusammenstellung und Schwärzung der Unterlagen sowie Beteiligung Dritter entstandenen Verwaltungsaufwand und ging hierfür von einem durchschnittlichen Stundensatz von 60 Euro aus. Die Höhe der Gebühr stehe in einem angemessenen Verhältnis zu der gewährten Akteneinsicht.

Gegen den Bescheid legte der Kläger mit Schreiben vom 18. April 2017 Widerspruch ein, der sich unter anderem gegen die Höhe der Gebühr richtete. Es sei zweifelhaft, dass der gesamte Zeitaufwand in Rechnung zu stellen sei, weil Grund für die umständliche Aktenrecherche der Umstand sei, dass sich die Akten des BMI nicht einfach digital durchsuchen ließen. Die Beklagte habe außerdem keine angemessene Ermessensentscheidung getroffen und gegen das Verbot der prohibitiv wirkenden Gebührenerhebung verstoßen. Angemessen erscheine höchstens eine Gebühr im niedrigen zweistelligen Bereich. Zu berücksichtigen sei weiter, dass das öffentliche Interesse an den angefragten Informationen aufgrund der öffentlichen Debatte um Hate Speech, Fake News und das Verhalten von Facebook besonders hoch sei.

Mit Widerspruchsbescheid vom 27. April 2017, dem Kläger zugestellt am 3. Mai 2017, wies die Beklagte den Widerspruch zurück. Die festgesetzte Gebühr sei rechtmäßig und habe keine abschreckende Wirkung. Die Akten des BMI würden nach Aufgabenbereichen beschrieben und eine Suche nach bestimmten Terminen der Hausleitung per Knopfdruck sei nicht möglich. Im Übrigen seien für die Aktenrecherche lediglich 60 Minuten benötigt worden. Die Gebühr solle die mit der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung verbundenen Kosten decken. Das sei vorliegend der Fall. Die Gebührenhöhe sei im Verhältnis zu den Informationen, die der Kläger erhalten habe, angemessen und stelle auch kein wesentliches Hindernis für die Inanspruchnahme der Leistung dar. Die zugänglich gemachten Dokumente seien sehr umfangreich und besäßen eine hohe Aussagekraft. Eine Gebühr im niedrigen zweistelligen Bereich stünde nicht im Verhältnis zu den angefallenen Kosten. Zudem liege die Gebühr im mittleren Bereich des Gebührenrahmens. Eine Gebührenermäßigung aus Gründen des öffentlichen Interesses sei vorliegend nicht möglich.

Am 3. Juni 2017 hat der Kläger Klage erhoben. Er beruft sich auf die Rechtsprechung der Kammer und des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg und macht geltend: Die Gebührenfestsetzung müsse dem Grundsatz der Gebührengerechtigkeit genügen. Dies erfordere, dass die Behörde nähere Kriterien entwickle, wie sie den konkret angefallenen Aufwand in der jeweiligen Fallgruppe der Rahmengebühr bei

der Festsetzung der konkreten Gebührenhöhe berücksichtigen wolle. Entsprechende Maßstäbe habe die Beklagte hier weder entwickelt noch zugrunde gelegt.

Der Kläger beantragt sinngemäß,

den Bescheid der Beklagten vom 30. März 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 27. April 2017 aufzuheben, soweit darin eine Gebühr in Höhe von 235 Euro festgesetzt wurde.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung bezieht sie sich auf die Gründe der ergangenen Bescheide. Ergänzend führt sie aus: Ausgangspunkt für die Bemessung der Gebühr sei der Verwaltungsaufwand. Der in Ansatz gebrachte Stundensatz von 60 Euro sei deutlich niedriger als der Durchschnittswert des Jahres 2016 für Personalkosten des höheren Dienstes in der Bundesverwaltung, der bei 84,29 Euro liege. Diese Rabattierung der Personalkosten bei IFG-Gebühren werde in der Rechtsprechung des Obergerichtes Berlin-Brandenburg ignoriert. Der Kläger habe als Projektleiter des Portals FragDenStaat.de der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. und als freier Journalist ein wirtschaftliches Interesse an den Informationen. Er veröffentliche regelmäßig Artikel auf der Plattform netzpolitik.org. Der Grundsatz der Gebührengerechtigkeit sei im Rahmen der Ermessensausübung beachtet worden. Bei der 500 Euro-Grenze handele es sich um eine Kappungsgrenze und nicht um eine Rahmengebühr. Die Deckelung der Gebühr auf 500 Euro spiele vorliegend keine Rolle, daher sei auch die Aufstellung „näherer Kriterien“ nicht erforderlich. Es sei nicht gleichheitssatzwidrig, dass andere IFG-Antragsteller im Vergleich zum Kläger nicht proportional höhere Gebühren zahlten als dieser. Praktikable Maßstäbe für „nähere Kriterien“ seien nicht erkennbar. Ob diese alle IFG-Anträge erfassen müssten oder nur den niedrigen einstelligen Prozentsatz der Fälle, in denen überhaupt eine Gebühr festgesetzt werde, sei problematisch. Ein maximaler Verwaltungsaufwand lasse sich nicht festlegen; IFG-Gebühren ließen sich auch nicht nach dem typischen Aufwand generalisieren. Rahmengebühren setzten demgegenüber pauschalierungsfähige Verhältnisse mit typischerweise niedrigem, mittlerem oder hohem Verwaltungsaufwand voraus. Solche Verhältnisse gebe es beim Informationsfreiheitsgesetz nicht. Eine Typisierung scheitere auch an zwischen den Ressorts hochgradig unterschiedlichem Verwaltungsaufwand, der wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten der einzelnen Ministerien und den im jeweiligen Fachgebiet herrschenden Eigengesetzlichkeiten nicht standardisierungsfähig sei. Weil der Anspruch auf Informationszu-

gang ein voraussetzungsloses „Jedermannsrecht“ sei, fehlten der Verwaltung jegliche Maßstäbe, um das Erkenntnisinteresse eines Antragstellers zu bewerten. Eine Bedeutung der Sache lasse sich nicht messen. So gut wie alle verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten um dreistellige Gebühren würden von Klägern geführt, die die Kosten nicht aus privater Tasche zahlen müssten.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte sowie den Verwaltungsvorgang der Beklagten verwiesen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Die Anfechtungsklage ist zulässig und begründet. Soweit in dem Bescheid der Bundesministeriums des Inneren vom 30. März 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 27. April 2017 eine Gebühr in Höhe von 235 Euro festgesetzt wurde, ist er rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten und war daher aufzuheben (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Rechtsgrundlage für die Erhebung der festgesetzten Gebühr ist § 10 des Informationsfreiheitsgesetzes vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154, im Folgenden: IFG) i.V.m. § 1 Abs. 1 der Informationsgebührenordnung vom 2. Januar 2006 (BGBl. I S. 6), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154, im Folgenden: IFGGebV). Nach § 10 Abs. 1 Satz 1 IFG werden für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen nach diesem Gesetz Gebühren und Auslagen erhoben. Gemäß Teil A Nr. 1.3 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses der auf der Grundlage von § 10 Abs. 3 IFG erlassenen IFGGebV (Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGGebV) beträgt die Gebühr für die Erteilung einer schriftlichen Auskunft bei Herausgabe von Abschriften 60 bis 500 Euro, wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden. Nach der Tarifstelle 2.2 des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV ist bei der Herausgabe von Abschriften eine Gebühr von 30 bis 500 Euro vorgesehen, wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbeson-

dere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen.

Die Voraussetzungen für eine Gebührenerhebung gemäß Tarifstelle Nr. 1.3 des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV sind nicht erfüllt (1.). Der Gebührentatbestand von Teil A Nr. 2.2. des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV liegt dagegen vor (2.), die Beklagte hat ihr Ermessen bei der Bestimmung der Höhe der Gebühr jedoch fehlerhaft ausgeübt (3.).

1. Soweit die Beklagte die Erhebung der Gebühr im Ausgangsbescheid auf die Tarifstelle Nr. 1.3 des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV gestützt hat, liegen die Voraussetzungen dieses Gebührentatbestandes nicht vor. Denn die Beklagte hat dem Kläger keine schriftliche Auskunft erteilt, sondern den Informationszugang ausschließlich durch Herausgabe von Abschriften gewährt.

2. Allerdings hat die Beklagte die Rechtsgrundlage im Klageverfahren richtiggestellt und legt ihrer Gebührenerhebung nunmehr die Tarifstelle Nr. 2.2. des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV zugrunde. Dieser Gebührentatbestand ist erfüllt, weil der dem Kläger gewährte Informationszugang einen „deutlich höheren Verwaltungsaufwand“ verursacht hat. Denn das Informationsbegehren betraf mehrere Referate, es wurde ein Drittbeteiligungsverfahren durchgeführt und es wurden zum Schutz öffentlicher Belange Daten ausgesondert.

3. Die auf 235 Euro festgesetzte Gebühr liegt zwar innerhalb des durch Teil A Nr. 2.2. des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV vorgegebenen Rahmens, jedoch hat die Beklagte bei der Ausfüllung dieses Rahmens gegen die Grundsätze der Gebührengerechtigkeit verstoßen und damit ermessensfehlerhaft gehandelt.

a) Entgegen der Auffassung der Beklagten sieht die Tarifstelle 2.2 des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV eine Rahmengebühr vor. Nach § 11 des Bundesgebührengesetzes sind Gebühren durch feste Sätze (Festgebühren), nach dem Zeitaufwand für die individuell zurechenbare öffentliche Leistung (Zeitgebühren) oder durch Rahmensätze (Rahmengebühren) zu bestimmen. Rahmengebühren sind dadurch gekennzeichnet, dass ihre Höhe durch einen Mindest- sowie einen Höchstsatz definiert wird und die konkrete Höhe der Gebühr im Ermessen der Behörde steht. Diese Voraussetzungen liegen hinsichtlich der Tarifstelle 2.2 des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV vor (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom

14. September 2017 – OVG 12 B 11.16 – juris, Rn. 16). Soweit die Beklagte die Auffassung vertritt, es handele sich vorliegend nicht um eine Rahmengebühr, vielmehr sei die vorgesehene Maximalgebühr von 500 Euro lediglich im Sinne einer Kappungsgrenze zu verstehen, spricht dagegen bereits die Festlegung (auch) einer Mindestgebühr. Dass der Verordnungsgeber beabsichtigte, statt einer Rahmengebühr eine Art Zeitgebühr mit Kappungsgrenze einzuführen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. September 2017 – OVG 12 B 11.16 – juris, Rn. 23), lässt sich der IFGGebV im Übrigen nicht entnehmen.

b) Der Behörde steht bei der Festsetzung der aus dem Gebührenrahmen zu ermittelnden Gebühr ein Ermessen zu, das gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist. Die gerichtliche Überprüfung erstreckt sich gemäß § 114 Satz 1 VwGO darauf, ob die Behörde bei der Gebührenfestsetzung die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht hat. Ein Verwaltungsakt ist insbesondere dann ermessensfehlerhaft, wenn die Behörde bei ihrer Entscheidung von unzutreffenden, in Wahrheit nicht gegebenen oder unvollständigen tatsächlichen oder rechtlichen Voraussetzungen ausgeht oder wesentliche Gesichtspunkte außer Acht lässt, die zu berücksichtigen gewesen wären. Ausgangspunkt für die Überprüfung der Ermessenserwägungen sind die Maßstäbe für die Gebührenbemessung im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes. Das allgemeine Gebührenrecht wird hier maßgeblich bestimmt vom Kostendeckungs- und vom Äquivalenzprinzip (§ 23 Abs. 2 und 3 des Bundesgebührengesetzes; dazu Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 10 Rn. 67 ff.) sowie vom Grundsatz der Gebührengerechtigkeit.

c) Soweit sich die Beklagte im Verwaltungsverfahren noch auf die Tarifstelle 1.3 des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV gestützt hat, führt dies allein noch nicht zu einem Ermessensfehler. Denn sie hat im Laufe des Klageverfahrens diesen Fehler korrigiert; sie stützt sich jetzt auf die Tarifstelle 2.2 und hat ihre Ermessenserwägungen gemäß § 114 Satz 2 VwGO entsprechend angepasst.

d) Die Beklagte hat ihr Ermessen hier indes überschritten, da sie es im Widerspruch zu dem Ordnungsprinzip der Rahmengebühr der Tarifstelle 2.2 des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV ausgeübt hat (vgl. zum Folgenden OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. September 2017 – OVG 12 B 11.16 – juris, Rn. 16). Mit der Festlegung einer Rahmengebühr hat sich der dazu ermächtigte Verordnungsgeber (§ 10 Abs. 3 Satz 1 IFG) für das Prinzip der „individuellen Gleichmäßigkeit“

(BVerwG, Urteil vom 14. April 1967 - IV C 179.65 - BVerwGE 26, 305, juris, Rn. 24) entschieden. Anders als bei einer Festgebühr (dazu BVerwG, Urteil vom 25. Juli 2001 - 6 C 8.00 - BVerwGE 115, 32, juris, Rn. 46) hat bei der Festlegung einer Gebühr aus einem Gebührenrahmen die Verwaltung die Aufgabe, für eine Gleichbehandlung der Gebührenschuldner untereinander zu sorgen. In jedem Einzelfall ist eine nach den gesetzlichen Bemessungsgesichtspunkten angemessene Gebühr zu bestimmen. Die verhältnismäßige Gleichheit unter den Gebührenschuldnern ist anzustreben. Dies erfordert im Ansatz, den auf der Tatbestandsseite einer Tarifstelle erfassten Amtshandlungen zunächst die durch den Gebührenrahmen gebildete Gebührenskala in etwa proportional zuzuordnen (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 8. November 1988 - 14 S 940.87 - GewArch 1989, 344, 345). Dies gilt auch und erst recht, soweit die Gebühr nach § 10 Abs. 2 IFG nur unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands festzusetzen ist, da dieser Kernelement des Maßstabs für die Gebührenbemessung ist (Schoch, IFG, 2. Aufl., § 10 Rn. 72). Dies bedeutet bezogen auf den Rahmen der Tarifstelle 2.2 des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFG-GebV, die bereits einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen voraussetzt, dass die Ausrichtung an der Höchstgebühr zunächst einen besonders hohen Verwaltungsaufwand erfordert im Vergleich zu dem unter die genannte Tarifstelle zu subsumierenden Durchschnittsfall. Sofern der Aufwand im Vergleich der von der vorgenannten Tarifstelle erfassten Fälle der Herausgabe von Abschriften äußerst gering ist, hat sich die Festsetzung der Gebühr am unteren Rand des Gebührenrahmens zu orientieren, im Durchschnittsfall an der Mitte (vgl. OVG Münster, Urteil vom 14. Februar 2017 - 9 A 2655.13 – juris, Rn. 91, 96; OVG Berlin, Urteil vom 25. August 1992 - 8 B 59.91 – juris, Rn. 20; Gern, VBIBW 1987, 246, 248).

Dem wird die Gebührenfestsetzung der Beklagten nicht gerecht. Sie hat den rechnerisch ermittelten Verwaltungsaufwand zum Ausgangspunkt ihrer weiteren Überlegungen gemacht und die Gebühr in dieser Höhe festgesetzt. Ihren Ermessenserwägungen ist jedoch nicht zu entnehmen, inwiefern vorliegend ein durchschnittlicher Verwaltungsaufwand innerhalb der Bandbreite der von der Tarifstelle 2.2 des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV erfassten Fälle vorgelegen hat, der eine Orientierung im mittleren Bereich des Gebührenrahmens rechtfertigt.

Die Einwände der Beklagten greifen nicht durch. Soweit sie den oberen Rand des Gebührenrahmens lediglich als Kappungsgrenze versteht, führt dies – wie ausgeführt - zu einem mit dem Ordnungsprinzip der Rahmengebühr und Art. 3 Abs. 1 GG

nicht vereinbaren Verstoß gegen die Grundsätze der individuellen Abgabengleichheit und der Leistungsproportionalität (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. September 2017 – OVG 12 B 11.16 – juris, Rn. 17 m.w.N.). Dass – wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht hat – ihre Gebührenpraxis (bis zu der Grenze von 500 Euro) zu mehr Einzelfallgerechtigkeit führe, ändert nichts daran, dass dabei Antragsteller, die einen eher geringen Verwaltungsaufwand verursachen, im Vergleich zu Antragstellern mit einem Verwaltungsaufwand von über 500 Euro proportional stärker belastet werden.

Soweit die Beklagte weiter geltend macht, in IFG-Verfahren gebe es keine pauschalierungsfähigen Verhältnisse mit typischerweise niedrigem, mittlerem oder hohem Verwaltungsaufwand, ist dies nicht nachvollziehbar. Für die proportionale Zuordnung der Amtshandlungen zu der Gebührenskala bedarf es weder der Erfassung „aller“ IFG-Anträge unabhängig von ihrer Gebührenpflichtigkeit noch der Festlegung eines „maximalen“ Verwaltungsaufwands. Da die Informationsgebührenverordnung länger als zehn Jahre in Kraft ist, bestand ein angemessener Zeitraum zur Sammlung von Daten und Erfahrungen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. Mai 2013 – 9 B 6.13 – juris, Rn. 5), um sachgerechte Kriterien in den Grenzen der Praktikabilität für eine gleichmäßige Zuordnung der Fälle mit einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand zu der Gebührenskala der Tarifstelle 2.2 des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV zu entwickeln (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. September 2017 – OVG 12 B 11.16 – juris, Rn. 18). Entgegen der Auffassung der Beklagten sind hierfür auch keine einheitlichen Ermessensmaßstäbe für die gesamte Bundesverwaltung erforderlich; vielmehr können die verschiedenen Bundesministerien jeweils eigene Maßstäbe für die Ausübung ihres Ermessens entwickeln und dabei die besonderen Verhältnisse ihres Ressorts berücksichtigen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Januar 1967 – 1 BvR 335/63 – BVerfGE 21, 87 <91>). Wie in der mündlichen Verhandlung erörtert, existieren entsprechende Kriterien auch bereits im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und im Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz. Der Umstand, dass es sich bei Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz um ein Massengeschäft handeln mag, steht einer gleichmäßigen Umlegung des Verwaltungsaufwands nicht entgegen, zumal die Beklagte diesen mit Hilfe ihrer Stundensätze recht genau ermittelt (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. September 2017 – OVG 12 B 11.16 – juris, Rn. 18). Aus der von der Beklagten vorgelegten Statistik ergibt sich im Übrigen, dass die bei der Beklagten geführten IFG-Verfahren auch nach der Höhe der Gebühr (bis 50 Euro, 50 bis 100 Euro, über 100 Euro) statistisch erfasst werden. Weshalb es vor diesem Hintergrund nicht möglich sein soll, den bei

der Bearbeitung der Anträge entstandenen Verwaltungsaufwand zu ermitteln und im Wege der Typisierung den durchschnittlichen Verwaltungsaufwand zu bestimmen, erschließt sich nicht. Dass geringe Änderungen des IFG-Antragswortlauts zu völlig unterschiedlichem Verwaltungsaufwand führen, mag zutreffen, bietet jedoch keinen Anhaltspunkt dafür, dass sich der durchschnittlich entstehende Verwaltungsaufwand nicht bestimmen lässt.

e) Die Beklagte hat von ihrem Ermessen auch in einer nicht dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht. Ihre Erwägungen zur Ermittlung der Höhe der Gebühr werden den gesetzlichen Gebührenbemessungsgesichtspunkten, denen die Behörde bei der Ausfüllung des Gebührenrahmens Rechnung zu tragen hat, nicht gerecht.

Nach § 10 Abs. 2 IFG sind Gebühren für individuell zurechenbare Leistungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 IFG wirksam in Anspruch genommen werden kann. Die Vorschrift ist Ausdruck des gesetzgeberischen Ziels, dass jeder gegenüber den Behörden und Einrichtungen des Bundes einen Anspruch auf Informationszugang haben soll, ohne hiervon durch erhebliche finanzielle Hürden abgeschreckt zu werden (BT-Drs. 15/4493, S. 6 und 16). Das Interesse an einer Kostendeckung ist insoweit nachrangig (dazu F. Kirchhof, Die Höhe der Gebühr, S. 73 f.). Deshalb sollen Gebühren zwar orientiert am Verwaltungsaufwand, jedoch nicht notwendig kostendeckend bemessen werden. Der Verwaltungsaufwand ist – nur – zu berücksichtigen, die wirksame Inanspruchnahme des Informationszugangs aber in vollem Umfang zu gewährleisten (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2016 – 7 C 6.15 – juris, Rn. 18). Im Ergebnis darf die Gebühr ihrer Höhe nach objektiv nicht geeignet sein, potentielle Antragsteller von der Geltendmachung eines Anspruchs auf Informationszugang abzuhalten (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. September 2017 – OVG 12 B 11.16 – juris, Rn. 20 f.).

Diese Gefahr besteht jedoch, wenn der Verwaltungsaufwand bis zu einer Höhe von 500 Euro ohne weiteres den Ausgangspunkt für die weitere individuelle Austarierung der divergierenden Faktoren bilden soll (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. September 2017 – OVG 12 B 11.16 – juris, Rn. 22). Dass der Behörde die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert und sonstige Nutzen für den Antragsteller vielfach verborgen bleiben und dem geleisteten Verwaltungsaufwand damit regelmäßig kaum in individualisierender Weise begegnet werden kann, wird durch die Ausführungen

der Beklagten bestätigt. Aufgrund der von der Beklagten zugrunde gelegten Personalkostensätze ist es naheliegend, dass in den Fällen eines „deutlich höheren“ Verwaltungsaufwands i.S.d. Tarifstelle 2.2 des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV dieser regelmäßig mehrere hundert Euro erreichen wird (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. September 2017 – OVG 12 B 11.16 – juris, Rn. 22). Soweit die Beklagte geltend macht, bei den Personalkosten würden ohnehin niedrigere Sätze zugrunde gelegt als die tatsächlich anfallenden Kosten, ändert dies nichts daran, dass eine Gebührensatzfestsetzung am unteren Rand der Gebührenspanne nach der Praxis der Beklagten regelmäßig ausscheidet.

Die Gefahr, dass Gebühren verhängt werden, die ihrer Höhe nach objektiv geeignet sind, potentielle Antragsteller von der Geltendmachung eines Anspruchs auf Informationszugang abzuhalten, lässt sich vor diesem Hintergrund effektiv nur ausschließen, wenn das Verbot abschreckender Wirkung durchgehend bereits bei der (ersten) Orientierung innerhalb des Gebührenrahmens einfließt und damit sichergestellt wird, dass auch bei Fällen eher geringen Verwaltungsaufwands sämtliche Kriterien des § 10 Abs. 2 IFG angemessen gewichtet werden (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. September 2017 – OVG 12 B 11.16 – juris, Rn. 23). Dies und die Entwicklung der dafür notwendigen Kriterien ist im Übrigen geboten, da für denjenigen, der einen auf die Herausgabe von Abschriften zielenden Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz stellt, anders kaum absehbar ist, welche Gebühren voraussichtlich anfallen werden (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. September 2017 – OVG 12 B 11.16 – juris, Rn. 23 f.).

Dem kann die Beklagte nicht mit Erfolg entgegenhalten, so gut wie alle verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten um dreistellige Gebühren würden von Klägern geführt, die die Kosten nicht aus privater Tasche zahlen müssten. Zum einen sind bei dem Verbot einer prohibitiven Wirkung sämtliche potentiellen Antragsteller in den Blick zu nehmen, nicht nur die vergleichsweise geringe Anzahl derjenigen, die im Klageweg gegen die Gebührensatzfestsetzung vorgehen. Zum anderen ist nicht ersichtlich, dass eine abschreckende Wirkung nur bei privaten Antragstellern eintreten kann, da auch spendenfinanzierte gesellschaftliche Organisationen wie die Open Knowledge Foundation nicht über unbegrenzte Ressourcen verfügen dürften.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO; der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit und die Abwendungsbefugnis ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Berufung und die Sprungrevision waren zuzulassen, weil die Frage, nach welchen Kriterien Gebühren nach der Tarifstelle 2.2. des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses der IFGGebV zu bemessen sind, grundsätzliche Bedeutung hat.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten entweder die Berufung oder bei schriftlicher Zustimmung aller Kläger und Beklagten die Revision zu.

Die Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form gemäß § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) einzulegen. Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen.

Die Revision ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form gemäß § 55a VwGO eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Zustimmung zu der Einlegung der Revision ist der Revisionschrift beizufügen oder innerhalb der Revisionsfrist nachzureichen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht in der genannten Form einzureichen und muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

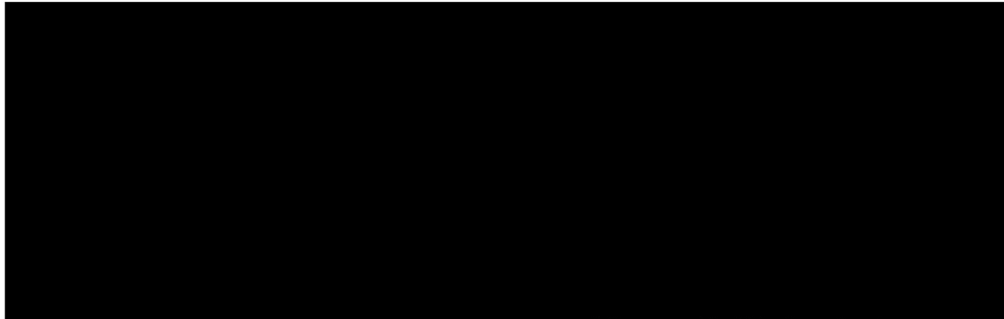
Vor dem Oberverwaltungsgericht und dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Berufung und der Revision. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind in Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis betreffen, und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen einschließlich Prüfungsangelegenheiten, auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen; sie müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Vor dem Oberverwaltungsgericht können darüber hinaus auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zuge-

lassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht, ehrenamtliche Richter nicht vor einem Spruchkörper des Oberverwaltungsgerichts auftreten, dem sie angehören.

Dr. Jeremias

Nipperdey

Dr. Rackow



Justizsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle



