

Beitrag aus dem ASYLMAGAZIN 4/2013, S. 106–112

Dominik Bender und Maria Bethke

Vorläufige Aussetzung einer Italien-Abschiebung durch den EGMR

Anmerkungen zur Entscheidung
des EGMR vom 13. Februar 2013

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., April 2013. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autoren sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

ASYLMAGAZIN, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das ASYLMAGAZIN liefert aktuelle Hintergrundinformationen zu rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration. Weitere Informationen finden Sie bei www.asyl.net.

Das ASYLMAGAZIN erscheint zehnmal im Jahr zusammen mit dem Asyl-Info von Amnesty International zum gemeinsamen Abonnement-Preis von 72€ jährlich. Ein kostenloses Probeexemplar können Sie unverbindlich bei asyl@amnesty.de anfordern.

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbunds Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Vorläufige Aussetzung einer Italien-Abschiebung durch den EGMR

Anmerkungen zur Entscheidung des EGMR vom 13. Februar 2013

Inhalt

- I. Die Erlebnisse der Familie in Italien
- II. Die Entscheidung des Bundesamtes
- III. Das erste Eilrechtsschutzverfahren beim VG Kassel
- IV. Das Petitionsverfahren beim Deutschen Bundestag
- V. Das zweite Eilrechtsschutzverfahren beim VG Kassel
- VI. Das Verfahren beim BVerfG
- VII. Das Verfahren beim EGMR
 1. Der Antrag auf eine Maßnahme nach Art. 39 der Verfahrensordnung (Rule 39)
 2. Die Rule 39-Maßnahme
 3. Die Stellungnahme der Bundesregierung
 4. Die Reaktion des EGMR
 5. Der Fortgang des Verfahrens

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat mit Verfügung vom 13. Februar 2013¹ die Abschiebung einer fünfköpfigen somalischen Familie aus Deutschland nach Italien vorläufig gestoppt. Die Abschiebung sollte auf Grundlage der Dublin-II-VO² durchgeführt werden. Es ist nicht das erste Mal, dass der EGMR eine Dublin-Abschiebung aus Deutschland nach Italien auf der Grundlage von Art. 39 seiner Verfahrensordnung³ vorläufig untersagt: Eine weitere derartige Maßnahme erging am 19.10.2011 (Az. 64208/11) und betraf die Abschiebung eines syrischen Familienvaters nach Italien.⁴ Dass der EGMR Abschiebungen nach Italien vorläufig stoppt, stellt keine Ausnahme dar: Bezüglich keines anderen Landes hat der EGMR im Jahr 2012 in seiner Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Abschiebungen so oft

vorläufige Maßnahmen ergriffen wie in Bezug auf Italien.⁵ Allen voran waren die Niederlande von diesen vorläufigen Maßnahmen betroffen (sieben Mal), gefolgt von Schweden, Dänemark und Österreich (jeweils zwei Mal). Aus den gegen Dänemark im Jahr 2012 ergangenen sogenannten Rule 39-Maßnahmen⁶ hat die Regierung des Landes die Konsequenz gezogen, dass seitdem auf die Abschiebung besonders schutzbedürftiger Personen nach Italien verzichtet und bis heute in diesen Fällen vom sogenannten Selbsteintrittsrecht Gebrauch gemacht wird.

Im Folgenden soll jedoch nicht auf möglicherweise wünschenswerte und rechtlich angezeigte Konsequenzen der Rule 39 vom 13. Februar 2013 in Deutschland eingegangen werden. Stattdessen soll der Verfahrensverlauf, der erkennbar auf großes Interesse gestoßen ist und zu vielen Rückfragen geführt hat, dargestellt werden.

I. Die Erlebnisse der Familie in Italien

Bei den Betroffenen handelt es sich um ein somalisches Ehepaar mit drei Kindern. Das älteste Kind war zum Zeitpunkt der Maßnahme des EGMR zwei Jahre, die beiden jüngsten Kinder (Zwillinge) erst zehn Monate alt. Die Eltern schilderten in einer ausführlichen eidesstattlichen Versicherung ihre Gründe, warum sie das europäische Erstaufnahmeland Italien im Januar 2012 verlassen hatten:

»Wir sind Flüchtlinge aus Somalia und sind Anfang April 2011 in Lampedusa angekommen. Nach zwei Tagen sind wir nach Foggia verlegt worden, in ein Flüchtlingslager. Dort gab es wenige sanitäre Einrichtungen und das Wasser war rationiert, es war alles furchtbar dreckig und unhygienisch. Es gab etwas zu essen, aber es war schlechtes Essen und oft war

* Dominik Bender ist Rechtsanwalt mit den Arbeitsschwerpunkten Aufenthalts-, Asyl- und Sozialrecht in Frankfurt am Main. Maria Bethke ist Verfahrensberaterin der Evangelischen Kirche in der Hessischen Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge in Gießen.

¹ EGMR, Verfügung vom 13.2.2013 – 81498/12 –, asyl.net, M20456.

² Verordnung (EG) Nr. 343/2003, *Abl. L 50/1* vom 25.2.2003.

³ Zu den Schutzmöglichkeiten bei drohender Abschiebung vor dem EGMR vgl. ausführlich Nora Markard, Die »Rule 39« des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, *ASYLMAGAZIN* 1–2/2012, S. 3–10.

⁴ Zu den Hintergründen der damaligen »Rule 39« vgl. Bender in: *Hinterland-Magazin des Bayerischen Flüchtlingsrates* Nr. 18, S. 5 [7], abrufbar unter: <http://www.hinterland-magazin.de/pdf/Hinterland-18Klein.pdf>.

⁵ Die Zahl der vorläufig gestoppten Abschiebungen nach den wichtigsten Zielstaaten der Abschiebungen beträgt: Italien (17), Russische Föderation (8), Ungarn (5), Pakistan (5), Iran (4), Kirgisistan (4), Somalia (4). Statistik abrufbar auf der offiziellen Website des EGMR unter: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/43F2D6A8-8034-4271-9498-AD9EAC707FB6/0/Art39_TabPaysEN.pdf.

⁶ Entscheidungen vom 24.1.2012 (Az. 4346/12) und vom 2.5.2012 (Az. 25404/12), abrufbar unter www.asyl.net.

etwas dabei, das wir als Moslems nicht essen dürfen. Wir haben nach Milch für unseren kleinen Sohn gefragt, aber es gab keine. Auch Windeln haben wir nicht bekommen. Arbeit haben wir nicht gefunden, wir hätten gerne für uns selbst gesorgt, aber es war einfach nicht möglich. Sogar die Mitarbeiter in dem Camp haben uns gesagt, wir sollten doch in andere europäische Länder gehen und dort ein besseres Leben suchen, in Italien würden wir ja sehen, dass es keine Arbeit und keine ausreichende Versorgung für uns und unser Kind gebe.«

Doch nach der Entlassung aus der Erstaufnahmeeinrichtung und trotz Zuerkennung subsidiären Schutzes verschlechterte sich, wie sich der eidesstattlichen Versicherung weiter entnehmen lässt, ihre Situation noch mehr:

»Wir hatten dort ein Interview und wir haben auch eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre bekommen. Als Familie hatten wir Glück, wir konnten länger in dem Camp bleiben als andere, aber nach neun Monaten, ausgerechnet im Januar, als es am kältesten war, sind wir einfach auf die Straße gesetzt worden. Wir haben gefragt, wo wir leben könnten, aber es gab nichts. Wir hätten kein Recht mehr, irgendwo untergebracht zu werden. Wir haben uns dann an eine Kirche in Foggia gewandt, aber dort hat man uns auch gesagt, dass es keinen Platz für uns gibt. Ich, N. [die Familienmutter, Anm. der Autoren], war damals auch schon schwanger im 7. Monat, unser Sohn war damals gerade ein Jahr alt. Dann hat der Mann in der Kirche sich erbarmt und hat uns gesagt, dass wir in einem kleinen Raum fünf Nächte lang bleiben können. Länger gehe es aber leider nicht, sagte der Mann.«

Es gab, wie die Familie weiter schildert, weder Aussicht auf eine andere Unterkunft noch auf medizinische Versorgung:

»Aber was sollten wir in fünf Tagen ausrichten und wo sollten wir danach bleiben? Es war Winter, sollten wirklich eine hochschwangere Frau und ein kleines Kind auf der Straße schlafen? Ich, M. [der Familienvater, Anm. der Autoren], hätte ja gern gearbeitet und Geld für uns verdient, aber wie sollte ich eine Arbeit finden, es gab überhaupt keine Unterstützung, damit wir uns integrieren und Arbeit finden können.

Ich, N. [die Familienmutter, Anm. der Autoren], bin in Italien ärztlich absolut nicht ausreichend versorgt worden. In den ersten Monaten meiner Schwangerschaft habe ich immer wieder darum gebeten, zum Frauenarzt gehen zu können. Aber sie haben mir nur einmal Blut abgenommen, das war

es. Mir war ständig schwindelig und ich konnte mich kaum auf den Beinen halten. In diesem Zustand haben sie mich dann auf die Straße gesetzt. Ich war mit Zwillingen schwanger, wie hätte das enden sollen? Ich musste einen Kaiserschnitt bekommen, wie hätte ich als Obdachlose in Italien das überleben sollen?«

In Deutschland erfuhr die Familie laut ihren Schilderungen zum ersten Mal die Unterstützung, die sie als besonders schutzbedürftige Flüchtlinge brauchten. Doch die Angst vor einer Abschiebung quälte sie, sie fürchteten um das Leben ihrer drei kleinen Kinder:

»Wir wollen einfach in Frieden leben, die Sprache lernen, eine Arbeit finden. Das alles geht in Italien für uns nicht. Wenn wir wieder zurückgeschickt werden, würden sie uns wieder auf die Straße setzen. Wenn man uns sagt, die Kirche helfe ja, können wir nur sagen, dass es tatsächlich einen guten Menschen dort gegeben hat, aber er hatte nur einen Raum für ein paar Tage, der gar nicht dafür gemacht war, dass da eine Familie lebt. Er hat auch versucht, etwas für uns zu finden, wer, wenn nicht ein Mann von der Kirche würde denn Plätze kennen, wo man unterkommen kann? Aber er war auch hilflos und hat gesagt, dass es nichts gibt.«

II. Die Entscheidung des Bundesamtes

Das Ehepaar wurde vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zu seinen Fluchtgründen angehört. Aufgrund des Voraufenthalts in Italien wurde ein Verfahren zur Abschiebung der Familie nach Italien eingeleitet. Am 8.10.2012 fertigte das Bundesamt einen Entwurf für die Abschiebungsanordnung, die die rechtliche Grundlage für eine Dublin-Abschiebung darstellt. Das Bundesamt hatte zu diesem Zeitpunkt Kenntnis von der Geburt der beiden Zwillinge. In der Begründung dieses Entwurfs wird auf die individuelle Situation der Familie nicht eingegangen, sondern schlicht mitgeteilt:

»Außergewöhnliche humanitäre Gründe, die die Bundesrepublik Deutschland veranlassen könnten, ihr Selbsteintrittsrecht gem. Art.3 Abs.2 Dublin-Verordnung auszuüben, sind nicht ersichtlich.«

Der Bescheid wurde der Familie bis zum Redaktionsschluss des Asylmagazins nicht zugestellt.

III. Das erste Eilrechtsschutzverfahren beim VG Kassel

Durch telefonische Nachfragen beim Bundesamt erfuhr der Bevollmächtigte der Familie, dass die Abschiebung für den 13.11.2012 geplant war. Er stellte am 8.11.2012 einen Eilantrag beim Verwaltungsgericht Kassel.

Der Eilantrag wurde u. a. damit begründet, dass zahlreiche belastbare Berichte dafür vorlägen, dass das italienische Aufnahmesystem »systemische Mängel« aufweise.⁷ In einem EU-Mitgliedstaat, dessen Aufnahmesystem derart mangelhaft sei, dürfe nach der Rechtsprechung von EGMR⁸ und EuGH⁹ schon ganz allgemein kein schutzsuchender Ausländer abgeschoben werden. Unabhängig davon dürfe aber jedenfalls aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalls (drei Kleinstkinder, bereits durchlittene Obdachlosigkeit in Italien ohne jede Aussicht auf Besserung) davon auszugehen sein, dass die vom BVerfG in seiner Entscheidung zur Drittstaaten-Regelung als Ausnahme vom Prinzip der normativen Vergewisserung gebildete Fallgruppe 4 vorliege (»der Drittstaat [greift] selbst gegen den Schutzsuchenden zu Maßnahmen politischer Verfolgung oder unmenschlicher Behandlung (Art. 3 EMRK) und [wird] dadurch zum Verfolgerstaat«).¹⁰ Auch die Fallgruppe 5 (»der Drittstaat [entledigt] sich [des Ausländers] ohne jede Prüfung des Schutzgesuchs«) sei in Betracht zu ziehen, weil die Aufnahmebedingungen in Italien von den Betroffenen als derart schlimm empfunden würden, dass sie die Rückkehr in ihren Verfolgerstaat der Rückkehr nach Italien vorziehen würden.¹¹ Schließlich wurde auf die zum Zeitpunkt des Eilantrages mindestens 118 verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen verwiesen, mit denen seit Vorliegen der ersten Berichte über die Aufnahmesituation Abschiebungen nach Italien (vorläufig) für unzulässig erklärt wurden.¹²

⁷ Vgl. zur Berichtslage z. B. die unter <http://www.nds-fluerat.org/6521/aktuelles/infos-fuer-dublin-ii-verfahren-italien/> abrufbare Quellenliste und auswertende Zusammenfassung.

⁸ EGMR, Urteil vom 21.1.2011 – 30696/09 M. S. S. gegen Belgien und Griechenland –, asyl.net, M18077.

⁹ EuGH, Urteil vom 21.12.2011 – C-411/10 und C-493/10 N. S. und M. E., asyl.net, M19284.

¹⁰ Vgl. zu dieser Ausnahmefallgruppe zunächst BVerfG, NVwZ 1996, 700 [705], sowie zum Erfordernis einer Neuinterpretation der Ausnahmefallgruppe im Lichte der Rechtsprechung von EGMR und EuGH Moll/Pohl ZAR 2011, 102 [105].

¹¹ Vgl. auch hierzu Moll/Pohl ZAR 2011, 102 [105]: »Der Weiterschickungsgefahr ohne vorangehende inhaltliche Prüfung der Asylbegehren dürfte eine massive Unterversorgung der Asylsuchenden im Drittstaat hinsichtlich der Grundbedürfnisse des täglichen Lebens, der Unterbringung und der Gesundheitsfürsorge gleichstehen. [Denn:] Fehlt die materielle Lebensgrundlage, werden die Asylsuchenden veranlasst sein, um im Zufluchtsland nicht zugrunde zu gehen, in ihren Heimatstaat zurückzukehren.«

¹² Zum Zeitpunkt der Abfassung des Aufsatzes sind den Autoren 191 Entscheidungen aus allgemein zugänglichen Quellen bekannt; die eigentliche Zahl dürfte deutlich höher liegen.

Der Eilantrag wurde am 12.11.2012 abgelehnt¹³; er sei, so das Gericht, »bereits nicht statthaft, weil nach Art. 16 a Abs. 2 Satz 3 GG und § 34 a Abs. 2 AsylVfG eine Abschiebung nach § 34 a Abs. 1 AsylVfG nicht gemäß § 80 oder § 123 VwGO ausgesetzt werden darf.« Ein anderes Ergebnis sei ausgeschlossen, da

- »der europäische Verordnungsgeber [...] ebenso wie das Grundgesetz davon ausgehen, dass Italien als Mitgliedstaat der Europäischen Union geeigneter und vollwertiger Teilnehmer des durch die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 vom 18.02.2003 etablierten Verfahrens bzw. sicherer Drittstaat im Sinne des Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 GG i. V. m. § 26 a AsylVfG ist«;
- »[d]ieses Konzept der sogenannten normativen Vergewisserung über die Sicherheit im Drittstaat [...] nicht dadurch umgangen werden [darf], dass unter Hinweis auf allgemein defizitäre Zustände des Asylwesens im betroffenen Mitgliedstaat die Zuständigkeitsordnung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 – Dublin II – außer Kraft gesetzt wird«;
- »das Konzept normativer Vergewisserung [zwar dann nicht greift], wenn die allgemeinen Zustände des Asylsystems im Drittstaat offensichtlich derart unerträglich geworden sind, dass das Konzept dadurch ohne weiteres ad absurdum geführt wird«, wobei »eine verbindliche Feststellung hierüber zu treffen [...] allerdings vorrangig Aufgabe des nationalen bzw. supranationalen Gesetzgebers« sei;
- »dem italienischen Staat aber weder von nationalen noch supranationalen Stellen bislang generell die Eignung zur Durchführung von Asylverfahren unter Einhaltung von Minimalstandards abgesprochen worden ist«.

In Hinblick auf den individuellen Vortrag der Familienmitglieder geht das Gericht nach Aktenlage, d. h. ohne die Familienmitglieder persönlich gehört zu haben,¹⁴ davon aus, dass die geschilderten Erlebnisse vermutlich erfunden seien: Es sei nicht nachvollziehbar, warum die Antragsteller bei ihrer Anhörung beim Bundesamt »die nunmehr geschilderten und doch erheblich gravierenden Umstände nicht einmal ansatzweise hätten schildern sollen.« Das Gericht stellt damit entscheidungserheblich darauf ab, dass die Erlebnisse in Italien erst im Rahmen einer eidesstattlichen Versicherung und nicht schon in der Anhörung beim Bundesamt geschildert wurden.

In der Tat ist in dem im September 2010 aktualisierten und für alle Anhörungen des Bundesamtes obligatorischen Fragenkatalog die Frage enthalten, ob es Gründe

¹³ VG Kassel, Beschluss vom 12.11.2012 – 6 L 1364/12.KS.A –, asyl.net, M20403.

¹⁴ Eine informatorische Befragung der Familienmitglieder wäre auch im Eilverfahren zulässig gewesen, vgl. Umkehrschluss aus § 36 Abs. 3 S. 4 AsylVfG.

gebe, die einer Abschiebung in den mutmaßlich zuständigen Dublinstaat entgegenstünden.¹⁵ Der Einzelentscheider, der die Anhörung der Familie durchführte, hatte diese Frage allerdings ausweislich des Protokolls nicht gestellt, entsprechend fehlen Ausführungen der Familie dazu. Den Autoren sind auch diverse Fälle bekannt, in denen die Betroffenen von sich aus versuchten, die Gründe für ihre Weiterflucht etwa aus Italien zu schildern, der Anhörer sich aber weigerte, die Ausführungen vollständig zu protokollieren.¹⁶

Zu den Glaubhaftigkeitszweifeln des Gerichts ist außerdem anzumerken, dass die Schilderungen der Familie über die erlittene Obdachlosigkeit mit der Berichtslage über das italienische Aufnahmesystem übereinstimmen. So berichtete etwa Jürgen Humburg, UNHCR-Vertreter aus Rom, beim Flüchtlingsschutzsymposium in Berlin im Juni 2012, dass in Italien die Aufnahmebedingungen vulnerabler Gruppen bereits im Asylverfahren mangelhaft seien. Ein massives Problem sei weiterhin die Integration und Versorgung von anerkannten Schutzberechtigten; mangels Sozialhilfe fielen diese nach der Anerkennung in ein »totales Vakuum«. Die 3.000 Plätze im staatlich finanzierten Aufnahmeprogramm SPRAR, in der Regel auf sechs Monate begrenzt, reichten nicht annähernd aus. Eine Interviewstudie in italienischen Slums habe ergeben, dass die große Mehrzahl der Befragten anerkannte Schutzberechtigte waren.¹⁷ Und der Menschenrechtskommissar des Europarates, Nils Muižnieks, der im Juli 2012 selbst nach Italien gereist war, beschrieb die Lage in einigen Aufnahmelagern, die er besucht hatte, als besorgniserregend. Schwerwiegende Mängel beständen außerdem bei der Versorgung derjenigen, die die Lager mit einem Schutzstatus verließen. Die Kapazitäten des SPRAR-Systems seien mit ca. 3.000 Plätzen angesichts der hohen Zahl an Schutzberechtigten beklagenswert unzureichend. Infolgedessen seien viele Flüchtlinge und international Schutzberechtigte gezwungen, unter elenden Bedingungen zu leben, illegal Gebäude zu besetzen, provisorische Lager zu errichten oder völlig obdachlos zu werden – was wiederum Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gegen sie schüre. Der Menschenrechtskommissar

zeigte sich schockiert angesichts der Notlage von etwa 800 Flüchtlingen und international Schutzberechtigten, unter ihnen auch Familien mit Kindern und psychisch und körperlich Kranke, die in Rom in einem besetzten Haus lebten. Er kommt in seinem Bericht zu dem Schluss, das fast völlige Fehlen eines Integrationssystems für Flüchtlinge und international Schutzberechtigte verursache ein ernsthaftes menschenrechtliches Problem in Italien.¹⁸

IV. Das Petitionsverfahren beim Deutschen Bundestag

Da die Abschiebung der Familie am Tag nach der Ablehnung des Eilantrages geplant war, legte diese eine Petition beim Deutschen Bundestag ein und bat das Gremium, sich für einen Selbsteintritt gemäß Art. 3 Abs. 2 Dublin-II-VO auszusprechen. Der üblichen Praxis folgend wurde der für den 13.11.2012 gebuchte Flug daraufhin storniert und das Bundesministerium des Inneren zur Stellungnahme aufgefordert. Das BMI lehnte mit Schreiben vom 21.12.2012 den Selbsteintritt ab und erklärte, Italien komme seinen internationalen Verpflichtungen gegenüber Asylsuchenden und Schutzberechtigten nach. Ob eine Abschiebung einer Familie in die Obdachlosigkeit menschenrechtlich bedenklich wäre, z. B. eine Verletzung von Art. 3 EMRK darstellen würde, kann nach Ansicht des BMI dahinstehen, denn: »Der EGMR hat in seinem Urteil vom 21. Januar 2011 hervorgehoben, dass Art. 3 EGMR [sic] ausnahmsweise nur für die Gruppe der Asylbewerber anwendbar ist, weil sie eine besonders schutzbedürftige Gruppe darstellt. Eine Erstreckung des besonderen Schutzes auf Personen, die anerkannt sind oder subsidiären Schutz beantragen bzw. haben, lässt sich dem Urteil nicht entnehmen.«

V. Das zweite Eilrechtsschutzverfahren beim VG Kassel

Gemäß der üblichen Praxis des BAMF bei anhängigen Bundestagspetitionen wurde das Überstellungsverfahren einige Wochen nach der negativen Stellungnahme des BMI fortgesetzt. Die Zentrale Ausländerbehörde in Kassel verweigerte dem Bevollmächtigten allerdings die Auskunft über den Stand des Verfahrens. Wann die nächste Abschiebung geplant sei, werde man ihm nicht mitteilen. Durch telefonische Nachfragen beim BAMF erfuhr er,

¹⁵ Die Frage 22b des Fragenkataloges, die gestellt werden soll, wenn ein Asylsuchender angibt, in einem anderen europäischen Staat Asyl beantragt zu haben oder erkennungsdienstlich behandelt worden zu sein, lautet: »Gibt es Gründe, die gegen die Prüfung einer Überstellung in ein anderes europäisches Land und eine dortige Prüfung des Asylantrages sprechen?«

¹⁶ So z. B. in dem Verfahren mit dem Az. 5453603-273, in dem der Einzelentscheider dem Antragsteller untersagte, Ausführungen zu Italien zu machen. Vgl. zu diesem Verfahrensphänomen auch Hessischer Flüchtlingsrat: Zehn Jahre Dublin - kein Grund zum Feiern. Zur Umsetzung der Dublin-II-Verordnung in Deutschland. Abrufbar unter www.dublin-project.eu/fr/content/download/6218/75674/version/3/file/National_Report_Germany_final_dt%5B1%5D.pdf, dort S. 19.

¹⁷ Nora Markard: Gerechte Verteilung von Schutzsuchenden in Europa? Fragen an die Dublin-II-Verordnung – 12. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 18.-19. Juni 2012, Berlin. ZAR 2012, 380 [381 f.]

¹⁸ Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe: Report following his visit to Italy from 3 to 6 July 2012. Abrufbar unter <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2143096&SecMode=1&DocId=1926434&Usage=2>.

dass für den 14.2.2013 ein neuer Flug gebucht war. Am 7.2.2013 stellte er beim VG Kassel einen Abänderungsantrag, der sich unter anderem darauf stützte, dass

- einen Monat nach der Ablehnung des Eilantrages ein äußerst umfangreiches und elaboriertes Gutachten zur Unterbringungs- und Versorgungssituation von Asylbewerbern und Schutzberechtigten in Italien veröffentlicht worden sei;¹⁹
- die Europäische Kommission gegen Italien ein umfassendes Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet habe, in dem Italien die Verletzung der Mindeststandards des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) vorgeworfen werde;²⁰
- weitere Medienberichte bekannt geworden seien, aus denen sich Details über die Defizite des italienischen Aufnahmesystems ergäben.²¹

Auch diesen Antrag lehnte das VG Kassel unter Verweis auf Art. 16 a Abs. 2 S. 3 GG und § 34 a Abs. 2 AsylVfG mit Beschluss vom 12.2.2013 ab.²² Das Gericht gehe davon aus, »dass nur im Falle individueller Umstände, als da wären erhebliche Erkrankungen, Schwangerschaft oder Minderjährigkeit, ohne dass ein (weiterer erwachsener) Familienangehöriger den Minderjährigen begleitet«, eine Gefährdung angenommen werden könne, die ein Hinwegsetzen über diese Regelung zulasse. Solche Gründe seien vorliegend nicht gegeben. Eine besondere Schutzbedürftigkeit der Antragsteller liege nicht vor. Auf die Definition der Gruppe besonders schutzbedürftiger Asylbewerber nach Art. 17 und 18 der Aufnahmerichtlinie komme es dabei nicht an, weshalb das Gericht auch keinen Anlass für Ausführungen zur individuellen Gefährdungslage der Familie sehe.

¹⁹ Das Gutachten der Menschenrechtsorganisation *borderline-europe*, dort Judith Gleitze, ist abrufbar unter <http://www.ecoi.net/de/document/233512>; eine Reihe von Gerichten hatte zuletzt gerade aufgrund des Gutachtens Abschiebungen nach Italien vorläufig ausgesetzt, vgl. z. B. VG Karlsruhe, Beschluss vom 22.1.2013, Az. A 9 K 179/13, S. 4 ff.; VG Cottbus, Beschluss vom 21.12.2012, Az. 6 L 364/12.A, S. 2 ff.

²⁰ Das Vertragsverletzungsverfahren hat die Nummer 2012/2189 (»Infringement number«) und wurde am 24.10.2012 eingeleitet, vgl. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements_by_country_italy_en.htm.

²¹ So berichtet die *New York Times* in einem Artikel vom 26.12.2012 über die Situation von Schutzsuchenden und -berechtigten in Italien; in dem Artikel kommen u. a. Laura Boldrini (UNHCR) und Christopher Hein (CIR - Italienischer Flüchtlingsrat) zu Wort, und es wird erneut bestätigt, dass die Kapazität des italienischen Aufnahmesystems SPRAR lediglich knapp über 3.000 Plätze hat, abrufbar unter www.nytimes.com/2012/12/27/world/europe/the-italian-paradox-on-refugees.html?_r=0; für weitere aktuelle Medienberichte vgl. z. B. *Tagesspiegel* vom 9.2.2013, Seite 3, abrufbar unter: www.tagesspiegel.de/zeitung/fluechtlings-in-europa-gefangene-der-freiheit/7757942.html sowie *Stern* vom 10.11.2012, abrufbar unter: www.stern.de/panorama/geschichte-eines-fluechtlings-in-europa-der-fluch-des-fingerabdrucks-1921759.html.

²² VG Kassel, Beschluss vom 12.2.2013 – 6 L 141/13.KS.A –, asyl.net, M20404.

VI. Das Verfahren beim BVerfG

Da verwaltungsgerichtliche Beschlüsse, die im Rahmen des Asylprozesses ergehen, nicht anfechtbar sind (§ 80 AsylVfG), blieb der Familie im Rahmen des innerstaatlichen Rechtsweges nur, sich an das Bundesverfassungsgericht zu wenden. Dort war bereits am 12. Dezember 2012 Verfassungsbeschwerde erhoben worden, und es wurde nun eine einstweilige Maßnahme nach § 32 BVerfGG beantragt. Am Tag vor der Abschiebung teilte das BVerfG vormittags jedoch telefonisch mit, dass kein Stopp der Abschiebung auf diesem Wege erfolgen werde.

VII. Das Verfahren beim EGMR

Aufgrund der Erschöpfung aller Rechtsbehelfe des nationalen Rechts konnte sich die Familie nun (nur noch) an den EGMR wenden. Dort wurde beantragt, eine einstweilige Maßnahme nach Art. 39 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes²³ zu erlassen.

1. Der Antrag auf eine Maßnahme nach Art. 39 der Verfahrensordnung (Rule 39)

Gerügt wurde eine Verletzung von Art. 3 EMRK und Art. 13 i. V. m. Art. 3 EMRK.

- Sowohl das BAMF als auch das VG Kassel hätten bei der Auslegung von Art. 3 und Art. 13 EMRK grundlegende inhaltliche Festlegungen übersehen, wie sie der EGMR in seiner Entscheidung *M. S. S.* gegen Belgien und Griechenland²⁴ vorgenommen habe: Der EGMR habe in dieser Entscheidung klargestellt, dass »völlige Mittellosigkeit«, »behördliche Ungültigkeit gegenüber ernsthafter Armut und Bedürftigkeit«, »monatelanges Leben in extremer Armut«, »die ständige Furcht, angegriffen oder bestohlen zu werden« und »das Fehlen jeder Aussicht auf Verbesserung der Lage« eine erniedrigende Behandlung darstellen und einen Mangel an Respekt für die Würde der Betroffenen zum Ausdruck bringen könnten. Die Lebensbedingungen, denen die Familie nach ihrer Entlassung aus der Erstaufnahmeeinrichtung in Italien ausgesetzt gewesen sei und die ihr erneut drohten, glichen denen, die der Beschwerdeführer *M. S. S.* in dem Verfahren beim EGMR geschildert habe. Insbesondere den Säuglingen und dem Kleinkind drohe nicht wieder gut zu machender irreparabler Schaden an Leib und Leben.

²³ Zu den Voraussetzungen für Maßnahmen nach der »Rule 39« und zum Verfahrensablauf siehe auch Nora Markard, a. a. O., Fn. 3.

²⁴ EGMR, a. a. O., Fn. 8.

- In der Rechtsprechung sowohl deutscher Gerichte wie auch des EuGH und des EGMR sei anerkannt, dass die Flucht eines Schutzsuchenden erst an einem Ort als beendet angesehen werden könne und ein weiterflüchtender Schutzsuchender nur dann auf diesen Ort verwiesen werden könne, wenn dieser Ort ihm eine Lebensperspektive biete, die über ein bloßes Dahinvegetieren am Rande des Existenzminimums hinausgehe.²⁵ Dagegen hätten die Beschwerdeführer in Italien eine Situation der absoluten Schutz- und Perspektivlosigkeit erfahren.
- Der EGMR habe im Zusammenhang mit Dublin-Abschiebungen betont, dass nicht nur der Aufnahmestaat, sondern auch der überstellende Staat dafür verantwortlich sei, drohende unmenschliche oder erniedrigende Behandlung i. S. v. Art. 3 EMRK zu verhindern. Genau dies übersehe das VG Kassel, wie insbesondere sein Verweis auf den »nationalen bzw. supranationalen Gesetzgeber«, der auf mögliche Mängel im italienischen Asylsystem zu reagieren habe, zeige.
- Der EGMR habe schließlich auch verlangt, dass im überstellungswilligen Staat ein in Recht und Praxis effektiver Rechtsbehelf zur Verfügung steht. Das VG Kassel habe sich dagegen einer eingehenden Prüfung drohender Verletzungen von Art. 3 EMRK verweigert, indem es mit dem Eilrechtsschutzausschluss aus § 34a Abs. 2 AsylVfG und dem dahinter stehenden Prinzip der normativen Vergewisserung argumentiert habe.

2. Die Rule 39-Maßnahme

Der EGMR erließ auf diesen Antrag hin am 13.2.2013 die Verfügung, dass die Bundesregierung die Abschiebung vorläufig für drei Wochen, d. h. bis zum 6.3.2013 aussetzen solle. Der Bundesregierung wurden außerdem die beiden folgenden Fragen zur Beantwortung bis zu diesem Datum vorgelegt:

- »1. Welche Maßnahmen ergreifen die deutschen Behörden, um den Transfer der Beschwerdeführer nach Italien im Sinne der Dublin-Verordnung Nr. 343/2003 vom 18. Februar 2003 zu begleiten?
2. Welche Garantien kann die deutsche Bundesregierung von der italienischen Regierung einholen, um sicherzustellen, dass die Beschwerdeführer einen angemessenen Schutz erhalten, insbesondere im

Hinblick auf die Aufnahmebedingungen und die Unterbringung in Italien, vor allem in Hinblick auf die besondere familiäre Situation der Beschwerdeführer?«

3. Die Stellungnahme der Bundesregierung

Das Bundesministerium der Justiz erklärte sich im Namen der Bundesregierung zu Zusicherungen hinsichtlich der Unterbringung in Italien bereit. Damit könne »sichergestellt werden, dass die Beschwerdeführer nach einer Rücküberstellung in Italien gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention behandelt werden«. In dem Schreiben vom 6.3.2013 heißt es:

»Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat die Liaisonbeamtin in Rom beauftragt, die Überstellung der Beschwerdeführer nach Italien und die Unterbringung vor Ort zu begleiten. Demnach wird die Liaisonbeamtin die Beschwerdeführer im Fall der Überstellung nach Italien persönlich am Flughafen Rom-Fiumicino empfangen und anschließend die Unterbringung im Rahmen des Projektes ›Casa della Solidarietà‹ überwachen. Bei dem Projekt ›Casa della Solidarietà‹ handelt es sich um eine Aufnahmeeinrichtung mit mehreren Wohnungen mit jeweils mehreren Zimmern. Im Rahmen dieses Projektes werden insgesamt 60 Plätze zur Verfügung gestellt. Die Aufnahmeeinrichtung befindet sich in Via Fosso dell'osa 484, 00132 Roma und ist vom Flughafen aus gut erreichbar. Die Familie würde von der dort tätigen Organisation La Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia (Nationalkonföderation der Barmherzigkeit Italien) in Empfang genommen und zu der Unterkunft begleitet werden. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird über den Sachstand informiert werden.

Auf Anfrage des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge über die deutsche Liaisonbeamtin in Rom hat die Leiterin des italienischen Dublin-Referates im italienischen Innenministerium zugesichert, dass die Beschwerdeführer nach ihrer Überstellung aus Deutschland im Rahmen des Projektes ›Casa della Solidarietà‹ untergebracht werden. Eine entsprechende schriftliche Zusicherung wurde seitens des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge angefordert, steht jedoch derzeit noch aus.

Bei ›Casa della Solidarietà‹ handelt es sich um ein sog. FER-Projekt (Fondo europeo per rifugiati – Europäischer Fond für Flüchtlinge). Es wird vom italienischen Innenministerium finanziert und von der kirchlichen Organisation Arciconfraternita verwaltet. Es stehen dort 60 Plätze zur Verfügung. Die in diesem Projekt untergebrachten Personen bekommen neben der Unterkunft auch Rechtsbei-

²⁵ Vgl. z. B. BVerwG, Beschluss vom 31.7.2002 – 1 B 128.02 –, InfAuslR 2002, 455; BVerwG, Beschluss vom 14.11.2012 – 10 B 22.12 –, NVwZ 2013, 282; BVerwG Urteil vom 30.5.1989 – 9 C 44/88 –, Rz. 9 – zitiert nach juris = NVwZ 1990, 81 ff.; BVerwG NVwZ 1988, 737; EuGH, Urteil vom 19.12.2012 – C-364/11 (El Kott/A Radi/Ismail); EGMR, Urteil vom 28.6.2011 – 8319/07 (Sufi u. Elmi/Vereinigtes Königreich) = NVwZ 2012, 681.

stand sowie einen Sprachkurs und Berufsberatung bzw. -orientierung. Dieses Projekt ist auf die Personen gerichtet, die im Rahmen der Überstellungen gemäß der Dublin-Verordnung nach Italien zurückkehren, und hat insbesondere Familien mit Kindern im Blick. So bietet die Einrichtung für Familien mit kleinen Kindern eine Kinderbetreuung an, damit die Eltern an den Sprachkursen teilnehmen können. Außerdem befindet sich in der Einrichtung eine Krankenstation. Somit ist eine ärztliche Versorgung vor Ort sichergestellt.

Nach Auskunft der Liaisonbeamtin des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sind seit September 2012 mehrere ähnliche Projekte in Italien eingerichtet worden. Im Rahmen dieser Kooperation konnten alle speziellen Einzelfälle (schutzbedürftige Personen und insbesondere Familien), die im Rahmen des Dublin-Verfahrens von Deutschland nach Italien überstellt wurden, untergebracht werden.

Aus Sicht der Bundesregierung kann durch diese Maßnahmen sichergestellt werden, dass die Beschwerdeführer nach einer Rücküberstellung in Italien gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention behandelt werden.«

4. Die Reaktion des EGMR

Die Bundesregierung konnte mit diesen Zusicherungen offenbar die Bedenken des EGMR im Hinblick auf Art.3 EMRK ausräumen. Der Gerichtshof reagierte am 7.3.2013 auf die Stellungnahme mit der Mitteilung an die Beschwerdeführer, dass die Rule 39 nicht verlängert werde. Die Schutzwirkung der Maßnahme ist damit entfallen. Eine Möglichkeit, noch einmal erwidern Stellung zu nehmen, bestand nicht. Es wurde lediglich um Mitteilung gebeten, ob die Beschwerde zurückgezogen werde.

5. Der Fortgang des Verfahrens

Der Bevollmächtigte der Familie teilte dem EGMR am 20.3.2013 mit, dass die Beschwerde aufrechterhalten werde, weil

- die angekündigte schriftliche Zusicherung des italienischen Innenministeriums, die Familie in der Einrichtung aufzunehmen, noch nicht vorliege;
- unklar sei, wie lange die Familie in der Einrichtung verbleiben könne;²⁶

²⁶ Die Unterbringung ist in italienischen Einrichtungen für Asylsuchende und Schutzberechtigte immer befristet. Die Zeitspanne reicht von wenigen Tagen in Zentren mit »Transit-Plätzen« für Dublin-Abgeschobene über wenige Wochen bis zu den in SPRAR-Projekten üblichen 6 Monaten, die nur in Einzelfällen verlängert werden. Zu wel-

- nach dem Ende des sogenannten »Notstandes Nordafrika« in Italien und der Schließung der in diesem Rahmen finanzierten Aufnahmeeinrichtungen mehr als 18.000 zusätzliche obdachlose Flüchtlinge den Druck auf das ohnehin überlastete Aufnahmesystem erhöhten;²⁷
- die Mutter der Familie sich im dritten Monat einer ärztlich attestierten Risikoschwangerschaft befinde;
- die Bundesregierung entgegen Art.20 Abs.1 lit.d Dublin-II-VO davon ausgehe, ihr stünde nach Auslaufen der Rule 39 noch einmal die volle Überstellungsfrist von sechs Monaten zur Verfügung, als handle es sich bei der Nicht-Verlängerung der vorläufigen Maßnahme um eine Entscheidung über einen Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung, der im nationalen Recht vorgesehen sei;²⁸
- sich Zusicherungen der Bundesregierung hinsichtlich der Behandlung abgeschobener Personen in der Vergangenheit schon als falsch erwiesen hatten. So war etwa der iranische Asylsuchende Puid im Januar 2008 nach Griechenland abgeschoben worden und musste dort trotz Zusicherungen der Bundesregierung gegenüber dem Verwaltungsgericht »in Bezug auf seine Verfahrensrechte und die Aufnahmebedingungen schwerwiegende Beeinträchtigungen hinnehmen [...], die gegen den Wesenskern und den Inhalt der betreffenden Richtlinien verstoßen«, wie das VG Frankfurt mit Urteil vom 8.7.2009 feststellte.²⁹

Das Beschwerdeverfahren läuft derzeit weiter.

Der Beitrag wurde gefördert durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) aus Mitteln der Europäischen Union – Europäischer Flüchtlingsfonds. Er gibt die Meinung der Verfasser wieder. Das BAMF und die Europäische Kommission zeichnen für die Verwendung der Informationen nicht verantwortlich.




Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge

cher Kategorie die Plätze gehörten, über die die Liaisonbeamtin eine mündliche Zusage erhalten hatte, ist offen.

²⁷ Vgl. Corriere della Sera vom 3.4.2013, Rifugiati: il governo chiude i centri, abrufbar unter: http://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/13_aprile_3/chiusura-centri-rifugiati-roma-212459607081.shtml.

²⁸ Eine solche Entscheidung müsste vorliegen, um gemäß Art. 20 Abs. 1 lit.d eine Unterbrechung der Überstellungsfrist auszulösen, vgl. EuGH, Urteil vom 29.1.2009, Az. C-19/08, Petrosian. Die reguläre Überstellungsfrist endete am 6.3.2013.

²⁹ VG Frankfurt a. M., Urteil vom 8.7.2009 – 7 K 4376/07.F.A –, asyl.net, M15906 sowie VG Frankfurt a. M., Beschluss vom 11.1.2008 – 7 G 3911/07 –, NVwZ-RR, 354.



Informationsverbund
ASYL & MIGRATION

Unsere Angebote

ASYLMAGAZIN Die Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht. Enthält Rechtsprechung, Länderinformationen, Beiträge für die Beratungspraxis und zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen sowie Nachrichten. Das ASYLMAGAZIN erscheint zehnmal im Jahr mit dem Asyl-Info von Amnesty International zum gemeinsamen Abonnement-Preis von 72 € jährlich.

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Fax 030/467 93 329, redaktion@asyl.net.

www.asyl.net Rechtsprechungsdatenbank zum Flüchtlings- und Migrationsrecht sowie sachverwandten Rechtsgebieten, ausgewählte Rechtsprechung und Länderinformationen, Adressen, Arbeitsmittel und Tipps.

www.ecoi.net Online-Datenbank mit den wichtigsten öffentlich zugänglichen Informationen zu Herkunftsländern.

Schulungen und Vorträge Einführungen in Rechtsgebiete, Vorträge zu besonderen rechtlichen Fragestellungen oder zur Recherche von Herkunftsländerinformationen.

Dokumenten- und Broschürenversand Dokumente, die im ASYLMAGAZIN und bei www.asyl.net erwähnt werden, können bezogen werden bei IBIS – Interkulturelle Arbeitsstelle e. V., Kläemannstraße 16, 26122 Oldenburg, Fax: 0441/9849606, info@ibis-ev.de.



In Kooperation mit



UNHCR