

Für palästinensische Volkszugehörige aus dem Gazastreifen ohne (andere) Staatsangehörigkeit besteht grundsätzlich keine Möglichkeit, nach Israel einzureisen

(Amtlicher Leitsatz)

11 LA 68/13

Oberverwaltungsgericht Lüneburg

Beschluss vom 15.03.2013

G r ü n d e

Der Antrag der Beklagten auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg.

Der von ihr geltend gemachte Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Sache nach § 78 Abs. 3 Nr. 1 AsylVfG liegt nicht vor.

Eine Rechtssache ist nur dann im Sinne des § 78 Abs. 3 Nr. 1 AsylVfG grundsätzlich bedeutsam, wenn sie eine höchstrichterlich oder obergerichtlich bislang noch nicht beantwortete Frage von allgemeiner Bedeutung aufwirft, die im Rechtsmittelverfahren entscheidungserheblich ist und im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Weiterentwicklung des Rechts einer fallübergreifenden Klärung in einem Berufungsverfahren bedarf (vgl. GK-AsylVfG, § 78, Rn. 88 ff., m.w.N.; Hailbronner, Ausländerrecht, Kommentar, § 78 AsylVfG, Rn. 140 ff., m.w.N., Senatsbeschl. v. 25.9.2012 - 11 LA 25/12 -). Die grundsätzliche Bedeutung einer Rechtssache ist daher nur dann im Sinne des § 78 Abs. 4 Satz 4 AsylVfG dargelegt, wenn eine derartige Frage konkret bezeichnet und darüber hinaus erläutert worden ist, warum sie im angestrebten Berufungsverfahren klärungsbedürftig wäre und aus welchen Gründen ihre Beantwortung über den konkreten Einzelfall hinaus dazu beitrüge, die Rechtsfortbildung zu fördern oder die Rechtseinheit zu wahren. Des Weiteren muss substantiiert dargetan werden, warum die aufgeworfene Frage im Berufungsverfahren anders als im angefochtenen Urteil zu entscheiden sein könnte und - im Falle einer Tatsachenfrage - welche neueren Erkenntnismittel eine anderslautende Entscheidung nahe legen (vgl. GK-AsylVfG, § 78, Rn. 591 ff., m.w.N.). Hieran gemessen ergibt sich aus dem Zulassungsvorbringen der Beklagten nicht, dass dem vorliegenden Streitverfahren eine grundsätzliche Bedeutung zukommt.

Das Verwaltungsgericht hat angenommen, dass es sich bei den Klägern um staatenlose Palästinenser aus dem Gazastreifen handele, denen eine Einreise nach Israel unmöglich sei. Es hat deshalb den angefochtenen Bescheid der Beklagten vom 16. Februar 2011 aufgehoben, soweit den Klägern die Abschiebung nach Israel angedroht worden ist.

Die Beklagte sieht vor diesem Hintergrund die Frage als grundsätzlich klärungsbedürftig an, "ob eine freiwillige, wie auch eine durch Abschiebung erzwungene Einreise nach Israel aus tatsächlichen Gründen gar nicht möglich wäre und die Abschiebungsandrohung insoweit derzeit gleichsam ins Leere ginge."

Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen, aber auch aus der weitergehenden Begründung des Zulassungsantrages selbst ergibt, bedarf die Fragestellung zunächst einer Ergänzung und einer Klarstellung. Zu ergänzen ist, dass es nicht allgemein um eine Einreisemöglichkeit nach Israel geht, sondern um eine solche für die Personengruppe, der die Kläger nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts angehören, also palästinensische Volkszugehörige ohne (sonstige) Staatsangehörigkeit aus dem Gazastreifen. Zu konkretisieren ist im Hinblick auf die nicht eindeutige rechtliche Stellung des palästinensischen Autonomiegebiets und seine im Einzelnen streitige räumliche Abgrenzung zu Israel außerdem, was vorliegend unter "Israel" zu verstehen ist. Bereits die Beklagte hat in ihrem streitigen Bescheid vom 16. Februar 2011 zwischen dem sinngemäß als "Heimatstaat" der Kläger eingestuften Gazastreifen und Israel differenziert. Dem ist das Verwaltungsgericht durch die Bezugnahme auf den Bescheid und die eigene Bezeichnung des Gazastreifens als Heimatland der Kläger gefolgt. Ob diese Qualifikation zutrifft oder der Gazastreifen nicht vielmehr als Bestandteil des zumindest auch das Westjordanland einschließenden, einheitlichen palästinensischen Autonomiegebiets anzusehen ist (so das Senatsurt. v. 26.1.2012 - 11 LB 97/11 -, juris, Rn. 31 ff., m.w.N.), kann hier mangels Entscheidungserheblichkeit offen bleiben. Denn jedenfalls gehen die Beteiligten in Übereinstimmung mit der zitierten Senatsrechtsprechung davon aus, dass der Gazastreifen selbst nicht (mehr) zum israelischen Staatsgebiet gehört, Israel vielmehr für die Kläger als palästinensische Volkszugehörige ohne (sonstige) Staatsangehörigkeit aus dem Gazastreifen einen fremden Staat darstellt.

Für die so präzisierte Fragestellung ist es demnach unerheblich, ob die Kläger über einen anderen Drittstaat als Israel wieder in den Gazastreifen einreisen können. Die Ausführungen der Beklagten dazu, dass es palästinensischen Volkszugehörigen aus dem Gazastreifen möglich sei, über den Grenzübergang Rafah zwischen Ägypten und dem Gazastreifen dorthin einzureisen, sind daher nicht entscheidungserheblich und können dem Rechtsstreit schon deshalb keine grundsätzliche Bedeutung vermitteln.

Die Beklagte verweist weiter auf die ggf. für palästinensische Volkszugehörige bestehende Möglichkeit, über den als Grenzübergang behandelten "Erez-Checkpoint" aus dem Gazastreifen nach Israel einzureisen. Es unterliegt nach Sinn und Zweck der Bezeichnung von Israel als Zielstaat einer Abschiebungsandrohung schon erheblichen Zweifeln, ob insoweit nicht lediglich auf die freiwillige oder unfreiwillige Einreisemöglichkeit in den Drittstaat aus dem Bundesgebiet abzustellen ist. Selbst wenn man aber - wie sinngemäß offenbar die Beklagte - annimmt, eine Abschiebungsandrohung dürfe wegen Unmöglichkeit der Einreise in den Zielstaat nur dann aufgehoben werden, wenn der Ausländer in diesen Zielstaat aus überhaupt keinem Drittstaat einschließlich seines Heimatstaates einreisen könne, verhilft dies dem Zulassungsantrag nicht zum Erfolg.

Denn nach den Erkenntnisquellen des Senats kann bereits im Zulassungsverfahren hinreichend sicher festgestellt werden, dass palästinensische Volkszugehörige aus dem Gazastreifen weder nach Israel abgeschoben (1.) werden, d.h. dort auf diese Weise unfreiwillig einreisen können, noch grundsätzlich aus dem Bundesgebiet, dem Gazastreifen oder einem sonstigen Drittstaat dorthin freiwillig (2.) einreisen können. Ob ausnahmsweise eine freiwillige Einreisemöglichkeit nach Israel besteht, wenn - wie im Folgenden ausgeführt - besondere, insbesondere medizinische Gründe gegeben sind, oder ggf. im Einzelfall eine unfreiwillige Einreisemöglichkeit durch Aus- oder Durchlieferung bestehen kann, braucht vorliegend nicht geklärt zu werden. Denn solche Ausnahmefälle sind hier nicht gegeben und wären zudem schon begrifflich ungeeignet, dem Rechtsstreit eine grundsätzliche Bedeutung zu

vermitteln.

1. Dass eine Abschiebung von palästinensischen Volkszugehörigen, die - wie die Kläger nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts - aus dem Gazastreifen stammen und nicht die Staatsangehörigkeit eines (anderen) Staates haben, nach Israel tatsächlich unmöglich ist, weil Israel ihnen eine solche Einreise verweigert, hat das Auswärtige Amt wiederholt, zuletzt auf Anfrage des Verwaltungsgerichts in diesem Verfahren mit Auskunft vom 7. Mai 2012, erklärt. Es hat dabei ausdrücklich bestätigt, dass seine so lautende, ausführliche Auskunft an das Verwaltungsgericht Hannover vom 15. Oktober 2009 weiterhin aktuell ist (vgl. auch die ältere Auskunft vom 15.11.2007 an das VG Würzburg). Abweichende Auskünfte hat die Beklagte nicht benannt und sind auch dem Senat nicht bekannt. In der im Internet abrufbaren englischsprachigen Studie "Closing Protection Gaps" des Badil Resource Center vom August 2011 zur Rechtsstellung palästinensischer "Flüchtlinge" innerhalb der Europäischen Union wird diese Einschätzung vielmehr bestätigt, soweit über Rückführungsversuche aus anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union berichtet wird. Danach erfolgt in Spanien bislang regelmäßig keine Flüchtlingsanerkennung (vgl. Seite 60); die an sich erforderliche Rückführung erweise sich in der Praxis als schwierig, wenn nicht unmöglich. Damit übereinstimmend wird auf Seite 72 f. wiedergegeben, dass es auch aus Großbritannien bislang keine einzige gelungene Rückführung in das palästinensische Autonomiegebiet gegeben habe, und zwar deshalb, weil die israelischen Sicherheitskräfte eine zwangsweise Rückführung nicht zuließen.

2. Die zuvor angeführten Auskünfte des Auswärtigen Amtes schließen zugleich auch ein freiwillige Einreise von "Gaza-Palästinensern" nach Israel grundsätzlich aus. Auch diese Auskunft stimmt - von nachfolgend im Einzelnen genannten Ausnahmen abgesehen - mit der Erkenntnislage des Senats überein. Am ausführlichsten wird die maßgebliche rechtliche und tatsächliche Lage in der ebenfalls im Internet abrufbaren, englischsprachigen Auskunft des kanadischen Immigration and Refugee Board vom 29. Juni 2009 wiedergegeben. Danach benötigen Gaza-Palästinenser für die streng kontrollierte Einreise nach Israel eine Genehmigung, haben aber nach höchstgerichtlicher israelischer Rechtsprechung vom Juli 2008 aus keinem Grund ein Recht auf eine solche Ein- oder auch nur Durchreise. Einreisegenehmigungen können ohne Angabe von Gründen verweigert werden und werden tatsächlich auch nur in sehr wenigen Fällen erteilt. In Einzelfällen erhalten Palästinenser, deren (schwer wiegende) Krankheit im Gaza-Streifen nicht ausreichend behandelt werden kann, eine Einreisegenehmigung. Hinzukommen in geringer Zahl und ohne gesicherten Anspruch auf Einreise Diplomaten, Angehörige internationaler Organisationen oder mit besonderen Beziehungen zur Autonomiebehörde bzw. zu den israelischen Streitkräften, Journalisten, Pilger, Studenten an Universitäten in Drittstaaten und sonstige humanitäre Einzelfälle.

Aus den von der Beklagten auszugsweise zitierten Reisehinweisen des österreichischen Außenministeriums ergibt sich keine andere Einschätzung. Dass danach der Erez-Übergang zwischen Israel und dem Gazastreifen mit wiederkehrenden Unterbrechungen für den Reiseverkehr offen steht, bedeutet nicht, dass eine solche Reismöglichkeit auch für (Gaza-)Palästinenser besteht. Das Gegenteil ergibt sich bereits aus den weiteren Ausführungen in dem Bericht, wonach österreichische Staatsbürger palästinensischer Herkunft, die noch eine palästinensische Identitätskarte besitzen, von Israel ausschließlich als Palästinenser betrachtet werden und nur über den Übergang Rafah (Ägypten) bzw. die Allenby-Brücke (Jordanien) reisen können. Diese Einschränkung der Reismöglichkeiten für Personen, die aus Sicht der israelischen Behörden (weiterhin) als Palästinenser eingestuft werden, stimmt mit

den aktuellen Reise- und Sicherheitshinweisen des Auswärtigen Amtes überein. Danach wird selbst deutschen Staatsangehörigen, die eine palästinensische Personenkennziffer (ID-Nummer) haben, die Einreise nach Israel (über den Flughafen Ben-Gurion) grundsätzlich verweigert; sie können allenfalls aus Jordanien über die Allenby-Brücke in das Westjordanland reisen. Zusätzlich wird betont, dass für den o.a. Personenkreis mit einer palästinensischen Personenkennziffer auch die Ausreise aus dem palästinensischen Autonomiegebiet nach Israel grundsätzlich ausgeschlossen ist und nur bei Vorliegen humanitärer Gründe unter Umständen eine Ausreisegenehmigung erteilt wird.

Weitere Quellen stützen diese Auskunftslage. So wird in dem ebenfalls im Internet abrufbaren, englischsprachigen "Country Policy Bulletin" des britischen Home Office zu dem besetzten palästinensischen Gebiet vom Juni 2010 (unter Ziffer 3.2.1) die Rückkehr in den Gazastreifen über Israel als sehr schwierig, aber nicht unmöglich bezeichnet. Abgesehen von außergewöhnlichen Fällen sei dieser Reiseweg geschlossen. Die Anerkennung als Ausnahmefall wiederum bedürfe zusätzlich regelmäßig der Unterstützung durch andere Staaten, etwa für Studenten an Universitäten in Drittstaaten oder für Angehörige von Missionen aus Drittstaaten. Es verbleibe als "gewöhnlicher", gleichwohl schwieriger Einreiseweg der Grenzübergang Rafah mit Ägypten. Das Schweizer Bundesamt für Migration teilt damit übereinstimmend am 10. August 2010 unter dem Titel "Focus Israel/Palästina Aktuelle Lage - Erkenntnisse der Dienstreise vom 14. bis 23. März 2010" mit, dass "von den etwa 1,5 Mio. Bewohnern des Gazastreifens nur ca. 250 eine offizielle Erlaubnis haben, regelmäßig auszureisen. Dies sind meist lokale Angestellte internationaler Organisationen. Die Ausreise nach Israel ist nur in wenigen bewilligten Ausnahmefällen über den Grenzübergang Erez möglich. Es handelt sich dabei um kurzfristige Termine, bei denen umgehend eine Rückkehr erfolgen muss." Ebenso verweist der jährliche englischsprachige Lagebericht des amerikanischen Außenministeriums - zuletzt vom Mai 2012 - für Israel und die besetzten Gebiete darauf, dass Israel die 2007 eingeführten strengen Reisebeschränkungen im Juni 2010 zwar teilweise gelockert habe, ungeachtet dessen das Passieren des Grenzüberganges Erez zur Aus- und Einreise aber im Wesentlichen auf humanitäre Fälle beschränkt ist. Hinzutreten eine zunehmende Zahl von Geschäftsleuten sowie einzelne Studenten.

Nach einer älteren Auskunft der Schweizer Flüchtlingshilfe vom 3. März 2005 zu Reisemöglichkeiten von Palästinensern unterlag (damals) noch jede Einreise in den Gazastreifen - auch über Rafah - der Kontrolle durch die israelischen Behörden; die Einreisekonditionen waren nicht transparent und wechselten häufig. Eine abweichende Beurteilung ergibt sich daraus nicht, zumal die Auskunft schon aus zeitlichen Gründen die weitere Verschärfung der Lage nicht berücksichtigt, die dadurch entstanden ist, dass 2007 faktisch die Hamas im Gazastreifen die Macht übernommen und Israel den Gazastreifen darauf als "feindliches Gebiet" eingestuft hat.

Es ist schließlich auch nicht zu erkennen, dass sich die zuvor beschriebene israelische Einreisepraxis in jüngster Zeit grundlegend geändert hätte. So wird etwa in den monatlichen englischsprachigen Internetberichten des United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs occupied Palestinian Territory (OCHA), zuletzt vom Januar 2013, berichtet, dass die Importbeschränkungen teilweise gelockert worden sind und die Fischereizone um den Gazastreifen ausgedehnt worden ist; ungeachtet dessen blieb jedoch die Anzahl der Genehmigungen zur Ausreise aus dem Gazastreifen über Erez (aus gesundheitlichen Gründen) mit monatlich um die 750 gering und nahm im Verhältnis zum Vorjahr 2011 sogar etwas ab.