VG 23 K 329.15

Verkündet am 21. April 2016

Gutsche, Justizsekretär
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

des Herrn ,
,

Klägers,

g e g e n

das Land Berlin,
vertreten durch das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf von Berlin
- Rechtsamt -,
Kirchstraße 1/3, 14163 Berlin,

Beklagten,

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 23. Kammer, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 21. April 2016 durch

die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Gamp,
den Richter am Verwaltungsgericht Strobel,
die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Franke-Herlitz,
die ehrenamtliche Richterin Lewerenz und
den ehrenamtlichen Richter Wolfram

für Recht erkannt:

Der Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheides des Bezirksamtes Steglitz-Zehlendorf von Berlin vom 11. Februar 2015 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides dieser Behörde vom 5. Juni 2015 verpflichtet, über den Antrag des Klägers auf Gebührenbefreiung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des auf Grund des Urteils 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

Der Kläger wendet sich gegen die Ablehnung seines Antrages auf vollständigen oder teilweisen Erlass der Gebühr für die Ausstellung eines Personalausweises.

Der 1957 geborene Kläger, der seit 22. November 2014 Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) bezieht, beantragte am 3. Februar 2015 beim Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf von Berlin die Ausstellung eines Personalausweises. Die hierfür geforderte Gebühr von 28,80 Euro entrichtete er sogleich. Seinen nachfolgenden Antrag, von der Erhebung dieser Gebühr abzusehen und ihm die bereits gezahlte Gebühr zu erstatten, weil er wegen Bezuges von Leistungen der Grundsicherung bedürftig sei, lehnte die Behörde mit Bescheid vom 11. Februar 2015 ab. Den hiergegen erhobenen Widerspruch des Klägers wies das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf von Berlin mit Bescheid vom 5. Juni 2015 zurück. Die Möglichkeit einer Ermäßigung oder Befreiung von der Gebühr bestehe nur, wenn der Gebührenschuldner bedürftig sei. Empfänger von Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch seien jedoch nicht bedürftig, weil der Regelbedarfssatz seit dem 1. Januar 2011 die Gebühr für die Ausstellung eines Personalausweises mit einem Anteil von monatlich 0,25 Euro enthalte.

Der Kläger verfolgt mit seiner am 6. Juli 2015 erhobenen Klage sein Begehren weiter. Zur Begründung macht er im Wesentlichen geltend, die Ansparsumme bis einschließlich Januar 2015 reiche - bei lediglich 0,25 Euro monatlich - bei weitem nicht für die Zahlung der Gebühr für die Ausstellung eines Personalausweises zuzüglich der Fotokosten.

Der Kläger beantragt sinngemäß,

> den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides des Bezirksamtes Steglitz-Zehlendorf von Berlin vom 11. Februar 2015 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides dieser Behörde vom 5. Juni 2015 zu verpflichten, über

seinen Antrag auf Gebührenbefreiung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung wiederholt und vertieft der Beklagte die Ausführungen in den angegriffenen Bescheiden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Streitakte und des beigezogenen Verwaltungsvorganges des Beklagten Bezug genommen, die vorgelegen haben und - soweit wesentlich - Gegenstand der mündlichen Verhandlung sowie der Entscheidung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Das Gericht konnte trotz Ausbleibens des Klägers im Termin zur mündlichen Verhandlung zur Sache verhandeln und entscheiden, weil er mit der Ladung auf diese Möglichkeit hingewiesen worden ist (§ 102 Abs. 2 VwGO).

Die zulässige Klage hat Erfolg. Die Ablehnung des Antrages des Klägers auf Erlass oder Ermäßigung der Gebühr für die Ausstellung eines Personalausweises durch die angefochtenen Bescheide ist rechtswidrig und verletzt diesen in seinen Rechten. Der Kläger hat Anspruch auf eine neue fehlerfreie Ermessensentscheidung (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

Rechtsgrundlage für die begehrte Gebührenermäßigung ist § 1 Abs. 6 der Personalausweisgebührenverordnung (PAuswGebV) in der hier noch anzuwendenden Fassung vom 1. März 2013 (BGBl. I S. 330). Denn maßgeblich für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist der Zeitpunkt der Entstehung der Gebühr (vgl. hierzu OVG Sachsen, Urteil vom 20. Januar 2014 - 3 A 623.12 -, juris Rn. 44 m.w.N.). Danach kann die - für den Kläger nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 PAuswGebV 28,80 Euro betragende - Gebühr für die Ausstellung eines Personalausweises ermäßigt oder von ihrer Erhebung abgesehen werden, wenn die Person, die die Gebühr schuldet, bedürftig ist.

Der Kläger war im maßgeblichen Zeitpunkt der Gebührenentstehung bedürftig im Sinne von § 1 Abs. 6 PAuswGebV. Denn er bezog damals (seit knapp 2,5 Monaten) Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts.

Die Tatbestandsvoraussetzung der „Bedürftigkeit“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, den die Personalausweisgebührenverordnung selbst nicht definiert. Nach allgemeinen Grundsätzen unterliegt er hinsichtlich seiner Auslegung und Anwendung durch die Verwaltung der vollen gerichtlichen Kontrolle (vgl. insoweit BVerwG, Beschluss vom 4. September 2012 - BVerwG 5 B 8.12 -, juris Rn. 8 und Urteil vom 20. März 2012 - BVerwG 5 C 5.11 -, juris Rn. 12). Bei der Ausfüllung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs ist aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität und zur Vermeidung von Zufallsergebnissen auf eine allgemein gültige Definition zurückzugreifen. Insoweit bietet sich ein Rückgriff auf § 9 Abs. 1 SGB II an (so auch VG Potsdam, Urteil vom 7. März 2013 - 8 K 1064.12 -, juris Rn. 19). Danach ist hilfebedürftig, wer seinen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus dem zu berücksichtigenden Einkommen oder Vermögen sichern kann und die erforderliche Hilfe nicht von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält. Hiernach ist als bedürftig im Sinne von § 1 Abs. 6 PAuswGebV jedenfalls derjenige anzusehen, der Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch bezieht (ebenso Antwort der Bundesregierung vom 28. Oktober 2011 auf eine schriftliche Frage, BT-Drs. 17/7584, S. 21). Für diese Auslegung spricht, dass der dem § 1 Abs. 6 PAuswGebV inhaltsgleichen Vorschrift des § 17 der Passverordnung (PassV) ein entsprechendes Begriffsverständnis zugrunde liegt (vgl. Nr. 20.1.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Passgesetzes vom 17. Dezember 2009 - PassVwV -, GMBl. 2009 S. 1686 [1716]; siehe auch OVG Sachsen, Beschluss vom 3. Februar 2014 - 3 D 110.13 -, juris Rn. 6; VG Potsdam, Urteil vom 7. März 2013 - 8 K 1064.12 -, juris Rn. 19).

Auch wenn mit der Neuregelung der Regelbedarfe zum 1. Januar 2011 die Ausweisgebühren in die Berechnung des Regelbedarfssatzes in Höhe von 0,25 Euro monatlich einbezogen sind, ist deshalb nicht schon die tatbestandliche Voraussetzung der Bedürftigkeit im Sinne von § 1 Abs. 6 PAuswGebV zu verneinen (vgl. insoweit auch OVG Sachsen, Beschluss vom 3. Februar 2014 - 3 D 110.13 -, juris Rn. 6; VG Darmstadt, Urteil vom 30. September 2013 - 5 K 1497/12.DA -, juris Rn. 11 ff.; VG Potsdam, Urteil vom 7. März 2013 - 8 K 1064.12 -, juris Rn. 19 f.; offen gelassen VG Düsseldorf, Beschluss vom 8. Oktober 2013 - 24 L 1425.13 -, juris Rn. 17 ff.). Es steht vielmehr im pflichtgemäßen Ermessen der Personalausweisbehörden, ob und

inwieweit eine Gebührenermäßigung oder -befreiung für einen in diesem Sinne bedürftigen Gebührenschuldner tatsächlich gewährt oder versagt wird - insbesondere in den Fällen, in denen bedürftige Personen erst einen Teil der Personalausweisgebühr ansparen konnten (vgl. VG Darmstadt, Urteil vom 30. September 2013 - 5 K 1497/12.DA -, juris Rn. 18 ff.; VG Potsdam, Urteil vom 7. März 2013 - 8 K 1064.12 -, juris Rn. 19; siehe auch Antwort der Bundesregierung vom 28. Oktober 2011 auf eine schriftliche Frage, BT-Drs. 17/7584, S. 21).

Der von dem Beklagten im Termin zur mündlichen Verhandlung geäußerte Einwand, im Regelbedarfssatz sei - anders als für Personalausweisgebühren - kein Anteil für die Gebühren eines Reisepasses enthalten, weil keine Verpflichtung zum Besitz eines Reisepasses besteht, führt zu keinem anderen Ergebnis. Es trifft zwar zu, dass Deutsche nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Personalausweisgesetzes (PAuswG) grundsätzlich verpflichtet sind, ab 16 Jahren einen Personalausweis zu besitzen, während für Reisepässe keine entsprechende Verpflichtung geregelt ist. Dies rechtfertigt aber entgegen der Ansicht des Beklagten nicht, den Begriff der Bedürftigkeit in § 1 Abs. 6 PAuswGebV anders auszulegen als in § 17 PassV. Denn auch bedürftigen Personen im Sinne von § 17 PassV ist ein (Reise-)Pass nach Nr. 20.1.4 PassVwV nur dann gebührenfrei oder mit ermäßigter Gebühr auszustellen, wenn zwingende Gründe, wie etwa Tod oder schwere Krankheit von Angehörigen, soziale Maßnahmen oder die Arbeitsaufnahme im Ausland, den Besitz eines Passes erforderlich machen. Damit wird auch hier nicht auf der Tatbestandsebene bei der Auslegung des Begriffs „Bedürftigkeit“ differenziert, sondern erst auf der Ermessensebene. Zu der in § 1 Abs. 6 PAuswGebV vorgesehenen Einzelfallprüfung käme es aber im Bereich der Personalausweisgebührenverordnung regelmäßig nicht, wenn bei Bezug von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch schon die Tatbestandsvoraussetzung der Bedürftigkeit verneint würde.

Der Hinweis des Beklagten auf die Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 6 PAuswGebV führt ebenfalls zu keinem anderen Ergebnis. Dort heißt es, „eine Gebührenermäßigung oder eine Gebührenbefreiung kann zumindest dann entfallen, wenn die Kosten durch andere Sozialleistungen, die der Bedürftige vom Staat erhält, abgedeckt sind. Sie ist auch dann nicht erforderlich, wenn der Antragsteller nicht der Ausweispflicht unterliegt“ (BR-Drs. 385/10, S. 5). Die Formulierung „kann (...) entfallen“ macht deutlich, dass sich diese Ausführungen mit der Ausübung des Ermessens befassen und sie nicht der Auslegung des Begriffs der „Bedürftigkeit“ im Sinne von § 1 Abs. 6 PAuswGebV dienen (vgl. insoweit auch VG Potsdam, Urteil vom 7. März 2013 - 8 K

1064.12 -, juris Rn. 20). Auch nach der Gesetzesbegründung ist jemand bedürftig, der Sozialleistungen bezieht.

Das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf von Berlin hat sein Ermessen bezüglich einer etwaigen Gebührenermäßigung oder -befreiung nicht - auch nicht hilfsweise - ausgeübt, sondern lediglich darauf verwiesen, dass der Bezug von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts durch einen Passantragsteller keine Bedürftigkeit im Sinne von § 1 Abs. 6 PAuswGebV begründen könne (in diesem Sinne auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschlüsse vom 28. März 2014 - OVG 5 M 10.14 -, juris Rn. 1 und vom 7. Mai 2012 - OVG 5 M 32.12/OVG 5 M 33.12 -, Abdruck S. 6 f.). Da in den angefochtenen Bescheiden Ermessenserwägungen vollständig fehlen, können sie im Verwaltungsstreitverfahren auch nicht gemäß § 114 Satz 2 VwGO wirksam nachgeholt werden (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11. Februar 2010 - OVG 9 S 80.09 -, juris Rn. 5). Abgesehen davon führt der Beklagte auch im Rahmen des Klageverfahrens nur aus, dass es bereits an der Tatbestandsvoraussetzung „bedürftig“ fehle.

Bei der vorzunehmenden Neuentscheidung über den Antrag des Klägers hat die Behörde zu berücksichtigen, dass der in den Regelbedarfssatz eingearbeitete Betrag von 0,25 Euro für Ausweisgebühren kein laufender monatlicher Ansparbetrag ist, sondern Teil eines „Warenkorbes“, der sich aus einer Vielzahl von Beträgen zusammensetzt, die für die Abdeckung von im Leistungsmonat anfallenden Ausgaben, teilweise aber auch nur für gelegentlich zu bestreitende Ausgaben - insofern dann anteilig - vorgesehen sind. Die insgesamt angesparten Mittel können dann jeweils für einen gerade entstandenen konkreten Bedarf eingesetzt werden, weil andere einmalige Bedarfe regelmäßig erst zu anderen Zeiten anfallen. Leistungsberechtigte haben deshalb in wirtschaftlicher Vorausplanung jeweils zu entscheiden, ob und für welche nicht laufend anfallenden Bedarfe sie den als Ansparbetrag im Regelsatz enthaltenen Betrag ansparen möchten (vgl. LSG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18. Mai 2015 - L 20 SO 355.13 -, juris Rn. 52). Der streitgegenständliche Betrag von 28,80 Euro ist für Leistungsempfänger jedoch nicht unerheblich. Insbesondere bei Personen, die bei Passbeantragung erst kurze Zeit im Leistungsbezug stehen - bei dem Kläger waren es knapp 2,5 Monate - ist an differenzierende Lösungen, ggf. auch an eine Gebührenermäßigung oder bei erst sehr kurzem Leistungsbezug auch an einen Gebührenerlass zu denken (vgl. auch VG Darmstadt, Urteil vom 30. September 2013 - 5 K 1497/12. DA -, juris Rn. 25).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 11, § 711 Sätze 1 und 2 ZPO.

Die Berufung wird wegen grundsätzlicher Bedeutung der Frage der Auslegung von § 1 Abs. 6 PAuswGebV und wegen Divergenz zur obergerichtlichen Rechtsprechung zugelassen, § 124a Abs. 1 Satz 1, § 124 Abs. 2 Nr. 3 und 4 VwGO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zu.

Die Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form (Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit der Justiz im Lande Berlin vom 27. Dezember 2006, GVBl. S. 1183, in der Fassung der Zweiten Änderungsverordnung vom 9. Dezember 2009, GVBl. S. 881) einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus können auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 der Verwaltungsgerichtsordnung bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. 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, ehrenamtliche Richter nicht vor einem Spruchkörper auftreten, dem sie angehören.

Dr. Gamp Strobel Dr. Franke-Herlitz