



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 16. Juni 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 April bis Dezember 2021



INHALTSVERZEICHNIS

I. Einleitung	8
II. Zusammenarbeit mit den Vollzugsbehörden und anderen relevanten Ansprechpartnern	10
III. Zusammenarbeit mit internationalen Ansprechpartnern.....	11
IV. Vollzugstufe 4: Feststellungen und Empfehlungen	11
a. Behandlung durch die Vollzugsbehörden.....	11
b. Anwendung von polizeilichem Zwang bei Zuführungen	13
c. Anwendung von polizeilichem Zwang bei der Bodenorganisation und auf nationalen Sonderflügen	17
d. Anwendung von polizeilichem Zwang auf EU-Sammelflügen	19
e. Übergabe von rückzuführenden Personen an die Behörden des Zielstaates	19
f. Medizinische Versorgung.....	20
g. Informationen an die rückzuführenden Personen	21
h. Rückführung von Familien mit Kindern	21
V. Vollzugstufen 2 und 3: Feststellungen und Empfehlungen.....	22
a. Einführende Bemerkungen	22
b. Anwendung von polizeilichem Zwang bei Zuführungen.....	23
c. Anwendung von polizeilichem Zwang bei der Bodenorganisation und bei der Zuführung zum Ausgangsort	24
d. Medizinische Versorgung.....	24
VI. Covid-19-Zwangstests.....	24
a. Stellungnahme der NKVF zum Vorentwurf zum Art. 72 AIG	24
b. Beobachtung und Durchführung der Zwangstests	25
VII. Materialienverzeichnis	27



ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20
Art.	Artikel
BGE	Bundesgerichtsentscheid
Bst.	Buchstabe
Covid-19	Coronavirus disease 2019
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)
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 (mit Schlussakte) vom 26. Oktober 2004, SR 0.142.392.68
d.h.	das heisst
E	Erwägung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101
EU	Europäische Union
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache



ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
MStG	Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927, SR 321.0
Nr.	Nummer
NPM	Nationaler Präventionsmechanismus
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SAMW	Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
SR	Systematische Rechtssammlung
u.a.	unter anderem
VE	Vorentwurf
vgl.	vergleiche
VKM	Vereinigung Kantonaler Migrationsbehörden
VWAL	Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen vom 11. August 1999, SR 142.281
ZAG	Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz) vom 20. März 2008, SR 364



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)

ZAV

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

Ziff.

Ziffer



Zusammenfassung

1. Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) begleitet alle zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4.¹ Dieser Bericht umfasst den Zeitraum von April bis Dezember 2021.²
2. Die NKVF begleitete im Berichtszeitraum 33 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4. 19 Flüge waren Überstellungen im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA) nach Artikel 64a des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Von diesen 33 Rückführungen waren vier EU-Sammelfüge. Bei den von der NKVF beobachteten Rückführungen auf dem Luftweg wurden insgesamt 130 Personen, darunter sechs Familien mit 15 Kinder, rückgeführt.
3. Im Berichtszeitraum hat die Kommission auch acht Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3 beobachtet, da bei diesen Zwangsmassnahmen angewendet werden können.³ Im Unterschied zu den Rückführungen der Vollzugsstufe 4 liegt der Fokus jedoch ausschliesslich auf der Beobachtung der polizeilichen Anhaltung und Zuführung sowie Bodenorganisation am Flughafen.
4. Der Umgang mit den rückzuführenden Personen war insgesamt professionell und respektvoll. Das polizeiliche Begleitpersonal war im Gespräch mit den Rückzuführenden, um Stress abzubauen und potentielle Konfliktsituationen zu entschärfen. Der Umgang mit Kindern, insbesondere auch mit Kleinkindern, sowie mit Familien war im Allgemeinen korrekt. Die Kommission bedauert aber, dass erneut in drei Fällen Kinder mit ansehen mussten, wie gegenüber einem Elternteil oder beiden Eltern, während der Anhaltung, Bodenorganisation und im Flugzeug Zwangsmassnahmen angewendet wurden. In einem Fall beobachtete die Kommission, wie ein Kind einen Teil der Gespräche zwischen seinen Eltern und dem polizeilichen Begleitpersonal übersetzen musste.
5. Die Kommission beobachtete 43 Zuführungen an die Flughäfen Bern, Genf und Zürich. Die Kommission stellte fest, dass die geltende Praxis in den Kantonen in Bezug auf die Anhaltung und die Zuführung der Rückzuführenden heterogen bleibt.
6. Die Kommission beobachtete einen Fall, bei welchem ein Grossaufgebot an Polizistinnen und Polizisten bei der Anhaltung einer vierköpfigen Familie zugegen waren. Zudem wurde die Frau, die im vierten Monat schwanger war, während der Anhaltung in Anwesenheit ihrer Kinder mit Handschellen gefesselt. Sie musste ihr Kleinkind in Handschellen stillen. Auch während der Untersuchung durch den herbeigezogenen Arzt wurden ihr die Handschellen nicht abgenommen. Die Handschellen wurden erst vor der Abfahrt zum Flughafen entfernt, als sie sich im Kleinbus befand. Die Kommission

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

² Die Kommission hat entschieden die Berichtsperiode an das Kalenderjahr anzupassen.

³ Definiert in Art. 28 Abs. 1 Bst. b und c ZAV.



ersuchte die zuständige Behörde um Klärung. Die Behörde erklärte das Aufgebot von Polizistinnen und Polizisten aufgrund dem im Vorfeld geäusserten Widerstand und Drohungen des Vaters, seine Kinder im Falle einer Rückführung zu verletzen. Betreffend die Fesselung der Mutter antworteten die Behörden, dass sie die Gefahr Verletzung Dritter (Kinder) vorbeugen wollten. Die Kommission unterstreicht, dass wenngleich es um den Schutz der Kinder geht, ein solches Grossaufgebot traumatisierende Folgen für die Kinder haben kann. Die Kommission weist zudem darauf hin, dass medizinische Untersuchungen ohne Fesselungen stattfinden müssen. Zudem empfiehlt die Kommission mit Nachdruck, dass Mütter nie ihr Kind gefesselt stillen müssen und dass bei schwangeren Frauen ganz von Fesselungen abzusehen ist. In diesem Fall kam es auch zu einer gestaffelten Rückführung, da bei der schwangeren Mutter eine medizinische Kontraindikation vorlag, als sie am Flughafen ankam. 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.

7. Die Kommission beobachtete in einem Fall, wie eine rückzuführende Person von verummten Polizisten vollgefesselt im Zellenwagen an den Flughafen zugeführt wurde. Die Kommission ersuchte die zuständige Polizeibehörde um Klärung. In ihrer Stellungnahme erklärte sie, dass wegen Flucht- und Verletzungsgefahr eine Spezialeinheit der Polizei eingesetzt wurde. Die Vermummung der Polizeieinheit wurde mit der Wahrung der Anonymität der Polizei begründet im Falle einer möglichen Rückkehr der Person in die Schweiz. Die Kommission weist erneut darauf hin, dass keinerlei Sicherheitserwägungen das Tragen einer Maske oder sonstiger Vermummung bei zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg rechtfertigen. Die Kommission beurteilt das Anbringen einer Volfesselung in einem Zellenfahrzeug als unangemessen.
8. Die Kommission beobachtete zwei Rückführungen, bei denen der Rückzuführende im Vorfeld ein Mobiltelefon benutzen konnte, um seine Angehörigen über seine Rückkehr zu informieren. Die Kommission empfiehlt den zuständigen Behörden, den rückzuführenden Personen zu diesem Zweck vor dem Boarding ein Telefon zur Verfügung zu stellen, damit sie Angehörige und Dritte kontaktieren können.
9. In rund der Hälfte der beobachteten Fälle wurden die Teilfesselung während der Zuführung bei der Bodenorganisation belassen. Die Kommission ersucht die kantonalen Polizeikörper, die Anwendung von Zwang auf die Fälle zu beschränken, in denen die Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden. Die Kommission erinnert daran, dass von Zwangsmitteln abzunehmen sind, sobald die Situation es erlaubt.
10. Die Kommission beobachtete bei der Bodenorganisation am Flughafen Zürich, wie kooperative Rückzuführende regelmässig teilgefesselt werden. In einem Fall ersuchte die Kommission die Behörden um eine Erklärung, warum kooperative Rückzuführende bei der Bodenorganisation oft mit einem Kerberus-Gurt teilgefesselt werden. In ihrer Stellungnahme rechtfertigten die Behörden ihre Vorgehensweise aufgrund



Schutzmassnahmen für alle Teilnehmenden sowie individueller Risikobeurteilung. Nach Ansicht der Kommission sollte während der Bodenorganisation grundsätzlich auf Zwangsmassnahmen verzichtet werden und diese nur in Fällen angewendet werden, in denen die Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden.

11. Die Kommission beobachtete, dass 15 rückzuführende Personen beim Abflug vollgefesselt waren. In all diesen Fällen wurden die Personen vollgefesselt, da sie sich gewaltsam der Rückführung widersetzen oder die Zusammenarbeit kategorisch verweigerten. Die Vollfesselung wurde zumeist während des Fluges gelockert. In einem Fall wurde sie jedoch bis zur Ankunft beibehalten und die betroffene Person war im Ganzen während zwei Stunden und fünfzig Minuten vollgefesselt. In einem anderen Fall wurde die Vollfesselung bis zur Zwischenlandung beibehalten und die betroffene Person war während einer Stunde und fünfzehn Minuten im Flugzeug vollgefesselt. Für die Kommission sollten Vollfesselungen nur für die kürzest mögliche Dauer zur Anwendung kommen und während der Flugphase nach Möglichkeit ganz aufgehoben werden.
12. In sechs von diesen 15 Fällen wurde auch ein Sparringhelm verwendet. In fünf Fällen wurde er während des Fluges entfernt. In einem Fall wurde er bis zur Landung belassen. Bei zwei Personen wurde ein Spucknetz am Sparringhelm angebracht. In einem Fall wurde er nach kurzer Zeit wieder weggenommen, in einem anderen Fall bis zur Landung belassen. Die Kommission erinnert 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.
13. In der Berichtsperiode stellte die Kommission weiterhin fest, dass Rückführungen der Vollzugsstufe 2 nicht klar von den Rückführungen der Vollzugsstufe 3 unterschieden werden. Und das obwohl sich die beiden Vollzugsstufen in Bezug auf die zulässigen Zwangsmassnahmen erheblich voneinander unterscheiden. Die Kommission ist weiterhin der Ansicht, dass so lange das Gesetz klar zwischen den beiden Vollzugsstufen unterscheidet, dies auch in der Praxis erkennbar sein muss.
14. In ihrer Stellungnahme vom 7. Juli 2021 zum Vorentwurf des Art. 72 Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)⁴ stellte sich die Kommission gegen die Anwendung von Covid-19-Zwangstest bei rückzuführenden Personen. Die Kommission beobachtete seit dem Inkrafttreten des Art. 72 AIG, d.h. anfangs Oktober bis zum Ende der Berichtsperiode, siebzehn Zwangstests am Flughafen. Zwei Personen wurden von der Polizei während der Durchführung des Testes am Boden festgehalten. Ebenfalls erfuhr die Kommission, dass in dieser Berichtszeitperiode mindestens neun Personen kurz vor der Rückführung Tests unterzogen wurden. Im Vorfeld einer Rückführung der Vollzugsstufe 2 und 3 wurde eine Person zwangsgetestet.

⁴ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20 (AIG).



I. Einleitung

1. Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) begleitet alle zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4.⁵ Die Kernaufgabe der Kommission bei zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg besteht darin zu beobachten, ob rückzuführende Personen gemäss den einschlägigen internationalen Standards und den nationalen Bestimmungen behandelt werden.⁶ Die Kommission richtet dabei ein Fokus auf die verhältnismässige Anwendung von Zwang anlässlich der Zuführung, der Flugvorbereitung, des Fluges und der Übergabe gemäss den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Anwendung polizeilichen Zwangs (ZAG).⁷
2. Sämtliche Beobachtungen und Empfehlungen werden im Rahmen eines institutionalisierten Fachdialogs mit Vertreterinnen und Vertretern des Staatssekretariats für Migration (SEM), der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), der Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM) und der Oseara AG diskutiert. Einmal jährlich richtet die Kommission einen Gesamtbericht an die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und den Vorsteher der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und ersucht den dafür zuständigen Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug um Stellungnahme.
3. Die NKVF setzt für die Überprüfung neben den Kommissionsmitgliedern auch Beobachtende ein. Die Beobachtung erstreckt sich in der Regel über folgende Phasen einer zwangsweisen Rückführung:⁸
 - Anhaltung und Zuführung der betroffenen Personen an den Flughafen;
 - Bodenorganisation;
 - Flug;
 - Ankunft am Zielflughafen und Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats.
4. Während der gesamten Mission können die Beobachtenden Gespräche führen mit:
 - den rückzuführenden Personen, sofern diese zu einem Gespräch bereit sind;
 - dem Equipenleiter und den polizeilichen Begleitpersonen;
 - den medizinischen Begleitpersonen;
 - den anwesenden Vertreterinnen und Vertretern des SEM.

⁵ Art. 28 Abs. 1 Bst. d ZAV.

⁶ Die Schaffung eines wirksamen Systems für die Überwachung von Rückführungen ist im Artikel 8 Absatz 6 der EU-Rückführungsrichtlinie verankert. Siehe auch Art. 71*abis* AIG.

⁷ Art. 9 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz) vom 20. März 2008, SR 364 (ZAG).

⁸ Art. 15f Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen vom 11. August 1999, SR 142.281 (VWWAL).



5. Die Kommission hat entschieden die Berichtsperiode an das Kalenderjahr anzupassen. Somit umfasst dieser Bericht den Zeitraum von April bis Dezember 2021.⁹
6. Die NKVF begleitete¹⁰ im Berichtszeitraum 33 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4. 19 Flüge¹¹ waren Überstellungen im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA) nach Artikel 64a des Ausländer und Integrationsgesetzes (AIG). Von diesen 33 Rückführungen waren vier EU-Sammelfüge. Bei den von der NKVF beobachteten Rückführungen auf dem Luftweg wurden insgesamt 130 Personen, darunter sechs Familien mit 15 Kindern, rückgeführt.
7. Unter diesen 130 Personen befanden sich drei Personen, die freiwillig rückkehrten, aber mit einem Sonderflug reisten.¹² Eine Person wurde im Rahmen der Vollzugsstufe 2 auf einem EU-Sammelflug rückgeführt.¹³
8. Im Berichtszeitraum hat die Kommission auch punktuell Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3 beobachtet, da bei diesen Zwangsmassnahmen angewendet werden können.¹⁴ Im Unterschied zu den Rückführungen der Vollzugstufe 4 liegt der Fokus jedoch ausschliesslich auf der Beobachtung der polizeilichen Anhaltung und Zuführung sowie Bodenorganisation am Flughafen. Die NKVF begleitete im Berichtszeitraum acht Rückführungen auf der Vollzugsstufe 2 und 3.
9. Der vorliegende Bericht fasst die wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring von April bis Dezember 2021 zusammen. Im Kapitel sechs führt die Kommission ihre Stellungnahme zum Gesetzesentwurf des revidierten Art. 72 AIG aus.

⁹ Die bisherigen Berichte umfassten jeweils eine Berichtsperiode vom 1. April bis 31. März des Folgejahres. Da dieser Bericht nun neun Monate (vom 1. April bis 31. Dezember 2021) umfasst, können die diesjährigen Statistiken nicht mit den Statistiken der Vorjahre verglichen werden.

¹⁰ Die Beobachtung erstreckte sich auf die Bodenorganisation, die eigentliche Flugphase und die Übergabe an die Behörden im Zielstaat.

¹¹ Von diesen 19 Flügen kombinierten drei Flüge eine Dublin-Destination mit einer Nicht-Dublin Destination, d.h. auf dem gleichen Flug wurde eine Person in ein Dublin Land rückgeführt und eine andere Person in ein Nicht-Dublin Land.

¹² Auf diesem Sonderflug befanden sich unter den Personen, welche auf Vollzugsstufe 4 rückgeführt wurden, 3 Personen, welche auf Vollzugsstufe 1 rückgeführt wurden. Dies war ein Flug nach Georgien und fand in einer Zeit statt, wo es noch wenig Flugverkehr gab.

¹³ Die Person hatte nie einen Flug verhindert und wurde deshalb gemäss Vollzugsstufe 2 rückgeführt. Da es einen EU-Sammelflug zum Zielort dieser Person gab, schloss sich die Schweiz diesem Flug an.

¹⁴ Definiert in Art. 28 Abs. 1 Bst. b und c ZAV.



II. Zusammenarbeit mit den Vollzugsbehörden und anderen relevanten Ansprechpartnern

10. Die Zusammenarbeit mit dem SEM, den kantonalen Polizeikörpern, den kantonalen Migrationsbehörden sowie mit der für die medizinische Versorgung der Rückzuführenden zuständigen Oseara AG erwies sich im Berichtszeitraum als gut.
11. In zwei Fällen fand die Anhaltung vor dem Eintreffen der Beobachtenden der NKVF statt. Bei Ankunft der Beobachtenden waren die rückzuführenden Personen bereits teilgefesselt.¹⁵ **Die Kommission erinnert daran, dass sie grundsätzlich von Beginn an bei allen Phasen der Rückführungen dabei sein kann.**
12. In einem anderen Fall wurde der Beobachter erst etliche Minuten später nach der Anhaltung zugelassen, da die Wohnung durch eine Spezialeinheit gestürmt wurde.¹⁶ Die Kommission ersuchte die Genfer Polizei um Klärung. Diese erklärte, dass aufgrund Gefährdung von Dritten die Spezialeinheit immer alleine handle. In solchen Fällen, muss der beobachtenden Person der NKVF so schnell wie möglich Zugang zur Wohnung gewährt werden.
13. In zehn Fällen ersuchte die Kommission die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden um eine Stellungnahme zur Klärung von Fragen im Zusammenhang mit den Rückführungen.¹⁷ Im Februar 2022 suchte die Kommission den direkten bilateralen Austausch mit den zuständigen kantonalen Behörden, um Fragen zur Rückführung einer Familie mit Kindern zu klären und mögliche Alternativen zur Vorgehensweise zu prüfen.¹⁸ Die Fragen der Kommission wurden in den meisten Fällen zufriedenstellend beantwortet.
14. Die Kommission war ausserdem in Kontakt mit der Oseara AG, die mit der medizinischen Versorgung der Rückzuführenden beauftragt ist. Dies namentlich, um Fragen im Zusammenhang mit der medizinischen Versorgung der rückzuführenden Personen zu klären. Die Kommission hat jeweils alle erforderlichen Informationen erhalten.¹⁹

¹⁵ Dies geschah in den Kantonen Jura und Schwyz. Die Kommission ersuchte die Kantone Jura und Schwyz um eine Klärung. Die Polizei vom Kanton Jura antwortete, dass die körperliche Durchsuchung und das Bereitstellen der persönlichen Sachen der rückzuführenden Person am Abend vor der Rückführung stattfanden. Ein Briefing sei nicht nötig gewesen, da die polizeilichen Begleitpersonen gewusst hätten, was zu tun sei. Die Person sei daher bereits bei der Ankunft des Beobachtenden am Tage ihrer Rückführung reisebereit gewesen wäre. Antwort vom 28. März 2022. Die Polizei des Kantons Schwyz versicherte, dass künftige Terminabsprachen reibungslos getätigt und eingehalten werden. Stellungnahme vom 29. April 2022.

¹⁶ Es ging um die Anhaltung einer Familie im Kanton Genf. Im Vorfeld der Rückführung drohte der Vater mit Gewalt. Die Kommission ersuchte die zuständige Polizeibehörde um Klärung und führte am 16. Februar 2022 ein bilaterales Gespräch mit den Vertretern der Genfer Polizei. Neben Ziffer 12 beziehen sich die Ziffern 29, 30, 57 und der zweite Teil von Ziffer 53 ebenfalls auf diesen gleichen Fall.

¹⁷ Die Kommission fordert die relevanten Behörden auf Stellung zu nehmen, wenn sie das Vorgehen für besonders problematisch hält. Die kantonalen Behörden in Aargau, Bern, Genf, Jura, Schwyz, Solothurn, Waadt und Zürich wurden um weitere klärende Informationen gebeten.

¹⁸ Genfer Migrationsamt und Flughafenpolizei.

¹⁹ Art. 10 Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009, SR 150.1.



15. Die Kommission wurde von Rechtsvertreterinnen und -vertretern sowie von der Zivilgesellschaft auf bevorstehende Rückführungen von möglichen vulnerablen Personen hingewiesen, bzw. nach der durchgeführten Rückführung kontaktiert. Infolge einer Rückführung, über die die Medien berichteten, tauschte sich die Geschäftsstelle mit einer Parlamentarierin aus. Die Geschäftsstelle erläuterte ihr Mandat und ihre wichtigsten Erkenntnisse.
16. Auch in diesem Jahr referierte die Kommission an zwei Weiterbildungsveranstaltungen organisiert durch die Genfer und Berner Kantonspolizei. Sie stellte ihren Auftrag beim Monitoring, sowie ihre wichtigsten Empfehlungen vor. Die Kommission schätzt diesen direkten und praxisbezogenen Austausch.

III. Zusammenarbeit mit internationalen Ansprechpartnern

17. Im vergangenen Jahr setzte die Kommission ihre Zusammenarbeit mit dem Nationalen Präventionsmechanismus (NPM) des Kosovo fort.²⁰ Bei der einzigen Rückführung nach Pristina, die im Berichtszeitraum stattfand, konnte der Nationale Präventionsmechanismus des Kosovo die Ankunft und Übergabe der rückzuführenden Person an die kosovarischen Behörden nicht beobachten, da der Sonderflug stark verspätet ankam.
18. Die Kommission nahm ebenfalls an einer Fortbildung des *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)* teil. Diese Weiterbildung fokussierte auf die Anwendung von Zwangsmitteln (Risikobewertung, Anwendung von verschiedenen Zwangsmassnahmen und Deeskalation) beim ausländerrechtlichen Vollzugsmonitoring.

IV. Vollzugstufe 4: Feststellungen und Empfehlungen

a. Behandlung durch die Vollzugsbehörden

19. Der Umgang mit den rückzuführenden Personen war insgesamt professionell und respektvoll. Das polizeiliche Begleitpersonal war im Gespräch mit den Rückzuführenden, um Stress abzubauen und potentielle Konfliktsituationen zu entschärfen. In den beobachteten Fällen wurden rückzuführende Personen regelmässig mit Getränken und Essen versorgt und Toilettengänge ermöglicht.
20. Die Kommission begrüsst, dass rückzuführende Frauen von polizeilichen Begleiterinnen betreut wurden.²¹
21. Der Umgang mit Kindern, insbesondere auch mit Kleinkindern, sowie mit Familien ist im Allgemeinen korrekt. Die Kommission bedauert, dass erneut in drei Fällen Kinder mit

²⁰ The Ombudsperson Institution of the Republic of Kosovo. Für mehr Informationen : <https://oik-rks.org/en/>.

²¹ Art. 24, Abs. 2 ZAV.



ansehen mussten, wie gegenüber einem Elternteil oder beiden Eltern, während der Anhaltung²², Bodenorganisation²³ und im Flugzeug²⁴ Zwangsmassnahmen angewendet wurden. Sie erinnert daran, dass eine solche Situation ein Kind traumatisieren kann. **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.**²⁵

22. Im Berichtszeitraum fand die Anhaltung der Familien zwischen fünf und sechs Uhr morgens statt.²⁶
23. Insgesamt verfügten die polizeilichen Begleitpersonen über ausreichende Sprachkenntnisse, um sich mit den Rückzuführenden zu verständigen. In zwei Fällen war die Verständigung zwischen den Rückzuführenden und den polizeilichen Begleitpersonen jedoch aufgrund der Sprachbarrieren und der fehlenden Dolmetscherinnen und Dolmetscher schwierig. In einem dieser Fälle musste der 11-jährige Sohn einen Teil der Gespräche zwischen seinen Eltern und den polizeilichen Begleitpersonen übersetzen, obwohl ein telefonischer Dolmetscherdienst zur Verfügung stand.²⁷ **Die Kommission ist der Ansicht, dass minderjährige Kinder auf keinen Fall als Dolmetscherinnen oder Dolmetscher zum Zuge kommen sollten.**²⁸ Sie wiederholt ihre frühere Empfehlung, wonach die zuständigen Behörden Begleitpersonen einsetzen sollten, die über die Sprachkenntnisse für die Kommunikation mit den Rückzuführenden verfügen, oder einen Dolmetscher oder eine Dolmetscherin beiziehen sollten.
24. Die Kommission beobachtete nur eine Rückführung, bei der der Rückzuführende im Vorfeld ein Mobiltelefon benutzen konnte, um seine Angehörigen über seine Rückkehr zu informieren. Gestützt auf internationalen Vorgaben, weist die Kommission erneut darauf hin, dass die Rückzuführenden die Möglichkeit erhalten müssen, Angehörige oder Dritte über ihre bevorstehende Rückführung zu informieren.²⁹ **Die Kommission empfiehlt den zuständigen Behörden, den rückzuführenden Personen vor dem**

²² Siehe Ziff. 30.

²³ Siehe Ziff. 41.

²⁴ Siehe Ziff. 46.

²⁵ Siehe Zusammenfassung des Berichts der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das Vollzugsmonitoring von April 2020 bis März 2021, Ziff. 12; Zusammenfassung des Berichts der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das Vollzugsmonitoring von April 2019 bis März 2020, Ziff. 11. 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, S. 25.

²⁶ Die Anhaltung einer Familie wurde von der NKVF nicht beobachtet.

²⁷ Dieser Fall wurde während der Bodenorganisation in Zürich beobachtet. Der andere Fall betrifft eine Rückführung aus dem Kanton Solothurn.

²⁸ Siehe Zusammenfassung NKVF Bericht April 2020 bis März 2021 Ziff. 8 und frühere Berichte.

²⁹ Vgl. Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring vom 7. Juni 2021, S. 2.



Boarding ein Telefon zur Verfügung zu stellen, damit sie Angehörige und Dritte kontaktieren können.³⁰

b. Anwendung von polizeilichem Zwang bei Zuführungen

25. Die Kommission beobachtete 43 Zuführungen³¹ an die Flughäfen Bern, Genf und Zürich aus den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Fribourg, Genf, Jura, Luzern, Schwyz, Solothurn, Tessin, Waadt und Zürich. Die Kommission stellte fest, dass die Praxis in den Kantonen in Bezug auf die Anhaltung und die Zuführung der Rückzuführenden heterogen ist.³²
26. Bezüglich des Tragens von Waffen stellte die Kommission fest, dass im Rahmen von acht Anhaltungen in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Solothurn und Waadt die beteiligten Polizistinnen und Polizisten bewaffnet waren (Feuerwaffen, Schlagstock, Destabilisierungsgeräten oder Pfefferspray). **Die Kommission ersucht deshalb die zuständigen Behörden sicherzustellen, dass die polizeilichen Begleitpersonen im Kontakt mit rückzuführenden Personen keine Waffen tragen.**³³
27. In drei Fällen stürmte die Polizei bei der Anhaltung die Gefängniszelle. Da sich in einem Fall die rückzuführende Person während der Vorbereitung für den Transport und Zuführung zum Flughafen äusserst kooperativ verhielt, bat die Kommission die zuständigen Aargauer Kantonsbehörden um eine Stellungnahme zu diesem Fall. In ihrer Stellungnahme erklärte die Polizei, dass die Zellenstürmung wegen Selbstverletzungsgefahr oder Gegenwehr vonseiten der rückzuführenden Person erfolgte.³⁴ **Wenngleich es sich um Einzelfälle handelt, erachtet die Kommission dieses Vorgehen als unangemessen und fordert die zuständigen Behörden auf, auf eine Zellenstürmung zu verzichten.**³⁵
28. Die Kommission weist darauf hin, dass die polizeilichen Begleitpersonen in weniger als der Hälfte der 43 beobachteten Zuführungen ganz auf eine Fesselung verzichteten.³⁶ In

³⁰ 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, 9. Mai 2019, CPT/Inf (2019) 14, Ziff. 31; Siehe Zusammenfassung NKVF Bericht April 2020 bis März 2021, Ziff. 9 und Zusammenfassung NKVF Bericht April 2019 bis März 2020, Ziff. 14.

³¹ Die Zuführung umfasst die Anhaltung der rückzuführenden Person und den Transfer zum Flughafen. Dies wird von der kantonalen Polizei ausgeführt.

³² Siehe Zusammenfassung NKVF Bericht April 2020 bis März 2021, Ziff. 10.

³³ Art. 11 Abs. 4 ZAV. Siehe auch 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, Ziff. 31 (Bericht nur auf Französisch verfügbar) und Zusammenfassung NKVF Bericht April 2019 bis März 2020, Ziff. 17.

³⁴ Stellungnahme der Aargauer Kantonspolizei vom 26. Juli 2021.

³⁵ Siehe CNPT, rapport avril 2020 à mars 2021, Ziff. 29 und Zusammenfassung NKVF Bericht April 2019 bis März 2020, Ziff. 16.

³⁶ Die Anwendung von Fesselungsmitteln ist in Art. 6a und 23 ZAV geregelt. Vgl. KKJPD, Musterprozesse betreffend medizinischer Datenfluss und Zwangsmassnahmen bei der Anhaltung und Zuführung zum Flughafen, April 2015, 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.



rund 62 Prozent der Fälle waren die rückzuführenden Personen während der Zuführung teilgefesselt, in einigen Fällen mit Handschellen oder dem Kerberus-Gurt.³⁷ Zwei rückzuführende Personen wurden während der Anhaltung mit Handfesseln am Rücken gefesselt. Während der Zuführung zum Flughafen blieben sie mit Handfesseln am Rücken gefesselt.³⁸ In einem Fall wurde die rückzuführende Person mittels eines Verbindungsstückes, welches an Manschetten an den Oberarmen angebracht war, an eine im Minibus angebrachte Schiene an der Wand festgemacht. **Die Kommission fordert die zuständigen Behörden weiterhin auf, während der Zuführung grundsätzlich auf Zwangsmassnahmen zu verzichten und sie nur in den Fällen anzuwenden, in denen die Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden.**³⁹

29. Die Kommission beobachtete einen Fall, bei welchem ungefähr 45 Polizistinnen und Polizisten bei der Anhaltung einer rückzuführenden vierköpfigen Familie zugegen waren.⁴⁰ Die Kommission ersuchte die zuständigen Kantonsbehörden um Klärung. Die Genfer Kantonspolizei erklärten ihre Vorgehensweise aufgrund dem im Vorfeld geäusserten Widerstand und Drohungen des Vaters, seine Kinder im Falle einer Rückführung zu verletzen. Konkret befürchtete sie, dass sich die Familie aus dem 4. Stock stürzen würde, was ein Aufgebot der Feuerwehr mit Matratzen erforderte. Die Kommission anerkannte in der bilateralen Diskussion mit den Kantonsbehörden, dass aufgrund der geäusserten Drohungen der rückzuführenden Eltern gewisse Sicherheitsmassnahmen besonders für die Kinder notwendig waren. Die Kommission unterstreicht aber, dass wenngleich es um den Schutz der Kinder geht, ein solches Grossaufgebot auch traumatisierende Folgen für die Kinder haben kann. In der Diskussion mit der Kommission anerkannten die Behörden, dass eine solch hohe Anzahl Polizistinnen und Polizisten für die Kinder nicht ideal war.⁴¹

³⁷ Die Teilfesselung beinhaltet entweder das Anlegen eines Kerberus-Gurtes oder das Anlegen von Handfesseln, Fuss- und Oberarmmanschetten, sowie das Anlegen eines Gürtels. Beim Letzteren sind die Betroffenen in der Regel nur an den Handgelenken gefesselt, welche wiederum am Gurt fixiert werden, und können selber laufen. Im Fall von heftigem Widerstand kann diese Teilfesselung jederzeit auf eine Vollfesselung erhöht werden, bei der die Füße durch an den Manschetten angebrachten Kabelbindern fixiert und die Beine durch einen Gurt festgebunden werden. Beim Kerberus-Gurt tragen die Betroffenen einen Gurt, an welchem die Handgelenke fixiert werden können. Je nach Situation kann die Fixation der Handgelenke gelockert werden und die/der Betroffene kann die Hände frei bewegen. Bei einer Vollfesselung werden der/dem Betroffenen die Ober- und Unterschenkel mit Gurten festgebunden. Siehe diesbezüglich auch CPT, *Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom from 22 to 24 October 2012*, 18. Juli 2013, CPT/Inf (2013) 14, Ziff. 20. Der CPT beurteilt es als übertrieben, dass eine rückzuführende Person während mehrerer Stunden mit Handschellen gefesselt war, obgleich sie ständig von zwei erfahrenen polizeilichen Begleitern beaufsichtigt wurde.

³⁸ Dies wurde bei einer Zuführung vom Flughafengefängnis Zürich an den Flughafen Zürich beobachtet. CPT *Factsheet, Transport of detainees*, Juni 2018, CPT/Inf (2018)24, Ziff. 3; Guide for joint return operations by air coordinated by Frontex, 12 May 2016, Ziff. 5.6: "When using handcuffs, handcuffing returnees behind the back during transportation should be prohibited, given the potential for discomfort to the person concerned and the risk of injury in case of accident".

³⁹ Siehe Zusammenfassung NKVF Bericht April 2020 bis März 2021, Ziff. 11.

⁴⁰ Neben der Kantonspolizei waren ambulatorische und medizinische Dienste, aber auch Spezialeinheiten, wie die «Groupe d'intervention» oder der «Service d'incendie et de secours (SIS)», anwesend.

⁴¹ Antwort der Genfer Polizei vom 20. September 2021. Die Kommission führte zudem am 16. Februar 2022 ein bilaterales Gespräch mit Vertretern der Genfer Polizei zur Klärung der Umstände im vorliegenden Fall.



30. In diesem Fall wurde die im vierten Monat schwangere Frau während der Anhaltung in Anwesenheit ihrer Kinder mit Handschellen gefesselt. Die schwangere Mutter musste ihr Kleinkind in Handschellen stillen. Auch während der Untersuchung durch den herbeigezogenen Arzt wurden ihr die Handschellen nicht abgenommen. Zudem wurde die Frau gemäss Beobachter auf inadäquate Art und Weise von drei, teilweise vier Polizistinnen und Polizisten die Treppe hinuntergetragen, obwohl sie sich mehrere Male über Schmerzen am Bauch beklagte. Die Handschellen wurden erst vor der Abfahrt zum Flughafen abgenommen, als sie sich im Kleinbus befand. Die Kommission ersuchte die zuständigen Genfer Behörden um Klärung. Diese begründeten die Fesselung mit Gefahr Verletzung Dritter (Kinder). **Ansichts der besonderen Verletzlichkeit der schwangeren Mutter erachtet die Kommission die Vorgehensweise in dem genannten Fall als erniedrigend und unmenschlich. Die Kommission empfiehlt mit Nachdruck, dass eine Mutter ihr Kind nie gefesselt stillen muss. Bei schwangeren Frauen ist ganz von Fesselungen abzusehen.**⁴² Weiter weist die Kommission darauf hin, dass medizinische Untersuchungen ohne Fesselungen stattfinden müssen.⁴³
31. In einem Fall beobachtete die Kommission, wie eine rückzuführende Person der Vollzugsstufe 1, die auf dem gleichen Flug war wie Rückzuführende der Vollzugsstufe 4, in Handschellen am Flughafen Zürich ankam.⁴⁴ Die Handschellen wurden am Flughafen Zürich abgenommen. Die Kommission ersucht die Behörden grundsätzlich auf Fesselungen bei der Vollzugsstufe 1 abzusehen.⁴⁵
32. In einem anderen Fall beobachtete die Kommission, wie eine rückzuführende Person mit Metallfussfesseln an den Flughafen Zürich zugeführt wurde.⁴⁶ Die Kommission stuft die Anwendung von Metallfussfesseln als unangemessen ein.⁴⁷
33. In einem Fall wurde vorbeugend wegen Selbstverletzungsgefahr einer Person ein Schutzhelm aufgesetzt sowie Handschellen angelegt, die am Gurt befestigt waren.⁴⁸ Gemäss Beobachtung war die Person während der Anhaltung und Zuführung kooperativ. Die Fahrt in Teilfesselung im Zellenwagen zum Flughafen dauerte rund viereinhalb Stunden. Zudem wurde der Person nicht erlaubt, während der Fahrt

⁴² *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, Januar 2016, A/HRC/31/57, Ziff. 70 Bst. h; Siehe Bericht der NKVF an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring Mai 2016 bis März 2017, Ziff. 20.

⁴³ SAMW, Medizinisch-ethische Richtlinien, Ausübung der ärztlichen Tätigkeit bei inhaftierten Personen, 2002 – aktualisiert 2013 – Anhang Lit. G ergänzt 2015, S. 22.

⁴⁴ Die Person wurde von der Kantonspolizei Waadt an den Flughafen Zürich zugeführt. In diesem Fall hat die Kommission die Zuführung nicht beobachtet.

⁴⁵ Art. 28 Abs. 1 Bst. a ZAV.

⁴⁶ Die Person wurde von der Kantonspolizei Wallis an den Flughafen Zürich zugeführt. In diesem Fall hat die Kommission die Zuführung nicht beobachtet. In der letzten Berichtsperiode hatte die Kommission diese Praxis im Kanton Wallis bereits beobachtet. Siehe Zusammenfassung NKVF Bericht April 2020 bis März 2021, Ziff. 14.

⁴⁷ Siehe Zusammenfassung NKVF Bericht April 2020 bis März 2021, Ziff. 14; Siehe auch Rapport au Conseil d'Etat du canton du Valais concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture dans les postes de la police cantonale de Martigny et de Sion des 24 et 25 juin 2021, ch. 21. (Der Bericht ist nur auf Französisch verfügbar).

⁴⁸ Gemäss Beobachterin handelte es sich nicht um einen Sparringhelm. Der Helm war weicher und dünner und konnte mit einem Klettverschluss zugemacht werden.



auszusteigen, obwohl sie an einer Beinvenenthrombose litt und gerinnungshemmende Medikamente einnahm. Die Kommission bat die zuständigen Schweizer Kantonsbehörden um Klärung. In ihrer Stellungnahme führten die kantonalen Behörden an, dass der Sicherheit ihrer Einsatzkräfte eine hohe Priorität beigemessen wird. Gemäss bisheriger Praxis erfolgen daher Rückführungen der Vollzugsstufe 4 mit einer Handfesselung.⁴⁹ Es sei aber allgemein angezeigt, im Vorfeld von Transportaufträgen ein noch grösseres Augenmerk auf die gesundheitliche Situation der Person zu richten, allenfalls verbunden mit der Einholung von ärztlichen Anweisungen respektive Verhaltensempfehlungen für den Transport.⁵⁰ **Die Kommission erachtet eine Teilfesselung während dem Transport in einem Zellenwagen als unverhältnismässig.**⁵¹

34. In einem anderen Fall wurde eine rückzuführende Person mit Hand- und Fusschellen von Polizisten, die vermummt waren, vollgefesselt und im Zellenwagen an den Flughafen zugeführt. Gemäss Beobachtungen war die Person während der Anhaltung und Zuführung kooperativ. Die Kommission erinnert daran, dass Vollfesselungen nur bei körperlichen manifestierter Renitenz anzuwenden sind und wenn die Rückzuführenden sich selbst oder andere gefährden.⁵² Die Polizei benutzte für den Transport Blaulicht. Die Kommission ersuchte die zuständige Polizeibehörde des Kanton Waadt um Klärung. In ihrer Stellungnahme erklärten sie, dass wegen Flucht- und Verletzungsgefahr eine Spezialeinheit der Polizei eingesetzt wurde.⁵³ Die Vermummung der Polizeieinheit wurde mit der Wahrung der Anonymität der Polizei erklärt im Falle einer späteren Rückkehr der Person in die Schweiz.⁵⁴ **Die Kommission weist erneut darauf hin, dass keinerlei Sicherheitserwägungen das Tragen einer Maske oder sonstiger Vermummung bei zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg rechtfertigen.**⁵⁵ **Dazu erachtet die Kommission den gleichzeitigen Einsatz einer Vollfesselung in einem Zellenwagen als unverhältnismässig.**⁵⁶

35. In vier weiteren Fällen wurden die rückzuführenden Personen vollgefesselt an den Flughafen geführt.⁵⁷ In einem Fall wurde zusätzlich ein Sparringhelm und ein Spucknetz eingesetzt. In einem anderen Fall wurde nur ein Sparringhelm eingesetzt. Die Kommission weist darauf hin, dass die Augensicht in jedem Moment gewährleistet sein

⁴⁹ Die Kantonsbehörden erwähnten in ihrer Stellungnahme, dass die aktuell praktizierte Ausführungen von Transporten im Rahmen von Rückführungen einer umfassenden Überprüfung unterzogen werden. Eingehend thematisiert werden dabei das einzusetzende Fahrzeug sowie die Notwendigkeit der Handfesselung.

⁵⁰ Stellungnahme vom 29. April 2022.

⁵¹ CPT/Inf (2018)24, Ziff. 3, "Such means should not be used when detainees are locked inside secure cubicles or compartments".

⁵² CPT, *Deportation of foreign nationals by air* Extract from the 13th General Report of the CPT, 2003, CPT/Inf(2003)35-part, Ziff. 33 und 34.

⁵³ Détachement d'action rapide et dissuasion (DARD). Gemäss Behörden wurde diese Spezialeinheit auch eingesetzt, da die rückzuführende Person an einer psychischen Erkrankung litt.

⁵⁴ Stellungnahme der Waadtländer Polizei vom 10. August 2021.

⁵⁵ CPT/Inf (2003) 35-part, Ziff. 38. Siehe Zusammenfassung des Berichts der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring von April 2018 bis März 2019, Ziff. 10.

⁵⁶ Siehe NKVF, Bericht Mai 2016 bis März 2017, Ziff. 22. Sowie CPT/Inf (2018)24, Ziff. 3.

⁵⁷ Diese Fälle konnten in den Kantonen Bern, Waadt und Zürich beobachtet werden.



muss.⁵⁸ 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.⁵⁹

c. Anwendung von polizeilichem Zwang bei der Bodenorganisation und auf nationalen Sonderflügen

36. Von den acht Zuführungen an den Flughafen Bern waren bei der Ankunft gemäss Beobachtung der Kommission zwei Personen nicht gefesselt. Sie wurden so belassen. Fünf Personen waren teilgefesselt. Von diesen fünf teilgefesselten Personen waren zwei ab Anhaltung, während der Zuführung und bei der Ankunft am Flughafen Bern gemäss Einschätzung der Beobachtenden kooperativ. Von diesen zwei kooperativen Rückzuführenden wurde einer von seiner Teilfesselung während der Bodenorganisation gelöst. Der andere, nachdem er kurz während der Bodenorganisation von der Teilfesselung gelöst wurde, wurde später bei der Bodenorganisation aus Sicherheitsgründen wieder mit Kabelbindern teilgefesselt. Eine Person war vollgefesselt. Sie blieb wegen ihres renitenten Verhaltens vollgefesselt.
37. Von den 12 Zuführungen an den Flughafen Genf waren bei der Ankunft gemäss Beobachtung der Kommission sechs Personen nicht gefesselt und wurden so belassen. Vier Personen waren teilgefesselt. Von diesen vier teilgefesselten Personen waren zwei ab Anhaltung, während der Zuführung und bei der Ankunft am Flughafen Genf gemäss Einschätzung der Beobachtenden kooperativ. Beide kooperative Rückzuführende wurden während der Bodenorganisation in Genf von der Teilfesselung gelöst. Zwei Personen waren vollgefesselt. Die Vollfesselung wurde auf eine Teilfesselung reduziert.
38. Von den 23 Zuführungen an den Flughafen Zürich waren bei der Ankunft gemäss Beobachtung der Kommission vier Personen nicht gefesselt. Sie wurden so belassen. 18 Personen waren teilgefesselt. Von diesen 18 teilgefesselten Personen waren mindestens sieben ab Anhaltung, während der Zuführung und bei der Ankunft am Flughafen Zürich gemäss Einschätzungen der Beobachtenden kooperativ. Trotz ihrem kooperativen Verhalten wurden sie während der Bodenorganisation am Flughafen Zürich mit dem Kerberus-Gurt (sechs Personen) und Kabelbindern (eine Person) weiterhin teilgefesselt. In einem Fall ersuchte die Kommission die Behörden um eine Erklärung, warum kooperative Rückzuführende bei der Bodenorganisation oft mit einem Kerberus-Gurt teilgefesselt werden. In ihrem Antwortschreiben rechtfertigten die Behörden ihre Vorgehensweise aufgrund Schutzmassnahmen für alle Teilnehmenden sowie individueller Risikobeurteilung. Obwohl sich rückzuführende Personen ruhig verhalten würden, könne nie ausgeschlossen werden, dass sie sich – besonders während der heiklen Phase der Überstellung zum Transportflugzeug und des Einladens

⁵⁸ Siehe Zusammenfassung NKVF Bericht April 2019 bis März 2020, Ziff. 24.

⁵⁹ Siehe Zusammenfassung NKVF Berichte April 2020 bis März 2021, Ziff. 22 und Zusammenfassung NKVF Bericht April 2019 bis März 2020, Ziff. 24.



in das Flugzeug – renitent verhalten würden.⁶⁰ Eine Person kam vollgefesselt an. Sie blieb wegen ihres renitenten Verhaltens vollgefesselt.

39. Nach Ansicht der Kommission sollte während der Bodenorganisation grundsätzlich auf Zwangsmassnahmen verzichtet werden und diese nur in Fällen anwenden, in denen die Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden.⁶¹

40. Die Kommission beobachtete in dieser Berichtsperiode weiterhin, dass die teilgefesselten Rückzuführenden bei der Bodenorganisation am Flughafen Zürich in den meisten Fällen auf einen Stuhl gesetzt und von bis zu fünf polizeilichen Begleitpersonen bewacht wurden. Die Kommission erachtet diese Praxis als unverhältnismässig.⁶²

41. Die Kommission beobachtete zwei Fälle, bei denen Elternteile vor den Kindern teilgefesselt waren. In einem Fall stellte sie mit Bedauern fest, dass die Mutter ohne körperlichen Widerstand zu leisten in Anwesenheit ihrer Kinder teilgefesselt wurde.⁶³

42. In einem Fall hörte die Kommission wie während der Bodenorganisation am Flughafen Zürich die polizeilichen Begleiterinnen und Begleiter untereinander eine rückzuführende Frau als «sterbenden Schwan» bezeichnete, da diese sich gegen den Covid-19-Zwangstest erst weigerte und dann in Ohnmacht fiel.⁶⁴ Die Kommission findet diese Bemerkungen respektlos.

43. Im Berichtszeitraum wurde beim Abflug bei rund 52 Prozent der Rückzuführenden auf die Anwendung von Teilfesselung verzichtet. Die Kommission begrüsst, dass die Fesselungen in den meisten Fällen in der Regel während des Fluges gelockert oder sogar ganz abgenommen wurden. **Die Kommission ersucht die kantonalen Polizeikörpers, die Anwendung von Zwang auf die Fälle zu beschränken, in denen die Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden. Die Kommission erinnert daran, dass Zwangsmittel abzunehmen sind, sobald die Situation es erlaubt.**⁶⁵

44. Von insgesamt 108 rückzuführenden Erwachsenen⁶⁶ waren beim Abflug 15 vollgefesselt.⁶⁷ Die Kommission beobachtete, dass die Vollfesselung zumeist während des Fluges gelockert wurde; in einem Fall wurde sie jedoch bis zur Ankunft beibehalten und die betroffene Person war im Ganzen während zwei Stunden und fünfzig Minuten vollgefesselt. In einem anderen Fall wurde die Vollfesselung bis zur Zwischenlandung beibehalten und die betroffene Person war während einer Stunde und fünfzehn Minuten

⁶⁰ Antwort der Kantonspolizei Zürich vom 13. Juli 2021.

⁶¹ Siehe Zusammenfassung NKVF Bericht April 2020 bis März 2021, Ziff. 15.

⁶² Siehe Zusammenfassung NKVF Bericht April 2020 bis März 2021, Ziff. 18.

⁶³ Siehe diesbezüglich Empfehlung Ziff. 21.

⁶⁴ Siehe auch Ziff. 74.

⁶⁵ Siehe Zusammenfassung NKVF, Bericht April 2020 bis März 2021, Ziff. 16.

⁶⁶ Erwachsene und für einen Flug der Vollzugsstufe 4 gemeldete Personen.

⁶⁷ Niemand davon war minderjährig.



im Flugzeug vollgefesselt. **Die Kommission ist der Ansicht, dass Volfesselungen nur für die kürzest mögliche Dauer zur Anwendung kommen sollen und während der Flugphase nach Möglichkeit ganz aufgehoben werden sollen.**⁶⁸

45. In sechs Fällen wurde auch ein Sparringhelm verwendet. In fünf Fällen wurde er während des Fluges entfernt. In einem Fall wurde er bis zur Landung angelassen. Bei zwei Gelegenheiten wurde ein Spucknetz am Sparringhelm angebracht. In einem Fall wurde er nach kurzer Zeit wieder weggenommen, in einem anderen Fall bis zur Landung belassen.⁶⁹ In mindestens drei Fällen wurde zusätzlich ein Schaumstoffschild zwischen der rückzuführenden Person und dem Fenster im Flugzeug angebracht.
46. Die Kommission beobachtete in einem Fall auf einem Flug, wie die Mutter vor ihren Kindern teilgefesselt und der Vater vollgefesselt wurde. In einem anderen Fall sahen die Kinder ihre teilgefesselte Mutter und ihren teilgefesselten Vater im Flugzeug.⁷⁰

d. Anwendung von polizeilichem Zwang auf EU-Sammelflügen

47. Die Kommission begleitete drei EU-Sammelflüge zum Zielstaat. Auf einem davon war die rückzuführende Person nicht gefesselt. Auf einem anderen Flug wurde die Teilfesselung bei den zwei rückzuführenden Personen während des ganzen Fluges belassen. Auf einem anderen Flug waren acht Rückzuführende bis zum Erreichen der Flughöhe teilgefesselt.
48. In einem Fall entschied die Kommission nur den Zubringerflug und nicht den EU-Sammelflug zu beobachten, da der Kommission versichert wurde, dass der EU-Sammelflug von einem unabhängigen Menschenrechtsmonitor begleitet werde. Auf diesem Flug wurde eine Person auf der Vollzugsstufe 2 rückgeführt. Dieser Flug wurde vom NPM Spanien beobachtet. Die Kommission hatte Einsicht in den Bericht.

e. Übergabe von rückzuführenden Personen an die Behörden des Zielstaates

49. Im Berichtszeitraum wurden alle rückzuführenden Personen den Behörden des Zielstaates übergeben.⁷¹ In einem Fall legten die polizeilichen Begleitpersonen einer rückzuführenden Person, die während dem Flug nicht gefesselt war, vor dem Ausstieg Handschellen an. Gemäss den polizeilichen Begleitern geschah dies aus Sicherheitsgründen.
50. In einem anderen Fall beobachtete die Kommission, wie eine rückzuführende Person im Rahmen eines Dublin Fluges in Volfesselung den lokalen Polizeibehörden übergeben

⁶⁸ Siehe NKVF Bericht Mai 2013 bis April 2014, Ziff. 13.

⁶⁹ Siehe Ansicht der Kommission, Ziff. 35. Siehe Zusammenfassung NKVF Bericht April 2019 bis März 2020, entsprechende Empfehlung der Kommission Ziff. 24.

⁷⁰ Siehe diesbezüglich Empfehlung Ziff. 21.

⁷¹ Art. 15f Abs. 1 Bst. d VVWAL.



wurde. Gemäss Beobachter hinderte ein lokaler Polizist seinen Kollegen daran, die vollgefesselte, rückzuführende Person nachzutreten und zu beleidigen.

f. Medizinische Versorgung

51. Nach Prüfung der Einsatzberichte der Oseara AG und auf Grundlage ihrer eigenen Beobachtungen stellte die Kommission fest, dass die medizinische Betreuung der Rückzuführenden bei den beobachtenden Rückführungen auf dem Luftweg gewährleistet war. In zwei Fällen verweigerte die rückzuführende Person eine Gesundheitsuntersuchung.
52. Im Allgemeinen stellt die Kommission fest, dass die medizinischen Fachpersonen der Oseara AG ihre Aufgaben professionell und engagiert ausführen. Dennoch bemerkte die Kommission im Berichtszeitraum wiederholt fehlende professionelle Distanz zu den Behörden sowie teils fehlende Empathie gegenüber den rückzuführenden Personen. Dies wurde von der Oseara AG erkannt und entsprechende Massnahmen ergriffen.
53. In zwei Fällen wurde basierend auf dem Entscheid der/s anwesenden Ärztin bzw. Arztes die Rückführung bei der Bodenorganisation wegen des gesundheitlichen Zustandes der rückzuführenden Person abgebrochen. Einmal kam es zum Abbruch als die rückzuführende Person bei der Bodenorganisation einen Deckel einer PET Flasche schluckte. Der anwesende Arzt leistete zusammen mit den Polizeibegleitern erste Hilfe bevor die Person ins Spital transferiert wurde. Zu einem zweiten Abbruch kam es, als bei einer schwangeren Mutter eine medizinische Kontraindikation vorlag, als sie am Flughafen ankam, und sie ins Spital eingewiesen wurde. Die/der bei der Bodenorganisation anwesende Ärztin/Arzt muss sich vor einem Abbruch mit dem Medical Officer in Charge per Telefon absprechen. Der definitive Entscheid liegt immer bei der Ärztin bzw. dem Arzt vor Ort.
54. Für rückzuführende Personen, die eine medizinische Nachbehandlung brauchen, kann das SEM eine Behandlung bei der Ankunft organisieren. Bei einer Dublin-Rückübernahme eines dialysepflichtigen Mannes fehlte der Krankenwagen, der die Person in das Spital hätte bringen sollen, bei der Ankunft am Zielort. Der Equipenleiter und der Arzt von Oseara AG organisierten den Transfer vor Ort. Die Kommission ersuchte das SEM um eine Erklärung. Es versicherte, dass im Vorfeld der Rückführung den griechischen Behörden sämtliche Medizinalakten, auf Englisch übersetzt, übermittelt worden waren sowie der Kontakt zwischen den griechischen Behörden und der in der Schweiz behandelnde Ärztin hergestellt worden war. Aufgrund der komplexen Krankheitsgeschichte der betroffenen Person wurde in diesem Einzelfall auch zusätzliche Abklärungen über die schweizerische Botschaft vorgenommen mit dem Resultat, dass gemäss griechischen Behörden alle notwendigen Stellen informiert seien.⁷² Die Kommission ist der Ansicht, dass wenn die medizinische Übergabe im Zielstaat nicht stattfindet, dem Begleitarzt oder dem SEM die Kontaktdaten der

⁷² Antwort vom 18. August 2021.



zurückzuführenden Person vor Ort zur Verfügung zu stellen sind, damit sich dieser über deren Befindlichkeit nach der Rückführung informieren kann.⁷³

g. Informationen an die rückzuführenden Personen

55. Insgesamt stellte die Kommission fest, dass die Begleitpersonen die Rückzuführenden über den Zweck und den Bestimmungsort der Zuführung informierten. Die Kommission stellte ebenfalls in den meisten Fällen fest, dass die polizeilichen Begleitpersonen die Rückzuführenden über die Zwangsmassnahmen informierten, die im Falle von Widerstand während der Anhaltung und Zuführung angewendet werden könnten. In acht Fällen indes waren die Informationen der polizeilichen Begleitpersonen entweder lückenhaft oder aufgrund eines Sprachproblems unverständlich.⁷⁴ **Die Kommission wiederholt, dass die rückzuführenden Personen auf transparente Weise und in einer ihnen verständlichen Sprache über den Ablauf der Rückführung informiert werden.**⁷⁵

h. Rückführung von Familien mit Kindern

56. Im Berichtszeitraum beobachtete die Kommission zwei Fälle, bei denen die Väter im Vorfeld der Rückführung von ihren Familien getrennt wurden. Die beiden Väter wurden zur Sicherstellung des Wegweisevollzugs in Ausschaffungshaft genommen und erst am Tage der Rückführung bei der Bodenorganisation mit ihrer Familie zusammengeführt.⁷⁶ In einem Fall dauerte die Trennung einen Tag, im anderen knapp einen Monat. Die Kommission weist darauf hin, dass vor jeder Inhaftierung und einem entsprechenden Eingriff in das Recht auf Familien- und Privatleben⁷⁷ eine umfassende, einzelfallbezogene Interessenabwägung vorgenommen werden muss.⁷⁸ Des Weiteren sollte im Rahmen des Rechts auf Familienleben festgehalten werden, dass eine Inhaftierung nur als *ultima ratio* in Betracht gezogen werden sollte, nachdem weniger einschränkende Massnahmen ausführlich geprüft wurden.⁷⁹ Die Kommission unterstreicht ebenfalls, dass das Kindeswohl jederzeit vorrangig zu berücksichtigen ist⁸⁰ und ist somit der Ansicht, dass Kinder nur in Ausnahmefällen von einem Elternteil aufgrund von Ausschaffungshaft getrennt werden sollten.

57. Während des Berichtszeitraumes kam es zu einer Trennung der Familie, bzw. zu einer gestaffelten Rückführung, da bei der schwangeren Mutter eine medizinische

⁷³ Siehe NKVF, Bericht Mai 2013 bis April 2014, Ziff. 29.

⁷⁴ Dies betrifft die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Jura, Solothurn, Waadt.

⁷⁵ Art. 19 Abs. 2 ZAV; Siehe Zusammenfassung NKVF, Bericht April 2020 bis März 2021, Ziff. 32; NKVF, Bericht Mai 2016 bis März 2017, Kapitel IV «Informationen an die rückzuführenden Personen». Die Kommission formulierte diese Empfehlung von Anfang an.

⁷⁶ Die beiden Fälle betreffen den Kanton Basel-Stadt und Solothurn.

⁷⁷ Gemäss Art. 8 Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101 (EMRK).

⁷⁸ Gemäss BGE 143 I 437, E. 4.2; HRUSCHKA Constantin /NUFER Seraina, Erste Erfahrungen mit der neuen Dublin-Haft, in: Jusletter 22. Mai 2017, Rz. 27.

⁷⁹ Gemäss BGE 143 I 437, E. 4.2.

⁸⁰ Gemäss BGE 143 I 437, E. 4.2 kommt dem Kindeswohl «herausragende Bedeutung» zu.



Kontraindikation vorlag, als sie am Flughafen ankam, und sie ins Spital eingewiesen wurde.⁸¹ Der Vater wurde wie geplant aber nun getrennt von der Familie rückgeführt. Die Kommission ersuchte die zuständigen Genfer Migrationsbehörden um Klärung. Diese wies darauf hin, dass es sich bereits um den zweiten Sonderflug, der für diese Familie organisiert wurde, handelt, und dass daher im Voraus festgelegt worden sei, dass je nach Verlauf der Rückführung eine Trennung der Familie, nicht aber der Mutter von den Kindern, akzeptiert werde.⁸² **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. In Fällen, in denen Mitglieder derselben Familie dennoch gestaffelt rückgeführt werden, müssen die Behörden sicherstellen, dass die Trennung nur von kurzer Dauer ist.**⁸³ Die Kommission ist der Ansicht, dass dies in diesem Fall nicht gewährleistet ist, da die Trennung bereits über mehrere Monate andauert. Sie beurteilt die monatelange Trennung dieser Familie als kritisch. Die Kommission ist sich der Schwierigkeit der Genfer Migrationsbehörden bewusst zwischen einer möglichst kurzen Familientrennung und anderen wichtigen Faktoren betreffend dem Kindeswohl des älteren Kindes, wie z.B. Abschluss des Schuljahres, entscheiden zu müssen.⁸⁴

V. Vollzugstufen 2 und 3: Feststellungen und Empfehlungen

a. Einführende Bemerkungen

58. Acht Rückführungen von acht Einzelpersonen der Vollzugstufen 2 und 3 wurden beobachtet, d. h. die Anhaltung, Zuführung zum Flughafen und die Bodenorganisation.⁸⁵ Nur in einem Fall wurde dem Rückzuführenden bei der Bodenorganisation am Flughafen Zürich erlaubt mit seinem eigenen Telefon zu telefonieren.⁸⁶
59. In ihrem letztjährigen Bericht stellte die Kommission fest, dass Rückführungen der Vollzugsstufe 2 nicht klar von den Rückführungen der Vollzugsstufe 3 unterschieden werden.⁸⁷ Dies, obwohl sich die beiden Vollzugsstufen in Bezug auf die zulässigen Zwangsmassnahmen erheblich voneinander unterscheiden.⁸⁸ Die Kommission ist

⁸¹ Siehe Ziff. 53.

⁸² Antwort der Genfer Polizei vom 20. September 2021. Die Kommission führte zudem am 16. Februar 2022 ein bilaterales Gespräch mit Vertretern der Genfer Polizei zur Klärung der Umstände im vorliegenden Fall. Zum Zeitpunkt des Gesprächs erfuhr die Kommission, dass die Mutter ihr Kind zur Welt gebracht hatte und mit ihren Kindern immer noch in der Schweiz war, der Vater jedoch seit mehr als sieben Monate von der Familie getrennt im Zielstaat.

⁸³ Vgl. Zusammenfassung NKVF, Bericht April 2020 bis März 2021, Ziff. 33; Vgl. dazu auch *No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration*, 16 November 2017, CRC/C/GC/22, Ziff. 27-33 und Ziff. 38.

⁸⁴ Am 4. August 2022 informierten die Genfer Migrationsbehörden die Geschäftsstelle der NKVF, dass die Mutter mit ihren Kindern im Juli 2022 in Begleitung des Genfer Roten Kreuzes und der IOM in ihr Heimatland zurückgekehrt sei. Das ältere Kind konnte schliesslich das Schuljahr im Kanton Genf ab.

⁸⁵ Aus den Kantonen Bern, Genf, Luzern, Solothurn und Thurgau.

⁸⁶ Dies betrifft die Kantonspolizei Thurgau.

⁸⁷ Siehe Zusammenfassung NKVF, Bericht April 2020 bis März 2021, Ziff. 34.

⁸⁸ Siehe Art. 28 Abs. 1 Bst. b und c ZAV.



weiterhin der Ansicht, dass so lange das Gesetz einen klaren Unterschied zwischen den beiden Vollzugsstufen macht, diese auch in der Praxis erkennbar sein müssen.⁸⁹ In seiner Stellungnahme zum letztjährigen Bericht 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. des Kommandanten an Bord notwendig, wenn Zwangsmittel 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.⁹⁰

60. In der diesjährigen Berichtsperiode wurde nur in zwei von den beobachtenden Rückführungen klar zwischen den zwei Vollzugsstufen unterschieden. Anlässlich dieser Rückführungen wurde im Vorfeld angekündigt, dass diese gemäss Vollzugsstufe 2 ablaufen würden. In diesen beiden Fällen wurden die Personen während der Anhaltung, Zuführung und der Bodenorganisation nicht gefesselt.⁹¹ Bei den sechs anderen Rückführungen war im Vorfeld nicht klar, ob es Vollzugsstufe 2 oder 3 sein würde.

61. Die Kommission ist weiterhin der Ansicht, dass gemäss gesetzlichen Grundlagen zwischen den Vollzugsstufen 2 und 3 unterschieden werden muss.⁹²

62. In Anbetracht der Zwangsmassnahmen, die im Rahmen von Rückführungen der Vollzugsstufe 3 zulässig sind, ist ein unabhängiges Monitoring, insbesondere während der Zuführungen und bei der Bodenorganisation, sicherzustellen.⁹³

b. Anwendung von polizeilichem Zwang bei Zuführungen

63. In fünf von diesen acht beobachteten Zuführungen kam es zur Anwendung von Zwangsmassnahmen: Vier Personen wurden ab Anhaltung und während der Zuführung zum Flughafen teilgefesselt. Von diesen vier Teilfesselungen waren drei nach Ansicht der Kommission präventiv, da gemäss Beobachtungen die rückzuführenden Personen kooperativ und keinen Widerstand zeigten.⁹⁴ Eine dieser vier teilgefesselten Personen wurde kurz vor der Ankunft am Flughafen wegen Widerstandes vollgefesselt.⁹⁵ Bei einer dieser fünf Zuführungen, bei welcher es zur Anwendung von Zwang kam, wurde eine Person ab Anhaltung bis zur Ankunft zum Flughafen vollgefesselt.⁹⁶

⁸⁹ Siehe Zusammenfassung NKVF, Bericht April 2020 bis März 2021, Ziff. 34.

⁹⁰ Vgl. Stellungnahme Fachausschusses NKVF Bericht 2021, S.4.

⁹¹ Beide Fälle betreffen die Kantonspolizei Bern.

⁹² Siehe Zusammenfassung NKVF Bericht April 2020 bis März 2021, Ziff. 34.

⁹³ Siehe Zusammenfassung NKVF Bericht April 2020 bis März 2021, Ziff. 34. Siehe 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).

⁹⁴ Dies wurde in Solothurn und Thurgau beobachtet.

⁹⁵ Dies betrifft die Kantonspolizei Luzern.

⁹⁶ Dies betrifft die Kantonspolizei Luzern.



c. Anwendung von polizeilichem Zwang bei der Bodenorganisation und bei der Zuführung zum Ausgangsort

64. Die drei rückzuführenden Personen, die ungefesselt am Flughafen ankamen, wurden während der Bodenorganisation so belassen. Von den drei Personen, die teilgefesselt am Flughafen ankamen, wurde nur eine Person während der Bodenorganisation von der Fesselung befreit. Die zwei anderen wurden während der Bodenorganisation in Teilfesselung belassen.
65. Die zwei vollgefesselten Personen, die am Flughafen ankamen, wurden in Vollfesselung belassen. Einer wurde zusätzlich ein Sparringhelm sowie ein Spucknetz angezogen.⁹⁷
66. In den zwei Fällen, in denen die Rückführung abgebrochen wurde, wurde die Zuführung zum Ausgangsort von der Kommission beobachtet. In beiden Fällen wurde die Person während der Rückfahrt teilgefesselt.

d. Medizinische Versorgung

67. Anlässlich einer Rückführung einer Person, die einen hohen Blutdruck aufwies, schien das Blutdruckmessgerät, das von der Ärztin von Oseara AG mitgeführt wurde, nicht zu funktionieren. Die Kommission ersuchte Oseara AG um eine Erklärung. In ihrer Antwort präzisierte Oseara AG, dass das Blutdruckgerät nicht defekt sei und dass die gemessenen Werte der Begleitpersonen eher an der oberen Grenze gewesen seien und durch Aufregung verursacht seien. Die rückzuführende Person hätte eine bekannte Bluthochdruckproblematik und verweigere seit längerem die Therapie. Bei der Ankunft im Zielstaat sei das Blutdruckgerät erneut verwendet worden und hätte funktioniert. Oseara AG kontrolliere und erneuere ihre Einsatztaschen quartalweise.⁹⁸ Die Kommission ersucht die zuständigen Behörden sicherzustellen, dass bei Rückführungen die medizinischen Geräte reibungslos funktionieren.

VI. Covid-19-Zwangstests

a. Stellungnahme der NKVF zum Vorentwurf zum Art. 72 AIG

68. Am 23. Juni 2021 hatte der Bundesrat die Vernehmlassung zum Vorentwurf (VE-AIG) zum Art. 72 AIG eröffnet. In ihrer Stellungnahme vom 7. Juli 2021 kritisierte die Kommission den Vorentwurf des Art. 72 AIG. Die Kommission machte unter anderem geltend, dass Zwangstests zu somatischen und psychischen Verletzungen führen können und dass die Vernehmlassung zum Vorentwurf nicht präzisiere, ab welchem Alter eine Person einem Zwangstest unterzogen werden kann. Des Weiteren empfahl die Kommission, dass nur Angehörige der Gesundheitsberufe und von den Behörden unabhängige medizinische Fachkräfte die Covid-19-Tests bei den Rückzuführenden

⁹⁷ Dies betrifft die Kantonspolizei Luzern.

⁹⁸ Antwort vom 11. Mai 2021.



durchführen sollen. Die Kommission wies ebenfalls darauf hin, dass die medizinische Fachperson eine diagnostische oder therapeutische Massnahme nur durchführen kann, wenn die betroffene Person ihr freies Einverständnis nach Aufklärung gibt. In Notfallsituationen kann der Arzt auf das Einverständnis des Patienten verzichten, falls dieser auf Grund erheblichen psychischen Störung nicht urteilsfähig ist und eine unmittelbare Gefahr selbst – oder fremdgefährlicher Handlungen besteht.⁹⁹ Dies liegt im Falle von rückzuführenden Personen nicht vor. Die Schweizerische Akademie der medizinischen Wissenschaften erinnert, dass das Recht des Patienten auf Selbstbestimmung ein Leitprinzip der medizinischen Ethik ist, das rechtlich sowohl durch internationale Konventionen und verfassungsrechtliche Garantien als auch durch zivilrechtliche und strafrechtliche Bestimmungen verankert ist.¹⁰⁰

69. Am 2. Oktober 2021 trat Art. 72 AIG in Kraft.

b. Beobachtung und Durchführung der Zwangstests

70. Nicht alle Covid-19-Zwangstests fanden am Flughafen statt. Des Weiteren verlangten nicht alle Zielstaaten einen PCR-Test der rückzuführenden Personen. Die Kommission beobachtete seit dem Inkrafttreten des Art. 72 AIG, d.h. anfangs Oktober bis zum Ende der Berichtsperiode, siebzehn Zwangstests am Flughafen. Die Kommission beobachtete wie zwei Personen während des Testes von den polizeilichen Begleitpersonen am Boden festgehalten wurden. Ebenfalls erfuhr die Kommission, dass in dieser Berichtszeitperiode mindestens neun Personen kurz vor der Rückführung Tests unterzogen wurden. Im Vorfeld einer Rückführung der Vollzugstufe 2 und 3 wurde eine Person zwangsgetestet.

71. Die Kommission ist der Ansicht, dass Kinder im Rahmen von Rückführungen unter keinen Umständen Zwangsmassnahmen unterzogen werden sollten.¹⁰¹ In der Berichtsperiode beobachtete die NKVF keine Zwangstests an Kindern.

72. Verschiedene Kantone haben Oseara AG beauftragt, die Zwangstests während der Bodenorganisation am Flughafen durchzuführen. Die Kommission ist der Meinung, dass Oseara AG die medizinische Betreuung bei rückzuführenden Personen nicht wahrnehmen kann, nachdem diese von Oseara AG zwangsgetestet worden sind.

73. Bei einem Zwangstest, welche die Kommission beobachten konnte, war der Ablauf der folgende: In einem separaten Raum wurde die Person, die sich gegen die Durchführung des Covid-19-Tests weigerte, an den Füßen und am Kopf von fünf Interventionisten gehalten und auf den Boden gelegt. Die Person war mit einem Kerberus-Gurt gefesselt.

⁹⁹ SAMW, Richtlinien Ausübung der ärztlichen Tätigkeit bei inhaftierten Personen, S.8.

¹⁰⁰ SAMW, Medizinisch-ethische Richtlinien, Zwangsmassnahmen in der Medizin, Dezember 2015, Kapitel 3 «Grundsätze»; Siehe auch Prise de position de la CNPT sur le test de dépistage du COVID-19 en cas de renvoi ou d'expulsion, 7. Juli 2021 (Die Stellungnahme ist nur auf Französisch verfügbar).

¹⁰¹ Siehe Prise de position de la CNPT sur le test de dépistage du COVID-19 en cas de renvoi ou d'expulsion, 7. Juli 2021. Artikel 72 Abs. 3 AIG präzisiert, dass die zwangsweise Durchsetzung von Covid-19-Tests ausgeschlossen ist bei Kindern, die das 15. Altersjahr noch nicht erreicht haben.



Der Kopf wurde mit zwei Händen seitlich fixiert, sodass sich die Person den Kopf nicht mehr bewegen konnte. Der oder die zuständige Ärztin oder Arzt machte rasch einen Nasenabstrich. Die Person hat sich gewehrt, wurde jedoch während der Einführung des Wattestäbchens von den Interventionisten gut genug gehalten, dass jegliche Gefahr einer Verletzung abgewendet wurde.¹⁰²

74. In einem anderen Fall beobachtete die Kommission, wie ein Ehepaar bei der Bodenorganisation einem Zwangstest unterzogen wurde. Der Mann, der psychisch krank war, verweigerte den Checkup vom anwesenden Arzt und verweigert zweimal, sich dem Zwangstest zu unterziehen. Nachdem ihm der anwesende Arzt erklärt hatte, dass nun Zwangsmassnahmen angewendet werden würden, wurde er von sechs Polizisten auf den Boden gebracht. Ein Polizist stabilisierte den Kopf und der Arzt machte in der Folge einen Nasenabstrich. Nach der Entnahme wurde die Person sofort losgelassen. Seine Frau, die dem Test beigewohnt hatte, verweigerte den Zwangstest bei der ersten Anfrage. Bei der zweiten Anfrage bückte sie den Oberkörper nach unten. Sie wurde aufgefordert, den Oberkörper aufzurichten, und in diesem Moment machte der Arzt einen Nasenabstrich. Die Frau fiel danach kurz in Ohnmacht und wurde von der medizinischen Fachperson betreut.¹⁰³ Die Kommission ist der Ansicht, dass Zwangstests zumindest in einem geschützten Raum und nicht vor anderen Personen stattfinden dürfen.¹⁰⁴

- 75. Aufgrund der gemachten Beobachtungen und oben ausgeführten Gründen stellt sich die Kommission gegen die Anwendung von Covid-19-Zwangstests bei rückzuführenden Personen.**

Für die Kommission:

Regula Mader
Präsidentin der NKVF

¹⁰² Dieser Zwangstest wurde am Flughafen Zürich beobachtet.

¹⁰³ Dieser Vorfall wurde bei der Bodenorganisation in Zürich beobachtet.

¹⁰⁴ Vgl. SAMW, Richtlinien Zwangsmassnahmen in der Medizin, Kapitel 3.3.



VII. Materialienverzeichnis

CAT/OP/CHE/ROSP/1/R.1	Bericht des Unterausschusses zur Verhütung von Folter (SPT) nach seinem Besuch in der Schweiz vom 27. Januar bis 7. Februar 2019
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
CPT/Inf (2013)	<i>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)</i>
CPT/Inf (2018)24	CPT, <i>Factsheet Transport of detainees, June 2018, CPT/Inf (2018)24</i>
CPT/Inf (2019)14	<i>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</i>
CPT/Inf(2003)35-part	<i>Deportation of foreign nationals by air, Extract from the 13th General Report of the CPT, Published 2003, CPT/Inf(2003)35-part</i>
CPT/Inf(2017)3	CPT, <i>Factsheet Immigration detention, March 2017, CPT/Inf(2017)3</i>
CRC/C/GC/22	<i>No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration, 16 November 2017, CRC/C/GC/22</i>
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



Frontex Guide (2016)	<i>Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex, 12 May 2016</i>
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, <i>Guidance to respect children's rights in return policies and practices Focus on the EU legal framework</i> , September 2019
KKJPD, Richtlinien Sonderflüge	KKJPD, Richtlinien für Sonderflüge, 2016
KKJPD-Musterprozesse 2015	KKJPD, Musterprozesse betreffend medizinischer Datenfluss und Zwangsmassnahmen bei der Anhaltung und Zuführung zum Flughafen, April 2015
NKVF, Bericht Mai 2016 bis März 2017	Bericht der NKVF an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktorenInnen (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring Mai 2016 bis März 2017
NKVF, Bericht Mai 2013 bis April 2014	Bericht der NKVF an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und PolizeidirektorInnen (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring Mai 2013 bis April 2014
SAMW, Richtlinien Ausübung der ärztlichen Tätigkeit bei inhaftierten Personen	SAMW, Medizinisch-ethische Richtlinien, Ausübung der ärztlichen Tätigkeit bei inhaftierten Personen, 2002 – aktualisiert 2013 – Anhang Lit. G ergänzt 2015
SAMW, Richtlinien Zwangsmassnahmen in der Medizin	SAMW, Medizinisch-ethische Richtlinien, Zwangsmassnahmen in der Medizin, Dezember 2015
Stellungnahme Fachausschuss NKVF Bericht 2021	Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring vom 7. Juni 2021
UNO-Sonderberichterstatter über Folter, Bericht 2016	<i>Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 5 January 2016, A/HRC/31/57</i>



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)

Zusammenfassung NKVF
Bericht April 2020 bis
März 2021

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

Zusammenfassung NKVFV
Bericht April 2019 bis
März 2020

Zusammenfassung des Berichts der Nationalen
Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend
das Vollzugsmonitoring von April 2019 bis März 2020

Zusammenfassung NKVF
Bericht April 2018 bis
März 2019

Zusammenfassung des Berichts der Nationalen
Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend
das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring von April
2018 bis März 2019



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Staatssekretariat für Migration SEM
Geschäftsstelle Fachausschuss Rückkehr und
Wegweisungsvollzug

P.P. CH-3003 Bern

SEM; sem-ssc

POST CH AG

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

Aktenzeichen: 244.33-1897/31/2

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: sem-ssc

Wabern, 15. August 2022

Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring (April-Dezember 2021)

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

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

Staatssekretariat für Migration SEM
Geschäftsstelle Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug
Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern
Tel. +41 58 465 11 11, Fax +41 58 465 93 79
<https://www.sem.admin.ch>



SEM-D-6C8A3401/755

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 oftmals bereits geklärt werden. Der FA R+WwV würde es jedoch begrüssen, wenn die Kommission die dabei erhaltenen Informationen in ihren Beurteilungen auch berücksichtigen würde.

Der FA R+WwV stellt zudem fest, dass einzelne von der Kommission beobachtete Rückführungen im Bericht unter verschiedenen Ziffern erörtert werden, da sie im Rahmen unterschiedlicher Themenbereiche untersucht wurden. Aus Sicht des FA R+WwV sind diese Gliederung und die daraus resultierenden Wiederholungen zwar legitim, sie erwecken jedoch den Eindruck einer Mehrung von «problematischen» Rückführungen in einzelnen Kantonen, die nicht der Realität entspricht. Der FA R+WwV empfiehlt der Kommission daher, bei mehrfachen Empfehlungen zur selben Rückführung im Bericht künftig jeweils auf diesen Sachverhalt hinzuweisen.

Abschliessend 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 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. Die Rückführung mit einem Sonderflug (Vollzugsstufe 4) ist somit die *ultima ratio* und für alle Beteiligten, also auch für die Vollzugsbehörden, die schwierigste und aufwändigste Massnahme. Die betroffenen rückzuführenden Personen haben in der Regel in der Vergangenheit bereits mindestens eine Rückführung durch ihr Verhalten verhindert. 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:

Zusammenarbeit der Kommission mit den Vollzugsbehörden

Ziff. 11: Der FA R+WwV bestätigt, dass die Kommission grundsätzlich von Beginn an allen Phasen der Rückführungen beiwohnen kann. Er geht davon aus, dass es sich um Einzelfälle handelt, in denen die Terminabsprache organisatorisch nicht gänzlich funktioniert hat.

Behandlung durch die Vollzugsbehörden

Ziff. 21: Der FA R+WwV weist erneut darauf hin, dass Fesselungen je nach Verhalten der rückzuführenden Personen und den konkreten Umständen des Einzelfalls angeordnet werden. Dies gilt auch für Familien. Aus Sicht des FA R+WwV 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. Weiter liegt es prioritär in der Hand der Eltern, die Zwangsanwendung zu verhindern, indem sie mit den Vollzugsbehörden kooperieren. In diesem Zusammenhang ist 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 Zwangsanwendungsverordnung, ZAV, SR 364.3).



Ziff. 23: Der FA R+WwV ist der Ansicht, dass ein systematischer Einsatz von Dolmetschenden während Rückführungen nicht notwendig ist. Die rückzuführenden Personen werden im Rahmen des Vorbereitungsgesprächs (Art. 29 ZAV) in einer ihnen verständlichen Sprache über den Ablauf informiert. Bereits zu einem früheren Zeitpunkt findet im Übrigen jeweils ein Ausreisegespräch nach Art. 2a der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VVWAL, SR 142.281) statt, das namentlich dazu dient, der betroffenen Person die Weg- oder Ausweisung oder die Landesverweisung zu erläutern. Die überwiegende Mehrzahl der rückzuführenden Personen kann sich zudem – zumindest elementar – in einer der schweizerischen Landessprachen oder auf Englisch verständigen, sodass die Kommunikation mit den polizeilichen Begleitpersonen im Normalfall 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 (Überstellungen) in Dublin-Staaten sind die rückzuführenden Personen hingegen meist aus unterschiedlichen Herkunftsstaaten, so dass der Einsatz von Dolmetschenden auch aus organisatorischen Gründen nur schwierig zu realisieren wäre. Deshalb sollen Dolmetschende im Rahmen von Rückführungen weiterhin nur bei Bedarf und in speziellen Einzelfällen eingesetzt werden. Minderjährige Kinder von rückzuführenden Personen werden grundsätzlich nicht für Übersetzungen während der Rückführung eingesetzt.

Ziff. 24: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass die polizeilichen Begleitpersonen den rückzuführenden Personen in Notfällen, insb. 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 – allen rückzuführenden Personen systematisch vor dem Boarding ein Mobiltelefon zur Verfügung zu stellen.

Anwendung von polizeilichem Zwang

Ziff. 26: Der FA R+WwV hält 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. 27: Der FA R+WwV ist der Ansicht, dass die von der Kommission beschriebene Vorgehensweise bei der Anhaltung in der Haftanstalt nur in Ausnahmefällen notwendig ist. Er lehnt jedoch schematische Regelungen und Verbote ab, welche der Komplexität der Einzelfälle nicht gerecht werden. Gleichwohl erkennt der FA R+WwV Optimierungspotenzial. Die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) hat daher eine besondere Arbeitsgruppe eingesetzt, die Empfehlungen an die Polizeikorps erarbeitet – auch betreffend die Anhaltung und Zuführung zum Flughafen bei Rückführungen.

Ziff. 28: 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 wird diese Thematik ebenfalls von der eingesetzten Arbeitsgruppe der KKPKS (vgl. Stellungnahme zu Ziff. 27 des Berichts) abgedeckt. Der FA R+WwV weist allerdings darauf hin, dass ein gänzlicher Verzicht auf jede Form von Zwang im Rahmen der Zuführungen jedoch nicht möglich ist, da je nach Verhalten der rückzuführenden Personen eine Fesselung unumgänglich ist um ihren Transport an den Flughafen sicherstellen zu können.



Ziff. 30: FA R+WwV betont, dass bei der Rückführung von schwangeren 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. Entsprechende pauschale Verbote lehnt er ab. Was den konkreten Einzelfall betrifft, verweist der FA R+WwV auf die entsprechende Stellungnahme des Kantons.

Ziff. 33: Der FA R+WwV erinnert daran, dass sich Einsatz der Fesselungen 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 Fällen eine Teil- oder Vollfesselung angeordnet. Dies kann grundsätzlich auch während dem Transport in einem Zellenwagen der Fall sein – je nach Fall auch zur Verhinderung von Selbstverletzungen.

Ziff. 34: Wie bereits in früheren Stellungnahmen ist der FA R+WwV der Ansicht, dass von einem generellen Verbot der Vermummungen im Rahmen der Anhaltungen abzusehen ist. Vermummungen sollten jedoch auch aus Sicht des FA R+WwV lediglich in indizierten Einzelfällen angewendet werden, wobei stets das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten ist. Der FA R+WwV hat sich deshalb in der Vergangenheit bereits an die KKPKS gewendet und diese gebeten, die Thematik im Hinblick auf eine weitere Harmonisierung der Vorgehensweisen der kantonalen Polizeibehörden zu überprüfen. Was den konkreten Einzelfall betrifft, verweist der FA R+WwV auf die entsprechende Stellungnahme des Kantons.

Ziff. 39 und 43: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass Zwangsmittel wie Fesselungen je nach Verhalten der rückzuführenden Personen und den konkreten Umständen des Einzelfalles angeordnet werden und grundsätzlich auch während der Bodenorganisation zur Anwendung kommen können.

Ziff. 44: Der FA R+WwV teilt die Auffassung der Kommission, wonach Vollfesselungen nur für die kürzest mögliche Dauer zur Anwendung kommen und während der Flugphase nach Möglichkeit ganz aufgehoben werden sollten. Dennoch kann es in Einzelfällen notwendig sein, die Vollfesselung während der gesamten Flugdauer aufrecht zu erhalten. Dies insbesondere, wenn aufgrund von Ankündigungen oder dem bisherigen Verhalten mit einem potentiellen Angriff als auch mit einem allfälligen Versuch der Selbstverletzung durch die betroffene Person zu rechnen ist. Der Einsatz der Fesselungen richtet sich dabei stets nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Der Bericht der Kommission bestätigt, dass es sich um äusserst seltene Einzelfälle handelt (2 von 108 rückzuführenden Erwachsenen im Berichtszeitraum).

Information an die Rückzuführenden

Ziff. 55: Der FA R+WwV teilt die Auffassung der Kommission, dass 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 ein Vorbereitungsgespräch durchgeführt wird (vgl. Art. 29 ZAV). Deshalb sind die betroffenen Personen vorgängig bereits über den Ablauf der Rückführung und die möglichen Zwangsmittel informiert.

Rückführung von Familien mit Kindern



Ziff. 57: Wie bereits in den Vorjahren weist der FA R+WwV erneut darauf hin, dass Weg- oder Ausweisungen oder Landesverweisungen gemäss Art. 26f VWWAL 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.

Rückführungen mit Linienflügen

Ziff 61 und 62: Der FA R+WwV weist erneut darauf hin, dass es sich bei beiden Vollzugsstufen (2 und 3) um polizeilich begleitete Rückführungen mit Linienflügen handelt. Bei Linienflügen ist jeweils 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. Zudem richtet 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. Bereits heute hat die Kommission die Möglichkeit, bei Rückführungen mit Linienflügen die Zuführung und die Bodenorganisation zu beobachten. Der Bund wird zu gegebener Zeit im Rahmen einer allfälligen Verordnungsanpassung eine Änderung des Wortlauts von Art. 28 ZAV prüfen.

COVID-19-Testpflicht (Art. 72 Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG, SR 142.20)

Ziff. 75: Der FA R+WwV hält fest, dass die ersten Erfahrungen mit der seit dem 2. Oktober 2021 eingeführten Testpflicht (Art. 72 AIG) aus Sicht der Vollzugsbehörden durchwegs positiv sind. Die meisten Kantone haben die entsprechende Regelung bereits erfolgreich angewendet und COVID-19-Tests zwangsweise durchgesetzt. Dabei gab es keine Fälle, in denen die Probeentnahme aufgrund von medizinischen Risiken abgebrochen werden musste. Mit der Testpflicht wurde den Kantonen im Dublin-Bereich zudem ein Instrument zur Verfügung gestellt, mit dem wirksam vermieden werden kann, dass aufgrund einer Verfristung nach dem Dublin-Verfahren noch ein nationales Asylverfahren durchgeführt werden muss, was für Bund und Kantone mit hohen Mehrkosten verbunden ist.



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

Freundliche Grüsse

Die Co-Vorsitzenden des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug:

Vorsitz Bund

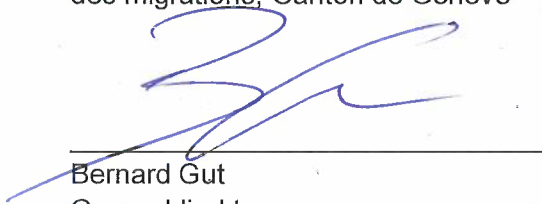
Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Internationales



Vincenzo Mascioli
Vizedirektor

Vorsitz Kantone

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



Bernard Gut
Generaldirektor

Kopien an:

- Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter, Vorsteherin EJPD, Bundeshaus West, 3003 Bern
- Herr Regierungsrat Fredy Fässler, Präsident KKJPD, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

