

Zusammenfassung des Berichts der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das Vollzugsmonitoring von April 2020 bis März 2021

I. Einleitung

1. Die vorliegende Zusammenfassung des Berichts der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring von April 2020 bis März 2021¹ bietet einen Überblick über die wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen der Kommission für den Berichtszeitraum.²
2. Die NKVF begleitete 23 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg (Vollzugsstufe 4). Die Kommission stellte jedoch fest, dass auf vier Flügen wegen des gestörten Luftverkehrs Personen auf einem Sonderflug rückgeführt wurden, die grundsätzlich bereit waren, freiwillig in ihr Land zurückzukehren³. Bei den von der NKVF beobachteten Rückführungen auf dem Luftweg wurden insgesamt 119 Personen, darunter sieben Familien und 19 Kinder, rückgeführt.
3. Im Juni 2019 hatte die Kommission entschieden, punktuell auch Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3 zu beobachten,⁴ da bei diesen Zwangsmassnahmen angewendet werden können. Von November 2019 bis März 2021 beobachtete die Kommission 25 Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3. Im Unterschied zu den Rückführungen der Stufe 4 lag der Fokus jedoch ausschliesslich auf der Beobachtung der polizeilichen Anhaltung und Zuführung sowie der Bodenorganisation am Flughafen.
4. Im vergangenen Jahr hat die Kommission die Zusammenarbeit mit dem nationalen Präventionsmechanismus (NPM) des Kosovo im Rahmen der Beobachtung der Übergabe von Rückzuführenden an die kosovarischen Behörden fortgesetzt. Zwei Rückführungen nach Kosovo, davon eine der Vollzugsstufen 2 und 3, wurden von der NKVF und dem NPM Kosovo gemeinsam beobachtet.

II. Feststellungen und Empfehlungen

A. Behandlung durch die Vollzugsbehörden

5. Der Umgang mit den Rückzuführenden war insgesamt professionell und respektvoll. Die Kommission hebt insbesondere hervor, wie gut das polizeiliche Begleitpersonal in den meisten beobachteten Fällen zuhörte und geduldig war.
6. Der Umgang mit Kindern, insbesondere auch mit Kleinkindern, sowie mit Familien wurde im Allgemeinen als korrekt bezeichnet. Die Kommission erachtet es jedoch als problematisch, dass Familien mit Kindern bei Rückführungsaktionen während der Nacht angehalten werden.⁵ **Diesbezüglich empfiehlt die Kommission den zuständigen Behörden, bei**

¹ Die NKVF begleitet alle Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4 (Sonderflüge). Berücksichtigt wurden sämtliche Sonderflüge bis zum 31. März 2021.

² Eine ausführliche Version des Berichts ist in Französisch verfügbar. Massgebend ist die französische Version.

³ Vollzugsstufe 1 nach Art. 28 Abs. 1 Bst. a ZAV.

⁴ Definiert in Art. 28 Abs. 1 Bst. b bzw. c ZAV.

⁵ D. h. zwischen Mitternacht und fünf Uhr morgens. In zwei anderen Fällen erfolgte die Anhaltung um rund 6 Uhr morgens. Die Kommission begrüsst es, dass die Polizei im Kanton Waadt bei Rückführungen von Familien nicht vor 6 Uhr eingreifen darf.

der Rückführung von Familien mit Kindern auf einen Einsatz während der Nacht zu verzichten.⁶

7. Darüber hinaus bedauert die Kommission erneut, dass Kinder mit ansehen mussten, wie gegenüber einem Elternteil oder beiden Eltern oder – in Fällen, in denen die Familien mit anderen Rückzuführenden rückgeführt wurden – gegenüber Dritten Zwangsmassnahmen angewendet wurden.⁷ Sie erinnert daran, dass eine solche Situation ein Kind traumatisieren kann.
8. Insgesamt verfügte das polizeiliche Begleitpersonal über ausreichende Sprachkenntnisse, um sich mit den Rückzuführenden zu verständigen. In fünf Fällen war die Verständigung zwischen den Rückzuführenden und dem Begleitpersonal jedoch aufgrund der Sprachbarrieren und der fehlenden Dolmetscherinnen und Dolmetscher besonders schwierig.⁸ In drei Fällen mussten minderjährige Kinder einen Teil der Gespräche zwischen ihren Eltern und dem Begleitpersonal übersetzen. **Die Kommission ist der Ansicht, dass minderjährige Kinder unter Bercksichtigung ihrer Verletzlichkeit auf keinen Fall als Dolmetscher dienen sollten.⁹ Sie wiederholt ihre frühere Empfehlung, wonach die zuständigen Behörden Personal einsetzen sollten, das über die Sprachkenntnisse für die Kommunikation mit den Rückzuführenden verfügt, oder einen Dolmetscher oder eine Dolmetscherin beziehen sollten.¹⁰**
9. Die Kommission beobachtete mindestens zwei Rückführungen, bei denen die Rückzuführenden ein Mobiltelefon verwenden durften, jedoch nur auf Anfrage. **Die Kommission weist darauf hin, dass die Rückzuführenden die Möglichkeit erhalten müssen, Angehörige oder Dritte über ihre bevorstehende Rückführung zu informieren. Sie empfiehlt den zuständigen Behörden, den rückzuführenden Personen zu diesem Zweck systematisch vor dem Boarding ein Telefon zur Verfügung zu stellen.¹¹**

B. Polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen

a. Anwendung polizeilichen Zwangs bei der Zuführung zum Flughafen

10. Im Allgemeinen stellen die Beobachtenden der NKVF weiterhin fest, dass die geltende Praxis in den Kantonen in Bezug auf die Anhaltung und die Zuführung der Rückzuführenden heterogen ist. Dies namentlich beim Einsatz von Fesselungen. **Die Kommission ist der Ansicht, dass dringend Massnahmen ergriffen werden müssen, um die Praxis der Polizei bei den Rückführungen zu vereinheitlichen.**

⁶ Vgl. *Guidance to respect children's rights in return policies and practices*, IOM, UNICEF, United Nations Human Rights Europe Regional Office, Child Circle, ECRES, Save the Children, PICUM, September 2019, S. 24; *Returning unaccompanied children: fundamental rights consideration*, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2019, S. 26.

⁷ Vgl. *Guidance to respect children's rights in return policies and practices*, IOM, UNICEF, United Nations Human Rights Europe Regional Office, Child Circle, ECRES, Save the Children, PICUM, September 2019, S. 25; *Returning unaccompanied children: fundamental rights consideration*, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2019, S. 27.

⁸ In einem Fall hat die Kommission die Zuführung nicht beobachtet. Die sprachlichen Probleme boten sich bei der Bodenorganisation am Flughafen.

⁹ Vgl. NKVF, Bericht April 2017 – März 2018, Ziff. 13.

¹⁰ Vgl. namentlich NKVF, Bericht Mai 2013 – April 2014, Ziff. 21.

¹¹ CPT/Inf (2019) 14, Ziff. 31.

11. Die Kommission weist darauf hin, dass das polizeiliche Begleitpersonal in etwas weniger als der Hälfte der 37 beobachteten Zuführungen ganz auf eine Fesselung verzichtete.¹² In vier Fällen beobachtete die Kommission, dass präventiv ein Gürtel und/oder Manschetten an den Handgelenken, Fussgelenken und/oder Oberarmen angebracht wurden. In einem Fall verzichtete das Begleitpersonal darauf, die Manschetten zu fixieren, da der Betroffene mit Krücken ging. In rund 43 Prozent der Fälle waren die Rückzuführenden während der Zuführung teilgefesselt,¹³ in einigen Fällen mit Handschellen oder dem sogenannten Kerberus-Gürtel. **Die Kommission fordert die Behörden eindringlich auf, während der Zuführungen grundsätzlich auf Zwangsmassnahmen zu verzichten und sie nur in den Fällen anzuwenden, in denen die Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden.**¹⁴
12. Die Kommission begleitete die Zuführung von sieben Familien. Eine Familie war bereit freiwillig zurückzukehren, wurde aber aufgrund des verminderten Flugverkehrs während der Pandemie auf der Vollzugstufe 4 rückgeführt. Die Eltern dieser Familie waren während der Zuführung nicht gefesselt. Bei den sechs anderen Familien waren drei Väter teilgefesselt. **Die Kommission fordert die zuständigen Behörden auf, auf die Fesselung von Eltern zu verzichten.**¹⁵
13. Die Kommission beobachtete den Fall eines elfjährigen Kindes, das während rund vierzig Minuten Handschellen trug, nachdem es bei der Anhaltung von seiner Mutter getrennt worden war und sich gewehrt hatte. Die NKVF bat die zuständigen Kantonsbehörden um eine Stellungnahme zu diesem Fall. In ihrer Stellungnahme¹⁶ erklärt die Luzerner Kantonspolizei, dass der Elfjährige, als er in das Fahrzeug für die Zuführung gesetzt wurde, zur Verhinderung einer Selbstverletzung gefesselt wurde. Dies deshalb, da er sich zuvor gegen den Kopf geschlagen und zudem versucht hatte, seinen Kopf gegen die Sitze und das Fenster des Fahrzeugs zu schlagen. Die Fesseln wurden abgenommen, als sich das Kind beruhigt und sich die Mutter zu ihm ins Fahrzeug gesetzt hatte. Die Kommission wirft die Frage auf, weshalb in diesem Fall keine deeskalierenden Massnahmen ergriffen wurden. **Die Kommission ist der Ansicht, dass gegenüber Kindern in keinem Fall Zwangsmassnahmen angewendet werden sollten.**¹⁷
14. In zwei Fällen wurden einer rückzuführenden Person während der Zuführung zum Flughafen präventiv an den Hand- und Fussgelenken Handschellen angelegt, in einem Fall solche

¹² Die Anwendung von Fesselungsmitteln ist in Art. 6a und 23 ZAV geregelt. Vgl. KKJPD, Musterprozesse vom April 2015 betreffend den medizinischen Datenfluss und die Zwangsmassnahmen bei der Anhaltung und Zuführung zum Flughafen, in denen darauf hingewiesen wird, wie wichtig es ist, bei der Anhaltung der rückzuführenden Person am Ort der Haft und deren Zuführung an den Flughafen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen.

¹³ Siehe diesbezüglich CPT, *Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom from 22 to 24 October 2012* (nur auf Englisch verfügbar), CPT/Inf (2013) 14, Ziff. 20. Der CPT urteilt es als übertrieben, dass eine rückzuführende Person während mehrerer Stunden mit Handschellen gefesselt war, obgleich sie ständig von zwei erfahrenen polizeilichen Begleitern beaufsichtigt wurde; Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug, Stellungnahme zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring, 4. Juli 2017, Ziff. 18.

¹⁴ Vgl. NKVF, Bericht April 2017 – März 2018, Ziff. 19; *Guidance to respect children's rights in return policies and practices*, IOM, UNICEF, United Nations Human Rights Europe Regional Office, Child Circle, ECRE, Save the Children, PICUM, September 2019, S. 25.

¹⁵ Vgl. NKVF, Bericht Mai 2016 – März 2017, Ziff. 20.

¹⁶ Stellungnahme vom 6. Juli 2020.

¹⁷ Vgl. namentlich *Guidance to respect children's rights in return policies and practices*, IOM, UNICEF, United Nations Human Rights Europe Regional Office, Child Circle, ECRE, Save the Children, PICUM, September 2019, S. 25; *Returning unaccompanied children: fundamental rights consideration*, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2019, S. 27.

aus Metall.¹⁸ Die Kommission bat die Behörden des Kantons Wallis um Auskunft darüber, weshalb eine Fesselung, namentlich Metallhandschellen an den Fussgelenken, notwendig war. In ihrer Stellungnahme¹⁹ gab die Walliser Kantonspolizei an, dass sie die Handschellen, namentlich an den Fussgelenken²⁰, aufgrund der Vorgeschichte des Betroffenen und seines Widerstands gegen die Rückführung eingesetzt hat. **Die Kommission kann die Argumente der Polizei im betreffenden Fall zum Teil nachvollziehen. Sie ist jedoch der Auffassung, dass der Entscheid, die Person bei der Anhaltung zu fesseln, während der Zuführung hätte neu beurteilt und an das Verhalten der Person angepasst werden sollen. Im Übrigen erinnert die Kommission daran, dass sie die Anwendung von Metallfusssschellen an den Fussgelenken als unangemessen einstuft.**²¹

15. Die Kommission beobachtete einen Fall, in dem eine Person bei der Ankunft am Flughafen Genf an den Hand- und Fussgelenken gefesselt war und einen Sparringhelm trug. Auf Wunsch der Flughafenpolizei wurde der Helm abgenommen.²² Die Kommission bat die Behörden des Kantons Genf um Aufklärung. In ihrer Stellungnahme²³ gab die Genfer Kantonspolizei an, dass der Betroffene von der Securitas AG, die mit der Anhaltung und Zuführung der Person beauftragt war, gemäss den geltenden Vorschriften zum Häflingstransport gefesselt worden war. Dem Betroffenen wurde bei der Ankunft am Flughafen ein Sparringhelm angezogen, damit er nicht versucht, beim Vorbeigehen mit dem Kopf gegen eine Metalltür zu schlagen, die zum Raum für die Bodenorganisation führt. **Die Kommission erinnert daran, dass Fesselungen nur in den Fällen anzuwenden sind, in denen die Rückzuführenden ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden. Schliesslich sollte der Helm nur ausnahmsweise eingesetzt werden.**²⁴

b. Anwendung polizeilichen Zwangs bei zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg

16. Im Berichtszeitraum konnte die Kommission beobachten, dass das Begleitpersonal nur in rund 43 Prozent der Rückführungen²⁵ auf die Anwendung von Manschetten verzichtet hat.²⁶ Sie begrüsst es jedoch, dass die Fesselungen in den meisten Fällen in der Regel während des Flugs gelockert oder sogar ganz abgenommen wurden. **Die Kommission fordert die kantonalen Polizeikorps auf, die Anwendung von Zwang auf die Fälle zu beschränken, in denen die Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden. Im Übrigen erinnert die Kommission daran, dass Zwangsmittel abzunehmen sind, sobald die Situation es erlaubt.**

¹⁸ Die Fälle wurden in den Kantonen St.-Gallen und Wallis beobachtet.

¹⁹ Telefongespräch vom 28. April 2021.

²⁰ Die Metallfusssschellen an den Fussgelenken sind durch eine Kette verbunden.

²¹ Vgl. diesbezüglich NKVF, Bericht April 2019 – März 2020, Ziff. 23.

²² Der Fall wurde im Flughafen Genf beobachtet. Die Anhaltung konnte nicht beobachtet werden.

²³ Stellungnahme vom 16. April 2021.

²⁴ Vgl. NKVF, Bericht Mai 2013 – April 2014, Ziff. 15: Die Kommission steht der Verwendung eines Helms «aus medizinischen Gründen kritisch gegenüber. Sie empfiehlt deshalb den Vollzugsbehörden, den Helm nur im Ausnahmefall anzuwenden und sicherzustellen, dass die betroffenen Rückzuführenden von den medizinischen Begleitpersonen regelmässig kontrolliert werden.»

²⁵ KKJPD, Richtlinien für Sonderflüge, 1. Januar 2016.

²⁶ Die Teilstoffelung beinhaltet das Anlegen von Handfesseln, Fuss- und Oberarmmanschetten sowie das Anlegen eines Gürtsels. Die Betroffenen sind in der Regel nur an den Handgelenken gefesselt, die wiederum am Gurt fixiert werden, und können selbst gehen. Bei heftigem Widerstand kann diese Teilstoffelung jederzeit auf eine Vollfesslung erhöht werden, bei der die Füsse durch an den Manschetten angebrachte Kabelbinder und die Beine durch einen Gurt festgebunden sind.

17. In zwei Fällen forderte die Kommission die zuständigen kantonalen Behörden auf, die Gründe für die Anwendung der Teilstoffelungen anzugeben. Der erste Fall betraf eine rückzuführende Person, die bei der Ankunft am Flughafen Zürich teilgefesselt war, obwohl sie während der Zuführung nicht gefesselt war und keine Anzeichen von Widerstand zeigte. Die Flughafenpolizei Zürich antwortete, dass sie aufgrund der psychischen Störung der Person und der damit verbundenen möglichen Fremdgefährdung zur Teilstoffelung geprägt habe.²⁷ Aus Sicht der Kommission darf unter keinen Umständen allein eine psychiatrische Diagnose zum Schluss führen, dass eine Person für andere gefährlich ist, da eine mögliche Gefährlichkeit nicht ausschliesslich an der psychischen Verfassung festgemacht werden kann. Im zweiten Fall wurde eine rückzuführende Person bei der Bodenorganisation am Flughafen Genf gefesselt, obwohl sie ruhig war und keinen Widerstand leistete. In ihrer Stellungnahme²⁸ erwähnte die Genfer Kantonspolizei, dass die Fesselung nach dem Ermessen des Leiters des Begleitpersonals angebracht worden war, um die Arme des Betroffenen zu fixieren. Die Fesselung wurde beim Abflug des Flugzeugs abgenommen. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Anwendung von Fesselungen in beiden Fällen nicht durch das Verhalten der betroffenen Personen gerechtfertigt und daher unverhältnismässig war.
18. Die Kommission beobachtete, dass die teilgefesselten Rückzuführenden bei der Bodenorganisation am Flughafen Zürich in den meisten Fällen auf einen Stuhl gesetzt und von bis zu fünf Begleitpersonen bewacht wurden. Die Kommission erachtet diese Praxis als unverhältnismässig. Sie zeugt gemäss der Kommission von mangelndem Respekt für die Würde der betroffenen Personen.
19. Die Kommission möchte den Fall hervorheben, in dem eine rückzuführende Person bei der Bodenorganisation trotz des zu erwartenden Widerstands nicht gefesselt wurde und entscheiden konnte, ob sie während der Flugvorbereitung sitzen wollte oder nicht. Die Kommission begrüßt die individuelle Betreuung des Betroffenen durch eine erfahrene Begleitperson.
20. Die Kommission stellte fest, dass von insgesamt 79²⁹ rückgeführten Personen neun³⁰ vollgefesselt wurden. In vier Fällen wurde die Fesselung durch verschiedene polizeiliche Techniken ergänzt, darunter ein zusätzlicher Gurt, der an den Unterarmen oder Füßen angelegt und am Sitz befestigt wurde, sobald die Personen im Flugzeug sassen. In den meisten Fällen waren nur die Personen vollgefesselt, die sich gewaltsam der Rückführung widersetzen oder die Zusammenarbeit kategorisch verweigerten. In einem Fall war die Situation angespannt, als die Person bei der Bodenorganisation nach ihrem Geld fragte, es aber nicht erhielt. Sie wurde vollgefesselt, nachdem sie sich gewaltsam dem Einsteigen ins Flugzeug widergesetzt hatte.
21. Die Kommission bemerkte, dass die Vollfesselung oft während des Fluges gelockert wurde; in einem Fall wurde sie jedoch bis zur Ankunft beibehalten.

²⁷ Stellungnahme der Flughafenpolizei Zürich vom 12. Januar 2021.

²⁸ Stellungnahme vom 16. April 2021.

²⁹ Erwachsene und für einen Flug der Vollzugsstufe 4 gemeldete Personen.

³⁰ Niemand davon minderjährig.

22. In sechs Fällen mit Vollfesselung wurde auch ein Sparringhelm verwendet.³¹ Er wurde während des Fluges entfernt. Bei zwei Gelegenheiten wurde ein Spucknetz angebracht, einmal direkt am Kopf und einmal am Sparringhelm. In diesem Zusammenhang erinnert die Kommission daran, dass diese Massnahme nur als letztes Mittel eingesetzt werden sollte und dass das Gesicht der betreffenden Person trotz des Netzes sichtbar und erkennbar sein sollte.³² In zwei Fällen wurde zusätzlich ein Schaumstoffsschild zwischen der rückzuführenden Person und dem Fenster im Flugzeug angebracht.

23. Die Kommission hebt den Fall einer rückzuführenden Person hervor, die vollgefesselt und in einem Rollstuhl in das Flugzeug transportiert wurde - eine Praxis, die sie als entwürdigend erachtet.³³

24. Auf vier Flügen wurden wegen der Covid-19-Pandemie und des gestörten Luftverkehrs Personen auf einem Sonderflug rückgeführt, die bereit waren, freiwillig³⁴ in ihr Land zurückzukehren. Die betreffenden Personen wurden sowohl bei der Bodenorganisation als auch während des Fluges von den anderen Rückzuführenden getrennt. Das polizeiliche Begleitpersonal war in einem gewissen Abstand im Flugzeug positioniert. Dennoch stellte die Kommission fest, dass die betreffenden Personen vom Begleitpersonal zur Toilette gebracht wurden. Außerdem blieb die Tür zur Toilette leicht angelehnt. In einem Fall wurden einem Vater kurz vor dem Abheben des Flugzeugs Handschellen angelegt, nachdem er versucht hatte, aufzustehen. Die Fesselung wurde nach dem Abheben entfernt.

c. Anwendung polizeilichen Zwangs bei Rückführungen auf dem Luftweg mit der Europäischen Union

25. Die Kommission begleitete zwei EU-Sammelflüge, einer davon unter Federführung der Schweiz. Im Rahmen des von der Schweiz organisierten Fluges wurden drei Rückzuführende präventiv teilgefesselt. Die Fesselung wurde nach dem Abheben entfernt. Eine rückzuführende Person wurde nicht gefesselt. Auf dem anderen Flug verzichtete das polizeiliche Begleitpersonal auf eine Teilfesselung der rückzuführenden Person.

26. In einem Fall konnte die Kommission den EU-Sammelflug wegen Platzmangels aufgrund der wegen Covid-19 auferlegten Einschränkungen nicht bis zum Zielort begleiten. Entgegen der Ankündigung war während des fraglichen EU-Sammelflugs keine Form von unabhängigen Monitoring gewährleistet, was die Kommission für inakzeptabel hält.

d. Charterflug

27. Die Kommission begleitete auch einen Charterflug, mit dem Personen, die freiwillig in ihr Herkunftsland zurückkehren wollten, gesammelt rückgeführt wurden. 15 Personen wurden mit diesem Flug rückgeführt, darunter zwei Familien mit Kindern. Alle kamen unabhängig voneinander am Flughafen an und durchliefen die üblichen Verfahren für Check-in, Kontrolle und Boarding. Das polizeiliche Begleitpersonal - in Zivil - war vor dem Gate für das

³¹ Vgl. diesbezüglich NKVF, Bericht Mai 2013 – April 2014, Ziff. 15.

³² Vgl. diesbezüglich NKVF, Bericht April 2019 – März 2020, Ziff. 27.

³³ Siehe die Empfehlungen der NKVF in ihren Berichten, Mai 2016 – März 2017, Ziff. 28; Mai 2013 – April 2014, Ziff. 16, und Mai 2014 – April 2015, Ziff. 19.

³⁴ Vollzugsstufe 1 nach Art. 28 Abs. 1 Bst. a ZAV.

Boarding anwesend. Vor dem Boarding legte es zur Identifikation eine Weste an. Die Begleitpersonen hatten eine Tasche mit Handschellen und einem Gürtel dabei. Während des Fluges waren sie im vorderen und hinteren Teil des Flugzeugs sowie in der Nähe der Notausgänge positioniert. Ein während des Fluges anwesender Vertreter des Staatsekretariats für Migration (SEM) informierte die Personen, dass die Polizei im Flugzeug anwesend sei und nur bei Sicherheitsproblemen einschreiten würde. Während des Fluges gab es keine Interaktion zwischen dem polizeilichen Begleitpersonal und den Rückzuführenden.

C. Übergabe der rückzuführenden Personen an die Behörden des Ziellandes

28. Im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem Büro des Ombudsmanns von Kosovo³⁵ wurde eine Rückführung in den Kosovo von der NKVF und ihrem kosovarischen Partner gemeinsam beobachtet. Die Mitglieder des kosovarischen NPM waren am Zielflughafen und haben den Ablauf des Verfahrens bei der Übergabe der rückzuführenden Person an die Behörden beobachtet. Gemäss den erhaltenen Informationen wurde die rückgeführte Person von einem Migrationsbeamten übernommen, bevor sie zur Passkontrolle und daraufhin zum Amt für Rückführungen des Innenministeriums am Flughafen von Pristina begleitet wurde, wo sie über das Rückkehrverfahren und die Rückkehrprogramme informiert wurde. Sie erhielt die Gelegenheit, die medizinische Abteilung des Flughafens aufzusuchen, hat dies aber nicht getan. Die Behörden stellten ihr einen kostenlosen Transport zu einem Aufnahmezentrum in Pristina zur Verfügung, da sie nicht sicher war, wo sie unterkommen sollte. Die rückzuführende Person war zu keinem Zeitpunkt gefesselt.

D. Medizinische Versorgung der rückzuführenden Personen

29. Nach Prüfung der Einsatzberichte der Oseara AG und auf Grundlage ihrer eigenen Beobachtungen stellt die Kommission fest, dass die medizinische Überwachung und Betreuung der Rückzuführenden bei den beobachteten Rückführungen auf dem Luftweg gewährleistet war. In einem Fall verweigerte die rückzuführende Person eine Gesundheitsbefragung.

30. Im Allgemeinen stellt die Kommission fest, dass das medizinische Personal der Oseara AG seine Aufgaben professionell und engagiert ausführt. Andererseits verhielt sich das dem Einsatz zugewiesene medizinische Personal nach Ansicht der Kommission bei einigen Gelegenheiten in Anwesenheit der Rückzuführenden sehr vertraut gegenüber dem polizeilichen Begleitpersonal. Es entsteht der Eindruck fehlender professioneller Distanz zur Polizei.

31. Die Kommission stellt fest, dass das Rückführungsverfahren in einem Fall vom Arzt bei der Bodenorganisation wegen des medizinischen Zustands der rückzuführenden Person abgebrochen wurde. In diesem Zusammenhang betont die Kommission, dass der begleitende Arzt oder die begleitende Ärztin bei Vorliegen medizinischer Kontraindikationen jederzeit die Möglichkeit haben muss, den Abbruch der Rückführung anzuordnen.

E. Informationen an die rückzuführenden Personen

³⁵ The Ombudsperson Institution of the Republic of Kosovo. Für weitere Informationen siehe die Website <https://oik-rks.org/en/>.

32. Insgesamt stellte die Kommission fest, dass die Begleitpersonen die Rückzuführenden über den Zweck und den Bestimmungsort der Zuführung sowie über die Zwangsmassnahmen informierten, die im Falle von Widerstand während der Anhaltung angewendet werden könnten. Dennoch waren die Informationen des Begleitpersonals in mindestens sieben Fällen³⁶ entweder lückenhaft oder aufgrund eines Sprachproblems unverständlich. **Die Kommission möchte in diesem Zusammenhang nachdrücklich ihre Empfehlungen wiederholen, dass die Rückzuführenden auf transparente Weise und in einer ihnen verständlichen Sprache über den Ablauf der Rückführung informiert werden.**³⁷

F. Rückführungen von Familien mit Kindern

33. Während des Berichtszeitraums beobachtete die Kommission zwei Fälle von gestaffelten Rückführungen. In einem Fall wurde der Vater ohne seine Frau und seine beiden minderjährigen Kinder rückgeführt. In einem anderen Fall wurde der erwachsene Sohn, der zum Zeitpunkt der Rückführung seiner Familie auf einem Linienflug abwesend war, auf einem Flug der Vollzugsstufe 4 rückgeführt. **Die Kommission hält die gestaffelte Rückführung von Familien mit Kindern für unangemessen und unverhältnismässig, da sie dem Kindeswohl und der Einheit der Familie nicht ausreichend Rechnung trägt.**³⁸ In Fällen, in denen Mitglieder derselben Familie dennoch gestaffelt rückgeführt werden, müssen die Behörden sicherstellen, dass die Trennung nur von kurzer Dauer ist.

III. Monitoring der Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3

34. Die Kommission hat mit Besorgnis festgestellt, dass Rückführungen der Vollzugsstufe 3 nicht klar von den Rückführungen der Vollzugsstufe 2 unterschieden werden.³⁹ Dies, obwohl sich die beiden Vollzugsstufen in Bezug auf die zulässigen Zwangsmassnahmen erheblich voneinander unterscheiden. **Generell wirft die Kommission die Frage auf, welche Relevanz die Vollzugsstufen 2 und 3 haben, wenn in der Praxis kaum eine Unterscheidung getroffen wird. Sie ist der Meinung, dass Überlegungen dazu ange stellt werden sollten. Die Kommission fordert die kantonalen Polizeikorps auf, die Anwendung von Zwang auf die Fälle zu beschränken, in denen die Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden, und zwar für die kürzest mögliche Zeit. Schliesslich sollte in Anbetracht der Zwangsmassnahmen, die im Rahmen von Rückführungen der Vollzugsstufe 3 zulässig sind, ein unabhängiges Monitoring, insbesondere der Zuführungen und der Bodenorganisation, sichergestellt werden.**⁴⁰

35. Die Kommission stellt ausserdem fest, dass einige der Probleme den im Zusammenhang mit Rückführungen der Vollzugsstufe 4 beobachteten Problemen entsprechen. In diesem

³⁶ Kantone Bern, Genf, Luzern, Wallis und Zürich.

³⁷ Vgl. namentlich Art. 19 Abs. 2 ZAV; NKVF, Bericht Mai 2016 – April 2017, Kapitel IV «Informationen an die rückzuführenden Personen». Vgl. ebenfalls *Guidance to respect children's rights in return policies and practices*, IOM, UNICEF, United Nations Human Rights Europe Regional Office, Child Circle, ECRE, Save the Children, PICUM, September 2019, S. 25; *Returning unaccompanied children: fundamental rights consideration*, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2019, S. 24.

³⁸ Vgl. NKVF, Bericht April 2017 – März 2018, Ziff. 46.

³⁹ Stellungnahme des Bundesrates vom 23. Mai zur Interpellation Lisa Mazzone zu den zwangsweisen Rückführungen (18.3265), Ziff. 2.

⁴⁰ Sehe auch den Bericht des Unterausschusses zur Verhütung von Folter (SPT) nach seinem Besuch in der Schweiz vom 27. Januar bis 7. Februar 2019, Ziff. 143 (CAT/OP/CHE/ROSP/1/R.1).

Zusammenhang erinnert die Kommission daran, dass die im vorherigen Kapitel ausgesprochenen Empfehlungen auch für Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3 gelten.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

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

Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter (NKVF)
Frau Regula Mader
Präsidentin
Schwanengasse 2
3003 Bern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.101.7.898565 / 244.33/2020/02344
Ihr Zeichen: NKVF
Unser Zeichen: sem-fee
3003 Bern-Wabern, 7. Juni 2021

Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring (April 2020 – März 2021)

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug (FA R+WwV) ist von der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter, und dem Präsidenten der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJPD), Herrn Regierungsrat Fredy Fässler, damit beauftragt worden, eine Stellungnahme zum Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring während des Zeitraums vom April 2020 bis zum März 2021 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 den rückzuführenden Personen attestiert wird. Ebenfalls nimmt er mit Genugtuung zur Kenntnis, dass das medizinische Be-

gleitpersonal der Oseara AG gemäss Bericht der Kommission seine Aufgabe im Allgemeinen professionell und engagiert wahrnimmt.

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 FA R+WwV dankt der Kommission zudem, dass sie das Monitoring auch unter den aktuell erschwerten Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie sicherstellt.

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

Behandlung durch die Vollzugsbehörden

Ziff. 22: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass im Falle von Familien eine Anhaltung während der Nacht nach Möglichkeit vermieden werden soll. Allerdings weist der FA R+WwV darauf hin, dass die Abflugzeiten der Sonderflüge auch abhängig sind von den Vorgaben der Behörden der Zielstaaten. Diese lassen sich je nach Destination des Sonderfluges nur bedingt beeinflussen. Somit können Anhaltungen während der Nacht nicht bei allen Sonderflügen ausgeschlossen werden.

Ziff. 25: Der FA R+WwV ist der Ansicht, dass ein systematischer Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern während Rückführungen nicht notwendig ist. Die rückzuführenden Personen werden im Rahmen des Vorbereitungsgesprächs (Art. 29 ZAV¹) einige Tage vor der Rückführung in einer ihnen verständlichen Sprache über den Ablauf informiert. Die überwiegende Mehrzahl der rückzuführenden Personen kann sich zudem – zumindest elementar – in einer der schweizerischen Landessprachen oder in Englisch verstehen, so dass die Kommunikation zwischen den rückzuführenden Personen und den polizeilichen Begleitpersonen im Normalfall in der Praxis sichergestellt ist. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) setzt bei Sonderflügen in die Herkunftsstaaten nach Möglichkeit ebenfalls Mitarbeitende für die Flugbegleitung ein, welche die jeweilige Landessprache sprechen. Bei Sonderflügen in Dublin-Staaten stammen die rückzuführenden Personen hingegen meist aus diversen unterschiedlichen Herkunftsstaaten, so dass der Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern auch aus organisatorischen Gründen nur schwierig zu realisieren wäre. Deshalb sollen Dolmetscherinnen und Dolmetschern im Rahmen von Rückführungen weiterhin nur bei Bedarf in speziellen Einzelfällen eingesetzt werden.

Ziff. 26: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass den rückzuführenden Personen in Notfällen, insbesondere für den Kontakt mit Angehörigen, nach Möglichkeit seitens der polizeilichen Begleitpersonen ein Mobiltelefon zur Verfügung gestellt wird. Hingegen erachtet er es nicht als notwendig und zudem als wenig praktikabel, allen rückzuführenden Personen systematisch ein Mobiltelefon zur Verfügung zu stellen.

Anwendung der Zwangsmittel

Ziff. 32: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass bei den Zuführungen im Rahmen des Möglichen auf die Anwendung von Fesselungen verzichtet werden sollte. Er befürwortet eine weitere Harmonisierung der Vorgehensweisen der kantonalen Polizeibehörden bei den Anhaltungen und Zuführungen. Vor diesem Hintergrund begrüßt der FA R+WwV den Dialog der Kommission mit der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS). Ein gänzlicher Verzicht auf jede Form von Zwang im Rahmen der Zuführungen ist jedoch nicht möglich, da je nach Verhalten der rückzuführenden Personen eine Fesselung

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

unumgänglich ist, um den Transport der betroffenen Personen an den Flughafen sicherstellen zu können.

Ziff. 33: Der FA R+WwV betont erneut, dass Fesselungen je nach Verhalten der rückzuführenden Personen und den konkreten Umständen des Einzelfalls angeordnet werden. Dies gilt auch für Familien. Aus Sicht des Fachausschusses ist es nicht möglich, in diesen Fällen generell von Fesselungen abzusehen. Dies würde letztlich dazu führen, dass der Vollzug von rechtskräftigen Wegweisungen in diesen Fallkonstellationen kaum mehr möglich wäre, weil die betroffenen Personen die Rückführung durch ihr eigenes Verhalten vereiteln können. Zudem ist in diesem Zusammenhang auch zu beachten, dass grundsätzlich nur Personen mit Sonderflügen zurückgeführt werden, bei denen eine Rückführung mittels Linienflug aufgrund ihres Verhaltens nicht möglich war und bei denen demzufolge zu erwarten ist, dass sie starken körperlichen Widerstand leisten (vgl. Art. 28 ZAV). Auch die Kommission hat in ihrem Bericht (unter Ziff. 63) festgehalten, dass ein relativ grosser Teil der Rückführungen mittels Linienflügen wegen des Widerstands der betroffenen Personen abgebrochen werden musste (7 von 25).

Ziff. 34: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass bei Minderjährigen grundsätzlich auf eine Fesselung verzichtet werden soll. Ist die Sicherheit der rückzuführenden Personen und diejenige Dritter aufgrund besonders renitenten Verhaltens gefährdet, kann aber in Ausnahmefällen eine Fesselung nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip eingesetzt werden. Was den erwähnten Einzelfall betrifft, verweist der FA R+WwV auf die im Bericht der Kommission erwähnte Stellungnahme des betroffenen Kantons.

Ziff. 35: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass für die Zuführung aus den Kantonen an die Flughäfen die Verwendung von metallischen Fesselungsmitteln gestützt auf das kantonale Recht zulässig ist. Was den erwähnten Einzelfall betrifft, verweist der FA R+WwV auf die im Bericht der Kommission erwähnte Stellungnahme des betroffenen Kantons.

Ziff. 36 und 37: Fesselungen werden je nach Verhalten der rückzuführenden Personen und den konkreten Umständen des Einzelfalls angeordnet (vgl. Ziff. 33). Insbesondere während des Transports auf dem Luftweg wird eine Lockerung oder Aufhebung der Fesselungsmittel laufend überprüft. Nebst der von der Kommission erwähnten Selbstgefährdung und der Gefährdung Dritter ist dabei auch der körperliche Widerstand der betreffenden Person als Kriterien zu beachten. Sparringhelme dienen hingegen ausschliesslich dem Selbstschutz der betroffenen Personen und werden nur in Einzelfällen eingesetzt.

Information der Rückzuführenden

Ziff. 55: Der FA R+WwV teilt die Auffassung der Kommission, dass die Vorgaben bezüglich der gesetzlich vorgeschriebenen Vorbereitungsgespräche (vgl. Ziff. 25) konsequent umzusetzen sind. Er wird die entsprechenden Vorgaben bei den Kantonen im Rahmen des nächsten Rundschreibens in Erinnerung rufen. Auf das Vorbereitungsgespräch kann nur ausnahmsweise verzichtet werden, insbesondere, wenn bereits ein solches Gespräch stattgefunden hat, der Rückführungsversuch aber abgebrochen werden musste (Art. 29 Abs. 3 ZAV).

Rückführungen von Familien mit Kindern

Ziff. 56: Der FA R+WwV weist erneut darauf hin, dass Weg- oder Ausweisungen oder Landesverweisungen gemäss Artikel 26f VVWAL² gestaffelt vollzogen werden können, wenn

² Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VVWAL; SR 142.281).

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.

Rückführungen mit Linienflügen

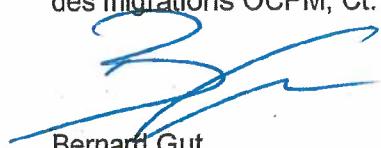
Ziff. 87: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass es sich bei beiden Vollzugsstufen um polizeilich begleitete Rückführungen mit Linienflügen handelt. Bei Linienflügen ist jeweils das Einverständnis der Fluggesellschaft bzw. des Kommandanten an Bord notwendig, wenn Zwangsmittel eingesetzt werden. Dieses liegt grundsätzlich nicht im Voraus vor, sondern wird situativ auf dem jeweiligen Flug erteilt. Zudem richten sich der Einsatz der Fesselungen jeweils nach den Umständen des Einzelfalls und der Verhältnismässigkeit. Deshalb wird bei Rückführungen mit Linienflügen situativ und einzelfallbezogen zwischen den Vollzugsstufen 2 und 3 entschieden.

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

Freundliche Grüsse

Die Co-Vorsitzenden des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug

Office cantonal de la population et
des migrations OCPM, Ct. Genève



Bernard Gut
Directeur général

Staatssekretariat für Migration SEM



Vincenzo Mascioli
Vizedirektor

Kopie an:

- Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter, Vorsteherin Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundeshaus West, 3003 Bern
- Herr Regierungsrat Fredy Fässler, Präsident, Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern