Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Polizei- und Ordnungsrecht

Rechtsquelle/n:

PassG § 7 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Satz 1, § 8
VwGO § 93 Satz 2, § 108 Abs. 1 Satz 1, § 132 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 3

Stichworte:

Passentziehung; Strafverfolgung; Entziehungswillen; Auslandsaufenthalt; Zusammenarbeit mit Behörden des Aufenthaltsstaates; menschenrechtswidrige Behandlung; Trennung des Klageverfahrens; Streitgegenstand; Grundsatz der freien Beweiswürdigung.

Leitsatz/-sätze:

Einem Deutschen, der sich im Ausland aufhält, ist regelmäßig der Pass zu entziehen, wenn der Wille, sich der Strafverfolgung zu entziehen, ein wesentlicher Grund für die Fortsetzung des Auslandsaufenthalts ist. Dies ist aufgrund einer Würdigung aller tatsächlichen Umstände, insbesondere des Verhaltens im Ausland und der Höhe der in Betracht kommenden Strafe, zu beurteilen.

Fragen der Zusammenarbeit der deutschen Auslandsvertretung mit Behörden des Aufenthaltsstaats zur Beendigung des Auslandsaufenthalts sind für die Passentziehung regelmäßig ohne rechtliche Bedeutung.

Beschluss des 6. Senats vom 10. Februar 2015 - BVerwG 6 B 3.15

I. VG Berlin vom 29. September 2011
   Az: VG 23 K 167.11
II. OVG Berlin-Brandenburg vom 2. Oktober 2014
   Az: OVG 5 B 9.13

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 6 B 3.15
OVG 5 B 9.13

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 10. Februar 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz und Prof. Dr. Hecker

beschlossen:

Die Beschwerde des Klägers gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 2. Oktober 2014 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

1 Die Nichtzulassungsbeschwerde des Klägers kann keinen Erfolg haben. Die geltend gemachten Revisionszulassungsgründe der grundsätzlichen Bedeutung nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO und des Verfahrensmangels nach § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO liegen nicht vor.

2 Der Kläger hielt sich mit einem Touristenvisum in Thailand auf, das er mehrfach in einem Nachbarstaat verlängern ließ. Während dieses Aufenthalts entzog ihm die deutsche Botschaft in Bangkok den Pass, weil die Staatsanwaltschaft wegen des Verdachts verschiedener Straftaten gegen ihn ermittelte und einen Haftbefehl erwirkt hatte. Aufgrund der Passentziehung nahmen die thailändischen Behörden den Kläger in Abschiebehaft und überstellten ihn einige Tage später an zwei Zollbeamte, die ihn nach Deutschland zurückbrachten. Für die Rückreise hatte die Botschaft dem Kläger ein Passersatzpapier ausgestellt. Nach der Rückkehr wurde der Kläger in Untersuchungshaft genommen.

3 Der Kläger will festgestellt wissen, dass die Passentziehung und die Zusammenarbeit der deutschen Botschaft mit den thailändischen Behörden rechtswidrig waren. In Bezug auf den zweiten Feststellungsantrag hat das Verwaltungsgericht das Verfahren abgetrennt; insoweit steht eine Sachentscheidung aus. Die Klage mit dem Antrag, die Rechtswidrigkeit der Passentziehung festzustellen, hat in beiden Vorinstanzen keinen Erfolg gehabt. In dem Berufungsurteil hat das Oberverwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt:

4 Die Passentziehung sei gerechtfertigt gewesen, weil Grund zu der Annahme bestanden habe, dass sich der Kläger durch den Aufenthalt in Thailand der Strafverfolgung habe entziehen wollen. Hierfür sprächen die mehrfache Verlängerung des Touristenvisums, die Höhe des von ihm mitverursachten Schadens von ungefähr 12 Millionen Euro und der gesetzliche Strafrahmen, der eine Freiheitsstrafe von bis zu zehn Jahren vorsehe. In Anbetracht dessen sei die Passentziehung auch verhältnismäßig gewesen. Die Zusammenarbeit der deutschen Botschaft mit den thailändischen Behörden lasse die Rechtmäßigkeit der Passentziehung unberührt. Die Haftbedingungen in thailändischen Gefängnissen seien schlecht, unterschritten aber den internationalen Mindeststandard nicht.

5 1. Mit den Grundsatzrügen will der Kläger geklärt wissen, ob es ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren rechtfertige, dem Beschuldigten wegen des Aufenthalts im Ausland und der Obergrenze des gesetzlichen Strafrahmens den Pass zu entziehen. Darüber hinaus macht der Kläger geltend, in den Fällen des Auslandsaufenthalts dürfe bei der rechtlichen Beurteilung der Passentziehung nicht ausgeblendet werden, dass die damit bezweckte Rückkehr des Betroffenen nach Deutschland nur durch eine Zusammenarbeit mit den Behörden des Aufenthaltsstaates erreicht werden könne.

6 Die Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO setzt voraus, dass die Beschwerde eine Frage des revisiblen Rechts von allgemeiner, über den Einzelfall hinausreichender Bedeutung aufwirft, die im konkreten Fall entscheidungserheblich ist. Ein derartiger Klärungsbedarf besteht nicht, wenn die Rechtsfrage auf der Grundlage der bundesgerichtlichen Rechtsprechung oder des Gesetzeswortlauts mit Hilfe der üblichen Auslegungsregeln eindeutig beantwortet werden kann (stRspr; vgl. BVerwG, Beschluss vom 24. Januar 2011 - 2 B 2.11 - NVwZ-RR 2011, 329 Rn. 4).

7 Diese Voraussetzungen liegen in Bezug auf die vom Kläger aufgeworfenen Rechtsfragen nicht vor, weil diese Fragen aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu den hier einschlägigen Vorschriften des Passgesetzes eindeutig beantwortet werden können. Der Kläger zeigt keine neuen

rechtlichen Gesichtspunkte auf, die Anlass geben könnten, diese Rechtsprechung in einem Revisionsverfahren zu überdenken.

8 Die angefochtene Passentziehung beruht auf § 8 i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 2 des Passgesetzes - PassG - vom 19. April 1986 (BGBl. I S. 537). Nach § 8 PassG kann ein Pass dem Inhaber entzogen werden, wenn Tatsachen bekanntwerden, die nach § 7 Abs. 1 die Passversagung rechtfertigen würden. Nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 PassG ist der Pass unter anderem dann zu versagen, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass sich der Passbewerber einer Strafverfolgung, die im Geltungsbereich dieses Gesetzes gegen ihn schwebt, entziehen will. Von der Passentziehung ist abzusehen, wenn sie unverhältnismäßig ist, insbesondere wenn es genügt, die Geltung des Passes zu beschränken (§ 7 Abs. 2 Satz 1 PassG).

9 Der Versagungsgrund des § 7 Abs. 1 Nr. 2 PassG, der nach § 8 PassG regelmäßig auch eine Entziehung des Passes rechtfertigt, soll eine wirkungsvolle Strafverfolgung gewährleisten. Aufgrund dieses Normzwecks ist er nicht nur darauf gerichtet, die Ausreise eines Beschuldigten zu verhindern. Versagung und Entziehung des Passes stellen auch ein Mittel dar, um einen Beschuldigten, der sich im Ausland aufhält, zur Rückkehr zu bewegen (BVerwG, Urteil vom 6. Oktober 1966 - 1 C 19.66 - Buchholz 402.00 § 7 Paßgesetz Nr. 6 S. 18 f.; Beschlüsse vom 1. Februar 1971 - 1 A 5.69 - Buchholz 402.00 § 7 PaßG Nr. 9 S. 2 und vom 16. Oktober 1989 - 1 A 110.89 - Buchholz 402.00 PaßG Nr. 13 S. 7).

10 In diesen Fällen ist der Versagungsgrund des § 7 Abs. 1 Nr. 2 PassG gegeben, wenn ein Kausalzusammenhang zwischen dem Auslandsaufenthalt und der im Inland schwebenden Strafverfolgung besteht. Es muss die Einschätzung gerechtfertigt sein, dass der Passbewerber oder -inhaber gerade wegen der Strafverfolgung im Ausland bleiben wird. Der Entschluss, den Auslandsaufenthalt fortzusetzen, muss maßgeblich auf dem Beweggrund beruhen, sich der Strafverfolgung zu entziehen. Ob ein solcher Entziehungswillen vorliegt, ist aufgrund einer Gesamtwürdigung aller tatsächlichen Umstände des jeweiligen Falles zu beurteilen. Insbesondere ist das Verhalten des Passbewerbers oder -inhabers

zu würdigen. Die festgestellten Tatsachen müssen bei vernünftiger Betrachtung in ihrer Gesamtheit den Schluss rechtfertigen, der Beschuldigte werde wegen der Strafverfolgung voraussichtlich nicht nach Deutschland zurückkehren (BVerwG, Beschlüsse vom 1. Februar 1971 - 1 A 5.69 - Buchholz 402.00 § 7 PaßG Nr. 9 S. 4; vom 16. Oktober 1989 - 1 A 110.89 - Buchholz 402.00 PaßG Nr. 13 S. 7 und vom 10. Dezember 1990 - 1 B 154.90 - Buchholz 402.00 PaßG Nr. 14 S. 8; vgl. auch OVG Münster, Beschluss vom 2. Januar 1996 - 25 B 3037/95 - DVBl. 1996, 576 <577>).

11 Muss durch eine Gesamtwürdigung aller fallbezogenen Umstände festgestellt werden, ob der Entziehungswillen im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 2 PassG für den Passbewerber oder -inhaber das wesentliche Motiv für die Fortsetzung des Auslandsaufenthalts ist, kann nicht zweifelhaft sein, dass die Höhe der drohenden Strafe in diese Würdigung einzubeziehen ist. Je höher die Strafe ausfallen kann, desto eher wird der Beschuldigte im Regelfall geneigt sein, im Ausland zu bleiben (BVerwG, Beschluss vom 1. Februar 1971 - 1 A 5.69 - Buchholz 402.00 § 7 PaßG Nr. 9 S. 4). Die Strafandrohung hängt wiederum vom gesetzlichen Strafrahmen und den Strafzumessungskriterien ab. Hierzu gehört die Höhe des durch die Straftat verursachten Schadens.

12 Ebenso wenig kann zweifelhaft sein, dass grundsätzlich das gesamte Verhalten des Passbewerbers oder -inhabers im Ausland im Hinblick darauf in den Blick zu nehmen und dahingehend zu würdigen ist, ob es Rückschlüsse auf eine Fortsetzung des Auslandsaufenthalts und auf den Entziehungswillen als hierfür maßgebenden Beweggrund zulässt.

13 Das Oberverwaltungsgericht hat die durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vorgegebene Auslegung der § 8 und § 7 Abs. 1 Nr. 2 PassG dem Berufungsurteil zugrunde gelegt und auf den festgestellten Sachverhalt angewandt. Die Umstände, die das Oberverwaltungsgericht - nach § 137 Abs. 2 VwGO bindend - festgestellt hat, rechtfertigen den Schluss, der Kläger habe sich durch die Fortsetzung des Aufenthalts in Thailand der Strafverfolgung entziehen wollen. Hierfür stellen sowohl das Verhalten des Klägers, der mehrfach zur Verlängerung seines Touristenvisums in einen Nachbarstaat

Thailands reiste, als auch die ihm voraussichtlich drohende Freiheitsstrafe aussagekräftige Indizien dar. Für die Strafandrohung hat das Oberverwaltungsgericht zu Recht auf den gesetzlichen Strafrahmen und die Höhe des dem Kläger angelasteten Schadens abgestellt.

14 Aufgrund des dargestellten Bedeutungsgehalts der einschlägigen passrechtlichen Regelungen ist es für die Rechtmäßigkeit der Versagung oder Entziehung des Passes unerheblich, ob die Auslandsvertretung dies den Behörden des Staates mitteilt, in dem sich der Betroffene aufhält. Nach dem Normzweck des § 8 PassG sind derartige Umstände nicht in die Ermessensausübung einzustellen. Dies gilt auch, wenn die Auslandsvertretung in der Annahme Mitteilung macht, der Aufenthaltsstaat werde aufenthaltsbeendende Maßnahmen ergreifen.

15 Die Unerheblichkeit eines derartigen Vorgehens folgt daraus, dass das Passgesetz die Voraussetzungen für die Versagung, Entziehung und Geltungsbeschränkung des Passes abschließend festlegt. Es enthält kein Verbot, dem Aufenthaltsstaat die Passversagung oder -entziehung mitzuteilen. Dessen Reaktion wird von den Regelungsgegenständen des Passgesetzes nicht erfasst. Das Oberverwaltungsgericht hat zutreffend darauf verwiesen, dass es eine innerstaatliche Angelegenheit des Aufenthaltsstaates ist, wie er auf die Mitteilung der Passversagung oder -entziehung reagiert. Zwar mag die Auslandsvertretung aufgrund ihrer Kenntnis der dort geltenden rechtlichen Bestimmungen und der Verwaltungspraxis die Reaktion des Aufenthaltsstaates auf die Mitteilung vorhersehen können. Dies ändert aber nichts daran, dass sie keine rechtliche Handhabe hat, um darauf Einfluss nehmen zu können (vgl. zum Auslieferungsrecht: BVerwG, Urteil vom 6. Oktober 1966 - 1 C 19.66 - Buchholz 402.00 § 7 Paßgesetz Nr. 6 S. 20 f.; Beschluss vom 1. Februar 1971 - 1 A 5.69 - Buchholz 402.00 § 7 PaßG Nr. 9 S. 2).

16 Die Frage, ob die Gefahr einer menschenrechtswidrigen Behandlung des Betroffenen durch den Aufenthaltsstaat aus übergeordneten grundrechtlichen Erwägungen bereits bei der Entscheidung über die Passversagung oder –entziehung zu berücksichtigen ist, stellt sich im vorliegenden Fall nicht. Denn das

Oberverwaltungsgericht hat aufgrund seiner tatsächlichen Erkenntnisse über die Haftbedingungen in Thailand - nach § 137 Abs. 2 VwGO bindend - festgestellt, dass der internationale Mindeststandard gewahrt ist.

17 2. Die Rüge des Klägers, das Oberverwaltungsgericht habe über seine Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Passentziehung nicht gesondert entscheiden dürfen, ist unbegründet. Insoweit kann das Berufungsurteil nicht auf einem Verfahrensmangel im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO beruhen, weil die Entscheidung des Verwaltungsgerichts, das weitere Klagebegehren auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Zusammenarbeit mit den thailändischen Behörden abzutrennen, mit § 93 Satz 2 VwGO vereinbar ist. Die Frage nach der Fortsetzung eines erstinstanzlichen Verfahrensfehlers in der Berufungsinstanz stellt sich nicht.

18 Nach § 93 Satz 2 VwGO kann das Gericht anordnen, dass mehrere in einem Verfahren erhobene Ansprüche in getrennten Verfahren verhandelt und entschieden werden. Zwar unterliegt eine derartige Entscheidung nicht der Nachprüfung des Revisionsgerichts, weil sie nach § 146 Abs. 2 VwGO unanfechtbar ist (§ 173 VwGO, § 557 Abs. 2 ZPO). Jedoch kann sie einen Verfahrensmangel begründen, auf dem das angefochtene Urteil beruht (BVerwG, Urteil vom 17. Februar 1972 - 8 C 84.70 - BVerwGE 39, 319 <323 f.>; Beschluss vom 6. Dezember 2007 - 9 B 53.07 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 3 VwGO Nr. 43).

19 Eine Trennung nach § 93 Satz 2 VwGO setzt voraus, dass der Kläger mindestens zwei Ansprüche verfolgt. Dieser Begriff deckt sich mit demjenigen des Streitgegenstandes. Der Streitgegenstand wird durch den prozessualen Anspruch (Rechtsschutzbegehren) sowie den Sachverhalt (Klagegrund) bestimmt, aus dem der Kläger diesen Anspruch herleitet (BVerwG, Urteil vom 10. Mai 1994 - 9 C 501.93 - BVerwGE 96, 24 <25>; Beschluss vom 24. Oktober 2006 - 6 B 47.06 - Buchholz 442.066 § 24 TKG Nr. 1 Rn. 13). Daher verstößt es gegen § 93 Satz 2 VwGO, Prozessstoff abzutrennen, der keinen eigenständigen Streitgegenstand darstellt.

20 § 93 Satz 2 VwGO trägt dem Umstand Rechnung, dass nur über den Streitgegenstand, nicht aber über unselbständige Teile des Prozessstoffes nach § 107 VwGO durch Urteil entschieden werden kann. Hiergegen verstößt ein Urteil, das einen nicht nach § 93 Satz 2 VwGO abtrennbaren Prozessstoff zum Gegenstand hat; es beruht auf einem Verfahrensmangel im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO (BVerwG, Urteil vom 17. Februar 1972 - 8 C 84.70 - BVerwGE 39, 319 <323 f.>; Beschluss vom 6. Dezember 2007 - 9 B 53.07 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 3 VwGO Nr. 43).

21 Bei den Klagebegehren, die Rechtswidrigkeit der Passentziehung sowie die Rechtswidrigkeit der Zusammenarbeit der deutschen Botschaft mit den thailändischen Behörden festzustellen, handelt es sich um zwei selbständige Streitgegenstände, über die jeweils gesondert durch Urteil entschieden werden kann. Beide Begehren sind auf unterschiedliche Rechtsschutzziele gerichtet und nach unterschiedlichen Rechtsgrundlagen zu beurteilen. Wie dargelegt hängt die Rechtmäßigkeit einer Passentziehung im Falle des Auslandsaufenthalts nach dem Regelungsprogramm der passrechtlichen Vorschriften nicht davon ab, ob und auf welche Weise die Behörden des Aufenthaltsstaates darauf reagieren.

22 Auf der Grundlage der verfahrensfehlerfreien Trennungsanordnung des Verwaltungsgerichts hat das Oberverwaltungsgericht zu Recht nur über das die Passentziehung betreffende Klagebegehren entschieden. Es hat zutreffend angenommen, dass es hierfür nicht darauf ankommt, ob die Botschaft in Bangkok durch die Einschaltung der thailändischen Behörden Rechte des Klägers verletzte.

23 3. Auch die Rüge, das Oberverwaltungsgericht habe den Grundsatz der freien Beweiswürdigung verletzt, ist unbegründet. Der Kläger macht insoweit geltend, das Oberverwaltungsgericht habe die Passentziehung als verhältnismäßig angesehen, ohne die Beschränkungsmöglichkeiten nach § 7 Abs. 2 Satz 1 PassG in den Blick genommen zu haben.

24 Nach § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO entscheidet das Gericht über das Rechtsschutzbegehren nach seiner freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens

gewonnenen Überzeugung. Daraus folgt die Verpflichtung, den im Verfahren festgestellten Sachverhalt der Überzeugungsbildung vollständig und richtig zugrunde zu legen. Dagegen verstößt das Gericht, wenn es bei der Würdigung des Sachverhalts festgestellte Umstände übergeht, deren Entscheidungserheblichkeit sich ihm hätte aufdrängen müssen (stRspr; vgl. BVerwG, Urteil vom 2. Februar 1984 - 6 C 134.81 - BVerwGE 68, 338 <339>; Beschluss vom 18. November 2008 - 2 B 63.08 - Buchholz 235.1 § 17 BDG Nr. 1 Rn. 27).

25 Allerdings muss das Gericht in dem Urteil nur diejenigen tatsächlichen und rechtlichen Gründe angeben, die für die richterliche Überzeugung leitend gewesen sind (vgl. § 108 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Daher kann aus dem Umstand, dass es einen Gesichtspunkt in den Urteilsgründen nicht erwähnt hat, nur dann geschlossen werden, es habe ihn nicht in Erwägung gezogen, wenn er nach dem materiell-rechtlichen Rechtsstandpunkt des Gerichts eine Frage von zentraler Bedeutung betrifft (stRspr; vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Mai 1992 - 1 BvR 986/91 - BVerfGE 86, 133 <145 f.>; BVerwG, Urteil vom 5. Juli 1994 - 9 C 158.94 - BVerwGE 96, 200 <209 f.>).

26 Davon ausgehend kann aus dem Umstand, dass das Oberverwaltungsgericht in den Urteilsgründen die Möglichkeiten der Geltungsbeschränkung des Passes des Klägers nicht abgehandelt hat, nicht geschlossen werden, es habe sich damit nicht befasst. Bereits die Botschaft hat in den Gründen des Entziehungsbescheids darauf hingewiesen, dass diese Mittel nicht geeignet waren, um den Kläger zur unverzüglichen Rückkehr nach Deutschland zu bewegen. Eine zeitliche oder räumliche Geltungsbeschränkung des Passes hätte ihm die Möglichkeit eröffnet, weiterhin im Ausland zu bleiben, um sich der Strafverfolgung zu entziehen.

27 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren beruht auf § 47 Abs. 1 und Abs. 3, § 52 Abs. 2 GKG.

Neumann Dr. Heitz Prof. Dr. Hecker