

Eine Passverfügung, die die Beibringung des Nachweises über die Passbeantragung fordert, kann in geeigneten Fällen dahin auszulegen sein, dass von dem Betroffenen verlangt wird, die offensichtlich erforderlichen Schritte zu unternehmen, um in den Besitz eines solchen Nachweises zu kommen.

In Einzelfällen kann eine Passverfügung unvollstreckbar sein, wenn sich die zu vollstreckende Handlungspflicht, einen Nachweis über die Passbeantragung zu erbringen, nicht durch Angabe der dazu erforderlichen Schritte konkretisieren lässt.

(Amtliche Leitsätze)

8 ME 63/18

Oberverwaltungsgericht Lüneburg

Beschluss vom 24.09.2018

T e n o r

Auf die Beschwerde der Antragstellerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Hannover - 19. Kammer (Einzelrichter) - vom 26. Juni 2018 aufgehoben. Die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragstellerin gegen die Zwangsgeldfestsetzung in dem Bescheid vom 8. April 2013 wird angeordnet.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens beider Instanzen.

Der Streitwert des Beschwerdeverfahrens und unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Hannover - 19. Kammer (Einzelrichter) - vom 26. Juni 2018 der Streitwert des erstinstanzlichen Verfahrens vorläufigen Rechtsschutzes werden auf jeweils 500 EUR festgesetzt.

G r ü n d e

I.

1 Die Antragstellerin wendet sich gegen die Festsetzung eines Zwangsgeldes zur Vollstreckung ihrer Pflicht zur Passbeschaffung.

2 Die im Bundesgebiet geborene Antragstellerin erhielt 1999 eine Aufenthaltsberechtigung und heiratete 2003 in Dänemark einen deutschen Staatsangehörigen. Sie war bis 2011 im Besitz eines serbischen Passes. Nachdem dieser ungültig geworden war, legte sie trotz mehrfacher Aufforderungen keinen neuen Pass vor. Sie beantragte einen Reiseausweis für Ausländer und legte ein Merkblatt des serbischen Konsulats vor, wonach zur Beantragung eines neuen Reisepasses die Vorlage eines Staatsangehörigkeitsnachweises, einer Geburtsurkunde (beide nicht älter als ein Jahr) und ein serbisches Lichtbilddokument erforderlich seien. Personen, die eine Ehe bei einer ausländischen Behörde geschlossen hätten, könnten keinen neuen Reisepass beantragen, wenn die Eheschließung noch nicht in das Heiratsregister der Republik Serbien eingetragen sei.

3 In einem Schreiben vom 9. September 2011 wies der Antragsgegner u.a. darauf hin, dass die geforderten Unterlagen in der Regel nur im Heimatland persönlich oder durch einen Notar zu erwirken seien. Sollte die Antragstellerin sich dorthin begeben müssen, könne ihr ein vorläufiger Reiseausweis für Ausländer ausgestellt werden.

4 Das Generalkonsulat teilte der Antragstellerin am 12. September 2011 mit, Geburts- und Staatsangehörigkeitsurkunde könnten durch das Generalkonsulat beschafft werden. Dies beantragte die Antragstellerin mit Schreiben vom 26. Oktober 2011, mit dem sie zugleich um Mitteilung bat, ob im Hinblick auf die Geburt im Bundesgebiet eine internationale Geburtsurkunde benötigt werde. Letzteres bejahte das Generalkonsulat, wie dem Antragsgegner erst im Oktober 2013 mitgeteilt wurde, durch Schreiben vom 31. Oktober 2011.

5 2012 erhielt die Antragstellerin einen bis 2013 gültigen Ausweisersatz.

6 Durch Bescheid vom 8. April 2013 forderte der Antragsgegner die Antragstellerin auf, bis zum 7. Mai 2013 einen gültigen serbischen Heimatpass oder einen Nachweis über die zwischenzeitlich erfolgte Beantragung vorzulegen. Gleiches gilt, sofern die Antragstellerin sich aufgrund der bosnisch-herzegowinischen Staatsangehörigkeit ihrer Mutter um die Ausstellung eines bosnisch-herzegowinischen Heimatpasses bemüht. Ein Zwangsgeld von 250 Euro wurde angedroht.

7 In der Folge wurden Zwangsgelder von 250 Euro, 500 Euro, 1.000 Euro und mit Bescheid vom 17. September 2013 von 1.500 Euro festgesetzt. Zugleich wurde angekündigt, es werde ein Zwangsgeld von 2.000 Euro festgesetzt, wenn der Pass oder der Nachweis über die Beantragung nicht bis zum 21. Oktober 2013 eingereicht werde.

8 Die Antragstellerin teilte im Oktober 2013 mit, es sei eine Registrierung in Serbien erforderlich, für die eine internationale Geburtsurkunde zu beantragen sei. Die Antragstellerin beantragte am 18. Oktober 2013 in ihrem deutschen Geburtsort diese Geburtsurkunde. Zudem teilte sie dem Antragsgegner mit, dass eine Bescheinigung der Ausländerbehörde benötigt werde, wonach bei Vorlage des Reisepasses ein Aufenthaltstitel erteilt werde. Diese Bescheinigung übersandte der Antragsgegner mit Schreiben vom 22. Oktober 2013.

9 Ein im Oktober 2013 begonnenes Klageverfahren gegen den Bescheid vom 17. September 2013 wurde im April 2014 eingestellt, weil die Klage als zurückgenommen galt.

10 Durch Schreiben vom 28. April 2014 teilte der Antragsgegner mit, Nachweisen über Bemühungen zur Passbeschaffung werde bis zum 27. Mai 2014 entgegengesehen. Die Antragstellerin erbat eine aktuelle Bescheinigung für das Generalkonsulat, die ihr mit Schreiben vom 12. Mai 2014 übersandt wurde.

11 Am 28. Mai 2014 bescheinigte das Generalkonsulat eine Vorsprache der Antragstellerin zwecks Beschaffung von Urkunden. Der entsprechende Antrag sei gestellt worden. Das Feld „Beantragung eines Reisepasses“ war nicht angekreuzt. Am 23. Oktober 2014 gab die Antragstellerin an, ein Reisepass werde ihr ausgehändigt, sobald die dänische Heiratsurkunde durch eine Apostille beglaubigt und ins Deutsche übersetzt sei. Zwecks Beglaubigung liege die Heiratsurkunde derzeit beim dänischen Außenministerium. Am 7. April 2015 erklärte sie, sie fahre am 8. April 2015 zum Konsulat.

12 Nachdem sie entgegen ihrer Ankündigung am Folgetag nicht bei dem Antragsgegner vorgesprochen hatte, forderte dieser sie mit Schreiben vom 22. April 2015 und 12. Mai 2015 zur Übersendung von Nachweisen auf. Am 2. Juni 2015 teilte die Antragstellerin mit, die Vorsprache sei erfolglos gewesen. Ihr sei mitgeteilt worden, dass die Unterlagen unvollständig seien. Seitens des Generalkonsulats sei ihr nur lückenhaft mitgeteilt worden, dass eine Apostille nicht übersetzt gewesen sei. Sie legte eine Bescheinigung des Generalkonsulats vom 7. April 2018 vor, wonach sie zwecks Anmeldung der Eheschließung vorgesprochen habe. Der Antrag habe nicht gestellt werden können, weil die erforderlichen Urkunden nicht vorgelegen hätten.

13 Durch Schreiben vom 2. Juli 2015, 21. August 2015 und 21. September 2015 forderte der Antragsgegner zur Sachstandsmitteilung auf. Die Antragstellerin teilte im Oktober 2015 mit, dass sie am 9. Dezember 2015 einen Termin bei dem Konsulat habe.

14 Der Antragsgegner forderte durch E-Mail vom 17. Dezember 2015 und 19. Januar 2016 zur Vorlage eines Nachweises auf. Die Antragstellerin teilte mit, der Termin sei auf den 22. Februar 2016 verschoben worden.

15 Die Antragstellerin persönlich gab in einer E-Mail vom 21. März 2016 an, der Pass sei immer noch nicht beantragt, da es bei jedem Besuch ständig zu neuen Informationen seitens des Konsulats komme, nun einige Dokumente ihre Gültigkeit verloren hätten und wieder neu beantragt werden müssten. Sie legte eine Bescheinigung des Generalkonsulats vom 2. März 2016 vor, wonach sie zur Anmeldung der Eheschließung vorgesprochen habe. Der Antrag habe nicht gestellt werden können, weil die erforderlichen Urkunden nicht vorgelegen hätten.

16 Der Antragsgegner bat die Antragstellerin, direkt mit dem Konsulat zu klären, welche Unterlagen erforderlich seien, und verwies auf dessen Internetauftritt. Der zeitlichen Dauer des Verfahrens werde dadurch Rechnung getragen, dass das Zwangsgeldverfahren ruhe.

17 Durch Schreiben vom 30. Mai 2016 bat der Antragsgegner um Mitteilung, ob die erforderlichen Dokumente neu ausgestellt seien und ein neuer Termin vergeben worden sei. An die Beantwortung wurde mit Schreiben vom 5. Juli 2016 und 4. August 2016 erinnert. Die Antragstellerin gab an, dass nur noch ein fehlendes Dokument in Belgrad beantragt worden sei, welches innerhalb der nächsten drei Wochen vorliegen müsse. Alle anderen Dokumente sowie die dazugehörigen Übersetzungen lägen vor.

18 Durch E-Mails vom 14. September 2016 und 31. Oktober 2016 sowie Schreiben vom 1. Dezember 2016 wurde die Antragstellerin zur Sachstandsmitteilung aufgefordert. Sie antwortete, es fehlten weiterhin Dokument, sie warte auf eine Urkunde aus Serbien.

19 Der Antragsgegner forderte durch Schreiben vom 23. März 2017, 26. April 2017, 31. Mai 2017 und 21. August 2017 zur Mitteilung der entfalteten Bemühungen auf.

20 Durch Schreiben vom 17. November 2017 teilte der Antragsgegner mit, er sehe der Übersendung geeigneter Nachweise zu den Passbemühungen der Antragstellerin bis zum 19. Dezember 2017 entgegen. Anderenfalls werde das Zwangsgeldverfahren fortgesetzt und das mit Verfügung vom 17. September 2013 angedrohte Zwangsgeld in Höhe von 2.000 Euro festgesetzt.

21 Durch Bescheid vom 13. März 2018, zugestellt am 15. März 2018, setzte der Antragsgegner aufgrund der Nichtvorlage eines „kosovarischen“ Heimatpasses oder eines Nachweises über die zwischenzeitlich erfolgte Beantragung ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000 Euro gegen die Antragstellerin fest und erlegte ihr die Kosten des Verfahrens auf. Am Schluss der Begründung dieser Entscheidung wurde zudem ein weiteres Zwangsgeld angedroht.

22 Die Antragstellerin hat am Montag, dem 16. April 2018, Klage erhoben und einstweiligen Rechtsschutz beantragt. Sie habe es nicht zu verantworten, dass das Generalkonsulat keinen Pass ausgestellt habe. Sie habe in den letzten Jahren mehrere Termine bei dem Konsulat gehabt. Sie habe den Antrag auf Ausstellung eines Reisepasses nicht stellen können, weil die erforderlichen Unterlagen nicht vollständig gewesen seien. Insbesondere habe die Übersetzung der Apostille gefehlt. Ein Termin sei vom 9. Dezember 2015 auf den 2. März 2016 verschoben worden. Dieser sei ergebnislos verlaufen. Die Unterlagen seien wiederum nicht vollständig gewesen, nachdem einige Unterlagen abgelaufen gewesen seien. Ein Dokument habe in Belgrad neu beantragt werden müssen. Später habe sich herausgestellt, dass eine aus Belgrad anzufordernde Geburtsurkunde einen falschen Vornamen aufgewiesen habe und daher noch einmal habe beantragt werden müssen. Durch die zeitlichen Verzögerungen habe die Apostille wiederum ihre Gültigkeit verloren, so dass die Antragstellerin eine neue Apostille habe beantragen müssen, die neu habe übersetzt werden müssen. Sie habe aufgrund wiederholter Erkrankungen die Termine bei dem Konsulat nicht wahrnehmen können, so habe sie den Termin am 2. Mai 2018 wegen einer Bronchitis und Lungenentzündung nicht wahrnehmen können.

23 Der angefochtene Bescheid sei unbestimmt, weil er nicht erkennen lasse, ob sie einen kosovarischen oder einen serbischen Pass vorlegen solle. Die Höhe des Zwangsgeldes sei unangemessen. Sie habe sich um einen Pass bemüht und es nicht zu verantworten, dass die Bemühungen erfolglos gewesen seien.

24 Die Antragstellerin hat an Eides Statt versichert, die zur Beantragung eines serbischen Passes erforderlichen Unterlagen lägen ihr zwischenzeitlich vollständig vor. Sie habe einen Termin zur Vorsprache am 20. Juni 2018. Einen früheren Termin am 2. Mai 2018 habe sie aufgrund einer Bronchitis und angehenden Lungenentzündung nicht wahrnehmen können.

25 Das Verwaltungsgericht hat den Antrag durch Beschluss vom 26. Juni 2018, zugestellt am 2. Juli 2018, abgelehnt. Vollstreckt werde die bestandskräftige Grundverfügung vom 8. April 2013. Eine Androhung sei mit dem Schreiben vom 17. November 2017 erfolgt. Die Antragstellerin sei im maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung ihren Pflichten nicht nachgekommen. Die Höhe sei angesichts der

vorangegangenen Zwangsgeldfestsetzungen verhältnismäßig. Die angeführten Umstände, derentwegen ein Pass nicht habe beantragt werden können, seien von der Antragstellerin zu verantworten. Ausweislich der Bescheinigungen des Konsulats habe sie am 7. April 2015 und 2. März 2016 zur Anmeldung der Eheschließung und nicht zur Beantragung eines Passes vorgesprochen. Die Zwangsgeldfestsetzung sei hinreichend bestimmt. Die an einigen Stellen erfolgte Verwendung des Wortes „kosovarisch“ sei eine offensichtliche Unrichtigkeit.

26 Die Antragstellerin hat am 16. Juli 2018 Beschwerde erhoben. Sie habe regelmäßig Termine bei dem Generalkonsulat wahrgenommen und den Antragsgegner über deren Ausgang informiert. Das Konsulat habe in jedem Termin neue Unterlagen gefordert, von deren Erforderlichkeit sie nicht habe wissen können. Der Antrag auf Ausstellung eines Reisepasses habe nicht gestellt werden können, weil die erforderlichen Unterlagen nicht vollständig gewesen seien. Unter anderem habe die Übersetzung einer Apostille gefehlt. Ein weiterer Termin sei vom 9. Dezember 2015 auf den 2. März 2016 verschoben worden. Bei diesem Termin seien die Unterlagen wiederum unvollständig gewesen, nachdem einige Unterlagen abgelaufen gewesen seien und neu hätten ausgestellt werden müssen. Ein Dokument habe beispielsweise in Belgrad neu beantragt werden müssen. Später habe sich herausgestellt, dass eine aus Belgrad anzufordernde Geburtsurkunde einen falschen Vornamen aufgewiesen habe und noch einmal habe beantragt werden müssen. Durch die zeitlichen Verzögerungen habe die Apostille wiederum ihre Gültigkeit verloren, so dass sie eine neue Apostille habe beantragen und diese habe übersetzen lassen müssen. Aufgrund wiederholter Erkrankungen habe sie Termine nicht wahrnehmen können. So habe sie den letzten Termin am 2. Mai 2018 wegen einer Bronchitis und Lungenentzündung nicht wahrnehmen können. Am 20. Juni 2018 habe sie die Geburtsurkunde, das Zertifikat über die serbische Staatsangehörigkeit, die Registrierungsurkunde, die dänische Heiratsurkunde nebst Apostille und Übersetzung, die Eheschließungsurkunde mit Übersetzung und ihren alten Pass vorgelegt. Die Ausstellung eines neuen Passes sei verweigert worden, weil eine Geburtsurkunde und ein Zertifikat über die serbische Staatsangehörigkeit nunmehr auf den Namen „B.“ ausgestellt werden müssten. Die in Dänemark geschlossene Ehe müsse in Serbien registriert werden. Die Registrierung könne nur über den serbischen konsularischen Vertreter in Dänemark oder bei der zuständigen Behörde in Serbien veranlasst werden. Ein Antrag auf Ausstellung eines Passes habe noch nicht gestellt werden können, weil Voraussetzung dafür u.a. die Registrierung der Ehe sei. Dem hätten die Konsulatstermine am 7. April 2015 und 2. März 2016 gedient. Das Zwangsgeld könne die Passbeschaffung nicht herbeiführen, weil die Hindernisse durch das Konsulat verursacht würden, und sei unverhältnismäßig. Die Zwangsgeldfestsetzung sei nicht hinreichend bestimmt. In dem angefochtenen Bescheid werde sie abwechselnd aufgefordert, einen serbischen und einen kosovarischen Pass vorzulegen.

27 Der Antragsgegner erwidert, es könne nicht nachvollzogen werden, welche Unterlagen jeweils gefehlt haben sollen. Die Antragstellerin habe wissen müssen, welche Verfahrensschritte notwendig seien. Die Höhe des Zwangsgeldes sei angemessen. Die Zwangsgeldfestsetzung beziehe sich erkennbar auf die Beschaffung eines serbischen Passes.

II.

28 Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist allein die Ablehnung des Antrags auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Zwangsgeldfestsetzung in dem Bescheid vom 13. März 2018. Soweit in diesem Bescheid mit der Androhung eines weiteren Zwangsgeldes ein weiterer, eigenständiger Verwaltungsakt enthalten ist, ergibt sich aus der Begründung des erstinstanzlichen Antrags, dass sich der Rechtsbehelf auf diesen Verwaltungsakt nicht bezieht, so dass das Verwaltungsgericht zu Recht keine Ausführungen zu der weiteren Zwangsgeldandrohung gemacht hat. Dementsprechend ist die weitere Zwangsgeldandrohung auch nicht Beschwerdegegenstand. Der Antragsgegner wird allerdings darauf hingewiesen, dass sie effektiven Rechtsschutz erschwert, wenn sie einen Verwaltungsakt in der Zwangsvollstreckung nicht in den Bescheidtenor aufnimmt, sondern an den Schluss der Bescheidbegründung setzt, wo er leicht übersehen werden kann.

29 Die zulässige Beschwerde hat Erfolg. Aus den mit ihr dargelegten Gründen (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO) ergibt sich, dass dem Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von 2000,00 Euro durch den Bescheid vom 13. März 2018 stattzugeben ist.

30 Der nach § 80 Abs. 5 VwGO statthafte und auch im Übrigen zulässige Antrag ist begründet. Das Aussetzungsinteresse wiegt schwerer als das Vollzugsinteresse, weil die Zwangsgeldfestsetzung bei summarischer Prüfung rechtswidrig ist.

31 Rechtsgrundlage der Zwangsgeldfestsetzung ist § 70 Abs. 1 NVwVG iVm § 64 Abs. 1, § 65 Abs. 1 Nr. 2, § 67 Nds. SOG. Die nach diesen Vorschriften erfolgende Vollstreckung einer Handlungspflicht setzt voraus, dass die zu erzwingende Handlung nur vom Willen des Pflichtigen abhängt; denn anderenfalls wäre ein Versuch, auf seinen Willen einzuwirken, sinnlos. Ist der Pflichtige zur Erfüllung der Handlungspflicht rechtlich oder tatsächlich auf die Mitwirkung eines Dritten angewiesen, so kann die Vollstreckung möglich sein, wenn der Pflichtige gegenüber dem Dritten weisungsbefugt ist oder dieser durch eigenständigen Verwaltungsakt zur Duldung oder Mitwirkung verpflichtet worden ist (vgl. Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 2.2.2015 - 4 LA 249/13 -, NVwZ-RR 2015, 857, juris Rn. 15; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 20.9.2005 - 10 S 971/05 -, DAR 2006, 168, juris Rn. 25; App/Wettlaufer, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht, 5. Aufl. 2011, § 30 Rn. 8; Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Aufl. 2008, § 13 Rn. 33). Dass die Vornahme der Handlung allein vom Willen des Pflichtigen abhängt, ist keine Voraussetzung der Rechtmäßigkeit des Grundverwaltungsaktes, sondern der Verwaltungsvollstreckung. Das bedeutet zugleich, dass die Bestandskraft des Grundverwaltungsakts von der Prüfung dieses Erfordernisses im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen die Festsetzung eines Zwangsmittels nicht entbindet.

32 Die gegenüber der Antragstellerin zu vollstreckende Handlungspflicht ist von fremder Mitwirkung abhängig, die weder von ihr noch von dem Antragsgegner herbeigeführt werden kann. Mit der Beschwerde wird gerügt, der Antragstellerin sei es wegen der Weigerung des serbischen Generalkonsulats nicht möglich,

einen serbischen Heimatpass zu beantragen. Damit wird letztlich geltend gemacht, die durch den Grundverwaltungsakt auferlegte Pflicht hänge nicht nur vom Willen der Antragstellerin ab.

33 Die zu vollstreckende Handlungspflicht ergibt sich aus dem Bescheid vom 8. April 2013. Danach hat die Antragstellerin einen gültigen serbischen Heimatpass oder einen Nachweis über die zwischenzeitlich erfolgte Beantragung vorzulegen. Angesichts der erkennbaren Verwaltungspraxis des serbischen Generalkonsulats wird ein Antrag auf Passerteilung von dieser Behörde erst bei Vollständigkeit der Unterlagen entgegengenommen, so dass ein Nachweis über die Antragstellung ohne deren Mitwirkung nicht erbracht werden kann.

34 Nach dem in der Behördenakte befindlichen, undatierten Merkblatt ist „für die Beantragung“ eines neuen Reisepasses die Vorlage der dort benannten Unterlagen erforderlich. Am 28. Mai 2014 hat das Generalkonsulat bescheinigt, dass ein Antrag auf Beschaffung von Urkunden gestellt wurde. In Bescheinigungen vom 7. April 2015 und 2. März 2016 hieß es, der Antrag auf Anmeldung der Eheschließung habe nicht gestellt werden können, weil die erforderlichen Urkunden nicht vorgelegen hätten. Auf den Formularen besteht jeweils auch die Möglichkeit, das Feld „Beantragung des Reisepasses“ anzukreuzen, wobei des weiteren entweder „Der entsprechende Antrag wurde heute gestellt.“ oder „Der entsprechende Antrag konnte heute nicht gestellt werden, weil“ mit den Auswahlmöglichkeiten „die erforderlichen Urkunden nicht vorlagen.“, „die/der Genannte in R. Serbien nicht registriert ist.“ und „die/der Genannte kein Staatsangehörige/r von R. Serbien ist.“ angekreuzt werden können. Für das Gericht ergibt sich daraus mit überwiegender Wahrscheinlichkeit, dass die Bescheinigung, der Antrag auf Erteilung eines Reisepasses sei gestellt worden, von dem Generalkonsulat nur zu erlangen ist, wenn die erforderlichen Unterlagen vorgelegt werden, wobei das Generalkonsulat bestimmt, welche Unterlagen es als erforderlich ansieht.

35 Allerdings dürfte es möglich sein, eine Passverfügung, die die Beibringung des Nachweises über die Passbeantragung fordert, in geeigneten Fällen dahin auszulegen, dass von dem Betroffenen verlangt wird, die offensichtlich erforderlichen Schritte zu unternehmen, um in den Besitz eines solchen Nachweises zu kommen. Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn aufgrund eines aktuellen Merkblattes der Vertretung des Heimatlandes bekannt ist, welche Unterlagen für eine Antragstellung benötigt werden, und der Fall nicht durch Besonderheiten gekennzeichnet ist.

36 So verhält es sich im Fall der Antragstellerin hingegen nicht. Aufgrund des Merkblattes war vielmehr von vornherein erkennbar, dass die Vorlage von Staatsangehörigkeitsnachweis, Geburtsurkunde und Lichtbilddokument nicht zur Entgegennahme des Passantrags führen würde. Denn in dem Merkblatt wurde mitgeteilt, dass Personen, die eine Ehe bei einer ausländischen Behörde geschlossen haben, welche noch nicht in das Heiratsregister der Republik Serbien eingetragen wurde, keinen Antrag auf Ausstellung des neuen Reisepasses stellen können. Die Eheschließung der Antragstellerin in Dänemark war bekannt. Welche Verfahrensschritte und Unterlagen von den serbischen Behörden in einem solchen Fall gefordert werden, ist hingegen offen.

37 In einem durch derartige Besonderheiten gekennzeichneten Fall fehlt es an der Vollstreckbarkeit der Grundverfügung, wenn die zu vollstreckende Handlungspflicht, einen Nachweis über die Passbeantragung zu erbringen, sich nicht durch Angabe der dazu erforderlichen Schritte konkretisieren lässt. Die Behörde kann es nicht dabei belassen, die nicht allein vom Willen der pflichtigen Person abhängige Erbringung des Nachweises zu fordern und es dieser zu überlassen, die Anwendung des Zwangsmittels dadurch abzuwenden, dass sie den Nachweis führt, welche Voraussetzungen von Seiten der Vertretung des Heimatstaates aufgestellt werden und dass sie diese erfüllt habe. Vielmehr bleibt der Ausländerbehörde hier, will sie eine vollstreckungsfähige Passverfügung erlassen, nichts anderes übrig, als in der Passverfügung die Beschaffung konkreter Dokumente und deren Vorlage bei dem Generalkonsulat (sowie ggf. weitere notwendige Verfahrensschritte) anzuordnen. Welche das im Einzelfall sind, muss sie im Wege der Amtsermittlung unter Heranziehung des Ausländers feststellen. Dieser ist nach § 48 Abs. 3 Satz 1 AufenthG verpflichtet, der Ausländerbehörde vollständig anzugeben, welche Unterlagen und Verfahrensschritte die konsularische Behörde ihm gegenüber als erforderlich bezeichnet hat.

38 Dagegen widerspräche es dem Charakter des Verwaltungsvollstreckungsverfahrens, wollte man es in dem vorliegenden, durch besondere Dokumentenforderungen des Generalkonsulats gekennzeichneten Verfahren ausreichen lassen, dass die zu vollstreckende Handlungspflicht allgemein in der Passbeschaffung besteht. Denn im Vollstreckungsverfahren wird grundsätzlich nicht geprüft, ob die Nichtbefolgung der Handlungspflicht verschuldet ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 21.1.2003 - 1 C 5.02 -, BVerwGE 117, 332, juris Rn. 19; Niedersächsisches OVG, Urt. v. 23.2.2017 - 11 LB 94/16 -, NVwZ-RR 2017, 479, juris Rn. 42). Allein eine Unmöglichkeit der Befolgung kann der zwangsweisen Durchsetzung entgegenstehen (vgl. Sadler, VwVG. VwZG, 9. Aufl 2014, § 15 Rn. 74). Die Fassung des vorliegend zu vollstreckenden Verwaltungsakts hat aber zur Folge, dass die Beteiligten vorliegend darum streiten, ob die Antragstellerin es zu verantworten hat, dass ihr bislang kein Pass ausgestellt worden ist.

39 Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass das Zwangsgeld keinen Strafcharakter hat, so dass entgegen dem Prüfungsansatz des Verwaltungsgerichts nicht nach den Gründen zu fragen ist, aus denen seit der Aufforderung zur Passbeschaffung oder der letzten Zwangsgeldfestsetzung keine Passbeschaffung erfolgt ist, sondern ausschließlich, ob die Erfüllung der Handlungspflicht zum gegenwärtigen Zeitpunkt (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.3.2006 - 1 C 11.05 -, BVerwGE 125, 110, juris Rn. 8 f.) möglich ist. Das zögerliche und ausweichende Verhalten, das die Antragstellerin bislang in Bezug auf die Erfüllung ihrer Passpflicht auch nach Überzeugung des Gerichts an den Tag gelegt hat, genügt für die Anwendung von Verwaltungszwang daher nicht.

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Hannover, Beschluss vom 26. Juni 2018, Az: 19 B 2808/18