

Die Beförderung von Ausländern, deren mitgeführter Pass eine Unterschrift des Inhabers vorsieht, aber nicht unterschrieben ist, verstößt gegen das Beförderungsverbot nach § 63 Abs. 1 AufenthG. Auf Möglichkeiten, dem Ausländer nach unerlaubter Beförderung gleichwohl die Einreise zu erlauben, insbesondere die Nachholung der fehlenden Unterschrift kommt es nicht an (wie OVG 7 N 90.13, betreffend die Zwangsgeldandrohung).

(Amtlicher Leitsatz)

OVG 7 N 91.13

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg

Beschluss vom 08.03.2013

T e n o r

Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 6. Juni 2012 wird abgelehnt.

Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird für die zweite Rechtsstufe auf 5.000 EUR festgesetzt.

G r ü n d e

Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist unbegründet.

Mit dem Urteil hat das Verwaltungsgericht die Klage eines türkischen Luftfahrtunternehmens gegen die auf § 63 Abs. 2 Satz 1 AufenthG gestützte, an 40 Verstöße gegen das Verbot der Beförderung von Ausländern in das Bundesgebiet ohne den erforderlichen Pass und den erforderlichen Aufenthaltstitel im Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 30. April 2007 anknüpfende Untersagungsverfügung der Bundespolizeidirektion Koblenz vom 25. Juni 2007 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Bundespolizeipräsidiums vom 3. November 2008 abgewiesen. Nach der Urteilsbegründung erweist sich die Untersagungsverfügung schon mit Blick auf die in der Gesamtzahl enthaltenen 26 Fälle der Beförderung unvorschriftsmäßig ausgewiesener Personen ohne gültiges Reisedokument, davon 14 Fälle, in denen israelische bzw. türkische Reisepässe nicht vom Inhaber unterschrieben gewesen seien, als rechtmäßig, so dass es auf die 14 Fälle der Beförderung ohne das erforderliche bzw. gültige Visum nicht entscheidungserheblich ankomme.

Das Urteil des Verwaltungsgerichts ist wirksam. Zwar entspricht die Ersetzung der Unterschrift des Richters am Verwaltungsgericht Dr. W. durch den Vorsitzenden nicht den gesetzlichen Anforderungen nach § 117 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Der Vorsitzende kann die Unterschrift eines verhinderten Richters nicht durch die eigene Unterschrift „ersetzen“, indem er zugleich für den verhinderten Richter oder das Urteil an dessen Stelle nochmals unterschreibt; vielmehr ist unter dem Urteil mit dem Hinderungsgrund zu vermerken,

welcher Richter an der Beifügung verhindert ist. Dieser Vermerk bedarf der Unterschrift des Urhebers, denn das Gesetz weist seine Vornahme dem Vorsitzenden oder, bei dessen Verhinderung, dem dienstältesten beisitzenden Richter zu. Unter dem angefochtenen Urteil findet sich ein den Anforderungen eines Verhinderungsvermerks genügender Text, der in Klammern gesetzt ist, unter einer (weiteren) Unterschrift des Vorsitzenden. Danach ist nicht eindeutig, ob der Vorsitzende das Urteil anstelle des verhinderten Richters unterschreiben oder nur die Verhinderung beurkunden wollte. Das führt aber nicht zur Unwirksamkeit des Urteils; es ist vielmehr bereits durch seine Verkündung in öffentlicher Sitzung (§ 116 Abs. 1 VwGO) nach außen wirksam geworden und im Übrigen gemäß § 117 Abs. 4 Satz 2 VwGO von den beteiligten Berufsrichtern unterschrieben der Geschäftsstelle übermittelt worden, so dass ein etwaiger Verstoß lediglich das Erfordernis betreffen würde, nachträglich Tatbestand und Entscheidungsgründe nebst Rechtsmittelbelehrung besonders unterschrieben der Geschäftsstelle zu übermitteln.

Mangels Rüge der Klägerin kann auf sich beruhen, ob das Urteil hier verfahrensfehlerhaft unterzeichnet ist und welche Fehlerfolgen sich daraus gegebenenfalls ergeben würden. Ein formal fehlerhafter Verhinderungsvermerk dürfte jedenfalls dann, wenn – wie hier – alle nach dem Gesetz erforderlichen Elemente vorhanden sind und die Urheberschaft des Vorsitzenden nicht in Frage steht, vor dem Hintergrund des Zwecks des Unterschriftserfordernisses nach § 117 Abs. 1 Satz 2 VwGO, die Wiedergabe des Beratungsergebnisses zu verantworten, nicht ohne weiteres dazu führen, dass eine nicht mit Gründen versehene Entscheidung im Sinne des § 138 Nr. 6 VwGO vorliegt (so für den Fall des Fehlens einer Unterschrift: BVerwG, Beschluss vom 15. September 1995 – 4 B 173.95 -, NVwZ-RR 1996, 299), denn die Möglichkeit von Verhinderungsvermerken zeigt gerade, dass für diese Prüffunktion nicht die Unterschrift aller Berufsrichter erforderlich ist, sie äußerstenfalls sogar nur durch einen von ihnen wahrgenommen werden kann. Hier ist jedenfalls nicht zweifelhaft, dass diese Funktion von den beiden nicht verhinderten Berufsrichtern wahrgenommen wurde und der Klammertext lässt erkennen, dass der dritte beteiligte Berufsrichter wegen Urlaubs diese Funktion nicht wahrnehmen können.

Die Berufung gegen das Urteil kann aber nicht zugelassen werden. Die mit der Antragsbegründung geltend gemachten Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), der besonderen rechtlichen Schwierigkeit sowie der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 und 3 VwGO) liegen nicht vor.

Das Urteil wird nicht durch eine schlüssige Gegenargumentation in einer tatsächlichen Feststellung oder zu einem tragenden Rechtssatz in Frage gestellt (vgl. zum Maßstab ernstlicher Richtigkeitszweifel: BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2000 - 1 BvR 830/00 -, juris Rz. 15 ).

Dabei wäre nach der Urteilsbegründung die Argumentation der Klägerin dazu, ob türkische Staatsangehörige, die für den Zweck der Inanspruchnahme von Dienstleistungen in das Bundesgebiet einreisen

wollen, in gleichem Umfang wie solche, die zur Erbringung von Dienstleistungen kurzzeitig einreisen wollen, in gleicher Weise unter Berufung auf Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls vom 23. November 1970 zum Abkommen vom 12. September 1963 zur Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und der Türkei für die Übergangsphase der Assoziation (BGBl. II 1972, S. 385 ff.) die früher geregelte Ausnahme vom allgemeinen Visumserfordernis beanspruchen können, nur entscheidungserheblich, wenn mit dem Vorbringen der Klägerin die Auffassung des Verwaltungsgerichts zum Eingreifen des Beförderungsverbots gegenüber Inhabern israelischer und türkischer Pässe, die nicht vom Inhaber unterschrieben sind, in Frage gestellt würde. Denn die übrigen zehn Verstöße räumt die Klägerin ein, hält ihre Zahl bezogen auf den Zeitraum jedoch für zu gering, um den Erlass der Untersagungsverfügung zu rechtfertigen.

Die Argumentation der Klägerin bezüglich der Gültigkeit nicht unterschriebener Pässe reicht jedoch nicht aus, um die dem Urteil zugrunde liegende Rechtsauffassung schlüssig in Frage zu stellen.

Die Klägerin geht selbst - und in Übereinstimmung mit dem angefochtenen Urteil sowie der höchstrichterlichen Rechtsprechung - zutreffend davon aus, dass das Beförderungsverbot gemäß § 63 Abs. 1 AufenthG den Zweck verfolgt, die Einhaltung der Pass- und Visumpflicht bei der Einreise sicherzustellen (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Januar 2003 – 1 C 5.02 –, BVerwGE 117, 332, juris Rn. 18). Dieser Zweck erfährt keine Einschränkung dadurch, dass mit dem Verbot eine Vorverlagerung der Beachtung dieser inländischen Einreiseanforderungen auf den Beginn des Beförderungsvorgangs verbunden ist. Dies ist vielmehr gerade der Sinn des Verbots. Die Argumentation der Klägerin geht daher im Ansatz fehl, wenn sie darauf zielt, das Beförderungsverbot auf solche Fälle zu reduzieren, in denen dem Ausländer im Anschluss an die Beförderung die Einreise tatsächlich verweigert wird. Mit § 63 Abs. 1 AufenthG wird dem Beförderungsunternehmer die Pflicht zur Nichtbeförderung ohne die notwendigen Einreisepapiere auferlegt. Damit knüpft die Bestimmung zwar daran an, was für die Einreise des Ausländers gilt; diese generellen Anforderungen müssen indessen von den allein den Pflichtenkreis des Ausländers, also der beförderten Person, betreffenden konkreten Maßnahmen zu ihrer Durchsetzung im Anschluss an eine – gemessen an den zu beachtenden Anforderungen – unerlaubte Beförderung streng getrennt werden (vgl. zur Verfassungsmäßigkeit des Beförderungsverbot infolge der Trennung der Rechtskreise des Beförderungsunternehmers und der beförderten Person im Hinblick auf die Asylgewährleistung in Art 16a Abs. 2 Satz 2 GG: BVerfG, Beschluss vom 2. Dezember 1997 – 2 BvL 55 u. 56/92 –, BVerfGE 97,49; BVerwG, Urteil vom 7. September 1999 – 1 C 9.99 –, Buchholz 402.240 § 74 AuslG Nr. 1). Insofern ist es für die Feststellung eines Verstoßes gegen das Beförderungsverbot ohne Bedeutung, ob und auf welche Weise dem Ausländer trotz eines Verstoßes die Einreise ermöglicht wird. Die Ausführungen der Klägerin, mit denen sie die mangelnde Übertragbarkeit der Rechtsprechung zu Fällen, in denen dem Ausländer im Anschluss an die unerlaubte Beförderung ohne Visum ein Ausnahmevisum erteilt und die Einreise trotz des Verstoßes ermöglicht wurde, auf die bei ihr vorliegenden Fallgestaltungen zu entwickeln versucht, sind deshalb grundsätzlich verfehlt. Auf die zur Überwindung des Verstoßes gegen die Einreisebestimmungen im Einzelfall notwendigen Maßnahmen kommt es

regelmäßig nicht an; vielmehr soll die vorverlagerte Beachtung des Vorliegens der für die Einreise notwendigen Papiere gerade bewirken, dass Sachverhalte, die die Frage aufwerfen, ob und wie einem Ausländer die Einreise ohne die notwendigen Papiere ermöglicht werden kann, Ausnahmen bleiben.

Soweit die Klägerin die Ansicht vertritt, die Gültigkeit ausländischer Passdokumente beurteile sich nach dem Recht des jeweiligen Herkunftslandes, genügt ihr Vorbringen bereits nicht den Darlegungsanforderungen (§ 124 a Abs. 4 Satz 4 VwGO). Sie versäumt es, sich mit den vom Verwaltungsgericht für seine gegenteilige Auffassung angeführten Argumenten auseinanderzusetzen. Ergänzend weist der Senat darauf hin, dass es mit der Zweckrichtung des § 63 Abs. 1 AufenthG auch nicht vereinbar ist, für die Gültigkeit eines Reisepasses ausschließlich auf das Recht oder die Praxis der Rechtsanwendung des Ausstellerstaats abzustellen. Für die Anerkennung von Pässen und Passersatzpapieren ist vielmehr, worauf schon das Verwaltungsgericht hingewiesen hat, in § 71 Abs. 6 AufenthG eine besondere Regelung vorgesehen, nach der das Bundesministerium des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt über die Anerkennung durch eine Allgemeinverfügung entscheidet, die im Bundesanzeiger bekannt gemacht werden kann. Hiernach richtet sich, welche Passmuster für die Einreise anerkannt werden, danach bestimmt sich die Einreisekontrolle durch die Bundespolizei und daraus folgt auch für den Beförderungsunternehmer, welche Merkmale die von den zu befördernden Personen mitzuführenden Pässe erfüllen müssen. Ist als Merkmal eines Passes auch die Unterschrift des Inhabers (*signature of bearer, signature du titulaire*) vorgesehen, entspricht ein solcher Pass dem anerkannten Muster nur, wenn die Unterschrift darin vollzogen ist. Sinn und Zweck des Passerfordernisses bei der Einreise nach § 3 Abs. 1 AufenthG ist es, die Identität und Staatsangehörigkeit des Ausländers zweifelsfrei feststellen zu können; ein Nationalpass bescheinigt darüber hinaus die Rückkehrberechtigung. Es unterliegt keinem Zweifel, dass die persönliche Unterschrift des Passinhabers ein in diesem Sinne identitätsstiftendes Merkmal ist, weil sie – grundsätzlich reproduzierbar – von der Person stammt, ihre Zugehörigkeit zu dem Ausweispapier bekräftigt sowie je nach Art der Herstellung des Ausweispapiers und des Ausstellungsverfahrens auch ein Merkmal für die Echtheit des Ausweises ist. Es bedarf auch keiner näheren Ausführungen, dass die Unterschrift als Bindeglied zwischen Person und Ausweispapier unter einer Vielzahl von Gesichtspunkten, namentlich solchen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, von außerordentlicher Bedeutung ist. Abgesehen davon kann kein Interesse – auch keines ausländischer Staaten - daran bestehen, dass nicht unterschriebene, eine Verfälschung ermöglichende Reisedokumente überhaupt in das Hoheitsgebiet eines anderen Staates gelangen. Der Beklagte weist zu Recht darauf hin, dass die Unterschrift auch nach den Verlautbarungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation ICAO zwingender Bestandteil eines Reisepasses ist. Auch deuten – ohne dass es entscheidend wäre - die Hinweise in türkischen Reisepässen darauf hin, dass sie nur mit der Unterschrift des Inhabers gültig sind, so dass sich die Klägerin schon nach eigener Anschauung jedenfalls die vier Beförderungsfälle mit nicht unterschriebenen türkischen Reisepässen als Verstöße anrechnen lassen müsste.

Nach dem dargestellten Zweck des Beförderungsverbots und der Funktion der Unterschrift als Ausstellungsmerkmal eines Passes geht auch der Hinweis der Klägerin fehl, dass der Inhaber des Passes die Unterschrift jederzeit nachholen könne. Das trifft nämlich nur zu, wenn das Ausstellungsverfahren des betreffenden Staates dies zulässt – was etwa dann nicht der Fall ist, wenn es den Vollzug der Unterschrift in Gegenwart der Ausstellerbehörde oder einer sonst zuständigen Behörde fordert - und der Halter des Passes tatsächlich die Person ist, für die das Papier ausgestellt ist. Dies bedarf, worauf der Beklagte zur Recht hinweist, bei einer Einreise ohne sonstigen Identitätsnachweis der vorherigen Klärung. Kann ein Nachweis zur Identität nicht geführt werden, wäre auch eine nachgeholt Unterschrift ohne Beweiskraft, so dass die Einreise verweigert werden müsste. Demgegenüber ist es leicht festzustellen, ob ein Pass nach seinem Muster die persönliche Unterschrift des Inhabers vorsieht und ob er tatsächlich unterschrieben ist. Im Übrigen kann die Klägerin ihre potentiellen Kunden schon beim Vertrieb der Flugscheine darauf hinweisen, dass eine Beförderung nur mit unterschriebenem Pass erfolgen kann.

Die Auffassung der Klägerin entfernt sich schließlich auch vom Wortlaut der maßgeblichen Vorschriften, soweit sie für die Anerkennung eines Reiseausweises als gültiges Dokument das Recht und möglicherweise auch die Vorstellungen des Ausstellerstaates über seine Anwendung heranziehen möchte. § 63 Abs. 1 AufenthG spricht insoweit vom Besitz eines „erforderlichen“ Passes und bezieht sich damit auf die nationale Regelung der Passpflicht in § 3 Abs. 1 AufenthG, nach dessen Wortlaut ein „anerkannter und gültiger“ Pass für die Einreise besessen werden muss. Damit ist zwar nicht ausdrücklich bestimmt, wonach sich die Anerkennung richtet; es leuchtet aber unter Berücksichtigung von § 71 Abs. 6 AufenthG ohne Weiteres ein, dass die Anerkennung ein Akt innerstaatlicher Stellen ist und es insoweit um die Geltung des Passes nach hiesigen Vorstellungen geht, die durch Sinn und Zweck der Passpflicht determiniert werden.

Bei der Zahl der hiernach im maßgeblichen Zeitraum insgesamt vom Verwaltungsgericht zugrunde gelegten Verstöße kann der Erlass der Untersagungsverfügung auch nicht als unverhältnismäßig oder sonst ermessensfehlerhaft angesehen werden. In diesem Rahmen berücksichtigungsfähige Vereinbarungen nach § 63 Abs. 4 AufenthG hat die Klägerin mit den zuständigen Stellen der Beklagten nicht getroffen.

Eine besondere rechtliche Schwierigkeit oder grundsätzliche Bedeutung weist die Rechtsache nach den vorstehenden Ausführungen nicht auf. Vielmehr lässt sich die Frage, ob die Beförderung von Personen türkischer und israelischer Staatsangehörigkeit mit nicht unterschriebenen Pässen gegen § 63 Abs. 1 AufenthG verstößt oder jedenfalls dann nicht verstößt, wenn die Unterschrift bei Ankunft in Deutschland nachgeholt werden kann, unter Heranziehung der bisherigen Rechtsprechung und mit den herkömmlichen Auslegungsmethoden nach Wortlaut, Sinn und Zweck der Vorschrift und ihrem systematischen Zusammenhang aus dem Gesetz selbst bereits im Zulassungsverfahren so klar und eindeutig dahin beantworten, dass die Beförderung gegen § 63 Abs. 1 AufenthG verstößt und der Verstoß auch dann nicht entfällt, wenn die Unterschrift nach den Umständen des Einzelfalls hier nachholbar sein sollte. Deshalb bedarf es der Durch-

führung eines Berufungsverfahrens zur Gewährleistung der Richtigkeit der Entscheidung im Einzelfall bzw. zur Fortentwicklung des Rechts und seiner einheitlichen Anwendung nicht.

Die zweite von der Klägerin aufgeworfene Frage zur visumfreien Einreise türkischer Staatsangehöriger stellt sich nach den nach den vorstehenden Ausführungen nicht zu beanstandenden Begründung des Verwaltungsgerichts nicht als entscheidungserheblich dar. Sie kann daher die Zulassung der Berufung unter den genannten Zulassungsgründen ebenfalls nicht rechtfertigen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 2 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).