



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura (CNPT)
National Commission for the Prevention of Torture (NCPT)

Bern, 11. Juli 2017

**Bericht
an das Eidgenössische Justiz- und Poli-
zeidepartement (EJPD) und die Kantonale
Konferenz der Justiz- und
PolizeidirektorInnen (KKJPD)
betreffend das ausländerrechtliche
Vollzugsmonitoring
Mai 2016 – März 2017¹**

Verabschiedet am 5. April 2017.

Massgebend ist die französische Version des Berichtes.

¹ Berücksichtigt wurden sämtliche Sonderflüge bis zum 31. März 2017.



Inhalt

I. Einleitung	4
II. Zusammenarbeit mit den Vollzugsbehörden und anderen relevanten Ansprechpartnern	5
III. Feststellungen und Empfehlungen	6
a. Behandlung durch die Vollzugsbehörden	6
b. Anwendung von Zwangsmassnahmen	7
i. Zwangswiseer Einsatz von Beruhigungsmitteln	7
ii. Anwendung von polizeilichem Zwang im Rahmen von Zuführungen	7
iii. Anwendung von polizeilichem Zwang auf nationalen Sonderflügen	9
iv. Anwendung von polizeilichem Zwang auf EU-Sammelflügen	10
v. Anwendung von polizeilichem Zwang auf F7-Flügen	11
vi. Übergabe von Rückzuführenden an die Behörden des Zielstaats	11
c. Medizinische Versorgung der rückzuführenden Personen	11
d. Trennung von Familien mit Kindern	12
IV. Informationen an die rückzuführenden Personen	13
a. Einleitung	13
b. Internationale Standards	14
c. Nationale Bestimmungen	14
d. Kantonale Praxis	15
V. Zusammenfassung	17
VI. Materialienverzeichnis	18



ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs. Absatz

Art. Artikel

AsylV1 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1) vom 11. August 1999, SR 142.311

AUG Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20

Bst. Buchstabe

CAT UN-Ausschuss gegen die Folter (*Committee Against Torture*)

CPT Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigen der Behandlung oder Strafe (*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*)

CRC Ausschuss für die Rechte des Kindes (*Committee on the Rights of the Child*)

DAA Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (mit Schlussakte) vom 26. Oktober 2004, SR 0.142.392.68

EJPD Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

EMRK Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, SR 0.101

EU Europäische Union

Frontex Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache

i.V.m. in Verbindung mit

KKJPD Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren

KKPKS Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz

KRK Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, KRK) vom 20. November 1989, SR 0.107



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura (CNPT)
National Commission for the Prevention of Torture (NCPT)

lit. litera

SFH Schweizerische Flüchtlingshilfe

u.a. unter anderem

v.a. vor allem

vgl. vergleiche

VKM Vereinigung Kantonaler Migrationsbehörden

VVWAL Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen vom 11. August 1999, SR 142.281

ZAG Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) vom 20. März 2008, SR 364

ZAV Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsverordnung, ZAV) vom 12. November 2008, SR 364.3

Ziff. Ziffer

z. T. zum Teil



I. Einleitung

1. Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) begleitet seit Juli 2012 alle Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4². Die Kommission weist darauf hin, dass ihre Hauptaufgabe darin besteht zu beobachten, ob rückzuführende Personen im Rahmen ihrer Rückführung gemäss den einschlägigen internationalen Standards und den nationalen Bestimmungen behandelt werden.³ Die Kommission richtet dabei ein besonderes Augenmerk auf die verhältnismässige Anwendung von Zwang anlässlich der Zuführung, der Flugvorbereitung und des Fluges gemäss den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Anwendung polizeilichen Zwangs (ZAG).
2. In den vergangenen fünf Jahren stellte die Kommission bei der Bodenorganisation mit Zufriedenheit eine zunehmende Harmonisierung der polizeilichen Praxis fest. Auch die Flugphasen verlaufen in der Regel ruhig. Hingegen bedarf es weiterer Anstrengungen zur Harmonisierung der unterschiedlichen kantonalen Vorgehensweisen im Bereich der polizeilichen Zuführungen. Im Juni 2016 entschied die Kommission deshalb, diese als besonders heikel eingestufte Phase der Rückführung stärker zu priorisieren. Diese Entscheidung wurde dem Staatssekretariat für Migration (SEM), der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) und dem aus zivilgesellschaftlichen Organisationen bestehenden Forum des Vollzugsmonitorings mitgeteilt.
3. Sämtliche Beobachtungen und Empfehlungen werden im Rahmen eines institutionalisierten Fachdialogs regelmässig mit Vertreterinnen und Vertretern des SEM, der KKPKS und der VKM diskutiert. Überdies werden die Beobachtungen und Empfehlungen der Kommission auch im Rahmen eines aus behördlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen bestehenden Forums diskutiert und kritisch beleuchtet. Einmal jährlich richtet die Kommission einen Gesamtbericht an die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und den Vorsteher der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und ersucht den dafür zuständigen Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug um Stellungnahme. Der Bericht wird nach Erhalt der Stellungnahme veröffentlicht.
4. Neben ihren Mitgliedern setzt die NKVF im Rahmen des Rückführungsmonitorings acht Beobachtende ein. Die Beobachtung erstreckt sich in der Regel über folgende Phasen einer zwangsweisen Rückführung:⁴
 - Zuführung der betroffenen Personen an den Flughafen
 - Bodenorganisation
 - Flug

² Art. 28 Abs. 1 lit. d ZAV.

³ Die Schaffung eines wirksamen Systems für die Überwachung von Rückführungen ist im Artikel 8 Absatz 6 der Rückführungsrichtlinie verankert. Siehe auch Art. 71a AuG.

⁴ Art. 15f VVWA.



- Ankunft am Zielflughafen und Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats

5. Die Beobachtenden können Gespräche führen mit:

- den rückzuführenden Personen, sofern diese zu einem Gespräch bereit sind;
- dem Equipenleiter und den polizeilichen Begleitpersonen;
- den medizinischen Begleitpersonen;
- den anwesenden Vertreterinnen und Vertretern des SEM.

6. Die NKVF begleitete im Berichtszeitraum 40 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg.⁵ Bei 39 Rückführungen handelte es sich um Flüge der Vollzugsstufe 4 gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. d ZAV; 17 Flüge waren Überstellungen im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA) nach Artikel 64a AuG und 6 davon EU-Sammelfüge. Bei einem Flug handelte es sich um einen sogenannten F7-Flug⁶. Bei den von der NKVF beobachteten Rückführungen wurden insgesamt 317 Personen, darunter 26 Familien und 64 Kinder rückgeführt.⁷

7. Im Berichtszeitraum begleitete die Kommission 72 Zuführungen an den Flughafen⁸ aus den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Aargau, Basel-Land, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Graubünden, Jura, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Tessin, Thurgau, Waadt, Wallis, Zug und Zürich. Die Kommission begleitete auch unangemeldet eine polizeiliche Zuführung aus dem Kanton Bern. Im Rahmen dieser Zuführungen beobachtete die Kommission den Zugriff und die Anhaltung von Rückzuführenden in Einrichtungen, welcher dem Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft dienen. Sie begleitete aber auch Rückzuführende aus Transitzentren, Asylbewerberunterkünften, von deren Wohnsitz, von Polizeiposten und aus psychiatrischen Einrichtungen.

II. Zusammenarbeit mit den Vollzugsbehörden und anderen relevanten Ansprechpartnern

8. Die Zusammenarbeit mit dem SEM, den kantonalen Polizeikorps, den kantonalen Migrationsbehörden sowie mit der für die medizinische Versorgung der Rückzuführenden zuständigen Oseara AG erwies sich im Berichtszeitraum als zufriedenstellend.

⁵ Die Beobachtung erstreckte sich auf die Bodenorganisation, die eigentliche Flugphase und die Übergabe an die Behörden im Zielland.

⁶ Siehe hierzu die Berichte der NKVF, Mai 2013–April 2014, Ziff. 6. 3, und April 2015–April 2016, Ziff. 27. Seit April 2015 wird diese Flugverbindung auch für reguläre Flüge eingesetzt. Diese Flüge werden aus diesem Grund nur punktuell beobachtet.

⁷ NKVF-Statistiken über die von der Kommission begleiteten Flüge in der Zeit vom 1. Mai 2016 bis 31. März 2017.

⁸ Die Anhaltung und der Transport jeweils einer oder mehrerer Rückzuführenden von einem bestimmten Aufenthaltsort zum Flughafen werden hier als eine «Zuführung» bezeichnet.



9. In sechs Fällen ersuchte die Kommission die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden um eine Stellungnahme zur Klärung von Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung von Zwangsmassnahmen, dem Wegweisungsvollzug von Familien mit Kindern und zur Abklärung des Alters einer rückzuführenden Person.⁹ In einem dieser Fälle traf sich die Kommission mit den zuständigen kantonalen Behörden, um Fragen zur Rückführung einer Familie mit Kindern zu klären und mögliche Alternativen zur Inhaftierung zu prüfen.¹⁰ Die Fragen der Kommission wurden in allen Fällen zufriedenstellend beantwortet. Die Kommission wurde mehrmals auch von zivilgesellschaftlicher Seite um Stellungnahme zu Einzelfällen ersucht.
10. Auf Einladung des SEM nahm die Kommission im Oktober 2016 an einem Treffen zwischen Vertreterinnen und Vertretern von Frontex, des SEM und der Flughafenpolizei Zürich teil. Ziel des Treffens war es, den Verlauf eines unter Federführung der Schweiz im Juni 2016 durchgeföhrten EU-Sammelflugs zu klären. Im Hinblick auf die künftige Durchführung von gemeinsamen Rückführungen sollte das Treffen zur Klärung der Vorgehensweise in Zusammenhang mit der Anwendung von Zwangsmassnahmenbeitragen.
11. Die Kommission nahm an zwei Weiterbildungsveranstaltungen der Genfer und Zürcher Flughafenpolizei teil und stellte in diesem Rahmen ihre Tätigkeit und Aufgaben vor.

III. Feststellungen und Empfehlungen

a. Behandlung durch die Vollzugsbehörden

12. Der Umgang mit den Rückzuführenden war im Allgemeinen professionell und respektvoll. Auch das polizeiliche Begleitpersonal versuchte regelmässig zur Stressreduktion den Dialog mit den Rückzuführenden zu pflegen, um Konfliktsituationen zu entschärfen. Auch wurden Rückzuführende regelmässig mit Getränken und Essen versorgt und Toilettengänge ermöglicht. Die Kommission begrüsst, dass weibliche Rückzuführende von weiblichem Begleitpersonal begleitet wurden. Der Umgang mit Kindern, insbesondere auch mit Kleinkindern, wurde durchwegs als korrekt bezeichnet.
13. In der Mehrheit der Fälle verfügte das Begleitpersonal über die notwendigen Fremdsprachenkenntnisse, um sich mit den Rückzuführenden zu verständigen. Auf vier Flügen wurden Dolmetscher oder Dolmetscherinnen beigezogen. Nach Ansicht der Beobachtenden trug die Anwesenheit von Dolmetscherinnen und Dolmetschern eindeutig zur Beruhigung der Rückzuführenden bei. In zwei Fällen stellte die Kommission fest, dass sich die Verständigung zwischen dem polizeilichen

⁹ Bern, Graubünden, Neuenburg, Waadt, Tessin, Zürich und Zug.

¹⁰ Dieser Fall wurde im Kanton Zug beobachtet.



Begleitpersonal und den Rückzuführenden als schwierig erwies. In einem dieser Fälle übersetzten die Kinder die Gespräche zwischen der Mutter und dem Begleitpersonal.¹¹

b. Anwendung von Zwangsmassnahmen

i. Zwangsweiser Einsatz von Beruhigungsmitteln

14. Im Berichtszeitraum wurden keine Fälle zwangsweiser Verabreichung von Beruhigungsmitteln beobachtet.

ii. Anwendung von polizeilichem Zwang im Rahmen von Zuführungen

15. Die Kommission beobachtete im Berichtszeitraum vier Fälle, in denen die für die Anhaltung eingesetzten Spezialeinheiten aus den Kantonen Graubünden, Neuenburg, und Wallis während des Einsatzes verummmt waren.¹² In zwei Fällen blieben die Spezialeinheiten auch während der Zuführung an den Flughafen verummmt. Die Kommission ersuchte die zuständigen kantonalen Polizeibehörden in den Kantonen Graubünden und Neuenburg um eine Stellungnahme. In ihren Stellungnahmen führten die Behörden Sicherheitsgründe zur Rechtfertigung des Einsatzes verummpter Polizeieinheiten an.¹³ **Die Kommission weist erneut darauf hin, dass keinerlei Sicherheitserwägungen das Tragen einer Maske oder sonstiger Vermummung rechtfertigen.¹⁴ Sie wünscht vom Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug über die Umsetzung dieser Empfehlung – wie in dessen Stellungnahme vom 27. Juni 2016 angekündigt – orientiert zu werden.**

16. Die Kommission erachtet es als problematisch, dass im Rahmen von vier Anhaltungen aus den Kantonen Basel-Stadt, Genf und Graubünden die beteiligten Polizeibeamtinnen und –beamten entweder mit Feuerwaffen oder Elektroschockpistolen ausgerüstet waren.¹⁵ **Die Kommission verweist auf Art. 11 Abs. 4 ZAV, welcher den Einsatz von Feuerwaffen und Destabilisierungsgeräten im Rahmen von Rückführungen auf dem Luftweg ausdrücklich verbietet. Sie ersucht die zuständigen Behörden deshalb sicherzustellen, dass die polizeilichen Begleitpersonen im Kontakt mit den rückzuführenden Personen keine Waffen tragen.**

17. Vor ihrer unmittelbaren Wegweisung wurde eine Mutter mit fünf Kindern eine Nacht in einer Sicherheitszelle des Regionalgefängnis Thun untergebracht und aufgrund ihres

¹¹ Bericht der NKVF, April 2015–April 2016, Ziff. 12.

¹² Maskierung oder sonstige Unkenntlichmachung; vgl. BGE 117 Ia 472, 14. November 1991.

¹³ In ihrer Antwort vom 13. Juli 2016 präzisiert die Kantonspolizei Graubünden, dass die im Rahmen der Vollzugsstufe 4 durchgeführten Zuführungen von einer Spezialeinheit der Polizei organisiert werden. Im vorliegenden Fall entschied sich der Equipenleiter für eine Vermummung. Weiter wird ausgeführt, dass auch wenn die Gesichter der betreffenden Beamtinnen und Beamten nicht sichtbar waren, so hätten sie nötigenfalls anhand ihrer Auftragsnummer identifiziert werden können. In ihrer Antwort vom 31. Oktober 2016 weist die Kantonspolizei Neuenburg darauf hin, dass man sich für eine Vermummung entschieden hatte, weil die rückzuführende Person offensichtlich an einer leicht übertragbaren Krankheit litt.

¹⁴ Vgl. CPT/Inf (2003) 35, Ziff. 38; CAT/C/CR/34/CHE vom 21. Juni 2005, Ziff. 4 Bst. j; 20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr, Leitlinie 18.

¹⁵ Die Kommission hat in diesen Fällen die kantonalen Behörden nicht um eine Stellungnahme ersucht.



heftigen körperlichen Widerstandes teilgefesselt. Ihre Kinder wurden in einem eigens zu diesem Zweck eingerichteten Familienzimmer untergebracht und von den anwesenden polizeilichen Begleitpersonen angemessen umsorgt. Die Kommission ersuchte die zuständigen Polizeibehörden um Klärung. Die Behörden rechtfertigten ihre Vorgehensweise aufgrund des körperlichen Widerstands der Mutter.¹⁶ Wenngleich die Kommission nachvollziehen kann, dass sich angesichts der heftigen Agitation der Mutter eine Sicherheitsmaßnahme als notwendig erwies, hinterfragt sie die Notwendigkeit und die Dauer der in der Sicherheitszelle zusätzlich angeordneten Fesselung sowie die Angemessenheit der medizinischen Überwachung. In Anbetracht des agitierten Zustands der Mutter ist die Kommission der Ansicht, dass ein Abbruch in diesem Fall hätte erwogen werden müssen.

18. Im Rahmen der 72 beobachteten Zuführungen waren 70 Prozent aller Rückzuführenden während des Transports teilgefesselt,¹⁷ in einigen Fällen mit am Rücken angebrachten Handschellen. In einem Fall wurde eine rückzuführende Person mit einer zusätzlichen Festhaltevorrichtung aus Metall gefesselt. Die Fesselung wurde auf Wunsch der betroffenen Person während der Zuführung jedoch aufgehoben.¹⁸ Nach Einschätzung der Kommission erfolgten diese Fesselungen in den meisten Fällen aus Sicherheitsgründen. **Nach Ansicht der Kommission sollte auf präventiv, angebrachte Fesselungen im Rahmen von Zuführungen ganz verzichtet werden.**¹⁹
19. Im Gegenzug begrüßt die Kommission, dass das polizeiliche Begleitpersonal in rund 30 Prozent der Zuführungen ganz auf eine Fesselung verzichtete. Besonders hervorzuheben gilt es einen Fall, in welchem die Tessiner Polizei eine rückzuführende Person von einer Tessiner Einrichtung ohne Fesselung an den Flughafen Genf überführte.
20. Von 20 Familien, deren Zuführung beobachtet wurde, waren 40 Prozent der Eltern (Mutter oder Vater) teilgefesselt. Die Kommission beobachtete einen Fall einer im siebten Monat schwangeren Frau, welche während der Zuführung teilgefesselt wurde, weil sie passiven Widerstand geleistet hatte.²⁰ In einem anderen Fall wurde eine als psychisch fragil eingestufte Mutter teilgefesselt, obwohl sie keinen körperlichen Widerstand leistete (vgl. hierzu Ziff. 17). In zwei Fällen wurden auch renitente Mütter vollgefesselt. In den meisten Fällen waren die Vollzugsbehörden jedoch bemüht, diese Fesselungen nicht in Anwesenheit der Kinder anzuwenden. **Angesichts der besonderen Verletzlichkeit der Betroffenen erachtet die Kommission die Vorgehensweise in den genannten Fällen als problematisch und empfiehlt den**

¹⁶ Stellungnahme der Berner Polizei vom 20. Dezember 2016. Die Kommission führte am 11. Mai 2017 zudem ein bilaterales Gespräch mit Vertretern der Berner Polizei zur Klärung der Umstände im vorliegenden Fall.

¹⁷ Die Anwendung von Fesselungsmitteln ist in den Artikeln 6a und 23 ZAV geregelt. Siehe auch die Standardprozesse KKJPD, 2015, in denen darauf hingewiesen wird, wie wichtig es ist, bei der Anhaltung der rückzuführenden Person am Ort der Haft und deren Zuführung an den Flughafen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen.

¹⁸ Dieser Fall wurde anlässlich einer Zuführung aus dem Kanton Basel-Land beobachtet.

¹⁹ Vgl. CPT/Inf (2013) 14, Ziff. 20. Das CPT beurteilt es als übertrieben, dass eine rückzuführende Person während mehrerer Stunden mit Handschellen gefesselt war, obgleich sie ständig von zwei erfahrenen polizeilichen Begleitern beaufsichtigt wurde.

²⁰ Dieser Fall wurde anlässlich einer Zuführung aus dem Kanton Bern beobachtet.



Behörden, andere Massnahmen in Betracht zu ziehen, welche dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz besser Rechnung tragen.

21. Die Kommission beobachtete insgesamt sechs Fälle, in denen renitente Rückzuführende während der gesamten Zuführung an den Flughafen vollgefesselt blieben. In drei Fällen wurde zusätzlich ein Sparringhelm eingesetzt. Im Rahmen einer Zuführung wurde ein vollgefesselter Rückzuführender während der gesamten Fahrt zusätzlich auf einen Rollstuhl gefesselt. **Die Kommission verweist auf ihre bereits in vorgängigen Berichten ergangene Empfehlung, wonach im Rahmen von Zuführungen auf den Einsatz von Rollstühlen zu verzichtet werden sollte.²¹**
22. In einem anderen Fall wurde einer rückzuführenden Person vorbeugend ein Sparringhelm aufgesetzt.²² Bei zwei Zuführungen wurden die Betroffenen aufgrund ihrer offenbar gewalttätigen Vorgeschichte präventiv vollgefesselt²³. Bei einer dieser Zuführungen wurde einer Person ein Sparringhelm und ein Spucknetz aufgesetzt und die Person überdies in einem Gefängniszellenwagen an den Flughafen zugeführt.²⁴ **Die Kommission erachtet den gleichzeitigen Einsatz einer Vollfesselung in einem Gefängniszellenwagen als unangemessen.**

iii. Anwendung von polizeilichem Zwang auf nationalen Sonderflügen

23. Die Kommission begrüßt die am 1. Januar 2016 in Kraft getretene Richtlinie der KKJPD bezüglich Anpassungen von Vorgehensweisen und Zwangsmassnahmen, wonach der Fesselungszwang entfällt²⁵. Gestützt auf ihre eigenen Beobachtungen ist sie aber der Ansicht, dass es im Bereich der Fesselungen anlässlich der Bodenorganisation und vor allem in den nachfolgend aufgeführten Fällen noch weiterer Verbesserungen bedarf.
24. Der Einsatz der mittels Manschetten applizierten Telfesselung der Hände bildet, von einigen Ausnahmen abgesehen, nach wie vor die Regel, insbesondere beim Transport ins Flugzeug.²⁶ In 18 Prozent der beobachteten Rückführungen verzichtete das polizeiliche Begleitpersonal auf diese Fesselungsmassnahme. **Die Kommission begrüßt es indessen, dass die Fesselung während des Fluges in der Regel gelockert wurde und in der Hälfte aller Fälle sogar ganz auf deren Anwendung verzichtet wurde.**
25. Die Kommission bedauert die erneut beobachteten Fälle von rückzuführenden Eltern, die ohne körperlichen Widerstand zu leisten in Anwesenheit ihrer Kinder teilgefesselt

²¹ Dieser Fall wurde anlässlich einer Zuführung aus dem Kanton Solothurn beobachtet. Siehe Berichte der NKVF, Mai 2013–April 2014, Ziff. 25; Mai 2014–April 2015, Ziff. 30 und April 2015–April 2016, Ziff. 17.

²² Dieser Fall wurde anlässlich einer Zuführung aus dem Kanton Zürich beobachtet.

²³ Diese Fälle wurden anlässlich einer Zuführung aus den Kantonen Tessin und Zürich beobachtet.

²⁴ Dieser Fall wurde anlässlich einer Zuführung aus dem Kanton Zürich beobachtet.

²⁵ Richtlinien KKJPD, 2016.

²⁶ Die Telfesselung beinhaltet das Anlegen von Handfesseln, Fuss- und Oberarmmanschetten, sowie das Anlegen eines Gürtels. Die Betroffenen sind in der Regel nur an den Handgelenken gefesselt, welche wiederum am Gurt fixiert werden, und können selber laufen. Im Fall von heftigem Widerstand kann diese Telfesselung jederzeit auf eine Vollfesselung, bei der die Füsse durch an den Manschetten angebrachten Kabelbindern und die Beine durch einen Gurt festgebunden sind, erhöht werden.



wurden. **Die Kommission ersucht die Behörden erneut, auf solche Fesselungen in Anwesenheit von Kindern dringend abzusehen.**²⁷

26. Insgesamt beobachtete die Kommission die Vollfesselung von rund zwanzig Rückzuführenden. In drei Fällen wurden an Bord des Flugzeugs zusätzliche Sicherungen am Oberkörper oder auch an den Füßen der Rückzuführenden vorgenommen und die Füsse am Sitzgestell festgebunden. Die Vollfesselung wurde in der Regel nur bei Personen angewandt, welche körperlichen Widerstand leisteten oder sich nicht kooperativ verhielten. In vielen Fällen wurde die Fesselung während des Fluges gelockert; in drei Fällen musste sie jedoch bis zur Ankunft am Zielort aufrechterhalten werden. In einem Fall wurde die Vollfesselung eines Rückzuführenden während des Fluges aufgrund dessen gewalttätiger Vorgeschichte aufrechterhalten.
27. In 75 Prozent der beobachteten Fälle, in denen eine Vollfesselung zur Anwendung kam, wurde gleichzeitig ein Sparringhelm eingesetzt, welcher jedoch während des Fluges regelmässig wieder entfernt wurde. Mit Ausnahme von zwei Fällen, in denen die Betroffenen den Helm bis zur Ankunft am Zielort anbehalten mussten, wurde der Helm in den übrigen Fällen während des Fluges entfernt. **Die Kommission empfiehlt, den Sparringhelm nur im Ausnahmefall und für die kurzmögliche Dauer zu verwenden.**²⁸
28. In zwei Fällen wurden Rückzuführende im Flugzeug in Vollfesselung und zusätzlich auf Rollstühle gefesselt transportiert. **Die Kommission verweist auf die bereits in ihren vorgängigen Berichten an die Behörden gerichtete Empfehlung, gänzlich auf diese Art der Immobilisierung zu verzichten.**²⁹

iv. Anwendung von polizeilichem Zwang auf EU-Sammelflügen

29. Auf den von der Kommission begleiteten sechs Sammelflügen, wovon drei unter Schweizer Federführung durchgeführt wurden, erwies sich die Fesselungspraxis als uneinheitlich. In der Hälfte der begleiteten Flüge waren nur die Rückzuführenden aus der Schweiz bis zum Abflug teilgefesselt. Bei zwei weiteren Flügen blieben zwei Rückzuführende aus der Schweiz während der gesamten Flugdauer vollgefesselt, weil sie körperlichen Widerstand geleistet hatten. Die Kommission stellte hingegen mit Zufriedenheit fest, dass bei drei weiteren Flügen auf jegliche Form der Fesselung verzichtet wurde. Rückzuführende aus EU-Mitgliedstaaten und aus an Schengen assoziierten Staaten waren jedoch in der Regel ungefesselt. **Mit Blick auf den von Frontex erlassenen Verhaltenskodex und unter Berücksichtigung der am 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Richtlinien der KKJPD zeigt sich die Kommission über die weiterhin systematisch zur Anwendung kommende**

²⁷ Bericht der NKVF, April 2015–April 2016, Ziff. 23.

²⁸ Bericht der NKVF, Mai 2013– April 2014, Ziff. 15.

²⁹ Berichte der NKVF, Mai 2013–April 2014, Ziff. 16 und Mai 2014–April 2015, Ziff. 19.



Teilfesselung überrascht. Sie empfiehlt, die sofortige Umsetzung der KKJPD-Richtlinien.

v. Anwendung von polizeilichem Zwang auf F7-Flügen

30. Im Berichtszeitraum beobachtete die Kommission einen F7-Flug (einschliesslich der Bodenorganisation), bei dem zwei rückzuführende Personen teilgefesselt und eine weitere renitente Person vollgefesselt wurden. Zwei weitere Rückzuführende wurden ohne Fesselung transportiert. Die Rückzuführenden wurden im hinteren Teil des Flugzeugs platziert. Ein Vorhang schirmte sie während des Einstiegs und des gesamten Flugs von den Blicken Dritter ab.

vi. Übergabe von Rückzuführenden an die Behörden des Zielstaats³⁰

31. In zwei Fällen konnten vier Rückzuführende den Behörden des Zielstaats nicht übergeben werden. In einem Fall wurde die Landeerlaubnis verweigert. Im anderen Fall akzeptierten die Behörden die Ausweisschriften der beiden Rückzuführenden nicht. Auf den Rückflügen wurde eine Person teilgefesselt.

c. Medizinische Versorgung der rückzuführenden Personen

32. Die Rückzuführenden wurden vom medizinischen Begleitpersonal kompetent und umsichtig betreut. Vor dem Abflug und periodisch während des Fluges wurden die Rückzuführenden systematisch auf ihre allgemeine Befindlichkeit hin untersucht sowie eine allenfalls zu enge Fesselung gelockert. Als positiv beurteilt die Kommission auch die Tatsache, dass Rückzuführende vom Zeitpunkt der polizeilichen Anhaltung durch medizinisches Begleitpersonal betreut wurden. Die Kommission konnte dies bei fünf Zuführungen aus den Kantonen Basel-Stadt, Solothurn und Zürich beobachten.

33. Im Berichtszeitraum beobachtete die Kommission mindestens drei Fälle, in denen den Rückzuführenden keine Reservemedikationen mitgegeben wurden. Als begrüssenswert beurteilt die Kommission hingegen, dass in einem Fall eine medizinische Betreuung im Zielland organisiert wurde³¹. Aus den mit der Oseara AG geführten Gesprächen geht indessen hervor, dass die medizinische Betreuung in einigen Zielländern weiterhin als besorgniserregend einzustufen ist.

34. Die Kommission beobachtete auch einen Fall, in dem die medizinische Begleitperson im Anschluss an eine polizeiliche Intervention den Behörden den Abbruch einer Rückführung nahelegte. In einem anderen Fall (vgl. Ziff. 17) hätte ein Abbruch der Rückführung mindestens erwogen werden müssen.

³⁰ Art. 15 f Abs. 1 lit. d VVWAL.

³¹ Die Betreuung wurde schliesslich nicht in Anspruch genommen, weil dem Flug die Landung im Zielland untersagt wurde. Siehe Ziff. 31.



d. Trennung von Familien mit Kindern

35. Die Kommission wies bereits in ihren früheren Berichten auf die aus ihrer Sicht problematische Trennung von Familien im Vorfeld einer Rückführung hin.³² Im Berichtszeitraum beobachtete die Kommission einen vom Bundesgericht kürzlich beurteilten Fall³³, in dem Kinder im Vorfeld der Rückführung von ihren Familien getrennt und fremdplatziert wurden. Die Eltern von vier Kindern wurden zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs in Ausschaffungshaft genommen, während die drei älteren Kinder in einem Kinderheim fremdplatziert wurden. Die Mutter und ihre 4 Monate alte Tochter wurden während zwei Wochen in einer ausserkantonalen Einrichtung im Kanton Zürich untergebracht. Danach verbrachten sie weitere drei Tage in einer Hafteinrichtung, in welcher sich der Familievater befand.³⁴ Die Kommission überprüfte die Haftbedingungen der Mutter und des Kleinkindes.³⁵ Wenngleich sie die Behandlung insgesamt als korrekt bezeichnete, stufte sie die Hafteinrichtung für die Unterbringung einer Mutter mit Kleinkind als ungeeignet ein, zumal die Einrichtung über keine speziell für einen solchen Zweck bestimmte Abteilung verfügt. Die Kommission teilte den Behörden des Kantons Zug anlässlich eines bilateralen Gesprächs im Januar 2017 ihre Feststellungen und Bedenken mit. Dabei wurden insbesondere auch mögliche Alternativen zur Inhaftierung und Fremdplatzierung der Kinder erwogen, welche den Grundrechten der betroffenen Personen im vorliegenden Fall besser Rechnung getragen hätten.
36. Die Kommission beobachtete zwei weitere Fälle, in denen Familien im Vorfeld der Rückführung in einer Hafteinrichtung untergebracht wurden u.a. der in Ziffer 17 erwähnte Fall einer Mutter mit ihren fünf Kindern;³⁶ in einem anderen Fall wurde eine Familie mit zwei Minderjährigen in einer für Familien konzipierten Abteilung eines Polizeistützpunkts untergebracht.³⁷
37. Die Kommission ruft in Erinnerung, dass Haftanstalten grundsätzlich keinen geeigneten Ort für Kinder darstellen. Der Ausschuss für die Rechte des Kindes empfiehlt deshalb, bereits zum Zeitpunkt des Freiheitsentzugs der Eltern Alternativen zu deren Inhaftierung in Betracht zu ziehen.³⁸ **Vor diesem Hintergrund und gestützt auf ihre eigenen Beobachtungen empfiehlt die Kommission den zuständigen kantonalen Behörden, im Vorfeld einer Rückführung alternative Massnahmen zur Inhaftierung von Familien und/oder Eltern zu prüfen. In Übereinstimmung mit dem kürzlich ergangenen Urteil des Bundesgerichts erachtet die**

³² Berichte der NKVF, Mai 2013–April 2014, Ziff. 32-34; Mai 2014–April 2015, Ziff. 46 und April 2015–April 2016, Ziff. 30.

³³ Urteil 2C_1052/2016, 2C_1053/2016 vom 26. April 2017 (zur Publikation vorgesehen).

³⁴ Dieser Fall wurde im Kanton Zug beobachtet. Die Kommission hielt deswegen Rücksprache mit den zuständigen kantonalen Behörden, um die Umstände der Ereignisse zu klären. Der Entscheid, die Eltern in Administrativhaft zu nehmen und die Kinder ausserfamiliär zu platzieren, wurde vom Verwaltungsgericht Zug bestätigt. In einem Urteil vom 26. April 2017, hat das Bundesgericht in diesem Fall eine Verletzung von Art. 8 EMRK gutgeheissen (2C_1052/2016, 2C_1053/2016).

³⁵ Es handelt sich dabei um das Flughafengefängnis Zürich.

³⁶ Dieser Fall wurde im Kanton Bern beobachtet. Siehe Ziffern 17, 20 und 34.

³⁷ Dieser Fall wurde im Kanton St. Gallen beobachtet.

³⁸ CRC, *Children of Incarcerated Parents*, Ziff. 30; A/RES/64/142, Ziff. 48. Siehe auch UN-Sonderberichterstatter über Folter, A/HRC/28/68, Ziff. 80. Gemäss letzterem sollte das Gebot, ein Kind nicht der Freiheit zu entziehen, auch auf dessen Eltern angewendet werden, wenn das übergeordnete Interesse des Kindes der Familientreffen entgegensteht.



Kommission die Praxis der Fremdplatzierung aus kinderrechtlicher Sicht als unangemessen. Eine Trennung von Kind und Eltern ist nur als letzte Möglichkeit zu erwägen, etwa wenn für das Kind eine ernsthafte Gefahr besteht. Von einer Trennung ist abzusehen, wenn das Kind mit einer anderen, weniger einschneidenden Massnahme geschützt werden kann.³⁹ Damit das übergeordnete Interesse des Kindes gewahrt werden kann, muss ihm das Recht zugestanden werden, seine Meinung in allen das Kind betreffenden Angelegenheiten frei zu äussern.⁴⁰

IV. Informationen an die rückzuführenden Personen

a. Einleitung

38. Seit 2011 legt die Kommission ein besonderes Augenmerk auf die Informationen sowie auf die Vollzugsmodalitäten, welche den rückzuführenden Personen im Vorfeld ihrer Rückführung übermittelt werden.
39. Die Kommission rügte bereits in früheren Berichten, dass Personen nur mangelhaft über das zwangsweise Wegweisungsverfahren orientiert wurden⁴¹, dass ihnen zum Zeitpunkt ihrer Anhaltung in der Zelle der eigentliche Zweck des Transportes und das Ziel verheimlicht wurden⁴² oder auch, dass einem Rückzuführenden Informationen über seine bevorstehende Rückführung vorenthalten wurden, weil diese Person bereits zweimal die Ausreise verweigert hatte.⁴³ Im Berichtszeitraum beobachtete die Kommission u.a. einen Fall, in dem die rückzuführende Person wegen ihres psychischen Zustandes nicht über ihre bevorstehende Rückführung informiert wurde.⁴⁴ Die Kommission stellte in einem weiteren Fall fest, dass drei Personen in Ausschaffungshaft das Datum ihrer Rückführung mittels Sonderflug erst kurz vor ihrer Zuführung an den Flughafen erfuhren.⁴⁵
40. Diese Feststellungen veranlassten die Kommission, die Frage der Informationen und der Orientierung der rückzuführenden Personen im Vorfeld ihrer Wegweisung im Lichte der internationalen Vorgaben näher zu prüfen. Sie ersuchte die kantonalen Behörden deshalb im Dezember 2016 um Auskunft über die Modalitäten des Vorbereitungsgesprächs. Die Kommission erhielt detaillierte Antworten von allen 26 Kantonen.

³⁹ CRC/C/GC/14, Ziff. 61.

⁴⁰ Art. 12 KRK.

⁴¹ Bericht der NKVF, Mai 2010–April 2011, Ziff. 19.

⁴² Bericht der NKVF, Mai 2013–April 2014, Ziff. 46.

⁴³ Bericht der NKVF, Mai 2014–April 2015, Ziff. 48.

⁴⁴ Der Fall wurde im Kanton Zürich beobachtet.

⁴⁵ Diese Fälle wurden in den Kantonen Genf, Luzern und Solothurn beobachtet.



b. Internationale Vorgaben

41. Auf internationaler Ebene erweisen sich mehrere Normen und Richtlinien als einschlägig. Sie betonen namentlich folgende Aspekte: Die Kooperation mit den Betroffenen sowie deren Vorbereitung auf die Ausreise und das zur Verfügung stellen der notwendigen Informationen.⁴⁶
42. Zwangsweise Rückführungen sollten, soweit als möglich, in Zusammenarbeit mit den Rückzuführenden erfolgen.⁴⁷ Vor der eigentlichen Rückführung ist darauf zu achten, dass die Person Gelegenheit hat, ihre Rückkehr angemessen vorzubereiten, insbesondere in familiärer, beruflicher und psychologischer Hinsicht.⁴⁸ Informationen über die laufende Vorbereitung der Rückführung sind den Betroffenen frühzeitig mitzuteilen, damit sie sich psychisch darauf einstellen, die für sie wichtigen Personen orientieren und ihre persönlichen Effekte vorbereiten können.⁴⁹ Angehörige im Vorfeld der Rückführung informieren zu können, ist eine zusätzliche Garantie gegen mögliche Misshandlungen.⁵⁰
43. Ohne angemessene Vorbereitung und Informationen hinsichtlich des Zeitpunkts ihrer Rückführung sind Rückzuführende ständigem Stress ausgesetzt, der erhebliche Angstzustände auslösen und während der Rückführung zu körperlich heftigem Widerstand führen kann.⁵¹ Deshalb sollten Rückzuführende und deren rechtliche Vertreter in einer für sie verständlichen Sprache mindestens mehrere Tage zuvor über das bevorstehende Rückführungsdatum informiert werden.⁵²
44. Mit Bezug auf mögliche Ausnahmesituationen besteht kein hinreichend überzeugender Grund, Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft erst zu einem späten Zeitpunkt über ihre bevorstehende Rückführung zu informieren, namentlich um selbstverletzendem Verhalten vorzubeugen.⁵³ In seinem Bericht hält der CPT namentlich fest, dass ein fehlgeschlagener Rückführungsversuch nicht automatisch dazu führen sollte, Rückzuführende nicht mehr über deren Ausschaffung zu informieren. Ein solcher Entscheid sollte nur im Einzelfall erwogen werden.⁵⁴

c. Nationale Vorgaben

45. Rückzuführende Personen sind nach Massgabe von Artikel 27 Absatz 2 ZAG vorab über die Rückführung zu orientieren. Artikel 29 Absatz 1 ZAV konkretisiert diese Vorgabe und sieht vor, dass die Vollzugsbehörden mit der rückzuführenden Person

⁴⁶ Siehe die Normen des CPT und die 20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr. Die Empfehlung 1547 (2002) ist ebenfalls einschlägig.

⁴⁷ 20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr, Leitlinie 15 Abs. 1.

⁴⁸ CPT/Inf (2003), Ziff. 41.

⁴⁹ CPT/Inf (2003), Ziff. 41; 20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr, Leitlinie 15 Abs 2.

⁵⁰ CPT/Inf (2016) 35, Ziff. 23.

⁵¹ CPT/Inf (2003), Ziff. 41. Siehe auch CPT/Inf (2016) 35, Ziff. 17.

⁵² CPT/Inf (2016) 35, Ziff. 14 und 17.

⁵³ CPT/Inf (2016) 33, Ziff. 23. Siehe auch CPT/Inf (2015) 14, Ziff. 17.

⁵⁴ CPT/Inf (2004) 38, Ziff. 16.



einige Tage vor der Rückführung ein Vorbereitungsgespräch führen und diese insbesondere über die bevorstehende Rückführung, deren Zweck, den Zielort und die anwendbaren Zwangsmittel im Fall einer Nicht-Kooperation orientieren.⁵⁵ Bei Rückführungen der Vollzugsstufe 4 nehmen, wenn möglich, die Equipenleiterin oder der Equipenleiter oder ein anderes Mitglied am Gespräch teil. Den Betroffenen ist Gelegenheit zu geben, dringliche persönliche Angelegenheiten vor der Rückführung zu erledigen oder erledigen zu lassen.⁵⁶ Ausnahmsweise kann auf das Vorbereitungsgespräch verzichtet werden, insbesondere wenn ein solches Gespräch bereits stattgefunden hat, der Rückführungsversuch aber abgebrochen werden musste.⁵⁷ Anlässlich des Vorbereitungsgesprächs sind auch wieder Fragen hinsichtlich der Gesundheit zu stellen.⁵⁸

46. Der genaue Zeitpunkt des Vorbereitungsgesprächs ist gesetzlich hingegen nicht vorgeschrieben. Im Jahr 2015 verabschiedete die KKJPD jedoch sog. Musterprozesse, in denen das gesetzlich vorgeschriebene Vorbereitungsgespräch mit Personen in Ausschaffungshaft spätestens 72 Stunden vor dem Abflug durchzuführen ist.⁵⁹ In ihrem vorherigen Bericht begrüsste die Kommission diese neu eingeführten Richtlinien, welche den internationalen Vorgaben weitgehend Rechnung tragen.⁶⁰

d. Kantonale Praxis

47. Ein Vergleich sämtlicher der von den Kantonen übermittelten Informationen macht deutlich, dass die Zuständigkeit für das Vorbereitungsgespräch in 13 Kantonen beim Migrationsamt liegt. In den 13 anderen Kantonen liegt die Zuständigkeit bei der Kantonspolizei. In drei Kantonen⁶¹ wird das Vorbereitungsgespräch in Anwesenheit der Equipenleiterin bzw. des Equipenleiters sowie des Fallzuständigen beim Migrationsamt geführt. In einem anderen Kanton führt entweder das Migrationsamt oder die Polizei das Vorbereitungsgespräch durch.⁶²

48. Die Antworten der Kantone fallen in Bezug auf den Zeitpunkt der Durchführung des Vorbereitungsgesprächs sehr unterschiedlich aus. Die Kantone Aargau, Luzern und Uri verweisen auf die in den Musterprozessen vorgesehenen 72 Stunden. Elf Kantone geben an, das Vorbereitungsgespräch werde innerhalb von zwei bis fünf Tagen vor dem Datum der geplanten Rückführung geführt.

49. Wenn die Anhaltung oder die Zuführung kurzfristig erfolgt und die rückzuführende Person ausserkantonal platziert ist, setzen einige Kantone die Fristen kürzer an.⁶³

⁵⁵ SFH-Handbuch 2016, S. 402

⁵⁶ Art. 27 Abs. 2 ZAG.

⁵⁷ Art. 29 Abs. 3 ZAG.

⁵⁸ Art. 18 ZAV und KKJPD-Standardprozesse 2015.

⁵⁹ KKJPD-Standardprozesse 2015.

⁶⁰ Bericht der NKVF, April 2015 – April 2016, Ziff. 33.

⁶¹ Basel-Land, Basel-Stadt und Luzern.

⁶² Genf.

⁶³ Jura.



Dasselbe gilt, wenn bei der rückzuführenden Person ein Risiko für selbstverletzendes Verhalten vorliegt.⁶⁴ Die Kantone Bern, Genf, St. Gallen und Zürich verweisen in ihren Antworten ausdrücklich darauf, dass das Vorbereitungsgespräch bei nicht inhaftierten Personen in der Regel am Abflugtag geführt wird. Bei Rückzuführenden mit hohem Selbstgefährdungspotential führt der Kanton Aargau kein Vorbereitungsgespräch. Bei Vorliegen einer Selbstverletzungsgefahr kann die Polizei im Kanton Genf das Vorbereitungsgespräch bis zur polizeilichen Anhaltung aufschieben. Auf diese Weise soll nicht nur die Sicherheit des Begleit- und des Justizvollzugspersonals, sondern auch die Sicherheit der rückzuführenden Person gewährleistet werden. Im Kanton Waadt kann auf das Vorbereitungsgespräch mit Blick auf den bevorstehenden Sonderflug verzichtet werden, wenn eine vorgängig anberaumte, freiwillige Rückführung aufgrund des Widerstandes der Person abgebrochen werden musste. **Im Lichte der internationalen Vorgaben und gestützt auf ihre eigenen Beobachtungen (siehe Ziff. 39) ist die Kommission der Ansicht, dass die Behörden auch bei bestehender Selbstverletzungsgefahr nicht von ihrer Verantwortung befreit sind, die Person angemessen über die bevorstehende Rückführung zu informieren. Sie hinterfragt zudem die Praxis, wonach das Vorbereitungsgespräch nur mit Personen in Haft systematisch durchgeführt wird.**

50. Alle Kantone bestätigten der Kommission gegenüber, dass sie Rückzuführende über die Vollzugsmodalitäten der Stufe 4 und insbesondere über die Anwendung möglicher Zwangsmassnahmen aufklären. Einzig die Kantone Basel-Land, Jura und Thurgau gaben jedoch an, die Betroffenen über die genauen Modalitäten des Sonderflugs (Datum, Uhrzeit, Ankunft) zu informieren.⁶⁵ Bei den übrigen Kantonen ist die Praxis unklar. Die zuständigen Behörden in den Kantonen Graubünden und Wallis informieren nicht über das genaue Flugdatum, und das mit dem Argument, selbstverletzendem Verhalten vorbeugen zu wollen.
51. Die Kantone Appenzell Innerrhoden, Genf und Neuenburg gaben an kein spezielles Formular für Vorbereitungsgespräche zu verwenden. In den Kantonen Jura, Luzern, Obwalden, Solothurn und St. Gallen werden die Informationen jeweils in einem Polizeiregister eingetragen. Alle übrigen Kantone nutzen ein Formular, welches sie den Rückzuführenden zur Unterschrift vorlegen.
52. **Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Praxis der Kantone hinsichtlich der Umsetzung von Artikel 29 Absatz 1 ZAV und der 2015 von der KKJPD verabschiedeten Musterprozesse als uneinheitlich erweist. Unter Berücksichtigung der internationalen Vorgaben und der Musterprozesse empfiehlt die Kommission den kantonalen Behörden, das Vorbereitungsgespräch spätestens 72 Stunden vor einer geplanten Rückführung systematisch durchzuführen. Weiter empfiehlt die Kommission den zuständigen Behörden, den Betroffenen das Datum des Sonderflugs**

⁶⁴ Appenzell Innerrhoden.

⁶⁵ In Basel-Land wird zusätzlich die Uhrzeit und Ankunft gegeben.



mitzuteilen und ihnen Informationen über den genauen Zeitpunkt, die Dauer und den Zielort zu nennen.

V. Zusammenfassung

53. Die Kommission stuft einzelne in der Berichtsperiode festgestellte Verbesserungen als positiv ein, insbesondere in Bezug auf die Anwendung von Zwangsmassnahmen. Die Kommission begrüßt vor allem auch die im Januar 2016 von der KKJPD verabschiedeten Richtlinien, wonach auf die Anwendung der Fesselungen grundsätzlich zu verzichten ist. Nichtsdestotrotz stellt die Kommission gestützt auf ihre eigenen Beobachtungen fest, dass es hinsichtlich der z.T. immer noch systematisch zur Anwendung kommenden Teilstoffelung während der Zuführung und der Bodenorganisation am Flughafen weiterer Anstrengungen bedarf. In Bezug auf die polizeiliche Anhaltung und Zuführung weist die Kommission anerkennend auf die Fälle hin, in denen das polizeiliche Begleitpersonal auf jegliche Form der Fesselung verzichtete. Es wurden indessen auch mehrere Fälle beobachtet, in denen dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz nur unzureichend Rechnung getragen wurde. Als besonders problematisch beurteilt die Kommission die in einzelnen Kantonen beobachtete Vermummungspraxis sowie das Mitführen von Waffen und Destabilisierungsgeräten. Schliesslich bedarf es bei der Umsetzung einschlägiger Bestimmungen über das Vorbereitungsgespräch in den Kantonen noch weiterer Verbesserungen.

Für die Kommission:

Alberto Achermann
Präsident der NKVF



VI. Materialienverzeichnis

20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr	Europarat, 20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr, September 2005
A/RES/64/142	<i>Guidelines for the Alternative Care of Children</i> , A/RES/64/142, 24. Februar 2010
Bericht der NKVF, Mai 2010 – April 2011	Bericht der NKVF an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und PolizeidirektorInnen (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring Mai 2010– April 2011
Bericht der NKVF, Mai 2013 – April 2014	Bericht der NKVF an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und PolizeidirektorInnen (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring Mai 2013– April 2014
Bericht der NKVF, Mai 2014 – April 2015	Bericht der NKVF an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und PolizeidirektorInnen (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring Mai 2014 – April 2015
Bericht der NKVF, April 2015 – April 2016	Bericht der NKVF an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und PolizeidirektorInnen (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring April 2015– April 2016
CAT/C/CR/34/CHE	CAT, <i>Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 19 of the Convention, Conclusions and recommendations of the Committee against Torture, Switzerland</i> , 21. Juni 2005, CAT/C/CR/34/CHE
CPT/Inf (2003) 35	CPT, Abschiebung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftwege, Auszug aus dem 13. Jahresbericht, CPT/Inf (2003) 35, verfügbar unter http://www.coe.int/en/web/standards (zuletzt besucht am 14. Mai 2017)



CPT/Inf (2004) 38

CPT, Bericht zum Besuch in der Schweiz vom 20. bis 24. Oktober 2003 (*Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 20 au 24 octobre 2003*), verfügbar unter <http://www.coe.int/en/web/cpt/switzerland> (zuletzt besucht am 14. Mai 2017)

CPT/Inf (2013) 14

CPT, Bericht zum Besuch des Vereinigten Königreichs vom 22. bis 24. Oktober 2012 (*Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 22 to 24 October 2012*), verfügbar unter <http://www.coe.int/en/web/cpt/united-kingdom> (zuletzt besucht am 14. Mai 2017)

CPT/Inf (2015) 14

CPT, Bericht zum Besuch der Niederlanden vom 16. bis 18. Oktober 2013 (*Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 18 October 2013*), verfügbar unter <http://www.coe.int/en/web/cpt/netherlands> (zuletzt besucht am 14. Mai 2017)

CPT/Inf (2016) 33

CPT, Bericht zum Besuch Italiens vom 16. bis 18. Dezember 2015 (*Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 18 December 2015*), verfügbar unter <http://www.coe.int/en/web/cpt/italy> (zuletzt besucht am 14. Mai 2017)

CPT/Inf (2016) 35

CPT, Bericht zum Besuch Spaniens vom 17. bis 19. Februar 2016 (*Report to the Spanish Government on the visit to Spain carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 19 February 2016*), verfügbar unter



<http://www.coe.int/en/web/cpt/spain> (zuletzt besucht am 14. Mai 2017)

CRC/C/GC/14

CRC, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), CRC/C/GC/14, 29. Mai 2013

CRC, *Children of Incarcerated Parents*

CRC, Report and Recommendations of the Day of General Discussion on "Children of Incarcerated Parents", 30. September 2011

Empfehlung 1547 (2002)

Parlamentarische Versammlung des Europarats, Expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity, Recommendation 1547 (2002)

KKJPD-Standardprozesse 2015

KKJPD, Musterprozesse betreffend medizinischer Datenfluss und Zwangsmassnahmen bei der Anhaltung und Zuführung zum Flughafen, 2015

Richtlinien KKJPD 2016

KKJPD, Richtlinien für Sonderflüge, 2016

Rückführungsrichtlinie

Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger

SFH-Handbuch 2016

Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.), Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, 2. Auflage, Bern 2015

UN-Sonderberichterstatter über Folter, A/HRC/28/68

Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan Ernesto Mendez, A/HRC/28/68, 5. März 2015



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug

P.P. CH-3003 Bern-Wabern, SEM

Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter (NKVF)
Herr Prof. Dr. iur. Alberto Achermann
Präsident
Bundesrain 20
3003 Bern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.101.7.573152 / 244.33/2016/00030
Ihr Zeichen: NKVF
Unser Zeichen: sem-fee
3003 Bern-Wabern, 27. Juni 2016

Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring (April 2015 – April 2016)

Sehr geehrter Herr Präsident

Der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug (FA R+WwV) ist von der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Frau Bundesrätin Simona Sommaruga, und dem Präsidenten der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Herrn Regierungsrat Hans-Jürg Käser, damit beauftragt worden, eine Stellungnahme zum Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring während des Zeitraums vom April 2015 bis zum April 2016 zu verfassen.

Der FA R+WwV hat den Bericht und die darin enthaltenen Empfehlungen der NKVF (nachfolgend: Kommission) mit Interesse zur Kenntnis genommen und dankt der Kommission für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Einleitende Bemerkungen

Der FA R+WwV nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass den Vollzugsbehörden ein professioneller, respektvoller und auf Deeskalation ausgerichteter Umgang mit den rückzufüh-

renden Personen attestiert wird. Er ist der Ansicht, dass seitens der Kommission nur wenige und überwiegend nicht als gravierend einzustufende Unregelmässigkeiten festgestellt worden sind. Dies bestätigt, dass das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring und der damit verbundene Dialog zwischen den Behörden und der Kommission einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die zwangsweisen Rückführungen mittels Sonderflügen zu optimieren.

Zu den Empfehlungen im Einzelnen nimmt der FA R+WwV wie folgt Stellung:

Behandlung durch die Vollzugsbehörden

Ziff. 12: Der FA R+WwV ist weiterhin der Ansicht, dass der Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern während Rückführungen nicht notwendig ist. Die rückzuführenden Personen werden im Rahmen des Vorbereitungsgesprächs (Art. 29 ZAV¹) einige Tage vor der Rückführung in einer ihnen verständlichen Sprache über den Ablauf informiert. Die überwiegende Mehrzahl der rückzuführenden Personen kann sich zudem – zumindest elementar – in einer der schweizerischen Landesprachen oder in Englisch verständigen, so dass die Kommunikation zwischen den rückzuführenden Personen und dem polizeilichen Begleitpersonal im Normalfall in der Praxis sichergestellt ist. Zudem setzt das Staatssekretariat für Migration (SEM) bei Sonderflügen in die Herkunftsstaaten nach Möglichkeit Mitarbeitende für die Flugbegleitung ein, welche die jeweilige Landessprache sprechen. Bei Sonderflügen in Dublin-Staaten stammen die rückzuführenden Personen hingegen aus einer Vielzahl verschiedener Herkunftsstaaten, so dass der Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern auch aus organisatorischen Gründen nur schwierig zu realisieren wäre. Im Weiteren hält der FA R+WwV fest, dass – anders als beim ausländerrechtlichen Vollzugsmonitoring und der medizinischen Begleitung – keine gesetzliche Grundlage für den Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern während Rückführungen vorhanden ist.

Anwendung von Zwangsmassnahmen

Ziff. 15: Der FA R+WwV hält fest, dass sich die Ausrüstung der bei den Anhaltungen eingesetzten Polizeibeamten den Grundsätzen der Eigensicherung bemisst. Aufgrund der rechtlichen Vorgaben (Art. 11 ZAV), welche der FA R+WwV bereits in der Stellungnahme zum letztjährigen Bericht der Kommission erläutert hat, darf der Einsatz von Destabilisierungsgeräten (Taser) im Rahmen der Anhaltungen oder Zuführungen an den Flughafen ohnehin nur in Ausnahmesituationen in Betracht gezogen werden. Überdies ist darauf hinzuweisen, dass die bei den Anhaltungen eingesetzten Polizeibeamten dazu verpflichtet sind, sich stets für dringendere Einsätze bereit und ausgerüstet zu halten.

Ziff. 16: Der FA R+WwV steht dem Anliegen der Kommission, grundsätzlich von einer Vermummung im Rahmen der Anhaltungen abzusehen, skeptisch gegenüber, wird dies aber vertieft prüfen. Es gilt vorab festzuhalten, dass es bei der Identifizierbarkeit gemäss Art. 12 ZAG² vor allem um das Recht der betroffenen Person geht, allfällige Missbräuche bei der zuständigen Behörde anzuzeigen. Trotz Vermummung kann die Identifizierbarkeit mittels anderer Kennzeichnung – bspw. durch eine Identifikationsnummer – gegeben sein.

Ziff. 19: Der FA R+WwV teilt die Auffassung der Kommission, dass bei der Umsetzung der Musterprozesse weitere Verbesserungen notwendig sind. Aus Sicht des Fachausschusses handelt es sich jedoch um Einzelfälle, in denen dem Verhältnismässigkeitsprinzip bei der

¹ Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsverordnung, ZAV; SR 364.3).

² Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG; SR 364).

Anwendung von Zwangsmitteln während den Zuführungen nur unzureichend Rechnung getragen wird. Der FA R+WwV weist zudem darauf hin, dass die Einführung und Umsetzung neuer Abläufe – wie der durch die KKJPD im April 2015 verabschiedeten Musterprozesse – erfahrungsgemäss eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt.

Ziff. 20: Der FA R+WwV ruft erneut in Erinnerung, dass Art. 14 ZAG zwar den Einsatz von Integralhelmen als Hilfsmittel verbietet, nicht aber den Einsatz von Sparringhelmen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass solche Sparringhelme ausschliesslich dem Selbstschutz der betreffenden Personen dienen. Erfahrungsgemäss versuchen rückzuführende Personen zum Teil, sich durch Selbstverletzung mittels Anschlagen des Kopfes ihrer Rückführung zu entziehen. Die seitens der Kommission genannte Anzahl von drei Fällen, in denen der Sparringhelm während der gesamten Flugdauer benötigt wurde, bestätigt aus Sicht des Fachausschusses, dass dieser nur in Ausnahmefällen eingesetzt wird.

Ziff. 21: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass die Fesselungen je nach Verhalten der rückzuführenden Personen und den konkreten Umständen des Einzelfalls angeordnet werden. Dies gilt auch für Eltern, die in Anwesenheit ihrer Kinder zurückgeführt werden. Aus Sicht des Fachausschusses ist es nicht möglich, in diesen Fällen grundsätzlich von Fesselungen abzusehen. Dies würde letztlich dazu führen, dass der Vollzug von rechtskräftigen Wegweisungen bei Familien kaum mehr möglich wäre, weil die Eltern die Rückführung durch ihr eigenes Verhalten vereiteln können.

Ziff. 25: Im Hinblick auf die definitive Beteiligung der Schweiz an den EU-Sammelflügen haben das EJPD und die KKJPD im November 2015 entschieden, die Abläufe und die anwendbaren Zwangsmittel an die Frontex-Regelungen anzupassen. Seit 1. Januar 2016 gibt es deshalb keine Einstufung einzelner Sonderflüge als sogenannte Risikoflüge mehr. Damit ist auch der Fesselungszwang entfallen, welcher bis anhin bei Risikoflügen galt. Diese neuen Vorgaben gelten sowohl für EU-Sammelflüge als auch für die nationalen Sonderflüge. Der FA R+WwV ist deshalb der Ansicht, dass die Empfehlung der Kommission, von einer systematischen Anwendung der Teilstaffelungen abzusehen, bereits umgesetzt worden ist. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz grundsätzlich lediglich Personen auf Sonderflügen transportiert, welche bereits eine freiwillige Ausreise und eine Rückführung der Vollzugsstufe 1 nach Art. 28 ZAV (polizeiliche Begleitung bis zum Flugzeug; Ausreise unbegleitet per Linienflug) verweigert haben. Dies ist bei anderen europäischen Staaten nicht der Fall. Deshalb ist der Anteil der Personen, bei denen eine Fesselung eingesetzt werden muss, bei den schweizerischen Rückzuführenden im Rahmen der EU-Sammelflüge zwangsläufig höher als bei anderen Staaten.

Medizinische Versorgung der rückzuführenden Personen

Ziff. 27: Der FA R+WwV begrüsst es ebenfalls, dass die diesbezügliche Empfehlung der Kommission umgesetzt werden konnte.

Trennung von Familien mit Kindern

Ziff. 31: Der FA R+WwV hat keine Kenntnis von den erwähnten Einzelfällen. Dennoch ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit des gestaffelten Wegweisungsvollzugs in Art. 34 Abs. 1 AsylV³ ausdrücklich vorsieht. Grundsätzlich führen die Kantone nur in Ausnahmefällen einen gestaffelten Wegweisungsvollzug durch, wenn es keine andere Möglichkeit gibt, den Vollzug der Wegweisung sicherzustellen. Der FA R+WwV geht davon aus, dass die zuständigen kantonalen Behörden in diesen Fällen im Rahmen des Möglichen si-

³ Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1; SR 142.311).

cherstellen, dass es nicht zu einer längerfristigen Trennung der betroffenen Familienmitglieder kommt.

Ziff. 32: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass im erwähnten Fall die beiden Kinder über einen Monat (Vater) bzw. mehr als zwei Wochen (Mutter) vor dem Sonderflug von ihren Eltern verlassen worden sind und sie seitdem unter der Obhut ihrer Grosseltern standen. Wäre die Wegweisung lediglich für die Grosseltern vollzogen worden, wären die beiden Kinder alleine in der Schweiz verblieben. Aus diesem Grund war ein gestaffelter Wegweisungsvollzug aus Sicht des FA R+WwV auch im Lichte des Kindeswohls vertretbar. Dies insbesondere auch, weil die Mutter der beiden Kinder über einen gültigen Reisepass verfügt und jederzeit ebenfalls in ihren Herkunftsstaat ausreisen kann. Der Zeitpunkt der Wiedervereinigung der Familie ist somit vollständig abhängig vom Willen eines der betroffenen Familienmitglieder selbst.

Informationen an die rückzuführenden Personen

Ziff. 33: Der FA R+WwV teilt die Auffassung der Kommission, dass die Vorgaben bezüglich der gesetzlich vorgeschriebenen Vorbereitungsgespräche (Art. 29 ZAV) konsequent umzusetzen sind.

Wir bitten Sie höflich um Kenntnisnahme und danken Ihnen für die gute Zusammenarbeit.

Freundliche Grüsse

Die Co-Vorsitzenden des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug

Amt für Migration des Kantons
Basel-Landschaft


Hanspeter Spaar

Amtschef

Staatssekretariat für Migration SEM


Urs von Arb

Vizedirektor

Kopie an:

- Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga, Vorsteherin Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundeshaus West, 3003 Bern
- Herr Regierungsrat Hans-Jürg Käser, Präsident, Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach 690, 3000 Bern 7