



Hamburgisches Oberverwaltungsgericht

3 Bf 28/19
15 K 8787/17

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

Rechtsanwalt Joachim Schaller,
Waitzstraße 8,
22607 Hamburg,
- J-150-17-VP -,

Verkündet am
20.10.2021

Fonseka
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

- Kläger -

g e g e n

Freie und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch die Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales,
Familie und Integration
Amt für Gesundheit,
Billstraße 80,
20539 Hamburg,
- G 1123/1139 -,

- Beklagte -

hat das Hamburgische Oberverwaltungsgericht, 3. Senat, auf Grund mündlicher
Verhandlung vom 20. Oktober 2021 durch

die Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Sternal,
die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Tallich,
die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dannemann,
den ehrenamtlichen Richter Unger,
die ehrenamtliche Richterin Winkler-Büttner

für Recht erkannt:

-/Fo.

Auf die Berufung des Klägers wird das aufgrund mündlicher Verhandlung vom 19. November 2018 ergangene Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg, soweit die Klage abgewiesen wurde, geändert.

Der Gebührenbescheid vom 8. Juni 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 19. September 2017 wird insoweit aufgehoben, als mehr als 6,50 Euro an Gebühren festgesetzt worden sind, und die Beklagte verurteilt, an den Kläger weitere 13,40 Euro nebst Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit dem 21. Oktober 2017 zu zahlen.

Die Beklagte trägt die Kosten des gesamten Verfahrens.

Das Urteil ist vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden (§ 133 Abs. 1 VwGO).

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils bei dem Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist beim Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht einzureichen.

Tatbestand

Der Kläger wendet sich gegen die Erhebung von Gebühren, die im Zusammenhang mit einer Akteneinsicht und der Fertigung von Kopien aus der Akte festgesetzt wurden.

Der Kläger ist Rechtsanwalt. Er vertritt einen Studenten der Zahnmedizin in einer prüfungsrechtlichen Angelegenheit. Mit Schreiben vom 23. Februar 2017 legte der Kläger im Namen und Auftrag seines Mandanten unter Vorlage einer Vollmacht Widerspruch ein und beantragte Akteneinsicht in die Prüferbestellungen, die Prüfungsakte und die Prüfungsprotokolle sowie die Inaugenscheinnahme der vier Phantomarbeiten des Prüflings in Zahnersatzkunde.

Am 1. Juni 2017 nahm der Kläger beim Prüfungsamt Akteneinsicht sowohl in die eigentliche Prüfungsakte als auch in die Generalakte zur Bestellung der Prüfungskommission. Dabei wurden 13 Kopien für ihn gefertigt. Die jeweils aus den Akten zu kopierenden Seiten hatte der Kläger zuvor gekennzeichnet. Die zuständige Mitarbeiterin der Beklagten hielt in einem Vermerk fest, dass die Akteneinsicht von 9:15 Uhr bis 9:39 Uhr gedauert habe. In einem Vermerk vom 8. Juni 2017 hielt sie zudem fest, dass das Ende der abschließenden Besprechung und Zurverfügungstellung der kopierten Akte um 9:56 Uhr gewesen sei.

Mit Bescheid vom 8. Juni 2017 setzte die Beklagte gegen den Kläger Gebühren in Höhe von insgesamt 67,90 Euro fest. Berechnet wurde auf der Grundlage eines Zeitraums von 9:15 Uhr bis 9:56 Uhr und eines Betrages von 29,-- Euro pro angefangener halber Stunde eine Gebühr für die eigentliche Akteneinsicht in Höhe von 58,-- Euro. Für die ersten zehn Kopien wurden 9,-- Euro festgesetzt und für jede weitere Seite 0,30 Euro, was insgesamt einen Betrag in Höhe von 9,90 Euro ergab.

Hiergegen legte der Kläger am 11. Juli 2017 Widerspruch ein, soweit mehr als 6,50 Euro in dem Gebührenbescheid festgesetzt wurden.

Es sei bereits zweifelhaft, ob er und nicht sein Mandant Gebührenschuldner sei.

Der Gebührensatz für die Kopien sei überhöht. Ohne Präjudiz für die Sach- und Rechtslage werde in diesem Fall eine Gebühr von 0,50 Euro pro Kopie akzeptiert, wie sie auch zuvor in Nr. 2 der Anlage zum Gebührengesetz vorgesehen gewesen sei.

Nicht gerechtfertigt sei ferner eine Gebühr von 58,-- Euro für die Akteneinsicht. Das Recht auf Akteneinsicht ergebe sich aus § 29 HmbVwVfG. Anders als § 25 Abs. 5 Satz 3 SGB X sehe diese Norm keinen Ersatz der Aufwendungen für Ablichtungen durch die Behörde oder für die Gewährung von Akteneinsicht vor. Im Umkehrschluss folge hieraus, dass es keine Rechtsgrundlage für die geforderten Gebühren für Kopien und für die Gewährung von Akteneinsicht gebe. Auch der Gesetzgeber des Gebührengesetzes habe für die Gewährung von Akteneinsicht keine Gebühr erheben wollen. Angesichts der verfassungsrechtlichen Bedeutung des Rechts auf Akteneinsicht bedürfte es zumindest einer ausdrücklichen Entscheidung des Gesetzgebers, wenn hierfür Gebühren erhoben werden sollten und damit die Wahrnehmung eines grundrechtlich geschützten Rechts erschwert und verteuert werde. Die generelle Erhebung von Gebühren für eine Akteneinsicht sei angesichts ihrer Relevanz eine wesentliche Entscheidung, die nicht der Senat der Beklagten als Ordnungsgeber aufgrund der Ermächtigung in § 2 Satz 2 GebG treffen dürfe, sondern die dem Gesetzgeber vorbehalten sein müsse. Entsprechend habe der Gesetzgeber auch in § 13 Abs. 4 HmbTG derartige Gebühren geregelt. Außerdem seien nach § 5 Nr. 1 der Gebührenordnung für das öffentliche Gesundheitswesen Prüfungen in Angelegenheiten der Heilberufe grundsätzlich gebührenfrei. Darunter falle auch die zahnärztliche Vorprüfung. Bei einer gebührenfreien Prüfung sei auch die Akteneinsicht in die Unterlagen zu dieser Prüfung von der Gebührenfreiheit umfasst.

Hilfsweise sei zu rügen, dass die Gebühr von 58,-- Euro überhöht sei. Die Mitarbeiterin des Prüfungsamtes habe während der Akteneinsichtszeit von 9:15 Uhr bis 9:39 Uhr abgesehen von einer kurzen Begrüßung Gelegenheit gehabt, andere Sachen zu bearbeiten. Dieses habe sie auch getan. Auch sehe der Gebührenrahmen von 10,-- bis 250,-- Euro für die Gewährung von Akteneinsicht nicht vor, dass diese Gebühr nach Zeitaufwand berechnet werde, so dass ein solches unzulässig sei. Allenfalls 20 Minuten seien für die Begleitung der Akteneinsicht aufgewandt worden. Da für die Herstellung von Kopien extra Gebühren erhoben würden, könne die dafür aufgewendete Zeit nicht der Akteneinsicht zugeschlagen werden. Schließlich sei auch der Ansatz, dass nach § 6 Gebührenordnung für das öffentliche Gesundheitswesen je angefangener halber Arbeitsstunde ein Satz von 29,-- Euro anfallen solle, nicht mit den Gebührengesetzen des Gebührengesetzes zu vereinbaren. Es

verletze das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip aus § 6 Abs. 1 Satz 3 GebG, wenn bereits für jede angefangene halbe Arbeitsstunde ein voller Satz angesetzt werde. Ansonsten müsste aufgrund der Zeittaktklausel jede Tätigkeit der Beklagten sofort mit einer halben Stunde vergütet werden. Allenfalls sei deshalb hier eine Gebühr von 20,-- Euro angemessen.

Mit Widerspruchsbescheid vom 19. September 2017 wies die Beklagte den Widerspruch zurück. Der neue Gebührenrahmen für die Gewährung von Akteneinsicht reiche von 10,-- bis 250,-- Euro. Zur Ermittlung einer angemessenen Gebühr sei daher Bezug auf den zugrundeliegenden Aufwand und insbesondere auf die Zeitdauer der Akteneinsicht zu nehmen. Der zeitliche Aufwand sei hier zutreffend ermittelt worden. Der Gebührenbescheid habe zudem an den Kläger adressiert werden dürfen, da die Akteneinsicht zwar für seinen Mandanten, aber erkennbar im Rahmen des Mandatsverhältnisses erfolgt sei. Auch sei der Senat ausdrücklich ermächtigt, weitere allgemeine Tatbestände dem Anhang zum Gebührengesetz hinzuzufügen. Der Kostenansatz sei auch nicht überhöht, da die Mitarbeiterin während des gesamten in die Berechnung einbezogenen Zeitraums zur Verfügung gestanden habe. Daran ändere sich auch nichts dadurch, dass sie versucht habe, die Zeit gleichzeitig für einfache Bürotätigkeiten zu nutzen. Es verstehe sich von selbst, dass externe Dritte nicht eigenmächtig in den Räumen der Behörde Kopien anfertigen könnten. Dem stehe schon der Datenschutz entgegen, da alle Kopierer Geräte mit Druckerfunktionen seien, auf denen von einer Vielzahl Beschäftigter Dokumente mit persönlichen Daten der Behörden zentral ausgedruckt würden. Der Gebührenrahmen sei hier nur zu rund einem Viertel ausgeschöpft. In der Sache gehe es um den Zugang zu einem akademischen Heilberuf, der für den Betroffenen eine hohe Bedeutung haben werde. Ein Missverhältnis sei nicht ansatzweise zu erkennen.

Der Kläger hat am 20. Oktober 2017 Klage erhoben.

Zur Begründung hat er Bezug genommen auf seine Ausführungen im Widerspruchsverfahren und ergänzend vorgetragen, der Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz oder dem Transparenzgesetz sei etwas völlig anderes als eine Akteneinsicht in einem laufenden Verwaltungsverfahren oder, wie hier, in einem Widerspruchsverfahren. Der Prüfungsaufwand sei in den Verfahren nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz wesentlich größer. Auch sehe § 13 Abs. 4 HmbTG ausdrücklich eine Ermächtigungsgrundlage für eine Erhebung von Gebühren, Zinsen und Auslagen vor. Eine solche Ermächtigungsgrundlage gebe es dagegen für die Erhebung von Gebühren für eine normale Akteneinsicht

nach § 29 HmbVwVfG nicht. Ferner seien bei der Ermittlung der durch Gebühren abzudeckenden Kosten die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Gesamtkosten der betreffenden Verwaltungseinheit anzusetzen (§ 6 Abs. 1 Satz 1 GebG). Es sei daher auch unzulässig, neben der Widerspruchsgebühr eine zusätzliche Gebühr für eine Akteneinsicht anzusetzen. Zudem sei der Halbstundensatz von 29,-- Euro nach § 6 Nr. 2 Gebührenordnung für das öffentliche Gesundheitswesen 2017 zu hoch angesetzt, da darin auch ein Verwaltungsgemeinkostenzuschlag und ein Büroarbeitsplatz berücksichtigt seien. Der hier relevante unterste Satz der Rahmengebühr für Akteneinsicht nach dem Gebührengesetz orientiere sich jedoch nur an einem 15-minütigen Zeitaufwand eines Mitarbeiters des mittleren Dienstes. Daher gebe es keinen Grund, die Akteneinsichtsgebühr für jede angefangene halbe Stunde zu bemessen. Auch die Büroarbeitsplatzpauschale von 6,50 Euro je Stunde sei überhöht.

Er sei auch nicht als Gebührenschuldner anzusehen. Die Beklagte habe sich vielmehr an seinen Mandanten zu wenden, als dessen Bevollmächtigter er gehandelt habe. Dies ergebe sich aus dem Umstand, dass das Recht auf Akteneinsicht und Kopien nur im Rahmen des Mandatsverhältnisses bestehe. Im vorliegenden Fall gehe es nicht um eine Gebühr für die Übersendung von Akten.

Der Kläger hat beantragt,

den Gebührenbescheid vom 8. Juni 2017 und den Widerspruchsbescheid vom 19. September 2017 insoweit aufzuheben, als dort mehr als 6,50 Euro an Gebühren festgesetzt worden sind, und die Beklagte zu verurteilen, an ihn 61,40 Euro nebst Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit Rechtshängigkeit (20. Oktober 2017) zu zahlen.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung hat sich die Beklagte auf die angefochtenen Bescheide bezogen und ergänzend ausgeführt, dass im vorliegenden Fall die Höhe der Gebühr gerechtfertigt sei, da die Akten beim Prüfungsamt in aller Regel aufgrund der gesteigerten Komplexität der Prüfungsakten über einen einfachen Umfang weit hinausgingen und vor allem im Fall von Prü-

fungsakten auch höchst sensible Daten der Prüflinge in Bezug auf deren Gesundheit beinhalteten. Darüber hinaus seien auch Daten von Mitprüflingen enthalten, so dass selbst im Falle der Gewährung von Akteneinsicht durch einen Rechtsanwalt in jedem Fall überprüft werden müsse, ob diese Hinweise auf andere Personen gegebenenfalls zu entfernen seien. Auch habe sie, die Beklagte, dem Kläger für die Gewährung von Akteneinsicht keinen separaten Raum zur Verfügung stellen können, so dass sich bereits aus der ständigen Bereitschaft, auf mögliche Fragen des im selben Raum anwesenden Klägers zu reagieren, die Zugrundelegung des gesamten Zeitraums zur Abrechnung rechtfertige. So habe der Kläger auch noch Akten zur Prüferbestellung einsehen wollen, die die Sachbearbeiterin herausgesucht und vorgelegt habe. Die Gewährung der eigenständigen Nutzung des behördeneigenen Kopierers sei auch deshalb nicht realisierbar, da dies dem Arbeitsablauf der Beschäftigten, die ebenfalls auf dessen Nutzung angewiesen seien, erheblich beeinträchtigen würde.

Die Beklagte, vertreten durch die Finanzbehörde, hat mit Schreiben vom 19. Dezember 2017 ausgeführt, dass nach § 2 Abs. 2 Satz 2 letzter Halbsatz GebG der Senat ausdrücklich ermächtigt sei, die Gebührensätze der Anlage zu verändern oder durch weitere Tatbestände zu ergänzen. Im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung der Gebührentatbestände sei 2016 auch die Anlage zum Gebührengesetz überprüft worden. Für die Gewährung von Akteneinsicht entstünden Kosten für die Prüfung, ob und inwieweit die Einsicht zulässig sei, durch die Bereitstellung der Akten sowie durch die Ermöglichung der Akteneinsicht in der Behörde. Diese solle der neue Gebührentatbestand abdecken. Die Gebühr sei als Rahmengebühr ausgestaltet und werde aufwandsbezogen erhoben. Die Formulierung wie auch der Gebührenrahmen für die Akteneinsicht orientierten sich an der Gebührenordnung für Amtshandlungen nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz. Diese wiederum folge der damaligen Gebührenordnung zum Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz, die sich wieder am Bundesrecht orientiert habe. Es gelte, für Hamburg die Gebühren unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands so zu bemessen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden könne. Die Gebühr für die Akteneinsicht sei deshalb bei 250,-- Euro begrenzt worden.

Das Verwaltungsgericht hat durch Urteil aufgrund mündlicher Verhandlung vom 19. November 2018, dem Kläger zugestellt am 3. Dezember 2018, der Klage insoweit stattgegeben, als in den angefochtenen Bescheiden mehr als 19,90 Euro festgesetzt wurden und die Beklagte verurteilt, an den Kläger 48,-- Euro nebst Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz seit dem 20. Oktober 2017 zu zahlen, und im Übrigen

die Klage abgewiesen.

Ein Gebührenanspruch der Beklagten bestehe hinsichtlich der Akteneinsicht nur in Höhe von 10,-- Euro. Rechtsgrundlage der Akteneinsichtsgebühr sei Nr. 1 der Anlage zum Gebührengesetz. Bei dieser Gebührenvorschrift handele es sich trotz der Verortung im Gebührengesetz um formelles Verordnungsrecht.

Der hier durch Verordnung gesetzte Gebührenrahmen für die Gewährung von Akteneinsicht habe seine gesetzliche Grundlage in § 2 Abs. 2 i. V. m. § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GebG. Trotz ihres weit gefassten Wortlauts genüge diese gesetzliche Grundlage noch dem Bestimmtheitsgebot. Bei kostenorientierten Abgaben wie den hier verlangten Gebühren fordere das Bestimmtheitsgebot eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörde ausschließe, wobei nicht erforderlich sei, dass der Gesetzgeber die Abgabenhöhe im Einzelnen oder durch Angabe eines Rahmens zahlenmäßig festlege. Zwar erscheine die Ermächtigung in § 2 Abs. 2 Satz 2 GebG vom Wortlaut her insoweit als unbestimmt, als der Senat ermächtigt werde, die Anlage durch weitere allgemeine Gebührentatbestände zu ergänzen. Eine Einschränkung finde sich aber bereits in § 2 Abs. 2 Satz 1 GebG, der die Ermächtigung auf bestimmte Verwaltungsgebühren einschränke. Weitere Einschränkungen fänden sich in den Gebührengrundsätzen des Gebührengesetzes, so im Kostendeckungsprinzip des § 6 GebG und den Festlegungsgrundsätzen des § 7 GebG. Einer willkürlichen Belastung des Bürgers werde hierdurch entgegengewirkt.

Die Erhebung von Gebühren für die Gewährung einer Akteneinsicht im Rahmen des § 29 HmbVwVfG sei auch nicht einem förmlichen Parlamentsgesetz vorbehalten. Zwar sei nicht zu verkennen, dass die Umstände der Gewährung von Akteneinsicht in Verfahrensakten nicht nur den effektiven Rechtsschutz des Bürgers betreffen könnten, sondern auch sein informationelles Selbstbestimmungsrecht. Gleichwohl begründe allein die Grundrechtsrelevanz der auf der Grundlage einer Rechtsverordnung möglichen behördlichen Maßnahme für sich genommen noch keinen spezifischen Vorbehalt zugunsten eines Parlamentsgesetzes. Besondere Umstände, die eine Regelung durch Verordnung hier ausschließen könnten, seien nicht ersichtlich. Aus dem in § 29 HmbVwVfG gewährten Recht auf Akteneinsicht lasse sich nicht zwingend der Schluss ziehen, dass diese kostenfrei erfolgen müsse. Dass nach § 5 Nr. 1 der Gebührenordnung für das öffentliche Gesundheitswesen Prüfungen in Angelegenheiten der Heilberufe grundsätzlich gebührenfrei seien, begründe ebenfalls kei-

nen Anspruch auf eine gebührenfreie Akteneinsicht im nachfolgenden Rechtsschutzverfahren. Die Gewährung von Akteneinsicht sei eine selbstständige, von der eigentlichen Prüfung abtrennbare Verwaltungshandlung, die keine zwangsläufige Folge einer Prüfung sei.

Die durch Verordnung festgesetzte Rahmengebühr von 10,-- bis 250,-- Euro für die Gewährung von Akteneinsicht halte sich auch im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung. Nicht ersichtlich sei, dass der Gebührenrahmen gegen die Gebührengrundsätze der §§ 6 und 7 GebG verstoße. Sachgerecht sei, dass der Ordnungsgeber die unterste Akteneinsichtsgebühr allein an den durch die Akteneinsicht entstandenen Personalkosten ausgerichtet habe. Dass sich die Mindestgebühr an einem viertelstündlichen Zeitaufwand eines Mitarbeiters des mittleren Dienstes orientiere, sei nicht zu beanstanden. Schließlich sei nicht zu erkennen, dass die Gebühr so hoch sei, dass der Bürger aus wirtschaftlichen Gründen von der Inanspruchnahme des grundrechtsrelevanten Verwaltungshandelns abgeschreckt würde.

Der Kläger sei als Rechtsanwalt richtiger Gebührenschuldner gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 GebG i. V. m. § 3 Abs. 1 Nr. 1 GebG, obwohl er nicht aus unmittelbarem Eigeninteresse, sondern im Rahmen eines Mandatsverhältnisses Akteneinsicht genommen habe. Der Kläger habe die Gewährung der Akteneinsicht und die Kopien veranlasst. Unschädlich sei, dass er keinen eigenen Anspruch auf Akteneinsicht geltend gemacht habe. Die tatsächliche Vornahme der Akteneinsicht sei insoweit von dem Anspruch auf Akteneinsicht zu trennen. Es bleibe dem Rechtsanwalt überlassen, wann er die Akteneinsicht vornehme, wieviel Zeit er sich nehme und auf welche Weise er sie einsehe. Allein der Anwalt habe es damit in der Hand, welche Kosten die Akteneinsicht verursache. Deshalb könne es gebührenrechtlich keinen gewichtigen Unterschied machen, ob sich der Rechtsanwalt dazu entschieße, die Akte – wie hier – vor Ort bei der Behörde einzusehen und sodann zu entscheiden, welche Bestandteile der Akte für den weiteren Verfahrensgang als Kopie benötigt würden, oder ob er sich diese in seine Kanzleiräume zusenden lasse und den identischen Entscheidungsprozess dort führe.

Die streitbefangene Akteneinsichtsgebühr von 58,-- Euro sei aber lediglich in einem Umfang von 10,-- Euro rechtmäßig und ermessensfehlerfrei festgesetzt worden. Bei der konkreten Festsetzung der Akteneinsichtsgebühr seien mehrere Fehler aufgetreten: In den durch die mit der Sache befasste Mitarbeiterin der Beklagten festgehaltenen Zeitaufwand von 41 Minuten seien 17 Minuten eingerechnet worden, die die Sachbearbeiterin für die Anfertigung von Fotokopien verwendet habe. Der Arbeitsaufwand, der für die Anfertigung

von Fotokopien anfallende, sei jedoch mit dem Gebührensatz für Kopien abgegolten. Ferner sei der Zeitaufwand einer Mitarbeiterin für die Gewährung von Akteneinsicht regelmäßig nicht mit dem Zeitraum identisch, den die Akteneinsicht als solche beansprucht habe. Denn es bedürfe grundsätzlich weder einer intensiven Beaufsichtigung noch der Beratung durch Mitarbeiter der Beklagten. Insbesondere in jenen Fällen, in denen – wie hier – ein Rechtsanwalt Akteneinsicht nehme, könne dieser ohne weitere Aufsichtsmaßnahmen und Beratung Einsicht in die Akte nehmen, während die zuständigen Mitarbeiter der Beklagten weiter ihren anderweitigen Arbeiten nachgingen. Eine solche Akteneinsicht erfordere regelmäßig keinen Zeitaufwand, welcher den der Mindestgebühr von einer Viertelstunde zugrunde gelegten Zeitrahmen übersteige. Da sich der unterste Gebührensatz von 10,-- Euro nach der Begründung der Verordnung auf einen viertelstündigen Einsatz eines Bediensteten des mittleren Dienstes beziehe, sei eine Gebühr in dieser Höhe für einen solchen Fall ohne weitere Besonderheiten nicht zu niedrig bemessen. Eine Gebühr für einen Zeitaufwand von zumindest einer halben Stunde könne die Beklagte auch nicht darauf stützen, dass sie insoweit auf die Gebührenordnung für das öffentliche Gesundheitswesen zurückgreife. Diese Gebührenordnung takte den Zeitaufwand für Leistungen der Beklagten nach angefangener halber Arbeitsstunde. Eine solche Taktung sei mit den Vorgaben, die der Gebührenrahmen nach Nr. 1 der Anlage zum Gebührengesetz gebe, nicht vereinbar, da sie es ausschliesse, dass der Gebührenuntersatz von 10,-- Euro überhaupt erreicht werden könne.

Hinsichtlich der Kopiergebühren sei die Gebührenforderung der Beklagten in Höhe von 9,90 Euro nicht zu beanstanden. Rechtsgrundlage sei insoweit Nr. 3 Buchst. a) der Anlage zum Gebührengesetz. Nicht zu beanstanden sei die Entscheidung der Beklagten, dem Kläger keine eigenhändigen Kopien an dem in den Diensträumen vorhandenen Kopiergerät zu erlauben. Hinsichtlich der Gebührenhöhe von 0,90 Euro für die ersten 10 Kopien und 0,30 Euro für alle weiteren Kopien bestünden keine durchgreifenden Bedenken.

Mit Beschluss vom 20. Januar 2021, dem Kläger zugestellt am 28. Januar 2021, hat der Senat auf den am 27. Dezember 2018 eingegangenen Antrag des Klägers die Berufung zugelassen.

Mit seiner am 26. Februar 2021 eingegangenen Berufungsbegründung, die der Kläger auf seine Zahlungsverpflichtung von einem Betrag über mehr als 6,50 Euro beschränkt, führt er aus, dass die Entscheidung des Verwaltungsgerichts rechtswidrig sei, soweit es feststelle, dass der Rechtsanwalt, der im Rahmen eines Mandatsverhältnisses Akteneinsicht in die Verwaltungsakten nehme, Gebührenschuldner nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 3 Abs. 1

Nr. 1 GebG sei. Soweit sich die angegriffene Entscheidung auf den Verwaltungsgerichtshof Mannheim (Beschl. v. 23. Oktober 2013, 11 S 1720/13) und den Bundesgerichtshof (Urt. v. 6. April 2011, IV ZR 232/08) beziehe, übersehe sie, dass beide Gerichte ausdrücklich zwischen der Akteneinsicht und der Aktenübersendung unterschieden und sich die Argumente dieser Entscheidungen ausdrücklich nur auf die Aktenübersendungsgebühr bezögen. Der Rechtsanwalt habe es auch nicht in der Hand, welche Kosten die Akteneinsicht verursache. Trennbar sei tatsächlich der Anspruch auf Akteneinsicht einerseits und – soweit sie praktiziert werde – die Aktenübersendung. Während ersterer dem Recht auf effektiven Rechtsschutz diene, diene letztere in der Regel der Arbeitserleichterung des Rechtsanwalts. Eine Trennung des Akteinsichtsanspruchs und der tatsächlichen Durchführung der Akteneinsicht sei demgegenüber nicht möglich. Der Anspruch bestehe nach § 29 HmbVwVfG nur für den Beteiligten, der sich dabei nur vertreten lassen könne, aber nicht lassen müsse. Die tatsächliche Durchführung der Akteneinsicht sei immer an diesen Anspruch gebunden.

Der Wortlaut des § 9 Abs. 1 Nr. 1 GebG gebiete die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Auslegung gerade nicht. Wenn nur einer (Singular) haften solle, dann zwingt die Logik des zweiten Halbsatzes, also der Nummer 1 dazu, dass nur die eine Person für die Amtshandlung in Anspruch genommen werden könne, die selbst oder durch Dritte handele. Für dieses Verständnis sprächen auch die nachfolgenden Nummern in § 9 Abs. 1 GebG, die auf den materiellen Gehalt der Amtshandlung abstellten. Im Ergebnis könnten deshalb tatsächlich für die (Mit-)Verpflichtung des – regelmäßig solventen – Rechtsanwalts allein haushaltswirtschaftliche Gründe ausschlaggebend sein, die aber nicht geeignet seien, die Haftung sowie die möglichen Mühen und Risiken der Beitreibung auf den nicht unmittelbar und nicht mit eigenen Interessen am Verfahren beteiligten Rechtsanwalt zu verlagern.

Mit Blick auf die Frage, ob der Senat der Beklagten eine Akteneinsichtsgebühr durch Verordnung habe einführen dürfen, wiederholt der Kläger sein Vorbringen aus dem Widerspruchsverfahren und führt ergänzend aus, dass eine Ergänzung der Anlage zu einem Gesetz durch eine Rechtsverordnung, wie es nach § 2 Abs. 2 Satz 2 GebG für weitere allgemeine Gebührentatbestände möglich sein solle, gegen den Grundsatz verstoße, dass Verordnungen im Rang unter dem Gesetz stünden. Rechtsverordnungen mit Gesetzesrang seien unzulässig. Es gehe nicht nur um die Frage, ob § 2 Abs. 2 Satz 2 GebG dem Bestimmtheitsgebot nach Art. 53 Abs. 1 Satz 2 HV entspreche, was bereits zweifelhaft sei, sondern auch darum, ob es zulässig sei, durch eine Verordnung ein Gesetz zu ändern. Vorliegend werde ein zusätzlicher allgemeiner Gebührentatbestand eingeführt, der im par-

lamentarisch verabschiedeten Gebührengesetz nicht enthalten gewesen sei. Die Einschränkung in § 2 Abs. 2 Satz 1 GebG auf Amtshandlungen der in § 3 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 GebG genannten Art führe der Sache nach nicht dazu, dass die Ergänzungsbefugnis nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmt werde, wie dies Art. 53 Abs. 1 Satz 2 HV verlange. Es handele sich vielmehr um eine unzulässige Blankettermächtigung, die erst recht deshalb verfassungswidrig sei, weil sie eine Ergänzung der Anlage des Gesetzes ermögliche. Dass die Gebührengrundsätze, so das Kostendeckungsprinzip des § 6 GebG und die Festlegungsgrundsätze des § 7 GebG, zu einer Einschränkung führten, die der Sache nach Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ergänzungsbefugnis bestimmten, könne für die Einführung des neuen allgemeinen Gebührentatbestandes Akteneinsichtsgebühr auch nicht angenommen werden. Einer willkürlichen Belastung werde dadurch nicht entgegengewirkt.

Mit Blick auf die Höhe der Kopierkosten wiederholt der Kläger in erster Linie seine Ausführungen im Verwaltungsverfahren und sein erstinstanzliches Vorbringen.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 19. November 2018 abzuändern, soweit die Klage abgewiesen wurde, und den Gebührenbescheid vom 8. Juni 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 19. September 2017 insoweit aufzuheben, als mehr als 6,50 Euro an Gebühren festgesetzt worden sind, sowie die Beklagte zu verurteilen, an den Kläger weitere 13,40 Euro nebst Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit dem 21. Oktober 2017 zu zahlen.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Die Beklagte nimmt zur Begründung Bezug auf die angefochtenen Bescheide sowie auf das Urteil des Verwaltungsgerichts und führt ergänzend aus, dass sich der Gebührenbescheid an den Kläger richte, da dieser die Akteneinsicht beantragt habe. Das Gebührengesetz stelle in § 9 Abs. 1 Nr. 1 seinem Wortlaut nach auf den Beantragenden der gebührenpflichtigen Amtshandlung ab, nicht auf den Veranlasser oder Verursacher. Dieser Begriff sei ausdrücklich durch den Gesetzgeber gewählt worden, insbesondere in Abgrenzung zum

Verwaltungskostengesetz. Anders als beim Verwaltungskostengesetz führe beim Gebüh-
rengesetz eine Vertretung nicht dazu, dass die Folgen der Antragstellung in der Person des
Vertretenen einträten und dieser als Veranlasser angesehen werden müsse. Die Erhebung
der Gebühr beim Rechtsanwalt führe auch zu keiner Benachteiligung, da auch der Mandant
Gebührenpflichtiger sein könne (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 GebG) und auch eine Gesamtschuldner-
schaft in Betracht komme (§ 9 Abs. 7 Satz 1 GebG). Die Kosten könnten durch die Akten-
einsicht vor Ort, das Fertigen von handschriftlichen Notizen und das Abfotografieren mög-
lichst gering gehalten werden, auch sei eine Vereinbarung über die Auslagenerstattung
grundsätzlich möglich. Zudem treffe den Rechtsanwalt bereits wegen seiner eigenen Ge-
bühren das Insolvenzrisiko. § 29 HmbVwVfG enthalte keine Kostengrundentscheidung.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird ergänzend auf die Gerichtsakte und auf die Sachak-
ten der Beklagten Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewe-
sen sind.

Entscheidungsgründe

A.

Die vom Senat zugelassene und – nach fristgemäß erfolgter Begründung und Stellung ei-
nes Berufungsantrags – auch sonst zulässige Berufung (§§ 124 Abs. 1, 124 a Abs. 3
VwGO) des Klägers ist begründet. Zu Unrecht hat das Verwaltungsgericht die Klage teil-
weise – in dem im Berufungsverfahren streitigen Umfang – abgewiesen.

Der Bescheid vom 8. Juni 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 19. September
2017 ist – soweit dieser angegriffen wurde – rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen
Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO (hierzu unter I.). Der Kläger hat daher gegen die Be-
klagte einen Anspruch auf Zahlung von weiteren 13,40 Euro nebst Zinsen in Höhe von
5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit dem 21. Oktober 2017 (hierzu unter II.).

I. Der Bescheid vom 8. Juni 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 19. September 2017 ist – soweit dieser angegriffen wurde – rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Beklagte hat den Kläger zu Unrecht für die Akteneinsichtsgebühr (hierzu unter 1.) und für die Kopierkosten (hierzu unter 2.) in Anspruch genommen.

1. Ein Gebührenanspruch der Beklagten hinsichtlich der Akteneinsicht besteht nicht. Zwar besteht mit Nr. 1 der Anlage zum Gebührengesetz eine taugliche Rechtsgrundlage (hierzu unter a]). Der Kläger ist jedoch nicht der richtige Gebührenschuldner (hierzu unter b]).

a) Rechtsgrundlage der Akteneinsichtsgebühr ist Nr. 1 der Anlage zum Gebührengesetz in der maßgeblichen Fassung der Verordnung zur Änderung des Gebührengesetzes vom 6. Dezember 2016 (HmbGVBl. S. 519). Dort ist für die Gewährung von Akteneinsicht durch Einsichtnahme bei der zuständigen Stelle einschließlich der Bereitstellung der zeitlichen, sachlichen und räumlichen Möglichkeit zur Einsicht und der Abgabe von Akteninhalten in elektronischer Form eine Rahmengebühr von 10,-- bis 250,-- Euro vorgesehen.

Bei Nr. 1 der Anlage zum Gebührengesetz handelt es sich – trotz ihrer sog. gesetzesändernden Wirkung – um im Grundsatz unbedenkliches Ordnungsrecht (hierzu unter aa]). Die Erhebung von Gebühren für die Gewährung einer Akteneinsicht ist auch nicht einem förmlichen Parlamentsgesetz vorbehalten (hierzu unter bb]). Die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage genügt dem Bestimmtheitsgebot (hierzu unter cc]). Die Gebührenregelung hält sich im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung (hierzu unter dd]) und ist mit höherrangigem Recht vereinbar (hierzu unter ee]).

aa) Bei Nr. 1 der Anlage zum Gebührengesetz handelt es sich – trotz ihrer sog. gesetzesändernden Wirkung – um im Grundsatz unbedenkliches Ordnungsrecht.

Das Hamburgische Gebührengesetz vom 5. März 1986 enthielt eine vom Gesetzgeber erlassene Anlage mit einzelnen Gebührentatbeständen (HmbGVBl. S. 37) – im Range des Gesetzesrechts. Eine Akteneinsichtsgebühr befand sich nicht darunter. In der Folgezeit wurde die Anlage mehrfach durch Verordnung – gestützt auf § 2 Abs. 2 Satz 2 GebG – geändert. Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 GebG gilt die diesem Gesetz beigefügte Anlage, soweit nach besonderen Gebührenordnungen für Amtshandlungen der in § 3 Abs. 1 Nr. 1 und

Abs. 2 genannten Art keine Gebühren erhoben werden. Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 GebG wird der Senat ermächtigt, die Gebührensätze der Anlage zu diesem Gesetz unter Berücksichtigung der Grundsätze des § 6 der Kostenentwicklung anzupassen und die Anlage durch weitere allgemeine Gebührentatbestände zu ergänzen sowie Gebührentatbestände der Anlage aufzuheben. Mit Verordnung zur Änderung des Gebührengesetzes vom 6. Dezember 2016 (HmbGVBl. S. 519) wurde die Anlage zum Gebührengesetz um die Akteneinsichtsgebühr ergänzt. Diese sog. gesetzesändernden Rechtsverordnungen nutzen lediglich eine ihnen auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung – § 2 Abs. 2 Satz 2 GebG – gestattete Regelungsmöglichkeit aus. Letztlich beruht die gesetzesändernde Wirkung auf einem ausdrücklich zugunsten von Rechtsverordnungen reduzierten – subsidiären – Geltungsanspruch des formellen Gesetzes. Sie erweisen sich damit letztlich nicht als gesetzesändernd, sondern als gesetzesausführend und sind im Grundsatz verfassungsrechtlich unbedenklich (Mann, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 80 Rn. 11; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 6.5.1958, 2 BvL 37/56 u.a., BVerfGE 8, 155, juris Rn. 81 ff.; Wallrabenstein, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 80 Rn. 10).

bb) Die Erhebung von Gebühren für die Gewährung einer Akteneinsicht ist auch nicht einem förmlichen Parlamentsgesetz vorbehalten.

Der verfassungsrechtliche Vorbehalt des Gesetzes erfordert, dass staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen durch förmliches Gesetz legitimiert wird. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen, und darf sie nicht anderen Normgebern überlassen. Wann es danach einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, lässt sich jedoch nur mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen (BVerwG, Urt. v. 22.1.2015, 10 C 12/14, BVerwGE 151, 200, juris Rn. 27).

Das Berufungsgericht verkennt nicht, dass die Umstände der Gewährung von Akteneinsicht in Verfahrensakten nicht nur den effektiven Rechtsschutz des Bürgers betreffen, sondern auch sein informationelles Selbstbestimmungsrecht betreffen können. Die Grundrechtsrelevanz der auf der Grundlage einer Rechtsverordnung möglichen behördlichen Maßnahmen und Eingriffe begründet für sich genommen gleichwohl noch keinen spezifischen Vorbehalt zugunsten eines Parlamentsgesetzes (BVerwG, Urt. v. 22.1.2015, 10 C 12/14, a.a.O. Rn. 28 m.w.N.). Erfüllt eine Rechtsverordnung die Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, so ergeben sich unter diesem Gesichtspunkt im Allgemeinen keine weitergehenden

verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Notwendigkeit eines förmlichen Parlamentsgesetzes. Denn die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Verordnungsermächtigung sind durch Art. 80 Abs. 1 GG in spezifischer Weise konkretisiert. Gesteigerte, über Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG hinausgehende Anforderungen an die Bestimmtheit eines Parlamentsgesetzes, das zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt, können sich allenfalls aus einzelnen grundrechtlichen Gewährleistungen ergeben (BVerwG, Urt. v. 22.1.2015, 10 C 12/14, a.a.O. Rn. 28). Nichts Anderes gilt im Hinblick auf Art. 53 Abs. 1 Satz 2 HmbVerf.

Die in Nr. 1 der Anlage zum Gebührengesetz getroffene Regelung beseitigt auch keine durch Gesetz geschaffene Rechtsposition.

Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, lässt sich aus dem in § 29 HmbVwVfG gewährten Recht auf Akteneinsicht nicht zwingend der Schluss ziehen, dass diese kostenfrei erfolgen müsse, auch wenn neuere Gesetze, die den Informationszugang des Bürgers regeln, zugleich eine gesetzliche Kostengrundlage enthalten. So enthält das Hamburgische Verwaltungsverfahrensgesetz keinerlei Vorschriften darüber, ob und wann Verwaltungshandeln für den Bürger gebührenfrei oder gebührenpflichtig ist. Entsprechend regelt die Verwaltungsgerichtsordnung nicht die Frage, ob und wann Widerspruchsverfahren gebührenpflichtig sind. Insoweit ist in Hamburg, allerdings insoweit noch durch formelles Gesetz, in der Anlage zum Gebührengesetz für erfolglose Widerspruchsverfahren eine Rahmengebühr bestimmt worden (vgl. Nr. 8 der Anlage zum Gebührengesetz). Dies erlaubt den Schluss, dass der Landesgesetzgeber keinesfalls die Absicht hatte, Verwaltungsrechtsschutzverfahren für den Bürger grundsätzlich kostenlos auszugestalten.

Dass in § 25 Abs. 5 Satz 3 SGB X ausdrücklich vorgesehen ist, dass die Behörde für die Akteneinsicht Ersatz ihrer Aufwendungen in angemessenem Umfang verlangen kann, lässt diesen Schluss auch nicht zu. Da es sich bei dem Zehnten Buch Sozialgesetzbuch um Bundesrecht handelt, kann hieraus nicht auf die Intention eines Landesgesetzgebers geschlossen werden.

Dass nach § 5 Nr. 1 der Gebührenordnung für das öffentliche Gesundheitswesen (GebÖöG) Prüfungen in Angelegenheiten der Heilberufe grundsätzlich gebührenfrei sind, begründet ebenfalls keinen Anspruch auf eine gebührenfreie Akteneinsicht im nachfolgenden Rechtsschutzverfahren. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, ist die Gewährung von Akteneinsicht eine selbstständige, von der eigentlichen Prüfung abtrennbare Verwaltungshandlung, die keine zwangsläufige Folge einer Prüfung ist. Auch wenn eine

Verwaltungshandlung (hier die Abnahme einer Prüfung) gebührenfrei ist, können im Rechtsschutzverfahren Gebühren verlangt werden, wie dies hinsichtlich von Widerspruchsgebühren und Gerichtskosten in vielen Fällen der Fall ist. Sofern entgegen allgemeiner Bestimmungen für Verwaltungshandlungen im Rechtsschutzverfahren keine Gebühren erhoben werden sollen, ist dies ausdrücklich durch Gesetz oder Gebührenordnung zu regeln.

cc) Die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage genügt dem Bestimmtheitsgebot.

Die Bestimmtheitsklausel des bundesverfassungsrechtlichen Ermächtigungsvorbehalts für Rechtsverordnungen (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG), die zwar für die Landesgesetzgebung nicht unmittelbar gilt, aber als aus dem rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungssystem folgender Grundsatz auch für die Landesgesetzgebung verbindlich ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.10.1981, 1 BvR 640/80, BVerfGE 58, 257, juris), sowie der unmittelbar geltende Art. 53 Abs. 1 Satz 2 HmbVerf verlangen, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Rechtsverordnung hinreichend deutlich in einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bestimmt sein müssen.

Dabei hält eine Ermächtigungsnorm der verfassungsrechtlichen Prüfung am Maßstab der zu Art. 80 Abs. 1 GG entwickelten Rechtsgrundsätze auch dann stand, wenn sich die dort geforderte Bestimmtheit durch Auslegung nach den allgemein gültigen Auslegungsmethoden ermitteln lässt. Welche Bestimmtheitsanforderungen im Einzelnen erfüllt sein müssen, ist von den Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstandes sowie der Intensität der Maßnahme abhängig. Geringere Anforderungen sind vor allem bei vielgestaltigen Sachverhalten zu stellen oder wenn zu erwarten ist, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse alsbald ändern werden. Andererseits muss die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm der Grundrechtsrelevanz der Regelung entsprechen, zu der ermächtigt wird; greift die Regelung erheblich in die Rechtsstellung des Betroffenen ein, so müssen höhere Anforderungen an den Bestimmtheitsgrad der Ermächtigung gestellt werden, als wenn es sich um einen Regelungsbereich handelt, der die Grundrechtsausübung weniger tangiert (BVerwG, Urt. v. 17.10.1991, 3 C 45/90, BVerwGE 89, 121, juris Rn. 54 m.w.N.).

Bei kostenorientierten Abgaben wie der vorliegenden Gebühr fordert das Bestimmtheitsgebot eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörde ausschließt (BVerwG, Urt. v. 22.1.2015, 10 C 12/14, BVerwGE 151, 200, juris Rn. 24 m.w.N.). Der Gebührenpflichtige muss nicht nur erkennen können, für welche öffentliche Leistung eine Gebühr erhoben wird, sondern auch, welchen

Zweck der Gesetzgeber mit der Gebührenerhebung und -bemessung verfolgt (BVerfG, Urt. v. 19.3.2003, 2 BvL 9/98 u.a., BVerfGE 108, 1, juris Rn. 63). Tendenz und Programm der Rechtsverordnung müssen gesetzlich so weit umrissen sein, dass schon aus der Ermächtigung erkennbar und vorhersehbar ist, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll (BVerfG, Beschl. v. 20.10.1981, 1 BvR 640/80, BVerfGE 58, 257, juris Rn. 62). Diese Anforderungen an eine hinreichend erkennbare, klare gesetzgeberische Entscheidung über die bei der Bemessung der Gebührenhöhe verfolgten Gebührenzwecke sind gleichsam die Kehrseite des weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraums des Gebührengesetzgebers (vgl. BVerfG, Urt. v. 19.3.2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O. Rn. 64).

Dem genügt die vorliegende Ermächtigungsgrundlage im Gebührengesetz. Zwar ist § 2 Abs. 2 Satz 2 GebG vom Wortlaut her unbestimmt, als der Senat ermächtigt wird, die Anlage durch weitere allgemeine Gebührentatbestände zu ergänzen. Eine Einschränkung findet sich aber bereits in § 2 Abs. 2 Satz 1 GebG, der die Ermächtigung auf Verwaltungsgebühren einschränkt, die für Amtshandlungen erhoben werden, die auf eine willentliche Inanspruchnahme zurückgehen.

In § 6 Abs. 1 GebG finden sich zudem allgemein zu berücksichtigende Bemessungsgrundsätze, aus denen sich die Gebührenzwecke ergeben (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 22.3.2017, 5 Bs 160/16, n.v.). So ist die Vorschrift des § 6 Abs. 1 GebG zum einen hinsichtlich der Regelung des Gebührenzwecks soweit hinreichend bestimmt, als sie sich nach dem Wortlaut auf den Kostendeckungszweck bezieht. Dies ist Satz 2 der Vorschrift zu entnehmen, wonach bei der Festlegung der Gebühren die Kosten nicht unterschritten werden sollen. Um welche Kosten es dabei geht, beschreibt Satz 1 der Vorschrift. Zum anderen wird auch der legitime Gebührenzweck des Vorteilsausgleichs nach der tatbestandlichen Ausgestaltung des § 6 Abs. 1 GebG von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen. Der Hamburgische Gesetzgeber hat damit den rechtsstaatlichen Grundsatz der Normklarheit beachtet. Dabei reicht es aus, dass sich im Wege der Auslegung hinreichende Regelungsklarheit darüber gewinnen lässt, welche Gebührenzwecke verfolgt werden können (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 20.1.2010, 1 BvR 1801/07 u.a., NVwZ 2010, 831, juris Rn. 25). Das ist hier der Fall. Der Normwortlaut des § 6 Abs. 1 GebG weist darauf hin, dass nicht nur eine Kostendeckung, sondern auch eine Kostenüberdeckung in Form des Vorteilsausgleichs vom Gesetzgeber bezweckt ist: So soll eine Kostenunterdeckung nach Satz 2 der Vorschrift die Ausnahme darstellen. Hingegen wird dieses Ausnahmeverhältnis nicht für die Kostenüberdeckung geregelt. Vielmehr wird die Obergrenze für eine Gebührenerhebung durch die einfachgesetzliche Normierung des Äquivalenzgebots in

Satz 3 festgelegt. Darin ist geregelt, dass die Höhe der Gebühr sich an dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen einer Amtshandlung für den Gebührenpflichtigen auszurichten hat (OVG Hamburg, Beschl. v. 22.3.2017, 5 Bs 160/16, n.v.).

Weitere Einschränkungen finden sich in den Festlegungsgrundsätzen des § 7 GebG. Danach sind die Gebühren durch feste Sätze oder nach dem Wert des Gegenstandes der Amtshandlung oder Benutzung oder nach dem Zeitaufwand für die Amtshandlung oder dem Ausmaß der Benutzung oder durch Rahmensätze festzulegen (§ 7 Abs. 1 GebG). Sind Rahmensätze vorgesehen, so gelten bei der Festsetzung der Gebühr im Einzelfall die in § 6 Absätze 1 und 2 genannten Grundsätze entsprechend (§ 7 Abs. 3 GebG).

Einer willkürlichen Belastung des Bürgers wird hierdurch insgesamt entgegengewirkt.

dd) Die Gebührenregelung hält sich im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung.

Bei der Akteneinsicht handelt es sich um eine Amtshandlung, die auf eine willentliche Inanspruchnahme zurückgeht.

Auch die Gebührenregelung als Rahmengebühr ist nicht zu beanstanden. Zwar ist es einer Rahmengebühr immanent, dass die konkrete Höhe der Gebühr nicht eindeutig durch einen Blick in die Verordnung zu beantworten ist. In der Rechtsprechung ist aber geklärt, dass diese Unbestimmtheit nicht zu einer Verletzung des aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG abgeleiteten Bestimmtheitsgebots führt. § 6 GebG steckt in verfassungskonformer Weise die äußeren Grenzen des Spielraums der zulässigen Gebührenhöhe ab und eröffnet die Möglichkeit richterlicher Überprüfung der Einhaltung dieser Grenzen. Der Gebührenrahmen ermöglicht es der Beklagten, das im Gebührenrecht geltende Äquivalenzprinzip für jeden Einzelfall umzusetzen (vgl. VG Frankfurt, Gerichtsbescheid v. 5.1.2009, 3 K 2122/07.F, juris Rn. 33).

Nicht ersichtlich ist, dass der Gebührenrahmen gegen die Gebührengrundsätze der §§ 6 und 7 GebG verstoßen könnte. Sachgerecht ist, dass der Ordnungsgeber die unterste Akteneinsichtsgebühr an den durch die Akteneinsicht entstandenen Personalkosten ausgerichtet hat (vgl. Senatsdrucksache Nr. 2016/03494 v. 28.11.2016, Anlage 12). Dies entspricht dem Kostendeckungsprinzip des § 6 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GebG, da besondere Sachkosten bei der in einer Behörde genommenen Akteneinsicht regelmäßig nicht anfallen. Dass die Mindestgebühr sich an einem viertelstündlichen Zeitaufwand eines Mitarbeiters

des mittleren Dienstes orientiert (vgl. Senatsdrucksache Nr. 2016/03494 v. 28.11.2016, Anlage 12), ist nicht zu beanstanden. Gemäß der Anlage 2 zum Gebührenrundsreiben 1/2017 beträgt der Stundensatz für Beamte und Angestellte der Allgemeinen Verwaltung des mittleren Dienstes 39,50 Euro inklusive Verwaltungsgemeinkostenzuschlag ohne Büroarbeitsplatzpauschale. Die Berücksichtigung von Verwaltungsgemeinkosten für die Erbringung von Dienstleistungen, die nicht in den direkt zurechenbaren Personalkosten enthalten sind, ist anzuerkennen. Es ist davon auszugehen, dass auch mit Blick auf § 6 Abs. 1 und 2 GebG solche Kosten berücksichtigungsfähig sind (vgl. OVG Hamburg, Ur. v. 25.2.2014, 3 Bf 338/09, DVBl. 2014, 1069, juris Rn. 102; OVG Mannheim, Ur. v. 10.2.2011, 2 S 2251/10, DVBl. 2011, 983 [Ls.], juris Rn. 41). Nicht ersichtlich ist, dass die Gewährung einer Akteneinsicht mit wesentlich kürzerem Zeitaufwand möglich ist. Insoweit ist auch eine Pauschalierung der Betrachtung zulässig. So ist es nicht geboten, für besondere Fälle der Akteneinsichtnahme, die ausnahmsweise einen deutlich kürzeren Zeitaufwand erfordern, einen erweiterten Gebührenrahmen zu schaffen.

ee) Die Gebührenregelung ist mit höherrangigem Recht vereinbar.

Sowohl ein rechtsstaatliches Verfahren (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 29 Rn. 2, 41) als auch der Schutz der informationellen Selbstbestimmung wie auch weitere Grundrechte des betroffenen Bürgers oder seines für ihn tätigen Rechtsanwaltes erfordern es nicht, dass diesbezügliches Verwaltungshandeln gänzlich gebührenfrei sein muss (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6.3.1996, 2 BvR 386/96, NJW 1996, 2222, juris Rn. 9 ff. – zur Aktenversendungspauschale; im Ergebnis ebenso – ohne nähere Begründung – VG Karlsruhe, Ur. v. 26.7.2011, 6 K 2797/10, NVwZ-RR 2012, 11 [Ls.], juris Rn. 23 ff.; VG Frankfurt, Gerichtsbescheid v. 5.1.2009, 3 K 2122/07.F, juris Rn. 33; VG Gera, Ur. v. 11.8.1999, 4 K 1859/98.GE, ThürVGRspr 2000, 10, juris Rn. 27 ff.).

Auch der Gebührenrahmen von 10,-- bis 250,-- Euro verstößt nicht gegen materielles Recht. Die Gebühr darf nicht so hoch sein, dass der Bürger aus wirtschaftlichen Gründen von der Inanspruchnahme des grundrechtsrelevanten Verwaltungshandelns abgeschreckt wird (vgl. OVG Koblenz, Beschl. v. 3.11.2016, 6 A 10393/15, juris Rn. 20 m.w.N.). Dies ist bei einer Mindestgebühr von 10,-- € nicht zu befürchten, wie auch die Höchstgebühr von 250,-- € davor schützt, allein durch eine umfangreiche und komplizierte Akteneinsicht in eine schwere finanzielle Notlage zu geraten. Zudem besteht im Falle eines erfolgreichen Widerspruchsverfahrens nach § 80 Abs. 1 Satz 1 HmbVwVfG die Möglichkeit der Erstat-

tung dieser Akteneinsichtsgebühr. Bei wirtschaftlichem Unvermögen, die festgesetzte Akteneinsichtsgebühr zu zahlen, gewährt § 21 GebG in Verbindung mit § 62 LHO die Möglichkeiten von Stundung, Niederschlagung und Erlass.

b) Der Kläger ist jedoch nicht der richtige Gebührenschuldner.

Gemäß § 9 Abs. 1 GebG ist zur Zahlung von Verwaltungsgebühren derjenige verpflichtet, 1. der die Amtshandlung selbst oder durch Dritte, deren Handeln ihm zuzurechnen ist, beantragt oder 2. dem das Handeln der Behörde zugute kommt oder 3. in dessen überwiegendem Interesse die Amtshandlung vorgenommen wird oder 4. der einer besonderen Überwachung unterliegt oder 5. der selbst sonst besonderen Anlass zu der Amtshandlung gibt oder dem das Verhalten eines Dritten, der sonst besonderen Anlass zu der Amtshandlung gibt, zuzurechnen ist.

Der Kläger ist weder Gebührenschuldner nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 GebG (hierzu unter aa)), noch nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 GebG (hierzu unter bb)), noch nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 GebG (hierzu unter cc)). § 9 Abs. 1 Nr. 4 GebG – besondere Überwachung – scheidet bereits vom Wortlaut und § 9 Abs. 1 Nr. 5 GebG scheidet als Auffangvorschrift aus, wenn – wie hier – bereits im Grundsatz § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 GebG inhaltlich einschlägig sind. Im Übrigen unterliegt § 9 Abs. 1 Nr. 5 GebG demselben Konstrukt wie § 9 Abs. 1 Nr. 1 GebG.

aa) Der Kläger ist nicht Gebührenschuldner nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 GebG. Danach ist derjenige zur Zahlung von Verwaltungsgebühren verpflichtet, der die Amtshandlung selbst oder durch Dritte, deren Handeln ihm zuzurechnen ist, beantragt. Vorliegend hat der Kläger zwar die Amtshandlung beantragt. Der Kläger hat diese jedoch als Dritter im Sinne der Vorschrift für seinen insoweit nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 GebG gebührenpflichtigen Mandanten beantragt.

aaa) § 9 Abs. 1 Nr. 1 GebG ist dahingehend auszulegen, dass in den Fällen, in denen ein Vertreter im Namen des Vertretenen (mit Vertretungsmacht) die Amtshandlung beantragt, allein der Vertretene und nicht der Vertreter Gebührenschuldner im Sinne der Vorschrift ist. Hierfür sprechen sowohl der Wortlaut der Vorschrift, als auch eine historische, systematische und teleologische Auslegung der Norm. Im Einzelnen:

Der Wortlaut sieht vor, dass derjenige zur Zahlung von Verwaltungsgebühren verpflichtet ist, der die Amtshandlung selbst oder durch Dritte, deren Handeln ihm zuzurechnen ist, beantragt. Der Wortlaut berücksichtigt bereits den Fall, dass jemand nicht persönlich die

Amtshandlung beantragt, gleichwohl aber als „Antragsteller“ gilt, wenn der Antrag durch einen ihn vertretenden Dritten erfolgt.

Auch die Entstehungsgeschichte der Norm spricht für diese Auslegung.

In § 8 Abs. 1 Satz 1 GebG vom 5. Juli 1954 (GVBl. S. 51) fand sich eine nahezu wortgleiche Regelung wie in § 9 Abs. 1 Nr. 1 GebG. § 8 Abs. 1 Satz 1 GebG vom 5. Juli 1954 lautete: „Schuldner einer Verwaltungsgebühr ist, wer die besondere Tätigkeit der Verwaltung selbst oder durch Dritte, deren Handeln ihm zuzurechnen ist, veranlasst.“ In der Begründung des Gesetzesentwurfs kommt eindeutig zum Ausdruck, dass in den Fällen, in denen ein Vertreter im Namen des Vertretenen (mit Vertretungsmacht) die Amtshandlung beantragt, allein der Vertretene und nicht der Vertreter Gebührenschuldner sein soll. In der Begründung des Gesetzesentwurfs heißt es zu § 8 (Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Nr. 30/1954, S. 25) u. a.: „Absatz 1 knüpft für Verwaltungsgebühren an das bisherige Recht an, indem er den Veranlasser zum Gebührenpflichtigen macht. Veranlasser ist, wie bereits in Ziffer III erörtert, derjenige, der die Ursache für die Sondertätigkeit der Verwaltung setzt. (...) Veranlasser in Fällen einer willentlichen Inanspruchnahme ist zweifellos immer derjenige, der im eigenen Namen die Verwaltung in Bewegung setzt. Es wäre jedoch unververtretbar, den mit der Verwaltung in Berührung gekommenen auch dann gebührenpflichtig zu machen, wenn er in fremden Namen handelt; dann richtet sich ja auch die Amtshandlung nicht an ihn, sondern an seinen Auftraggeber. Damit auch die Fälle erfasst werden können, die im bürgerlichen Recht mit dem Stichwort ‚Vertreter ohne Vertretungsmacht‘ bezeichnet sind, kann der unmittelbare Veranlasser nur dann befreit werden, wenn sein Handeln dem angeblich Vertretenen tatsächlich zuzurechnen ist.“

Im Gebührengesetz vom 9. Juni 1969 (GVBl. S. 103) wurde – nunmehr in § 9 – die Regelung in § 8 Abs. 1 Satz 1 GebG vom 5. Juli 1954 nahezu wortgleich aufgegriffen. § 9 Abs. 1 Gebührengesetz vom 9. Juni 1969 lautete: „Zur Zahlung der Verwaltungsgebühr ist verpflichtet, wer die Amtshandlung selbst oder durch Dritte, deren Handeln ihm zuzurechnen ist, veranlasst.“ In der Gesetzesbegründung (Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Nr. 1463/1966, S. 9) wurde sodann auf das Gesetz aus 1954 Bezug genommen.

§ 9 Abs. 1 des Gebührengesetzes vom 5. März 1986 (GVBl. S. 37) knüpfte an die Vorgängerregelungen nahtlos an und lautete in seiner ursprünglichen Fassung: „Zur Zahlung von Verwaltungsgebühren ist derjenige verpflichtet, 1. der die Amtshandlung selbst oder durch Dritte, deren Handeln ihm zuzurechnen ist, beantragt oder dem das Handeln der Behörde

zugute kommt (...).“ Diese Anknüpfung an die Vorgängerregelungen kommt auch in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck, in der es zu § 9 (Bü-Drs. 11/4694, S. 25 f.) u. a. heißt: „§ 9 entspricht weitgehend § 9 des geltenden Gesetzes. (...) Gegenüber § 9 Absatz 1 des geltenden Gesetzes wird darin auch derjenige zum Gebührenpflichtigen bestimmt, dem eine Amtshandlung zugute kommt. Damit wird die bisher fehlende Möglichkeit geschaffen, zum Beispiel auch vom Rechtsnachfolger eines Antragstellers Gebühren verlangen zu können, wenn der Antragsteller nicht zur Zahlung herangezogen werden kann.“ Hieraus kann geschlossen werden, dass auch inhaltlich der Rechtsgedanke, dass es unververtretbar wäre, den mit der Verwaltung in Berührung Gekommenen auch dann gebührenpflichtig zu machen, wenn er in fremden Namen handelt, beibehalten werden sollte. Gegenteiliges ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass es in § 9 Abs. 1 Nr. 1 GebG statt „veranlasst“ nunmehr „beantragt“ heißt. Mit dieser Änderung sollte – wie es in der Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft zum Ausdruck kommt (Bü-Drs. 11/4694, S. 25) – wohl nur eine stärkere Rückkopplung an § 3 Abs. 1 Nr. 1 GebG erfolgen, wonach Verwaltungsgebühren für die Vornahme von Amtshandlungen erhoben werden, die auf eine willentliche Inanspruchnahme zurückgehen, da anders als im Falle der Veranlassung bei einem Antrag immer eine willentliche Inanspruchnahme der Verwaltung gegeben ist.

Die nachfolgenden Änderungen des § 9 GebG (insbesondere wurde mit Art. 1 des Gesetzes zur Änderung gebühren- und kostenrechtlicher Vorschriften vom 16. November 1999 [GVBl. S. 256] „dem das Handeln der Behörde zugute kommt“ aus der Nr. 1 zur Nr. 2 verschoben) betrafen sodann nicht mehr die hier maßgebliche Regelung „der die Amtshandlung selbst oder durch Dritte, deren Handeln ihm zuzurechnen ist, beantragt“.

Auch die systematische Auslegung streitet für die Auslegung, dass in den Fällen, in denen ein Vertreter im Namen des Vertretenen (mit Vertretungsmacht) die Amtshandlung beantragt, allein der Vertretene und nicht der Vertreter Gebührenschuldner im Sinne der Vorschrift ist.

Dies ergibt sich zunächst einmal aus einem Vergleich zu den Regelungen im Gerichtskostengesetz. Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 GKG schuldet die Kosten in Verfahren nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 (verwaltungsgerichtliche Verfahren), wer das Verfahren des Rechtszugs beantragt hat. Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 GKG schuldet die Dokumentenpauschale ferner, wer die Erteilung der Ausfertigungen, Kopien oder Ausdrücke beantragt hat. Es ist geklärt, dass die Kostentragungspflicht daran anknüpft, wer das Verfahren als solches beantragt hat, wofür die Person des Unterzeichners des Antrags für sich genommen ohne Belang ist, da sich

die Frage, wer der eigentliche Antragsteller ist, allein nach den Vertretungsregeln der §§ 164 ff. BGB bestimmt (OVG Hamburg, Beschl. v. 18.4.2006, 1 So 148/05, juris Rn. 3; Dörndorfer, in: Binz/Dörndorfer/Zimmermann, GKG, FamGKG, JVEG, Kommentar, 5. Aufl. 2021, § 28 GKG Rn. 2; Meyer, GKG/FamGKG, Kommentar, 17. Aufl. 2020, § 22 GKG Rn. 11, § 28 GKG Rn. 6; Toussaint, Kostenrecht, Kommentar, 51. Aufl. 2021, § 22 GKG Rn. 6, § 28 GKG Rn. 5).

Soweit die Beklagte darauf verweist, dass das Gebührengesetz seinem Wortlaut nach auf den Beantragenden der gebührenpflichtigen Amtshandlung in Abgrenzung zum (außer Kraft getretenen) Verwaltungskostengesetz abstelle, das in § 13 Abs. 1 Nr. 1 den Kostspflichtigen danach definiert habe, „wer die Amtshandlung veranlasst oder zu wessen Gunsten sie vorgenommen wird“, so dass anders als beim Verwaltungskostengesetz eine Vertretung nicht dazu führe, dass die Folgen der Antragstellung in der Person des Vertretenen einträten und dieser als Veranlasser angesehen werde, ist dies nicht überzeugend. Dieser Schluss der Beklagten aus der Wortwahl „beantragt“ statt „veranlasst“ blendet aus, dass es im Wortlaut des § 9 Abs. 1 Nr. 1 GebG auch „oder durch Dritte beantragt“ heißt.

Schließlich spricht auch der Telos der Norm für die Auslegung, dass in den Fällen, in denen ein Vertreter im Namen des Vertretenen (mit Vertretungsmacht) die Amtshandlung beantragt, allein der Vertretene und nicht der Vertreter Gebührenschuldner im Sinne der Vorschrift ist.

Die Kostentragungspflicht in § 9 Abs. 1 Nr. 1 GebG knüpft ersichtlich daran an, dass derjenige die Kosten zu tragen hat, in dessen Auftrag die Leistung erbracht wird. Dies ist in Vertretungsfällen der Vertretene (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 31.8.1989, OVG Bs VI 62/89, n. v. – zu § 9 Abs. 2 GebG). Es ist nicht ersichtlich, dass nicht die allgemeinen Vertretungsregeln zu gelten haben.

Aus der Rechtsprechung zur Kostentragungspflicht bei der Aktenübersendung kann gerade nicht geschlossen werden, dass der Rechtsanwalt selbst, auch dann wenn er keinen eigenen Anspruch auf Akteneinsicht, sondern den Anspruch namens und in Vollmacht seines Mandanten geltend macht, Gebührenschuldner ist. Im Gegenteil stellt die Rechtsprechung darauf ab, dass einerseits das Gesetz nur dem Rechtsanwalt eine Übersendung der Akten zur Einsichtnahme außerhalb der Diensträume der aktenführenden Stelle ermöglicht, andererseits die Aktenübersendung seiner Arbeitserleichterung dient, da ihm dies insbeson-

dere den Einsatz von Hilfskräften und eigener bürotechnischer Hilfsmittel bei der Herstellung von Aktenauszügen ermöglicht und ihm damit eine erhebliche Zeit- und Kostenersparnis verschafft. Dieser dem Rechtsanwalt gewährte Vorteil rechtfertigt es, die Kosten der Aktenübersendung bei ihm zu erheben (BGH, Urt. v. 6.4.2011, IV ZR 232/08, NJW 2011, 3041, juris Rn. 17 ff. – zu § 28 Abs. 2 GKG und § 107 Abs. 5 OWiG; VGH Mannheim, Beschl. v. 23.10.2013, 11 S 1720/13, VBIBW 2014, 355, juris Rn. 17 ff. – zu § 5 Abs. 1 Nr. 1 LGebG). Ein eigener Vorteil des Rechtsanwalts, der die Erhebung der Gebühr bei ihm als Ausnahme von den allgemeinen Vertretungsregeln – wie etwa bei der Aktenübersendung – rechtfertigen würde, ist bei der einfachen Akteneinsicht aber gerade nicht erkennbar.

bbb) Vorliegend hat der Kläger die Akteneinsicht auch namens und in Vollmacht seines Mandanten beantragt. Mit Schreiben vom 23. Februar 2017 legte der Kläger im Namen und Auftrag seines Mandanten unter Vorlage einer Vollmacht Widerspruch ein und beantragte Akteneinsicht in die Prüferbestellungen, die Prüfungsakte und die Prüfungsprotokolle sowie die Inaugenscheinnahme der vier Phantomarbeiten des Prüflings in Zahnersatzkunde. Vor diesem Hintergrund lässt sich im vorliegenden Fall ausschließen, dass der Kläger gegenüber der Beklagten im eigenen Namen aufgetreten ist oder der Wille, im Namen seines Mandanten zu handeln, nicht erkennbar hervorgetreten ist (vgl. zu diesem Erfordernis OVG Hamburg, Beschl. v. 31.8.1989, OVG Bs VI 62/89, n. v. – zu § 9 Abs. 2 GebG). Angesichts der vorgelegten Vollmacht bestehen auch keinerlei Zweifel im Hinblick auf seine Vertretungsmacht (vgl. zu diesem Erfordernis OVG Hamburg, Beschl. v. 31.8.1989, a.a.O.).

bb) Der Kläger ist auch nicht Gebührenschuldner nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 GebG. Danach ist derjenige zur Zahlung von Verwaltungsgebühren verpflichtet, dem das Handeln der Behörde zugutekommt. Vorliegend kam die Akteneinsicht dem Verwaltungsverfahren zugute, in dem der Mandant des Klägers, durch letzteren vertreten, Widerspruch eingelegt hat. Ein zusätzlicher, eigener Vorteil des Klägers bestand nicht.

cc) Der Kläger ist auch nicht Gebührenschuldner nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 GebG. Danach ist derjenige zur Zahlung von Verwaltungsgebühren verpflichtet, in dessen überwiegendem Interesse die Amtshandlung vorgenommen wird. Vorliegend wurde die Akteneinsicht ersichtlich im überwiegenden Interesse des Mandanten des Klägers vorgenommen, da diese im Zuge seines Widerspruchsverfahrens erfolgte. Ein zusätzlicher, eigener Vorteil des Rechtsanwalts ist – wie ausgeführt – nicht erkennbar.

2. Der Kläger ist auch nicht der richtige Adressat hinsichtlich der Kopierkosten nach Nr. 3 Buchst. a) der Anlage zum Gebührengesetz.

Der Kläger ist weder Gebührenschuldner nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 GebG (hierzu unter a)), noch nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 GebG (hierzu unter b)), noch nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 GebG (hierzu unter c)). § 9 Abs. 1 Nr. 4 GebG – besondere Überwachung – scheidet bereits vom Wortlaut und § 9 Abs. 1 Nr. 5 GebG als Auffangvorschrift aus, wenn – wie hier – bereits im Grundsatz § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 GebG inhaltlich einschlägig sind.

a) Der Kläger ist nicht Gebührenschuldner nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 GebG.

Wie bereits ausgeführt, ist § 9 Abs. 1 Nr. 1 GebG dahingehend auszulegen, dass in den Fällen, in denen ein Vertreter im Namen des Vertretenen (mit Vertretungsmacht) die Amtshandlung beantragt, allein der Vertretene und nicht der Vertreter Gebührenschuldner im Sinne der Vorschrift ist. Vorliegend hat der Kläger die Amtshandlung im Namen seines Mandanten beantragt. Zwar erfolgte dies nicht ausdrücklich. Insoweit hat der Kläger im Rahmen der mündlichen Verhandlung auf Nachfrage des Berufungsgerichts ausgeführt, dass über die Frage, für wen die Kopien angefertigt werden sollen, in der Situation vor Ort während der Akteneinsicht nicht gesprochen worden sei. Er habe die Akten durchgesehen und die relevanten Seiten gekennzeichnet. Die Mitarbeiterin der Beklagten sei sodann mit den Akten zum Anfertigen der Kopien zum Kopiergerät gegangen und habe ihm anschließend die Kopien überreicht (vgl. die Sitzungsniederschriften vom 19. November 2018 – Verwaltungsgericht –, Bl. 100 d.A., und vom 20. Oktober 2021 – Berufungsgericht –, Bl. 225 d.A.). Gleichwohl war für die Beklagte bei lebensnaher Betrachtung hinreichend erkennbar, dass der Kläger ihr gegenüber nicht im eigenen Namen auftreten wollte, sondern im Namen seines Mandanten. Die Bitte um Anfertigung der Kopien erfolgte ersichtlich im Rahmen des Widerspruchsverfahrens, in dem der Kläger als Vertreter seines Mandanten auftritt. Angesichts der im Widerspruchsverfahren vorgelegten Vollmacht bestehen auch keinerlei Zweifel im Hinblick auf seine Vertretungsmacht.

b) Der Kläger ist auch nicht Gebührenschuldner nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 GebG. Zwar kamen die Kopien auch dem Kläger in dem Sinne zugute, als dass sie ihm die Arbeit erleichterten, da dieser bei der späteren Anfertigung der Widerspruchs begründung statt auf eigene Notizen oder seine Erinnerung auf die Kopien zurückgreifen konnte. In erster Linie kam die Anfertigung aber dem Verfahren zugute, in dem Widerspruch eingelegt worden war, und damit dem vom Mandanten des Klägers geführten Verwaltungsverfahren. Dem entspricht

auch der Grundsatz der Waffengleichheit im Rahmen eines fairen Verfahrens, dass dem Widerspruchsführer, mithin dem Mandanten des Klägers, die gleichen Unterlagen zur Verfügung stehen wie der Beklagten. Damit besteht letztlich kein Vorteil, der es rechtfertigen könnte, den Kläger neben seinem Mandanten in Anspruch zu nehmen.

c) Auch eine Kostentragungspflicht nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 GebG scheidet aus. Vorliegend wurde die Anfertigung der Kopien im überwiegenden Interesse des Mandanten des Klägers vorgenommen. Zwar dienten die Kopien – wie bereits ausgeführt – auch der Arbeitserleichterung des Klägers. Gleichwohl diene die Anfertigung ganz überwiegend dem Mandanten des Klägers, da die Amtshandlung im Zuge seines Widerspruchsverfahrens vorgenommen wurde und in erster Linie diesem Verfahren und dessen inhaltlicher Begründung diene.

II. Der Kläger hat daher gegen die Beklagte einen Anspruch auf Zahlung von weiteren 13,40 Euro nebst Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit dem 21. Oktober 2017.

Dabei kann dahinstehen, ob der Rückzahlungsanspruch hier aus einer unmittelbaren oder entsprechenden Anwendung des § 20 Abs. 1 GebG folgt oder ob insoweit auf den öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch oder Folgenbeseitigungsanspruch abzustellen ist. Der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch ist ein aus allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts, insbesondere der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, abgeleitetes eigenständiges Rechtsinstitut des öffentlichen Rechts, dessen Anspruchsvoraussetzungen und Rechtsfolgen, soweit sie nicht spezialgesetzlich geregelt sind, denen des zivilrechtlichen Bereicherungsanspruchs entsprechen (BVerwG, Beschl. v. 16.11.2007, 9 B 36/07, NVwZ 2008, 212, juris Rn. 12 m.w.N.).

Auch der Anspruch auf die geltend gemachten Zinsen ist gegeben. Prozesszinsen sind auch für öffentlich-rechtliche Geldforderungen in sinngemäßer Anwendung von §§ 291, 288 Abs. 1 Satz 2 BGB (BVerwG, Beschl. v. 9.2.2005, 6 B 80/04, juris Rn. 6) zu entrichten. Der Zinsanspruch besteht, wie sich aus dem entsprechend anwendbaren § 187 Abs. 1 BGB (OLG Hamburg, Urte. v. 7.10.2016, 1 U 292/15, ZIP 2016, 2080, juris Rn. 29) ergibt, ab dem Folgetag der Rechtshängigkeit, die im Verwaltungsprozess gemäß § 90 Abs. 1 VwGO mit Erhebung der Klage beginnt. Rechtshängig wurde die Klage mit Eingang am 20. Oktober 2017, der Zinsanspruch lief also ab dem 21. Oktober 2017.

B.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.

C.

Ein Grund, gemäß § 132 Abs. 2 VwGO die Revision zuzulassen, besteht nicht.

Sternal

Tallich

Dannemann



Für die Richtigkeit der Abschrift
Hamburg, den 29.10.2021

Fonseka
als Urkundsbeamtin der Geschäfts-
stelle

Durch maschinelle Bearbeitung beglaubigt –
ohne Unterschrift gültig.