

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Polizei- und Ordnungsrecht

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 2 Abs.1
PassG	§ 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3, § 7 Abs. 2, § 8
VwGO	§ 113 Abs. 1 Satz 4, § 114 Satz 1, § 139 Abs. 3 Satz 4
VwVfG	§ 36 Abs. 2 Nr. 1, § 39 Abs. 1, § 39 Abs. 2 Nr. 2
4. Zusatzprotokoll zur EMRK	Art. 2

Titelzeile:

Beschränkung des Geltungsbereichs eines Passes

Stichworte:

Ausreisefreiheit; Beschränkung des Geltungsbereichs eines Passes; Dauerverwaltungsakt; Entführung von deutschen Staatsangehörigen in Afghanistan; effektive Gefahrenabwehr im Passrecht; Erpressung der Bundesrepublik Deutschland durch die Entführer von deutschen Staatsangehörigen in Afghanistan; Fortsetzungsfeststellungsklage; Gefährdung sonstiger erheblicher Belange der Bundesrepublik Deutschland; maßgeblicher Zeitpunkt für die gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Passbeschränkung; Sicherung der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der für die Außenpolitik verantwortlichen Organe der Bundesrepublik Deutschland; Störerhaftung; unmittelbare Verursachung; völkerrechtliches Territorialitätsprinzip.

Leitsätze:

1. Die Beschränkung des Geltungsbereichs eines Passes nach § 8 i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 und Abs. 2 Satz 1 PassG ist ein Dauerverwaltungsakt, für dessen Rechtmäßigkeit es auf die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung ankommt.
2. Die Sicherung der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der für die Außenpolitik verantwortlichen Organe der Bundesrepublik Deutschland ist ein sonstiger erheblicher Belang im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG.
3. Für die Anwendung der Vorschrift des § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG reicht es aus, wenn zwischen der Ausreise, für die der Passbewerber bzw. Passinhaber den Pass benötigt, und der Gefährdung eines Belangs in einem weiten Sinne ein Kausalzusammenhang besteht; eine unmittelbare Verursachung ist nicht erforderlich.

Urteil des 6. Senats vom 29. Mai 2019 - BVerwG 6 C 8.18



- I. VG Braunschweig vom 4. April 2017
Az: VG 4 A 383/16
- II. OVG Lüneburg vom 23. Februar 2018
Az: OVG 11 LC 177/17



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 6 C 8.18
OVG 11 LC 177/17

Verkündet
am 29. Mai 2019

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 29. Mai 2019
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Möller, Hahn, Dr. Tegethoff
sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Steiner

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Nieder-
sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 23. Februar
2018 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin ist Vorsitzende des Vereins K. e.V., der sich der humanitären Hilfe für Menschen in Afghanistan widmet und nach seinem ursprünglichen Tätigkeitsort in der Region Kunduz benannt ist. Sie wendet sich gegen eine von der Beklagten verfügte befristete Beschränkung des Geltungsbereichs ihres Reisepasses in Bezug auf eine Ausreise nach Afghanistan.
- 2 Der Beklagten lagen im September 2016 Informationen des Bundeskriminalamtes und des Bundesnachrichtendienstes vor, die sich zu dem in Afghanistan und in der Provinz Kunduz für Ausländer bestehenden hohen Risiko, Opfer einer

Entführung durch Aufständische - insbesondere durch die Taliban - zu werden, der Gefahr einer Erpressung der Herkunftsstaaten der Betroffenen durch die Entführer und dem grundsätzlich unsicheren Bestand von Schutzzusagen afghanischer Autoritäten für ausländische Reisende verhielten. Berichtet wurde darüber hinaus, der Bundesnachrichtendienst habe Ende Juli 2016 den auf die Klägerin deutenden Hinweis erhalten, dass eine aus mindestens vier Personen bestehende, der sog. Jundullah zuzuordnende Gruppe den Plan zur Entführung einer Deutschen verfolge, die bei Kunduz Hilfsprojekte betreibe. Der Krisenbeauftragte der Bundesregierung habe der Klägerin am Wochenende des 27./28. August 2016 die für sie bestehende abstrakte und konkrete Bedrohungslage in einem persönlichen Gespräch eindringlich erläutert. Die Sicherheitsbehörden regten an, eine ihrer Einschätzung nach kurz bevorstehende Reise der Klägerin nach Afghanistan durch den Erlass einer Passbeschränkung zu unterbinden.

- 3 Mit Bescheid vom 12. September 2016 beschränkte die Beklagte, gestützt auf § 8 i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 und Abs. 2 Satz 1 PassG, den Geltungsbereich des Reisepasses der Klägerin dergestalt, dass dieser nicht zur Ausreise nach Afghanistan unmittelbar oder über ein Drittland berechtige. Sie befristete diese Beschränkung zunächst bis zum 1. September 2017. Die Beklagte berief sich auf die ihr vorliegenden Informationen der Bundessicherheitsbehörden über die abstrakte Gefährdungslage sowie die konkret für die Klägerin bestehende Entführungsgefahr in Afghanistan und verwies auf das Gespräch der Klägerin mit dem Krisenbeauftragten der Bundesregierung Ende August 2016 sowie auf ein sogenanntes Sensibilisierungsgespräch, das das Landeskriminalamt Niedersachsen mit ihr bereits im April 2016 geführt hatte. Wegen der im Fall einer Entführung der Klägerin drohenden erpresserischen Lösegeldforderung der Entführer gegenüber dem Herkunftsstaat der Klägerin seien im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdet. Die Befristung der Beschränkung werde aus Gründen der Verhältnismäßigkeit vorgenommen.
- 4 Der von der Klägerin gegen den Bescheid erhobenen Klage hat das Verwaltungsgericht stattgegeben. Zwar bestehe nach dem Ergebnis der durchgeführten Beweisaufnahme die erhebliche Gefahr, dass die Klägerin im Fall einer Reise

nach Afghanistan dort von regierungsfeindlichen Kräften entführt werde. Auch gefährde die Erpressung von Lösegeld für eine deutsche Staatsangehörige nach deren Entführung sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG. Die Klägerin sei aber nach den Maßstäben des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts weder als unmittelbare Verursacherin noch als Zweckveranlasserin für eine etwaige Entführung mit anschließender Lösegeldforderung gegen die Bundesrepublik Deutschland verantwortlich und könne insoweit auch unter dem Gesichtspunkt der Anscheinsgefahr nicht in Anspruch genommen werden.

- 5 Auf die Berufung der Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht das verwaltungsgerichtliche Urteil geändert und die nach der zeitlichen Erledigung des Beschränkungsbescheids mit einem Fortsetzungsfeststellungsbegehren weitergeführte Klage abgewiesen. Die Klage sei unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr zulässig, könne aber in der Sache keinen Erfolg haben. Der Bescheid sei nicht wegen eines formellen Mangels zu beanstanden. Eine in Bezug auf die Tatsachengrundlage der angefochtenen Entscheidung etwa nicht hinreichende Begründung sei jedenfalls durch den Vortrag der Beklagten im Prozess geheilt bzw. habe die Entscheidung in der Sache offensichtlich nicht beeinflusst. Der Bescheid sei auch materiell rechtmäßig gewesen. Dies gelte für die gesamte Zeit der angeordneten Beschränkungsfrist vom 12. September 2016 bis zum 1. September 2017, auf die es in der prozessualen Situation der Fortsetzungsfeststellungsklage gegen einen befristeten und erledigten Dauerverwaltungsakt, als der sich der Beschränkungsbescheid darstelle, ankomme.
- 6 Die Beklagte sei zutreffend davon ausgegangen, dass in dem genannten Zeitraum bestimmte Tatsachen vorgelegen hätten, die im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG die Annahme begründet hätten, dass bei einer Reise der Klägerin nach Afghanistan sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdet worden wären. Dies ergebe sich aus einer Gesamtbewertung der vorliegenden Informationen der Sicherheitsbehörden, die durch die von dem Verwaltungsgericht durchgeführte Beweisaufnahme bestätigt und weiter konkretisiert worden seien. Für die Klägerin habe nicht nur eine pauschale, sondern die konkret auf ihre Person bezogene Gefahr einer Entführung bestanden. Insoweit habe insbesondere der am 27. Juli 2016 bei dem Bundesnachrichtendienst ein-

gegangene, als tragfähig zu qualifizierende Hinweis, dass Mitglieder der Jundullah die Entführung einer Frau beabsichtigt hätten, deren Beschreibung auf die Klägerin zutreffe, eine hinreichend bestimmte Tatsache im Sinne der herangezogenen Rechtsgrundlage dargestellt. Für die Annahme, dass sich die konkreten Entführungspläne gegen die Klägerin gerichtet hätten, spreche zudem deren hoher Bekanntheitsgrad in der betroffenen Region Afghanistans. Der Einschätzung der Sicherheitsbehörden, dass sich die Klägerin selbst nicht ausreichend vor einer potentiellen Entführung habe schützen können, sei ebenfalls zu folgen. Durch die konkret zu befürchtende Entführung der Klägerin habe eine Gefährdung sonstiger erheblicher Belange der Bundesrepublik Deutschland bestanden, weil nach den nachvollziehbaren Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden damit zu rechnen gewesen sei, dass von den Entführern erpresserische Forderungen zur Zahlung von Lösegeld oder zur sonstigen Förderung ihrer Ziele an den deutschen Staat gerichtet worden wären, wodurch dessen Sicherheitsinteressen tangiert und sein Ansehen geschädigt worden wären sowie Spannungen auf diplomatischer Ebene hätten entstehen können. Die Auflösung einer derartigen Situation wäre mit zahlreichen Konflikten und Risiken verbunden gewesen und hätte möglicherweise einen erheblichen Einsatz sicherheitspolitischer und diplomatischer Ressourcen erfordert. Etwa eingesetzte deutsche Rettungs- bzw. Geiselbefreiungsteams wären einer beachtlichen Leib- und Lebensgefahr ausgesetzt gewesen.

- 7 Entgegen der von der Vorinstanz vertretenen Ansicht stehe der Rechtmäßigkeit des Beschränkungsbescheids nicht entgegen, dass die Klägerin ihre drohende Entführung mit hieran voraussichtlich anschließenden erpresserischen Forderungen nicht selbst ins Werk gesetzt, es vielmehr noch des Hinzutretens eines entsprechenden Verhaltens der potentiellen Entführer bedurft hätte. Eine nach den anerkannten Methoden vorgenommene Auslegung von § 8 und § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG ergebe, dass in diesen Vorschriften abschließend geregelt sei, gegen wen aus den dort genannten Gründen eine passbeschränkende Maßnahme gerichtet werden könne. Ob es danach gerechtfertigt sei, den Passbewerber bzw. Passinhaber zur Gefahrenabwehr in Anspruch zu nehmen, sei - losgelöst von der im allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsrecht überwiegend vertretenen Theorie der unmittelbaren Verursachung - im Rahmen einer passgesetzespezifischen Gesamtbetrachtung zu ermitteln. Bei der im Rahmen dieser Betrachtung

vorzunehmenden Abwägung sei einerseits zu berücksichtigen, dass es sich bei den durch die genannten Vorschriften geschützten sonstigen erheblichen Belangen der Bundesrepublik Deutschland um besonders bedeutsame Rechtsgüter handle. Andererseits seien die Gegenrechte des Passbewerbers bzw. Passinhabers, insbesondere dessen durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Ausreisefreiheit in Rechnung zu stellen. Von Bedeutung sei darüber hinaus, ob der Betroffene durch sein Verhalten eine Ursachenkette in Gang setze, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Schädigung des Schutzguts der sonstigen erheblichen Belange der Bundesrepublik Deutschland führe und es deshalb auch unter dem Gesichtspunkt der Effektivität der Gefahrenabwehr gerechtfertigt sei, ihm die Entstehung der Gefährdungslage zuzurechnen. Nach diesen Maßstäben sei die Klägerin zu Recht in Anspruch genommen worden, weil den öffentlichen Interessen ein die Interessen der Klägerin überwiegendes Gewicht zugekommen sei. Der Beschränkungsbescheid sei verhältnismäßig und weise auch sonst keine Ermessensfehler auf.

- 8 Die Klägerin verfolgt mit ihrer von dem Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision ihr Fortsetzungsfeststellungsbegehren weiter. Sie macht geltend, es gebe keine tragfähigen, im Sinne von § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG die Annahme einer Gefährdung von sonstigen erheblichen Belangen der Bundesrepublik Deutschland begründenden bestimmten Tatsachen. Auch müsse die Gefährdung nach dem Wortlaut, dem Zweck und dem systematischen Zusammenhang der Vorschrift von dem Passbewerber bzw. Passinhaber ausgehen. Dies sei im vorliegenden Fall, in dem dritte Personen durch eine Entführung der eine humanitäre Mission verfolgenden Klägerin sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden könnten, nicht gegeben.
- 9 Die Beklagte und der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht verteidigen das Berufungsurteil.

II

- 10 Die zulässige Revision der Klägerin ist unbegründet und deshalb nach § 144 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen. Das Oberverwaltungsgericht hat auf die Berufung der Beklagten das stattgebende Urteil des Verwaltungsgerichts im Ein-

klung mit revisiblem Recht im Sinne des § 137 Abs. 1 VwGO geändert und die Klage abgewiesen. Die Klägerin kann den Beschränkungsbescheid vom 12. September 2016, der sich am 1. September 2017 mit Ablauf der ihm beigegebenen Befristung durch Zeitablauf erledigt hat, zwar in zulässiger Weise mit der Fortsetzungsfeststellungsklage zur gerichtlichen Prüfung stellen (1.). Die Klage ist jedoch unbegründet, weil der Bescheid rechtmäßig war (2.).

- 11 1. Das Oberverwaltungsgericht hat die Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO, auf die die Klägerin ihre zunächst erhobene Anfechtungsklage nach der Erledigung des angegriffenen Beschränkungsbescheids umgestellt hat, zu Recht für zulässig erachtet. Es hat insbesondere das berechtigte Interesse der Klägerin an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des Bescheids zutreffend unter Verweis auf eine bestehende Wiederholungsgefahr und damit auf eine der anerkannten Fallgruppen, in denen das genannte Interesse typischerweise gegeben ist (vgl. dazu etwa: BVerwG, Urteil vom 29. März 2017 - 6 C 1.16 [ECLI:DE:BVerwG:2017:290317U6C1.16.0] - BVerwGE 158, 301 Rn. 29 m.w.N.), bejaht. Die Beklagte hatte bereits zum Zeitpunkt der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts einen Folgebescheid mit einer bis zum 1. September 2018 befristeten Beschränkung des Geltungsbereichs des Reisepasses der Klägerin im Hinblick auf eine Ausreise nach Afghanistan erlassen und hat diese Beschränkung mittlerweile durch einen weiteren Folgebescheid mit einer bis zum 1. September 2019 laufenden Frist fortgeführt.
- 12 2. In der Sache muss die Klage ohne Erfolg bleiben. Der Beschränkungsbescheid vom 12. September 2016 ist, gestützt auf die bundesrechtliche Rechtsgrundlage des § 8 i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 und Abs. 2 Satz 1 PassG sowie - hinsichtlich seiner Befristung - auf die nach § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO reversible Bestimmung des § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG (a.), weder aus Gründen des formellen Rechts (b.) noch materiell-rechtlich (c.) zu beanstanden.
- 13 a. Die Vorschrift des § 8 PassG verweist für die Entziehung eines ausgestellten Passes auf die Passversagungsgründe des § 7 Abs. 1 PassG. Hierin ist als Minus eine Bezugnahme auch auf das mildere Mittel der Passbeschränkung nach § 7 Abs. 2 PassG enthalten (BVerwG, Urteil vom 25. Juli 2007 - 6 C 39.06 - BVerwGE 129, 142 Rn. 28). Nach § 8 i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 und Abs. 2

Satz 1 PassG kann der räumliche Geltungsbereich eines Passes beschränkt werden, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass der Passinhaber sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland (das heißt andere als die innere oder äußere Sicherheit im Sinne von § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 und 2 PassG) gefährdet, eine Entziehung des Passes jedoch unverhältnismäßig wäre. Von der Struktur der Regelung her muss sich auf deren Tatbestandsseite an die Tatsachenfeststellung eine Gefahrenprognose der Passbehörde anschließen. Diese hat sodann auf der Rechtsfolgenseite eine Ermessensentscheidung zu treffen. Der Entscheidung kann eine Nebenbestimmung nach Maßgabe des § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 36 Abs. 2 VwVfG beigefügt werden, unter anderem nach Nr. 1 der Vorschrift in Gestalt einer Befristung, wie sie hier in Rede steht.

- 14 b. Der angegriffene Beschränkungsbescheid litt nicht - wie von dem Oberverwaltungsgericht für möglich, jedoch wegen einer jedenfalls anzunehmenden Heilung oder Unbeachtlichkeit für nicht entscheidungserheblich gehalten - an dem formell-rechtlichen Mangel nicht hinreichender Begründung (§ 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 39 Abs. 1 VwVfG) wegen einer unzureichenden Angabe der Tatsachen, die nach Einschätzung der Beklagten die Annahme einer Gefährdung im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG rechtfertigten. Entscheidend für die Erfüllung des formellen Begründungserfordernisses ist wie allgemein, so auch bei passgerichteten Verfügungen, dass der Adressat in die Lage versetzt wird, seine Rechte sachgemäß zu verteidigen (für das Passrecht: BVerfG, Urteil vom 16. Januar 1957 - 1 BvR 253/56 - BVerfGE 6, 32 <44>). Dieses Erfordernis war hier jedenfalls unter Berücksichtigung der Vorgeschichte des angegriffenen Bescheids und des Rechtsgedankens des § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 39 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG auch in tatsächlicher Hinsicht erfüllt. Die mit dem Fall der Klägerin befassten Sicherheitsbehörden hatten ihr vor Erlass des Bescheids in Gesprächen die nach dortiger Einschätzung bestehende abstrakte Gefährdungslage mitsamt dem konkret für die Klägerin bestehenden Entführungsrisiko verdeutlicht.
- 15 c. Der Beschränkungsbescheid war materiell rechtmäßig. Maßgeblich für die gerichtliche Beurteilung ist die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt seines Erlasses am 12. September 2016 (aa.). Zu diesem Zeitpunkt waren die materiellen Voraussetzungen für den Erlass des Bescheids gegeben (bb.).

- 16 aa. Nach der gesicherten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts richtet sich der maßgebliche Zeitpunkt, auf den im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Rechtmäßigkeitsprüfung eines Verwaltungsakts für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage abzustellen ist, in erster Linie nach dem jeweils einschlägigen materiellen Recht (BVerwG, Urteile vom 3. November 1987 - 9 C 254.86 - BVerwGE 78, 243 <244> und vom 15. November 2007 - 1 C 45.06 - BVerwGE 130, 20 Rn. 13). Für die hier streitige (befristete) Passbeschränkung ergibt sich nichts Abweichendes daraus, dass eine derartige Maßnahme nach der insoweit zutreffenden Ansicht des Oberverwaltungsgerichts zur Gruppe der sog. Dauerverwaltungsakte gehört. Denn auch für Dauerverwaltungsakte beantwortet sich die Frage nach der maßgeblichen Sach- und Rechtslage vorrangig nach dem materiellen Fachrecht (BVerwG, Urteil vom 2. Februar 1982 - 1 C 146.80 - BVerwGE 65, 1 <3>; Beschluss vom 23. November 1990 - 1 B 155.90 - Buchholz 451.20 § 35 GewO Nr. 47 S. 7; Rennert, DVBl 2019, 593 <598>).
- 17 Dem Regelungszusammenhang der hier maßgeblichen materiellen Bestimmungen des § 8 i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 und Abs. 2 Satz 1 PassG und des § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG lässt sich entnehmen, dass es für den Erfolg einer gegen die befristete Beschränkung gerichteten Anfechtungsklage - und damit auch für denjenigen einer an deren Stelle getretenen Fortsetzungsfeststellungsklage - entgegen der Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts allein auf die zum Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung gegebene Sach- und Rechtslage ankommt. Dies ist hier der 12. September 2016, der Tag, an dem der angegriffene Beschränkungsbescheid erlassen wurde, gegen den nach § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO i.V.m. § 80 Abs. 1 des Niedersächsischen Justizgesetzes ein Widerspruchsverfahren unstatthaft war.
- 18 Gewichtigster materiell-rechtlicher Anhalt für die Maßgeblichkeit des genannten Zeitpunkts ist § 7 Abs. 2 Satz 3 PassG, wonach auf Antrag ein neuer Pass ausgestellt wird, wenn die Voraussetzungen für die Beschränkung fortfallen. In dieser Vorschrift ist eine Trennung der Verfahren betreffend die Beschränkung und die Neuerteilung eines Passes in ähnlicher Weise angelegt, wie sie für den Bereich der Gewerbeuntersagung in § 35 Abs. 6 GewO in Gestalt der Unterscheidung zwischen Untersagungsverfahren und Wiedergestattungsverfahren

zum Ausdruck gelangt (vgl. dazu: BVerwG, Urteil vom 2. Februar 1982 - 1 C 146.80 - BVerwGE 65, 1 <3>; Beschluss vom 23. November 1990 - 1 B 155.90 - Buchholz 451.20 § 35 GewO Nr. 47 S. 8). Hinzu kommt, dass nach den hier für die Passbeschränkung herangezogenen Normen die zuständige Passbehörde, wie bereits erwähnt, auf der Tatbestandsseite eine Gefahrenprognose und auf der Rechtsfolgenseite eine Ermessensentscheidung zu treffen hat. Letzteres gilt auch für die die Befristung tragende Vorschrift des § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG. In der erstgenannten Hinsicht kann es für die Feststellung der maßgeblichen Sachlage und der aus ihr abzuleitenden Prognose nur auf den Sach- und Erkenntnisstand in dem Zeitpunkt ankommen, in dem die Maßnahme getroffen wurde (für das Gefahrenabwehrrecht allgemein: BVerwG, Urteile vom 26. Februar 1974 - 1 C 31.72 - BVerwGE 45, 51 <60> und vom 1. Juli 1975 - 1 C 35.70 - BVerwGE 49, 36 <42 f.>). Ebenso hat sich die gerichtliche Nachprüfung einer behördlichen Ermessensentscheidung, sofern sich - wie hier - aus dem materiellen Recht nichts Abweichendes ergibt, nach Maßgabe des § 114 Satz 1 VwGO auf den Zeitpunkt der Ausübung des Ermessens zu beziehen (BVerwG, Urteil vom 27. März 2019 - 6 C 2.18 [ECLI:DE:BVerwG:2019:270319U6C2.18.0] - juris Rn. 10).

- 19 bb. Zum Zeitpunkt des Erlasses am 12. September 2016 waren die in § 8 i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 und Abs. 2 Satz 1 PassG normierten Voraussetzungen für die von der Beklagten verfügte Beschränkung des Reisepasses der Klägerin gegeben und die vorgesehene Befristung nach § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG gerechtfertigt. Im Rahmen des durch § 8 PassG in Bezug genommenen Passversagungsgrunds des § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG ist der unbestimmte Rechtsbegriff der sonstigen erheblichen Belange der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Ausreisefreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG eng auszulegen. Die Sicherung der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der für die Außenpolitik verantwortlichen Organe der Bundesrepublik Deutschland stellt einen solchen Belang dar (aaa.). Die von dem Oberverwaltungsgericht bindend festgestellten, bestimmten und hinreichend aktuellen Tatsachen begründeten im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG die Annahme, dass der genannte Belang im Fall einer Ausreise der Klägerin nach Afghanistan wegen einer ihr dort drohenden Entführung durch Aufständische mit der zu erwartenden Folge einer Erpressung der Bundesre-

publik Deutschland gefährdet war (bbb.). Diese Gefährdung war der Klägerin zuzurechnen, obwohl deren weitere Konkretisierung und etwaige Verwirklichung von ihr nicht unmittelbar verursacht worden wäre (ccc.). Die Entscheidung der Beklagten war frei von Ermessensfehlern und verstieß insbesondere nicht gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wobei der nach § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG beigefügten Befristung besondere Bedeutung zukam. Die von dem Obergericht herangezogene Figur der passgesetzespezifischen Gesamtbetrachtung ist in diesem Zusammenhang ohne Erkenntniswert (ddd.). Aus internationalem Recht, insbesondere aus Art. 2 Abs. 2 und 3 des vierten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (ZP IV EMRK) ergibt sich nichts anderes (eee.).

- 20 aaa. In der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist seit Jahrzehnten geklärt, dass die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Ausreisefreiheit auch durch den Passversagungsgrund des § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG als Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung wirksam eingeschränkt wird. Vorausgesetzt wird dabei mit Blick auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sowie die erforderliche Bestimmtheit und die Verhältnismäßigkeit der Norm eine enge Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der sonstigen erheblichen Belange der Bundesrepublik Deutschland. Es muss sich um Belange handeln, die in ihrer Erheblichkeit den Belangen der inneren und äußeren Sicherheit nach der ersten bzw. zweiten Alternative des § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG wenn auch nicht gleich-, so doch nahekommen, und die so gewichtig sind, dass sie der freiheitlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland aus zwingenden staatspolitischen Gründen vorangestellt werden müssen (grundlegend zu der im wesentlichen inhaltsgleichen Vorgängerbestimmung des § 7 Abs. 1 Buchst. a PassG 1952: BVerfG, Urteil vom 16. Januar 1957 - 1 BvR 253/56 - BVerfGE 6, 32 <42 f.> im Anschluss an das seinerzeit mit der Verfassungsbeschwerde angegriffene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. Februar 1956 - 1 C 41.55 - BVerwGE 3, 171 <176>).
- 21 Ein derartiger Belang der Bundesrepublik Deutschland von herausragender Gewichtigkeit ist die Sicherung der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit ihrer für die Gestaltung der Außenpolitik verantwortlichen Organe. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewährt das Grundgesetz den im au-

Benpolitischen Bereich zum politischen Handeln berufenen Organen - insbesondere der Bundesregierung - einen breiten Raum politischen Ermessens, das heißt einen sehr weiten Spielraum im Hinblick auf die Einschätzung außenpolitisch erheblicher Sachverhalte und die Zweckmäßigkeit möglichen Verhaltens (BVerfG, Beschlüsse vom 7. Juli 1975 - 1 BvR 274/72 u.a. - BVerfGE 40, 141 <178> und vom 16. Dezember 1980 - 2 BvR 419/80 - BVerfGE 55, 349 <365>). Dieser weite Spielraum wird eingeschränkt durch die den Organen der Bundesrepublik Deutschland - wiederum vor allem der Bundesregierung - von Verfassungs wegen obliegende Pflicht zum Schutz deutscher Staatsangehöriger und ihrer Interessen gegenüber fremden Staaten. Hiervon umfasst sind auch diplomatische Bemühungen gegenüber solchen Staaten bei nicht von diesen ausgehenden, aber auf deren Gebiet durch kriminelles Verhalten stattfindenden Beeinträchtigungen deutscher Staatsangehöriger. Dies gilt ungeachtet des Umstands, dass auch in Bezug auf die Pflicht zur Gewährung von Auslandsschutz ein weiter Ermessensspielraum der verantwortlichen Entscheidungsträger besteht (zur Gewährung von Auslandsschutz insgesamt: BVerfG, Beschlüsse vom 7. Juli 1975 - 1 BvR 274/72 u.a. - BVerfGE 40, 141 <177> und vom 16. Dezember 1980 - 2 BvR 419/80 - BVerfGE 55, 349 <364, 368>).

- 22 bbb. Im September 2016 war die Annahme der Beklagten begründet, dass der Belang der Sicherung der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der für die Gestaltung der Außenpolitik verantwortlichen Organe der Bundesrepublik Deutschland im Fall einer Ausreise der Klägerin nach Afghanistan gefährdet war.
- 23 Das Oberverwaltungsgericht hat die dem angegriffenen Beschränkungsbescheid zu Grunde liegenden Tatsachen durch eine Gesamtbewertung der seinerzeit vorliegenden sicherheitsbehördlichen Informationen und auf der Grundlage der durch das Verwaltungsgericht durchgeführten Beweisaufnahme, insbesondere der Vernehmung des bei dem Bundesnachrichtendienst tätigen Zeugen H., festgestellt. Danach gab es - unabhängig von dem in Afghanistan und in der Provinz Kunduz für Ausländer generell bestehenden Entführungsrisiko - einen tragfähigen Hinweis auf die Absicht einer Gruppe von Aufständischen, konkret die Klägerin zu entführen. Ein wirksamer Schutz der Klägerin vor einer solchen Entführung war nicht gegeben. Bei einer Entführung von Ausländern in Afghanis-

tan war stets damit zu rechnen, dass deren Herkunftsstaaten mit erpresserischen Forderungen der Entführer zur Zahlung von Lösegeld oder zur Vornahme bestimmter Handlungen konfrontiert werden würden. Gestützt auf diese Tatsachen war die Prognose gerechtfertigt, dass die Klägerin entführt und die Bundesrepublik Deutschland von den Entführern erpresst werden könnte. Dadurch hätte sich hinsichtlich der Klägerin die Pflicht der für die Gestaltung der Außenpolitik verantwortlichen Organe der Bundesrepublik Deutschland zur Gewährung von Auslandsschutz aktualisiert. Durch diesen Umstand wäre deren weite außenpolitische Entscheidungs- und Handlungsfreiheit eingeschränkt worden. Diese Konsequenzen hat das Oberverwaltungsgericht durch den Verweis auf drohende diplomatische Spannungen und einen eventuell erforderlichen erheblichen Einsatz sicherheitspolitischer und diplomatischer Ressourcen umschrieben.

- 24 Der Senat ist an die entsprechenden Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts gemäß § 137 Abs. 2 VwGO gebunden, weil sie die Klägerin zwar kritisiert, jedoch nicht mit im Sinne von § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO ordnungsgemäß dargelegten, geschweige denn durchgreifenden Verfahrensrügen angegriffen hat. Die festgestellten Tatsachen waren, wie im Hinblick auf alle in § 7 Abs. 1 PassG genannten Passversagungsgründe erforderlich, bestimmt und zum Entscheidungszeitpunkt hinreichend aktuell. Nach dem in § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG angelegten, herabgestuften Beweismaßstab genügte für die Gefahrenprognose der durch Tatsachen begründete Verdacht einer Gefährdung (zu diesem Maßstab: OVG Münster, Beschluss vom 16. April 2014 - 19 B 59/14 - NVwZ-RR 2014, 593 <594>; Urteil vom 4. Mai 2015 - 19 A 2097/14 - NJW 2016, 518 Rn. 29). Dies hat das Oberverwaltungsgericht nicht verkannt.
- 25 ccc. Der angegriffene Beschränkungsbescheid war nicht deshalb rechtswidrig, weil die weitere Konkretisierung und etwaige Verwirklichung der hier in Rede stehenden Gefährdung nicht schon durch die Klägerin selbst mit ihrer Ausreise und ihr Verhalten im Ausland bewirkt worden wäre. Denn der von § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG geforderte Zurechnungszusammenhang wird nicht dadurch unterbrochen, dass die Gefährdung erst durch afghanische Aufständische mittels Entführung der Klägerin und anschließender Erpressung der Bundesrepublik Deutschland im Sinne der Grundsätze des allgemeinen Polizei- und Ordnungs-

rechts über die Störerhaftung unmittelbar verursacht worden wäre (zu der Theorie der unmittelbaren Verursachung als Zurechnungsprinzip im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht zusammenfassend: BVerwG, Beschluss vom 12. April 2006 - 7 B 30.06 - juris Rn. 4; aus der Literatur etwa: Götz/Geis, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 16. Aufl. 2017, § 9 Rn. 10 ff.). Dass das Berufungsgericht in diesem Zusammenhang auf die Rechtsfigur einer passgesetzespezifischen Gesamtbetrachtung abgestellt hat, ist überflüssig, aber unschädlich.

- 26 In dem spezialgesetzlich geregelten ordnungsrechtlichen Bereich des Passrechts können Grundsätze des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts - mithin auch diejenigen über die Störerhaftung - nur insoweit (ergänzende) Anwendung finden, als das Passgesetz keine eigenständige und abschließende Regelung enthält (zum spezialgesetzlichen Ausschluss der allgemeinen Störerhaftungsregeln: BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2007 - 7 C 40.07 - Buchholz 406.27 § 58 BBergG Nr. 1 Rn. 8; Götz/Geis, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 16. Aufl. 2017, § 9 Rn. 8). Die Verantwortlichkeit für die Gefährdung sonstiger erheblicher Belange der Bundesrepublik Deutschland nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG ist indes in dieser Vorschrift eigenständig und abschließend geregelt.
- 27 Für eine Anwendung der allgemeinen polizei- und ordnungsrechtlichen Störerhaftungsregeln zwecks Bestimmung des Adressaten einer auf § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG gestützten Maßnahme besteht bereits nach dem eindeutigen Normwortlaut kein Raum. Adressat der Maßnahme kann danach allein der Passbewerber bzw. - i.V.m. § 8 PassG - der Passinhaber sein.
- 28 Eine Heranziehung der Zurechnungsregeln des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts in dem Sinne, dass der Passbewerber bzw. Passinhaber nur dann zur Abwehr einer Gefährdung nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG in Anspruch genommen werden darf, wenn er auch unmittelbarer Verursacher und damit Störer nach den Regeln des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts ist, kommt ebenfalls nicht in Betracht.
- 29 Zwar erweist sich der Wortlaut der Vorschrift, demzufolge nach einer durch Tatsachen begründeten Annahme der Passbewerber bzw. der Passinhaber die sonstigen erheblichen Belange gefährden muss, noch als ambivalent. Hiernach

muss - was für den vorliegenden Fall nicht in Zweifel steht - zwischen der Ausreise, für die der Betreffende den Pass benötigt, und der Gefährdung des Belangs jedenfalls in einem weiten Sinne ein Kausalzusammenhang bestehen. Ein darüber hinausgehendes Verständnis als Vorgabe einer unmittelbaren Verursachung wird von dem Normwortlaut nicht gefordert, wäre allerdings mit ihm vereinbar.

- 30 Gesetzessystematisch lässt sich die Forderung nach einer unmittelbaren Verursachung der Rechtsgutverletzung durch den Passbewerber bzw. den Passinhaber indes schon nicht mehr begründen. Dem Umstand, dass die in § 7 Abs. 1 Nr. 2 bis 11 PassG geregelten Passversagungsgründe durchweg auf Gefahren abstellen, die von den Betroffenen unmittelbar verursacht werden, kommt insoweit keine Bedeutung zu. Bei § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG handelt es sich um eine eigenständig strukturierte Vorschrift, mit einem von den konkreten Verhältnissen des Betroffenen unabhängigen Schutzgut.
- 31 Entscheidend gegen das Erfordernis einer unmittelbaren Verursachung mit der hier in Rede stehenden Bedeutung spricht der Sinn und Zweck des § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG. Die Vorschrift verlagert mit dem Ziel einer effektiven Gefahrenabwehr den Schutz der Rechtsgüter, für den sie geschaffen wurde, in einen Bereich vor, der noch uneingeschränkt der deutschen Hoheitsgewalt unterliegt. Denn dann, wenn sich die Gefährdung im Ausland unmittelbar zu realisieren droht bzw. tatsächlich realisiert, besteht wegen des völkerrechtlichen Territorialitätsprinzips und aus tatsächlichen Gründen keine effektive Zugriffsmöglichkeit für deutsche Stellen mehr.
- 32 ddd. Der angegriffene Beschränkungsbescheid litt nicht an Ermessensfehlern. Er beschränkte insbesondere die durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistete Ausreisefreiheit der Klägerin nicht in unverhältnismäßiger Weise. Das Oberverwaltungsgericht hat dies zutreffend erkannt.
- 33 Die auf ein Jahr befristete Beschränkung des Reisepasses der Klägerin war geeignet, eine Ausreise der Klägerin nach Afghanistan und damit ihre dortige Entführung mit der Folge einer Gefährdung des erheblichen Belangs der Sicherung der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der für die Gestaltung der Außenpo-

litik der Bundesrepublik Deutschland verantwortlichen Organe zu verhindern. Die Beschränkung war auch erforderlich, weil ein milderer Mittel zur Erreichung dieses Ziels nicht zur Verfügung stand. Dadurch, dass die Beklagte die Beschränkung auf der Grundlage von § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG auf zunächst ein Jahr befristet hat, hat sie eine der inhaltlichen Dichte und zeitlichen Reichweite der angestellten Gefahrenprognose entsprechende und daher nicht zu beanstandende Dauer der Maßnahme vorgesehen. Schließlich bestehen keine durchgreifenden Bedenken gegen die Angemessenheit der Beschränkung. Die Klägerin, die in Afghanistan über lange Jahre wertvolle humanitäre Hilfe geleistet hat und weiterhin leisten will, hat durch die von der Beklagten verfügte Passbeschränkung eine beachtliche Grundrechtsbeeinträchtigung erlitten, indem sie in dem hier streitgegenständlichen Zeitraum an der Ausreise nach Afghanistan gehindert war. Dem Belang der Sicherung der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der für die Gestaltung der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland verantwortlichen Organe gebührte wegen seiner Wichtigkeit und wegen des Umstands, dass seine Verletzung im Fall einer Reise der Klägerin nach Afghanistan nahezu sicher vorhersehbar war, gleichwohl der Vorrang.

- 34 eee. Aus internationalem bzw. europäischem Recht kann die Klägerin keine weitergehenden Rechte für sich herleiten. Dies gilt insbesondere für Art. 2 Abs. 2 ZP IV EMRK, wonach es jeder Person freisteht, jedes Land, einschließlich des eigenen, zu verlassen. Die Ausübung dieses Rechts darf gemäß Art. 2 Abs. 3 ZP IV EMRK Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft - unter anderem zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung - notwendig sind. Dass hiernach der Eingriff in das Recht der Klägerin aus Art. 2 Abs. 2 ZP IV EMRK durch die streitgegenständliche befristete Passbeschränkung gemäß Art. 2 Abs. 3 ZP IV EMRK gerechtfertigt, insbesondere verhältnismäßig ist, unterliegt nach den bisherigen Erörterungen keinem Zweifel.

35 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Möller

Hahn

Dr. Tegethoff

Steiner

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG).

Prof. Dr. Kraft

Dr. Möller

Hahn