



## **Zusammenfassung des Berichts betreffend das Vollzugsmonitoring April 2017 – März 2018**

---

1. Die vorliegende Zusammenfassung des Berichts betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring April 2017 bis März 2018 bietet einen Überblick über die wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) für den Berichtszeitraum.<sup>1</sup>
2. Die NKVF begleitet<sup>2</sup> alle Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4.<sup>3</sup> Seit 2016 legt sie den Schwerpunkt auf die als besonders heikel eingestufte Phase der polizeilichen Zuführung<sup>4</sup> sowie auch auf die Begleitung der Flugphase, insbesondere wenn besonders verletzte Personen an Bord sind. Die Kommission weist darauf hin, dass ihre Hauptaufgabe im Rahmen des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings<sup>5</sup> darin besteht, zu beobachten, ob rückzuführende Personen gemäss den einschlägigen internationalen Standards und den nationalen Bestimmungen behandelt werden. Die NKVF richtet dabei ein besonderes Augenmerk auf die verhältnismässige Anwendung von Zwang während der Zuführung zum Flughafen, der Flugvorbereitung und des Fluges gemäss den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Anwendung polizeilichen Zwangs (ZAG).<sup>6</sup>
3. Für die Umsetzung des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings setzt die NKVF neben ihren Mitgliedern weitere neun Beobachtende ein. Die Beobachtung erstreckt sich in der Regel über folgende Phasen einer zwangsweisen Rückführung<sup>7</sup>: der Zugriff und die Zuführung der betroffenen Personen an den Flughafen, Flugvorbereitung, Flug, Ankunft am Zielflughafen und Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats.<sup>8</sup>
4. Die NKVF begleitete im Berichtszeitraum 57 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg.<sup>9</sup> Bei allen Rückführungen handelte es sich um Flüge der Vollzugsstufe 4 gemäss Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (ZAV); 17 Flüge waren Überstellungen im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA) nach Artikel 64a des Ausländergesetzes (AuG)<sup>10</sup> und

---

<sup>1</sup> Eine ausführliche Version des Berichts ist in Französisch verfügbar. Massgebend ist die französische Version.

<sup>2</sup> Die Kommission begleitet seit Juli 2012 alle Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4.

<sup>3</sup> Art. 28 Abs. 1 Bst. d Zwangsanwendungsverordnung (ZAV), SR 364.3.

<sup>4</sup> Vgl. Bericht der NKVF, Mai 2016 – März 2017, Ziff. 1 und 2.

<sup>5</sup> Die Schaffung eines wirksamen Systems für die Überwachung von Rückführungen ist in Art. 8 Abs. 6 der Rückführungsrichtlinie verankert. Vgl. auch Art. 71a Ausländergesetz (AuG), SR 142.20.

<sup>6</sup> SR 364.

<sup>7</sup> Art. 15f der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL), SR 142.281.

<sup>8</sup> Der Auftrag der NKVF beschränkt sich auf die Beobachtung der Phasen, die in die Gerichtsbarkeit der Schweiz fallen. Ausserdem ist die NKVF mangels Ressourcen nicht in der Lage, die Begleitung der Personen sicherzustellen, die den Behörden des Zielstaates übergeben wurden.

<sup>9</sup> Die Beobachtung erstreckte sich auf die Flugvorbereitung, die eigentliche Flugphase und die Übergabe an die Behörden im Zielland.

<sup>10</sup> Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG), SR 142.20.



vier davon Sammelflüge der Europäischen Union (EU). Bei den von der NKVF beobachteten Rückführungen wurden insgesamt 317 Personen, darunter 28 Familien und 28 Kinder, rückgeführt.<sup>11</sup>

5. Im Berichtszeitraum begleitete die Kommission 78 Zuführungen an den Flughafen<sup>12</sup> aus den Kantonen Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Land, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Graubünden, Jura, Luzern, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Waadt, Wallis, Zug und Zürich. Die Kommission beobachtete auch die Zuführung einer rückzuführenden Person vom Abgangsflughafen in den zuständigen Kanton, nachdem der Flug wegen technischer Probleme annulliert worden war. Im Rahmen der Zuführungen beobachtete die Kommission den Zugriff und die Anhaltung von Rückzuführenden in Einrichtungen, die für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft vorgesehen sind. Sie begleitete auch Rückzuführende aus Justizvollzugsanstalten, die für die Administrativhaft genutzt werden, Transitzentren, Kollektivunterkünften für Asylsuchende, von deren Wohnsitz, von Polizeiposten, von einem Kinderhort und aus psychiatrischen Einrichtungen.
6. Die Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM), den kantonalen Polizeikörpern, den kantonalen Migrationsbehörden sowie mit der für die medizinische Versorgung der Rückzuführenden zuständigen OSEARA AG erwies sich im Berichtszeitraum als zufriedenstellend. Die Kommission bedauert jedoch, dass sie in drei Fällen<sup>13</sup> aus Platzgründen auf die Beobachtung der Zuführung verzichten musste. Die Kommission weist darauf hin, dass sie ihre Monitoringaufgabe nicht angemessen erfüllen kann, wenn die Beobachterin oder der Beobachter die betroffene Person in dem für die Zuführung vorgesehenen Fahrzeug nicht begleiten kann.
7. Der Umgang mit den Rückzuführenden war im Allgemeinen professionell und respektvoll. Die Kommission begrüsst, dass weibliche Rückzuführende von weiblichem Personal begleitet wurden. Der Umgang mit Kindern, insbesondere auch mit Kleinkindern, kann durchwegs als korrekt bezeichnet werden. In zwei Fällen hätten jedoch Kleinkinder noch besser betreut werden können.<sup>14</sup> In der Mehrheit der Fälle verfügte das polizeiliche Begleitpersonal über ausreichende Sprachkenntnisse, um sich mit den Rückzuführenden zu verständigen. Auf elf Flügen wurden Dolmetscherinnen oder Dolmetscher beigezogen. Die Kommission begrüsst diese Praxis. In fünf Fällen stellte die Kommission fest, dass sich die Verständigung zwischen dem polizeilichen Begleitpersonal und den Rückzuführenden als besonders schwierig erwies. In zwei dieser Fälle übersetzten die Kinder die Gespräche zwischen ihren Eltern und dem Begleitpersonal.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> NKVF-Statistiken über die von der Kommission begleiteten Flüge in der Zeit vom 1. April 2017 – 31. März 2018.

<sup>12</sup> Die Anhaltung und der Transport jeweils einer oder mehrerer Rückzuführenden von einem bestimmten Aufenthaltsort zum Flughafen werden hier als eine «Zuführung» bezeichnet.

<sup>13</sup> Diese Fälle betreffen die Kantone Genf, Neuenburg und Schwyz.

<sup>14</sup> Namentlich wurden bei der Anhaltung Babynahrung und Ersatzkleidung vergessen. Diese Fälle wurden in den Kantonen Bern und Zürich beobachtet.

<sup>15</sup> Vgl. namentlich Bericht der NKVF, April 2015 – April 2016, Ziff. 12. «In speziellen Fällen erweist sich aus Sicht der Kommission der Einsatz von Mitarbeitenden mit entsprechenden Sprachkenntnissen jedoch als unumgänglich.»



8. Die Kommission beobachtete im Berichtszeitraum keine Fälle zwangsweiser Verabreichung von Beruhigungsmitteln.
9. Die NKVF beobachtete zwei Fälle in den Kantonen Neuenburg und Graubünden, in denen entweder die Polizisten bei der Anhaltung verummmt waren oder die rückzuführende Person bis zur Ankunft am Abgangsflughafen eine Augenbinde trug. **In Anlehnung an bereits ergangene Empfehlungen<sup>16</sup>, empfiehlt die Kommission den zuständigen Behörden, auf jeglichen Einsatz von Masken zum Zweck der Vermummung sowie Augenbinden zu verzichten.<sup>17</sup>**
10. Die Kommission bedauert, dass bei zehn Zuführungen aus den Kantonen Aargau, Bern, Freiburg, Genf, Jura, Luzern, St. Gallen, Waadt, Wallis und Zürich die beteiligten Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten mit Waffen (Feuerwaffen und/oder Elektroschockpistolen) ausgerüstet waren. **Die Kommission empfiehlt den Polizeibehörden den Einsatz von unbewaffneten und auf die Zuführung von Personen spezialisierten Einheiten (analog Bodenorganisation) zu prüfen.<sup>18</sup>**
11. Die Kommission beobachtete vier Fälle in den Kantonen Bern, Freiburg, Genf und Wallis, in denen polizeiliche Begleitpersonen die rückzuführende Person in ihrer Zelle mittels Zellenstürmung überraschten. **Wenngleich es sich um Einzelfälle handelt, erachtet die Kommission dieses Vorgehen als unangemessen und fordert die zuständigen Behörden auf, auf eine Zellenstürmung zu verzichten.**
12. In den Kantonen Graubünden und St. Gallen mussten sich die rückzuführenden Personen im Rahmen einer körperlichen Durchsuchung vollständig entkleiden. **Die Kommission betont, dass körperliche Durchsuchungen immer in zwei Phasen durchzuführen sind.<sup>19</sup>**
13. Die Kommission begrüsst, dass das polizeiliche Begleitpersonal bei rund einem Drittel der Zuführungen ganz auf eine Fesselung verzichtete. Im Rahmen der 78 beobachteten Zuführungen waren nach wie vor zwei Drittel aller Rückzuführenden während des

<sup>16</sup> Vgl. Bericht der NKVF, Mai 2016 – März 2017, Ziff. 15.

<sup>17</sup> Vgl. CPT, Abschiebung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg, Auszug aus dem 13. Jahresbericht, CPT/Inf (2003) 35, Ziff. 38; CAT, Feststellungen und Empfehlungen zum 4. Bericht der Schweiz, CAT/C/CR/34/CHE, 21. Juni 2005, Ziff. 4, Bst. J; Europarat, 20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr, September 2005, Grundsatz 18.

<sup>18</sup> Berichte der NKVF, Mai 2016 – März 2017, Ziff. 16; April 2015 – April 2016, Ziff. 15.

<sup>19</sup> Europäische Strafvollzugsgrundsätze des Ministerkomitees des Europarates, 11. Januar 2006, Empfehlung Rec(2006), Erläuterung 54; Bericht der NKVF, Mai 2013 – April 2014, Ziff. 29.



Transports teilgefesselt<sup>20</sup>, in einigen Fällen mit am Rücken angebrachten Handschellen.<sup>21</sup>

**Nach Einschätzung der Kommission erfolgen diese Fesselungen in den meisten Fällen aus Sicherheitsgründen. Die Kommission ersucht die Behörden, die Anwendung von Zwangsmassnahmen/Fesselungen während Zuführungen nur im Einzelfall und unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgebots anzuwenden.<sup>22</sup>**

14. Von den 28 beobachteten Zuführungen von Familien waren rund die Hälfte der Eltern (Mutter oder Vater) teilgefesselt. Zwei im siebten bzw. achten Monat schwangere Frauen wurden teilgefesselt, obwohl sie keinen körperlichen Widerstand leisteten.<sup>23</sup> In einem Fall verlangte die Kommission von den Behörden des Kantons Zürich nähere Angaben zu den Gründen, welche die Anwendung von Zwang veranlassten. Die Behörden begründeten diese Massnahme mit dem körperlichen Widerstand, den die betroffene Person bei einem früheren Rückführungsversuch geleistet hatte.<sup>24</sup> In einem Fall wurde eine renitente Mutter bei der Anhaltung vollgefesselt. Die Fesselung wurde im Laufe der Zuführung jedoch gelockert.<sup>25</sup> **Die Kommission erachtet die Vorgehensweise in den genannten Fällen angesichts der besonderen Verletzlichkeit der Betroffenen als unangemessen.<sup>26</sup>**
15. Die Kommission beobachtete insgesamt sechs Fälle, in denen renitente Rückzuführende während der gesamten Zuführung an den Flughafen vollgefesselt blieben. In drei Fällen wurde zusätzlich ein Sparringhelm eingesetzt. In einem dieser Fälle wurde der Helm während der Zuführung entfernt. Ausserdem wurde eine Person bei der Ankunft des Fahrzeugs am Abgangsflughafen wegen ihres körperlichen Widerstands vollgefesselt. Bei einer der oben genannten Zuführungen wurde ein vollgefesselter Rückzuführender während der gesamten Fahrt zusätzlich auf einen Rollstuhl gefesselt. Die Kommission ersuchte die Behörden des Kantons Aargau um eine Stellungnahme über die Gründe dieses Rollstuhleinsatzes.<sup>27</sup> In ihrer Antwort begründeten die Behörden den Einsatz des

<sup>20</sup> Die Anwendung von Fesselungsmitteln ist in den Artikeln 6a und 23 ZAV geregelt. Vgl. auch die Musterprozesse der KKJPD vom April 2015 betreffend den medizinischen Datenfluss und die Zwangsmassnahmen bei der Anhaltung und Zuführung zum Flughafen, in denen darauf hingewiesen wird, wie wichtig es ist, bei der Anhaltung der rückzuführenden Person am Ort der Haft und deren Zuführung an den Flughafen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen.

<sup>21</sup> Frontex, *Code of conduct for joint return operations coordinated by Frontex*, 12. Mai 2016, Ziff. 5.6. «When using handcuffs, handcuffing returnees behind the back during transportation should be prohibited, given the potential for discomfort to the person concerned and the risk of injury in case of accident.»

<sup>22</sup> Vgl. CPT, Bericht zum Vereinigten Königreich, CPT/Inf(2003) 35, 2012, Ziff. 20. Das CPT beurteilt es als übertrieben, dass eine rückzuführende Person während mehrerer Stunden mit Handschellen gefesselt war, obgleich sie ständig von zwei erfahrenen polizeilichen Begleitern beaufsichtigt wurde; Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug, 4. Juli 2017, Ziff. 18.

<sup>23</sup> Diese Fälle wurden bei einer Zuführung aus dem Kanton Zürich beobachtet.

<sup>24</sup> In ihrer Antwort vom 15. Januar 2018 erklärt die Flughafenpolizei Zürich, die betroffene Person sei wegen ihres körperlichen Widerstands bei einem früheren Rückführungsversuch gefesselt worden. Sie habe ihr Kind gefährdet, indem sie es geschüttelt und einmal gegen den Vordersitz gedrückt habe, als sie sich im Flugzeug befunden habe.

<sup>25</sup> Dieser Fall wurde bei einer Zuführung aus dem Kanton Wallis beobachtet.

<sup>26</sup> Vgl. Bericht der NKVF, Mai 2016 – März 2017, Ziff. 20.

<sup>27</sup> Vgl. Berichte der NKVF, Mai 2013 – April 2014, Ziff. 25; Mai 2014 – April 2015, Ziff. 30, und April 2015 – April 2016, Ziff. 17.



Rollstuhls mit dem passiven Widerstand der betroffenen Person.<sup>28</sup> **Die Kommission fordert die Behörden auf, im Rahmen von Zuführungen auf den Einsatz von Rollstühlen zu verzichten.**<sup>29</sup>

16. Die Kommission beobachtete im Berichtszeitraum keine besonderen Änderungen im Bereich der Fesselungen anlässlich der Flugvorbereitung; dies trotz der seit 1. Januar 2016 geltenden Richtlinien des SEM und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) für Sonderflüge, wonach auf die Anwendung der Fesselungen grundsätzlich zu verzichten ist. Der Einsatz der mittels Manschetten applizierten Teilfesselung der Hände bildet, von einigen Ausnahmen abgesehen, nach wie vor die Regel<sup>30</sup>, insbesondere beim Transport ins Flugzeug. In 20 Prozent der beobachteten Rückführungen verzichtete das polizeiliche Begleitpersonal auf jegliche Fesselungsmassnahme. **Die Kommission begrüsst, dass die Fesselung während des Flugs in der Regel gelockert und in mehr als der Hälfte aller Fälle ganz auf deren Anwendung verzichtet wurde. Sie ist aber der Ansicht, dass in den beobachteten Fällen auch auf die Teilfesselung zu verzichten wäre, da sie nicht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss den Richtlinien des SEM und der KKJPD entspricht.**<sup>31</sup> Sie ersucht die zuständigen Behörden, die Richtlinien entsprechend umzusetzen.
17. Die Kommission bedauert die erneut beobachteten Fälle von teilgefesselten Eltern, die keinen körperlichen Widerstand geleistet hatten. Zwar wurden in den meisten Fällen Massnahmen getroffen, um eine Fesselung von Eltern im Beisein ihrer Kinder zu vermeiden;<sup>32</sup> nichtsdestotrotz kam es im Einzelfall zur Fesselung einiger Eltern in Anwesenheit ihrer Kinder. **Die Kommission erachtet die Praxis der Teilfesselung von grundsätzlich nicht Widerstand leistenden Eltern als unverhältnismässig und empfiehlt den zuständigen Behörden, darauf zu verzichten.**<sup>33</sup>
18. Neben der zur Anwendung kommenden Vollfesselung gegenüber Personen, die körperlichen Widerstand gegen die Rückführung leisteten oder sich nicht kooperativ verhielten, wurde in 15 beobachteten Fällen ein Sparringhelm eingesetzt. Dieser wurde während des Fluges regelmässig wieder entfernt, mit Ausnahme von vier Fällen, in denen die Betroffenen den Helm bis zur Ankunft am Zielort anbehalten mussten. In einem Fall wurde der teilgefesselten Person während der gesamten Flugdauer vorbeugend ein

<sup>28</sup> Antwort der Kantonspolizei Aargau vom 28. März 2018.

<sup>29</sup> Vgl. namentlich Bericht der NKVF, Mai 2016 – März 2017, Ziff. 21.

<sup>30</sup> Die Teilfesselung beinhaltet das Anlegen von Handfesseln, Fuss- und Oberarmmanschetten sowie das Anlegen eines Gürtels. Die Betroffenen sind in der Regel nur an den Handgelenken gefesselt, die wiederum am Gurt fixiert werden, und können selber gehen. Bei heftigem Widerstand kann diese Teilfesselung jederzeit auf eine Vollfesselung erhöht werden, bei der die Füsse durch an den Manschetten angebrachte Kabelbinder und die Beine durch einen Gurt festgebunden sind.

<sup>31</sup> Richtlinien des SEM und der KKJPD für Sonderflüge, 1. Januar 2016.

<sup>32</sup> Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug, 4. Juli 2017, Ziff. 26.

<sup>33</sup> Vgl. auch Bericht der NKVF, Mai 2016 – März 2017, Ziff. 20.



Sparringhelm aufgesetzt. **Die Kommission erinnert daran, dass der Sparringhelm nur im Ausnahmefall und für die kurzmöglichste Dauer anzuwenden ist.**<sup>34</sup>

19. Die Kommission begleitete vier EU-Sammelflüge unter Federführung der Schweiz, bei denen sie Unterschiede in Bezug auf die Anwendung von Zwang feststellte. In fast allen beobachteten Fällen wurden die Rückzuführenden vor dem Einstieg teilgefesselt. **Die Kommission begrüsst die Bestrebungen, soweit wie möglich auf die präventive Anwendung von Fesselungen zu verzichten. Sie ersucht die Behörden dennoch, die entsprechenden Richtlinien des SEM und der KKJPD<sup>35</sup> umzusetzen.**
20. Das medizinische Begleitpersonal betreute die Rückzuführenden kompetent und umsichtig. Vor dem Abflug und periodisch während des Flugs wurden diese systematisch auf ihre allgemeine Befindlichkeit hin untersucht sowie empfohlen, eine allenfalls zu enge Fesselung zu lockern. Die Kommission beobachtete im Berichtszeitraum zwei Fälle, in denen eine im siebten bzw. achten Monat schwangere Frau rückgeführt wurden. **Schwangere sind im Rahmen einer zwangsweisen Rückführung einer erheblichen Stresssituation ausgesetzt, welche sich negativ auf eine Schwangerschaft auswirken und vorzeitige Wehen auslösen kann. Deshalb empfiehlt die Kommission den Behörden, bei Frauen ab der 28. Schwangerschaftswoche und bis acht Wochen nach der Geburt auf eine Rückführung zu verzichten.**<sup>36</sup>
21. Zwangsrückführungen von Familien mit Minderjährigen sind für die Kommission aufgrund der extremen Verletzlichkeit dieser Bevölkerungsgruppe seit Beginn des Rückführungsmonitorings ein Schwerpunktthema. Die Kommission wies bereits in früheren Berichten auf die aus ihrer Sicht problematische Trennung hin, sei dies durch eine Fremdplatzierung der Kinder im Vorfeld der Rückführung oder durch eine gestaffelte Rückführung. Sie befasste sich auch mit der Frage der Inhaftierung von Familien im Vorfeld einer Rückführung. Die Kommission begrüsst, dass sie im Berichtszeitraum keinen Fall beobachtet hat, in dem Kinder im Vorfeld der Rückführung von ihrer Familie getrennt und fremdplatziert wurden.<sup>37</sup> Hingegen beobachtete sie fünf Fälle einer gestaffelten Rückführung und drei Fälle, in denen Familien in Administrativhaft genommen oder in einer Hafteinrichtung der Polizei untergebracht wurden.
22. Bei der gestaffelten Rückführung von Familien mit Minderjährigen stellt sich aus menschenrechtlicher Sicht die Frage nach der Vereinbarkeit dieser Massnahme mit dem Recht auf Einheit der Familie und dem vorrangig zu berücksichtigenden Kindeswohl. **Gestaffelte Rückführungen können bei den betroffenen Familien Stress und Angst auslösen. Aufgrund der beobachteten Fälle ist die Kommission der Ansicht, dass die gestaffelte Rückführung von Familien mit minderjährigen Kindern**

<sup>34</sup> Bericht der NKVF, Mai 2013 – April 2014, Ziff. 15.

<sup>35</sup> Vgl. auch Frontex *Code of conduct for joint return operations coordinated by Frontex*.

<sup>36</sup> Vgl. namentlich UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNCHR), *Guidance for Public Health Interventions for Repatriation*, 2011, S. 6.

<sup>37</sup> Vgl. BGE 2C\_1052/2016, 2C\_1053/2016 vom 26. April 2017.



**unverhältnismässig ist und das Kindeswohl ungenügend berücksichtigt. In Anlehnung an die einschlägigen internationalen Vorgaben sowie die jüngste Rechtsprechung<sup>38</sup> des EGMRs erinnert die Kommission daran, dass der Grundsatz des Kindeswohls sowie das Prinzip der Familieneinheit stets zu wahren und gegenüber dem öffentlichen Interesse an einer gestaffelten Rückführung vorrangig zu berücksichtigen ist.**

23. Im Berichtszeitraum beobachtete die Kommission drei Fälle<sup>39</sup>, in denen Familien im Vorfeld der Rückführung in Administrativhaft genommen oder in einer Hafteinrichtung der Polizei untergebracht wurden. Die Kommission steht der Inhaftierung von Familien mit Kindern grundsätzlich kritisch gegenüber. Obwohl sich die Behörden in den beobachteten Fällen bemühten, Massnahmen zur Wahrung der Familieneinheit zu treffen<sup>40</sup>, erachtet es die Kommission als unhaltbar, eine Familie mit Minderjährigen für mehr als nur wenige Stunden in einer Hafteinrichtung unterzubringen.<sup>41</sup> Nach Ansicht der Kommission stellt eine Hafteinrichtung oder ein Polizeiposten kein geeignetes Umfeld für Kinder dar. **Vor dem Hintergrund, dass eine Inhaftierung Minderjähriger den kinderrechtlichen Vorgaben nicht angemessen Rechnung trägt, ersucht die Kommission die zuständigen Behörden, im Vorfeld einer Rückführung alternative Massnahmen zur Inhaftierung von Familien mit minderjährigen Kindern zu prüfen.**

24. **Insgesamt begrüsst die Kommission den professionellen und respektvollen Umgang des polizeilichen Begleitpersonals mit den Rückzuführenden. Sie bedauert jedoch den Einsatz einzelner polizeilicher Taktiken im Bereich der Zuführungen und der Flugvorbereitung. Ausserdem begrüsst die Kommission, dass weitgehend auf präventive Fesselungen verzichtet wird, ortet in diesem Bereich jedoch weiteren Handlungsbedarf. Als besonders problematisch beurteilt die Kommission die Rückführung von Schwangeren. Schliesslich bedarf es noch weiterer Verbesserungen, damit das übergeordnete Kindeswohl im Rahmen von Rückführungen von Familien mit Minderjährigen gewahrt werden kann.**

<sup>38</sup> Vgl. namentlich EGMR Rahimini gegen Griechenland, Nr. 8687/08, 5. April 2011, Ziff. 108, und mutatis mutandis Neulinger und Shuruk gegen die Schweiz, Nr. 41615/07, Ziff. 135 EMRK 2010; Nunez gegen Norwegen, Nr. 55597/09, Ziff. 84, 28. Juni 2011; Kanagaratnam gegen Belgien, Nr. 15297/09, Ziff. 67, 13. Dezember 2011; Popov gegen Frankreich, Nr. 39472/07 und 39474/07, 19. Januar 2012, Ziff. 109; M.P.E.V. und andere gegen die Schweiz, Nr. 3910/13, 8. Juli 2014. Vgl. dazu auch Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration, CMW/C/GC3- CRC/C/GC/22, Ziff. 27-33.

<sup>39</sup> Diese Fälle wurden bei einer Zuführung aus dem Kanton Zürich und St. Gallen beobachtet.

<sup>40</sup> Vgl. Urteil 2C\_1052/2016, 2C\_1053/2016 vom 26. April 2017.

<sup>41</sup> Vgl. beispielsweise EGMR Mushadyhieva und andere gegen Belgien, 19. Januar 2010; Popov gegen Frankreich, 19. Januar 2012; A.B und andere gegen Frankreich, 12. Juli 2016; A.M. und andere gegen Frankreich, 12. Juli 2016; R. M. und andere gegen Frankreich, 12. Juli 2016; Bistieva und andere gegen Polen, 10. April 2018.



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

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

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.101.7.743619 / 244.33/2018/00041  
Ihr Zeichen: NKVF  
Unser Zeichen: sem-fee  
3003 Bern-Wabern, 8. Juni 2018

## **Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring (April 2017 – März 2018)**

Sehr geehrter Herr Präsident

Der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug (FA R+WwV) ist von der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga, und dem Präsidenten der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Herrn Staatsrat Pierre Maudet, damit beauftragt worden, eine Stellungnahme zum Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring während des Zeitraums vom April 2017 bis zum März 2018 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 grundsätzlich ein professioneller und respektvoller Umgang mit den rückzuführenden Personen attes-

tiert wird. Insbesondere erachtet er es als erfreulich, dass der Umgang der Vollzugsbehörden mit Kindern und Familien von der Kommission positiv hervorgehoben wird.

Zudem begrüsst der FA R+WwV die Tatsache, dass die Kommission in ihrem diesjährigen Bericht die Stellungnahmen der zuständigen kantonalen Behörden zu den betreffenden Einzelfällen, in denen gemäss Einschätzung der Kommission ein Aspekt des Wegweisungsvollzugs problematisch war oder das Prinzip der Verhältnismässigkeit nicht vollständig beachtet wurde, umfassender erwähnt als bis anhin.

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

### **Anwendung der Zwangsmittel**

Ziff. 15: Der FA R+WwV lehnt das Anliegen der Kommission ab, generell von Vermummungen im Rahmen der Anhaltungen abzusehen. Er ist jedoch der Ansicht, dass Vermummungen lediglich in indizierten Einzelfällen angewendet werden sollten, wobei stets das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten ist. Aus diesem Grund hat sich der FA R+WwV im Herbst 2017 an die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) gewendet und diese gebeten, die Thematik vor dem Hintergrund einer weiteren Harmonisierung der Vorgehensweisen der kantonalen Polizeibehörden bei den Anhaltungen und Zuführungen zu überprüfen. In diesem Sinne begrüsst es der FA R+WwV auch, dass die Kommission mit der KKPKS diesbezüglich ebenfalls in einen Dialog getreten ist. Was die konkreten Einzelfälle betrifft, die von der Kommission erwähnt werden, verweist der FA R+WwV auf die Stellungnahmen der Kantone, gemäss denen die Vermummungen aus Sicherheitsgründen notwendig waren.

Ziff. 16: Die bei den Anhaltungen eingesetzten Polizeibeamten sind grundsätzlich dazu verpflichtet, sich stets für dringendere Einsätze bereit und ausgerüstet zu halten. Dennoch wird der FA R+WwV die allfällige Umsetzung dieser Empfehlung der Kommission gemeinsam mit der KKPKS prüfen.

Ziff. 17: Der FA R+WwV ist der Ansicht, dass die von der Kommission beschriebene Vorgehensweise bei der Anhaltung in der Haftanstalt nur in Ausnahmefällen notwendig ist. Er lehnt jedoch schematische Regelungen und Verbote ab, welche der Komplexität der Einzelfälle nicht gerecht werden. Der FA R+WwV schlägt der Kommission deshalb vor, diesen Punkt ebenfalls direkt in ihrem Dialog mit der KKPKS zu thematisieren.

Ziff. 18: Der FA R+WwV teilt die Auffassung, dass Leibesvisitationen möglichst zweiphasig durchzuführen sind. In begründeten Einzelfällen, d.h. insbesondere wenn von einer unmittelbaren Fremd- oder Eigengefährdung ausgegangen werden muss, muss eine Leibesvisitation jedoch einphasig durchgeführt werden können.

Ziff. 19: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass während den Zuführungen an den Flughafen grundsätzlich eine Transportfesselung gemäss den kantonalen Transportvorgaben anzuwenden ist. Gleichzeitig haben die Kantone gemäss den im April 2015 verabschiedeten Musterprozessen bei der Anhaltung und Zuführung zum Flughafen ein besonderes Augenmerk auf die Verhältnismässigkeit der angewendeten Zwangsmittel zu richten.

Ziff. 20 und 24: Der FA R+WwV betont, dass Fesselungen je nach Verhalten der rückzuführenden Personen und den konkreten Umständen des Einzelfalls angeordnet werden. Dies gilt auch für Fallkonstellationen mit vulnerablen Personen oder Familien. Aus Sicht des Fachausschusses ist es nicht möglich, in diesen Fällen generell von Fesselungen abzusehen. Dies würde letztlich dazu führen, dass der Vollzug von rechtskräftigen Wegweisungen in diesen Fallkonstellationen kaum mehr möglich wäre, weil die betroffenen Personen die Rückführung durch ihr eigenes Verhalten vereiteln können. Die Vollzugsbehörden nehmen

jedoch im Rahmen des Möglichen Rücksicht auf Kinder, falls der Einsatz von Fesselungen gegenüber ihren Eltern notwendig ist.

Ziff. 21 und 28: Der FA R+WwV hat die Kommission bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass Art. 23 Abs. 2 ZAV<sup>1</sup> die Fesselung der zu transportierenden Person auf einen Rollstuhl oder eine Tragbahre – sofern im Einzelfall erforderlich – ausdrücklich erlaubt. Die seitens der Kommission genannte Anzahl von einem Fall während der Zuführung und drei Fällen während dem Boarding, in denen der Einsatz eines Rollstuhls notwendig war, bestätigt aus Sicht des FA R+WwV, dass dieser nur in Ausnahmefällen eingesetzt wird.

Ziff. 23 und 29: Der FA R+WwV bestätigt, dass es seit dem 1. Januar 2016 keine Einstufung einzelner Sonderflüge als sogenannte Risikoflüge mehr gibt. Damit ist auch der Fesselungszwang entfallen, welcher für Risikoflüge galt, und von einer systematischen Anwendung der Teilfesselung während des Fluges wird abgesehen. Was die Bodenorganisation am Flughafen betrifft, ist jedoch festzuhalten, dass diesbezüglich auch die Vorgaben der lokalen Behörden des jeweiligen Abgangsflughafens zu beachten sind.

Ziff. 27: Der FA R+WwV ruft erneut in Erinnerung, dass Art. 14 ZAG<sup>2</sup> zwar den Einsatz von Integralhelmen als Hilfsmittel verbietet, nicht aber den Einsatz von Sparringhelmen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass solche Sparringhelme ausschliesslich dem Selbstschutz der betreffenden Personen dienen. Erfahrungsgemäss versuchen rückzuführende Personen zum Teil, sich durch Selbstverletzung mittels Anschlagen des Kopfes ihrer Rückführung zu entziehen.

### **Medizinische Versorgung der rückzuführenden Personen**

Ziff. 33: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass bei der medizinischen Beurteilung der Transportfähigkeit die sogenannte Kontraindikationsliste als Hilfsmittel dient, die in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) und der Schweizerischen Ärztevereinigung FMH entwickelt worden ist. Sie enthält Krankheitsbilder, welche gegen eine Rückführung sprechen. Gemäss dieser Kontraindikationsliste sind Flugreisen bei einer Schwangerschaft – falls keine Komplikationen vorliegen – aus medizinischer Sicht grundsätzlich bis zur 36. Schwangerschaftswoche möglich. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass gemäss Art. 11 Abs. 4 Bst. a VVWAL<sup>3</sup> alle Sonderflüge medizinisch begleitet werden.

### **Rückführung von Familien mit Kindern**

Ziff. 46: Der FA R+WwV hält fest, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit des gestaffelten Wegweisungsvollzugs in Art. 34 Abs. 1 AsylV<sup>4</sup> ausdrücklich vorgesehen hat. Die Kantone führen nur in Ausnahmefällen einen gestaffelten Wegweisungsvollzug durch, wenn es keine andere Möglichkeit gibt, den Vollzug der Wegweisung sicherzustellen. Der FA R+WwV geht davon aus, dass die zuständigen kantonalen Behörden im Rahmen des Möglichen dafür besorgt sind, dass es nicht zu einer längerfristigen Trennung der betroffenen Familienmitglieder kommt.

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

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

<sup>3</sup> Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VVWAL; SR 142.281).

<sup>4</sup> Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1; SR 142.311).

Ziff. 52: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass die ausländerrechtliche Administrativhaft bei Familien nur im Ausnahmefall angewandt werden und der Vollzug der Wegweisung in der Regel ab der Unterkunft durchgeführt werden soll. Er lädt die Kommission ein, ihm gegebenenfalls weitere Informationen bezüglich zielführender Alternativen zur ausländerrechtlichen Administrativhaft in diesen Fallkonstellationen zu übermitteln.

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


Freundliche Grüsse

Die Co-Vorsitzenden des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug

Amt für Migration des Kantons  
Basel-Landschaft

po.   
Hanspeter Spaar  
Amtschef

Staatssekretariat für Migration SEM

  
Vincenzo Mascioli  
Vizedirektor

Kopie an:

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