



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 22. April 2024

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



INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	2
I. EINFÜHRUNG	5
II. DIE WAHRUNG DES ÜBERGEORDNETEN KINDESINTERESSES BEI ZWANGSWEISEN RÜCKFÜHRUNGEN	6
1. MENSCHENRECHTLICHE STANDARDS ZUM SCHUTZ VON KINDERN UND FAMILIEN	7
2. FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	8
2.1. Zwangsweise Rückführung der Vollzugsstufe 4 im Juli	9
2.2. Zwangsweise Rückführung der Vollzugsstufe 4 im Februar	16
2.3. Zwangsweise Rückführung der Vollzugsstufe 2 und 3 im Juni	20
III. WEITERE MENSCHENRECHTLICH PROBLEMATISCHE PRAKTIKEN	24
1. VOLLZUGSSTUFEN	24
2. ZWANGSMASSNAHMEN	26
2.1. Dauer der Zwangsmassnahmen	27
2.2. Präventive Anwendung von Zwangsmassnahmen	28
2.3. Zwangsmassnahmen gegenüber Personen in stationärer Behandlung und Personen mit psychischen Erkrankungen	29
3. ANHALTUNG IN DER SICHERHEITSZELLE IM GEFÄNGNIS	31
4. KÖRPERLICHE DURCHSUCHUNG	31
5. BEKLEIDUNG	32
6. WARTENZEITEN	32
7. AUSWEISDOKUMENTE	33
8. INFORMATION UND KOMMUNIKATION	34
9. MEDIZINISCHE VERSORGUNG	35
IV. ALLGEMEINE EMPFEHLUNGEN	36
V. ZUSAMMENARBEIT MIT NATIONALEN ANSPRECHPARTNERN	38
VI. ZUSAMMENARBEIT MIT INTERNATIONALEN ANSPRECHPARTNERN	40
VII. ANHANG	42
VIII. MATERIALIENVERZEICHNIS	51



ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGE	Bundesgerichtsentscheid
Bst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CAT	UNO-Ausschuss gegen Folter (Committee against Torture)
CMW	Ausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmenden und ihrer Familienangehörigen (Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families)
Covid-19	Infektionskrankheit, ausgelöst durch das Coronavirus SARS-CoV-2
CPT	Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
CRC	UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes (Committee on the Rights of the Child)
d.h.	das heisst
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
E.	Erwägung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte



EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
Fn.	Fussnote
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
IOM	Internationale Organisation für Migration (International Organization for Migration)
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz
med.	medizinisch
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
NPM	Nationaler Präventionsmechanismus
Nr.	Nummer
OHCHR	UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte
resp.	respektive
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SAMW	Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften
SEM	Staatssekretariat für Migration
SKJV	Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug
SR	Systematische Rechtssammlung



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)

UNHCR	UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees)
UNICEF	UNO-Kinderhilfswerk (United Nations Children's Fund)
UNO	Vereinte Nationen (United Nations Organization)



I. Einführung

1. Im Berichtszeitraum 2023 hat die Kommission 49 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4 begleitet.¹ Insgesamt wurden 351 Personen², darunter 30 Familien mit 84 Kindern (davon 78 minderjährig), per Sonderflug zwangsweise rückgeführt. Darüber hinaus hat die Kommission 38 zwangsweise Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3³ beobachtet.⁴ Bei den von der NKVF beobachteten zwangsweisen Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3 wurden insgesamt 69 Personen⁵, darunter 15 Familien mit 21 Kindern (davon 21 minderjährig), zwangsweise rückgeführt.⁶
2. Rund ein Viertel der Rückgeführten waren Kinder. Die zwangsweise Rückführung von Kindern und ihren Familien ist aufgrund der Vulnerabilität und des erhöhten Schutzbedürfnisses von Kindern mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Der vorliegende Bericht konzentriert sich deshalb auf den Vollzug zwangsweiser Rückführungen dieser besonders schutzbedürftigen Personen und identifiziert den bestehenden Handlungsbedarf.
3. Der Bericht fasst zudem die weiteren Beobachtungen und Feststellungen der NKVF im Rahmen des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings von Januar bis Dezember 2023 zusammen und weist die verschiedenen Behörden auf Problembereiche hin. Bei gewissen Empfehlungen handelt es sich um Wiederholungen aus den Vorjahren.⁷ Ebenso behalten Empfehlungen aus früheren Berichten ihre Gültigkeit.⁸ Die Zusammenarbeit zwischen der NKVF und den zuständigen Behörden hat sich im Laufe des Berichtszeitraumes als gut erwiesen.

¹ Bei zwei Dritteln handelte es sich um Überstellungen im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA) gemäss Art. 64a des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20.

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 einem Fall wurde eine zwangsweise Rückführung während der Bodenorganisation abgebrochen. Zehn weitere Personen auf den Sonderflügen wurden von Drittstaaten zwangsweise rückgeführt.

³ Seit vier Jahren beobachtet die Kommission punktuell auch zwangsweise Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3, da bei diesen ebenso Zwangsmassnahmen angewendet werden können; Art. 28 Abs. 1 Bst. b und c der Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 12. November 2008 (Zwangsanwendungsverordnung, ZAV), SR 364.3.

⁴ Bei der Hälfte handelte es sich um Überstellungen im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens gemäss Art. 64a AIG.

⁵ In einem Fall wurde eine zwangsweise Rückführung während der Bodenorganisation abgebrochen.

⁶ Die zwangsweisen Rückführungen der Vollzugsstufe 2, 3 und 4 machen in der Schweiz rund 9.3 Prozent der Ausreisen nach Asyl- und Ausländergesetz aus. Weitere 32.9 Prozent umfassen Personen, die freiwillig und selbständig aus der Schweiz ausreisen. Bei den restlichen 57.8 Prozent handelt es sich um kontrollierte selbständige Ausreisen (Vollzugsstufe 1), unkontrollierte Abreisen und «andere Abgänge», siehe Asylstatistik des SEM, Übersicht Jahre, Stand 31. Dezember 2023.

⁷ Es wird in diesem Bericht jeweils nur auf die Empfehlungen des jüngsten Berichtes Bezug genommen.

⁸ Bspw. Rz. 94 zur Anwendung von Covid-19-Zwangstests bei von einer Rückführung betroffenen Personen in: 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 (im Folgenden: NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022).



II. Die Wahrung des übergeordneten Kindesinteresses bei zwangsweisen Rückführungen

4. Sind Familien von einer zwangsweisen Rückführung betroffen, stellt dies sowohl für die Kinder und ihre Eltern als auch für alle weiteren beteiligten Personen eine sehr belastende Situation dar. Insbesondere für Kinder, die in den meisten Fällen wohl nicht über ihre bevorstehende Ausreise informiert wurden oder die nicht in der Lage sind, die ihnen zur Verfügung gestellten Informationen zu verstehen, kann die unerwartete Vollstreckung einer zwangsweisen Rückführung eine destabilisierende Wirkung haben: Sie werden völlig unerwartet aus ihrem vertrauten Umfeld gerissen und können sich nicht von den anderen Kindern und Bezugspersonen im Kindergarten oder in der Schule verabschieden. Zudem sehen sie sich einer grossen Zahl von Personen gegenüber, die den Staat vertreten und gegebenenfalls uniformiert sowie bewaffnet sind. Schliesslich wissen sie kaum, was mit ihnen geschieht und wohin sie gebracht werden. Für Kinder ist die Gefahr einer Traumatisierung durch eine zwangsweise Rückführung aufgrund ihres Alters und ihrer bisherigen Flucht- und Lebenserfahrungen besonders hoch.
5. Die Kommission kommt aufgrund ihrer Beobachtungen der letzten Jahre zum Schluss, dass sich die Polizeikräfte beim Vollzug von zwangsweisen Rückführungen von Familien dieser Problematik grundsätzlich bewusst sind und sich sichtlich um das Wohlergehen von Kindern, insbesondere von Kleinkindern, bemühen. So beobachtete die Kommission im vorliegenden Berichtszyklus eine Rückführung, bei welcher die Einsatzleitung am Briefing betonte, dass das Kindesinteresse vorrangig zu schützen sei und die Kinder sich immer in Anwesenheit von mindestens einem Elternteil befinden müssten. Auf den Einsatz uniformierter Polizeikräfte wurde aus diesem Grund bewusst verzichtet. Die Kommission begrüsst dieses Vorgehen.
6. Nach Ansicht der Kommission besteht in der Praxis jedoch trotzdem die Gefahr, dass die nach der UNO-Kinderrechtskonvention⁹ vorrangig zu berücksichtigenden Kindesinteressen bei der Planung und Durchführung zwangsweiser Rückführungen vernachlässigt werden bzw. vergessen gehen. Kinder haben andere Bedürfnisse als Erwachsene und besitzen aufgrund ihrer Verletzlichkeit Anspruch auf besonderen Schutz. Auch im Migrationskontext sowie beim Vollzug zwangsweiser Rückführungen sind Kinder nicht als Anhang ihrer Eltern, sondern in erster Linie als Kinder zu betrachten und die spezifischen kinderrechtlichen Anforderungen zu beachten.¹⁰

⁹ Übereinkommens über die Rechte des Kindes (UNO-Kinderrechtskonvention, UNO-KRK) vom 20. November 1989, SR 0.107.

¹⁰ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) und Global Migration Group (GMG): Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations, Genf, 2018 (OHCHR, Migrants in vulnerable Situations), S. 42: «The child's best interests should always take precedence over migration management objectives or other administrative considerations. Children in the context of migration must be treated first and foremost as children».



1. Menschenrechtliche Standards zum Schutz von Kindern und Familien

7. Das zentrale Leitprinzip, das verschiedenen kinderrechtlichen Bestimmungen zugrundliegt, ist das übergeordnete Kindesinteresse.¹¹ Dieses müssen die Behörden bei sämtlichen Massnahmen, die Kinder betreffen, vorrangig berücksichtigen.¹² Dieser Grundsatz gilt unabhängig vom Verhalten der Eltern. Kinder dürfen nicht für die Entscheide der Eltern verantwortlich gemacht werden bzw. hierfür ohne nähere Bestimmung des übergeordneten Kindesinteresses die Konsequenzen zu tragen haben. Nach der UNO-Kinderrechtskonvention sind Kinder handelnde Subjekte, die partizipieren, mitreden und ihr Leben mitgestalten können.¹³ Dies gilt auch für den Vollzug von zwangsweisen Rückführungen. Das SEM sowie die kantonalen Vollzugsbehörden haben bereits bei der Planung sowie der Durchführung zwangsweiser Rückführungen von Kindern stets das übergeordnete Kindesinteresse zu identifizieren und dieses bei der Umsetzung von Massnahmen jeweils zu berücksichtigen.
8. Die Kommission stützt ihre Empfehlungen im Rahmen des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings auf nationale und internationale Rechtsgrundlagen. In der nationalen Rechtsordnung sind dies namentlich die Bundesverfassung, Gesetze und Verordnungen, aber auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung sowie Empfehlungen anderer relevanter Institutionen. Von besonderer Bedeutung sind hierbei etwa das verfassungsmässige Recht auf Familienleben¹⁴ sowie der Anspruch auf Unversehrtheit und Förderung der Entwicklung von Kindern¹⁵. Explizite Garantien zum Schutz von Familien und Kindern im Rahmen des Rückführungsvollzugs gib es auf Gesetzes- und Verordnungsebene hingegen kaum. So kennt etwa das Asylgesetz den Grundsatz der Einheit der Familie¹⁶ und die Zwangsanwendungsverordnung (ZAV) eine besondere Bestimmung für den Transport von Frauen und Kindern¹⁷.
9. 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

¹¹ Zur Kritik des Kinderrechtsausschusses zur Terminologie Kindeswohl (statt übergeordnetes Kindsinteresse), siehe Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Switzerland, CRC/C/CHE/CO/5-6 (im Folgenden: CRC/C/CHE/CO/5-6), 2021, Rz. 19: «The Committee remains concerned that the term 'the good of the child' [Kindeswohl] in the Constitution does not correspond to the principle of the best interest of the child [übergeordnetes Kindesinteresse] enshrined in the Convention [UNO-KRK], and has contributed to the insufficient implementation of the principle of the best interests of the child in decisions affecting children»; Stellungnahme des Bundesrates vom 15.05.2019 zur Interpellation «Begriff des Kindeswohls» (19.3184).

¹² Art. 3 Abs. 1 UNO-KRK: «Bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, (...) ist das übergeordnete Kindsinteresse [«best interest of the child»] ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist».

¹³ CARONI MARTINA, Die vorrangige Berücksichtigung des übergeordneten Kindesinteresses im Migrationsrecht – Menschenrechtliche Praxis, in: ACHERMANN ALBERTO et al. (Hrsg.), Jahrbuch für Migrationsrecht, 2022/2023, S. 4.

¹⁴ Art. 14 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesverfassung, BV) vom 18. April 1999, SR 101.

¹⁵ Art. 11 BV.

¹⁶ Art. 44 Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998, SR 142.31.

¹⁷ Art. 24 ZAV Abs. 1.



Vertragsorgane, an den Leitlinien internationaler Organisationen sowie an der internationalen Rechtsprechung.¹⁸ Zentraler Ausgangspunkt für Familien mit Kindern ist das in der Europäischen Menschenrechtskonvention¹⁹ verankerte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens²⁰, umfassende Garantien für den Schutz der Kindesinteressen finden sich hingegen in der UNO-Konvention über die Rechte des Kindes²¹ sowie den dazugehörigen Auslegungstexten und Empfehlungen des UNO-Ausschusses über die Rechte des Kindes.²²

10. Zahlreiche weitere europäische Regelwerke enthalten für den Schutz von Familien und Kindern bei zwangsweisen Rückführungen relevante Empfehlungen, so etwa die EU-Rückführungsrichtlinie²³, das dazugehörige Handbuch²⁴ sowie die «20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr»²⁵ des Europarates, die Leitfäden der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)²⁶, diverse Leitlinien der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)²⁷ und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union²⁸. Hinzu kommen Analysen und Empfehlungen der Vereinten Nationen und anderer internationaler Kindesschutzorganisationen.²⁹

2. Feststellungen und Empfehlungen

11. Die Kommission hat zwangsweise Rückführungen von insgesamt 45 Familien mit 105 Kindern (davon 99 minderjährig) der Vollzugsstufen 2, 3 und 4 beobachtet.

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

¹⁹ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) vom 4. November 1950, SR 0.101.

²⁰ Art. 8 EMRK.

²¹ Fn. 9.

²² Committee on the Rights of the Child (CRC). Gemeint sind die vom Ausschuss in den Staatenberichtsverfahren formulierten Empfehlungen (Concluding Observations) sowie seine Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) zur Auslegung der UNO-Kinderrechtskonvention.

²³ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (EU-Rückführungsrichtlinie), L 348/98 vom 24. Dezember 2008.

²⁴ Annex der Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission vom 16. November 2017 für ein gemeinsames «Rückkehr-Handbuch», das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist (Rückkehr-Handbuch), ABl. L 339 vom 19. Dezember 2017.

²⁵ Council of Europe, Twenty Guidelines on forced return (im Folgenden: Twenty Guidelines on Forced Return), September 2005.

²⁶ Frontex, Leitfaden für gemeinsame Rückführungsaktionen von Frontex (in Folgenden: Frontex-Guide), Warschau, 12. Mai 2016 oder Frontex, VEGA Handbuch: Kinder an Flughäfen, Gefährdete Kinder Unterwegs, Leitfaden für Grenzschutzbeamte, Warschau, 2017.

²⁷ European Agency for fundamental rights (FRA), Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations (im Folgenden: FRA, Returning unaccompanied children), 2019.

²⁸ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2016/C 202/02 (im Folgenden: EU-Grundrechtecharta), 2016. Die EU-Grundrechtecharta ist für die Schweiz zwar rechtlich nicht verbindlich, entfaltet im Schengen-Raum faktisch aber gleichwohl weitreichende Wirkung.

²⁹ 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 (im Folgenden: IOM et al., Guidance to respect children's rights), September 2019 oder UNICEF, Child-Sensitive Return, A comparative analysis, Executive summary (im Folgenden: UNICEF, Child-Sensitive Return), November 2019.



12. In vielen Fällen kümmerten sich die Begleitpersonen fürsorglich um die Kinder. Die Kommission hebt etwa positiv hervor, dass die polizeilichen Begleitpersonen während eines Sonderfluges mit einem Kind zeichneten oder sich in mehreren Fällen während der gesamten Bodenorganisation mit den Kindern beschäftigten.
13. Aus den beobachteten Rückführungen von Familien mit Kindern, hat die Kommission exemplarisch drei zwangsweise Rückführungen herausgesucht, um sowohl gute Praktiken als auch den notwendigen Handlungsbedarf aufzuzeigen.³⁰

2.1. Zwangsweise Rückführung der Vollzugsstufe 4 im Juli

Für eine zwangsweise Rückführung mit Sonderflug wurde eine Familie, bestehend aus Vater, Mutter und sieben Kindern, kurz vor 6 Uhr morgens in ihrer Privatwohnung von der Kantonspolizei angehalten. An der Anhaltung waren rund 17 Einsatzkräfte verschiedener Korps in Zivil und in Uniform beteiligt, mehrere waren sichtbar bewaffnet. Bei der Anhaltung wurden die Eltern und das 12-jährige Kind am Körper abgetastet.

Die Eltern wurden in Anwesenheit der Kinder gefesselt. Dem Vater wurden vorne Handschellen angelegt. Er schüttelte zwar den Kopf, zeigte jedoch keinerlei körperlichen Widerstand. Die Mutter war emotional aufgebracht und weigerte sich anfänglich, aus dem Bett aufzustehen. Sie wurde mit den Händen auf dem Rücken gefesselt. Neben den Eltern wurden auch der fünfzehnjährigen Tochter der Familie während rund einer halben Stunde Handschellen auf dem Rücken angelegt. Sie hatte sich geweigert aufzustehen, weinte und wehrte sich mit den Händen gegen die Polizeikräfte, die sie aus dem Bett zogen. Mit den Händen auf dem Rücken gefesselt, sass sie vor der Abfahrt für kurze Zeit neben ihren jüngeren Geschwistern im Transportfahrzeug. Ihre Fesselung wurde vor der Abfahrt an den Flughafen entfernt. Die Handschellen der Mutter wurden vor der Abfahrt nach vorne verlegt und nach rund 80 Minuten während der Fahrt an den Flughafen Zürich entfernt. Der Vater, dessen Transport nach Zürich von der Kommission nicht begleitet wurde, trug bei der Ankunft am Flughafen keine Handschellen mehr.

Die Zuführung der Familie an den Flughafen erfolgte mit vier Fahrzeugen, wobei die Eltern in je einem Fahrzeug und die Kinder getrennt von ihren Eltern verteilt auf zwei Fahrzeuge transportiert wurden. Auch im Flugzeug wurden die Kinder jeweils in separaten Sitzreihen, getrennt von ihren Eltern und Geschwistern platziert.

³⁰ Bei den im Bericht erwähnten Sachverhalten handelt es sich um Fälle aus der Berichtsperiode Januar bis Dezember 2023. Die jeweils zuständigen kantonalen Polizeikorps 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.



a. Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern

14. Bei der beschriebenen Rückführung beobachtete die Kommission den Einsatz von Fesselungsmitteln gegenüber einem minderjährigen Kind. Die zuständige Vollzugsbehörde qualifizierte die Fesselung als deeskalierende Massnahme, um die Durchführung der Rückführung sicherstellen zu können.
15. Gemäss Art. 19 Abs. 1 der UNO-Kinderrechtskonvention ist die Schweiz als Vertragsstaat verpflichtet, alle nötigen Massnahmen zu ergreifen, um Kinder unter anderem vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung und Misshandlung zu schützen. Nach Art. 3 Abs. 1 der UNO-Kinderrechtskonvention, den Empfehlungen des Europarates zu Rückführungen³¹ sowie der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte³² haben die Vollzugsbehörden ausserdem bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, das übergeordnete Kindesinteresse vorrangig zu berücksichtigen. Auch beim Vollzug von zwangsweisen Rückführungen sind die Interessen von Kindern damit nicht nur eine von mehreren Erwägungen, vielmehr kommt ihnen eine hohe Priorität zu. Massnahmen gegenüber Kindern während einer Rückführung sind demnach nur dann zulässig, wenn sie dem Kindesinteresse entsprechen.³³
16. Gemäss der EU-Rückführungsrichtlinie sind Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern nur in absoluten Ausnahmefällen zulässig.³⁴ So etwa, wenn ein Kind festgehalten wird, um zu verhindern, dass es sich selbst oder andere verletzt.³⁵ Als Schengen-Mitglied ist die EU-Rückführungsrichtlinie für die Schweiz rechtsverbindlich.³⁶

³¹ Twenty Guidelines on Forced Return, Guideline 11, Rz. 5: «The best interest of the child shall be a primary consideration in the context of the detention of children pending removal».

³² EGMR, Maslov gegen Österreich, Urteil vom 23. Juni 2008, Nr. 1638/03, Rz. 82: «The Court considers that where offences committed by a minor underlie an exclusion order, regard must be had to the best interests of the child. The Court's case-law under Article 8 has given consideration to the obligation to have regard to the best interests of the child in various contexts [...], including the expulsion of foreigners».

³³ CRC, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), CRC/C/GC/14 (im Folgenden: CRC/C/GC/14), 29. Mai 2013, Rz. 39: «...bearing in mind that the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration means that the child's interests have high priority and not just one of several considerations»; OHCHR, Migrants in vulnerable Situations, S. 42 und 85.

³⁴ Art. 5 Bst. a i.V.m. Art. 8 (zum Kindesinteresse bei Abschiebungen) der EU-Rückführungsrichtlinie; Siehe auch Frontex-Guide, Rz. 5.6.: «The use of coercive measures takes appropriate account of the individual circumstances of each person, such as their vulnerable condition (e.g. children if present in a JRO with their families, persons with physical or mental disabilities, etc.)»; KÜNZLI JÖRG, KIND ANDREAS, Menschenrechtliche Schranken bei der zwangsweisen Rückführung ausländischer Staatsangehöriger, Gutachten zuhanden der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) (im Folgenden: KÜNZLI, KIND), 2011, Bern, S. 37: «Gegenüber Frauen und (jüngeren) Kindern erscheint der Einsatz von Zwangsmitteln – abgesehen von einer leichten Fesselung – demgegenüber nur in Ausnahmefällen zulässig»; IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 25: «Removal should not involve the use of force or physical restraints or other forms of coercion against children»; FRA, Returning unaccompanied children, S. 27: «Such measures of constraint may disproportionately affect the fundamental rights of the child a [...]».

³⁵ IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 25, Fn. 95: «It may be justified, in some instances, to restrain a child or family members to prevent them from harming themselves or others, but all efforts should be taken in the design of the operation to reduce any risks of this occurring».

³⁶ Übernahme der Rückführungsrichtlinie (Schengen Weiterentwicklung).



17. Die Anwendung von Zwang gegenüber Kindern erachtet die Kommission als potenziell traumatisierend.³⁷ Werden gegenüber Kindern Zwangsmassnahmen angewendet, damit eine 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. Den Einsatz von Zwangsmassnahmen erachtet die Kommission nur als zulässig, wenn er unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit erfolgt.
18. **Die Kommission empfiehlt den Vollzugsbehörden, von Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern abzusehen und diese, wenn nicht anders möglich, nur zum Schutz des betroffenen Kindes oder Dritter anzuwenden.³⁸ Die Kommission empfiehlt den Vollzugsbehörden alternative, deeskalierende Massnahmen zu ergreifen.³⁹ Zwangsmassnahmen sind umgehend aufzuheben, sobald die Situation es erlaubt.**

b. Bewaffnete polizeiliche Begleitpersonen

19. Die polizeilichen Begleitpersonen waren teilweise uniformiert, sichtbar bewaffnet und im direkten Kontakt mit den Kindern. Die Kommission beobachtete diese Vorgehensweise bei weiteren 18 Anhaltungen von Familien mit Kindern (u.a. mit Feuerwaffen, Pfefferspray, Destabilisierungsgeräten, Schlagstöcken). In einem Fall ersuchte die Kommission die zuständige Vollzugsbehörde um Klärung zu den an der Anhaltung beteiligten, bewaffneten und uniformierten Polizeikräften. Die Behörde führte in ihrer Antwort aus, dass die Begleitpersonen bei der Anhaltung für die Sicherheit im Gebäude und in der Umgebung zuständig waren und das Tragen von Uniform und Schusswaffen hierbei angemessen und notwendig gewesen sei. Ebenso beobachtete die Kommission, wie sich polizeiliche Begleitpersonen am Flughafen vor den Augen minderjähriger Kinder entwaffneten.
20. Die Kommission ist sich bewusst, dass zur Sicherung des unmittelbaren Umfeldes einer zwangsweisen Rückführung die Anwesenheit bewaffneter Begleitpersonen notwendig sein kann. Die Kommission kennt die Einwände der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS) und der

³⁷ UNICEF, Advocacy Brief, Refugee and Migrant crisis in Europe, UNICEF Analysis and Recommendations on Issues Related to return of Children and Border Control, 2016, S. 3: «UNICEF calls against use of force during enforcement of removal orders. Such use of force may affect disproportionately the fundamental rights of the child and may cause long-term physical and psychological harm».

³⁸ Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2022, Berichtszeitraum 1. Januar 2022 – 31. Dezember 2022 (im Folgenden: Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2022), S. 25, Rz. 1.4: «Kinder sollen nicht gefesselt werden».

³⁹ NKVF, Zusammenfassung des Berichts betreffend das Vollzugsmonitoring von April 2020 bis März 2021, Juli 2021, Rz. 13; Prise de position de la CNPT sur le test de dépistage du COVID-19 en cas de renvoi ou d'expulsion, 7. Juli 2021.



verschiedenen kantonalen Polizeikörpers⁴⁰ gegen frühere Empfehlungen⁴¹ der NKVF, auf bewaffnete Begleitpersonen in direktem Kontakt mit den Betroffenen zu verzichten. Die Kommission kann nicht nachvollziehen, dass es immer wieder zu Situationen kommt, in denen es zu einem direkten Kontakt zwischen bewaffneten Einsatzkräften und zwangsweise rückzuführenden Kindern kommt. Die Kommission erinnert daran, dass wenn es dabei auch um den Schutz der Kinder geht, der Einsatz von bewaffneten Polizeikräften traumatisierende Folgen für die Kinder haben kann.⁴² Aufgrund der möglichen Einschüchterung entspricht dieses Vorgehen in der Regel nicht dem übergeordneten Kindesinteresse.

21. Gemäss den Empfehlungen der Internationalen Organisation für Migration (IOM) sowie des UNO-Kinderhilfswerks (UNICEF) sollten alle bei einer zwangsweisen Rückführung beteiligten Begleitpersonen zivile Kleider tragen.⁴³ Auch Uniformen können aufgrund vergangener Erfahrungen zur Aktivierung von Traumata führen.
22. Die Kommission beobachtete etwa eine Situation, in der eine mit Handschellen gefesselte Mutter mit ihren zwei Kindern und zwei bewaffneten und uniformierten Polizisten in einem Raum wartete, während die ihnen zugeteilten Begleitpersonen (in Zivil, unbewaffnet) für sie Kleider und Schuhe organisierten. Die Kommission stellt immer wieder fest, dass bei der Einsatzplanung das übergeordnete Kindesinteresse durch die Vollzugsbehörden respektiert wird. Unvorhergesehene Situationen (Weigerung, gefährliche Gegenstände) führen jedoch häufig dazu, dass die Zuständigkeiten verwischt werden, die Interessen der Kinder in den Hintergrund treten und dadurch für sie belastende Situationen entstehen. Die Kommission erinnert die Vollzugsbehörden daran, Familien und Kinder vor uniformiertem und sichtbar bewaffnetem Polizeipersonal möglichst abzuschirmen. Ebenso erachtet sie es als wichtig, dass die bewaffneten und uniformierten Begleitpersonen im Briefing besser auf ihre Rolle vorbereitet werden und sie sich auf die Sicherung des Umfeldes beschränken.⁴⁴

c. Körperliche Durchsuchung von Kindern

23. Die zuständige Vollzugsbehörde begründete die körperliche Durchsuchung des 12-jährigen Kindes in ihrer Stellungnahme nicht.
24. Im Berichtszeitraum beobachtete die Kommission auch in einem weiteren Fall, dass drei Mädchen zwischen 11 und 15 Jahren von Polizistinnen abgetastet wurden. Die betroffenen Mädchen mussten sich danach in Anwesenheit einer Polizistin umziehen.

⁴⁰ Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring 2022, 5. Juli 2023, S. 3.

⁴¹ NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 28.

⁴² NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 57.

⁴³ IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 25: «All escorts in removal procedures should be in civilian clothing».

⁴⁴ Siehe Empfehlung in Kapitel IV Bst. g.



25. Für die Kommission ist auf Durchsuchungen von Kindern im Rahmen von zwangsweisen Rückführungen ohne konkreten Anlass zu verzichten.⁴⁵ Insbesondere ist für die Kommission nicht nachvollziehbar, weshalb bei Kindern unmittelbar nachdem sie aus ihren Betten aufgestanden sind, körperliche Durchsuchungen als notwendig erachtet werden.

d. Trennung von Familien

26. Die zuständige Vollzugsbehörde erklärte gegenüber der Kommission, dass die Platzverhältnisse in den Kleinbussen es nicht zulassen, die Familie gemeinsam an den Flughafen zu transportieren.
27. Die Trennung einer Familie beim Vollzug einer zwangsweisen Rückführung kann ein willkürlicher und unrechtmässiger Eingriff in das Recht auf Privat- und Familienleben⁴⁶ darstellen. Gemäss dem UNO-Kinderrechtsausschuss und anderen internationalen Organen sind Familien mit Kindern während zwangsweisen Rückführungen stets gemeinsam unterzubringen und dürfen nicht getrennt werden.⁴⁷ Dies gilt auch für die Flugphase.⁴⁸ Weiter sind die Vollzugsbehörden gemäss Art. 9 der UNO-Kinderrechtskonvention und unter Wahrung des übergeordneten Kindesinteresses dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass ein Kind nicht gegen den Willen seiner Eltern von diesen getrennt wird.⁴⁹ Nach Art. 24. Abs. 1 ZAV sind Kinder ausserdem in einer für sie angemessenen Weise zu transportieren, was in der Regel das Zusammenbleiben mit ihren Eltern bedeutet.⁵⁰ Die bundesgerichtliche Rechtsprechung bestätigt, dass eine

⁴⁵ CPT, 9th General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1998, CPT/Inf (99) 12, Rz. 26: «the CPT wishes to stress that, regardless of their age, persons deprived of their liberty should only be searched by staff of the same gender [...]; these principles apply a fortiori in respect of juveniles»; NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend Überprüfung durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter in den Zentren des Bundes im Asylbereich 2017-2018, 6. Juli 2020, Rz. 115. Die Kommission empfahl dem SEM «auf Durchsuchungen an Kindern grundsätzlich zu verzichten und körperliche Durchsuchungen nur bei Vorliegen eines konkreten Verdachts vorzunehmen».

⁴⁶ Art. 8 EMRK; Art. 10 UNO-KRK; Art. 17 und Art. 23 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.2.

⁴⁷ 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, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23 (im Folgenden: CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23), 16. November 2017, 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, S. 25: «Families should not be separated at any point during the removal process, as a rule»; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2022, S. 25, Rz. 1.4.

⁴⁸ Frontex-Guide, S. 27, Rz. 6.1.24: «Consideration should be given to families with children (families should not be separated on board), people in need of special care, etc.» und S. 31, Rz. 6.2.10.: «Family members should not be separated on board, except in exceptional cases when extreme non-compliance takes place and in order to shield the children's view or ensure their physical integrity».

⁴⁹ OHCHR, Migrants in vulnerable Situations, S. 40f.: «Take steps to ensure that migrant families are not separated during disembarkation and border controls, at reception or registration, or in the course of detention and deportation».

⁵⁰ KÜNZLI, KIND, S. 32: «Kinder, d.h. Personen unter 18 Jahren, dürfen nach Art. 24 Abs. 1 ZAV nur «in einer Weise transportiert werden, die ihrem Alter, ihren Bedürfnissen und den gesamten Umständen» entspricht. Sie sind daher nach Möglichkeit zusammen mit ihren Familienangehörigen auszufliegen».



Trennung nur als letzte Möglichkeit und im Einklang mit dem übergeordneten Kindesinteresse zulässig ist.⁵¹ Gemäss dem UNO-Kinderrechtsausschuss ist dies namentlich der Fall, wenn für das Kind durch das Zusammenbleiben mit den Eltern eine ernsthafte Gefahr besteht. Von einer Trennung ist in jedem Fall abzusehen, wenn das Kind mit einer anderen, weniger einschneidenden Massnahme geschützt werden kann.⁵² Im beschriebenen Fall ging nach Ansicht der Kommission von den Eltern keine erkennbare Gefahr gegenüber ihren Kindern aus. Daher erachtet sie die Trennung der Kinder von ihren Eltern und Geschwistern während des Transportes und des Fluges als weder nachvollziehbar noch verhältnismässig.

28. In der vorliegenden Berichtsperiode hat die Kommission zahlreiche Fälle von Trennungen beobachtet: acht Familien wurden während der Anhaltung, 15 Familien während der Zuführung, vier Familien während der Flugvorbereitung, sieben Familien beim Transport zum Flugzeug und neun Familien während dem Flug getrennt. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass für die Zuführung von Familien in neun Fällen grössere Fahrzeuge (Reisebusse) zum Einsatz kamen, wodurch die Familien gemeinsam an den Flughafen reisen konnten. Die Kommission begrüsst dieses Vorgehen.
29. Die Kommission weist darauf hin, dass Trennungen von Kindern und ihren Eltern während einer Rückführung zu einer grossen Verunsicherung der Kinder führen können. 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. **Die Kommission ist der Ansicht, dass Kinder nur in Ausnahmefällen und nur so kurz wie nötig von ihren Eltern getrennt werden dürfen.**⁵³
30. Ebenso eine Verletzung des Rechts auf Privat- und Familienleben können gestaffelte Rückführungen von Familien darstellen, da sie zu einer zumindest vorübergehenden Trennung von Familien bzw. der Kinder von mindestens einem Elternteil führen.⁵⁴ Gemäss Art. 9 Abs. 3 UNO-Kinderrechtskonvention besitzt jedes Kind das Recht,

⁵¹ BGE 143 I 437 (2C_1052/2016; 2C_1053/2016) vom 26. April 2017, E. 4.2: «Ein Eingriff in das Familienleben [...] erweist sich unter Berücksichtigung des Wohls ihrer Kinder nur als verhältnismässig im Sinne von Art. 8 Ziff. 2 EMRK, wenn die Inhaftierung als ultima ratio und nach einer gründlichen Prüfung weniger einschneidender Massnahme [...] sowie unter akribischer Berücksichtigung des Beschleunigungsgebotes angeordnet wird».

⁵² CRC/C/GC/14, Rz. 61: «Given the gravity of the impact on the child of separation from his or her parents, such separation should only occur as a last resort measure, as when the child is in danger of experiencing imminent harm or when otherwise necessary; separation should not take place if less intrusive measures could protect the child».

⁵³ Art. 3 Abs. 1 UNO-KRK; Art. 11 BV; CPT, Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty, CPT/Inf (2009) 27-part (im Folgenden: 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»; NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 60.

⁵⁴ Rz. 27.



persönliche Beziehungen und einen direkten Kontakt zu seinen beiden Elternteilen zu pflegen.⁵⁵

31. Im Berichtszeitraum hat die Kommission insgesamt fünf gestaffelte Rückführungen von Familien mit Kindern beobachtet. Zusätzlich wurden ein erwachsenes Geschwisterpaar und zwei Ehepaare⁵⁶ gestaffelt rückgeführt. In einem Fall wurde eine schwangere Frau mit vier Kindern in der Schweiz zurückgelassen und der Vater zwangsweise rückgeführt. Die Trennung der Familie dauerte aufgrund des Geburtstermines mindestens vier Monate. Die Kommission ersuchte die zuständige Behörde um Klärung.⁵⁷ Diese führte aus, dass die Familie mehrfach die Möglichkeit gehabt habe, gemeinsam die Schweiz zu verlassen und sich die Mutter weiterhin weigere, auszureisen. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Familieneinheit sowie Angesichts der besonderen Verletzlichkeit der schwangeren Mutter, der bevorstehenden Entbindung sowie der vier zu betreuenden Kinder, erachtet die Kommission die Trennung der Familie im konkreten Fall als sehr problematisch.
32. **Die Kommission hält die gestaffelte Rückführung von Familien im Regelfall für unangemessen und nicht verhältnismässig⁵⁸, da sie der Einheit der Familie nicht ausreichend Rechnung trägt. In Fällen, in denen Mitglieder derselben Familie dennoch gestaffelt zwangsweise rückgeführt werden, müssen die Behörden sicherstellen, dass die Trennung nur von kurzer Dauer ist.**

⁵⁵ Es sei denn, dies stehe seinen eigenen Interessen entgegen. Art. 24 Abs. 3 der EU-Grundrechtecharta.

⁵⁶ Für die Frau wurde ein Rettungswagen gerufen, ihr Ehemann wurde ohne sie zwangsweise rückgeführt. In einem weiteren Fall wurde eine Ehefrau aufgrund ihres aufgebrachten Zustandes während der Rückführung mit dem Rettungswagen ins Spital transportiert. Die Zuführung ihres Ehemannes wurde nach einer Stunde und 30 Minuten abgebrochen.

⁵⁷ Bei einer weiteren zwangsweisen Rückführung, die gestaffelt vollzogen wurde, ersuchte die Kommission die zuständige Behörde um Klärung. Diese führte aus, dass der Vater bzw. die Mutter und Kinder separate Widererwägungsgesuche gestellt hätten und die zwangsweise Rückführung der Mutter und Kinder aktuell suspendiert sei.

⁵⁸ NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 61.



2.2. Zwangsweise Rückführung der Vollzugsstufe 4 im Februar

Für eine zwangsweise Rückführung mit Sonderflug wurde eine Familie, bestehend aus Vater, Mutter und drei Kindern im Alter von zwei, vier und fünf Jahren, kurz vor 6 Uhr morgens in einem Durchgangszentrum von der Kantonspolizei angehalten. An der Anhaltung waren 23 Einsatzkräfte in Zivil beteiligt; sie waren zwar bewaffnet, trugen ihre Waffen jedoch verdeckt.

Der Vater der Familie wurde wegen körperlichem Widerstand vollgefesselt. Die Mutter war emotional aufgewühlt und versuchte, die Rückführung durch Diskussionen mit der Polizei zu verhindern. Nach einer halben Stunde wurden ihr schliesslich die Hände mit Handschellen auf den Rücken gefesselt. Danach schien sie sich mit der Situation abzufinden. Ihre Handschellen wurden nach vorne verlegt und sie half der Polizei mit mündlichen Anweisungen dabei, die persönlichen Gegenstände der Familie einzupacken.

Die Familie wurde gemeinsam in einem Bus an den Flughafen gebracht. Unmittelbar vor der Abfahrt bat die Mutter die Polizei mehrmals darum, ihr die Handschellen abzunehmen, damit sie sich um ihre kleinen Kinder kümmern könne. Dies wurde ihr nicht gewährt. Die Mutter führte ihren Sohn deshalb in Handschellen zum Fahrzeug. Die Mutter blieb während der kurzen Fahrt an den Flughafen gefesselt. Die Fesselung wurde auch während des Stillens ihres jüngsten Kindes im Fahrzeug aufrechterhalten.

Nach Ankunft am Flughafen Zürich blieb die Mutter für rund eine weitere Stunde an den Händen gefesselt. Die Handschellen wurden ihr schliesslich abgenommen, damit sie ihr jüngstes Kind wickeln konnte. Dabei war sie von etwa einem Dutzend Mitarbeitenden der Polizei umgeben. Die Kinder blieben während der Flugvorbereitungen und des Fluges stets bei ihrer Mutter. Der Vater wurde am Flughafen ausser Sichtweite der Kinder separat untergebracht.

Die Volfesselung des Vaters wurde während der Flugvorbereitungen reduziert und aufgrund seines fortbestehenden Widerstandes erst unmittelbar vor der Übergabe an die Behörden im Zielstaat vollständig entfernt. Während des Fluges befand er sich etliche Sitzreihen hinter seiner Frau und den Kindern.

a. Anhaltungen während der Nacht

33. Die Kommission beobachtete im beschriebenen Fall die Anhaltung der Familie um 6 Uhr morgens. Die Kommission begrüsst, dass – wie im vorangehenden Fall – auf eine Anhaltung während der Nacht⁵⁹ verzichtet wurde.

⁵⁹ Zwischen Mitternacht und fünf Uhr morgens.



34. Gemäss den Empfehlungen der IOM und weiteren internationalen Organisationen ist der Zeitpunkt einer Rückführung so anzusetzen, dass das übergeordnete Kindesinteresse gewahrt wird. Daher dürfen Anhaltungen, von welchen Kinder betroffen sind, nicht während der Nacht erfolgen.⁶⁰ Anhaltungen zwischen Mitternacht und fünf Uhr morgens bedeuten für die Kinder nicht zuletzt einen Schlafentzug, der sie in der ohnehin schwierigen Situation zusätzlich belasten kann. Die Kommission erachtet Anhaltungen während der Nacht aus diesem Grund als nicht kindesgerecht.
35. Im Berichtszeitraum beobachtete die Kommission insgesamt neun Anhaltungen von Familien mitten in der Nacht. In einem Fall führte die Vollzugsbehörden die Anhaltung von einer Familie mit zwei Kleinkindern bereits um 2:40 Uhr morgens durch.
36. **Die Kommission empfiehlt dem SEM nachdrücklich Massnahmen zu ergreifen, damit die kantonalen Polizeikräfte auf die Anhaltung von Familien während der Nacht verzichten können.**⁶¹
37. In zwei Fällen nahm die Polizei die Anhaltung bereits am Vorabend vor, wobei diese in einem Fall in einem Durchgangszentrum und im zweiten Fall in einer privaten Wohnung erfolgte. Bis zur Abfahrt am frühen Morgen verblieben Polizeikräfte in der Familienwohnung bzw. vor den privaten Räumen im Durchgangszentrum. Die Familien wurden am nächsten Morgen später geweckt und die Abfahrt fand somit erst nach 5 Uhr morgens statt. Die Kommission anerkennt die Bemühungen der Kantonspolizei, die Familien nicht mitten in der Nacht zu wecken und ihnen genügend Zeit für die Reisevorbereitungen zu geben. In einem der beiden Fälle ermöglichte die frühzeitige Anhaltung der Familie, dass Angehörige der Familie fehlende Gepäckstücke aus einem anderen Kanton vorbeibringen konnten. Die Kommission beurteilt die Festhaltung in privaten Räumen als Freiheitsentzug.⁶² Den Aufenthalt von Polizeikräften innerhalb einer Wohnung während der ganzen Nacht erachtet die Kommission zudem als Eingriff in das Recht auf Schutz der Privatsphäre.⁶³

⁶⁰ IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 24: «Removals must not involve arrests in the middle of the night»; FRA, Returning unaccompanied children, 2019, E. 5.2.3, S. 26: «It is equally important to make best efforts to schedule removal at a time that ensures the welfare of the children, preferably in consultation with them – for example, there should be no removals during the middle of the night»; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2022, S. 25, Rz. 1.1.

⁶¹ NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 59; In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auf die Praxis im Kanton Waadt, wonach die Polizei bei zwangsweisen Rückführungen von Familien nicht vor 6 Uhr eingreifen darf.

⁶² Art. 5 EMRK.

⁶³ Art. 18 BV und Art. 8 EMRK; UNHCR, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012, Grundsatz 4.3 und Anhang A; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, Etude sur les pratiques de rétention des migrants et les alternatives à la rétention d'enfants migrants, Oktober 2017, S. 55.



b. Zwangsmassnahmen in Anwesenheit von Kindern

38. Im vorliegenden Fall wurden gegenüber der Mutter über längere Zeit in Anwesenheit ihrer Kinder Zwangsmassnahmen angewandt. Die Kommission ersuchte die zuständige Behörde um Klärung. Diese begründete das Vorgehen mit dem unkooperativen Verhalten der Eltern während der Anhaltung und führte aus, dass die Fesselung der Mutter auch zum Schutz der Kinder aufrechterhalten worden sei. Am Flughafen habe die Mutter anfänglich die Kommunikation verweigert und sich nicht um ihre Kinder kümmern wollen, weshalb die Fesselung zunächst beibehalten wurde.
39. Gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschuss gegen Folter, der FRA sowie der IOM sollten in Anwesenheit von Kindern keine Zwangsmassnahmen gegenüber Familienmitgliedern oder anderen erwachsenen Personen⁶⁴ angewendet werden.⁶⁵ Die Kommission ist sich bewusst, dass dieses Anliegen für die Vollzugsbehörden in der Praxis eine Herausforderung darstellt. Das Miterleben von Zwangsmassnahmen gegenüber den Eltern kann für die Kinder jedoch traumatisch sein. Im konkreten stuft die Kommission insbesondere den Umstand, dass die Mutter ihr Kind an den Händen gefesselt zum Transportfahrzeug begleiten musste, als erniedrigend ein. Ausserdem beurteilt die Kommission die Dauer der für die Kinder sichtbaren Fesselungen als nicht verhältnismässig.
40. Die Kommission beobachtete im Berichtszeitraum insgesamt zehn Fälle, bei welchen Kinder mit ansehen mussten, wie gegenüber einem Elternteil oder beiden Eltern während der Anhaltung, der Zuführung, der Bodenorganisation und/oder im Flugzeug Zwangsmassnahmen angewendet wurden. **Die Kommission stellt fest, dass diese von ihr bereits mehrfach gerügte Praxis offenbar weiterhin anhält. Sie empfiehlt den Vollzugsbehörden mit Nachdruck von solchen Fesselungen in Anwesenheit von Kindern abzusehen.**⁶⁶

⁶⁴ Während der Wartezeit am Flughafen und beim Einstieg ins Flugzeug sind Kinder grundsätzlich davor zu schützen, dass sie Gewaltsituationen mitansehen müssen. Frontex-Guide, S. 26, Rz. 6.1.23: «It is highly recommended to provide a separate area for families with children and people with special needs».

⁶⁵ Committee against Torture (CAT), Concluding observations on the eighth periodic report of Switzerland CAT/C/CHE/CO/8 (im Folgenden: CAT/C/CHE/CO/8), 2023, Rz. 22: «The State party should eliminate practices involving the use of force that are not strictly necessary and proportionate, including the shackling of parents in the presence of their minor children»; FRA, Returning unaccompanied children, S. 27: «Children should not witness the use of coercive measures against adults, either»; IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 25: «Removal should not involve the use of force or physical restraints or other forms of coercion [...] their family members. Children should also not witness the use of force or physical restraints against other adults»; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2022, S. 25, Rz. 1.4.

⁶⁶ 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, CPT/Inf (2013) 14 (im Folgenden: CPT/Inf (2013) 14), Rz. 17; CAT/C/CHE/CO/8, Rz. 22; NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 58.



c. Zwangsmassnahmen gegenüber stillenden und schwangeren Frauen

41. Die Kommission beobachtete im beschriebenen Fall, dass die Mutter ihr Kind stillen musste, während sie an den Händen gefesselt war. Auf Anfrage der Kommission begründete die zuständige Vollzugsbehörde die Fesselung mit der Gefahr der Verletzung Dritter. Während des Transports sei der Mutter gemäss Vollzugsbehörde «ausnahmsweise die Möglichkeit gegeben [worden], ihr Kind zu stillen».
42. Gemäss dem UNO-Ausschuss gegen Folter haben die Vollzugsbehörden auf die Anwendung von Fesselungen gegenüber schwangeren und stillenden Frauen zu verzichten.⁶⁷ Angesichts der besonderen Verletzlichkeit von schwangeren und stillenden Frauen, erachtet die Kommission die Anwendung von Zwangsmassnahmen als erniedrigend und unmenschlich.⁶⁸
43. Die Kommission beobachtete bei einer Anhaltung, wie eine schwangere Frau aufgrund ihres aufgebrachten Zustandes in einen Rollstuhl gesetzt wurde, um sie zum Fahrzeug zu transportieren. Auf Fesselungsmittel wurde verzichtet. In einen weiteren Fall beobachtete die Kommission, wie eine schwangere Frau in der 29. Schwangerschaftswoche mit Manschetten und Kabelbindern an den Händen gefesselt am Flughafen eintraf. Die Teilfesselung wurde während der zweistündigen Bodenorganisation belassen, jedoch mit einer Wolldecke vor ihren zwei Kindern versteckt. Die betroffene Frau zeigte während der Flugvorbereitung keinerlei Widerstand.⁶⁹ Die Fesselung wurde im Flugzeug kurz nach Abflug aufgehoben. Diese Fesselung einer schwangeren Frau über mehrere Stunden hinweg erachtet die Kommission als nicht verhältnismässig.⁷⁰
44. **Die Kommission empfiehlt den Vollzugsbehörden dringend, gegenüber schwangeren und stillenden Frauen gänzlich auf Zwangsmassnahmen zu verzichten.**⁷¹

⁶⁷ CAT/C/CHE/CO/8, Rz. 22: «[...] renounce the practice of handcuffing pregnant women and breastfeeding mothers, in accordance with the recommendations of the National Commission for the Prevention of Torture»; Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Januar 2016, A/HRC/31/57, Rz. 70 Bst. h: «Immediately cease the practice of shackling and handcuffing of pregnant women and women in labour and of women immediately after childbirth».

⁶⁸ Art. 25 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), A/RES/217 A (III): «Motherhood [is] entitled to special care and assistance».

⁶⁹ Gemäss zuständigen Polizeikörpers hatte die Frau bei der Anhaltung passiven Widerstand geleistet und geflucht. Die Anhaltung wurde von der Kommission nicht beobachtet.

⁷⁰ Die erheblichen Stresssituationen, welchen schwangere Frauen im Rahmen einer zwangsweisen Rückführung ausgesetzt sind, können sich zudem negativ auf ihre Schwangerschaft auswirken und vorzeitige Wehen auslösen. Deshalb empfiehlt die Kommission den Behörden, bei Frauen ab der 28. Schwangerschaftswoche und bis acht Wochen nach der Geburt auf eine Rückführung zu verzichten. Siehe NKVF, Zusammenfassung des Berichts betreffend das Vollzugsmonitoring April 2017 bis März 2018, Juli 2018, Rz. 20.

⁷¹ 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 April bis Dezember 2021, Rz. 30.



2.3. Zwangsweise Rückführung der Vollzugsstufe 2 und 3 im Juni

Für eine zwangsweise Rückführung mit polizeilich begleitetem Linienflug wurde eine Familie, bestehend aus einer Mutter und zwei Kindern, um ca. 7:30 Uhr vor ihrer Privatwohnung angehalten. Bei den Kindern handelte es sich um zwei Mädchen im Alter von 12 und 15 Jahren, die bereits auf dem Schulweg waren. Die Mutter und ihre beiden Kinder wurden jeweils einzeln, kurz nachdem sie die Privatwohnung verlassen hatten, auf offener Strasse von teilweise bewaffneten polizeilichen Begleitpersonen in Zivil angehalten. Sie leisteten keinen Widerstand.

Während die Mutter und ihre ältere Tochter bereits zum einem Polizeiposten gefahren wurden, musste die 12-jährige Tochter gemeinsam mit den polizeilichen Begleitpersonen die Koffer für die Familie in der Wohnung packen. Der Einsatz der anwesenden Übersetzerin wurde nach Abschluss der Anhaltung beendet. Die Vollzugsbehörde informierte, dass bei Bedarf über die Töchter kommuniziert werden könne. Die Mutter bat darum, nicht über ihre Töchter kommunizieren zu müssen.

Auf dem Polizeiposten im Kanton übernahmen die für die restliche Reise zuständigen Begleitpersonen die Rückführung. Die polizeilichen Begleitpersonen stellten sich der Familie nicht vor und wirkten distanziert. Am Flughafen angekommen, sassen die Mutter und ihre Töchter in sich gekehrt im Familienzimmer. Ein Beschäftigungsangebot für die Kinder gab es nicht. Nach rund zwei Stunden bestieg die Familie das Flugzeug.

Beim Einstieg ins Flugzeug setzten sich die beiden Mädchen sowie die Mutter auf den Boden und klammerten sich an einer Halterung fest. Sie wurden von der Kantonspolizei die Treppe hochgezogen und ins Flugzeug gebracht. Während der gesamten Rückführung wurden keine Zwangsmittel angewandt.

a. Übertragung von Verantwortung an Kinder

45. Im vorliegenden Fallbeispiel beobachtete die Kommission, wie die 12-jährige Tochter mit mehreren Einsatzkräften, getrennt von ihrer Mutter und älteren Schwester, das Gepäck für die Familie packen musste. Sie wurde daher auch alleine zum Polizeiposten transportiert. Die Kommission bat die zuständige Behörde um Klärung. Diese teilte mit, dass die jüngste Tochter gefasst gewirkt habe, weshalb ihr das Packen der Effekten zugetraut worden sei. Das erneute Betreten der Wohnung durch die Mutter habe zudem verhindert werden sollen. Das Packen und die damit verbundene Verantwortung erachtet die Kommission als unzumutbare Belastung für das minderjährige Kind. Nach Ansicht der Kommission widerspricht die Trennung der jüngsten Tochter von ihrer Familie und das ihr übertragene Packen des Gepäcks dem übergeordneten Kindesinteresse. Die Kommission verweist auf ihre Empfehlung in Rz. 29.
46. Die Kommission beobachtete ebenfalls, wie beide Töchter beim Einstieg ins Flugzeug die Flugzeugtreppe hochgezogen wurden. Sie erinnert daran, dass



Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern nur in absoluten Ausnahmefällen zulässig sind und verweist auf ihre Empfehlung in Rz. 18.

b. Erschwerende Umstände

47. Die beiden Kinder wurden eine knappe Woche vor Ende des Schuljahres zwangsweise rückgeführt. Auf Anfrage erklärte die Vollzugsbehörde, der Zugang zu Bildung für die beiden ausreisepflichtigen Kinder sei dadurch sichergestellt worden, dass sie bis zu ihrer Abreise hätten die Schule besuchen können. Gemäss der IOM bedeutet die Wahrung des Kindesinteresses im Rahmen zwangsweiser Rückführungen auch, dass für die Kinder ein ununterbrochener Zugang zu Bildung gewährleistet ist. Hierzu müssen mindestens die Prüfungen des laufenden Schuljahres abgeschlossen und die Einschreibung in einer neuen Schule im Zielstaat erfolgt sein.⁷² Die Kommission weist die Behörden darauf hin, zwangsweise Rückführungen von Kindern wenn möglich so anzusetzen, dass Kinder das laufende Schuljahr abschliessen können, sie ihre Zeugnisse erhalten und eine Anschlusslösung organisiert werden kann.
48. Die Kommission beobachtete im beschriebenen Fall ausserdem, dass zwei Kinder je einzeln und ohne ihre Eltern auf offener Strasse angehalten wurden. Die zuständige Behörde erklärte der Kommission auf Nachfrage, dass eine Anhaltung in der Privatwohnung aus Sicherheitsgründen nicht möglich gewesen sei. Die Kommission kann die Sicherheitsüberlegungen der Kantonspolizei nachvollziehen. Trotzdem weist sie darauf hin, dass die Umstände der Anhaltung – die Anhaltung durch Polizeikräfte in Abwesenheit einer Bezugsperson – für die Kinder eine Belastung besonderen Ausmasses darstellen können und dem übergeordneten Kindesinteresse widersprechen.
49. In einem weiteren Fall beobachtete die Kommission, wie eine Kantonspolizei die Haustüre einer Familienwohnung mit einer hydraulischen Presse öffnete, da an der Innenseite der Haustüre ein Schlüssel steckte. Durch den verursachten Knall wurde die betroffene Familie aus dem Schlaf gerissen und war sichtlich verängstigt.⁷³ Die Kommission beobachtet ausserdem eine Anhaltung, bei welcher sich eine Spezialtruppe für die Aussensicherung vom Dach aus auf den Balkon der Familienwohnung im dritten Stock abseilte. Bei einer anderen Anhaltung stellte die Kommission fest, dass die von einem Schnellzugriff in ihrer Privatwohnung betroffene Familie sichtlich erschüttert war. Die Kommission erinnert die Vollzugsbehörden daran, dass die besondere Vulnerabilität

⁷² IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 24: «This includes, in particular, scheduling the removal in a way that enables children to have uninterrupted access to education. At a minimum, this means arranging departure when the current school term and any examinations have been completed, when enrolment in an appropriate school has been organised for the following term. It may mean delaying departure until the end of the school year».

⁷³ In einem weiteren Fall wurde die hydraulische Presse bei der Anhaltung einer Familie eingesetzt, weil die Eingangstüre verbarrikadiert worden war.



und Schutzbedürftigkeit von Kindern bei der Planung und Durchführung von zwangsweisen Rückführungen stets zu berücksichtigen sind.

c. Übersetzung durch Kinder

50. Im beschriebenen Fall beobachtete die Kommission weiter, dass die Vollzugsbehörden den Einsatz der anwesenden Übersetzerin frühzeitig beendeten und stattdessen eine Übersetzung durch die beiden Mädchen vorsahen. Dies, obwohl die Mutter explizit darum gebeten hatte, nicht über ihre Kinder kommunizieren zu müssen. Die zuständige Behörde⁷⁴ begründete den Abbruch damit, dass eine Solidarisierung der Übersetzerin mit der Mutter stattgefunden habe.
51. Im Berichtszyklus beobachtete die Kommission insgesamt zwei weitere Fälle, in denen Kinder für ihre Eltern resp. die Vollzugsbehörden übersetzten mussten. In einem Fall musste ein 14-jähriger Sohn für seine Mutter vom Deutschen ins Albanische übersetzen. In einem zweiten Fall übersetzten ein 16-jähriger Sohn und sein fünfjähriger Bruder für ihre Eltern vom Deutschen in Farsi. Als ihre Mutter bei der Zuführung ein Schwächeanfall erlitt, wurde der 16-jährige Sohn nach der Behandlung durch den Sanitätsdienst von den Vollzugsbehörden angewiesen, seiner Mutter gut zuzureden und sie anzuhalten, zu Atmen. Dies erachtet die Kommission als unzumutbare Belastung für das minderjährige Kind. Kinder sind während einer Rückführung nicht zuständig für die Angelegenheiten der Erwachsenen und sollten auch nicht zur Klärung von Fragen, so etwa anhand von Übersetzungen, zwischen ihren Eltern und den Behörden beigezogen werden.
52. Nach Ansicht der Kommission kann es für Kinder eine unzumutbare Belastung und Überforderung bedeuten, wenn sie zwischen den Vollzugsbehörden und ihren Eltern übersetzen müssen. **Für die Kommission ist nicht nachvollziehbar, weshalb bei zwangsweisen Rückführungen von Familien nicht systematisch und für die gesamte Dauer der zwangsweisen Rückführung professionelle Übersetzungsdienste organisiert werden.⁷⁵ Die Kommission empfiehlt den Vollzugsbehörden, minderjährige Kinder auf keinen Fall für Übersetzungen beizuziehen.⁷⁶**

d. Kindergerechte Betreuung

53. Im beschriebenen Fall stellte die Kommission zudem eine mangelnde Betreuung sowie ein fehlendes Beschäftigungsangebot für die beiden Mädchen während den Wartezeiten auf dem Polizeiposten sowie am Flughafen fest. Diese Bedenken hat sie der zuständigen Vollzugsbehörde kommuniziert.⁷⁷ Im Berichtszeitraum beobachtete die Kommission

⁷⁴ Bilateralen Austausch vom 14. September 2023 mit der Kantonspolizei Aargau.

⁷⁵ Die Kommission erachtet das Argument des finanziellen Aufwands als Begründung für den Verzicht auf Dolmetschende als unzureichend.

⁷⁶ NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 65.

⁷⁷ Bilateralen Austausch vom 14. September 2023 mit der Kantonspolizei Aargau.



insgesamt vier Fälle, in denen sie die Betreuung der betroffenen Kinder als ungenügend einschätzte.⁷⁸ In sechs Fällen beobachtete die Kommission am Flughafen ein fehlendes oder nicht altersgerechtes Angebot an Spiel- und Beschäftigungsmöglichkeiten.

54. Gemäss dem UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte, der IOM sowie den Richtlinien des Europarates müssen die besonderen Bedürfnisse von Kindern, so etwa nach Spiel und Beschäftigung, während einer Rückführung berücksichtigt werden.⁷⁹ Kinder sind ausserdem mit kindergerechten Informationen in einer für sie verständlichen Sprache zu versorgen.⁸⁰ Familien mit Kindern sollten stets in einer kinderfreundlichen Umgebung untergebracht werden.⁸¹ Die Kommission unterstreicht, dass eine kindergerechte Betreuung und Kommunikation sowie ein entsprechendes Beschäftigungsangebot den Rückführungsprozess für die Kinder erheblich erleichtern kann.
55. Die internationalen Leitlinien sehen ausserdem vor, dass alle an der Rückführung von Familien und Kindern beteiligten Personen über die besonderen Rechte und Interessen von Kindern im Rahmen des Rückführungsvollzugs informiert sein müssen.⁸² Die Vollzugsbehörden sind zudem angehalten, jeweils eine für die Rechte und Interessen von Familien- und Kindern bei zwangsweisen Rückführungen geschulte Begleitperson zu benennen, welche während der gesamten Rückführungsoperation für die Wahrung deren Interessen zuständig ist.⁸³
56. **Die Kommission empfiehlt den Vollzugsbehörden, die polizeilichen Begleitpersonen bezüglich der besonderen Rechte von Familien und Kindern im Rahmen einer zwangsweisen Rückführung sowie deren spezifischen Bedürfnisse zu schulen. Die Kommission empfiehlt den Vollzugsbehörden ausserdem, bei zwangsweisen Rückführungen von Familien mit Kindern eine für die**

⁷⁸ Aufgrund mangelnder Kommunikation, fehlender Empathie oder distanzierterem Verhalten.

⁷⁹ IOM et al., Guidance to respect children's rights, 2019, S. 25: «Specific needs of children during the journey should be considered and provided for, such as the right to play, breast-feeding etc.»; Twenty Guidelines of forced return, Guideline 11 Rz. 3: «Children [...] have a right to education and a right to leisure, including a right to engage in play and recreational activities appropriate to their age»; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2022, S. 25, Rz. 1.4.

⁸⁰ UNICEF, Child Sensitive Return, S. 6: «Children must be provided with child-sensitive information»; IOM et al., Guidance to respect children's rights, 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».

⁸¹ CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, Rz. 50: «[...] assuring adequate space and privacy for children and their families».

⁸² IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 24f: «All actors implementing removal processes involving children should be trained and have knowledge about children's rights» und «All escorts in removal procedures should be [...] trained in child rights and child protection»; FRA, Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations, 2013, S. 2.

⁸³ IOM et al., Guidance to respect children's rights, S. 25: «Any removal operation involving children should include a specialist in child protection among the escorts»; Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The protection of children in migration, 2017, S. 14ff; Joint General Comment No. 3 of the CMW and No. 22 of the CRC in the context of International Migration: General principles, 16 November 2017, CRC/C/GC/22 - CMW/C/GC/3, Rz. 32(c) und 36; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2022, S. 25, Rz. 1.4.



Kindesinteressen zuständige Person zu definieren und bei Bedarf eine soziale Begleitung⁸⁴ zu organisieren.

III. Weitere menschenrechtlich problematische Praktiken

57. Der Umgang mit den von einer Rückführung betroffenen Personen war im Berichtszeitraum insgesamt professionell und respektvoll. Die polizeilichen Begleitpersonen suchten zumeist das Gespräch mit den betroffenen Personen, um dadurch sowohl Stress abzubauen als auch mögliche Konfliktsituationen zu entschärfen. Die Kommission hat wiederholt beobachtet, wie polizeiliche Begleitpersonen auf die individuellen Bedürfnisse von Personen eingegangen sind. Bei einer Anhaltung stellte sie etwa fest, dass die Kantonspolizei sich beim Einpacken der Effekten flexibel zeigte (Klappvelo, Küchengeräte usw.). Während einer Flugvorbereitung unterstützte die Polizei eine Person dabei, ihre persönlichen Daten von all ihren elektronischen Geräten zu löschen. Die Kommission beobachtete schliesslich, wie eine Polizistin für eine zwangsweise rückzuführende Person Kontaktadressen im Zielstaat recherchierte, weil diese vor Ort niemanden kannte.
58. Allerdings beobachtete die Kommission im Berichtszeitraum auch problematische, nicht verhältnismässige und aus menschenrechtlicher Sicht heikle Situationen. Diese werden im vorliegenden Kapitel dargestellt. Da die menschenrechtlichen Vorgaben für alle Vollzugstufen dieselben sind, werden die Feststellungen zu den zwangsweisen Rückführungen der Vollzugsstufen 2, 3 oder 4 zusammengefasst. Die entsprechenden Empfehlungen werden zusammenfassend im Kapitel IV aufgeführt.

1. Vollzugsstufen

59. Die Kommission ist beunruhigt über die Tatsache, dass im vorliegenden Berichtszeitraum wiederholt die einzelnen Vollzugsstufen von zwangsweisen Rückführungen (1, 2, 3 und 4) nicht gesetzeskonform durchlaufen sowie ungenügend voneinander abgegrenzt wurden.
60. Die Kommission stellt zudem fest, dass Rückführungen der Vollzugsstufe 2 weiterhin nicht klar von den Rückführungen der Vollzugsstufe 3 unterschieden werden. Dies, obwohl sich die beiden Vollzugsstufen in Bezug auf die zulässigen Zwangsmassnahmen erheblich unterscheiden.⁸⁵ Die Kommission ist der Ansicht, dass, so lange das Gesetz

⁸⁴ Art. 11 Bst. c der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL) vom 11. August 1999, SR 142.281.

⁸⁵ Art. 28 Abs. 1 Bst. b und c ZAV.



einen klaren Unterschied zwischen den beiden Vollzugstufen macht, diese auch in der Praxis erkennbar sein müssen.⁸⁶

61. Insgesamt hat die Kommission neun Fälle beobachtet, bei welchen Personen, die freiwillig in den Zielstaat ausreisen wollten, trotzdem im Rahmen der Vollzugsstufe 2 und 3 mit polizeilicher Begleitung rückgeführt wurden. In einem Fall wurden eine Mutter und ihre Tochter in polizeilicher Begleitung zwangsweise in einen Dublin-Zielstaat rückgeführt, ohne dass ihnen im Vorfeld die Möglichkeit einer freiwilligen Ausreise eingeräumt wurde. Die Kommission bat die zuständige Behörde um Klärung. Die Behörde führte aus, dass angesichts der ablaufenden Dublin-Überstellungsfrist eine polizeilich kontrollierte Rückführung gewählt wurde, um das Überstellungsverfahren nicht zu gefährden. Die Kommission schätzt diese Vorgehensweise als nicht verhältnismässig ein. Sie erinnert daran, dass die Behörden dazu verpflichtet sind, sich durch entsprechende Information der Antragstellenden für Überstellungen auf freiwilliger Basis einzusetzen.⁸⁷
62. Ebenso hat die Kommission im Berichtszyklus in mindestens fünf Fällen festgestellt, dass im Rahmen von Sonderflügen im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens nach Kroatien auch reisewillige rückzuführende Personen anwesend waren. Bei zwei von der Kommission begleiteten Sonderflügen nach Zagreb wurden reisewillige Personen trotz kooperativen Verhaltens mit dem Kerberos-Gurt gefesselt. Die Kommission übermittelte 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.
63. Da die Kommission nicht alle Zuführungen auf Sonderflügen und 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. 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.⁸⁸ Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt darüber hinaus, 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

⁸⁶ In seinen Stellungnahmen zu den letztjährigen Berichten führte der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug zwei Gründe an, warum nicht im Voraus klar zwischen der Vollzugsstufe zwei oder drei unterschieden werden könne: Einerseits sei jeweils das Einverständnis der Fluggesellschaft bzw. der kommandierenden Person an Bord notwendig, wenn Zwangsmassnahmen eingesetzt werden. Dieses werde situativ auf dem jeweiligen Flug erteilt. Andererseits richte sich der Einsatz der Fesselungen jeweils nach den Umständen des Einzelfalls und der Verhältnismässigkeit; Siehe Empfehlung in Kapitel IV Bst. a.

⁸⁷ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des europäischen Parlaments und Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), Dublin-III-Verordnung, L 180/31, Rz. 24.

⁸⁸ Rz. 60.



Vollzugsstufen 1, 2 und 3 zugewiesene Personen mit Sonderflügen im Rahmen der Vollzugsstufe 4 zwangsweise rückgeführt werden. Sie erachtet es zudem als äusserst problematisch, wenn gegenüber reisewilligen Personen Zwangsmassnahmen angedroht bzw. angewendet werden.⁸⁹

64. Für den Fall, dass die Praxis der Behörden anhält, erachtet es die Kommission für zwingend, dass die von der Rückführung betroffenen Personen im Vorfeld über die aussergewöhnlichen Umstände ihrer Ausschaffung informiert werden und ihre Reisewilligkeit (bzw. Vollzugsstufe 1) für alle Beteiligten in der behördeninternen Dokumentation ersichtlich ist. Die Betroffenen 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.
65. Ab Flughafen Basel-Mulhouse finden weiterhin zwangsweise Rückführungen per Linienflug statt, bei welchen die zwangsweise rückzuführenden Personen jeweils durch Vorhänge vom Rest der Passagiere abgeschirmt und im hinteren Teil des Flugzeuges transportiert werden. Die Kommission erachtet diese Praxis als problematisch, da Zwangsmassnahmen der Vollzugsstufe 3 in Abwesenheit von Beobachtenden der Kommission erfolgen und die regulären Passagiere keinen Sichtkontakt zu den von der zwangsweisen Rückführung betroffenen Personen haben.⁹⁰

2. Zwangsmassnahmen

66. Die Zwangsanwendungsverordnung⁹¹ definiert, welche Zwangsmassnahmen bei einer polizeilich begleiteten Rückführung zulässig sind. Der Einsatz von Zwangsmitteln und die Anwendung polizeilicher Massnahmen sind nur rechtmässig, wenn sie unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips⁹² 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 anderer unmittelbar gefährden. Zwangsmassnahmen sind aufzuheben, sobald die Situation es erlaubt.
67. Zur Begründung von Zwangsmassnahmen führten die polizeilichen Begleitpersonen im vergangenen Jahr Selbst- oder Fremdgefährdung, Ankündigung von Widerstand, Suizidäusserungen, erfolgte Suizidversuche, vorgängige Erfahrungen mit der zwangsweise rückzuführenden Person sowie «gängige Praxis» an.

⁸⁹ Siehe Empfehlung in Kapitel IV Bst. a.

⁹⁰ NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 78; Siehe Empfehlung in Kapitel IV Bst. b.

⁹¹ Art. 6 ff. sowie Art. 28. Abs. 1 ZAV.

⁹² Art. 9 des Bundesgesetzes über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) vom 20. März 2008, SR 364.



68. Die Kommission beobachtete mehrere Fälle, in welchen von einer Rückführung betroffene Personen teilgefesselt in einem Zellenwagen zugeführt wurden. In mindestens zwei Fällen waren die Handschellen auf dem Rücken angebracht. Die Fesselung mittels Handschellen auf dem Rücken während des Transports erachtet die Kommission aufgrund des möglichen körperlichen Unbehagens und der Verletzungsgefahr bei einem Unfall als nicht verhältnismässig.⁹³
69. Am Flughafen Genf sowie am Flughafen Zürich stellte die Kommission bei je einer Person nach der Entfernung der Handschellen bzw. des Kerberos-Gurtes deutliche Abdrücke und eine gerötete Haut an den Handgelenken fest.
70. Die Kommission beurteilt es ebenso als nicht verhältnismässig, wenn zwangsweise rückzuführende Personen während mehreren Stunden mit Handschellen gefesselt sind, obwohl sie ununterbrochen von zwei oder mehr polizeilichen Begleitpersonen beaufsichtigt werden.⁹⁴ So beobachtete die Kommission 2023 weiterhin, dass teilgefesselte Personen bei der Bodenorganisation am Flughafen Zürich meist auf einen Stuhl gesetzt und von bis zu sechs polizeilichen Begleitpersonen bewacht wurden. In einem Fall war davon eine psychisch stark belastete Person betroffen.
71. Die Kommission beobachtete in einem Fall, wie ein mit dem Kerberos-Gurt vollgefesselter Mann nach der Landung im Zielstaat mit Metallfussfesseln an einem Rollstuhl fixiert und so den Behörden übergeben wurde.⁹⁵ Dies beurteilt die Kommission als erniedrigend.⁹⁶

2.1. Dauer der Zwangsmassnahmen

72. Bei einer Rückführung der Vollzugsstufe 2 und 3 wurden zwei Männer während sieben Stunden und dreissig Minuten mit dem Kerberos-Gurt gefesselt. In zwei anderen Fällen war ein Mann für fünf Stunden⁹⁷ bzw. eine Mutter für fünf Stunden und dreissig Minuten mit dem Kerberos-Gurt gefesselt. Zwei der vier Personen verhielten sich durchwegs ruhig und kooperativ. Schliesslich beobachtete die Kommission, wie eine Person nach dem Abbruch der zwangsweisen Rückführung beim Boarding während des gesamten Rücktransportes in den Kanton mit dem Kerberos-Gurt in Teilfesselung verblieb. Der

⁹³ NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 33; CPT, Transport of detainees, Factsheet, CPT/Inf (2018) 24 (im Folgenden: CPT/Inf (2018) 24), Rz. 3; Frontex-Guide, Rz. 5.6; Siehe Empfehlung in Kapitel IV Bst. e.

⁹⁴ CPT/Inf (2013) 14, Rz. 20. Das CPT beurteilte es als übertrieben, dass eine zwangsweise rückgeführte Person während mehrerer Stunden mit Handschellen gefesselt war, obgleich sie ständig von zwei erfahrenen polizeilichen Begleitern beaufsichtigt wurde; NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 39 und 42.

⁹⁵ Beim Start des Flugzeuges versuchte die Person plötzlich wiederholt und gewaltsam das Flugzeug zu verlassen. Dieses fortgesetzte Verhalten führte zur Anwendung des Kerberos-Gurtes. Darüber hinaus wurden seine Füsse an der vorderen Sitzstufe gefesselt (Spannset) und ein Klettverschluss an seinen Knien angebracht. Diese Fesselung wurde bis zur Ankunft im Zielstaat belassen.

⁹⁶ Allgemein erachtet die Kommission die Nutzung von Metallfussfesseln als unangemessen. Sie erinnert daran, dass immer die mildeste aller geeigneten Massnahmen angewendet werden muss. NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 32; Siehe Empfehlung in Kapitel IV Bst. d.

⁹⁷ Zu Beginn der Anhaltung wurde im Mobiltelefon des Betroffenen eine Rasierklinge gefunden.



Betroffene zeigte zu diesem Zeitpunkt keinen Widerstand. Die Kommission erinnert daran, dass Zwangsmassnahmen zu entfernen sind, sobald es die Situation erlaubt.⁹⁸

2.2. Präventive Anwendung von Zwangsmassnahmen

73. Die Kommission stellte auch im vorliegenden Berichtsjahr wiederholt den Einsatz von präventiven und nach Ansicht der Kommission nicht verhältnismässigen Zwangsmassnahmen fest. Unter präventiven Zwangsmassnahmen versteht die Kommission die Anwendung von Zwang, ohne dass ein physisch manifestierter Widerstand seitens der betroffenen Person festzustellen ist. Besonders häufig beobachtet die Kommission präventive Fesselungen im Rahmen der Zuführung.
74. Die Kommission erachtet folgende Situationen als nicht verhältnismässig⁹⁹:
- Standartmässige Transportfesselungen: Die Kommission stellte fest, dass ein Drittel der von ihr beobachteten Fesselungen für den Transport an den Flughafen mit «gängiger Praxis» oder als «gesetzlich vorgesehen» begründet wurden.
 - Fesselung trotz kooperativen Verhaltens: Die Kommission stellte fest, dass viele von der Kommission beobachtete Personen, die bei der Ankunft am Flughafen von Zwangsmassnahmen betroffen waren, trotz kooperativen Verhaltens während der Flugvorbereitungen gefesselt blieben. Nach Einschätzung der Beobachtenden verhielten sich die Mehrheit der teilgefesselten Personen ab der Anhaltung, während der Zuführung und bei der Ankunft am Flughafen kooperativ.¹⁰⁰
 - Fesselung bei Ankunft Bodenorganisation: Die Kommission beobachtete ebenso, dass zwangsweise rückzuführende Personen erst nach Ankunft am Flughafen Zürich mit dem Kerberos-Gurt gefesselt wurden oder nach ihrer Ankunft präventiv Gürtel mit der Gurtschnalle hinten anziehen mussten, um eine allfällige Befestigung des Kerberos-Gurtes zu ermöglichen. Dies betraf unter anderem einen 16-jährigen Jugendlichen.
 - Fesselung ohne körperlichen Widerstand: Bei einer Gelegenheit beobachtete die Kommission, wie ein Mann für den Transport zum Flugzeug mit dem Kerberos-Gurt zu gefesselt wurde, weil er die Einnahme seiner Medikamente verweigerte.

⁹⁸ Siehe Empfehlung in Kapitel IV Bst. c.

⁹⁹ Art. 9 Abs. 2 ZAG sowie Art. 23 Abs. 2 ZAV; Deportation of foreign nationals by air, Extract from the 13th General Report of the CPT, Published 2003, CPT/Inf (2003) 35-part (im Folgenden: CPT/Inf (2003) 35-part), Rz. 33; Report to the German Government on the visit to Germany carried out by the CPT from 4 to 7 September 2023, Strasbourg, 4 April 2024, CPT/Inf (2024) 14 (im Folgenden: CPT/Inf (2024) 14), Rz. 82 ff.; CAT/C/CHE/CO/7, Rz. 16; CPT/Inf (2013) 14, Rz. 20; EGMR, Ribitsch gegen Österreich, Urteil vom 4. Dezember 1995, Nr. 18896/91, Rz. 38.

¹⁰⁰ NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 29, 35 ff.



- Präventive Fesselungen: Schliesslich beobachtete die Kommission einen Familienvater, der seine Frau und die 14-jährige Tochter ansprechen wollte, nachdem sich diese am Flughafen weinend auf den Boden gelegt hatten. Er wurde in einen separaten Raum gebracht, wo ihm für einige Minuten Handschellen angebracht wurden. Der Vater blieb während der Rückführung stets ruhig und kooperativ. Die Kommission kann nicht nachvollziehen, weshalb die Vollzugsbehörden gegenüber Personen, die keinen körperlichen Widerstand zeigen, Zwangsmassnahmen anwenden.
75. Ebenso erachtet die Kommission die standardmässige Fesselung mittels Kerberos-Gurt 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 ebenso für Personen in der unmittelbaren Umgebung, insbesondere 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.¹⁰¹

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

76. Die Kommission hat im Berichtszyklus Anhaltungen von Personen in stationärer Behandlung beobachtet.
77. In einem Fall beobachtete die Kommission, wie eine Person in der Notfallstation eines Spitals angehalten wurde. Der Mann war am Vorabend aufgrund von Schmerzen mit der Ambulanz eingeliefert worden. Nach Kenntnis der Kommission war beim Eintreffen der Polizei bereits eine fürsorgliche Unterbringung (FU)¹⁰² für den Betroffenen vorbereitet sowie der Transport in eine psychiatrische Klinik organisiert worden. Nach einem Gespräch zwischen dem anwesenden ärztlichen Personal und der Polizei wurde die FU nicht vollzogen. Die Polizei führte ihren Einsatz fort und transportierte den Mann teilgefesselt zum Flughafen. Der Betroffene befand sich während der zwangsweisen Rückführung in einem sehr schlechten psychischen Zustand. Für die polizeilichen Begleitpersonen und das medizinische Personal der Oseara AG war er nicht ansprechbar. In der Stellungnahme an die Kommission begründete das Spital die Anordnung der FU mit einer möglichen Selbstgefährdung des Betroffenen. Obwohl sich an den Voraussetzungen für die FU nichts verändert hatte¹⁰³, entschied sich die zuständige Kantonspolizei dafür, den Betroffenen zwangsweise in einen Dublin-Staat rückzuführen. Die Kommission beurteilt das Vorgehen des Spitals und der Kantonspolizei als höchst problematisch.

¹⁰¹ CPT/Inf (2024) 14, Rz. 82; Siehe Empfehlung in Kapitel IV Bst. c.

¹⁰² Art. 426 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) vom 10. Dezember 1907, SR 210.

¹⁰³ Art. 426 Abs. 3 ZGB.



78. Im Berichtszeitraum beobachtete die Kommission zudem fünf Fälle¹⁰⁴, bei welchen rückzuführende Personen in psychiatrischen Kliniken angehalten wurden. In drei Fällen wurden die zwangsweise rückzuführenden Personen bei der Anhaltung mit dem Kerberos-Gurt gefesselt.¹⁰⁵ Bei zwei der betroffenen Personen wurde durchgehend auf Zwangsmassnahmen verzichtet.
79. 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 ein Gesundheitsrisiko darstellen.¹⁰⁶
80. Die Kommission hat festgestellt, dass es für die Vollzugsbehörden keine Vorgaben gibt, wie sie Anhaltungen in stationären Einrichtungen durchzuführen haben. Darüber hinaus scheint nicht 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.¹⁰⁷
81. 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 Schlussfolgerungen über ihre Reisetauglichkeit gezogen werden.¹⁰⁸ Zwangsweise rückzuführende Personen, die mit einer psychischen Erkrankung diagnostiziert worden sind oder einen Suizidversuch unternommen haben, sind von einer medizinischen Fachperson zu begleiten.¹⁰⁹ Anhaltungen von Personen in stationärer Behandlung erachtet die Kommission als nicht verhältnismässig.
82. Die Kommission beobachtete mindestens drei Fälle, in welchen präventive Fesselungen mit der psychiatrischen Diagnose einer Person begründet wurden. So wurde eine Person ab Anhaltung bis zum Einstieg ins Flugzeug mit dem Kerberos-Gurt gefesselt, allein weil sie mit einer paranoiden Schizophrenie diagnostiziert worden war. Der Betroffene war

¹⁰⁴ Dies betraf Anhaltungen in der Klinik für Forensische Psychiatrie in Rheinau, in der Privatklinik für Psychiatrie und Psychotherapie Littenheid, im Psychiatriezentrum Münsingen sowie in der Universitären Psychiatrischen Klinik Basel.

¹⁰⁵ In einem Fall wehrte sich der Betroffene stark. Im zweiten Fall zeigte der Betroffene passiven Widerstand, er war bei der Anhaltung in einer Sicherheitszelle untergebracht. Im dritten Fall verhielt sich die zwangsweise rückzuführende Person durchgehend kooperativ.

¹⁰⁶ Deutsches Institut für Menschenrechte, Suerhoff Anna, Engelmann Claudia, Abschiebung trotz Krankheit, Perspektiven aus der Praxis und menschenrechtliche Verpflichtungen (im Folgenden DIMR, Abschiebung trotz Krankheit), April 2021, S. 44.

¹⁰⁷ DIMR, Abschiebung trotz Krankheit, S. 44.

¹⁰⁸ Report to the German Government on the visit to Germany carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 15 August 2018, CPT/Inf (2019) 14 (im Folgenden: CPT/Inf (2019) 14), 9. Mai 2019, Rz. 28.

¹⁰⁹ CPT/Inf (2019) 14, Rz. 23.



stets kooperativ und mit der Rückreise einverstanden. Ebenso wurden zwei Personen aufgrund einer vermuteten Schizophrenie in Teilfesselung verlegt. Die Betroffenen verhielten sich ruhig. In einem Fall bat die Kommission bei der zuständigen Behörde um Klärung. Diese antwortete, dass das Verhalten des Betroffenen anlässlich einer vorangehenden Einvernahme zur Anwendung der Zwangsmassnahmen geführt hat.

83. Die Kommission erachtet Zwangsmassnahmen, die ausschliesslich mit dem Vorliegen einer psychiatrischen Diagnose begründet werden, als nicht verhältnismässig und stigmatisierend. Psychiatrische Diagnosen rechtfertigen keinesfalls eine präventive Fesselung. Die Gefährlichkeit einer Person darf nicht ausschliesslich an ihrer psychischen Verfassung festgemacht werden.¹¹⁰
84. In einem Fall beobachtete die Kommission, wie sich ein Familienvater kurz nach dem Einstieg ins Flugzeug mit einer Rasierklinge zwei oberflächliche Schnitte am linken Oberarm zufügte. Der Betroffene hatte zu diesem Zeitpunkt gemäss medizinischer Akte eine mittelgradige depressive Episode. Er wurde medizinisch versorgt und in der Folge hat die Polizei auf Zwangsmassnahmen verzichtet. Die Kommission begrüsst das differenzierte und deeskalierende Vorgehen der Polizei.

3. Anhaltung in der Sicherheitszelle im Gefängnis

85. Die Kommission beobachtete verschiedene Anhaltungen in Sicherheitszellen. In einem Fall hatte der Betroffene nach Angaben der Vollzugsbehörden im Vorfeld Suizidabsichten geäussert. In einem anderen Fall begründete die Polizei die Unterbringung mit der Nähe der Sicherheitszelle zur Tiefgarage. In einem weiteren Fall beobachtete die Kommission, wie eine Person in einer Sicherheitszelle in einem Gefängnis angehalten wurde und dabei reissfeste Kleidung trug. Die Kommission erachtet die standardmässige Unterbringung in Sicherheitszellen vor Rückführungen grundsätzlich als nicht verhältnismässig.¹¹¹

4. Körperliche Durchsuchung

86. Die Kommission beobachtet mindestens drei körperliche Durchsuchungen, bei welchen sich die betroffenen Männer vollständig nackt ausziehen mussten und bei welchen das Prinzip der zwei-phasigen Durchsuchung¹¹² nicht umgesetzt wurde.¹¹³ Die Kommission

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ EGMR, Hellig gegen Deutschland, Urteil vom 7. Juli 2011, Nr. 20999/05 (2011), insb. Rz. 56.

¹¹² Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le CPT du 22 mars au 1er avril 2021, CPT/Inf (2022) 9 (im Folgenden: CPT/Inf (2022) 9), 8. Juni 2022, Rz. 126.

¹¹³ In zwei Fällen beobachtete die Kommission, wie den Betroffenen ein kleines Handtuch gereicht wurde, um sich während der Durchsuchung ihrer Kleider zu bedecken. Ebenso beobachtete die Kommission, wie ein Mann



erachtet körperliche Durchsuchungen als empfindlichen Eingriff in das Recht auf persönliche Freiheit und den Schutz der Privatsphäre.¹¹⁴ Gestützt auf internationale Standards vertritt die Kommission die Auffassung, dass Leibesvisitationen so respektvoll wie möglich vorzunehmen sind.¹¹⁵

5. Bekleidung

87. Die Kommission beobachtete zwei Fälle, bei welchen Personen während ihrer zwangsweisen Rückführung nicht angemessen bekleidet waren oder sich nicht ihren Wünschen entsprechend kleiden konnten. In einem Fall wurde eine Frau barfuss und lediglich mit T-Shirt, Unterhose und einem Wickeltuch bekleidet zwangsweise rückgeführt. Eine ihrer Töchter wurde ebenfalls barfuss an den Flughafen gebracht, wo ihr durch die Bodenorganisation ein Paar Flip-Flops gegeben wurden. Die zuständige Kantonspolizei erklärte auf Nachfrage, Mutter und Tochter hätten alle ihnen vorgelegten Kleidungsstücke abgelehnt. Für die Tochter wurde kein passendes Schuhwerk gefunden. Die Kommission stuft es als erniedrigend ein, wenn sich Personen während einer zwangsweisen Rückführung nicht adäquat kleiden können.¹¹⁶
88. In einem weiteren Fall beobachtete die Kommission, wie ein Mann im Frühjahr ohne Jacke und nur in Pantoffeln aus einem Gefängnis an den Flughafen zugeführt wurde. Sie ersuchte die zuständige Behörde um Klärung. Die Vollzugsbehörde informierte, dass das zuständige Gefängnispersonal im Vorfeld der Rückführung aufgefordert worden sei, für die Rückreise angemessene Kleidung zu organisieren. Am Flughafen wurden dem Mann ein Paar Schuhe zur Verfügung gestellt. Die Kommission stellt fest, dass es in der Vorbereitung der zwangsweisen Rückführung seitens der Behörden zu Fehlern gekommen ist.

6. Wartezeiten

89. Aufgrund der zeitlichen Vorgaben des SEM, der strikten Einlasszeiten an den Flughafentoren und der darauf basierenden Planung der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörden sind die zwangsweise rückzuführenden Personen während der

sich zuerst seines Pyjamaoberteils entledigte, woraufhin die polizeilichen Begleitpersonen ihn aufforderten, auch die Hosen auszuziehen. Die Kommission beobachtet eine körperliche Durchsuchung, welche in Anwesenheit von vier Polizeikräften und vier Justizvollzugsmitarbeitenden durchgeführt wurde.

¹¹⁴ Report to the Austrian Government on the periodic visit to Austria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 23 November to 3 December 2021, CPT/Inf (2023) 03 (im Folgenden: CPT/Inf (2023) 03), 27. Juni 2023, Rz. 59.

¹¹⁵ CPT/Inf (2024) 14, Rz. 69; 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) 1 rev 2, Kommentar zu Rz. 54, 2018 (im Folgenden: European Prison Rules, Revised commentary), 22. Mai 2018; CPT/Inf (2022) 9, Rz. 52, 126; Siehe Empfehlung in Kapitel IV Bst. h.

¹¹⁶ Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2022, S. 25, Rz. 1.7; Siehe Empfehlung in Kapitel IV Bst. i.



Zuführung und den Flugvorbereitungen wiederholt langen Wartezeiten in den Fahrzeugen bzw. am Flughafen ausgesetzt.

90. Die Kommission beobachtete neun 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.¹¹⁷ In einem Fall war davon eine Familie mit kleinen Kindern betroffen. In zwei Fällen befanden sich die betroffenen Personen während der Wartezeit in einem Zellenwagen. Einer der beiden Männer war aus dem nahegelegenen Gefängnis Zürich West (GZW) zugeführt worden und musste während rund einer Stunde bei 27 Grad Aussentemperatur in der nicht klimatisierten Zelle des Transportfahrzeuges warten. Dabei waren seine Hände zunächst auf dem Rücken gefesselt. Die Kommission regt an, für die Bodenorganisationen flexiblere Einlasszeiten vorzusehen, insbesondere wenn Familien mit Kindern betroffen sind.
91. Die Kommission erachtet es ebenso als problematisch, dass ein mit dem Kerberos-Gurt gefesselter Mann bei den Flugvorbereitungen am Flughafen Bern Belp während rund einer Stunde und dreissig Minuten in einem Fahrzeug verbrachte, weil es im Hangar nicht genügend Platz für alle zwangsweise rückzuführenden Personen gab.
92. Die Kommission erachtet lange Wartezeiten während Rückführungen als zusätzliche Belastung für die Betroffenen.¹¹⁸ Sie weist zudem darauf hin, dass die Vollzugsbehörden sich in einigen Fällen flexibel zeigten, um bei längeren Wartezeiten sinnvolle Lösungen zu finden. So beobachtete die Kommission am Flughafen Genf, wie zwangsweise rückzuführende Personen aufgrund einer Flugverspätung von 5 Stunden und 45 Minuten in den Polizeiposten des Flughafens Genf verlegt wurden, wo sie in einer offenen Zelle essen, rauchen und sich hinlegen konnten. Die Kommission ist der Ansicht, dass dieses Vorgehen die Wartezeit für die betroffenen Personen erleichtert hat.¹¹⁹

7. Ausweisdokumente

93. In rund der Hälfte der Fälle beobachtete die Kommission, wie polizeiliche Begleitpersonen die konfiszierten Ausweispapiere 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.¹²⁰

¹¹⁷ In sechs Fällen betraf dies den Flughafen Genf und in je einem Fall die Flughäfen Bern und Zürich.

¹¹⁸ NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 24.

¹¹⁹ Siehe Empfehlung in Kapitel IV Bst. j.

¹²⁰ NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 52.



8. Information und Kommunikation

94. Insgesamt stellte die Kommission fest, dass die polizeilichen Begleitpersonen die zwangsweise rückzuführenden Personen über den Zweck und den Bestimmungsort der Zuführung informierten. Die Kommission bemerkte allerdings, dass bei Anhaltungen von mehreren Personen nicht immer alle Betroffenen gleichermassen informiert wurden. In einem Fall war der Mutter einer Familie beim Transport an den Flughafen nicht klar, wohin sie transportiert wurde und an welchem Tag der Rückflug stattfinden würde. Die Kommission regt an, bei Rückführungen von Familien darauf zu achten, dass alle erwachsenen Personen über den Ablauf informiert und Kindern das Vorgehen in kindgerechter Weise erklärt wird.¹²¹
95. Die Kommission ist der Auffassung, dass die von einer Rückführung betroffenen Personen wissen müssen, was sie erwartet, und in der Lage sein müssen, die Folgen ihres eigenen Handelns während der zwangsweisen Rückführung abzuschätzen. Im Berichtszyklus hat die Kommission in einigen Fällen festgestellt, dass die Verständigung zwischen den von einer Rückführung betroffenen Personen und den polizeilichen Begleitpersonen aufgrund von Sprachbarrieren sowie einer fehlenden Übersetzung schwierig war.¹²² In zwei Fällen beobachtete die Kommission, dass sich die Vollzugsbehörden und die zwangsweise rückzuführenden Personen während der Bodenorganisation nicht verständigen konnten.¹²³ Die Kommission wiederholt, dass die von einer Rückführung betroffenen Personen auf transparente Weise über die Möglichkeit von Zwangsmassnahmen bei Widerstand informiert werden sollten.¹²⁴
96. Die Kommission beobachtete zwangsweise Rückführungen, bei welchen die betroffenen Personen im Vorfeld zum Abflug einen Anruf tätigen konnten, um ihre Angehörigen über ihre Rückkehr zu informieren. Bei einer Zuführung konnte die von der zwangsweisen Rückführung betroffene Person ihr Mobiltelefon behalten und frei gebrauchen. Die Kommission begrüsst dieses Vorgehen. Sie ist überzeugt, dass die Kontaktaufnahme mit Angehörigen oder Drittpersonen den Stress abbauen und im Allgemeinen eine deeskalierende Wirkung haben.¹²⁵
97. In mehreren Fällen wurde eine telefonische Kontaktaufnahme mit Familienangehörigen oder der anwaltschaftliche Vertretung jedoch explizit verweigert oder für einen späteren Zeitpunkt in Aussicht gestellt. Gestützt auf internationale Vorgaben weist die Kommission erneut darauf hin, dass die von einer Rückführung betroffenen Personen die Möglichkeit erhalten müssen, Angehörige oder ihre anwaltschaftliche Vertretung

¹²¹ CPT/Inf (2024) 14, Rz. 35; Siehe Empfehlung in Kapitel IV Bst. I sowie Rz. 54.

¹²² Siehe Empfehlung in Kapitel IV Bst. m.

¹²³ Dies betraf einen Sonderflug ab Genf und einen Sonderflug ab Zürich.

¹²⁴ Art. 19 Abs. 2 ZAV; CPT/Inf (2024) 14, Rz. 60; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2022, S. 26, Rz. 1.10; NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 64; Siehe Empfehlung in Kapitel IV Bst. I.

¹²⁵ NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 66.



über ihre bevorstehende Rückführung zu informieren, unabhängig der ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel.¹²⁶

98. In einem Fall beobachtete die Kommission, wie ein Einsatzleiter den von einer zwangsweise rückzuführenden Person gewünschten Telefonanruf gezielt als Druckmittel für einen geordneten Einstieg ins Flugzeug einsetzte. Die Kommission erachtet dieses Vorgehen als unfair und unprofessionell.

9. Medizinische Versorgung

99. Als problematisch erachtet die Kommission zunehmend die mangelnde Vertraulichkeit der medizinischen Untersuchungen, die in der Regel im Beisein von polizeilichen Begleitpersonen durchgeführt werden. Auch stellte die Kommission immer wieder fest, dass Sprachbarrieren bestehen und die medizinischen Fachkräfte deshalb nicht in der Lage sind, sich vertraulich mit den Betroffenen zu unterhalten. In zwei Fällen mussten polizeiliche Begleitpersonen das Gespräch zwischen der zwangsweisen rückzuführenden Person und der Fachperson der Oseara AG übersetzen. In vielen Fällen waren die Betroffenen während der Gespräche mit den medizinischen Begleitpersonen ausserdem gefesselt. In einem Fall beobachtete die Kommission, wie der medizinische Check-up in einem Zellenwagen durchgeführt wurde. Die Kommission erinnert an die einschlägigen Vorgaben zu den medizinischen Aspekten zwangsweiser Rückführungen.¹²⁷
100. Die Kommission stellte in mehreren Fällen fest, dass medizinischen Hilfsmittel oder Reservemedikamente fehlten. Die Kommission kann jedoch nicht in allen Fällen feststellen, wer für diesen Mangel verantwortlich war. Die Kommission hält es für nicht vertretbar, rückzuführende Personen wegen fehlender Reservemedikation potenziell gesundheitsschädigenden Situationen oder im Falle von Abhängigkeitserkrankungen schweren Entzugserscheinungen auszusetzen.¹²⁸ Die Kommission regt eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Behörden und der Oseara AG an.
101. In zwei Fällen beurteilte die Kommission die Platzverhältnisse im Flugzeug mit Blick auf allfällige medizinische Notfälle für eindeutig unzureichend.

¹²⁶ CPT/Inf (2024) 14, Rz. 35, 41 f., 46 f.; CPT/Inf (2003) 35-part, Rz. 41; CPT/Inf (2019) 14, Rz. 31; CPT/Inf (2009) 27-part, Rz. 82 und 87; 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; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2022, S. 25, Rz. 1.12, 1.14 und 1.15; NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 66; Siehe Empfehlung in Kapitel IV Bst. k.

¹²⁷ CPT/Inf (2024) 14, Rz. 52; CPT/Inf (2019) 14, Rz. 27; Zentrale Ethikkommission der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW), Zwangsweise Rückführungen: Medizinische Aspekte, Stellungnahme der Zentralen Ethikkommission (im Folgenden: SAMW, Medizinische Aspekte), Bern, 18. Oktober 2013, S. 5; Siehe Empfehlung in Kapitel IV Bst. n.

¹²⁸ Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV), Grundlagenpapier Medikation im Freiheitsentzug, März 2023, S. 14 und 21.



102. Der 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.
103. In mindestens drei Fällen brachte das medizinische Personal den von einer Rückführung betroffenen Personen zu wenig Empathie entgegen. In einem Fall wandte sich die Kommission an die Oseara AG, weil eine ärztliche Fachperson im Rahmen einer zwangsweisen Rückführung nicht über die notwendige professionelle Distanz zu den polizeilichen Begleitpersonen verfügte.
104. Schliesslich kam es in diesem Jahr 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 keine Kenntnis vom schlechten Gesundheitszustand der zwangsweise rückzuführenden Person hatte. Der medizinische Datenfluss zwischen den zuständigen Behörden ist nach Ansicht der Kommission unzureichend.

IV. Allgemeine Empfehlungen

105. Diese Empfehlungen gelten für zwangsweise Rückführungen der Vollzugsstufen 2, 3 und 4. Sie ergänzen die Empfehlungen betreffend die Kinder und Familien bei zwangsweisen Rückführungen (siehe Kapitel II).
 - 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 reisewilligen Personen dürfen keine Zwangsmassnahmen angedroht bzw. angewendet werden.**¹²⁹
 - 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.**¹³⁰
 - 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**

¹²⁹ Siehe Teil III, Kapitel 1; Art. 28 Abs. 1 Bst. b und c ZAV; Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des europäischen Parlaments und Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), Dublin-III-Verordnung, L 180/31, Rz. 24.

¹³⁰ Siehe Teil III, Kapitel 1; Art. 28 Abs. 1 Bst. b und c ZAV; NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 77 f.



anderer unmittelbar gefährden. Zwangsmassnahmen sind aufzuheben, sobald die Situation es erlaubt.¹³¹

- d. Auf Handfesseln auf dem Rücken oder Metallfussfesseln ist zu verzichten.¹³²**
- e. Auf Fesselungen während dem Transport in einem Zellenwagen ist zu verzichten.¹³³**
- f. Vollfesselungen sind in allen Phasen einer zwangsweisen Rückführung nur für die kürzest notwendige Dauer und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit anzuwenden.¹³⁴**
- g. Es ist sicherzustellen, dass die polizeilichen Begleitpersonen in direktem Kontakt mit den von einer Rückführung betroffenen Personen keine Waffen tragen.¹³⁵**
- h. Körperliche Leibesvisitationen sind konsequent zweiphasig durchzuführen.¹³⁶**
- i. Es ist sicherzustellen, dass die zwangsweise rückzuführenden Personen in allen Phasen der Rückführung stets angemessen bekleidet und mit Schuhen ausgestattet sind.¹³⁷**
- j. Lange Wartezeiten während der zwangsweisen Rückführung sind zu vermeiden.¹³⁸**
- k. Vor dem Einstieg ins Flugzeug ist den von einer zwangsweisen Rückführung betroffenen Personen ein Telefon zur Verfügung zu stellen, damit sie Angehörige und/oder Dritte kontaktieren können.¹³⁹**

¹³¹ Siehe Teil III, Kapitel 2; Art. 9 Abs. 2 ZAG sowie Art. 23 Abs. 2 ZAV; CPT/Inf (2003) 35-part, Rz. 33; CPT/Inf (2024) 14, Rz. 82 ff.; CAT/C/CHE/CO/7, Rz. 16; CPT/Inf (2003) 35-part, Rz. 33; CPT/Inf (2013) 14, Rz. 20; EGMR, Ribitsch gegen Österreich, Urteil vom 4. Dezember 1995, Nr. 18896/91, Rz. 38.

¹³² Siehe Teil III, Kapitel 2; CPT/Inf (2018) 24, Rz. 3; NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 32.

¹³³ Siehe Teil III, Kapitel 2; CPT/Inf (2018) 24, Rz. 3; Frontex-Guide, Rz. 5.6.

¹³⁴ NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 41.

¹³⁵ Siehe Teil II, Kapitel 2.1 Bst. b; NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 28.

¹³⁶ Siehe Teil III, Kapitel 4; CPT/Inf (2024) 14, Rz. 69; CPT/Inf (2022) 9, Rz. 52, 126; CPT/Inf (2023) 03, Rz. 59; European Prison Rules, Revised commentary, zu Rz. 54.

¹³⁷ Siehe Teil III, Kapitel 5.

¹³⁸ Siehe Teil III, Kapitel 6; NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 24.

¹³⁹ Siehe Teil III, Kapitel 8; CPT/Inf (2024) 14, Rz. 41 f., 46 f.; CPT/Inf (2003) 35-part, Rz. 41; CPT/Inf (2009) 27-part, Rz. 82 und 87; CPT/Inf (2019) 14, Rz. 31; HM Chief Inspector of Prisons, Escorts and removals to Spain and Portugal, Rz. 2.25.



- I. Von einer zwangsweisen Rückführung betroffenen Personen sind in transparenter Weise und in einer ihnen verständlichen Sprache über den Ablauf der zwangsweisen Rückführung zu informieren.¹⁴⁰**
- m. Bei Bedarf sollen die Behörden entweder eine professionelle Übersetzung organisieren oder polizeiliche Begleitpersonen einsetzen, die über hinreichende Sprachkenntnisse für die Kommunikation mit den zwangsweise rückzuführenden Personen verfügen.¹⁴¹**
- n. Gespräche zwischen den medizinischen Begleitpersonen und den zwangsweisen rückzuführenden Personen sind ausser Hörweite polizeilicher Mitarbeitenden durchzuführen und nach Möglichkeit ohne Zwangsmassnahmen.¹⁴²**
- o. Diese Empfehlungen sowie der Bericht ist durch die kantonalen Polizeikorps aktiv und regelmässig mit den polizeilichen Begleitpersonen zu diskutieren.¹⁴³**

V. Zusammenarbeit mit nationalen Ansprechpartnern

- 106. Die Kommission steht bezüglich der Überwachung zwangsweiser Rückführungen¹⁴⁴ mit allen im Rahmen des Vollzugsmonitorings 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.
- 107. 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 Phasen¹⁴⁵ der

¹⁴⁰ Siehe Teil III, Kapitel 8; CPT/Inf (2024) 14, Rz. 35; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2022, S. 26, Rz. 1.10; NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 64.

¹⁴¹ Siehe Teil III, Kapitel 8; CPT/Inf (2024) 14, Rz. 60; NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022, Rz. 65.

¹⁴² Siehe Teil III, Kapitel 9; CPT/Inf (2024) 14, Rz. 52; CPT/Inf (2019) 14, Rz. 27; SAMW, Medizinische Aspekte, S. 5.

¹⁴³ Siehe Teil V.

¹⁴⁴ 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 Ausschaffungen auf dem Luftweg konkretisiert Art. 15f VVWAL.

¹⁴⁵ In zwei Fällen fanden Anhaltungen statt, zu denen die Beobachtenden nicht unmittelbar zugelassen wurden. Es handelte sich dabei nicht um Anhaltungen, die mit der Sondereinheit durchgeführt wurden.



zwangsweisen Rückführung anwesend sein konnte und ihr deshalb die lückenlose Erfüllung ihres Mandats nicht möglich war.¹⁴⁶

108. In 13 Fällen wandte sich die Kommission mit Fragen¹⁴⁷ im Zusammenhang mit bereits durchgeführten Rückführungen direkt an das SEM.¹⁴⁸ In 15 Fällen bat die Kommission die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden¹⁴⁹ um eine Stellungnahme. In einem Fall informierte sich die Kommission bei einem kantonalen Gefängnis zu den von dort mit einem Sonderflug zwangsweise rückgeführten Personen und der hierzu verhängten Hafttitel. Bezüglich einer zwangsweisen Rückführung erkundigte sich die Kommission bei einem Spital¹⁵⁰ sowie der kantonalen Gesundheitsdirektion¹⁵¹ nach den medizinischen Entscheidungsgrundlagen. Alle Anfragen der Kommission wurden beantwortet. In drei Fällen wurde die Geschäftsstelle der NKVF von kantonalen Vollzugsbehörden kontaktiert. Die Kommission führte im Berichtsjahr zudem zwei bilaterale Gespräche mit kantonalen Polizeikörpern durch.¹⁵² Der Austausch erwies sich als zielführend und hat aus Sicht der Kommission das gegenseitige Rollenverständnis gestärkt.
109. 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.
110. Die Kommission tauschte sich im Berichtszeitraum auch mit der KKPKS über die von ihr erarbeiteten «Best Practices bei Rückführungen» aus.¹⁵³ In einem Schreiben vom 10. Mai 2023 stellte die NKVF der KKPKS ihre Stellungnahme zu den Mindeststandards zu. Obwohl die Kommission die unternommenen Anstrengungen begrüsst, erachtet sie die erarbeiteten Leitlinien als ungenügend detailliert ausgestaltet, sieht verschiedene relevante Problembereiche nicht aufgegriffen und identifiziert in einigen Punkten Abweichungen der von der Kommission formulierten Empfehlungen.
111. Auch in diesem Jahr hat die Kommission zudem an den internen Weiterbildungsveranstaltungen der Kantonspolizei Genf bzw. Zürich teilgenommen. Dabei referierte sie

¹⁴⁶ Dies betraf Briefings, Anhaltungen und teilweise Zuführungen. Die Teilnahme am Briefing im Vorfeld der Anhaltung ist etwa besonders wichtig, um die Vorgehensweise der Begleitpersonen besser einordnen zu können.

¹⁴⁷ Die Kommission fordert die relevanten Behörden zur Stellungnahme auf, wenn sie das Vorgehen für besonders problematisch hält oder sonstige Unklarheiten vorliegen.

¹⁴⁸ Die NKVF erkundigte sich beim SEM über zwei gestaffelte zwangsweise Rückführungen von unbegleiteten minderjährigen Personen, die medizinische Übergabe resp. Versorgung von Personen im Zielstaat sowie zwangsweise Rückführungen bzw. die Rückführungspraxis des SEM bezüglich mehrerer Zielstaaten.

¹⁴⁹ Die kantonalen Behörden in Aargau, Bern, Freiburg, Genf, Graubünden, Jura, Luzern, Solothurn, Thurgau, Waadt, Wallis und Zürich wurden um weitere klärende Informationen gebeten.

¹⁵⁰ See Spital Horgen, Kanton Zürich.

¹⁵¹ Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich.

¹⁵² Dies betraf die Kantonspolizei Aargau und die Kantonspolizei Thurgau.

¹⁵³ Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS), Best Practices bei Rückführungen, 23. Mai 2022.



zu ihrem Auftrag im Rahmen des Vollzugsmonitorings und stellte ihre wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen vor. Die Kommission ist darum bemüht, die Vermittlung ihres Auftrages stets zu optimieren und den interaktiven Austausch im Rahmen der Fortbildungen zu fördern.

112. Die Kommission stellte wiederholt fest, dass an zwangsweisen Rückführungen beteiligten polizeilichen Begleitpersonen der Jahresbericht zum ausländerrechtlichen Vollzugsmonitoring der NKVF nicht bekannt ist. Die Kommission ist besorgt über diesen Umstand und empfiehlt den kantonalen Polizeikörpers, die im Jahresbericht publizierten Beobachtungen und Empfehlungen der Kommission aktiv und regelmässig mit den polizeilichen Begleitpersonen zu diskutieren.¹⁵⁴
113. Die Kommission wurde im letzten Jahr häufiger nach durchgeführten zwangsweisen Rückführungen von Rechtsvertretenden sowie von der Zivilgesellschaft kontaktiert. In einem Fall wurde die Geschäftsstelle von einer im Vorfeld zwangsweise rückgeführten Person kontaktiert.

VI. Zusammenarbeit mit internationalen Ansprechpartnern

114. Die Kommission setzte im vergangenen Jahr ihre Zusammenarbeit mit dem Nationalen Präventionsmechanismus (NPM) des Kosovo¹⁵⁵ fort. Bei zwei der vier im Jahr 2023 begleiteten Rückführungen nach Pristina konnte der NPM des Kosovo die Ankunft und Übergabe der zwangsweise rückgeführten Personen an die kosovarischen Behörden nicht beobachten, da der Sonderflug früher als geplant in Pristina gelandet war.
115. Bei mehreren Gelegenheiten¹⁵⁶ hat sich die Kommission ausserdem mit anderen nationalen Präventionsmechanismen¹⁵⁷ ausgetauscht und legte dem UNO-Ausschuss gegen Folter¹⁵⁸ unter anderem ihre Erkenntnisse über zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg vor.

Für die Kommission:

¹⁵⁴ Siehe Empfehlung in Kapitel IV Bst. o.

¹⁵⁵ Kosovo Ombudsperson. Für mehr Informationen: <<https://oik-rks.org/en/>> (besucht am 8. Januar 2024).

¹⁵⁶ Beim jährlichen Austausch der NPMs aus Deutschland, Österreich und der Schweiz sowie am 'Regional Meeting on Torture Prevention for National Preventive Mechanisms (NPM) and Civil Society Organisations (CSO)' in Kopenhagen, Dänemark.

¹⁵⁷ Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) vom 18. Dezember 2002, SR 0.105.1.

¹⁵⁸ Die Kommission legte dem Ausschuss einen Bericht vor und präsentierte ihre Erkenntnisse am 11. Juli 2023 in Genf. Am 11. Dezember 2023 veröffentlichte der UNO-Ausschuss gegen Folter seine Abschliessenden Bemerkungen und Empfehlungen (Concluding Observations), CAT/C/CHE/CO/8.



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)

Martina Caroni
Präsidentin der NKVF



VII. Anhang

1. Anhang I: Statistiken Vollzugsstufe 4

1.1. Anzahl beobachtete zwangsweise Rückführungen

Anzahl beobachteten Sonderflüge¹⁵⁹	49
Flüge in Herkunfts- oder Heimatstaaten	12
Dublin-Flüge ¹⁶⁰	34
Zubringer-Flüge	3
Frontex-Flüge	1
Anzahl beobachtete Personen¹⁶¹	351
Familien	30
Kinder / davon minderjährig	84 / 78
Anzahl beobachtete Anhaltungen ¹⁶²	78
Anzahl beobachtete Zuführungen ¹⁶³	74

¹⁵⁹ Im Rahmen eines Sonderfluges wurden zwangsweise Dublin-Rückführungen sowie zwangsweise Rückführungen in einen Herkunfts- bzw. Heimatsaat vollzogen.

¹⁶⁰ Art. 64a AIG.

¹⁶¹ In einem Fall wurde die zwangsweise Rückführung während der Bodenorganisation abgebrochen. Zehn weitere Personen auf den Sonderflügen wurden von Drittstaaten zwangsweise rückgeführt.

¹⁶² Von den 78 Anhaltungen wurde eine abgebrochen. Bei fünf weiteren Anhaltungen konnten die zwangsweise rückzuführenden Personen nicht aufgefunden werden. In zwei Fällen konnte die Kommission daraufhin eine andere Zuführung aus demselben Kanton beobachten.

¹⁶³ 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-Stadt, Basel-Land, Bern, Fribourg, Genf, Glarus, Graubünden, Jura, Luzern, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Tessin, Thurgau, Uri, Wallis, Waadt und Zürich; Bei der Zuführung eines Familienvaters war die Vertretung der Kommission beim Transport nicht dabei, da sie die Polizei bei der Suche nach der Mutter und ihren Kindern in der Unterkunft beobachtete. Eine weitere Zuführung wurde während dem Transport an den Flughafen abgebrochen.



1.2. Anwendung von polizeilichem Zwang bei Zuführungen an den Flughafen

Auftreten der Vollzugsbehörden bei den beobachteten Zuführungen	
Sichtbare Bewaffnung ¹⁶⁴	29
Vermummung	0
Fehlende Identifikation	40
Zugriffe	
Zellenstürmung	1
Schnellzugriffe ¹⁶⁵	11
Anhaltung in Sicherheitszelle	3
Durchsuchungen	
Zweiphasige körperliche Durchsuchung	36
Einphasige körperliche Durchsuchungen	1
Zwangsmassnahmen im Rahmen der Anhaltung	
Anwendung von Zwangsmassnahmen	61
Teilfesselungen ¹⁶⁶	59
Kerberos-Gurt	25
Handschellen (vorne)	25
<i>zusätzliche Befestigung an Bauchgurt</i>	3
Handschellen (hinten)	9
Manschetten mit Kabelbinder	0
<i>Sparring-Helm</i> ¹⁶⁷	1
Vollfesselungen ¹⁶⁸	2
Kerberos-Gurt mit Velcrobänder	2
<i>Spannset</i>	1
<i>Sparringhelm</i>	2
<i>Spucknetz</i>	0
Aufhebung vor Transport	4
Veränderungen/Aufrechterhaltung während Transport	
Verschärfung	1
Aufrechterhaltung	46
Reduktion	2

¹⁶⁴ Feuerwaffen, Destabilisierungsgeräte, Pfefferspray oder Schlagstöcke; In neun weiteren Fällen hielt sich bewaffnetes Polizeipersonal im Hintergrund auf (Streifenpatrouille, Fahrdienst).

¹⁶⁵ In Gefängniszellen sowie in privaten Räumlichkeiten.

¹⁶⁶ 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.

¹⁶⁷ 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.

¹⁶⁸ 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. «Flügeli» 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.



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)

Aufhebung	9
Zuführung in Zellenwagen	5



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

Flughafen	Bern	Genf	Zürich
Erwachsene Personen	29	58	189
Minderjährige Kinder	8	10	57
Familien	4	5	21
Ungefesselte Personen bei Ankunft	24	26	158
Gefesselte Personen bei Ankunft ¹⁶⁹	13	41	88
Teilfesselungen	12	38	83
Kerberos-Gurt	11	20	42
Handschellen (vorne)	1	17	32
<i>zusätzlich Befestigung an Bauchgurt</i>	0	2	4
Handschellen (hinten)	0	0	8
Manschetten mit Kabelbindern	0	1	1
<i>Sparringhelm</i>	0	1	3
Vollfesselungen	1	3	5
Kerberos-Gurt mit Velcrobänder	0	2	4
Hand- und Fussfesseln aus Metall	1	1	1
<i>Spannset</i>	0	0	2
<i>Sparringhelm</i>	0	1	4
<i>Spucknetz</i>	0	0	2
Veränderungen/Aufrechterhaltung bei der Bodenorganisation			
Verschärfung ¹⁷⁰	0	2	2
Aufrechterhaltung	10	13	17
Reduktion ¹⁷¹	1	2	5
Aufhebung	2	24	64
Veränderungen/Aufrechterhaltung beim Einstieg ins Flugzeug			
Verschärfung	2	3	6
Aufrechterhaltung	9	9	18
Reduktion	0	1	0
Aufhebung	0	4	0
Zusätzliche Massnahmen beim Einstieg ins Flugzeug			
Einsatz Rollstuhl	0	0	4

¹⁶⁹ Alle minderjährigen Kinder kamen ungefesselt am Flughafen an.

¹⁷⁰ Zwei Personen wurden während der Bodenorganisation in Vollfesselung verlegt.

¹⁷¹ In vier Fällen wurde die Vollfesselung im Verlauf der Bodenorganisation auf eine Teilfesselung reduziert.



1.4. Anwendung von polizeilichem Zwang während dem Flug

Sonderflug (inkl. Zubringer- und Frontexflug)	
Anwendung von Zwangsmassnahmen	48
Teilfesselungen	34
Kerberos-Gurt	33
Manschetten mit Kabelbindern	1
<i>Sparringhelm</i>	2
<i>Spucknetz</i>	1
Vollfesselungen	14
Kerberos-Gurt mit Velcrobänder	14
<i>Spannset</i>	10
<i>Sparringhelm</i>	12
<i>Spucknetz</i>	7
Sonstige Massnahmen ¹⁷²	
Schaumstoffschild	5
Veränderungen während dem Flug	
Verschärfung	0
Aufrechterhaltung	4
Reduktion	15
Aufhebung	29

¹⁷² Die «sonstigen Massnahmen» sind der Gesamtsumme der Zwangsmassnahmen nicht angerechnet.



2. Anhang II: Statistiken Vollzugsstufe 2 und 3

2.1. Anzahl beobachtete zwangsweise Rückführungen

Beobachtete Rückführungen ¹⁷³	38
Rückführungen in Herkunfts- oder Heimatstaat	20
Dublin-Rückführungen ¹⁷⁴	18
Anzahl Personen ¹⁷⁵	69
Familien	15
Kinder / davon minderjährig	21 / 21
Anzahl Anhaltungen ¹⁷⁶	38
Anzahl Zuführungen ¹⁷⁷	31

¹⁷³ In einem Fall wurde eine zwangsweise Rückführung beim Einstieg ins Flugzeug abgebrochen.

¹⁷⁴ Art. 64a AIG.

¹⁷⁵ In einem Fall wurde die zwangsweise Rückführung während der Bodenorganisation abgebrochen.

¹⁷⁶ In vier Fällen wurden zwangsweise Rückführung während der Anhaltung abgebrochen. In drei Fällen waren die betroffenen Personen bei der Anhaltung nicht auffindbar.

¹⁷⁷ Die Kommission beobachtete Zuführungen an die Flughäfen Basel, Genf und Zürich aus den Kantonen Aargau, Bern, Basel-Stadt, Fribourg, Genf, Luzern, Solothurn, St. Gallen, Schwyz, Tessin, Thurgau, Uri, Waadt, Wallis, Zug und Zürich.



2.2. Anwendung von polizeilichem Zwang bei der Zuführung an den Flughafen

Auftreten der Vollzugsbehörden bei den beobachteten Anhaltungen	
Sichtbare Bewaffnung ¹⁷⁸	16
Vermummung	0
Fehlende Identifikation	21
Zugriff	
Zellenstürmung	0
Schnellzugriff	4
Anhaltung in Sicherheitszelle	1
Durchsuchungen	
Zweiphasige körperliche Durchsuchungen	13
Einphasige körperliche Durchsuchungen	1
Zwangsmassnahmen im Rahmen der Anhaltung	
Anwendung von Zwangsmassnahmen	14
Teilfesselungen	13
Kerberos-Gurt	12
Handschellen (vorne) ¹⁷⁹	1
<i>zusätzliche Befestigung am Bauchgurt</i>	0
Handschellen (hinten) ¹⁸⁰	0
Manschetten mit Kabelbindern	0
<i>Sparring-Helm</i>	0
Vollfesselungen	1
Kerberos-Gurt mit Velcrobänder	0
Hand- und Fussfesseln aus Metall bzw. Klettbander an den Füßen	1
<i>Spannset</i>	0
<i>Sparringhelm</i>	0
<i>Spucknetz</i>	0
Veränderungen/Aufrechterhaltung während Transport	
Verschärfung	0
Aufrechterhaltung	13
Reduktion	1
Aufhebung	0
Transport in Zellenwagen	2

¹⁷⁸ Eine weitere bewaffnete Person befand sich im Hintergrund des Geschehens (Fahrer).

¹⁷⁹ In einem weiteren Fall wurden vor Anbringung des Kerberos-Gurtes zuerst Handschellen vorne eingesetzt.

¹⁸⁰ In einem Fall wurden vor Anbringung des Kerberos-Gurtes zuerst Handschellen auf dem Rücken angebracht.



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

Flughafen	Basel	Genf	Zürich
Erwachsene Personen	5	4	26
Minderjährige Kinder	0	0	16
Familien	0	0	11
Ungefesselte Personen bei Ankunft	1	2	34
Gefesselte Personen bei Ankunft ¹⁸¹	4	2	8
Teilfesselungen	4	2	8
Kerberos-Gurt	4	1	8
Handschellen (vorne)	0	1	0
<i>Zusätzliche Befestigung am Bauchgurt</i>	0	0	0
Handschellen (hinten)	0	0	0
Manschetten mit Kabelbinder	0	0	0
<i>Sparringhelm</i>	0	0	0
Vollfesselungen	0	0	0
Kerberos-Gurt mit Velcrobänder	0	0	0
<i>Spannset</i>	0	0	0
<i>Sparringhelm</i>	0	0	0
<i>Spucknetz</i>	0	0	0
Veränderungen/Aufrechterhaltung bei der Bodenorganisation			
Verschärfung	0	0	0
Aufrechterhaltung	3	2	6
Reduktion	1	0	1
Aufhebung	0	0	1
Veränderungen/Aufrechterhaltung beim Einstieg ins Flugzeug			
Verschärfung ¹⁸²	2	2	2
Aufrechterhaltung	2	0	6
Reduktion	0	0	0
Aufhebung	0	0	0
Zusätzliche Massnahmen beim Einstieg ins Flugzeug			
Einsatz Rollstühle	0	0	0

¹⁸¹ Alle minderjährigen Kinder kamen ungefesselt am Flughafen an.

¹⁸² Die hier aufgeführten Fesselungen enthalten Verschärfungen auf Teilfesselungen sowie von Teil- auf Vollfesselungen.



3. Anhang III: Statistiken Alle Vollzugstufen

3.1. Kommunikation

Information und Übersetzung	Vollzugsstufe 4	Vollzugsstufe 2/3
Fehlende Information über Grund und Ablauf der Rückführung	4	3
Fehlende Information über mögliche Zwangsmassnahmen	26	8
Verständigung erschwert oder nicht möglich	19	2
Übersetzung durch Dolmetschende vor Ort	26	3
Übersetzung durch Dolmetschende per Telefon	9	5
Dolmetschende auf Pikett	5	0
Übersetzung durch Polizei	4	3
Übersetzung durch Dritte	5	0
Nutzung von Übersetzungsprogrammen	6	2
Anrufe an Angehörige oder Dritte		
Anruf angeboten	7	0
Anruf gewährt	8	4
Anruf verweigert	11	3

3.2. Medizinische Versorgung

Medizinische Versorgung	Vollzugstufen 4	Vollzugstufen 2/3
Medizinische Begleitung ab Anhaltung	19	14
Covid-19-Zwangstest	1	0
Verweigerte med. Check-Ups bei BO	5	1
Med. Check-Up nicht möglich (fehlende Sprachkenntnisse ¹⁸³)	2	0
Fluguntauglichkeit	0	0
Med. Versorgung während dem Flug	7	NA
Reservemedikation	46	16
Tage	3	3
Wochen	18	8
Monate	8	4
Keine Information	17	1
Fehlende Reservemedikation	4	0
Medizinische Übergabe im Zielstaat ¹⁸⁴	5	NA
Übergabe Medikamente an Behörden im Zielstaat	3	NA

¹⁸³ In zwei Fällen musste eine polizeiliche Begleitperson das Gespräch zwischen der zwangsweisen rückzuführenden Person und der Fachperson von Oseara AG übersetzen.

¹⁸⁴ In drei Fällen organisierte das SEM im Zielstaat den Transport mit einem Rettungsfahrzeug, in zwei Fällen die Weiterbehandlung mittels Dialyse. Im Rahmen von zwangsweisen Rückführungen der Vollzugsstufe 2 und 3 war in einem Fall vorgesehen, dass die zwangsweise rückzuführende Person im Zielstaat von einer ärztlichen Fachperson in Empfang genommen wird.



VIII. Materialienverzeichnis

1. International

A/HRC/31/57	Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/HRC/31/57, 5 January 2016
A/RES/217 A (III)	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, A/RES/217 A (III), 10. Dezember 1948
CAT/C/CHE/CO/8	Committee against Torture, Concluding observations on the eighth periodic report of Switzerland, CAT/C/CHE/CO/8, 11 December 2023
CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23	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, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 November 2017
Conseil de l'Europe, Étude sur les pratiques de rétention des migrants	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, Etude sur les pratiques de rétention des migrants et les alternatives à la rétention d'enfants migrants, Octobre 2017
CPT/Inf (99) 12	9th General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1998, CPT/Inf (99) 12, Strasbourg, August 1999
CPT/Inf (2003) 35-part	Deportation of foreign nationals by air, Extract from the 13 th General Report of the CPT, CPT/Inf (2003) 35-part, 2003
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, 2009
CPT/Inf (2013) 14	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, CPT/Inf (2013) 14, Strasbourg, 18 July 2013
CPT/Inf (2018) 24	CPT Factsheet, Transport of detainees, CPT/Inf (2018) 24, June 2018
CPT/Inf (2019) 14	Report to the German Government on the visit to Germany carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 15 August 2018, CPT/Inf (2019) 14, 9 May 2019
CPT/Inf (2022) 9	Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le CPT du 22 mars au 1er avril 2021, CPT/Inf (2022) 9, 8 juin 2022
CPT/Inf (2023) 03	Report to the Austrian Government on the periodic visit to Austria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 23 November to 3 December 2021, CPT/Inf (2023) 03, 27 June 2023
CPT/Inf (2024) 14	Report to the German Government on the visit to Germany carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 7 September 2023, CPT/Inf (2024) 14, Strasbourg, 4 April 2024
CRC/C/CHE/CO/5-6	Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Switzerland by the Committee on the Rights of the Child, CRC/C/CHE/CO/5-6, 22 October 2021
CRC/C/GC/14	General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, CRC/C/GC/14, 29 May 2013
CRC/C/GC/22 - CMW/C/GC/3	Joint General Comment No. 3 of the CMW and No. 22 of the CRC in the context of International Migration: General principles, CRC/C/GC/22 - CMW/C/GC/3, 16 November 2017
DAA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des



		zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (Dublin-Assoziierungsabkommen, DAA) vom 26. Oktober 2004, SR 0.142.392.68
DIMR, Abschiebung trotz Krankheit	Deutsches Institut für Menschenrechte, Suerhoff Anna, Engelmann Claudia, Abschiebung trotz Krankheit, Perspektiven aus der Praxis und menschenrechtliche Verpflichtungen, Berlin, April 2021	
EGMR, Hellig gegen Deutschland, Nr. 20999/05 (2011)	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Hellig gegen Deutschland, Nr. 20999/05, Urteil vom 7. Juli 2011	
EGMR, Maslov gegen Österreich, Nr. 1638/03 (2008)	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Maslov gegen Österreich, Nr. 1638/03, Urteil vom 23. Juni 2008	
EGMR, Ribitsch gegen Österreich, Nr. 18896/91 (1995)	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Ribitsch gegen Österreich, Nr. 18896/91, Urteil vom 4. Dezember 1995	
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK), SR 0.101	
EU-Grundrechtecharta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union (CGR), 2016/C 202/02, 2009	
European Prison Rules, Revised commentary	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	
EU-Rückführungsrichtlinie	Richtlinie (EG) Nr. 115/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16. Dezember 2008, Abl. L 348	
FRA, Apprehension of migrants	European Union Agency for fundamental rights (FRA), Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations, 2013	



FRA, Returning unaccompanied children	European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Returning unaccompanied children: fundamental rights consideration, 2019
Frontex-Guide	Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex, 12 May 2016
HM Chief Inspector of Prisons, Escorts and removals to Spain and Portugal	HM, Chief Inspector of Prisons, Detainees under escort: Inspection of escorts and removals to Spain and Portugal, 6 July 2021
IOM et al., Guidance to respect children's rights in return policies	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
Kosovo Ombudsperson	The Republic of Kosovo Ombudsperson Institution, < https://oik-rks.org/en/ >
Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2022	Nationale Stelle zur Verhütung von Folter (Deutschland), Jahresbericht 2022, Berichtszeitraum 1. Januar 2022 – 31. Dezember 2022, 2023
OHCHR, Migrants in vulnerable situations	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
OPCAT	Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) vom 18. Dezember 2002, SR 0.105.1
Rückkehr-Handbuch	Annex der Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission vom 16. November 2017 für ein gemeinsames «Rückkehr-Handbuch», ABl. L 339, 19.12.2017
Twenty Guidelines on forced return	Council of Europe, Committee of Ministers, 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



UNHCR, Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012
UNICEF, Children and Border Control	UNICEF, Advocacy Brief, Refugee and Migrant crisis in Europe, Analysis and Recommendations on Issues Related to return of Children and Border Control, 2016
UNO-KRK	Übereinkommen der UNO über die Rechte des Kindes (UNO-Kinderrechtskonvention, UNO-KRK) vom 20. November 1989, SR 107
UNO-Pakt II	Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.2
Verordnung (EU) Nr. 604/2013	Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des europäischen Parlaments und Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), Dublin-III-Verordnung, L 180/31

2. National

AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20
AsylG	Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998, SR 142.31
BGE 143 I 437	Urteil des Bundesgerichts 143 I 437 vom 26. April 2017 (BGE 143 I 437)
Bundesrat, Stellungnahme Interpellation 19.3184.	Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Mai 2019 zur Interpellation «Begriff des Kindeswohls» (19.3184) von Karl Vogler (Die Mitte/EVP, OW), eingereicht am 20. März 2019 im Nationalrat



BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesverfassung, BV) vom 18. April 1999, SR 101
CARONI MARTINA	CARONI MARTINA, Die vorrangige Berücksichtigung des übergeordneten Kindesinteresses im Migrationsrecht – Menschenrechtliche Praxis, in: Achermann, Alberto, Boillet Véronique, Caroni Martina, Epiney Astrid, Uebersax Peter (Hrsg.), Jahrbuch für Migrationsrecht, 2022/2023, August 2023
CNPT, Prise de Position sur le test de dépistage du COVID-19	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
CNPT, Rapport avril 2020 à mars 2021	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, 8 juillet 2021
KKPKS, Best Practices	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS), Best Practices bei Rückführungen, 23. Mai 2022 (nicht verfügbar)
KÜNZLI / KIND	KÜNZLI JÖRG, KIND ANDREAS, Menschenrechtliche Schranken bei der zwangsweisen Rückführung ausländischer Staatsangehöriger, Gutachten zuhanden der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), Bern, 2011
NKVF, Bericht Januar bis Dezember 2022	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
NKVF, Zusammenfassung Bericht April 2017 bis März 2018	NKVF, Zusammenfassung des Berichts betreffend das Vollzugsmonitoring April 2017 bis März 2018, Juli 2018
NKVF, Zusammenfassung Bericht April 2020 bis März 2021	NKVF, Zusammenfassung des Berichts betreffend das Vollzugsmonitoring von April 2020 bis März 2021, Juli 2021



SAMW, Zwangsweise
Rückführungen, Medizinische
Aspekte

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

SKJV, Grundlagenpapier
Medikation im Freiheitsentzug

Schweizerisches Kompetenzzentrum für den
Justizvollzug (SKJV), Grundlagenpapier Medikation im
Freiheitsentzug, März 2023

Stellungnahme
Fachausschuss NKVF Bericht
2022

Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und
Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend
das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring 2022, 5. Juli
2023

VVWAL

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

ZAG

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

ZAV

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

ZGB

Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10.
Dezember 1907, SR 210



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: 244.33-1897/35/2/1

Ihr Zeichen: NKVF

Unser Zeichen: sem-scao

Wabern, 1. Juli 2024

Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring 2023

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 dem Co-Präsidium der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), bestehend aus Frau Regierungsrätin Karin Kayser-Frutschi und Herrn Staatsrat Alain Ribaux, 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 2023 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. Ebenfalls nimmt er mit Genugtuung zur Kenntnis, dass sich die Polizeikräfte beim Vollzug von zwangsweisen Rückführungen von Familien sichtlich um das Wohlergehen



von Kindern bemühen und bei der Einsatzplanung das übergeordnete Kindesinteresse respektieren.

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

Der FA R+WwV stellt erneut fest, dass sich zahlreiche (jährlich wiederkehrende) 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).

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 haben die Betroffenen 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:

Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern

Ziff. 18: 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.

Trennung von Familien

Ziff. 29: 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. 32: Der FA R+WwV weist erneut darauf hin, dass Weg- oder Ausweisungen oder Landesverweisungen gemäss Art. 26f der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL, SR 142.281) 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 Staatssekretariat für Migration (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 auch den Willen und die Kooperationsbereitschaft der betroffenen Personen voraus.

Anhaltungen während der Nacht

Ziff. 36: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass im Falle von Familien eine Anhaltung während der Nacht nach Möglichkeit vermieden werden soll. Allerdings können Anhaltungen während der Nacht aus organisatorischen Gründen im Zusammenhang mit der Abflugzeit nicht bei allen Sonderflügen ausgeschlossen werden, da die Abflugzeiten der Sonderflüge auch abhängig von den Vorgaben der Zielstaaten und für die Schweiz nur bedingt beeinflussbar sind. 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.

Zwangsmassnahmen in Anwesenheit von Kindern

Ziff. 40: 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 wegen einem allfällig auftretenden renitenten 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. 29). Weiter liegt es primär in der Hand der Eltern, die Zwangsanwendung 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.

Zwangsmassnahmen gegenüber stillenden und schwangeren Frauen

Ziff. 44: 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.

Übersetzung durch Kinder

Ziff. 52: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass minderjährige Kinder nicht für Übersetzungen während Rückführungen beigezogen werden sollen. Im Weiteren verweisen wir auf unsere Stellungnahme zu Ziff. 105m.

Ziff. 56: 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 werden auch diesen Punkt entsprechend aufnehmen. Neu wird



zur Optimierung des Wegweisungsvollzuges die «Arbeitsgruppe Rückführung» eingesetzt. In dieser sind diverse Polizeikorps, das Schweizerische Polizei-Institut (SPI), das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) sowie das SEM vertreten. Die Arbeitsgruppe soll unter anderem die Empfehlungen der NKVF bearbeiten, die Aus- und Weiterbildung weiterentwickeln sowie die einzelnen Etappen bei der Rückführung beleuchten.

Der Einsatz von sozialen Begleitungen wird bereits heute einzelfallspezifisch geprüft.

Allgemeine Empfehlungen

Ziff. 105a und 105b: 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 jeweiligen Flug erteilt. Da sich die beiden Vollzugsstufen nur im Hinblick auf die eingesetzten Zwangsmittel unterscheiden, kann in der Regel 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 diese 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 an Plätzen 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. 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. Ohne dieses spezielle Setting wäre es für die zuständigen Behörden angesichts der aktuell hohen Anzahl anstehender Überstellungen nach Kroatien nicht möglich, diese fristgerecht durchzuführen. Die ausreisepflichtigen Personen würden in ein nationales Asylverfahren überführt, was derzeit nur schon aufgrund der angespannten Unterbringungssituation bei Bund und Kantonen nicht in Erwägung gezogen werden kann.

Ziff. 105c: 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. Zudem werden diese stets in Achtung des Verhältnismässigkeitsprinzips eingesetzt.

Ziff. 105d: Die Möglichkeit, Handfesseln bei der Zuführung anzuwenden, ist in der Zwangsanwendungsverordnung (ZAV, SR 364.3) 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. 105e: 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 gezeigt hat.

Ziff. 105f: 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. 105g: 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. 105h: Wie bereits in früheren Stellungnahmen dargelegt, teilt der FA R+WwV die Auffassung, wonach Leibesvisitationen möglichst zweiphasig durchzuführen sind. In begründeten Einzelfällen, insbesondere wenn von einer unmittelbaren Fremd- oder Eigengefährdung auszugehen ist, muss eine Leibesvisitation jedoch auch einphasig durchgeführt werden können.

Ziff. 105i: 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, weist aber auch darauf hin, dass in einem davon gemäss Bericht der Kommission die betroffenen Personen die zur Verfügung gestellten Kleidungsstücke abgelehnt hatten.

Ziff. 105j: 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. 36). Folglich planen die zuständigen kantonalen Polizeibehörden entsprechend der Tageszeit, des erwarteten Verkehrsaufkommens und der Entfernung zwischen Wohnort der Rückzuführenden und Flughafen einen Zeitpuffer ein, wodurch es punktuell zu verlängerten Wartezeiten am Flughafen kommen kann.



Ziff. 105k: 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 als opportun – allen rückzuführenden Personen systematisch vor dem Boarding ein Mobiltelefon zur Verfügung zu stellen.

Ziff. 105l: 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 der Fall ist. Im Weiteren weist der FA R+WwV darauf hin, dass in der Regel bereits 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 VVWAL 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.

Ziff. 105m: Diese Empfehlung ist aus Sicht des FA R+WwV bereits weitgehend umgesetzt: Die Behörden organisieren während Rückführungen *bei Bedarf* und soweit dies organisatorisch machbar ist bereits heute eine professionelle Übersetzung 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 (Überstellungen) 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.

Ziff. 105n: 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 aufgrund der Risikobeurteilung die Anwesenheit der Polizei, kommt Letztere diesem Anliegen nach, um dessen Sicherheit zu gewährleisten.

Ziff. 105o: Die Empfehlungen werden allen Polizeikörpern systematisch zugestellt. Zudem werden diese in den Aus- und Weiterbildungen in geeigneter Form thematisiert – unter anderem auch durch die NKVF selbst. Neu sollen sie des Weiteren auch in der AG RF (vgl. Ziff. 56) besprochen werden.



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



Vincenzo Mascioli
Vizedirektor

Vorsitz Kantone

Office cantonal de la population et
des migrations, Canton de Genève



Bernard Gut
Generaldirektor

Kopien an:

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

