

Entscheidungsanmerkung

Ausreisebeschränkung gegenüber Fußball-Hooligans

„1. Die Beschränkung des Geltungsbereichs des Reisepasses ist unverhältnismäßig, wenn das Ziel der Maßnahme – die Verhinderung der Ausreise in einen Mitgliedstaat der Europäischen Union, für den keine Passpflicht besteht – durch die Beschränkung des Geltungsbereichs des Personalausweises in gleicher Weise oder sogar besser erreicht werden kann.

2. Sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland im Sinne von § 2 Abs. 2 PAuswG i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG werden nicht schon dadurch gefährdet, dass das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland Schaden zu nehmen droht. Erforderlich ist vielmehr, dass unabhängig von dem damit verbundenen Ansehensverlust ein Schutzgut unmittelbar geschädigt zu werden droht, das der inneren oder äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zumindest nahe kommt. Das ist der Fall, wenn von dem Inhaber des Personalausweises die Beteiligung an Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen im Ausland zu befürchten ist, die aus einer Menschenmenge in einer die öffentliche Sicherheit gefährdenden Weise mit vereinten Kräften begangen werden (hier: sog. Fußball-Hooligans).

3. Zu den Anforderungen an die Androhung unmittelbaren Zwangs zur Durchsetzung passbeschränkender Maßnahmen. “ (amtliche Leitsätze).

PassG § 7 Abs. 1 Nr. 1 u. Abs. 2, § 8; PAuswG § 2 Abs. 2; BremVwVG § 16

OVG Bremen, Urt. v. 2.9.2008, 1 A 161/06¹ (nicht rechtskräftig)

I. Rechtsgebiet, Problemstellung und Examensrelevanz

Das Urteil betrifft die Frage, ob, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen rechtsstaatlichen Mitteln (deutsche) Hooligans anlässlich von Fußballereignissen im Ausland dadurch von der Begehung an Straftaten abgehalten werden können, dass ihnen die Ausreise in die jeweiligen Staaten untersagt wird². Zur Überprüfung stand insoweit eine Kombination aus drei Instrumenten: Der Kläger wandte sich gegen die während der Fußball-Europameisterschaft 2004 in Portugal verhängte Beschränkung der räumlichen Geltung seines Passes sowie die seines Personalausweises und drittens auch gegen die Auflage, sich an den Spieltagen der deutschen Nationalmannschaft jeweils um 18.00 Uhr bei einer deutschen Polizeidienststelle zu melden.

¹ Am 2.12.2008 abrufbar unter <http://www.oberverwaltungsgericht.bremen.de/sixcms/media.php/13/1A16106u.pdf>.

² Weiterführend dazu Breucker, NJW 2004, 1631 ff. sowie Nolte, NVwZ 2001, 147 ff.

Wenn die Fortsetzungsfeststellungsklage für den Kläger im Ergebnis auch ohne Erfolg blieb – nur die Beschränkung des Geltungsbereichs seines Reisepasses wurde für rechtswidrig befunden –, ist die Entscheidung doch ein großer Erfolg für den Grundrechtsschutz und den Rechtsstaat: Sie zeigt, dass wirksame Maßnahmen gegen Hooligans auch (und nur) mit rechtsstaatlichen Mitteln möglich sind.

Die Entscheidung betrifft mit dem Pass- und Personalausweisgesetz Rechtsgebiete, deren Examensrelevanz nicht auf den ersten Blick erkennbar ist. Doch wie stets im Öffentlichen Recht sind in diesen besonderen Rechtsbereichen keine spezifischen Kenntnisse erforderlich. Vielmehr exemplifiziert die Entscheidung in anschaulicher Weise, dass und wie das besondere Verwaltungsrecht unter Zugrundelegung der Grundsätze des Verfassungs- und des allgemeinen Verwaltungsrechts angewendet werden kann und auszulegen ist. Im Schnittpunkt zwischen dem allgemeinen Polizei- und Sicherheitsrecht und dem Pass- bzw. Personalausweisgesetz, eingebettet noch dazu in die Grundsätze des Grundrechtsschutzes und des Europarechts, eignet sich die Entscheidung in besonderem Maße für die juristische Ausbildung und Prüfung.

II. Die Entscheidung

Die Entscheidung verdient – mit einer kleinen Ausnahme – volle Zustimmung. Hervorzuheben ist insbesondere der 2. Leitsatz, mit dem sich das OVG Bremen von einer zwar alten, aber immer noch gebräuchlichen Formel des Bundesverwaltungsgerichts distanziert.³ Im Einzelnen seien folgende Aspekte betont:

1. Das OVG Bremen hält eine zeitlich-räumliche Beschränkung des Geltungsbereichs des Passes für rechtswidrig, weil sie unverhältnismäßig sei. Neben der zeitlich-räumlichen Beschränkung des Personalausweises sei sie insbesondere deshalb nicht notwendig, weil für Portugal ebenso wenig wie für die in Betracht kommenden Transit-Staaten eine Passpflicht bestehe. Die Beschränkung des Geltungsbereichs des Passes sei gegenüber der des Personalausweises darüber hinaus auch der schwerwiegendere Eingriff, weil die Beschränkung im Pass eingetragen werde und somit auch nach der Beschränkung zu einer Stigmatisierung des Passinhabers führen könne. Vor diesem Hintergrund hält das OVG Bremen die Beschränkung des Passes für nicht erforderlich.

Dem kann so nicht gefolgt werden. Wenn man mit dem OVG Bremen davon ausgeht, dass der Pass bei der Einreise nach Portugal wegen der fehlenden Passpflicht ohnehin nicht vorgelegt wird, ist die zeitlich-räumliche Beschränkung insoweit nicht nur nicht erforderlich, sondern von vorneherein schon ungeeignet. Wenn man sich dagegen vergegenwärtigt, dass eine fehlende Passpflicht nur bedeutet, dass man sich bei der Einreise zwar nicht mit einem Pass ausweisen muss, sich aber sehr wohl mit einem Pass ausweisen darf, dann ist die räumlich-zeitliche Beschränkung des Passes neben der des Personalausweises sowohl geeignet als auch erforderlich – sie verhindert, dass der Kläger sich statt mit dem insofern ungültigen Personalausweis mit dem Pass ausweist und dadurch

³ BVerwG DÖV 1969, 74 (75).

die Beschränkung des Personalausweises umgeht. Nur sofern die Vorlage des Passes stets zu einem Abgleich mit einer Datei führte, in der auch die Beschränkungen von Personalausweisen eingetragen ist, wäre die zusätzliche Beschränkung des Passes in der Tat überflüssig.

2. Von besonderer Bedeutung ist die verfassungskonforme, d.h. enge Auslegung der maßgeblichen Rechtsgrundlage für die Beschränkung von Pässen, die über einen Verweis auch für die von Personalausweisen maßgeblich ist. Hier arbeitet das OVG deutlich heraus, dass das „internationale Ansehen der Bundesrepublik Deutschland“ kein „sonstiger Belang“ ist, der eine Beschränkung des Passes bzw. des Personalausweises zu rechtfertigen vermag. Der Begriff der „sonstigen Belange“ muss – das OVG verweist insofern auf die Elfes-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁴ – mit Blick auf das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot vielmehr so ausgelegt werden, dass nur solche Belange in Betracht kommen, die den ausdrücklich normierten Tatbestandsvoraussetzungen der „äußeren“ bzw. „inneren Sicherheit“ der Bundesrepublik Deutschland wenn nicht gleich-, so doch nahe kommen. Diesem verfassungsrechtlich determinierten Maßstab genügt zwar nicht das internationale Ansehen als solches, nach Auffassung des OVG Bremen wohl aber „die Beteiligung Deutscher an Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen im Ausland, die aus einer Menschenmenge in einer die öffentlichen Sicherheit gefährdenden Weise mit vereinten Kräften begangen werden.“⁵ Das OVG hütet sich hier wohlweislich davor, einzelne Straftatbestände zu katalogisieren, deren zu befürchtende Verwirklichung entweder noch nicht oder schon als ausreichende „sonstige Belange“ eingestuft werden kann. Es betont aber gleichwohl, dass solche Gewalttaten drohen müssen, „die nicht nur individuelle Rechtsgüter der Beteiligten, sondern darüber hinaus auch die allgemeine Sicherheit und den öffentlichen Frieden beeinträchtigen.“⁶ Indiziell verweist das OVG auf den Tatbestand des Landfriedensbruchs in § 125 Abs. 1 Nr. 1 StGB. Mögen auch in Zukunft immer noch Unsicherheiten bleiben, ob und unter welchen Voraussetzungen die Beschränkung von Pässen und Personalausweisen zulässig ist, sind diese nun weitgehend in den tatsächlichen Bereich verschoben – für jeden Einzelfall und für jede Person ist gesondert festzustellen, ob sie die nun präzisierten rechtlichen Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt oder nicht.

3. Anschließend stellt des OVG Bremen zutreffend fest, dass die (rechtmäßige) Beschränkung der Ausreisefreiheit auch mit Europarecht vereinbar ist. Das aus der Unionsbürgerschaft folgende allgemeine Freizügigkeitsrecht aus Art. 18 EGV in seiner Konkretisierung durch die Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG kann nämlich von den Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit eingeschränkt werden, „wenn das persönliche Verhalten des Betroffenen eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt“. Damit ist ein europarechtlicher Vorbehalt normiert,

der sich im Umfang mindestens mit den Beschränkungsmöglichkeiten im Pass- bzw. Personalausweisgesetz deckt, womöglich sogar über diese hinaus geht.

4. In Bezug auf die polizeirechtlichen Meldeauflagen betont das OVG Bremen schließlich, dass solche auf Landesrecht gestützten Instrumente zur Beschränkung der Ausreisefreiheit neben die bundesrechtlich vorgesehenen Instrumente der Pass- und Personalausweisbeschränkung treten können. Vorsichtige Zweifel seien jedoch angebracht, soweit das OVG Bremen davon ausgeht, diese Meldeauflagen seien ihrerseits auch verhältnismäßig. Denn im Unterschied zur Möglichkeit nach dem Pass- bzw. Personalausweisgesetz, die Ausreisefreiheit räumlich zu beschränken, wirken Meldeauflagen bei Polizeidienststellen tatsächlich wie ein vollständiges Ausreiseverbot. Hierbei entgegen der Vorinstanz darauf abzustellen, dass Meldepflichten mangels tatsächlicher und rechtlicher Möglichkeiten nicht im Ausland erfüllt werden können, verkennt die Bedeutung des grundrechtlichen Schutzes der Ausreisefreiheit und die damit einhergehende Rechtfertigungslast des Staates. Insofern aber wird sich die Klageart der Fortsetzungsfeststellungsklage mit ihrem charakteristischen retrospektiven Charakter wenn auch nicht *de iure*, so doch *de facto* auf die Entscheidungsfindung ausgewirkt haben, denn schon zum Zeitpunkt der Klageerhebung stand ja fest, dass sich der Kläger nicht im Ausland befand.

Prof. Dr. Matthias Rossi, Augsburg

⁴ BVerfGE 3, 171 (176).

⁵ S. 14 des Urteils; Ls. 2.

⁶ S. 16 des Urteils.