



Verkündet am 1. Juli 2016
Seifert
Justizbeschäftigte

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

des Herrn

Klägers,

Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Auswärtige Amt
- Referat 505 -
Werderscher Markt 1, 10117 Berlin,

Beklagte,

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 23. Kammer, aufgrund
der mündlichen Verhandlung vom 1. Juli 2016 durch

die Richterin Dr. Mengelkoch
als Einzelrichterin

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Der Kläger wendet sich gegen die Ablehnung seines Antrags auf Ausstellung eines Reisepasses als so genannten Zweitpass.

Er ist deutscher Staatsbürger und hat seinen Hauptwohnsitz in Addis Abeba/Äthiopien. Weitere Wohnsitze hat er in Dubai/Vereinigte Arabische Emirate, Pafos/Zypern und Berlin. Der Kläger ist Inhaber, Anteilseigner und Geschäftsführer verschiedener Unternehmen in verschiedenen Staaten. Daher reist er sowohl geschäftlich als auch privat sehr häufig. In den Monaten Januar bis Juni 2016 unternahm der Kläger 25 Flüge zwischen Zielen in den genannten Ländern sowie in Russland und Ghana. Für den Juli 2016 plant er bisher sechs weitere Flüge zwischen Zielen in Dubai, Ghana, Zypern, Deutschland und Russland. Der Kläger war bereits in der Vergangenheit Inhaber von zwei deutschen Reisepässen. Der von ihm als Zweitpass genutzte Pass war bis zum 30. August 2015 gültig.

Der Kläger beantragte daher am 9. März 2015 bei der Botschaft der Beklagten in Addis Abeba die Ausstellung eines neuen Zweitpasses.

Mit Bescheid vom 29. April 2015 lehnte die Beklagte diesen Antrag ab. Zur Begründung führte sie aus, der Kläger habe kein berechtigtes Interesse an der Ausstellung eines Zweitpasses nachgewiesen. Schon aus den bisherigen Einträgen in seine beiden Pässe gehe hervor, dass der Kläger keinen Zweitpass benötige. Er sei zwar viel gereist, es habe aber bisher keine Terminkollisionen oder zeitliche Überschneidungen zwischen passpflichtigen Einreisen und der Hinterlegung eines Passes zur Visumserteilung gegeben. Auch sei er bisher nicht nach Israel gereist. Die vom Kläger angegebenen Reisepläne nach Israel habe er nicht nachgewiesen.

Hiergegen hat der Kläger am 1. Juni 2015 Klage erhoben. Aufgrund seiner erheblichen Reisetätigkeit, benötige er den Zweitpass, um reisen zu können, während der Pass gleichzeitig wegen späterer Reisen zur Visumserteilung bei der Botschaft eines anderen Staates hinterlegt sei. Außerdem beabsichtige der Kläger Reisen nach Israel. Bei der Einreise in die Vereinigten Arabischen Emirate müsse er aber mit Schwie-

rigkeiten rechnen, wenn im gleichen Reisepass ein Sichtvermerk des Staates Israel vorhanden sei, und umgekehrt.

Der Kläger beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides der Deutschen Botschaft Addis Abeba vom 29. April 2015 zu verpflichten, den Antragsteller unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

Die Vertreterin der Beklagten beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung wiederholt und vertieft der Beklagte die Ausführungen in dem angegriffenen Bescheid.

Die Kammer hat den Rechtsstreit mit Beschluss vom 10. Juni 2016 der Berichterstatterin als Einzelrichterin zur Verhandlung und Entscheidung gemäß § 6 Abs. 1 VwGO übertragen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Streitakte und des beigezogenen Verwaltungsvorganges des Beklagten Bezug genommen, die vorgelegen haben und - soweit wesentlich - Gegenstand der mündlichen Verhandlung sowie der Entscheidung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Klage hat in der Sache keinen Erfolg. Die Ablehnung des Antrags des Klägers auf Ausstellung eines Zweitpasses durch den angefochtenen Bescheid ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten. Der Kläger hat keinen Anspruch auf erneute Bescheidung (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

Rechtsgrundlage für die begehrte Ausstellung eines Zweitpasses ist § 1 Abs. 3 PassG. Danach sind Zweitpässe grundsätzlich verboten und dürfen nur ausnahmsweise ausgestellt werden, wenn ein berechtigtes Interesse an der Ausstellung nachgewiesen wird. Vorliegend kommt es dabei nicht darauf an, ob der Beklagten durch diese Vorschrift ein Ermessen, etwa zur Abwägung des berechtigten Interesses mit etwaigen Missbrauchsrisiken, eingeräumt wird oder der Antragsteller bei Nachweis des berechtigten Interesses einen Rechtsanspruch auf die Ausstellung hat (das erst-

genannte Verständnis liegt Ziffer 1.3.1 Satz 2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Passgesetzes vom 17. Dezember 2009 [Passverwaltungsvorschrift – PassVwV, veröffentlicht in GMBI. 2009, S. 1686 ff.] zugrunde, die als Kann-Vorschrift formuliert ist; im Sinne eines Ermessens wohl auch: Sinnock, in: Spörl/Sinnock/Gombert/Koller, Melde-, Pass- und Ausweisrecht, 2. Lieferung, Stand: 1. November 2015, § 1 PassG Ziffer 5; für einen Rechtsanspruch: Süßmuth/Koch, Pass- und Personalausweisrecht, 6. Lieferung, Stand: November 2014, Erl. § 1 PassG Rn. 10; Möller, in: Hornung/Möller, Passgesetz, Personalausweisgesetz, 2011, § 1 PassG Rn. 10). Denn hier fehlt es bereits an der Voraussetzung für die Ausstellung eines Zweitpasses. Der Kläger hat schon kein berechtigtes Interesse dargetan.

Der Begriff des berechtigten Interesses im Sinne des § 1 Abs. 3 PassG ist wegen des Ausnahmecharakters der Ausstellung von Zweitpässen eng auszulegen (vgl. Sinnock, a.a.O., § 1 PassG Ziffer 5; Süßmuth/Koch, a.a.O., Erl. § 1 PassG Rn. 10). Der strenge Ausnahmecharakter der Ausstellung von Zweitpässen ergibt sich schon aus dem Wortlaut des § 1 Abs. 3 PassG, der in erster Linie darauf gerichtet ist, Zweitpässe zu verbieten. Entsprechend wird gemäß § 20 Abs. 2 Nr. 1 PassG als Ordnungswidrigkeit geahndet, durch unrichtige Angaben die Ausstellung eines Zweitpasses zu bewirken. Sinn und Zweck des grundsätzlichen Zweitpassverbotes ist es, einem Missbrauch durch den unberechtigten Besitz von mehreren Pässen, etwa durch Weitergabe, vorzubeugen (Möller, a.a.O., § 1 PassG Rn. 8; Süßmuth/Koch, a.a.O., Erl. § 1 PassG Rn. 10). Die Ausnahme wiederum dient dazu, die Ausreisefreiheit der Bundesbürger durch dieses Verbot nicht unverhältnismäßig einzuschränken, denn die Ausreisefreiheit ist vom Grundrecht auf Allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG geschützt (vgl. zum Grundrechtsbezug des Passgesetzes: Wache, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 207. Ergänzungslieferung, Stand: März 2016, Vorb. zum PassG Rn. 3). Nur in dieser engen Zwecksetzung ist die Ausnahme zu gewähren. Auch die Gesetzgebungshistorie spricht für eine enge Auslegung. So wird in der Begründung des Bundesregierung zum Gesetzentwurf des § 1 Abs. 3 PassG als einziger Fall eines berechtigten Interesses an der Ausstellung eines Zweitpasses der Fall angegeben wird, dass einer Person sonst die Einreise in einen Staat verweigern würde, weil aus ihrem Pass hervorgeht, dass sie sich in einem bestimmten anderen Staat aufgehalten hat oder noch aufhalten will (vgl. BT-Drs. 75/85, S. 19). Dies schließt zwar nicht aus, dass es auch andere Fälle eines berechtigten Interesses geben kann, denn das Gesetz sieht eine solche Beschränkung nicht vor. Es zeigt aber das enge Verständnis des berechtigten

Interesses. Denn in dem genannten Fall wäre die betroffene Person nach Eintragungen aus bestimmten Staaten für die gesamte Gültigkeitsdauer eines Reisepasses an Reisen in bestimmte andere Staaten gehindert.

Dieser in der Entwurfsbegründung genannte Fall, dass zu befürchten steht, dass ein Staat die Einreise wegen Pässeinträgen eines anderen Staates verweigert, wird in Ziffer 1.3.1 PassVwV als Regelfall für die ausnahmsweise Ausstellung eines Zweitpasses übernommen und als solcher in der Verwaltungspraxis und Literatur anerkannt; in der Literatur wird hierfür unter anderem Israel im Verhältnis zu einigen arabischen Ländern als Beispiel angegeben („Regelfall 1“; vgl. Wache, a.a.O., § 1 PassG Rn. 6; Süßmuth/Koch, a.a.O., Erl. § 1 PassG Rn. 10; Sinnock, a.a.O., § 1 PassG Ziffer 5).

In der Verwaltungspraxis hat sich ein zweiter, auch in der Literatur anerkannter Regelfall herausgebildet. Danach kann sich ein berechtigtes Interesse an der Ausstellung eines Zweitpasses auch daraus ergeben, dass eine Person aus beruflichen Gründen so viel reist, dass ein Pass ständig bei einer Auslandsvertretung zur Visumsbeantragung abgegeben werden muss, zeitgleich aber der Pass für Reisen in andere Länder benötigt wird („Regelfall 2“, vgl. Möller, a.a.O., § 1 PassG Rn. 10; Sinnock, a.a.O., § 1 PassG Ziffer 5). Um in diesen Fällen den Ausnahmecharakter der Ausstellung eines Zweitpasses nicht zu unterlaufen, kann ein berechtigtes Interesse jedoch nicht schon deshalb angenommen werden, weil eine Person viel reist oder in unmittelbarer Abfolge mehrere Reisen durchführen will. Genauso wenig genügt es, dass ein Zweitpass die Organisation der Visabeantragung erleichtern würde. Grundsätzlich können viele Reisen auch mit einem Pass vorgenommen werden. Vielmehr ist ein berechtigtes Interesse in diesen Fällen nur anzunehmen, wenn sich aus den nachgewiesenen beabsichtigten Reisezielen und -daten ergibt, dass sich die Beantragung der benötigten Visa und die Durchführung der beabsichtigten Reisen im konkreten Fall gegenseitig ausschließen. Nur in diesen Fällen käme eine Verletzung der Ausreisefreiheit des Antragstellers überhaupt in Betracht. Dabei sind die jeweiligen Visa- und Einreisebestimmungen zu beachten. So schließen sich etwa die Hinterlegung des Passes bei einer Botschaft zur Visumserteilung und eine gleichzeitige Reise in einen anderen Staat dann nicht aus, wenn die Einreise in den anderen Staat mit einem Personalausweis möglich ist. In einem solchen Fall muss der Antragsteller darauf verwiesen werden, statt eines Zweitpasses einen Personalausweis zu beantragen (in diesem Sinne auch Sinnock, a.a.O., § 1 PassG Ziffer 5).

Vorliegend hat der Kläger ein berechtigtes Interesse im Sinne des Regelfalles 1 nicht nachgewiesen. Zwar hat er geltend gemacht, dass ein Sichtvermerk des Staates Israels ihn an einer Einreise in die Vereinigten Arabischen Emirate hindern könne und umgekehrt. Er hat aber zugleich angegeben, in der jüngeren Vergangenheit keine Reisen nach Israel unternommen zu haben und derzeit auch keine konkreten Pläne für eine solche Reise gefasst zu haben. Ob tatsächlich zu befürchten steht, dass es im Falle einer Israel-Reise des Klägers zu einem entsprechenden Sichtvermerk in seinem Pass und deswegen zu einer Verweigerung der Einreise in die Vereinigten Arabischen Emirate und umgekehrt kommen würde, ist von der Beklagten angezweifelt worden, kann aber hier dahinstehen. Denn der Kläger hat derzeit keine konkreten Reisepläne nach Israel, die ein berechtigtes Interesse begründen könnten. Er ist daher insoweit aktuell nicht in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit betroffen. Sollte er konkrete Pläne für eine Israel-Reise fassen, steht es ihm frei, erneut einen Zweitpass zu beantragen.

Schließlich hat der Kläger auch sonst kein berechtigtes Interesse, insbesondere keines im Sinne des Regelfalles 2, nachgewiesen. Er hat geltend gemacht, er benötige den Zweitpass, um Visa für Reisen nach Russland und Ghana beantragen und zugleich Reisen in das jeweils andere Land sowie nach Äthiopien, Dubai, Zypern und Deutschland unternehmen zu können. Als Beispiele hat der Kläger zwei Zeiträume im laufenden Jahr benannt, in denen er jeweils seinen Pass bei der russischen Botschaft in Berlin für einen Visumsantrag habe hinterlegen müssen und deshalb solange nicht aus Deutschland habe ausreisen können. Aus diesem Vortrag ergibt sich nicht, dass der Kläger ohne einen Zweitpass an der Durchführung geplanter Reisen gehindert wäre. Der Kläger hat schon nicht vorgetragen, wo er während der als Beispiel benannten Zeiträume hätte hinreisen wollen. Auch für die Zukunft hat er keine Pläne dargelegt, bei denen geplante Reisen dadurch ausgeschlossen wären, dass er seinen Pass zur Beantragung erforderlicher Visa hinterlegen müsste. Im Übrigen zeichnen sich solche Schwierigkeiten für ihn auch nicht ab. Soweit es um Reisen innerhalb der EU geht, also insbesondere zwischen Deutschland und Zypern, genügt dafür ein Personalausweis. Die Beklagte hat zur Überzeugung des Gerichts dargelegt, dass der Kläger aufgrund der Aufenthaltstitel, die er wegen seiner dortigen Wohnsitze für Äthiopien und die Vereinigten Arabischen Emirate hält, für die Einreise in diese Staaten keine Visa beantragen muss. Schließlich kann der Kläger, worauf die Beklagte ihn bereits frühzeitig und ebenfalls zur Überzeugung des Gerichts hingewiesen hat, für Russland ein fünf Jahre gültiges Geschäftsreisevisum beantragen, so dass anschließend eine Hinterlegung des Passes bei der russischen Botschaft

fünf Jahre lang nicht mehr erforderlich ist. Für Ghana kann er, wie sich schon aus den von ihm vorlegten Unterlagen ergibt, sowohl online ein Visum für sechs oder zwölf Monate beantragen, ohne während der Bearbeitungszeit einen Pass hinterlegen zu müssen, als auch jeweils bei Einreise am Flughafen ein Visum beantragen. Diese Möglichkeiten sind vorrangig vor der Beantragung eines Zweitpasses zu nutzen. Es sind auch keine Gründe vorgetragen oder sonst ersichtlich, warum dem Kläger ausnahmsweise nicht zumutbar sein sollte, so zu verfahren.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird.

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form (Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit der Justiz im Lande Berlin vom 27. Dezember 2006, GVBl. S. 1183, in der Fassung der Zweiten Änderungsverordnung vom 9. Dezember 2009, GVBl. S. 881) zu beantragen. Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils sind die Gründe schriftlich oder in elektronischer Form darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag auf Zulassung der Berufung. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus können auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 der Verwaltungsgerichtsordnung bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts

oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht, ehrenamtliche Richter nicht vor einem Spruchkörper auftreten, dem sie angehören.

Dr. Mengelkoch

/Sei