6 C 8.18 - Beschränkung des Geltungsbereichs eines Passes im Hinblick auf eine Ausreise nach Afghanistan

Die zuständige Passbehörde kann den Geltungsbereich eines Passes im Hinblick auf die Ausreise in ein Land beschränken, wenn in diesem das konkret und individuell auf den Passinhaber bezogene Risiko einer Entführung besteht und mit einer anschließenden Erpressung der Bundesrepublik Deutschland durch die Entführer zu rechnen ist. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig heute entschieden.

Die Klägerin ist Vorsitzende eines Vereins, der sich der humanitären Hilfe für Menschen in Afghanistan widmet. Sie plante im Herbst des Jahres 2016, im Rahmen ihrer Tätigkeit für den Verein in die afghanische Region Kunduz zu reisen. Der Beklagten lagen als zuständiger Passbehörde Informationen des Bundeskriminalamtes und des Bundesnachrichtendienstes vor, die das in Afghanistan und in der Provinz Kunduz für Ausländer bestehende hohe Risiko, Opfer einer Entführung zu werden, sowie die Gefahr einer Erpressung der Herkunftsstaaten der Betroffenen durch die Entführer betrafen. Zudem lagen Hinweise vor, dass konkret die Klägerin dort entführt werden sollte. Unter Berufung auf diese Informationen beschränkte die Beklagte den Geltungsbereich des Reisepasses der Klägerin dergestalt, dass dieser nicht zur Ausreise nach Afghanistan berechtige. Wegen der im Fall einer Entführung der Klägerin drohenden erpresserischen Lösegeldforderung gegenüber dem Herkunftsstaat seien sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland i.S.d. § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG gefährdet. Die Beklagte befristete die Beschränkung zunächst auf ein Jahr. Das Verwaltungsgericht Braunschweig hat der gegen den Bescheid gerichteten Anfechtungsklage stattgegeben. Auf die Berufung der Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht Lüneburg dieses Urteil geändert und die Klage abgewiesen. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Revision der Klägerin zurückgewiesen.

Das Oberverwaltungsgericht hat zutreffend entschieden, dass der von der Beklagten auf der Grundlage von § 8 i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 und Abs. 2 Satz 1 PassG erlassene Beschränkungsbescheid rechtmäßig war. Nach diesen bundesrechtlichen Vorschriften kann der räumliche Geltungsbereich eines Passes beschränkt werden, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass der Passinhaber sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland (d.h. andere als die innere oder äußere Sicherheit i.S.v. § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 und 2 PassG) gefährdet. Diese Vorschrift schränkt die durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistete Ausreisefreiheit in verfassungsgemäßer Weise ein. Ein sonstiger erheblicher Belang ist die Sicherung der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der für die Gestaltung der Außenpolitik verantwortlichen Organe der Bundesrepublik Deutschland. Dieser Belang war im Fall der Klägerin in dem für die gerichtliche Beurteilung maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des Beschränkungsbescheids gefährdet.

Das Oberverwaltungsgericht hat die der Entscheidung der Beklagten zu Grunde liegenden Tatsachen auf der Grundlage der durch das Verwaltungsgericht durchgeführten Beweisaufnahme für das Bundesverwaltungsgericht bindend festgestellt. Danach lag ein tragfähiger Hinweis auf die Absicht einer Gruppe von afghanischen Aufständischen vor, die Klägerin zu entführen. Des Weiteren war ein wirksamer Schutz der Klägerin vor einer solchen Entführung nicht gegeben und es wäre eine Erpressung der Bundesrepublik Deutschland zu erwarten gewesen. Die darauf gestützte Annahme einer Gefährdung ist aus revisionsgerichtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

Der angegriffene Bescheid ist nicht deshalb rechtswidrig, weil nicht schon die Klägerin mit ihrer Ausreise, sondern erst Dritte durch die Entführung die genannte Gefahr unmittelbar verursacht hätten. Denn die Vorschrift des § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG enthält eine spezialgesetzliche Regelung der Verantwortlichkeit, die den allgemeinen Grundsätzen des Polizei- und Ordnungsrechts über die Störerhaftung vorgeht. Dies ergibt sich v.a. aus dem Sinn und Zweck der Norm. Diese verlagert aus Gründen der effektiven Gefahrenabwehr den Rechtsgüterschutz vor, weil deutsche Stellen in dem Zeitpunkt, in dem sich die Gefährdung im Ausland realisiert, wegen des völkerrechtlichen Territorialitätsprinzips und faktisch an einem Einschreiten mit vergleichbarer Wirksamkeit gehindert sind.

Die auf ein Jahr befristete Passbeschränkung erweist sich auch als ermessensfehlerfrei und verhältnismäßig.

Urteil vom 29. Mai 2019 - BVerwG 6 C 8.18 - BVerwG PM 45/2019

Vorinstanzen:

OVG Lüneburg, 11 LC 177/17 - Urteil vom 23. Februar 2018 -

VG Braunschweig, 4 A 383/16 - Urteil vom 04. April 2017 -