



Bern, den 30. November 2011

NKVF 1/2011

Bericht
an das Eidgenössische Justiz-und Polizeidepartement
(EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und
PolizeidirektorInnen (KKJPD)
betreffend die Begleitung von zwangsweisen
Rückführungen auf dem Luftweg
durch die Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter (NKVF)
2010/2011



Inhalt

| | |
|---|-------|
| I. Einleitung | - 2 - |
| Zielsetzungen..... | - 2 - |
| Gespräche und Zusammenarbeit | - 3 - |
| II. Beobachtungen, Feststellungen und Empfehlungen | - 4 - |
| a. Vorbemerkung betreffend die BeobachterInnen..... | - 4 - |
| b. Anwendung von Zwangsmassnahmen vor und während der Rückführung | - 4 - |
| c. Informationen an die rückzuführenden Personen | - 5 - |
| d. Materielle Haftbedingungen vor und während der Rückführung..... | - 5 - |
| e. Medizinische Versorgung vor und während der Rückführung..... | - 6 - |
| f. An der Rückführung beteiligte Polizeikräfte | - 7 - |
| g. Dokumentation von Rückführungen | - 7 - |



I. Einleitung

1. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. März 2009¹ hat die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter mehrere zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg begleitet und dabei die Einhaltung der Grundrechte und die Behandlung der rückzuführenden Personen überprüft.
2. Die NKVF hat zwischen **Oktober 2010 und Juli 2011** insgesamt sechs zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg begleitet. Bei allen Rückführungen handelte es sich um Flüge der Vollzugsstufe 4 gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. d Zwangsanwendungsverordnung (ZAV). 4 Flüge hatten als Destination den afrikanischen Kontinent, 2 weitere wurden im europäischen Raum durchgeführt. In einem Fall handelte es sich um eine Wegweisung aufgrund des Dublin-Assoziierungsabkommens gemäss Art. 64a Ausländergesetz (AuG).
3. Mit Ausnahme von einem Flug bestanden die Delegationen der NKVF aus jeweils zwei Personen. Folgende Mitglieder waren an den Flügen beteiligt:
 - Jean-Pierre Restellini, Präsident der NKVF
 - Elisabeth Baumgartner, Vize-Präsidentin der NKVF
 - Léon Borer, Kommissionsmitglied
 - Stéphanie Heiz-Ledesma, Kommissionsmitglied
 - Laurent Walpen, Kommissionsmitglied
4. Die NKVF führte mehrere Gespräche mit Ärzten, die sich konkret mit medizinischen Fragen im Bereich der zwangsweisen Rückführung befassen.
5. Die Delegationen der NKVF haben in der Regel folgende Phasen einer zwangsweisen Rückführung beobachtet:
 - Zugriff in der Zelle bzw. Unterkunft;
 - Beförderung der rückzuführenden Personen vom Ausschaffungsgefängnis/dem Durchgangszentrum bis hin zum Flughafen;
 - Flugvorbereitung am Flughafen;
 - Flug;
 - Übergabe der rückzuführenden Personen an die Behörden im Ankunftsland.

Zielsetzungen

6. Die Delegationen der NKVF überprüften insbesondere folgende Aspekte:

¹ <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/2109.pdf>



- Korrekte, menschenwürdige Behandlung durch die Polizei während des Transfers, der Flugvorbereitung und des Fluges.
- Verhältnismässige Anwendung von Zwangsmassnahmen vor und während der Rückführung.

Gespräche und Zusammenarbeit

7. Die Teilnahme der NKVF an den Flügen wurde zuvor beim Bundesamt für Migration (BFM) angekündigt.
8. Für die Vorbereitung des jeweiligen Fluges stand die NKVF in engem Kontakt mit dem BFM. Die Zusammenarbeit war gut und konstruktiv. Die Meldungen über stattfindende Ausschaffungsflüge wurden der NKVF jedoch teils sehr spät gemeldet, was die Verfügbarkeit von genügend Kommissionsmitgliedern für alle Flüge sehr einschränkte.
9. Die Delegationen wurden professionell empfangen, jedoch war bei vielen Beteiligten eine kritische Einstellung feststellbar. Die Delegationen konnten bei allen Phasen der zwangsweisen Rückführung anwesend sein und erhielten Einblick in alle gewünschten Bereiche und Akten. Die NKVF erhielt vorgängig eine Liste mit allen zwangsweise rückzuführenden Personen mit Informationen zum zuständigen Kanton, zu den begleitenden Beamten/innen und teilweise zur Delinquenz der Person.
10. Während des Einsatzes führten die Delegationen der NKVF Gespräche mit:
 - Den rückzuführenden Personen, sofern diese zu einem Gespräch bereit waren und es die Lage erlaubte;
 - Dem Equipenleiter und den begleitenden PolizistInnen;
 - Der/m den Flug begleitenden Arzt/Ärztin;
 - Den anwesenden VertreterInnen des BFM.



II. Beobachtungen, Feststellungen und Empfehlungen

a. Vorbemerkung betreffend die BeobachterInnen

11. Die BeobachterInnen sollten im hinteren Teil des Flugzeuges platziert werden, damit sie die Möglichkeit haben jederzeit sämtliche Phasen zu beobachten und sich mit den rückzuführenden Personen frei zu unterhalten.

b. Anwendung von Zwangsmassnahmen vor und während der Rückführung

12. Der Einsatz von Zwangsmassnahmen während der Beförderung der Personen vom Ausschaffungsgefängnis bis hin zum Flughafen war in den Situationen, die von der NKVF direkt beobachtet werden konnten, in der Regel verhältnismässig. Der überraschende Zugriff von rückzuführenden Personen in ihrer Zelle sollte im Lichte der daraus resultierenden Gewaltspirale neu evaluiert werden.
13. Im Sinne einer präventiven Massnahme zur Vermeidung von Gewaltsituationen und in Anlehnung an Art. 29 Abs. 1 ZAV sollte das Vorbereitungsgespräch konsequent in Anwesenheit der Equipenleitung durchgeführt werden. Auch sollten die rückzuführenden Personen ihr Gepäck überprüfen dürfen, wobei sichergestellt werden sollte, dass sie im Besitz all ihrer Papiere und Wertgegenstände sind (auch u.U. abgelaufene ausländische Ausweise).
14. Die Kommission stellte mehrmals fest, dass die Sicherheitsvorkehrungen übertrieben und nicht dem Einzelfall angepasst waren. Die systematische Anwendung der standardisierten Ganzkörperfesselung (d.h. Fesselung von Händen, Armen, Oberkörper, Füßen und Beinen) ohne Berücksichtigung der Gegebenheiten im Einzelfall erscheint der Kommission unverhältnismässig (beispielsweise Ganzkörperfesselungen von Frauen, von denen offensichtlich keine Gefahr ausgehen konnte) und steht ausserdem im Widerspruch zu Art. 9 Abs. 2 ZAG. Unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips empfiehlt die Kommission die situative Lockerung der Zwangsmassnahmen, namentlich der Ganzkörperfesselung.
15. Bei einzelnen Flügen wurde beobachtet, dass die rückzuführenden Personen aus Sicherheitsgründen während der gesamten Flugdauer ihren Sitz nicht verlassen durften und ihnen dadurch der Toilettengang verwehrt wurde. Die Tatsache, dass die Personen die Notdurft in einen sogenannten Traveljohn² verrichten mussten empfanden die meisten als erniedrigend. Ausserdem erhöht diese Immobilisierung, die meist über mehrere Stunden dauert, das Risiko einer Thromboembolie³.

² <http://www.traveljohn.com/>.

³ Die Thromboembolie ist eine Gefässerkrankung bei der sich ein Blutgerinnsel in einem Gefäss bildet und die durch längere Immobilisierung der unteren Gliedmassen zu einer tödlichen Lungenembolie führen kann.



16. Die angeordnete Vollzugsstufe muss den Umständen des Einzelfalls Rechnung tragen (Verhältnismässigkeitsprinzip). Die gewählte Vollzugsstufe sollte ausserdem schriftlich festgehalten, nachvollziehbar begründet und von einem Kader der Polizei mitverantwortet werden. Unter keinen Umständen sollte die Vollzugsstufe 4 als Strafe dienen.
17. Der Equipenleiter/die Equipenleiterin muss ausdrücklich ermächtigt sein, die Zwangsmassnahmen auch während des Fluges entsprechend anzupassen, wenn sachliche Gründe dafür bestehen. Art. 27 Abs. 2 ZAV könnte entsprechend ergänzt werden.
18. Die Kommission empfiehlt den Beizug von Dolmetschern vom Zeitpunkt der Festnahme bis zum Besteigen des Flugzeuges, da deren Präsenz und Gesprächsangebot deeskalierend wirkt.

c. Informationen an die rückzuführenden Personen

19. In Gesprächen mit den rückzuführenden Personen wurde der Kommission mehrfach gesagt, dass sie über die Folgen einer zwangsweisen Wegweisung nur mangelhaft informiert worden seien. Der Kommission liegen keine Beweise für diese Aussagen vor, und es konnte keine formelle Überprüfung bei den Behörden durchgeführt werden. Die Kommission empfiehlt den Kantonen, die Vorbereitung der rückzuführenden Personen zu verbessern und das in Art. 29 Abs. 1 ZAV vorgesehene Vorbereitungsgespräch systematisch durchzuführen.
20. Die Kommission empfiehlt eine Ergänzung der Regelung in Art. 29 Abs. 2 ZAV: Der rückzuführenden Person muss vor Festlegung der anwendbaren Vollzugsstufe eine schriftliche Erklärung über die Konsequenzen körperlichen Widerstands, namentlich den Einsatz von Zwangsmitteln, in einer von ihr verständlichen Sprache ausgehändigt werden.
21. Die Kommission ist der Meinung, dass die angespannte Atmosphäre während des Fluges durch einfache Massnahmen, wie Lektüre, Zeitungen, Filme etc. wesentlich verbessert werden könnte und dazu dienen würde, Gewalteskalationen zu vermeiden.

d. Materielle Haftbedingungen vor und während der Rückführung

22. Die Beförderung vom Ausschaffungsgefängnis bis hin zum Flughafen erfolgte meist frühmorgens und nahm sehr viel Zeit in Anspruch. Es wird empfohlen die Dauer des Transportes so kurz wie möglich zu halten und den rückzuführenden Personen unterwegs die Möglichkeit zu geben etwas zu essen und/oder eine Toilette aufzusuchen.
23. Auf dem Flughafen kam es oft zu langen Wartezeiten. Diese langen Anreise- und Wartezeiten haben die Nervosität und Anspannung erheblich erhöht. Bei einer gesundheitlich (physisch oder psychisch) angeschlagenen Person kann sich diese lange Wartezeit unter Umständen ne-



gativ auswirken. Die Wartezeit für die rückzuführenden Personen vom Zeitpunkt ihrer Ankunft am Flughafen bis hin zum Abflug muss unbedingt verkürzt werden.

24. Die Temperatur in den Flughallen sollte angemessen sein. Die NKVF hat in Belp und zeitweise in Genf überaus kalte Warteräume angetroffen.
25. In einzelnen Fällen beobachtete die NKVF wie sehr aufgebrachte Personen die allgemeine Stimmung an Bord negativ beeinflussten. In solchen Situationen könnte es angemessen sein die rückzuführenden Personen nach Profil und Verhalten in der Kabine aufzuteilen.
26. Vor dem Hintergrund der diesbezüglichen Beobachtungen sollten die regulären Informationen über den Flugverlauf (Dauer, Route etc.) abgegeben werden und die Fensterklappen während des gesamten Fluges (auch Abflug und Landung) offen sein.
27. Für besonders verletzbare Gruppen wie Kinder und psychisch kranke Personen sollte ein Spezialflug in Erwägung gezogen werden.

e. Medizinische Versorgung vor und während der Rückführung

28. In jedem Fall sollten der Gefängnis- und Begleitarzt über ein medizinisches Vetorecht verfügen. Ein Abschiebeverbot soll dann erlassen werden können, wenn sie der Ansicht sind, dass eine Rückführung der Vollzugsstufe 4 für die rückzuführende Person ein erhebliches Gesundheitsrisiko birgt.
29. In Anlehnung an die Gemeinsamen Leitlinien der EU für Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungen auf dem Luftweg⁴ sollte der Begleitarzt Zugang zu sämtlichen Gesundheitsunterlagen, auch zu jenen des behandelnden Arztes, aller rückzuführenden Personen haben.
30. Der Begleitarzt sollte jede Ganzkörperfesselung entsprechend begleiten und unter dem Vorbehalt des Einverständnisses der rückzuführenden Person nach Möglichkeit Anxiolytika anbieten⁵.
31. Begleitenden Ärzten und dem medizinischen Personal sollten Weiterbildungs- und regelmässige Austauschmöglichkeiten untereinander angeboten werden.

⁴ 2004/573/EG: Entscheidung des Rates vom 29. April 2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, *Amtsblatt Nr. L 261 vom 06/08/2004 S. 0028 – 0035*.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0028:0035:DE:PDF>

⁵ Verwiesen sei hier auf Art. 7 Abs. 2 der medizinisch-ethischen Richtlinien der SAMW betreffend die Ausübung der ärztlichen Tätigkeit bei inhaftierten Personen vom 28. November 2002 sowie auf Art. 25 Abs. 1 ZAG.



32. Bei gescheiterter Rückführung, namentlich wegen körperlichen Widerstands der rückzuführenden Person, sollte diese umgehend medizinisch untersucht werden. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf die diesbezüglichen Empfehlungen des Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter⁶ (CPT) und empfiehlt Artikel 23 ZAG so zu ergänzen, dass bei der Anwendung polizeilichen Zwangs eine medizinische Untersuchung systematisch durchgeführt wird. Die medizinische Untersuchung dient der Entlastung der Behörden oder der Beweisführung bei Vorwürfen von schlechter Behandlung.

f. An der Rückführung beteiligte Polizeikräfte

33. In Anbetracht der grossen Risiken und Verantwortung wäre es angebracht, dass ein ausgebildeter Polizist im Offiziersrang, wie bei Ordnungsdienst, das Kommando bei Spezialflügen mit vielen Personen an Bord innehat.
34. Die Boarding Phase ist eine der heikelsten Phasen der gesamten Rückführung. Aus diesem Grund sollten die rückzuführenden Personen einzig von speziell dafür ausgebildeten Personen der Flughafenpolizei gefesselt und an Bord des Flugzeuges gebracht werden.
35. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Weiterbildung der Polizeikräfte im Bereich ‚Rückführungen auf dem Luftweg‘ durch interkulturelle Aspekte ergänzt werden sollte.
36. Die Kommission stellte anlässlich eines Fluges fest, dass Polizisten einiger Kantone mit der neuen, lockeren Fesselung nicht vertraut waren, weil die Ausbildung im Kanton unterblieben war.
37. Die Kommission stellte teilweise erhebliche Unterschiede beim Einsatz der Polizeikräfte fest. Die Kommission ist deshalb der Ansicht, dass dem BFM eine übergeordnete Rolle in Sicherheitsfragen zukommen sollte, um eine bessere Koordination und Vereinheitlichung der Einsätze der verschiedenen kantonalen Polizeikräfte zu erzielen.

g. Dokumentation von Rückführungen

38. Zur Dokumentation der Abläufe, aber auch zur Prävention und Beweissicherung in kritischen Situationen ist der fallweise Gebrauch von Video und Fotografie notwendig. Dies auch in Anlehnung an die Gemeinsamen Leitlinien der EU für Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungen auf dem Luftweg.⁷

⁶ CPT-Standards, *Abschiebung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftwege*, Auszug aus dem 13. Jahresbericht [CPT/Inf (2003) 35], Ziff.35, <http://www.cpt.coe.int/lang/deu/deu-standards.pdf>

⁷ Siehe dazu Anm.5.



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)

Für die Kommission:

Jean-Pierre Restellini, Präsident der NKVF