| | |
|---|---|
| **Gericht:** | Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 12. Senat |
| **Entscheidungsdatum:** | 19.03.2015 |
| **Aktenzeichen:** | OVG 12 B 26.14 |
| **ECLI:** | ECLI:DE:OVGBEBB:2015:0319.OVG12B26.14.0A |
| **Dokumenttyp:** | Urteil |
| **Quelle:** | juris |
| **Normen:** | § 10 IFG, § 1 Abs 1 IFGGebV, Anl zu § 1 Abs 1 IFGGebV, § 10 Abs 1 Nr 2 VwKostG |

**Verbot einer prohibitiv wirkenden Gebührenbemessung; Bestimmung der Anzahl der Informationsbegehren nach dem zu Grunde liegenden Lebenssachverhalt; Festsetzung von Auslagentatbeständen und Auslagensätzen; Nichtigkeit von IFGGebV § 1 Abs 1**

**Leitsatz**

1. Die Aufspaltung eines einheitlichen Informationsbegehrens in eine Vielzahl von Einzelanträgen, die jeweils gesondert durch eine als gebührenpflichtig angesehene Amtshandlung beschieden werden (hier: 66 Einzelanträge), verstößt gegen das in § 10 Abs 2 IFG normierte Verbot einer prohibitiv wirkenden Gebührenbemessung.(Rn.33)

2. Ob ein Informationsantrag ein oder mehrere Informationsbegehren im Sinne des § 1 Abs 1 S 1, § 7 Abs 1 S 1 IFG enthält und gebührenrechtlich eine Amtshandlung oder mehrere Amtshandlungen auslöst, ist durch Auslegung anhand des jeweils gestellten Antrages und des ihm zu Grunde liegenden Lebenssachverhalts zu ermitteln.(Rn.35)

3. § 10 Abs 3 IFG ermächtigt den Verordnungsgeber nicht zur Festsetzung von Auslagentatbeständen und Auslagensätzen.(Rn.41)

4. Teil B Nr. 1 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses zu § 1 Abs 1 IFGGebV ist wegen des Fehlens einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage nichtig.(Rn.41)

Verfahrensgang

vorgehend VG Berlin, kein Datum verfügbar, 2 K 232.13
nachgehend BVerwG, 20. Oktober 2016, 7 C 6/15, Urteil

**Tenor**

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des jeweiligen Vollstreckungsbetrages leisten.

Die Revision wird zugelassen.

**Tatbestand**

1 Die Beteiligten streiten um die Erhebung von Gebühren und Auslagen für die Gewährung von Informationszugang.

2 Mit E-Mail vom 19. Mai 2011 beantragten die Kläger, zwei Journalisten, beim Bundesministerium des Innern Akteneinsicht nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG). Sie verwiesen darauf, dass sie an einem Beitrag zur finanziellen Förderung der deutschen Sportverbände durch das Ministerium recherchierten und begehrten Einsicht in die Akten aller 33 olympischen Sportverbände sowie aller Fachverbände des Deutschen Behindertensportverbandes, des Deutschen Motor Sport Bundes, des Deutschen Golf Verbandes und des American Football Verbandes Deutschland seit dem Jahr 2004. Im Einzelnen bezogen die Kläger ihren Antrag auf folgende Akten:

3 - alle Förderanträge der oben genannten Verbände

4 - alle Finanzierungspläne inklusive der aufgegliederten Berechnung der Ausgaben und der Übersicht der Finanzierung

5 - alle Zuwendungsbescheide

6 - alle Zwischen- und Verwendungsnachweise inklusive der Sachberichte und einem zahlenmäßigen Nachweis mit Belegliste

7 - alle Prüfvermerke der kursorischen Prüfung und der stichprobenartigen vertieften Prüfung

8 - alle Prüfberichte

9 - alle Unterlagen zur Erfolgskontrolle mit Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle

10 - alle Strukturpläne für die jeweiligen Olympiazyklen (die so genannten „Zielvereinbarungen“).

11 Darüber hinaus baten sie um Einsicht in die Zuweisungsbescheide für die einzelnen Olympiastützpunkte und in die Zuweisungskriterien für die Ermittlung des Finanzierungsanteils des Bundesministeriums des Innern am Haushalt der Stützpunkte sowie alle entsprechenden Prüfberichte und Unterlagen.

12 Mit Schreiben vom 15. Juni 2011 teilte das Ministerium den Klägern auf ihre Bitte um Vorabinformation über die voraussichtlich für den Antrag entstehenden Kosten mit, dass sich die begehrte Akteneinsicht auf eine Vielzahl von Vorgängen und Themengebieten beziehe, für die jeweils Gebühren und Auslagen anfielen. Nachdem die Kläger nach Übersendung von Auszügen aus dem Aktenbestandsverzeichnis der zuständigen Abteilung Sport ihren Antrag unter Bezeichnung der im Einzelnen erfassten Akten näher konkretisiert hatten, nahm das Ministerium mit Schreiben vom 30. November 2011 erneut zu den voraussichtlich entstehenden Kosten Stellung. Mit Blick auf die verwaltungsinterne Aufgliederung des Antrages nach einzelnem Sportverband, Olympiastützpunkt oder sonstigem Schwerpunktthema wies es die Kläger darauf hin, dass insgesamt 31 eigenständige Themenbereiche betroffen seien und damit 31 Einzelanträge vorlägen. Aus Praktikabilitätsgründen sei es angezeigt, diese Einzelanträge auch gesondert zu beschei-

den, da für jedes Themengebiet zu prüfen sei, ob dem Antrag stattgegeben werden könne; die Ermittlung und Festsetzung der Gebührenhöhe erfolge für jedes einzelne Verfahren.

13 Mit E-Mail vom 29. Februar 2012 baten die Kläger um bevorzugte Bearbeitung der die Zielvereinbarungen betreffenden Akten und beantragten, ihnen „ergänzend zu den Zielvereinbarungen“ auch Einsicht in die Strukturpläne des Deutschen Leichtathletik-Verbandes ab 2001 zu erteilen. Daraufhin teilte ihnen das Ministerium mit, dass der Antrag 35 neue kostenmäßig zu berücksichtigende Einzelanträge umfasse, und zwar hinsichtlich des neuen Themas „Zielvereinbarungen“ für 32 Bundessportfachverbände und je einen Grundsatzvorgang „Zielvereinbarung Wintersport/Sommersport“ sowie das Thema „Strukturpläne Deutscher-Leichtathletik-Verband von 2001-2012“.

14 Mit insgesamt 66 Bescheiden vom 21. Februar, 6. Juni, 27. Juni, 31. Juli, 1. August, 3. September, 9. Oktober, 10. Oktober, 12. Oktober, 22. Oktober und 7. November 2012 sowie 9. Januar 2013 gab das Bundesministerium des Innern dem Informationsbegehren der Kläger teilweise statt und setzte hierfür Gebühren in unterschiedlicher Höhe zwischen 28 Euro und 500 Euro, insgesamt 12.676,25 Euro, sowie Auslagen zwischen 0,80 Euro und 580,30 Euro, insgesamt 2.275,95 Euro fest.

15 Die Kläger legten gegen die Kostenentscheidung in 64 der vorgenannten Bescheide jeweils Widerspruch ein; gegen den Bescheid zum Geschäftszeichen ZI4-004 294-22 II D.../34#1 vom 10. Oktober 2012 (Gebühren und Auslagen in Höhe von insgesamt 158,20 Euro) und den Bescheid vom 9. Januar 2013 (Kosten von insgesamt 578,40 Euro) wurde wegen eines Computerfehlers versehentlich kein Widerspruch erhoben. Zur Begründung machten sie geltend, dass die Aufspaltung ihres Informationsantrages in einzelne Themenbereiche den Maßgaben des Gesetzes widerspreche und gegen das Verbot prohibitiver Wirkung verstoße. Die Gebührenfestsetzungen seien zudem nicht mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar und beruhten auf fehlerhaften Erwägungen; nichts anderes gelte für die Festsetzung der zu erstattenden Auslagen.

16 Mit Widerspruchsbescheid vom 20. September 2013 wies das Bundesministerium des Innern die Widersprüche zurück. Ein offenkundiges Missverhältnis zwischen den Gesamtkosten und dem wirtschaftlichen Wert der begehrten Informationen liege nicht vor. Die Gebühren seien sachgerecht nach dem angefallenen Verwaltungsaufwand berechnet worden. Angesichts des Umfangs der begehrten Informationen sei eine themenbezogene Gliederung unerlässlich gewesen; die Anfragen umfassten 66 Einzelvorgänge zu den Olympiastützpunkten, zur Förderung der Bundessportfachverbände und zu den Zielvereinbarungen des Deutschen Olympischen Sportbundes mit den Fachverbänden, die auch kostenmäßig zu berücksichtigen seien. Die festgesetzten Gebühren lägen deutlich unter dem tatsächlichen Arbeitsaufwand zur Prüfung der streitbefangenen Akten und entfalteten keine prohibitive Wirkung.

17 Mit Urteil vom 10. Juli 2014 hat das Verwaltungsgericht Berlin der dagegen erhobenen Anfechtungsklage stattgegeben und die angefochtenen 64 Bescheide des Ministeriums in der Fassung des (gemeinsamen) Widerspruchsbescheides sowohl hinsichtlich der festgesetzten Gebühren als auch der erhobenen Auslagen aufgehoben. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt:

18 Die Festsetzung von Gebühren in Höhe des streitbefangenen Betrages von insgesamt 12.031,35 Euro sei rechtswidrig. Die Vorgehensweise der Beklagten, die Informations-

anträge der Kläger in mehrere Begehren aufzuspalten und durch 66 gebührenpflichtige Amtshandlungen zu bescheiden, verstoße gegen das in § 10 Abs. 2 IFG in der hier maßgeblichen Fassung des Gesetzes vom 5. September 2005 normierte Verbot einer prohibitiven Wirkung der Gebührenbemessung. Die sich aus dem Vorgehen der Beklagten ergebende Gebührenhöhe sei bei objektiver Betrachtung geeignet, potentielle Informationsberechtigte von der Stellung eines Informationsantrages abzuhalten.

19 Entgegen der Auffassung der Beklagten seien von den Klägern nicht 66 einzelne Informationsbegehren verfolgt worden. Für die Frage, ob ein Informationsantrag ein oder mehrere Begehren enthalte und ein oder mehrere Amtshandlungen auslöse, sei - ähnlich wie beim gerichtlichen Streitgegenstand - auf den gestellten Antrag und den ihm zu Grunde liegenden Lebenssachverhalt abzustellen. Liege nur ein Antrag vor, der sich auf einen einheitlichen Lebenssachverhalt beziehe, sei auch gebührenmäßig von einem einheitlichen Informationsbegehren auszugehen. Eine von der informationspflichtigen Stelle - etwa aus Gründen der Übersichtlichkeit - vorgenommene Aufspaltung des Begehrens in mehrere Einzelbescheide dürfe sich in einem derartigen Fall gebührenrechtlich nicht zu Lasten des Antragstellers auswirken. Nur wenn ausdrücklich mehrere Informationsanträge gestellt worden seien oder sich der Antrag auf unterschiedliche Lebenssachverhalte beziehe, die keinerlei inhaltlichen Zusammenhang aufwiesen, komme der Erlass mehrerer Gebührenbescheide in Betracht. Gemessen hieran sei im Falle der Kläger lediglich von einem Informationsbegehren zu dem einheitlichen Lebenssachverhalt „Sportförderung“ oder - soweit der mit E-Mail vom 29. Februar 2012 gestellte Antrag nicht bereits von dem ursprünglichen Antrag umfasst sei - maximal zwei Informationsbegehren auszugehen. Der Umstand, dass es für die vorgenommene Aufgliederung des Begehrens nach Olympiastützpunkten, der Förderung der Bundessportfachverbände und den Zielvereinbarungen angesichts der innerbehördlichen Zuständigkeitsverteilung sachliche Gründe gegeben haben möge, ändere daran nichts. Die Aufspaltung eines Informationsantrages in mehrere Einzelbegehren könne nicht von irgendeinem sachlichen Grund abhängen, zumal vorliegend auch sachliche Gründe für eine andere Aufteilung denkbar gewesen wären; andernfalls hätte es die informationspflichtige Stelle letztlich selbst in der Hand, die Anzahl der Begehren zu bestimmen und damit die potentielle Gebührenhöhe festzulegen. Dies würde die Antragsteller entgegen § 10 Abs. 2 IFG einem nicht kalkulierbaren Kostenrisiko aussetzen. Wegen der unzulässigen Annahme von 66 Einzelbegehren seien die angefochtenen Gebührenbescheide in vollem Umfang aufzuheben; für eine teilweise Aufrechterhaltung sei kein Raum.

20 Die angefochtenen Bescheide seien auch hinsichtlich der Erhebung von Auslagen rechtswidrig. Insoweit fehle es bereits an der erforderlichen Rechtsgrundlage. Zwar sehe die Informationsgebührenverordnung (IFGGebV) in der hier maßgeblichen Fassung in Teil B Nr. 1 des anliegenden Gebühren- und Auslagenverzeichnisses die Erhebung von Auslagen für die Herstellung von Abschriften und Ausdrucken vor. Für die Festsetzung der genannten Auslagentatbestände und Auslagensätze durch den Verordnungsgeber fehle es jedoch an einer den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechenden Ermächtigungsgrundlage. § 10 Abs. 3 IFG a.F. ermächtige den Verordnungsgeber lediglich, für Amtshandlungen nach diesem Gesetz die Gebührentatbestände und Gebührensätze zu bestimmen, enthalte jedoch keine gesetzliche Ermächtigung zur Regelung der Auslagenerstattung. Eine derartige Ermächtigung lasse sich weder dem Wortlaut der Vorschrift noch der Systematik des Gesetzes oder den Gesetzesmaterialien entnehmen. Teil B Nr. 1 der Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGGebV a.F. sei daher nichtig. Die mit den angefochtenen Bescheiden erhobenen Auslagen seien auch nicht durch die zum damaligen Zeit-

punkt noch geltenden Regelungen des Verwaltungskostengesetzes gedeckt. Diese enthielten keine Rechtsgrundlage für eine Auslagenerstattung in der geltend gemachten Höhe; angesichts der Vielzahl der erlassenen Einzelbescheide komme auch eine Reduzierung des festgesetzten Gesamtbetrages der Auslagen auf eine rechnerisch noch zulässige Höhe nicht in Betracht.

21 Hiergegen richtet sich die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung der Beklagten, zu deren Begründung sie im Wesentlichen geltend macht:

22 Zu Unrecht sei das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die Aufspaltung der Informationsanträge der Kläger in mehrere Begehren und damit mehrere gebührenpflichtige Amtshandlungen gegen das in § 10 Abs. 2 IFG verankerte Verbot der prohibitiven Wirkung der Gebührenbemessung verstoße. Soweit auch das Verwaltungsgericht anerkenne, dass ein Antrag auf Informationszugang mehrere Informationsbegehren umfassen könne, sei die angeführte Parallele zum gerichtlichen Streitgegenstand, der zweigliedrig durch den gestellten Klageantrag und den zu Grunde liegenden Lebenssachverhalt bestimmt werde, nicht überzeugend. Dies gelte schon deshalb, weil es sich „bei dem einem Streitgegenstand zugrunde liegenden Lebenssachverhalt und dem von einem IFG-Antrag erfassten Sachverhalt“ um komplett verschiedene Sachverhalte handele. Bezogen auf den Klagegegenstand sei der Lebenssachverhalt meist auf eine bestimmte Situation beschränkt; ein Klageantrag müsse hinreichend bestimmt sein und könne nicht so weit und unbestimmt gefasst werden wie ein Antrag auf Informationszugang. Dagegen könne im Prinzip jeder Informationsantrag unter einem gut gewählten Oberbegriff - hier: nach der erstinstanzlichen Auffassung dem Oberbegriff der „Sportförderung“ - als einheitlicher Lebenssachverhalt aufgefasst werden, selbst wenn eine Vielzahl von Einzelfragen zu einem inhaltlich zusammenhängenden Themenkomplex zusammengefasst würden. Auch ein Antrag auf Zugang zu „allen Akten“ einer Behörde könnte danach beispielsweise unter dem Oberbegriff „Verwaltungshandeln der Behörde“ einen einheitlichen Lebenssachverhalt darstellen. Dies könne vom Gesetzgeber so nicht gewollt sein und widerspreche der in § 10 Abs. 1 IFG a.F. vorgesehenen Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen.

23 Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei auch die Annahme des Vorliegens von 66 Einzelanträgen nicht zu beanstanden. Sie sei schon deshalb sachgerecht und geboten, weil die Förderung der Bundessportfachverbände ein auf den jeweiligen Verband abgestimmtes Handeln erfordere. Die Größe und die finanziellen Rahmenbedingungen des jeweiligen Verbandes, die Bedeutung der jeweiligen Sportart in Deutschland und die national und international erzielten Erfolge bedingten für jeden Verband eine individuelle Einzelförderung, die nicht Gegenstand eines pauschalen Informationsantrages sein könne. Nichts anderes gelte für die Olympiastützpunkte. Auch diese könnten unter Berücksichtigung ihrer regionalen Verteilung und der Kooperation mit den unterschiedlichen Bundes- und Landessportverbänden nur einzeln betrachtet und gefördert werden mit der Folge, dass ein Informationszugang nicht übergreifend aufgrund eines Informationsantrages erfolgen könne. Desgleichen erfordere jede einzelne Zielvereinbarung des Deutschen Olympischen Sportbundes mit den Bundessportfachverbänden unterschiedlichste Bearbeitungsnotwendigkeiten. Da die Kläger ausdrücklich Zugang zum gesamten Inhalt der jeweiligen Akten begehrt hätten, sei es erforderlich gewesen, nicht nur von einem oder zwei Anträgen auszugehen, sondern die Anträge spezifisch auf die genannten Verbände „herunter zu brechen“. Dies entspreche auch dem sog. Leistungssportprogramm des Bundesinnenministeriums, das zwischen den einzelnen Gegenständen der Förderung und den jeweiligen Förderbereichen differenziere, und der internen Organisa-

tion des Ministeriums. Die einzelnen Themenbereiche seien verschiedenen Referaten der Abteilung Sport zugeordnet und würden entsprechend den Sachzusammenhängen durch unterschiedliche Mitarbeiter bearbeitet.

24 Soweit die Kläger schriftlich auf die Kostenfolge ihrer umfassend gestellten Anträge hingewiesen worden seien, könne auch von einem nicht kalkulierbaren Kostenrisiko keine Rede sein. Vielmehr hätten die Kläger in Kenntnis der voraussichtlichen Kostenfolge das Verfahren bewusst weiterverfolgt; zudem seien die festgesetzten Kosten überwiegend von Dritten übernommen worden. Unabhängig davon könne ein Verstoß gegen das Verbot einer prohibitiv wirkenden Gebührenbemessung nur dann angenommen werden, wenn die Gebühr in einem groben Missverhältnis zu dem Wert der mit ihr abgegoltenen Leistung der öffentlichen Hand stehe. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Das beklagte Ministerium sei mit der Bearbeitung der Anträge über Monate hinweg in ungewöhnlich hohem Maße beansprucht worden; im Gegensatz dazu enthielten die erlangten Informationen einen erheblichen Mehrwert für die Kläger.

25 Fehlerhaft habe das Verwaltungsgericht die Bescheide auch hinsichtlich der erhobenen Auslagen als rechtswidrig angesehen. § 10 Abs. 1 IFG a.F. stelle eine ausreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Auslagentatbestände der Informationsgebührenverordnung dar. Die Vorschrift sehe die Erhebung von Gebühren und Auslagen vor. Daraus und aus der Gesetzesbegründung zu § 10 IFG a.F., nach der Gebühren und Auslagen nach Verwaltungsaufwand erhoben würden und Näheres eine Rechtsverordnung regele, lasse sich der Wille des Gesetzgebers hinreichend deutlich entnehmen. Einer ausdrücklichen Ermächtigung im Informationsfreiheitsgesetz habe es zudem im Hinblick auf § 10 Abs. 1 des Verwaltungskostengesetzes, das subsidiär gegolten habe, nicht bedurft.

26 Die Beklagte beantragt,

27 das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 10. Juli 2014 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

28 Die Kläger beantragen,

29 die Berufung zurückzuweisen.

30 Sie verteidigen im Wesentlichen das erstinstanzliche Urteil.

31 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Streitakte und die eingereichten Verwaltungsvorgänge der Beklagten (3 Leitzordner „IFG-Antrag D.../S...“ sowie 7 Leitzordner mit 64 „IFG-Verfahrensakten“) Bezug genommen.

**Entscheidungsgründe**

32 Die zulässige Berufung der Beklagten hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht stattgegeben. Die angefochtenen Bescheide in der Gestalt des Widerspruchsbescheides sind rechtswidrig und verletzen die Kläger in ihren Rechten, soweit darin Gebühren und Auslagen festgesetzt worden sind (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Gebührenfestsetzung, die auf der Aufspaltung des Informationsbegehrens der Kläger in insgesamt 66 - davon 64 streitige - Einzelbegehren beruht, verstößt gegen § 10 Abs. 2 IFG (1.). Für die erhobenen Auslagen fehlt es an einer Rechtsgrundlage (2.).

33 1. Zutreffend hat das Verwaltungsgericht hinsichtlich der streitigen Gebühren auf § 10 IFG i.V.m. § 1 Abs. 1 IFGGebV in der jeweils bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geltenden Fassung abgestellt, die zum Zeitpunkt der Bescheidung des Informationsbegehrens der Kläger noch galt (vgl. Urteil des Senats vom 6. November 2014 - OVG 12 B 14.13 - juris Rn. 31). Nach § 10 Abs. 1 IFG a.F. werden für Amtshandlungen nach diesem Gesetz Gebühren und Auslagen erhoben. Die Gebührentatbestände und Gebührensätze bestimmen sich gemäß § 1 Abs. 1 IFGGebV a.F. nach Teil A des anliegenden Gebührenverzeichnisses. Nach dem weiterhin unverändert geltenden § 10 Abs. 2 IFG sind die Gebühren auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.

34 § 10 Abs. 2 IFG enthält mit dem Hinweis auf die wirksame Inanspruchnahme des Informationszugangs das Verbot einer abschreckenden Wirkung der Gebührenbemessung (vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 16). Dies wird auch von der Beklagten nicht in Abrede gestellt. Allerdings ist sie offensichtlich der Auffassung, dass ein Verstoß gegen dieses Verbot nur dann vorliegt, wenn die Gebühr in einem groben Missverhältnis zu dem Wert der mit ihr abgegoltenen Leistung der öffentlichen Hand steht, was vorliegend angesichts des erheblichen Mehrwerts der erlangten Informationen für die Kläger nicht der Fall sei. Dies vermag bereits im Ansatz nicht zu überzeugen. Mit ihrer Argumentation greift die Beklagte allein das Äquivalenzprinzip als gebührenrechtliche Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf, nach dem die Gebühr nicht in einem groben Missverhältnis zum Wert der öffentlichen Leistung stehen darf (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. April 1967 - IV C 179.65 - BVerwGE 26, 305, zitiert nach juris Rn. 20; Urteil vom 4. August 2010 - 9 C 6.09 - BVerwGE 137, 325, juris Rn. 38 m.w.N.). Die Gebührenbemessung nach § 10 Abs. 2 IFG erschöpft sich nicht in diesem allgemeinen Prinzip, sondern geht darüber hinaus, indem sie prohibitiv wirkende Gebühren im Interesse der praktischen Wirksamkeit des Rechts auf Informationszugang ausschließt (Schoch, IFG, § 10 Rn. 54). Ob diese gesetzlich vorgegebene Beschränkung der Gebührenerhebung verletzt ist, lässt sich nicht allein unter Heranziehung des Äquivalenzprinzips beantworten. In Übereinstimmung mit der Auffassung des Verwaltungsgerichts ist vielmehr zu prüfen, ob die Gebühr ihrer Höhe nach objektiv geeignet ist, potentielle Antragsteller von der Geltendmachung eines Anspruchs auf Informationszugang abzuhalten.

35 Gemessen hieran hat das Verwaltungsgericht zu Recht angenommen, dass die Art und Weise der Gebührenerhebung der Beklagten und der angefochtene Gesamtbetrag der festgesetzten Gebühren das in § 10 Abs. 2 IFG normierte Verbot einer prohibitiv wirkenden Gebührenbemessung verletzt. Dass eine Aufspaltung eines Informationsbegehrens in eine Vielzahl von Einzelanträgen, die jeweils gesondert durch eine als gebührenpflichtig angesehene Amtshandlung beschieden werden, per se zu einer Verteuerung des Informationszugangs führt, liegt angesichts der Regelungssystematik des § 10 Abs. 1 IFG a.F. i.V.m. § 1 Abs. 1 IFGGebV a.F. sowie Teil A des Gebührenverzeichnisses auf der Hand. Vor diesem Hintergrund kommt der Frage, ob ein Informationsantrag ein oder mehrere Informationsbegehren im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1, § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG enthält und gebührenrechtlich eine Amtshandlung oder mehrere Amtshandlungen auslöst, besondere Bedeutung zu. Soweit die Erhebung von Gebühren an eine individuell zurechenbare Leistung anknüpft, lässt sich die Frage nach der zutreffenden Auffassung des Verwaltungsgerichts nur durch Auslegung anhand des jeweils gestellten Antrages und des ihm zu Grunde liegenden Lebenssachverhalts beantworten. Mit seinem Antrag be-

stimmt der Antragsteller die in Anspruch genommene informationspflichtige Stelle und den Umfang seines auf einen bestimmten Lebenssachverhalt bezogenen Informationsbegehrens; sowohl der von ihm gestellte Antrag als auch der zu Grunde liegende Lebenssachverhalt stellen danach sachgerechte Kriterien zur Auslegung der Reichweite des geltend gemachten Informationszugangs dar. Nichts anderes hat das Verwaltungsgericht mit dem Hinweis auf die Bestimmung des gerichtlichen Streitgegenstandes zum Ausdruck gebracht. Ob ein Klageantrag einerseits oder ein Informationsantrag andererseits inhaltlich hinreichend bestimmt ist, ist im Wege der Auslegung im konkreten Einzelfall zu prüfen und richtet sich nach den jeweils maßgeblichen Rechtsvorschriften. Dies gilt auch für den von der Beklagten angeführten Beispielsfall, in dem Zugang zu allen Akten einer informationspflichtigen Stelle begehrt wird (vgl. zu § 3 Abs. 1 IFG Bln: Urteil des Senats vom 27. Januar 2011 - OVG 12 B 69.07 - juris Rn. 36).

36 In nicht zu beanstandender Weise ist das Verwaltungsgericht danach davon ausgegangen, dass in den Fällen, in denen nur ein Informationsantrag zu einem einheitlichen Lebenssachverhalt gestellt wird, auch gebührenrechtlich ein einheitliches Informationsbegehren vorliegt. Ein solches einheitliches Begehren kann nicht in mehrere - jeweils für sich genommen - gebührenpflichtige Amtshandlungen aufgespalten werden. Die Art und Weise der Aktenführung bei der informationspflichtigen Stelle, eine Aufgliederung des Begehrens in mehrere Einzelbescheide aus Gründen der Übersichtlichkeit oder eine abschnittsweise Bearbeitung des Informationsantrages darf sich in diesen Fällen gebührenrechtlich nicht zu Lasten des Antragstellers auswirken. Dies gilt auch bei umfangreichen Informationsbegehren. Ein etwaiger mit der Bearbeitung des Antrages einhergehender unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand kann allenfalls im Rahmen der §§ 1 Abs. 2 Satz 3, 7 Abs. 2 Satz 1 IFG berücksichtigt werden, nicht aber eine Gebührenbemessung rechtfertigen, die prohibitive Wirkung entfaltet. Werden dagegen ausdrücklich mehrere Informationsanträge - etwa bei verschiedenen informationspflichtigen Stellen - gestellt oder betrifft ein Informationsantrag mehrere unterschiedliche Lebenssachverhalte, die keinen inneren Zusammenhang aufweisen, ist dem auch gebührenrechtlich Rechnung zu tragen. In einem derartigen Fall ist bei einer (teilweisen) Informationsgewährung von mehreren individuell zurechenbaren Leistungen der öffentlichen Hand und damit auch mehreren gebührenpflichtigen Amtshandlungen auszugehen.

37 In Anwendung der vorstehenden Maßstäbe ist für eine Aufspaltung des Informationsbegehrens der Kläger in 66 Einzelanträge und eine entsprechende Anzahl von gebührenpflichtigen Amtshandlungen kein Raum. Die Kläger haben bereits in ihrem Antrag vom 19. Mai 2011, den sie nach Übersendung eines Aktenplans der zuständigen Abteilung Sport des Ministeriums näher konkretisiert haben, deutlich gemacht, dass sich ihr Begehren auf die finanzielle Förderung der deutschen Sportverbände durch das Bundesministerium des Innern bezieht und alle 33 olympischen Sportverbände, die namentlich aufgeführten Fachverbände und die einzelnen Olympiastützpunkte betrifft. Sie haben dabei ausdrücklich auch Akteneinsicht hinsichtlich „aller Strukturpläne für die jeweiligen Olympiazyklen (die so genannten „Zielvereinbarungen“)“ beantragt und mit E-Mail vom 29. Februar 2012 um die bevorzugte Bearbeitung der die Zielvereinbarungen betreffenden Akten gebeten. „Ergänzend zu den Zielvereinbarungen“ haben sie mit der E-Mail vom 29. Februar 2012 Einsicht in die Strukturpläne des Deutschen Leichtathletik-Verbandes ab 2001 beantragt. Die Beklagte hat diese Mail als einen gänzlich neuen Antrag angesehen, der erstmals das „neue Thema“ Zielvereinbarungen betreffe und insgesamt 35 Einzelanträge - 34 Anträge zu den Zielvereinbarungen und einen Antrag zu den Strukturplänen des Deutschen Leichtathletik-Verbandes - umfasse. Dieses Vorgehen begeg-

net schon mit Blick auf die Fassung des ursprünglichen Antrages der Kläger vom 19. Mai 2011, der sich auch auf die sogenannten Zielvereinbarungen bezog, durchgreifenden Bedenken; zudem gehört auch der Deutsche Leichtathletik-Verband zu den bereits im ersten Antrag aufgeführten „olympischen Sportverbänden“.

38 Ob es sich bei der E-Mail vom 29. Februar 2012 angesichts der von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung dargelegten unterschiedlichen Begriffe „Strukturpläne“ und „Zielvereinbarungen“ um einen neuen Antrag handelt, bedarf indes keiner abschließenden Entscheidung. Denn nach der zutreffenden Auffassung des Verwaltungsgerichts haben die Kläger am 19. Mai 2011 und 29. Februar 2012 jedenfalls maximal zwei Anträge auf Informationszugang zu dem einheitlichen Lebenssachverhalt „Förderung des Sports durch das Bundesministerium des Innern“ gestellt, nicht aber 66 Einzelanträge - fünf Anträge zu Olympiastützpunkten, 27 Anträge zu den Bundessportfachverbänden und 34 Anträge zu den Zielvereinbarungen - anhängig gemacht. Die Tatsache, dass über die Fördermaßnahmen und Zuwendungen des Bundes für die Olympiastützpunkte und die Sportverbände, wie von der Beklagten geltend gemacht, jeweils gesondert unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse entschieden wird und die mit den einzelnen Verbänden geschlossenen Zielvereinbarungen „unterschiedlichste Bearbeitungsnotwendigkeiten“ nach sich ziehen, ändert an dem Vorliegen eines einheitlichen Lebenssachverhalts nichts. Sämtliche Fördermaßnahmen, egal ob sie sich auf Olympiastützpunkte, Bundessportfachverbände oder Zielvereinbarungen beziehen, weisen einen inneren Zusammenhang mit dem Thema „Sportförderung des Bundes“ auf. Sie können daher entgegen dem Vorbringen der Beklagten auch Gegenstand eines einzigen Informationsantrages sein, der nicht beliebig in eine Vielzahl von Einzelbegehren aufgespalten werden darf, selbst wenn unterschiedliche Leistungsempfänger betroffen sind oder die behördliche Bearbeitung in unterschiedlichen Referaten erfolgt. Zu Recht hat bereits das Verwaltungsgericht darauf hingewiesen, dass nicht jede Aufspaltung eines einheitlichen Begehrens, für die sich tatsächliche Anknüpfungspunkte finden lassen, zu einer Verteuerung des Informationsanspruchs führen kann. Andernfalls hätte es im Ergebnis die informationspflichtige Stelle in der Hand, die Höhe der anfallenden Gebühren durch eigenständig gesetzte Kriterien zu beeinflussen, die für die jeweiligen Antragsteller nicht absehbar sind und zu einem nicht mehr kalkulierbaren Kostenrisiko führen. Der Einwand der Beklagten, im Falle der Kläger habe ein derartiges Kostenrisiko nicht bestanden, da sie zuvor schriftlich über die Kostenfolge ihrer umfassend gestellten Anträge informiert worden seien, rechtfertigt keine andere Beurteilung. Der Hinweis, dass die Kläger ihre Einzelanträge gleichwohl „in der Menge und Form“ aufrechterhalten und Möglichkeiten einer kostengünstigeren Form der Informationsgewährung nicht wahrgenommen hätten, belegt letztlich die (potentiell) abschreckende Wirkung der von der Beklagten gewählten Gebührenfestsetzung. Das Informationsbegehren der Kläger war erkennbar von vornherein darauf gerichtet, nicht nur Informationen zu einzelnen Olympiastützpunkten oder Sportfachverbänden zu erlangen, sondern sich einen umfassenden Überblick über die Sportförderung des Bundesministeriums des Innern zu verschaffen. Durch die angekündigte Aufgliederung in insgesamt 66 Einzelanträge und die dafür in Aussicht gestellten hohen Kosten des Informationszugangs sollten sie von ihrem Begehren in der gestellten Form abgehalten werden, wie die im Verwaltungsvorgang dokumentierten wiederholten Versuche der Beklagten zeigen, im Interesse eines „handhabbaren“ Verwaltungsaufwands eine Einschränkung des Informationsersuchens zu erreichen (vgl. E-Mail der Beklagten vom 30. November und 15. Dezember 2011).

39 Die angefochtenen Gebührenbescheide sind danach in vollem Umfang aufzuheben; für eine teilweise Aufrechterhaltung ist kein Raum. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweist der Senat gemäß § 130 b Satz 2 VwGO auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts (Seite 8 der Urteilsabschrift), denen die Beklagte im Berufungsverfahren nicht entgegengetreten ist.

40 2. Die angefochtenen Bescheide sind auch hinsichtlich der festgesetzten Auslagen rechtswidrig. Für die Erhebung von Auslagen in Höhe von insgesamt 2.184,35 Euro fehlt es an einer Rechtsgrundlage.

41 Zu Recht ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die von der Beklagten für die Herstellung von Abschriften und Ausdrucken angesetzten Auslagen nicht auf § 10 Abs. 1 IFG a.F. i.V.m. § 1 Abs. 1 IFGGebV a.F. und Teil B Nr. 1 des anliegenden Gebühren- und Auslagenverzeichnisses gestützt werden können. Teil B Nr. 1 des Gebühren- und Anlagenverzeichnisses ist nichtig, da es für die Festsetzung der aufgeführten Auslagentatbestände und Auslagensätze durch den Verordnungsgeber an einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage fehlt. Die Erstattung von Auslagen ist auch nicht durch § 10 Abs. 1 Nr. 2 VwKostG i.V.m. § 136 Abs. 2 KostO in der hier zum Zeitpunkt der Aufwendungen noch geltenden Fassung gedeckt. Die Vorschriften bieten wegen der abweichend geregelten Auslagensätze keine tragfähige Rechtsgrundlage für die festgesetzten Auslagen; eine Reduzierung des streitigen Gesamtbetrags der Auslagen auf eine rechnerisch noch zulässige Höhe kommt angesichts der Aufspaltung auf eine Vielzahl von Einzelbescheiden nicht in Betracht. Der Senat sieht insoweit gemäß § 130 b Satz 2 VwGO von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe ab und schließt sich in vollem Umfang den zutreffenden Gründen des erstinstanzlichen Urteils (Seite 8 bis 12 der Urteilsabschrift) an, die er sich zu eigen macht.

42 Lediglich ergänzend weist der Senat darauf hin, dass die von der Beklagten im Berufungsverfahren erhobenen Einwände keine abweichende rechtliche Beurteilung rechtfertigen. Dass die Auslagentatbestände der Informationsgebührenverordnung, wie von der Beklagten behauptet, eine ausreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage in § 10 Abs. 1 IFG a.F. haben, vermag bereits im Ansatz nicht zu überzeugen. § 10 Abs. 1 IFG a.F. enthält keine gesetzliche Ermächtigung, Auslagentatbestände und Auslagensätze im Wege der Verordnung zu regeln; die Informationsgebührenverordnung stützt sich dementsprechend auch nicht auf § 10 Abs. 1 IFG a.F., sondern ist auf der Grundlage des § 10 Abs. 3 IFG a.F. i.V.m. dem damals noch geltenden 2. Abschnitt des Verwaltungskostengesetzes erlassen worden. Ebenso wenig lässt sich allein aus dem Wortlaut des § 10 Abs. 1 IFG a.F., der die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach diesem Gesetz vorsieht, und der Gesetzesbegründung zu § 10 IFG a.F. schließen, dass Teil B Nr. 1 des Gebühren- und Anlagenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV von der allein in Betracht kommenden Ermächtigungsgrundlage des § 10 Abs. 3 IFG a.F. gedeckt ist. Dass weder die Systematik noch die Entstehungsgeschichte des Gesetzes den Schluss auf eine den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zulässt, hat zu Recht bereits das Verwaltungsgericht festgestellt; auf die zutreffenden erstinstanzlichen Ausführungen wird Bezug genommen. Schließlich bietet auch die von der Beklagten angeführte Kommentarliteratur keinen Anlass für eine abweichende rechtliche Beurteilung. Entgegen dem Vorbringen der Beklagten verhält sich die Kommentierung von Berger (ders./Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Aufl., § 10 Rn. 5, 20) nicht zu der vorstehenden Problematik. Rossi (ders., IFG, § 10 Rn. 39) verweist auf eine vergleichbare landesrechtliche Regelung und meint, auch in Be-

zug auf § 10 Abs. 3 IFG a.F. sei bei historischer Auslegung davon auszugehen, dass die Festlegung der Auslagenhöhe vom Willen des Gesetzgebers umfasst sei. Dem ist bereits Schoch (a.a.O., § 10 Rn. 75), dessen Rechtsauffassung sich das Verwaltungsgericht im Ergebnis angeschlossen hat, mit überzeugender Begründung entgegengetreten. Im Übrigen hält auch Rossi eine „Klarstellung“ der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für angezeigt. Eine Befugnis des Verordnungsgebers zur näheren Regelung der Auslagentatbestände lässt sich schließlich auch nicht aus § 10 Abs. 1 VwKostG herleiten (Jastrow/Schlat-mann, IFG, § 10 Rn. 37). Das Verwaltungskostengesetz selbst enthält keine Verordnungsermächtigung zur Bestimmung von Auslagentatbeständen und (abweichenden) Auslagensätzen wie sie Teil B Nr. 1 der Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGGebV a.F. enthält.

43 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

44 Der Senat hat die Revision nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen.