VGH München, Urteil v. 23.01.2025 – 5 B 24.974

Titel:

Kosten für Zugang einer Umweltvereinigung zu Umweltinformationen

Normenketten:

BayUIG Art. 12 Abs. 1 S. 1, S. 2, Abs. 2

UmweltinformationsRL Art. 5 Abs. 2

Leitsätze:

Art. 12 Abs. 2 BayUIG ist unionsrechtskonform dahingehend auszulegen, dass im Fall einer Antragstellung durch eine anerkannte Umweltvereinigung der Umstand der Gemeinwohlorientierung durch einen „Abschlag" berücksichtigt werden muss, wenn die Vereinigung mit der Antragstellung wie im Regelfall kein wirtschaftliches Interesse verfolgt. (Rn. 44)

Für die Frage, ob eine Auskunft „einfach" ist (Art. 12 Abs. 1 S. 2 BayUIG), ist auf den mit ihrer Erteilung verbundenen Verwaltungsaufwand abzustellen. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

erfolgreiche Berufung einer anerkannten Umweltvereinigung, Klage gegen die Erhebung von Kosten anlässlich eines Antrags auf Zugang zu Umweltinformationen nach BayUIG, einfache schriftliche Auskunft, Gebührenbemessung, angemessene Höhe der Gebühr, Zugang zu Umweltinformationen, anerkannte Umweltvereinigung, Erhebung von Kosten, Verwaltungsaufwand, Gemeinwohlorientierung, Abschlag

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 19.09.2023 – M 32 K 21.6543

Weiterführende Hinweise:

Revision zugelassen

Fundstellen:

BayVBl 2025, 460

BeckRS 2025, 5909

LSK 2025, 5909

DÖV 2025, 665

Tenor

I. Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 19. September 2023 – M 32 K 21.6543 – wird geändert.

Die Kostenrechnung des Amts für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Weilheim i.Obb. vom 14. Oktober 2021 in der Fassung der Kostenrechnung vom 22. November 2021 wird aufgehoben.

II. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

IV. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

1

Der Kläger, eine nach § 3 UmwRG i.V.m. § 63 Abs. 2 BNatSchG anerkannte, in Bayern landesweit tätige Naturschutzvereinigung, wendet sich gegen die Erhebung von Kosten anlässlich eines Antrags auf Zugang zu Umweltinformationen.

2

Mit Schreiben vom 19. Juli 2021 beantragte der Kläger beim Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Weilheim i.OB (im Folgenden: Amt) Zugang zu Umweltinformationen „betreffend die Schutzwaldsanierung im Natura-2000-Gebiet ‚Mangfallgebirge' (Gebiets-Nr. 8336-371)"; als begehrte Informationen sind in dem Schreiben „die Berichte zu den forstlichen 5-Jahresplanungen und den Schutzwaldsanierungsprojekten" und „die Ergebnisse der langfristigen Schutzwaldsanierungsplanung" genannt.

3
Das Amt übersandte dem Kläger zusammen mit einem Schreiben vom 17. August 2021 „drei .pdf-Dokumente mit den Ergebnissen der langfristigen Schutzwaldsanierungsplanung im Natura 2000-Gebiet Mangfallgebirge". In Bezug auf die 5-Jahresplanung heißt es in dem Schreiben, diese werde derzeit intensiv überarbeitet, weshalb noch zahlreiche Änderungen an ihr zu erwarten seien; daher werde der Antrag insoweit abgelehnt. In Bezug auf die Berichte zu Schutzwaldsanierungsprojekten werde um Konkretisierung gebeten („welche Daten zu Schutzwaldsanierungsmaßnahmen aus welchem Zeitraum"). Für die Übermittlung der Daten würden Gebühren erhoben werden. Der zu erwartende Betrag dürfte momentan in der Größenordnung von rund 500 Euro liegen.

4
Mit Schreiben vom 24. August 2021 beanstandete der Kläger die Unvollständigkeit der übermittelten Unterlagen. Hinsichtlich der Schutzwaldsanierungsprojekte schränkte er seinen Antrag räumlich und zeitlich ein. Zusätzlich beantragte er Zugang zu allen beim Amt „vorhandenen Umweltinformationen zu dem Sanierungsprojekt bzw. [den] Sanierungsprojekten Steigbau am Wenigberg im Sanierungsgebiet Hofbauernweissach im Jahr 2019".

5
Zusammen mit einem Schreiben vom 23. September 2021 übersandte das Amt dem Kläger hierauf „für das gewünschte Gebiet und die gewünschten Zeiträume sowohl eine tabellarische Zusammenstellung der angefragten Maßnahmen, eine Karte im Maßstab 1:25.000 zur Übersicht sowie zwei shape-files (Pflanzungen und Steiginstandsatzung Wenigberg 2019)".

6
Nachfolgend übermittelte das Amt dem Kläger eine „Kostenrechnung" vom 14. Oktober 2021. In dieser ist von einer „Gebühr für die Bearbeitung [des] Umweltinformationsantrags" die Rede. Der „Gesamtbetrag" beläuft sich auf 668,38 Euro. Als (Einzel-)Beträge sind genannt 496,48 Euro für die Tätigkeit von Forstamtmann F. im Umfang von acht Stunden, 119,40 Euro für die Tätigkeit von Forstoberrat E. im Umfang von 1,5 Stunden und 52,50 Euro für die „Übermittlung von sieben Dateien per E-Mail". Die Kosten bemäßen sich gemäß Art. 12 BayUIG am Verwaltungsaufwand. Bei der Ermittlung der Kosten sei das eingeräumte Ermessen pflichtgemäß ausgeübt worden. Eine Rechtsbehelfsbelehrungenthält die Kostenrechnung vom 14. Oktober 2021 nicht.

7
In einem Schreiben des Klägers an das Amt vom 8. November 2021, das als Betreff „Widerspruch gegen die Kostenrechnung" nennt, bestritt dieser „die Richtigkeit der Rechnung dem Grunde und der Höhe nach".

8
Zusammen mit einem Schreiben vom 22. November 2021 übersandte das Amt dem Kläger hierauf eine „korrigierte Kostenrechnung" vom 22. November 2021, die eine Rechtsbehelfsbelehrungenthält. In dieser ist der Betrag für die „Übermittlung von sieben Dateien per E-Mail" nicht mehr angeführt; als „Gesamtbetrag" wird dementsprechend ein Betrag von 615,88 Euro genannt. In der „korrigierten Kostenrechnung" heißt es wiederum, die Kosten bemäßen sich gemäß Art. 12 BayUIG am Verwaltungsaufwand; bei der Ermittlung der Kosten sei das eingeräumte Ermessen pflichtgemäß ausgeübt worden. Zur „Erläuterung im Übrigen" wird auf das „Antwortschreiben" vom 22. November 2021 Bezug genommen.

9
In dem Schreiben vom 22. November 2021 („Antwortschreiben") ist u.a. ausgeführt: Die Einschätzung des Klägers, dass es sich bei den angefragten Daten lediglich um einfache Auskünfte handeln würde, könne nicht nachvollzogen werden. Es sei eine Vielzahl von Analyseschritten (GIS-Verschneidungen, Datenbankfilter) notwendig gewesen, um die Daten in der gewünschten Form und im gewünschten Umfang bereitzustellen. Die vom Kläger vermissten „aufwändigen Schwärzungen" seien damit auf einem digitalen Weg erfolgt. Alle sieben übermittelten Dateien seien extra für den Kläger zusammengestellt worden. Dem

Kläger seien als anerkannter Umweltschutzvereinigung die Gebühren nicht gänzlich zu erlassen. Nach dem Willen des Gesetzgebers sei ein Gebührenverzicht nur in Fällen angedacht, in denen anerkannte Naturschutzverbände bei gesetzlich vorgeschriebener Beteiligung an umweltrelevanten Verfahren zur Beurteilung zusätzliche Umweltinformationen benötigten. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Die Höhe der Gebühren sei mithin sachgerecht ermittelt und das eingeräumte Ermessen pflichtgemäß ausgeübt worden. Maßgebliches Kriterium im Rahmen der Ermessensausübung sei u.a. der Umstand gewesen, dass zur Bereitstellung der beantragten Informationen ein nicht unerheblicher Verwaltungsaufwand entstanden sei.

10
Der Kläger hat am 17. Dezember 2021 beim Verwaltungsgericht München gegen den „Gebührenbescheid“ vom 22. November 2021 Klage erhoben. In einem Schriftsatz vom 24. Mai 2022 hat er klargestellt, dass sich die Klage sowohl gegen die Kostenrechnung vom 14. Oktober 2021 als auch gegen die geänderte Kostenrechnung vom 22. November 2021 richte.

11
Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 19. September 2023 abgewiesen. Zur Begründung führt es im Wesentlichen aus: Die Klage sei zu Recht in der Form einer Anfechtungsklage gegen die Kostenrechnung vom 14. Oktober 2021 in der Fassung der Kostenrechnung vom 22. November 2021 erhoben worden. Die Kostenrechnungen seien formell und auch materiell rechtmäßig. Es habe eine Übermittlung von Informationen stattgefunden. Eine Gebührenfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 BayUIG bestehe nicht, ebenso wenig eine sachliche oder persönliche Gebührenfreiheit zugunsten des Klägers nach Art. 3 oder Art. 4 BayKG. Die Höhe der Gebühr sei nicht zu beanstanden. Sie halte den Rahmen der laufenden Nummer 1.I.10/2.1 des Kostenverzeichnisses ein. Auch die Tätigkeit der Informationsaufbereitung, ohne die die Informationen für den Empfänger nicht oder nur sehr schwer verständlich wären, zähle zum Bearbeitungsaufwand. Die vom Beklagten insbesondere in der mündlichen Verhandlung geschilderten Vorbereitungs- und Aufbereitungstätigkeiten seien demnach als Bearbeitungsaufwand kostenpflichtig. Die zeitliche Beanspruchung in Höhe von 9,5 Stunden sei von der Beklagtenseite hinreichend plausibel gemacht worden und werde auch von der Klägerseite nicht mehr bestritten. Zur Bestimmung des Stundensatzes seien zu Recht die vom bayerischen Finanzministerium festgelegten und nach Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen differenzierenden Personalvollkosten herangezogen worden. Ein generelles Verbot des Ansatzes mittelbarer Kosten bestehe nicht. Gegen das Verbot einer prohibitiven Wirkung der Gebührenerhebung werde nicht verstoßen. Art. 12 Abs. 2 BayUIG erlaube oder erfordere nicht, der Gebührenbemessung andere Kriterien als den Bearbeitungsaufwand zugrunde zu legen, etwa die Eigenschaft des Klägers als gemeinwohlorientierter anerkannter Umweltverband. Die Norm beschränke die allein am Kriterium des Bearbeitungsaufwands zu bemessenden Gebühren der Höhe nach, soweit ohne eine solche „Kappungsgrenze“ eine prohibitive Wirkung eintreten würde; nur insoweit würden Abstriche an der Inrechnungstellung des Verwaltungsaufwands gemacht. Es sei weder vorgebracht noch ersichtlich, dass die Erhebung einer Gebühr in Höhe von 615,88 Euro eine prohibitive Wirkung auf den Kläger haben könnte. Die Höhe der Gebühr erfahre keine Änderung wegen § 2 UIGGebV.

12
Mit Beschluss vom 6. Juni 2024, dem Kläger zugestellt am 17. Juni 2024, hat der Senat auf dessen Antrag die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen.

13
Der Kläger hat die Berufung mit Schriftsatz vom 9. Juli 2024 umfangreich, im Wesentlichen unter Aufrechterhaltung seiner schon zuvor erhobenen Rügen begründet. Seiner Auffassung nach ist die Gebührenerhebung schon wegen eines Verstoßes gegen die Begründungspflicht des Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG formell rechtswidrig. Gegen die materielle Rechtmäßigkeit der Gebührenerhebung wendet er insbesondere ein, es hätte berücksichtigt werden müssen, dass er eine anerkannte Naturschutzvereinigung sei. Er bezweifelt überdies, dass der in Rechnung gestellte Arbeitsaufwand tatsächlich angefallen ist, und meint, die Gebührenerhebung habe prohibitive Wirkung.

14
Der Kläger hat in der mündlichen Verhandlung am 22. Januar 2025 beantragt,

15

in Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts München vom 19. September 2023 die Kostenrechnung vom 14. Oktober 2021 in Gestalt der Kostenrechnung vom 22. November 2021 aufzuheben.

16
Der Beklagte verteidigt die Gebührenerhebung, insbesondere, dass keine Reduzierung des tatsächlich angefallenen Verwaltungsaufwands erfolgt ist, und beantragt,

17
die Berufung zurückzuweisen.

18
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten (einschließlich der Akten des Zulassungsverfahrens 5 ZB 24.254 und der Akten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht M 32 K 21.6543) und der beigezogenen Behördenakten (Bl. 1-348) sowie das Protokoll über die mündliche Verhandlung vom 22. Januar 2025 verwiesen.

Entscheidungsgründe

19
Die Berufung des Klägers ist zulässig (A.) und begründet (B.). Das Urteil des Verwaltungsgerichts ist zu ändern und die Kostenrechnung vom 14. Oktober 2021 in der Fassung der Kostenrechnung vom 22. November 2021 ist aufzuheben.

20
A. Die Berufung ist zulässig. Sie ist insbesondere aufgrund der Zulassung durch den Senat statthaft und der Kläger hat sie innerhalb der Frist des § 124a Abs. 6 Satz 1 VwGO begründet.

21
B. Die Berufung ist auch begründet.

22
I. Die Klage ist zulässig. Sie ist insbesondere als Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO, nicht als Verpflichtungsklage statthaft.

23
Die Kostenrechnung vom 14. Oktober 2021 in der Fassung der Kostenrechnung vom 22. November 2021 stellt einen mit der Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO angreifbaren, den Kläger belastenden Verwaltungsakt i.S.v. Art. 35 Satz 1 BayVwVfG dar (vgl. zur Abgrenzung eines Verwaltungsakts von einer „sonstigen behördlichen Erklärung“ U. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 35 Rn. 72 ff.). Die Zweifel des Klägers hieran greifen nicht durch. Trotz der Bezeichnung als „Kostenrechnung“, die in der Regel einem Bescheid mit darin enthaltener Kostenentscheidung beigefügt wird, und des Fehlens einer Rechtsbehelfsbelehrungstellt bereits das Schreiben vom 14. Oktober 2021 eine auf unmittelbare Außenwirkung gerichtete Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts dar. Das Amt setzt mit der „Rechnung“ erstmals eine Gebühr für die Eröffnung des Zugangs zu Umweltinformationen fest und fordert zu deren Zahlung auf. In der Kostenrechnung vom 22. November 2021 ist dann ausdrücklich von einem „Kostenbescheid“ die Rede.

II.

24
Die Klage ist auch begründet. Die Kostenrechnung vom 14. Oktober 2021 in der Fassung der Kostenrechnung vom 22. November 2021 ist zwar nicht formell (dazu 1.), aber materiell rechtswidrig (dazu 2.) und verletzt den Kläger dadurch in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

25
Rechtsgrundlage für die Erhebung der Gebühr ist Art. 12 Abs. 1 Satz 1 BayUIG. Nach dieser Vorschrift werden für die Übermittlung von Informationen auf Grund des Bayerischen Umweltinformationsgesetzes Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben.

26
1. Die Auffassung des Klägers, der Begründungspflicht des Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG sei nicht genügt und die Gebührenerhebung sei infolgedessen bereits formell rechtswidrig, teilt der Senat nicht.

27
Nach Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG ist ein schriftlicher oder elektronischer Verwaltungsakt mit einer Begründung zu versehen. In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben (Art. 39 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG). Die Begründung von Ermessensentscheidungen soll auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist (Art. 39 Abs. 1 Satz 3 BayVwVfG).

28
Diese Begründung ist in dem Antwortschreiben zu sehen, welches der Kostenrechnung vom 22. November 2021 beigegeben war und auf das sie ausdrücklich Bezug nimmt. Soweit der Kläger meint, das Antwortschreiben vom 22. November 2021 sei als Begründung unbeachtlich, weil in der Kostenrechnung vom 22. November 2021 auf es nur „zur Erläuterung im Übrigen“, nicht aber zur (weiteren) „Begründung“ verwiesen werde, ist dem nicht zu folgen. Indem die Kostenrechnung „zur Erläuterung im Übrigen“ auf das Antwortschreiben Bezug nimmt, macht das Amt nach Auffassung des Senats unmissverständlich klar, dass die Ausführungen in dem Schreiben zur Begründung der Gebührenerhebung dienen sollen. Der Inhalt des Schreibens kann bei sachgerechter Auslegung nur als (weitere) Begründung der Gebührenerhebung angesehen werden; in dem Schreiben bekräftigt das Amt im Wesentlichen die getroffene Entscheidung und führt insbesondere aus, weshalb seiner Auffassung nach dem „Kostendeckungsprinzip zu folgen“ sei.

29
Auch im Hinblick auf die Berechnung der veranschlagten Kosten für die Bearbeitung des Informationsbegehrens liegt eine ausreichende Begründung vor. In den Kostenrechnungen wird der angefallene und der Gebührenerhebung zugrunde gelegte Arbeitsaufwand beziffert; im „Antwortschreiben“ wird insofern, wenn auch im Zusammenhang mit der Frage, ob eine „einfache Auskunft“ in Rede steht, ergänzend insbesondere ausgeführt, es sei eine Vielzahl von Analyseschritten notwendig gewesen, um die Daten in der gewünschten Form und im gewünschten Umfang bereitzustellen.

30
Ob der Arbeitsaufwand tatsächlich angefallen und ob die Ermessensentscheidung zu beanstanden ist, ist für Frage der Beachtung der formellen Begründungspflicht des Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG ohne Bedeutung (vgl. nur Tiedemann in BeckOK VwVfG, § 39 Rn. 95, Stand 1.10.2024). Für die vom Kläger angesprochene Frage der Zulässigkeit des Nachschiebens von Ermessenserwägungen ist auf § 114 Satz 2 VwGO abzustellen; die Frage betrifft – gegebenenfalls – die materielle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts (vgl. nur Riese in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Band 2, § 114 VwGO Rn. 251, Stand Februar 2019 EL 36).

31
2. Die Gebührenerhebung ist materiell rechtswidrig. Bei der Gebührenbemessung hätte berücksichtigt werden müssen, dass der Kläger eine anerkannte Umweltvereinigung ist und mit der Antragstellung kein wirtschaftliches Interesse verfolgte (dazu unten c)).

32
a) Das Amt war grundsätzlich berechtigt, eine Gebühr zu erheben. Denn es hat dem Kläger i.S. des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 BayUIG Informationen aufgrund des Bayerischen Umweltinformationsgesetzes übermittelt. Dass diese Voraussetzung erfüllt ist, bestreitet letztlich auch der Kläger nicht; ihm sind auf seinen Antrag Informationen, wenn auch aus seiner Sicht unzureichende, zur Verfügung gestellt worden.

33
b) Entgegen der Auffassung des Klägers besteht keine Gebührenfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 BayUIG.

34
Nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 BayUIG sind die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte, die Einsichtnahme in Umweltinformationen vor Ort, Maßnahmen und Vorkehrungen nach Art. 5 Abs. 1 und 2 BayUIG sowie die Unterrichtung der Öffentlichkeit nach Art. 10 und 11 BayUIG gebührenfrei.

35
Der Kläger beanstandet im Zusammenhang mit Art. 12 Abs. 1 Satz 2 BayUIG die Annahme des Verwaltungsgerichts, er habe „seine Anfrage mit Schreiben vom 24. April 2021 erheblich [erweitert]“. Das Verwaltungsgericht dürfte damit das Schreiben des Klägers vom 24. August 2021 ansprechen.

36
Es kann dahingestellt bleiben, ob die Annahme einer erheblichen Erweiterung des Antrags auf Informationszugang zutreffend ist. Denn unabhängig davon stand nicht die Erteilung einer einfachen schriftlichen Auskunft i.S. des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 BayUIG im Raum. Das Verwaltungsgericht geht zutreffend davon aus, dass für die Frage, ob eine Auskunft „einfach“ ist, auf den mit ihrer Erteilung verbundenen Verwaltungsaufwand abzustellen ist (vgl. Reidt/Schiller in Landmann/Rohmer, UmwR, § 12 UIG Rn. 14 zu § 12 Abs. 1 Satz 2 UIG; auch Schoch, IFG, 3. Aufl. 2024, § 10 Rn. 53 zur Erteilung einfacher Auskünfte i.S. des § 10 Abs. 1 Satz 2 IFG). Der Senat braucht sich im vorliegenden Verfahren nicht auf eine maximale Bearbeitungsdauer festlegen, bis zu der noch von der Erteilung einer einfachen schriftlichen Auskunft ausgegangen werden kann. Denn bei einem Arbeitsanfall von 9,5 Stunden kann davon jedenfalls nicht mehr die Rede sein. Dass ein Bearbeitungsaufwand von 9,5 Stunden angefallen ist, steht für den Senat jedenfalls im Anschluss an die diesbezügliche Erörterung in der mündlichen Verhandlung fest. Die Beklagtenvertreter haben nachvollziehbar und überzeugend dargelegt, dass die zur Auskunftserteilung erforderliche Aufbereitung der vorhandenen Daten sowie die juristische Beurteilung durch die hierfür zuständige Stabstelle bei der Bayerischen Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft mindestens einen entsprechenden Zeitaufwand hervorgerufen haben.

37
Soweit der Kläger in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat, er habe aufgrund der – im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vorgelegten – Vereinbarung „Schutzwaldsanierung und Natura 2000“ aus dem Jahr 2015 davon ausgehen dürfen, dass die von ihm begehrten Informationen beim Amt in einer Weise vorhanden seien, dass sie ihm ohne nennenswerten Aufwand zur Verfügung gestellt werden könnten, handelt es sich um eine irrige, zudem nicht im Antragsschreiben vom 19. Juli 2021 zum Ausdruck gekommene Vorstellung. Sie vermag eine Gebührenfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 BayUIG nicht zu begründen.

38
c) Nicht im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben steht die festgesetzte Gebührenhöhe.

39
aa) Nach Art. 12 Abs. 2 BayUIG sind die Gebühren auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands so zu bemessen, dass der Informationsanspruch nach Art. 3 Abs. 1 BayUIG wirksam wahrgenommen werden kann.

40
Das Kostengesetz (KG), von dessen ergänzender Anwendung Art. 12 BayUIG ausgeht, nicht zuletzt indem es in Abs. 1 Satz 3 die Anwendung bestimmter Vorschriften des Kostengesetzes ausschließt (vgl. auch LT-Drs. 15/5627 S. 13), sieht in Art. 6 Abs. 1 Satz 1 vor, dass sich die Höhe der Gebühr nach dem Kostenverzeichnis bemisst.

41
Das auf der Grundlage von Art. 5 und Art. 10 KG erlassene Kostenverzeichnis sieht unter der laufenden Nummer 1.I.10/2.1 für die Eröffnung des Zugangs zu Umweltinformationen nach Art. 3 Abs. 2 BayUIG eine (Rahmen-)Gebühr in Höhe von 10 bis 2.500 Euro vor. Hiernach bestimmt sich die Höhe der Gebühr nach dem Bearbeitungsaufwand und Art. 6 Abs. 2 KG findet – unter Hinweis auf Art. 12 Abs. 1 Satz 3 BayUIG – keine Anwendung.

42
bb) Wie bereits oben unter 2. b) festgestellt, ist der Senat überzeugt davon, dass das Amt bei der Gebührenbemessung den in den Kostenrechnungen genannten Bearbeitungsaufwand zugrunde legen durfte.

43
Aus Sicht des Gebührenschuldners wäre zwar eine – hier nicht vorhandene – Dokumentation des angefallenen Arbeitsaufwands unter Zuordnung des Zeitaufwands zu einzelnen Arbeitsschritten wünschenswert; eine solche Dokumentation könnte auch Streit darüber vorbeugen, ob ein einer Gebührenerhebung zugrunde gelegter Arbeitsaufwand tatsächlich angefallen ist. Eine rechtliche Verpflichtung, eine solche Dokumentation zu erstellen, besteht indes nicht. Der Senat hält es für ausreichend, dass die gebührenerhebende Stelle den Arbeitsaufwand nachvollziehbar darlegen kann. Dies

ist dem Amt entgegen der Auffassung des Klägers gelungen. Der in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat anwesende Forstoberrat E. hat ausgeführt, dass es zur Herausgabe der angefragten Informationen erforderlich gewesen sei, im Geoinformationssystem zunächst die entsprechende Gebietskulisse und dann anhand der entsprechenden Kennzeichnung in der Access-Datenbank die dazugehörigen Umweltinformationen aufzurufen. Dass derartige Arbeiten getätigt wurden, hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung nicht in Abrede gestellt. Es besteht für den Senat auch kein Grund, an der Glaubhaftigkeit der Angabe des Forstoberrats zu zweifeln, die vorgenommene Schätzung des Arbeitsaufwands sei eher konservativ und zurückhaltend gewesen.

44
cc) Art. 12 Abs. 2 BayUIG ist mit Blick auf Art. 5 Abs. 2 der RL 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der RL 90/313/EWG des Rates (ABl. EU Nr. L 41 S. 26 – im Folgenden: Umweltinformationsrichtlinie) unionsrechtskonform dahingehend auszulegen, dass im Fall einer Antragstellung durch eine anerkannte Umweltvereinigung der Umstand der Gemeinwohlorientierung durch einen „Abschlag“ berücksichtigt werden muss, wenn die Vereinigung mit der Antragstellung wie im Regelfall kein wirtschaftliches Interesse verfolgt.

45
(1) Bei der Auslegung des Art. 12 Abs. 2 BayUIG kommt dem einschlägigen Unionsrecht und der dazu ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine besondere Bedeutung zu.

46
Die Gebührenregelungen in Art. 12 BayUIG wurden in Umsetzung von Art. 5 der Umweltinformationsrichtlinie erlassen. Insbesondere wollte der Gesetzgeber mit Art. 12 Abs. 2 BayUIG Art. 5 Abs. 2 Umweltinformationsrichtlinie umsetzen. Das ergibt sich aus der Begründung des Gesetzentwurfs, in der ausgeführt ist, Art. 12 Abs. 2 BayUIG diene der Umsetzung von Art. 5 Abs. 2 RL 2003/4/EG (vgl. LT-Drs. 15/5627 S. 13).

47
Zugleich wollte der Gesetzgeber mit Art. 12 BayUIG den Vorgaben des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 9. September 1999 (- C-217/97 – NVwZ 1999, 1209 = juris) zu Art. 5 der Richtlinie des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/EWG) (ABl. EG Nr. L 158 S. 56 – im Folgenden: Umweltinformationsrichtlinie 1990), der Vorgängerregelung zu Art. 5 der Umweltinformationsrichtlinie, gerecht werden (vgl. LT-Drs. 15/5627 S. 13).

48
(2) Dass bei der Gebührenerhebung im Rahmen der Ermessensentscheidung wie im Kostenverzeichnis vorgesehen der Bearbeitungsaufwand berücksichtigt wird, ist insbesondere aus Sicht des Unionsrechts nicht zu beanstanden. Nicht zuletzt hat der Europäische Gerichtshof (U.v. 6.10.2015 – C-71/14 – NVwZ 2015, 1588 = juris Rn. 39, vgl. auch Rn. 41) entschieden, dass die mit der „Bereitstellung“ von Umweltinformationen in Zusammenhang stehenden Kosten, die auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie erhoben werden können, „nicht nur Post- und Fotokopiergebühren, sondern auch die Kosten [umfassen], die auf die Arbeitszeit der Bediensteten der betroffenen Behörde für die Beantwortung eines einzelnen Antrags auf Informationen entfallen, was u.a. die Zeit für die Suche und Erstellung der Informationen in dem gewünschten Format umfasst.“

49
(3) Zu Recht beanstandet der Kläger allerdings, dass das Verwaltungsgericht im angegriffenen Urteil ausführt, Art. 12 Abs. 2 BayUIG „erlaubt oder erfordert (…) es nicht, der Gebührenbemessung andere Kriterien als den Bearbeitungsaufwand (Verwaltungsaufwand) zu Grunde zu legen“. Damit wird es der Bedeutung der Vorschrift unter Berücksichtigung ihres unionsrechtlichen Hintergrunds nicht gerecht.

50
In seinem Urteil vom 6. Oktober 2015 hat der Europäische Gerichtshof diesbezüglich zunächst ausgeführt, aus seiner Rechtsprechung zu Art. 5 der Umweltinformationsrichtlinie 1990, die für die Zwecke der Anwendung von Art. 5 Abs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie weiterhin relevant sei, ergebe sich, „dass die Auslegung des Begriffs ‚angemessene Höhe‘ Einzelne, die Informationen erhalten möchten, hiervon nicht abhalten oder ihr Recht auf Zugang zu diesen Informationen nicht beschränken darf“ (EuGH, U.v. 6.10.2015

– C-71/14 – NVwZ 2015, 1588 = juris Rn. 42 unter Hinweis auf EuGH, U.v. 9.9.1999 – C-217/97 – juris = NVwZ 1999, 1209 = juris Rn. 47; in der englischen Fassung des Urteils [www.curia.europa.eu] heißt es – wohl sprachlich präziser -: „that any interpretation of the expression ‚reasonable amount' that may have a deterrent effect on persons wishing to obtain information oder that may restrict their right of access to information must be rejected"). Er hat weiterhin entschieden, dass bei der Beurteilung der Frage, ob eine gemäß Art. 5 Abs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie erhobene Gebühr abschreckende Wirkung hat, sowohl die wirtschaftliche Situation desjenigen, der die Information beantragt, als auch das mit dem Umweltschutz verbundene Allgemeininteresse zu berücksichtigen ist (a.a.O. juris Rn. 43). Diese „Beurteilung" darf – so der Europäische Gerichtshof – „also nicht nur anhand der wirtschaftlichen Situation des Betroffenen vorgenommen werden, sondern muss auch auf einer objektiven Bewertung der Höhe dieser Gebühr beruhen. Diese Gebühr darf daher weder die finanzielle Leistungsfähigkeit des Betroffenen übersteigen noch in irgendeiner Weise objektiv unangemessen erscheinen." Mit Bezug auf die der Vorlageentscheidung zugrundeliegende Fallgestaltung betont er schließlich (a.a.O. juris Rn. 44), „dass der bloße Umstand, dass diese Gebühren im Hinblick auf die wirtschaftliche Situation der an Immobiliengeschäften beteiligten Personen nicht abschreckend sind, die Behörde nicht von ihrer Verpflichtung enthebt, sicherzustellen, dass diese Gebühren unter Berücksichtigung des mit dem Umweltschutz verbundenen Allgemeininteresses auch der Öffentlichkeit nicht unangemessen erscheinen".

51
Die Angemessenheit einer Gebühr ist demnach nicht gleichzusetzen mit dem Fehlen einer abschreckenden Wirkung. Da die Angemessenheit auch voraussetzt, dass das mit dem Umweltschutz verbundene Allgemeininteresse berücksichtigt wird, müssen der Umstand, dass der Antragsteller eine anerkannte Umweltvereinigung ist, seine Gemeinwohlorientierung und der wie in aller Regel und auch vorliegend damit im Zusammenhang stehende Umstand, dass er an den begehrten Informationen kein (wirtschaftliches) Eigeninteresse hat, zwingend bei der Gebührenbemessung berücksichtigt werden. Dementsprechend hatte im Übrigen das Bundesverwaltungsgericht bereits im Anschluss an das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 9. September 1999 (- C-217/97 – NVwZ 1999, 1209 = juris) klargestellt (BVerwG, U.v. 27.3.2000 – 7 C 25.98 – NVwZ 2000, 913 = juris Rn. 15), dass der Verzicht auf eine strikte Kostendeckung – eine solche sieht das bayerische Landesrecht ohnehin nicht vor – nach Art. 5 der Umweltinformationsrichtlinie 1990 „vor allem mit Blick auf solche Antragsteller unerlässlich [ist], deren Informationsantrag kein Eigeninteresse, sondern allein die Absicht zugrunde liegt, ihre Erkenntnisse über den Zustand der Umwelt zu verbessen".

52
Aus der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (a.a.O.) lässt sich auch nicht ableiten, schon der generelle Verzicht auf eine strikte Kostendeckung stelle generell die Angemessenheit der Gebühr hinreichend sicher. Vielmehr muss das Fehlen eines wirtschaftlichen Eigeninteresses zur Gewährung eines Abschlags führen, dessen Höhe unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands im konkreten Fall sowie der weiteren Umstände des Einzelfalls im Rahmen der Ermessensausübung bestimmt werden muss.

53
Einer solchen unionsrechtskonformen Auslegung ist Art. 12 Abs. 2 BayUIG ohne Weiteres zugänglich. In der Vorschrift wird zwar dem Wortlaut nach die Gebührenhöhe nicht auf eine „angemessene" beschränkt. Das vom Gesetzgeber gewählte Kriterium einer wirksamen Wahrnehmung des Informationsanspruchs besagt indes inhaltlich nichts anderes, wie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (insbesondere U.v. 6.10.2015 – C-71/14 – NVwZ 2015, 1588) belegt.

54
Für die Berücksichtigung des Umstands, dass der Antragsteller eine anerkannte Umweltvereinigung ist, bedarf es nach Vorstehendem keines Rückgriffs auf die – auch schon die Festsetzung von Kosten erfassende – Norm des Art. 16 Abs. 2 KG. Ob für diese Norm neben Art. 12 Abs. 2 BayUIG überhaupt ein Anwendungsbereich verbleibt, braucht der Senat nicht zu entscheiden. Eine sachliche Unbilligkeit i.S. des Art. 16 Abs. 2 KG setzt nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH, U.v. 18.2.2013 – 10 B 10.1028 – BayVBl 2013, 659 = juris Rn. 40) voraus, dass die Einziehung der Kosten im Einzelfall mit dem Sinn und Zweck der gesetzlichen Grundlage nicht vereinbar ist, also den Wertungen des Gesetzgebers zuwiderläuft. Art. 12 Abs. 2 BayUIG will aber bei der gebotenen unionsrechtskonformen Auslegung selbst für eine „angemessene" Gebühr sorgen.

55
Der Hinweis der Vertreterin des Beklagten in der mündlichen Verhandlung, auch ein „Lobbyverband“ könne ein altruistischer Antragsteller sein, mag zwar zutreffen. Gegen die vom Senat vorgenommene Auslegung des Art. 12 Abs. 2 BayUIG spricht er jedoch nicht. Denn Lobbyverbände verfolgen zwar keine eigenen unmittelbaren wirtschaftlichen Interessen, dienen aber der Interessenvertretung in Politik und Gesellschaft, bei der Interessengruppen („Lobbys“) – vor allem durch die Pflege persönlicher Verbindungen – versuchen, die Exekutive oder Legislative zu beeinflussen. Dahinter wiederum stehen in aller Regel wirtschaftliche Interessen und nicht eine reine Gemeinwohlorientierung.

56
(4) Darüber, welcher Abschlag im vorliegenden Fall vorzunehmen ist, muss das Amt im Ermessenswege entscheiden. Die Höhe ist von den näheren Umständen des Einzelfalls abhängig, gegebenenfalls auch davon, ob die Informationen anlässlich eines gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsverfahrens begehrt werden (vgl. zu diesem Aspekt auch das Antwortschreiben des Amts vom 22. November 2021 S. 2 oben). Unlösbare Vollzugsprobleme, wie sie die Vertreterin des Beklagten in der mündlichen Verhandlung in den Raum gestellt hat, hält der Senat für ausgeschlossen. Selbstverständlich kann die gebührenerhebende Behörde auch nur solche Umstände berücksichtigen, die ihr bekannt sind; es obliegt dem Antragsteller, etwaige Umstände vorzutragen, die möglicherweise bei der Gebührenerhebung von Bedeutung sind.

57
Ist die Höhe des Abschlags im Ermessenswege festzusetzen, so ist eine Anwendung von § 113 Abs. 2 VwGO ausgeschlossen. Aufzuheben ist vielmehr die Gebührenforderung in Gänze.

58
d) Weitere Einwände des Klägers gegen die Gebührenerhebung greifen hingegen nicht durch.

59
Entgegen der Auffassung des Klägers ist eine Gebühr in Höhe von 615,88 Euro nicht per se unangemessen. Vielmehr kann – abhängig vom Umfang der begehrten Informationen und dem durch den Antrag ausgelösten Bearbeitungsaufwand – sogar eine deutlich höhere Gebühr (einschließlich der vollen Ausschöpfung des Gebührenrahmens) angemessen sein. Jedenfalls in der Regel kann ein Antragsteller schon durch zielgerichtetes Eingrenzen seines Antrags den Bearbeitungsaufwand begrenzen. Dass andere Bundesländer einen Höchstbetrag von 500 Euro vorsehen, ist kein Indiz dafür, dass jenseits dieses Betrags stets von einer „Unangemessenheit“ auszugehen ist. In dem Urteil vom 9. September 1999 hat der Europäische Gerichtshof sogar eine Gebühr in Höhe von bis zu 10.000 DM (also rund 5.000 Euro) „im Einzelfall bei außergewöhnlich aufwendigen Maßnahmen zur Zusammenstellung von Unterlagen“ unbeanstandet gelassen (vgl. EuGH, U.v. 9.9.1999 – C-217/97 – NVwZ 1999, 1209 = juris Rn. 50).

60
Die Frage der Angemessenheit der Höhe einer Gebühr kann entgegen der Auffassung des Klägers weiterhin nicht davon abhängig gemacht werden, ob der Antragsteller bei der gleichen Behörde oder anderen Behörden weitere Anträge nach dem Umweltinformationsrecht des Freistaats, des Bundes oder anderer Länder stellt. Woraus sich ein „Mengenrabatt“, noch dazu ein Rechtsträger übergreifender, ergeben soll, erschließt sich dem Senat nicht.

61
Schließlich kann es für die Höhe der Gebühr, anders als es der Kläger wohl befürwortet („für geringfügige Auskünfte eine im Verhältnis enorme Gebühr“), keine Rolle spielen, ob der Antragsteller mit den übermittelten Informationen „zufrieden“ ist.

III.

62
Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

63
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

IV.

64

Die Revision ist wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache – Auslegung des Art. 12 Abs. 2 BayUIG im Lichte des Art. 5 Abs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie (s. oben II. 2. c) cc)) – zuzulassen (§ 132 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 VwGO).