



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, den 1. April 2025

Bericht
an das Eidgenössische Justiz- und
Polizeidepartement (EJPD) und die
Kantonale Konferenz der Justiz- und
Polizeidirektorinnen und -direktoren
(KKJPD)
betreffend das ausländerrechtliche
Vollzugsmonitoring
von Januar bis Dezember 2024



INHALTSVERZEICHNIS

I.	EINFÜHRUNG	1
II.	INFORMATION UND KOMMUNIKATION BEI ZWANGSWEISEN RÜCKFÜHRUNGEN ...	4
1.	MENSCHENRECHTLICHE VORGABEN	4
2.	FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	6
2.1.	<i>Zwangsweise Rückführung der Vollzugsstufe 4 im Mai 2024</i>	<i>6</i>
2.2.	<i>Zwangsweise Rückführung der Vollzugsstufe 4 im September 2024</i>	<i>13</i>
III.	WEITERE MENSCHENRECHTLICH PROBLEMATISCHE PRAKTIKEN	16
1.	VOLLZUGSSTUFEN	16
2.	ZWANGSMASSNAHMEN	19
2.1.	<i>Dauer der Zwangsmassnahmen</i>	<i>20</i>
2.2.	<i>Präventive Anwendung von Zwangsmassnahmen</i>	<i>20</i>
3.	ZWANGSMASSNAHMEN GEGENÜBER PERSONEN IN STATIONÄRER BEHANDLUNG UND PERSONEN MIT PSYCHISCHEN ERKRANKUNGEN	22
4.	FAMILIEN UND KINDER	24
5.	ANHALTUNGEN DURCH BEWAFFNETE UND UNIFORMIERTE POLIZEILICHE BEGLEITPERSONEN	29
6.	ANHALTUNG IN UNGEEIGNETEN ZELLEN	30
7.	KÖRPERLICHE DURCHSUCHUNG	30
8.	BEKLEIDUNG UND PERSÖNLICHE EFFEKTE	31
9.	WARTEZEITEN	32
10.	SCHUTZ VOR BLICKEN DRITTER	32
11.	AUSWEISDOKUMENTE	33
12.	MEDIZINISCHE VERSORGUNG	33
IV.	EMPFEHLUNGEN	35
V.	ZUSAMMENARBEIT MIT NATIONALEN ANSPRECHPARTNERN	38
VI.	ZUSAMMENARBEIT MIT INTERNATIONALEN ANSPRECHPARTNERN	39
VII.	ANHANG	40



I. Einführung

1. Im Berichtszeitraum 2024 hat die Kommission 53 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4 begleitet.¹ Damit wurde erstmals seit dem Berichtszeitraum April 2017 bis März 2018 die Schwelle von 50 Sonderflügen überschritten. Insgesamt wurden 460 Personen² mit einem Sonderflug zwangsweise rückgeführt, darunter 46 Familien mit insgesamt 88 Kindern.³ Weiter hat die Kommission 13⁴ zwangsweise Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3⁵ beobachtet.⁶ Bei den von der NKVF beobachteten zwangsweisen Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3 wurden insgesamt 26 Personen zwangsweise rückgeführt, darunter 5 Familien mit insgesamt 9 Kindern.⁷
2. Die Kommission stellte fest, dass ihre Empfehlungen aus dem letzten Bericht betreffend die Rückführung von Kindern und Familien⁸ teilweise umgesetzt wurden. Als besonders positiv hebt sie hervor, dass im Berichtszeitraum das übergeordnete Kindesinteresse mehrfach in den polizeilichen Briefings thematisiert wurde.⁹ Die Kommission begrüsst zudem die Gründung der Arbeitsgruppe «Familien und Minderjährige»¹⁰ innerhalb des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug als einen bedeutenden Schritt zur weiteren Sensibilisierung und zur Umsetzung ihrer Empfehlungen.
3. Bei zwangsweisen Rückführungen sind für den Verlauf der Rückführung sowie für den Schutz der Menschenrechte der zwangsweise rückzuführenden Personen die Art der

¹ Bei 45 Flügen fanden Überstellungen im Rahmen des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft vom 26. Oktober 2004 über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (Dublin-Assoziierungsabkommen, DAA) (Stand am 1. März 2008), SR 0.142.392.68 statt. Die Zahl der Sonderflüge hat sich im Vergleich zum Vorjahr um vier erhöht.

² Dies beinhaltet einerseits die Personen, welche die NKVF ab Anhaltung begleitet hat, sowie die Personen, welche die Kommission bei Sonderflügen erst ab Bodenorganisation beobachten konnte. In 17 Fällen wurden zwangsweise Rückführungen im Rahmen der Anhaltung abgebrochen. In einem Fall wurde die zwangsweise Rückführung zweier Personen während der Bodenorganisation abgebrochen. Die Kommission beobachtete 109 Personen mehr als im Vorjahr. In mindestens einem Fall wurden eine Person von einem Drittstaat zwangsweise rückgeführt.

³ Darüber hinaus wurden 11 volljährige Kinder mit Familien zwangsweise rückgeführt.

⁴ In einem Fall waren die zwangsweise rückzuführenden Personen vor der Anhaltung abgetaucht. In zwei Fällen wurde die zwangsweise Rückführung während der Bodenorganisation abgebrochen.

⁵ Art. 28 Abs. 1 Bst. b und c der Verordnung vom 12. November 2008 über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsverordnung, ZAV), SR 364.3.

⁶ Bei mehr als der Hälfte handelte es sich um Überstellungen im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens gemäss Art. 64a des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG), SR 142.20.

⁷ Im Jahr 2024 machten die zwangsweisen Rückführungen der Vollzugsstufen 2, 3 und 4 in der Schweiz etwa 8,1 Prozent der Ausreisen nach Asyl- und Ausländergesetz aus. Weitere 30,7 Prozent entfielen auf Personen, die freiwillig und selbstständig aus der Schweiz ausreisen. Die restlichen 61,2 Prozent umfassten kontrollierte selbstständige Ausreisen (Vollzugsstufe 1), unkontrollierte Abreisen und «andere Abgänge». Siehe Asylstatistik des SEM, Übersicht Jahre, Stand 31. Dezember 2024.

⁸ Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), Bericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring von Januar bis Dezember 2023, 9. Juli 2024 (zit. NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023).

⁹ Siehe Teil III, Kapitel 4.

¹⁰ Die Arbeitsgruppe tagte zum ersten Mal im August 2024. Mitglieder der Arbeitsgruppe sind das SEM, sieben kantonale Migrationsbehörden sowie sechs kantonale Polizeikorps.



Kommunikation, die Sprachkompetenzen und der Inhalt der gegebenen Informationen entscheidend. Der vorliegende Bericht vertieft insbesondere die Informations- und Kommunikationsaspekte zwangsweiser Rückführungen und formuliert den entsprechenden Handlungsbedarf.

4. Ihr Augenmerk legt die Kommission im Bericht auf die Information und Kommunikation am Tag der Rückführung, nicht auf die im Vorfeld durchzuführenden Ausreisegespräche.¹¹ Grundsätzlich haben die von einer zwangsweisen Rückführung betroffenen Personen die verschiedenen Vollzugsstufen¹² durchlaufen. Eine Ausnahme bilden dabei zwangsweise Rückführungen im Rahmen der Dublin-III-Verordnung nach Kroatien¹³ (siehe Teil III Kapitel 1), bei denen die Behörden entgegen dem Verhältnismässigkeitsprinzip auf die schrittweise Durchlaufung der gesetzlich vorgesehenen Vollzugsstufen verzichten und die betroffenen Personen nicht über das besondere Vorgehen informieren.
5. Der Bericht fasst zudem die weiteren Beobachtungen und Feststellungen der NKVF im Rahmen des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings von Januar bis Dezember 2024 zusammen und weist die verschiedenen Behörden auf Problembereiche im Zusammenhang mit den menschenrechtlichen Vorgaben hin. Die relevanten Empfehlungen sind in den Kapiteln II und IV aufgeführt.
6. Die Zusammenarbeit zwischen der NKVF und den zuständigen Behörden war im Berichtszeitraumes weiterhin gut. Der Kommission wurden stets alle Unterlagen zugänglich gemacht.
7. Die Kommission stellte wiederholt fest, dass an zwangsweisen Rückführungen beteiligten polizeilichen Begleitpersonen¹⁴ der Jahresbericht zum ausländerrechtlichen Vollzugsmonitoring der NKVF nicht bekannt ist. Die Kommission ist besorgt über diesen Umstand und empfiehlt den kantonalen Polizeikörpern, die im Jahresbericht publizierten Beobachtungen und Empfehlungen der Kommission aktiv und regelmässig mit den polizeilichen Begleitpersonen zu diskutieren.¹⁵

¹¹ Die rückzuführenden Personen haben im Rahmen ihres Wegweisungsverfahrens mehrheitlich mehrere Ausreisegespräche mit den zuständigen Behörden geführt, bei denen ihnen die Möglichkeit einer zwangsweisen Rückführung im Falle der nicht freiwilligen Ausreise sowie der Ablauf einer solchen Rückführung ausführlich erklärt wurde; Art. 2a der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL), SR 142.281.

¹² Art. 28 Abs. 1 ZAV.

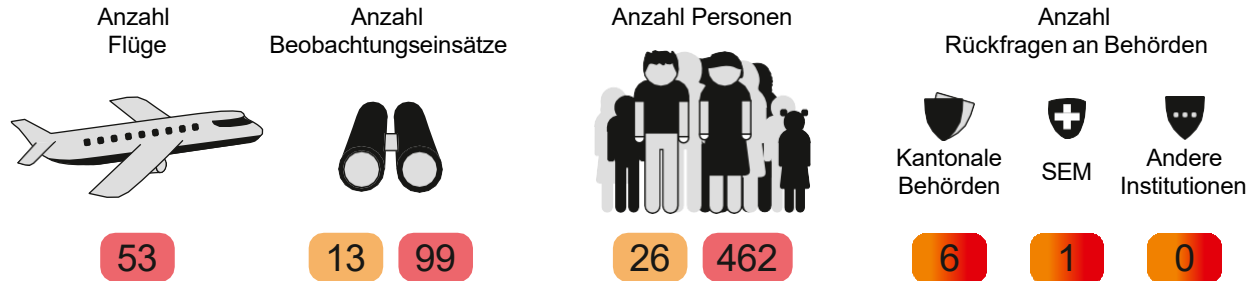
¹³ Der vorliegende Bericht versteht unter dem Begriff «zwangsweise Rückführungen» auch die Überstellungen im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 26. Juni 2013 zur Feststellung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABI. 2013 L 180 (zit. Dublin-III-Verordnung).

¹⁴ Die Kommission versteht unter polizeilichen Begleitpersonen alle Angestellten der Polizei, die bei der Anhaltung, Zuführung, Bodenorganisation oder dem Flug an der Betreuung und Begleitung der zwangsweise rückzuführenden Personen beteiligt sind – unabhängig davon, ob sie eine spezifische Ausbildung für begleitete Rückführungen absolviert haben oder nicht.

¹⁵ Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. t.



Rückführungsmonitoring im Überblick



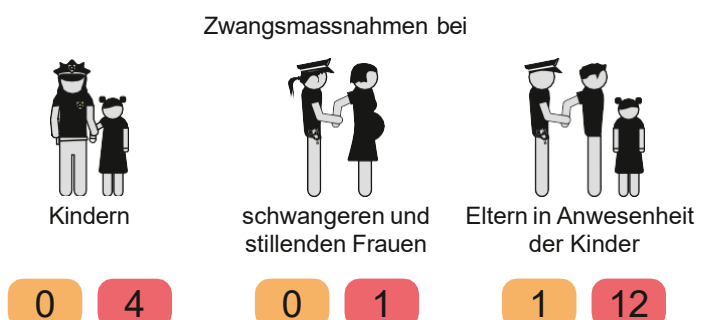
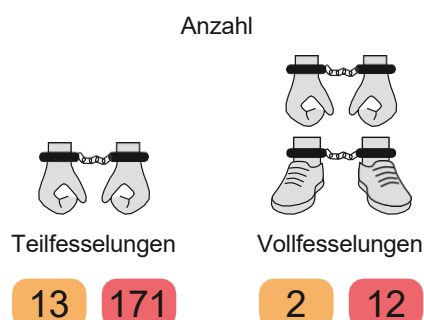
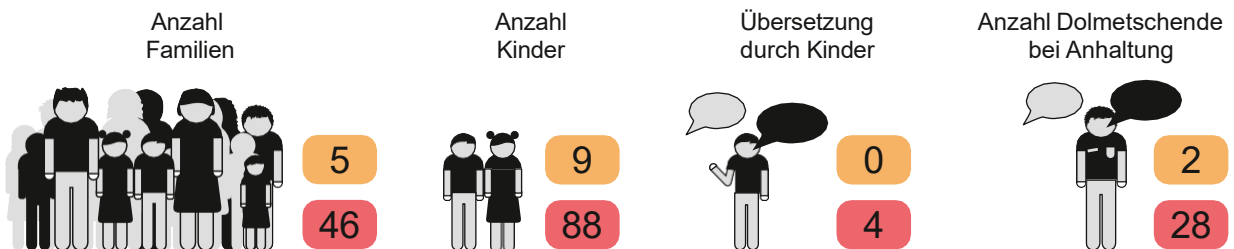
Vollzugsstufe 2 und 3

Bei einer zwangsweisen Rückführung der Vollzugsstufe 2 oder 3 werden die betroffenen Personen auf einem Linienflug bis in den Zielstaat polizeilich begleitet.



Vollzugsstufe 4

Bei einer zwangsweisen Rückführung der Vollzugsstufe 4 werden die betroffenen Personen mit einem Sonderflug transportiert und bis in den Zielstaat polizeilich begleitet.





II. Information und Kommunikation bei zwangsweisen Rückführungen

8. Eine zwangsweise Rückführung stellt sowohl für die betroffenen Personen als auch für alle weiteren Beteiligten eine äusserst belastende Situation dar. Unklarheit über den Ablauf und fehlende Informationen können hierbei bei den rückzuführenden Personen zu erheblicher Unsicherheit führen und den Stress sowie das Konfliktpotenzial während des Rückführungsprozesses zusätzlich erhöhen.
9. Besonders problematisch ist es, wenn zwangsweise rückzuführende Personen am Tag ihrer zwangsweisen Rückführung nicht über die Gründe sowie den Ablauf der bevorstehenden Rückführung informiert werden, keine Möglichkeit zur Verständigung mit den polizeilichen oder medizinischen Begleitpersonen haben oder ihre Angehörigen oder Dritte über die zwangsweise Rückführung nicht benachrichtigen können. Aus diesem Grund sind sowohl der Zugang zu wesentlichen Informationen als auch eine Kommunikation in einer für die Betroffenen verständlichen Sprache – ab Anhaltung im zuständigen Kanton bis zur Übergabe im Zielstaat – für den menschenrechtskonformen Vollzug zwangsweiser Rückführungen von zentraler Bedeutung.

1. Menschenrechtliche Vorgaben

10. Die Kommission stützt ihre Analysen und Empfehlungen im Rahmen des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings auf nationale und internationale Rechtsgrundlagen. In der nationalen Rechtsordnung sind dies namentlich die Bundesverfassung sowie Bundesgesetze und Bundesverordnungen. Hinzu kommen die bundesgerichtliche Rechtsprechung sowie Empfehlungen anderer relevanter Institutionen, etwa der Schweizerischen Akademie für Medizinische Wissenschaften (SAMW). Auf nationaler Ebene bilden das Recht auf Menschenwürde (Art. 7) sowie der Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben (Art. 9) der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) zentrale rechtsstaatliche Garantien für die betroffenen Personen im Rückführungsprozess.¹⁶ Diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen erfordern, dass der Staat die zwangsweise rückzuführenden Personen einerseits aktiv in den Rückführungsprozess einbindet, damit sie als Ausdruck der Menschenwürde selbstbestimmte Entscheidungen treffen können. Andererseits verpflichten sie die Behörden, ihre Handlungen transparent zu kommunizieren und die betroffenen Personen umfassend zu informieren, um eine faire und nicht willkürliche Behandlung zu gewährleisten. Explizite Garantien betreffend Information und Kommunikation bei zwangsweisen Rückführungen gibt es auf Gesetzes- und Verordnungsebene kaum. So sehen das Zwangsmassnahmengesetz (ZAG) und die Zwangsmassnahmenverordnung (ZAV) ein Vorbereitungsgespräch vor, anhand dessen die zwangsweise rückzuführenden Personen wenige Tage vor ihrer zwangsweisen Rückführung informiert und angehört werden sollen.¹⁷

¹⁶ Art. 7 und Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101.

¹⁷ Art. 27 Abs. 2 Bundesgesetzes über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) vom 20. März 2008, SR 364; Art. 29 Abs. 1 ZAV.



11. Darüber hinaus orientiert sich die Kommission bei ihren Empfehlungen an den für die Schweiz verbindlichen internationalen und europäischen Abkommen und Verträgen, an den Empfehlungen und Richtlinien der für diese Abkommen zuständigen Vertragsorgane, an den Leitlinien internationaler Organisationen sowie an der internationalen Rechtsprechung und Praxis.¹⁸ Ein zentraler Bezugspunkt für die Themen Information und Kommunikation sind die Empfehlungen des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter sowie unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT). Das Komitee hat wiederholt zwangsweise Rückführungen in anderen Vertragsstaaten beobachtet¹⁹ und entsprechende Berichte und Empfehlungen veröffentlicht. Als drei zentrale Aspekte im Bereich der Information und Kommunikation bei zwangsweisen Rückführungen erachtet das CPT die Versorgung der rückzuführenden Personen mit ausreichend Informationen, die Verständigung in einer für sie verständlichen Sprache – bei Bedarf mit Übersetzung – sowie die Möglichkeit zur Kontaktierung von Angehörigen und Dritten.²⁰
12. Weitere europäische Regelwerke enthalten im Zusammenhang von Informationen und Kommunikation bei zwangsweisen Rückführungen relevante Empfehlungen, so etwa die «20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr»²¹ des Europarates. Gemäss der Leitlinie 15²² sind inhaftierte rückzuführende Personen, wenn möglich, im Voraus über die Rückführungsmodalitäten und die dem Zielstaat übermittelten Informationen in Kenntnis zu setzen. Es sollte den betroffenen Personen die Möglichkeit gegeben werden, sich auf die zwangsweise Rückführung vorzubereiten, insbesondere durch die Knüpfung notwendiger Kontakte im Aufenthalts- sowie im Zielstaat und die Beschaffung persönlicher Gegenstände. Ebenso enthält der Leitfaden für gemeinsame Rückführungsaktionen auf dem Luftweg von Frontex für die Information und Kommunikation relevante Bestimmungen. So sind zwangsweise rückzuführende Personen im Rahmen von durch Frontex koordinierten Rückführungsflügen spätestens bei ihrer Anhaltung von einer kompetenten Person in einer für sie verständlichen Sprache anzusprechen. Dabei sollte die Kommunikation ruhig, klar und detailliert erfolgen, um die Kooperation der betroffenen Person sicherzustellen.²³

¹⁸ Menschenrechtsabkommen des Europarates und der Vereinten Nationen sowie das Dublin-Rechtssystem.

¹⁹ So unter anderem in Belgien, Deutschland, Italien, Spanien und dem Vereinigten Königreich.

²⁰ Bericht an die deutsche Bundesregierung über den Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) in Deutschland vom 4. bis 7. September 2023, 4. April 2024, CPT/Inf (2024)14, (zit. CPT, Bericht Deutschland 2023), Rz. 28 ff.

²¹ Twenty Guidelines on Forced Return, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe at the 925th Meeting of the Ministers' Deputies, 4 May 2005, CM(2005)40-final (zit. Twenty Guidelines on Forced Return).

²² Twenty Guidelines on Forced Return, Guideline 15 Abs. 2: «In particular, where the returnee is detained pending his/her removal, he/she should as far as possible be given information in advance about the removal arrangements and the information given to the authorities of the state of return. He/she should be given an opportunity to prepare that return, in particular by making the necessary contacts both in the host state and in the state of return, and if necessary, to retrieve his/her personal belongings which will facilitate his/her return in dignity».

²³ Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex, 12 May 2016 (zit. Frontex-Guide), Rz. 5.7: «The competent persons should communicate with returnees in a language they can understand, in a calm, clear and detailed manner, ask them for cooperation and try to put them at ease. No later than at the point of collecting returnees from their place of stay (e.g. a detention centre) the competent person from the OMS [Organising Member State] and PMS [Participating Member State(s)] explains orally or in writing to the returnee the removal procedure». Die Kommission ist der Ansicht, dass die im Frontex-Guide formulierten Standards inhaltlich auch bei von der



2. Feststellungen und Empfehlungen

13. Grundsätzlich stellte die Kommission fest, dass die polizeilichen Begleitpersonen das Gespräch mit den Betroffenen suchten, um sie über die bevorstehende zwangsweise Rückführung zu informieren. Die Kommission stellte zudem fest, dass sich die polizeilichen Begleitpersonen in der Regel um eine transparente und verständliche Verständigung bemühten.
14. Wichtig für die Information, die Verständigung und den Schutz der zwangsweise rückzuführenden Personen sind nach Ansicht der Kommission insbesondere, dass sich die zuständigen polizeilichen Begleitpersonen beim ersten Kontakt vorstellen und die Informationen zur zwangsweisen Rückführung klar und transparent sowie in einer für die betroffenen Personen verständlichen Sprache vermittelt werden. Es ist sicherzustellen, dass die betroffenen Personen die Informationen verstehen. Bei Bedarf sind professionelle Übersetzende beizuziehen.²⁴ Die Kommunikation muss zudem stets respektvoll und beruhigend sein, um die Kooperation der betroffenen Personen zu fördern und eine Rückführung unter angemessenen Bedingungen zu gewährleisten.
15. Aus den beobachteten zwangsweisen Rückführungen hat die Kommission exemplarisch zwei Rückführungen ausgewählt, um sowohl gute Praktiken als auch den notwendigen Handlungsbedarf aufzuzeigen.²⁵

2.1. Zwangsweise Rückführung der Vollzugsstufe 4 im Mai 2024

Für eine zwangsweise Rückführung mit Sonderflug wurde eine Familie, bestehend aus Vater, Mutter und zwei minderjährigen Kindern, um 4 Uhr morgens in einer kantonalen Asylunterkunft angehalten. Bei der Anhaltung klopfte der Leiter der Unterkunft an die Türe des Familienzimmers, die Polizei trat ein und eine Vertreterin des Migrationsamtes sprach den Vater in seiner Landessprache an. Nachdem sie ihn über die bevorstehende polizeilich begleitete Rückführung in den Zielstaat in Kenntnis gesetzt hatte, war er aufgebracht und machte eine hektische Bewegung in Richtung des Fensters. Die polizeilichen Begleitpersonen legten dem Mann daraufhin Handschellen auf dem Rücken an und brachten ihn bis zur Abfahrt an den Flughafen in das gegenüberliegende Zimmer. Dort wurde ihm erklärt, dass bei kooperativem Verhalten seinerseits die Handschellen abgenommen würden. Nach rund 10 Minuten wurden die Handschellen entfernt. Die Mutter

Schweiz durchgeführten Nationalen Sonderflügen Schweiz relevant sind und entsprechend berücksichtigt werden sollten.

²⁴ Die Einbeziehung einer professionellen Übersetzung wird notwendig, sobald die Verständigung nicht mehr ausreichend ist, um sicherzustellen, dass die betroffene Person die Bedeutung der Handlungen und Entscheidungen der Vollzugsbehörden versteht.

²⁵ Bei den im Bericht erwähnten Sachverhalten handelt es sich um Fälle aus der Berichtsperiode Januar bis Dezember 2024. Die jeweils zuständigen kantonalen Polizeikörper sind nicht aufgeführt, da ähnliche Fälle ebenso in anderen Kantonen beobachtet wurden. Die Empfehlungen richten sich an alle Vollzugsbehörden. Ebenso weist die Kommission darauf hin, dass im Berichtszeitraum beobachtete zwangsweise Rückführungen unter verschiedenen Gesichtspunkten und damit mehrfach erwähnt werden können.



und die beiden Kinder verblieben im Familienzimmer. Die Türen der beiden gegenüberliegenden Zimmer standen meistens offen.

Der Vater äusserte im Verlauf der Anhaltung den Wunsch, mit seinem Bruder und mit seinem Anwalt zu telefonieren. Dies wurde ihm zunächst verwehrt. Auf der Fahrt an den Flughafen konnte er die Anrufe schliesslich tätigen. Er blieb in der Folge weiterhin ruhig. Während dem Transport und der Wartezeit am Flughafen war die Vertreterin des Migrationsamtes nicht mehr anwesend, weshalb die Polizei mithilfe von Übersetzungsprogrammen auf Mobiltelefonen mit der Familie kommunizierte. Die zwangsweise Rückführung verlief in der Folge ohne Zwischenfälle.

2.1.1. Vorbereitungsgespräch

16. Bei der beschriebenen zwangsweisen Rückführung wurde der Vater am Abflugtag durch das Migrationsamt über die konkret für diesen Tag geplante Rückführung per Sonderflug informiert. Generell stellte die Kommission im Berichtszyklus fest, dass die überwiegende Mehrheit der zwangsweise rückzuführenden Personen in der Regel erst im Zeitpunkt der Anhaltung über die unmittelbar bevorstehende zwangsweise Rückführung informiert werden.
17. Gemäss Art. 29 Abs. 1 der Zwangsmassnahmenverordnung (ZAV) müssen die zuständigen Behörden einige Tage vor der Rückführung ein Vorbereitungsgespräch durchführen. Nur in Ausnahmefällen kann auf ein solches Gespräch verzichtet werden, etwa wenn «bereits ein solches Gespräch stattgefunden hat, der Rückführungsversuch aber abgebrochen werden musste».²⁶ In seinem *Rundschreiben über die Musterprozesse betreffend medizinischer Datenfluss und Zwangsmassnahmen bei der Anhaltung und Zuführung zum Flughafen* aus dem Jahr 2015 konkretisierte das SEM, dass derartige Gespräche «systematisch» durchzuführen sind. In Haftfällen müssen diese mindestens 72 Stunden vor der geplanten zwangsweisen Rückführung durchgeführt werden. Findet eine Zuführung zum Flughafen erst am Vortag oder Abflugtag zum Flughafen statt, kann das Vorbereitungsgespräch kurzfristiger ausfallen.²⁷
18. Der Kommission kennt die taktischen Gründe der Vollzugsbehörden für das Unterbleiben einer frühzeitigen Information über eine geplante zwangsweise Rückführung. Die Kommission ist der Ansicht, dass das Ausbleiben einer frühzeitigen Information der zwangsweise rückzuführenden Personen das Risiko von Konflikten und Eskalationen während der Rückführung – insbesondere bei der Anhaltung – erheblich steigern kann.²⁸

²⁶ Art. 29 Abs. 3 ZAV.

²⁷ Staatssekretariat für Migration, Rundschreiben über die Musterprozesse betreffend medizinischer Datenfluss und Zwangsmassnahmen bei der Anhaltung und Zuführung zum Flughafen. 10. Juni 2015, Rz. 2 zum Vorbereitungsgespräch.

²⁸ Bericht an die deutsche Regierung über den Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland (CPT) vom 13. bis 15. August 2018, Strassburg, 9. Mai 2019, CPT/Inf(2019)14 (zit. CPT, Bericht Deutschland 2018), Rz. 16: «Nach den Erfahrungen des CPT kann durch eine rechtzeitige Vorbereitung der betroffenen Person vor der geplanten Abschiebung (insbesondere vor dem Abreisezeitpunkt) die Gefahr verringert werden, dass sie sich der Abschiebung gewaltsam



Wiederholt beobachtete die Kommission, dass die Ankündigung der zwangsweisen Rückführung nachts oder frühmorgens desselben Tages, insbesondere für Familien mit Kindern²⁹, zu Stress führte, was in einigen Fällen unkooperatives Verhalten und letztlich den Einsatz von Zwangsmassnahmen zur Folge hatte.

19. Eine rechtzeitige Information über die zwangsweise Rückführung ermöglicht es den Betroffenen, sich auf die bevorstehende Abreise vorzubereiten. Gemäss dem CPT stellt die Ankündigung einer zwangsweisen Rückführung sicher, dass die Betroffenen ihre Angehörigen informieren und persönliche Gegenstände (Reisegepäck, Geld, Wertgegenstände, Medikamente oder wichtige Unterlagen) organisieren und packen können.³⁰ Das Komitee empfiehlt, dass zwangsweise rückzuführende Personen in Haft entweder bereits bei ihrer Inhaftierung oder spätestens eine Woche vor der geplanten Massnahme über den Rückführungszeitpunkt informiert werden.³¹
20. **Unter Berücksichtigung der internationalen und der in der Schweiz geltenden Vorgaben empfiehlt die Kommission den kantonalen Behörden, das Vorbereitungsgespräch systematisch und spätestens 72 Stunden vor einer geplanten Rückführung durchzuführen. Weiter empfiehlt die Kommission den zuständigen Behörden, den Betroffenen das Datum des Sonderflugs mitzuteilen und ihnen Informationen über den genauen Zeitpunkt, die Dauer und den Zielort zu nennen.**³²

widersetzt [...]. Durch eine solche Herangehensweise wird die Notwendigkeit der Anwendung von Gewalt und/oder Zwangsmitteln und die Gefahr der Misshandlung verringert».

²⁹ Siehe Rz. 71 zu Anhaltungen von Familien in der Nacht.

³⁰ CPT, Bericht Deutschland 2023, Rz. 35: «Der CPT empfiehlt den deutschen Behörden ferner, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass rückzuführenden Personen, die am Tag ihrer Abschiebung ergriffen werden, Gelegenheit und ausreichend Zeit gegeben wird, die notwendigen Personen zu benachrichtigen, ihre persönlichen Gegenstände wie Geld (vor allem von ihren Bankkonten), Medikamente und Unterlagen zusammenzupacken und die notwendigen Vorkehrungen zur Vorbereitung auf ihre Abreise und zur Organisation ihrer Rückkehr zu treffen. Hierzu sollten zusätzliche Massnahmen ergriffen werden, die garantieren, dass sie von Beginn ihrer Freiheitsentziehung an tatsächlich in den Genuss grundlegender Schutzvorkehrungen gegen Misshandlung kommen».

³¹ CPT, Bericht Deutschland 2023, Rz. 36: «Der CPT wiederholt seine Empfehlung, dass ausländische Staatsangehörige in Abschiebungshaft mindestens eine Woche vor ihrer bevorstehenden Abschiebung über diese informiert werden sollten, wie es gesetzlich vorgesehen ist. Werden sie weniger als eine Woche vor ihrer Abschiebung festgenommen, sollten sie am Tag ihrer Festnahme über die bevorstehende Abschiebung informiert werden».

³² Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), Bericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring von Mai 2016 bis März 2017, Rz. 52: «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 mitzuteilen und ihnen Informationen über den genauen Zeitpunkt, die Dauer und den Zielort zu nennen»; CPT, Bericht Deutschland 2018, Rz. 58: «Der CPT empfiehlt, dass die deutschen Behörden rückzuführenden Personen vor Start des Fluges in mündlicher und schriftlicher Form und in einer für sie verständlichen Sprache angemessene Informationen darüber zur Verfügung stellen, wie eine Beschwerde zu erheben ist. Das Beschwerdeverfahren sollte in der Praxis zugänglich und wirksam sein».



2.1.2. Information der zwangsweise rückzuführenden Personen bei der Anhaltung

21. Bei der beschriebenen Anhaltung informierte eine Vertreterin des kantonalen Migrationsamtes über die bevorstehende zwangsweise Rückführung in den Zielstaat. Die Kommission begrüsst, dass eine Vertreterin des Migrationsamtes vor Ort war, um mögliche Fragen zu beantworten. Nur in wenigen Kantonen waren im Berichtszeitraum bei der Anhaltung Mitarbeitende der kantonalen Migrationsbehörden vor Ort.³³ Die Kommission stellte im beschriebenen Fall fest, dass eine Information bezüglich des Einsatzes möglicher Zwangsmassnahmen aufgrund der unmittelbaren Fesselung nicht erfolgte.
22. Die Kommission beobachtete im Berichtszeitraum, dass zwangsweise rückzuführende Personen in der überwiegenden Zahl der Fälle bei der Anhaltung über den Grund ihrer Anhaltung und den Ablauf der Rückführung informiert wurden. In zwei Fällen unterliessen die polizeilichen Begleitpersonen bei der Anhaltung die Übermittlung dieser Informationen.³⁴ Im Berichtszeitraum wurden schliesslich in rund 20 Prozent der Fälle bei der Anhaltung und in zirka 35 Prozent der Fälle bei der Ankunft am Flughafen³⁵ keine Informationen über mögliche Zwangsmassnahmen übermittelt.
23. Gemäss Zwangsmassnahmenverordnung ist bei Beginn der Fahrt über die Destination, den Zweck und die voraussichtliche Dauer des Reise zu informieren.³⁶ Der Frontex-Guide konkretisiert, dass zwangsweise rückzuführenden Personen spätestens bei der Abholung an ihrem Aufenthaltsort mündlich oder schriftlich durch eine zuständige Person das Verfahren der zwangsweisen Rückführung erläutert (z. B. Grund, Phasen der Rückführung und Verfahren, allfällige Körper- und Gepäckdurchsuchungen, Möglichkeit der Anwendung von Zwangsmassnahmen usw.) sowie allfällige Fragen beantwortet werden müssen.³⁷
24. Nach Ansicht der Kommission sollten die zwangsweise rückzuführenden Personen von den Vollzugsbehörden systematisch sowie in angemessenem Umfang über den Zweck der Anhaltung, die Dauer der Reise sowie den Zielstaat informiert werden. Die von einer Rückführung betroffenen Personen müssen darüber hinaus wissen, was sie erwartet, und in der Lage sein, die Folgen ihres eigenen Handelns während der zwangsweisen Rückführung abzuschätzen. Die Kommission wiederholt, dass die von einer Rückführung betroffenen Personen zur Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips auf transparente

³³ Die Kommission beobachtete dies bei Anhaltungen in den Kantonen Aargau, Bern, Basel-Landschaft, Freiburg, Genf, Glarus, Solothurn und Waadt.

³⁴ In einem Fall schien die betroffene Person über die bevorstehende zwangsweise Rückführung bereits anderweitig informiert worden zu sein.

³⁵ Die Personen waren bis anhin nicht gefesselt.

³⁶ Art. 19 Abs. 1 ZAV.

³⁷ Frontex-Guide, Rz. 5.7: «The competent persons should communicate with returnees in a language they can understand, in a calm, clear and detailed manner, ask them for cooperation and try to put them at ease. No later than at the point of collecting returnees from their place of stay (e.g. a detention centre) the competent person from the OMS [Organising Member State] and PMS [Participating Member State(s)] explains orally or in writing to the returnee the removal procedure (e.g. reason, phases of travel and procedures, the necessity for body and luggage searches, the possibility of using coercive measures when deemed necessary, etc) and answers their questions».



Weise über die Möglichkeit von Zwangsmassnahmen bei Widerstand informiert werden müssen.³⁸

25. Bei der oben beschriebenen Rückführung beobachtete die Kommission, dass die Vertreterin des Migrationsamtes vorrangig mit dem Familienvater kommunizierte, während die Mutter und die Kinder nicht direkt bzw. in angepasster Weise einbezogen wurden. In einem weiteren Fall beobachtete die Kommission, dass die Informationen zur zwangsweisen Rückführung nur dem Vater übermittelt wurden. Hingegen beobachtete die Kommission bei einer Zuführung, wie eine Polizistin sich mit einem 12-jährigen Mädchen abseits hinsetzte, um in ruhiger Umgebung mit ihr über die zwangsweise Rückführung sprechen. Die Kommission begrüsst dieses Vorgehen ausdrücklich. Die Kommission regt an, dass alle erwachsenen Personen gemeinsam oder separat über den Ablauf informiert und Kindern das Vorgehen in kindgerechter Weise erklärt wird.³⁹

2.1.3. Kontakt unter zwangsweise rückzuführenden Personen

26. Bei der beschriebenen Rückführung beobachtete die Kommission, wie der Vater aufgrund der angewandten Zwangsmassnahmen von der Mutter und den beiden Kindern getrennt wurde. Er verblieb während der Anhaltung in einem anderen Raum, die Türen der gegenüberliegenden Zimmer blieben dabei meistens offen. Die Kommission stellte fest, dass trotz räumlicher Trennung die Möglichkeit der Kontaktaufnahme zwischen den Familienmitgliedern gewährleistet war.
27. In einem anderen Fall wurden Vater, Mutter und drei Kinder an ihren jeweiligen Aufenthaltsorten im Kanton separat aufgegriffen. Die Mutter konnte ihre Kinder im Rahmen der Anhaltung telefonisch kontaktieren. Die Familie wurde jedoch erst am Flughafen zusammengeführt. Bei einer weiteren beobachteten Anhaltung wurde eine Frau getrennt von ihren Kindern und ihrem Ehemann angehalten. Sie durfte ihren Ehemann nicht anrufen. Während der Anhaltung fragte sie immer wieder verzweifelt nach ihrem Ehemann und den Kindern. Die Familie wurde für die Zuführung auf drei Minibusse verteilt und erst am Flughafen vereinigt.⁴⁰ In rund 30 Prozent der Fälle konnten familiäre Bezugspersonen wie Kinder, Väter, Mütter, Geschwister oder Ehepartner im Rahmen der Anhaltung und Zuführung aufgrund räumlicher Trennung nicht miteinander kommunizieren. Während der

³⁸ Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2023, Berichtszeitraum 1. Januar 2023 – 31. Dezember 2023 (zit. Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2023), S. 88, Rz. 1.10: «Abzuschiebende Personen sollen bei der Abholung sofort, umfassend, schriftlich und in einer für sie verständlichen Sprache über die Abschiebungsmassnahme informiert werden. Die Information soll folgende Angaben enthalten: Ablauf der Abschiebung einschliesslich der Flugzeiten; Hinweise bezüglich des Gepäcks, Information über Rechte während der Massnahme»; NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 95.

³⁹ UNICEF, Child-Sensitive Return, Executive Summary, Upholding the best interests of migrant and refugee children in return and reintegration decisions and processes in selected European countries (Germany, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom), A comparative analysis, November 2019, S. 6: «Children must be provided with child-sensitive information»; IOM, UNICEF, United Nations Human Rights Europe Regional Office, Child Circle, ECRE, Save the Children, PICUM, Guidance to respect children's rights in return policies and practices Focus on the EU legal framework, September 2019 (zit. IOM et al., Guidance to respect children's rights in return policies), S. 24: «Clear information on the removal decision and all practical arrangements should be provided to children and their families, in a language and manner that they can understand».

⁴⁰ Dabei handelte es sich um eine zwangsweise Rückführung der Vollzugsstufe 2 und 3.



Bodenorganisation beobachtete die Kommission einen Fall, in dem eine Mutter durch Trennwand von ihren beiden erwachsenen Töchtern abgeschirmt war und nicht mit ihnen sprechen durfte.⁴¹ In einem anderen Fall wurde ein Ehepaar für die Flugvorbereitung in zwei nebeneinanderliegenden Zellen untergebracht, wobei die Türen offenblieben und sie sich unterhalten konnten.⁴² Schliesslich wurde ein 14-jähriger Jugendlicher während der gesamten Rückführung systematisch durch die zwei für ihn zuständigen Begleitpersonen von seiner Familie abgeschirmt, obwohl er sich ruhig verhielt und die anderen erwachsenen Familienmitglieder keiner vergleichbaren Kontrolle unterlagen. Die Kommission erachtet dieses Vorgehen als nicht verhältnismässig und nicht im Einklang mit dem übergeordneten Kindesinteresse.

28. Gemäss internationalen Standards muss sichergestellt werden, dass alle rückzuführenden Personen Kontakt zu familiären Bezugspersonen aufnehmen können.⁴³ Die Verunmöglichung einer Kontaktaufnahme beim Vollzug einer zwangsweisen Rückführung kann analog zur Trennung von Familienmitgliedern ein willkürlicher und unrechtmässiger Eingriff in das Recht auf Privat- und Familienleben⁴⁴ darstellen.⁴⁵ **Die Kommission empfiehlt, dass familiäre Bezugspersonen während der zwangsweisen Rückführung stets die Möglichkeit haben, miteinander zu kommunizieren.**⁴⁶

2.1.4. Anrufe an Angehörige oder Dritte

29. Bei der beschriebenen Anhaltung beobachtete die Kommission, wie der Vater um Telefonate mit seinem Bruder sowie mit einem Anwalt bat. Nachdem ihm das Telefonieren bei der Anhaltung verweigert wurde, konnte er während der Zuführung an den Flughafen mit seinem Mobiltelefon zwei Anrufe tätigen. Er blieb dabei jederzeit ruhig.
30. Die Kommission beobachtete im Berichtszeitraum insgesamt 28 Fälle, bei welchen zwangsweise rückzuführenden Personen Telefongespräche mit Angehörigen oder Dritten ermöglicht wurden. In drei Fällen konnten zwangsweise rückzuführende Personen ihre Mobiltelefone während des gesamten Rückführungsprozesses uneingeschränkt benutzen.

⁴¹ Die polizeilichen Begleitpersonen wollten verhindern, dass die Mutter ihre Töchter zu Widerstand veranlasst.

⁴² Dabei handelte es sich um eine zwangsweise Rückführung der Vollzugsstufe 2 und 3.

⁴³ Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft, Auszug aus dem 19. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(2009)27-part (Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty, Extract from the 19th General Report of the CPT, CPT/Inf(2009)27-part) (zit. CPT/Inf(2009)27-part), Rz. 87: «Wenn Angehörigen derselben Familie gemäss Ausländergesetz die Freiheit entzogen wurde, muss alles unternommen werden, damit diese nicht voneinander getrennt werden».

⁴⁴ Art. 8 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), SR 0.101; Art. 10 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (UNO-KRK), SR 0.107; Art. 17 und Art. 23 des Internationalen Pakts vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II), SR 0.103.2.

⁴⁵ Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return*, 16. November 2017, (zit. CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23), Rz. 50: «States parties should develop detailed guidelines on standards of reception facilities, assuring adequate space and privacy for children and their families»; IOM et al., Guidance to respect children's rights in return policies, S. 25; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2023, S. 87, Rz. 1.4.

⁴⁶ Siehe Rz. 65 f. zur Wahrung der Familieneinheit.



In allen Fällen verhielten sich die zwangsweise rückzuführenden Personen in der Folge weiterhin ruhig. In 14 Fällen wurde das Telefonieren während der Anhaltung durch die Vollzugsbehörden verweigert, in einem Fall wurde das Telefonieren mit einem Anwalt während der Wartezeit am Flughafen nicht gestattet. In seiner Stellungnahme hielt der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug weiterhin daran fest, dass es weder erforderlich noch praktikabel ist, rückzuführenden Personen vor dem Boarding systematisch ein Mobiltelefon zur Verfügung zu stellen. Zudem betont er, dass eine solche Massnahme in bestimmten Einzelfällen aus taktischer Sicht nicht als sinnvoll erachtet werde.⁴⁷ Die Kommission weist darauf hin, dass die aktuelle Praxis der Vollzugsbehörden diesem Standpunkt bereits heute widerspricht.

31. Angehörige und/oder Dritte im Vorfeld oder während der Rückführung informieren zu können, erlaubt es den betroffenen Personen, ihre Ankunft im Zielstaat vorzubereiten. Ausserdem stellt die Möglichkeit der Kontaktaufnahme eine zusätzliche Garantie gegen mögliche Misshandlungen dar und reduziert das Risiko von Widerstand.⁴⁸ Gemäss CPT müssen die von einer zwangsweisen Rückführung betroffenen Personen ab Anhaltung die Möglichkeit erhalten, Angehörige oder ihre Rechtsvertretung – sowohl im aktuellen Aufenthaltsland als auch im Rückkehrland⁴⁹ – über ihre (bevorstehende) Rückführung zu informieren, unabhängig der ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel.⁵⁰ Ausserdem

⁴⁷ Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring 2023 (zit. FA R+WwV, Stellungnahme zum Vollzugsmonitoringbericht 2023), 1. Juli 2024, S. 6, Rz. 105k.

⁴⁸ 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, 15 December 2016, CPT/Inf(2016)35, Rz. 23: «Informing relatives in advance of an upcoming removal is an additional safeguard against ill-treatment, [...]»; CPT, Bericht Deutschland 2023, Rz. 41: «Die rechtzeitige Benachrichtigung von Angehörigen vor einer anstehenden Abschiebung stellt eine zusätzliche Schutzvorkehrung gegen Misshandlung dar; wer abgeschoben wird, sollte vor Beginn der Abschiebungsmassnahme mit Familienangehörigen und Freunden im Land und im Rückkehrland Kontakt aufnehmen und sprechen dürfen. Solche Telefonate tragen zu einer geringeren Anspannung der betroffenen Personen bei und erlauben es ihnen, ihre Rückkehr und möglicherweise ihre Wiedereingliederung vorzubereiten. Ausserdem verringert sich so die Gefahr, dass bei der Abschiebung Widerstand geleistet wird».

⁴⁹ CPT, Bericht Deutschland 2023, Rz. 42: «Die Bediensteten dieser Behörden sollten den rückzuführenden Personen aktiv ermöglichen, von ihrem Recht auf Benachrichtigung einer Person ihrer Wahl über ihre Festnahme und die bevorstehende Abschiebung Gebrauch zu machen, auch indem ihnen Zugang zu ihren Mobiltelefonen gewährt wird» sowie Rz. 47: «Der CPT empfiehlt den deutschen Behörden, sicherzustellen, dass alle rückzuführenden Personen von ihrem Recht, eine Rechtsanwältin bzw. einen Rechtsanwalt zu kontaktieren, von Beginn ihrer Freiheitsentziehung durch die zuständigen Landespolizei- und/oder Ausländerbehörden an wirksam Gebrauch machen können».

⁵⁰ CPT, Bericht Deutschland 2023, Rz. 35: «Der CPT empfiehlt den deutschen Behörden ferner, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass rückzuführenden Personen, die am Tag ihrer Abschiebung ergriffen werden, Gelegenheit und ausreichend Zeit gegeben wird, die notwendigen Personen zu benachrichtigen, ihre persönlichen Gegenstände wie Geld (vor allem von ihren Bankkonten), Medikamente und Unterlagen zusammenzupacken und die notwendigen Vorkehrungen zur Vorbereitung auf ihre Abreise und zur Organisation ihrer Rückkehr zu treffen. Hierzu sollten zusätzliche Massnahmen ergriffen werden, die garantieren, dass sie von Beginn ihrer Freiheitsentziehung an tatsächlich in den Genuss grundlegender Schutzvorkehrungen gegen Misshandlung kommen» sowie Rz. 37 ff.; Detainees under escort: Inspection of escort and removals to Spain and Portugal by HM Chief Inspector of Prisons HM Chief Inspector of Prisons, Escorts and removals to Spain and Portugal, 6. Juli 2021, Rz. 2.25: «Detainees had access to a mobile phone on the coach, so that they could call their legal advisers if they wished»; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2023, S. 88, Rz. 1.12, 1.14 und 1.15, so insb.: «Die Sicherstellung eines Mobiltelefons während der Abschiebung darf nur im begründeten Einzelfall erfolgen. Liegen die Voraussetzungen für die Sicherstellung nicht mehr vor, sind die Mobiltelefone wieder herauszugeben».



empfiehlt das CPT, dass zwangsweise rückzuführende Personen ab Anhaltung Zugang zu ihren eigenen Mobiltelefonen haben, mindestens ein Anruf tätigen und die wichtigsten Telefonnummern abrufen können. Mobiltelefone sollten nur beschlagnahmt werden, wenn dies aufgrund einer individuellen Risikobewertung für notwendig erachtet wird.⁵¹

32. Die Kommission ist überzeugt, dass die Kontaktaufnahme mit Angehörigen oder Drittpersonen Stress und Anspannung zu verringern vermögen und im Allgemeinen eine deeskalierende Wirkung hat.⁵² **Die Kommission empfiehlt, dass die von einer zwangsweisen Rückführung betroffenen Personen ihr Mobiltelefon behalten und frei benutzen können.⁵³ In jedem Fall ist den betroffenen Personen vor dem Boarding systematisch und aktiv die Möglichkeiten zu telefonieren einzuräumen.⁵⁴**

2.2. Zwangsweise Rückführung der Vollzugsstufe 4 im September 2024

Für eine zwangsweise Rückführung mit Sonderflug wurde eine Familie, bestehend aus Vater, Mutter, zwei Kindern und einem erwachsenen Sohn, um 6 Uhr morgens in einem Bundesasylzentrum angehalten. Während der Anhaltung durch die polizeilichen Begleitpersonen führten die Eltern eine intensive Diskussion untereinander und brachten verbal ihre Ablehnung der bevorstehenden zwangsweisen Rückführung zum Ausdruck. Die Verständigung zwischen den polizeilichen Begleitpersonen und der Familie gestaltete sich schwierig. Mit Ausnahme des 14-jährigen Sohnes konnte sich kein Familienmitglied auf Deutsch verständigen. Eine professionelle Übersetzung war nicht organisiert worden. Der minderjährige Sohn musste zwischen den polizeilichen Begleitpersonen und den Eltern übersetzen. Dabei wurde er von seinen Angehörigen teilweise laut und emotional angesprochen. Eine Rechtsmittelbelehrung wurde schriftlich in der Muttersprache der zwangsweise rückzuführenden Personen vorgelegt. Ebenso informierte der Einsatzleiter mündlich auf Deutsch über mögliche Zwangsmassnahmen bei Widerstand. Der minderjährige Sohn musste diese Informationen übersetzen.

Die drei erwachsenen Familienmitglieder setzten sich während der Anhaltung phasenweise körperlich stark zur Wehr. Vor dem Fahrzeug liess sich die Mutter zu Boden fallen. Sicherheitsmitarbeitende des Bundesasylzentrums versuchten, sie in ihrer Sprache zu

⁵¹ CPT, Bericht Deutschland 2023, Rz. 41: «Nach Auffassung des CPT sollten ausländische Staatsangehörige Zugang zu ihren Mobiltelefonen haben, wenn sie von den zuständigen Polizei- und/oder Ausländerbehörden der betreffenden Bundesländer ergriffen und abgeholt werden; sie sollten mindestens einen Anruf tätigen und wichtige Nummern notieren dürfen. Mobiltelefone sollten nur dann konfisziert werden, wenn dies auf der Grundlage einer individuellen Risikobewertung für notwendig erachtet wird».

⁵² CPT, Bericht Deutschland 2023, Rz. 38: «Die meisten Rückzuführenden durften mindestens einen letzten Telefonanruf tätigen, um ihre Familienangehörigen oder eine dritte Person ihrer Wahl über ihre bevorstehende Abschiebung [...] zu informieren. Dies trug erheblich dazu bei, dass die rückzuführenden Personen weniger angespannt und gestresst waren» und Rz. 41: «Solche Telefonate tragen zu einer geringeren Anspannung der betroffenen Personen bei und erlauben es ihnen, ihre Rückkehr und möglicherweise ihre Wiedereingliederung vorzubereiten. Ausserdem verringert sich so die Gefahr, dass bei der Abschiebung Widerstand geleistet wird».

⁵³ NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 96.

⁵⁴ CPT, Bericht Deutschland 2018, Rz. 31: «[...] dass die Rückzuführenden auf Nachfrage bis zum Zeitpunkt des Boardings ihre Mobiltelefone nutzen dürften, um Anrufe zu tätigen und/oder zu empfangen, was eine beruhigende Wirkung haben sollte. Dies ist eine begrüßenswerte Praxis».



beruhigen und zur Kooperation zu bewegen. Die beiden erwachsenen Männer wurden mit dem Kerberos-Gurt teilgefesselt.

Aufgrund zeitlicher Verzögerung wurden die medizinischen Untersuchungen am Flughafen direkt im Fahrzeug vorgenommen, wobei der minderjährige Sohn für den Arzt übersetzte und teilweise der Google Übersetzer zum Einsatz kam. Gemäss medizinischer Unterlagen hatten einzelne Familienmitglieder bedeutende gesundheitliche Einschränkungen, darunter auch chronische Erkrankungen.

2.2.1. Kommunikation in einer für die rückzuführenden Personen verständlichen Sprache

33. Die Kommission beobachtete im beschriebenen Fall, dass sich kein erwachsenes Familienmitglied mit der Polizei direkt verständigen konnte. Auf den Beizug einer professionellen Übersetzung war verzichtet worden. Der minderjährige Sohn hat zwischen der Familie und den polizeilichen Begleitpersonen sowie während der Flugvorbereitung für den zuständigen Arzt übersetzt. Aufgrund der fehlenden professionellen Übersetzung nahmen auch Sicherheitsmitarbeitende des Bundesasylzentrums bei der Anhaltung eine vermittelnde Rolle ein.
34. Im Berichtszeitraum verfügten die polizeilichen Begleitpersonen in vielen Fällen über ausreichende Sprachkenntnisse, um sich mit den von einer Rückführung betroffenen Personen zu verständigen. In 15 Fällen war die Verständigung zwischen den von einer Rückführung betroffenen Personen und den polizeilichen Begleitpersonen aufgrund von Sprachbarrieren und einer fehlender Übersetzung jedoch schwierig. In zwei Fällen war überhaupt keine Verständigung möglich. In Einzelfällen stellte die Kommission zudem fest, dass zwischen den medizinischen Fachpersonen und den zwangsweise rückzuführenden Personen erhebliche Sprachbarrieren bestanden. In zwei Fällen übersetzten polizeiliche Begleitpersonen das Gespräch zwischen der zwangsweisen rückzuführenden Person und der anwesenden medizinischen Fachperson, wodurch die medizinische Vertraulichkeit nicht gewährleistet war.
35. Nach Ansicht des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug setzen die Behörden bereits heute, bei Bedarf und soweit dies organisatorisch machbar ist, eine professionelle Übersetzung oder polizeiliche Begleitpersonen mit hinreichenden Sprachkenntnissen ein.⁵⁵ Im Berichtszyklus hat die Kommission in rund 30 Prozent der beobachteten Anhaltungen⁵⁶ die Anwesenheit von professionellen Übersetzenden beobachtet. In einem Drittel dieser Fälle verblieben die Übersetzenden bis und mit Wartezeit am Flughafen im Einsatz. Bei knapp 20 Prozent⁵⁷ der Anhaltungen standen Übersetzende telefonisch zur Verfügung. Die Kommission beobachtete in 18 Fällen, wie polizeiliche Begleitpersonen oder zwangsweise rückzuführende Personen im Verlauf der zwangsweisen Rückführung, Übersetzungsprogramme auf Mobiltelefonen nutzten. Neben

⁵⁵ FA R+WwV, Stellungnahme zum Vollzugsmonitoringbericht 2023, S. 6, Rz. 105m.

⁵⁶ Bei 30 Anhaltungen waren professionelle Übersetzende anwesend.

⁵⁷ Bei 9 zwangsweisen Rückführungen verblieben die Übersetzenden bis und mit Bodenorganisation im Einsatz.



Mitarbeitenden der Vollzugsbehörden haben in Einzelfällen auch Familienmitglieder, Betreuungs- und Aufsichtspersonal in Asylunterkünften, medizinisches Personal und andere rückzuführende Personen übersetzt. Im Berichtszeitraum wurden in insgesamt vier Fällen Kinder für Übersetzungen beigezogen. In einem dieser Fälle musste eine 17-jährige Jugendliche wiederholt übersetzen, da die telefonische Unterstützung durch einen Übersetzer nicht genügte, um die Kommunikation sicherzustellen.

36. Gemäss Zwangsmassnahmenverordnung haben die Informationen zu Beginn der Fahrt in einer für die betroffene Person verständlichen Sprache zu erfolgen.⁵⁸ Dieser Grundsatz findet sich auch im Frontex-Guide sowie den «Twenty Guidelines on Forced Return» des Europarates wieder.⁵⁹ Das CPT stellt klar, dass für die Vermittlung der Informationen über eine zwangsweise Rückführung falls erforderlich qualifizierte Übersetzende zur Verfügung stehen müssen.⁶⁰ Schliesslich sollten gemäss Frontex-Guide im Bedarfsfall auch für die Flugphase Übersetzende zur Verfügung stehen.⁶¹
37. Nach Ansicht der Kommission können in Stresssituationen, wie sie bei einer zwangsweisen Rückführung auftreten, eine sprachlich unverständliche oder unzureichende Kommunikation zu Verwirrung, Frustration und Eskalation führen. Eine angemessene Verständigung stellt sicher, dass die zwangsweise rückzuführenden Personen nachvollziehen können, was passiert und in der Lage sind, auf Anweisungen zu reagieren.
38. Für die Kommission ist nicht nachvollziehbar, weshalb bei zwangsweisen Rückführungen von Familien nicht systematisch professionelle Übersetzungsdienste organisiert werden.⁶² Hingegen beobachtete die Kommission einen Fall, wo eine Familie bis zum Abflug des Flugzeuges von einer professionellen Übersetzerin begleitet wurde, weil die Mutter sich andernfalls nicht verständigen konnte. Ebenso beobachtete die Kommission eine Anhaltung, bei der zwei Übersetzende eingesetzt wurden – eine Person für die Mutter und eine für die Kinder. Nach Ansicht der Kommission steht dieses Vorgehen im Einklang mit dem übergeordneten Kindesinteresse.

⁵⁸ Art. 19 Abs. 2 ZAV.

⁵⁹ Frontex-Guide, Rz. 5.7: «The competent persons should communicate with returnees in a language they can understand, in a calm, clear and detailed manner, ask them for cooperation and try to put them at ease. No later than at the point of collecting returnees from their place of stay (e.g. a detention centre) the competent person from the OMS [Organising Member State] and PMS [Participating Member State(s)] explains orally or in writing to the returnee the removal procedure (e.g. reason, phases of travel and procedures, the necessity for body and luggage searches, the possibility of using coercive measures when deemed necessary, etc) and answers their questions»; Twenty Guidelines on forced return, Guideline 4 Rz. 1: «The removal order should be addressed in writing to the individual concerned either directly or through his/her authorised representative. If necessary, the addressee should be provided with an explanation of the order in a language he/she understands» und Guideline 6 Rz. 2: «The person detained shall be informed promptly, in a language which he/she understands, of the legal and factual reasons for his/her detention, and the possible remedies».

⁶⁰ CPT, Bericht Deutschland 2023, Rz. 60: «Erforderlichenfalls sollte ihnen eine qualifizierte Dolmetscherin bzw. ein qualifizierter Dolmetscher zur Seite gestellt werden».

⁶¹ Frontex-Guide, Rz. 5.4: «The OMS [Organising Member State] must consider the need to have an interpreter on board to help the medical staff and escorts communicate with returnees».

⁶² Die Kommission erachtet das Argument des finanziellen Aufwands als Begründung für den Verzicht auf Dolmetschende als unzureichend.



39. Die Kommission hält es für zumindest fraglich, ob die Zuschaltung einer Übersetzung per Telefon oder der Einsatz von Übersetzungsprogrammen auf Mobiltelefonen die Anwesenheit von professionellen Übersetzenden angemessen ersetzen können. Insbesondere Übersetzungsprogramme weisen bei komplexen Sachverhalten häufig eine unzureichende Präzision auf, was zu Missverständnissen führen kann.
40. **Die Kommission wiederholt, dass die von einer zwangsweisen Rückführung betroffenen Personen auf transparente Weise und in einer ihnen verständlichen Sprache über den Ablauf der Rückführung informiert werden sollten. Die zuständigen Behörden sollten dazu Begleitpersonen einsetzen, die über die nötigen Sprachkenntnisse für die Kommunikation mit den zwangsweise rückzuführenden Personen verfügen, oder eine professionelle Übersetzung organisieren.⁶³ Die Kommission ist der Ansicht, dass minderjährige Kinder auf keinen Fall für Übersetzungen beigezogen werden sollten.⁶⁴**

III. Weitere menschenrechtlich problematische Praktiken

41. Der Umgang mit den von einer zwangsweisen Rückführung betroffenen Personen durch die Vollzugsbehörden war im Berichtszeitraum insgesamt professionell und respektvoll. Auch in diesem Jahr beobachtete die Kommission, dass polizeiliche Begleitpersonen auf die individuellen Bedürfnisse von Personen eingegangen sind. Bei einer Anhaltung beobachtete die Kommission etwa, wie ein Familienvater für seinen in der Schweiz lebenden Bruder eine Tasche vorbereiten und diese in der Unterkunft zur Abholung zurücklassen konnte. In einem weiteren Fall konnten Verwandte eines Mannes während der Anhaltung seine Autoschlüssel abholen. Zwei Polizistinnen kümmerten sich am Flughafen fürsorglich um eine verzweifelte Frau.
42. Allerdings beobachtete die Kommission in diesem Berichtszeitraum auch nicht verhältnismässige und aus menschenrechtlicher Sicht problematische Situationen. Auf diese wird im vorliegenden Kapitel eingegangen. Da die menschenrechtlichen Vorgaben für alle Vollzugsstufen identisch sind, werden die Feststellungen zu den zwangsweisen Rückführungen der Vollzugsstufen 2, 3 und 4 gemeinsam behandelt. Die entsprechenden Empfehlungen werden zusammenfassend im Kapitel IV aufgeführt.

1. Vollzugsstufen

43. Die Kommission stellte weiterhin fest, dass im vorliegenden Berichtszeitraum wiederholt die einzelnen Vollzugsstufen von zwangsweisen Rückführungen (1, 2, 3 und 4) nicht schrittweise durchlaufen sowie ungenügend voneinander abgegrenzt wurden. Das

⁶³ NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 95 sowie Rz. 105m.

⁶⁴ NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 50 f.



Verhältnismässigkeitsprinzip und die entsprechenden Empfehlungen der Kommission wurden in diesen Fällen nicht umgesetzt⁶⁵:

- **Polizeilich begleitete Rückführungen reisewilliger Personen:** Insgesamt hat die Kommission zwei Fälle beobachtet, in denen Personen, die freiwillig in den Zielstaat ausreisen wollten, trotzdem im Rahmen der Vollzugsstufe 2 und 3 mit polizeilicher Begleitung rückgeführt wurden.⁶⁶ In einem Fall wurden eine Mutter und ihre Tochter in polizeilicher Begleitung zwangsweise in einen Dublin-Zielstaat rückgeführt. Die Mutter erklärte bei der Anhaltung, dass sie freiwillig nach Kroatien zurückkehren wollte. Sie habe deshalb bereits eigenständig eine Rückkehr vorbereitet, diese jedoch wegen einem Termin beim Migrationsamt aufgeschoben. Die Kommission erinnert daran, dass die Behörden dazu verpflichtet sind, sich durch entsprechende Information der Antragstellenden für Überstellungen auf freiwilliger Basis einzusetzen.⁶⁷ Bei beiden freiwillig rückgeführten Personen wurden keine Zwangsmassnahmen angewendet.
- **Reisewillige Personen auf Sonderflügen:** Ebenso hat die Kommission im Berichtszyklus in mindestens fünf Fällen festgestellt, dass bei Sonderflügen im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens nach Kroatien auch reisewillige rückzuführende Personen anwesend waren.⁶⁸ Da die Kommission in vielen Fällen nicht differenziert über die Vollzugsstufen informiert wird, geht sie davon aus, dass die Gesamtzahl der reisewilligen Personen auf diesen Sonderführungen deutlich höher ist.⁶⁹ In einem Fall wurden eine reisewillige Frau und ihr Kind ohne den untergetauchten Ehemann zwangsweise rückgeführt. Die Frau betonte wiederholt, dass sie niemals ausgesagt habe, nicht kooperieren zu wollen. Die polizeilichen Begleitpersonen konnten der Mutter auf Rückfrage nicht erklären, weshalb ihre Familie mit einem Sonderflug das Land verlassen muss. Bei mindestens einem der von der Kommission begleiteten Sonderflügen nach Kroatien wurde eine reisewillige Person trotz kooperativen Verhaltens für die Zuführung mit Handschellen gefesselt.⁷⁰ Die Kommission erachtet es als äusserst problematisch, wenn gegenüber reisewilligen Personen Zwangsmassnahmen angedroht bzw. angewendet werden.

⁶⁵ Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die für zwangsweise Rückführungen gesetzlich vorgesehenen Vollzugsstufen (1, 2, 3, oder 4) in der Praxis eindeutig voneinander unterschieden werden müssen. Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass immer die tiefst mögliche Vollzugsstufe angeordnet wird. Aus diesem Grund beurteilt es die Kommission als nicht verhältnismässig, wenn reisewillige Personen (Vollzugsstufe 1) in polizeilicher Begleitung sowie den Vollzugsstufen 1, 2 und 3 zugewiesene Personen mit Sonderflügen im Rahmen der Vollzugsstufe 4 zwangsweise rückgeführt werden. Siehe dazu NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 63.

⁶⁶ Da die Kommission nur punktuell zwangsweise Rückführungen der Vollzugsstufe 2 und 3 beobachtet, geht sie davon aus, dass die Gesamtzahl freiwillig rückkehrender Personen auf diesen Flügen deutlich höher liegt.

⁶⁷ Dublin-III-Verordnung, Erwägungsgrund (24).

⁶⁸ Zur Begründung des speziellen Settings siehe FA R+WwV, Stellungnahme zum Vollzugsmonitoringbericht 2023, S. 4, Rz. 105a und 105b; In einem weiteren Fall erfolgte die zwangsweise Rückführung eines reisewilligen Mannes in einen anderen Zielstaat aus medizinischen Gründen per Sonderflug. Der Mann war auf einen elektrischen Rollstuhl angewiesen.

⁶⁹ Bei einzelnen Sonderflügen waren zwangsweise Rückführungen als «Vollzugsstufe 2-4» gekennzeichnet.

⁷⁰ Im Jahr 2024 übermittelte die Kommission dem SEM eine Stellungnahme, in welcher sie die von ihr gemachten Beobachtungen kritisierte. In der Folge lud das SEM zu einem bilateralen Austausch ein, um diese Fragestellung detailliert zu besprechen.



- **Abgrenzung der Vollzugsstufen 2 und 3:** Die Kommission stellt fest, dass zwangsweise Rückführungen der Vollzugsstufe 2 weiterhin nicht klar von den zwangsweisen Rückführungen der Vollzugsstufe 3 unterschieden werden. Dies, obwohl sich die beiden Vollzugsstufen in Bezug auf die zulässigen Zwangsmassnahmen erheblich unterscheiden.⁷¹ Gemäss Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug ist die Einstufung im Vorfeld einer zwangsweisen Rückführung nicht möglich, da die angewandten Zwangsmassnahmen und damit die anwendbare Vollzugsstufe allein vom Verhalten der betroffenen Person abhängig sind.⁷² Diese Vorgehensweise widerspricht dem Verhältnismässigkeitsprinzip und könnte die willkürliche Anwendung von Zwangsmassnahmen begünstigen. Die Kommission ist der Ansicht, dass, so lange das Gesetz einen klaren Unterschied zwischen den beiden Vollzugsstufen macht, diese auch in der Praxis erkennbar sein müssen.⁷³
 - **Fehlende Differenzierung in behördeninternen Dokumenten:** Im Berichtszeitraum war für die Kommission anhand der ihr zur Verfügung stehenden Dokumente nicht ersichtlich, ob auch reisewillige Personen in polizeilicher Begleitung zwangsweise rückgeführt wurden. Bei Sonderflügen nach Kroatien wurden die zwangsweisen Rückführungen vom SEM teilweise als Rückführungen der Vollzugsstufe 2 - 4 angekündigt. In einem Fall erkundigte sich die Kommission bei der zuständigen Kantonspolizei nach der angewandten Vollzugsstufe. Die Vollzugsbehörde teilte der Kommission mit, dass die zwangsweise rückzuführende Person in der Vollzugsstufe 2 - 4 im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens rückgeführt wurde. Die Kommission erachtet diese Vorgehensweise als nicht zulässig.
44. Die Kommission weist darauf hin, dass die Sonderflüge nach Kroatien, bei denen zwangsweise Rückführungen aller Vollzugsstufen gemeinsam erfolgen, nun seit mehreren Jahren durchgeführt werden.⁷⁴ Die Kommission ist der Ansicht, dass das SEM in diesem Zeitraum aktiv darauf hätte hinwirken müssen, einen dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechenden Vollzug zwangsweiser Rückführungen nach Kroatien sicherzustellen.
45. Sollte es weiter zu einer Vermischung der Vollzugsstufen kommen, weist die Kommission erneut und dringend darauf hin, dass die von der Rückführung betroffenen reisewilligen Personen im Vorfeld zwingend über die aussergewöhnlichen Umstände ihrer zwangsweisen Rückführung informiert werden müssen und ihre Reisewilligkeit (bzw. Vollzugsstufe 1) für alle Beteiligten in der behördeninternen Dokumentation ersichtlich sein muss. Die zwangsweise rückzuführenden Personen sind während der Rückführung getrennt von nicht reisewilligen Personen zu transportieren bzw. unterzubringen. Nach Ansicht der Kommission ist gegenüber den reisewilligen Personen in jedem Fall auf Zwangsmassnahmen zu verzichten.

⁷¹ Art. 28 Abs. 1 Bst. b und c ZAV.

⁷² FA R+WwV, Stellungnahme zum Vollzugsmonitoringbericht 2023, S. 4, Rz. 105a und 105b.

⁷³ Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. a.

⁷⁴ FA R+WwV, Stellungnahme zum Vollzugsmonitoringbericht 2023, S. 4, Rz. 105a und 105b.



2. Zwangsmassnahmen

46. Die Zwangsanwendungsverordnung⁷⁵ definiert, welche Zwangsmassnahmen bei polizeilich begleiteten Rückführungen zulässig sind. Der Einsatz von Zwangsmitteln und die Anwendung polizeilicher Massnahmen sind nur rechtmässig, wenn sie unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips⁷⁶ eingesetzt werden. Dazu muss der Einsatz von Zwangsmassnahmen jeweils aufgrund einer individuellen Risikobeurteilung erfolgen. Zudem dürfen Zwangsmassnahmen nur in Situationen angewendet werden, in welchen Personen ihre eigene Sicherheit oder jene Dritter unmittelbar gefährden. Zwangsmassnahmen sind aufzuheben, sobald die Situation es erlaubt. So wurde an einem Briefing im Rahmen der Bodenorganisation am Flughafen Zürich explizit darauf hingewiesen, dass auf präventive Fesselungen zu verzichten ist und allfällige Fesselungen so schnell wie möglich wieder aufgehoben werden müssen.
47. Die Kommission erachtet folgende Handlungsweisen aus menschenrechtlicher Sicht als problematisch:
- **Darstellung von Zwangsmassnahmen:** Die Kommission beobachtete, wie die Polizei am Flughafen Zürich einem Mann das Foto einer nicht identifizierbaren, vollgefesselten Person mit Sparringhelm zeigte. Dabei wurde ihm erklärt, dass solche Zwangsmassnahmen angewendet werden könnten, sofern er nicht kooperiere. Der Betroffene verhielt sich während seiner zwangsweisen Rückführung ab Anhaltung stets ruhig. Nach Auffassung der Kommission kann die Veranschaulichung möglicher Fesselungen anhand eines Fotos, insbesondere bei bestehenden Sprachbarrieren, eine einschüchternde Wirkung haben.⁷⁷ Die Kommission erinnert daran, dass in solchen Situationen eine professionelle Übersetzung angezeigt ist.
 - **Fesselungen in Zellenwagen:** Die Kommission beobachtete zwei Fälle, in welchen von einer zwangsweisen Rückführung betroffene Personen teilgefesselt in einem Zellenwagen an den Flughafen zugeführt wurden.⁷⁸
 - **Enge Fesselungen:** Am Flughafen Zürich stellte die Kommission bei zwei Personen nach der Entfernung der Handschellen deutliche Abdrücke und eine gerötete Haut an den Handgelenken fest.
 - **Langanhaltende Zwangsmassnahmen mit ständiger Bewachung:** Die Kommission beobachtete 2024 weiterhin, dass teilgefesselte Personen bei der Bodenorganisation am Flughafen auf einen Stuhl gesetzt und von bis zu sechs polizeilichen Begleitpersonen bewacht wurden. Die Kommission beurteilt es als nicht

⁷⁵ Art. 6 ff. sowie Art 28. Abs. 1 ZAV.

⁷⁶ Art. 9 ZAG; EGMR, Ribitsch gegen Österreich, Nr. 18896/91, Urteil vom 4. Dezember 1995, Rz. 38.

⁷⁷ Die Kommission hält den Einsatz von Piktogrammen in Kombination mit kurzen, leicht verständlichen Texten in verschiedenen Sprachen für eine zielführendere Lösung.

⁷⁸ Die Handschellen waren vorne angebracht; CPT, Factsheet Transport of detainees, Juni 2018, CPT/Inf(2018)24, (zit. CPT/Inf(2018)24), Rz. 3; Frontex-Guide, Rz. 5.6; NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 68; Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. f.



verhältnismässig, wenn zwangsweise rückzuführende Personen während mehreren Stunden gefesselt sind, obwohl sie ununterbrochen von zwei oder mehr polizeilichen Begleitpersonen beaufsichtigt werden.⁷⁹

2.1. Dauer der Zwangsmassnahmen

48. Bei einer zwangsweisen Rückführung waren drei rückzuführende Personen während fast sechs Stunden mit dem Kerberos-Gurt gefesselt. Zwei der Betroffenen zeigten sich stets kooperativ. Bei einer anderen zwangsweisen Rückführung wurden zwei erwachsene Personen für fünf Stunden mit dem Kerberos-Gurt gefesselt, weil sie bei der Anhaltung Widerstand geleistet hatten. Bei einer weiteren zwangsweisen Rückführung trug ein Mann für drei Stunden und dreissig Minuten den Kerberos-Gurt, während er vor dem Flugzeug in einem Fahrzeug auf den Einstieg wartete. Während der Wartezeit verhielt sich der Betroffene stets ruhig. Schliesslich wurde eine Frau für die gesamte Zuführung von über zwei Stunden mit Handschellen auf dem Rücken gefesselt. Sie hatte sich bei der Anhaltung mit ihrem Halstuch zu strangulieren versucht. Nach dem Eintreffen im Wartebereich am Flughafen wurden ihre Handschellen vorne angebracht.⁸⁰

2.2. Präventive Anwendung von Zwangsmassnahmen

49. Die Kommission stellte fest, dass im Berichtszeitraum insgesamt weniger präventive und nach Ansicht der Kommission nicht verhältnismässige Zwangsmassnahmen zur Anwendung kamen.⁸¹ In einem Fall beobachtete die Kommission, wie eine zwangsweise rückzuführende Person bei der Anhaltung ihren Kopf gegen die Wand schlug und versuchte, durch ein Fenster zu fliehen. Die polizeilichen Begleitpersonen wiesen die betroffene Person darauf hin, dass Zwangsmassnahmen angewendet werden könnten. Nach weiteren Verhandlungen sah die Polizei letztendlich von der Anwendung von Zwangsmassnahmen ab. Die Kommission begrüsst das differenzierte und deeskalierende Vorgehen der Polizei.
50. Die Kommission erachtet folgende Situationen als nicht verhältnismässig⁸²:
- **Anwendung von Transportfesselungen:** In einem Fall beobachtete die Kommission, wie einer Frau aufgrund der geltenden Dienstvorschrift für die Zuführung Handschellen

⁷⁹ 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, 18 July 2013, CPT/Inf(2013)14 (zit. CPT, UK Bericht 2013), Rz. 20; NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 70.

⁸⁰ Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. c.

⁸¹ Unter präventiven Zwangsmassnahmen versteht die Kommission die Anwendung von Zwang, ohne dass ein physisch manifestierter Widerstand seitens der betroffenen Person festzustellen ist.

⁸² Art. 9 Abs. 2 ZAG sowie Art. 23 Abs. 2 ZAV; Abschiebung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftwege, Auszug aus dem 13. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(2003)35-part (Deportation of foreign nationals by air, Extract from the 13th General Report of the CPT, CPT/Inf(2003)35-part) (zit. CPT/Inf(2003)35-part), Rz. 33; CPT, Bericht Deutschland 2023, Rz. 82 ff; UNO-Ausschuss gegen Folter CAT, Concluding observations on the eighth periodic report of Switzerland, 11 December 2023, CAT/C/CHE/CO/8 (zit. CAT, Abschliessende Bemerkungen Schweiz 2023), Rz. 22.



angelegt wurden.⁸³ Die Betroffene erklärte zu Beginn der Anhaltung ausdrücklich, keinen Widerstand leisten zu wollen.⁸⁴ Die Kommission stellte fest, dass rund 20 Prozent der am Flughafen ankommenden Personen während dem Transport gefesselt waren.

- **Fesselung trotz kooperativen Verhaltens:** Die Kommission stellt weiterhin fest, dass Personen, die bei ihrer Ankunft am Flughafen trotz kooperativen Verhaltens gefesselt waren, auch während der Flugvorbereitungen gefesselt blieben. Die Anzahl der beobachteten Fälle ging im Berichtszeitraum jedoch deutlich zurück. Nach Einschätzung der Beobachtenden verhielten sich die Mehrheit der teilgefesselten Personen ab der Anhaltung, während der Zuführung und bei der Ankunft und Wartezeit am Flughafen kooperativ.⁸⁵
 - **Fesselung bei Ankunft Bodenorganisation:** Die Kommission beobachtete fünf Fälle, bei welchen zwangsweise rückzuführende Personen nach Ankunft am Flughafen Zürich mit dem Kerberos-Gurt gefesselt wurden.⁸⁶ In zwei Fällen mussten alle männlichen Personen im Verlauf der Rückführung präventiv einen Hosengurt mit der Gurtschnalle hinten anziehen, um eine allfällige Befestigung des Kerberos-Gurtes zu ermöglichen.⁸⁷
 - **Präventive Fesselungen:** Die Kommission beobachtete, wie einer Frau am Flughafen einen Hosengurt an den Händen Manschetten angebracht wurden, nachdem sie die Einnahme ihrer Medikamente verweigert hatte. Die Kommission weist darauf hin, dass die Einnahme von Medikamenten stets freiwillig ist.⁸⁸
51. Ebenso erachtet die Kommission die standardmässige Fesselung mittels Kerberos-Gurt in allen Phasen einer zwangsweisen Rückführung als nicht verhältnismässig. Für die Betroffenen stellt der Gurt eine die Bewegungsfreiheit einschränkende Zwangsmassnahme dar, die aufgrund ihrer Grösse und Form eine besondere Wirkung hat. Dies gilt auch für Personen in der unmittelbaren Umgebung, besonders für Kinder. Die Kommission erachtet insbesondere den durchgehenden Einsatz des Kerberos-Gurtes mit erweitertem Spielraum für die Hände/Arme als nicht verhältnismässig. In diesen Fällen sollte auf Zwangsmassnahmen verzichtet werden.⁸⁹

⁸³ Aufgrund von Rückenbeschwerden wurden der Frau die Handschellen vorne anstatt auf dem Rücken angebracht.

⁸⁴ Während dem Briefing erklärte die zuständige Einsatzleiterin, dass die betroffene Person aufgrund der Dienstvorschrift für den Transport gefesselt wird. Auf Anfrage der Kommission begründete die zuständige Kantonspolizei die Zwangsmassnahmen mit einem vorangehenden Klinikaufenthalt und möglicher Selbstgefährdung.

⁸⁵ NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 74.

⁸⁶ In drei Fällen trugen die rückzuführenden Personen im Vorfeld bereits Handschellen.

⁸⁷ Dies betraf unter anderem einen 14-jährigen sowie einen 16-jährigen Jugendlichen.

⁸⁸ Siehe Rz. 86 zur Behandlung ohne Zustimmung.

⁸⁹ CPT, Bericht Deutschland 2023, Rz. 82; Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. c.



3. Zwangsmassnahmen gegenüber Personen in stationärer Behandlung und Personen mit psychischen Erkrankungen

52. Die Kommission hat im Berichtszyklus Anhaltungen von Personen in stationärer Behandlung beobachtet.⁹⁰
53. In zwei Fällen beobachtete die Kommission Anhaltungen in psychiatrischen Einrichtungen. In einem Fall war die betroffene Frau reisewillig und konnte deshalb nicht nachvollziehen, weshalb sie in Begleitung der Polizei im Rahmen eines Sonderfluges das Land verlassen musste.⁹¹ Sie verhielt sich während der zwangsweisen Rückführung stets kooperativ und es wurde durchgehend auf Zwangsmassnahmen verzichtet. Gemäss den medizinischen Unterlagen litt die Frau unter anderem an einer Anpassungsstörung. Vor der Zuführung an den Flughafen wurde ihr 2-jähriger Sohn aus einem Kinderhaus abgeholt, wobei sie im Fahrzeug auf ihn wartete. Die Mutter und ihr Sohn wurden ohne den Vater zwangsweise rückgeführt.⁹² Im Zielland erfolgte keine medizinische Übergabe. Die Kommission erachtet die gestaffelte Rückführung einer stationär eingewiesenen Person als problematisch und potenziell unmenschlich. Sie stellt zudem infrage, inwiefern das übergeordnete Kindesinteresse unter den gegebenen Umständen gewahrt wurde.
54. Bei der zweiten von der Kommission beobachteten Anhaltung in einer psychiatrischen Klinik waren vier polizeiliche Begleitpersonen sowie eine ärztliche Fachperson für die medizinische Begleitung anwesend. Zudem standen fünf Angehörige des Pflege- und Sicherheitspersonals der psychiatrischen Klinik im Zimmer. Laut den medizinischen Unterlagen zeigte die betroffene Frau Anzeichen von Suizidalität. Die Umstände der Anhaltung belasteten die betroffene Frau sichtlich. Im Verlauf des Gesprächs versuchte sie ein Fenster aufzureissen. In der Folge wurden ihr für die Zuführung an den Flughafen vorne Handschellen angelegt. Der Ehemann und die Kinder befanden sich an separaten Aufenthaltsorten im Kanton und wurden getrennt von ihr an den Flughafen zugeführt.⁹³ Sie konnte ihre Töchter während der Fahrt an den Flughafen telefonisch kontaktieren. Am Flughafen wurde sie mit ihrer Familie vereint.
55. Befindet sich eine Person in stationärer Behandlung in einem Spital oder in einer psychiatrischen Klinik, ist sie auf die ständige Überwachung durch medizinisches Personal angewiesen. Die Unterbrechung stationärer Behandlungen durch zwangsweise Rückführungen kann nach Ansicht der Kommission deshalb ein Gesundheitsrisiko darstellen.⁹⁴ So beobachtete die Kommission in einem Fall, wie eine zuvor in einer psychiatrischen Einrichtung angehaltene Person unmittelbar nach ihrer Ankunft am

⁹⁰ Dies betraf Anhaltungen im Sanatorium Kirchberg und der Psychiatrischen Klinik Münsterlingen.

⁹¹ Gemäss den der Kommission vorliegenden Unterlagen wurde eine Rückführung der Vollzugsstufen 1, 2 oder 3 im Vorfeld nicht durchgeführt.

⁹² Die Kommission hält die gestaffelte Rückführung von Familien im Regelfall für unangemessen und nicht verhältnismässig. Siehe Rz. 66 und Empfehlung in Rz. 90, Bst. j.

⁹³ Die Kommission ist der Ansicht, dass Kinder nur in Ausnahmefällen und nur so kurz wie nötig von ihren Eltern getrennt werden dürfen. Siehe Rz. 65 und Empfehlung in Rz. 90, Bst. i.

⁹⁴ ENGELMANN CLAUDIA/SAUERHOFF ANNA, Deutsches Institut für Menschenrechte, Abschiebung trotz Krankheit, Perspektiven aus der Praxis und menschenrechtliche Verpflichtungen, Berlin, April 2021 (zit. DIMR, Abschiebung trotz Krankheit), S. 44.



Flughafen für etwa 30 Minuten nicht ansprechbar war. Die betroffene Person zeigte deutliche Anzeichen von Hyperventilation und Apathie, wodurch eine umfassende und intensive medizinische Versorgung notwendig war. Anhaltungen von Personen in stationärer Behandlung erachtet die Kommission als nicht verhältnismässig.

56. Die Kommission stellt fest, dass für psychische Krankheiten grundsätzlich keine medizinischen Übergaben im Zielstaat organisiert werden. In einem Fall erkundigte sich die Kommission bei der zuständigen kantonalen Migrationsbehörde, weshalb eine zwangsweise rückzuführende Person trotz ihres stationären Aufenthaltes in einer psychiatrischen Klinik zwangsweise rückgeführt wurde und ob angesichts der schweren psychischen Erkrankung eine Behandlung im Zielstaat Kroatien sichergestellt war. Die Migrationsbehörde informierte die Kommission, dass die aktuellen Arztberichte übersetzt und zwecks Übermittlung an die Behörden im Zielstaat dem SEM übergeben wurden. Die Rückführung sei in Absprache mit dem verantwortlichen medizinischen Personal durchgeführt und eine medizinische Begleitung ab Anhaltung bis zur Übergabe an die Behörden des Ziellandes sichergestellt worden. Gemäss der Einschätzung des SEM sei die psychosoziale Versorgung im Zielstaat sichergestellt und zugänglich. Die Kommission konnte nicht überprüfen, ob die psychosoziale Versorgung im Zielstaat tatsächlich gewährleistet war. Gestützt auf neuste Berichte nimmt die Kommission jedoch mit Besorgnis zur Kenntnis, dass die Gesundheitsversorgung von zwangsweise rückgeführten Personen in Kroatien mit erheblichen Einschränkungen verbunden sein und eine zwangsweise Rückführung sowie die Unterbrechung laufender Behandlungen den Gesundheitszustand der Betroffenen erheblich verschlechtern kann.⁹⁵
57. In vier weiteren der Kommission bekannten Fällen wurden Personen aus psychiatrischen Kliniken an den Flughafen zugeführt. In zwei Fällen wurde durchgehend auf Zwangsmassnahmen verzichtet. In zwei anderen Fällen kamen die zwangsweise rückzuführenden Personen gefesselt mit Handschellen bzw. Handmanschetten und Kabelbinder sowie Fussmanschetten am Flughafen an, wobei sich eine der betroffenen Personen durchgehend ruhig und kooperativ verhielt.⁹⁶ In einem weiteren Fall erkundigte sich die Kommission nach den Gründen einer präventiven Fesselung während der Zuführung. Die zuständige Kantonspolizei erklärte auf Nachfrage, dass die Transportfesselung mit Handschellen aufgrund eines vorausgegangenen Klinikaufenthalts sowie des damit einhergehenden Eigengefährdungsrisikos angeordnet wurde. Die Kommission erachtet Zwangsmassnahmen, die ausschliesslich mit dem Vorliegen einer psychiatrischen Diagnose begründet werden, unverhältnismässig und stigmatisierend sind. Die Gefährlichkeit einer Person darf nicht ausschliesslich an ihrer psychischen Verfassung

⁹⁵ Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), Aufnahmebedingungen in Kroatien, Bericht zur Situation von Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus in Kroatien, Februar 2025, insb. Kapitel 5.3. Gemäss SFH beschränkt sich die psychiatrische Behandlung in den Zentren vorwiegend auf medikamentöse Massnahmen. Hospitalisierungen in spezialisierte Einrichtungen sind oft nur für wenige Tage möglich. Der Zugang zur Gesundheitsversorgung wird durch den Mangel an professionellen Übersetzenden zusätzlich erschwert.

⁹⁶ Nach Auskunft der polizeilichen Begleitpersonen verliefen die Anhaltungen ohne Zwischenfälle.



festgemacht werden.⁹⁷ Die Kommission erinnert daran, dass Zwangsmassnahmen nur dann angewendet werden dürfen, wenn rückzuführende Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden.⁹⁸

58. Die Kommission stellt weiterhin fest, dass es für die Vollzugsbehörden keine Vorgaben gibt, wie sie Anhaltungen in stationären Einrichtungen durchzuführen haben. Darüber hinaus scheint nicht für jede Situation abschliessend geklärt, inwiefern sich das ärztliche Personal einer Abholung aus medizinischen Gründen widersetzen kann. Schliesslich ist auch zu berücksichtigen, welche Auswirkungen eine Anhaltung durch die Polizei für andere sich in psychiatrischer oder somatischer Behandlung befindende Personen hat.⁹⁹
59. Die Kommission erinnert die Behörden daran, sicherzustellen, dass Personen, bei denen eine Selbstverletzungs- und/oder Suizidgefahr besteht oder eine psychische Belastung vorliegt, durch eine unabhängige, medizinische Fachperson einer umfassenden medizinischen Beurteilung unterzogen werden, bevor über ihre Reisetauglichkeit entschieden wird.¹⁰⁰ Medizinische Beurteilungen zur Flugtauglichkeit werden bei psychischen Erkrankungen bis zu sechs Wochen und bei somatischen Beschwerden bis zu drei Monaten vor einer zwangsweisen Rückführung durchgeführt. Zwangsweise rückzuführende Personen, die mit einer psychischen Erkrankung diagnostiziert worden sind oder einen Suizidversuch unternommen haben, sind von einer medizinischen Fachperson zu begleiten.¹⁰¹

4. Familien und Kinder

60. Die Kommission legt bei ihren Beobachtungen ein besonderes Augenmerk auf den Umgang mit Familien mit minderjährigen Kindern, da für Kinder das Risiko einer Traumatisierung besonders gross ist. Im Zentrum steht dabei die Wahrung des übergeordneten Kindesinteresses.¹⁰² Die Kommission stellte fest, dass sich die polizeilichen Begleitpersonen sichtlich um das Wohlergehen von Kindern, insbesondere Kleinkindern, bemühten. Der Kommission ist aufgefallen, dass in den polizeilichen Briefings mehrfach auf die vorrangige Bedeutung des übergeordneten Kindesinteresses hingewiesen wurde. Auch in der praktischen Umsetzung wurde diesem Anspruch Rechnung getragen. In einem Fall

⁹⁷ Commission nationale de prévention de la torture (CNPT), Rapport au Département fédéral de justice et police (DFJP) et à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, d'avril 2020 à mars 2021, Rz. 11.

⁹⁸ Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. c.

⁹⁹ DIMR, Abschiebung trotz Krankheit, S. 44.

¹⁰⁰ CPT, Bericht Deutschland 2018, Rz. 28.

¹⁰¹ CPT, Bericht Deutschland 2018, Rz. 23, wonach gemäss interner Anweisung der Bundespolizei in Deutschland Rückzuführende, die an einer psychischen Störung leiden oder einen Suizidversuch unternommen haben, von einem Arzt begleitet werden müssen.

¹⁰² Art. 19 Abs. 1 UNO-KRK; Art. 3 Abs. 1 UNO-KRK; EGMR, Maslov gegen Österreich, Nr. 1638/03, Urteil vom 23. Juni 2008, Rz. 82; Twenty Guidelines on Forced Return, Guideline 11, Rz. 5; UNO-Kinderrechtsausschuss CRC, General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration [art. 3, para. 1], 29 May 2013, CRC/C/GC/14 (zit. CRC, GC 14) Rz. 39; Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Global Migration Group, Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations, Geneva, January 2018 (zit. OHCHR, Migrants in vulnerable situations), S. 42 und 85.



stellte die Kommission fest, dass die Polizei die zwangsweise Rückführung einer Familie aus Sicherheitsgründen abbrach, da sich die Tür der Familienwohnung trotz Verwendung eines Ersatzschlüssels nicht öffnen liess und eine Gefährdung der Kinder vermieden werden sollte. Die Kommission begrüsst, dass in dieser Situation dem übergeordneten Kindesinteresse Rechnung getragen wurde. In einem anderen Fall stellte die Kommission fest, dass im Einsatzprotokoll für die Anhaltung einer Mutter mit ihrem Säugling explizit festgehalten war, dass auf jegliche Zwangsmassnahmen verzichtet wird. Bei einer weiteren Anhaltung wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Eltern nicht in Anwesenheit ihrer Kinder gefesselt werden dürfen und das Prinzip der Verhältnismässigkeit einzuhalten sei. Schliesslich bemühten sich die polizeilichen Begleitpersonen während der Bodenorganisation in mehreren Fällen darum, dass den kleinen Kindern ausreichend Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung standen.

61. Die Kommission beobachtete jedoch auch verschiedene problematische Situationen. In einem Fall beobachtete die Kommission, wie die zuständige Kantonspolizei einen Schnellzugriff in einer Familienwohnung durchführte. Beim abrupten Betreten des Schlafzimmers riefen die polizeilichen Begleitpersonen wiederholt «Polizei». Die Eltern und ihr vierjähriges Kind reagierten sichtlich erschrocken. In einem weiteren Fall erlebte ein Kind, wie seine Eltern beim Zustieg ins Transportfahrzeug starken Widerstand leisteten und Zwangsmassnahmen zu Einsatz kamen. Das Kind stand während dieser Zeit alleine neben seiner Mutter und war mit der Situation sichtlich überfordert.¹⁰³ Die Kommission erinnert die Vollzugsbehörden daran, dass die besondere Vulnerabilität und Schutzbedürftigkeit von Kindern bei der Planung und Durchführung von zwangsweisen Rückführungen stets zu berücksichtigen sind.¹⁰⁴
62. Die Kommission beobachtete eine Anhaltung, bei welcher eine Frau am Vortag ihrer zwangsweisen Rückführung gemäss eigenen Aussagen und den Angaben von Mitarbeitenden der Asylunterkunft eine Fehlgeburt erlitten hatte. Während der Rückführung kam es infolgedessen zu Blutungen. Da die polizeilichen Begleitpersonen keine Hygieneartikel zur Verfügung stellen konnten, wurde der betroffenen Frau lediglich Papierhandtücher als Behelfsmittel ausgehändigt. Die Kommission kann nicht abschliessend beurteilen, ob der betroffenen Frau ein ernsthafter gesundheitlicher Schaden drohte. Nach Auffassung der Kommission war das Ausmass sowie die genaue Ursache der Blutungen für die Vollzugsbehörden zum Zeitpunkt der Anhaltung jedoch nicht verlässlich einzuschätzen. Unter diesen Umständen konnten sie ausserdem weder die erforderlichen Hilfsmittel bereitstellen noch eine gegebenenfalls notwendige medizinische Begleitung gewährleisten. Ohne weitergehenden fachärztlichen Abklärungen bewertet die Kommission die Durchführung der zwangsweisen Rückführung als potentiell gesundheitsgefährdend, erniedrigend und unmenschlich.
63. In einem Fall beobachtete die Kommission die Anhaltung einer Mutter mit ihren Kindern, die gleichzeitig wie der wegen häuslicher Gewalt getrennt untergebrachte Vater

¹⁰³ Das 6-jährige Mädchen zitterte dabei und klopfte mit den Händen an den eigenen Körper.

¹⁰⁴ Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. g.



zwangsweise rückgeführt werden sollte.¹⁰⁵ Auf Nachfrage wurde die Kommission vom zuständigen Migrationsamt informiert, dass die Behörden im Zielstaat vom SEM über die familiären Umstände unterrichtet worden sind. Die Kommission weist das SEM darauf hin, bei innerfamiliären Übergriffen besondere Massnahmen in Erwägung zu ziehen¹⁰⁶ und die Schutzzfähigkeit der Zielstaaten eingehend und unter Berücksichtigung der konkreten Umstände im Einzelfall zu überprüfen.¹⁰⁷ Die Schweiz ist als Vertragsstaat der Istanbul-Konvention dazu verpflichtet, Opfer geschlechterspezifischer Gewalt nicht in Länder zurückzuweisen, in welchen ihr Leben gefährdet wäre oder sie der Folter oder einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen werden könnten.¹⁰⁸ Das Risiko eines Verstosses gegen diesen Grundsatz ist besonders hoch, wenn Frauen Teil einer Familieneinheit sowie Opfer häuslicher Gewalt sind und die Familieneinheit als Ganzes zwangsweise rückgeführt wird.

64. Die Kommission beobachtete in zwei Fällen, wie schwangere Frauen zwangsweise rückgeführt wurden. In einem Fall wurde eine schwangere Frau mit Handschellen vorne gefesselt an den Flughafen zugeführt. Nach Ankunft am Flughafen wurde die Fesselung entfernt. Während der Flugvorbereitung lag sie am Boden auf einer Decke und klagte über Schmerzen. Eine weitere schwangere Frau wurde ab einem Polizeiposten an den Flughafen zugeführt, wo sie die Nacht auf einer am Boden liegenden Matratze in einer Sitzzelle verbrachte. Sie verblieb während der gesamten zwangsweisen Rückführung ohne Fesselung. Angesichts der besonderen Verletzlichkeit von schwangeren und stillenden Frauen, erachtet die Kommission die Anwendung von Zwangsmassnahmen als erniedrigend und unmenschlich.¹⁰⁹
65. In einem Fall stellte die Kommission fest, dass eine Mutter während der Anhaltung von ihrem Säugling getrennt wurde. Zwar blieb das Kind die gesamte Zeit über in ihrem Sichtfeld, doch war es der Mutter aus polizeilichen Sicherheitsüberlegungen nicht gestattet, das Kind auf den Arm zu nehmen. Dies führte dazu, dass das Kind anhaltend weinte, während die Eltern sichtbar beunruhigt auf die Situation reagierten. Nach etwa 50 Minuten wurde der Mutter schliesslich erlaubt, ihr Kind in die Arme zu nehmen. In der vorliegenden Berichtsperiode hat die Kommission zahlreiche Fälle von Trennungen beobachtet: 14

¹⁰⁵ Die zwangsweise Rückführung wurde schliesslich abgebrochen, weil die Anwendung von Zwangsmassnahmen von den verantwortlichen polizeilichen Begleitpersonen als nicht verhältnismässig beurteilt wurde.

¹⁰⁶ Opfern von geschlechterspezifischer Gewalt kann gestützt auf Art. 59 des Übereinkommens vom 11. Mai 2011 des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), SR 0.311.35 ein eigenständiger Aufenthaltstitel (unabhängig von dem Ehepartner oder der Ehepartnerin) gewährt werden. Werden eine Ehepartnerin bzw. ein Ehepartner oder ein Kind Opfer häuslicher Gewalt, besteht seit 1. Januar 2025 gemäss Art. 50 Abs. 2 Bst. a AIG bzw. Art. 77f Bst. c Ziff. 4 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE), AS 2007 5497 ein gesetzlicher Anspruch auf einen eigenständigen Aufenthaltstitel, sofern die umfangreichen gesetzlichen Nachweispflichten erfüllt sind.

¹⁰⁷ Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention), Switzerland, 13 October 2022, GREVIO/Inf(2022)28, Rz. 272.

¹⁰⁸ Art. 61 Istanbul-Konvention.

¹⁰⁹ CAT, Abschliessende Bemerkungen Schweiz 2023, Rz. 22; Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 5 January 2016, A/HRC/31/57 (zit. UNO-Sonderberichterstatter über Folter, Bericht 2016), Rz. 70 Bst. h; Art. 25 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, A/RES/217 A (III); Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. h.



Familien wurden während der Anhaltung, 15 Familien während der Zuführung, eine Familie während der Flugvorbereitung, fünf Familien beim Transport zum Flugzeug und fünf Familien während dem Flug getrennt. In zwei Fällen wurden Familien auf drei Transportfahrzeuge verteilt an den Flughafen transportiert. Zusätzlich wurden ein erwachsenes Geschwisterpaar und ein Ehepaar für die Zuführung getrennt. Ein Ehepaar wurde am Flughafen in zwei nebeneinanderliegenden Zellen untergebracht, wobei die Zellentüren offenblieben. Die Kommission weist darauf hin, dass Trennungen von Kindern und ihren Eltern während einer zwangsweisen Rückführung zu einer grossen Verunsicherung der Kinder führen und ein willkürlicher und unrechtmässiger Eingriff in das Recht auf Privat- und Familienleben darstellen können.¹¹⁰ Sie erinnert daran, dass bei jedem Eingriff in das Recht auf Familien- und Privatleben eine umfassende, einzelfallbezogene Interessenabwägung vorgenommen werden muss und das Prinzip der Einheit der Familie grundsätzlich zu wahren ist.¹¹¹ Eine Trennung ist nur als letzte Möglichkeit und im Einklang mit dem übergeordneten Kindesinteresse zulässig.¹¹² In diesem Zusammenhang möchte die Kommission darauf hinweisen, dass für die Zuführung von Familien in etwas mehr als 10 Fällen grössere Fahrzeuge (Reisebusse) zum Einsatz kamen, wodurch die Familien gemeinsam an den Flughafen reisen konnten. Die Kommission begrüsst dieses Vorgehen.¹¹³

66. Im Berichtszeitraum hat die Kommission insgesamt 11 gestaffelte Rückführungen von Familien mit Kindern beobachtet. In einem Fall wurde ein Vater ohne seine Frau und Tochter zwangsweise rückgeführt, nachdem wenige Tage zuvor bereits der erwachsene Sohn alleine zwangsweise rückgeführt worden war. Die Kommission erkundigte sich beim zuständigen Migrationsamt nach den Gründen für dieses Vorgehen. Die Behörde informierte, dass eine gemeinsame zwangsweise Rückführung des erwachsenen Sohnes mit seiner Familie aufgrund der begrenzten Überstellungsmöglichkeiten in den Zielstaat nicht umsetzbar gewesen sei. Die gestaffelte Rückführung der Eltern sei zudem im Vorfeld durch das SEM genehmigt worden und eine zeitnahe zwangsweise Rückführung der Mutter mit ihrem minderjährigen Sohn in Planung. Gestaffelte Rückführungen von Familien können ebenso eine Verletzung des Rechts auf Privat- und Familienleben darstellen, da sie zu einer zumindest vorübergehenden Trennung von Familien bzw. der Kinder von mindestens einem Elternteil führen.¹¹⁴
67. Im Rahmen einer zwangsweisen Rückführung der Vollzugsstufe 2 und 3 wurden vier Kinder von der Polizei im Schulbereich einer Nothilfeunterkunft angehalten. Die Kommission ist der Ansicht, dass Anhaltungen von Kindern im Schulbereich grundsätzlich nicht mit dem

¹¹⁰ Art. 8 EMRK; Art. 10 UNO-KRK; Art. 17 und Art. 23 UNO-Pakt II.

¹¹¹ Art. 24. Abs. 1 ZAV; Art. 9 UNO-KRK; CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, Rz. 50; IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 25; OHCHR, Migrants in vulnerable Situations, S. 40f.; Frontex-Guide, S. 27, Rz. 6.1.24 und S. 31, Rz. 6.2.10; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2023, S. 78, Rz. 1.4.

¹¹² BGE 143 I 437 E. 4.2; CRC, GC 14, Rz. 61.

¹¹³ Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. i.

¹¹⁴ Art. 9 Abs. 3 UNO-KRK, wonach jedes Kind das Recht hat, persönliche Beziehungen und einen direkten Kontakt zu seinen beiden Elternteilen zu pflegen. Es sei denn, dies stehe seinen eigenen Interessen entgegen (Art. 24 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (CGR), 1. Dezember 2009, 2016/C 202/02); Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. j.



übergeordneten Kindesinteresse zu vereinbaren sind.¹¹⁵ Insbesondere kann eine solche Massnahme auch Mitschülerinnen und Mitschüler emotional belasten und ihr Sicherheitsgefühl nachhaltig beeinträchtigen.¹¹⁶

68. Im Rahmen derselben zwangsweisen Rückführung kam es im Familienzimmer am Flughafen zu Zwangsmassnahmen gegenüber den Eltern und den Kindern: Weil die Familie sich für den Aufbruch zum Flugzeug nicht vom Sofa erheben wollte, wurden die Kinder durch die Polizei von den Eltern weggezogen. Die 8-jährige Tochter wurde von zwei polizeilichen Begleiterinnen aus dem Familienzimmer auf den Gang gebracht. Aufgrund ihrer starken Gegenwehr und des körperlichen Einsatzes der Polizistinnen verrutschten ihre Kleider. Die Mutter wurde mit Handfesseln und Kabelbindern, der Vater mit dem Kerberos-Gurt gefesselt. Die 8-jährige Tochter zeigte sich über die Massnahmen erschrocken und rannte durch den Gang des Polizeipostens davon. Sie wurde von polizeilichen Begleitpersonen unter Anwendung körperlichen Zwangs aufgehalten. Die Anwendung von Zwang gegenüber Kindern erachtet die Kommission als potenziell traumatisierend. Sie ist nur in absoluten Ausnahmefällen zulässig.¹¹⁷ So etwa, wenn ein Kind festgehalten wird, um zu verhindern, dass es sich selbst oder andere verletzt.¹¹⁸ Werden gegenüber Kindern Zwangsmassnahmen angewendet, damit eine zwangsweise Rückführung planmässig, d.h. in dem für die Anhaltung vorgesehenen Zeitrahmen, durchgeführt werden kann, lässt sich dies nach Ansicht der Kommission nicht mit dem übergeordneten Kindesinteresse vereinbaren.
69. Im Berichtszeitraum beobachtete die Kommission in einem weiteren Fall, wie polizeiliche Begleitpersonen eine 17-jährige Jugendliche über einen Parkplatz zum Flughafengebäude trugen. Bis zum Vortag war sie in stationärer Behandlung. In zwei anderen Fällen mussten ein 14- bzw. ein 16-jähriger Jugendlicher präventiv einen Hosengurt tragen, um eine allfällige Fixierung des Kerberos-Gurtes zu ermöglichen. Schliesslich beobachtete die Kommission, wie ein 9-jähriger Junge von den polizeilichen Begleitpersonen während der Anhaltung für kurze Zeit an den Armen festgehalten wurde, weil er sich gegen einen Polizisten wandte.¹¹⁹
70. Insgesamt mussten im Berichtszeitraum in 11 Fällen Kinder mit ansehen, wie gegenüber einem Elternteil oder beiden Eltern, während der Anhaltung, Zuführung, Bodenorganisation und/oder im Flugzeug Zwangsmassnahmen angewendet wurden. In Anwesenheit von

¹¹⁵ IOM et al., Guidance to respect children's rights in return policies, S. 24; European Union Agency for fundamental rights (FRA), Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations, 2012 (zit. FRA, Apprehension of migrants), Bst. e sowie Rz. 4.

¹¹⁶ Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. g.

¹¹⁷ Art. 5 Bst. a i.V.m. Art. 8 (zum Kindesinteresse bei Abschiebungen) der Richtlinie (EG) Nr. 115/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Abl. L 348 (zit. EU-Rückführungsrichtlinie); Siehe auch Frontex-Guide, Rz. 5.6; KÜNZLI JÖRG, KIND ANDREAS, Menschenrechtliche Schranken bei der zwangsweisen Rückführung ausländischer Staatsangehöriger, Gutachten zuhanden der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), Bern 2011 (zit. KÜNZLI/KIND), S. 37; IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 25; European Union Agency for fundamental rights (FRA), Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations, 2019 (zit. FRA, Returning unaccompanied children), S. 27.

¹¹⁸ IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 25, Fn. 95.

¹¹⁹ Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. k.



Kindern sollten keine Zwangsmassnahmen gegenüber Familienmitgliedern oder anderen erwachsenen Personen¹²⁰ angewendet werden.¹²¹

71. Die Kommission stellt fest, dass im vorliegenden Berichtszeitraum wiederum vermehrt Familien zwischen Mitternacht und fünf Uhr morgens angehalten wurden. Im Berichtszeitraum fanden 13 Anhaltungen von Familien während der Nacht statt.¹²² Der Zeitpunkt einer Rückführung ist so anzusetzen, dass das übergeordnete Kindesinteresse gewahrt wird. Daher dürfen Anhaltungen, von welchen Kinder betroffen sind, nicht während der Nacht erfolgen.¹²³ Die Kommission ist der Ansicht, dass insbesondere die späteren Abflugzeiten der Flüge nach Kroatien von den Polizeikorps genutzt werden sollten, um diese Empfehlung wirksam umzusetzen.

5. Anhaltungen durch bewaffnete und uniformierte polizeiliche Begleitpersonen

72. Die Kommission stellte fest, dass die kantonalen Polizeikorps bei knapp zwei Drittel der beobachteten Anhaltungen bewaffnet waren (u.a. mit Feuerwaffen, Schlagstöcken, Destabilisierungsgeräten, Schildern und Pfefferspray). In fast der Hälfte der Fälle führten die polizeilichen Begleitpersonen ihre Waffen offen mit sich.
73. Die Kommission ist sich bewusst, dass zur Sicherung des unmittelbaren Umfeldes einer zwangsweisen Rückführung die Anwesenheit bewaffneter Begleitpersonen notwendig sein kann. Die Kommission kann jedoch nicht nachvollziehen, dass es immer wieder zu Situationen kommt, in denen es zu einem direkten Kontakt zwischen bewaffneten Einsatzkräften und von einer zwangsweisen Rückführung betroffenen Kindern kommt. Die Kommission erinnert daran, dass wenn es dabei auch um den Schutz der Kinder geht, der Einsatz von bewaffneten polizeilichen Begleitpersonen traumatisierende Folgen für die Kinder haben kann.¹²⁴
74. Die Kommission stellte fest, dass die polizeilichen Begleitpersonen bei fast 60 Prozent der beobachteten Anhaltungen zivile Kleider trugen. In zahlreichen Fällen waren bei der Anhaltung polizeiliche Begleitpersonen sowohl in ziviler Kleidung als auch in Uniform anwesend. In sieben Fällen waren alle polizeilichen Begleitpersonen uniformiert. Die Kommission weist darauf hin, dass alle bei einer zwangsweisen Rückführung beteiligten

¹²⁰ Frontex-Guide, S. 26, Rz. 6.1.23.

¹²¹ CAT, Abschliessende Bemerkungen Schweiz 2023, Rz. 22; FRA, Returning unaccompanied children, S. 27; IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 25; NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 38 ff.; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2023, S. 87, Rz. 1.4; Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. I.

¹²² In sieben Fällen handelte es sich um Überstellungen im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens nach Kroatien, welche am späten Vormittag stattfanden. In diesem Zusammenhang verweist die Kommission zudem auf die Praxis im Kanton Waadt, wonach die Polizei bei zwangsweisen Rückführungen von Familien nicht vor sechs Uhr eingreifen darf. Im Rahmen des Berichtszyklus wurde in mindestens zwei Fällen mit Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde von der Regelung abgewichen.

¹²³ IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 24; FRA, Returning unaccompanied children, S. 26; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2023, S. 87, Rz. 1.1; Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. m.

¹²⁴ Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. n.



Begleitpersonen zivile Kleider tragen sollten.¹²⁵ Auch Uniformen können aufgrund vergangener Erfahrungen zur Aktivierung von Traumata führen.

6. Anhaltung in ungeeigneten Zellen

75. Die Kommission beobachtete verschiedene Anhaltungen in ungeeigneten Zellen für eine Inhaftierung über Nacht. In einem Fall beobachtete die Kommission, wie eine zwangsweise rückzuführende Person in einer videoüberwachten, fensterlosen Zelle im Untergeschoss eines Polizeipostens angehalten wurde. Die Zelle war mit einem Betontisch und eine Betonbank ausgestattet, weshalb die betroffene Person die Nacht auf einer Matratze am Boden verbrachte. Auf Anfrage informierte die zuständige Kantonspolizei, dass die Unterbringung in der videoüberwachten Einzelzelle aufgrund der hohen Zellenbelegung erfolgte, jedoch nicht standartmässig vorgesehen sei. Auch in diesem Jahr beobachtete die Kommission die Anhaltung von Personen in den Sicherheitszellen von Einrichtungen der ausländerrechtlichen Administrativhaft.¹²⁶ Die Kommission erachtet die standardmässige Unterbringung in Sicherheitszellen vor Rückführungen grundsätzlich als nicht verhältnismässig.
76. In einem Fall stürmte die Polizei bei der Anhaltung zwei Gefängniszellen. Die am Einsatz beteiligte Sondereinheit und die polizeilichen Begleitpersonen waren während des Einsatzes verumumt. Wenngleich es sich um Einzelfälle handelt, erachtet die Kommission dieses Vorgehen als unangemessen.¹²⁷ Die Kommission weist zudem erneut darauf hin, dass keinerlei Sicherheitserwägungen das Tragen einer Maske oder sonstiger Verumummung bei zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg rechtfertigen.¹²⁸

7. Körperliche Durchsuchung

77. Im Berichtszeitraum wurden zahlreiche körperliche Durchsuchungen durchgeführt. Das Prinzip der zwei-phasigen Durchsuchung¹²⁹ wurde von den Vollzugsbehörden dabei eingehalten.¹³⁰ Darüber hinaus beobachtete die Kommission Abtastungen über den Kleidern, den Einsatz von Metalldetektoren und die Durchsuchung von Kleidungsstücken. Die Kommission begrüsst diese Vorgehensweisen, da sie einen weniger einschneidenden Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen darstellen.¹³¹ Sie erinnert daran, körperliche

¹²⁵ IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 25.

¹²⁶ Bei einer Anhaltung trugen die betroffenen Personen dabei Trainingskleider.

¹²⁷ Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), Bericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring von Januar bis Dezember 2022, 3. April 2023 (zit. NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2022), Rz. 29; Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. p.

¹²⁸ CPT/Inf(2003)35, Rz. 38; CPT/Inf(2018)24, Rz. 3; UNO-Ausschuss gegen Folter CAT, Conclusions and recommendations of the Committee against Torture – Switzerland, 21 June 2005, CAT/C/CR/34/CHE (zit. CAT, Abschliessende Bemerkungen Schweiz 2005), Rz. 4 Bst. J; Twenty Guidelines on forced return, Guideline 18.

¹²⁹ 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 22 mars au 1^{er} avril 2021, CPT/Inf(2022)9, (zit. CPT, Bericht Schweiz 2022), Rz. 52.

¹³⁰ In zwei Fällen waren davon Kinder betroffen.

¹³¹ Association for the Prevention of Torture (APT), Body searches, <<https://www.ap.t.ch/knowledge-hub/dfd/body-searches>> (13.03.2025).



Durchsuchungen nur in Ausnahmefällen und auf Grundlage einer individuellen Risikoeinschätzung durchzuführen. In einem Fall wurde eine Frau aufgefordert, sich vor vier anwesenden Polizistinnen zu entkleiden, die in einem Halbkreis um sie herumstanden. Dieses Vorgehen irritierte die Betroffene sichtlich. In der Folge verliessen zwei der Polizistinnen den Raum. Die Kommission erachtet körperliche Durchsuchungen als empfindlichen Eingriff in das Recht auf persönliche Freiheit und den Schutz der Privatsphäre.¹³² Gestützt auf internationale Standards vertritt die Kommission die Auffassung, dass Leibesvisitationen so respektvoll wie möglich vorzunehmen sind.¹³³

78. In mindestens zwei Fällen wurden Kinder einer körperlichen Durchsuchung unterzogen. In einem Fall wurde ein 6-jähriges Kind mit dem Metalldetektor durchsucht. Für die Kommission ist auf Durchsuchungen von Kindern im Rahmen von zwangsweisen Rückführungen ohne konkreten Anlass zu verzichten.¹³⁴ Insbesondere ist für die Kommission nicht nachvollziehbar, weshalb bei Kindern unmittelbar nachdem sie aus ihren Betten aufgestanden sind, körperliche Durchsuchungen als notwendig erachtet werden.

8. Bekleidung und persönliche Effekten

79. Die Kommission stuft es als erniedrigend ein, wenn sich Personen während einer zwangsweisen Rückführung nicht adäquat kleiden können.¹³⁵ So beobachtete die Kommission in einem Fall, wie ein Mann lediglich in einem Oberteil, Trainerhosen und Hausschuhen aus einer psychiatrischen Einrichtung an den Flughafen gebracht wurde. Am Flughafen erhielt er seine Hosen und Schuhe. In einem weiteren Fall befanden sich Kleidungsstücke einer Familie in der Wäscherei ihrer Unterkunft und waren dort eingeschlossen. Während der zwangsweisen Rückführung trugen die Kinder sowie ihre Mutter deshalb weder Unterwäsche noch Socken.
80. Die Kommission beobachtet bei einer Anhaltung, wie ein zuvor schlafender Mann in seiner Unterwäsche aus dem Bett aufstand, während sich acht Polizistinnen, eine Übersetzerin sowie eine weibliche medizinische Fachperson im Raum befanden. Die Kommission weist

¹³² Bericht an die österreichische Regierung über den periodischen Besuch in Österreich des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 23. November bis 3. Dezember 2021, CPT/Inf(2023)03, Rz. 59: «Das CPT muss betonen, dass eine Leibesvisitation eine sehr stark in die Privatsphäre eingreifende und potenziell erniedrigende Massnahme ist. Es sollten alle zumutbaren Bemühungen unternommen werden, um Beschämung zu minimieren; Personen, die durchsucht werden, sollten daher in der Regel nicht ihre gesamte Bekleidung gleichzeitig ablegen müssen. Es sollte ihnen vielmehr gestattet werden, die Bekleidung oberhalb der Taille abzulegen und sich dann wieder anzukleiden, bevor sie weitere Bekleidung ablegen».

¹³³ Bericht an die österreichische Regierung über den periodischen Besuch in Österreich des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 23. November bis 3. Dezember 2021, CPT/Inf(2023)03 (zit. CPT Bericht Österreich 2021), Rz. 59; Kommentar zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen des Ministerkomitees des Europarates, 20. September 2018 (Revised commentary to the recommendation CM/REC(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, PC-CP (2018) 15 rev 2, 20 September 2018), (zit. Kommentar zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen), Kommentar zu Rz. 54.

¹³⁴ Art. 20 Abs. 1 ZAV; Jugendliche, denen die Freiheit im Rahmen des Strafrechts entzogen ist, Auszug aus dem 9. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(99)12-part (Juveniles deprived of their liberty, Extract from the 9th General Report of the CPT, CPT/Inf(99)12-part), Rz. 26.

¹³⁵ Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2023, S. 87, Rz. 1.7. Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. q.



darauf hin, die Anwesenheit von polizeilichen Begleitpersonen und weiteren Fachkräften bei der Anhaltung in einer Weise zu organisieren, dass die Privatsphäre und Würde der betroffenen Personen gewahrt wird.

81. Die Kommission beobachtete eine Anhaltung, bei welcher eine zwangsweise rückzuführende Person nicht alle ihre persönlichen Effekten auf die Reise mitnehmen konnte. Sie durfte nur ein Gepäckstück (max. 23 kg) mitführen und musste einen kleineren Koffer in der Unterkunft zurücklassen. Auf Nachfrage erklärte die zuständige Kantonspolizei, dass sie sich hierzu grundsätzlich am Zuführungsauftrag des Migrationsamtes orientiere. Das zuständige Migrationsamt hat zur Fragestellung keine Rückmeldung an die Kommission gegeben. Die Kommission erinnert daran, dass es auf Sonderflügen keine Gepäck- oder Gewichtsbeschränkungen für die Beförderung gibt. Das Vorgehen im konkreten Fall erachtet sie deshalb als unangemessen.¹³⁶

9. Wartezeiten

82. Die Kommission stellte fest, dass die von ihr während den Zuführungen und den Flugvorbereitungen beobachteten langen Wartezeiten im Berichtszeitraum zurückgegangen sind. Die Kommission beobachtete drei Fälle, in denen von einer Rückführung betroffene Personen nach Ankunft am Flughafen während rund einer Stunde in den Transportfahrzeugen warten mussten, bevor sie aussteigen konnten.¹³⁷ In einem Fall war davon eine Familie mit Kindern betroffen. Die Kommission regt weiterhin an, für die Bodenorganisationen flexiblere Einlasszeiten vorzusehen, insbesondere wenn Familien mit Kindern betroffen sind.¹³⁸

10. Schutz vor Blicken Dritter

83. Die Kommission beobachtete vier Fälle¹³⁹, bei welchen zwangsweise rückzuführende Personen bei ihrer Ankunft am Flughafen nicht vor den Blicken unbeteiligter Dritter geschützt waren. In zwei Fällen konnten die zum Transport verwendeten Reisebusse am Flughafen Genf aus technischen Gründen nicht direkt bis zum Terminal vorfahren. Die zwangsweise rückzuführenden Personen mussten deshalb einen öffentlichen Parkplatz überqueren.¹⁴⁰ In einem Fall war davon eine Familie betroffen. Beim Ausstieg aus dem Reisebus leistete die Mutter starken verbalen Widerstand und wurde von der Polizei gemeinsam mit ihren Kindern zum Terminal getragen. Die Kommission erinnert die Vollzugsbehörden daran, dass zwangsweise rückzuführende Personen diskret und vor blickenden Dritten am Flughafen eintreffen und untergebracht werden sollten.¹⁴¹

¹³⁶ NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2022, Rz. 55.

¹³⁷ In zwei Fällen betraf dies den Flughafen Genf und in einem Fall den Flughafen Zürich.

¹³⁸ NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 92; Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. r.

¹³⁹ Zwei der Fälle ereigneten sich im Rahmen der Vollzugsstufe 2 und 3.

¹⁴⁰ Die Überquerung des Parkplatzes erfolgte um 09.20 Uhr.

¹⁴¹ Common Guidelines of Security provisions for joint removals by air, Anhang der EU-Council Decision of 29 April 2004 on the organisation of joint flights for removals from the territory of two or more Member States, of third-country nationals who are subjects of individual removal orders (2004/573/EC), Rz. 2.1.c.



11. Ausweisdokumente

84. In rund zwei Drittel der Fälle beobachtete die Kommission, wie polizeiliche Begleitpersonen die Ausweisdokumente nicht den zwangsweise rückzuführenden Personen, sondern direkt den Behörden im Zielstaat übergaben. Die Kommission ist der Ansicht, dass die von einer zwangsweisen Rückführung betroffenen Personen nicht unnötig ihrer Selbstbestimmung beraubt werden sollten.¹⁴²

12. Medizinische Versorgung

85. Als problematisch erachtet die Kommission zunehmend die mangelnde Vertraulichkeit der medizinischen Untersuchungen.¹⁴³ Gemäss Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug sind die Gespräche zwischen den ärztlichen Begleitpersonen und den rückzuführenden Personen stets auch ohne die Anwesenheit von Polizeipersonal möglich. Sollte das medizinische Personal jedoch deren Anwesenheit wünschen, sei die Polizei bei den Gesprächen zugegen.¹⁴⁴ Die Kommission beobachtete demgegenüber, dass die medizinischen Untersuchungen grundsätzlich im Beisein von polizeilichen Begleitpersonen durchgeführt werden. In einem beobachteten Fall äusserte eine zwangsweise rückzuführende Person gegenüber der medizinischen Fachperson den Wunsch, nicht ausreisen zu wollen. Die Information wurde von der medizinischen Fachperson an die Polizei weitergegeben, woraufhin eine präventive Fesselung mit dem Kerberos-Gurt erfolgte. Die Kommission weist darauf hin, dass im Rahmen medizinischer Konsultationen während einer zwangsweisen Rückführung die ärztliche Schweigepflicht uneingeschränkt gilt.¹⁴⁵
86. Die Kommission beobachtete einen Fall, in welchem versucht wurde, gegen den Willen der rückzuführenden Person ein Beruhigungsmittel einzusetzen. Die Anwendung präventiver Zwangsmassnahmen führte bei der betroffenen Frau zu starkem Widerstand. Sie war nicht mehr ansprechbar. Die medizinische Fachperson versuchte daraufhin, ihr zusätzlich zur Regelmedikation oral ein Beruhigungsmittel (Temesta) zu verabreichen. Sie schob der Frau dazu die Tablette in den Mund, welche diese umgehend wieder ausspuckte. Die Kommission kann nicht abschliessend beurteilen, inwieweit die Abgabe des Beruhigungsmittels im beobachteten Fall medizinisch indiziert war bzw. ob ohne dessen Intervention ein ernsthafter gesundheitlicher Schaden drohte, oder das Leben oder die körperliche Integrität Dritter ernsthaft gefährdet war. Die Kommission erinnert jedoch daran, dass die Abgabe von Arzneimitteln ohne Einverständnis der Betroffenen nur in einer medizinisch indizierten Notfallsituation zulässig ist. Personen dürfen nicht gegen ihren

¹⁴² NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 93.

¹⁴³ Stellungnahme der Zentrale Ethikkommission der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW), Zwangsweise Rückführungen: Medizinische Aspekte, Bern, 18. Oktober 2013 (zit. SAMW, Zwangsweise Rückführungen), S. 5.

¹⁴⁴ FA R+WwV, Stellungnahme zum Vollzugsmonitoringbericht 2023, S. 6, Rz. 105n.

¹⁴⁵ Art. 321 StGB; Siehe Empfehlung in Rz. 90 Bst. s.



Willen medikamentös ruhiggestellt oder sediert werden, um damit die Rückführung zu ermöglichen bzw. zu erleichtern.¹⁴⁶

87. Die Kommission stellte im Berichtszyklus weitere aus menschenrechtlicher Sicht problematische Vorgehensweisen fest:

- **Medizinische Untersuchung unter Anwendung von Zwangsmassnahmen:** Die Kommission stellte fest, dass Fesselungen für die medizinische Untersuchung nicht entfernt werden. Die Kommission weist darauf hin, dass unter diesen Umständen kein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden kann.
- **Achtung der Privatsphäre:** In einem Fall wies die medizinische Fachperson eine zwangsweise rückzuführende Person an, für eine Untersuchung des Steissbeins ihre Hosen und Unterwäsche herunterzuziehen, wodurch sie kurzzeitig vor den anwesenden Personen der Bodenorganisation am Flughafen Genf entblösst war. Die Kommission versteht nicht, weshalb die medizinischen Untersuchungen nicht in geschützten und dafür vorgesehenen Bereichen durchgeführt werden, um die Privatsphäre der betroffenen Personen zu schützen.¹⁴⁷
- **Fehlende medizinische Informationen:** In diesem Jahr kam es wiederholt zu Situationen, in denen die medizinischen Fachpersonen nicht über die aktuellsten medizinischen Informationen verfügten. In einem Fall stellte die Kommission fest, dass eine medizinische Begleitperson, die vom Kanton aufgeboden wurde, das für eine Blutzuckermessung notwendige Messgerät nicht mit sich führte, obwohl die Diabeteserkrankung von zwei erwachsenen Personen in den medizinischen Unterlagen vermerkt war.¹⁴⁸ Der medizinische Datenfluss zwischen den zuständigen Behörden ist nach Ansicht der Kommission unzureichend.
- **Fehlende Medikation:** Die Kommission stellte in mehreren Fällen fest, dass medizinische Hilfsmittel oder Reservemedikamente fehlten. Die Kommission kann jedoch nicht in allen Fällen feststellen, wer für diesen Mangel verantwortlich war. In drei Fällen handelte es sich dabei um opioide Substitutionsmittel und in einem Fall um Medikamente gegen HIV.¹⁴⁹ Die Kommission hält es für nicht vertretbar, rückzuführende

¹⁴⁶Art. 25 Abs. 1 ZAG sowie Bundesrat, Botschaft vom 18. Januar 2006 zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwanganwendungsgesetz, ZAG), S. 2508, wonach jeglicher Einsatz von zulässigen Arzneimitteln anstelle von Hilfsmitteln polizeilichen Zwangs eine Zweckentfremdung dieser Arzneimittel wäre und sich der Einsatz von Beruhigungsmitteln auch während der Anwendung polizeilichen Zwangs ausschliesslich auf medizinische Indikationen im Rahmen der Gesundheits- und Heilmittelgesetzgebung zu beschränken hat; Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), Bericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und PolizeidirektorInnen (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring Juli 2012 bis April 2013, 8. Juli 2013, Rz. 19.

¹⁴⁷CPT, Bericht Deutschland 2018, Rz. 26 sowie Rz. 27. In Einzelfällen beobachtete die Kommission bei der Bodenorganisation den Einsatz von Sanitätszelten, wobei die medizinischen Untersuchungen auch hier in Anwesenheit der polizeilichen Begleitpersonen durchgeführt wurden.

¹⁴⁸Die Messung wurde in der Folge von einem Arzt des herbeigerufenen Sanitätsdienstes vorgenommen.

¹⁴⁹In einem weiteren Fall konnte ein Substitutionsmittel wegen den Einfuhrbestimmungen nicht in den Zielstaat mitgeführt werden.



Personen wegen fehlender Reservemedikation potenziell gesundheitsschädigenden Situationen oder im Falle von Abhängigkeitserkrankungen schweren Entzugserscheinungen auszusetzen.¹⁵⁰ Die Kommission regt eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Behörden und der Oseara AG an.

- **Entscheid zur Flugtauglichkeit:** Vonseiten Oseara AG bestanden im Rahmen einer Bodenorganisation Zweifel an der Flugtauglichkeit von zwei Personen. Daraufhin wurden die Betroffenen von der ärztlichen Fachperson einer eingehenden Untersuchung unterzogen, wobei Rücksprache mit der Leitung der Oseara AG gehalten wurde. Die Beurteilung der Flugtauglichkeit muss vor Ort durch die ärztliche Fachperson erfolgen, die im Auftrag des SEM die medizinische Überwachung beim Vollzug der Weg- oder Ausweisung wahrnimmt.¹⁵¹ Beide Personen wurden schliesslich als Flugtauglich eingeschätzt.
88. Die Kommission hat im laufenden Berichtszyklus festgestellt, dass die von der Oseara AG bezüglich medizinischer Übergaben vorgenommenen Empfehlungen von Seiten des SEM oder vom Zielstaat nicht immer umgesetzt werden. In einem Fall hatte eine zwangsweise rückzuführende Person einige Jahre zuvor eine Nierentransplantation erhalten und war auf die regelmässige Einnahme von Immunsuppressiva angewiesen.¹⁵² Obwohl die Oseara AG vor der Rückführung ausdrücklich eine medizinische Übergabe empfohlen hatte, wurde dies von den Behörden nicht umgesetzt.
89. In zwei Fällen trugen die medizinischen Fachpersonen massgeblich zur Beruhigung einer Situation bei, indem sie Gespräche mit den zwangsweise rückzuführenden Personen führten. In mindestens sechs Fällen brachte das medizinische Personal den von einer Rückführung betroffenen Personen hingegen zu wenig Empathie entgegen. In einem Fall bezeichnete eine vom Kanton beauftragte medizinische Fachperson eine zwangsweise rückzuführende Person gegenüber der Polizei als «sterbender Schwan». Die Kommission findet diese Bemerkung respektlos.

IV. Empfehlungen

90. Diese Empfehlungen gelten für zwangsweise Rückführungen der Vollzugsstufen 2, 3 und 4. Sie ergänzen die Empfehlungen betreffend die Information und Kommunikation bei zwangsweisen Rückführungen (siehe Kapitel II). Bei der überwiegenden Mehrheit der Empfehlungen handelt es sich um Wiederholungen aus den Vorjahren.¹⁵³
- a. **Die Vollzugsstufen sind einzuhalten. Die Behörden sind im Rahmen von Dublin-Überstellungen dazu verpflichtet, sich durch entsprechende Information der Betroffenen für Überstellungen auf freiwilliger Basis einzusetzen. Gegenüber**

¹⁵⁰ Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV), Grundlagenpapier Medikation im Freiheitsentzug, März 2023, S. 14 und S. 21.

¹⁵¹ Art. 15p VVWAL.

¹⁵² Die kontinuierliche Einnahme dieser Medikamente verhindert das Risiko einer Transplantatabstossung.

¹⁵³ Es wird in diesem Bericht grundsätzlich nur auf die Empfehlungen des jüngsten Berichtes Bezug genommen.



reisewilligen Personen dürfen keine Zwangsmassnahmen angedroht bzw. angewendet werden.¹⁵⁴

- b. In Anbetracht der Zwangsmassnahmen, die im Rahmen von zwangsweisen Rückführungen der Vollzugsstufe 3 zulässig sind, ist ein unabhängiges menschenrechtliches Monitoring, insbesondere während der Zuführungen und bei der Bodenorganisation, sicherzustellen.¹⁵⁵**
- c. Auf Zwangsmassnahmen ist während allen Phasen einer zwangsweisen Rückführung im Regelfall zu verzichten. Zwangsmassnahmen sind nur dann anzuwenden, wenn rückzuführende Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden. Zwangsmassnahmen sind aufzuheben, sobald die Situation es erlaubt.¹⁵⁶**
- d. Volfesselungen sind in allen Phasen einer zwangsweisen Rückführung nur für die kürzest notwendige Dauer und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit anzuwenden.¹⁵⁷**
- e. Auf Handfesseln auf dem Rücken oder Metallfussfesseln ist zu verzichten.¹⁵⁸**
- f. Auf Fesselungen während dem Transport in einem Zellenwagen ist zu verzichten.¹⁵⁹**
- g. Die polizeilichen Begleitpersonen sind bezüglich der besonderen Rechte von Familien und Kindern im Rahmen einer zwangsweisen Rückführung sowie deren spezifischen Bedürfnisse zu schulen. Bei zwangsweisen Rückführungen von Familien mit Kindern ist eine für die Kindesinteressen zuständige Person zu definieren und bei Bedarf eine soziale Begleitung zu organisieren.¹⁶⁰**
- h. Gegenüber schwangeren und stillenden Frauen ist gänzlich auf Zwangsmassnahmen zu verzichten.¹⁶¹**
- i. Kinder dürfen nur in Ausnahmefällen und nur so kurz wie nötig von ihren Eltern**

¹⁵⁴ Siehe Teil III, Kapitel 1; Art. 28 Abs. 1 Bst. b und c ZAV; Dublin-III-Verordnung, Erwägungsgrund (24).

¹⁵⁵ Siehe Teil III, Kapitel 1; Art. 28 Abs. 1 Bst. b und c ZAV; NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 65.

¹⁵⁶ Siehe Teil III, Kapitel 2; Art. 9 Abs. 2 ZAG sowie Art. 23 Abs. 2 ZAV; CPT, Bericht Deutschland 2023, Rz. 82 ff.; CAT, Abschliessende Bemerkungen Schweiz 2023, Rz. 21 f.; CPT/Inf(2003)35-part, Rz. 33; CPT, UK Bericht 2013, Rz. 20; EGMR, Ribitsch gegen Österreich, Nr. 18896/91, Urteil vom 4. Dezember 1995, Rz. 38.

¹⁵⁷ NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Teil IV. Bst. f.

¹⁵⁸ Siehe Teil III, Kapitel 2; CPT/Inf(2018)24, Rz. 3; NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 58.

¹⁵⁹ Siehe Teil III, Kapitel 2; CPT/Inf(2018)24, Rz. 3; Frontex-Guide, Rz. 5.6.

¹⁶⁰ Siehe Teil III, Kapitel 4; IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 24f; FRA, Apprehension of migrants, S. 2; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2023, S. 87, Rz. 1.4; NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 53 ff.

¹⁶¹ CAT, Abschliessende Bemerkungen Schweiz 2023, Rz. 22; UNO-Sonderberichterstatter über Folter, Bericht 2016, Rz. 70 Bst. h; Art. 25 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, A/RES/217 A (III).



getrennt werden.¹⁶²

- j. Gestaffelte Rückführung von Familien sind im Regelfall unangemessen und nicht verhältnismässig, da sie der Einheit der Familie nicht ausreichend Rechnung tragen. In Fällen, in denen Mitglieder derselben Familie dennoch gestaffelt zwangsweise rückgeführt werden, müssen die Behörden sicherstellen, dass die Trennung nur von kurzer Dauer ist.¹⁶³**
- k. Von Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern ist abzusehen und diese, wenn nicht anders möglich, nur zum Schutz des betroffenen Kindes oder Dritter anzuwenden. Es sind alternative, deeskalierende Massnahmen zu ergreifen. Zwangsmassnahmen sind umgehend aufzuheben, sobald die Situation es erlaubt.¹⁶⁴**
- l. Von Fesselungen in Anwesenheit von Kindern ist abzusehen.¹⁶⁵**
- m. Es sind vom SEM Massnahmen zu ergreifen, damit die kantonalen Polizeikörper auf die Anhaltung von Familien während der Nacht verzichten können.¹⁶⁶**
- n. Es ist sicherzustellen, dass die polizeilichen Begleitpersonen in direktem Kontakt mit den von einer Rückführung betroffenen Personen keine Waffen tragen.¹⁶⁷**
- o. Zellenstürmungen sind unangemessen.¹⁶⁸**
- p. Keinerlei Sicherheitserwägungen rechtfertigen das Tragen einer Maske oder sonstiger Vermummung.¹⁶⁹**

¹⁶² Siehe Teil III, Kapitel 4; Art. 3 Abs. 1 UNO-KRK; Art. 11 BV; CPT/Inf(2009)27-part, Rz. 87; CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, Rz. 50; Frontex-Guide, S. 27, Rz. 6.1.24; OHCHR, Migrants in vulnerable Situations, S. 40 f.; IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 25; KÜNZLI/KIND, S. 32; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2023, S. 87, Rz. 1.4; NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 26 ff.

¹⁶³ Siehe Teil III, Kapitel 4; Siehe Fn. 162; NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 30 ff.

¹⁶⁴ Siehe Teil III, Kapitel 4; Art. 5 Bst. a i.V.m. Art. 8 (zum Kindesinteresse bei Abschiebungen) der EU-Rückführungsrichtlinie; Frontex-Guide, Rz. 5.6; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2023, S. 87, Rz. 1.4; IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 25, Fn. 95; KÜNZLI/KIND, S. 37; Zusammenfassung des Berichts der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das Vollzugsmonitoring von April 2020 bis März 2021, 8. Juli 2021, Rz. 13; CNPT, Prise de position de la CNPT sur le test de dépistage du COVID-19 en cas de renvoi ou d'expulsion, Berne, 7 juillet 2021.

¹⁶⁵ Siehe Teil III, Kapitel 4; CPT, Bericht UK 2013, Rz. 17; CAT, Abschliessende Bemerkungen Schweiz 2023, Rz. 22; FRA, Returning unaccompanied children, S. 27; IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 25; NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 38 ff.

¹⁶⁶ Siehe Teil III, Kapitel 4; IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 24; FRA, Returning unaccompanied children, 2019, E. 5.2.3, S. 26; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2023, S. 87, Rz. 1.1; NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 33 ff.

¹⁶⁷ Siehe Teil III, Kapitel 5; NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Teil II, Kapitel 2.1 Bst. b.

¹⁶⁸ Siehe Teil III Kapitel 6; NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2022, Rz. 29.

¹⁶⁹ Siehe Teil III Kapitel 6; CPT/Inf(2003)35, Rz. 38; CPT/Inf(2018)24, Rz. 3; CAT, Abschliessende Bemerkungen Schweiz 2005, Rz. 4 Bst. j; Twenty Guidelines on forced return, Guideline 18; CPT, Bericht Deutschland 2018, S. 23.



- q. Es ist sicherzustellen, dass die zwangsweise rückzuführenden Personen in allen Phasen der Rückführung stets angemessen bekleidet und mit Schuhen ausgestattet sind.¹⁷⁰**
- r. Lange Wartezeiten während der zwangsweisen Rückführung sind zu vermeiden.¹⁷¹**
- s. Gespräche zwischen den medizinischen Begleitpersonen und den zwangsweisen rückzuführenden Personen sind ausser Hörweite polizeilicher Mitarbeitenden durchzuführen und nach Möglichkeit ohne Zwangsmassnahmen.¹⁷²**
- t. Diese Empfehlungen sowie der Bericht ist durch die kantonalen Polizeikorps aktiv und regelmässig mit den polizeilichen Begleitpersonen zu diskutieren.¹⁷³**

V. Zusammenarbeit mit nationalen Ansprechpartnern

- 91. Die Kommission steht im Rahmen des Vollzugsmonitorings¹⁷⁴ mit allen relevanten Ansprechpartnern im Dialog. Im Berichtszeitraum war der Informationsaustausch zwischen der NKVF und dem SEM, den kantonalen Polizeikorps, den kantonalen Migrationsbehörden sowie der für die medizinische Versorgung der zwangsweise rückzuführenden Personen zuständigen Oseara AG gut.
- 92. Die Beobachtenden der NKVF konnten grundsätzlich an allen Phasen von zwangsweisen Rückführungen teilnehmen, hatten Zugang zu allen relevanten Informationen und konnten während ihren Einsätzen mit allen Beteiligten Gespräche führen und ihnen Fragen stellen. Allerdings gab es auch in diesem Berichtszeitraum vereinzelt Situationen, in denen die Kommission nicht in allen Phasen¹⁷⁵ der zwangsweisen Rückführung anwesend sein konnte und ihr deshalb die lückenlose Erfüllung ihres Mandats nicht möglich war.¹⁷⁶
- 93. In einem Fall wandte sich die Kommission mit Fragen¹⁷⁷ im Zusammenhang mit bereits durchgeführten Rückführungen direkt an das SEM.¹⁷⁸ In sechs Fällen bat die Kommission

¹⁷⁰ Siehe Teil III, Kapitel 8.

¹⁷¹ Siehe Teil III, Kapitel 9; NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Teil III, Kapitel 6.

¹⁷² Siehe Teil III, Kapitel 12; CPT, Bericht Deutschland 2023, Rz. 52; CPT, Bericht Deutschland 2018, Rz. 27; SAMW, Zwangsweise Rückführungen, S. 5; NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 99.

¹⁷³ Siehe Rz. 7; NKVF, Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring 2023, Rz. 112.

¹⁷⁴ Die EU-Rückführungsrichtlinie verpflichtet die Schengen-Staaten in Art. 8 Abs. 6, ein wirksames System zur Überwachung zwangsweiser Rückführungen zu schaffen. Die Rechtsgrundlage im nationalen Recht findet sich in Art. 71a^{bis} Abs. 1 AIG. Der Umfang der Überwachung von zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg konkretisiert Art. 15f VWWAL.

¹⁷⁵ In einem Fall wurde eine Anhaltung durchgeführt, bevor die Beobachterin zum vereinbarten Zeitpunkt eintraf. In vier Fällen wurden Beobachtende vom Briefing im Vorfeld der Anhaltung ausgeschlossen.

¹⁷⁶ Die Teilnahme am Briefing im Vorfeld der Anhaltung ist etwa besonders wichtig, um die Vorgehensweise der Begleitpersonen besser einordnen zu können.

¹⁷⁷ Die Kommission fordert die relevanten Behörden zur Stellungnahme auf, wenn sie das Vorgehen für besonders problematisch hält oder sonstige Unklarheiten vorliegen.

¹⁷⁸ Die NKVF erkundigte sich beim SEM über die zwangsweise Rückführung einer psychisch erkrankten Person.



die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden¹⁷⁹ um eine Stellungnahme. Mit einer Ausnahme wurden alle Anfragen der Kommission beantwortet. Die Kommission führte im Berichtszeitraum zudem ein bilaterales Gespräch mit einem kantonalen Polizeikorps.¹⁸⁰ Der Austausch erwies sich als zielführend und hat aus Sicht der Kommission das gegenseitige Rollenverständnis gestärkt.

94. Die Kommission tauschte sich im Berichtszeitraum mit verschiedenen Akteuren von Rückführungen aus. So hat sie mit den Equipenleitenden Plus (EL+) im Rahmen der jährlichen Weiterbildung erneut einen offenen, praxisbezogenen und für beide Seiten konstruktiven Austausch gepflegt. Die Kommission tauschte sich im Berichtszeitraum ebenso mit der KKPKS zu zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg aus.
95. Auch in diesem Jahr hat die Kommission zudem an den internen Weiterbildungsveranstaltungen der Kantonspolizei Genf bzw. Zürich teilgenommen. Dabei referierte sie zu ihrem Auftrag im Rahmen des Vollzugsmonitorings und stellte ihre wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen vor. Die Kommission nahm zudem an einer Weiterbildungsveranstaltung für polizeiliche Begleitpersonen der Kantonspolizei Freiburg teil. Die Kommission ist darum bemüht, die Vermittlung ihres Auftrages stets zu optimieren und den interaktiven Austausch im Rahmen der Fortbildungen zu fördern.
96. Die Kommission wurde im letzten Jahr häufig nach durchgeführten zwangsweisen Rückführungen von Rechtsvertretenden, der Zivilgesellschaft und Medien kontaktiert.

VI. Zusammenarbeit mit internationalen Ansprechpartnern

97. Die Kommission setzte im vergangenen Jahr ihre Zusammenarbeit mit dem Nationalen Präventionsmechanismus (NPM) des Kosovo fort. Bei allen drei im Jahr 2024 begleiteten Rückführungen nach Pristina konnte der NPM des Kosovo die Ankunft und Übergabe der zwangsweise rückgeführten Personen an die kosovarischen Behörden beobachten.
98. Bei mehreren Gelegenheiten hat sich die Kommission ausserdem mit anderen Nationalen Präventionsmechanismen sowie dem Grundrechtsbeauftragten des Ministeriums für Migration und Asyl in Griechenland über zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg ausgetauscht.

Für die Kommission:

Martina Caroni
Präsidentin der NKVF

¹⁷⁹ Die kantonalen Behörden in Aargau, Luzern, Waadt, Zürich wurden um weitere klärende Informationen gebeten.

¹⁸⁰ Dies betraf die Kantonspolizei St. Gallen.



VII. Anhang

1. Anzahl beobachtete zwangsweise Rückführungen der Vollzugsstufe 4

Vergleich Vorjahr	2023	2024
Anzahl beobachteten Sonderflüge¹⁸¹	49	53
Flüge in Herkunfts- oder Heimatstaaten	12	4
Dublin-Flüge ¹⁸²	34	45
Zubringer-Flüge	3	1
Frontex-Flüge	1	3
Anzahl beobachtete Personen¹⁸³	351	462
Familien	30	46
Kinder	78	88
Anzahl beobachtete Anhaltungen¹⁸⁴	78	99
Anzahl beobachtete Zuführungen¹⁸⁵	74	86

2. Anzahl beobachtete zwangsweise Rückführungen der Vollzugsstufe 2 und 3

Vergleich Vorjahr	2023	2024
Anzahl beobachtete Rückführungen	38	13
Rückführungen in Herkunfts- oder Heimatstaat	20	6
Dublin-Rückführungen ¹⁸⁶	18	7
Anzahl beobachtete Personen¹⁸⁷	69	26
Familien	15	5
Kinder	21	9
Anzahl beobachtete Anhaltungen	38	13
Anzahl beobachtete Zuführungen	31	13

¹⁸¹ Im Jahr 2024 wurden im Rahmen von mehreren Sonderflügen sowohl zwangsweise Dublin-Rückführungen als auch zwangsweise Rückführungen in einen Herkunfts- bzw. Heimatstaat vollzogen.

¹⁸² Art. 64a AIG.

¹⁸³ In einem Fall wurde eine zwangsweise Rückführung während der Bodenorganisation abgebrochen. Davon waren insgesamt zwei Personen betroffen.

¹⁸⁴ Von den 99 beobachteten Anhaltungen wurden 17 abgebrochen. Bei einer der abgebrochenen Anhaltungen konnte die Kommission daraufhin eine andere Zuführung aus demselben Kanton beobachten.

¹⁸⁵ Die Zuführung umfasst die Anhaltung der zwangsweise rückzuführenden Person und den Transfer zum Flughafen. Diese wird von der kantonalen Polizei ausgeführt. Die Kommission beobachtete Zuführungen an die Flughäfen Bern, Genf und Zürich aus den Kantonen Aargau, Basel-Land, Bern, Fribourg, Genf, Glarus, Jura, Luzern, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Waadt und Zürich. Gemeinsame Zuführungen von alleinreisenden Personen werden als einzelne Zuführungen gezählt. In mehreren Fällen begleitete die Kommission die Zuführung von Personen, deren Anhaltung sie nicht beobachtet hatte.

¹⁸⁶ Art. 64a AIG.

¹⁸⁷ In zwei Fällen wurde eine zwangsweise Rückführung während der Bodenorganisation abgebrochen. Davon waren insgesamt drei Personen betroffen.



3. Anwendung von polizeilichem Zwang bei Zuführungen an den Flughafen

Auftreten der Vollzugsbehörden bei den beobachteten Zuführungen	Vollzugsstufe 4	Vollzugsstufe 2 und 3
Sichtbare Bewaffnung ¹⁸⁸	24	6
Vermummung	1	0
Fehlende Identifikation	72	8
Zugriffe		
Zellenstürmung	1	0
Schnellzugriffe ¹⁸⁹	16	1
Anhaltung in Sicherheitszelle	5	0
Durchsuchungen		
Zweiphasige körperliche Durchsuchung	53	8
Einphasige körperliche Durchsuchungen	0	0
Zwangsmassnahmen im Rahmen der Anhaltung		
Teilfesselungen ¹⁹⁰	31	6
Kerberos-Gurt	12	4
Handschellen (vorne) ¹⁹¹	13	1
<i>zusätzliche Befestigung an Bauchgurt</i>	1	0
Handschellen (hinten) ¹⁹²	5	1
Manschetten mit Kabelbinder	1	0
<i>Sparring-Helm</i> ¹⁹³	0	0
Vollfesselungen ¹⁹⁴	2	0
Kerberos-Gurt mit Velcrobänder ¹⁹⁵	2	0
<i>Spannset</i>	2	0
<i>Sparringhelm</i>	2	0
<i>Spucknetz</i>	2	0
Aufhebung vor Transport	3	0
Veränderungen/Aufrechterhaltung während Transport		
Verschärfung	1	0

¹⁸⁸ Feuerwaffen, Destabilisierungsgeräte, Pfefferspray oder Schlagstöcke; In neun weiteren Fällen hielt sich bewaffnetes Polizeipersonal im Hintergrund auf (Streifenpatrouille, Fahrdienst).

¹⁸⁹ In Gefängniszellen sowie in privaten Räumlichkeiten.

¹⁹⁰ Die Teilfesselung beinhaltet das Anlegen von Fuss- und Oberarmmanschetten oder eines Gürtels, das Anbringen von Kabelbinder oder Metall-Handschellen an den Händen sowie das Anlegen des Kerberos-Gurtes. Bei einer Teilfesselung mit dem Kerberos-Gurt werden die Hände mit mehr oder weniger Spielraum auf Hüfthöhe am Gurt fixiert. Auch bei Handfesseln werden die Handgelenke teilweise mit Kabelbindern an einem regulären Gurt fixiert. Bei einer Teilfesselung können die Betroffenen selbständig gehen.

¹⁹¹ Im Rahmen der Vollzugsstufe 2 und 3 wurden in einem weiteren Fall vor Anbringung des Kerberos-Gurtes zuerst Handschellen vorne eingesetzt.

¹⁹² Im Rahmen der Vollzugsstufe 2 und 3 wurden in einem weiteren Fall vor Anbringung des Kerberos-Gurtes zuerst Handschellen hinten eingesetzt.

¹⁹³ Die Kommission weist darauf hin, dass beim Einsatz von Sparringhelm und Spucknetz die Augensicht in jedem Moment gewährleistet und die Freihaltung der Atemwege sichergestellt sein muss. Der Sparringhelm sollte zudem nur als letztes Mittel eingesetzt werden. Beim Einsatz eines Spucknetzes muss das Gesicht der betreffenden Person trotz des Netzes sichtbar und erkennbar sein.

¹⁹⁴ Im Fall von starkem Widerstand kann eine Teilfesselung auf eine Vollfesselung erhöht werden, bei welcher die Füße durch Metallfussfesseln oder an Manschetten angebrachten Kabelbindern fixiert oder die Beine (an den Ober- und/oder Unterschenkeln) mit Klettgurten festgebunden werden. Anhand von sog. «Flügeln» können mit einem Spannset zudem die Oberarme bzw. der Oberkörper fixiert werden. Ebenso werden mit einem Spannset in bestimmten Fällen die Beine angewinkelt. Die Polizei setzt schliesslich auch Sparringhelme und Spucknetze ein.

¹⁹⁵ In einem Fall wurden an den Füßen keine Velcrobänder, sondern ein Gurt angebracht.



Aufrechterhaltung	24	4
Reduktion	0	0
Aufhebung	1	2
Zuführung in Zellenwagen	2	0
Einsatz Rollstuhl¹⁹⁶	0	1

¹⁹⁶ Die Nutzung des Rollstuhls erfolgte aus medizinischen Gründen.



4. Anwendung von polizeilichem Zwang bei der Bodenorganisation sowie dem Einstieg ins Flugzeug

Flughafen	Vollzugsstufe 4			Vollzugsstufe 2 und 3		
	Bern	Genf	Zürich	Basel	Genf	Zürich
Erwachsene Personen	29	94	247	2	3	12
Minderjährige Kinder	7	16	69	0	1	8
Familien	4	9	32	0	0	4
Ungefesselte Personen bei Ankunft	30	59	210	0	3	17
Gefesselte Personen bei Ankunft ¹⁹⁷	6	51	106	2	1	3
Teilfesselungen	5	48	106	2	1	3
Kerberos-Gurt	2	36	41	2	1	1
Handsellen (vorne)	3	12	57	0	0	1
<i>zusätzlich Befestigung an Bauchgurt</i>	1	2	4	0	0	0
Handsellen (hinten)	0	0	6	0	0	1
Manschetten mit Kabelbindern	0	0	2	0	0	0
<i>Sparringhelm</i>	0	1	2	0	0	0
Vollfesselungen	1	3	0	0	0	0
Kerberos-Gurt mit Velcrobänder ¹⁹⁸	1	2	0	0	0	0
Hand- und Fussfesseln aus Metall	0	1	0	0	0	0
<i>Spannset</i>	1	2	0	0	0	0
<i>Sparringhelm</i>	1	1	0	0	0	0
<i>Spucknetz</i>	0	0	0	0	2	0
Veränderungen/Aufrechterhaltung bei der Bodenorganisation						
Verschärfung ¹⁹⁹	2	1	4	0	1	5
Aufrechterhaltung	1	11	12	2	0	1
Reduktion ²⁰⁰	1	2	1	0	0	0
Aufhebung	3	35	91	0	0	3
Veränderungen/Aufrechterhaltung beim Einstieg ins Flugzeug						
Verschärfung ²⁰¹	1	3	6	0	1	3
Aufrechterhaltung	2	11	17	2	0	2
Reduktion	0	0	0	0	0	0
Aufhebung	0	0	0	0	0	0
Zusätzliche Massnahmen beim Einstieg ins Flugzeug						
Einsatz Rollstuhl	0	1	2	0	0	2 ²⁰²

¹⁹⁷ Alle minderjährigen Kinder kamen ungefesselt am Flughafen an.

¹⁹⁸ Während der Bodenorganisation im Rahmen eines Sonderfluges war eine Person an den Füßen mit einem Gurt gefesselt.

¹⁹⁹ Die hier aufgeführten Fesselungen enthalten Verschärfungen auf Teilfesselungen sowie von Teil- auf Vollfesselungen. Im Rahmen von Sonderflügen wurden drei Personen während der Bodenorganisation in Vollfesselung verlegt.

²⁰⁰ Im Rahmen von Sonderflügen wurde in vier Fällen die Vollfesselung im Verlauf der Bodenorganisation auf eine Teilfesselung reduziert.

²⁰¹ Im Rahmen von Sonderflügen wurden fünf Personen während dem Transport zum Flugzeug in Vollfesselung verlegt.

²⁰² Der Einsatz des Rollstuhls erfolgte in einem der Fälle aus medizinischen Gründen.



5. Anwendung von polizeilichem Zwang während dem Flug

Anwendung von Zwangsmassnahmen	
Teilfesselungen	34
Kerberos-Gurt	34
Manschetten mit Kabelbindern	0
<i>Sparringhelm</i>	0
<i>Spucknetz</i>	0
Vollfesselungen	8
Kerberos-Gurt mit Velcrobänder	8
<i>Spannset</i>	5
<i>Sparringhelm</i>	5
<i>Spucknetz</i>	3
Sonstige Massnahmen ²⁰³	
Schaumstoffschild	4
Veränderungen während dem Flug	
Verschärfung	1
Aufrechterhaltung	6
Reduktion	1
Aufhebung	36
Bei Übergabe im Zielstaat gefesselt	4

²⁰³ Die «sonstigen Massnahmen» sind der Gesamtsumme der Zwangsmassnahmen nicht angerechnet.



6. Kommunikation

	Vollzugsstufe 4	Vollzugsstufe 2 und 3
Information und Übersetzung		
Fehlende Information über Grund und Ablauf der Rückführung	2	0
Fehlende Information über mögliche Zwangsmassnahmen	19	4
Verständigung erschwert oder nicht möglich	16	1
Übersetzung durch Dolmetschende vor Ort	28	2
Übersetzung durch Dolmetschende per Telefon	14	1
Dolmetschende auf Pikett	4	0
Übersetzung durch Polizei	7	0
Übersetzung durch Dritte	11	0
Nutzung von Übersetzungsprogrammen	16	2
Anrufe an Angehörige oder Dritte		
Anruf angeboten	0	0
Anruf gewährt	24	4
Anruf verweigert	12	3

7. Medizinische Versorgung

	Vollzugstufen 4	Vollzugstufen 2 und 3
Medizinische Versorgung		
Medizinische Begleitung ab Anhaltung	18	4
Covid-19-Zwangstest	0	0
Verweigerte med. Check-Ups bei BO	2	0
Med. Check-Up nicht möglich (fehlende Sprachkenntnisse ²⁰⁴)	3	0
Fluguntauglichkeit	0	0
Med. Versorgung während dem Flug	2	NA
Reservemedikation	39	6
Tage	16	4
Wochen	16	2
Monate	7	0
Keine Information	0	1
Fehlende Reservemedikation	6	0
Medizinische Übergabe im Zielstaat	1	NA
Übergabe Medikamente an Behörden im Zielstaat	0	NA

²⁰⁴ In zwei Fällen musste eine polizeiliche Begleitperson das Gespräch zwischen der zwangsweisen rückzuführenden Person und der Fachperson von Oseara AG übersetzen. In einem Fall musste ein Kind während der medizinischen Untersuchung übersetzen.



P.P. CH-3003 Bern

SEM; sem-scao POST CH AG

Nationale Kommission zur Verhütung von
Folter (NKVF)
Frau Martina Caroni
Präsidentin
Schwanengasse 2
3003 Bern

Aktenzeichen: 244.33-1897/38/1
Ihr Zeichen: NKVF
Unser Zeichen: sem-scao
Bern, 1. Juli 2025

Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring 2024

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug (FA R+WwV) wurde vom Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Herr Bundesrat Beat Jans, und der Präsidentin der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Frau Regierungsrätin Karin Kayser-Frutschi, damit beauftragt, eine Stellungnahme zum Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring während des Zeitraums von Januar bis Dezember 2024 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 insgesamt ein professionelles und respektvolles Verhalten gegenüber rückzuführenden Personen attestiert wird. Es ist erfreulich, dass sich die polizeilichen Begleitpersonen gemäss Kommission in der Regel um eine transparente Verständigung mit den rückzuführenden Personen bemühen. Ebenfalls legen sie gemäss Bericht grossen Wert auf das Wohlergehen

Staatssekretariat für Migration SEM
Geschäftsstelle Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug
Quellenweg 6, 3003 Bern
Tel. +41 58 465 11 11
<https://www.sem.admin.ch>



von Kindern, insbesondere Kleinkindern, und wiesen in polizeilichen Briefings mehrfach auf die vorrangige Bedeutung des übergeordneten Kindesinteresses hin, welchem sie dann auch in der praktischen Umsetzung Rechnung trugen.

Aus Sicht des FA R+WwV leistet das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring und der damit verbundene Dialog zwischen den Behörden und der Kommission einen wichtigen Beitrag um die zwangsweisen Rückführungen weiter zu optimieren. Der regelmässige Austausch findet in einem konstruktiven Rahmen statt; unklare Sachverhalte können gemeinsam geklärt werden.

Wie bereits in Vorjahren stellt der FA R+WwV erneut fest, dass sich zahlreiche Empfehlungen auf Vorgehensweisen beziehen, die von Gesetzes wegen ausdrücklich vorgesehen sind (bspw. die Möglichkeit des gestaffelten Wegweisungsvollzugs, wenn mehrere Mitglieder einer Familie die Ausreisefrist unbenutzt haben verstreichen lassen). Weiter scheinen einzelne der im Bericht aufgeführten Empfehlungen widersprüchlich, bspw. wenn den Vollzugsbehörden geraten wird, Eltern nicht in Anwesenheit ihrer Kinder zu fesseln (vgl. Ziff. 90l), die Kinder bei der Rückführung aber gleichzeitig nicht von den Eltern getrennt werden sollen (vgl. Ziff. 90i). In solchen Fällen würde der FA R+WwV künftig konkrete Vorgehensvorschläge von der Kommission begrüssen.

Der FA R+WwV möchte einleitend auf die Feststellungen der Kommission reagieren (vgl. Ziff. 53 und 56), wonach keine medizinischen Übergaben nach Dublin-Überstellungen stattgefunden haben bzw. organisiert wurden. Gestützt auf die Dublin III-Verordnung ist das Staatssekretariat für Migration (SEM) (im Verbund mit den kantonalen Behörden) verpflichtet, die Behörden des zuständigen Dublin-Staates rechtzeitig vor der Überstellung über alle relevanten medizinischen Belange zu informieren, damit diese den Empfang der betroffenen Personen vorbereiten können. Es liegt grundsätzlich in der Kompetenz der Behörden des zuständigen Dublin-Staates zu entscheiden, ob die überstellte Person Begleitmassnahmen unmittelbar nach der Überstellung braucht. Da diese im Vorfeld bereits über alle medizinischen Unterlagen verfügen, ist eine zusätzliche medizinische Übergabe am Flughafen nur im Ausnahmefall notwendig.

Zudem erinnert der FA R+WwV daran, dass eine Rückführung auf einem Sonderflug die letzte Möglichkeit darstellt, um einen rechtskräftigen Wegweisungsentscheid und damit den Willen des Gesetzgebers durchzusetzen. Zuvor hatten die ausreisepflichtigen Personen grundsätzlich die Gelegenheit, freiwillig und – wo gesetzlich möglich – mit Rückkehrhilfe auszureisen. Anschliessend bestand für sie die Möglichkeit, auf einem Linienflug ohne polizeiliche Begleitung (Vollzugsstufe 1) oder dann polizeilich begleitet auf einem Linienflug (Vollzugsstufen 2/3) auszureisen. In der Regel hatten die betroffenen Personen in der Vergangenheit bereits mindestens eine Rückführung durch ihr Verhalten verhindert. Die Rückführung mittels Sonderflugs (Vollzugsstufe 4) ist somit die *ultima ratio* und für alle Beteiligten – auch für die Vollzugsbehörden – die schwierigste und aufwändigste Massnahme. Vor diesem Hintergrund ist der FA R+WwV der Ansicht, dass die Anzahl der Rückführungen, welche die Kommission als problematisch erachtet, relativ tief ist.

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

Vorbereitungsgespräch

Ziff. 20: Der FA R+WwV teilt die Auffassung der Kommission, dass die Vorgaben bezüglich der gesetzlich vorgeschriebenen Vorbereitungsgespräche umzusetzen sind. Er wird die



entsprechenden Vorgaben bei den Kantonen im Rahmen des nächsten Rundschreibens in Erinnerung rufen. Auf das Vorbereitungsgespräch kann nur ausnahmsweise verzichtet werden, insbesondere, wenn bereits ein solches Gespräch stattgefunden hat, der Rückführungsversuch aber abgebrochen werden musste (Art. 29 Abs. 3 der Zwangsanwendungsverordnung; ZAV, SR 364.3). Weil eine Rückführung auf einem Sonderflug wie eingangs erläutert die letzte Möglichkeit darstellt, um eine rechtskräftige Wegweisung zu vollziehen, ist dies bei Sonderflügen in der Regel der Fall. Aus Sicht des FA R+WwV ist es daher grundsätzlich nicht angezeigt, den betroffenen Personen die von der Kommission geforderten Informationen zum Sonderflug im Vorfeld mitzuteilen.

Kontakt unter zwangsweise rückzuführenden Personen

Ziff. 28: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass die von einer zwangsweisen Rückführung betroffene Person grundsätzlich die Möglichkeit haben sollte, während des Vollzugs mit familiären Bezugspersonen zu kommunizieren. Im Einzelfall ist es aus organisatorischen, sicherheitsrelevanten oder einsatzbedingten Gründen jedoch möglich, dass die Kommunikation mit Bezugspersonen während der Rückführung temporär unterbrochen werden muss. Die Vollzugsbehörden versuchen sicherzustellen, dass diese Unterbrechung der Kommunikation – insbesondere bei Familien mit Kindern – so kurz wie möglich gehalten wird. Dies setzt jedoch auch die Kooperationsbereitschaft der betroffenen Personen voraus.

Anrufe an Angehörige oder Dritte

Ziff. 32: Der FA R+WwV weist einmal mehr darauf hin, dass die polizeilichen Begleitpersonen den rückzuführenden Personen in Notfällen, insbesondere für den Kontakt mit Angehörigen, bereits heute nach Möglichkeit ein Mobiltelefon zur Verfügung stellen. Hingegen erachtet er es weiterhin nicht als notwendig – und zudem als wenig praktikabel und aus taktischer Sicht in Einzelfällen auch nicht opportun – allen rückzuführenden Personen systematisch vor dem Boarding ein Mobiltelefon zur Verfügung zu stellen.

Kommunikation in einer für die rückzuführenden Personen verständlichen Sprache

Ziff. 40: Der FA R+WwV teilt die Auffassung der Kommission, wonach die rückzuführenden Personen am Abflugtag über den Ablauf der Rückführung zu informieren sind. Er ist der Ansicht, dass dies grundsätzlich bereits gemacht wird. Im Weiteren weist der FA R+WwV darauf hin, dass in der Regel einige Tage vor der Rückführung durch die zuständige kantonale Behörde ein Vorbereitungsgespräch in einer der Person verständlichen Sprache durchgeführt wird (vgl. Art. 29 ZAV). Bereits zu einem früheren Zeitpunkt findet im Übrigen jeweils ein Ausreisegespräch nach Art. 2a der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL, SR 142.281) statt, das namentlich dazu dient, der betroffenen Person die Weg- oder Ausweisung oder die Landesverweisung zu erläutern. Somit sind die betroffenen Personen vorgängig bereits über den Ablauf der Rückführung und die möglichen Zwangsmittel informiert.

In Bezug auf die professionelle Übersetzung während Rückführungen organisieren die Behörden diese *bei Bedarf* und soweit dies organisatorisch machbar ist bereits heute oder sie setzen polizeiliche Begleitpersonen mit hinreichenden Sprachkenntnissen ein. Die überwiegende Mehrzahl der rückzuführenden Personen kann sich zudem – zumindest elementar – in einer schweizerischen Landessprache oder auf Englisch verständigen, sodass die Kommunikation mit den polizeilichen Begleitpersonen im Normalfall sichergestellt ist. Das SEM setzt bei Sonderflügen in die Herkunftsstaaten nach Möglichkeit ebenfalls Mitarbeitende



für die Flugbegleitung ein, welche die jeweilige Landessprache sprechen. Bei Sonderflügen in Dublin-Staaten sind die rückzuführenden Personen hingegen meist aus unterschiedlichen Herkunftsstaaten, so dass der systematische Einsatz von Dolmetschenden auch aus organisatorischen Gründen nur schwierig zu realisieren wäre.

Das Weiteren teilt der FA R+WwV die Ansicht der Kommission, dass minderjährige Kinder nicht für Übersetzungen während Rückführungen beigezogen werden sollen.

Allgemeine Empfehlungen

Ziff. 90a und Ziff. 90b: Der FA R+WwV hält fest, dass die Vollzugsstufen grundsätzlich eingehalten werden. Er weist erneut darauf hin, dass es sich bei den beiden Vollzugsstufen 2 und 3 um polizeilich begleitete Rückführungen mit Linienflügen handelt. Auch in diesen Konstellationen richtet sich der Einsatz der Fesselungen jeweils nach den Umständen des Einzelfalls und dem Verhalten der rückzuführenden Person. Zusätzlich ist bei Linienflügen das Einverständnis der Fluggesellschaft bzw. des/der Kommandant/-in an Bord notwendig, wenn Zwangsmittel eingesetzt werden. Dieses liegt grundsätzlich nicht im Voraus vor, sondern wird situativ auf dem Flug erteilt. Da sich die beiden Vollzugsstufen nur im Hinblick auf die eingesetzten Zwangsmittel unterscheiden, kann nicht im Voraus bestimmt werden, ob es sich um einen Flug der Vollzugsstufe 2 oder 3 handelt. Die Einstufung ist allein vom Verhalten der betroffenen Person abhängig. Die Kommission hat bereits heute die Möglichkeit, bei Rückführungen mit Linienflügen die Zuführung und die Bodenorganisation zu beobachten.

Bezüglich die Dublin-Überstellungen nach Kroatien ist darauf hinzuweisen, dass die Spezialflüge in Absprache mit den kroatischen Behörden durchgeführt werden. Diese haben entschieden, dass die Überstellungen ausschliesslich nach Zagreb stattfinden. Derzeit bietet nur eine Fluggesellschaft Linienflüge von der Schweiz nach Zagreb mit einer begrenzten Anzahl Plätze an. Gleichzeitig verlangt die Fluggesellschaft für alle Dublin-Überstellungen auf ihren Flügen eine polizeiliche Begleitung. Vor diesem Hintergrund hat das SEM entschieden, Dublin-Überstellungen nach Kroatien überwiegend mit einem speziellen Setting durchzuführen. Die rückzuführenden Personen werden dabei mit gecharterten Flugzeugen direkt nach Zagreb geflogen und aus Sicherheitsgründen polizeilich begleitet. Überstellungen ohne polizeiliche Begleitung (Vollzugsstufe 1) sind aufgrund dieser besonderen Bestimmungen seitens der kroatischen Behörden nicht möglich.

Bei der Anordnung der Zwangsmittel wird, wie bei allen Rückführungen, dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen. Zudem ist auch hier der Einsatz von Zwangsmitteln vom Verhalten der betroffenen Person abhängig.

Ziff. 90c: Der FA R+WwV weist erneut darauf hin, dass Zwangsmittel wie Fesselungen je nach Verhalten der rückzuführenden Personen und den konkreten Umständen des Einzelfalls angeordnet werden und grundsätzlich auch während der Bodenorganisation zur Anwendung kommen können. Sie werden stets in Achtung des Verhältnismässigkeitsprinzips eingesetzt.

Ziff. 90d: Der FA R+WwV teilt die Auffassung der Kommission, wonach Vollfesselungen nur für die kürzest mögliche Dauer und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit zur Anwendung kommen sollten. Dennoch kann es in Einzelfällen notwendig sein, die Vollfesselung auch während einer längeren Zeitdauer anzuwenden. Dies insbesondere, wenn aufgrund von Ankündigungen oder dem bisherigen Verhalten mit einem potentiellen Angriff oder mit einem allfälligen Versuch der Selbstverletzung durch die betroffene Person zu rechnen ist. Folglich ist es nicht möglich, eine maximale Zeitdauer festzulegen, die für alle Fälle gelten würde.



Ziff. 90e: Die Möglichkeit, Handfesseln bei der Zuführung anzuwenden, ist in der ZAV vorgesehen. Der Einsatz der Fesselungsmittel und die Dauer der Fesselung richten sich nach den Umständen des Einzelfalles, insbesondere nach der konkreten Gefahr, die von der betroffenen Person ausgeht (Art. 23 Abs. 2 ZAV) und unterliegen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Der Entscheid und die Verantwortung, ob und wie Fesselungsmittel zur Anwendung kommen, liegt letztlich bei der zuständigen kantonalen Polizeibehörde. Weiter weist der FA R+WwV darauf hin, dass für die Zuführung aus den Kantonen an die Flughäfen die Verwendung von metallischen Fesselungsmitteln gestützt auf das kantonale Recht zulässig ist.

Ziff. 90f: Der FA R+WwV erinnert daran, dass sich der Einsatz von Zwangsmitteln immer nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip, d. h. den Umständen des Einzelfalles und dem Verhalten der betreffenden Person richtet. Je nach konkreter bzw. mutmasslicher Gefahr, die von der betroffenen Person ausgeht, wird in diesen Situationen eine Teil- oder Vollfesselung angeordnet. Dies kann grundsätzlich auch während dem Transport in einem Zellenwagen der Fall sein – insbesondere auch zur Verhinderung von Selbstverletzungen sowie in Fällen, in denen sich die Person bei ihrer Anhaltung oder beim Einsteigen in das Fahrzeug stark renitent verhalten hat.

Ziff. 90g: Auch der FA R+WwV stuft die besonderen Rechte von Familien und Kindern als zentral ein. Entsprechend werden diese bereits in den Aus- und Weiterbildungen der polizeilichen Begleitpersonen thematisiert. Die Behörden sind bestrebt, die Aus- und Weiterbildungen laufend weiterzuentwickeln und haben diesen Punkt in Arbeitsgruppen entsprechend aufgenommen. So befasst sich einerseits die vom SEM eingesetzte Arbeitsgruppe Familien und Minderjährige vertieft mit bestimmten Aspekten dieser Thematik. Dabei wird auch die Betreuung von Kindern im Rückkehrverfahren erörtert und eine Verbesserung der Koordination zwischen den beteiligten Behörden angestrebt. Andererseits werden die Empfehlungen der NKVF in der Arbeitsgruppe Rückführungen (AG RF) – diese wurde vom FA R+WwV und der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) zur Optimierung des Wegweisungsvollzuges eingesetzt – bearbeitet und fliessen so in die Weiterentwicklung der Aus- und Weiterbildungen ein. Da die besonderen Rechte von Familien und Kindern auch auf europäischer Ebene zunehmend in den Vordergrund treten, hat das SEM in Zusammenarbeit mit den kantonalen Rückkehrberatungsstellen die von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) entwickelte «Toolbox for Children in Return» als Arbeitsinstrument eingeführt. Dabei handelt es sich um Leitfäden, welche den betroffenen Personen den Rückkehrprozess auf altersgerechte Weise erklären und vor oder während Rückführungen eingesetzt werden können. Der Einsatz von sozialen Begleitungen wird bereits heute einzelfallspezifisch geprüft.

Ziff. 90h: Der FA R+WwV betont, dass bei der Rückführung von schwangeren oder stillenden Frauen in der Regel auf eine Fesselung verzichtet wird. Gleichzeitig weist er darauf hin, dass Fesselungsmittel gemäss Art. 23 Abs. 1 ZAV u. a. eingesetzt werden dürfen, um Angriffe (Bst. b) oder Selbstverletzungen zu verhindern (Bst. c). Folglich ist der FA R+WwV der Auffassung, dass die Anwendung einer Fesselung bei ernst zu nehmender Ankündigung von Angriffen oder Selbstverletzungen unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips auch in diesen Fällen möglich bleiben muss.

Ziff. 90i: Wie bereits in früheren Stellungnahmen dargelegt bekräftigt der FA R+WwV, dass eine Trennung von Eltern und Kindern im Vorfeld der Rückführung grundsätzlich nur in



Ausnahmesituationen in Erwägung zu ziehen ist, wenn das Kindeswohl andernfalls in Gefahr wäre, und wenn keine weniger einschneidende Massnahmen zur Verfügung stehen.

Ziff. 90j: Der FA R+WwV weist erneut darauf hin, dass Weg- oder Ausweisungen oder Landesverweisungen gemäss Art. 26f VVWAL gestaffelt vollzogen werden können, wenn mehrere Mitglieder einer Familie die Ausreisefrist unbenutzt haben verstreichen lassen, die Staffelung für alle betroffenen Familienmitglieder zumutbar ist und die Weg- oder Ausweisung oder Landesverweisung auch für die anderen Familienmitglieder in absehbarer Zeit vollzogen werden kann. Das SEM und die Kantone beziehen für die Planung alle vorliegenden Informationen ein und versuchen sicherzustellen, dass die Familien nur so lange wie nötig getrennt sind. Dies setzt jedoch die Kooperationsbereitschaft der betroffenen Personen voraus.

Ziff. 90k: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass bei Minderjährigen grundsätzlich auf den Einsatz von Zwangsmitteln verzichtet werden soll. Ist die Sicherheit der rückzuführenden Personen und diejenige Dritter aufgrund besonders renitenten Verhaltens gefährdet, können aber im Einzelfall Zwangsmittel, darunter fallen auch Fesselungen, nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip eingesetzt werden.

Ziff. 90l: Der FA R+WwV erinnert daran, dass die Polizeibehörden grundsätzlich darum bemüht sind, Zwangsmittel, insbesondere Fesselungen, nicht in Anwesenheit von Kindern anzuwenden. Ein Verzicht auf den Einsatz von Zwangsmitteln in Anwesenheit von Kindern ist bei renitentem Verhalten der Eltern, auf welches die Polizeibehörden im Einzelfall unmittelbar reagieren müssen, nicht immer möglich. Eine systematische Trennung von Eltern und Kindern im Vorfeld von Rückführungen lehnt der FA R+WwV ab (vgl. Ziff. 90i). Weiter liegt es primär in der Hand der Eltern, den Einsatz von Zwangsmitteln zu verhindern, indem sie mit den Vollzugsbehörden kooperieren. Der FA R+WwV ist jedoch der Auffassung, dass der Anwesenheit von Kindern besonders Rechnung zu tragen ist.

Ziff. 90m: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass im Falle von Familien eine Anhaltung während der Nacht nach Möglichkeit zu vermeiden ist. Allerdings können Anhaltungen während der Nacht aus organisatorischen Gründen im Zusammenhang mit der Abflugzeit nicht ausgeschlossen werden. Insbesondere bei Sonderflügen sind die Abflugzeiten abhängig von den Vorgaben der Zielstaaten. Folglich müssen die zuständigen kantonalen Polizeibehörden entsprechend der Tageszeit, des erwarteten Verkehrsaufkommens und der Entfernung zwischen Wohnort der Rückzuführenden und Flughafen einen Zeitpuffer einplanen, wodurch punktuell eine Anhaltung während der Nacht notwendig wird.

Ziff. 90n: Der FA R+WwV hält erneut fest, dass der Polizeidienst grundsätzlich bewaffnet erfolgt. Dies gilt auch für polizeiliche Anhaltungen von rückzuführenden Personen. Zudem weist der FA R+WwV darauf hin, dass die polizeilichen Begleitequipen auf Flügen bereits heute keine Schusswaffen tragen.

Ziff. 90o: Der FA R+WwV ist der Ansicht, dass die von der Kommission beschriebene Vorgehensweise bei der Anhaltung in der Haftanstalt nur in Ausnahmefällen angewendet werden sollte. Er lehnt jedoch schematische Regelungen ab, welche der Komplexität der Einzelfälle nicht gerecht würden. Gleichwohl erkennt der FA R+WwV Optimierungspotenzial. Die KKPKS hat daher im Mai 2022 Empfehlungen (Best Practices) an die Polizeikörpers verabschiedet – auch betreffend die Anhaltung und Zuführung zum Flughafen. Demnach hat die Zuführung auf einer möglichst tiefen Eskalationsstufe stattzufinden.



Ziff. 90p: Wie bereits in früheren Stellungnahmen ist der FA R+WwV der Ansicht, dass von einem generellen Verbot der Vermummungen im Rahmen der Anhaltungen abzusehen ist. Vermummungen sollten jedoch auch aus Sicht des FA R+WwV lediglich in indizierten Einzelfällen angewendet werden, wobei stets das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten ist.

Ziff. 90q: Der FA R+WwV teilt die Auffassung der Kommission, dass sicherzustellen ist, dass die rückzuführenden Personen stets angemessen bekleidet und mit Schuhen ausgestattet sind. Er bedauert, dass dies in zwei Einzelfällen nicht der Fall war. Er nimmt jedoch mit Genugtuung zur Kenntnis, dass den Betroffenen spätestens am Flughafen angemessene Kleidung und Schuhe zur Verfügung gestellt werden.

Ziff. 90r: Der FA R+WwV ist sich der Problematik von langen Wartezeiten am Flughafen vor Antritt eines Rückführungsflugs bewusst. Er ist der Ansicht, dass diese, wenn immer möglich zu vermeiden sind. Allerdings sind die Abflugzeiten der Sonderflüge auch abhängig von den Vorgaben der Zielstaaten und für die Schweiz nur bedingt beeinflussbar (vgl. Ziff. 90m). Folglich planen die zuständigen kantonalen Polizeibehörden die Zeiten entsprechend der Tageszeit, des erwarteten Verkehrsaufkommens und der Entfernung zwischen Wohnort der Rückzuführenden und Flughafen ein, wodurch es punktuell zu Wartezeiten kommen kann.

Ziff. 90s: Der FA R+WwV hält fest, dass Gespräche zwischen den ärztlichen Begleitpersonen und den rückzuführenden Personen stets auch ohne die Anwesenheit von Polizeipersonal möglich sind. Wünscht das medizinische Personal jedoch die Anwesenheit der Polizei, kommt Letztere diesem Anliegen nach, um dessen Sicherheit zu gewährleisten.

Ziff. 90t: Die Empfehlungen werden allen Polizeikorps systematisch zugestellt. Zudem werden diese in den Aus- und Weiterbildungen in geeigneter Form thematisiert – unter anderem auch durch die Kommission selbst. Des Weiteren werden sie auch in der AG RF (vgl. Ziff. 90g) besprochen.



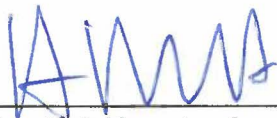
Wir bitten Sie um Kenntnisnahme und danken Ihnen für die gute Zusammenarbeit.

Freundliche Grüsse

Die Co-Vorsitzenden des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug:

Vorsitz Bund

Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Internationales



Hendrick Krauskopf
Vizedirektor

Vorsitz Kantone

Service de la population SPOP
Canton de Vaud



Steve Maucci
Chef de Service

Kopien an:

- Herrn Bundesrat Beat Jans, Vorsteher EJPD, Bundeshaus West, 3003 Bern
- Frau Regierungsrätin Karin Kayser-Frutschi, Präsidentin KKJPD, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

