

REDEKER SELLNER DAHS | Leipziger Platz 3 | 10117 Berlin

Per beA
Bundesverwaltungsgericht
10. Senat
Postfach 10 08 54
04008 Leipzig

Titel / Original		RA	FAG
Eingegangen			
26. JULI 2019			
JBB Rechtsanwälte Jaschinski Biere Brexl Partnerschaft mbB			
zdA		Zahlung	

Rechtsanwalt Dr. Gernot Schiller
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Sekretariat Eva Rieck
Telefon +49 / 30 / 88 56 65 185
Telefax +49 / 30 / 88 56 65 99
rieck@redeker.de

Berlin, den 22. Juli 2019

Reg.-Nr.: 85/01780-19

In der Verwaltungsstreitsache

Arne Semsrott ./.. **Bundesrepublik Deutschland**

- BVerwG 10 C 23.19 -

bedanken wir uns zunächst für die gewährte Fristverlängerung und beantragen
für die Beklagte,

1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 29.03.2019 abzuändern und die Klage abzuweisen;
2. die Kosten des Verfahrens dem Kläger aufzuerlegen.

Begründung:

Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit einer Gebührenfestsetzung im Zusammenhang mit einem Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz.

SHR/er/00007

Berlin
Leipziger Platz 3
10117 Berlin
Tel. +49 30 885665-0
Fax +49 30 885665-99

Deutsche Bank Berlin
IBAN:
DE82 1007 0000 0155 0359 00
BIC: DEUTDE33XXX

Bonn
Willy-Brandt-Allee 11
53113 Bonn
Tel. +49 228 72625-0
Fax +49 228 72625-99

Brüssel
172, Avenue de Cortenbergh
1000 Brüssel
Tel. +32 2 74003-20
Fax +32 2 74003-29

Leipzig
Mozartstraße 10
04107 Leipzig
Tel. +49 341 21378-0
Fax +49 341 21378-30

London
4 More London Riverside
London SE1 2AU
Tel. +44 20 740748-14
Fax +44 20 743003-06

München
Maffeistraße 4
80333 München
Tel. +49 89 2420678-0
Fax +49 89 2420678-69

**Rechtsanwälte
Partnerschaftsgesellschaft mbB**
Sitz Bonn
Partnerschaftsgesellschaft mbB
AG Essen PR 1947
UST-ID: DE 122128379

www.redeker.de

I.

Zur Gebührenbemessung nach § 10 IFG fehlt es bislang an einer höchstrichterlichen Rechtsprechung. Die Rechtsprechung der Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte ist uneinheitlich. Dies gilt insbesondere für die im hiesigen Verfahren zu klärende Frage, ob sich aus Grundsätzen der Gebührengerechtigkeit ergibt, dass die informationspflichtige Stelle innerhalb des festgelegten Gebührenrahmens zwingend eine anhand des durchschnittlichen Verwaltungsaufwandes innerhalb der Bandbreite der Tarifstelle notwendige Bewertung des konkreten Verwaltungsaufwandes vornehmen muss.

Das Verwaltungsgericht Berlin hat zu Beginn seiner Rechtsprechung diese Frage noch – zumindest der Sache nach – verneint. So hat es etwa die Festsetzung einer Gebühren i.H.v. 231,25 EUR durch das Bundeskanzleramt als rechtmäßig angesehen. Die Kosten des Personaleinsatzes könnten auf der Basis pauschaler Personalkostensätze bestimmt werden, wie sie durch das Bundesministerium der Finanzen veröffentlicht würden, ohne dass es auf eine minutengenaue Ermittlung ankomme, wie lange das Heraussuchen der Akten und die Prüfung der im Einzelfall bestehenden Grenzen des Informationsrechts tatsächlich gedauert habe. Das Gesetz lasse Pauschalierungen und Typisierungen zu. Bei der auf 231,25 EUR Gebühr liege ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip nicht vor, da sich die Gebühr in der Mitte des vorgegebenen Rahmens bewege und bezogen auf den Zweck der Kostendeckung sowie das Gebot der Gewinnerzielung durch Gebühren kein grobes Missverhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Gebühr bestehe.

VG Berlin, Urteil vom 30.05.2013 – VG 2 K 57.12, juris
Rn. 52, 55; ebenso bereits Urteil vom 08.11.2007 – VG 2
A 15.08 (n.v.).

Soweit ersichtlich, entspricht dies auch der Rechtsprechung anderer Verwaltungsgerichte. So hat etwa das Verwaltungsgericht München eine Gebühr i.H.v. 250,00 EUR als rechtmäßig angesehen. Anhaltspunkte dafür, dass die Festsetzung einer Gebühr i.H.v. 250,00 EUR, d.h. nur der Hälfte der maximal möglichen Gebühr, ermessensfehlerhaft wäre, seien weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

VG München, Urteil vom 25.02.2016 – M 17 K 15.4815,
juris Rn. 32.

Mit Urteil vom 21.07.2016 hat das Verwaltungsgericht Berlin sodann seine Rechtsprechung geändert. Der Entscheidung lag ein Fall zugrunde, in dem eine Gebühr i.H.v. 500 EUR bei ei-

nem tatsächlichen Verwaltungsaufwand i.H.v. 2.100 EUR festgesetzt worden war. Ausgangspunkt für die Gebührenbemessung sei zwar der tatsächliche Verwaltungsaufwand. Aus § 10 Abs. 2 IFG ergebe sich jedoch, dass das Kostendeckungsprinzip nicht in reiner Form gelte, sondern in einer zweiten Stufe auch auf die individuelle Fallgestaltung abstellende Äquivalenzgesichtspunkte (z.B. wirtschaftliches oder wissenschaftliches Interesse) von Bedeutung sein könnten. Daraus wiederum folge, dass bei Anwendung des relativierten Kostendeckungsprinzips – also in erster Stufe – Aspekte der Gleichbehandlung zwingend in den Entscheidungsprozess einzustellen seien. Um dem aus Art. 3 Abs. 1 GG folgenden Grundsatz der Gebührengerechtigkeit zu genügen, müsse die informationspflichtige Stelle nähere Kriterien entwickeln, wie sie den konkret angefallenen Aufwand in der jeweiligen Fallgruppe der Rahmengebühr bei der Gebührenfestsetzung berücksichtigen wolle.

VG Berlin, Urteil vom 21.07.2016 – VG 2 K 582.15, juris.

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat mit Urteil vom 14.09.2017 dieses Urteil bestätigt. Die informationspflichtige Stelle überschreite ihr Ermessen, wenn sie das Prinzip der „individuellen Gleichmäßigkeit“ als Ordnungsprinzip der Rahmengebühr der Tarifstelle 2.2 des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV nicht beachte. Das Verständnis des oberen Randes des Gebührenrahmens als Kappungsgrenze führe zu einem mit dem Ordnungsprinzip der Rahmengebühren in Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbaren Verstoß gegen die Grundsätze der individuellen Abgabengleichheit und der Leistungsproportionalität. Zudem werde gegen § 10 Abs. 2 IFG verstoßen, weil bei einem eher geringen Verwaltungsaufwand die Gefahr bestehe, dass die Gebührenfestsetzung überproportional hoch sei und damit abschreckende Wirkung entfalte. Die Entwicklung von Bemessungskriterien sei auch erforderlich, um die Gebührenerhebung für denjenigen, der einen Antrag nach dem IFG stelle, transparent zu machen, da anders kaum absehbar sei, welche Gebühren voraussichtlich anfallen würden. Diese Unsicherheit habe abschreckende Wirkung.

II.

Dem hiesigen Fall liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Mit E-Mail vom 29.12.2016 beantragte der Kläger beim Bundesministerium des Innern, ihm die Gesprächsvorbereitung für Bundesinnenminister de Maizière für das Treffen mit Mark Zuckerberg Mitte/Ende August 2016 zu übersenden. Er bat um vorherige Mitteilung der voraussichtlich anfallenden Kosten. Mit Schreiben vom 23.01.2017 wies das Bundesministerium

des Innern darauf hin, dass bei einem Zeitaufwand von drei Stunden mit Gebühren i.H.v. 180,00 EUR zu rechnen sei. Eine erneute Bitte des Klägers um eine kostenfreie Bescheidung des Antrags lehnte das Bundesministerium mit Schreiben vom 28.02.2017 ab. Für die Bearbeitung des Antrags entstand ein tatsächlicher Verwaltungsaufwand i.H.v. 3 Stunden und 55 Minuten Arbeitszeit des höheren Dienstes.

Mit Bescheid vom 30.03.2017 gab das Bundesministerium des Innern dem Antrag auf Informationszugang teilweise statt, übersandte – teils geschwärzte – Abschriften von Dokumenten und erhob hierfür eine Gebühr von 235,00 EUR. Im Bescheid legte es im Einzelnen dar, dass ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand für die Zusammenstellung der Unterlagen angefallen sei. Bei einem Bearbeitungsaufwand von 3 Stunden und 55 Minuten eines Mitarbeiter des höheren Dienstes und einem durchschnittlichen Stundensatz vom 60,00 EUR ergebe sich die festgesetzte (kostendeckende) Gebühr.

Den gegen den Bescheid eingelegten Widerspruch des Klägers vom 18.04.2017 wies das Bundesministerium des Innern mit Widerspruchsbescheid vom 27.04.2017 zurück. Die festgesetzte Gebühr sei rechtmäßig und habe keine abschreckende Wirkung. Eine schnellere Aktendurchsicht sei nicht möglich, die Aktenrecherche habe lediglich 60 Minuten benötigt. 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. Eine Gebühr im niedrigen zweistelligen Bereich stünde nicht im Verhältnis zu den angefallenen Kosten. Zudem liege die Gebühr im mittleren Bereich des Gebührenrahmens.

Am 03.06.2017 erhob der Kläger hiergegen Klage.

III.

Das Verwaltungsgericht hat mit dem angegriffenen Urteil der Klage stattgegeben und die Gebührenfestsetzung i.H.v. 235,00 EUR als rechtswidrig angesehen. Das Urteil stützt sich tragend auf folgende Erwägungen:

- Die Voraussetzungen der Tarifstelle Nr. 2.2 des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV lägen vor, ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand sei dargelegt worden. Das Heranziehen der unzutreffenden Tarifstelle 1.3 im Ausgangsbescheid sei unschädlich.

- Bei der Festsetzung der aus dem Gebührenrahmen zu ermittelnden Gebühr habe die Beklagte ihr Ermessen fehlerhaft ausgeübt. Es handle sich vorliegend um eine Rahmengebühr und nicht um eine Art Zeitgebühr mit Kappungsgrenze. Die Festsetzung der Gebührenhöhe stehe im Widerspruch zu dem Ordnungsprinzip der Rahmengebühr der Tarifstelle 2.2, das das Prinzip der „individuellen Gleichmäßigkeit“ festlege. Dies erfordere die Festlegung von Kriterien anhand des Verwaltungsaufwandes, in welchem Umfang proportional innerhalb des Gebührenrahmens die Gebühr festgelegt werde. Andernfalls würden Antragsteller, die einen eher geringen Verwaltungsaufwand verursachten, im Vergleich zu Antragsteller mit einem Verwaltungsaufwand von über 500,00 EUR proportional stärker belastet werden. Die Entwicklung solcher Kriterien anhand des Verwaltungsaufwandes sei angesichts eines Zeitraums von mehr als 10 Jahren zur Sammlung von Daten und Erfahrungen auch möglich.
- Zudem verstoße die Gebührenfestsetzung gegen § 10 Abs. 2 IFG. Eine abschreckende Wirkung bestehe dann, wenn der Verwaltungsaufwand bis zu einer Höhe von 500,00 EUR ohne weiteres den Ausgangspunkt für die weitere individuelle Austarierung der divergierenden Faktoren bilden solle. Auch bei Fällen eher geringen Verwaltungsaufwands sei es notwendig, sämtliche Kriterien des § 10 Abs. 2 IFG angemessen zu gewichten. Andernfalls sei es für den Antragsteller nicht vorhersehbar, welche Gebühren voraussichtlich anfallen würden. Das Ansetzen von niedrigeren Sätzen bei den Personalkosten reiche hierfür nicht aus.

IV.

Die Revision ist begründet. Das angegriffene Urteil des Verwaltungsgerichts beruht auf einer Verletzung materiellen Rechts. Die streitgegenständliche Gebührenfestsetzung durch die Beklagte ist frei von Ermessensfehlern erfolgt. Sie verstößt nicht gegen das „Ordnungsprinzip der Tarifstelle Nr. 2.2 des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV“ (siehe unter 1.). Ein Verstoß gegen § 10 Abs. 2 IFG liegt ebenfalls nicht vor (siehe unter 2.).

1. Kein Verstoß gegen „Prinzip der individuellen Gleichmäßigkeit“ gemäß Tarifstelle Nr. 2.2 des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV

Das Verwaltungsgericht begründet den von ihm angenommenen Verstoß gegen das in der Tarifstelle Nr. 2.2 enthaltene Prinzip der „individuellen Gleichmäßigkeit“ damit, dass die Beklagte die Gebührenhöhe mit dem rechnerisch ermittelten Verwaltungsauf-

wand gleichgesetzt hat, ohne zu ermitteln, ob hier ein durchschnittlicher Verwaltungsaufwand vorgelegen hat, der eine Orientierung im mittleren Bereich des Gebührenrahmens rechtfertigt (UA S. 8). Damit verkennt das Verwaltungsgericht die materiell-rechtlichen Anforderungen an die vorliegende Gebührenfestsetzung.

a) Rechtlicher Rahmen für die Gebührenfestsetzung

Gemäß § 10 Abs. 2 IFG sind die Gebühren auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bestimmen, dass der Informationszugang nach § 1 IFG wirksam in Anspruch genommen werden kann. Weitergehende gesetzliche Vorgaben für die Gebührenfestsetzung enthält das Informationsfreiheitsgesetz nicht. Es hat von einer erschöpfenden und abschließenden Regelung zur Gebührenbemessung abgesehen.

Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 10 Rn. 67.

Der Ordnungsgeber hat diese Vorgaben mit der Festsetzung einer Rahmengebühr in der Tarifstelle Nr. 2.2 der Anlage zu § 1 Abs. 1 IFG näher konkretisiert (s. § 11 Nr. 3 BGebG). Er hat es demnach der informationspflichtigen Stelle überlassen, im konkreten Einzelfall die Gebührenhöhe festzulegen. Hierbei sind gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 BGebG die Vorschriften des Bundesgebührengesetzes (BGebG) ergänzend heranzuziehen. Da das Informationsfreiheitsgesetz und die Informationsgebührenverordnung vor dem 15.08.2013 erlassen worden sind, gilt dies allerdings nur nach Maßgabe der Übergangsvorschrift des § 23 Abs. 3 bis 7 BGebG. Aus § 23 Abs. 4 Satz 2 und 3 BGebG folgt, dass bei Rahmengebührensätzen § 9 Abs. 1 VwKostG a.F. weiterhin Anwendung findet. Dagegen ist für § 9 Abs. 1 bis 3 BGebG, der an sich auf Rahmengebühren nach § 11 Nr. 3 BGebG Anwendung findet (s. § 13 Abs. 2 BGebG), kein Raum. Anders als im Rahmen des Umweltinformationsgesetzes (s. dort § 12 Abs. 3 Satz 2 UIG) hat der Gesetzgeber in § 10 IFG nichts Abweichendes bestimmt. Gemäß § 9 Abs. 1 VwKostG a.F. sind bei der Gebührenfestsetzung der mit der Amtshandlung verbundene Verwaltungsaufwand und die Bedeutung, der wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Amtshandlung für den Gebührenschuldner sowie dessen wirtschaftliche Verhältnisse zu berücksichtigen.

Diesen rechtlichen Vorgaben wird die streitgegenständliche Gebührenfestsetzung in vollem Umfang gerecht. Die Beklagte hat die Gebührenhöhe an dem angefallenen Verwaltungsaufwand (3 Stunden und 55 Minuten für einen Beschäftigten des höheren Dienstes) orientiert. Bei dem zugrunde gelegten Stundensatz von 60,00 EUR errechnet

sich die streitgegenständliche Gebühr i.H.v. 235,00 EUR, die sich in der Mitte des maßgeblichen Gebührenrahmens von 50,00 bis 500,00 EUR befindet.

b) Kein Ermessen bei der Festsetzung der Gebühr

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts musste die Beklagte für eine ordnungsgemäße Gebührenfestsetzung nicht vorab Kriterien für eine Ermessensausübung festlegen, bei welchem Verwaltungsaufwand (gering, mittel, hoch) welche Gebührenhöhe (unterer, mittlerer, oberer Gebührenrahmen) festgelegt wird.

Es ist bereits fraglich, ob die Tarifstelle Nr. 2.2 der Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGGebV eine Rahmengebühr beinhaltet, die der Beklagten Ermessen eröffnet, wie es das Verwaltungsgericht angenommen hat. Allein die Tatsache, dass neben der Höchstgrenze auch eine Mindestgrenze für die Gebühr im Gebührenverzeichnis angegeben worden ist, führt entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts jedenfalls nicht dazu, dass der informationspflichtigen Stelle ein Ermessen bei der Gebührenfestsetzung eröffnet worden ist. Dies zeigt die Entscheidung des 3. Senats des erkennenden Gerichts zu den Luftsicherheitsgebühren nach alter Rechtslage. Obwohl Abschnitt VII Nr. 23 des Gebührenverzeichnisses zur LuftKostV ein Gebührenrahmen von 4,00 bis 20,00 DM vorsah, hat der Senat festgestellt:

„Zwar gibt § 32 Abs. 1 Nr. 13 Satz 1 LuftVG dem Verordnungsgeber die Befugnis, Rahmensätze festzulegen. Die in Abschnitt VII Nr. 23 des Gebührenverzeichnisses zur Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (LuftKostV) erfolgte Festlegung eines Höchst- und eines Mindestsatzes für die Luftsicherheitsgebühren ist jedoch keine Rahmengebühr in dem Sinne, dass der festsetzenden Behörde Ermessen eröffnet wäre. Dies folgt aus der gleichzeitigen Bindung an den Kostendeckungsgrundsatz, der - wie dargestellt - auf die Festsetzung der Gebührensätze auf den einzelnen Flughäfen durchschlägt. Insbesondere ist der Rückgriff auf die in § 9 Abs. 1 VwKostG genannten weiteren Bemessungsgrundsätze verschlossen. Die Gebührenfestsetzung hat sich vielmehr auch auf dieser Stufe strikt an der Deckung der für die entsprechenden Maßnahmen an dem betreffenden Flugplatz zu erwartenden notwendigen Kosten auszurichten.“

BVerwG, Urteil vom 18.03.2004 – 3 C 23.03, NVwZ 2004, 991 (993).

Mit § 10 Abs. 2 IFG hat der Gesetzgeber die informationspflichtige Stelle dazu verpflichtet, die Gebühren „auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes“ zu bemessen. Auch wenn er damit keine strikte Bindung an das Kostendeckungsprinzip normiert hat,

s. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 16; BVerwG, Urteil vom 20.10.2016 – 7 C 6.15, NVwZ 2017, 485 Rn. 18; Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 10 Rn. 73 f.; Guckelberger, in: Fluck/Fetzer/Fischer, Informationsfreiheitsrecht, Stand: Januar 2019, § 10 IFG Rn. 27,

bedeutet dies doch, dass in erster Linie eine Orientierung an dem verursachten tatsächlichen Verwaltungsaufwand zu erfolgen hat. Nur wenn dieser höher als 500,00 EUR ist, bedarf es einer Absenkung auf diesen Gebührenhöchstsatz. Liegt der tatsächliche Verwaltungsaufwand hingegen unter 500,00 EUR, entspricht dies der Gebührenhöhe, ohne dass die informationspflichtige Stelle noch ein Ermessen dahingehend auszuüben hätte, ob eine unterhalb des tatsächlichen Verwaltungsaufwandes festzusetzende Gebühr geboten ist.

S. BMI, Anwendungshinweise zum IFG, GMBI. 2005, 1346 (1349): „Innerhalb der Rahmensätze ist die Gebühr so zu bestimmen, dass in der Regel das geschätzte Gebührenaufkommen den auf die Amtshandlungen entfallenden durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig deckt.“

Dies folgt letztlich auch aus der subsidiären Anwendung des § 9 Abs. 1 Nr. 1 VwKostG a.F. Dass die nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 VwKostG a.F. ebenfalls zu berücksichtigenden Gesichtspunkte (Bedeutung, wirtschaftlicher Wert und sonstiger Nutzen sowie wirtschaftlichen Verhältnisse des Antragstellers) keine Rolle spielen, ergibt sich aus den Besonderheiten des Informationsfreiheitsrechts. Dadurch, dass der Informationszugangsanspruch voraussetzungslos ist (s. § 1 Abs. 1 IFG), erfährt die informationspflichtige Stelle zur Bedeutung, Wert und sonstigen Nutzen sowie zu den wirtschaftlichen Verhältnissen der Antragsteller nichts. Solche Gesichtspunkte können dann auch bei der Gebührenbemessung nicht berücksichtigt werden.

c) Hilfsweise: Kein Ermessensfehler bei Fehlen abstrakter Kriterien

Selbst wenn der erkennende Senat den Ausführungen unter b) nicht folgen wollte und die Tarifstelle Nr. 2.2 der Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGGebV als ermessenseröffnende Rah-

mengebühr ansehen wollte, liegt kein Ermessensfehler vor, wenn die informationspflichtige Stelle nicht vorab Kriterien für eine Ermessensausübung festlegen, bei welchem Verwaltungsaufwand (gering, mittel, hoch) welche Gebührenhöhe (unterer, mittlerer, oberer Gebührenrahmen) zu wählen ist.

- aa) In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass dem Gesetz- oder Ordnungsgeber bei der Festlegung von Gebührensätzen ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt ist. Insbesondere ist es im Hinblick auf die Bindung an den Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG zulässig, im Bereich der Massenverwaltung mit den Mitteln der Typisierungen und Pauschalierungen zu arbeiten.

S. etwa BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10 u.a., BVerfGE 137, 1 Rn. 50 m.w.N.; BVerwG, Urteil vom 21.10.1994 – 8 C 21.92, NVwZ-RR 1995, 348 (349).

Wenn die informationspflichtige Stelle die Gebühr für den konkreten Einzelfall innerhalb des festgelegten Gebührenrahmens bestimmt, muss sie sich hierbei an sachgerechten Kriterien orientieren. Gemäß § 10 Abs. 2 IFG ist dies der tatsächliche Verwaltungsaufwand. Verbleibt dieser – wie im vorliegenden Fall – innerhalb des Gebührenrahmens, ergibt sich hieraus zugleich die ermessensgerechte Gebührenhöhe.

Entgegen der Auffassung von Schoch

IFG, 2. Auflage 2016, § 10 Rn. 74,

ist nichts dafür ersichtlich, dass der Gesetzgeber einer Kostenunterdeckung auch innerhalb des festgelegten Gebührenrahmens zum Zwecke einer Verhaltenslenkung (Förderung der Informationszugangsfreiheit) das Wort geredet hat. Der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hierfür aus rechtsstaatlichen Gründen erforderlichen klaren Normierung der Gebührenzwecke

s. BVerfG, Beschluss vom 06.11.2012 – 2 BvL 51/06, BVerwGE 132, 334 Rn. 51,

wird dies nicht gerecht. Vielmehr nennt § 10 Abs. 2 IFG als Gebührenzweck gerade allein die (begrenzte) Kostendeckung, d.h. eine Kostenorientierung. Wollte die informationspflichtige Stelle zur Förderung der Informationsfreiheit einen „Rabatt“ gewähren,

wäre dies vielmehr rechtfertigungsbedürftig und müsste vor der Gleichheit der Antragsteller Bestand haben. Es wäre auch nicht erkennbar, anhand welcher sachlichen Kriterien ein solcher „Rabatt“ eingeräumt werden könnte.

i.Erg. auch Sicko, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Stand: Mai 2019, § 10 Rn. 37.

Dies gilt letztlich auch für die vom Verwaltungsgericht geforderten Kriterien, wie der tatsächliche Verwaltungsaufwand in der jeweiligen Fallgruppe bei der Festsetzung der konkreten Gebührenhöhe berücksichtigt werden soll. Es ist schlicht nicht ersichtlich, wie angesichts des alleinig bekannten tatsächlichen Verwaltungsaufwandes Fallgruppen gebildet werden sollen, die dann bei der Gebührenhöhe zu berücksichtigen sind. Dies alles führt letztlich zu einer willkürlichen Gebührenfestsetzung.

- bb) Im Ergebnis stellt sich demnach der in der Tarifstelle Nr. 2.2 der Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGGebV enthaltene obere Grenze des Gebührenrahmens als Kappungsgrenze dar. Hierfür sprechen sowohl die Begründung zu § 10 IFG als auch die Verordnungsbegründung. In der Gesetzesbegründung ist die Rede von Gebühren bis zu 500 EUR als „Höchstsatz“.

Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

Damit übereinstimmend ist der Ordnungsgeber ausweislich der Verordnungsbegründung, die als **Anlage B 2** überreicht wird, davon ausgegangen, dass es sich bei der oberen Grenze des Gebührenrahmens um einen „Höchstsatz je Tatbestand“ handelt. Wörtlich heißt es dort:

“ Eine Kostendeckung ist für jeden einzelnen Tatbestand bis zu dem Höchstsatz von 500 Euro möglich“.

S. 6 der Verordnungsbegründung (Anlage B 2).

Anders als in dem vom Verwaltungsgericht herangezogenen Fall des VGH Mannheim

Urteil vom 08.11.1988 – 14 S 940/87, GewArch 1989, 344 (345 f.),

liegen hier gerade entsprechende Anhaltspunkte im Gesetz und in der Gebührenverordnung für eine Auslegung der Rahmengebühr als Kappungsgrenze vor.

- cc) Soweit sich das Verwaltungsgericht für seine Forderung abstrakter Ermessenskriterien zur Wahrung einer dem Verwaltungsaufwand proportionalen Gebührenhöhe auf Rechtsprechung von Oberverwaltungsgerichten beruft, ist diese auf den vorliegenden Fall nicht übertragbar bzw. belegen das Erfordernis nicht.

Das Verwaltungsgericht hat sich tragend und über weite Passagen wortgleich auf das Urteil des OVG Berlin-Brandenburg vom 14.09.2017 (OVG 12 B 11.16, juris) gestützt. Dabei hat es schon im Ansatz verkannt, dass der vom Oberverwaltungsgericht entschiedene Fall zu dem vorliegenden Fall einen entscheidenden Unterschied aufwies: In dem vom Oberverwaltungsgericht entschiedenen Fall betrug der tatsächliche Verwaltungsaufwand 2.100,00 EUR, die festgesetzte Gebühr 500,00 EUR. Das Oberverwaltungsgericht hat nähere Kriterien vermisst, warum die Gebühr bei 500,00 EUR und nicht geringer festgesetzt worden ist. Mit anderen Worten: Der entschiedene Fall betraf die Festlegung der Höchstgebühr bei übersteigendem Verwaltungsaufwand. Der vorliegende Fall ist gänzlich anders gelagert: Der tatsächliche Verwaltungsaufwand beträgt 235,00 EUR, der auch als Gebühr festgesetzt wurde. Die vom Oberverwaltungsgericht aufgeworfene Frage einer proportionalen Kürzung des Verwaltungsaufwandes stellte sich überhaupt nicht. Vor diesem Hintergrund kann die Frage, ob die vom Oberverwaltungsgericht in seiner Entscheidung aufgestellten Grundsätze zutreffend sind, mangels Entscheidungserheblichkeit offen bleiben. Geht man richtigerweise von einer Kappungsgrenze (s. unter bb)) aus, ist auch das Urteil des Oberverwaltungsgerichts falsch.

Der von OVG Münster mit Urteil vom 14.02.2017 (9 A 2655/13, NWVBl. 2017, 338) entschiedene Fall belegt die vom Verwaltungsgericht aufgestellte Forderung ebenfalls nicht. Das Oberverwaltungsgericht hat dort die vom Verordnungsgeber festgelegte obere Gebührengrenze als Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip des § 3 Abs. 1 GebG NRW angesehen. Ein normierter Gebührenrahmen müsse bei typisierender Betrachtung eine Ein- bzw. Zuordnung der zu erwartenden einfachen, mittleren oder besonders aufwändigen Fälle zu einer unteren, mittleren oder oberen Gebühr ermöglichen. Wenn der Verordnungsgeber nichts Abweichendes bestimme, solle die Rahmenmitte in etwa den Verwaltungsaufwand in einem Fall mittlerer Art abbilden. Daraus folge zugleich, dass eine Rahmengebühr für Amtshandlungen, die sich einer typisierenden Einordnung in diesem Sinne entziehen, grundsätzlich ungeeignet erscheine. Der obere Gebührenrahmen übersteige zudem den höchstens zu erwartenden Verwaltungsaufwand um weit mehr als das Doppelte. Um beide vom Oberverwaltungsgericht angesprochenen Ge-

sichtspunkte geht es hier nicht. Weder stellt sich die obere Grenze des Gebührenrahmens als um mehr als das Doppelte des tatsächlich möglichen Verwaltungsaufwand dar noch lassen sich die erfassten Amtshandlungen nicht typisierend einordnen. Es besteht schlicht nicht die Möglichkeit, einen maximalen tatsächlichen Verwaltungsaufwand, der allein vom Inhalt des Informationsbegehrens abhängt, prognostisch abzuschätzen. Die Tarifstelle Nr. 2.2 der Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGGebV umfasst auch nur das Anfertigen von Abschriften und damit eine bestimmte Amtshandlung.

Das OVG Berlin hat mit Urteil vom 25.08.1992 (8 B 59.91, juris) ausgeführt, bei einer Rahmengebühr sei im Normalfall – wenn die jeweilige Rahmenbestimmung nichts anderes hergebe – die mittlere Gebühr rechtmäßig, bei atypisch leichter Amtshandlung meist nur die Mindestgebühr, die Höchstgebühr, sofern die Maßnahme besonders schwierig sei und/oder überdurchschnittlichen Aufwand bedinge. Der maßgebliche Unterschied zum hier vorliegenden Fall ist, dass die Behörde für die erteilte Fahrtenbuchauflage keinen individuellen tatsächlichen Verwaltungsaufwand geltend gemacht, sondern sich auf einen typisierten durchschnittlichen Aufwand berufen hat. In einem solchen Fall kann eine Rahmengebühr naturgemäß mangels anderer Sachkriterien nur durch eine Schätzung der Schwierigkeit der Amtshandlung bestimmt werden. Vorliegend hat die Beklagte den tatsächlichen, durch den klägerischen Informationsantrag angefallenen Verwaltungsaufwand exakt ermittelt und als angemessene Gebühr angesehen.

2. Kein Verstoß gegen das Verbot prohibitiver Gebühren gemäß § 10 Abs. 2 IFG

Das Verwaltungsgericht begründet den von ihm angenommenen Verstoß gegen § 10 Abs. 2 IFG tragend damit, die Verwaltungspraxis der Beklagten sei objektiv nicht geeignet, potentielle Antragsteller von der Geltendmachung eines Anspruchs auf Informationszugang abzuhalten, weil in Fällen eher geringen Verwaltungsaufwands nicht sämtliche Kriterien des § 10 Abs. 2 IFG angemessen gewichtet würden. Dies setze die Entwicklung entsprechender Ermessenskriterien voraus (UA S. 10 f.). Das Verwaltungsgericht überspannt damit die aus § 10 Abs. 2 IFG folgenden Anforderungen.

- a) Das erkennende Gericht hat bereits zu § 10 Abs. 2 IFG a.F. geklärt, dass die Vorschrift Ausdruck des gesetzgeberischen Ziels sei, dass jeder gegenüber den Behörden und Einrichtungen des Bundes einen Anspruch auf Informationszugang haben solle, ohne hier von durch erhebliche finanzielle Hürden abgeschreckt zu werden. Deshalb sollten Ge-

bühren und Auslagen orientiert am Verwaltungsaufwand, jedoch nicht notwendig kostendeckend bemessen werden. Die Bemessung der Gebühren nach § 10 Abs. 2 IFG a.F. habe den Verwaltungsaufwand - nur - zu berücksichtigen, die wirksame Inanspruchnahme des Informationszugangs aber in vollem Umfang zu gewährleisten. Die Gebühren dürften also nicht abschreckend wirken. Für die Frage einer abschreckenden Wirkung der Gebührenbemessung sei entscheidend, ob die Gebühr ihrer Höhe nach objektiv geeignet ist, potentielle Antragsteller von der Geltendmachung eines Anspruchs auf Informationszugang abzuhalten.

BVerwG, Urteil vom 20.10.2016 – 7 C 6.15, NVwZ 2017, 485 Rn. 18 unter Bezug auf die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 6 und 16; Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 10 Rn. 73 ff.

Diese Grundsätze gelten auch für die seit 15.08.2013 unverändert geltende Fassung des § 10 Abs. 2 IFG.

Das erkennende Gericht hat demnach maßgeblich für die abschreckende Wirkung auf die absolute Gebührenhöhe abgestellt. Einen relativen Zusammenhang zur Information hat es weder gefordert noch hergestellt. Von der hier streitgegenständlichen Gebührenhöhe geht eine abschreckende Wirkung nicht aus. Die Zahlung von 235 EUR für das Heraussuchen und die Zusammenstellung der vom Kläger erstellten Unterlagen (18 DIN A4-Seiten Text zur Vorbereitung des Ministergesprächs und 10 DIN A4-Seiten Medienveröffentlichungen) ist aufgrund der geringen Höhe nicht geeignet, auf potentielle Antragsteller abschreckend zu wirken. Dies ist zwischen den Beteiligten auch unstrittig und vom Verwaltungsgericht auch nicht angenommen worden.

- b) Dass für die abschreckende Wirkung allein die absolute Gebührenhöhe maßgeblich sein soll, entspricht auch dem Willen des Gesetzgebers. In § 10 IFG hat er zwar keine ausdrückliche Gebührenhöchstgrenze normiert. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist er aber davon ausgegangen, dass eine Gebühr von bis zu 500,00 EUR je nach Verwaltungsaufwand im Sinn eines Höchstsatzes erhoben werden können, ohne dass hiervon eine abschreckende Wirkung ausgeht.

S. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

Dem entspricht auch das Verständnis des Ordnungsgebers. Im Gebühren- und Auslagenverzeichnis (Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGGebV) ist ein Gebührenhöchstsatz von

500,00 EUR festgelegt worden. Ausweislich der Begründung werden den Besonderheiten des Informationszugangsrechts – gemeint ist das Verbot prohibitiver Gebühren – durch einen Gebührenhöchstsatz und Kostenfreiheit bestimmter Amtshandlungen Rechnung getragen.

S. 5 der Verordnungsbegründung (Anlage).

Die Normierung von Obergrenzen für die Gebührenhöhe ist demnach ein probates Mittel zur Vermeidung einer prohibitiven Wirkung der Gebührenbemessung.

So auch Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 10 Rn. 78 ff.

- c) Die weitergehende Forderung des Verwaltungsgerichts, über die Gebührenhöhe hinaus zur Vermeidung einer prohibitiven Wirkung sicherzustellen, dass auch bei Fällen eines geringen Verwaltungsaufwandes „sämtliche Kriterien des § 10 Abs. 2 IFG angemessen gewichtet werden“, verkennt den Regelungsgehalt des § 10 Abs. 2 IFG. Geht der Gesetzgeber selber davon aus, dass Gebühren bei einem entsprechenden Verwaltungsaufwand bis zu 500,00 EUR nicht abschreckend wirken, verlangt er gerade nicht, dass innerhalb des festgelegten Gebührenrahmens eine weitergehende Proportionalität hergestellt wird. Das Verwaltungsgericht verkennt bei seiner Argumentation, dass der Falle eines „eher geringen Verwaltungsaufwandes“ bei der hier maßgeblichen Tarifstelle Nr. 2.2 der Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGGebV nicht vorkommen kann. Tatbestandsvoraussetzung für die Erhebung einer Gebühr nach dieser Tarifstelle ist „ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand“. Damit grenzt sich die Tarifstelle gegenüber Nr. 2.1 der Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGGebV mit dem dort entsprechend geringeren Gebührenrahmen ab.

Soweit das Verwaltungsgericht ergänzend meint, § 10 Abs. 2 IFG fordere, dass es für den Antragsteller absehbar sei, welche Gebühren voraussichtlich anfallen werden, verkennt dies zunächst die unstreitige Tatsache, dass die Beklagte vor der Zugangsgewährung dem Kläger mitgeteilt hat, die voraussichtliche Gebühr betrage 180,00 EUR. Damit war dem Kläger die ungefähre Gebührenhöhe durchaus erkennbar.

Zudem verkennt die Auffassung des Verwaltungsgerichts den grundsätzlichen Spielraum des Gesetz- und Ordnungsgebers bei der Bestimmung von Gebühren. § 10 Abs. 2 IFG verbietet nicht die Normierung einer Rahmengebühr, wie sie etwa § 11 Nr. 3 BGebG vorsieht und wie sie in der Verwaltungspraxis allgemein anerkannt ist. Hätte der Gesetzgeber dies im Informationsfreiheitsrecht ausschließen wollen, hätte es hierfür konkreter Anhaltspunkte etwa in der Gesetzesbegründung bedurft. Hiergegen

sprechen vielmehr zwei gewichtige Gesichtspunkte: Der Gesetzgeber wollte sich ausweislich der Gesetzesbegründung bei der Regelung des § 10 IFG an der bereits bestehenden Gebührenregelung des § 12 UIG orientieren.

S. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 16.

In der zum Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes im Jahr 2006 bereits existierenden Umweltinformationsgebührenverordnung sind im Gebührenverzeichnis ebenfalls Rahmengebühren vorgesehen.

Zudem ist die Schaffung einer Rahmengebühr gerade angesichts des Querschnittscharakters des Informationsfreiheitsgesetzes, das nicht nur sektorspezifische Informationen erfasst, sachgerecht.

S. S. 7 der Verordnungsbegründung (Anlage).

Einer Rahmengebühr ist es aber eigen, dass der Gebührenschuldner nicht im Vorfeld genau weiß, welche Gebühr auf ihn durch die Amtshandlung zukommt. Die These des Verwaltungsgerichts läuft letztlich darauf hinaus, Rahmengebühren im Bereich des Informationsfreiheitsrechts auszuschließen.

- d) Für das Fehlen einer abschreckenden Wirkung spricht letztlich auch die Rechtsprechung des erkennenden Gerichts zu der vergleichbaren Regelung des Art. 5 UIRL. Nach dieser Vorschrift können Behörden für die Bereitstellung von Umweltinformationen eine Gebühr erheben, die eine angemessene Höhe jedoch nicht überschreiten darf. Das erkennende Gericht hat hieraus geschlossen, dass die Gebühren so bemessen sein müssen, dass die Bürger nicht durch die finanziellen Folgen der Informationserteilung von der Wahrnehmung ihres Informationsrechts abgehalten werden.

BVerwG, Urteil vom 27.03.2000 – 7 C 25.98, NVwZ 2000, 913 (914).

Der Sache nach hat das erkennende Gericht damit einen § 10 Abs. 2 IFG entsprechenden Maßstab seiner Entscheidung zugrunde gelegt. Zugleich hat es die Auffassung der Vorinstanz gebilligt, eine abschreckende Wirkung sei zu verneinen, da die dortige Antragstellerin mit ihrem Informationsantrag erwerbswirtschaftliche Zwecke verfolgt habe. Auch wenn der nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine vollständige Kostendeckung unzulässig sei, bedeute dies nicht, dass die in jedem Einzelfall ein bestimmter Teil der Kosten vom Staat getragen werden müsse. Vielmehr sei

die Höhe der Gebühren nur insoweit zu begrenzen, als dies erforderlich sei, um den Gebühren die abschreckende Wirkung zu nehmen; eine solche Notwendigkeit habe wegen der wirtschaftlichen Nutzbarkeit der erteilten Informationen nicht bestanden.

BVerwG, Urteil vom 27.03.2000 – 7 C 25.98, NVwZ 2000, 913 (914).

Die Angemessenheit der streitgegenständlichen Gebühr ergibt sich somit auch daraus, dass der Kläger als freier Journalist ein wirtschaftliches Interesse an den erlangten Informationen hat und sie im Wege seiner erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit für Presseartikel verwerten kann.

- e) Zudem hat die Beklagte der Berechnung des tatsächlichen Verwaltungsaufwands fiktiv niedrigere Personalkostenstundensätze zugrunde gelegt (mittlerer Dienst 30,00 EUR, gehobener Dienst 45,00 EUR, höherer Dienst 60,00 EUR) und ist damit hinter den realistischen Personalkostensätzen des BMF zurückgeblieben. Damit führt die Gebührenpraxis zu einer einheitlich gleichmäßigen Kostenunterdeckung und trägt auch insoweit dem Verbot prohibitiver Gebühren angemessene Rechnung.

Der Revision ist daher stattzugeben.

(Dr. Schiller)
Rechtsanwalt

BONN

PROF. DR. KONRAD REDEKER (1923–2013)
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. KURT SCHÖN (1928–1986)

PROF. DR. HANS DAHS (1935–2018)

DR. KLAUS D. BECKER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

ULRICH KELLER
Fachanwalt für Arbeitsrecht

ULRIKE BÖRGER*
Fachanwältin für Familienrecht

DR. FRIEDWALD LÜBBERT

DR. KAY ARTUR PAPE*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. CHRISTIAN D. BRACHER*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

PROF. DR. ANDREAS FRIESER*
Fachanwalt für Erbrecht

PROF. DR. BURKHARD MESSERSCHMIDT*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

MARTIN REUTER
Fachanwalt für Sozialrecht

DR. JÜRGEN LÜDERS*
Fachanwalt für Steuerrecht

GERNOT LEHR*

PROF. THOMAS THIERAU*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

DIETER MERKENS*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

DR. KLAUS WALPERT*

DR. HEIKE GLAHS*

AXEL GROEGER*
Fachanwalt für Arbeitsrecht

DR. RONALD REICHERT*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

ANDREAS OKONEK*

DR. KLAUS KÖPP, M.C.L.

STEFAN TYSPER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

PROF. DR. HEIKO LESCH*

WOLFGANG KREYSING
Fachanwalt für Miet- und Wohnungseigentumsrecht

DR. JAKOB WULFF*

PROF. DR. WOLFGANG ROTH, LL.M.*

DR. MICHAEL WINKELMÜLLER*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

PROF. DR. BERND MÜSSIG*

BARTHOLOMÄUS AENGENVOORT*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

DR. ANDREAS ROSENFELD*

PROF. DR. ALEXANDER SCHINK

DR. MATTHIAS GANSKE*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Fachanwalt für Vergaberecht

DR. MARCO RIETDORF*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. CHRISTIAN MENSCHING, LL.M.*

DR. MARKUS DIERKSMEIER, LL.M.*
Fachanwalt für Handels- und Gesellschaftsrecht

PHILIPP HUMMEL*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

DR. LARS KLEIN*

ALEXANDER LEIDIG*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

DR. UDO SÖNS*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

DR. MICHAEL GINDLER, LL.M.
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DANIEL HÜRTER
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

PROF. DR. SUZAN DENISE HÜTTEMANN, MRes

DR. DANIEL NEUHÖFER, LL.M.
Fachanwalt für Strafrecht

MATTHIAS FLOTMANN

JULIAN LEY
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

FLORIAN VAN SCHEWICK

DR. CORNEL POTTHAST, LL.M.
Fachanwalt für Erbrecht

VERA WAGENKNECHT
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

TOBIAS ODY

LAURA ARENZ

MARKUS FRANK

JULIA PIEPER, LL.M. EUR.

VOLKER BACHE, LL.M.

STEPHAN SCHUCK

DR. ALEXANDER SCHÜSSLER

NIKLAS KINDHÄUSER

DR. MAREI VERENA WILFERT

THERESA PHILIPPI

DÉSIRÉE WOLLENSCHLÄGER, LL.M.

NINA PFLÜGER

PROF. DR. HANS D. JARASS, LL.M.
Professor an der Universität Münster
Of Counsel

PROF. DR. FRANK MEYER, LL.M.
Professor an der Universität Zürich
Of Counsel

BERLIN

DR. DIETER SELLNER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

PROF. DR. PETER-ANDREAS BRAND*

PROF. DR. OLAF REIDT*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

ULRICH BIRNKRAUT*

HARTMUT SCHEIDMANN*

DR. STEPHAN GERSTNER*

DR. ULRICH KARPENSTEIN*

DR. TOBIAS MASING*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. FRANK FELLEBERG, LL.M.*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. GERNOT SCHILLER*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. ANDREAS ROSENFELD*

SABINE WILDFEUER*
Fachanwältin für gewerblichen Rechtsschutz

DR. GERO ZIEGENHORN

DR. CHRISTIAN JOHANN

DR. CHRISTIAN ECKART, LL.M.

DR. CORNELIUS BÖLLHOFF

KATHRIN DINGEMANN

DR. MATTHIAS KOTTMANN, Maître en Droit

DR. JULIAN AUGUSTIN

TOBIAS ODY

DR. ROYA SANGI, Máster en Filosofía Política

DR. RAPHAEL BEERMANN

CAROLINE GLASMÄCHER, LL.M.

DR. XENIA ZWANZIGER

FLORIAN BECK

MARTIN FOKKEN

BRÜSSEL

DR. ANDREAS ROSENFELD*

DR. STEPHAN GERSTNER*

DR. ULRICH KARPENSTEIN*

DR. SIMONE LÜNENBÜRGER

DR. SEBASTIAN STEINBARTH, LL.M.*

DR. CLEMENS HOLTSMANN

LESLIE MANTHEY, LL.M.

LEIPZIG

DR. THOMAS STICKLER*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

DR. SOPHIA POMMER

IRINA KIRSTIN FESKE

DR. JAN MÄDLER

LONDON

PROF. DR. PETER-ANDREAS BRAND*

SABINE WILDFEUER*
Fachanwältin für gewerblichen Rechtsschutz

MÜNCHEN

DR. JÜRGEN LÜDERS*
Fachanwalt für Steuerrecht

DR. GERNOT SCHILLER*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

HANS-PETER HOH*

PROF. DR. BERND MÜSSIG*

DR. MAX REICHERZER*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. CORNELIUS BÖLLHOFF

MATTHIAS FLOTMANN

* Mitglied der Partnerschaftsgesellschaft mbB

6

Bundesgesetzblatt Jahrgang 2006 Teil I Nr. 1, ausgegeben zu Bonn am 6. Januar 2006

**Verordnung
über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz
(Informationsgebührenverordnung – IFGGebV)**

Vom 2. Januar 2006

Auf Grund des § 10 Abs. 3 des Informationsfreiheitsgesetzes vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) in Verbindung mit dem 2. Abschnitt des Verwaltungskostengesetzes vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 821) verordnet das Bundesministerium des Innern:

§ 1

Gebühren und Auslagen

(1) Die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz bestimmen sich nach dem anliegenden Gebühren- und Auslagenverzeichnis.

(2) Auslagen werden zusätzlich zu den Gebühren und auch dann erhoben, wenn die Amtshandlung gebührenfrei erfolgt. Dies gilt nicht in Fällen eines Tatbestandes nach Teil A Nummer 1.1 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses.

§ 2

Befreiung und Ermäßigung

Aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses kann die Gebühr um bis zu 50 Prozent ermäßigt werden. Aus den genannten Gründen kann in besonderen Fällen von der Erhebung der Gebühr abgesehen werden.

§ 3

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2006 in Kraft.

Berlin, den 2. Januar 2006

Der Bundesminister des Innern
In Vertretung
Hanning

Bundesgesetzblatt Jahrgang 2006 Teil I Nr. 1, ausgegeben zu Bonn am 6. Januar 2006

7

Anlage
(zu § 1 Abs. 1)

Gebühren- und Auslagenverzeichnis

Teil A

Gebühren

Nr.	Gebührentatbestand	Gebühren- betrag in Euro
1	Auskünfte	
1.1	– mündliche und einfache schriftliche Auskünfte auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften	gebührenfrei
1.2	– Erstellung einer schriftlichen Auskunft auch bei Herausgabe von Abschriften	30 bis 250
1.3	– Erteilung einer schriftlichen Auskunft bei Herausgabe von Abschriften, wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen	60 bis 500
2	Herausgabe	
2.1	– Herausgabe von Abschriften	15 bis 125
2.2	– Herausgabe von Abschriften, wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen	30 bis 500
3	Einsichtnahme bei der Behörde einschließlich der erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften	15 bis 500
4	Veröffentlichungen nach § 11 des Informationsfreiheitsgesetzes	gebührenfrei
5	Vollständige oder teilweise Zurückweisung eines Widerspruchs	bis zur Höhe der für den angefochtenen Verwaltungsakt festgesetzten Gebühr; jedoch mindestens 30 Euro

Teil B

Auslagen

Nr.	Auslagentatbestand	Auslagen- betrag in Euro
1	Herstellung von Abschriften und Ausdrucken	
1.1	– Je DIN A4-Kopie	0,10
1.2	– Je DIN A3-Kopie	0,15
1.3	– Je DIN A4-Farbkopie	5,00
1.4	– Je DIN A3-Farbkopie	7,50
2	Wiedergabe von verfilmten Akten je Seite	0,25
3	Herstellung von Kopien auf sonstigen Datenträgern oder Filmkopien	in voller Höhe
4	Aufwand für besondere Verpackung und besondere Beförderung	in voller Höhe

- 2 -

Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung – IFGGebV)

Vom . Januar 2006

Auf Grund des § 10 Abs. 3 des Informationsfreiheitsgesetzes vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) in Verbindung mit dem 2. Abschnitt des Verwaltungskostengesetzes vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 821) verordnet das Bundesministerium des Innern:

§ 1

Gebühren und Auslagen

- (1) Die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz bestimmen sich nach dem anliegenden Gebühren- und Auslagenverzeichnis.
- (2) Auslagen werden zusätzlich zu den Gebühren und auch dann erhoben, wenn die Amtshandlung gebührenfrei erfolgt. Dies gilt nicht in Fällen eines Tatbestands nach Nummer 1.1 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses.

§ 2

Befreiung und Ermäßigung

Aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses kann die Gebühr um bis zu 50 Prozent ermäßigt werden. Aus den genannten Gründen kann in besonderen Fällen von der Erhebung der Gebühr abgesehen werden.

§ 3

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2006 in Kraft.

- 3 -

Anlage (zu § 1 Abs. 1)

Gebühren- und Auslagenverzeichnis

Teil A. Gebühren

Nr.	Gebührentatbestand	Gebührenbetrag in Euro
1.	Auskünfte	
1.1	- mündliche und einfache schriftliche Auskünfte auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften	gebührenfrei
1.2	- Erteilung einer schriftlichen Auskunft auch bei Herausgabe von Abschriften	30 bis 250
1.3	- Erteilung einer schriftlichen Auskunft bei Herausgabe von Abschriften, wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen	60 bis 500
2.	Herausgabe	
2.1	- Herausgabe von Abschriften	15 bis 125
2.2	- Herausgabe von Abschriften, wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen	30 bis 500
3.	Einsichtnahme bei der Behörde einschließlich der erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften	15 bis 500
4.	Veröffentlichungen nach § 11 des Informationsfreiheitsgesetzes	gebührenfrei
5.	Vollständige oder teilweise Zurückweisung eines Widerspruchs	bis zur Höhe der für den angefochtenen Verwaltungsakt festgesetzten Gebühr; jedoch mindestens 30 Euro

- 4 -

Teil B. Auslagen

Nr.	Auslagentatbestand	Auslagenbetrag in Euro
1.	Herstellung von Abschriften und Ausdrucken	
1.1	- je DIN A4-Kopie	0,10
1.2	- je DIN A3-Kopie	0,15
1.3	- je DIN A4-Farbkopie	5,00
1.4	- je DIN A3-Farbkopie	7,50
2.	Wiedergabe von verfilmten Akten je Seite	0,25
3.	Herstellung von Kopien auf sonstigen Datenträgern oder Filmkopien	in voller Höhe
4.	Aufwand für besondere Verpackung und besondere Beförderung	in voller Höhe

- 5 -

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Informationsgebührenverordnung bestimmt die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG). Die Verordnungsermächtigung ergibt sich aus § 10 Abs. 3 Satz 1 IFG.

Gebühren und Auslagen sind vorzusehen. Die Gebührentatbestände und Gebührenhöhe müssen den Besonderheiten des Informationszugangsrechts Rechnung tragen. Dies geschieht durch einen Höchstsatz je Tatbestand im Rahmen einer Amtshandlung sowie Kostenfreiheit bestimmter Gebührentatbestände. Die Tatbestände erfassen auch die elektronische Übermittlung, etwa die Übersendung einer Datei im Anhang einer E-Mail.

§ 10 Abs. 1 IFG ordnet die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz an. Ein Vorschuss kann nach § 16 des Verwaltungskostengesetzes im Einzelfall verlangt werden. Bei der Gebührenbemessung ist zu berücksichtigen, dass ein gänzlicher Verzicht auf eine Gebührenerhebung nicht mit dem abgabenrechtlichen Grundsatz vereinbar wäre, für eine besondere Inanspruchnahme der Verwaltung ein Entgelt zu erheben. Eine Gebührenfreiheit stünde auch in einem Wertungswiderspruch zu § 12 Abs. 3 S. 1 UIG in Verbindung mit der Umweltinformationskostenverordnung. Die Gebühren gleichen die entstehenden Verwaltungskosten zumindest teilweise aus.

Durch die Einführung von Gebühren können sich zwar im Einzelfall für Informationssuchende finanzielle Auswirkungen ergeben, jedoch nur bis zu einer Höhe von 500 Euro je Tatbestand im Rahmen einer Amtshandlung. Die Belastungen fallen aber für die Lebenshaltung und die Wirtschaft nicht ins Gewicht, so dass Auswirkungen auf die Einzelpreise sowie das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, nicht zu erwarten sind. Die Maßnahme entfaltet be- und entlastende Wirkungen (Verwaltungsaufwand, Gebühreneinnahmen) für die öffentlichen Haushalte. Per Saldo dürften diese aber zu gering ausfallen, um mittelbare Preiswirkungen auszulösen.

Für die Ablehnung und Zurücknahme des Antrags fallen bereits nach § 10 Abs. 1 S. 1 in Verbindung mit Abs. 3 S. 2 IFG keine Gebühren an (vgl. BT-Drucks. 15/4493, Einzelbegründung zu § 10, S. 16).

- 6 -

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 Abs. 1:

Die Erhebung von Gebühren und Auslagen erfolgt durch die Behörden des Bundes im Sinne des § 1 Abs. 1 und des § 7 Abs. 1 IFG. Zugrunde liegt der Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG.

Gebühren und Auslagen werden nach Verwaltungsaufwand erhoben. Eine Kostendeckung ist für jeden einzelnen Tatbestand bis zu dem Höchstsatz von 500 Euro möglich.

Die Gebühren- und Auslagentatbestände sowie der Höchstsatz orientieren sich an der bereits in der Praxis erprobten Umweltinformationskostenverordnung. Dabei sind die Gebühren auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so bemessen worden, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann, ohne dass die Gebühren den Antragsteller abschrecken. Deshalb wurde der in der Umweltinformationskostenverordnung enthaltene Höchstsatz in Höhe von 500 Euro auch in die Informationsgebührenverordnung übernommen. Damit wird den Vorgaben des Fraktionsentwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes (BT-Drucks. 15/4493, Einzelbegründung zu § 10, S. 16) sowie den parlamentarischen Beratungen Rechnung getragen. Bei umfangreichen oder schwierigen Anfragen können für die Amtshandlung mehrere Gebührentatbestände gleichzeitig zum Tragen kommen, etwa, wenn neben umfangreichen Kopien zusätzlich Einsichtnahme bei der Behörde verlangt wird.

Einfache Auskünfte, insbesondere mündliche Auskünfte ohne Rechercheaufwand der Behörde sind kostenfrei, auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften. Für das Merkmal „einfach“ ist allein der notwendige Verwaltungsaufwand entscheidend, nicht der Umfang der Auskunft. Eine Einsichtnahme bei der Behörde selbst ist aufgrund des damit verbundenen Personal- und Zeitaufwands der Behörde jedoch regelmäßig keine einfache Auskunft.

Zu § 1 Abs. 2:

Zusätzlich zu den Gebühren werden Auslagen erhoben. Dies gilt nicht für gebührenfreie Auskünfte nach Gebührentatbestand 1.1. Hierdurch wird der Verwaltungsaufwand sinnvoll begrenzt (siehe auch § 2).

Zu § 2:

Die Regelung stellt die Erhebung von Gebühren in das Ermessen der Behörde; aus Gründen des öffentlichen Interesses oder der Billigkeit kann – über die Möglichkeit

- 7 -

der Gebührenermäßigung hinaus – auch von der Erhebung von Gebühren abgesehen werden. Solche Gründe können etwa in den wirtschaftlichen Verhältnissen des Antragstellers, in der Anfrage selbst oder im Bereich der Verwaltung liegen. Damit hat die Behörde die Möglichkeit, Gesichtspunkten der Einzelfallgerechtigkeit und des Verwaltungsaufwandes Rechnung zu tragen.

§ 2 erfasst nicht Auslagen. Diese sollen nach § 1 Abs. 2 erhoben werden, soweit kein Ausnahmetatbestand (z. B. als einfache Auskunft) anwendbar ist.

Zu § 3:

§ 3 bestimmt das Inkrafttreten der Verordnung rückwirkend zum 1. Januar 2006, dem Tag des Inkrafttretens des Informationsfreiheitsgesetzes.

Zum Gebühren- und Auslagenverzeichnis:

Die Gebühren sind so zu bemessen, dass in der Regel das geschätzte Gebührenaufkommen den auf die Amtshandlungen entfallenden durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig deckt. Dabei orientiert sich der festgelegte Gebührenrahmen an der Umweltinformationskostenverordnung und dem dort festgelegten Höchstsatz. Nach den bisherigen Erfahrungen mit der Umweltinformationskostenverordnung bewegen sich die von den Behörden tatsächlich erhobenen Gebühren in der Regel innerhalb des ab 2002 festgelegten Gebührenrahmens. Soweit mit diesem Gebührenrahmen in Einzelfällen eine vollständige Deckung des tatsächlichen Verwaltungsaufwands nicht zu erzielen sein sollte, sind die überschüssigen Kosten von den öffentlichen Haushalten zu tragen (vgl. die Ausführungen zu § 1 Abs. 1).

Abweichend von der Umweltinformationskostenverordnung ist die Einsichtnahme bei der Behörde nicht kostenfrei, sondern unterliegt einer Gebühr bis zum Höchstsatz von 500 Euro. Die Gebührenpflicht begründet sich aus dem Querschnittscharakter des Informationsfreiheitsgesetzes, das – anders als das Umweltinformationsgesetz – nicht nur sektorspezifische Informationen erfasst. Die Vielfalt der Informationen führt zu ganz unterschiedlichem Aufwand, dem der Gebührensatz Rechnung tragen muss. Durch die Gebühr wird der Informationsanspruch nicht beeinträchtigt, da die Information regelmäßig ebenso wirksam durch die Versendung von Abschriften erfolgen kann. Der Aufwand für eine Einsicht bei der Behörde kann im Einzelfall erheblich und dem Gebührentatbestand 2.2 vergleichbar sein. Soweit etwa Ausnahmegründe nach den §§ 3 bis 6 des Informationsfreiheitsgesetzes bestehen, sind Kopien der betreffenden Aktenteile zu fertigen und geschützte Informationen zu anonymisieren (auszusondern), zum Beispiel zu schwärzen. Ein höherer Aufwand bei der Behörde

- 8 -

kann zusätzlich, insbesondere durch die Bereitstellung von gesonderten Räumen oder besonderer Technik sowie durch die Betreuung des Antragstellers entstehen.

Da bei Rahmengebühren neben dem Höchstsatz stets ein Mindestsatz zu bestimmen ist, wurde abweichend von der Umweltinformationskostenverordnung eine Gebührenuntergrenze in Höhe von 15 Euro angesetzt. Das entspricht einem Arbeitszeitaufwand von ca. 30 Minuten des mittleren Dienstes im nachgeordneten Bereich, ca. 20 Minuten des gehobenen Dienstes oder ca. 15 Minuten des höheren Dienstes in obersten Bundesbehörden. Für die Erteilung einer schriftlichen Auskunft oder die Aussonderung von Daten wird jeweils der doppelte Aufwand als Untergrenze angenommen.

Der Widerspruch bewirkt, dass die Widerspruchsbehörde als zweite Behörde oder die oberste Bundesbehörde nochmals den Sachverhalt, der zu dem Verwaltungsakt geführt hat, umfassend prüft. Demzufolge wird für die ablehnende Entscheidung über den Widerspruch eine Gebühr bis zur Höhe der für den angefochtenen Verwaltungsakt festgesetzten Gebühr vorgesehen. Eine Mindestgebühr in Höhe von 30 Euro wird bei Zurückweisung eines Widerspruchs auch für die nochmalige Prüfung einer kostenfreien Ablehnung erhoben. Die Entscheidungsaufwendungen der Widerspruchsbehörde zum Erlass des Widerspruchsbescheides entsprechen knapp 30 Minuten des Personalaufwands für einen Mitarbeiter des höheren Dienstes in obersten Bundesbehörden.

Bei der Gebührenbemessung im Einzelfall gelten die allgemeinen Grundsätze, insbesondere § 9 Abs. 1 des Verwaltungskostengesetzes.

Das Verzeichnis erfasst schließlich die für die Übermittlung von Informationen typischen und wesentlichen Auslagen. Diese dienen – ebenso wie die Gebührentatbestände – der Transparenz und Berechenbarkeit des bei der Übermittlung von Informationen anfallenden Entgeltes.