

Aufnahmebedingungen in Italien für Asylwerber mit Kleinkindern

Tarakhel gg. die Schweiz, Urteil vom 4.11.2014, Große Kammer, Bsw. Nr. 29.217/12

Leitsatz

Art. 3 EMRK verlangt, dass die Aufnahmebedingungen für Asyl suchende Kinder an ihr Alter angepasst sind.

In Italien stehen die Aufnahmebedingungen für Asylwerber einer Überstellung gemäß der Dublin II-VO nicht generell entgegen. Eine Überstellung von Familien mit jungen Kindern ist jedoch nur zulässig, wenn eine spezifische Zusicherung vorliegt, dass sie nach ihrer Rückkehr nach Italien in einer dem Alter der Kinder angepassten Einrichtung untergebracht werden.

Rechtsquellen

Art. 3, 13 EMRK

Vom GH zitierte Judikatur

- ▶ Bosphorus Airways/IRL v. 30.6.2005 (GK)
= NL 2005, 172 = EuGRZ 2007, 662
- ▶ M. S. S./B und GR v. 21.1.2011 (GK)
= NL 2011, 26 = EuGRZ 2011, 243
- ▶ Popov/F v. 19.1.2012
= NL 2012, 31
- ▶ Mohammed Hussein u.a./NL und I v. 2.4.2013 (ZE)

Schlagworte

Asyl; Aufnahmebedingungen; Behandlung, unmenschliche oder erniedrigende; Dublin-Verfahren; Kindeswohl; Verletzlichkeit

Philip Czech

Sachverhalt

Die vorliegende Beschwerde wurde von einem aus Afghanistan stammenden Ehepaar und seinen sechs Kindern, die zwischen 1999 und 2012 geboren wurden, erhoben. Die Bf. kamen über die Türkei auf dem Seeweg nach Italien, wo sie am 16.7.2011 landeten. Sie wurden unverzüglich dem EURODAC-Verfahren zur Identifizierung unterzogen und noch am selben Tag in einer Aufnahmeeinrichtung in Stignano untergebracht. Am 26.7.2011 wurden sie im Aufnahmezentrum für Asylwerber in Bari (*Centro di Acoglienza per Richiedenti Asilo – CARA*) unter-

gebracht, nachdem ihre wahre Identität festgestellt worden war.

Am 28.7.2011 reisten die Bf. nach Österreich, wo sie am 30.7.2011 erneut im EURODAC-System registriert wurden. Ihr Asylantrag wurde zurückgewiesen, der geplante Transfer der Bf. nach Italien jedoch abgesagt, nachdem sie untergetaucht waren.

Am 3.11.2011 stellten die Bf. einen Asylantrag in der Schweiz. In ihrer Befragung durch das Bundesamt für Migration (BFM) gaben sie an, dass die Lebensbedingungen in Italien schwierig wären. Das BFM ersuchte die italienischen Behörden am 22.11.2011 um Übernahme der Bf. Dieses Ersuchen wurde von Italien stillschweigend angenommen. Am 24.1.2012 wies das BFM den Asylantrag wegen Unzuständigkeit der Schweiz zurück und ordnete ihre Ausweisung nach Italien an. Die dagegen erhobene Berufung wurde vom Schweizerischen Bundesverwaltungsgericht (BVGer) am 9.2.2012 mit der Begründung abgewiesen, die Vermutung, dass Italien seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkomme, sei nicht widerlegt worden. Ein Antrag der Bf. auf Wiederaufnahme ihres Asylverfahrens blieb erfolglos.

Am 18.5.2012 empfahl der EGMR der schweizerischen Regierung gemäß Art. 39 VerfO, bis auf Weiteres von einer Überstellung der Bf. an Italien abzusehen.

Rechtsausführungen

Die Bf. behaupten, ihre Ausweisung nach Italien würde eine Verletzung von Art. 3 EMRK (hier: *Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung*) begründen. Außerdem machen sie eine Verletzung von Art. 13 EMRK (*Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz*) geltend.

I. Zur behaupteten Verletzung von Art. 3 EMRK

(53) Die Bf. bringen vor, sie würden im Fall ihrer Rückkehr nach Italien wegen des Fehlens individueller Garantien betreffend ihre Versorgung einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung unterworfen, die mit den strukturellen Defiziten der Aufnahmebedingungen für Asylwerber in Italien verbunden wäre.

(57) Diese strukturellen Defizite [...] betreffen nach Ansicht der Bf. die mit der Langsamkeit des Identifikationsverfahrens verbundenen Schwierigkeiten beim Zugang zu den Aufnahmeeinrichtungen, deren unzureichende Unterbringungskapazitäten und die dort herrschenden unangemessenen Lebensbedingungen. [...]

1. Verantwortlichkeit der Schweiz nach der EMRK

(88) [...] Die Konvention verbietet es den Mitgliedstaaten nicht, Hoheitsrechte an internationale Organisationen zu übertragen [...]. Die Staaten bleiben jedoch unter der EMRK für alle Handlungen und Unterlassungen ihrer Organe verantwortlich, die durch [...] ihre internationalen Verpflichtungen geboten sind. Zur Einhaltung solcher rechtlichen Verpflichtungen gesetzte Handlungen sind gerechtfertigt, solange die fragliche Organisation den Grundrechten einen Schutz gewährt, der als zumindest gleichwertig mit dem durch die EMRK vorgesehenen betrachtet werden kann. Ein Staat bleibt jedoch unter der Konvention voll verantwortlich für alle Handlungen, die nicht strikt seinen internationalen rechtlichen Verpflichtungen entsprechen, insbesondere wenn er staatliches Ermessen ausgeübt hat. Im Gegensatz zu Irland im Fall *Bosphorus Airways/IRL* ist die Schweiz kein Mitglied der EU. Nach dem Assoziierungsabkommen vom 16.10.2004 zwischen der Schweiz und der EU ist die Schweiz jedoch an die Dublin II-VO gebunden und nimmt an dem durch diese errichteten System teil.

(89) Art. 3 Abs. 2 der Dublin II-VO sieht vor, dass jeder Mitgliedstaat einen von einem Drittstaatsangehörigen auf seinem Gebiet gestellten Asylantrag prüfen darf, selbst wenn er nach den in der VO festgelegten Kriterien nicht dafür zuständig ist. [...] In einem solchen Fall wird der betroffene zum für die Prüfung des Antrags zuständigen Mitgliedstaat [...]. Aufgrund des Assoziierungsabkommens ist dieser Mechanismus auch auf die Schweiz anwendbar.

(90) Der GH schließt daraus, dass die schweizerischen Behörden nach der Dublin II-VO davon absehen konnten, die Bf. nach Italien zu überstellen, wenn sie der Ansicht waren, dass der Empfangsstaat seine Verpflichtungen nach der EMRK nicht erfüllte. Die Entscheidung, die Bf. nach Italien zurück zu schicken, fällt daher nicht streng in die internationalen Verpflichtungen der Schweiz nach der Dublin II-VO. Die Vermutung des gleichwertigen Schutzes ist daher hier nicht anwendbar.

(91) Die Schweiz muss somit im vorliegenden Fall als verantwortlich unter Art. 3 EMRK angesehen werden.

2. Zulässigkeit

(92) Dieser Teil der Beschwerde ist weder offensichtlich unbegründet noch aus einem anderen Grund unzulässig. Der GH erklärt ihn daher für **zulässig** (einstimmig).

3. Entscheidung in der Sache

a. Allgemeine Grundsätze

(95) Art. 3 EMRK kann nicht dahingehend ausgelegt werden, dass er die Mitgliedstaaten verpflichtet, jede auf ihrem Hoheitsgebiet befindliche Person mit einer Unterkunft zu versorgen. Auch enthält Art. 3 EMRK keine generelle Verpflichtung, Flüchtlingen finanzielle Unterstützung zu gewähren, um ihnen einen bestimmten Lebensstandard zu ermöglichen.

(96) In seinem Urteil *M. S. S./B und GR* vertrat der GH dennoch den Standpunkt, dass die von diesem Fall betroffene Angelegenheit nicht aus dieser Sicht betrachtet werden konnte. Die Verpflichtung, verarmten Asylwerbern Unterkunft und angemessene Lebensbedingungen zu gewähren, war Teil des innerstaatlichen Rechts und die griechischen Behörden waren verpflichtet, ihre eigenen Gesetze zu befolgen, mit denen Unionsrecht umgesetzt wurde, namentlich die Aufnahmerichtlinie. [...]

(97) Im selben Urteil maß der GH dem Status des Bf. als Asylwerber und damit als Mitglied einer besonders unterprivilegierten und verletzlichen Bevölkerungsgruppe erhebliche Bedeutung zu. [...]

(98) Ebenfalls in *M. S. S./B und GR* [...] schloss der GH nicht aus, dass die Verantwortlichkeit eines Staates unter Art. 3 EMRK gegeben sein kann, wenn ein völlig von staatlicher Unterstützung abhängiger Bf. mit Gleichgültigkeit seitens des Staates konfrontiert ist, während er sich in einer mit der Menschenwürde unvereinbaren Situation ernster Bedürftigkeit befindet.

(99) In Hinblick auf Minderjährige muss beachtet werden, dass die extreme Verletzlichkeit eines Kindes ein entscheidender Faktor ist, der Vorrang vor Überlegungen betreffend den Status illegaler Einwanderer hat. [...]

b. Anwendung dieser Grundsätze im vorliegenden Fall

(101) Der GH erachtet es als geboten, bei der Prüfung der Beschwerde einem ähnlichen Ansatz wie in *M. S. S./B und GR* zu folgen, wo er die individuelle Situation des Bf. im Licht der allgemeinen Situation prüfte [...].

(103) Wie aus dem Urteil *M. S. S./B und GR* auch klar hervorgeht, ist die Vermutung, dass ein am Dublin-System teilnehmender Staat die in der EMRK garantierten Grundrechte achten wird, nicht unwiderlegbar. Der EuGH hat entschieden, dass die Vermutung, dass ein Dublin-Staat seinen Verpflichtungen nach Art. 4 GRC entspricht, widerlegt ist, wenn »das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber [...] systemische Mängel aufweisen, die eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung der an diesen Mitgliedstaat überstellten Asylbewerber implizieren«.¹

¹ EuGH 21.12.2011, *N. S./Secretary of State for the Home Department u.a.*, C-411/10 und C-493/10, Rz. 86 = NLMR 2012, 61.

(104) Im Fall von Dublin-Überstellungen kann die Vermutung, dass ein Konventionsstaat, der zugleich der Aufnahmestaat ist, Art. 3 EMRK befolgen wird, daher widerlegt werden, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht wurden, der Person, deren Rückkehr angeordnet wird, drohe ein reales Risiko, im Aufnahmestaat einer gegen diese Bestimmung verstoßenden Behandlung unterzogen zu werden. Die Quelle dieser Gefahr ändert nichts am Schutzniveau der Konvention oder den aus ihr resultierenden Verpflichtungen des Staates, der die Ausweisung der Person anordnet. Sie befreit diesen Staat nicht davon, eine gründliche und individuelle Prüfung der Situation der betroffenen Person vorzunehmen und die Durchführung der Ausweisung auszusetzen, sollte eine Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung festgestellt werden. [...]

(105) Im vorliegenden Fall muss sich der GH daher vergewissern, ob angesichts der Gesamtsituation betreffend die Aufnahmebedingungen für Asylwerber in Italien und der spezifischen Situation der Bf. stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht wurden, dass den Bf. im Fall ihrer Überstellung nach Italien die Gefahr einer Art. 3 EMRK verletzenden Behandlung drohen würde.

i. Gesamtsituation hinsichtlich der Aufnahmebedingungen für Asylwerber in Italien

(107) Was die nach Ansicht der Bf. mit der Langsamkeit des Verfahrens zur Identifikation verbundenen Probleme betrifft, stellt der GH fest, dass die Bf. bereits identifiziert wurden und die schweizerischen und italienischen Behörden jetzt alle sie betreffenden relevanten Informationen haben. [...] Dieser Aspekt der Beschwerde ist daher nicht länger relevant [...], weshalb der GH keinen Grund sieht, näher darauf einzugehen.

(108) Die Bf. stützten ihr Vorbringen hinsichtlich der Kapazität der Aufnahmeeinrichtungen für Asylwerber auf detaillierte Studien von NGOs, wonach die Zahl der Asylwerber in Italien 2011 bei 34.115 lag und im Jahr 2012 bei 15.715 mit steigenden Zahlen 2013. Nach einem Bericht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) lebten 2012 64.000 Flüchtlinge in Italien, es gab jedoch nur 8.000 Plätze in den CARAs mit so langen Wartelisten, dass die Mehrheit der Asylwerber keine realistische Aussicht auf Zugang zu diesen hatte. In den Einrichtungen des SPRAR-Netzwerks² gab es laut SFH 4.800 Plätze und 5.000 Personen auf der Warteliste. [...] Auch die Plätze in den Unterbringungszentren der Kommunen, die nicht nur Asylwerbern offenstanden, sondern allen hilfsbedürftigen Personen, entsprachen nicht dem Bedarf. [...]

(109) Diese Zahlen wurden von der schweizerischen Regierung nicht bestritten, die einfach auf die Bemü-

hungen der italienischen Behörden verwies, den ununterbrochenen Zustrom von Asylwerbern in den letzten Jahren so gut wie möglich zu bewältigen. [...]

(110) Die Methoden zur Berechnung der Zahl von Asylwerbern ohne Unterkunft in Italien sind umstritten. Ohne sich auf diese Debatte über die Genauigkeit der verfügbaren Zahlen einzulassen, genügt es für den GH, auf das eklatante Missverhältnis zwischen der Zahl von 2013 gestellten Asylanträgen, die der italienischen Regierung zufolge mit 15.6.2013 14.184 betrug, und der Zahl von Plätzen in den Einrichtungen des SPRAR-Netzwerks (9.630) hinzuweisen, wo die Bf. – nach Angaben der italienischen Regierung – untergebracht würden. [...] Der GH stellt zudem fest, dass weder die schweizerische noch die italienische Regierung behaupteten, die Kapazität des SPRAR-Systems und der CARAs wäre zusammen in der Lage, den Großteil des Unterbringungsbedarfs zu decken – geschweige denn den gesamten Bedarf.

(111) Was die Lebensbedingungen in den verfügbaren Einrichtungen betrifft, verwiesen die von den Bf. angeführten Studien auf bestimmte Unterbringungszentren, wo angeblich ein Mangel an Privatsphäre, unzuträgliche Zustände und Gewalt weit verbreitet waren. [...]

(112) Der GH stellt fest, dass UNHCR in seinen Empfehlungen für 2013 eine Reihe von Problemen beschrieb, insbesondere hinsichtlich der schwankenden Qualität der zur Verfügung gestellten Dienstleistungen, die von der Größe der Einrichtungen abhängig war, und dem Fehlen einer nationalen Koordination. Während UNHCR eine Verschlechterung in den Aufnahmebedingungen, insbesondere im Jahr 2011, und ein Problem der Überbelegung in den CARAs feststellte, verwies er nicht auf weit verbreitete Gewalt oder unzuträgliche Zustände und begrüßte sogar die Bemühungen der italienischen Behörden um eine Verbesserung der Aufnahmebedingungen für Asylwerber. [...]

(114) Angesichts dieser Feststellungen kann die derzeitige Situation in Italien in keiner Weise mit der Situation in Griechenland, auf die sich das Urteil *M. S. S./B und GR* bezieht, verglichen werden [...]. Der Zugang im vorliegenden Fall kann daher nicht derselbe sein wie in *M. S. S./B und GR*.

(115) Während die Struktur und die Gesamtsituation der Aufnahmebedingungen in Italien daher für sich kein Hindernis für jede Abschiebung von Asylwerbern in dieses Land sein können, werfen die oben genannten Daten und Informationen doch ernste Zweifel über die derzeitigen Kapazitäten des Systems auf. Die Möglichkeit, dass eine erhebliche Zahl von Asylwerbern ohne Unterkunft bleibt oder in überfüllten Einrichtungen ohne Privatsphäre oder gar unter unzuträglichen oder gewalttätigen Bedingungen untergebracht werden könnte, kann daher vom GH nicht als unbegründet verworfen werden.

² Das SPRAR-System (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* – System zum Schutz von Asylwerbern und Flüchtlingen) wird vom Innenministerium in Kooperation mit den lokalen Behörden betrieben.

ii. Individuelle Situation der Bf.

(117) So wie die Gesamtsituation von Asylwerbern in Italien nicht mit jener von Asylwerbern in Griechenland vergleichbar ist, wie sie in *M. S. S./B und GR* analysiert wurde, ist auch die spezifische Situation der Bf. im vorliegenden Fall anders als die des Bf. in *M. S. S./B und GR*. Während im vorliegenden Fall die italienischen Behörden unverzüglich die Verantwortung für die Bf. übernahmen, wurde der Bf. in *M. S. S./B und GR* zuerst inhaftiert und dann ohne jegliche Mittel zum Unterhalt sich selbst überlassen.

(118) Um in den Anwendungsbereich von Art. 3 EMRK zu fallen, muss eine Misshandlung ein Mindestmaß an Schwere erreichen. Die Einschätzung dieses Mindestmaßes ist relativ und hängt von allen Umständen des Einzelfalls ab [...]. Der GH erinnert weiters daran, dass Asylwerber als »besonders unterprivilegierte und verletzte« Bevölkerungsgruppe »besonderen Schutzes« unter dieser Bestimmung bedürfen.

(119) Diese Anforderung des »besonderen Schutzes« von Asylwerbern ist angesichts von deren speziellen Bedürfnissen und extremer Verletzlichkeit besonders wichtig, wenn die betroffenen Personen Kinder sind. Dies gilt selbst dann, wenn die Kinder wie im vorliegenden Fall von ihren Eltern begleitet werden. Die Aufnahmebedingungen für Asyl suchende Kinder müssen daher an ihr Alter angepasst sein um sicherzustellen, dass diese Bedingungen für sie keine Situation von Stress und Sorge mit besonders traumatischen Folgen schaffen. Andernfalls würden die fraglichen Zustände das Mindestmaß an Schwere erreichen, das erforderlich ist, um in den Anwendungsbereich des Verbots nach Art. 3 EMRK zu fallen.

(120) Wie der GH bereits feststellte, [...] ist im vorliegenden Fall die Möglichkeit nicht unbegründet, dass eine erhebliche Zahl von nach Italien abgeschobenen Asylwerbern ohne Unterkunft bleibt oder in überfüllten Einrichtungen ohne jede Privatsphäre oder gar unter unzuträglichen oder gewalttätigen Bedingungen untergebracht werden könnte. Den schweizerischen Behörden obliegt es daher, von ihrem italienischen Gegenüber Zusicherungen einzuholen, dass die Bf. bei ihrer Ankunft in Italien in Einrichtungen und unter Bedingungen untergebracht werden, die dem Alter der Kinder angepasst sind, und dass die Familie nicht getrennt wird.

(121) Nach Angaben der italienischen Regierung werden Familien mit Kindern als besonders verletzte Kategorie angesehen und in der Regel im SPRAR-Netzwerk versorgt. [...] Die Regierung legte jedoch keine Details über die speziellen Verhältnisse vor, unter denen sich die Behörden um die Bf. kümmern würden. Es trifft zu, dass die schweizerische Regierung in der Verhandlung am 12.2.2014 angab, dem BFM sei von den italienischen Behörden mitgeteilt worden, dass die Bf. im Fall

ihrer Überstellung nach Italien in Bologna in einer der vom Europäischen Flüchtlingsfonds finanzierten Einrichtungen untergebracht würden. Angesichts des Fehlens detaillierter und verlässlicher Informationen über die genaue Einrichtung, die materiellen Aufnahmebedingungen und die Bewahrung der Familieneinheit besitzen die schweizerischen Behörden nach Ansicht des GH keine ausreichenden Zusicherungen, dass die Bf. im Fall ihrer Überstellung nach Italien in einer dem Alter der Kinder angepassten Weise versorgt würden.

(122) Würden die Bf. nach Italien überstellt, ohne dass die schweizerischen Behörden zuvor individuelle Garantien von den italienischen Behörden erhalten haben, dass die Bf. in einer dem Alter der Kinder angepassten Weise versorgt werden und die Familie nicht getrennt wird, würde dies eine **Verletzung von Art. 3 EMRK** begründen (14:3 Stimmen; *abweichendes Sondervotum des Richters Casadevall und der Richterinnen Berro-Lefevre und Jäderblom*).

II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 13 EMRK

(123) Die Bf. rügen, dass die schweizerischen Behörden im Verfahren über ihre Überstellung nach Italien ihre persönlichen Umstände und ihre Situation als Familie nicht ausreichend berücksichtigt hätten.

(128) Nach der Zurückweisung ihres Asylantrags konnten die Bf. eine Beschwerde an das BVGer erheben [...], die dieses am 9.2.2012 und damit sieben Tage nach ihrer Einbringung abwies.

(130) [...] Das Urteil des BVGer befasste sich mit der spezifischen Situation der Bf. als Familie mit jungen Kindern, ging im Detail auf das Vorbringen der Bf. ein und war ausführlich begründet. [...]

(131) Außerdem zeigt die Tatsache, dass das BVGer der Überstellung von Asylwerbern in Dublin-Staaten in einigen Fällen [...] widersprochen oder von Bedingungen abhängig gemacht hat, dass dieses Gericht gewöhnlich eine genaue Prüfung jeder individuellen Situation vornimmt und nicht zögert [...], sich auf die Souveränitätsklausel in Art. 3 Abs. 2 Dublin II-VO zu berufen.

(132) Den Bf. stand folglich in Hinblick auf ihre Beschwerde nach Art. 3 EMRK ein wirksamer Rechtsbehelf zur Verfügung. Ihre Beschwerde unter Art. 13 iVm. Art. 3 EMRK muss daher als offensichtlich unbegründet **zurückgewiesen** werden (einstimmig).

III. Entschädigung nach Art. 41 EMRK

€ 7.000,- für Kosten und Auslagen (einstimmig).

