

Polizeigewalt in Bulgarien und Kroatien: Konsequenzen für Dublin-Überstellungen

Juristische Analyse und Forderungen der Schweizerischen
Flüchtlingshilfe SFH

Bern, 13. September 2022

Impressum

Herausgeberin
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
Postfach, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
Fax 031 370 75 00
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
Spendenkonto: PC 30-1085-7

Sprachversionen
Deutsch, Französisch, Italienisch

COPYRIGHT

© 2022 Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), Bern
Kopieren und Abdruck unter Quellenangabe erlaubt.

Inhaltsverzeichnis

1	Das Wichtigste in Kürze	4
2	Ausgangslage	5
2.1	Dokumentierte Polizeigewalt in einzelnen Dublin-Staaten	6
2.1.1	Pushbacks	6
2.1.2	Bulgarien	6
2.1.3	Kroatien.....	7
3	Rechtliche Einordnung	8
3.1	Gewaltmonopol des Staates	8
3.2	Internationale Verpflichtungen	9
3.3	Nationale Verpflichtungen	9
4	Art. 3 EMRK	10
4.1	Schutzbereich	10
4.2	Rechtsprechung EGMR	11
5	Wertung durch Behörden und Gericht	11
5.1	Bulgarien	12
5.2	Kroatien.....	13
6	Innerstaatlicher Rechtsweg	15
6.1	Bulgarien	15
6.2	Kroatien.....	16
6.3	Vertrauensverlust in staatliche Behörden.....	17
7	Fazit	18
8	Forderungen der SFH	19

1 Das Wichtigste in Kürze

In Dublin-Verfahren wird regelmässig erlebte Gewalt durch die Behörden der jeweiligen Dublin-Staaten vorgebracht. Besonders auffällig ist dies in Bezug auf Bulgarien und Kroatien. Die Anwendung von Gewalt durch die Polizei in diesen Staaten ist verschiedentlich belegt und unbestritten.

Wenn jemand mit körperlicher Gewalt durch Strafverfolgungsbehörden konfrontiert ist und diese Gewalt nicht aufgrund des Verhaltens der betroffenen Person absolut erforderlich ist, gilt dies gemäss der Rechtsprechung des EGMR als Beeinträchtigung der Menschenwürde und grundsätzlich als Verletzung von Art. 3 EMRK. Gerade aufgrund der systematischen Anwendung von Gewalt gegenüber Schutzsuchenden, die aufgrund der Beweislage nicht als Fehlverhalten Einzelner, sondern als staatlich mindestens geduldet, wenn nicht sogar gewollte resp. angeordnete Rechtsverletzung einzuordnen ist, kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass derselbe Staat an anderer Stelle rechtmässig agiert. Die Verletzung von zwingendem Völkerrecht an der Grenze kann nicht unabhängig von der Situation im Landesinneren betrachtet werden. Die Vermutung, dass die jeweiligen Staaten ihren internationalen Verpflichtungen nachkommen, kann deshalb aus Sicht der SFH nicht aufrechterhalten werden.

Relevant ist weiter, ob die jeweiligen Staaten ein effektives Verfahren zur Verfolgung strafbaren Verhaltens ihrer Polizeibeamt:innen haben. Aus dem Folterverbot in Art. 3 EMRK i.V.m. Art. 13 EMRK ergibt sich ein Anspruch auf wirksame und vertiefte amtliche Untersuchung, wenn eine Person in nachvollziehbarer Weise behauptet, von Polizeibeamten in erniedrigender Weise behandelt worden zu sein. Dies ist weder in Kroatien noch in Bulgarien der Fall; der innerstaatliche Rechtsweg ist in beiden Ländern keine realistische Option. Die Täterschaft kann mit Straflosigkeit rechnen.

Entsprechend sind Überstellungen unter der Dublin-III-VO nach Bulgarien und Kroatien aus Sicht der SFH grundsätzlich unzulässig und unzumutbar. Die SFH fordert deshalb, auf Überstellungen nach Bulgarien und Kroatien zu verzichten.

2 Ausgangslage

Im Rahmen ihrer Tätigkeiten beobachtet die SFH die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) im Asyl- und Ausländerrecht seit Jahren systematisch. Im Bereich Dublin und sichere Drittstaaten werden sämtliche veröffentlichten Urteile durch die SFH analysiert. Dies erlaubt es, Tendenzen in der Praxis und in der Rechtsprechung zu identifizieren.

Im Zeitraum der Jahre 2021 und 2022 haben sich Vorbringen von Asylsuchenden, sie seien in anderen Dublin-Staaten von Angehörigen der Behörden resp. der Polizei geschlagen und misshandelt worden, in den Urteilen des BVGer gehäuft,¹ weshalb diesen Vorbringen und deren rechtlicher Einordnung im Folgenden vertieft nachgegangen werden soll. Die Thematik selbst ist nicht neu und betrifft hauptsächlich die EU-Aussengrenzen, jedoch sind auch Binnengrenzen im Schengenraum und Situationen im Landesinneren betroffen. Gewalt geschieht sowohl auf dem Meer wie an den Landesgrenzen.²

Die Analyse der Urteile im vorliegenden Bericht bezieht sich hauptsächlich auf das erste Halbjahr 2022, es wurden Urteile berücksichtigt, die bis 7. Juli 2022 veröffentlicht wurden. Von 381 analysierten Urteilen im ersten Halbjahr 2022 beinhalteten 43 Vorbringen Polizeigewalt in einem anderen Dublin-Staat. Auffällig viele Berichte fanden sich in Bezug auf Bulgarien und Kroatien, in rund 50% der Urteile betreffend diese Länder wurde von der gesuchstellenden Person vorgebracht, Polizeigewalt in diesen Ländern erlitten zu haben.

In einem ersten Schritt soll ein Blick auf Dokumentation von Gewalt durch Polizei in diesen beiden Staaten geworfen werden, es geht dabei darum, aufzuzeigen, dass die Vorbringen der Asylsuchenden im Schweizer Verfahren keine Einzelfälle sind, sondern regelmässige, durch verschiedene Organisationen dokumentierte Vorkommnisse. Diese Abschnitte werden bewusst kurz gehalten, da die Situation der Gewaltanwendung aus Sicht der SFH genügend dokumentiert und erwiesen ist. Dies wird denn auch weder vom Staatssekretariat für Migration (SEM) noch vom BVGer grundsätzlich bestritten. Ihre Einordnung soll in einem zweiten Schritt analysiert werden. Letztlich soll dargelegt werden, inwiefern es sich bei willkürlicher Gewaltausübung durch die Polizei um eine staatliche Handlung handelt und die Frage aufgeworfen werden, inwiefern unter diesen Umständen Vermutungen zur Einhaltung des Völkerrechts durch solche Staaten aufrechterhalten werden können. Um die Argumentation bei Vorbringen von erlebter oder befürchteter Polizeigewalt in einem anderen Dublin-Staat zu erleichtern, wurden Textbausteine für Beschwerden erarbeitet und im letzten Kapitel dieses Berichtes zur Verfügung gestellt.

¹ Die SFH hat keinen Zugang zu den Protokollen der Anhörungen vor dem Staatssekretariat für Migration SEM, die Häufung der Vorbringen ist bei der Beobachtung der Dublin-Rechtsprechung aufgefallen.

² Dazu auch [Filippo Grandi im Januar 2022](#): «*Equally horrific practices are frequently reported at land borders, with consistent testimonies of people being stripped and brutally pushed back in harsh weather conditions*».

2.1 Dokumentierte Polizeigewalt in einzelnen Dublin-Staaten

2.1.1 Pushbacks

Pushbacks³ sind nicht zwingend mit der Anwendung von Gewalt durch die Polizei gleichzusetzen, auch wenn die Überlappung meist gegeben sein dürfte. Die grosse Mehrheit der Pushbacks wird mit Anwendung von Gewalt durchgeführt. Vorliegend liegt der Fokus auf dem konkreten Vorbringen physischer Gewalt durch die Polizei. Diese muss wiederum nicht unbedingt im Rahmen von Pushbacks stattfinden.

Dennoch bieten die Berichte über Pushbacks sowie deren Anzahl⁴ einen Anhaltspunkt über die generelle Achtung der internationalen Verpflichtungen in den jeweiligen Ländern. Die zahlreichen Berichte über Pushbacks müssen bei der Bewertung, ob ohne weiteres auf die Einhaltung der völkerrechtlichen Vorgaben geschlossen werden kann, berücksichtigt werden. Das BVGer⁵ hielt zutreffend fest, dass die Art und Weise, wie ein Land ausserhalb des Dublin-Rahmens mit Migrant:innen sowie illegal eingereisten Personen umgeht, entgegen der Auffassung des SEM durchaus von Relevanz sei im Hinblick auf die Einschätzung, wie das Land seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkomme.

2.1.2 Bulgarien

Die Berichte über durch die Polizei verübte Gewalt in Bulgarien sind nicht neu. Sie sind seit Jahren bekannt und verschiedentlich dokumentiert.⁶ Sie findet nicht nur an den Grenzen statt, sondern auch im Landesinneren.⁷

Im Mai 2022 veröffentlichte Human Rights Watch (HRW) seine Erkenntnisse aus Befragungen von Opfern von Pushbacks in Bulgarien. HRW warf den bulgarischen Behörden aufgrund dieser Aussagen vor, Schutzsuchende zu verprügeln, zu berauben, zu entkleiden und Polizeihunde einzusetzen und sie dann ohne formelle Befragung oder Asylverfahren in die Türkei zurückzuschicken.⁸ Dies wird auch vom Europarat bestätigt.⁹

³ Pushbacks sind staatliche Massnahmen, bei denen geflüchtete Menschen in das Land, aus dem sie unmittelbar eingereist sind, zurückgeschoben werden, ohne die Möglichkeit, ein Asylgesuch zu stellen oder die Rechtmässigkeit des Pushbacks gerichtlich überprüfen zu lassen. Pushbacks verstossen u.a. gegen das Verbot der Kollektivausweisung.

⁴ Beispiel Bulgarien: Dem nationalen Grenzmonitoring-Bericht für 2021 ist zu entnehmen, dass 2021 2'613 Pushbacks registriert wurden, die 44'988 Menschen betrafen. Von denjenigen Personen, die ins Land gelassen wurden, erhielten lediglich 15% direkten Zugang zum Asylverfahren, die restlichen 85% wurden inhaftiert. [Annual report on border monitoring, Bulgaria 2021](#), Bulgarische Grenzpolizei, UNHCR und Bulgarian Helsinki Committee, S. 3.

⁵ Z.B. BVGer, Urteil E-4211/2019 vom 9. Dezember 2019 in Bezug auf Kroatien.

⁶ Z.B. HRW, [Bulgaria: Pushbacks, Abuse at Borders](#), 16. Januar 2016; Europarat: [Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Bulgaria, 13-17 November 2017](#), 19. April 2018, S. 6; Ende Juni 2022 veröffentlichten die NGOs Center for Legal Aid – Voice in Bulgaria und Mission Wings [ein Video](#), in dem mehrere von Pushbacks betroffene Personen zu Wort kommen.

⁷ Vgl. dazu [bordermonitoring.eu, Get out! Zur Situation von Geflüchteten in Bulgarien](#), Juni 2020, S. 19 f.

⁸ HRW, [Bulgaria: Migrants Brutally Pushed Back at Turkish Border](#), 26. Mai 2022.

⁹ Europarat, [Pushback policies and practice in Council of Europe member States](#), 8. Juni 2019. Aus dem Bericht: «*In November 2018, Bulgaria and Greece collectively pushed back 11 000 migrants, with many being stripped, beaten and robbed of their food and possessions before being expelled to Turkey. [...] Pushbacks and other violent action appear to remain widespread along the border of Bulgaria with Turkey.*».

Der Einsatz von Gewalt gegenüber Geflüchteten durch die bulgarischen Behörden ist unbestritten. Die Dichte der Berichte und die Anzahl betroffener Personen lassen keinen anderen Schluss zu, als dass diese Gewalt vom Staat so gewollt oder zumindest geduldet wird.

2.1.3 Kroatien

Auch in Kroatien ist Gewalt durch die Polizei seit Jahren weit verbreitet und dokumentiert.¹⁰

Die kroatische Präsidentin hat 2019 im Schweizer Fernsehen die Anwendung von Gewalt an der Grenze bestätigt und angegeben, dass es natürlich ein bisschen Gewalt gebe, wenn Menschen abgeschoben würden. Ihr sei aber vom Innenminister, vom Polizeichef und von den Polizisten vor Ort immer wieder versichert worden, dass nicht zu viel Gewalt angewendet würde.¹¹

2021 gelang es einer Gruppe von Journalisten¹² erstmals, die brutale Gewalt staatlicher Spezialeinheiten gegenüber Asylsuchenden heimlich zu filmen und somit bereits bekannte Vorgänge und Verbrechen zweifelsfrei zu dokumentieren.¹³ Aufwändige mehrmonatige Recherchen haben aufgezeigt, dass es sich bei den Schlägertrupps um kroatische Polizisten handelt.

Die zuständige EU-Kommissarin, Ylva Johansson, äusserte sich im Oktober 2021 besorgt über die Berichte der illegalen Pushbacks und die Orchestrierung von Gewalt an den EU-Aussengrenzen.¹⁴

¹⁰ Vgl. z. B. die Berichte des Anti-Folter-Komitees des Europarates ([Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment \(CPT\) from 10 to 14 August 2020](#), 3. Dezember 2021); des Border Violence Monitoring Networks (z.B. [Croatian authorities leading choreographed violence near Cetingrad](#) vom 21. Oktober 2020; [monthly reports](#); [Torture and cruel, inhumane and degrading treatment of refugees and migrants in Croatia in 2019](#) vom 15. Januar 2020, daraus: «More than 80% of our case reports collected in 2019 contained one or, in most cases, multiple features of violence indicating either torture or cruel, inhumane and degrading treatment.»), Centre for Peace Studies (z.B. [Report on violent and illegal expulsions of children and unaccompanied children](#) vom 29. Mai 2020), [bordermonitoring.eu](#). Diverse Medienberichte, eine Auswahl: The Guardian, [Croatian police accused of 'sickening' assaults on migrants on Balkans trail](#), 21. Oktober 2021; Rundschau, [Video-Beweis: Kroatische Polizisten prügeln Migranten aus der EU](#), 6. Oktober 2021; The Guardian, [Croatian border police accused of sexually assaulting Afghan migrant](#), 7. April 2021; Der Spiegel, [»Sie haben wie blind auf mich eingeschlagen«](#), 18. November 2020; Heute, [So brutal soll Kroatiens Polizei Migranten zurichten](#), 25. Oktober 2020; Heute, [Yilmaz klagt: «Österreich ließ Bosnien im Stich»](#), 30. September 2020; Deutschlandfunk, [Polizeigewalt auf der Balkanroute «Sie brechen Arme, Beine, Köpfe»](#), 31. Juli 2019; Save the children, [Hundreds of children report police violence at EU borders](#), 24. Dezember 2018, der Bericht betrifft auch erfahrene Gewalt an diversen EU-Grenzen, darunter Bulgarien und Kroatien, Auszug: *«According to children's testimonies, some border guards at different borders in the Western Balkans region used pepper sprays on them, took their phones and broke them, stole money from them, forced them to remove clothes and shoes, and set dogs on them.»*

¹¹ SRF, Tagesschau vom 9. Juli 2019, [Kroatiens Präsidentin Grabar-Kitarović zur Balkanroute](#).

¹² Lighthouse Reports, Der Spiegel, ARD Studio Wien, ARD Monitor, «Libération», Novosti, RTL Kroatien, SRF Rundschau und Pointer.

¹³ Rundschau, [Video-Beweis: Kroatische Polizisten prügeln Migranten aus der EU](#), 6. Oktober 2021.

¹⁴ Deutsche Welle, [Ylva Johansson: Extremely concerned about reports of illegal pushbacks](#), 7. Oktober 2021.

Am 18. November 2021 urteilte der EGMR, dass Kroatien eine Familie ohne individuelles Verfahren abgeschoben und damit gegen das Verbot der Kollektivausweisung verstossen hatte. Mit dem Tod der Tochter im Laufe des Pushbacks wurde ihr Recht auf Leben durch Kroatien verletzt. Neben weiteren Rechtsverletzungen wurde ausserdem festgestellt, dass Kroatien keine wirksamen Untersuchungen des Falls durchgeführt hat.¹⁵

Ende 2021 hat das Anti-Folter-Komitee des Europarates die Anwendung von Gewalt durch die kroatischen Behörden bei Pushbacks kritisiert.¹⁶ Nach konkreten Vorwürfen zum Umgang kroatischer Behörden mit Schutzsuchenden hat der Präsident Zoran Milanović Expert:innen des Anti-Folter-Komitees als »Schädlinge« bezeichnet. Sie würden »überall ihre Nasen reinstecken« und andere belehren.¹⁷

2021 haben AYS und das Border Violence Monitoring Network 2'805 Opfer von illegalen Ausschaffungen und Polizeigewalt dokumentiert.¹⁸ Auch das Centre for Peace Studies (CMS) berichtet, dass die regelmässige Anwendung von Gewalt (zusammen mit Pushbacks und dem nicht gewährten Zugang zum Asylverfahren) eines der grössten Probleme in Kroatien darstelle.¹⁹

Der Einsatz von Gewalt gegenüber Geflüchteten durch die kroatischen Behörden ist unbestritten und wird von höchster Stelle auch so bestätigt.

3 Rechtliche Einordnung

3.1 Gewaltmonopol des Staates

Die Polizei verkörpert das staatliche Gewaltmonopol. Die Ausübung des Gewaltmonopols ist ein delikates Tätigkeitsgebiet, welches stets die Gefahr des Machtmissbrauchs und der Verletzung von Menschenrechten birgt.²⁰ Das staatliche Gewaltmonopol ist an rechtsstaatliche Voraussetzungen und Bedingungen gebunden, es legitimiert sich mit dem Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, dem Rechtsstaats- und dem Demokratieprinzip. Es kann im demokratischen Rechtsstaat nicht den Einzelnen überlassen werden, ob sie demokratisch erlassene, grundrechtskonforme Bestimmungen befolgen oder nicht.²¹ Die Polizei ist dem Staat unterstellt, sie handelt im Namen und im Auftrag des Staates. Der Staat muss

¹⁵ EGMR, *M.H. and Others v. Croatia* vom 18. November 2021, siehe auch Pro Asyl, [Menschenrechtsgerichtshof verurteilt Kroatien wegen illegaler Pushbacks](#), News vom 27. November 2021 mit weiteren Hinweisen.

¹⁶ Europarat, [Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment \(CPT\) from 10 to 14 August 2020](#), 3. Dezember 2021.

¹⁷ Spiegel, [Kroatischer Präsident Milanović beleidigt Kontrolleure als »Schädlinge«](#), 3. Dezember 2021.

¹⁸ ECRE/AIDA, [Bericht Kroatien, Update 2021](#) vom Mai 2021, S. 25.

¹⁹ ECRE/AIDA, [Bericht Kroatien, Update 2021](#) vom Mai 2021, S. 25.

²⁰ Humanrights.ch, [Polizei und Menschenrechte](#).

²¹ Vgl. dazu auch Markus Mohler, [Polizeiberuf und Polizeirecht im Rechtsstaat](#), Bern 2020, S. 49 ff.

sich deshalb die Handlungen seiner Polizeibeamten zurechnen lassen, wenn diese im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit ausgeübt werden.²² In Kroatien wie auch in Bulgarien untersteht der Polizeiapparat dem Innenministerium.

3.2 Internationale Verpflichtungen

Polizeiarbeit hat sich auch an völkerrechtliche Vorgaben zu halten. Dabei sind insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die Europäische Grundrechtecharta, der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II), das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung und das internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen relevant.²³ Wesentlich für die Situation der Anwendung von Gewalt und die Pushbacks an den Aussen Grenzen sind das Verbot der Folter und jeder Art grausamer und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung sowie das Non-Refoulement-Gebot, das sich daraus ableitet. Dabei handelt es sich um zwingendes Völkerrecht. Als zwingend werden Normen bezeichnet, die von den Rechtssubjekten nicht geändert oder wegbedungen werden können und daher unabhängig vom Willen der Beteiligten in jedem Fall zur Anwendung kommen.

3.3 Nationale Verpflichtungen

Neben den internationalen Vorgaben werden im nationalen Recht weitere Vorgaben für das Handeln der Polizei festgelegt.

In Bulgarien setzt der *Bulgarian Police Code of Ethics*²⁴ und weitere nationale Rechtsgrundlagen²⁵ Schranken bei der Polizeiarbeit und legt die Grundlage für die Verhältnismässigkeit der Anwendung von Gewalt fest, wobei das zwingende Völkerrecht nie eingeschränkt werden darf. Dasselbe gilt für Kroatien, wo es ein spezifisches Polizeigesetz gibt, das die Handlungen der Polizei regelt.²⁶

²² Dazu in Bezug auf die EMRK: «A Contracting State will be responsible under the Convention for violations of human rights caused by acts of its agents carried out in the performance of their duties.» (EGMR, *Reilly v. Ireland* vom 23. September 2014, Rn. 53).

²³ Vgl. dazu auch Markus Mohler, *Polizeiberuf und Polizeirecht im Rechtsstaat*, Bern 2020, S. 25 ff.

²⁴ Bulgaria, *Code of Ethics for officials of the Ministry of the Interior with police functions*, 4. Juni 2004.

²⁵ Überblick über die für die Polizeiarbeit relevanten Gesetzesgrundlagen in Bulgarien.

²⁶ Überblick über die für die Polizeiarbeit relevanten Gesetzesgrundlagen in Kroatien; informelle englische Übersetzung des Polizeigesetzes von Kroatien.

4 Art. 3 EMRK

4.1 Schutzbereich

«Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.» Art. 3 EMRK gehört zum zwingenden Völkerrecht, dies bedeutet, dass er generell gilt und nicht eingeschränkt werden kann. Es spielt keine Rolle, wie sich die betroffene Person verhält oder welche öffentlichen Interessen auf dem Spiel stehen.²⁷

Art. 3 EMRK wird häufig in Fällen angewendet, die vorsätzliche Handlungen durch Staatsangestellte oder Behörden betreffen. Es ist eine negative Verpflichtung des Staates, die Zufügung ernsthaften Schadens in seinem Hoheitsgebiet zu unterlassen.²⁸ Es fließen aber auch positive Verpflichtungen für Staaten aus Art. 3 EMRK, einerseits die Verpflichtung, den gesetzlichen Rahmen für den Schutz vor einer Verletzung von Art. 3 EMRK zu schaffen, aber auch die Verpflichtung, eine effektive Untersuchung von Vorbringen einer Art. 3 EMRK Verletzung durchzuführen.²⁹

Um eine Verletzung von Art. 3 EMRK anzunehmen, muss die Behandlung ein Mindestmass an Schwere erreichen. Die Beurteilung dieses Schweregrades ist relativ und hängt von den Umständen des Falles ab: Dauer der Behandlung, ihre physischen oder psychischen Auswirkungen sowie das Geschlecht, das Alter und der Gesundheitszustand des Opfers. Um festzustellen, ob die Schwelle der Schwere erreicht ist, können weitere Faktoren in Betracht gezogen werden, insbesondere der Zweck der Misshandlung, die dahinter stehende Absicht oder Motivation - wobei das Fehlen einer Absicht, das Opfer zu demütigen oder zu erniedrigen die Verletzung von Art. 3 EMRK nicht ausschliesst. Weiter relevant sind der Kontext, in dem die Misshandlung begangen wurde und ob sich das Opfer in einer verletzlichen Situation befindet.³⁰ Das Gericht setzt für eine Verletzung von Art. 3 EMRK voraus, dass es sich um eine vorsätzliche Handlung handelt und die körperlichen und seelischen Leiden nicht das Ergebnis eines zufälligen oder fahrlässigen Verhaltens sind.³¹ Insbesondere bei Handlungen von Privaten prüft der Gerichtshof anhand der verschiedenen Faktoren die Schwere der Misshandlung. Wenn die Täterschaft jedoch Strafverfolgungsbehörden sind, ist jedes Verhalten gegenüber einem Individuum, das dessen Menschenwürde verletzt, grundsätzlich als Verletzung von Art. 3 EMRK anzusehen.³²

²⁷ Vgl. EGMR, *A. and Others v. the United Kingdom* vom 19. Februar 2009, Rn. 126; *Mocanu and Others v. Romania* vom 17. September 2014, Rn. 315.

²⁸ EGMR, *Hristozov and Others v. Bulgaria* vom 13. November 2012, Rn. 111.

²⁹ EGMR, *X and Others v. Bulgaria* vom 2. Februar 2021, Rn. 178.

³⁰ Vgl. EGMR, *Khlaifia and Others v. Italy* vom 15. Dezember 2016, Rn. 160.

³¹ EGMR, *Nicolae Virgiliu Tănase v. Romania* vom 25. Juni 2019, Rn. 121 und 123.

³² EGMR, *Bouyid vs. Belgium* vom 28. September 2015, Rn. 100-101.

4.2 Rechtsprechung EGMR

Wenn jemand mit körperlicher Gewalt durch Strafverfolgungsbehörden konfrontiert ist und diese Gewalt nicht aufgrund des Verhaltens der betroffenen Person absolut erforderlich ist, gilt dies gemäss der Rechtsprechung des EGMR als Beeinträchtigung der Menschenwürde und grundsätzlich als Verletzung von Art. 3 EMRK. Dies ist unabhängig von den Auswirkungen auf die betroffene Person. Im Urteil der Grossen Kammer des EGMR *Bouyid gegen Belgien* ging es um zwei Männer, einer 17 Jahre alt zum Zeitpunkt des Geschehens, der andere volljährig. Sie machten geltend, von Polizeibeamten während ihrer Festhaltung gehohlet worden zu sein. Der EGMR sah darin eine Art. 3 EMRK Verletzung.³³

Der Gerichtshof sieht aber nicht jegliche Gewaltanwendung durch staatliche Angestellte als Verletzung von Art. 3 EMRK. So kann es unter bestimmten, genau definierten Umständen, wie z.B. zur Durchführung einer Festnahme erlaubt sein, Gewalt anzuwenden, sofern dies unerlässlich und nicht übermässig ist.³⁴

Der Einsatz von Schlagstöcken bei einer Identitätskontrolle sah der EGMR als unverhältnismässig an, da die betroffene Person nicht bewaffnet war und sich passiv verhalten hatte, bevor sie zu Boden gedrückt wurde.³⁵ Obwohl die Person einen Polizeibeamten gebissen hatte, sah der EGMR eine Verletzung von Art. 3 EMRK durch die Polizeibeamten. In einem weiteren Fall sah der Gerichtshof ebenfalls eine Verletzung von Art. 3 EMRK, auch wenn die betroffene Person die Beamten bespuckt hatte und versucht hatte, diese zu schlagen.³⁶

Der EGMR sah auch eine Körperdurchsuchung auf einem Basketballfeld vor mindestens 13 anwesenden Personen ohne legitimen Grund als Verletzung von Art. 3 EMRK. Dabei verwies der Gerichtshof auch auf den Fakt, dass sich die betroffenen Personen in einer sehr verletzlichen Lage befinden würden, da sie zuvor ein Schiffsunglück überlebt hatten.³⁷

5 Wertung durch Behörden und Gericht

Der SFH liegen die Entscheide des SEM nicht vor, weshalb für eine Einschätzung der Haltung des SEM auf die Ausführungen in den Urteilen des BVGer abgestützt werden muss. Entsprechend wird im Folgenden hauptsächlich die Wertung durch das BVGer wiedergegeben. Es gilt aber festzuhalten, dass in den analysierten Urteilen nie die Glaubhaftigkeit der Vorbringen von erlebter Polizeigewalt zur Debatte stand, resp. diese Vorkommnisse vom SEM nicht bezweifelt wurden.

³³ EGMR, *Bouyid vs. Belgium* vom 28. September 2015.

³⁴ EGMR, *Necdet Bulut v. Turkey* vom 20. November 2007, Rn. 23; EGMR, *Shmorgunov and Others v. Ukraine* vom 21. Januar 2021, Rn. 359

³⁵ EGMR, *Dembele v. Switzerland* vom 24. September 2013, Rn. 47.

³⁶ EGMR, *A.P. v. Slovakia* vom 28. Januar 2020, Rn. 62

³⁷ EGMR, *Safi and Other v. Greece* vom 7. Juli 2022.

5.1 Bulgarien

Im Referenzurteil [F-7195/2018](#) vom 11. Februar 2020³⁸ hat das BVGer zwar festgestellt, dass das Asylverfahren in Bulgarien gewisse Mängel aufweise und die Aufnahmebedingungen prekär seien, systemische Mängel wurden jedoch verneint. Entsprechend verneint wird in konstanter Rechtsprechung die Zuständigkeit der Schweiz in Anwendung von Art. 3 Abs. 2 Dublin-III-VO. Es wird in den Urteilen des BVGer mit Textbausteinen routinemässig darauf hingewiesen, dass Bulgarien seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkomme und dass davon ausgegangen werden dürfe, Bulgarien kenne und schütze die Rechte, die sich für Schutzsuchende aus den EU-Richtlinien ergeben. Zwar könne diese Grundannahme im Einzelfall widerlegt werden, dazu bedürfe es konkreter und ernsthafter Hinweise.³⁹

Im Hinblick auf erlebte Gewalt durch die Polizei bestätigt das Gericht die Haltung des SEM, dass Bulgarien als Rechtsstaat mit einem funktionierenden Justizsystem einzustufen sei und folglich von der grundsätzlichen Schutzwilligkeit und Schutzfähigkeit des Staates auszugehen sei. Im Falle einer «ungerechten» Behandlung durch die Behörden wird auf den innerstaatlichen Rechtsweg verwiesen,⁴⁰ nötigenfalls mit Unterstützung einer in Bulgarien tätigen NGO.⁴¹

Selbst bei Vorbringen von in der Schweiz noch immer sicht- und nachweisbarer gesundheitlichen Beeinträchtigungen wie Brüche⁴² oder Hundebisse⁴³, die nach Aussagen der Betroffenen von der bulgarischen Polizei resp. deren Hunden stammen – was weder vom SEM vom Gericht bezweifelt wird, sofern die Vorbringen beachtet werden – sieht das BVGer grundsätzlich keine ernsthaften Hinweise auf einen Verstoss der völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Das Gericht hat das SEM bestätigt, dass in einem Fall von geltend gemachter Polizeigewalt die geschilderten Vorfälle als Missbrauch einzelner Beamter zu betrachten seien, welche aufgrund der Möglichkeit, gegen dieses fehlbare Verhalten rechtlich vorzugehen, nicht dem bulgarischen Staat anzulasten seien.⁴⁴

Das Gericht hat im ersten Halbjahr 2022 jedoch auch Fälle zurück ans SEM verwiesen und das SEM für seine pauschalen Ausführungen gerügt. So zum Beispiel im Urteil⁴⁵ eines afghanischen Beschwerdeführers, der geltend machte, in Bulgarien seien Hunde auf ihn gehetzt und er sei von Mitgliedern der bulgarischen Behörden geschlagen worden. Es bestehe zudem ein Verdacht auf eine PTBS, welche durch die bulgarischen Behörden verursacht worden sei. Das BVGer kritisierte die pauschalen Ausführungen des SEM, es sei dem Be-

³⁸ Medienmitteilung der SFH, [Dublin-Überstellungen nach Bulgarien stoppen](#), 19. Februar 2020.

³⁹ [BVGE 2010/45](#) E. 7.4 f.

⁴⁰ Vgl. z.B. BVGer, Urteil [F-113/2022](#) vom 3. Februar 2022; Urteil [F-556/2022](#) vom 10. Februar 2022; Urteil [D-729/2022](#) vom 21. Februar 2022.

⁴¹ Vgl. z.B. BVGer, Urteil [D-5684/2021](#) vom 6. Januar 2022; Urteil [E-5686/2021](#) vom 24. Februar 2022; Urteil [E-1457/2022](#) vom 31. März 2022; Urteil [E-2642/2022](#) vom 24. Juni 2022.

⁴² Vgl. z.B. BVGer, Urteil [E-5686/2021](#) vom 24. Februar 2022 (drei Finger und Kniescheibe gebrochen); Urteil [F-113/2022](#) vom 3. Februar 2022 (Nasenbruch); Urteil [E-2392/2022](#) vom 3. Juni 2022 (Nasenbruch).

⁴³ Vgl. BVGer, Urteil [D-5684/2021](#) vom 6. Januar 2022; Urteil [F-738/2022](#) vom 22. Februar 2022.

⁴⁴ Vgl. BVGer, Urteil [D-729/2022](#) vom 21. Februar 2022, E. 7.1.1.

⁴⁵ BVGer, Urteil [D-1128/2022](#) vom 8. April 2022.

schwerdeführer nicht gelungen, die Regelvermutung umzustossen, wonach Bulgarien seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkomme und Asylsuchende nicht unmenschlich behandle. Diese Aussagen seien für das Gericht nicht nachvollziehbar.⁴⁶ Aufgrund dessen und dem Umstand, dass das SEM es versäumt hatte, zu den Auswirkungen des Ukraine-Krieges Stellung zu nehmen, wurde die Sache zur vollständigen und richtigen Sachverhaltsermittlung ans SEM zurückgewiesen. In einem anderen Urteil⁴⁷ hatte der Beschwerdeführer berichtet, dass er an der bulgarischen Grenze getreten und geschlagen wurde und auch im Camp Übergriffe der Behörden erlebt habe. Das SEM hatte sich trotz substantiiertes Darlegung der erlittenen schlechten Behandlung und deren Folgen weder im Sachverhalt noch in den Erwägungen mit diesen Vorbringen auseinandergesetzt. Auch hier war das BVGer der Meinung, das SEM sei seiner Begründungspflicht nicht hinreichend nachgekommen. Gleichzeitig habe es den Sachverhalt – soweit die vom Beschwerdeführer geltend gemachte unmenschliche Behandlung betroffen ist – nicht vollständig festgestellt.⁴⁸ Dasselbe gilt für einen weiteren Fall, in dem der Beschwerdeführer Hundebisse aufwies und vorbrachte, dass die bulgarische Polizei Hunde auf ihn gehetzt habe. Auch hier hatte das SEM sich nicht mit diesen Vorbringen auseinandergesetzt, was u.a. zur Gutheissung der Beschwerde und der Rückweisung der Sache ans SEM führte.⁴⁹

5.2 Kroatien

In einem Referenzurteil⁵⁰ vom 12. Juni 2019 beschäftigte sich das Gericht mit der Problematik der Pushbacks durch kroatische Behörden an der Grenze zu Bosnien- Herzegowina. Das Urteil betraf einen Mann aus Syrien, der nach eigenen Angaben 18 Mal unter Zwang und Misshandlungen von den kroatischen Behörden nach Bosnien ausgeschafft wurde. Das BVGer enthielt sich ausdrücklich der Prüfung, ob das in verschiedenen Berichten aufgezeigte Verhalten der kroatischen Behörden gegenüber Asylsuchenden als so schwerwiegend und systematisch zu bewerten sei, dass die Schwelle für die Annahme von systemischen Mängeln i.S.v. Art. 3 Abs. 2 Dublin-III-VO erfüllt sein könnte. Es wies jedoch darauf hin, dass das SEM mit dem pauschalen Hinweis, Kroatien käme seinen internationalen rechtlichen Verpflichtungen nach, zu kurz greife. Das SEM wäre angehalten gewesen, zu überprüfen, ob in Kroatien für Asylsuchende generell die Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung bestehe, ob die Gefahr einer Kettenabschiebung und entsprechend einer Verletzung des Non-Refoulement-Prinzips vorliege und ferner – falls dies verneint würde – ob sich im individuellen Fall zwingende Gründe für einen Selbsteintritt nach Art. 17 Abs. 1 Dublin-III-VO ergeben. Das Gericht kassierte den Entscheid des SEM und weist die Sache zur vollständigen und richtigen Sachverhaltsermittlung und Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen zurück an die Vorinstanz. Das SEM erliess am 8. August 2019 erneut einen Nichteintretensentscheid (NEE), den es damit begründete, dass der Beschwerdeführer nichts vorgebracht habe, was die Zuständigkeit Kroatiens zu widerlegen vermöge. Zudem würden die Pushbacks lediglich Personen betreffen, die illegal nach Kroatien einreisten, was beim Beschwerdeführer nach der Überstellung nicht mehr der Fall sei, sofern er ein Asylgesuch stelle. Gegen diesen Entscheid wurde erneut Beschwerde erhoben. Im

⁴⁶ BVGer, Urteil [D-1128/2022](#) vom 8. April 2022, E. 8.5.

⁴⁷ BVGer, Urteil [E-1116/2022](#) vom 16. März 2022.

⁴⁸ BVGer, Urteil [E-1116/2022](#) vom 16. März 2022, 2.2.2.

⁴⁹ BVGer, Urteil [F-738/2022](#) vom 22. Februar 2022.

⁵⁰ BVGer, Urteil [E-3078/2019](#) vom 12. Juli 2019.

Urteil⁵¹ stellte das BVGer erneut fest, dass das SEM den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig festgestellt habe und erneut nicht ausreichend abgeklärt habe, ob humanitäre Gründe i.S.v. Art. 29a Abs. 3 AsylV1 vorliegen. Das BVGer stellte zudem klar, dass die Art und Weise, wie Kroatien ausserhalb des Dublin-Rahmens mit Migrant:innen sowie illegal eingereisten Personen umgeht, entgegen der Auffassung des SEM durchaus von Relevanz sei im Hinblick auf die Einschätzung, wie das Land seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkomme.

Mit ähnlichen Begründungen kassierte das BVGer weitere Fälle⁵² betreffend Dublin-Überstellungen nach Kroatien. Speziell zu erwähnen ist der Fall eines Mannes, der bereits einmal im Rahmen eines Rückübernahmeverfahrens von Slowenien nach Kroatien überstellt worden war und in seiner Beschwerde geltend machte, nach seiner Überstellung in Kroatien keine Möglichkeit gehabt zu haben, ein Asylgesuch zu stellen. Das Gericht⁵³ sah darin zumindest einen Hinweis darauf, dass auch bei Rücküberstellungen nach Kroatien nicht in jedem Fall die Möglichkeit einer Asylgesuchstellung besteht.⁵⁴

Seit dem Referenzurteil im Jahr 2019⁵⁵ haben sich die Hinweise auf völkerrechtliche Verstösse in Kroatien nochmals verdichtet.⁵⁶ Die Rechtsprechung des BVGer zu Kroatien ist uneinheitlich. In Aufnahmeverfahren (*take charge*) muss das SEM gemäss der Rechtsprechung des BVGer den Zugang zum Verfahren vertieft abklären. Das Gericht bestreitet nicht, dass Zweifel an der Einhaltung des Völkerrechts durch Kroatien bestehen.

In verschiedenen Fällen hat sich das Gericht mit den Vorbringen von Polizeigewalt und Pushbacks durch die kroatische Polizei beschäftigt.⁵⁷ In einem Urteil⁵⁸ vom Januar 2022 wies das BVGer den Fall eines afghanischen Staatsangehörigen zum zweiten Mal an das SEM zurück. Dieser hatte 16 Mal versucht, die Grenze zwischen Bosnien und Kroatien zu überqueren, bevor es ihm schliesslich gelang. Er gibt an, im Zuge der Pushbacks Opfer von weiteren Misshandlungen geworden zu sein. Nach Einschätzung des BVGer behandelte das SEM weder die Problematik der Pushbacks noch das Vorliegen systematischer Verfehlungen in Kroatien in ausreichendem Mass. Das BVGer⁵⁹ ersuchte das SEM um Berücksichti-

⁵¹ BVGer, Urteil [E-4211/2019](#) vom 9. Dezember 2019.

⁵² Z.B. BVGer, Urteil [E-4788/2019](#) vom 25. September 2019; Urteil [E-5430/2019](#) vom 5. November 2019; Urteil [D-6299/2019](#) vom 4. Dezember 2019.

⁵³ BVGer, Urteil [D-6299/2019](#) vom 4. Dezember 2019 E. 4.4.

⁵⁴ Adriana Romer/Angela Stettler, Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich des Asylrechts, in: Jahrbuch für Migrationsrecht 2019/2020, S. 308 f.

⁵⁵ BVGer, Urteil [E-3078/2019](#) vom 12. Juli 2019; vgl. Adriana Romer/Angela Stettler, Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich des Asylrechts, in: Jahrbuch für Migrationsrecht 2019/2020, S. 308 f.

⁵⁶ Vgl. z.B. EGMR, *M.H. and others v. Croatia* vom 18. November 2021; Europarat, [Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment \(CPT\) from 10 to 14.8.2020](#), veröffentlicht am 3. Dezember 2021; siehe dazu auch die Ausführungen in Kapitel 1.1.3 des vorliegenden Berichtes.

⁵⁷ Vgl. z.B. BVGer, Urteil [D-7/2022](#) vom 24. März 2022; Urteil [F-1103/2022](#) vom 23. März 2022; Urteil [D-1418/2022](#) vom 4. April 2022; Urteil [D-419/2022](#) vom 13. April 2022; Urteil [F-1653/2022](#) vom 21. April 2022; [E-4550/2021](#) vom 22. Oktober 2021.

⁵⁸ BVGer, Urteil [F-5675/2021](#) vom 6. Januar 2022.

⁵⁹ Ibid., E. 4.6.

gung der jüngsten Berichte und warf dem SEM darüber hinaus vor, keine präzisen Informationen hinsichtlich der für die Begründung des Entscheids verwendeten Quellen angeben zu haben.⁶⁰

In verschiedenen Fällen, die Familien mit Kindern betrafen, wies das BVGer die Beschwerde ab und verwies auf den innerstaatlichen Rechtsweg⁶¹ oder auf die generelle Annahme der Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Kroatiens.⁶² Im Fall einer Familie mit drei Kindern, die vorbrachten, die Eltern und ein Kind seien nach der Einreise in Kroatien geschlagen und von einem Hund angegriffen worden, was die zwei anderen Kindern mit ansehen mussten, bestärkte das BVGer das SEM in seiner Feststellung, der Machtmissbrauch der kroatischen Behörden würde sich lediglich auf das Grenzgebiet beziehen. Das Gericht stimmt dem SEM weiter zu, dass es sich bei Kroatien um einen Rechtsstaat mit funktionierender Polizeibehörde handle und es den Beschwerdeführenden daher zuzumuten gewesen wäre, nicht nur, wie vorgebracht, bei einer internationalen Organisation Anzeigen gegen die kroatischen Behörden einzureichen, sondern eine solche gegen einen mutmasslich machtmisbrauchenden einzelnen Polizisten bei der zuständigen Aufsichtsbehörde zu erstatten.⁶³

6 Innerstaatlicher Rechtsweg

Aus dem Folterverbot in Art. 3 EMRK i.V.m. Art. 13 EMRK ergibt sich ein Anspruch auf wirk-
same und vertiefte amtliche Untersuchung, wenn eine Person in nachvollziehbarer Weise behauptet, von Polizeibeamten in erniedrigender Weise behandelt worden zu sein. Auch das SEM und das BVGer verweisen wie dargelegt auf die Möglichkeit des innerstaatlichen Rechtsweges nach der Überstellung in den jeweiligen Staat. Im Folgenden soll abgeklärt werden, ob effektive Rechtsmittel existieren und zugänglich sind und ob eine Verfolgung der Täterschaft ein realistisches Resultat sein könnte.

6.1 Bulgarien

In Bulgarien gibt es kein spezielles Gremium, das sich mit Beschwerden gegen die Polizei befasst, obwohl der nationale Ombudsmann sich in bestimmten Fällen an den Innenminister wenden kann.⁶⁴ Es gibt zudem die Möglichkeit, sich an die Staatsanwaltschaft oder das Innenministerium zu wenden. Dies ist das administrative Verfahren. Es existiert auch ein strafrechtliches Verfahren,⁶⁵ welches vor dem Staatsanwalt und potentiell vor dem Strafgericht angerufen werden kann, wenn es Daten für Straftaten gibt, die von einem Polizeibeamten im Rahmen seiner Arbeit begangen wurden (Diebstahl, Körperverletzung, Mord, erniedrigendes oder diskriminierendes Verhalten), wenn diese Straftaten bewiesen und verurteilt werden, kann Schadenersatz gefordert werden. Das Problem für Asylsuchende besteht aber

⁶⁰ Adriana Romer/Teresia Gordzielik, Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich des Asylrechts, in: Jahrbuch für Migrationsrecht 2021/2022, S. 231 f.

⁶¹ Z.B. BVGer, Urteil [D-419/2022](#) vom 13. April 2022.

⁶² Z.B. BVGer, Urteil [E-794/2022](#) vom 5. Mai 2022.

⁶³ BVGer, Urteil [D-1418/2022](#) vom 4. April 2022, insb. E- 5.3.1 f.

⁶⁴ Vgl. www.policinglaw.info/country/bulgaria unter der Überschrift « Police oversight ».

⁶⁵ Weitere Informationen unter www.humanrightsguide.bg/en/themes/arrest-detention/arrest/how-to-complain/complaints-about-mistreatment.

vor allem darin, dass aufgrund von fehlenden Beweisen für die zu beweisenden Straftaten, der unbekanntes Täterschaft sowie des fehlenden effektiven Zugangs zu einem Rechtsbeistand die rechtlichen Mittel kaum angewendet werden können. Bislang wurde kein Strafverfahren wegen Polizeigewalt an der Grenze eröffnet. Gemäss dem Center for Legal aid – Voice in Bulgaria gibt es zwar rechtliche Wege, die im Gesetz vorgesehen sind, allerdings sind diese in Fällen von Polizeigewalt gegen Schutzsuchende aus den bereits erwähnten Gründen chancenlos.⁶⁶

6.2 Kroatien

Gemäss Art. 6 des kroatischen Polizeigesetzes kann eine natürliche oder juristische Person einen Antrag oder eine Beschwerde in Bezug auf die Arbeit eines Polizeibeamten resp. einer Polizeibeamtin oder einer Organisationseinheit einreichen. Die Leitung der zuständigen Organisationseinheit ist verpflichtet, die antragstellende Person innerhalb von 30 Tagen nach Eingang des Antrags oder der Beschwerde über den Antrag und die getroffenen Massnahmen zu informieren.

Die Bürger:innen können sich auch mit Beschwerden gegen die Polizei an das Büro der Ombudsfrau wenden. In Art. 4 des Gesetzes über den Ombudsmann wird eine der Aufgaben der Ombudsstelle wie folgt beschrieben: Der Ombudsmann fördert und schützt die Menschenrechte und -freiheiten sowie die Rechtsstaatlichkeit, indem er Beschwerden über rechtswidrige Praktiken und Unregelmässigkeiten in Bezug auf die Arbeit von Regierungsorganen, Organen lokaler und regionaler Selbstverwaltungseinheiten, juristischen Personen mit hoheitlichen Befugnissen sowie juristischen und natürlichen Personen in Übereinstimmung mit Sondergesetzen prüft.⁶⁷

Die bestehenden Möglichkeiten setzen allerdings eine anwaltschaftliche Vertretung voraus, die zur Vertretung in Straf- und Zivilrecht befugt ist. NGOs sind dazu nicht berechtigt und können entsprechend nicht unterstützen. Um sich anwaltschaftlich vertreten zu lassen, müssen die betroffenen Personen über finanzielle Mittel verfügen, was in den meisten Fällen bei Asylsuchenden nicht gegeben sein dürfte. Hinzu kommt, dass sich das Honorar von Schadenersatz-Fällen aus der Summe des Schadenersatzes berechnet. Aufgrund der Aussichtslosigkeit dieser Beschwerden ist es schwierig, überhaupt eine Vertretung zu finden. Pro Asyl unterstützt mehrere sehr gut dokumentierte Fälle von Polizeigewalt-Opfern.⁶⁸ Die Organisation berichtet über enorme Hürden beim Zugang zu Rechtsmitteln, die mandatierte Anwältin in Kroatien schätzt die Chancen auf Erfolg als minimal ein. Die Komplikationen beginnen bereits vor der tatsächlichen Vertretung bei der Erteilung der Vollmacht: Wenn die betroffene Person kein Kroatisch spricht, muss eine Übersetzung organisiert werden, um die Vollmacht zu unterschreiben. Die übersetzende Person muss dann ebenfalls unterschreiben und bestätigen, dass die betroffene Person die Vollmacht verstanden hat. Der ganze Vorgang muss gefilmt werden, damit die Vollmacht gültig ist.⁶⁹

⁶⁶ Center for Legal aid - Voice in Bulgaria, Auskunft vom 10. August 2022.

⁶⁷ Übersetzung SFH. [Englische Übersetzung des Ombudsman Act](#).

⁶⁸ Pro Asyl, [Pro Asyl unterstützt Betroffene von Pushbacks und Polizeigewalt in Kroatien](#), 9. Juni 2022.

⁶⁹ Pro Asyl, Auskunft vom 10. August 2022.

Das kroatische Center of Peace Studies (CMS) beobachtet die Problematik von Pushbacks und Gewaltvorfällen durch die Polizei seit Jahren. Sie berichten von ineffizienten Untersuchungen sowie langwierigen und ergebnislosen Verfahren, was die Straflosigkeit der Täterschaft zur Folge hat.⁷⁰

Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) führt in seinem Bericht 2021 aus: «Der Bericht des CPT zeigt auch deutlich, dass es keine wirksamen Mechanismen zur Identifizierung der Täter von mutmasslichen Misshandlungen gibt. Ausserdem gibt es immer noch keine unabhängige Polizeibeschwerdestelle, die wirksame Untersuchungen von Fällen mutmasslicher Misshandlungen durch Strafverfolgungsbeamte und der Duldung von Misshandlungen durch leitende Beamte durchführen könnte. Ferner zeigt der Bericht tiefgreifende Mängel in Bezug auf die Gründlichkeit und Unabhängigkeit der Untersuchungen, die durchgeführt wurden auf.»⁷¹

6.3 Vertrauensverlust in staatliche Behörden

Für die Bewertung der Zumutbarkeit der Rückkehr in das Land, in dem von staatlicher Seite Gewalt erfahren wurde, spielen sowohl objektive als auch subjektive Komponenten eine Rolle. Objektiv wendet die Polizei sowohl in Kroatien als in Bulgarien Gewalt gegenüber Geflüchteten an. Der innerstaatliche Rechtsweg zur Geltendmachung dieses Verstosses gegen zwingendes Völkerrecht ist sehr schwer zugänglich und aussichtslos.

Daneben spielt aber auch die subjektive Komponente der Zumutbarkeit eine Rolle. Wenn eine Person Gewalt durch staatliche Behörden hat, führt dies zu einem Vertrauensverlust in diese staatlichen Behörden und in die Schutzwillingkeit des betreffenden Staates. Es stellt eine enorme psychische Belastung dar, sich genau an diejenigen staatlichen Behörden zu wenden, um erlebte Misshandlung geltend zu machen und sich unter den Schutz ebendieser Behörden zu stellen, resp. um diesen zu ersuchen. Aus Sicht der SFH ist dies für die betroffenen Personen nicht zumutbar.

⁷⁰ CMS, [Thousands of refugee testimonies but not a single effective investigation](#), 2. April 2021.

⁷¹ Europarat, [Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment \(CPT\) from 10 to 14.8.2020](#), veröffentlicht am 3. Dezember 2021, Rn. 64, S. 39, Übersetzung SFH.

7 Fazit

Das SEM und das BVGer sehen die Gewaltvorfälle an den Grenzen mehrheitlich nicht als relevant für die Beurteilung der Wegweisung nach Bulgarien und Kroatien. Sie verweisen auf den innerstaatlichen Rechtsweg sowie darauf, dass Personen, die unter der Dublin-Verordnung überstellt werden, nicht von den Problemen beim Zugang zum Asylverfahren betroffen seien. Diese Einordnung wird von der SFH nicht geteilt.

Die Argumentation, es würde sich bei Gewaltvorfällen um Vergehen einzelner Beamter handeln, ist aus Sicht der SFH nicht korrekt, da sich der Staat das Verhalten seiner Polizei anrechnen lassen muss. Sie hat schliesslich das Gewaltmonopol und ist als solches dem Staat – in casu dem Innenministerium – unterstellt. Es ist zudem angesichts der Dichte und Erwie-senheit der Vorbringen realitätsfremd, von Vergehen Einzelner auszugehen.

Bei der Gewaltanwendung durch staatliche Behörden gegenüber Schutzsuchenden in einer vulnerablen Situation muss vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EGMR von einer Verletzung von Art. 3 EMRK ausgegangen werden. Hierbei handelt es sich um den Verstoss gegen zwingendes Völkerrecht.

Rechtsverstösse an der Grenze können nicht unabhängig von der Situation im Landesinneren betrachtet werden. Gerade aufgrund der systematischen Anwendung von Gewalt, die aufgrund der Beweislage nicht als Fehlverhalten Einzelner, sondern als staatlich mindestens geduldet, wenn nicht sogar gewollte resp. angeordnete Rechtsverletzung einzuordnen ist, kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass derselbe Staat an anderer Stelle rechtmässig agiert.

Sodann ist von Relevanz, ob besagter Staat ein effektives Verfahren zur Verfolgung strafbaren Verhaltens seiner Polizeibeamt:innen hat. Wie dargelegt, ist dies weder in Kroatien noch in Bulgarien der Fall, der innerstaatliche Rechtsweg ist in beiden Ländern keine realistische Option. Die Täterschaft kann mit Straflosigkeit rechnen.

Vorbringen von erlebter Polizeigewalt in Dublin-Staaten müssen vom SEM somit vertieft abgeklärt und als ernsthaftes Indiz gegen die Vermutung der Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen gewertet werden, sollten die Vorbringen als glaubhaft erachtet werden. In diesem Fall handelt es sich um einen Verstoss gegen zwingendes Völkerrecht in Form von Art. 3 EMRK. Es kann bei einem Polizeiapparat, der sich nicht an seine völkerrechtlichen Vorgaben hält und dieses fehlbare Verhalten nicht verurteilt, nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, die Polizei sei schutzwilling und schutzfähig.

Nicht zu vernachlässigen ist zudem der psychologische Aspekt des Vertrauensverlustes. Menschen, die durch die jeweilige nationale Polizei bereits Gewalt erlebt haben, sollen in genau dieses Land zurückgeschickt werden und müssen sich dort nach Ankunft erneut an die Polizei wenden um dort um Schutz zu ersuchen. Dieser psychischen Belastung schenken weder das SEM noch das BVGer Beachtung. Aus Sicht der SFH ist die Rückweisung in den Staat, von dessen Behörden erlebte Misshandlung ausging, nicht zumutbar.

8 Forderungen der SFH

Die Anwendung von Gewalt gegenüber Schutzsuchenden durch die bulgarischen und kroatischen Behörden verstösst gegen völkerrechtliche Verpflichtungen, insbesondere Art. 3 EMRK. Aufgrund der Dichte dieser Vorkommnisse und den zahlreichen Belegen ist von einer systematischen Gewaltanwendung, die von den jeweiligen Staaten geduldet, wenn nicht gewollt ist, auszugehen. Die Situation an der Grenze kann nicht isoliert vom Landesinneren betrachtet werden. Die Regelvermutung, dass sich diese Staaten an ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen halten, kann deshalb nicht aufrechterhalten werden.

Entsprechend sind Überstellungen unter der Dublin-III-VO nach Bulgarien und Kroatien aus Sicht der SFH grundsätzlich unzulässig und unzumutbar.

Die SFH fordert deshalb, auf Überstellungen nach Bulgarien und Kroatien zu verzichten.