

Az.: 3 A 623/12
3 K 1236/08

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Frau

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Landeshauptstadt Dresden
vertreten durch die Oberbürgermeisterin
Dr.-Külz-Ring 19, 01067 Dresden

- Beklagte -
- Berufungsbeklagte -

wegen

Reiseausweisgebühr für Flüchtlinge
hier: Berufung

hat der 3. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Freiherr von Welck, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Drehwald, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Groschupp aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 20. Januar 2014

für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Klägerin wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 13. Januar 2011 - 3 K 1236/08 - geändert. Die Beklagte wird unter Aufhebung ihres Bescheids vom 10. Januar 2008 in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Dresden vom 26. Juni 2008 verpflichtet, die Verwaltungsgebühr für den der Klägerin ausgestellten Reiseausweis für Flüchtlinge antragsgemäß auf 29,50 € zu ermäßigen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin, eine irakische Staatsangehörige, begehrt die Ermäßigung der Verwaltungsgebühr für die Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge.
- 2 Mit Bescheid vom 13. Dezember 2007 stellte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge fest, dass die Klägerin die Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 AufenthG erfüllt. In der Folge erteilte ihr die Beklagte am 3. März 2008 eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 2 Satz 1 AufenthG. Auf ihren Antrag vom 18. Dezember 2007 stellte die Beklagte der Klägerin am 18. Februar 2008 einen Reiseausweis für Flüchtlinge gemäß Art. 28 Nr. 1 GFK aus und erhob hierfür eine Bearbeitungsgebühr i. H. v. 59,00 €.
- 3 Mit Schreiben vom 20. Dezember 2007 beantragte die Klägerin unter Bezug auf ihre gegenwärtige Arbeitslosigkeit und den Bezug von staatlichen Sozialleistungen die Ermäßigung der Verwaltungsgebühr auf 29,50 €.

- 4 Mit dem streitgegenständlichen Bescheid vom 10. Januar 2008 lehnte die Beklagte die Ermäßigung der von der Klägerin unter dem Vorbehalt der Rückforderung eingezahlten Verwaltungsgebühr ab. Nach § 48 Abs. 1 Nr. 1a, § 49 Abs. 2 AufenthV sei eine Bearbeitungsgebühr in Höhe von 59,00 € für die Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge zu erheben. Die Entscheidung über eine Ermäßigung nach § 53 Abs. 1 Halbs. 2 AufenthV stehe in ihrem Ermessen, wobei das öffentliche Interesse an der Erhebung und das private Interesse an der Befreiung bzw. Ermäßigung der Gebühr abzuwägen seien. Hoheitliches Verwaltungshandeln sei grundsätzlich kostenpflichtig. In der Aufenthaltsverordnung seien Befreiungs- bzw. Ermäßigungstatbestände (§ 52 Abs. 3, § 52 Abs. 7 oder § 53 Abs. 1 Halbs. 1 AufenthV) genannt, die die Klägerin nicht erfülle. Um den Betroffenen darüber hinaus von der gesetzlichen Gebühr befreien bzw. diese ermäßigen zu können, bedürfe es besonderer Umstände, die ein Abweichen von der in der Regel zu begleichenden Gebühr rechtfertigen könnten. Für eine Gebührenermäßigung im Einzelfall könne ein fortgeschrittenes Lebensalter, das Vorliegen gesundheitlicher Beeinträchtigungen, die eine Beschäftigungsaufnahme nur unter erschwerten Bedingungen zulassen würden, die Aufnahme einer langjährigen Ausbildung usw. sprechen. Solche Umstände seien nicht dargelegt worden. Um der Passpflicht zu genügen, könne der Klägerin auch ein Ausweisersatz nach § 48 Abs. 2 AufenthG ausgestellt werden, für den nach § 48 Abs. 1 Nr. 10 AufenthV eine Gebühr i. H. v. 20,00 € fällig sei, von der nach § 53 Abs. 1 Nr. 8 AufenthV Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz befreit wären.
- 5 Den hiergegen eingelegten Widerspruch der Klägerin vom 17. Januar 2008 wies das Regierungspräsidium Dresden mit Widerspruchsbescheid vom 26. Juni 2008 im Wesentlichen mit der Begründung zurück, der Verordnungsgeber habe den Gebührentatbestand nach § 48 Abs. 1 Nr. 1a AufenthV nicht ausdrücklich unter den Befreiungs- und Ermäßigungstatbeständen des § 53 Abs. 1 AufenthV aufgeführt. Daraus lasse sich zunächst schließen, dass allein der Bezug von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch oder dem Asylbewerberleistungsgesetz nicht automatisch eine Gebührenermäßigung oder gar eine Gebührenbefreiung indiziere. Ansonsten sei nämlich die Aufzählung bestimmter Befreiungstatbestände durch den Verordnungsgeber überflüssig. Wie die Antragsgegnerin zutreffend festgestellt habe, bedürfe es für die Gewährung der Ermäßigung im Einzelfall

zusätzlicher besonderer Umstände, die ein Abweichen von der regelmäßig zu erhebenden Gebühr rechtfertigten. Es müssten Gründe vorliegen, die den „Normalfall“ zum „Sonderfall“ machen würden. Denkbar wäre das beispielsweise, wenn absehbar sei, dass der Ausländer dauerhaft auf Leistungen angewiesen sein und keine Möglichkeit haben werde, sein Einkommen durch die Aufnahme einer Beschäftigung aufzubessern. Die Ausführungen der Klägerin könnten einen solchen Sonderfall allerdings nicht begründen. Sie sei weder zu alt, um noch eine Beschäftigung aufnehmen zu können, noch seien gesundheitliche Einschränkungen vorgetragen worden, die die Aufnahme einer Beschäftigung auf Dauer unmöglich machen würden. Es sei auch nicht ungewöhnlich, dass zumindest ein Teil der anerkannten Flüchtlinge alleinstehend sei, oder dass nach Erhalt der Flüchtlingseigenschaft ein eigener Hausstand ohne volle Kostenerstattung begründet und zunächst ein Integrationskurs absolviert werde. Im Zuge der nach drei Jahren anstehenden Verlängerung des Reiseausweises müsse allerdings, sofern zu diesem Zeitpunkt Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch oder dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen würden, von der Erhebung einer Gebühr abgesehen werden. Das ergebe sich daraus, dass die Reiseausweisgebühren für Flüchtlinge zwar den Gebühren für einen deutschen Reisepass entsprechen würden, dieser aber bei Vollendung des 24. Lebensjahres nicht nur eine drei-, sondern eine zehnjährige Gültigkeitsdauer habe.

- 6 Im Sommer 2008 nahm die Klägerin an einem Integrationskurs und später an mehreren Sprachkursen teil. Aktuell arbeitet die Klägerin bei dem C.....
.....verband e. V. und bezieht ein monatliches Netto-Gehalt von 974,87 €.
- 7 Die Klägerin hat am 23. Juli 2008 Klage zum Verwaltungsgericht Dresden erhoben und zur Begründung im Wesentlichen vorgetragen:
- 8 Die Entscheidung der Beklagten sei ermessensfehlerhaft. Die Beklagte sei nach Art. 28 Nr. 1 GFK völkerrechtlich verpflichtet, ihr einen Reiseausweis für Flüchtlinge auszustellen. Gemäß § 53 Abs. 1 Halbs. 2 AufenthV könne nach behördlichem Ermessen eine völlige Gebührenbefreiung oder eine Ermäßigung vorgenommen werden. Eine solche stehe ihr zu. Das ausländerbehördliche Entscheidungsermessen sei dahingehend auf Null reduziert, dass ihr zwingend zumindest die Gebührenermäßigung aus Billigkeitsgründen auf die Hälfte zu gewähren sei. Bei der

Ermessensbetätigung seien individuelle Einzelfallbesonderheiten und das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) zu beachten. Als alleinstehende Frau mit nur sehr geringen Deutschkenntnissen und ohne anerkannte berufliche Qualifikation sei zum maßgeblichen Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung nicht konkret absehbar gewesen, dass sie innerhalb kurzer Zeit nach der Ausstellung des Reiseausweises ein Arbeitseinkommen erzielen würde. Vielmehr sei im Gegenteil zunächst die der Aufnahme einer Vollzeittätigkeit entgegenstehende obligatorische Teilnahme an einem Integrationskurs absehbar gewesen. Diese für anerkannte Flüchtlinge bei der erstmaligen Ausstellung des Ausweises typischen Umstände unterschieden sich deutlich von der Lage derer, die nach mehrjährigem rechtmäßigen Aufenthalt die Neuausstellung eines Reiseausweises beantragten und bis dahin bereits bessere Integrationschancen in den deutschen Arbeitsmarkt gehabt hätten. Die Beklagte und die Widerspruchsbehörde gingen allerdings methodisch rechtsfehlerhaft davon aus, dass die besonderen Lebensumstände, die zum Sozialleistungsbezug hinzutreten müssten, um Anlass zu einer positiven Ermessensbetätigung zu geben, „ein Regelausnahmeverhältnis begründen muss(t)en“. § 53 Abs. 1 Halbs. 2 AufenthV sei aber nicht als Regel-Ausnahme-Tatbestand, sondern als offene „Kann“-Regelung ausgestaltet. Dass Fälle dieser Art häufig vorkämen, stehe einer positiven Ermessensentscheidung nicht entgegen.

- 9 Zudem liege eine Ungleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1 GG vor, da bei der Ausstellung eines deutschen Passes auf Antrag eine Gebührenbefreiung erfolge, wenn der Leistungsbezug nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch nachgewiesen werde (§ 17 PassV). Insoweit sei zu beachten, dass anerkannte Flüchtlinge gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention in der Regel ausschließlich einen Reiseausweis für Flüchtlinge als Passersatz, nicht jedoch - wie deutsche Staatsangehörige - gleichzeitig einen Personalausweis als Inlandsdokument erhalten könnten. Die in Art. 27 GFK vorgesehene Möglichkeit der Ausstellung eines gesonderten Personalausweises an anerkannte Flüchtlinge werde in Deutschland nicht genutzt. Auch habe ein deutscher Pass im Regelfall eine Gültigkeitsdauer von zehn Jahren. Die Gültigkeitsdauer des Reiseausweises für Flüchtlinge betrage hingegen lediglich drei Jahre. Hieraus ergebe sich eine besondere Verpflichtung der örtlichen Ausländerbehörde im Einzelfall die Kostenbelastung nach Ermessen gemäß § 53 Abs. 1 Halbs. 2 AufenthV zu mildern. Hinzuweisen sei ferner auf ein Schreiben des

Bundesministeriums des Innern vom 13. Juni 2007, wonach die Kosten von Personaldokumenten nicht in die Regelsatzbemessung nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch eingeflossen seien und deshalb von der Gebührenerhebung für die Ausstellung eines Personalausweises oder eines Reisepasses abzusehen sei, wenn der Antragsteller seine Bedürftigkeit im Sinne des § 1 Abs. 6 Satz 3 PAusG sowie § 3 PassGebV (jeweils a. F.) nachweist.

- 10 Auch sei die Ermessenspraxis der Ausländerbehörden durchaus unterschiedlich, wenn die Betroffenen von öffentlichen Leistungen lebten. Die Ausländerbehörde des Landkreises Kamenz sei bereit, die Verwaltungsgebühr auf den Betrag der Selbstkosten herabzusetzen, den sie für die Ausstellung des Reiseausweises für Flüchtlinge an die Bundesdruckerei zu erstatten habe. In Chemnitz gewähre die Ausländerbehörde regelmäßig eine Gebührenbefreiung um 50 %, wenn der Betroffene staatliche Sozialleistungen beziehe.
- 11 Entgegen der Auffassung der Beklagten im angefochtenen Bescheid müsse sich die Klägerin auch nicht auf die Ausstellung eines Ausweisersatzes gemäß § 48 Abs. 2 AufenthG verweisen lassen. Dem stehe bereits die völkerrechtliche Verpflichtung der Beklagten gemäß Art. 28 Nr. 1 Satz 1 GFK entgegen. Auch lasse die Regelung des § 55 Abs. 1 Satz 2 AufenthV den Schluss zu, dass der Ausweisersatz für anerkannte Flüchtlinge nur dann vorgesehen sei, wenn der Antrag auf Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge abgelehnt worden sei. Zudem erfordere der Fall eine ausdrückliche Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Kosten eines Passes oder Passersatzes vom monatlichen Regelbedarfssatz nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch erfasst würden oder nicht. Darüber hinaus sehe sie sich durch das Urteil der 6. Kammer vom 25. Juli 2008 (6 K 2618/06), zwischenzeitlich bestätigt durch Beschluss des Sächsischen Obergerichts vom 20. Dezember 2010 (3 A 711/08), in ihrer Auffassung bestätigt, dass auch die Verwaltungsgebühren für den deutschen „Reiseausweis für Flüchtlinge“ nicht aus Sozialleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch angespart werden müssten.
- 12 Die Klägerin hat beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheids vom 10. Januar 2008 und des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Dresden vom 26. Juli 2008

zu verpflichten, die Verwaltungsgebühr für den Reiseausweis für Flüchtlinge von bisher 59,00 € auf den hälftigen Betrag von 29,50 € zu ermäßigen,

hilfsweise die Beklagte zu verpflichten, über den Ermäßigungsantrag der Klägerin vom 20. Dezember 2007 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden,

zudem festzustellen, dass die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts im Vorverfahren notwendig war.

13 Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

14 Sie ist der Auffassung, das ihr gemäß § 53 Abs. 1 Halbs. 2 AufenthV eingeräumte Ermessen fehlerfrei ausgeübt zu haben. Der Verordnungsgeber habe die Möglichkeit der Ermäßigung von Verwaltungsgebühren ausdrücklich vorgesehen. Das Sozialstaatsprinzip sei nicht dadurch berührt, dass nicht allen Beziehern von Sozialleistungen eine Gebührenermäßigung gewährt werde, sondern der Behörde ein entsprechendes Ermessen eingeräumt sei.

15 Die Ermäßigung der Verwaltungsgebühr sei auch nicht nach Art. 3 Abs. 1 GG geboten. Es werde bestritten, dass in anderen gleichgelagerten Fällen eine Gebührenermäßigung stattgefunden habe.

16 Die persönlichen Umstände der Klägerin hätten Berücksichtigung gefunden. Das schließe nicht aus, dass im Ergebnis auch andere rechtmäßige Ermessensentscheidungen denkbar seien; eine Ermessensreduzierung auf Null liege aber nicht vor. Maßgeblich sei im Übrigen die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung.

17 Auch eine Ungleichbehandlung gegenüber deutschen Staatsangehörigen sei nicht gegeben. Soweit die Reiseausweise eine unterschiedliche Gültigkeitsdauer hätten, stelle sich die Frage erst bei der anstehenden Verlängerung. Die unterschiedliche Gültigkeitsdauer sei insbesondere dadurch gerechtfertigt, dass mit dem Wegfall der Flüchtlingseigenschaft in der Zukunft gerechnet werden müsse.

- 18 Soweit die Klägerin darauf hinweise, dass die Kosten von Personaldokumenten nicht in den Satz der Regelbedarfsleistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch eingeflossen seien, spreche dieser Umstand allein noch nicht für eine zwingende Gebührenermäßigung. Die Leistungssätze enthielten gerade auch einen Anteil für nicht näher bestimmte, einmalig anfallende Ausgaben.
- 19 Mit Urteil vom 13. Januar 2011 hat das Verwaltungsgericht Dresden die Klage abgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt:
- 20 Die angefochtenen Bescheide seien rechtmäßig und verletzten die Klägerin nicht in ihren Rechten. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage bei Verpflichtungsklagen sei grundsätzlich der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung, also das Bestehen des geltend gemachten Rechtsanspruchs zu diesem Zeitpunkt. Darauf komme es hier ungeachtet der unterschiedlichen Auffassungen der Beteiligten jedoch nicht an, weil sich die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Klägerin seit der Antragstellung nicht wesentlich verändert hätten.
- 21 Die Voraussetzungen der allein in Betracht kommenden Anspruchsgrundlage für die begehrte Gebührenermäßigung nach § 53 Abs. 1 Halbs. 2 AufenthV lägen nicht vor. Die hier streitgegenständliche Gebühr für den ausgestellten Reiseausweis für Flüchtlinge falle nicht unter den Befreiungstatbestand des ersten Halbsatzes.
- 22 Die Beklagte habe mit der Ablehnung des Antrags das ihr zustehende Ermessen rechtsfehlerfrei ausgeübt. Dabei fänden die von der Beklagten angestellten Ermessenserwägungen ihre Rechtfertigung in der Differenzierung des § 53 Abs. 1 Halbs. 1 AufenthV einerseits und des Halbsatzes 2 andererseits. Wenn nämlich der Verordnungsgeber bei Beziehen von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch nur im Fall enumerativ aufgeführter Gebührentatbestände eine unmittelbare normative Befreiung vorsehe, folge daraus umgekehrt, dass er in den anderen nicht genannten Fällen grundsätzlich eine Belastung von Leistungsbeziehern mit der Gebühr für möglich und zumutbar ansehe. Vor diesem Hintergrund sei die Beklagte zutreffend davon ausgegangen, dass für eine Gebührenermäßigung bzw. -befreiung besondere Umstände vorliegen müssten, die ein Abweichen von der in der Regel zu begleichenden Gebühr rechtfertigen könnten. Es sei nicht zu beanstanden,

dass die Beklagte davon ausgegangen sei, dass dies beispielsweise dann der Fall sein könne, wenn der Antragsteller ein fortgeschrittenes Lebensalter erreicht habe, eine gesundheitliche Beeinträchtigung aufweise, die zusätzlich finanziell belaste oder die Aufnahme einer Beschäftigung auf Dauer unmöglich mache, oder eine langjährige Ausbildung aufgenommen habe. Umstände, die typischerweise zu Beginn des Aufenthalts eines Ausländers im Bundesgebiet auftreten könnten, wie beispielsweise integrationsbedingte Einstiegsprobleme in den deutschen Arbeitsmarkt, könnten eine Gebührenermäßigung bzw. -befreiung hingegen grundsätzlich nicht rechtfertigen. Dem stehe bereits die Systematik der Normen entgegen. Hätte der Verordnungsgeber diese Fälle erfassen wollen, hätte § 53 Abs. 1 AufenthV anders gefasst werden müssen. Anhaltspunkte dafür, dass dies irrtümlich unterblieben sei, seien nicht ersichtlich. Denn der Verordnungsgeber habe, wie die Berücksichtigung des Leistungsbezugs nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und dem Asylbewerberleistungsgesetz in § 53 Abs. 1 Halbs. 1 AufenthV zeige, die Problematik der Mittellosigkeit des Gebührenschuldners erkannt, aber trotzdem nur in einem begrenzten Umfang eine Gebührenbefreiung vorgesehen.

23 Gemessen an diesen Voraussetzungen seien die streitgegenständlichen Bescheide nicht zu beanstanden. Dass im vorliegenden Fall besondere Umstände eine Gebührenermäßigung erforderten, habe die Klägerin weder mit der Bezugnahme auf den Integrationskurs noch mit den später durchgeführten Sprachkursen dargetan. Auch die Unterlagen zu ihrem Gesundheitszustand führten zu keinem anderen Ergebnis. Zwar leide die Klägerin zwischenzeitlich unter einem Bandscheibenvorfall. Die vorgelegten ärztlichen Bescheinigungen belegten jedoch nicht, dass sie dauerhaft arbeitsunfähig sei.

24 Soweit sich die Klägerin durch den Beschluss des Sächsischen Obergerichts vom 20. Dezember 2010 in ihrer Auffassung bestätigt sehe, könne die Kammer dem nicht folgen. Denn dieser Beschluss bezöge sich wie auch das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 25. Juli 2008 auf den Gebührentatbestand des § 38 Abs. 2 Satz 5 StAG, wonach von der Gebühr für die Einbürgerung i. H. v. 255,00 € aus Gründen der Billigkeit und des öffentlichen Interesses Ermäßigung oder Befreiung gewährt werden könne. Diese Vorschrift sei sowohl hinsichtlich ihrer Tatbestandsvoraussetzungen als auch hinsichtlich ihrer

Systematik mit § 53 Abs. 1 AufenthV nicht vergleichbar. Entgegen der Auffassung der Klägerin liege auch kein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG vor, weil für deutsche Staatsangehörige, die Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch bezögen, Erlassvorschriften für Passbeschaffungsgebühren existierten. Denn der Normgeber habe ein weites rechtspolitisches Ermessen, in welchen Fällen und in welchem Umfang er Befreiungen aussprechen wolle. Soweit die Klägerin vorgetragen habe, dass andere Ausländerbehörden im Freistaat Sachsen in vergleichbaren Fällen Gebührenermäßigungen bzw. -befreiungen erteilt hätten, sei dies für die Verwaltungspraxis der Beklagten ohne Belang.

- 25 Schließlich bleibe auch in Fällen, in denen keine Ermäßigung bzw. Befreiung nach § 53 Abs. 1 Halbs. 2 AufenthV erteilt werde, die verminderte Leistungsfähigkeit des Antragstellers sozialstaatlich nicht unbewältigt, da diese im Beitreibungsverfahren zu berücksichtigen sei, in dem Stundungen und Ratenzahlungen eingeräumt werden könnten und letztlich auch ein Billigkeitserlass möglich sei. Vor diesem Hintergrund könne dahinstehen, welcher Bedarf im Regelsatz nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch erfasst sei.
- 26 Gegen dieses Urteil richtet sich die vom Senat mit Beschluss vom 3. September 2012 zugelassene Berufung der Klägerin, zu deren Begründung sie im Wesentlichen ihr erstinstanzliches Vorbringen wiederholt und vertieft. Ergänzend verweist sie auf Art. 28 Abs. 1 RL 2004/83/EG, wonach anerkannte Flüchtlinge in dem EU-Mitgliedstaat, in dem sie ihre Rechtsstellung erhalten haben, „die notwendige Sozialhilfe wie Staatsangehörige dieses Mitgliedstaates“ erhielten. Dagegen werde verstoßen, wenn anerkannte Flüchtlinge darauf verwiesen würden, die Kosten eines Passersatzes aus Mitteln der Sozialhilfe zu finanzieren. Sie müsse sich auch nicht auf Ratenzahlung verweisen lassen. Denn diese würde bewirken, dass sie die Verwaltungsgebühr aus Sozialleistungen finanzieren müsste, die für andere Zwecke des Regelbedarfs vorgesehen seien. Gegen die restriktive Auslegung der „Kann“-Regelung des § 53 Abs. 1 Halbs. 2 AufenthV durch das Verwaltungsgericht spreche auch, dass der Verordnungsgeber weder das Erfordernis einer besonderen oder außergewöhnlichen Härte noch ein Regel-Ausnahme-Verhältnis, also das Vorliegen eines atypischen

Sachverhalts als Voraussetzung für eine positive Ermäßigungsentscheidung normiert habe.

27

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 13. Januar 2011 - 3 K 1236/08 - zu ändern und die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheids vom 10. Januar 2008 in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Dresden vom 26. Juli 2008 zu verpflichten, die Verwaltungsgebühr für den Reiseausweis für Flüchtlinge um die Hälfte auf 29,50 € zu ermäßigen,

hilfsweise die Beklagte zu verpflichten, über den Ermäßigungsantrag der Klägerin vom 20. Dezember 2007 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

28

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

29

Sie hält die Berufung bereits für unzulässig, da sie im Wesentlichen mit der Klagebegründung übereinstimme und eine „konkrete Auseinandersetzung mit den Berufungsgründen unter deren expliziter Nennung“ vermissen lasse. Im Übrigen verteidigt sie das angefochtene Urteil unter Vertiefung ihres erstinstanzlichen Vorbringens.

30

Der Senat hat im Anschluss an die mündliche Verhandlung vom 28. Mai 2013 beschlossen, die Verwaltungspraxis der Beklagten zur Ermäßigung der Gebühren zur Ausstellung von Personaldokumenten für bedürftige deutsche Staatsangehörige aufzuklären. Auf die Stellungnahme der Beklagten vom 2. Juli 2013 wird Bezug genommen.

31

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten und die Verwaltungsakten der Beklagten und der Widerspruchsbehörde verwiesen.

Entscheidungsgründe

32 Der Senat entscheidet ohne (weitere) mündliche Verhandlung, nachdem die Parteien
sich damit einverstanden erklärt haben (§ 125 Abs. 1 Satz 1, § 101 Abs. 2 VwGO).

33

Die nach Zulassung durch den Senat statthafte und auch im Übrigen zulässige
Berufung der Klägerin ist begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu
Unrecht abgewiesen. Die Klage ist zulässig (1) und begründet (2).

34

1. Richtige Klageart für das streitgegenständliche Ermäßigungsbegehren, das die
Beklagte nach der inzwischen bestandskräftig gewordenen Gebührenerhebung mit
gesondertem Bescheid abgelehnt hat, ist die Verpflichtungsklage einschließlich des im
unechten Hilfsantrag als Minus dazu formulierten Klagebegehrens auf
Neubescheidung. Anders verhielte es sich nur, wenn die Behörde kraft Gesetzes
verfahrensrechtlich verpflichtet wäre, einen Ermäßigungsantrag bei der
Gebührenfestsetzung zu berücksichtigen. Unter dieser Voraussetzung wäre ein
Festsetzungsbescheid, der ohne die gebotene Ermäßigung erginge, wegen Verstoßes
gegen diese Verfahrenspflicht rechtswidrig und müsste auf Anfechtungsklage hin ganz
oder teilweise aufgehoben werden (vgl. dazu VGH BW, Beschl. v. 29. Juni 1992 - 9 S
1346/92 -, juris Rn. 4). Ein solcher Fall liegt hier indes nicht vor. Denn eine
Verknüpfung des Festsetzungs- und Ermäßigungsverfahrens ist weder in § 53 Abs. 1
Halbs. 2 noch in § 53 Abs. 2 AufenthV angelegt.

35

2. Die Klage ist auch begründet. Die Ablehnung des Antrags der Klägerin auf
Ermäßigung der Verwaltungsgebühr für die Ausstellung eines Reiseausweises für
Flüchtlinge durch den Bescheid der Beklagten vom 10. Januar 2008 in Gestalt des
Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Dresden vom 16. Januar 2008 ist
rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten. Die Sache ist spruchreif; die
Klägerin hat Anspruch zumindest auf die von ihr begehrte Ermäßigung (§ 113 Abs. 5
Satz 1 VwGO). Da der Senat nach dem Grundsatz ne ultra petita nicht über das
Ermäßigungsbegehren der Klägerin hinausgehen darf, kann offen bleiben, ob sie
vollständige Befreiung hätte verlangen können.

36

a) Rechtsgrundlage für die begehrte Ermäßigung ist § 53 Abs. 1 Halbs. 2 AufenthV,
wonach sonstige Gebühren ermäßigt werden können. Die hier streitige Gebühr für die

Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge ist eine sonstige Gebühr im Normsinn, weil sie nicht unter die in § 53 Abs. 1 Halbs. 1 AufenthV abschließend aufgezählten Gebühren fällt, von denen Ausländer, die ihren Lebensunterhalt nicht ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch oder dem Asylbewerberleistungsgesetz bestreiten können, zwingend befreit sind. Aus dem systematischen Zusammenhang mit § 53 Abs. 1 Halbs. 1 AufenthV ergibt sich, dass auch die im Ermessen der Behörde stehende Ermäßigung sonstiger Gebühren nach Halbsatz 2 voraussetzt, dass der Antragsteller seinen Lebensunterhalt nicht ohne Inanspruchnahme von den in Halbsatz 1 genannten Leistungen bestreiten kann.

- 37 Maßgeblich für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist nicht - wie das Verwaltungsgericht angedeutet, aber letztlich offen gelassen hat - der Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung. Es ist auch nicht nach den allgemeinen für die Verpflichtungsklage entwickelten Regeln in dem Sinn zu differenzieren, dass es für die Überprüfung der Ermessenserwägungen auf den Zeitpunkt des Erlasses der letzten behördlichen Entscheidung ankommt, während für die Frage, ob schon aus Rechtsgründen der begehrte Verwaltungsakt erteilt oder versagt werden muss, auf die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung in der Tatsacheninstanz abzustellen ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 24. Januar 1995, BVerwGE 97, 301 m. w. N.). Denn diese Regel gilt nur, soweit sich aus dem materiellen Recht nicht anderes ergibt (vgl. z. B. BVerwG, Urt. v. 17. September 1987, BVerwGE 78, 218). Vorliegend wird die allgemeine Regel durch das anzuwendende materielle Gebührenrecht verdrängt. Danach richtet sich die Beurteilung einheitlich nach der im Zeitpunkt der Entstehung der Gebührenschuld bestehenden Sach- und Rechtslage (vgl. § 11 VwKostG; VGH BW, Urt. v. 14. Oktober 1988, ESVGH 39, 50).
- 38 b) Zu diesem Zeitpunkt war die Klägerin unstreitig noch auf Leistungen im Sinne des § 53 Abs. 1 Halbs. 1 AufenthV angewiesen, so dass die Voraussetzungen für die im behördlichen Ermessen liegende Ermäßigung nach Halbsatz 2 vorliegen.
- 39 c) Bei der Ermessensentscheidung nach § 53 Abs. 1 Halbs. 2 AufenthV handelt es sich nach der amtlichen Inhaltsangabe um eine „Ermäßigung aus Billigkeitsgründen“. Durch die Möglichkeit einer Gebührenreduktion aus Billigkeitsgründen soll

regelmäßig die Möglichkeit geschaffen werden, bei der Gebührenerhebung besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung zu tragen, etwa dann, wenn die Gebührenerhebung nach Art oder Umfang der Verwaltungstätigkeit im Einzelfall nicht gerechtfertigt erscheint (sachlicher Billigkeitsgrund) oder sie angesichts der wirtschaftlichen Lage des Gebührenschuldners unbillig erscheint (persönlicher Billigkeitsgrund; vgl. BVerwG, Urt. v. 16. November 2006 - 5 C 26.05 -, juris Rn. 14). Für eine nach § 90 Satz 3 AuslG bereits wegen der wirtschaftlichen Lage des Einbürgerungsbewerbers ermessensfehlerfrei reduzierte Einbürgerungsgebühr war geklärt, dass die Flüchtlingseigenschaft eines Einbürgerungsbewerbers zwar keine zusätzliche Ermäßigung gebietet, aber zu dessen Gunsten bei der Ermessensentscheidung zu berücksichtigen ist (BVerwG a. a. O. Rn. 15 und 20). Ebenso hat der Senat allein den Bezug von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch als Anlass zur Prüfung einer Ermäßigung der Einbürgerungsgebühr nach § 38 Abs. 2 Satz 4 StAG a. F. aus Billigkeitsgründen genügen lassen (vgl. Senatsbeschl. v. 20. Dezember 2010, InfAuslR 2011, 120).

- 40 Ausgehend davon kann dahinstehen, ob die Ablehnung des Ermäßigungsantrags bereits deshalb ermessensfehlerhaft ist, weil die Beklagte und die Widerspruchsbehörde bei der Ermessensausübung angenommen haben, aus der Systematik des § 53 Abs. 1 Halbs. 1 und 2 AufenthV sei zu schließen, dass bei Bezug von Sozialleistungen regelmäßig die Ermäßigung versagt werden solle, wenn nicht abweichend vom „Normalfall“ besondere - im Streitfall zu verneinende - Gründe hinzutreten, „die ein Abweichen von der in der Regel zu begleichenden Gebühr rechtfertigen könnten“. Das ist zweifelhaft. Zwar regelt das Gesetz in § 48 Abs. 1 Nr. 1a, § 49 Abs. 2 AufenthV die Erhebung der Gebühr und bestimmt, dass davon nur in den in § 53 Abs. 1 Halbs. 1 AufenthV geregelten Fällen durch zwingende Befreiung abgewichen werden muss und in sonstigen Fällen durch Ermessensbefreiung oder -ermäßigung abgewichen werden kann. Daraus lässt sich aber nicht schlussfolgern, dass eine Ermessensermäßigung in der Regel nicht möglich sein soll. Denn der Verordnungsgeber hat in § 53 Abs. 1 Halbs. 1 AufenthV nur Fälle zwingender Befreiungen selbst geregelt und im Übrigen Ermäßigungsentscheidungen dem (weiten) Ermessen der Behörde überlassen, ohne in Halbsatz 2 einen Regelversagungsgrund des Inhalts zu formulieren, dass sonstige Gebühren in der Regel nicht ermäßigt werden sollen. Insoweit ist entgegen der Auffassung der

Beklagten und des Verwaltungsgerichts auch kein erheblicher Unterschied zur im Ermessen der Behörde stehenden Ermäßigung der Einbürgerungsgebühr nach § 38 Abs. 2 Satz 5 StAG zu erkennen. Auch wenn diese Norm anders als § 53 Abs. 1 Halbs. 1 AufenthV für abschließend aufgezählte andere Amtshandlungen keinen zwingenden Befreiungstatbestand für Sozialleistungsbezieher enthält, ist sie im entscheidenden Gesichtspunkt vergleichbar konzipiert. § 38 StAG regelt nämlich in Absatz 2 Satz 1 ebenso wie § 48 Abs. 1 Nr. 1a, § 49 Abs. 2 AufenthV die Erhebung der Gebühr und überlässt in Absatz 2 Satz 5 ebenso wie § 53 Abs. 1 Halbs. 2 AufenthV die Entscheidung über eine Ermäßigung dem Ermessen der Behörde, ohne für die Ausübung des Ermessens eine bestimmte Regel vorzugeben.

- 41 Die Frage, ob die angefochtenen Bescheide bereits deshalb ermessensfehlerhaft sind, weil die Behörden ihr Ermessen rechtsirrig im von ihnen angenommenen Regelfall zu Lasten der Klägerin als beschränkt angesehen haben, kann indes dahingestellt bleiben. Denn daraus ergäbe sich lediglich ein Neubeschidungsgrund. Im Streitfall hat die Klägerin darüber hinaus aber Anspruch auf die begehrte Ermäßigung jedenfalls in der von ihr begehrten Höhe. Das Ermessen der Beklagten ist nämlich aufgrund des aus Art. 29 Nr. 1 GFK folgenden Gebots, anerkannte Flüchtlinge bei der Erhebung von Gebühren nicht schlechter zu stellen als deutsche Staatsangehörige, und der allgemeinen Verwaltungspraxis zur Gebührenbefreiung von deutschen bedürftigen Passbewerbern, zugunsten einer der Klägerin positiven Entscheidung reduziert.
- 42 Art. 29 Nr. 1 GFK enthält die völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, von Flüchtlingen keine anderen oder höheren Gebühren zu erheben, als unter ähnlichen Verhältnissen von ihren eigenen Staatsangehörigen jetzt oder künftig erhoben werden. Unter ähnlichen Verhältnissen wie von einem Flüchtling für die Ausstellung eines Reiseausweises nach Art. 28 Nr. 1 GFK werden von einem deutschen Staatsangehörigen für die Ausstellung eines Reisepasses nach § 6 PassG Gebühren erhoben. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang die Erwägung der Beklagten, dass die Klägerin, um ihrer Passpflicht nach § 3 Abs. 1 Satz 2 AufenthG für den Aufenthalt im Bundesgebiet zu genügen, auch einen Ausweisersatz nach § 48 Abs. 2 AufenthG beantragen könnte, für den nach § 48 Abs. 1 Nr. 10 AufenthV eine Gebühr in Höhe von 20,00 € fällig sei, von der sie kraft Gesetzes nach § 53 Abs. 1 Nr. 8 AufenthV befreit sei. Zwar schließt die in Art. 29 Nr. 1 GFK normierte

völkerrechtliche Verpflichtung es nach Art. 29 Nr. 2 GFK nicht aus, die Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften über Gebühren für die Ausstellung von Verwaltungsurkunden einschließlich Personalausweisen an Ausländer auf Flüchtlinge anzuwenden. Diese Vorbehaltsklausel würde einen Verstoß gegen Art. 29 Nr. 1 GFK daher etwa dann ausschließen, wenn für die Ausstellung von Personalausweisen entsprechenden Dokumenten an Ausländer höhere Gebühren als für die Ausstellung von Personalausweisen an deutsche Staatsangehörige erhoben und erstere auf Flüchtlinge angewandt würden. Darum geht es vorliegend indes nicht. Bei dem Ausweisersatz nach § 48 Abs. 2 AufenthG handelt es sich um eine mit Angaben zur Person und einem Lichtbild versehene sowie als Ausweisersatz bezeichnete Bescheinigung über den dem Ausländer erteilten Aufenthaltstitel, mit dem er sich im Inland genauso wie deutsche Staatsangehörige durch Personalausweis ausweisen kann. Er ist mit dieser beschränkten Funktion nicht nur einem Reisepass nicht vergleichbar. Nach deutschem Passrecht kann einem Ausländer vorbehaltlich der hier nicht einschlägigen Regelung des § 1 Abs. 4 Satz 2 PassG nicht einmal ein Reisepass erteilt werden. Damit sind keine für Ausländer geltenden Passvorschriften ersichtlich, die auf Flüchtlinge nach § 29 Nr. 2 GKF angewendet werden könnten.

- 43 Für die Ausstellung eines Reisepasses an deutsche Staatsangehörige sind nach § 20 Abs. 2 PassG i. V. m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a PassV Gebühren in Höhe von 59,00 € zu erheben. Unter der Voraussetzung, dass die Person, die die Gebühren schuldet, bedürftig ist, ermöglicht es § 17 PassV, die Gebühren nach Ermessen zu ermäßigen oder von ihrer Erhebung abzusehen. Im hier maßgeblichen Zeitpunkt der Entstehung der Gebührenschuld waren die Behörden bei der entsprechenden Ermessensentscheidung an die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Passgesetzes (PassVwV) in der damals geltenden Fassung vom 3. Juli 2000 (GMBL. S. 587 - PassVwV a. F.) gebunden, die in Nr. 20.2 bestimmte, dass ein Passbewerber insbesondere dann als bedürftig im Sinne des § 3 PassGebV (entspricht: § 17 PassV) anzusehen ist, wenn er Anspruch auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt oder Anspruch auf Sozialhilfe hat, die den Anspruch auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beinhaltet, oder entsprechende, das Existenzminimum sichernde Leistungen der Kriegsopferfürsorge erhält oder höchstens entsprechende Einkünfte hat. Anders als die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Passgesetzes vom 17. Dezember 2009 (GMBL. 2009, S. 1716 f. - PassVwV 2009), die

in Nr. 20.1.4 festlegt, dass bedürftigen Personen ein Pass nur dann gebührenfrei oder mit ermäßigter Gebühr auszustellen ist, wenn zwingende Gründe, wie z. B. Tod oder schwere Krankheit von Angehörigen, soziale Maßnahmen oder die Arbeitsaufnahme im Ausland, den Besitz eines Passes erforderlich machen, und dazu verlangt, dass die antragstellende Person den Pass zur Einreise oder zum Aufenthalt im Ausland auch tatsächlich benötigen und dies in geeigneter Weise nachweisen muss, enthält die Vorgängerverwaltungsvorschrift keine entsprechenden Erfordernisse.

44 Da die seinerzeit bedürftige Klägerin keinen zwingenden Reisegrund geltend gemacht hat, würde die Ablehnung ihres Ermäßigungsantrags folglich zu einer Art. 29 Abs. 1 GFK widersprechenden höheren Gebührenbelastung führen, es sei denn, es hätte bereits im hier maßgeblichen Zeitpunkt eine Verwaltungspraxis gegeben, dem öffentlichen Interesse an einem kostendeckenden Gebührenaufkommen bei der Ausstellung von Reisepässen an bedürftige deutsche Staatsangehörige Vorrang gegenüber dem entgegenstehenden privaten Interesse einzuräumen, wenn diese keinen zwingenden Reisegrund nachwiesen. Bestand hingegen vor Inkrafttreten von Nr. 20.1.4 PassVwV 2009 eine derartige Verwaltungspraxis nicht, so ist das Ermessen der Beklagten zwecks Vermeidung eines Verstoßes gegen Art. 29 Nr. 1 GFK auf eine der Klägerin günstige Ermäßigungsentscheidung reduziert. Zu diesem Ergebnis gelangt der Senat, nachdem er den Sachverhalt soweit als möglich aufgeklärt und sich die volle Überzeugungsgewissheit vom Nichtbestehen der einen zwingenden Reisegrund verlangenden Verwaltungspraxis im hier maßgeblichen Zeitpunkt der Entstehung der Gebührenschuld gebildet hat.

45 Im Rahmen der Beweiswürdigung beachtet der Senat, dass die Klägerin die materielle Beweislast dafür trägt, ob die Beklagte ihr gegenüber von einer für bedürftige deutsche Passbewerber unter ähnlichen Verhältnissen bestehenden Verwaltungspraxis abgewichen und damit eine Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtung aus Art. 29 Nr. 1 GFK gegeben ist, die die ihr günstige Ermessensreduktion auslöst. Den besonderen Schwierigkeiten bei einem Negativbeweis ist im Verwaltungs- im Unterschied zum Zivilprozess nicht durch Umkehr der Beweislast Rechnung zu tragen; sie sind jedoch bei der Beweiswürdigung ebenso wie der Umstand zu berücksichtigen, dass einem Beteiligten eine besondere Mitwirkungspflicht hinsichtlich solcher Tatsachen obliegt, die allein in seiner Sphäre liegen (vgl. näher

BVerwG, Urt. v. 30. Januar 1997 - 2 C 10.96 -, juris Rn. 17 f.; BVerwG, Urt. v. 27. September 2006 - 3 C 34.05 -, juris Rn. 25).

- 46 Davon ausgehend lässt sich allein aus dem Umstand, dass das Erfordernis eines zwingenden Reisegrunds ausdrücklich erst in Nr. 20.1.4 PassVwV 2009 niedergelegt worden ist, noch nicht schließen, dass das Kriterium zuvor nicht ausschlaggebend war. Denkbar wäre nämlich auch, dass durch Nr. 20.1.4 PassVwV 2009 nur eine bislang schon (stillschweigend) praktizierte Verwaltungsübung bestätigt worden wäre. Dagegen spricht allerdings das nachrichtlich an die Innenministerien der Länder gerichtete Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 13. Juni 2007 (Widerspruchsakte, letzte Seite) zur Frage der Gebührenbefreiung bei der Beantragung von Personaldokumenten. In dem Schreiben wird ausgeführt, dass aufgrund der Möglichkeit der Gebührenbefreiung für „bedürftige“ Personen im Sinne von Nr. 20.2 PassVwV davon auszugehen sei, dass der Regelsatz keine Gebühren für Personaldokumente umfasse. Wörtlich wird hieraus gefolgert: „Somit ist derzeit von der Gebührenerhebung für die Ausstellung eines [...] Reisepasses abzusehen, wenn der Antragsteller seine Bedürftigkeit im Sinne des [...] § 3 PassGebV (vgl. Nr. 20.2 PassVwV) nachweist. Dies wird in der Regel durch Vorlage des jeweiligen Bewilligungsbescheids über die Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII erfolgen können.“ Von dem Erfordernis eines zwingenden Reisegrunds, wie es später in Nr. 20.1.4 PassVwV 2009 geregelt wird, ist dabei keine Rede.
- 47 Zur weiteren Aufklärung, ob das der Beklagten nach § 53 Abs. 1 Halbs. 2 AufenthV eingeräumte Ermäßigungsermessen auf eine der Klägerin günstige Ermessensentscheidung reduziert war, hat der Senat die Beklagte um Auskunft gebeten, ob sie im maßgeblichen Zeitpunkt der Entstehung der Bearbeitungsgebühr bei der Beantragung eines Reisepasses für deutsche Staatsangehörige, die auf Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch angewiesen waren, entsprechend dem Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 13. Juni 2007 und Nr. 20.2 PassVwV in der damals geltenden Fassung vom 3. Juli 2000 (GMBL. S 587) von der Gebührenerhebung für die Ausstellung eines Reisepasses abzusehen pflegte, ohne darauf abzustellen, ob zwingende Gründe den Besitz eines Passes erforderlich machten, oder ob dieses erst in Nr. 20.1.4 PassVwV in der Fassung vom 17. Dezember 2009 (GMBL. 1716) vorgeschriebene Ermessenskriterium lediglich

eine bereits zuvor bestehende Verwaltungsübung bestätigte. Zur Substantiierung der damals ggf. herrschenden Verwaltungsübung wurde die Beklagte um Vorlage möglichst von drei anonymisierten Bescheiden gebeten, mit denen über den Antrag eines bedürftigen deutschen Staatsangehörigen auf Befreiung von der Gebührenerhebung für die Ausstellung eines Reisepasses entweder ohne Heranziehung des Kriteriums eines zwingenden Reisebedürfnisses positiv oder aufgrund dieses Kriteriums negativ entschieden wurde.

- 48 In ihrer Stellungnahme vom 2. Juli 2013 behauptet die Beklagte zwar, dass sie bei der Entscheidung über die Befreiung von der Gebühr oder über deren Ermäßigung bereits im hier maßgeblichen Zeitpunkt „analog der in der späteren Verwaltungsvorschrift festgeschriebenen Tatbestände“ zusätzlich zur Bedürftigkeit des Passbewerbers ein zwingendes tatsächliches Reisebedürfnis verlangt habe. Sie hat zum Beleg hierfür jedoch keinerlei schriftliche Bescheide vorlegen können, mit denen über den Antrag eines bedürftigen deutschen Staatsangehörigen auf Befreiung von der Gebührenerhebung für die Ausstellung eines Reisepasses aufgrund dieses Kriteriums negativ entschieden wurde. Ausweislich der Stellungnahme der Beklagten kann noch nicht einmal nachvollzogen werden, wie viele Reisepässe vor dem 1. November 2007 gebührenfrei ausgestellt wurden. Zur Begründung wird angeführt, bei dem berechtigten Personenkreis seien in der Regel keine finanziellen Mittel für größere Reisen, bei denen der Besitz eines Reisepasses notwendig sei, vorhanden gewesen. Es seien auch keine Anträge auf Gebührenbefreiung bzw. Reduzierung der Gebühr bekannt. Schriftliche Bescheide zur Befreiung von der Gebühr für den Reisepass seien nicht vorhanden. Diese Ausführungen sprechen entgegen der Behauptung der Beklagten bereits gegen die Annahme einer stillschweigenden Verwaltungspraxis, denn eine solche setzt zumindest eine relevante Anzahl von Fällen voraus, in denen sich eine Verwaltungs-übung herausbilden kann. Dass es eine solche Anzahl nicht gegeben hat, bestätigt die Beklagte im Grunde selbst, wenn sie abschließend, freilich im Widerspruch zu der zuvor geltend gemachten Unkenntnis von Befreiungs- oder Ermäßigungsanträgen, von „sehr begrenzten Einzelfällen“ spricht, bei denen „ggf.“ die Gebühr nach Prüfung der Tatbestände durch mündlichen Bescheid erlassen worden sei. Auffallend ist darüber hinaus, dass die Beklagte auf das ihrer Auffassung entgegenstehende Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 13. Juni 2007 in keiner Weise eingeht. Der Senat hält es daher für ausgeschlossen, dass die Beklagte,

hätte sie seinerzeit über eine relevante Anzahl von Passgebührenbefreiungsfällen entscheiden müssen, sich im Wege einer abweichenden Verwaltungspraxis über die Auffassung des für den Erlass von Verwaltungsvorschriften zum Passrecht zuständigen Bundesministeriums des Innern hinweggesetzt hätte. Dagegen spricht nicht zuletzt, dass auch im vorliegenden Verwaltungsverfahren - soweit erkennbar - zu keinem Zeitpunkt das angebliche Erfordernis eines zwingenden Reisegrunds geprüft worden ist.

49 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

50 Die Revision war nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa über den elektronischen Rechtsverkehr in Sachsen (SächsERVerkVO) vom 6. Juli 2010 (SächsGVBl. S. 190) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der SächsERVerkVO einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen 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, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten 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 Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:

v. Welck

Drehwald

Groschupp

Beschluss

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht auf 29,50 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, § 52 Abs. 3 GKG und folgt der Festsetzung der Vorinstanz.

- 2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:

v. Welck

Drehwald

Groschupp

Ausgefertigt:

Bautzen, den

Sächsisches Obergerverwaltungsgericht