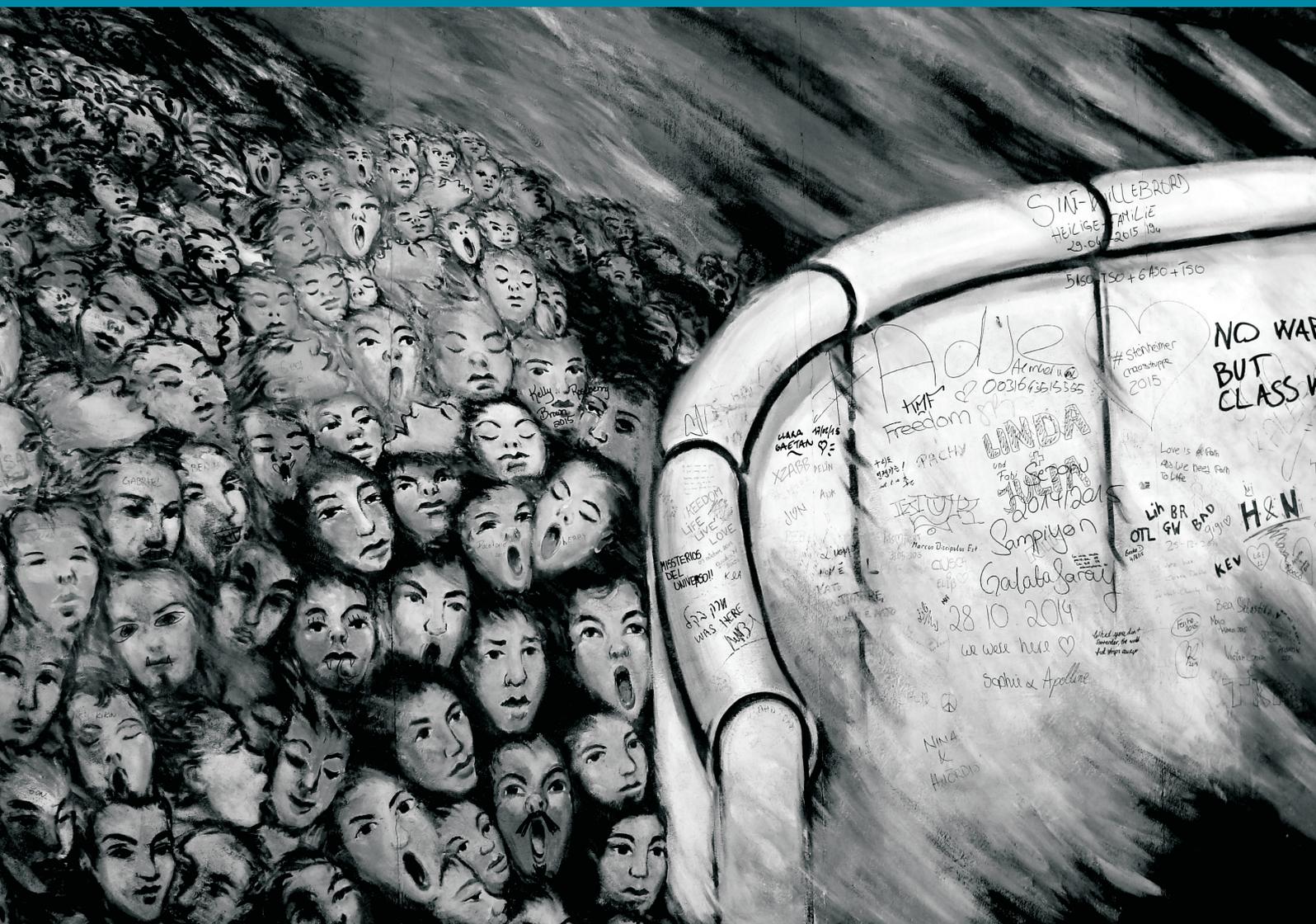


# Besonders verletzbliche Personen IM DUBLIN-SYSTEM

## Das Beispiel ITALIEN



## **IMPRESSUM**

### **Herausgeber**

© 2015 Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht

### **Autorinnen**

Nathalie Poehn und Fabienne Bratoljic

### **Redaktion**

Nathalie Poehn

### **Foto**

Fabio Hauser, Bern

### **Zeichnungen**

David Fürst, Bern

### **Gestaltung**

Franca Hirt, Boswil

### **Druck**

Schneider AG, Bern

### **Auflage**

1'100 Exemplare Deutsch / Französisch

### **Kontakt**

[Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht](#)

Nathalie Poehn

Maulbeerstrasse 14, 3011 Bern

Tel: 031 381 45 40

[info@beobachtungsstelle.ch](mailto:info@beobachtungsstelle.ch)

[www.beobachtungsstelle.ch](http://www.beobachtungsstelle.ch)

## Vorwort

Der vorliegende Bericht fordert zum Hinschauen auf. Er fordert dazu auf, ein unter Druck geratenes System kritisch zu begleiten und seine Effekte auf die von ihm betroffenen Personen in den Fokus zu rücken. Die aktuelle Diskussion um Verteilmechanismen von Flüchtlingen innerhalb des Dublin-Systems scheint oft aus dem Blick zu verlieren, dass wir bei der Verteilung von Menschen sprechen und nicht von Waren. Dabei soll es in Dublin-Verfahren vorgeblich nur um die Zuweisung der Zuständigkeit für Asylverfahren gehen.

Ohne Freizügigkeit und angesichts der massiven Unterschiede zwischen den Asylverfahren, den Aufnahmebedingungen und den Rechten von Schutzbedürftigen in Europa wird aber nicht nur darüber entschieden. Das Dublin-Verfahren entscheidet über Lebenschancen. Manchmal sogar über Überlebenschancen, wenn beispielweise Krankheiten im zuständigen Staat nicht behandelt werden können oder Menschen aus Angst vor dem System den einzigen Ausweg in einem Suizid sehen.

Legt man den häufig zitierten und wahlweise der Bibel oder Mahatma Gandhi zugewiesenen Massstab, dass sich der zivilisatorische Charakter einer Gesellschaft an ihrem Umgang mit den Schwächsten misst, an das Dublin-System an, zeigt sich ein massiver Nachholbedarf an zivilisatorischem und humanitärem Umgang mit den von diesem Verfahren betroffenen Personen. Trotz der unmissverständlichen Aufforderung der höchsten Gerichte in der Schweiz und in Europa, besonders verletzte Personen in der Regel vom Dublin-Verfahren auszunehmen, wird Humanität in Dublin-Fällen fast immer rechtlich definiert. Was nicht unmenschlich oder erniedrigend im Sinne von Art. 3 EMRK ist, scheint erlaubt zu sein. Diese Vorgehensweise mag rechtlich korrekt sein; für eine freie, demokratische und humanitäre Gesellschaft ist sie nicht angemessen. Dieser Bericht zeigt in der rechtlichen Analyse und der Schilderung bedrückender Beispiele auf, warum wir einen anderen Umgang mit den Menschen brauchen, die in Europa Schutz suchen. Dafür gebührt den Autorinnen grösster Dank und hohe Anerkennung.

Der humanitäre Umgang mit besonders verletzlichen Personen, die von einem Dublin-Verfahren betroffen sind, ist ein guter Gradmesser für die Antwort auf die Frage, ob das Dublin-System irgendwann seine Funktion als Eckpfeiler eines schutzorientierten, fairen und effizienten gemeinsamen Europäischen Asylsystems erfüllen kann. Von einem solchen Umgang sind wir – dies zeigt der Bericht eindrücklich auf – noch weit entfernt.

*Constantin Hruschka*

*Schweizerische Flüchtlingshilfe, Leiter Protection*

## Danke

Wir danken der Oertli Stiftung und der OeME Kommission für die grosszügige finanzielle Unterstützung. Für die Gestaltung des Layouts gebührt Franca Hirt ein grosses Dankeschön. Ebenfalls möchten wir auch allen Personen und Organisationen herzlich danken, welche durch ihre Informationen und Anregungen diesen Fachbericht erst ermöglichten.

Der vorliegende Fachbericht ist den Flüchtlingen und all den Menschen gewidmet, welche sich mit grossem Engagement für eine menschenwürdige Asylpolitik und die Umsetzung der Menschenrechte einsetzen.

Die beschriebenen Fälle wurden von der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht dokumentiert.

Die wiedergegebenen Zitate und Informationen haben wir im Rahmen zahlreicher Gespräche und mit Organisationen, Fachpersonen und der Zivilgesellschaft gesammelt. Gleichzeitig wurde eine intensive Recherche durchgeführt.

## **Inhaltsverzeichnis**

1	EINLEITUNG	6
2	DAS DUBLIN-SYSTEM	8
2.1	Rückführungen aus der Schweiz	10
2.2	Fehlender Lastenausgleich	11
2.3	Keine Rückführungen nach Italien ohne Garantien	13
3	DIE LAGE IN ITALIEN	15
3.1	Ankunft und Zugang zum Asylverfahren	15
3.2	Unterbringung und Betreuung	17
3.3	Medizinische Versorgung	19
3.4	Ausschaffung	23
4	DAS DUBLINVERFAHREN IN DER SCHWEIZ	24
4.1	Rückschaffungen nach Italien	24
4.2	Familienzusammenführung und -nachzug	26
4.3	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende	27
4.4	Selbsteintritt der Schweiz	30
4.5	Administrativhaft	33
5	AUSBLICK UND FORDERUNGEN	34
6	ANHANG	38

## 1 Einleitung

Allzu oft wird darüber debattiert, wie man Asylsuchende abschrecken, abhalten, ausschaffen oder zurückweisen kann, viel zu selten darüber, wie wir sie bei uns empfangen und ihnen Schutz gewähren, so dass ihre Würde gewahrt ist. Das Fehlen von legalen Fluchtrouten oder der Möglichkeit eines Botschaftsasyls führen dazu, dass sich viele Flüchtlinge Schleppern anvertrauen und sich dabei stark verschulden und in Gefahr geraten. Viele leiden auf der Flucht unter Missbrauch, Ausbeutung und anderen Menschenrechtsverletzungen.

Ernst Ferstl, ein österreichischer Schriftsteller, äusserte sich einst wie folgt:

«Es gibt zu viele Flüchtlinge, sagen die Menschen. Es gibt zu wenig Menschen, sagen die Flüchtlinge». Doch Ferstl meinte auch, «Solange uns die Menschlichkeit miteinander verbindet, ist es völlig egal, was uns trennt».

Solidarität bedeutet nicht unseren Ruin, fremde Sprachen und Menschen nicht den Untergang unserer Kultur. Demokratie und Menschenrechte zu fordern reicht nicht aus, sie müssen wirksam umgesetzt werden. Dieser Bericht ist eine Aufforderung hinzusehen. Mehr noch, er fordert zum Handeln auf.

In Zeiten, in denen insgesamt rund 60 Millionen, das heisst so viele Menschen wie im Zweiten Weltkrieg auf der Flucht sind, gilt es, Ausgrenzung, Unmenschlichkeit und Fremdenfeindlichkeit zu verhindern. Wir haben uns verpflichtet, Flüchtlingen Asyl zu gewähren und sollten uns verpflichtet fühlen, sie willkommen zu heissen. Die Verantwortlichkeit kann nicht nur den einzelnen Staaten auferlegt werden. Der ganze Schengen-Raum steht in der Verantwortung, eine europaweite – wenn nicht weltweite – Lösung muss gefunden werden. Das gilt auch für die Schweiz! Das Asylverfahren muss auf die Bedürfnisse der Schwächsten und Verletzlichsten ausgerichtet sein: In dubio pro refugio. Unser Umgang mit den Verletzlichsten ist der Spiegel unserer Gesellschaft. Dies erläutert auch die Präambel der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft:

«...gewiss, dass frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht, und dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen,... »<sup>1</sup>

Menschenrechte gelten für alle – auch für Asylsuchende und MigrantInnen!

---

<sup>1</sup> Vgl. [admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395](http://admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395), Zugriff: 29.07.2015.

In den vergangenen Monaten wurde deutlich, wie sehr sich Migration in stetem Wandel befindet und dass das Dublin-Verfahren in seiner aktuellen Form nicht mehr legitim ist. Leid, Stillschweigen und Überforderung sind nur einige Stichworte zu Dublin. Immigration wird nicht geregelt, sondern kriminalisiert. Flüchtlinge werden nicht geschützt, sondern auf dem Mittelmeer oder in den Strassen Italiens alleine gelassen. Die Strategie wurde deutlich zum eigentlichen Problem. Die SBAA beobachtet diese Entwicklungen mit grosser Sorge. Das Dublin-Verfahren muss überdacht werden, denn es hält dem zentralen Gedanken der EU, der Solidarität, in keiner Weise stand – hat diesem nie standgehalten. Frankreich schloss in diesem Jahr zeitweise die Grenze zu Italien, Ungarn baut einen Grenzzaun und auch Grossbritannien investiert nach dem Andrang von Flüchtlingen am Eurotunnel in die Errichtung eines Sicherheitszauns. Und Italien vergibt Garantien bezüglich Unterbringung und Betreuung, ohne diese gewährleisten zu können. Wir verurteilen angesichts der weiterhin steigenden Zahl der Flüchtlinge und der Toten im Mittelmeer diese Abwehr- und Verweigerungshaltung.

In einem Bericht des UNHCR vom Juli 2015 wird klar formuliert, dass die Lebensbedingungen, welche die Flüchtenden in Italien und Griechenland vorfinden, inadäquat sind. Besonders verletzte Personen seien dabei stark gefährdet und es wäre mit einem weiteren Anstieg der Schutzsuchenden zu rechnen. Dabei ist die Situation im Mittelmeerraum nur ein Ausschnitt der aktuellen Flüchtlingskatastrophe.<sup>2</sup> Noch immer sind es Länder wie der Libanon, Jordanien oder auch die Türkei, welche die meisten Flüchtlinge aufnehmen und nicht europäische Länder.<sup>3</sup>

2015 erschien unser Bericht «Kinder und Jugendliche auf der Flucht» auch in diesem Jahr wollen wir unsere Aufmerksamkeit weiter auf verletzte Personen richten. Dies sind Frauen und Kinder, insbesondere Mädchen, Familien, aber auch traumatisierte, sowie kranke Personen. Sie brauchen angemessenen Schutz. Doch dazu müssen erst einmal ihre Bedürfnisse wahrgenommen werden. Im vorliegenden Fachbericht sollen exemplarische Fälle vorgestellt und analysiert werden, zulasten derer unsere Asylpolitik geht. Wir legen dar, wie die Schweiz die Dublin-III-Verordnung anwendet und zeigen die Situation der Asylsuchenden auf, die nach Italien zurückgeschafft werden. Anhand dokumentierter Fälle und verschiedenem Grundlagenmaterial will die SBAA die Diskussion über das Dublin-System und die Rückführungen nach Italien vertiefen und problematische Aspekte beleuchten, dies ohne diese abschliessend erklären zu wollen. Unsere Forderungen runden den Bericht ab.

---

<sup>2</sup> Vgl. UNHCR, [unhcr.org/5592bd059.html](http://unhcr.org/5592bd059.html), S. 2 ff. Zugriff: 01.08.2015.

<sup>3</sup> Vgl. UNHCR, [unhcr.org/5592bd059.html](http://unhcr.org/5592bd059.html), S. 4 ff. Zugriff: 01.08.2015.

## 2 Das Dublin System

Das Dublin-Assoziierungsabkommen zwischen der Schweiz und der europäischen Gemeinschaft umfasst die Dublin-Verordnung, die Eurodac-Verordnung sowie die entsprechenden Durchführungsverordnungen der EU. Das in der Schweiz im Dezember 2008 eingeführte Dublin-System bezweckt die Verhinderung von mehrfachen Asylgesuchen derselben Person in verschiedenen, dem Dublin-System angeschlossenen, Ländern. Damit soll das so genannte «Asylum Shopping»<sup>4</sup> unterbunden und «Refugees in orbit» verhindert werden.

Die Schweiz schickt Asylsuchende in die Erstaufnahmeländer zurück, wenn sie bereits in einem anderen Schengen-Staat<sup>5</sup> registriert worden sind aber auch wenn sie lediglich durch einen anderen Schengen-Staat gereist sind, ohne dort registriert worden zu sein. Die Zuständigkeit kann vom Erststaat stillschweigend akzeptiert werden. Beruht die geltend gemachte Zuständigkeit auf einem Eurodac-Treffer<sup>6</sup>, hat die Schweiz das Gesuch um Rückführung innert zwei Monaten zu stellen, ansonsten innerhalb von drei Monaten. Verstreichen diese Fristen, hat die Schweiz das Asylverfahren durchzuführen. Wird das Gesuch hingegen abgelehnt und ist die Schweiz nach wie vor der Ansicht, dass der angefragte Staat zuständig ist, kann sie ein sog. Remonstrationsverfahren durchführen. Innert zwei Wochen muss die Schweiz erneut ein Gesuch stellen, welches innerhalb von drei Wochen zu beantworten ist. Verstreicht diese Frist, wird der angefragte Staat nicht automatisch zuständig. Mit diesen Fristen soll möglichst rasch der verantwortliche Staat festgelegt werden. Innerhalb von weiteren sechs Monaten nach Zusage, muss die asylsuchende Person überstellt werden. Diese Frist kann längstens auf ein Jahr verlängert werden, wenn die Person inhaftiert wurde, oder auf 18 Monate, wenn sie flüchtig ist.<sup>7</sup>

Seit dem 01. Juli 2015 ist die Dublin-III-Verordnung für die Schweiz definitiv in Kraft. Die Schweiz ist als Nichtmitglied der EU von den asylrechtlichen Entwicklungen vorerst ausgeschlossen, steht aber den gleichen flüchtlingspolitischen Herausforderungen gegenüber wie andere EU-Staaten. Durch die Assoziierung der Schweiz sind auch die Verord-

<sup>4</sup> Asylum Shopping bedeutet, dass MigrantInnen in mehreren europäischen Ländern ein Asylgesuch stellen.

<sup>5</sup> Der Dublin-Raum umfasst sämtliche EU-Staaten, wobei Grossbritannien und Irland nicht alle Schengen-Regelungen umsetzen. Die so genannten assoziierten Staaten – die Schweiz, Norwegen, Island und das Fürstentum Liechtenstein – sind die einzigen Nicht-EU Staaten, welche die Schengen- und Dublin-Regelungen vollständig anwenden. Vier EU-Staaten (Bulgarien, Rumänien, Zypern, Kroatien) wenden die Schengen-Regelungen noch nicht an. Vgl. [bfm.admin.ch/bfm/de/home/internationales/internat-zusarbeit/europa-migpolitik/schengen-dublin.html](http://bfm.admin.ch/bfm/de/home/internationales/internat-zusarbeit/europa-migpolitik/schengen-dublin.html), Zugriff: 30.07.2015.

<sup>6</sup> In der Eurodac-Datenbank werden die Fingerabdrücke aller Personen gespeichert, die in einem Dublin-Staat Asyl beantragt haben oder bei der illegalen Einreise in den Dublinraum aufgegriffen wurden.

<sup>7</sup> Art. 29 Abs. 2 Dublin-III-VO.

nungen bindend, jedoch hat die Schweiz zwei Jahre Zeit um die definitive Umsetzung zu implementieren. Die Verordnung entspricht mehrheitlich der Dublin-II-Verordnung. Wichtige Präzisierungen wurden bezüglich der administrativen Haft, der Durchführung der Überstellung und der Anwendung der Verfahrensgarantien vorgenommen. Für Asylgesuche ist grundsätzlich derjenige Staat verantwortlich, in dem die asylsuchende Person im Besitz einer (auch abgelaufenen) Aufenthaltsbewilligung oder eines Visums ist. Erst an dritter Stelle hat derjenige Vertragsstaat einen Asylantrag zu bearbeiten, in dem sich die gesuchstellende Person innerhalb des Schengenraums zuerst aufgehalten hat.<sup>8</sup> Treffen diese Voraussetzungen nicht zu, wird der Staat zuständig, in dem das Asylgesuch gestellt wurde. Das Prinzip des Kindeswohls und die Bestimmungen zur Wahrung der Einheit der Familie wurden gestärkt. So sind die allgemeinen Zuständigkeitskriterien für Gesuche minderjähriger Asylsuchender nicht anwendbar. Grundsätzlich ist jener Staat für unbegleitete minderjährige Asylsuchende zuständig, in dem sich ein/e Familienangehöriger/e<sup>9</sup> oder eines der Geschwister aufhält, wenn dies dem Kindeswohl entspricht.<sup>10</sup> Eine weitere Änderung ist das Recht auf Information, das den Staat verpflichtet, Asylsuchende über die Anwendung der Verordnung, die Grundsätze des Dublin-Systems und über die Kriterien zur Bestimmung der Zuständigkeit schriftlich aufzuklären. Ausserdem müssen die Asylsuchenden über mögliche Rechtsmittel informiert werden.<sup>11</sup>

Auffällig ist, dass das Problem der Lastenverteilung zwischen den Dublin-Staaten nicht angegangen wurde. Der Schwerpunkt lag vielmehr bei der Festlegung des zuständigen Staates, welche sich nun auch aus Gründen des Kindeswohls oder der Einheit der Familie bestimmen lässt.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Art. 7 ff. Dublin-III-VO.

<sup>9</sup> Art. 2 lit. g Dublin-III-VO.

<sup>10</sup> Art. 8 Abs. 1 Dublin-III-VO.

<sup>11</sup> Art. 4 Abs. 1 Dublin-III-VO.

<sup>12</sup> Art. 1, Art 8-15 Dublin-III-Verordnung.

## 2.1 Rückführungen aus der Schweiz

2014 stellte die Schweiz in 9679 Fällen ein Ersuchen um Rückübernahme an Italien.<sup>13</sup> Im laufenden Jahr wurden bis Ende Mai in 4323 Fällen andere Dublin-Staaten angefragt, davon in 2579 Fällen<sup>14</sup> Italien.<sup>15</sup> Darauf folgen Ungarn (322 Fälle), Frankreich (304 Fälle), Deutschland (283 Fälle) und Spanien (253 Fälle). Tatsächlich überstellt wurden in derselben Zeitspanne bloss 1148 Personen, davon gut die Hälfte nach Italien (545 Personen).<sup>16</sup> Diese grosse Differenz ist in erster Linie auf die mangelnde Kooperation der angefragten Dublin-Staaten oder auf das Untertauchen von Asylsuchenden zurückzuführen.<sup>17</sup>

Bei Dublin-Überstellungen wird wie bei allen Ausschaffungen zwischen vier Stufen unterschieden:<sup>18</sup> Grundsätzlich werden die Personen von PolizistInnen zu einem gewöhnlichen Linienflugzeug begleitet. Die Reise erfolgt ohne Fesselung und ohne polizeiliche Begleitung (Level 1). Ist dies nicht möglich, wird die Person in Handschellen und mit Polizeibegleitung ausgeflogen (Level 2). Auf Level 3 werden die Personen zusätzlich an Füssen, Knien und Oberarmen gefesselt (Vollfesselung) und zwischen PolizistInnen hinter einen Vorhang gesetzt. Es kann körperliche Gewalt angewendet werden. Solche Ausschaffungen finden nur noch selten statt.<sup>19</sup> Auf der schärfsten Stufe organisiert das Staatssekretariat für Migration einen Sonderflug nur für die Ausschaffung abgewiesener Asylsuchender, wobei dieselben Zwangsmittel angewendet werden können wie bei Level 3.

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter beobachtet seit Juli 2012 sämtliche dieser Sonderflüge. In ihrem aktuellen Bericht kommt die Kommission zum Schluss, dass gerade bei besonders verletzbaren Personen die vorbeugend eingesetzte Vollfesselungen kritisch zu beurteilen sei. Auch die Fesselung von Eltern – in Anwesenheit ihrer Kinder –, die kein Anzeichen von Renitenz zeigten, sei heikel. Die Kommission stellte mehrfach fest, dass das Vorliegen allfälliger gesundheitlicher, die Flugtauglichkeit beein-

---

<sup>13</sup> Vgl. [bfm.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/statistik/asylstatistik/jahr/2014/stat-jahr-2014-kommentar-d.pdf](http://bfm.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/statistik/asylstatistik/jahr/2014/stat-jahr-2014-kommentar-d.pdf), Zugriff: 01.09.2015.

<sup>14</sup> Vgl. [files.newsnetz.ch/story/1/0/8/10886128/5/topelement.jpg](http://files.newsnetz.ch/story/1/0/8/10886128/5/topelement.jpg), Zugriff: 30.07.2015.

<sup>15</sup> EASO Annual Report 2014, S. 33.

<sup>16</sup> Asylstatistik Mai 2015 des SEM, Tabelle T10J-D.

<sup>17</sup> NZZ vom 4. Juli 2015, Die Konstruktionsfehler der europäischen Asylpolitik.

<sup>18</sup> Art. 28 Abs. 1 der Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 12. Nov. 2008, SR 364.3.

<sup>19</sup> WOZ vom 07. Mai 2015, Ausschaffungsflug KM 491.

trächtiger Risiken aufgrund eines lückenhaften medizinischen Datenflusses nicht innert nützlicher Frist geprüft werden konnte. Seit dem 1. April 2015 wird die Transportfähigkeit der rückzuführenden Personen gestützt auf eine Kontraindikationsliste beurteilt. In heiklen Fällen müsse ausserdem zwingend eine medizinische Übergabe der Person im gewährleistet sein.<sup>20</sup>

## 2.2 Fehlender Lastenausgleich

Eine grosse Anzahl der Asylsuchenden im Dublin-Verfahren wird nach Italien überstellt, da die meisten Flüchtenden an den Schengen-Aussengrenzen Südeuropas ankommen und sich keinen Direktflug in nördlichere Staaten leisten können. Rückführungen in den Schengen-Staat Italien sind höchst problematisch. Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge erhalten keine angemessene Unterkunft, viele sind nach ihrer Rückführung obdachlos und der Zugang zu medizinischer Versorgung ist nicht immer sichergestellt. Im Juni 2015 erklärte Italien, dass die Regionen Venetien, die Lombardei und Ligurien keine weiteren Flüchtlinge aufnehmen können und wollen.<sup>21</sup>

2010 waren es noch rund 10'000 Personen, 2011 bereits 62'700 und 2013 43'000, welche die Küsten Italiens erreichten. Ein neuer Peak wurde 2014 mit 170'000 erreicht, darunter befanden sich über 10'000 unbegleitete minderjährige Asylsuchende.<sup>22</sup> Im Juli 2015 verzeichnete das UNHCR bereits rund 137'000 Personen, welche im ersten Halbjahr versucht hatten, über das Mittelmeer nach Europa zu gelangen. Davon erreichten mehr als 67'500 Italien und 68'000 Griechenland, dies sind über 370 Flüchtlinge pro Tag. Im ersten Halbjahr 2015 machten EritreerInnen mit 25 % die grösste Gruppe von Schutzsuchenden aus. Danach folgen NigerianerInnen mit 10 und SyrerInnen mit 7 %. Die Hälfte waren Männer.

Doch nicht alle überleben die gefährliche Überfahrt. Von Anfang Jahr bis Mitte 2015 wurden bereits über 1800 Tote verzeichnet.<sup>23</sup> Die schrecklichste Zahl offenbarte sich in diesem Jahr im Monat April, in welchem 1'308 Flüchtlinge ihr Leben auf dem Mittelmeer verloren haben.<sup>24</sup> In den Monaten Juli, August und September steigen die Zahlen weiter

<sup>20</sup> Bericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und die Kantonale Konferenz der Justiz- und PolizeidirektorInnen betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring Mai 2014 – April 2015, 09. Juli 2015.

<sup>21</sup> Vgl. [welt.de/newsticker/news1/article142197779/2015-bereits-mehr-als-100-000-Mittelmeerfluechtlinge.html](http://welt.de/newsticker/news1/article142197779/2015-bereits-mehr-als-100-000-Mittelmeerfluechtlinge.html), Zugriff: 10.06.2015

<sup>22</sup> Vgl. AI Report 2014/15 – Italy vom 25.02.2015, verfügbar unter: [refworld.org/country,,,,ITA,,54f07ddb1b,0.html](http://refworld.org/country,,,,ITA,,54f07ddb1b,0.html) (Zugriff: 06.05.2015).

<sup>23</sup> UNHCR, The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees, S. 2 f.

<sup>24</sup> Vgl. UNHCR, [unhcr.org](http://unhcr.org): The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees, S. 7 ff. (Zugriff: 01.08.2015).

an. Im Sommer 2015 gab es eine drastische Zunahme von syrischen Schutzsuchenden, welche in Griechenland ankamen und die ägäischen Inseln vor der Türkei erreicht hatten. Sie bahnten sich ihren Weg über die so genannte Balkanroute nach Ungarn, Kroatien und via Österreich nach Deutschland.

Eine Überforderung der südlichen Staaten Europas ist offensichtlich. Die Zustände in diesen Ländern werden nichts daran ändern, dass Flüchtlinge weiterhin die lebensbedrohliche Reise nach Europa auf sich nehmen. Die Lebensumstände und Kriegswirren in ihren Heimatländern lassen vielen keine andere Wahl und es fehlen legale Fluchtrouten.

«Solidarität kann nicht freiwillig sein.»<sup>25</sup> EU-Migrations-Kommissar Dimitris Avramopoulos

Die ungleichmässige Belastung von süd- und osteuropäischen Staaten als Erstankunftsländer wurde auch mit der neuen Dublin-III-Verordnung nicht angegangen. Ursprünglich wäre ein Mechanismus vorgesehen gewesen, welcher es der EU-Kommission ermöglicht hätte, Überstellungen an einen überlasteten Staat vorübergehend auszusetzen. In Kombination mit den steigenden Flüchtlingszahlen führte das Dublin-System zu einer starken Überlastung insbesondere von Italien, Griechenland und Ungarn. Seit 2011 dürfen gemäss dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte keine Asylsuchenden mehr nach Griechenland zurückgeschickt werden.<sup>26</sup> Das Urteil M.S.S. gegen Belgien und Griechenland vom 21. Januar 2011 stellte fest, dass die Zustände im griechischen Asylwesen unzumutbar seien. Die belgischen Behörden hatten den Asylsuchenden M.S.S. im Jahr 2009 nach Griechenland zurückgeführt, weil er über die griechische Grenze in den Schengen-Raum eingereist war. Dieses Vorgehen war nach Ansicht des Gerichtshofs für Menschenrechte unzulässig, weil den belgischen Behörden bekannt sein musste, dass die Zustände für Asylsuchende in Griechenland unzumutbar seien. Griechenland verstosse gegen ratifizierte Konventionen und die erforderlichen Garantien für Rückschaffungen seien nicht mehr gegeben. Es herrschten unmenschliche Haftbedingungen und die Asylsuchenden wurden teilweise sogar körperlich misshandelt.<sup>27</sup>

In Bezug auf Rückführungen nach Italien gibt es mehrere problematische Aspekte. In Italien ist die Zahl der Schutzsuchenden derart hoch, dass die Behörden mit der Registrier-

---

<sup>25</sup> Vgl. [nzz.ch/international/europa/die-solidaritaet-stoesst-an-grenzen-1.18563637](http://nzz.ch/international/europa/die-solidaritaet-stoesst-an-grenzen-1.18563637), Zugriff: 17.06.2015

<sup>26</sup> Urteil des EGMR M.S.S. gg. Belgien und Griechenland Nr. 30696/09 vom 21.01.2011.

<sup>27</sup> Vgl. [amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/griechenland/dok/2010/keine-rueckschaffungen-nach-griechenland/hintergrund-asylsituation-griechenland](http://amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/griechenland/dok/2010/keine-rueckschaffungen-nach-griechenland/hintergrund-asylsituation-griechenland), Zugriff: 30.07.2015

ung der Asylsuchenden überfordert sind.<sup>28</sup> Viele Asylsuchende sind nach ihrer Rückführung obdachlos und überleben nur mit Hilfe von karitativen Organisationen. Die Lebensbedingungen der Betroffenen sind äusserst besorgniserregend.

«Solange die unwürdigen Bedingungen in Italien weiterbestehen und die Dublin-Staaten ihre gemeinsame Verantwortung für die Flüchtlinge nicht gemeinsam wahrnehmen, sind die Rückschaffungen zu stoppen.» Balthasar Glättli, Nationalrat

### 2.3 Keine Rückführungen nach Italien ohne Garantien

Am 4. November 2014 hat der Gerichtshof für Menschenrechte das Grundsatzurteil Tarakhel gegen die Schweiz gefällt. Darin kommt die Grosse Kammer zum Schluss, dass die Rückführung einer sechsköpfigen Familie nach Italien ohne Garantie für eine altersgerechte Unterbringung der Kinder und für die Wahrung der Einheit der Familie eine Verletzung von Art. 3 EMRK (unmenschliche Behandlung) darstellen würde. Der Gerichtshof hielt fest, dass ein Ungleichgewicht zwischen der Anzahl an Asylgesuchen und der verfügbaren Beherbergungsstrukturen bestehe und er betonte die besondere Benachteiligung und Verletzlichkeit von Asylsuchenden, speziell wenn es sich um Kinder handle. Dies erfordert einen besonderen Schutz dieser Personengruppe. Die Vermutung, dass eine bedeutende Anzahl zurückgeführter Asylsuchender ohne Unterkunft oder in überbelegten Strukturen in einem gesundheitsschädigenden und gefährlichen Umfeld leben müssten, entbehre nicht jeglicher Grundlage.

Folglich müssten die Schweizer Behörden bei den italienischen Behörden eine Zusicherung einholen, dass die Asylsuchenden in angemessenen Strukturen untergebracht werden, sowie dass die Einheit der Familie erhalten bleibt. Gemäss EGMR verfügt die Schweiz in diesem Zusammenhang nicht über genügend detaillierte und vertrauenswürdige Informationen.<sup>29</sup>

2015 erging ein weiteres Urteil des Gerichtshofes betreffend Zuständigkeit in Dublin-Verfahren.<sup>30</sup> Darin wurde festgehalten, dass die Tarakhel-Kriterien nur auf verletzte Personen anwendbar seien und die Situation in Italien nicht mit jener in Griechenland zur Zeit des Urteils M.S.S. gegen Belgien und Griechenland vergleichbar sei, weshalb der Gesuchsteller, ein junger Mann, nach Italien überstellt werden könne.

<sup>28</sup> Vgl. [aargauerzeitung.ch/schweiz/trotz-engpass-bund-weist-asylsuchende-weiterhin-nach-italien-zurueck-129312115](http://aargauerzeitung.ch/schweiz/trotz-engpass-bund-weist-asylsuchende-weiterhin-nach-italien-zurueck-129312115)  
Zugriff: 30.07.2015.

<sup>29</sup> Medienmitteilung des EGMR vom 04.11.2014.

<sup>30</sup> Urteil des EGMR A.M.E. v. the Netherlands vom 05.02.2015.

«Europa hat die klare Verantwortung Schutzsuchenden zu helfen, die vor Krieg und Verfolgung fliehen. Diese Verantwortung abzulehnen, bedroht die Grundfesten des humanitären Systems, das Europa so mühsam aufgebaut hat. Die europäischen Staaten müssen zuhause und in anderen Ländern ihren Beitrag zur Lösung dieser Flüchtlingskrise leisten.»<sup>31</sup>

UN-Flüchtlingskommissar António Guterres



<sup>31</sup> Vgl. [unhcr.ch/home/artikel/d0e4b7ac5570af5fa275157c222637dd/mittelmeer-rekordzahl-von-fluechtlingen-und-migranten-2.html](http://unhcr.ch/home/artikel/d0e4b7ac5570af5fa275157c222637dd/mittelmeer-rekordzahl-von-fluechtlingen-und-migranten-2.html), Zugriff: 03.08.2015.

### 3 Die Lage in Italien

Nach Schätzungen des UNHCR wurden 2013 in Italien 27'800 Asylanträge eingereicht.<sup>32</sup> Im Jahr 2014 kamen 170'000 Asylsuchende in Italien an, jedoch wurden nur insgesamt 64'886 Asylgesuche eingereicht. Nur die Hälfte aller Asylsuchenden beantragt demnach auch wirklich Asyl, die andere Hälfte reist weiter oder taucht unter. Trotz der vielen Weiterreisenden wurden 2014 in Italien so viele Asylgesuche wie noch nie zuvor eingereicht, wovon 3'649 Personen (5.6%) Asyl erhielten. In 8'121 Fällen (12.5%) wurde «subsidiärer Schutz» erteilt, ein fünf Jahre gültiger Aufenthaltstitel und in 10'091 Fällen (15.6%) ein sog. humanitärer Aufenthaltstitel, der ein Jahr lang gültig ist.<sup>33</sup> Von rund 70'000 Asylsuchenden, welche Anfang 2015 in Italien angekommen sind, haben 24'678 Anträge eingereicht.<sup>34</sup> Viele weigern sich, ihre Fingerabdrücke zu geben oder sich registrieren zu lassen.<sup>35</sup> Asylsuchende aus Ländern, mit denen Italien ein Rückübernahmeabkommen abgeschlossen hat, werden praktisch nie als Flüchtlinge anerkannt.

«Das Meer ist gigantisch. Wenn du hinausfährst, erwartest du Riesenwellen, Haie, extreme Temperaturen. Unsere Überfahrt dauerte drei Tage. In der Nacht hatten wir grössere Angst als tags. In der Nacht sind die Wellen höher, und die Dunkelheit ist bedrohlich. Sobald die Sonne wieder scheint und das Meer sich beruhigt, bist du wieder hoffnungsvoll. Dann siehst du plötzlich ein Schiff und hoffst noch mehr. Doch insgesamt vier Cargo- und Passagierschiffe halfen nicht, sie drehten einfach ab. Irgendwann wurden wir dann nach Sizilien abgeschleppt.»<sup>36</sup> Mulugetta B. aus Eritrea

#### 3.1 Ankunft und Zugang zum Asylverfahren

Seit Mai 2008 ist in Italien per Dekret ein sogenanntes Sicherheitsgesetz in Kraft, das im Juli 2009 vom Parlament verabschiedet wurde.<sup>37</sup> Mit dem Gesetz wird die Einreise bzw. der Aufenthalt in Italien ohne gültige Aufenthaltserlaubnis zu einer Straftat, die mit einer Busse von 5'000-10'000 Euro geahndet wird. Als illegal gilt auch die Einreise auf dem Seeweg. Reist die betroffene Person in der Folge nicht aus, droht eine Gefängnisstrafe. Ebenfalls wird die Vermietung einer Wohnung an MigrantInnen ohne Aufenthaltserlaubnis mit

<sup>32</sup> Vgl. [unhcr.de/home/artikel/873339721b49965fc853c749c9747434/unhcr-bericht-industriestaaten-verzeichnen-28-prozent-mehr-asly-1.html](http://unhcr.de/home/artikel/873339721b49965fc853c749c9747434/unhcr-bericht-industriestaaten-verzeichnen-28-prozent-mehr-asly-1.html), Zugriff: 28.07.2015.

<sup>33</sup> Country Report – Italy, S. 6.

<sup>34</sup> Vgl. [srf.ch/news/international/italien-zaehlt-2015-bereits-50-000-migranten](http://srf.ch/news/international/italien-zaehlt-2015-bereits-50-000-migranten), Zugriff: 30.07.2015.

<sup>35</sup> Vgl. UNHCR, [unhcr.org/5592bd059.html](http://unhcr.org/5592bd059.html), S. 16 ff. Zugriff: 01.08.2015.

<sup>36</sup> Vgl. [woz.ch/-5c6f](http://woz.ch/-5c6f), Zugriff: 18.06.2015.

<sup>37</sup> Legge 15 luglio 2009, n. 94, «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica».

bis zu drei Jahren Gefängnis bestraft. Weiter sind Staatsbedienstete verpflichtet, MigrantInnen ohne Aufenthaltserlaubnis umgehend anzuzeigen.

Asylsuchende, die von der Schweiz nach Rom Fiumicino geflogen werden, werden in der Regel am Flughafen von der Polizei in Empfang genommen. Wenn ihr Asylgesuch in Italien abgelehnt bzw. abgeschrieben wurde, werden sie in ein CIE (centro d'identificazione ed espulsione – Identifikations- und Ausschaffungszentrum) gebracht. Dabei müssen sie mit einer bis zu sechsmonatigen Inhaftierung und mit Ausschaffung rechnen – ausser wenn sie neue Fluchtgründe geltend machen können. Wenn über ihr Gesuch noch nicht entschieden worden ist, müssen sie sich bei der Questura (Migrationsamt der Polizei) melden, damit ihr Asylverfahren wieder aufgenommen wird. Ob über ihr Gesuch entschieden worden ist, wissen in der Regel allerdings nur diejenigen, die in Italien eine feste Postadresse oder eine Rechtsvertretung haben. Wenn sie ein Asylgesuch gestellt haben und während der Wartezeit bis zur Asylbefragung ausgereist sind, wird in ihrer Abwesenheit entschieden. Gesuche von Asylsuchenden, die nicht zur Asylbefragung erscheinen, werden in der Regel abgeschrieben. Die Betroffenen haben dadurch oft keine Möglichkeit, in Italien oder einem anderen Land zu ihren Asylgründen angehört zu werden.

Personen, die in Italien noch kein Gesuch gestellt haben, müssen dies bei ihrer Ankunft am Flughafen tun. Dabei sind die Asylsuchenden über das Verfahren sowie ihre Rechte und Pflichten aufzuklären.<sup>38</sup> Eine adäquate Information findet nicht in jedem Fall statt. Gründe dafür sind die mangelnde Anzahl an PolizistInnen und ÜbersetzerInnen in der Questura.<sup>39</sup> Danach muss das Gesuch von einer regionalen Questura formell registriert werden (sog. Verbalizzazione).

Besonders verletzte Personen sind grundsätzlich zu einem kürzeren Verfahren zugelassen. Die Identifizierung dieser Personen ist jedoch nicht standardisiert und wird in der Ausbildung des zuständigen Personals nicht thematisiert.<sup>40</sup>

«Auf Lampedusa kamen wir in ein Auffanglager mit 600 oder 700 Personen. Mit einigen Mitflüchtlingen machte ich mich nach zwei Tagen aus dem Lager davon. Für unsere Fingerabdrücke interessierte sich keiner: Die Italiener waren schon damals, im Jahr 2008, völlig überfordert.»<sup>41</sup> Yosief M. aus Eritrea

<sup>38</sup> Art. 10 Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

<sup>39</sup> Country Report – Italy, S. 18 und 36 ff.

<sup>40</sup> Country Report – Italy, S. 42.

<sup>41</sup> Vgl. woz.ch/-5c6f, Zugriff: 18.06.2015.

### 3.2 Unterbringung und Betreuung

In Italien sind die Aufnahmekapazitäten völlig überlastet. Asylsuchende müssen bei der Gesuchseinreichung zugleich einen Antrag auf eine Unterkunft stellen, wenn sie nicht über genügend finanzielle Mittel für eine adäquate Unterkunft verfügen. Der Zugang zu einer Unterkunft steht ihnen erst nach der formellen Registrierung zu, die teilweise erst mehrere Monate nach Einreichen des Asylgesuchs erfolgt.<sup>42</sup> Landesweit werden in den Aufnahmezentren rund 30'000 Plätze zur Verfügung gestellt. Italien hat vier Einrichtungen für Ersthilfe und Erstaufnahme (sog. CPSA), wo Flüchtlinge bei Bedarf ärztlich behandelt werden. Daneben gibt es zehn Aufnahmezentrum für Asylsuchende (CARA, Centro d'accoglienza per i richiedenti d'asilo), deren Kapazitäten bei insgesamt 7'866 Plätzen liegen. Ende 2014 beherbergten sie bereits über 9'000 Asylsuchende, insbesondere die Zentren in Bari, Catania und Gorizia (nahe der Grenze zu Slowenien) sind stark überbelegt.<sup>43</sup> Mit der Dublin-III-Verordnung wurden insbesondere für unbegleitete minderjährige Asylsuchende neue Empfangszentren und Unterkünfte geschaffen.<sup>44</sup>

Die CARA wurden 2008 ursprünglich gegründet, um Asylsuchende mit unbekannter Identität (keine oder gefälschte Papiere) oder ohne Aufenthaltsgenehmigung unterzubringen. In der Praxis werden viele Asylsuchende in CARA untergebracht, die diese Kriterien nicht erfüllen, weil keine freien Plätze in anderen Aufnahmezentren oder im Schutzsystem für Asylsuchende und Flüchtlinge (SPRAR-System, Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) verfügbar sind. Damit bieten die Zentren nicht nur einen ersten Empfang zu Identifikationszwecken, sondern auch weitere Unterbringung.

Die maximale Aufenthaltsdauer würde bei 35 Tagen liegen, wird jedoch regelmässig um mehrere Monate überschritten, weil die Asylverfahren länger dauern und die Asylsuchenden, mangels anderen freien Plätzen, auch während dem Beschwerdeverfahren bleiben können. Der durchschnittliche Aufenthalt dauert zwischen acht und zehn Monaten. Asylsuchende erhalten täglich 2.50 Euro für den persönlichen Bedarf.<sup>45</sup> Insbesondere die juristische und soziale Beratung sowie die besondere Betreuung von verletzlichen Personen sind oft ungenügend. In den Unterkünften darf beispielsweise aus Sicherheitsgründen nicht gekocht werden.

---

<sup>42</sup> Country Report – Italy, S. 51.

<sup>43</sup> Country Report – Italy, S. 58.

<sup>44</sup> Country Report – Italy, S. 37.

<sup>45</sup> Country Report – Italy, S. 52 f.

2002 wurde das SPRAR<sup>46</sup> als Unterbringungs- und Integrationsprojekt konzipiert, das den Betroffenen den Zugang zu Arbeit und Landessprache erleichtern soll. Je nach Verfügbarkeit und Dringlichkeit eines Falles kommen Asylsuchende in diese Unterkünfte. Von den insgesamt 456 Projekten richten sich 57 an unbegleitete minderjährige Asylsuchende und 32 an Personen mit psychischen Problemen.<sup>47</sup> Eine Aufnahme ist für jeweils sechs Monate vorgesehen, wobei lange Wartelisten bestehen. Wird ein Asylgesuch innerhalb von sechs Monaten nicht behandelt, können die Betroffenen weitere sechs Monate in ihrer Unterkunft bleiben und erhalten eine Bewilligung bis zum Abschluss des Verfahrens zu arbeiten, müssen dann aber für die Angebote bezahlen. In einem SPRAR-Zentrum erhalten Asylsuchende ein Taschengeld in der Höhe von 1.50 bis 2.50 Euro.<sup>48</sup>

Das System wurde in den letzten Jahren stark ausgebaut und will bis im Jahr 2016 20'000 Plätze anbieten. Das Hauptproblem liegt nach wie vor in der ungenügenden Anzahl an adäquaten Unterbringungsmöglichkeiten für alle Asylsuchenden. Ein weiteres grosses Problem sind die langen Asyl- und Beschwerdeverfahren. Diese verhindern freie Plätze für neue Asylsuchende. Diese Problematik hat sich in den letzten Monaten mit der stark angestiegenen Anzahl an Asylgesuchen noch verschärft. In grossen Städten wie Rom sind Informationen zum Beantragen einer Unterkunft nur ungenügend vorhanden. Bei den zuständigen Behörden fehlt es zudem an Personal für die Bearbeitung der Anträge in einer angemessenen Frist.

RückkehrerInnen werden nur zu den Unterbringungssystemen zugelassen, wenn sie vor ihrer Ausreise aus Italien nicht bereits in einem Empfangszentrum gewohnt haben. Da es lange dauert, bis ein Platz gefunden wird, wurden temporäre Aufnahmesysteme gebildet. Diese Asylsuchenden müssen meist bis zum Asylentscheid in diesen Unterkünften bleiben. Auch verletzte Personen sind davon betroffen, bis eine adäquate Unterkunft gefunden wird. Aktuell gibt es elf solcher temporärer Zentren, von denen sieben auf verletzte Personen ausgerichtet sind. Insgesamt werden 443 Plätze zur Verfügung gestellt. Auch diese Zentren können wiederum längst nicht alle RückkehrerInnen aufnehmen.<sup>49</sup> Die grosse Mehrheit der nach Italien zurückgeführten Asylsuchenden übernachtet in Parks oder besetzten Häusern und lebt unter extrem prekären Bedingungen. In der kalten und feuchten Jahreszeit wird ihre Lage noch schwieriger. Die Obdachlosigkeit erschwert zudem die soziale Integration.

---

<sup>46</sup> Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – Schutzsystem für Asylsuchende und Flüchtlinge.

<sup>47</sup> Country Report – Italy, S. 59.

<sup>48</sup> Country Report – Italy, S. 52 f.

<sup>49</sup> Country Report – Italy, S. 54 f.

Neben den ungenügenden staatlich finanzierten Strukturen bieten private, meist kirchliche Organisationen Integrationsprojekte und Unterkünfte an. Auch diese reichen bei weitem nicht aus, um alle MigrantInnen zu versorgen.

«Die Schweiz schafft nach wie vor Asylsuchende nach Italien zurück, wo sich die Mehrheit aufgrund mangelnder passender und zahlenmässig genügender Aufnahmestrukturen ohne jegliche Unterstützung wiederfindet».

Amanda Ioset, politische Sekretärin und Geschäftsleiterin Solidarité sans frontières

### 3.3 Medizinische Versorgung

*Im Mai 2012 reiste die Eritreerin «Semira» mit ihren beiden Kindern in die Schweiz ein und stellte ein Asylgesuch. Darin machte sie geltend, dass eine Wegweisung nach Italien nicht zumutbar sei, da ihre jüngste Tochter dringend medizinische Hilfe benötige und sie in Italien keine Unterstützung bekommen hätten. Bei ihrer Tochter kam es regelmässig zu einer Infektion der Atemwege, was im Jahr 2013 zu einer Hospitalisierung führte. Die zuständige Fachärztin war der Ansicht, dass mit einer Verschlechterung des Krankheitsbildes gerechnet werden müsse. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil im Jahr 2014 die Wegweisung der Familie verfügt, ohne auf die Argumentation von «Semira» oder der Ärztin einzugehen und kam zum Schluss, dass es sich bei Italien um ein sicheres Drittland handelt, welches Flüchtlingen und Einheimischen den gleichen Anspruch auf medizinische Versorgung gewährleistet.<sup>50</sup>*

Da keine rechtliche Definition von besonders verletzlichen Personen besteht, existieren nur selten Richtlinien betreffend der Betreuung und medizinischen Versorgung der Betroffenen. Mehrere Berichte von Nichtregierungsorganisationen zeigen, dass die medizinische Versorgung in Italien unzureichend gewährleistet ist. Es gibt auch keine systematische psychologische Betreuung.<sup>51</sup> Die Gesundheitsversorgung für Asylsuchende in Italien verschlimmert sich laufend; dies führte zeitweise zur Ausbreitung von Krätze und anderen Krankheiten. Die Flüchtlinge stranden häufig am Mailänder Zentralbahnhof und am Tiburtina-Bahnhof in Rom, ohne dort eine angemessene Betreuung oder Versorgung vorzufinden. Selbst die Lebensmittelversorgung konnte zwischenzeitlich nicht mehr sichergestellt werden.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Fall gemeldet von Rechtsberater der Betroffenen.

<sup>51</sup> AI Report 2014/15 – Italy vom 25.02.2015, S. 40 f., verfügbar unter: [refworld.org/country,ITA,54f07ddb1b,0.html](http://refworld.org/country,ITA,54f07ddb1b,0.html), Zugriff: 06.05.2015.

<sup>52</sup> Vgl. [welt.de/newsticker/news2/article142410876/Hunderte-Fluechtlinge-an-Bahnhoefen-in-Mailand-und-Rom-gestrandet.html](http://welt.de/newsticker/news2/article142410876/Hunderte-Fluechtlinge-an-Bahnhoefen-in-Mailand-und-Rom-gestrandet.html), Zugriff: 17.06.2015.

In Italien bekommen Asylsuchende, sobald sie einen Aufenthaltsstatus haben, sich beim Zivilstandsamt registriert und ihren «fiscal code» erhalten haben, einen temporären Gesundheitsausweis.<sup>53</sup> Voraussetzung dafür ist in den meisten Fällen eine Wohnadresse. Grundsätzlich steht psychisch Kranken, Folteropfern aber auch unrechtmässig Anwesenden die gleiche medizinische Grundversorgung wie italienischen StaatsbürgerInnen zu. In der Praxis ist jedoch ein eklatanter Mangel an geschultem Personal festzustellen, auch werden die RückkehrerInnen nicht ordnungsgemäss über die Möglichkeiten und ihre Rechte informiert. Die meisten ÄrztInnen sprechen nur Italienisch und es stehen keine DolmetscherInnen oder kulturelle VermittlerInnen zur Verfügung.<sup>54</sup> Festgestellt wurde auch, dass Asylsuchende in abgelegenen oder ländlichen Gegenden kaum oder keinen Zugang zu medizinischer Versorgung haben.<sup>55</sup> Die grosse Mehrheit der nach Italien zurückgeführten Asylsuchenden ist damit ungeschützt, ohne Integrationshilfe und gesicherten Zugang zu medizinischer Versorgung.

Asylsuchende haben oft eine kräfteraubende Flucht und unvorstellbare Strapazen hinter sich. Manche haben unter Folter gelitten und sind traumatisiert. Es fällt ihnen schwer, über das Erlebte zu sprechen. Erinnerungen können die Person retraumatisieren und sie die Schmerzen ihrer Erlebnisse wiedererleben lassen. Auf diese spezielle Situation muss Rücksicht genommen werden. Asylsuchende bei denen Hinweise auf eine posttraumatische Belastungsstörung bestehen, bedürfen aus humanitären Gründen eines besonderen Schutzes – auch gegenüber einer Dublin – Wegweisung.

Nachdem im Februar 2014 der Gerichtshof für Menschenrechte den Fall Tarakhel verhandelt hatte, folgten zahlreiche deutsche Gerichte dieser Rechtsprechung.<sup>56</sup> Die Gerichte stellten fest, dass die medizinische Versorgung von Asylsuchenden in Italien nicht sichergestellt sei. Es bestünden Anhaltspunkte, dass Italien seine Verpflichtungen nicht erfülle. Gemäss den Gerichten sei das Land völlig überlastet.<sup>57</sup> Es bestehe ein grosses Risiko, dass besonders verletzte Personen bei einer Wegweisung nach Italien aufgrund der erlebten traumatisierenden Ereignisse und der daraus resultierenden posttraumatischen Belastungsstörung in Lebensbedingungen überführt werden, die insbesondere

---

<sup>53</sup> Engl.: Health card/ Ital.: tessera sanitaria.

<sup>54</sup> AI Report 2014/15 – Italy vom 25.02.2015, S. 73 f., verfügbar unter: [refworld.org/country,,,ITA,,54f07ddb1b,0.html](http://refworld.org/country,,,ITA,,54f07ddb1b,0.html), Zugriff: 06.05.2015).

<sup>55</sup> AI Report 2014/15 – Italy vom 25.02.2015, S.44, verfügbar unter: [refworld.org/country,,,ITA,,54f07ddb1b,0.html](http://refworld.org/country,,,ITA,,54f07ddb1b,0.html), Zugriff: 06.05.2015).

<sup>56</sup> Unter anderem in Lüneburg, Freiburg, Karlsruhe, Düsseldorf, Augsburg und Magdeburg.

<sup>57</sup> Vgl. [anwalt.de/rechtstipps/richter-stoppen-rueckfuehrung-asylsuchender-nach-italien\\_070185.html](http://anwalt.de/rechtstipps/richter-stoppen-rueckfuehrung-asylsuchender-nach-italien_070185.html), Zugriff: 19.06.2015.

langfristig einer unmenschlichen Behandlung, und damit einer Verletzung von Art. 3 EMRK, gleichkommen.

«Mariamas» Geschichte zeigt, dass das Staatssekretariat für Migration in Fällen, bei welchen besonders verletzte Personen mit gesundheitlichen Problemen betroffen sind, aufgefordert wäre, von sich aus auf den Fall einzutreten:



**Fall 287**<sup>58</sup> «Mariama» lebte seit ihrer Geburt mit ihrer Familie bei einem weisshäutigen Mauren. Ihre Eltern kamen als Sklaven zu diesem Mann und so wurde sie in diese Verhältnisse hineingeboren. Sie hat drei jüngere Schwestern, die noch alle dort leben. Mit neun Jahren wurde sie erstmals vergewaltigt und im Alter von 13 Jahren mit einem älteren Mann zwangsverheiratet, der sie fortan misshandelte und sie nach drei Jahren mit ihren beiden Kindern alleine liess. Ihr Vater wurde im Jahr 2007 getötet, als er sich auflehnen wollte. 2012 konnte sie fliehen und ging zunächst in den Senegal, um Geld für die Reise nach Europa zu verdienen. Mithilfe eines Schleppers gelangte sie über Marokko nach Italien und von da in die Schweiz. Im Oktober 2014 stellte sie ein Asylgesuch und wurde sogleich einige Tage von der Polizei festgehalten, bevor sie in ein Empfangszentrum gebracht wurde. Es wurde eine posttraumatische Belastungsstörung sowie eine schwere Depression mit latenter Suizidalität diagnostiziert. Bei der Befragung wurde kaum auf die Traumatisierung von «Mariama» eingegangen und ein männlicher Dolmetscher war anwesend.

<sup>58</sup> Fall 287, dokumentiert von der SBAA.

Da «Mariama» über Italien in die Schweiz gereist war, erhielt sie gestützt auf Art. 31a AsylG einen Nichteintretensentscheid. Das Staatssekretariat für Migration war der Ansicht, dass Italien über die notwendige medizinische Infrastruktur verfüge, um die erforderliche Behandlung sicherzustellen. Gegen diesen Entscheid reichte «Mariama» eine Beschwerde ein, mit der sie insbesondere darauf hinweist, dass die Schweiz verpflichtet wäre, einen Selbsteintritt auszuüben, allenfalls auch aus humanitären Gründen gestützt auf Art. 17 Dublin-III-Verordnung. Auch müssten Gesuche von besonders verletzlichen Personen prioritär behandelt werden.

«Or l'impression que j'ai est que les autorités continuent de faire une application strictement littérale du Règlement, avec pratiquement pas de place pour des exceptions humanitaires. Cela pose sérieusement problème car la "vulnérabilité" (des enfants, des malades, etc.) est prise en compte de manière très fragmentaire par le règlement.»

Professor F. Maiani, Universität Lausanne

Am 30. Juni 2015 entschied der Gerichtshof für Menschenrechte, dass ein kriegstraumatisierter Asylsuchender nach Italien überstellt werden kann. Der aus Syrien stammende Mann leidet unter einer posttraumatischen Belastungsstörung. Er machte geltend, dass es für ihn absolut notwendig sei, bei seinen Schwestern in der Schweiz bleiben zu können, was auch sein Psychiater unterstützte. Der Gerichtshof für Menschenrechte verneinte einen kritischen Krankheitszustand und war der Ansicht, dass eine Behandlung auch in Italien möglich sei. Trotz Suizidgefahr sei eine Überstellung deshalb rechtmässig. Ein Abhängigkeitsverhältnis zu den Schwestern verneinte der EGMR, weshalb auch keine Verletzung von Art. 8 EMRK vorliege.<sup>59</sup>

Dieser Entscheid verdeutlicht den grossen Ermessensspielraum, den der Gerichtshof den Staaten einräumt. Die Schweiz sollte öfter ihren humanitären Ermessensspielraum nutzen und von sich aus auf Asylgesuche eintreten.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Vgl. [humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/egmr/ch-faelle-dok/egmr-as-rueckschaffung-italien11454](http://humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/egmr/ch-faelle-dok/egmr-as-rueckschaffung-italien11454) und Urteil des EGMR: «A.S. gegen die Schweiz» vom 30. Juni 2015.

<sup>60</sup> Entscheid des EGMR A.S. gg. die Schweiz, 39350/13 vom 30.6.2015.

### 3.4 Ausschaffung

Asylsuchende, deren Gesuch in Italien abgelehnt oder während ihrer Abwesenheit abgeschrieben wurde, werden nach ihrer Rückschaffung in ein Identifikations- und Ausschaffungszentrum gebracht und müssen mit einer Administrativhaft und der Ausschaffung in ihr Herkunftsland rechnen. Die Maximaldauer der Festhaltung wurde per 30. Oktober 2014 von 18 auf 3 Monate herabgesetzt.<sup>61</sup>

Die Anträge von Asylsuchenden aus Ländern, mit denen Italien ein Rückübernahmeabkommen hat, beispielsweise Ägypten und Tunesien, werden oft ohne vertiefte Prüfung der Asyl- oder Schutzgründe abgewiesen. Auch die Schweiz kennt solche Rückübernahmeabkommen, unter anderem mit Tunesien. Ausschaffungen sind insbesondere etwa im Fall von tunesischen Asylsuchenden höchst problematisch: Der Gerichtshof für Menschenrechte hat in seinem Urteil vom 17.04.2012<sup>62</sup> festgehalten, dass Tunesien Folter praktiziert und dass mit einer Ausschaffung nach Tunesien die Menschenrechtskonvention verletzt wird, wenn der/die Betroffene einer bestimmten Gruppe angehört bzw. der Mitgliedschaft verdächtigt oder von bestimmten Gruppen verfolgt wird.

Im Angesicht der Dürre muss der Mensch fortgehen. Im Angesicht des Krieges seine Heimat verlassen. Angesichts der Ungerechtigkeit, der Hungersnot, haben die Menschen keine andere Wahl, als wegzugehen. Einem Menschen, meine Damen und Herren, der sich in solch einer Lage befindet, zu sagen, "bleib wo du bist und warte ab", das sollte als krimineller Akt angesehen werden. Wir sind passive Kriminelle geworden. Denn wir lassen zu, dass das Meer für uns tötet. Wir bezahlen unsere Nachbarn, dass sie für uns foltern. Und wir lehnen uns im Sessel zurück und schauen zu.

Rede von Azarias Zacharias Lumbela, Preisträger Aachener Friedenspreis 2015

---

<sup>61</sup> EASO Annual Report 2014, S. 95.

<sup>62</sup> Entscheid des EGMR A.S. gg. die Schweiz Nr. 39350/13 vom 30.06.2015.

## 4 Das Dublinverfahren in der Schweiz

In einigen Beschwerdefällen, die die Zuständigkeit betreffen, verweist das BVGer zurück an das Staatssekretariat für Migration zur weiteren Abklärung. So können sich die Verfahren länger hinauszögern, obwohl das Staatssekretariat für Migration dazu angehalten ist, Dublin-Fälle innerhalb von 11 Monaten zu entscheiden und solche Kassationen mit Rückverweisung im Dublin-System nicht vorgesehen sind. Erachtet sich die Schweiz als nicht zuständig für ein Asylverfahren, wird ein Nichteintretensentscheid erlassen. Gegen diesen Entscheid kann innerhalb von fünf Tagen eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht werden. Solche Beschwerden haben grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung, letztere kann jedoch innerhalb der Beschwerdefrist beantragt werden. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet innert fünf Tagen über den Antrag. Wird die aufschiebende Wirkung nicht gewährt, kann die Wegweisung vollzogen werden.<sup>63</sup>

### 4.1 Rückführungen nach Italien

Das Staatssekretariat für Migration hat nach dem Tarakhel-Urteil mit Italien eine Einigung erzielt, gemäss der bei jeder einzelnen Rückführung eine Zusicherung betreffend Unterbringung von Familien eingeholt wird. Diese Garantien sind jedoch nur für sechs Monate gültig. Dabei wird ignoriert, dass einerseits die Verfahren häufig länger dauern und andererseits Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung nicht zwingend weniger Probleme bei der Suche nach einer Unterkunft haben als Asylsuchende. Das BVGer hielt nach dem Urteil fest, dass dieses keine Abweichung der bisherigen Praxis gemäss Hussein-Urteil sei.<sup>64</sup> Diese Ansicht widerspricht den abweichenden RichterInnenmeinungen im Tarakhel-Entscheid. Das SEM wendet die Tarakhel-Kriterien nur bei Familien an. Auch bei traumatisierten oder kranken Einzelpersonen macht es keine Ausnahme, es werden keine weiteren Abklärungen getroffen oder Garantien eingeholt.<sup>65</sup>

Das Staatssekretariat für Migration erachtete es auch im Fall von «Kezia» als ausreichend, wenn die Garantien erst zum Zeitpunkt der Ausweisung vorliegen. Es verwies dabei sogar auf eine pauschale Bestätigung der italienischen Behörden nach dem Tarakhel-Urteil, alle Familien mit minderjährigen Kindern altersgerecht unterzubringen und die Familieneinheit zu wahren. Damit widerspricht das Staatssekretariat für Migration nicht nur dem Gerichtshof, sondern auch der Einigung, die es mit Italien erzielt hatte. Der Gerichtshof hielt dazu fest, dass die Garantien bereits im ordentlichen Verfahren eingeholt werden müssen,

<sup>63</sup> Art. 107a AsylG.

<sup>64</sup> Urteil des EGMR Hussein and others v. the Netherlands and Italy vom 02.04.2013.

<sup>65</sup> Urteil D-7307/2013 vom 08.01.2014.

damit sie gerichtlich überprüfbar seien. Die Garantien müssen ausserdem genügend konkret sein und auf die besondere Verletzlichkeit im Einzelfall eingehen.

**Fall 288**<sup>66</sup> «Kezia» stammt aus Nigeria und wurde im Alter von 22 Jahren von einer Frau überredet, mit ihr nach Italien zu kommen, um dort zu arbeiten. In Mailand wurde sie zur Prostitution gezwungen. Ihr wurde angedroht, dass sie 70'000 Euro bezahlen müsse, andernfalls würde ihre Familie getötet. Nach zwei Monaten konnte sie fliehen und lernte einen Landsmann kennen, mit dem sie später zwei Kinder hatte, der sie jedoch während der zweiten Schwangerschaft verliess. Nachdem ihre Mutter in Nigeria verschwunden war und sie weiterhin bedroht wurde, flüchtete sie in die Schweiz, wo sie einen Nichteintretensentscheid erhielt. «Kezia» wurde darauf hingewiesen, dass sie sich an die italienischen Behörden wenden könne, wenn sie bedroht oder erneut zur Prostitution gezwungen werden sollte. Ausserdem würden vor ihrer Überstellung Garantien für eine altersgerechte Unterbringung für sie und ihren Sohn eingeholt, wobei das zweite Kind nicht einmal erwähnt wurde.

Am 12. März 2015 hat das Bundesverwaltungsgericht ein Urteil gefällt, wonach bei Nichteintretensentscheiden die Garantien einer kindgerechten und die Einheit der Familie respektierenden Unterbringung nicht eine blossе Überstellungsmodalität darstellen. Die Garantien sind vielmehr eine materielle Voraussetzung für die völkerrechtliche Zulässigkeit einer Überstellung nach Italien, wie dies auch der EGMR festgestellt hatte.<sup>67</sup> Die Zusicherung der italienischen Behörden muss demnach bereits zum Zeitpunkt des Entscheids vorliegen. Nur so könne die Zulässigkeit einer Überstellung durch das BVGer überprüft werden. Das Staatssekretariat für Migration darf nur dann einen Dublin-Nichteintretensentscheid erlassen, wenn es eine Überstellung als zulässig erachtet. Es wurde deshalb dazu angehalten, den entscheiderelevanten Sachverhalt im Hinblick auf die Frage, ob eine Überstellung nach Italien völkerrechtskonform sei, vertieft abzuklären. In diesem Sinne wurde auch «Kezias» Fall an das Staatssekretariat für Migration zurück gewiesen.

«Je répondrais d'abord que le Règlement doit être BIEN appliqué, ce qui inclut une application généreuse des critères placés à protection des besoins des personnes vulnérables ET une application systématique des clauses discrétionnaires pour des raisons humanitaires... je n'ai pas l'impression que les autorités le font, bien au contraire.» Professor F. Maiani, Universität Lausanne

<sup>66</sup> Fall 288, dokumentiert von der SBAA.

<sup>67</sup> Urteil E-6629/2014 vom 12.03.2015.

## 4.2 Familienzusammenführung und -nachzug

Die neue Dublin-III-Verordnung legt fest, dass Familien nicht getrennt werden sollen. Wegen der Auslegung der Schweiz von Art. 8 EMRK kann bei Dublin-Fällen nicht auf diese Regelung zurückgegriffen werden. Die Schweiz schliesst Asylsuchende von der Berufung auf Art. 8 EMRK aus. Es können sich nur Personen mit einem gefestigten Aufenthaltsrecht auf Art. 8 EMRK berufen. Asylsuchende haben kein solches gefestigtes Aufenthaltsrecht. Familienzusammenführungen sind nur möglich, wenn der Aufenthaltsstaat der Familienangehörigen dies beantragt. Italien stellt im Gegenzug zu bspw. Griechenland keine solchen Anfragen. Gegen das Nicht-tätig-werden der Behörden gibt es keine Rechtsbehelfe. Für die Kosten der Reise müssten die Erstankunftsstaaten aufkommen.

In folgendem von der SBAA dokumentierten Fall zeigt sich, dass es nicht verhältnismässig war, einen jungen Vater aus der Schweiz wegzuweisen. Mit seiner Hilfe wäre die Mutter des gemeinsamen Kindes finanziell nicht vom Staat abhängig gewesen. Auch das Kindesinteresse wurde nicht genug gewichtet und die höchst problematischen Verhältnisse in Italien wurden nicht berücksichtigt.

**Fall 194**<sup>68</sup> «Aleeke» und «Franziska» lernten sich im Herbst 2011 in der Schweiz kennen, kurze Zeit später war «Franziska» schwanger. «Aleeke» war bereits dreimal illegal in die Schweiz eingereist und aufgrund eines Eurodac-Treffers wurde er ein Jahr später verhaftet und seine Wegweisung nach Italien wurde verfügt. Die darauf eingereichte Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht führte für «Franziska» zu finanziellen Schwierigkeiten, ohne ein positives Ende zu nehmen: Das Gericht stützte den Entscheid des Staatssekretariat für Migration. Es würdigte weder «Aleeke»s Recht auf ein Familienleben gemäss Art. 8 EMRK noch die Situation von «Franziska», die nach einer Abschiebung von «Aleeke» mit zwei Kleinkindern auf sich alleine gestellt ist, nicht arbeiten gehen kann und deshalb auf die Unterstützung des Staates angewiesen ist. Seinen erst kurz davor geborenen Sohn konnte «Aleeke» von da an nicht mehr sehen und «Franziska» auch nicht bei der Betreuung der Kinder unterstützen.

Auch der Familiennachzug bleibt in den meisten Fällen verwehrt. Damit sie ihre Familie nachziehen können, müssen sie eine genügend grosse Wohnung sowie eine sichere Anstellung vorweisen. Vielen Flüchtlingen ist das aufgrund ihrer misslichen Situation nicht möglich, womit ein legaler Familiennachzug ausser Frage steht – auch wenn ihre Familie im Herkunftsland gefährdet ist.

<sup>68</sup> Fall 194, dokumentiert von der SBAA.

### 4.3 Unbegleitete minderjährige Asylsuchende

Acht Prozent der Flüchtlinge, welche 2015 in Italien ankamen, waren unbegleitete minderjährige Asylsuchende. Viele von ihnen tauchen unter oder verschwinden aus den Registrierungszentren.<sup>69</sup> Die meisten sind zwischen 16 und 18 Jahre alt und kommen aus Eritrea und Somalia. Auch bei syrischen Asylsuchenden ist eine hohe Zahl von Kindern festzustellen, diese sind aber öfter als andere in Begleitung von Familienangehörigen unterwegs.<sup>70</sup>

**Fall 169**<sup>71</sup> «Abdi» ersuchte als unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender in Italien Asyl. Doch auch in Italien blieb der 16-Jährige alleine, wurde von jeglichen staatlichen Unterstützungsleistungen ausgeschlossen und fand keinen Platz im überfüllten Empfangszentrum. Neun Monate lang war «Abdi» obdachlos und entschloss sich dann zu einer Weiterreise in die Schweiz. Auf sein Gesuch wurde gemäss Dublin-II-Verordnung nicht eingetreten und die sofortige Wegweisung nach Italien veranlasst. Die Behörden waren der Meinung, dass trotz den fatalen



Verhältnissen, in welchen «Abdi» dort leben musste, die Bedingungen auch für einen Minderjährigen nicht völlig unzumutbar seien. Verzweifelt, alleine und voller Angst irrte «Abdi» 15 Monate lang durch Europa, in der Hoffnung doch noch Hilfe und Schutz zu bekommen. Danach stellte er vergeblich nochmals ein Asylgesuch in der Schweiz. Als er ins Kriseninterventionszentrum eingeliefert werden musste, wurde eine psychische Störung mit beginnender Schizophrenie diagnostiziert. Trotzdem und ohne Berücksichtigung der Bedingungen, die er in Italien antreffen wird, wurde sein Wiedererwägungsgesuch als aussichtslos eingestuft. Zwei Wochen später wurde «Abdi» nach Italien ausgeschafft.

<sup>69</sup> Vgl. UNHCR, [unhcr.org/5592bd059.html](http://unhcr.org/5592bd059.html), S. 12 ff. Zugriff: 01.08.2015.

<sup>70</sup> Vgl. [unhcr.it/risorse/statistiche/sea-arrivals-to-italy](http://unhcr.it/risorse/statistiche/sea-arrivals-to-italy), Zugriff: 02.08.2015.

<sup>71</sup> Fall 169, dokumentiert von der SBAA.

Die Dublin-III-Verordnung führt aus, dass das Kindesinteresse eine vorrangige Erwägung finden soll.<sup>72</sup>

«...sollte das Wohl des Kindes im Einklang mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes von 1989 und mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union eine vorrangige Erwägung der Mitgliedstaaten sein. Bei der Beurteilung des Wohls des Kindes sollten die Mitgliedsstaaten insbesondere das Wohlbefinden und die soziale Entwicklung von Minderjährigen...berücksichtigen.»<sup>73</sup>

Gemäss Dublin-III-Verordnung<sup>74</sup> ist grundsätzlich jener Staat für unbegleitete minderjährige Asylsuchende zuständig, in dem sich ein Familienangehöriger<sup>75</sup> oder eines der Geschwister aufhält, wenn dies dem Kindeswohl entspricht.<sup>76</sup>

2013 entschied der Europäische Gerichtshof ebenso,<sup>77</sup> jedoch zeigt sich, nicht nur in der Schweiz, ein uneinheitlicher Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden.<sup>78</sup> Eine weitere Änderung der Dublin-III-Verordnung ist die Voraussetzung, dass als VertreterInnen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende Personen mit entsprechenden Qualifikationen und Fachkenntnissen rekrutiert werden müssen.<sup>79</sup> Bei der Wahrung des Kindeswohls soll besonders auf die Möglichkeit von Familienzusammenführungen, auf die soziale Entwicklung und die Ansichten des Kindes geachtet werden. Dabei liegt es in der Pflicht des Staates nach Familienangehörigen des Kindes zu suchen.

«Das mindeste, was Nachbarstaaten und die EU sicherstellen müssen, ist, dass die Kinder nach ihrer Ankunft nicht erneut misshandelt und ihrer Rechte beraubt werden.» Jo Becker, Experte für Kinderrechte bei Human Rights Watch<sup>80</sup>

Stellen unbegleitete minderjährige Asylsuchende in Italien ein Gesuch, muss die Polizei dies unverzüglich dem Jugendgericht melden und das Verfahren einstellen. VormundschaftsrichterInnen haben innerhalb von 48 Stunden eine/-n rechtliche/-n VertreterIn bei-

<sup>72</sup> Erw. 13 und Art. 6 Abs. 1 Dublin-III-VO. Als Orientierung dient dabei die UNO-Kinderrechtskonvention.

<sup>73</sup> Verordnung (EU) Nr. 604/2013 vom 26. Juni 2013, (13).

<sup>74</sup> Gemäss Art. 2 lit. G Dublin-III-VO.

<sup>75</sup> Art. 2 lit. G Dublin-III-VO.

<sup>76</sup> Art. 8 Abs. 1 Dublin-III-VO.

<sup>77</sup> EuGH-Urteil C-648/11 vom 6. Juni 2013.

<sup>78</sup> Kurt Stefanie, Panicara Eliane und Strickler Vera (2014): «Kinder und Jugendliche auf der Flucht»: Die Situation von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in der Schweiz. Bern: Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA), 2014.

<sup>79</sup> Art. 6 Abs. 2 Dublin-II-VO.

<sup>80</sup> Vgl. <http://hrw.org/de/news/2015/06/24/eu-menschenrechtsverletzungen-kindern-befeuern-migration>, Zugriff 30.06.2015

zuziehen. Diese/r muss die notwendigen Massnahmen für eine adäquate Unterkunft und Betreuung des Kindes in die Wege leiten und reaktiviert das Asylverfahren. Er/Sie muss bei jeder Anhörung während des ganzen Verfahrens anwesend sein.

Was in der Theorie sehr zu befürworten ist, funktioniert in der Praxis alles andere als gut: Rechtsbeistände/-Innen sind meist nur bei der formellen Registrierung und der Anhörung vor der regionalen Kommission anwesend und werden selten innert 48 Stunden berufen. Oftmals werden sie erst mehrere Wochen nach Einreichen des Asylgesuchs kontaktiert oder wenn das Kind 17 Jahre alt ist, gar nicht mehr. In diesen Fällen bleibt ihnen nichts anderes übrig, als bis zu ihrem 18. Lebensjahr zu warten und dann ein neues Gesuch einzureichen, da sie das ursprüngliche Verfahren nicht selber reaktivieren können. Diese Praxis stellt eine krasse Grundrechtsverletzung dar.

Um eine Beschwerde gegen einen negativen Entscheid einzureichen, benötigt der Beistand die Zustimmung der/s VormundschaftsrichterIn, welche nur selten erfolgt. Das Gesetz sieht für unbegleitete minderjährige Asylsuchende selber keine spezifische eigene Beschwerdemöglichkeit vor. Von Gesetzes wegen würde allen Asylsuchenden der Anspruch auf unentgeltliche Rechtsvertretung zustehen.<sup>81</sup> Viele AnwältInnen weigern sich, solche Mandate anzunehmen, weil die Entschädigung durch den Staat nicht gewährleistet ist. BetreiberInnen von Asylunterkünften wird eine Pauschale pro Kind und Tag von 80 Euro ausgestellt, auch wenn dies je nach Region variiert. Dies sind bis zu doppelt so hohe Beträge wie für erwachsene Asylsuchende gesprochen werden. Nicht alle BetreiberInnen nutzen dieses Geld dann auch wirklich für die Kinder und Jugendlichen.

Es fehlt an Monitoringsystemen, der Vernetzung unter den einzelnen im Asylverfahren relevanten AkteurInnen und am Willen der PolitikerInnen und verantwortlichen Behörden. Dem italienischen Parlament würde seit 2013 ein Gesetzesentwurf vorliegen, welcher eine bessere gesetzliche Grundlage für die Aufnahme von minderjährigen Asylsuchenden beinhaltet, jedoch von der Umsetzung noch weit entfernt ist. Die Organisation Save the children berichtet, dass die verletzlichen Personen in den Zentren kaum Hilfe bekommen und die meisten unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden keine Aufenthaltsbewilligung und auch keine rechtliche Beratung erhalten. Selbst wenn die Jugendlichen eine Aufenthaltsbewilligung bekommen, kann diese nach Volljährigkeit nur durch das Vorweisen einer Festanstellung verlängert werden. Im Bericht der Organisation<sup>82</sup> wird darauf

---

<sup>81</sup> Country Report – Italy, S. 44 ff.

<sup>82</sup> Vgl. [images.savethechildren.it/IT/f/img\\_publicazioni/img153\\_b.pdf](https://images.savethechildren.it/IT/f/img_publicazioni/img153_b.pdf), Zugriff. 01.07.2015.

hingewiesen, dass die Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen als billige Arbeitskräfte in Italien stark verbreitet ist.

Viele der Betroffenen haben sich auf ihrer langen und beschwerlichen Reise nach Europa stark verschuldet und müssen nun, egal unter welchen Bedingungen, zu Geld kommen.<sup>83</sup> Manche Kinder und Jugendliche geben sich daher älter aus, als sie wirklich sind, um arbeiten zu können. Immer mehr Jugendliche und Kinder tauchen unter oder werden in die Kriminalität gedrängt. Gemäss italienischem Innenministerium sind 2014 über 3'700 unbegleitete minderjährige Asylsuchende aus den Zentren verschwunden. Dies sind mehr als ein Viertel aller in Italien registrierten unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden.<sup>84</sup>

Auf der einen Seite ist eine massive Zunahme von Asylgesuchen von Kindern und Jugendlichen festzustellen,<sup>85</sup> auf der anderen Seite wird deutlich, dass das Dublin-System dem nicht gerecht wird. Die nationalstaatliche Ausgestaltung der Unterkünfte und Versorgung ist dabei ein zentrales Problem.<sup>86</sup> Inwiefern die Umsetzung der Dublin-III-VO in anderen Punkten in der Praxis eine Verbesserung für unbegleitete minderjährige Asylsuchende mit sich bringt, bleibt abzuwarten.

#### 4.4 Selbsteintritt der Schweiz

Gemäss Art. 17 der Dublin-III-Verordnung kann ein Staat trotz Zuständigkeit eines anderen Staates auf ein Asylgesuch eintreten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist diese Norm nicht direkt anwendbar, weshalb sie zusammen mit einer Bestimmung des Völkerrechts oder des Landesrechts geltend gemacht werden muss.<sup>87</sup> Eine völkerrechtliche Pflicht zu einem Selbsteintritt kann sich insbesondere aus dem Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 3 EMRK) sowie aus dem Recht auf Achtung des Familienlebens (Art. 8 EMRK) ergeben. Um sich auf den Schutz des Familienlebens berufen zu können, wird eine dauerhafte und tatsächlich gelebte Beziehung verlangt. Als wesentliche Kriterien gelten dabei das gemeinsame Wohnen, die finanzielle Verflochtenheit, die Dauer und Stabilität der Beziehung und die

---

<sup>83</sup> Vgl. [images.savethechildren.it/IT/f/img\\_publicazioni/img153\\_b.pdf](http://images.savethechildren.it/IT/f/img_publicazioni/img153_b.pdf), Zugriff: 01.07.2015.

<sup>84</sup> Vgl. [repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2015/01/13/news/migranti\\_3707\\_minori\\_scomparsi\\_nel\\_2014dai\\_centri\\_d\\_accoglienza-104858308/](http://repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2015/01/13/news/migranti_3707_minori_scomparsi_nel_2014dai_centri_d_accoglienza-104858308/), Zugriff: 01.07.2015.

<sup>85</sup> Bis Ende August 2015 stellten fast doppelt so viele UMA wie 2014 ein Asylgesuch, Vgl. [tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Vertrieben-allein-minderjaehrig/story/12278575](http://tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Vertrieben-allein-minderjaehrig/story/12278575), Zugriff: 09.10.2015.

<sup>86</sup> Kurt, Stefanie, Panicara Eliane und Strickler Vera (2014): *«Kinder und Jugendliche auf der Flucht»: Die Situation von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in der Schweiz. Bern: Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA), 2014.*

<sup>87</sup> BVGE 2010/45 E. 5.

Bindung der Partner aneinander. Im Fall «Susmita» hat das Staatssekretariat für Migration eine dauerhafte Beziehung verneint:

**Fall 275<sup>88</sup>** «Susmita» hat kurz nach ihrer Einreise nach Deutschland im Jahr 2009 ihren heutigen Ehemann, der seit über 25 Jahren in der Schweiz wohnt, kennen gelernt. Ihr Partner besuchte sie von da an während über drei Jahren mindestens einmal wöchentlich in ihrer Asylunterkunft in Deutschland. In dieser Zeit kam das erste Kind zur Welt. Im Oktober 2013 sollten «Susmita» und ihr Kind nach Sri Lanka ausgeschafft werden, wo sie stark gefährdet wäre. Aus Angst vor der Ausschaffung kam die schwangere und psychisch stark angeschlagene «Susmita» in die Schweiz und stellte ein Asylgesuch. Sie erhielt einen Dublin-Nichteintretensentscheid. Das Staatssekretariat für Migration verneinte jegliche Abhängigkeit und betrachtete die Beziehung der Tochter zu ihrem Vater als nicht familienähnlich, weshalb es auch eine Verletzung des Kindeswohls verneinte.

Ein Selbsteintritt aufgrund des Schutzes des Familienlebens verlangt ausserdem eine Beziehung zu einer Person mit einem gefestigten Anwesenheitsrecht in der Schweiz. Der Gerichtshof für Menschenrechte stellte in diesem Zusammenhang fest, dass die Rechtmässigkeit eines Eingriffs in das Privat- oder Familienleben auch ohne Vorliegen eines dauerhaften Anwesenheitsrechts zu prüfen sei.<sup>89</sup> Da «Susmitas» Ehemann bereits seit langer Zeit in der Schweiz wohnt und seit 1999 über eine Aufenthaltsbewilligung B verfügt, die stets verlängert wurde, bejahte das BVGer in seiner Beschwerdeentscheid die Anwendbarkeit von Art. 8 EMRK. Eine Trennung von Vater und Kind würde ausserdem das Kindeswohl nach Art. 3 Kinderrechtskonvention verletzen. Aus diesen Gründen bejahte das BVGer die völkerrechtliche Verpflichtung der Schweiz zu einem Selbsteintritt.<sup>90</sup>

Die Schweiz ist zudem zu einem Selbsteintritt verpflichtet, wenn der asylsuchenden Person im Dublin-Staat eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK droht. Eine Verletzung dieser Norm liegt auch vor, wenn eine Kettenabschiebung in Verletzung des menschenrechtlichen Refoulementverbots zu befürchten ist. Das Dublin-System beruht auf der Annahme, dass die Mitgliedstaaten ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen einhalten und entsprechend schwierig ist es, eine Verletzung der EMRK nachzuweisen. Wie der Fall mit Griechenland gezeigt hat, müssen systemische

<sup>88</sup> Fall 275, dokumentiert von der SBAA.

<sup>89</sup> Urteil des EGMR Agraw gg die Schweiz Nr. 3295/06 vom 29.07.2010 und Mengesha Kimfe gg die Schweiz Nr. 24404/05 vom 29.07.2010.

<sup>90</sup> Urteil des BVGer D1798/2014 vom 22.05.2014.

Mängel im Asylwesen vorliegen, die zu einer unmenschlichen Behandlung von asylsuchenden Personen oder zu einer ernsthaften Refoulementgefahr führen.

Gemäss Art. 33 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention müssen Flüchtlinge davor geschützt werden «[...] in irgendeiner Form in das Gebiet eines Landes[...]» ausgeschafft zu werden, in welchem «[...] sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seinen politischen Anschauungen gefährdet wäre.»<sup>91</sup> Dies baut auf der so genannten Sicherheitsvermutung auf, davon ausgehend, dass jeder Staat die Rechte und den Schutz der Flüchtlinge garantieren kann. Die Schutzniveaus der einzelnen Staaten unterscheiden sich aber stark, gewisse sind kaum mehr in der Lage die materielle Prüfung eines Gesuches durchzuführen.

Die Schweiz kann auch einen Selbsteintritt ausüben, wenn humanitäre Gründe gemäss Art. 29a der Asylverordnung 1 vorliegen. Dies kann insbesondere dann zutreffen, wenn die Überstellung in einen anderen Dublin-Staat für die asylsuchende Person wegen persönlicher Umstände (Gesundheit, Erfahrungen im Empfangsstaat, Verwurzelung in der Schweiz etc.) nur schwer zumutbar wäre. Summieren sich bei einer Gesamtabwägung aller relevanten Umstände im Einzelfall verschiedene Gründe, die eine Wegweisung aus humanitärer Sicht problematisch erscheinen lassen, ist auf die Überstellung zu verzichten und auf das Asylgesuch einzutreten.<sup>92</sup> Auch die Berücksichtigung des Kindeswohls nach Art. 3 KRK kann zur Annahme wegen humanitärer Gründe führen.<sup>93</sup>

Das BVGer entschied im März 2015, dass das Staatssekretariat für Migration dazu angehalten ist, das ihm zustehende Ermessen bei Selbsteintritten aus humanitären Gründen im Einzelfall auch tatsächlich auszuüben.<sup>94</sup> Wenn sich eine Überstellung als unzulässig erweise, sei das Ermessen auf null reduziert. In anderen Worten muss in allen Fällen begründet werden, weshalb kein Selbsteintritt vorgenommen wird. Dies erfordert zumindest eine gewisse Prüfung des Einzelfalls. Auch Wegweisungshindernisse müssen bereits als Teil des Nichteintretensentscheids geprüft werden.

---

<sup>91</sup> Art. 33 Abs. 1 Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge vom 28.07.1951.

<sup>92</sup> Urteil E-7221/2011 des BVGer vom 10.05.2011.

<sup>93</sup> Urteil E-5220/2012 des BVGer vom 5.12.2013, E. 6.

<sup>94</sup> Urteil E-641/2014 des BVGer vom 13.3.2015.

## 4.5 Administrativhaft

Um den Vollzug der Überstellung sicherzustellen, kann eine asylsuchende Person inhaftiert werden. Das Ausländergesetz (AuG) sieht je nach Haftzweck verschiedene Arten ausländerrechtlicher Administrativhaft vor. Die Bestimmungen enthielten auch spezielle Haftgründe für das Dublin-Verfahren. Da die Dublin-III-Verordnung in Art. 28 Regelungen zur Inhaftnahme von Personen im Dublin-Verfahren enthält, musste das AuG entsprechend angepasst werden. Die bisherige Praxis, nach der Personen im Dublin-Verfahren ohne weitere Voraussetzungen bis zu 30 Tagen inhaftiert werden konnten, ist nicht mehr zulässig. Ein neuer Art. 76a AuG regelt nun die Haftgründe in Dublin-Fällen.

Die Dublin-III-Verordnung sieht vor, dass Personen nicht allein deshalb in Haft genommen werden dürfen, weil sie sich in einem Dublin-Verfahren befinden. Eine Haft ist nur zulässig, wenn erhebliche Fluchtgefahr besteht und die Haft verhältnismässig ist. Minderjährige dürfen nicht in Haft genommen werden. Die sog. Vorbereitungshaft während dem Überstellungsantrag ist maximal bis sechs Wochen nach Einreichen des Asylgesuchs zulässig. Um die Überstellung sicherzustellen, ist ab Zusage des Übernahmestaates während höchstens sechs Wochen eine Durchsetzungshaft möglich.

Der neue Art. 76a AuG hält fest, dass eine Person in Haft genommen werden kann, wenn im Einzelfall konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass die Person sich der Wegweisung entziehen will, die Haft verhältnismässig ist und sich weniger einschneidende Massnahmen nicht wirksam anwenden lassen. Abs. 2 enthält eine umfangreiche Auflistung der Anzeichen für die Gefahr eines Untertauchens nach Abs. 1. Diese entspricht weitestgehend den bisherigen Haftgründen. Die Vorbereitungshaft ist für die Dauer von höchstens sieben Wochen ab Haftanordnung (nicht ab Einreichen des Asylgesuchs) vorgesehen. Zusätzlich ist während des sog. Remonstrationsverfahrens eine fünfwöchige Haft möglich. Eine solche ist in der Dublin-III-VO nicht vorgesehen und folglich völkerrechtswidrig. Die sechswöchige Durchsetzungshaft entspricht wiederum der Dublin-III-Verordnung. Die Frist läuft erst ab Eröffnung des Entscheids, weshalb die Inhaftierung einige Tage länger dauern kann als in der Dublin-III-Verordnung vorgesehen. Zusätzlich wird in Abs. 4 eine Haft für Fälle vorgesehen, in denen die betreffende Person durch ihr persönliches Verhalten die Überstellung verhindert. Diese Haft kann längstens drei Monate dauern. Auch diese Haft widerspricht der Verordnung und ist damit nicht völkerrechtskonform. In der Schweiz ist insgesamt eine Haft von bis zu 30 Wochen möglich; im Gegensatz zu der maximalen Haftdauer in der Dublin-III-VO von knapp 13 Wochen. Aufgrund der umfangreichen Haftgründe ist ausserdem zu befürchten, dass es keine bemerkenswerten Verbesserungen zur früheren Lage geben wird.

## 5 Ausblick und Forderungen

«Ein System der Abschottung kann nicht das richtige sein.»

Migrationsrechtsexperte Alberto Achermann.<sup>95</sup>

Im Sommer 2015 wurde der Druck auf die Mitgliedstaaten von Schengen/Dublin immer grösser. Die Aufnahmekapazitäten in Italien und Griechenland sind erschöpft und die Dublin-Regelungen werden teilweise nicht mehr beachtet. Die Regierung Ungarns drohte mit dem Dublin-Austritt und die österreichische erwog, keine neuen Asylgesuche mehr zu bearbeiten. Die EU strebte eine Umverteilung von 60'000 Asylsuchenden aus Italien und Griechenland auf die anderen Mitgliedstaaten an. Im Sommer 2015 wurde dann die Umverteilung von insgesamt 40'000 Flüchtlingen aus Griechenland und Italien beschlossen, auch sollten sich alle Länder an der Umsiedlung von 20'000 SyrerInnen beteiligen. Diese anerkannten Flüchtlinge leben in Lagern in den Nachbarstaaten Syriens. Es erstaunt besonders, dass eben jene Staaten zu diesen Massnahmen bereit waren, welche bereits eine relativ hohe Auslastung aufweisen. Darunter befanden sich beispielsweise Österreich oder Deutschland. Auch die Schweiz äusserte sich überwiegend positiv zu diesen Beschlüssen. Momentan herrscht eine grosse Chancenungleichheit. Nebst den ungleichen Betreuungs und Unterbringungsleistungen beträgt in einem Land die Anerkennungsquote lediglich 1 %, in anderen liegt sie bei ungefähr 40-50 %. Möchte man dies verhindern, müssen dringend vergleichbare Aufnahmebedingungen geschaffen werden, so dass es schlussendlich keinen Unterschied mehr macht, in welchem Land man Asyl beantragt.<sup>96</sup>

Auch der von der EU-Kommission vorgeschlagene Aussetzungsmechanismus wurde abgelehnt. Dieser hätte im Falle von Überlastungen einzelner Staaten die Überstellung in jene ausgesetzt. Art. 33 der Dublin-III-Verordnung sieht nun vor, dass ein sogenannter Frühwarnmechanismus in solchen Fällen eingesetzt werden soll. Dabei soll der betroffene Staat eigenhändig, wenn auch unterstützt durch die EU-Kommission und die EASO,<sup>97</sup> in mehreren Etappen die Probleme durch Krisenbewältigung und Aktionspläne lösen.<sup>98</sup> Wobei es dringend zu vermeiden gilt, dass dabei lediglich ein administrativer Mehraufwand und weniger Lösungen entstehen.

<sup>95</sup> Vgl. [swissinfo.ch/ger/fluechtlinge-in-europa\\_-einsystem-der-abschottung-kann-nicht-das-richtige-sein-/41520618](http://swissinfo.ch/ger/fluechtlinge-in-europa_-einsystem-der-abschottung-kann-nicht-das-richtige-sein-/41520618), Zugriff: 04.08.2015.

<sup>96</sup> Vgl. Aussage Alberto Achermann, Migrationsrechts-Professor, [swissinfo.ch/ger/fluechtlinge-in-europa\\_-ein-system-der-abschottung-kann-nicht-das-richtige-sein-/41520618](http://swissinfo.ch/ger/fluechtlinge-in-europa_-ein-system-der-abschottung-kann-nicht-das-richtige-sein-/41520618), Zugriff: 04.08.2015.

<sup>97</sup> Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen/ European Asylum Support Office.

<sup>98</sup> Art. 33 Dublin-III-Verordnung.

«Während Europa darüber berät, wie man am besten mit der sich zuspitzenden Krise im Mittelmeerraum umgeht, muss klar sein: Die Menschen, die über das Mittelmeer nach Europa kommen, sind Flüchtlinge, die Schutz vor Krieg und Verfolgung suchen.»

UN-Flüchtlingskommissar António Guterres<sup>99</sup>

Es darf nicht hingenommen werden, dass auch in Staaten wie Italien, Malta oder Ungarn GesuchstellerInnen bei einer Rückschiebung einem erheblichen Risiko ausgesetzt sind, selbst wenn eine eindeutige Rechtsprechung wie im Falle Griechenland noch aussteht.

Spätestens im Juli 2016 müssen die dringend notwendigen Reformen angegangen und dann auch umgesetzt werden. Zu diesem Zeitpunkt muss die EU-Kommission dem Europäischen Parlament Bericht erstatten und allenfalls Änderungen vorschlagen.<sup>100</sup> Die Schweiz und die EU sind dazu verpflichtet, sich gegenseitig bei der Bewältigung von grösseren Flüchtlingsströmen zu unterstützen. Bei der Einführung des Dublin-Systems ging man fälschlicherweise davon aus, dass in allen Staaten dieselben Aufnahmebedingungen herrschen würden. Alternative und insbesondere legale Fluchtrouten sind unabdingbar. Resettlement-Projekte, wie sie auch in der Schweiz vorgesehen sind, bieten eine sichere Möglichkeit für Flüchtlinge. Auch Familienzusammenführungen und nachzüge sollten vermehrt genutzt werden. Komplizierte und langandauernde Verfahren sind zu vermeiden, um die in den Heimatstaaten zurückgebliebenen Person nicht unnötig zu gefährden.

### **Forderungen der Schweizerischen Beobachtungsstelle:**

> *In dubio pro refugio*

Die Asylverfahren in der Schweiz müssen sich zwingend an den Grund- und Menschenrechten, an der Verfassung und an den ratifizierten internationalen Konventionen orientieren; sie dürfen nicht aufgrund fremdenfeindlicher Strömungen zulasten der Flüchtlinge verschärft werden. Eine Willkommenskultur ist für alle – für Flüchtlinge und SchweizerInnen gewinnbringender als geschürte Fremdenfeindlichkeit und Fremdenhass.

---

<sup>99</sup> Aussage UN-Flüchtlingskommissar António Guterres, Vgl. [unhcr.ch/home/artikel/d0e4b7ac5570af5fa275157c222637dd/mittelmeer-rekordzahl-von-fluechtlingen-und-migranten-2.html](http://unhcr.ch/home/artikel/d0e4b7ac5570af5fa275157c222637dd/mittelmeer-rekordzahl-von-fluechtlingen-und-migranten-2.html), Zugriff: 03.08.2015.

<sup>100</sup> Art. 46 Dublin-III-Verordnung.

> *Schutz von Frauen, Familien und Kindern*

Das Recht auf Familienleben und der Schutz der Kinder sind durch unserer Verfassung verbriefte Rechte. Beide müssen auch während des ganzen Asylverfahrens und bei allen vorgesehen Massnahmen geschützt werden.

Traumatisierte Personen müssen adäquat untergebracht werden und benötigen speziellen Schutz und Betreuung durch geschultes Personal.

Die massive Zunahme von minderjährigen Asylsuchenden, aber auch von Frauen mit Kleinkindern und jungen Erwachsenen braucht neue Betreuungsstrukturen, -formen, sowie Verfahrensabläufe und zusätzliche Angebote. Besonders wichtig ist die Abklärung und Behandlung von Traumata.

> *Schaffung von Frühwarnmechanismen*

Ein Frühwarnungssystem für die, Vorsorge und Bewältigung von Asylkrisen muss geschaffen werden.<sup>101</sup> Es braucht einen Aussetzungsmechanismus, wie er von der EU-Kommission vorgeschlagen und abgelehnt wurde, denn dieser würde im Falle von Überlastungen einzelner Staaten die Dublin-Rückführungen aussetzen.

Die Schweiz muss aktiv und in Zusammenarbeit mit anderen Staaten die tatsächlichen Auslöser von Migration und Flucht bekämpfen. Auf der einen Seite geschieht dies durch mehr konkrete und unterstützende Entwicklungszusammenarbeit und durch grosszügige humanitäre Hilfe und Einsätze. Auf der anderen Seite soll die Schweiz von Krieg und Krisen betroffene Staaten bei der langfristigen Konfliktbereinigung unterstützen. Die bisherige Symptombekämpfung ist nutzlos.

> *Grosszügige Asylpolitik des Bundes*

Die Schweiz muss eigenständig mehr Schutzsuchende aufnehmen. Eine allfällige Quotenregelung ist möglich, darf aber niemals zum Nachteil der Schutzsuchenden angewendet werden. Asylsuchende müssen auch während der neuen Verfahren arbeiten dürfen, denn Integration ist nur über Arbeit und Kontakte mit der Zivilgesellschaft möglich. Die Schweizer Behörden müssen

<sup>101</sup> Erwägung 22 aus der Präambel der Dublin-III-V0.

den Handlungsspielraum nutzen und konsequent vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen.

> *Solidarität unter den europäischen Ländern*

Auch als Nicht-EU-Mitglied ist die Schweiz verpflichtet, das Ungleichgewicht zwischen Ankunfts- und Zielländern auszugleichen und ihren Teil der Lasten mitzutragen. Sie muss auf dem Verhandlungsweg mit Staaten verhindern dass Flüchtlinge weiter in die Fänge von Schleppern getrieben werden oder sich anderen Gefahren aussetzen. Sie muss Such- und Rettungsaktionen mitunterstützen und «Push-back»-Strategien verhindern. Es braucht auf der anderen Seite auch mehr sorgfältige Rückführungen auf freiwilliger Basis, in voller Übereinstimmung mit den Grundrechten und unter der Achtung der Menschenwürde.<sup>102</sup>

«Die Geschichte der Menschheit ist immer auch als Wanderungsgeschichte zu verstehen. Migration hat den Prozess des globalen Wirtschaftswachstums unterstützt, zur Entwicklung der Staaten und Gesellschaften beigetragen und viele Kulturen bereichert. Migranten gehören häufig zu den dynamischsten und unternehmerischsten Mitgliedern einer Gesellschaft. Sie sind Menschen, die bereit sind, sich über die Grenzen ihrer eigenen Gemeinschaft und ihres eigenen Landes zu wagen, um sich selbst und ihren Kindern neue Perspektiven zu eröffnen.»

Zitat aus dem Bericht der Weltkommission für Internationale Migration (GCIM)

---

<sup>102</sup> Erwägung 24 aus der Präambel der Dublin-III-V0.

## 6 ANHANG

### Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005
Art.	Artikel
AsylG	Bundesgesetz über das Asylgesetz vom 26. Juni 1998
AsylV1	Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999
BBl	Bundesblatt
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
BVGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheid
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
E.	Erwägung
EASO	European Asylum Support Office (Europ. Unterstützungsbüro für Asylfragen)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMARK	Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Erw.	Erwägung
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention / Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge
Dublin-II-VO	Dublin-II-Verordnung (EG) Nr. 343/2003
Dublin-III-VO	Dublin-III-Verordnung (EG) Nr. 604/2013
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989
lit.	littera (Buchstabe)
SBAA	Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht
SEM	Staatssekretariat für Migration, ehemals BFM
UMA	Unbegleitete/r minderjährige/r Asylsuchende/r
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung

## **Literaturverzeichnis**

### **Amnesty International Schweiz**

[amnesty.ch](http://amnesty.ch)

### **DE DONATO Maria**

Asylum Information Database Country Report Italy, ECRE, Januar 2015.

### **EASO**

Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014, 2015.

### **Human rights watch**

[hrw.org](http://hrw.org)

### **Informationsplattform humanrights.ch**

[humanrights.ch](http://humanrights.ch)

### **Save the children**

[savethechildren.it](http://savethechildren.it)

### **Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA)**

(Hrsg.), Kinder und Jugendliche auf der Flucht , 2014.

### **Schweizerische Bundesverwaltung**

[admin.ch](http://admin.ch)

### **UNHCR**

[unhcr.org](http://unhcr.org)



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers  
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht  
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht zeigt anhand von konkreten dokumentierten Fällen auf, wie sich das Asyl- und das Ausländergesetz auf die Situation der betroffenen Menschen auswirken.

Mehr Informationen finden Sie unter [beobachtungsstelle.ch](https://beobachtungsstelle.ch)

Unterstützen Sie die Arbeit der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht:

- > Verteilen Sie unsere Informationen
- > Informieren Sie uns über interessante Fälle
- > Spenden Sie oder
- > Unterstützen Sie uns, indem sie Mitglied werden.

**PC 60262690-6 / IBAN CH70 0900 0000 6026 2690 6**

**Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht**

Vielen Dank für Ihre Unterstützung.