



Verkündet am 28. Februar 2019
Voß Jos.

als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

Klägers,

Verfahrensbevollmächtigte(r):

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 28. Februar 2019 durch

die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Gamp,
die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Kujath,
den Richter Miske,
die ehrenamtliche Richterin König und
den ehrenamtlichen Richter Rohde

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 auf Grund 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 räumliche Beschränkung seines Personalausweises und begehrt die Feststellung, dass die Entziehung seines Reisepasses rechtswidrig gewesen ist, sowie die Ausstellung eines neuen Reisepasses.

Der in der Schweiz lebende Kläger beantragte am 10. März 2016 bei der Stadt Remscheid die Ausstellung eines neuen Reisepasses und eines neuen Personalausweises. Die Stadt Remscheid ersuchte die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Bern (im Folgenden: Botschaft) um Erteilung einer Passermächtigung sowie einer Ausweisermächtigung für den Kläger, da die Botschaft und nicht die Stadt Remscheid örtlich zuständig sei.

Schon im Jahr 2013 hatte das Finanzamt Trier (im Folgenden: Finanzamt) die Botschaft mit der Bitte um Einleitung passrechtlicher Maßnahmen gegen den Kläger kontaktiert. Das Finanzamt führte aus, der Kläger schulde dem Land Rheinland-Pfalz Steuern und steuerliche Nebenleistungen in einer Gesamthöhe von 1.520.734,07 Euro (Stand: 2. Oktober 2013). Die Forderungen seien fällig, vollstreckbar und dem Schuldner bekannt. Bereits am 3. April 2007 habe die Steuerfahndung Trier Durchsuchungen bei dem Kläger durchgeführt. Im Dezember 2007 habe der Kläger seinen Wohnsitz in Konz, Rheinland-Pfalz, abgemeldet und in die Schweiz verlegt. Mit Schreiben vom 22. Januar 2014 gewährte die Botschaft dem Kläger rechtliches Gehör zu den passrechtlichen Maßnahmen. Der Kläger nahm zu den Vorwürfen Stellung und legte gegenüber dem Finanzamt Einsprüche gegen die entsprechenden Steuerbescheide ein. Aufgrund eines gegen den Kläger laufenden strafrechtlichen Verfahrens wegen Steuerhinterziehung bat das Finanzamt die Botschaft im April 2014, das passrechtliche Verfahren vorläufig ruhen zu lassen. Das Amtsgericht Trier verurteilte den Kläger am 22. April 2014 - Az. 28 Ls 2050 Js 7937/06 (2) - wegen Steuerhinterziehung in drei Fällen zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von einem Jahr und acht Monaten und setzte deren Vollstreckung zur Bewährung aus. Den strafrechtlich relevanten Steuerschaden bezifferte das Gericht in dem Urteil auf insgesamt

253.658 Euro. Mit Bewährungsbeschluss vom gleichen Tage wurde dem Kläger unter anderem die Auflage erteilt, den Steuerschaden in einer Höhe von bis zu 250.000 Euro durch Zahlung monatlicher Raten an das Finanzamt wieder gut zu machen. Im Juli 2014 teilte das Finanzamt der Botschaft unter anderem mit, dass der Kläger zur Erfüllung der Bewährungsaufgabe monatliche Raten in Höhe von 5.000 Euro leiste und bereits zwei Raten entrichtet habe. Zugleich bat es darum, die Einleitung passrechtlicher Maßnahmen wieder aufzunehmen, da die im Rahmen der Bewährungsaufgabe gezahlten Raten vollstreckungsrechtlich nicht akzeptiert werden könnten. In der Folge verhängte die Botschaft diese jedoch zunächst nicht.

Aufgrund der Passermächtigungsanfrage der Stadt Remscheid fragte die Botschaft im März 2016 beim Finanzamt nach, ob aktuell Gründe für passrechtliche Maßnahmen gegen den Kläger vorlägen. Das Finanzamt teilte mit, dies sei weiterhin der Fall und verwies auf den Schriftwechsel aus dem Jahr 2014.

Daraufhin informierte die Botschaft die Stadt Remscheid über das mögliche Vorliegen eines Passversagungsgrundes und erteilte die Ermächtigung zur Passausstellung nur insoweit, als dass die Stadt Remscheid das mögliche Vorliegen eines Passversagungsgrundes in eigener Verantwortung mit der Finanzverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz kläre und gewichte. Die Stadt Remscheid händigte dem Kläger in der Folge nur einen - bereits am 10. März 2016 ausgestellten - neuen Personalausweis aus und trug ihm auf, sich zur Klärung des Passversagungsgrundes mit der Gemeinde Konz in Verbindung zu setzen. Da der Kläger hierauf keine Reaktion zeigte, stornierte die Behörde den Passantrag im August 2016.

Im Dezember 2016 wandte sich der Kläger an das Finanzamt und forderte dieses auf, gegenüber der Stadt Remscheid und der Botschaft von dem Vorwurf der Steuerflucht Abstand zu nehmen. Zudem bat er die Botschaft um Erteilung der Passermächtigung oder Übersendung eines rechtsmittelfähigen ablehnenden Bescheides. Die Botschaft ersuchte daraufhin das Finanzamt um ergänzende Informationen. Im Januar 2017 teilte das Finanzamt unter anderem die aktuelle Höhe der offenen und vollstreckbaren Rückstände mit. Danach schulde der Kläger der deutschen Steuerverwaltung Steuern und Steuerergänzungsabgaben in Höhe von 415.571,10 Euro (festgesetzte Steuerschuld, Stand 16. Januar 2017, datierend aus den Jahren 2002 bis 2005). Es wies darüber hinaus darauf hin, dass die zur Erfüllung der Bewährungsaufgabe gezahlten Raten teilweise verspätet und ab 30. Juli 2015 zunächst nicht mehr entrichtet worden seien. Das Amtsgericht Trier habe die monatlichen Raten aufgrund der wirtschaftlichen Situation des Klägers im November 2015 auf min-

destens 100 Euro herabgesetzt. Diese Raten seien durch den Kläger ab dem 30. Januar 2016 halbjährlich kumuliert an das Finanzamt entrichtet worden.

Mit Bescheid vom 20. Januar 2017, per E-Mail am 23. Januar 2017 an den Kläger übermittelt, versagte die Botschaft die Ermächtigung zur Passausstellung. Zudem entzog sie den deutschen Reisepass Nr. 2154178109, ausgestellt von der Verbandsgemeinde Konz, gültig bis 30. Juli 2017, und ordnete an, dass der Personalausweis Nr. L6ZM3NMV92, ausgestellt durch die Stadt Remscheid, gültig bis 9. März 2026, nicht zum Verlassen Deutschlands berechtigt.

Zur Begründung führte die Botschaft im Wesentlichen aus, dass Tatsachen die Annahme begründeten, dass sich der Kläger seinen steuerlichen Verpflichtungen in der Bundesrepublik Deutschland entziehen wolle. Dies werde darauf gestützt, dass er der deutschen Steuerverwaltung Steuern und Steuerergänzungsabgaben in Höhe von 415.571,10 Euro schulde. Der Umstand, dass der Kläger im Rahmen einer Bewährungsaufgabe Raten als Wiedergutmachung des strafrechtlichen Steuerschadens leiste, führe zu keiner anderen Bewertung. Es sei auch unerheblich, ob sich der Kläger bereits bei Entstehung der Steuerschuld im Ausland aufgehalten oder er sich erst zeitlich danach dorthin begeben habe. Im Rahmen der Ermessensausübung habe die Botschaft folgende Umstände berücksichtigt: die große Höhe der Steuerschuld, die mangelnden Anzeichen für einen Ausgleich der offenen Forderungen durch den Kläger, das Fehlen eines entsprechenden deutsch-schweizerischen Rechtshilfeabkommens, weshalb sich der Kläger vor dem Zugriff der deutschen Behörden sicher fühle, und die langwährende Kenntnis des Klägers von den bestehenden Rückständen.

Der Kläger beehrte mit Schreiben vom 23. Januar 2017 in einem gesonderten Verfahren zunächst einstweiligen Rechtsschutz, welchen die Kammer mit Beschluss vom 16. Februar 2017 - VG 23 L 64.17 - zurückwies.

Ebenfalls am 16. Februar 2017 hat der Kläger die vorliegende Klage gegen den Bescheid vom 20. Januar 2017 erhoben. Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, Passversagungsgründe lägen nicht vor, jedenfalls seien die Entziehung des Reisepasses und die Beschränkung des Personalausweises unverhältnismäßig. Er wolle sich seinen steuerlichen Verpflichtungen nicht entziehen. Auch habe er sich dem Strafverfahren gestellt, obwohl er sich dem Zugriff der deutschen Finanzbehörden hätte entziehen können. Im Übrigen könne es kaum ihm angelastet werden, wenn die Bundesrepublik Deutschland ein bereits mit der Schweiz ausgehandeltes

Rechtshilfeabkommen nicht unterzeichnet. Den in dem Strafverfahren zu Grunde gelegten Steuerschaden bediene er im Rahmen seiner Möglichkeiten und der Bewährungsaufgabe. Er habe bereits im Jahr 2006 in Luxemburg gelebt und die Verlegung seines Wohnsitzes in die Schweiz im Jahr 2007 lange vor Kenntnis von dem Strafverfahren und im Hinblick auf eine heute noch andauernde Beziehung zu seiner Lebensgefährtin geplant. Zudem habe das Finanzamt im Rahmen des Strafverfahrens zugesagt, keinerlei Einwände im Passverfahren mehr geltend zu machen. Sein Prozessbevollmächtigter sei bei der Verhandlung im Strafverfahren persönlich zugegen gewesen und könne sich an eine entsprechende Zusage erinnern. Auch sei die Finanzbehörde nicht gehindert, gegen ihn - den Kläger - zu vollstrecken, wie die Pfändung seiner Ansprüche beim Versorgungswerk für Rechtsanwälte im Land Nordrhein-Westfalen zeige. Insbesondere sei die Passversagung auch kein geeignetes Mittel, die Erfüllung der Steuerverbindlichkeiten zu fördern, da die Behörden keine Umstände vorgetragen hätten, aus denen sich ergebe, dass er in absehbarer Zeit zu Vermögenswerten gelangen würde, mit denen er seine steuerlichen Rückstände zumindest teilweise tilgen könnte. Nachdem die Gültigkeit des Reisepasses während des Klageverfahrens abgelaufen ist, habe er ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit. Es sei damit zu rechnen, dass die Beklagte bei im Wesentlichen unveränderter Sach- und Rechtslage einen dem erledigten Verwaltungsakt gleichartigen Verwaltungsakt erlassen bzw. einen neuen Reisepass nicht ausstellen werde.

Mit Schreiben vom 14. Februar 2019 teilte das Finanzamt auf gerichtliche Anforderung mit, dass der Kläger offene und vollstreckbare Rückstände in Höhe von 458.703,78 Euro habe. Seit der letzten Auskunft vom 16. Januar 2017 seien insgesamt 1.462,32 Euro gezahlt worden.

Der Kläger beantragt unter Umstellung seines gegen die Entziehung des Reisepasses gerichteten Klagebegehrens,

1. den Bescheid der Beklagten vom 20. Januar 2017, Aktenzeichen Rk-30-515.30 Bentscheidt, erteilt durch die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Bern, aufzuheben, soweit angeordnet wird, dass der Personalausweis Nummer L6ZM3NMV92 den Kläger nicht zum Verlassen Deutschlands berechtigt,

2. gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO festzustellen, dass der Bescheid der Beklagten vom 20. Januar 2017, Aktenzeichen Rk-30-515.30 im Übrigen rechtswidrig gewesen ist, soweit der Reisepass entzogen wird und

3. die Beklagte zu verurteilen, dem Kläger einen deutschen Reisepass zu erteilen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie nimmt im Wesentlichen Bezug auf den angefochtenen Bescheid und führt ergänzend aus, dass die Behauptung des Klägers, das Finanzamt habe im Rahmen des Strafverfahrens zugesagt, keinerlei Einwände im Passverfahren mehr gelten zu machen, nicht belegt sei. Das Finanzamt habe mitgeteilt, eine solche Vereinbarung sei dort nicht bekannt. Hinsichtlich des abgelaufenen Reisepasses drohe zudem keine Wiederholungsgefahr im Hinblick auf einen zukünftig zu beantragenden Reisepass.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Streitakte und des Verwaltungsvorganges der Botschaft Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat keinen Erfolg.

I. Der auf Ausstellung eines Reisepasses durch die Beklagte gerichtete Antrag ist bereits unzulässig, weil es dem Kläger an einem Rechtsschutzbedürfnis fehlt. Voraussetzung für ein gerichtliches Klageverfahren ist, dass der Kläger sein Begehren im Verwaltungsverfahren geltend gemacht hat und damit erfolglos geblieben ist (vgl. Gerichtsbescheid der Kammer vom 29. Oktober 2018 - VG 23 K 342.18 -, Abdruck S. 3; Beschluss der Kammer vom 28. September 2018 - VG 23 L 572.18 -, Abdruck S. 2; VG Berlin, Beschluss vom 11. September 2018 - VG 2 L 147.18 V -, Abdruck S. 2). Diese Zulässigkeitsvoraussetzung folgt jedenfalls aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, nach dem es zunächst Sache der Verwaltung ist, sich mit Ansprüchen zu befassen, die an sie gerichtet werden (vgl. Beschluss der Kammer vom 12. Oktober 2017 - VG 23 K 318.17 -, Abdruck S. 4; ausführlich hierzu: VG Berlin, Urteil vom 17. März 2016 - VG 1 K 229.15 -, Abdruck S. 4 f.). Hieran fehlt es, weil der Kläger bei der zuständigen Botschaft der Beklagten keinen Antrag auf Ausstellung eines Reisepasses gestellt hat. Der bei der unzuständigen Stadt Remscheid gestellte Antrag ersetzt diesen auch nicht. Vielmehr ist - wie hier geschehen - der dort gestellte Antrag zunächst von der unzuständigen Behörde zu bearbeiten und eine erforderliche Passermächtigung von der zuständigen Behörde einzuholen, vgl. § 19 Abs. 4 PassG. Dies führt jedoch nicht dazu, dass die eigentlich zuständige Behörde - hier die Botschaft der Beklagten - die Bearbeitung des Antrages übernimmt. Der Kläger

hätte sein Begehren auf Ausstellung eines Reisepasses in einem gegen die Passbehörde der Stadt Remscheid gerichteten Verfahren vor dem hierfür örtlich zuständigen Verwaltungsgericht geltend machen können. In einem solchen Verfahren hätte gegebenenfalls die nach § 19 Abs. 4 Satz 2 PassG erforderliche Ermächtigung der hiesigen Beklagten ersetzt werden können, welche deshalb dort gemäß § 65 Abs. 2 VwGO notwendig beizuladen gewesen wäre (vgl. Beschluss der Kammer vom 16. Februar 2017 im parallelen Eilverfahren - VG 23 L 64.17 -, Abdruck S. 3 m.w.N.). Es steht dem Kläger im Übrigen frei, bei der zuständigen Botschaft die Ausstellung eines neuen Reisepasses zu beantragen.

II. Hinsichtlich des gegen die Beschränkung der räumlichen Geltung des Personalausweises gerichteten Antrags ist die Klage als Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO statthaft und auch sonst zulässig, aber unbegründet.

Die räumliche Beschränkung des Personalausweises ist rechtmäßig und verletzt den Kläger daher nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit ist - abweichend von dem Grundsatz, dass bei Anfechtungsklagen regelmäßig auf die letzte Behördenentscheidung abzustellen ist - der Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung, weil es sich hierbei um einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung handelt (vgl. Urteile der Kammer vom 12. April 2018 - VG 23 K 1845.16 -, Abdruck S. 7, vom 13. Juni 2016 - VG 23 K 37.15 -, juris Rn. 27 und vom 6. März 2015 - VG 23 K 58.10 -, juris Rn. 16 und - VG 23 K 59.10 -, juris Rn. 15; vgl. auch OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 4. Mai 2015 - 19 A 2097/14 -, juris Rn. 23 ff.; VG Braunschweig, Urteil vom 7. September 2016 - 5 A 99/15 -, juris Rn. 34 f., 48; vgl. ferner VGH Bayern, Beschluss vom 5. März 2015 - 10 CS 14.2244 u.a. -, juris Rn. 27 und OVG Bremen, Beschluss vom 28. März 2017 - 1 LA 23/16 -, juris Rn. 7).

Rechtsgrundlage für die räumliche Beschränkung des Personalausweises ist § 6 Abs. 7 PAuswG i.V.m. § 7 Abs. 1 PassG. Danach kann die zuständige Behörde im Einzelfall anordnen, dass der Personalausweis nicht zum Verlassen der Bundesrepublik Deutschland berechtigt, wenn Tatsachen bekannt werden, welche die Passversagung rechtfertigen würden. Nach § 7 Abs. 1 Nr. 4 PassG ist ein Pass zu versagen, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass der Passbewerber sich seinen steuerlichen Verpflichtungen entziehen will. Diese Voraussetzungen liegen hier sowohl in objektiver als auch in subjektiver Hinsicht vor. Die räumliche Beschränkung des Personalausweises ist auch nicht unverhältnismäßig.

Der Passversagungsgrund des § 7 Abs. 1 Nr. 4 PassG setzt in objektiver Hinsicht voraus, dass aufgrund vollziehbarer Steuerbescheide, die nicht offensichtlich rechtswidrig sind, erhebliche Steuerrückstände bestehen; eine bestands- oder gar rechtskräftige Feststellung ist nicht erforderlich (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 7. November 2011 - OVG 5 N 31.08 -, juris Rn. 6; OVG Bremen, Beschluss vom 25. Januar 2013 - 1 B 297/12 -, juris Rn. 4; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 25. März 2009 - 3 M 531/08 -, juris Rn. 4). Der Kläger hatte nach Auskunft des Finanzamtes Trier am 14. Februar 2019 offene und vollstreckbare steuerliche Rückstände in Höhe von insgesamt 458.703,78 Euro. Anhaltspunkte dafür, dass die der Berechnung des Finanzamtes zu Grunde liegenden Steuerbescheide offensichtlich rechtswidrig wären, liegen nicht vor.

Unerheblich ist auch, ob der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz vor oder nach Fälligkeit der Steuerschuld in das Ausland verlagert hat. Den steuerlichen Verpflichtungen kann sich ein Deutscher auch dadurch entziehen wollen, dass er aus dem Ausland nicht mehr in die Bundesrepublik Deutschland zurückzukehren beabsichtigt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. Oktober 1989 - BVerwG 1 A 110.89 -, juris Rn. 3 m.w.N.). Insofern ist unbeachtlich, dass der Kläger nach eigenem Vorbringen seinen Wohnsitz bereits im Jahr 2006 nach Luxemburg sowie von dort im Jahr 2007 in die Schweiz verlagert hat und dies private Gründe gehabt und in keinem Zusammenhang zu seinen steuerlichen Verpflichtungen gestanden haben soll.

Auch der von § 7 Abs. 1 Nr. 4 PassG in subjektiver Hinsicht geforderte Steuerflucht-wille ist gegeben. Für diese Feststellung genügt zwar nicht schon allein der (mutmaßliche) Wille des Klägers, in absehbarer Zeit mit seinem Wohnsitz nicht in die Bundesrepublik Deutschland zurückzukehren. Vielmehr muss ein Kausalzusammenhang zwischen den steuerlichen Verpflichtungen und dem angestrebten weiteren Aufenthalt im Ausland in dem Sinne bestehen, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, der Steuerpflichtige wolle sich seinen Verpflichtungen gegenüber dem Finanzamt entziehen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. Oktober 1989 - BVerwG 1 A 110.89 -, juris Rn. 4). Das gesamte Verhalten und die sonstigen Umstände müssen bei lebensnaher Beurteilung die Annahme zulassen, dass er in der Absicht handelt, im Ausland zu bleiben, um den Zugriff der Steuerbehörden auf sein Vermögen zu verhindern oder zu erschweren (vgl. Beschluss der Kammer vom 27. August 2014 - VG 23 L 410.14 -, juris Rn. 22 - m.w.N.; vgl. ferner OVG Niedersachsen, Beschluss vom 8. Oktober 2008 - 11 ME 306/08 -, juris Rn. 5; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 25. März 2009 - 3 M 531/08 -, juris Rn. 7).

Zwar hat der Kläger vorgetragen, seinen Wohnsitz aus privaten Gründen in die Schweiz verlagert zu haben, dies sei bereits vor Einleitung steuerlicher Maßnahmen geplant gewesen. Auch habe er schon zuvor seit dem Jahr 2006 in Luxemburg gelebt. Dagegen spricht allerdings, dass die Gemeinde Konz ihm noch am 31. Juli 2007 einen Reisepass ausstellte, er seinen dortigen Wohnsitz erst im Dezember 2007 abgemeldet hat und dass die Steuerfahndung Trier bereits am 3. April 2007 Durchsuchungen unter seiner Anschrift in Deutschland durchführte. Dies kann jedoch dahinstehen, weil nach ständiger Rechtsprechung bereits eine - hier vorliegende - erhebliche Höhe der Steuerrückstände auf einen Steuerfluchtwillen hindeutet (vgl. Beschlüsse der Kammer vom 19. Dezember 2018 - VG 23 L 589.18 - und vom 27. August 2014 - VG 23 L 410.14 -, juris Rn. 23 jeweils m.w.N.; vgl. ferner OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11. September 2007 - OVG 5 S 56.07 -, juris Rn. 11; OVG Bremen, Beschluss vom 25. Januar 2013 - 1 B 297/12 -, juris Rn. 5; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 25. März 2009 - 3 M 531/08 -, juris Rn. 7). Vor allem aber ist ein zusätzliches erhebliches Indiz für einen Steuerfluchtwillen des Klägers darin zu sehen, dass er es an ernsthaften Bemühungen hat fehlen lassen, seine Steuerschulden zu reduzieren oder sonst eine Klärung mit den Steuerbehörden herbeizuführen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 2. Januar 1996 - 25 B 3037/95 -, juris Rn. 9 f.; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 25. März 2009 - 3 M 531/08 -, juris Rn. 7, 12 jeweils m.w.N.), und zwar schon über einen sehr langen Zeitraum. Der Umstand, dass der Kläger zur Wiedergutmachung des strafrechtlich relevanten Steuerschadens im Rahmen einer Bewährungsauflage monatliche Raten geleistet hat, führt insoweit zu keiner anderen Bewertung, zumal die Raten zuletzt so gering waren, dass sich die Steuerschuld aufgrund von auflaufenden Zinsen sogar erhöht hat. Darüber hinaus handelt es sich bei diesen Zahlungen nicht um eine vollstreckungsrechtlich relevante Vereinbarung zur Tilgung der - im Vergleich zum strafrechtlichen Steuerschaden höheren - offenen und vollstreckbaren Steuerschuld. Auch dass sich der Kläger dem Strafverfahren gestellt hat und in diesem zu einer Bewährungsstrafe verurteilt wurde, vermag - entgegen seiner Ansicht - die Annahme des Steuerfluchtwillens nicht auszuräumen. Es handelt sich bei der Strafverfolgung und dem steuerlichen Verfahren um gänzlich verschiedene Vorgänge mit unterschiedlichen Rechtsfolgen und drohenden Konsequenzen. Insbesondere hätte dem Kläger im Rahmen des Strafverfahrens im Gegensatz zum steuerlichen Verfahren der Erlass eines Haftbefehls und die anschließende Fahndung gedroht, wenn er sich dem Verfahren nicht freiwillig gestellt hätte. Im Übrigen deuten auch die vom Kläger auf die Steuerschuld geleisteten Zahlungen im Zeitraum vom 16. Januar 2017 bis zum 14. Februar 2019 in Höhe von insgesamt 1.462,32 Euro nicht daraufhin, dass er

sich ernsthaft um einen Ausgleich der ausstehenden Forderungen bemüht. Gleiches gilt für den Umstand, dass der Prozessbevollmächtigte des Klägers im Termin zur mündlichen Verhandlung auf Nachfrage der Kammer, wie sich der Kläger die Bereinigung seiner steuerlichen Verbindlichkeiten vorstelle, vage auf die Vermögens- und Einkommenslosigkeit des Klägers verwies. Insoweit hätte es sich aufgedrängt, bei den Finanzbehörden um Ratenzahlung, Stundung oder Teilerlass nachzusehen sowie gegebenenfalls die wirtschaftlichen Verhältnisse durch Vorlage eines Vermögensverzeichnisses offenzulegen und deren Richtigkeit an Eides statt zu versichern. Dass der Kläger dies unterlassen hat und auch offensichtlich für die Zukunft nicht in Erwägung zieht, lässt keinen anderen Schluss als denjenigen zu, dass er freiwillig seinen steuerlichen Verpflichtungen nicht nachkommen wird und ihnen unter Ausnutzung seines ausländischen Wohnsitzes so weit wie möglich aus dem Wege gehen will.

Die Beklagte hat das Ermessen, welches ihr in § 6 Abs. 7 PAuswG eingeräumt ist, auch rechtsfehlerfrei ausgeübt. Weder hat sie dessen gesetzliche Grenzen überschritten noch von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht, vgl. § 114 Satz 1 VwGO. Die Behörde hat das ihr zustehende Ermessen erkannt und die Interessen der Bundesrepublik Deutschland an der Erfüllung der steuerlichen Verpflichtungen gegenüber dem Interesse des Klägers an einem legalen Aufenthalt in der Schweiz abgewogen und zu Recht als vorrangig eingeschätzt. Die räumliche Beschränkung des Personalausweises ist nicht unverhältnismäßig.

Mit ihrer Hilfe kann der gewünschte Erfolg, den Betroffenen zu einer Rückkehr in die Bundesrepublik und zu einer Bezahlung der Steuerrückstände zu veranlassen, gefördert werden (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. Oktober 1989 - BVerwG 1 A 110.89 -, juris Rn. 5). Da zumindest die Verlängerung des Aufenthaltsstatus des Klägers in der Schweiz von der Vorlage eines gültigen (deutschen) Passes oder jedenfalls eines unbeschränkt gültigen Personalausweises abhängen dürfte, ist die Maßnahme geeignet, ihn zu einer baldigen Rückkehr zu bewegen. Der Einwand des Klägers, wonach zusätzlich zu fordern sei, dass der Betroffene in absehbarer Zeit zu Vermögenswerten gelange, mit denen er seine steuerlichen Rückstände zumindest teilweise tilgen könne, dringt nicht durch. Denn die bezweckte Rückkehr des Klägers nach Deutschland eröffnet den Steuerbehörden die Möglichkeit, ihn mit zwangsvollstreckungsrechtlichen Mitteln zu veranlassen, seine Vermögens- und Einkommenslage rückhaltlos offen zu legen und Zahlungen auf die vollziehbaren Steuerforderungen zu leisten (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschlüsse vom 26. November 2007

- OVG 5 N 75.05 -, juris Rn. 5 und vom 28. Februar 2006 - OVG 5 S 52.05 -, juris Rn. 10). Dies reicht im hiesigen Zusammenhang aus, um die Maßnahmen als geeignet anzusehen. Entgegen der Auffassung des Klägers ist es insoweit auch unbeachtlich, dass die Veranlassung zwangsvollstreckungsrechtlicher Maßnahmen in der Schweiz an einem fehlenden Rechtshilfeabkommen scheitert. Dass die Bundesrepublik Deutschland keine entsprechenden völkerrechtlichen Vereinbarungen mit der Schweiz abgeschlossen hat, vermag das Ermessen der Behörden nicht einzuschränken. Auch die bereits erfolgte Pfändung der Ansprüche des Klägers beim Versorgungswerk für Rechtsanwälte im Land Nordrhein-Westfalen macht Vollstreckungsversuche in weiteres Vermögen des Klägers nicht entbehrlich, da die bisherige Vollstreckung nicht zur Tilgung der Rückstände geführt hat und diese weiterhin in erheblicher Höhe bestehen.

Die Maßnahme ist ferner erforderlich. Mildere Mittel sind nicht ersichtlich.

Die räumliche Beschränkung des Personalausweises ist auch angemessen. Aus dem vom Kläger vorgetragene Umstand, das Finanzamt Trier habe in dem Strafverfahren eine Zusage abgegeben, keine passrechtlichen Maßnahmen gegen den Kläger zu veranlassen, folgt keine Einschränkung der Ermessensausübung der Botschaft. Dies gilt unabhängig davon, dass vorliegend bereits keine Anhaltspunkte für eine entsprechende Zusage des Finanzamtes bestehen. Denn - das Bestehen einer solchen Zusage einmal unterstellt - wäre darin jedenfalls keine rechtlich verbindliche Zusicherung zu sehen, da das Finanzamt für deren Erteilung nicht zuständig gewesen und die erforderliche Schriftform nicht gewahrt wäre, vgl. § 38 Satz 1 VwVfG. Dies hätte die Nichtigkeit der Zusicherung zur Folge (vgl. Tiedemann in: BeckOK VwVfG, Bader/Ronellenfitsch, 42. Edition, Stand: 1. Oktober 2018, § 38 VwVfG, Rn. 36). Auch für eine Ermessensreduzierung auf Seiten der Botschaft durch eine vom Finanzamt Trier abgegebene „Zusage“, die die Anforderungen einer förmlichen Zusicherung nicht erfüllt, ist vorliegend kein Raum. Dies folgt bereits aus dem Umstand, dass sich die zuständige Behörde der Beklagten - hier der Bundesrepublik Deutschland - die unverbindliche Zusage einer unzuständigen Behörde des Landes Rheinland-Pfalz nicht zurechnen lassen muss, zumal sie an etwaigen Absprachen im Rahmen des Strafverfahrens - unstreitig - nicht beteiligt war.

Ferner stehen die damit verbundenen Belastungen nicht außer Verhältnis zum angestrebten Ziel, den staatlichen Steueranspruch durchzusetzen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11. September 2007 - OVG 5 S 56.07 -, juris Rn. 15).

III. Hinsichtlich des gegen die Entziehung des im laufenden Klageverfahren in seiner Gültigkeitsdauer abgelaufenen Reisepasses gerichteten Antrages ist dessen - auf Feststellung der Rechtswidrigkeit gerichtete - Umstellung statthaft und stellt insbesondere keine Klageänderung im Sinne des § 91 VwGO dar (vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Dezember 2014 - BVerwG 4 C 33/13 -, juris Rn. 11). Zweifelhaft erscheint, ob auch ein für die Zulässigkeit des Antrages erforderliches Fortsetzungsfeststellungsinteresse vorliegt. Dagegen spricht hier, dass keine Wiederholungsgefahr im Hinblick auf einen zukünftig zu beantragenden Reisepass droht. Auch wenn die Passentziehung nach § 8 PassG und die Passversagung nach § 7 PassG den gleichen rechtlichen Anforderungen unterliegen, entfaltet die Passentziehung keine Bindungswirkung für eine mögliche spätere Passversagung (vgl. Beschluss der Kammer vom 15. März 2010 - VG 23 K 276.09 -, Abdruck S. 2 f. und Urteil der Kammer vom 14. März 2007 - VG 23 A 48.06 -, Abdruck S. 5 f. jeweils unter Bezugnahme auf OVG Münster, Urteil vom 25. Februar 1986 - 18 A 2300/83 -, NVwZ 1986, 935). Im Ergebnis kann dies jedoch dahinstehen, da die Klage insoweit jedenfalls unbegründet ist (vgl. hierzu etwa BVerwG, Beschluss vom 11. November 1991 - BVerwG 4 B 190.91 -, juris Rn. 6).

Die Entziehung des Reisepasses war rechtmäßig und verletzte den Kläger daher nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO). Rechtsgrundlage für die Entziehung des Reisepasses waren §§ 8, 7 Abs. 1 PassG. Die rechtlichen Voraussetzungen dieser der Beklagten ebenfalls Ermessen eröffnenden Ermächtigungsgrundlage sind identisch mit denen des § 6 Abs. 7 PAuswG i.V.m. § 7 Abs. 1 PassG.

Lediglich hinsichtlich des maßgeblichen Zeitpunkts für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit ist - anders als bei der räumlichen Beschränkung des Personalausweises - der Zeitpunkt der Behördenentscheidung maßgeblich (vgl. OVG Berlin Brandenburg, Beschluss vom 9. Mai 2016 - OVG 5 N 27.14 -, juris Rn. 8; Urteil vom 2. Oktober 2014 - OVG 5 B 9.13 -, juris Rn. 32; Beschlüsse vom 7. November 2011 - OVG 5 N 31.08 -, juris Rn. 7 und vom 6. Februar 2007 - OVG 5 S 7.06 -, Abdruck S. 3; VG Ansbach, Urteil vom 23. Februar 2017 - AN 5 K 15.01676 -, juris Rn. 48; a.A. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 4. Mai 2015 - 19 A 2097/14 -, juris Rn. 23 ff.; VG Braunschweig, Urteil vom 7. September 2016 - 5 A 99/15 -, juris Rn. 34 f.). Die anderslautende bisherige Rechtsprechung der Kammer wird ausdrücklich aufgegeben (vgl. hierzu Urteile vom 12. April 2018 - VG 23 K 1845.16 -, Abdruck S. 7, vom 13. Juni 2016 - VG 23 K 37.15 -, juris Rn. 27 und vom 6. März 2015 - VG 23 K 58.10 -, juris Rn. 16 und - VG 23 K 59.10 -, juris Rn. 15). Im Gegensatz zu der räumlichen Beschränkung eines Personalausweises, welche Dauerwirkung hat, weil der

Personalausweis im Übrigen seine Gültigkeit behält, trifft die Behörde bei der Passentziehung lediglich eine einmalige Regelung. Der Entzug des Reisepasses hat dessen gänzlichen Verlust und anschließende Vernichtung zur Folge (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 26. November 1985 - 18 A 823/84 -, NJW 1986, 2590, 2591; Hornung in: Hornung/Möller, Passgesetz - Personalausweisgesetz, 1. Auflage 2011, § 8 PassG, Rn. 6). Zudem kann nach einer Passentziehung ein neuer Pass beantragt und ausgestellt werden (vgl. VG Ansbach, Urteil vom 23. Februar 2017 - AN 5 K 15.01676 -, juris Rn. 48).

Da vorliegend zwischen den beiden maßgeblichen Zeitpunkten jedoch keine entscheidungserheblichen Veränderungen der Sach- und Rechtslage eingetreten sind, wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf die entsprechenden obigen Ausführungen zur Rechtmäßigkeit der Beschränkung des Personalausweises verwiesen, die auch hier gelten.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 11, § 711 Sätze 1 und 2 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 gemäß § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) 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 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteilig-

ter 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. Gamp

Dr. Kujath

Miske