


Gericht:	VG Berlin 2. Kammer	Quelle:	
Entscheidungsdatum:	21.07.2016	Normen:	§ 10 Abs 1 S 1 IFG, § 1 IFGGebV, § 2 IFGGebV, Art 3 Abs 1 GG
Aktenzeichen:	2 K 582.15		
Dokumenttyp:	Urteil		

Informationsfreiheitsgesetz: Gebühr für die Herausgabe von Abschriften

Leitsatz

Die Behörde ist im Hinblick auf die Gebührengerechtigkeit gehalten, selbst nähere Kriterien zu entwickeln, wie sie den konkret angefallenen Aufwand in der jeweiligen Fallgruppe der Rahmengebühr bei der Festsetzung der konkreten Gebührengöhe berücksichtigen will.

Tenor

Der Bescheid der Beklagten vom 1. September 2015 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 16. Oktober 2015 wird aufgehoben, soweit eine Gebühr in Höhe von 500 Euro festgesetzt wurde.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

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

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger, ein Journalist, wendet sich gegen seine Heranziehung zu Gebühren für die Bearbeitung seines Antrags nach dem Informationsfreiheitsgesetz.
- 2 Der Kläger beantragte mit E-Mail vom 21. März 2015 beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie auf Basis des Informationsfreiheitsgesetzes die Zusendung aller Schreiben, die die (früheren) Vorstandschefs von Eon, RWE und Vattenfall seit 1. Januar 2009 an das Ministerium oder den Minister geschickt hatten. Für die Bearbeitung dieses Antrages entstand auf Behördenseite ein Verwaltungsaufwand in Höhe von 2.100 Euro. Mit Bescheid vom 1. September 2015 gewährte die Beklagte teilweise Informationszugang und setzte die Gebühr auf 500 Euro fest. Zur Begründung führte die Beklagte aus: Da die Gebührenhöhe nach der Informationsgebührenordnung auf 500 Euro beschränkt sei, der für die Bearbeitung des Antrages angefallene Verwaltungsaufwand in Höhe von 2.100 Euro diese Höchstgrenze jedoch überschreite, werde die Gebühr auf 500 Euro festgesetzt. Diese Höhe stehe auch in einem angemessenen Verhältnis zum erfolgten Aufwand für die Recherche, Zusammenstellung und Schwärzung der beantragten Informationen.
- 3 Gegen die „Kostenentscheidung“ legte der Kläger mit Schreiben vom 15. September 2015 Widerspruch ein und führte zur Begründung aus: Die alleinige Orientierung an den vom Ministerium aufgewandten Arbeitsstunden sei im Zusammenhang mit einer Rahmengebühr fehlerhaft. Die festgesetzten 500 Euro stellten den Höchstsatz innerhalb des vorgegebenen Gebührenrahmens von 30 bis 500 Euro dar. Unberücksichtigt sei geblieben, dass aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses von der Erhebung der Gebühr abgesehen bzw. die Gebühr reduziert werden könne. Als insoweit in Betracht kommende kostenreduzierende Sachverhalte seien nicht berücksichtigt worden das öffentliche Interesse und der wirtschaftliche Wert. Die Unterlagen seien nicht aus Privatinteresse angefragt worden, sondern als Grundlage einer weiterführenden Recherche, deren Ergebnis der Allgemeinheit kostenfrei zur Verfügung gestellt werde. Ein eigenwirtschaftliches Interesse sei nicht gegeben. Auch hätten die Unterlagen keinen Wert. Er habe in seiner Funktion als Rechercheur für CORRECT!V, einer gemeinnützigen,

nicht auf Gewinnerzielung gerichteten Organisation, die Dokumente angefragt. Überdies dürfe die Gebührenerhebung keine prohibitive Wirkung für potentielle Antragsteller entfalten; insoweit enthalte § 10 Abs. 2 des Informationsfreiheitsgesetzes das Verbot einer Abschreckungswirkung der Gebührenbemessung.

- 4 Mit Widerspruchsbescheid vom 16. Oktober 2015 wies die Beklagte den Widerspruch zurück. Hier sei ein Gebührenrahmen von 30 bis 500 Euro einschlägig gewesen, weil die Zusammenstellung der von dem Antrag erfassten Schreiben einen hohen Verwaltungsaufwand verursacht habe und zudem ein Drittbeteiligungsverfahren erforderlich gewesen sei. Ausgangspunkt für die festgesetzte Gebühr sei der tatsächlich entstandene Verwaltungsaufwand von 2.100 Euro gewesen. Die Gebühr sei nicht ausschließlich nach dem Verwaltungsaufwand bestimmt worden, vielmehr sei auch ein angemessenes Verhältnis zu der vorgenommenen Amtshandlung berücksichtigt worden. Ebenso wenig sei ersichtlich, dass die Gebühr eine prohibitive Wirkung entfalte. Schließlich habe kein Anlass bestanden, gemäß § 2 der Informationsgebührenverordnung die Gebühr zu ermäßigen oder von der Erhebung einer Gebühr abzusehen. Soweit der Kläger vortrage, dass die Unterlagen als Grundlage einer weiterführenden Recherche hätten dienen sollen, könne dies noch keine Gebührenermäßigung begründen. Weder das Informationsfreiheitsgesetz noch die Informationsgebührenverordnung sähen in Gebührenfragen eine Bereichsausnahme für investigative oder journalistische Tätigkeit vor. Auch dass die Unterlagen angeblich keinen wirtschaftlichen Wert für den Kläger hätten, sei unerheblich. Zwar sehe § 9 Abs. 2 des Bundesgebührengesetzes vor, dass ein in Geld berechenbarer wirtschaftlicher Wert oder Nutzen für den Leistungsempfänger zusätzlich zu den Kosten angemessen berücksichtigt werden könne. Dies bedeute aber nicht, dass bei Informationen, die keinen – unmittelbaren – wirtschaftlichen Wert hätten, eine Gebührenerhebung ausgeschlossen sei. Andernfalls wäre eine Gebührenerhebung im Zusammenhang mit dem Informationsfreiheitsgesetz in den allermeisten Fällen ausgeschlossen.
- 5 Mit der am 20. November 2015 erhobenen Klage verfolgt der Kläger sein Begehren weiter und vertieft sein früheres Vorbringen. Ergänzend betont er: Eine investigative oder journalistische Tätigkeit führe zwar nicht per se zur Gebührenfreiheit, eine entsprechende Bereichsausnahme behaupte er auch gar nicht. Allerdings sei das öffentliche Interesse genauso wie die besondere Bedeutung der Pressefreiheit als kostenreduzierender Sachverhalt bei der Gebührenbemessung zu berücksichtigen. Da die Beklagte sich allein vom Aspekt des entstandenen Aufwandes habe leiten lassen, habe die Beklagte ihr Ermessen fehlerhaft ausgeübt. Ein Ermessensfehler zeige sich darin, dass die Beklagte der Meinung sei, die Gebühren nicht weiter reduzieren zu können, weil sie bereits gesetzlich auf 500 Euro begrenzt seien. Darüber hinaus habe die Beklagte die Vorgaben des § 2 der Informationsgebührenordnung nicht beachtet, wonach die Gebühr aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses ermäßigt oder ganz erlassen werden könne. Schließlich sei nicht nachvollziehbar, dass die Beklagte behauptet, die aus seiner Sicht eine niedrigere Gebühr rechtfertigenden Umstände nicht gekannt zu haben. Denn er habe auf diese Umstände in seinem Widerspruch hingewiesen, zudem sei der journalistische Hintergrund der Anfrage bereits aus seinem ersten Schreiben ersichtlich gewesen, in dem er als Redaktionsleiter von CORRET!V unterschrieben habe.
- 6 Der Kläger beantragt,
 - 7 den Bescheid der Beklagten vom 1. September 2015 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 16. Oktober 2015 aufzuheben, soweit in Ziffer 2 des Bescheides vom 1. September 2015 eine Gebühr in Höhe von 500 Euro festgesetzt wurde,
 - 8 hilfsweise
 - 9 die Beklagte unter Aufhebung des Widerspruchsbescheides vom 16. Oktober 2015 zu verpflichten, die festgesetzte Gebühr aus Gründen des öffentlichen Interesses um 50 % zu ermäßigen.
- 10 Die Beklagte beantragt,
 - 11 die Klage abzuweisen.
 - 12 Zur Begründung bezieht sie sich auf die Gründe der ergangenen Bescheide. Ergänzend rechtfertigt sie den Umfang des von ihr in Ansatz gebrachten Verwaltungsaufwandes. Vor diesem Hintergrund sei das Begehren des Klägers gebührenrechtlich als Auskunft mit deutlich höherem Verwaltungsaufwand i.S.v. Teil A, Nr. 2.2 der Anlage zur Informationsgebührenordnung einzustufen, so dass ein Gebührenrahmen von 30 bis 500 Euro eröffnet sei. Angesichts des mit 2.100 Euro zu beziffernden Verwaltungsaufwands habe sie sich für eine Ausschöpfung des Gebührenrahmens entschieden. Der tatsächliche Verwaltungsaufwand sei jedoch nicht der alleinige Parameter gewesen, vielmehr habe sie

auch die Bedeutung der Amtshandlung und die Umstände der Antragstellung berücksichtigt. Die Höhe der Gebühr habe auch keine abschreckende Wirkung. Insbesondere sei nicht erkennbar gewesen, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit des Klägers oder der „CORRECT!V – Recherchen für die Gesellschaft gGmbH“ übersteigen könnte. Dass die beantragten Informationen journalistischen oder investigativen Zwecken dienen sollten, führe ebenso wenig zwingend zu einer Gebührenreduzierung wie das Vorbringen des Klägers, dass er die Information nicht kommerziell nutzen wolle; dies sei nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Gründe, die im konkreten Einzelfall für eine Unangemessenheit der Gebührenhöhe bzw. eine prohibitive Wirkung der festgesetzten 500 Euro sprächen, seien nicht ersichtlich. Abschließend betont sie, dass der bei ihr entstandene Verwaltungsaufwand auch im Rahmen der Prüfung der Angemessenheit ein zentraler Parameter sei. Je höher der Verwaltungsaufwand sei, desto stärker müssten die Belange des Klägers ins Gewicht fallen, um eine nochmalige Reduzierung der bereits normativ auf 500 Euro begrenzten Gebührenhöhe rechtfertigen zu können. Außerdem sei zu berücksichtigen, dass sie schon während des Verwaltungsverfahrens auf eine Aufwands- und Kostenreduzierung bedacht gewesen sei und dem Kläger dementsprechend zu einer Einwilligung in Vorabschwärzungen von bestimmten personenbezogenen Daten geraten habe.

- 13 Schließlich liege auch kein Fall der Gebührenbefreiung oder -ermäßigung aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses vor. Auch bei dieser Frage stehe der Behörde Ermessen zu. Gesichtspunkte der Einzelfallgerechtigkeit, die eine Befreiung oder Ermäßigung rechtfertigen könnten, seien ebenso wenig ersichtlich wie Gründe des öffentlichen Interesses. Der Antrag des Klägers habe jedoch aufgrund seiner weiten und thematisch nicht eingegrenzten Abfassung keinen Anhalt für eine Gebührenreduzierung aus Gründen des öffentlichen Interesses geboten; insoweit habe der Kläger auch nie vorgetragen, in welchem thematischen Zusammenhang seine journalistische Recherche stehe; ohnehin sei eine Privilegierung von journalistischen Anfragen im Vergleich zu Bürgeranfragen nicht angezeigt.
- 14 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte sowie den Verwaltungsvorgang der Beklagten verwiesen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

- 15 Die Anfechtungsklage ist zulässig und begründet. Soweit mit dem angegriffenen Bescheid eine Gebühr in Höhe von 500 Euro festgesetzt wurde, ist er materiell rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten und war daher aufzuheben (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 16 Rechtsgrundlage für die Erhebung der festgesetzten Gebühr für die Akteneinsicht ist § 10 des Informationsfreiheitsgesetzes vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154, im Folgenden: IFG) i.V.m. § 1 Abs. 1 der Informationsgebührenordnung vom 2. Januar 2006 (BGBl. I S. 6), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154, im Folgenden: IFGGebV) und Teil A Nr. 2.2 des dort anliegenden Gebühren- und Auslagenverzeichnisses.
- 17 Nach § 10 Abs. 1 Satz 1 IFG werden für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen nach diesem Gesetz Gebühren und Auslagen erhoben. Gemäß Teil A Nr. 2.2 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses der auf der Grundlage von § 10 Abs. 3 IFG erlassenen IFGGebV beträgt die Gebühr für die Herausgabe von Abschriften 30 bis 500 Euro, wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen. Die Tatbestandsvoraussetzungen für die Erhebung der Gebühr liegen zwar vor (1.), die Beklagte hat ihr Ermessen bei der Bestimmung der Höhe der Gebühr jedoch fehlerhaft ausgeübt (2.).
- 18 1. Die Beklagte hat dem Kläger den Zugang zu den von ihm begehrten Informationen nach den Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes im Wege der Herausgabe von Abschriften gewährt. Auch ist der Gebührentatbestand von Teil A Nr. 2.2. des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses der IFGGebV erfüllt, weil der dem Kläger gewährte Informationszugang einen „deutlich höheren Verwaltungsaufwand“ verursacht hat. Denn das Informationsbegehren betraf alle Schreiben, die die Vorstandsvorsitzenden dreier großer Energieversorgungsunternehmen in der Zeit vom 1. Januar 2009 bis zum März 2015 an das Bundeswirtschaftsministerium oder den Bundeswirtschaftsminister sandten. Damit war ein großer Aktenbestand von mehr als einem halben Jahrzehnt betroffen. Zudem waren Drittbeteiligungsverfahren durchzuführen.
- 19 2. Zwar hält sich die auf 500 Euro festgesetzte Gebühr innerhalb des durch Teil A Nr. 2.2. des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses der IFGGebV vorgegebenen Rahmens, jedoch hat die Beklagte bei der Ausfüllung dieses Rahmens gegen die Grundsätze der

Gebührengerechtigkeit verstoßen und damit ermessensfehlerhaft gehandelt.

- 20 Der Behörde steht bei der Festsetzung der aus dem Gebührenrahmen zu ermittelnden Gebühr ein Ermessen zu, das gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist. Die gerichtliche Überprüfung erstreckt sich gemäß § 114 Satz 1 VwGO darauf, ob die Behörde bei der Gebührenfestsetzung die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht hat. Ein Verwaltungsakt ist insbesondere dann ermessensfehlerhaft, wenn die Behörde bei ihrer Entscheidung von unzutreffenden, in Wahrheit nicht gegebenen oder unvollständigen tatsächlichen oder rechtlichen Voraussetzungen ausgeht oder wesentliche Gesichtspunkte außer Acht lässt, die zu berücksichtigen gewesen wären. Ausgangspunkt für die Überprüfung der Ermessenserwägungen sind die Maßstäbe für die Gebührenbemessung im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes. Das allgemeine Gebührenrecht wird hier maßgeblich bestimmt vom Kostendeckungs- und vom Äquivalenzprinzip (§ 23 Abs. 2 und 3 des Bundesgebührengesetzes; dazu Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 10 Rn. 67 ff.) sowie vom Grundsatz der Gebührengerechtigkeit.
- 21 Ausgangspunkt für die Gebührenbemessung ist auch für Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz der Verwaltungsaufwand, insbesondere in Form von Personal-, aber auch Sachkosten. Dafür streitet bereits § 10 Abs. 2 IFG, wonach die Gebühren auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes zu bemessen sind. Damit ist der Verwaltungsaufwand zwar Kernelement des Maßstabes für die Gebührenbemessung, allerdings keineswegs ausschließlicher Maßstab (Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 10 Rn. 71 f.). Letzteres macht § 10 Abs. 2 IFG deutlich, wonach die Gebühr so zu bemessen ist, dass der Informationszugang nach § 1 IFG wirksam in Anspruch genommen werden kann. Demgemäß ist nicht von einem strikten Kostendeckungsprinzip auszugehen. Einerseits greift zwar auch im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes das Kostenüberdeckungsverbot. Andererseits gilt jedoch nicht strikt das Kostendeckungsgebot. Dies folgt bereits aus dem Wortlaut („Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes ... zu bemessen“ – Hervorhebung durch das Gericht) und noch deutlicher aus der Gesetzesbegründung, wo es heißt: „Gebühren und Auslagen werden nach Verwaltungsaufwand, jedoch nicht notwendig kostendeckend erhoben“ (BT-Drs. 15/4493, S. 16; dazu insgesamt Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 10 Rdn. 73).
- 22 Da das Kostendeckungsprinzip nicht in reiner Form gilt, sondern nur Ausgangspunkt für die Gebührenfestsetzung ist und nachfolgend in einer zweiten Stufe auch auf die individuelle Fallgestaltung abstellende Äquivalenzgesichtspunkte (etwa wirtschaftliches oder wissenschaftliches Interesse an der Auskunft) bei der Gebührenbemessung von Bedeutung sein können, sind bereits bei der Anwendung dieses modifizierten und relativierten Kostendeckungsprinzips – also in erster Stufe – Aspekte der Gleichbehandlung zwingend in den behördlichen Entscheidungsprozess einzustellen.
- 23 Die Gebührenfestsetzung hat dem Grundsatz der Gebührengerechtigkeit, der eine gebührenrechtliche Ausgestaltung des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes des Art. 3 Abs. 1 GG darstellt, zu genügen. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet zwar nicht, dass dem unterschiedlichen Maß der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen genau Rechnung getragen wird, er verlangt jedoch, dass in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit eine verhältnismäßige Belastungsgleichheit unter den Gebührenschuldern gewahrt bleibt. Dabei befugt Art. 3 Abs. 1 GG auch – etwa aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung – zu generalisieren, typisieren und pauschalieren (vgl. Urteil der Kammer vom 8. November 2007 – VG 2 A 15.07 – unter Hinweis auf BVerfG, Beschlüsse vom 6. Februar 1979 – 2 BvL 5/76 – BVerfGE 50, 217 <227> und vom 4. April 2001 – 2 BvL 7/98 – BVerfGE 103, 310 <319>; BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2001 – BVerfG 6 C 8.00 – BVerfGE 115, 32 <46>). Die Beklagte ist dabei aber gehalten, selbst nähere Kriterien zu entwickeln, wie sie den konkret angefallenen Aufwand in der jeweiligen Fallgruppe der Rahmengebühr bei der Festsetzung der konkreten Gebührenhöhe berücksichtigen will. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat solche näheren Kriterien offensichtlich nicht entwickelt und konnte hierzu auch in der mündlichen Verhandlung nichts vortragen. Vielmehr stellten sich die Beklagtenvertreter auf den Standpunkt, eine verhältnismäßige Anpassung der Gebühr innerhalb des Gebührenrahmens sei nicht notwendig. Die damit einhergehende Vorstellung, dass jeder Aufwand über der oberen Grenze des Gebührenrahmens der Tarifstelle für die konkrete Gebührenbemessung dergestalt ausschlaggebend sein soll, dass dann immer die zulässige Höchstgebühr in Höhe von 500 Euro festgesetzt wird, ist vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes und der Gebührengerechtigkeit nicht vertretbar (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22. Mai 2014 – OVG 12 N 24.13 – Juris Rn. 6 – zum IFG Bln). Soweit die Kammer in ihrem Urteil vom 8. November 2007 – VG 2 A 15.07 derartige Kriterien für entbehrlich gehalten hat, weil kein praktikabler Maßstab ersichtlich sei, anhand dessen sich innerhalb des normierten

Gebührenrahmens Gebühren zu dem entstandenen Verwaltungsaufwand in ein angemessenes Verhältnis setzen ließen, hält sie an dieser Rechtsprechung nicht mehr fest.

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

© juris GmbH