

Gericht:	VG Berlin 2. Kammer
Entscheidungsdatum:	08.11.2012
Aktenzeichen:	2 K 2.12
ECLI:	ECLI:DE:VGBE:2012:1108.2K2.12.0A
Dokumenttyp:	Urteil
Quelle:	
Normen:	§ 16 VwKostG, § 10 Abs 1 S 1 IFG, § 10 Abs 1 S 2 IFG, § 1 Abs 1 IFGGebV, § 114 S 1 VwGO ... mehr

Festsetzung eines Vorschusses für die Kosten des Informationszugangs

Orientierungssatz

1. Einer Vorauszahlung kann prohibitive Wirkung hinsichtlich der Wahrnehmung der Informationszugangsfreiheit zukommen.(Rn.19)
2. Angemessen ist ein Vorschuss, der zur Deckung der voraussichtlichen Kostenschuld ausreicht.(Rn.21)
3. Es ist grundsätzlich sachgerecht, die Gebührenhöhe nach dem tatsächlichen Verwaltungsaufwand auszurichten.(Rn.27)

Verfahrensgang

nachgehend Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 12. Senat, 26. Mai 2014, OVG 12 B 22.12, Beschluss

Tenor

Der Kostenvorschussbescheid der Beklagten vom 23. August 2011 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 7. Dezember 2011 wird aufgehoben.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger wendet sich gegen die Festsetzung eines Vorschusses für die Kosten des Informationszugangs zu Akten der BVVG GmbH.

- 2 Er beehrte mit Schreiben vom 31. März 2011 von der BVVG GmbH, Niederlassung Dresden, die Neuvergabe von landwirtschaftlich genutzten Grundstücken, beanstandete Verfahrensfehler bei der früheren Veräußerung dieser Grundstücke an zwei Genossenschaften und beantragte Akteneinsicht in die Vorgänge. Nach Abgabe des Antrages an die Beklagte teilte diese dem Kläger mit Schreiben vom 5. April 2011 mit, sie verstehe seinen Antrag dahingehend, dass er nach dem Informationsfreiheitsgesetz Einsicht in die Verkaufsvorgänge begehre. Sie kündigte an, sie werde nach Beiziehung der Vorgänge die betroffenen Agrarunternehmen beteiligen. Ferner wies ihn darauf hin, dass Gebühren und Auslagen erhoben werden.
- 3 Die Grundstückskäufer widersprachen auf Nachfrage der Beklagten dem Informationszugang und machten geltend, Teile der Vorgänge dürften zum Schutz ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dem Kläger nicht zugänglich gemacht werden. Zwei ebenfalls beteiligte Behörden stimmten dem Informationszugang zu.
- 4 Die zuständige Sachbearbeiterin des Beklagten hielt in einem Vermerk vom 17. August 2011 fest, die Erhebung eines Vorschusses sei angezeigt, um die Ernsthaftigkeit des Antrages und die Bereitschaft, die dafür anfallenden Kosten zu begleichen, in Erfahrung zu bringen. Der Kläger habe die Verwendung eines Pseudonyms beantragt und Post an ihn sei mit dem Vermerk: „Empfänger nicht zu ermitteln“ zurückgekommen. Die Beklagte forderte daraufhin von dem Kläger mit Kostenvorschussbescheid vom 23. August 2011 einen Vorschuss in Höhe von 295 Euro. Der Kläger widersprach diesem Bescheid mit Schreiben vom 19. September 2011 und führte aus, es sei für ihn als berechtigten Landwirt nicht nachvollziehbar, weshalb er auch noch Gebühren zahlen solle, obwohl er ohnehin schon benachteiligt worden sei. Auf den Hinweis der Beklagten, dass er den Informationszugang nur erhalten könne, wenn er den Kostenvorschuss zahle, verdeutlichte er mit Schreiben vom 17. November 2011, dass er darauf bestehe, die Unterlagen komplett und ungeschwärzt und kostenlos zu erhalten.
- 5 Die Beklagte wies den Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 7. Dezember 2011 zurück, sprach aus, dass der Kläger die Kosten des Widerspruchsverfahrens trägt und setzte die Widerspruchsgebühr auf 30 Euro fest. Zur Begründung führte sie insbesondere aus, sie sei dem Grunde nach berechtigt, einen Kostenvorschuss zu fordern. Das Informationsfreiheitsgesetz solle zwar das Verwaltungshandeln des Bundes durch erleichterten Informationszugang transparenter gestalten und damit auch einen Beitrag leisten, die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu stärken. Gleichwohl habe der Gesetzgeber keinen unentgeltlichen Informationszugang vorgesehen. Daher sei auch bei Anträgen auf Informationszugang die Anforderung eines Gebührenvorschusses nicht ausgeschlossen. Ein Vorschuss komme insbesondere bei Anträgen auf Informationszugang in Betracht, die voraussichtlich größeren Verwaltungsaufwand auslösten. Dies sei hier der Fall. Die 1708 Blatt der Akten hätten auf Belange Dritter durchgesehen, die Dritten mit Zusammenstellungen der sie betreffenden Dokumente angeschrieben und deren Stellungnahmen ausgewertet werden müssen sowie das Schreiben an den Kläger mit dem Kostenvorschussbescheid vorbereitet werden müssen. Darauf habe eine besonders qualifizierte Mitarbeiterin, deren Stundensatz 59 Euro betrage, bereits 4,5 Stunden verwendet. Für weitere Bearbeitungsschritte werde ein Aufwand mindestens in dem gleichen Umfang erforderlich. Die Beklagte habe den möglichen Kostenrahmen bis 500 Euro nicht ausgeschöpft, sondern statt 9 Stunden nur 5 Stunden berücksichtigt. Dabei habe sie auch das Interesse des Klägers als Inhaber eines landwirtschaftli-

chen Betriebes an einer Einsichtnahme in die vollständigen Akten der Privatisierung von Grundstücken an zwei regionale Wettbewerber in ihr Ermessen eingestellt.

- 6 Der Kläger hat am 5. Januar 2012 Klage erhoben. Er meint, der Kostenvorschuss diene allein dazu, ihn von einer Akteneinsicht abzuhalten. Im Normalfall würden Gebühren erst nach erbrachter Leistung fällig. Außerdem nütze ihm eine geschwärzte Akte absolut gar nichts.
- 7 Dem Vorbringen des Klägers, der im Termin zur mündlichen Verhandlung nicht erschienen ist, lässt sich der Antrag entnehmen,
- 8 den Kostenvorschussbescheid der Beklagten vom 23. August 2011 in der Gestalt des Widerspruchsbescheid vom 7. Dezember 2011 aufzuheben.
- 9 Die Beklagte beantragt,
- 10 die Klage abzuweisen.
- 11 Sie bezieht sich auf die Gründe ihrer Bescheide und führt ergänzend aus, sie habe ihr Ermessen fehlerfrei ausgeübt. Sie habe insbesondere berücksichtigt, dass sie nach dem Zweck der gesetzlichen Regelung Vorschüsse verlangen dürfe, um gegen säumige Schuldner geschützt zu werden. Sie habe Veranlassung zu der Annahme gehabt, sie könne nach Eröffnung des Informationszugangs gezwungen sein, ihre Gebührenforderung gegen den Kläger zu vollstrecken, weil dieser in mehreren Schreiben betont habe, dass er nicht zahlungswillig sei. Sie könne von der gesetzlichen Pflicht, Gebühren zu erheben, nicht zu Gunsten des Klägers absehen. Der Gesetzgeber des Informationsfreiheitsgesetzes habe sich intensiv mit der Frage nach den Kosten der Informationszugangs befasst und sei zu dem Ergebnis gekommen, dass Gebühren zu erheben seien, die keine prohibitive Wirkung haben dürften.
- 12 Die Kammer hat den Rechtsstreit durch Beschluss vom 12. September 2012 dem Berichterstatter zur Entscheidung als Einzelrichter übertragen. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Streitakte und des Verwaltungsvorganges der Beklagten Bezug genommen, der vorgelegen hat und Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen ist.

Entscheidungsgründe

- 13 Der Einzelrichter, dem die Kammer den Rechtsstreit gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 VwGO zur Entscheidung übertragen hat, konnte trotz des Ausbleibens des Klägers verhandeln und entscheiden, da die Beteiligten in der Ladung auf diese Möglichkeit hingewiesen worden sind (§ 102 Abs. 2 VwGO).
- 14 Gegenstand des Verfahrens ist allein die Anfechtung des Kostenvorschussbescheides. Soweit der Kläger darüber hinaus zum Ausdruck gebracht hat, er bestehe auf seinem Anspruch auf Informationszugang, besteht zwischen den Beteiligten kein Streit, dass der Kläger dem Grunde nach berechtigt ist. Der Gewährung des Informationszugangs steht allein entgegen, dass die Beklagte von dem Kläger die Zahlung eines Kostenvorschusses verlangt.

- 15 Die zulässige Anfechtungsklage gegen den Kostenvorschussbescheid ist begründet. Der angefochtene Verwaltungsakt ist rechtswidrig und verletzt den Kläger daher in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 16 Die Anforderung eines Kostenvorschusses findet ihre Rechtsgrundlage in § 16 Verwaltungskostengesetz (VwKostG). Danach kann eine Amtshandlung, die auf Antrag vorzunehmen ist, von der Zahlung eines angemessenen Vorschusses oder von einer angemessenen Sicherheitsleistung bis zur Höhe der voraussichtlich entstehenden Kosten abhängig gemacht werden. Die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Regelung liegen vor. Bei der Gewährung des Informationszugangs zu Akten über die Vergabe von landwirtschaftlich genutzten Grundstücken durch die BVVG GmbH handelt es sich um eine Entscheidung, die die Beklagte auf Antrag trifft (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG). Nach § 10 Abs. 1 Satz 1 und 2 IFG werden für Amtshandlungen nach diesem Gesetz Gebühren und Auslagen erhoben, es sei denn, es handelt sich um einfache Auskünfte. Danach entstehen für die vom Kläger zunächst begehrte Akteneinsicht und auch für die im Widerspruchsverfahren angestrebte Herausgabe von Ablichtungen dem Grunde nach Kosten.
- 17 Auf der Rechtsfolgenseite eröffnet § 16 VwKostG der Behörde Ermessen. Soweit die Verwaltungsbehörde ermächtigt ist, nach ihrem Ermessen zu handeln, prüft das Gericht, ob der Verwaltungsakt rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist (§ 114 Satz 1 VwGO). Die Verwaltungsbehörde kann gemäß § 114 Satz 2 VwGO ihre Ermessenserwägungen hinsichtlich des Verwaltungsaktes auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergänzen.
- 18 Maßgeblich ist danach die Begründung der Beklagten. Grundsätzlich ist ein schriftlicher Verwaltungsakt mit einer Begründung zu versehen, die auch die Gesichtspunkte erkennen lassen soll, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist (§ 39 Abs. 1 Satz 1 und 3 VwVfG). Eine derartige Begründung enthält der Kostenvorschussbescheid der Beklagten vom 23. August 2011 nicht. Dieser Formfehler ist jedoch gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG geheilt, weil die Beklagte in der Klageerwiderung nachträglich die Gründe dargelegt hat, die sie zu ihrer Entscheidung bewogen haben. An den (sachfremden) Erwägungen in dem Vermerk vom 17. August 2011 hält die Beklagte danach nicht fest.
- 19 Auf dieser Grundlage ist die von der Beklagten getroffene Ermessensentscheidung auch unter Berücksichtigung der Erläuterungen ihrer Vertreter in der mündlichen Verhandlung fehlerhaft. Die Beklagte ist in ihrer Klageerwiderung auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteil vom 22. März 1979 - BVerwG VII C 65.75 - Juris) davon ausgegangen, dass die Anforderung eines Vorschusses dem Schutz gegen säumige Gebührenschuldner diene. Insoweit hat sie zutreffend erkannt, dass die Anordnung einer Vorschusszahlung Einnahmeausfälle verhindern oder zumindest reduzieren soll. Dabei bilden diejenigen Fälle, in denen bereits vor der (gebührenpflichtigen) Verwaltungshandlung abzusehen ist, dass die Zahlung der Gebühr - aus Unwilligkeit und/oder Unvermögen - nicht verlässlich zu erwarten ist, naturgemäß den Hauptanwendungsfall der Vorschussregelung (vgl. Beschluss der Kammer vom 2. März 2009 - VG 2 A 68.08 -). Ferner ist zu berücksichtigen, dass einer Vorauszahlung prohibitive Wirkung hinsichtlich der Wahrnehmung der Informationszugangsfreiheit zukommen kann, was ei-

nen restriktiven Gebrauch erfordern kann (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 7. September 2009 - OVG 12 M 20.09 -; Schoch, IFG, 2009, § 10 Rn. 87).

- 20 Bei der danach gebotenen Zurückhaltung sind an die Prognose, die Zahlung der Gebühr sei nach ihrer Festsetzung nicht hinreichend verlässlich zu erwarten, strenge Anforderungen zu stellen. Bei diesem Ausgangspunkt rechtfertigen die vorliegenden tatsächlichen Anhaltspunkte die Prognose der Beklagten nicht. Ihre Vertreter haben in der mündlichen Verhandlung klargestellt, dass sie nicht davon ausgegangen sind, dass der Kläger zahlungsunfähig sei oder in der Vergangenheit bei Gebührenforderungen säumig geblieben sei. Vielmehr seien sie aufgrund seines Verhaltens zu der Einschätzung gelangt, dass er nicht bereit sei, Gebühren nach ihrer Festsetzung zu bezahlen. Für diese Einschätzung fehlt es jedoch bei einem strengen Maßstab an einer hinreichend verlässlichen Grundlage. Der Kläger meint zwar, der Informationszugang müsse ihm unentgeltlich eröffnet werden. Dies lässt sich aber auch als eine Rechtsauffassung verstehen, die im Hinblick auf die Regelung in § 10 Abs. 1 Satz 1 und 2 IFG im Gesetz keine hinreichende Stütze findet. Daraus folgt jedoch nicht, dass er eine fällige Gebührenforderung nach ihrer Festsetzung nicht zahlen wird, wenn ihm die Rechtsgrundlage dargelegt und verdeutlicht wird, dass gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO Rechtsbehelfe bei der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten keine aufschiebende Wirkung haben. Ein fehlender Zahlungswille des Klägers kann daher nicht unterstellt werden.
- 21 Im Übrigen dürfte die Entscheidung der Beklagten auch deshalb die Grenzen des Ermessens überschreiten, weil nach § 16 VwKostG nur ein angemessener Vorschuss gefordert werden darf. Angemessen ist ein Vorschuss, der zur Deckung der voraussichtlichen Kostenschuld ausreicht. Die Behörde hat daher die voraussichtlich entstehenden Gebühren und Auslagen zu berechnen bzw. zu schätzen (vgl. Von Dreising, VwKostG, 1971, § 16 Anm. 3). Auch bei dieser Schätzung dürfte die Beklagte von einer zweifelhaften Grundlage ausgegangen sein.
- 22 Die Höhe der Gebühr für Amtshandlungen nach dem IFG ergibt sich aus der auf der Grundlage des § 10 Abs. 3 IFG durch das Bundesministerium des Innern erlassenen Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung - IFGGebV). Nach § 1 Abs. 1 IFGGebV bestimmen sich die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz nach dem der Verordnung anliegenden Gebühren- und Auslagenverzeichnis.
- 23 Teil A Nr. 3. des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses sieht für die Einsichtnahme bei der Behörde einschließlich der erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften einen Gebührenrahmen zwischen 15 bis 500 Euro vor. Bei der Herausgabe von Abschriften beträgt der Gebührenrahmen nach Teil A des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses 15 bis 125 Euro (Nr. 2.1), der sich auf 30 bis 500 Euro erhöht, wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen (Nr. 2.2).
- 24 Die Beklagte geht davon aus, dass die Voraussetzungen des Teil A Nr. 2.2 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses erfüllt sind, weil sie die Erwerber der Grundstücke in den Vergabeverfahren, zu deren Aufzeichnungen der Kläger Informationszugang begehrt, beteiligen musste und nachdem diese dem Zugang widersprochen habe, die Akten Blatt für Blatt durchsehen müsse, um festzustellen, ob die geltend gemachten Ausschlussgrün-

de vorliegen. Es ist jedoch nicht frei von Zweifeln, ob die geltend gemachten Ausschlussgründe vorliegen können.

- 25 Denn nach der Rechtsprechung der Kammer kann die BVVG GmbH bei der Vergabe land- und forstwirtschaftlicher Flächen nach dem Ausgleichsleistungsgesetz und der Flächen-erwerbsverordnung kein berechtigtes Geheimhaltungsinteresses im Sinne des § 6 Satz 2 IFG geltend machen (Urteil vom 27. Juni 2007 - VG 2 A 136.06 -). Ob dies auch für die Er- werber gilt, ist hingegen eine ungeklärte Rechtsfrage. Es ist daher jedenfalls nicht aus- geschlossen, dass nur eine Gebühr für die einfache Herausgabe von Ablichtungen in Be- tracht kommt, die nach Teil A Nr. 2.1 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses in dem Gebührenrahmen zwischen 15 bis 125 Euro festzulegen ist.
- 26 Jedenfalls hat die Beklagte bei ihrer Schätzung, in welcher Höhe die Gebühr anfallen wer- de, einen nicht berücksichtigungsfähigen Aufwand in ihre Berechnung eingestellt. Bei der Festsetzung der aus dem Gebührenrahmen zu ermittelnden Gebühr steht der Behör- de ein Ermessen zu, das gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist. Auch insoweit er- streckt sich die gerichtliche Überprüfung darauf, ob die Behörde bei der Gebührenfest- setzung die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht hat (§ 114 Satz 1 VwGO).
- 27 Dabei ist es grundsätzlich sachgerecht, die Gebührenhöhe nach dem tatsächlichen Ver- waltungsaufwand auszurichten. Die Orientierung am Verwaltungsaufwand ist schon dem Gebührenbegriff immanent. Die Kammer hat insoweit im Urteil vom 8. November 2007 - VG 2 A 15.07 - die Auffassung vertreten, der bei der Gebührenbemessung maßgebli- che Verwaltungsaufwand könne wegen der Notwendigkeit sachlich gerechtfertigt sein, die Akten auf das Vorliegen gesetzlicher Ausschlussstatbestände zu überprüfen. Darüber hinausgehend hat die Beklagte jedoch auch den Aufwand in ihre Berechnung eingestellt, der auf die Anforderung des Kostenvorschusses angefallen ist. Dabei handelte es sich um keine Tätigkeit, die erforderlich ist, um dem Berechtigten den Zugang durch Aus- künfte, Herausgabe von Abschriften oder Einsichtnahme zu verschaffen. Vielmehr steht die Anforderung des Kostenvorschusses in sachlichem Zusammenhang mit der Gebüh- renforderung, die Gegenstand eines weiteren Verwaltungsakts wird. Beide können da- her nicht Teil des Verwaltungsaufwands zur Vorbereitung des Informationszugangs sein. Daher ist auch die Bemessung der Höhe des Kostenvorschusses auf einer fehlerhaften Grundlage erfolgt.
- 28 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.
- 29 Die Berufung ist gemäß § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO zur grundsätzlichen Klärung zuzulas- sen, ob das Ermessen der Behörde bei der Anforderung eines Kostenvorschusses nach § 16 VwKostG in Verfahren nach dem Informationsfreiheitsgesetz besonderen Beschrän- kungen unterliegt, weil der Informationszugang nach der Vorstellung des Gesetzgebers wirksam in Anspruch genommen werden soll und die Gebühren deshalb nicht abschre- ckend wirken dürfen.
- 30 **BESCHLUSS**
- 31 Der Wert des Streitgegenstandes wird gemäß §§ 39 ff., 52 f. des Gerichtskostengesetzes auf

32 295,00 Euro

33 festgesetzt.