

Wappen Berlins und Brandenburgs

**OBERVERWALTUNGSGERICHT
BERLIN-BRANDENBURG
IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL**

**OVG 12 B 14.13
VG 2 K 57.12 Berlin**

Verkündet am 6. November 2014
Schumann, Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

Klägers, Berufungsklägers und Berufungsbeklagten,

bevollmächtigt:

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch

das Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin,

Beklagte, Berufungsbeklagte und Berufungsklägerin,

bevollmächtigt:

hat der 12. Senat auf die mündliche Verhandlung vom 6. November 2014 durch die Vorsitzende Richterin am Obergerverwaltungsgericht Plückelmann, die Richter am Obergerverwaltungsgericht Bath und Böcker, die ehrenamtlichen Richterinnen Köster-Brons und Kammler für Recht erkannt:

Die Berufungen des Klägers und der Beklagten werden zurückgewiesen.

Die Kosten des Berufungsverfahrens tragen der Kläger zu 49/50 und die Beklagte zu 1/50.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des Vollstreckungsbetrages leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger ist als Journalist für eine bekannte deutsche Boulevardzeitung tätig. Er begehrt Zugang zu Informationen über die Rote Armee Fraktion - RAF - im Zusammenhang mit den Terroranschlägen während des sog. deutschen Herbstes.

Im März 2011 beantragte der Kläger beim Bundeskanzleramt Einsicht in Kopien der dort vorhandenen Akten zu S____ B____, J____ und H____ S____, zu der Entführung des Lufthansaflugzeugs „Landshut“ und zur Ausbildung von Terroristen in Camps im Jemen bzw. Auskunft darüber, welche Unterlagen an das Bundesarchiv übergeben worden seien.

Das Bundeskanzleramt gewährte dem Kläger zunächst in zwei Teilentscheidungen Informationszugang zu insgesamt 9 bzw. 32 Unterlagen des Bundeskanzleramtes und teilte in einer weiteren Teilentscheidung mit, welche Unterlagen es an das Bundesarchiv abgegeben habe. Mit Bescheid vom 22. Dezember 2011 (Vierte Teilentscheidung) gewährte das Bundeskanzleramt Informationszugang zu 59 weiteren Unterlagen; teilweise stellte es die Entscheidung über den Antrag zurück. Im Übrigen wurde der Zugang hinsichtlich 421 Unterlagen versagt. Das Bundeskanzleramt berief sich dafür im Wesentlichen auf Versagungsgründe des Bundesarchivgesetzes mit Ausnahme der Dokumente 406 – 418 und 421. Urheber der Dokumente 406 - 411 sei das Bundesamt für Verfassungsschutz. Die Dokumente 412, 413, 415 - 418 (später korrigiert auf 412 – 418) stammten vom Bundesnachrichtendienst und seien im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht zu der zuständigen Abteilung 6 des Kanzleramts gelangt. Der Geheimhaltungsschutz gegenüber den Nachrichtendiensten müsse sich auch auf diese Unterlagen er-

strecken, weil anderenfalls die maßgebliche Bereichsausnahme des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) umgangen werden könne. Im Übrigen seien die Unterlagen als Verschlussachen eingestuft. Das Dokument 421 betreffe Inhalte eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens; insoweit seien Regelungen der Strafprozessordnung vorrangig.

Auf den gegen diesen Bescheid erhobenen Widerspruch des Klägers gewährte das Bundeskanzleramt mit „Schluss- und Widerspruchsbescheid“ vom 16. April 2012 über die Teilbescheide 1 – 4 hinaus Zugang zu weiteren Informationen. Im Übrigen lehnte es den Antrag ab und wies den Widerspruch zurück. Zur Begründung hieß es, das Bundesamt für Verfassungsschutz habe auf Nachfrage an der materiellen Geheimhaltungsbedürftigkeit der Unterlagen festgehalten; auch hinsichtlich der Dokumente des Bundesnachrichtendienstes müsse das Bundeskanzleramt als dessen Dienst- und Fachaufsichtsbehörde wegen des umfassenden Schutzes des § 3 Nr. 8 IFG keine weiteren Versagungsgründe vortragen. Im Übrigen enthielten die Dokumente 412 – 417 Namen und Funktionen von Mitarbeitern des Bundesnachrichtendienstes, das Dokument 418 den Klarnamen sowie identifizierende Angaben eines Informanten des Bundeskriminalamtes.

Mit dem Bescheid setzte das Bundeskanzleramt für den „Bereich, der ausschließlich nach dem IFG bearbeitet wurde“, eine Gebühr in Höhe von 231,25 Euro fest und erhob Auslagen in Höhe von 71,65 Euro. Ferner setzte es eine Widerspruchsgebühr in Höhe von 135,00 Euro fest.

Einen erneuten Widerspruch des Klägers gegen die Ablehnung des Zugangs zu drei ungeschwärzten Unterlagen, darunter die Passagierliste der entführten Luft-hansamaschine „Landshut“, wies das Bundeskanzleramt nachfolgend (bestandskräftig) zurück.

Am 3. Mai 2012 hat der Kläger gegen den Bescheid vom 16. April 2012 (im Übrigen) Klage erhoben (VG 2 K 57.12). Soweit es die im Bescheid nach dem Bundesarchivgesetz beurteilten Unterlagen betrifft, hat das Verwaltungsgericht das Verfahren abgetrennt (VG 2 K 13.13). Die Klage gegen die Erhebung von Auslagen hat der Kläger zurückgenommen.

In der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht hat sich die Beklagte verpflichtet, dem Kläger Teile aus den Dokumenten 415 – 417 und 421 (in Ablichtung) zugänglich zu machen. Im Umfang dieser Klaglosstellung haben die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt.

Die verbliebene Klage hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 30. Mai 2013 überwiegend abgewiesen; lediglich hinsichtlich des Berichts des Generalbundesanwalts vom 10. August 1994 nebst Haftbefehl des Ermittlungsrichters des Bundesgerichtshofs (Dokument 421, S. 27 d. Bescheides vom 22. Dezember 2011) hat es die Beklagte zur Neubescheidung verpflichtet und die Festsetzung der Widerspruchgebühr aufgehoben, soweit sie 30 Euro übersteigt. Zur Begründung des Urteils hat es ausgeführt: Die Dokumente 406 – 418 und 421 seien dem Bundesarchiv bislang nicht als Archivgut übergeben worden, so dass die darin enthaltenen Informationen nicht den Vorschriften des Bundesarchivgesetzes unterlägen, die das Informationsfreiheitsgesetz verdrängten. Für das Dokument 421 seien die §§ 474 ff. StPO nicht vorrangig. Sie regelten nur die Akteneinsicht in bzw. Auskunft und Übermittlung von Daten aus den dem (Straf-)Gericht vorliegenden oder im Falle der Erhebung der öffentlichen Klage vorzulegenden Akten. Ob insoweit der Versagungsgrund des Schutzes personenbezogener Daten eingreife, könne wegen der von der Behörde noch nicht durchgeführten Beteiligung der betroffenen Personen nicht abschließend beurteilt werden. Ohne deren Zustimmung überwiege in der Abwägung die Schutzbedürftigkeit der personenbezogenen Daten. Über die Dokumente 406 – 418 sei das Bundeskanzleramt hingegen nicht Verfügungsberechtigt. Es habe die genannten Unterlagen im Rahmen der Erfüllung seiner Aufgaben vom Bundesnachrichtendienst bzw. dem Bundesamt für Verfassungsschutz erhalten. Damit sei ihm aber nicht zugleich die Verfügungsbefugnis übertragen worden. Denn die Urheber dieser Unterlagen würden durch eine Bereichsausnahme für das IFG besonders geschützt, was der Annahme einer Übertragung der Verfügungsberechtigung entgegenstehe. Die auf 231,25 Euro festgesetzte Verwaltungsgebühr halte sich innerhalb des durch Teil A Nr. 2.2. des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses der Informationsgebührenverordnung (IFG-GebV) vorgegebenen Rahmens. Die Gebührenerhebung verstoße auch nicht gegen die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Pressefreiheit. Die Erhebung von Gebühren beeinträchtige die Pressefreiheit weder zielgerichtet, noch habe sie eine der Rechtfertigung bedürftige mittelbar faktische Wirkung. Das Informations-

freiheitsgesetz forme nicht spezifisch die informationsrechtliche Stellung der Presse aus, sondern sei ein Jedermannsrecht, das bei Inanspruchnahme durch die Presse keine gebührenrechtliche Differenzierung erfordere. Die Presse genieße keine allgemeine persönliche Gebührenfreiheit nach dem Verwaltungskostengesetz. Die Widerspruchsgebühr dürfe jedoch den vorgesehenen Mindestbetrag nicht übersteigen. Soweit ein höherer Gebührenrahmen nach der Gebühr für den angefochtenen Verwaltungsakt eröffnet werden solle, gehe dies hinsichtlich des ablehnenden Verfügungsteils des Ausgangsbescheides vom 22. Dezember 2011 ins Leere, weil insoweit für den Ausgangsbescheid keine Gebühren zu erheben seien. Eine Auslegung von Teil A Nr. 5 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses der IFGGebV, wonach der Begriff „für den angefochtenen Verwaltungsakt“ nicht auf dessen belastenden Verfügungsteil beschränkt bliebe, sondern in einem allgemeinen Sinne an den Ausgangsbescheid einschließlich des eine Gebührenpflicht auslösenden Verfügungsteils angeknüpfe, verstoße gegen das Äquivalenzprinzip. Eine gebührenmäßige Gleichbehandlung von Ausgangs- und Widerspruchsverfahren verbiete sich, wenn das Widerspruchsverfahren nur noch einen Teil des Ausgangsverfahrens betreffe.

Im Anschluss an die mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht und die darin gemachten Zusagen übersandte die Beklagte mit Schreiben vom 4. Juni 2013 u.a. das Dokument Nr. 421 an den Kläger, ohne darin die mit der Zusage verbundenen Schwärzungen vorzunehmen.

Gegen das Urteil haben beide Beteiligte selbständig die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt.

Zur Begründung seines Rechtsmittels macht der Kläger geltend, das Verwaltungsgericht habe die Verfügungsbefugnis der Beklagten über die noch im Streit befindlichen Dokumente aus dem Bereich der Nachrichtendienste zu Unrecht verneint. Das Bundeskanzleramt habe die Informationen als Aufsichts- und Koordinationsbehörde über diese Stellen, jedenfalls im Rahmen eigener Aufgaben erhalten, so dass kein Grund bestehe, von der Regel abzuweichen, wonach Übereinstimmung zwischen Besitz und Verfügungsberechtigung bestehe und bei einer gesetzlich geregelten oder zumindest stillschweigend vereinbarten Weitergabe die Verfügungsberechtigung auch bei der empfangenden Stelle liege. Die Frage der

Verfügungsberechtigung dürfe nicht mit der Prüfung von Ausschlussgründen vermengt werden. Die Ausschlussgründe seien eng auszulegen und lägen hier gegenüber der Stelle, bei der der Informationszugang beantragt worden sei, nicht vor. Das Verwaltungsgericht beziehe die Ausschlussgründe contra legem in die Prüfung der Verfügungsgewalt ein. Die Verwaltungsgebühren nach dem Informationsfreiheitsgesetz seien bei Presseanfragen im Hinblick auf die Aufgabe der freien Presse in einem demokratisch verfassten Gemeinwesen „auf null“ zu reduzieren, um eine abschreckende Wirkung hoher Gebühren und ein Unterlaufen der Zwecke des Gesetzes zu vermeiden. Anträge nach dem IFG seien wegen der Authentizität der Originalunterlagen ein bedeutsames und vielfach eingesetztes Rechercheinstrument der Presse. Jedenfalls die Reduzierung der Widerspruchsgebühr auf die Mindestgebühr sei nicht zu beanstanden.

Der Kläger beantragt,

1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 30. Mai 2013 teilweise zu ändern und
 - a) die Beklagte unter teilweiser Aufhebung des Bescheides des Bundeskanzleramtes vom 22. Dezember 2011 in der Fassung des Schluss- und Widerspruchsbescheides vom 16. April 2012 zu verpflichten, ihm Einsicht in die auf Seite 25 ff. des Bescheides vom 22. Dezember 2011 unter Nr. 406 bis 414, Nr. 416 und Nr. 418 bezeichneten Unterlagen zu gewähren,
 - b) den Schluss- und Widerspruchsbescheid vom 16. April 2012 hinsichtlich der Gebührenfestsetzung unter Ziffer 3. und 4. aufzuheben,
2. die Berufung der Beklagten zurückzuweisen.

Die Beklagte beantragt,

1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 30. Mai 2013 teilweise zu ändern und die Klage auch hinsichtlich der Festsetzung der Widerspruchsgebühr im Schluss- und Widerspruchsbescheid vom 16. April 2012, soweit sie den Betrag von 30 Euro übersteigt, abzuweisen.

2. die Berufung des Klägers zurückzuweisen.

Die Beklagte führt zur Begründung der von ihr erhobenen Berufung aus, dass das Äquivalenzprinzip einer Auslegung des Gebührenverzeichnisses zur Informationsfreiheitsgebührenverordnung in Teil A Nr. 5 nicht entgegenstehe, wonach unter dem „angefochtenen Verwaltungsakt“ der Ausgangsverwaltungsakt insgesamt zu verstehen sei. Gegen eine Festlegung, nach der eine für den Ausgangsbescheid festgesetzte Gebühr die Höhe der Widerspruchsgebühr begrenze, bestünden keine Bedenken. Anders als in der vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fallkonstellation, in der sich der Kläger mit dem Widerspruch nur gegen die Gebührenfestsetzung wandte, werde hier die ablehnende Sachentscheidung angegriffen. Der behördliche Aufwand für die Überprüfung der Ablehnung habe jedenfalls demjenigen für die gebührenpflichtige Amtshandlung im Ausgangsverfahren entsprochen, gleichwohl sei der eröffnete Gebührenrahmen nicht ausgeschöpft worden. Im Übrigen verteidigt die Beklagte das angefochtene Urteil. Insbesondere lege das Verwaltungsgericht die Vorschrift über die Verfügungsberechtigung nicht contra legem, sondern unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck sowie des systematischen Zusammenhangs aus. Die geregelte Bereichsausnahme dürfe nicht dadurch umgangen werden können, dass die geschützten Informationen von einer anderen Stelle, der sie im Rahmen ihrer Aufgabenstellung zugänglich gemacht worden seien, abgefragt würden.

Wegen der Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird neben der Streitakte auf den Verwaltungsvorgang (zwei Bände), die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I.

Die Berufung des Klägers ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen; die (verbliebene) Gebührenfestsetzung ist rechtmäßig und

der Kläger hat keinen Anspruch auf Gewährung des Informationszugangs hinsichtlich der noch im Streit befindlichen Unterlagen (§ 125 Abs. 1 i.V.m. § 113 Abs. 1 und 5 S. 1 VwGO).

1. Der Kläger kann sich zwar dem Grunde nach auf die für jeden geltende Berechtigung nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes für den Informationszugang zu den noch streitigen Dokumenten des Bundeskanzleramts gemäß §§ 1 Abs. 1 und 3, 2 Nr. 1 IFG berufen. Der Zugang zu diesen Informationen ist aber nach § 3 Nr. 8 IFG ausgeschlossen.

Nach dieser Vorschrift besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen. Die vom Antrag umfassten Dokumente stammen unstreitig vom Bundesamt für Verfassungsschutz und vom Bundesnachrichtendienst bzw. enthalten Informationen des Bundeskriminalamtes, die dieses im Rahmen seiner polizeilichen Aufgaben bei der Terrorismusbekämpfung erlangt hat (vgl. § 10 Abs. 3 SÜG i.V.m. § 1 Abs. 2 der Verordnung zur Feststellung der Behörden mit Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wie der der Nachrichtendienste des Bundes und zur Feststellung der öffentlichen Stellen des Bundes und der nicht-öffentlichen Stellen mit lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen – Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung i.d.F. der Bek. vom 12. September 2007, BGBl. I S. 2294). Sie unterfallen damit der gesetzlich angeordneten Bereichsausnahme für die in der Vorschrift genannten Stellen. Das schließt auch die Gewährung des Informationszugangs durch andere Stellen aus, bei denen diese Informationen vorliegen; das gilt jedenfalls dann, wenn die von der Bereichsausnahme erfassten Dienste oder Sicherheitsbehörden die Geheimhaltung reklamieren oder die angerufene Stelle – wie vorliegend das Bundeskanzleramt hinsichtlich eines Teils der Unterlagen – als Aufsichtsbehörde über den Bundesnachrichtendienst über das Eingreifen der Bereichsausnahme in eigener Zuständigkeit entscheiden kann.

Für das Fehlen des Anspruchs auf Informationszugang ist es dabei nicht erheblich und kann im Ergebnis dahinstehen, ob das Verwaltungsgericht das Bundeskanzleramt zu Recht als schon nicht verfügbungsberechtigt über diese Dokumente ge-

mäßig § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG angesehen hat. Danach entscheidet über den Antrag auf Informationszugang die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Die Norm ist ausweislich der Begründung des Gesetzes als Zuständigkeitsvorschrift zu verstehen (vgl. BT-Drucks. 15/4493, S. 14; BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 – 7 C 4.11 – NVwZ 2012, 251, juris Rn. 27), regelt die Entscheidungszuständigkeit im Falle faktischer Verfügungsmöglichkeit über die Information aber nur unvollkommen, soweit sie auf die Berechtigung zur Verfügung abstellt. Insofern überzeugt die Argumentation des Klägers nicht, die Frage der Zuständigkeit sei völlig „entkoppelt“ von der sich allein nach den materiellen Vorschriften des Gesetzes zu beurteilenden Berechtigung zur Herausgabe der Information. In der Gesetzesbegründung wird synonym der Begriff „Verfügungsbefugnis“ gebraucht; diese soll jedenfalls über die eigene von der Behörde selbst erhobene Information bestehen. Bei von Dritten oder anderen Behörden erhobenen Informationen soll unbeschadet der Ausnahmen im Informationsfreiheitsgesetz maßgebend sein, ob die Behörde über diese Information kraft Gesetzes oder – gegebenenfalls stillschweigender – Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht erhält (vgl. BT-Drucks. a.a.O.). Der Hinweis „unbeschadet der Ausnahmen im Informationsfreiheitsgesetz“ deutet darauf hin, dass die materielle Geheimhaltungsbedürftigkeit der Information nicht schon die Frage der Verfügungsberechtigung als Anknüpfungspunkt für die Entscheidungszuständigkeit über den Antrag regeln soll, sondern die Ausschlussgründe von der entscheidungsbefugten Stelle gesondert von der Verfügungsbefugnis zu prüfen sind. Maßgeblich für die Verfügungsbefugnis über Informationen anderer Urheber dürfte danach in erster Linie sein, inwiefern die Information der damit faktisch über sie verfügenden Stelle zur Wahrnehmung eigener Aufgaben überlassen worden ist. Denn das „Arbeiten“ mit der Information bedingt regelmäßig auch die Berechtigung, sie weiter zu verwenden und damit gegebenenfalls auch an andere Stellen weiterzugeben. Dies gilt namentlich im Verhältnis von Aufsichtsbehörden zu den ihnen nachgeordneten Behörden, zumal wenn es sich um Fachaufsicht handelt. Es gilt aber grundsätzlich auch im Verhältnis zu Behörden wie dem Bundeskanzleramt oder den Staatskanzleien der Länder, deren Aufgabe die Vorbereitung des Regierungshandelns ist, die also im allgemeinen nicht unmittelbar exekutiv und verwaltend, sondern informierend, auf- und vorbereitend und koordinierend tätig werden. Auch insoweit werden eigene Aufgaben wahrgenommen und Informationen anderer Behörden und Stellen berechtigt verwendet, so dass darüber angefal-

lene Vorgänge, die aus dem Bereich anderer Behörden stammende Informationen enthalten, regelmäßig den Gegenstand dessen bilden können, worauf sich ein an diese Stelle gerichtetes Informationszugangsbegehren richtet. Das Verwaltungsgericht hat hieraus zutreffend abgeleitet, dass im Regelfall eine Übereinstimmung zwischen Besitz und Verfügungsberechtigung besteht.

Ob vorliegend davon eine Ausnahme zu machen ist, weil die Bereichsausnahme des § 3 Nr. 8 IFG sich unabhängig von der einzelnen Information ausnahmslos daran orientiert, dass diese aus dem Bereich der Nachrichtendienste oder einer dem Schutzbereich der Norm zugehörigen Sicherheitsbehörde des Bundes stammt, erscheint fraglich. Führt das Bundeskanzleramt die Aufsicht über den Bundesnachrichtendienst und koordiniert es die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste untereinander und mit den Sicherheitsbehörden, wird eine Verfügungsberechtigung über die bei Wahrnehmung dieser eigenen Aufgaben angefallenen Informationen nicht zu verneinen und der Behörde – abweichend von deren eigener Sicht in dem angefochtenen Bescheid – die Entscheidungszuständigkeit für den Antrag des Klägers nicht abzusprechen sein. Die Frage bedarf aber keiner abschließenden Beantwortung, weil die Bereichsausnahme nach § 3 Nr. 8 IFG den vom Kläger geltend gemachten Anspruch auf Informationszugang gegenüber der passivlegitimierten Körperschaft umfassend ausschließt, gleich welche Stelle sie vertritt und über den Antrag entscheidet.

Der Senat schließt sich insoweit den Entscheidungsgründen des Verwaltungsgerichts zur Auslegung des § 3 Nr. 8 IFG unter dem Gliederungspunkt 3 b) bb) (S. 11 – 13 des Urteilsabdrucks) an und nimmt darauf zur Vermeidung von Wiederholungen gemäß § 130 b Satz 2 VwGO Bezug.

Die abweichende enge Auslegung des Klägers, nach der die Bereichsausnahme nur gegenüber den ausdrücklich genannten Behörden gelten soll, führt zu einem nicht auflösbaren Wertungswiderspruch. Denn die Aufgabe der Nachrichtendienste liegt in der Beschaffung von Informationen, ohne deren Weitergabe und Austausch eine effiziente exekutive Wahrnehmung des Staatsschutzes nach innen und außen nicht möglich ist. Könnten diese Informationen bei jeder Behörde, an die sie weitergegeben werden, nach dem IFG abgerufen werden, würde der auch nach Auffassung des Klägers gegenüber den von § 3 Nr. 8 IFG erfassten Stellen

zu respektierende umfassende Geheimhaltungsbedarf relativiert und informationsbezogen auf die gemäß § 3 Nr. 1, 2, 4 und 7 IFG bestehenden Ausschlussgründe beschränkt. Das steht im Widerspruch zu der mit der Bereichsausnahme bezweckten umfassenden Regelung. Der Gesetzgeber hat die Bereichsausnahme zusätzlich zu den genannten Ausschlussgründen in das Gesetz aufgenommen, weil er diese für nicht umfassend genug hielt. Sie erfassten nicht alle Vorgänge in den Nachrichtendiensten; es sollte aber sichergestellt werden, dass „alle Tätigkeiten“ der Dienste und vergleichbar sicherheitsempfindlicher Behörden vom Informationszugang ausgeschlossen sind (vgl. BT-Drucks. 14/4493, S. 12). Der vom Verwaltungsgericht zutreffend dargelegte Sinn und Zweck der Bereichsausnahme steht einer Informationsherausgabe daher auch dann entgegen, wenn die geheim zu haltenden Informationen auch anderen Behörden übermittelt worden sind und demnach an mehreren Stellen vorliegen. Die hier in Rede stehenden Informationen sind unabhängig von der Behörde, bei der der Antrag gestellt wird, und deren Verfügungsbefugnis allein deshalb geheimhaltungsbedürftig, weil sie aus dem Bereich der Nachrichtendienste oder einer der einschlägigen Sicherheitsbehörden stammen.

2. Die Gebührenfestsetzung für die stattgebende Teilentscheidung ist rechtmäßig.

a) Rechtsgrundlage für die Gebührenfestsetzung für den stattgebenden Teil der Bescheidung des Antrages ist § 10 Abs. 1 IFG a.F. i.V.m. § 1 IFGGebV und der Gebührenstelle Teil A Nr. 2.2 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses, Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGGebV. Danach ist ein Gebührenrahmen von 30 bis 500 Euro eröffnet, in dem sich die in Höhe von 231,25 Euro festgesetzte Verwaltungsgebühr bewegt.

b) Der Kläger greift die Gebührenfestsetzung dem Grunde nach an. Bedenken gegen die Festsetzung der Gebühr in der vorliegenden Höhe bestehen nicht. Die Beklagte hat im Gebührenteil des Bescheides den Aufwand geschildert, der mit der Bearbeitung des Antrages verbunden war. In einem Vermerk vom 16. Mai 2013 hat sie zudem deutlich gemacht, dass der angegebene Aufwand nicht dem tatsächlichen entspricht, sondern ein erheblicher Teilaufwand, der in der Abteilung 6 entstanden ist, unberücksichtigt geblieben ist. Dort seien, wie die Beklagte unwidersprochen vorgetragen hat, 93,5 Stunden des gehobenen Dienstes à 45,00

Euro und 52 Stunden des höheren Dienstes à 60 Euro für den gesamten Vorgang angefallen. Auf dieser Grundlage bestehen keine Bedenken gegen die Festsetzung der Gebühr innerhalb des Gebührenrahmens, da sie den Verwaltungsaufwand nur „berücksichtigt“ (§ 10 Abs. 2 IFG), nicht aber – wie es nach der Begründung des Bescheides den Anschein haben konnte - punktgenau umlegt. Da hier noch nicht einmal der Mittelwert des Gebührenrahmens ausgeschöpft wird, ist für eine übermäßige Belastung des Klägers durch die Höhe der Gebühr nichts ersichtlich.

c) Die Berufung des Klägers auf das journalistische Interesse am Informationszugang und die öffentliche Aufgabe der Presse rechtfertigt eine Freistellung von den Gebühren nach dem IFG nicht. Das IFG sieht dies nicht vor. Auch das neu gefasste Bundesgebührengesetz sieht keine sachliche oder persönliche Gebührenfreiheit für Amtshandlungen auf Antrag von Presseorganen oder -vertretern in Verfolgung des öffentlichen Informationsinteresses vor. Der Kläger nutzt vorliegend ein jedermann eingeräumtes Recht im beruflichen Interesse; das Recht ist aber unabhängig von einem konkret mit seiner Inanspruchnahme verfolgten Interesse eingeräumt. Das Bundesverwaltungsgericht hat klargestellt, dass der Bundesgesetzgeber mit dem Erlass des IFG nicht zur Erfüllung des Gestaltungsauftrages gehandelt hat, der ihm verfassungsrechtlich aus dem objektiv-rechtlichen Gewährleistungsgehalt des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erwächst. Das Gesetz forme nicht spezifisch die informationsrechtliche Stellung der Presse aus, sondern begründe Pflichten gegenüber jedermann (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 – 6 A 2.12 – BVerwGE 146, 56 Rn. 28).

Zwar kann dem vom Verwaltungsgericht in Anknüpfung an Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Kostenpflichtigkeit versammlungsrechtlicher Auflagen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 25. Oktober 2007 – 1 BvR 943/02 – juris Rn. 37 f.) entwickelten Ansatz, dass sich Kostenregelungen einschränkend auf die Pressefreiheit auswirken können und deshalb eigenständig zu bestimmenden Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unterliegen, durchaus gefolgt werden. Gebührenregelungen dürfen nicht in dem Sinne erdrosselnde Wirkung haben, dass das Grundrecht faktisch leer läuft. Letztlich handelt es sich dabei aber um eine spezifische Äquivalenzüberlegung, der das IFG schon durch die Regelung in § 10 Abs. 2 IFG gerecht wird, nach der die Gebühren auch unter Be-

rücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen sind, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann. Dass die Gebührenrahmen nach dem Gebührenverzeichnis der IFGGebV solche Wirkungen hätten, hat der Kläger weder allgemein noch in Bezug auf die angewendete Tarifstelle substantiiert dargelegt. Seine Ausführungen zu einem „chilling effect“ der Gebühren für ein wichtiges Rechercheinstrument der Presse sind nicht hinreichend, um einen abschreckenden Charakter des – sich im Einzelfall auf 500 Euro beschränkenden Gebührenrisikos – darzutun. Ablehnungen von Informationszugangsanträgen sind bislang gewollt gebührenfrei. Gegen Versuche, den Informationszugang durch eine gewillkürte Aufspaltung von Informationsbegehren zu verteuern, steht der Rechtsweg offen. Auch sonst ist nichts für derartige Abschreckungs- oder gar Erdrosselungseffekte erkennbar. Ein Hindernis bezüglich des Informationszugangs für die Presse – auch für frei recherchierende Journalisten – kann schon deshalb im Bereich des IFG nicht erkannt werden, weil der Journalist/die Presse die zugänglich gemachten Informationen mit der Publikation in der Regel wirtschaftlich auswertet. Der Gesetzgeber hält allerdings – zulässigerweise – schon den Informationszugang ohne Berücksichtigung eines wie auch immer gearteten Verwertungsinteresses für gebührenpflichtig. Im Ergebnis bestehen daher keine Gründe, weshalb ein journalistischer Antragsteller durch die Festsetzung von Gebühren für den Informationszugang bei – wie hier – einen erheblichen Aufwand verursachenden Anträgen unzumutbar belastet oder in dem Grundrecht auf Pressefreiheit beeinträchtigt wird. Auch die Garantie der Pressefreiheit gebietet eine Freistellung oder Reduzierung der Gebühren nicht.

II.

Auch die Berufung der Beklagten ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat den Bescheid vom 16. April 2012 zu Recht aufgehoben, soweit die Widerspruchsggebühr 30 Euro übersteigt, denn insoweit ist der Bescheid rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 125 Abs. 1 i.V.m. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Für die Erhebung einer höheren Gebühr als der Mindestgebühr von 30 Euro fehlt im Fall des Klägers die erforderliche Rechtsgrundlage. Zwar sieht der einschlägige Gebührentatbestand einen Gebührenrahmen vor, dessen obere Grenze sich

nach der für den angefochtenen Verwaltungsakt angefallenen Gebühr richtet. Angefochten war der Ausgangsverwaltungsakt hier jedoch nur, soweit der Antrag des Klägers auf Informationszugang abgelehnt wurde. Für ablehnende Amtshandlungen ist eine Gebühr nicht vorgesehen, so dass es an der den Gebührenrahmen tatbestandlich eröffnenden Gebühr „für den angefochtenen Verwaltungsakt“ fehlt.

Es ist auch nicht ersichtlich, dass der Verordnungsgeber anderes gewollt hätte. Er hat die Ausgestaltung an der für das Umweltinformationsrecht geltenden Gebührenregelung orientiert (vgl. S. 6 der Verordnungsbegründung, Anlage B 2 zum Schriftsatz der Beklagten vom 19. September 2013). Diese sieht für Ablehnungen Gebührenfreiheit vor und enthält für die Widerspruchsbearbeitung oder -entscheidung keinen Gebührentatbestand (vgl. § 3 Umweltinformationsgebührenverordnung i.d.F. d. Bek. v. 23. August 2001, BGBl. I S. 2247 i.V.m dem Gebühren- und Auslagenverzeichnis zu § 1 Abs. 1 UIGGebV, BGBl. I 2004, 3709). Die vorliegende Regelung ist auch nicht ohne sinnvollen Anwendungsbereich, weil sie in Fällen der Drittanfechtung der Gewährung des Informationszugangs eine sachgerechte Gebührenbemessung ermöglicht. Im Übrigen spricht die Begründung des Verordnungsentwurfs (a.a.O., S. 8) dafür, dass dem Normgeber durchaus bewusst war, dass für die Überprüfung einer kostenfreien Ablehnungsentscheidung im Widerspruchsverfahren nur die Mindestgebühr von 30 Euro entsteht.

Eine Auslegung des Gebührentatbestandes, die entgegen dem Wortlaut eine Anknüpfung an den stattgebenden Teil des Ausgangsbescheides ermöglicht, erscheint hingegen bedenklich. Zwar dürfte einer solchen Festlegung nicht ohne weiteres das Äquivalenzprinzip oder die vom Verwaltungsgericht zitierte Rechtsprechung (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2010 – 3 C 43.09 – BVerwGE 138, 316) entgegenstehen. Denn für die konkrete Gebührenbemessung ist an den ablehnenden Teil der Sachentscheidung anzuknüpfen, dessen Wert erforderlichenfalls zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit bei der Bestimmung der Gebührenhöhe innerhalb des eröffneten Gebührenrahmens zu konkretisieren ist, so dass eine übermäßige Belastung des Gebührenschuldners im Einzelfall nicht droht. Der stattgebende Teil der Entscheidung über einen Antrag auf Informationszugang spiegelt aber Wert und Aufwand bezüglich des ablehnenden Teils nicht mit solcher Regelmäßigkeit wider, dass insoweit eine Typisierung und Pauschalierung ohne Verletzung des Gleichheitssatzes anerkannt werden könnte. Im Übrigen

dürfte der Grundsatz der Rechtsklarheit gebieten, dass der Gebührentatbestand als Teil der Eingriffsermächtigung die mögliche Belastung hinreichend deutlich erkennen lässt. Selbst wenn der Verordnungsgeber die Mindestgebühr nicht als Regeltatbestand angesehen hätte, müsste er sich daran festhalten lassen, dass sein abweichender Wille in der Norm keinen hinreichenden Niederschlag gefunden hat.

III.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 2, 155 Abs. 1 S. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 10, § 711 der Zivilprozessordnung.

Die Revision war gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Entscheidung steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist bei dem Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich oder in elektronischer Form mit einer qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes versehen auf dem unter www.berlin.de/erv veröffentlichten Kommunikationsweg einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in der bezeichneten elektronischen Form unter www.bverwg.de eingelegt wird. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Im Revisionsverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Revision. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschulen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis betreffen, und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 5 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen; sie müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht auftreten, dem sie angehören.