Bundesministerium
für Gesundheit

Bundesministerium für Gesundheit, 53107 Bonn

[redacted]

Dr. Bernhard Osterheld
Ministerialrat
Referatsleiter Justiziariat

HAUSANSCHRIFT Rochusstraße 1, 53123 Bonn
POSTANSCHRIFT 53107 Bonn
TEL +49 (0)228 99 441-2107
FAX +49 (0)228 99 441-4926
E-MAIL bernhard.osterheld@bmg.bund.de
INTERNET www.bundesgesundheitsministerium.de

per Postzustellungsurkunde

Bonn, 1. Dezember 2021
AZ 53-01/001-8

Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) vom 8. Juni 2021
Bescheid vom 20. September 2021
Ihr Widerspruch vom 13. Oktober 2021

[redacted]

auf Ihren Widerspruch ergeht folgender Bescheid:

1. Der Widerspruch wird zurückgewiesen.

2. Dieser Bescheid ergeht gebührenfrei.

Begründung:

I.

Mit E-Mail vom 8. Juni 2020 haben Sie um Übersendung sämtlicher Dokumente (u.a. Vorlagen, Protokolle, Vermerke, Vorbereitungsunterlagen) im Zusammenhang mit Treffen von Vertretern des Bundesverbands der Pharmazeutischen Industrie (BPI) im Bundesministerium für Gesundheit (BMG) im Jahr 2019 gebeten. Mit Ihren E-Mails vom 11. und 14. August grenzten Sie ihren Antrag auf Auskunft über die Existenz etwaiger Unterlagen zu diesen Treffen ein.

Mit E-Mail vom 13. August 2021 wurde Ihnen mitgeteilt, dass für die Bearbeitung Ihres Antrags auch nach Eingrenzung des Informationsbegehrens voraussichtlich Gebühren anfallen werden.

Der Aufwand werde aufgrund der vorgenommenen Eingrenzung zwar geringer ausfallen. Es könne jedoch nicht verbindlich festgestellt werden, dass der Aufwand so gering sei, dass ein gebührenfreier Informationszugang möglich sei. Sie wurden darauf hingewiesen, dass im Vorfeld nur eine Schätzung der Gebührenhöhe vorgenommen werden könne, die tatsächlich entstehenden Gebühren allerdings im Nachhinein auf Basis des tatsächlich angefallenen Aufwands festgesetzt würden.

Sie haben einer grundsätzlichen Gebührenerhebung mit E-Mail vom 14. August 2021 zugestimmt.

Ihrem Antrag wurde mit Bescheid vom 20. September 2021 stattgegeben. Ihnen wurde mitgeteilt, dass dem BMG Informationen im Zusammenhang mit Treffen von Vertretern des BPI im BMG im Jahr 2019 vorliegen.

Der Bescheid enthielt zudem eine Kostenentscheidung, wonach für den Informationszugang eine Gebühr in Höhe von 45 Euro erhoben wurde.

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass sich die Höhe des Betrags nach § 10 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 IFG bemesse. Gemäß § 1 Absatz 1 der Informationsgebührenverordnung i.V.m. Teil A Nummer 2.2. des Gebühren – und Auslagenverzeichnis betrage die Gebühr für die Herausgabe von Abschriften, wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entstehe, 30 bis 500 Euro. Die Höhe bemesse sich nach dem erforderlichen Zeitaufwand, welcher wiederum nach den Personalkostensätzen des Bundes bemessen werde. Die Stundensätze betragen für Angehörige des höheren Dienstes 60 Euro, für Angehörige des gehobenen Dienstes 45 Euro und für Angehörige des mittleren Dienstes 30 Euro.

Im vorliegenden Fall habe man Recherchen betreiben müssen, um Unterlagen mit Bezug zum BPI zu identifizieren und zu prüfen, ob diese im Zusammenhang mit Treffen von Vertretern des BPI im Jahr 2019 stehen. Dafür seien insgesamt 40 Minuten Arbeitsaufwand des gehobenen Dienstes und 15 Minuten Arbeitsaufwand des höheren Dienstes erforderlich gewesen, sodass sich Gebühren in Höhe von 45 Euro ergeben hätten.

II.

Gegen diese Gebührenfestsetzung richtet sich Ihr Widerspruch.

Sie machen geltend, dass es sich vorliegend um eine Auskunft handele, die es erfordere Akten aus dem Jahr 2019 zu begutachten und auf einen Bezug zu Vertretern des BPI zu prüfen. Um diese Anfrage zu beantworten, reiche bereits eine Akte mit positiver Referenz. Aus Ihrer Sicht sei daher nicht nachvollziehbar, inwiefern diese Begutachtung und Prüfung Angehörige des höheren und des gehobenen Dienstes in Anspruch nehmen müsse. Solle sich diese Aufgabenverteilung aufgrund dienstlicher Gegebenheiten entsprechend ergeben haben, könne Ihnen dies nicht zur Last gelegt werden.

Sie weisen außerdem darauf hin, dass in der Vergangenheit bei ähnlich lautenden Anfragen keine Gebühren erhoben worden seien.

Im Falle der Ablehnung Ihres Widerspruchs bitten Sie um Mitteilung, wie der Einsatz des höheren und des gehobenen Dienstes bei dieser Anfrage in diesem Maße zu rechtfertigen sei. Darüber hinaus bitten Sie um Mitteilung der Anzahl der durchsuchten Akten sowie der Anzahl der gefundenen Akten mit Referenz zu Vertretern des BPI. Aus Ihrer Sicht seien diese Informationen zur Nachvollziehbarkeit der Gebührenfestsetzung erforderlich.

III.

Der Widerspruch ist zulässig.
Der Widerspruch ist nach § 9 Absatz 4 IFG statthaft. Er ist zudem frist- und formgerecht eingelegt worden.

IV.

Der Widerspruch ist aber nicht begründet.

Die nochmalige Prüfung des Sachverhalts hat ergeben, dass die Festsetzung der Gebühren für die mit Bescheid vom 20. September 2021 erfolgte Auskunft in zweck- und rechtmäßiger Weise ergangen und daher nicht zu beanstanden ist.

Gemäß § 10 Absatz 1 Satz 1 IFG sind für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen nach diesem Gesetz Gebühren und Auslagen zu erheben. Es gilt demnach grundsätzlich das Prinzip,

dass der Informationszugang zwar voraussetzungslos, aber nicht kostenfrei gewährleistet ist. Vielmehr sieht das Gesetz vor, dass im Falle des Vorliegens einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung eine Pflicht zur Kostenerhebung besteht. Es steht der informationspflichtigen Stelle kein Ermessen darüber zu, ob sie – sofern die Voraussetzungen vorliegen – Gebühren und Auslagen von dem Kostenschuldner fordern will. Eine Kostenermäßigung oder Kostenbefreiung kann die Behörde abweichend von der nach Absatz 1 vorgesehenen gebundenen Entscheidung nur vornehmen, wenn und soweit sie dazu rechtlich ausdrücklich ermächtigt ist.

Um einen wirksamen Informationszugang trotz bestehender Kostenpflicht zu gewährleisten, sieht § 10 Absatz 2 IFG das Verbot prohibitiver Gebühren bzw. ein sogenanntes Abschreckungsverbot vor. Demnach darf die Gebühr ihrer Höhe nach objektiv nicht dazu geeignet sein, potentielle Antragsteller von der Geltendmachung eines Anspruchs auf Informationszugang abzuhalten.

Als wesentlicher Maßstab der Gebührenbemessung wird gemäß § 10 Absatz 2 IFG der Verwaltungsaufwand vorgegeben. Näheres regelt die Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung – IFGGebV).

Nach § 1 Absatz 1 IFGGebV bestimmen sich die Gebühren und Auslagen für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz nach dem anliegenden Gebühren- und Auslagenverzeichnis. Nach dessen Tarifstelle 1.2 beträgt die Gebühr für die Erteilung einer schriftlichen Auskunft auch bei Herausgabe von Abschriften, 30 bis 250 Euro. Die konkrete Höhe der innerhalb des vorgegebenen Gebührenrahmens zu erhebenden Gebühr steht dabei im Ermessen der Behörde (BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2020 – 10 C 23/19 –, juris Rn. 14).

Dass im Rahmen des Bescheids vom 20. September 2021 ein falscher Gebührenrahmen, das heißt § 1 Absatz 1 IFGGebV in Verbindung mit Teil A Nummer 2.2 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses, angegeben wurde, schadet nicht. Denn die der Gebührenfestsetzung zugrundeliegende Berechnung der Kosten anhand des entstandenen Zeitaufwands erfolgte zutreffend unter Ausübung pflichtgemäßen Ermessens. Wie der Verwaltungsaufwand im Einzelnen ermittelt wurde, können Sie den nachfolgenden Ausführungen entnehmen.

Im BMG erfolgt keine zentrale Erfassung von Treffen mit Externen. Daher war im vorliegenden Fall zur Feststellung, wo die von Ihnen begehrten Informationen zum BPI vorhanden sind, zunächst eine Anfrage bei der Registratur erforderlich. Die Recherche der Mitarbeiter der Registratur ergab insgesamt fünf betroffene Fachreferate innerhalb des BMG, in denen Unterlagen über das „Ob“ von Treffen der Vertreter des BPI im BMG vorhanden sein könnten. In einem nächsten Schritt mussten die ermittelten Referate mit der Bitte um Prüfung zur Existenz möglicher Treffen beteiligt werden. Diese von Mitarbeitern des mittleren Dienstes durchgeführten Tätigkeiten,

das heißt die Registraturrecherche und die Koordinierung Ihres Antrags, wurden bei der Gebührenfestsetzung nicht berücksichtigt.

Anschließend erfolgte in den fünf beteiligten Referaten eine Durchsicht der Akten, wobei im Einzelnen geprüft werden musste, ob die zum BPI vorliegenden Informationen tatsächlich im Zusammenhang mit etwaigen Treffen der Vertreter im BMG im Jahr 2019 standen. Da, wie Ihnen bereits mit E-Mail vom 13. August 2021 mitgeteilt wurde, die von Ihnen begehrten Informationen nicht in digitaler Form vorliegen und eine strukturierte Suche anhand bestimmter Suchbegriffe somit nicht möglich war, musste eine Vielzahl von Akten gesichtet werden. Diese Prüfung und abschließende Bewertung erfolgte durch die dafür verantwortlichen Mitarbeiter des gehobenen Dienstes. Insgesamt fielen dafür vierzig Minuten an, wobei nur der Aufwand solcher Referate in die Berechnung einfloss, in denen tatsächlich Unterlagen zu Treffen mit Vertretern des BPI festgestellt wurden (einmal 10 Minuten und einmal 30 Minuten). In den drei weiteren Referaten ist ein nicht unerheblicher zusätzlicher Aufwand entstanden. Dieser hätte, da er Teil der Recherchearbeit zu Ihrem positiv beschiedenen IFG-Antrag gewesen ist, ebenfalls Berücksichtigung bei der Bemessung der Gebührenhöhe finden können.

Schließlich beruht der erhöhte Verwaltungsaufwand im vorliegenden Fall auch auf den sehr detaillierten und zusätzlichen Auskünften zum voraussichtlich entstehenden Aufwand und der daraus folgenden Gebührenhöhe. Neben Ihrer Auskunftsbitte im Erstantrag wendeten Sie sich mit drei weiteren E-Mails am 6. Juli 2021, am 11. August 2021 sowie am 14. August 2021 an die zuständigen Mitarbeiter im BMG. Darin baten Sie um detaillierte Auskünfte zu Fragen im Zusammenhang mit der Bearbeitung Ihres IFG-Antrags. Insbesondere mit E-Mail vom 11. August 2021 schilderten sie Ihre Ansichten hinsichtlich etwaiger Ablehnungsgründe sowie der Erforderlichkeit eines Drittbeteiligungsverfahrens sehr ausführlich und baten gleichzeitig vor dem Hintergrund, dass es sich nur um einfache Auskünfte handele, um erneute Begutachtung der Gebührenbemessung. Dies machte eine eingehende juristische Prüfung und Bewertung eines Mitarbeiters des höheren Dienstes (Volljurist) erforderlich.

Obwohl der tatsächliche Aufwand um einiges höher war, insbesondere noch erheblicher Aufwand im mittleren Dienst anfiel, wurde im Rahmen der Gebührenberechnung lediglich ein Zeitaufwand von 15 Minuten angesetzt. Dabei wurde bei der Bemessung des Verwaltungsaufwands auch berücksichtigt, dass auf Grund eines Büroversehens die Auskünfte vom 5. Juli 2021 und 30. Juli 2021 Widersprüche zueinander enthielten. Da sich Ihre Fragen jedoch nicht nur auf diese Widersprüche beschränkten, sondern überwiegend auch andere Aspekte betrafen, wurde im Rahmen der zu treffenden Ermessenentscheidung davon abgesehen, gänzlich auf eine Berücksichtigung des entstandenen Arbeitsaufwands zu verzichten. Diese Ermessensentscheidung ist

nicht zu beanstanden. Die Nichtberücksichtigung einzelner Arbeitsschritte (Registraturrecherche, Koordinierung des Antrags innerhalb des Hauses, Arbeitsaufwand der drei weiteren Fachreferate) weist darauf hin, dass sich die zuständigen Mitarbeiter vor dem Hintergrund der sehr kurzen Auskunft intensiv und im Ergebnis zutreffend mit der Ermittlung des Verwaltungsaufwands und der daraus zu bildenden Gebührenhöhe auseinander gesetzt haben.

In der geschilderten Aufgabenverteilung lag auch kein allgemeines Organisationsverschulden seitens des BMG. Der Rechtsgedanke des § 13 Absatz 1 Satz 2 BGebG, wonach Kosten, die alleine auf eine nicht richtige Bearbeitung der Sache durch die Behörde (Satz 1) zurückzuführen sind, nicht erhoben werden dürfen, findet hier keine entsprechende Anwendung. Zwar kann auch in einer fehlerhaften Aufgabenverteilung eine nicht richtige Bearbeitung durch die Behörde zu sehen sein, allerdings erfolgte die Aufgabenverteilung vorliegend entsprechend der Befähigung der verschiedenen Laufbahngruppen. Denn entgegen Ihrer Annahme war nicht der mittlere Dienst, sondern vorrangig der gehobene Dienst für die Prüfung und abschließende Bewertung der Unterlagen verantwortlich. Obwohl im mittleren Dienst mit hohem Maß an Selbstständigkeit und Eigenverantwortung gearbeitet wird, übernehmen die Mitarbeiter in ihrer Funktion als Bürosachbearbeitung in erster Linie die Vorbereitung der Entscheidung der Sachbearbeitung sowie deren Unterstützung bei verschiedenen Aufgaben. Die abschließende Würdigung einzelner Sach- und Rechtszusammenhänge sowie das Treffen rechtlich richtiger Entscheidungen, wie es auch in diesem Fall erforderlich war, obliegt vorrangig den Mitarbeitern des gehobenen Dienstes. Somit war der Großteil der zur Bearbeitung Ihres IFG-Antrags anfallenden Aufgaben von Mitarbeitern des gehobenen Dienstes durchzuführen.

Anhaltspunkte dafür, dass die Höhe der festgesetzten Gebühr außer Verhältnis zum tatsächlichen Verwaltungsaufwand und damit im Widerspruch zu dem nach § 10 Absatz 2 IFG normierten Abschreckungsverbot steht, sind nicht ersichtlich. Gegen ein grobes Missverhältnis spricht vor allem der Umstand, dass unter Zugrundelegung des tatsächlich angefallenen Verwaltungsaufwands auch die Festsetzung einer höheren Gebühr gerechtfertigt gewesen wäre.

Wegen des erhöhten Verwaltungsaufwands, dessen Entstehung ich Ihnen mit den o.g. Schilderungen eingehend erläutert habe, scheidet vorliegend auch die Annahme eines Ausnahmetatbestands aus. Insbesondere findet § 10 Absatz 1 Satz 1 IFG, wonach der in Satz 1 der Norm niedergelegte Grundsatz der Kostenpflicht „nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte“ gilt, keine Anwendung. Wann eine Auskunft eine „einfache“ ist, regelt das Gesetz nicht. Die Gesetzesbegründung hält lediglich beispielhaft fest, dass hierunter „insbesondere mündliche Auskünfte ohne Rechercheaufwand fallen“ können (BT-Drs. 15/4493 S. 16). Ob eine einfache Auskunft vorliegt, kann nur anhand sämtlicher Umstände des Einzelfalls beurteilt werden. Mit Blick auf den mit der Regelung verfolgten Zweck und die Systematik des § 10 IFG muss bei der Konkretisierung

des Begriffs „einfach“ der für die Bearbeitung des Zugangsbegehrens erforderliche Verwaltungsaufwand Maßstab sein und nicht der Umfang der Auskunft selbst (*Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (991)). Grundsätzlich kann demnach nur dann von einer „einfachen“ Auskunft gesprochen werden, wenn deren Vorbereitung keinen oder nur einen sehr geringen Aufwand verursacht hat (Schoch IFG/Schoch IFG § 10 Rn. 53). Obwohl mit Bescheid vom 20. September 2021 nur eine sehr kurze Auskunft erfolgte, kann, entgegen Ihrer Annahme eines sehr geringen Zeitaufwands, aufgrund der Beteiligung mehrerer Referate und des Rechercheaufwands folglich nicht von einer nur „einfachen“ Auskunft ausgegangen werden.

Darüber hinaus verfängt auch der vor Ihnen vorgebrachte Einwand, in der Vergangenheit seien bei ähnlich lautenden Anfragen keine Gebühren erhoben werden, nicht. Zwar unterliegt die Verwaltung auch bei der Bemessung der Gebühren dem Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG und hat daher für eine Gleichbehandlung der Gebührenschuldner untereinander zu sorgen. Dem Gleichbehandlungsgrundsatz, wonach wesentlich Gleiches gleich zu behandeln ist, wird jedoch mit der einheitlichen Methode zur Ermittlung des Verwaltungsaufwands Rechnung getragen. Grundlage für die Bemessung des Verwaltungsaufwands ist der Zeitaufwand, welcher wiederum anhand vorher festgelegter Personalkostensätze differenziert nach Laufbahngruppen in die Berechnung der Gebührenhöhe einfließt.

Dass es bei ähnlich lautenden Anträgen jedoch zu unterschiedlichen Gebührenbemessungen kommen kann, steht nicht im Widerspruch zum Gleichheitsgrundsatz, sondern ist vielmehr den jeweiligen Umständen des Einzelfalls geschuldet. Die für die Ermittlung des Verwaltungsaufwands erforderliche Einzelfallbetrachtung kann zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen im Hinblick auf die Gebührenfestsetzung führen. So bedarf es in einigen Fällen der Beteiligung mehrerer Referate, der Prüfung etwaiger Ablehnungsgründe oder der Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens. Demnach bietet sich ein genereller Vergleich auch im Falle ähnlich lautender Anträge ohne Betrachtung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls nicht an.

Ein Vergleich ließe sich allenfalls mit den weiteren an das BMG gerichteten gleich lautenden Anträgen zu Treffen von Vertretern des BPI im BMG in den Jahren 2018, 2020 sowie 2021 ziehen. Die Unterschiede hinsichtlich der Entscheidung zur Gebührenfestsetzung beruhen in diesem Zusammenhang vor allem darauf, dass nicht in jedem Jahr entsprechende Unterlagen festgestellt werden konnten. Für die Anträge zu den Jahren 2020 und 2021 wurde aufgrund der Tatsache, dass keine entsprechenden Informationen im BMG vorhanden sind, von einer Gebührenerhebung abgesehen. Hinsichtlich des Antrags betreffend das Jahr 2018 wurden, genau wie bei Ihrem IFG-Antrag, Gebühren angekündigt. Der Antragsteller hat nach Mitteilung der voraussichtlichen Gebührenhöhe seinen Antrag jedoch zurückgezogen. Eine Ungleichbehandlung ist folglich nicht festzustellen.

Aus den geschilderten Gründen ist der Bescheid vom 20. September 2021 in zweck- und rechtmäßiger Weise ergangen.

Ihre Bitte, Ihnen im Falle der Ablehnung des Widerspruchs die Anzahl der durchsuchten Akten sowie die Anzahl der gefundenen Akten mit Referenz zu Vertretern des BPI mitzuteilen, wird entgegen Ihrer Annahme als neuer IFG-Antrag gewertet. Diesbezüglich kann ich Ihnen mitteilen, dass im BMG die von Ihnen begehrten Informationen nicht vorliegen. Im Rahmen der Bearbeitung Ihres Antrags wurde zwar der erforderliche Zeitaufwand, nicht jedoch die exakte Anzahl der durchsuchten Akten dokumentiert. Vorsorglich weise ich außerdem darauf hin, dass sich der Informationszugang auf die bei der informationspflichtigen Stelle vorhandenen Informationen beschränkt, da das IFG zu Lasten der Behörden keine Informationsbeschaffungspflicht normiert (Schoch IFG/Schoch IFG § 1 Rn. 36).

III.

Bei einem Widerspruch gegen eine Kostenfestsetzung werden keine zusätzlichen Gebühren für die Zurückweisung des Widerspruchs erhoben (VG Berlin, Urteil vom 06. Juni 2011 – 2 K 131.10 –, juris Rn. 16 f., Schoch IFG/Schoch IFG § 10 Rn. 97).

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen den Bescheid vom 20. September 2021 in der Fassung dieses Widerspruchsbescheids einschließlich der Kostenentscheidung kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Widerspruchsbescheids Klage beim Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln erhoben werden.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

B. Osterheld

Dr. Osterheld