



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 3. April 2023

Bericht
an das Eidgenössische Justiz- und
Polizeidepartement (EJPD) und die
Kantonale Konferenz der Justiz- und
Polizeidirektorinnen und -direktoren
(KKJPD)
betreffend das ausländerrechtliche
Vollzugsmonitoring
von Januar bis Dezember 2022



INHALTSVERZEICHNIS

I. Einleitung	7
II. Zusammenarbeit mit den Vollzugsbehörden und anderen relevanten Ansprechpartnern.....	9
III. Zusammenarbeit mit internationalen Ansprechpartnern.....	10
IV. Vollzugstufe 4: Feststellungen und Empfehlungen	10
a. Behandlung durch die Vollzugsbehörden.....	10
b. Anwendung von polizeilichem Zwang bei Zuführungen an den Flughafen.....	13
c. Anwendung von polizeilichem Zwang bei der Bodenorganisation	15
d. Anwendung von polizeilichem Zwang beim Transport ins Flugzeug.....	17
e. Anwendung von polizeilichem Zwang auf nationalen Sonderflügen	17
f. Anwendung von polizeilichem Zwang auf EU-Sammelflügen	18
g. Übergabe von zwangsweise rückzuführenden Personen an die Behörden des Zielstaates	19
h. Rückführung von Familien mit Kindern	19
i. Kommunikation.....	23
j. Medizinische Versorgung.....	24
V. Vollzugstufen 2 und 3: Feststellungen und Empfehlungen.....	25
a. Einführende Bemerkungen	25
b. Behandlung durch die Vollzugsbehörden.....	27
c. Anwendung von polizeilichem Zwang bei Zuführungen	28
d. Anwendung von polizeilichem Zwang bei der Bodenorganisation und bei der Rückkehr zum Ausgangsort.....	28
VI. Covid-19-Zwangstests.....	29
VII. Materialienverzeichnis	31
a. International	31
b. National	34



ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGE	Bundesgerichtsentscheid
Bst.	Buchstabe
ca.	circa
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)
d.h.	das heisst
E.	Erwägung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
Fn.	Fussnote
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
Nr.	Nummer
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter



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)

NPM	Nationaler Präventionsmechanismus
resp.	respektive
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SAMW	Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften
SEM	Staatssekretariat für Migration
SR	Systematische Rechtssammlung
vgl.	vergleiche
VKM	Vereinigung Kantonalen Migrationsbehörden



Zusammenfassung

1. Zwischen Januar und Dezember 2022 begleitete¹ die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 28 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4. Aufgrund kurzfristiger Meldung hat die Kommission einen Sonderflug nicht begleitet. Drei der Flüge waren EU-Sammelflüge. Bei den beobachteten Rückführungen handelte es sich bei 15 Flügen um Überstellungen im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA) nach Artikel 64a des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Die restlichen Rückführungsflüge erfolgten in Herkunfts- und Heimatstaaten. Bei den von der NKVF beobachteten Rückführungen der Vollzugsstufe 4 wurden insgesamt 125 Personen, darunter 16 Familien mit 32 Kindern (davon 28 minderjährig), zwangsweise rückgeführt.
2. Im Berichtszeitraum hat die Kommission ausserdem 22 Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3 beobachtet, da in diesem Rahmen ebenso Zwangsmassnahmen zur Anwendung gelangen können.² Im Unterschied zu den Rückführungen der Vollzugsstufe 4 liegt der Fokus der Kommission jedoch ausschliesslich auf der Beobachtung der polizeilichen Anhaltung, Zuführung sowie Bodenorganisation am Flughafen. Von den 22 Rückführungen handelte es sich in der Hälfte der Fälle um Überstellungen im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens. Die andere Hälfte der Rückführungsflüge erfolgte in Herkunfts- und Heimatstaaten.
3. Der Umgang mit den von einer Rückführung betroffenen Personen war insgesamt professionell und respektvoll. Das polizeiliche Begleitpersonal war zumeist im Gespräch mit den zwangsweise rückzuführenden Personen, um Stress abzubauen und potentielle Konfliktsituationen zu entschärfen. Der Umgang mit Kindern, insbesondere auch mit Kleinkindern, sowie mit Familien war vorwiegend gut. Die Kommission bedauert jedoch, dass erneut in sieben Fällen Kinder mit ansehen mussten, wie gegenüber einem Elternteil oder beiden Eltern, während der Anhaltung, Bodenorganisation und im Flugzeug Zwangsmassnahmen angewendet wurden.³ In einem Fall beobachtete die Kommission, wie ein Kind den Ablauf der bevorstehenden Rückführung für ein Elternteil übersetzen musste.
4. Die Kommission beobachtete 41 Zuführungen der Vollzugsstufe 4 und 20 Zuführungen der Vollzugsstufe 2 und 3⁴ an die Flughäfen Basel, Bern, Genf und Zürich.⁵ Die Kommission stellte fest, dass die Praxis in den Kantonen in Bezug auf die Anhaltung und die Zuführung der von einer Rückführung betroffenen Personen heterogen bleibt.⁶

¹ Die Beobachtung erstreckte sich auf die polizeiliche Anhaltung, Zuführung und die Bodenorganisation, die eigentliche Flugphase und die Übergabe an die Behörden im Zielstaat; Siehe Art. 15f Abs. 1 VVWAL.

² Definiert in Art. 28 Abs. 1 Bst. b und c ZAV.

³ In zwei Fällen waren die Kinder bereits volljährig.

⁴ Eine zwangsweise rückzuführende Person war nicht auffindbar und eine Rückführung wurde bei der Anhaltung abgebrochen.

⁵ Sonderflüge der Vollzugsstufe 4 fanden ab den Flughäfen Bern, Genf und Zürich statt. Rückführungen der Vollzugsstufe 2 und 3 mit Linienflügen ab Basel, Genf und Zürich.

⁶ NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 5; Zusammenfassung NKVF Bericht April 2020 bis März 2021, Rz. 10.



5. Die Kommission beobachtete in drei Fällen, wie von einer Rückführung betroffene Personen von verummtem oder teilweise verummten Polizeipersonal angehalten wurden. Die Kommission weist wiederholt darauf hin, dass Sicherheitserwägungen das Tragen einer Maske oder sonstiger Verummung bei zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg nicht rechtfertigen.
6. In weniger als einem Drittel aller Rückführungen der Vollzugsstufe 4 wurde gänzlich auf eine Fesselung verzichtet. Eingesetzte Zwangsmassnahmen wurden zudem in mehr als zwei Dritteln aller Fälle während der Zuführung und Bodenorganisation beibehalten. Die Kommission ersucht die kantonalen Polizeikorps wiederholt, die Anwendung von Zwang auf diejenigen Fälle zu beschränken, in welchen die Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden. Die Kommission erinnert daran, dass Zwangsmassnahmen aufzuheben sind, sobald die Situation es erlaubt.
7. Die Kommission beobachtete insbesondere bei der Bodenorganisation an den Flughäfen Zürich und Basel, wie wiederholt kooperative Rückgeführte teilgefesselt wurden. Nach Ansicht der Kommission sollte während der Bodenorganisation im Regelfall auf Zwangsmassnahmen verzichtet werden und diese nur in Fällen angewendet werden, in denen die Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden.
8. Die Kommission beobachtete 12 Personen, die sich beim Abflug von Sonderflügen in Vollfesselung befanden.⁷ In diesen Fällen wurden die Personen vollgefesselt, da sie sich der Rückführung gewaltsam widersetzen oder die Zusammenarbeit kategorisch verweigerten. Die Vollfesselung wurde zumeist während des Fluges gelockert oder aufgehoben. In drei Fällen wurde sie jedoch bis zur Ankunft beibehalten und die betroffenen Personen waren im Ganzen während einer Stunde und dreissig Minuten resp. einer Stunde und zwanzig Minuten vollgefesselt. Die Kommission ist der Ansicht, dass Vollfesselungen nur für die kürzest mögliche Dauer zur Anwendung kommen und während der Flugphase nach Möglichkeit ganz aufgehoben werden sollen.
9. Die Kommission stellte in mehreren Fällen fest, dass die medizinische Vertraulichkeit der Gespräche zwischen dem medizinischen Personal und den zwangsweise rückzuführenden Personen am Flughafen nicht gewährleistet war. Gemäss Empfehlungen der Zentralen Ethikkommission (ZEK) der SAMW müssen die räumlichen Verhältnisse während der ärztlichen Untersuchung im Rahmen von Rückführungen so ausgestaltet sein, dass die ärztliche Vertraulichkeit gewährleistet ist. Die Kommission empfiehlt den Behörden, Gespräche zwischen den medizinischen Begleitpersonen und den zwangsweise rückzuführenden Personen ohne die Anwesenheit polizeilicher Mitarbeitenden durchzuführen.

⁷ Diese umfasst alle Vollfesselungen auf nationalen Sonderflügen und Zubringerflügen; Bei Rückführungen der Vollzugsstufe 2 und 3 beobachtete die Kommission ausserdem, wie sich beim Einstieg ins Flugzeug in mindestens zwei Fällen Rückzuführende in Vollfesselung befanden.



10. Die Kommission beobachtete mehrere Rückführungen, bei welchen den betroffenen Personen im Vorfeld zum Einstieg ins Flugzeug die Möglichkeit gewährt wurde, einen Anruf zu tätigen, um Angehörige über ihre Rückkehr zu informieren. In drei Fällen wurde jedoch eine telefonische Kontaktaufnahme mit der anwaltschaftliche Vertretung auf Nachfrage verweigert. Gestützt auf internationale Vorgaben weist die Kommission erneut darauf hin, dass von einer Rückführung betroffene Personen die Möglichkeit erhalten müssen, Angehörige aber auch Dritte über ihre bevorstehende Rückführung zu informieren.
11. Die Kommission beobachtete zwei Fälle, in welchen Eltern aufgrund von Vorwürfen häuslicher Gewalt getrennt an den Flughafen gefahren und danach gemeinsam mit den Kindern als Familie zwangsweise rückgeführt wurden. Die Kommission weist das Staatssekretariat für Migration (SEM) darauf hin, bei innerfamiliären Übergriffen besondere Massnahmen in Erwägung zu ziehen und die Schutzfähigkeit der Zielstaaten eingehend und unter Berücksichtigung der konkreten Umstände im Einzelfall zur überprüfen.
12. In der Berichtsperiode stellte die Kommission erneut 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.
13. Die Kommission zählte im Berichtszeitraum 32 Covid-19-Zwangstests, die am Vortag oder während der Rückführung durchgeführt wurden. Davon wurde in drei Fällen unter Anwendung körperlichen Zwangs getestet. Diese Form der Zwangstestung erachtet die Kommission als besonders entwürdigend und gefährlich. In mindestens zwei Fällen beobachtete die Kommission auch Covid-19-Zwangstests an Kindern. Die Kommission weist darauf hin, dass Kinder im Rahmen von Rückführungen unter keinen Umständen Zwangstestungen unterzogen werden sollten.



I. Einleitung

1. Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) begleitet alle zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4.⁸ Die Kernaufgabe der Kommission bei zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg besteht darin zu beobachten, ob von einer Rückführung betroffene Personen gemäss den einschlägigen internationalen Standards und den nationalen Bestimmungen behandelt werden.⁹ Die Kommission richtet dabei einen 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).¹⁰
2. Sämtliche Beobachtungen und Empfehlungen werden im Rahmen eines institutionalisierten Fachdialogs mit einer Vertretung des Staatssekretariats für Migration (SEM), der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), der Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM) und der für die medizinische Versorgung der zwangsweise rückzuführenden Personen verantwortlichen Oseara AG diskutiert. Einmal jährlich richtet die Kommission einen Gesamtbericht an die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) sowie den Vorsteher der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und ersucht den dafür zuständigen Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug des SEM um Stellungnahme.
3. Die NKVF setzt für die Überprüfung neben Kommissionsmitgliedern auch externe Fachpersonen als Beobachtende ein. Die Beobachtung erstreckt sich in der Regel über folgende Phasen¹¹ einer zwangsweisen Rückführung:
 - 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 von der Rückführung betroffenen Personen, sofern diese zu einem Gespräch bereit sind und es die Situation erlaubt;
 - der für die Equipe verantwortlichen Person und den polizeilichen Begleitpersonen;
 - den medizinischen Begleitpersonen;
 - den anwesenden Mitarbeitenden des SEM.

⁸ Art. 28 Abs. 1 Bst. d ZAV.

⁹ Die Schaffung eines wirksamen Systems für die Überwachung von Rückführungen ist im Art. 8 Abs. 6 der EU-Rückführungsrichtlinie verankert.

¹⁰ Art. 9 Abs. 2 ZAG.

¹¹ Art. 15f VVWAL.



5. Im Berichtszeitraum begleitete¹² die NKVF 28 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4. Ein Sonderflug konnte von der Kommission wegen sehr kurzfristiger Meldung nicht begleitet werden. Drei der Flüge waren EU-Sammelflüge. Bei 15 der beobachteten Rückführungen handelte es sich um Überstellungen im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA) nach Artikel 64a des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Die restlichen Rückführungsflüge erfolgten in Herkunfts- und Heimatstaaten. Bei den von der NKVF beobachteten Rückführungen der Vollzugsstufe 4 wurden insgesamt 125 Personen, darunter 16 Familien mit 32 Kindern (davon 28 minderjährig), zwangsweise rückgeführt.
6. Die Kommission beobachtete punktuell auch zwangsweise Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3, da bei diesen ebenso Zwangsmassnahmen angewendet werden können.¹³ Im Unterschied zu den Rückführungen der Vollzugsstufe 4 liegt der Fokus hier jedoch ausschliesslich auf der Beobachtung der polizeilichen Anhaltung und Zuführung an den Flughafen sowie der Bodenorganisation am Flughafen. Die NKVF begleitete im Berichtszeitraum 22 zwangsweise Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3, wovon es sich in der Hälfte der Fälle um Überstellungen im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA) nach Artikel 64a des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) handelte. Die andere Hälfte der Rückführungsflüge erfolgte in Herkunfts- und Heimatstaaten.
7. Die zwangsweisen Rückführungen der Vollzugsstufe 2, 3 und 4 machen in der Schweiz rund 12 Prozent der Ausreisen nach Asyl- und Ausländergesetz aus. Weitere 25 Prozent umfassen Personen, die freiwillig und selbständig aus der Schweiz ausreisen. Bei den restlichen 63 Prozent handelt es sich um kontrollierte selbständige Ausreisen (Vollzugsstufe 1), unkontrollierte Abreisen und «andere Abgänge».¹⁴
8. Der vorliegende Bericht fasst die wichtigsten von Januar bis Dezember 2022 gemachten Feststellungen der NKVF im Rahmen des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings zusammen und formuliert Empfehlungen sowie weiteren Handlungsbedarf seitens der Behörden. Die Empfehlungen richten sich je nach Zuständigkeit an das SEM, die ausführenden Polizeikörper und/oder die für die medizinische Versorgung zuständige Oseara AG. Von den 28 in diesem Bericht abgegebenen Empfehlungen handelt es sich bei 21 um Wiederholungen. Die Kommission bedauert, dass in gewissen Bereichen kein Fortschritt erzielt wird.
9. Die Kommission weist darauf hin, dass im Berichtszeitraum beobachtete zwangsweise Rückführungen unter verschiedenen Gesichtspunkten und damit mehrfach erwähnt werden können.

¹² Die Beobachtung erstreckte sich auf die Bodenorganisation, die eigentliche Flugphase und die Übergabe an die Behörden im Zielstaat.

¹³ Definiert in Art. 28 Abs. 1 Bst. b und c ZAV.

¹⁴ Asylstatistik des SEM, Übersicht Jahre, Stand 31. Dezember 2022.



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 zwangsweise rückzuführenden Personen zuständigen Oseara AG erwies sich im Berichtszeitraum als gut.
11. In einem Fall hat die verantwortliche Polizeieinheit das Briefing für eine Anhaltung ohne die Vertretung der NKVF begonnen. In zwei Fällen fanden Anhaltungen statt, zu welchen die Beobachtenden nicht unmittelbar zugelassen wurden. Zum Zeitpunkt, als die Beobachtenden die Rückführung wieder begleiten konnten, waren die zwangsweise rückzuführenden Personen bereits teilgefesselt.¹⁵ Bei einer Zuführung wurde die Vertretung der Kommission ohne Begründung in einem Zweitfahrzeug an den Flughafen gebracht und konnte die Zuführung nicht direkt beobachten.¹⁶ In einem weiteren Fall wurde die Vertretung der Kommission in einer Zelle des Fahrzeuges mittransportiert, wodurch sie während der Fahrt keinen Sichtkontakt hatte, sich aber in Hörweite zur zwangsweise rückzuführenden Person befand. Die Kommission erinnert daran, dass sie ihre Aufgabe der Beobachtung nur erfüllen kann, wenn sie von Beginn an bei allen Phasen der Rückführungen dabei sein kann.
12. In sieben Fällen ersuchte die Kommission die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden um eine Stellungnahme zur Klärung von Fragen im Zusammenhang mit den Rückführungen.¹⁷ Mehrere im Rahmen der Beobachtung aufgetauchte Fragen¹⁸ klärte die Kommission zudem in direktem Kontakt mit dem SEM. Alle Fragen der Kommission wurden beantwortet.
13. Die Kommission war ausserdem in Kontakt mit der Oseara AG, die mit der medizinischen Versorgung der zwangsweise rückzuführenden Personen 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 betraf eine Anhaltung auf offener Strasse (Kanton Zürich) und den Zugriff durch eine Sondereinheit in einer Privatwohnung (Kanton Bern).

¹⁶ In vier weiteren Fällen wurden aufgrund der getrennten Zuführung von Familien während dem Transport nur einzelne Familienmitglieder beobachtet. Der Wunsch der beobachtenden Person, in welchem Fahrzeug sie an den Flughafen mitfahren wollte, wurde jeweils beachtet.

¹⁷ Die Kommission fordert die relevanten Behörden zur Stellungnahme auf, wenn sie das Vorgehen für besonders problematisch hält oder sonstige Unklarheiten vorliegen. Die kantonalen Behörden in Freiburg, Genf, Jura, St. Gallen, Thurgau und Zürich wurden um weitere klärende Informationen gebeten.

¹⁸ Die NKVF erkundigte sich beim SEM über eine medizinische Übergabe im Zielstaat, die Praxis bei Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahren in einem Zielstaat sowie die Anwesenheit anderer Passagiere bei Rückführungen der Vollzugsstufe 2 und 3 mit der Fluggesellschaft Twin Jet. Zudem klärte sie das Vorgehen bei Beobachtungen auf französischem Staatsgebiet ab dem Flughafen Basel-Mulhouse ab.

¹⁹ Art. 10 BG NKVF.



14. Die Kommission wurde von Rechtsvertretenden sowie von der Zivilgesellschaft auf bevorstehende zwangsweise Rückführungen von möglichen vulnerablen Personen hingewiesen, bzw. nach der durchgeführten Rückführung kontaktiert. Zudem tauschte sich die Geschäftsstelle betreffend eine Motion mit einer Parlamentarierin aus.
15. Auch in diesem Jahr referierte die Kommission an internen Weiterbildungsveranstaltungen organisiert durch die Genfer bzw. Zürcher Kantonspolizei. Sie stellte ihren Auftrag im Rahmen des Monitorings, sowie ihre wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen vor. Die Kommission wurde erneut zur jährlichen Weiterbildung für die Equipenleitenden in Schwarzenburg eingeladen. Die Kommission schätzt diesen offenen und praxisbezogenen Austausch.

III. Zusammenarbeit mit internationalen Ansprechpartnern

16. Im vergangenen Jahr setzte die Kommission ihre Zusammenarbeit mit dem Nationalen Präventionsmechanismus (NPM) des Kosovo fort.²⁰ Bei einer der zwei begleiteten Rückführung nach Pristina, die im Berichtszeitraum stattfanden, konnte der NPM des Kosovo die Ankunft und Übergabe der zwangsweise rückzuführenden Person an die kosovarischen Behörden nicht beobachten, da er die Informationen zum entsprechenden Sonderflug von der Kommission aus technischen Gründen nicht rechtzeitig erhalten hatte.²¹ Zudem tauschte sich die Kommission im November 2022 mit dem NPM Frankreich (*Contrôleur général des lieux de privation de liberté*) über die Arbeit der beiden NPMs betreffend die Beobachtung von zwangsweisen Rückführungen aus.

IV. Vollzugstufe 4: Feststellungen und Empfehlungen

a. Behandlung durch die Vollzugsbehörden

17. Die Kommission erinnert daran, dass zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg für die rückzuführenden Personen eine sehr belastende Situation darstellen und insbesondere für Kinder traumatisierend sein können. Sie weist zudem darauf hin, dass der Rückführungsvollzug für alle Beteiligten eine grosse Herausforderung darstellt.
18. Der Umgang mit den von einer Rückführung betroffenen Personen war insgesamt professionell und respektvoll. Das polizeiliche Begleitpersonal war zumeist im Gespräch mit den zwangsweise Rückzuführenden, um Stress abzubauen und potentielle Konfliktsituationen zu entschärfen.

²⁰ Kosovo Ombudsperson. Für mehr Informationen: <https://oik-rks.org/en/> (besucht am 22. März 2023).

²¹ In diesem Fall basierte er seinen Bericht auf den Aussagen der kosovarischen Grenzpolizei und des Innenministeriums.



19. Die Kommission begleitete eine Zuführung, bei welcher die Polizeikräfte²² sich proaktiv und wiederholt nach dem Befinden der zwangsweise rückzuführenden Person erkundigten. So fragten sie etwa nach, ob die Person bereits geflogen sei und ob sie Flugangst habe. Die Kommission beobachtete zudem in einem anderen Fall, wie sich eine polizeiliche Begleitperson²³ beim SEM dafür einsetzte, dass zwei zwangsweise rückzuführende Personen je 200 Euro erhielten, da sie sonst mittellos im Zielstaat angekommen wären. Schliesslich war die Kommission bei einer Rückführung²⁴ anwesend, bei welcher einer Person während der Bodenorganisation auf Wunsch ein Gebetsteppich zur Verfügung gestellt wurde. Die Kommission begrüsst die Rücksichtnahme auf die individuellen Bedürfnisse der von einer Rückführung betroffenen Personen ausdrücklich und erachtet den emphatischen Umgang der Polizeikräfte in diesen Fällen als beispielgebend.
20. Zur Begründung von Zwangsmassnahmen führten die Einsatzleitenden Selbst- oder Fremdgefährdung, Fluchtgefahr, Ankündigung von Widerstand, Suizidäusserungen sowie erfolgte Suizidversuche und vorgängige Erfahrungen mit der zwangsweise rückzuführenden Person an. Die Kommission beobachtete mindestens vier Fälle, in denen eine andere Begründung aufgeführt wurde. In zwei Fällen wurden die Zwangsmassnahmen mit 'gängiger Praxis' begründet. In zwei weiteren Situationen beobachtete die Kommission, wie die einsatzleitende Person für eine vorgenommene Fesselung sachfremde und pauschalisierende Gründe vorbrachte.²⁵ Die Kommission erachtet dieses Vorgehen als problematisch und unprofessionell.
21. Die Kommission beobachtete eine Situation, in der eine Person nach dem gescheiterten Versuch, ihre Zigarette zu verschlucken, von einem Polizisten der Bodenorganisation mit groben Worten harsch zurechtgewiesen wurde. Die Kommission hat die zuständige Behörde über den Zwischenfall informiert und eine Abklärung verlangt. Sie erhielt von der Kantonspolizei die Rückmeldung, dass der polizeiliche Mitarbeitende verhältnismässig reagiert habe.²⁶
- 22. Die Kommission empfiehlt den Behörden, mit den von einer Rückführung betroffenen Personen stets einen professionellen Umgang zu pflegen.²⁷**
23. Die Kommission begrüsst, dass zwangsweise rückzuführende Frauen mehrheitlich von polizeilichen Begleiterinnen betreut wurden.²⁸ In zwei Fällen wurden Frauen auch von männlichen Begleitpersonen der Polizei betreut.²⁹ Bei einer Anhaltung war eine Frau für fast eine Stunde nur in Unterwäsche gekleidet von 15 unter anderem männlichen

²² Kantonspolizei Thurgau und Glarus.

²³ Kantonspolizei Bern.

²⁴ Bodenorganisation am Flughafen Zürich.

²⁵ In beiden Fällen begründeten die einsatzleitenden Personen die Zwangsmassnahme mit der Herkunft der Betroffenen; Vgl. Rz. 84.

²⁶ Mailverkehr mit der Kantonspolizei Zürich vom 13. Juli 2022 und 25. Juli 2022.

²⁷ CPT/Inf (2022) 18), Rz. 14, "verbal abuse and threats of physical ill-treatment are unlawful and unprofessional".

²⁸ Art. 24 Abs. 2 ZAV.

²⁹ In beiden Fällen wurden die Frauen mehrheitlich von Männern betreut, wobei jeweils auch weibliche Mitarbeitende anwesend waren.



polizeilichen Begleitpersonen umgeben.³⁰ Die Kommission erachtet dies als erniedrigend.

24. Die Kommission beobachtete einen Fall, bei welchem die von der Rückführung betroffene Person insgesamt eineinhalb Stunden Wartezeit im Fahrzeug verbrachte, bevor sie zur Flugvorbereitung bei der Bodenorganisation zugelassen wurde.³¹ In einzelnen Fällen mussten Personen über vier Stunden am Flughafen warten, bevor sie den Rückführungsflug antreten konnten. Bei der Rückführung einer Mutter mit drei Kindern wurden für die Anhaltung³², Zuführung und Bodenorganisation rund zehn Stunden eingeplant. Nachdem die Familie ca. acht Stunden am Flughafen verbracht hatte, trat sie in der Folge einen Flug von zehn Stunden und 30 Minuten an.³³ Die Kommission erachtet lange Wartezeiten während Rückführungen als zusätzliche Belastung für die Betroffenen. **Die Kommission empfiehlt den Behörden, insbesondere bei Rückführungen von Familien mit kleinen Kindern, lange Wartezeiten zu vermeiden.**
25. In den beobachteten Fällen wurden zwangsweise rückzuführenden Personen regelmässig Toilettengänge ermöglicht. Während rund der Hälfte aller Zuführungen wurden den Betroffenen Essen und Getränke angeboten. Bei einer Rückführung im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens verbrachten zwei zwangsweise rückzuführende Personen bei der Zwischenlandung in Rom rund zwei Stunden in einem Raum ohne Zugang zu Toiletten oder Verpflegung. **Die Kommission empfiehlt den zuständigen Behörden, den zwangsweise rückzuführenden Personen neben Toilettengängen auch in regelmässigen Abständen Essen und Getränke anzubieten.**
26. Die Kommission stellte fest, dass bei über der Hälfte aller Flüge den zwangsweise rückzuführenden Personen keine Möglichkeit gegeben wurde, sich zu bewegen.³⁴ Auf fast allen Flügen wurde den Betroffenen zudem keine Lektüre oder sonstige Unterhaltung angeboten. In fünf Fällen waren davon auch Kinder betroffen. Die Kommission legt den zuständigen Behörden nahe, den von einer Rückführung betroffenen Personen, insbesondere Kindern, auf längeren Flügen Bewegungs³⁵- und Beschäftigungsmöglichkeit³⁶ anzubieten.

³⁰ Die Anhaltung wurde von der Kantonspolizei Waadt durchgeführt.

³¹ Insgesamt befand sich die Person vier Stunden und 15 Minuten im Fahrzeug.

³² Im vorliegenden Fall wurde die Anhaltung um 06.30 Uhr durchgeführt; Vgl. Rz. 59.

³³ Die Kantonspolizei Bern begründete die frühe Anhaltung damit, dass so die Abholung der Kinder aus der Schule habe verhindert werden können.

³⁴ Bei 17 von 28 Flügen bestanden keine Bewegungsmöglichkeiten, wobei dies in vier Fällen aus Platz- oder Sicherheitsgründen der Fall war.

³⁵ CPT/Inf (2003) 35-part, Rz. 37, "Account should also be taken of the health risks connected with the so-called "economy-class syndrome" in the case of persons who are confined to their seats for long periods". Mit Economy-Class-Syndrom ist die (symptomlose) Reise- oder Flugthrombose gemeint.

³⁶ Guidance to respect children's rights in return policies, S. 25, "Specific needs of children during the journey should be considered and provided for, such as the right to play, breast-feeding etc." sowie Twenty Guidelines on forced return, Art. 11 Abs. 3.



b. Anwendung von polizeilichem Zwang bei Zuführungen an den Flughafen

27. Die Kommission beobachtete 41 Zuführungen³⁷ an die Flughäfen Bern, Genf und Zürich aus den Kantonen Bern, Fribourg, Genf, Jura, Luzern, Solothurn, St. Gallen, Thurgau, Waadt und Zürich. Die Kommission stellte fest, dass die Praxis in den Kantonen in Bezug auf die Anhaltung und die Zuführung von zwangsweise rückzuführenden Personen weiterhin heterogen ist.³⁸
28. Bezüglich des Tragens von Waffen stellte die Kommission fest, dass im Rahmen von 12 Anhaltungen in den Kantonen Bern, Freiburg, Genf, Waadt und Zürich das beteiligte Polizeipersonal bewaffnet war (Feuerwaffen, Schlagstöcke oder Destabilisierungsgeräte).³⁹ Vier der bewaffneten Anhaltungen betrafen Familien mit kleinen Kindern, wobei die Waffen in mindestens einem Fall offen getragen wurden und für die Kinder gut sichtbar waren. Die Kommission ist sich bewusst, dass zur Sicherung des unmittelbaren Umfeldes einer zwangsweisen Rückführung bewaffnetes Personal anwesend sein kann. **Die Kommission ersucht die zuständigen Behörden jedoch sicherzustellen, dass die polizeilichen Begleitpersonen in direktem Kontakt mit der von einer Rückführung betroffenen Personen keine Waffen tragen.**⁴⁰
29. Bei zwei Anhaltungen stürmte die Polizei die Privatwohnung⁴¹, wobei in einem Fall Kleinkinder anwesend waren. In zwei weiteren Fällen stürmte die Polizei im Rahmen der Anhaltung die Gefängniszelle. Während bei einer der Zellenstürmungen anfangs verbale Gegenwehr beobachtet wurde, verhielten sich die von der Rückführung betroffenen Personen bei den anderen Anhaltungen durchgehend kooperativ. **Wenngleich es sich um Einzelfälle handelt, erachtet die Kommission das Stürmen von Gefängniszellen als unangemessen und fordert die zuständigen Behörden dazu auf, auf die Zellenstürmung zu verzichten.**⁴²
30. Die Kommission beobachtete einen Fall, bei welchem zwei polizeiliche Mitarbeitende vollständig verummmt waren. **Die Kommission weist erneut darauf hin, dass Sicherheitserwägungen das Tragen einer Maske oder sonstiger Vermummung bei zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg nicht rechtfertigen.**⁴³
31. Die Kommission weist darauf hin, dass die Polizeikräfte in weniger als einem Drittel der beobachteten Zuführungen ganz auf eine Fesselung verzichteten.⁴⁴ In rund zwei Dritteln

³⁷ Die Zuführung umfasst die Anhaltung der zwangsweise rückzuführenden Person und den Transfer zum Flughafen. Diese wird von der kantonalen Polizei ausgeführt; Eine Zuführung konnte nicht durchgeführt werden, da die betroffene Person untergetaucht war.

³⁸ NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 25.

³⁹ In vier weiteren Fällen hielt sich bewaffnetes Polizeipersonal im Hintergrund auf (Streifenpatrouille, Fahrdienst).

⁴⁰ Art. 11 Abs. 4 ZAV; NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 26; CNPT, Rapport avril 2020 à mars 2021, Rz. 31.

⁴¹ In einem Fall erfolgte die Stürmung der Privatwohnung durch eine Sondereinheit.

⁴² NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 27; CNPT, Rapport avril 2020 à mars 2021, Rz. 29.

⁴³ CPT/Inf (2003) 35-part, Rz. 38.

⁴⁴ Die Anwendung von Fesselungsmitteln ist in Art. 6a und 23 ZAV geregelt; Vgl. KKJPD, Musterprozesse betreffend medizinischen Datenfluss und Zwangsmassnahmen bei der Anhaltung und Zuführung zum Flughafen, April



der Fälle waren von einer Rückführung betroffene Personen während der Zuführung teilgefesselt, in mehreren Fällen mit (Metall-)Handschellen oder dem Kerberus-Gurt.⁴⁵ Sieben Personen wurden während der Anhaltung mit Handfesseln am Rücken gefesselt, in einzelnen Fällen wurden diese auch während dem Transport an den Flughafen belassen.⁴⁶ In einem Fall wurde einer teilgefesselten Person für die Zuführung ein Sparringhelm aufgesetzt. **Die Kommission fordert die zuständigen Behörden erneut auf, während der Zuführung im Regelfall auf Zwangsmassnahmen zu verzichten und sie nur in denen Fällen anzuwenden, in welchen die Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden.**⁴⁷

32. Die Kommission beobachtete einen Fall, bei welchem die Einsatzkräfte bei der Anhaltung einer Familie die Mutter mit Handfesseln am Rücken fesselten. Dem Vater wurden unmittelbar danach Metallfussfesseln angelegt.⁴⁸ Die Fesselungen waren auch bei ihrer Ankunft am Flughafen noch angebracht. Die Kommission ersuchte daraufhin die zuständigen Kantonsbehörden um Klärung.⁴⁹ Die zuständige Kantonspolizei erklärte ihr Vorgehen mit Verweis auf das unkooperative und wehrhafte Verhalten beider Eltern.⁵⁰ Zudem habe sich die Frau mit einer versteckten Rasierklinge zu verletzen versucht. Die Fesselungen erfolgten gemäss der Kantonspolizei sowohl zum Schutz vor weiteren Selbstverletzungsversuchen als auch zum Schutz der anwesenden Polizeikräfte. Die Kommission anerkannte nach der Erklärung der Kantonsbehörden, dass aufgrund der starken Gegenwehr und des selbstverletzenden Verhaltens beider Eltern gewisse Sicherheitsmassnahmen notwendig waren. **Gleichzeitig stellt sich die Kommission basierend auf internationalen Standards entschieden gegen die Anwendung von**

2015, in denen darauf hingewiesen wird, wie wichtig es ist, bei der Anhaltung der zwangsweise rückzuführenden Person am Ort der Haft und deren Zuführung an den Flughafen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen.

⁴⁵ Die Teilfesselung beinhaltet das Anlegen von Fuss- und Oberarmmanschetten oder eines Gürtels, das Anbringen von Kabelbinder oder Metall-Handschellen an den Händen sowie das Anlegen des Kerberus-Gurtes. Bei einer Teilfesselung mit dem Kerberus-Gurt werden die Hände mit mehr oder weniger Spielraum auf Hüfthöhe am Gurt fixiert. Auch bei Handfesseln werden die Handgelenke teilweise mit Kabelbindern an einem regulären Gurt fixiert. Bei einer Teilfesselung können die Betroffenen selbständig gehen. Im Fall von starkem Widerstand kann diese Teilfesselung auf eine Vollfesselung erhöht werden, bei welcher die Füsse durch an Manschetten angebrachten Kabelbindern fixiert oder die Beine (an den Ober- und/oder Unterschenkeln) mit Klettgurten festgebunden werden. Anhand von sog. «Flügeli» können mit einem Spannsatz zudem die Oberarme bzw. der Oberkörper fixiert werden. Ebenso werden mit einem Spannsatz in bestimmten Fällen die Beine angewinkelt. Die Polizei setzt schliesslich auch Sparringhelme und Spucknetze ein; CPT/Inf (2013)14, Rz. 20. Der CPT beurteilt es als übertrieben, dass eine zwangsweise rückgeführte Person während mehrerer Stunden mit Handschellen gefesselt war, obgleich sie ständig von zwei erfahrenen polizeilichen Begleitern beaufsichtigt wurde.

⁴⁶ CPT/Inf (2018) 24, Rz. 3; Frontex-Guide, Rz. 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”.*

⁴⁷ NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 28.

⁴⁸ Vgl. Rz. 58 betreffend Fesselungen von Eltern vor ihren Kindern.

⁴⁹ Schreiben der NKVF vom 10. Februar 2022.

⁵⁰ Schreiben der Thurgauer Kantonspolizei vom 11. Juli 2022.



Handfesseln auf dem Rücken.⁵¹ Auch die Anwendung von Metallfussfesseln stuft die Kommission als unangemessen ein.⁵²

33. Die Kommission beobachtete zwei Fälle, in welchen von einer Rückführung betroffene Personen teilgefesselt in einem Zellenwagen zugeführt wurden.⁵³ **Die Kommission erachtet eine Teilfesselung während dem Transport in einem Zellenwagen als unverhältnismässig.**⁵⁴
34. In vier Fällen wurden Personen vollgefesselt an den Flughafen zugeführt. In einem Fall eine Mutter in Anwesenheit ihrer Kinder.⁵⁵ Bei einer Vollfesselung blieben die Hände der betroffenen Person während der Zuführung auf dem Rücken fixiert. In zwei Fällen wurde vollgefesselten Personen ein Sparringhelm aufgesetzt. Die Kommission weist darauf hin, dass die Augensicht in jedem Moment gewährleistet und die Freihaltung der Atemwege sichergestellt sein muss. Zudem erinnert sie in diesem Zusammenhang daran, dass der Sparringhelm nur als letztes Mittel eingesetzt werden sollte.⁵⁶

c. Anwendung von polizeilichem Zwang bei der Bodenorganisation

35. Von den insgesamt neun an den Flughafen Bern zugeführten Personen⁵⁷ waren bei der Ankunft gemäss Beobachtung der Kommission eine dreiköpfige Familie⁵⁸ und eine Einzelperson nicht gefesselt. Sie wurden ungefesselt belassen. Fünf Personen waren teilgefesselt. Die Mehrheit der teilgefesselten Personen war ab Anhaltung, während der Zuführung und bei der Ankunft am Flughafen Bern gemäss Einschätzung der Beobachtenden kooperativ.⁵⁹ Von diesen vier kooperativen Personen wurden zwei während der gesamten Bodenorganisation in ihrer Teilfesselung belassen. Bei einer Person geschah dies aufgrund einer früheren gescheiterten Rückführung. In einem Fall wurde die Teilfesselung trotz kooperativen Verhaltens verschärft.⁶⁰ Die Kommission schätzt diese Verschärfung als nicht verhältnismässig ein. Eine Person wurde während der Bodenorganisation vollgefesselt, weil sie während der Anhaltung versucht hatte, sich selbst zu verletzen.⁶¹

⁵¹ CPT/Inf (2018) 24, Rz. 3: "Given the potential for discomfort to the person concerned and the risk of injury in the case of accident, the practice of handcuffing detainees behind their back during transportation should be avoided", Guide for joint return operations by air coordinated by Frontex, 12 May 2016, Rz. 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".

⁵² NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 32.

⁵³ Im Kanton Thurgau und Kanton Waadt. In einem Fall war die Person mit Handschellen am Bauch, im anderen Fall mit Handschellen auf dem Rücken gefesselt.

⁵⁴ CPT/Inf (2018) 24, Rz. 3: "Such means should not be used when detainees are locked inside secure cubicles or compartments".

⁵⁵ Kantonspolizei Luzern; Vgl. Rz. 58 betreffend Fesselungen von Eltern vor ihren Kindern.

⁵⁶ NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 35.

⁵⁷ Die Kommission hat insgesamt sechs Zuführungen (für sechs Sonderflüge) an den Flughafen Bern beobachtet.

⁵⁸ Mutter mit zwei Kindern.

⁵⁹ In einem der Fälle erfolgte während der Anhaltung für kurze Zeit verbaler Widerstand.

⁶⁰ Vgl. Empfehlung in Rz. 39.

⁶¹ Ihre Rückführung wurden aufgrund einer superprovisorischen Massnahme des Bundesverwaltungsgerichtes abgebrochen.



36. Von den total 50 an den Flughafen Genf zugeführten Personen waren bei der Ankunft gemäss Beobachtung der Kommission 35 Personen, davon alle 11 minderjährigen Kinder, nicht gefesselt und wurden so belassen. 15 Personen kamen teilgefesselt am Flughafen Genf an, wovon sich mehr als die Hälfte, während der Zuführung und bei der Ankunft am Flughafen Genf gemäss Einschätzung der Beobachtenden kooperativ verhielten.⁶² Zwölf Fesselungen wurden während der gesamten Bodenorganisation beibehalten. In einem Fall wurde die Teilfesselung aufgrund körperlichen Widerstandes auf eine Vollfesselung erhöht.
37. Von den insgesamt 65 an den Flughafen Zürich zugeführten Personen waren bei der Ankunft gemäss Beobachtung der Kommission 29 Personen, davon alle 14 minderjährigen Kinder, nicht gefesselt. Davon blieben 22 Personen während der gesamten Bodenorganisation ungefesselt. 36 Personen kamen teilgefesselt am Flughafen an. Davon war die überwiegende Mehrheit während der Zuführung und bei der Ankunft am Flughafen Zürich gemäss Einschätzungen der Beobachtenden kooperativ.⁶³ Bei 25 Personen wurde die Teilfesselung während der Bodenorganisation beibehalten. Drei Personen kamen vollgefesselt an. Vier weitere wurden während der Bodenorganisation aufgrund körperlichen Widerstandes vollgefesselt. In einem Fall wurde ein Vater trotz merklicher Beruhigung der Situation nach einer Rauchpause wieder in Vollfesselung verlegt. Die Kommission ist der Ansicht, dass wenn eine Rauchpause möglich ist, das Risiko einer Selbst- oder Fremdgefährdung stark reduziert sein muss und schätzt die Vollfesselung deshalb als nicht verhältnismässig ein. Es wurden zudem zwei Fälle beobachtet, bei welchen drei von einer Rückführung betroffene Personen während einer Stunde und 15 Minuten resp. zwei Stunden in Vollfesselung und am Boden von polizeilichen Mitarbeitenden festgehalten wurden.
38. Die Kommission beobachtete, wie zwangsweise rückzuführende Personen bei Ankunft am Flughafen mit dem Kerberus-Gurt gefesselt wurden. Sie erachtete die standardmässige Fesselung mittels Kerberus-Gurtes als unverhältnismässig.⁶⁴ Der Kerberus-Gurt stellt für die Betroffenen eine Zwangsmassnahme dar, bei welcher die Bewegungsfreiheit je nach Fixierung der Hände stark eingeschränkt wird.
39. **Die Kommission erachtet es als nicht verhältnismässig, wenn zwangsweise rückzuführende Personen trotz kooperativen Verhaltens während der gesamten Bodenorganisation in Fesselung bleiben. Nach Ansicht der Kommission sollte während der Bodenorganisation im Regelfall auf Zwangsmassnahmen verzichtet werden.**
40. **Die Kommission ersucht die kantonalen Polizeikorps, während der Bodenorganisation die Anwendung von Zwang auf diejenigen Fälle zu**

⁶² Bei mehreren Personen hat die Kommission die Anhaltung und Zuführung nicht beobachtet. Die Kommission hat insgesamt 14 Zuführungen (für 10 Sonderflüge) an den Flughafen Genf begleitet.

⁶³ Bei mehreren Personen hat die Kommission die Anhaltung und Zuführung nicht beobachtet. Die Kommission hat insgesamt 20 Zuführungen (für 12 Sonderflüge) an den Flughafen Zürich begleitet.

⁶⁴ Zudem erlaubt das Gesetz auf Vollzugsstufe 2 nur eine Handfesselung (Art. 28 Bst. b ZAV).



beschränken, in welchen die Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden. Die Kommission erinnert daran, dass Zwangsmassnahmen aufzuheben sind, sobald die Situation es erlaubt.⁶⁵

41. Die Kommission erinnert die Behörden daran, Vollfesselungen auch während der Bodenorganisation nur für die kürzest notwendige Dauer und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit⁶⁶ anzuwenden.⁶⁷

42. Die Kommission beobachtete in dieser Berichtsperiode weiterhin, dass die teilgefesselten Personen 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.⁶⁸

d. Anwendung von polizeilichem Zwang beim Transport ins Flugzeug

43. Die Kommission beobachtete einen Fall, bei welchem eine Person trotz angekündigten Widerstandes ungefesselt ins Flugzeug begleitet wurde.⁶⁹

44. In 18 Fällen wurden Personen in Teil- oder Vollfesselung in das Flugzeug getragen.⁷⁰ In einem Fall wurden einer vollgefesselten Person dazu die Beine angewinkelt und mit dem Oberkörper zusammengeschnürt. Die Kommission beobachtete zudem, wie eine Person in Vollfesselung mit einem Rollstuhl in das Flugzeug transportiert wurde. Eine weitere vollgefesselte Person wurde in einem Tragetuch in das Flugzeug gebracht. Die Kommission ersuchte bei der zuständigen Kantonspolizei⁷¹ um eine Erklärung. Sie erhielt die Auskunft, dass derartige Tragetücher insbesondere bei engen Platzverhältnissen eine Alternative zu den ebenfalls verwendeten Rollstühlen darstellten.⁷² Die Kommission erachtet das Transportieren vollgefesselter Personen mittels Rollstühlen als entwürdigend.⁷³

e. Anwendung von polizeilichem Zwang auf nationalen Sonderflügen

45. Im Berichtszeitraum wurde beim Abflug bei rund 70 Prozent der zwangsweise rückzuführenden Erwachsenen gänzlich auf die Anwendung von Fesselungen verzichtet. Von insgesamt 90 auf nationalen Sonderflügen rückzuführenden Erwachsenen⁷⁴ waren beim Abflug 19 Personen teilgefesselt. Die Kommission begrüsst,

⁶⁵ NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 39.

⁶⁶ Art. 9 Abs. 2 ZAG.

⁶⁷ NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 44; Vgl. Empfehlung in Rz. 46.

⁶⁸ NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 40.

⁶⁹ Kantonspolizei Bern.

⁷⁰ In zwei weiteren Fällen war dies krankheitsbedingt der Fall.

⁷¹ Kantonspolizei Zürich.

⁷² Mailverkehr mit der Kantonspolizei Zürich vom 13. Juli 2022 und 25. Juli 2022.

⁷³ Zu den Rollstühlen siehe NKVF, Bericht April 2020 bis März 2021, Rz. 44 oder NKVF, Bericht April 2018 bis März 2019, Rz. 20 sowie NKVF, Bericht April 2017 bis März 2018, Rz. 21.

⁷⁴ Erwachsene und für einen nationalen Sonderflug der Vollzugsstufe 4 gemeldete Personen. Hinzu kommen drei Personen auf einem Zubringerflug und vier Personen auf einem von der Schweiz organisierten Frontex-Flug, vgl. Rz. 48 und 49.



dass die Fesselungen in den meisten Fällen in der Regel während des Fluges gelockert oder sogar gänzlich aufgehoben wurden. In drei Fällen wurde die Teilfesselung während des gesamten Fluges unverändert beibehalten.⁷⁵ **Die Kommission ersucht die kantonalen Polizeikorps, die Anwendung von Zwang auf diejenigen Fälle zu beschränken, in welchen die Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden. Die Kommission erinnert daran, dass Zwangsmassnahmen aufzuheben sind, sobald die Situation es erlaubt.**⁷⁶

46. Von den 90 zwangsweise rückzuführenden Erwachsenen⁷⁷ waren beim Abflug zudem zehn vollgefesselt. Die Kommission beobachtete, dass die Vollfesselung in zwei Fällen aufgehoben wurde; in fünf Fällen wurden sie während des Fluges gelockert. In drei Fällen wurde sie bis zur Ankunft unverändert belassen. Die betroffenen Personen waren auf diesen Flügen während einer Stunde und 20 Minuten resp. einer Stunde und 35 Minuten vollgefesselt. **Die Kommission ist der Ansicht, dass Vollfesselungen nur für die kürzest notwendige Dauer zur Anwendung kommen und während der Flugphase nach Möglichkeit ganz aufgehoben werden sollten.**⁷⁸

47. In acht Fällen wurde auch ein Sparringhelm verwendet. In sechs Fällen wurde er während des Fluges entfernt. In zwei Fällen wurde er bis zur Landung belassen. Bei drei Gelegenheiten wurde ein Spucknetz am Sparringhelm angebracht. In einem Fall wurde dieses während dem Flug wieder entfernt, in zwei Fällen bis zur Landung belassen. 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 muss.⁷⁹ In mindestens sechs Fällen wurde zusätzlich ein Schaumstoffschild zwischen der von der Rückführung betroffenen Person und dem Fenster im Flugzeug angebracht.

f. Anwendung von polizeilichem Zwang auf EU-Sammelflügen

48. Die Kommission begleitete zwei Zubringerflüge mit Anschluss an EU-Sammelflüge. Auf einem Zubringerflug war die zwangsweise rückzuführende Person nicht gefesselt. Auf dem zweiten Zubringerflug beobachtete die Kommission, wie sich eine Person trotz kooperativen Verhaltens in Teilfesselung (Kerberus-Gurt) befand. Die zweite rückzuführende Person war zuerst vollgefesselt und wurde während des Fluges in Teilfesselung verlegt. Beide Personen bestiegen den Frontex-Flug mit einem Kerberus-Gurt. Die Kommission kann nicht nachvollziehen, weshalb einer kooperativen Person ein Kerberus-Gurt angelegt wurde. Sie erinnert daran, dass der Gurt, auch bei grösserem Spielraum für die Arme, eine Zwangsmassnahme darstellt.⁸⁰

⁷⁵ In einem Fall wurde dies von der betroffenen Person gewünscht.

⁷⁶ NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 43.

⁷⁷ Vgl. Fn. 74.

⁷⁸ Vgl. Rz. 41; NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 44.

⁷⁹ NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 35.

⁸⁰ Vgl. Rz. 39 ff.



49. Die Kommission begleitete zudem einen von der Schweiz organisierten Frontex-Flug, bei welchem vier Personen aus der Schweiz und zusätzlich jeweils sieben Personen aus zwei europäischen Staaten in den Zielstaat zwangsweise rückgeführt wurden. Drei aus der Schweiz zwangsweise rückzuführende Personen waren während des Fluges nicht gefesselt. Eine Person befand sich ab Transfer zum Flugzeug in Vollfesselung, welche während dem Flug schrittweise entfernt wurde. Die letztlich bestehende Teilfesselung mittels Kerberus-Gurtes wurde auf Verlangen des Betroffenen bis zur Übergabe an die Behörden im Zielstaat belassen.

g. Übergabe von zwangsweise rückzuführenden Personen an die Behörden des Zielstaates

50. Im Berichtszeitraum wurden alle zwangsweise rückzuführenden Personen den Behörden des Zielstaates übergeben.⁸¹ In sechs Fällen blieben die während des Fluges angewandten Zwangsmassnahmen bei der Übergabe an den Zielstaat bestehen. In einem der Fälle wurde eine Person aufgrund ihrer Gegenwehr vollgefesselt aus dem Flugzeug getragen. In zwei weiteren Fällen wurde die bei der Landung noch bestehende Fesselung reduziert.

51. Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass in mehr als der Hälfte aller Sonderflüge bei der Übergabe an die Behörden des Zielstaates keine Schweizer Vertretung vor Ort war.⁸²

52. In einem Fall beobachtete die Kommission, wie das polizeiliche Begleitpersonal die konfiszierten Pässe nicht den zwangsweise rückzuführenden Personen, sondern direkt der Polizei im Zielstaat übergab. Auf Nachfrage des anwesenden Beobachtenden, um das Zerreißen der Papiere durch die von der Rückführung betroffenen Personen zu verhindern. **Die Kommission empfiehlt den Behörden, den zwangsweise rückzuführenden Personen ihre Ausweispapiere bei Ankunft im Zielstaat direkt zu übergeben.**

h. Rückführung von Familien mit Kindern

53. Die Kommission legt bei ihren Beobachtungen ein besonderes Augenmerk auf den Umgang mit Familien mit minderjährigen Kindern, da für Kinder das Risiko einer Traumatisierung besonders gross ist. Die Kommission stellte fest, dass sich die Polizeikorps sichtlich um das Wohlergehen von Kindern, insbesondere Kleinkindern, bemühten. In einem Fall beobachtete die Kommission, wie sich die Angehörigen eines Polizeikorps während der Rückführung bei allen die Kinder betreffenden Entscheidungen vom Kindesinteresse⁸³ leiten liessen. So achteten sie etwa darauf, dass

⁸¹ Art. 15f Abs. 1 Bst. d VWWAL.

⁸² In 16 von 28 Fällen.

⁸³ Zur Kritik des Kinderrechtsausschusses an der Terminologie Kindeswohl siehe CRC/C/CHE/CO/5-6, Rz. 19: «The Committee remains concerned that the term «the good of the child» [Kindeswohl] in the Constitution does not correspond to the principle of the best interest of the child [übergeordnetes Kindsinteresse] enshrined in the Convention [UNO-Kinderrechtskonvention], and has contributed to the insufficient implementation of the principle of the best interests of the child in decisions affecting children»; Bundesrat, Stellungnahme Interpellation 19.3184.



zu jedem Zeitpunkt mindestens ein Elternteil bei den Kindern war und die körperlichen Durchsuchungen der Eltern nicht vor den Kindern erfolgten. Zudem durften die Kinder sämtliche Spielsachen mitführen, obwohl damit die maximale Gepäckgrösse überschritten wurde.

54. Die Kommission beobachtete jedoch auch verschiedene kritische Situationen. Eine Familie wurde lediglich in Nachthemden und Barfuss an den Flughafen zugeführt.⁸⁴ Die Kommission stuft dies als erniedrigend ein.
55. Eine Familie durfte wegen beschränkter Gepäckkapazitäten nicht alle ihre Kleider mitführen.⁸⁵ Da sich dieser Vorfall im Rahmen eines Sonderfluges ereignete, stuft die Kommission dies als unangemessen ein.
56. Die Kommission beobachtete, wie eine Mutter gemeinsam mit ihrem Kind in einem vergitterten und mit «Polizei» angeschriebenem Wagen an den Flughafen gefahren wurde. Das Fahrzeug war zudem schlecht beheizt und nicht mit Sicherheitsgurten ausgestattet. Auf Nachfrage erklärten anwesende polizeiliche Mitarbeitende, dass solche Fahrzeuge normalerweise nicht für zwangsweise Rückführungen vorgesehen seien. Die Kommission erinnert die Behörden daran, von Rückführungen betroffene Personen grundsätzlich in zivilen Polizeifahrzeugen zu transportieren.
57. Die Kommission beobachtete vier Anhaltungen von Familien mit Kindern, bei welchen die polizeilichen Begleitpersonen bewaffnet waren. Bei einer Anhaltung wurde eine Mutter mit drei Kindern von insgesamt 12 mit Feuerwaffen und Handschellen ausgestatteten Mitarbeitenden der Polizei in einer Privatwohnung angehalten.⁸⁶ Die Kommission unterstreicht erneut, dass wenngleich es bei dabei auch um den Schutz der Kinder geht, der Einsatz von bewaffneten Polizeikräften traumatisierende Folgen für die Kinder haben kann.⁸⁷
58. Die Kommission bedauert, dass erneut in sieben Fällen Kinder⁸⁸ mit ansehen mussten, wie gegenüber einem Elternteil oder beiden Eltern, während der Anhaltung⁸⁹, Zuführung⁹⁰, Bodenorganisation und/oder im Flugzeug Zwangsmassnahmen angewendet wurden. Beispielsweise beobachtete die Kommission einen Flug, bei welchem die Kinder sich bei der Vollfesselung ihrer Mutter in unmittelbarer Nähe befanden. Später kamen sie mit ihrer nun mehr nur noch teilgefesselten Mutter und ihrem vollgefesselten Vater in Sichtkontakt. 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**

⁸⁴ Kanton Zürich.

⁸⁵ Die Angehörigen der Stadtpolizei Zürich bestanden darauf, nur geschlossene Gepäckstücke an den Flughafen mitzunehmen.

⁸⁶ Nicht alle Anwesenden des Polizeikorps Bern hielten sich in der Wohnung auf, da sie mit der Aussensicherung des Gebäudes beauftragt waren. Neben zwei Beobachtenden der NKVF war zudem ein Arzt zugegen.

⁸⁷ Vgl. Empfehlung in Rz. 28; NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Ziff. 6 und 29.

⁸⁸ In zwei Fällen waren die betroffenen Kinder bereits volljährig.

⁸⁹ Vgl. Rz. 32

⁹⁰ Vgl. Rz. 34.



Vollzugsbehörden mit Nachdruck von solchen Fesselungen in Anwesenheit von Kindern abzusehen.⁹¹

59. Im Berichtszeitraum fanden sechs Anhaltungen von Familien während der Nacht statt.⁹² In einem dieser Fälle stürmte die Kantonspolizei bereits um 00:55 Uhr die Wohnung einer Familie mit einem Kleinkind und einem Säugling, obwohl der Abflug vom Flughafen Genf erst um 10 Uhr morgens vorgesehen war. Auf Nachfrage der Kommission erklärte die kantonale Behörde⁹³ ihr Vorgehen mit dem erwartbaren organisatorischen Aufwand vor Ort (Packen von Effekten), der möglichen Gegenwehr durch den Vater und der verkehrsbelasteten Anreisestrecke an den Flughafen Genf.⁹⁴ Die Kommission stellt fest, dass im vorliegenden Berichtszeitraum vermehrt Familien zwischen Mitternacht und fünf Uhr morgens angehalten wurden. **Die Kommission empfiehlt dem SEM nachdrücklich Massnahmen zu ergreifen, damit die kantonalen Polizeikorps auf die Anhaltung von Familien während der Nacht verzichten können.**⁹⁵
60. Im Berichtszeitraum beobachtete die Kommission fünf Fälle, bei welchen Familien für die Zuführung getrennt wurden.⁹⁶ In einem Fall wurde ein achtjähriges Kind aufgrund seines verbalen Widerstandes alleine in einem separaten Fahrzeug zugeführt. Die Kommission erachtet dies als sehr kritisch. Die Kommission beobachtete einen weiteren Fall, bei welchem zwei kleine Kinder in einem Fahrzeug getrennt von ihren Eltern an den Flughafen gefahren wurden, da ihre Mutter in Begleitung des Vaters und des gemeinsamen Säuglings im Krankenwagen zugeführt wurde.⁹⁷ Die Kommission weist darauf hin, dass bei jedem Eingriff in das Recht auf Familien- und Privatleben⁹⁸ eine umfassende, einzelfallbezogene Interessenabwägung vorgenommen werden muss⁹⁹ und das Prinzip der Einheit der Familie zu wahren ist. Sie erinnert gleichzeitig daran, dass das übergeordnete Kindesinteresse¹⁰⁰ bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, zu berücksichtigen ist.¹⁰¹ **Die Kommission ist der Ansicht, dass Kinder nur in**

⁹¹ NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 21; Zusammenfassung NKVF Bericht April 2020 bis März 2021, Rz. 11; Guidance to respect children's rights in return policies, S. 25.

⁹² D.h. zwischen Mitternacht und fünf Uhr morgens.

⁹³ Kantonspolizei Jura, Mailverkehr vom 22. Juli 2022.

⁹⁴ Die kantonalen Behörden waren überdies der Ansicht, dass um 00:55 Uhr nicht die Anhaltung durchgeführt, sondern der Einsatz begonnen hatte.

⁹⁵ Guidance to respect children's rights in return policies, S. 24 und FRA, Returning unaccompanied children, S. 26. In diesem Zusammenhang verweist sie auf die Praxis im Kanton Waadt, wonach die Polizei bei Rückführungen von Familien nicht vor 6 Uhr eingreifen darf.

⁹⁶ In zwei weiteren Fällen lebten die Eltern aufgrund häuslicher Gewalt bereits getrennt und die Väter wurden separat von den Müttern und den gemeinsamen Kindern zugeführt.

⁹⁷ Die Mutter wurde im Krankenwagen, der Vater gemeinsam mit dem Säugling zugeführt.

⁹⁸ Gemäss Art. 8 EMRK.

⁹⁹ Gemäss BGE 143 I 437, E. 4.2; HRUSCHKA CONSTANTIN/NUFER SERAINA, Rz. 27.

¹⁰⁰ Vgl. Fn. 83.

¹⁰¹ Art. 3 Abs. 1 UNO-KRK: „Bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, (...), ist das übergeordnete Kindesinteresse [«best interest of the child»] ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist“, sowie Art. 11 Abs. 1 UNO-Pakt I, wonach jedem Menschen ein angemessener Lebensstandard garantiert werden muss und Art. 11 Abs. 1 BV, wonach Kinder und Jugendliche einen Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung haben.



Ausnahmefällen und nur so kurz wie nötig von ihren Eltern getrennt werden sollten.¹⁰²

61. Die Kommission beobachtete die Rückführung einer Frau, deren Ehemann¹⁰³ aufgrund der Anordnung vorläufiger Massnahmen durch den UNO-Ausschuss gegen Folter in der Schweiz verbleiben konnte.¹⁰⁴ **Die Kommission hält die gestaffelte Rückführung von Familien im Regelfall für unangemessen und unverhältnismässig¹⁰⁵, da sie der Einheit der Familie nicht ausreichend Rechnung trägt. In Fällen, in denen Mitglieder derselben Familie dennoch gestaffelt zwangsweise rückgeführt werden, müssen die Behörden sicherstellen, dass die Trennung nur von kurzer Dauer ist.**¹⁰⁶ Die Kommission ist der Ansicht, dass dies im vorliegenden Fall nicht gewährleistet ist, da die Beurteilungen von Individualbeschwerden durch UNO-Vertragsausschüsse oft mehrere Jahre in Anspruch nehmen können.¹⁰⁷ Sie beurteilt die dadurch langandauernde Trennung der Familie als kritisch.
62. In zwei Fällen beobachtete die Kommission, wie Eltern aufgrund von Vorwürfen häuslicher Gewalt zwar getrennt an den Flughafen gefahren, danach jedoch gemeinsam mit den Kindern als Familie zwangsweise rückgeführt wurden. Die Kommission weist das SEM in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Schweiz als Vertragsstaat der Istanbul-Konvention dazu verpflichtet ist, Opfer geschlechterspezifischer Gewalt nicht in Länder zurückzuweisen, in welchen ihr Leben gefährdet wäre oder in welchen sie der Folter oder einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen werden könnten (Art. 61 Istanbul-Konvention). Das Risiko eines Verstosses gegen diesen Grundsatz ist besonders hoch, wenn Frauen Teil einer Familieneinheit sowie Opfer häuslicher Gewalt sind und die Familieneinheit als Ganzes zwangsweise rückgeführt wird. Die Kommission weist das SEM darauf hin, bei innerfamiliären Übergriffen besondere Massnahmen in Erwägung zu ziehen¹⁰⁸ und die Schutzzfähigkeit der Zielstaaten eingehend und unter Berücksichtigung der konkreten Umstände im Einzelfall zu überprüfen.¹⁰⁹

¹⁰² NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 57; CPT/Inf (2009) 27-part, Rz. 87: «Wenn Angehörigen derselben Familie gemäss Ausländergesetz die Freiheit entzogen wurde, muss alles unternommen werden, damit diese nicht voneinander getrennt werden».

¹⁰³ Das Ehepaar hatte keine Kinder.

¹⁰⁴ UNO-Vertragsausschüsse können Vertragsstaaten dazu auffordern, von einer Rückführung abzusehen, um Personen in laufenden Individualbeschwerdeverfahren vor drohenden Menschenrechtsverletzungen und einem nicht wiedergutzumachenden Schaden zu bewahren. Im konkreten Fall ist die Individualbeschwerde beim UNO-Ausschuss gegen Folter noch hängig, vgl. CAT, L.D. gegen die Schweiz, Nr. 1112/2021.

¹⁰⁵ In einem weiteren Fall wurde ein Vater aufgrund häuslicher Gewalt ohne seine Familie zwangsweise rückgeführt; die Rückführung seiner Frau und Kinder sollte zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

¹⁰⁶ NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 57.

¹⁰⁷ Human Rights Committee, Individual Communications: «Given the large number of complaints submitted to the Committee, there may be a delay of several years between the initial submission and the Committee's final decision», <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/ccpr/individual-communications> (besucht am 13. März 2023).

¹⁰⁸ Opfern von geschlechterspezifischer Gewalt kann gestützt auf Art. 59 der Istanbul-Konvention (sowie allenfalls Art. 50 AIG bzw. Art. 77 VZAE) ein eigenständiger Aufenthaltstitel (unabhängig von dem Ehepartner oder der Ehepartnerin) gewährt werden.

¹⁰⁹ GREVIO, Baseline Evaluation Report Switzerland, Rz. 272.



63. In einem Fall beobachtete die Kommission, wie ein 10-jähriger Junge von den polizeilichen Begleitpersonen während dem Flug bis zum Ausstieg aufgrund heftiger Gegenwehr an den Armen und Beinen festgehalten wurde.¹¹⁰

i. Kommunikation

64. Insgesamt stellte die Kommission fest, dass die Begleitpersonen die zwangsweise rückzuführenden Personen über den Zweck und den Bestimmungsort der Zuführung informierten. Die Kommission stellte ebenfalls in den meisten Fällen fest, dass die polizeilichen Begleitpersonen die Betroffenen über die Zwangsmassnahmen informierten, die im Falle von Widerstand während der Anhaltung und Zuführung angewendet werden könnten. In sieben Fällen waren die Informationen der polizeilichen Begleitpersonen entweder lückenhaft oder aufgrund eines Sprachproblems unverständlich.¹¹¹ **Die Kommission wiederholt, dass die von einer Rückführung betroffenen Personen auf transparente Weise und in einer ihnen verständlichen Sprache über den Ablauf der Rückführung informiert werden sollten.**¹¹²
65. In vielen Fällen verfügten die polizeilichen Begleitpersonen über ausreichende Sprachkenntnisse, um sich mit den von einer Rückführung betroffenen Personen zu verständigen. In mehreren Fällen war zudem eine dolmetschende Person vor Ort oder per Telefon zugeschaltet. In einigen Fällen wurden Dolmetschende hinzugezogen, obwohl die zwangsweise rückzuführenden Personen gute Deutschkenntnisse hatten. In sieben Fällen war die Verständigung zwischen den von einer Rückführung betroffenen Personen und den polizeilichen Begleitpersonen aufgrund der Sprachbarrieren und einer fehlenden Übersetzung jedoch schwierig.¹¹³ In einem dieser Fälle musste der 10-jährige Sohn den Ablauf der Rückführung für seine Mutter vom Englischen ins Albanische übersetzen.¹¹⁴ Für die Kommission ist nicht nachvollziehbar, weshalb bei zwangsweisen Rückführungen von Familien nicht systematisch professionelle Übersetzungsdienste organisiert werden.¹¹⁵ **Die Kommission ist der Ansicht, dass minderjährige Kinder auf keinen Fall für Übersetzungen beigezogen werden sollten.**¹¹⁶ **Sie wiederholt ihre frühere Empfehlung, wonach die zuständigen Behörden Begleitpersonen einsetzen sollten, die über die Sprachkenntnisse für die Kommunikation mit den zwangsweise rückzuführenden Personen verfügen, oder eine professionelle Übersetzung organisieren sollten.**

¹¹⁰ Ihm wurden bis zum Ausstieg die Hände zusammengehalten, der Kopf gehalten sowie (mit den Beinen) die Beine fixiert.

¹¹¹ Dies betrifft die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Jura, Solothurn, Waadt.

¹¹² Art. 19 Abs. 2 ZAV; NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 55; NKVF, Bericht Mai 2016 bis März 2017, Kapitel IV «Informationen an die rückzuführenden Personen», die Kommission formulierte diese Empfehlung von Anfang an; Vgl. dazu auch Empfehlung in Rz. 65.

¹¹³ In einem Fall war dadurch ein Gespräch mit der ärztlichen Begleitperson nicht möglich, vgl. Rz. 67; Bei einer Rückführung hatte die für die Übersetzung zuständige Person verschlafen.

¹¹⁴ Dieser Fall wurde während einer Anhaltung im Kanton Zürich beobachtet.

¹¹⁵ Die Kommission erachtet das Argument des finanziellen Aufwands als Begründung für den Verzicht auf Dolmetschende als unzureichend.

¹¹⁶ NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 23; Zusammenfassung NKVF Bericht April 2020 bis März 2021, Rz. 8.



66. Die Kommission beobachtete mehrere Rückführungen, bei der die betroffenen Personen im Vorfeld zum Abflug einen Anruf tätigen konnten, um ihre Angehörigen über ihre Rückkehr zu informieren. Die Kommission begrüsst diese Möglichkeit. Sie ist überzeugt, dass solche Anrufe den Stress der zwangsweise rückzuführenden Personen abbauen und auf die Situation im Allgemeinen eine deeskalierende Wirkung haben. In drei Fällen wurde eine telefonische Kontaktaufnahme mit der anwaltschaftliche Vertretung jedoch explizit verweigert. In einem der Fälle begründete die verantwortliche Person die Verweigerung damit, dass die Rechtsmittel im konkreten Fall ausgeschöpft seien und ein Anruf daher nicht erlaubt werden könne. Gestützt auf internationale Vorgaben weist die Kommission erneut darauf hin, dass die von einer Rückführung betroffenen Personen die Möglichkeit erhalten müssen, Angehörige oder ihre anwaltschaftliche Vertretung über ihre bevorstehende Rückführung zu informieren, unabhängig der ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel.¹¹⁷ **Die Kommission empfiehlt den zuständigen Behörden, den von einer Rückführung betroffenen Personen vor dem Boarding systematisch ein Telefon zur Verfügung zu stellen, damit sie Angehörige und/oder Dritte kontaktieren können.**¹¹⁸

j. Medizinische Versorgung

67. Nach Prüfung der Einsatzberichte der Oseara AG und auf Grundlage ihrer eigenen Beobachtungen stellte die Kommission fest, dass die medizinische Betreuung der von einer Rückführung betroffenen Personen bei den beobachtenden Rückführungen auf dem Luftweg gewährleistet war. In zwei Fällen verweigerte die zwangsweise rückzuführende Person eine Gesundheitsuntersuchung, in zwei weiteren Fällen die Einnahme von Medikamenten. In einem Fall war das Gespräch über den Gesundheitszustand einer Person während der Bodenorganisation nicht möglich, weil keine Übersetzung vor Ort war.¹¹⁹

68. Im Jahre 2022 wurde während der Bodenorganisation keine Rückführung aufgrund des gesundheitlichen Zustandes der zwangsweise rückzuführenden Person – basierend auf dem Entscheid der anwesenden ärztlichen Fachpersonen der Oseara AG – abgebrochen.

69. 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 teils fehlende Empathie gegenüber den zwangsweise rückzuführenden Personen.

70. Für Personen, die eine medizinische Nachbehandlung brauchen, kann das SEM für die Ankunft im Zielstaat eine Behandlung organisieren. Im vorliegenden Berichtszeitraum

¹¹⁷ CPT/Inf (2003) 35-part, Rz. 41; CPT/Inf (2009) 27-part, Rz. 82 und 87; Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring vom 7. Juni 2021, S. 2.

¹¹⁸ CPT/Inf (2019) 14, Rz. 31; HM Chief Inspector of Prisons, Escorts and removals to Spain and Portugal, Rz. 2.25; NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 24.

¹¹⁹ Vgl. Rz. 65.



hatte das SEM bei einer Rückführung der Vollzugsstufe 4 eine medizinische Übergabe im Zielstaat organisiert. Auf Nachfrage informierte das SEM, dass bei der Übergabe an die Migrationsbehörden vor Ort auch medizinisches Personal anwesend war.¹²⁰

71. In einem Fall wurde der Insulin-Pen einer zwangsweise rückzuführenden Person in ihrem Gepäck vergessen. Bei der Zwischenlandung gelang es, das Gepäckstück im Frachtraum des Flugzeuges zu finden und das Medikament rechtzeitig zu verabreichen. Die Kommission hat den Vorfall bilateral mit der Oseara AG nachbesprochen. Sie erinnert daran, dass das anwesende ärztliche Fachpersonal für die Mitführung aller während des Fluges notwendigen Medikamente verantwortlich ist.¹²¹
72. Die Kommission stellte in mehreren Fällen fest, dass die medizinische Vertraulichkeit der Gespräche zwischen dem Gesundheitsfachpersonal und den zwangsweise rückzuführenden Personen am Flughafen nicht gewährleistet war. Gemäss Empfehlungen der Zentralen Ethikkommission (ZEK) der SAMW müssen die räumlichen Verhältnisse während der ärztlichen Untersuchung im Rahmen von Rückführungen so ausgestaltet sein, dass ihre Vertraulichkeit gewährleistet ist.¹²² **Die Kommission empfiehlt den Behörden, Gespräche zwischen den medizinischen Begleitpersonen und den zwangsweise rückzuführenden Personen ohne die Anwesenheit polizeilicher Mitarbeitenden durchzuführen.**¹²³

V. Vollzugstufen 2 und 3: Feststellungen und Empfehlungen

a. Einführende Bemerkungen

73. Die von der Kommission für die Vollzugsstufe 4 ausgesprochenen Empfehlungen gelten auch für zwangsweise Rückführungen der Vollzugsstufe 2 und 3.
74. Im Rahmen der Vollzugsstufe 2 und 3 wurden aus den Kantonen Aargau, Bern, Fribourg, Genf, Luzern, Solothurn, Thurgau, Wallis und Zürich 22 Rückführungen¹²⁴ beobachtet, d.h. die Anhaltung, Zuführung zum Flughafen und die Bodenorganisation.¹²⁵ In einem Fall wurde die Rückführung während der Anhaltung, in vier Fällen während der Bodenorganisation abgebrochen. In einem Fall war die betroffene Person bei der Anhaltung nicht auffindbar.
75. In ihren vergangenen Berichten stellte die Kommission fest, dass Rückführungen der Vollzugsstufe 2 nicht klar von den Rückführungen der Vollzugsstufe 3 unterschieden

¹²⁰ Mailverkehr mit dem SEM vom 4. Juli 2022 und 6. Juli 2022.

¹²¹ Frontex Guide, Rz. 5.4., „The relevant MS [Medical Staff] ensures that the necessary amount of medication prescribed is available for returnees who are under medical treatment“.

¹²² SAMW, Zwangsweise Rückführungen: Medizinische Aspekte, S. 5.

¹²³ Nelson-Mandela-Regeln, Regel 24; CPT, CPT/Inf (2019) 1, Rz. 23 und 48.

¹²⁴ Acht Einzelpersonen, eine vierköpfige Familie mit zwei Kindern sowie eine Mutter mit zwei Kindern.

¹²⁵ Aus den Kantonen Bern, Genf, Luzern, Solothurn und Thurgau.



werden.¹²⁶ Dies, obwohl sich die beiden Vollzugsstufen in Bezug auf die zulässigen Zwangsmassnahmen erheblich unterscheiden.¹²⁷ Die Kommission ist weiterhin der Ansicht, dass so lange das Gesetz einen klaren Unterschied zwischen den beiden Vollzugsstufen macht, diese auch in der Praxis erkennbar sein müssen.¹²⁸ In seinen Stellungnahmen zu den letztjährigen Berichten führte der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug zwei Gründe an, warum nicht im Voraus klar zwischen der Vollzugsstufe zwei oder drei unterschieden werden könne: Einerseits sei jeweils das Einverständnis der Fluggesellschaft bzw. der kommandierenden Person an Bord notwendig, wenn Zwangsmassnahmen eingesetzt werden. Dieses werde situativ auf dem jeweiligen Flug erteilt. Andererseits richte sich der Einsatz der Fesselungen jeweils nach den Umständen des Einzelfalls und der Verhältnismässigkeit.¹²⁹

76. In der diesjährigen Berichtsperiode war für die Kommission bei allen Rückführungen im Vorfeld nicht ersichtlich, ob es sich dabei um Vollzugsstufe 2 oder 3 handeln würde. In drei Fällen wurde bei zwangsweisen Rückführungen gemäss Auskunft der Einsatzleitenden vor Ort zwischen den Vollzugsstufen 2 und 3 differenziert. Die Kommission ist weiterhin der Ansicht, dass gemäss der gesetzlichen Grundlagen zwischen den Vollzugsstufen 2 und 3 unterschieden werden muss.¹³⁰

77. 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.¹³¹

78. Ab Sommer wurden von den Schweizer Behörden vom Flughafen Basel-Mulhouse auch Rückführungen an Bord der ASL Airline France durchgeführt. Die zwangsweise rückzuführenden Personen wurden jeweils durch Vorhänge abgeschirmt im hinteren Teil des Flugzeuges transportiert. Die Kommission erachtet diese Praxis als problematisch, da Zwangsmassnahmen der Vollzugsstufe 3 in Abwesenheit von Beobachtenden der Kommission erfolgen könnten und, ohne dass reguläre Passagiere Sichtkontakt zu den betroffenen Personen haben.

79. In der Berichtsperiode fanden ab dem Flughafen Zürich zudem Rückführungen mit der Fluggesellschaft Twin Jet (T7) statt. Die Kommission bat das SEM um eine Bestätigung, dass sich auf den zwei Twin Jet Flügen auch andere Passagiere (nicht Angestellte des SEM oder der Kantonspolizei) befanden. In seiner Antwort¹³² räumte das SEM die Möglichkeit ein, dass aufgrund der fehlenden Nachfrage keine weiteren Passagiere auf diesen Flügen anwesend sind.

¹²⁶ NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 59; Zusammenfassung NKVF, Bericht April 2020 bis März 2021, Rz. 34.

¹²⁷ Art. 28 Abs. 1 Bst. b und c ZAV.

¹²⁸ NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 59.

¹²⁹ Stellungnahme Fachausschusses NKVF Bericht April 2020 bis März 2021, S.4 und Stellungnahme Fachausschuss NKVF Bericht April 2021 bis Dezember 2021, S. 5.

¹³⁰ NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 61.

¹³¹ NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021, Rz. 62; CAT/OP/CHE/ROSP/1/R.1, Rz. 143.

¹³² Mailverkehr vom 27. und 28. Juni 2022.



80. Die Kommission erachtet Rückführungen der Vollzugsstufe 2 und 3 in Abwesenheit regulärer Passagiere als problematisch, da Zwangsmassnahmen analog zu Sonderflügen erfolgen könnten, während die Kommission auf derartigen Linienflügen in der Regel nicht anwesend ist.¹³³ Zudem erachtet sie den verwendete Flugzeugtyp aufgrund der engen Platzverhältnisse für nicht geeignet, insbesondere um medizinische Notfallinterventionen durchzuführen.¹³⁴

b. Behandlung durch die Vollzugsbehörden

81. In einem Fall wurde eine von einer Rückführung betroffene Person aus Ressourcen-Gründen gemeinsam mit einer am selben Tag in Haft genommene Person in einem Zellenwagen vom Durchgangszentrum an den Flughafen bzw. in eine Haftanstalt geführt.

82. Die Kommission beobachtete zwei Fälle im Flughafengefängnis Zürich¹³⁵, bei welchen sich Personen zum Zeitpunkt ihrer Anhaltung lediglich mit Papierunterwäsche und Poncho gekleidet in einer Sicherheitszelle befanden.¹³⁶ Die Kommission hat sich in beiden Fällen bei der zuständigen Behörde nach den Gründen dieser Unterbringung erkundigt. Gemäss den Verantwortlichen hat eine der Personen gegenüber der Polizei erwähnt, sich im Falle einer zwangsweisen Rückführung etwas anzutun. Daraufhin wurde sie am Vortag der Anhaltung mit Suizidwäsche ausgestattet in eine Sicherheitszelle versetzt. Im zweiten Fall wurde der Kommission von der zuständigen Behörde mündlich erläutert, dass dieses Vorgehen im Ermessen der Einsatzleitenden liege und für eine rasche Abwicklung der Anhaltung zum Standard gehöre. Die Kommission erachtet die standartmässige Unterbringung von zwangsweise rückzuführenden Personen in einer Sicherheitszelle gestützt auf die internationale Rechtsprechung als unzulässig. **Die Kommission empfiehlt, von der standardmässigen Unterbringung in der Sicherheitszelle und in Sicherheitskleidung abzusehen.**¹³⁷

83. In zwei Fällen war eine Verständigung zwischen den von der Rückführung betroffenen Personen und der Polizei nicht möglich.

84. Bei einer Anhaltung brachte eine polizeiliche Begleitperson sachfremde und pauschalisierende Gründe für eine gründliche körperliche Durchsuchung vor.¹³⁸ Die Kommission erachtet dieses Vorgehen als problematisch und unprofessionell.¹³⁹

¹³³ NKVF, Bericht Mai 2013 bis April 2014, Rz. 47 ff.

¹³⁴ Die Kommission hat mit dem SEM vereinbart, dass sie bei einer Durchführung von Rückführungen in T7-ähnlichen Flugzeugtypen im Vorfeld explizit informiert wird, damit sie ein unabhängiges Monitoring sicherstellen kann.

¹³⁵ Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft (ZAA) am Flughafen Zürich.

¹³⁶ In einem Fall konnte das polizeiliche Begleitpersonal vor Ort keine Gründe für diese Art der Unterbringung nennen. Im zweiten Fall erfolgte die Unterbringung in der Sicherheitszelle aufgrund einer Aussage der Polizei über die mögliche Suizidalität der zwangsweise rückzuführenden Person.

¹³⁷ EGMR, Hellig gegen Deutschland, Nr. 20999/05 (2011), insb. Rz. 56.

¹³⁸ Die besonders gründliche Durchsuchung wurde mit der Herkunft des Betroffenen begründet.

¹³⁹ Vgl. Empfehlung in Rz. 22.



85. Von den zwölf körperlichen Durchsuchungen während Rückführungen der Vollzugsstufe 2 und 3 wurden zwei einphasig durchgeführt.¹⁴⁰ Die Kommission erachtet dies als empfindlichen Eingriff in das Recht auf persönliche Freiheit und den Schutz der Privatsphäre. Gestützt auf internationale Standards vertritt die Kommission die Auffassung, dass Leibesvisitationen so respektvoll wie möglich vorzunehmen sind.¹⁴¹ Hierzu erachtet es die Kommission als essenziell, dass die Leibesvisitation in zwei Phasen abläuft.¹⁴² **Die Kommission empfiehlt nachdrücklich, die körperliche Durchsuchung konsequent zweiphasig durchzuführen.**¹⁴³

c. Anwendung von polizeilichem Zwang bei Zuführungen

86. In 13 von 20 beobachteten Zuführungen¹⁴⁴ kam es zur Anwendung von Zwangsmassnahmen: 11 Personen wurden während der Zuführung zum Flughafen teilgefesselt. Von diesen Teilfesselungen waren mindestens vier nach Ansicht der Kommission präventiv, da sich die zwangsweise rückzuführenden Personen gemäss Beobachtungen kooperativ verhielten.¹⁴⁵ Drei Personen waren während der Zuführung vollgefesselt.¹⁴⁶ Sie zeigten in dieser Zeit keinen Widerstand. In einem Fall wurde die Rückführung beim Boarding aufgrund körperlicher Gegenwehr abgebrochen.

d. Anwendung von polizeilichem Zwang bei der Bodenorganisation und bei der Rückkehr zum Ausgangsort

87. Von den neun erwachsenen Personen, die nicht gefesselt am Flughafen ankamen, wurden fünf Personen während der Bodenorganisation so belassen. Von den 11 Personen, die teilgefesselt am Flughafen ankamen, wurden sieben Personen während der gesamten Bodenorganisation in Fesselung belassen. In zwei Fällen wurde die Teilfesselung während der Bodenorganisation verschärft, obwohl sich die betroffenen Personen ruhig und kooperativ verhielten. In vier Fällen kam es während der Bodenorganisation aufgrund körperlichen Widerstandes zu Vollfesselungen.

88. Die zwei Personen, welche vollgefesselt am Flughafen ankamen, wurden während der Bodenorganisation so belassen. Eine Person befand sich ab Anhaltung bis ins Flugzeug mit Sparringhelm und Spucknetz in Vollfesselung auf einem Rollstuhl.¹⁴⁷ In diesem Fall beobachtete die Kommission während der Bodenorganisation ein zusätzliches Papierband vor dem Mund des Betroffenen. Auf Nachfrage der Kommission erklärte die zuständige Kantonspolizei, dass es sich hierbei nicht um eine zusätzliche Massnahme,

¹⁴⁰ In einem Fall waren die Kantonspolizei Zürich sowie die Kantonspolizei Luzern beteiligt, im anderen Fall die Kantonspolizei Aargau.

¹⁴¹ Kommentar zu Rz. 54 der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze; CPT/Inf (2022) 9, Rz. 52.

¹⁴² NKVF, Bericht an den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen, Rz. 14.

¹⁴³ CPT/Inf (2022) 9, Rz. 126.

¹⁴⁴ Eine Anhaltung wurde abgebrochen, eine weitere konnte aufgrund von Koordinationsproblemen der Kantonspolizei Zürich nicht durchgeführt werden.

¹⁴⁵ Dies wurde in den Kantonen Solothurn und Thurgau beobachtet.

¹⁴⁶ Hiervon wurde eine Anhaltung und Zuführung nicht von der NKVF beobachtet.

¹⁴⁷ Die Kommission beobachtete die Person erst ab der Bodenorganisation.



sondern den unteren Bestandteil des Spucknetzes eines anderen Herstellers handle. Da die zwangsweise rückzuführende Person mehrfach versuchte habe, das Netz hochzuschieben, schob sie sich damit auch den unteren Rand des Netzes wiederholt vors Gesicht.¹⁴⁸

89. Von den vier Fällen, bei welchen die Rückführung während der Bodenorganisation abgebrochen wurde, wurde von der Kommission in drei Fällen auch die Rückkehr zum Ausgangsort beobachtet.¹⁴⁹ In einem Fall wurde die Person während der Rückfahrt teilgefesselt, in einem weiteren Fall blieb die betroffene Person bis Ankunft am Ausgangsort in Vollfesselung mit Spucknetz.¹⁵⁰

VI. Covid-19-Zwangstests

90. Im Jahre 2022 zählte die Kommission 32 Covid-19-Zwangstests, die am Vortag oder während der Rückführungen durchgeführt wurden.¹⁵¹
91. Die Kommission beobachtete eine Situation, in der gefesselte Eltern auf einem Stuhl sitzend ohne unmittelbare Ankündigung der medizinischen Fachperson zwangsgetestet wurden. In einem weiteren Fall wurde eine Person zur Testentnahme von vier Mitarbeitenden der Polizei am Boden festgehalten und am Kopf fixiert. Die Kommission erfuhr von drei weiteren Covid-19-Zwangstests, die an den Vortagen der Rückführungen unter Anwendung körperlichen Zwangs durchgeführt worden sind. Diese Form der Zwangstestung erachtet die Kommission als besonders entwürdigend und gefährlich.
92. In mindestens zwei Fällen beobachtete die Kommission auch Covid-19-Zwangstests an Kindern.¹⁵² In einem der Fälle wurde sodann die Mutter am Boden eines Kleinbusses vor ihren Kindern zwangsgetestet. Die Kommission erachtet dieses Vorgehen als entwürdigend. **Gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen weist die Kommission darauf hin, dass Kinder im Rahmen von Rückführungen unter keinen Umständen Zwangstestungen unterzogen werden sollten.**¹⁵³
93. Nach wie vor steht die Kommission der Tatsache, dass verschiedene Kantone Oseara AG beauftragt haben, die Zwangstests während der Bodenorganisation am Flughafen durchzuführen, kritisch gegenüber. Die Kommission ist der Meinung, dass Oseara AG die medizinische Betreuung bei von einer Rückführung betroffenen Personen nicht

¹⁴⁸ Kantonspolizei St. Gallen, vgl. Mailverkehr vom 13. November 2022.

¹⁴⁹ Eine Betroffene wurde von der Polizei noch bis an den Bahnhof des Flughafens begleitet und dann entlassen.

¹⁵⁰ Bei Abbruch wurde das Spannset an den Füßen gelöst. Klettbander an den Beinen, Kerberus-Gurt, «Flügel» und Spucknetz wurden ca. 15 Min. später in der Zelle des Flughafengefängnisses gelöst.

¹⁵¹ Die Kommission beobachtete einige Testentnahmen nicht direkt, da sie am Vortag der Rückführung stattfanden.

¹⁵² Die Covid-19-Zwangstests wurden ohne Anwendung körperlicher Gewalt durchgeführt. Bei einem 8-jährigen Jungen wurde mit seinem Einverständnis und dem Einverständnis der Eltern ein Wangenabstrich vorgenommen. In einem weiteren Fall wurden bei einer Familie mit drei Kindern mit Einverständnis der Mutter Wangenabstriche durchgeführt.

¹⁵³ 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 bei Kindern, die das 15. Altersjahr noch nicht erreicht haben, ausgeschlossen ist.



wahrnehmen kann, nachdem diese von Mitarbeitenden der Oseara AG zwangsgetestet worden sind.

94. **Aufgrund der gemachten Beobachtungen und oben ausgeführten Gründen stellt sich die Kommission gegen die Anwendung von Covid-19-Zwangstests bei von einer Rückführung betroffenen Personen.**

Für die Kommission:

Martina Caroni
Präsidentin der NKVF



VII. Materialienverzeichnis

a. International

CAT/OP/CHE/ROSP/1/R.1	Report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment and Punishment on the Visit to Switzerland undertaken from 27 January to 7 February 2019: recommendations and observations addressed to the State party, März 2021, CAT/OP/CHE/ROSP/1/R.1
CAT, L.D. gegen die Schweiz, Nr. 1112/2021	Communication of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment and Punishment, L.D. v. Switzerland, No. 1112/2021
CPT/Inf (2018) 24	CPT Factsheet, Transport of detainees, June 2018, CPT/Inf (2018) 24
CPT/Inf (2019) 1	Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 28 May to 5 June 2018, CPT/Inf (2019) 1
CPT/Inf (2019) 14	Report to the German Government on the visit to Germany carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 15 August 2018, CPT/Inf (2019) 14
CPT/Inf (2003) 35-part	Deportation of foreign nationals by air, Extract from the 13 th General Report of the CPT, Published 2003, CPT/Inf (2003) 35-part
CPT/Inf (2009) 27-part	Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty, Extract from the 19 th General Report of the CPT, published in 2009, CPT/Inf (2009) 27-part
CPT/Inf (2013) 14	Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 22 to 24 October 2012, CPT/Inf (2013) 14



CPT/Inf (2018) 24	CPT, Factsheet Transport of detainees, June 2018, CPT/Inf (2018) 24
CPT/Inf (2022) 9	Rapport du Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le CPT du 22 mars au 1er avril 2021, CPT/Inf (2022) 9
CPT/Inf (2022) 18	Report to the German Government on the periodic visit to Germany carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 1 to 14 December 2020, CPT/Inf (2022) 18
CRC/C/GC/22	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
CRC/C/CHE/CO/5-6	Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Switzerland by the Committee on the Rights of the Child, 22 October 2021, CRC/C/CHE/CO/5-6
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 (Dublin-Assoziierungsabkommen, DAA), SR 0.142.392.68
EGMR, Hellig gegen Deutschland, Nr. 20999/05 (2011)	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Hellig gegen Deutschland, Nr. 20999/05, Urteil vom 7. Juli 2011
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK), SR 0.101
Europäische Strafvollzugsgrundsätze (inkl. Kommentar)	European Prison Rules, Council of Europe, June 2006, Rec(2006)2-rev.
EU-Rückführungsrichtlinie	Richtlinie (EG) Nr. 115/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal



	aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16. Dezember 2008, Abl. L 348
FRA, Returning unaccompanied children	European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Returning unaccompanied children: fundamental rights consideration, 2019
Frontex Guide (2016)	Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex, 12 May 2016
GREVIO, Baseline Evaluation Report Switzerland	GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) on Switzerland, 15 November 2022
Guidance to respect children's rights in return policies	IOM, UNICEF, United Nations Human Rights Europe Regional Office, Child Circle, ECRE, Save the Children, PICUM, Guidance to respect children's rights in return policies and practices Focus on the EU legal framework, September 2019
HM Chief Inspector of Prisons, Escorts and removals to Spain and Portugal	HM, Chief Inspector of Prisons, Detainees under escort: Inspection of escorts and removals to Spain and Portugal, 6 July 2021
Human Rights Committee, Individual Communications	Human Rights Committee, Individual Communications, https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/ccpr/individual-communications (besucht am 13. März 2023).
Istanbul-Konvention	Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul Konvention, IK), SR 0.311.35
Kosovo Ombudsperson	The Republic of Kosovo Ombudsperson Institution, https://oik-rks.org/en/ (besucht am 22. März 2023).
Nelson-Mandela-Regeln	United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), Resolution 70/175 adopted by the General Assembly on 17 December 2015, A/RES/70/175
Twenty Guidelines on forced return	Council of Europe, Committee of Ministers, Twenty Guidelines on Forced Return, 4 May 2005



UNO-KRK / UNO-
Kinderrechtskonvention

Übereinkommen der UNO über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (UNO-Kinderrechtskonvention, UNO-KRK), SR 107

UNO-Pakt I

Internationaler Pakt der UNO über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt I), SR 0.103.1

b. National

AIG

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

BGE 143 I 437

Bundesgericht, Urteil 143 I 437 vom 26. April 2017 (BGE 143 I 437)

BG NKVF

Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter (BG NKVF), SR 150.1

Bundesrat, Stellungnahme
Interpellation 19.3184.

Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Mai 2019 zur Interpellation «Begriff des Kindeswohls» (19.3184) von Karl Vogler (Die Mitte/EVP, OW), eingereicht am 20. März 2019 im Nationalrat

BV

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

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

DSG

Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (Datenschutzgesetz, DSG), SR 235.1

CONSTANTIN HRUSCHKA /
SERAINA NUFER

CONSTANTIN HRUSCHKA / SERAINA NUFER, Erste Erfahrungen mit der neuen Dublin-Haft, in: Jusletter vom 22. Mai 2017



KKJPD-Musterprozesse 2015	KKJPD, Musterprozesse betreffend medizinischer Datenfluss und Zwangsmassnahmen bei der Anhaltung und Zuführung zum Flughafen, April 2015
NKVF, Bericht an den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen	Bericht der NKVF an den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Kantonalen Gefängnis Schaffhausen am 16. und 17. April 2013, 24. September 2013
NKVF, Bericht April 2021 bis Dezember 2021	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
NKVF, Bericht April 2020 bis März 2021	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 2020 bis März 2021
NKVF, Bericht April 2018 bis März 2019	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 2018 bis März 2019
NKVF, Bericht April 2017 bis März 2018	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 2017 bis März 2018
NKVF, Bericht Mai 2016 bis März 2017	Bericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring von 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, Zwangsweise
Rückführungen, Medizinische
Aspekte

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

Stellungnahme
Fachausschuss NKVF Bericht
April 2021 bis Dezember 2021

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

Stellungnahme
Fachausschuss NKVF Bericht
April 2020 bis März 2021

Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und
Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend
das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring vom 7. Juni
2021

VVWAL

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

VZAE

Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und
Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE), SR
142.201

ZAG

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

ZAV

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

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



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 Martina Caroni
Präsidentin
Schwanengasse 2
3003 Bern

Aktenzeichen: 244.33-1897/33/2/4

Ihr Zeichen: NKVF

Unser Zeichen: sem-ssc

Wabern, 5. Juli 2023

Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug (FA R+WwV) wurde von der Vorsterin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider, und dem Co-Präsidium der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), bestehend aus Frau Regierungsrätin Karin Kayser-Frutschi und Herrn Staatsrat Alain Ribaux, damit beauftragt, eine Stellungnahme zum Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring während des Zeitraums von Januar bis Dezember 2022 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 seine Aufgabe im Allgemeinen professionell und engagiert wahrnimmt.

Aus Sicht des FA R+WwV leistet das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring und der damit verbundene Dialog zwischen den Behörden und der Kommission einen wichtigen Beitrag, die

Staatssekretariat für Migration SEM
Sacha Schenker
Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern
Tel. +41 58 465 34 91, Fax +41 58 465 92 38
sacha.schenker@sem.admin.ch
<https://www.sem.admin.ch>



zwangsweisen Rückführungen weiter zu optimieren. Der regelmässige Austausch findet in einem konstruktiven Rahmen statt und unklare Sachverhalte können gemeinsam geklärt werden. Der FA R+WwV würde es begrüssen, wenn die Kommission die dabei erhaltenen Informationen in ihren Beurteilungen berücksichtigen würde, was auch für die Versachlichung der Diskussion und die Nachbearbeitung des Berichts innerhalb der Migrations- und Polizeibehörden (insb. auch im Rahmen von Weiterbildungen) förderlich wäre. Der FA R+WwV steht der Erwähnung von im Berichtszeitraum einmaligen Vorkommnissen ohne allgemeine Aussagekraft kritisch gegenüber, insb. wenn diese mit den zuständigen kantonalen Polizeibehörden bereits abschliessend geklärt werden konnten.

Der FA R+WwV stellt fest, dass sich zahlreiche (jährlich wiederkehrende) Empfehlungen auf Vorgehensweisen beziehen, die von Gesetzes wegen ausdrücklich vorgesehen sind (bspw. die Möglichkeit des gestaffelten Wegweisungsvollzugs, wenn mehrere Mitglieder einer Familie die Ausreisefrist unbenutzt haben verstreichen lassen).

Zudem erinnert der FA R+WwV daran, dass eine Rückführung auf einem Sonderflug die letzte Möglichkeit darstellt, um einen rechtskräftigen Wegweisungsentscheid und damit den Willen des Gesetzgebers durchzusetzen. Zuvor hatten die ausreisepflichtigen Personen die Gelegenheit, freiwillig und – wo gesetzlich möglich – mit Rückkehrhilfe auszureisen. Anschliessend bestand für sie die Möglichkeit, auf einem Linienflug ohne polizeiliche Begleitung (Vollzugsstufe 1) oder dann polizeilich begleitet auf einem Linienflug (Vollzugsstufen 2/3) auszureisen. In der Regel haben die Betroffenen in der Vergangenheit bereits mindestens eine Rückführung durch ihr Verhalten verhindert. Die Rückführung mittels Sonderflug (Vollzugsstufe 4) ist somit die *ultima ratio* und für alle Beteiligten – auch für die Vollzugsbehörden – die schwierigste und aufwändigste Massnahme. Vor diesem Hintergrund ist der FA R+WwV der Ansicht, dass die Anzahl der Rückführungen, welche die Kommission als problematisch erachtet, relativ tief ist.

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

Vollzugsstufe 4: Behandlung durch die Vollzugsbehörden

Ziff. 22: Dem FA R+WwV ist der professionelle Umgang der polizeilichen Begleitpersonen mit Rückzuführenden ein wichtiges Anliegen. Da die Kommission das professionelle und respektvolle Verhalten der Vollzugsbehörden im vorliegenden, wie auch in früheren Berichten explizit erwähnt, erachtet der FA R+WwV diese Empfehlung als bereits umgesetzt.

Ziff. 24: Der FA R+WwV ist sich der Problematik von langen Wartezeiten am Flughafen vor Antritt eines Rückführungsflugs bewusst. Er ist der Ansicht, dass diese, insbesondere bei Familien mit kleinen Kindern, wenn immer möglich zu vermeiden sind. Allerdings sind die Abflugzeiten der Sonderflüge auch abhängig von den Vorgaben der Zielstaaten und für die Schweiz nur bedingt beeinflussbar. Folglich planen die zuständigen kantonalen Polizeibehörden entsprechend der Tageszeit, des erwarteten Verkehrsaufkommens und der Entfernung zwischen Wohnort der Rückzuführenden und Flughafen einen Zeitpuffer ein, wodurch es punktuell zu verlängerten Wartezeiten am Flughafen kommen kann.

Ziff. 25: Der FA R+WwV unterstreicht, dass rückzuführende Personen mit Wartezeiten an Schweizer Flughäfen in den entsprechenden Räumlichkeiten verpflegt werden. Der Zugang zu Toiletten ist uneingeschränkt gewährleistet. Die Vollzugsbehörden bemühen sich, diese Rahmenbedingungen, wenn immer möglich, auch bei den angesprochenen Routings mit Zwischenlandungen zu gewährleisten.



Vollzugsstufe 4: Anwendung von polizeilichem Zwang

Ziff. 28: Der FA R+WwV hält erneut fest, dass der Polizeidienst grundsätzlich bewaffnet erfolgt. Dies gilt auch für polizeiliche Anhaltungen von rückzuführenden Personen. Zudem weist der FA R+WwV darauf hin, dass die polizeilichen Begleitequipen auf Flügen bereits heute keine Schusswaffen tragen.

Ziff. 29: Der FA R+WwV ist der Ansicht, dass die von der Kommission beschriebene Vorgehensweise bei der Anhaltung in der Haftanstalt nur in Ausnahmefällen angewendet werden sollte. Er lehnt jedoch schematische Regelungen 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 im Mai 2022 Empfehlungen (Best Practices) an die Polizeikörpers verabschiedet – auch betreffend die Anhaltung und Zuführung zum Flughafen bei Rückführungen. Demnach hat die Zuführung auf einer möglichst tiefen Eskalationsstufe stattzufinden.

Ziff. 30: 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.

Ziff. 31: 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 den im Mai 2022 verabschiedeten Empfehlungen der KKPKS (vgl. Stellungnahme zu Ziff. 29 des Berichts) abgedeckt. Diese bestätigen den Grundsatz, wonach die rückzuführende Person, wenn immer möglich, ungefesselt zu transportieren ist. Eine allfällige Fesselung erfolgt aufgrund der rollenden Lage- und Risikobeurteilung und hat auf einer möglichst tiefen Eskalationsstufe stattzufinden.

Ziff. 32: Die Möglichkeit, Handfesseln bei der Zuführung anzuwenden, ist in der Zwangsanwendungsverordnung (ZAV, SR 364.3) vorgesehen. Der Einsatz der Fesselungsmittel und die Dauer der Fesselung richten sich nach den Umständen des Einzelfalles, insbesondere nach der konkreten Gefahr, die von der betroffenen Person ausgeht (Art. 23 Abs. 2 ZAV) und unterliegt dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Der Entscheid und die Verantwortung, ob und wie Fesselungsmittel zur Anwendung kommen, liegt letztlich bei der zuständigen kantonalen Polizeibehörde.

Ziff. 33: Der FA R+WwV erinnert daran, dass sich der Einsatz von Zwangsmitteln immer nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip, d. h. den Umständen des Einzelfalles und dem Verhalten der betreffenden Person richtet. Je nach konkreter bzw. mutmasslicher Gefahr, die von der betroffenen Person ausgeht, wird in diesen Fällen eine Teil- oder Vollfesselung angeordnet. Dies kann grundsätzlich auch während dem Transport in einem Zellenwagen der Fall sein – insb. auch zur Verhinderung von Selbstverletzungen sowie in Fällen, in denen sich die Person bei ihrer Anhaltung oder beim Einsteigen in das Fahrzeug stark renitent gezeigt hat und daher das gleiche Verhalten auch bei der Ankunft zu erwarten ist.

Ziff. 39, 40, 41 und 45: Der FA R+WwV weist erneut 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. Zudem werden diese stets in Achtung des Verhältnismässigkeitsprinzips eingesetzt.

Ziff. 46: 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 Flugdauer anzuwenden. Dies insbesondere, wenn aufgrund von Ankündigungen oder dem bisherigen Verhalten mit einem potentiellen Angriff oder mit einem allfälligen Versuch der Selbstverletzung durch die betroffene Person zu rechnen ist. Der Einsatz der Fesselungen richtet sich dabei stets nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Der Bericht der Kommission bestätigt, dass es sich um äusserst seltene Einzelfälle handelt (3 von 90 rückzuführenden Erwachsenen im Berichtszeitraum).

Vollzugsstufe 4: Übergabe an die Behörden des Zielstaates

Ziff. 52: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass die Reisepapiere grundsätzlich nach Ankunft im Zielstaat den zurückgeführten Personen ausgehändigt werden. Beim (einzigen) von der Kommission beobachteten Fall, in welchem von diesem Grundsatz abgewichen wurde, gab es einen konkreten Anlass für den Entscheid. Tatsächlich kann die direkte Übergabe der Reisepapiere an die Behörden aufgrund einer Risikoabwägung im Ausnahmefall eine adäquate Möglichkeit darstellen. Dies, wenn das Verhalten der betroffenen Person annehmen lässt, dass sie ihre Reisepapiere vorsätzlich vernichten würde, um die Einreise zu verhindern.

Vollzugsstufe 4: Rückführung von Familien mit Kindern

Ziff. 58: Fesselungen werden je nach Verhalten der rückzuführenden Personen und den konkreten Umständen des Einzelfalls angeordnet. 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 könnten. Weiter liegt es primär 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 zu erwarten ist, dass sie starken körperlichen Widerstand leisten (vgl. Art. 28 ZAV). Der FA R+WwV ist jedoch der Auffassung, dass der Anwesenheit von Kindern besonders Rechnung zu tragen ist.

Ziff. 59: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass im Falle von Familien eine Anhaltung während der Nacht nach Möglichkeit vermieden werden soll. Aus den in der Stellungnahme zu Ziff. 24 des Berichts erläuterten organisatorischen Gründen im Zusammenhang mit der Abflugzeit können Anhaltungen während der Nacht allerdings nicht bei allen Sonderflügen ausgeschlossen werden.

Ziff. 60: Wie bereits in früheren Stellungnahmen dargelegt bekräftigt der FA R+WwV, dass eine Trennung von Eltern und Kindern im Vorfeld der Rückführung aus seiner Sicht grundsätzlich nur dann in Erwägung zu ziehen ist, wenn das Kindeswohl andernfalls in Gefahr wäre, und wenn keine weniger einschneidende Massnahmen zur Verfügung stehen.

Ziff. 61: Der FA R+WwV weist erneut darauf hin, dass Weg- oder Ausweisungen oder Landesverweisungen gemäss Art. 26f der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung



sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL, SR 142.281) gestaffelt vollzogen werden können, wenn mehrere Mitglieder einer Familie die Ausreisefrist unbenutzt haben verstreichen lassen, die Stafflung für alle betroffenen Familienmitglieder zumutbar ist und die Weg- oder Ausweisung oder Landesverweisung auch für die anderen Familienmitglieder in absehbarer Zeit vollzogen werden kann. Das SEM und die Kantone beziehen für die Planung alle vorliegenden Informationen ein und versuchen sicherzustellen, dass die Familien nur so lange wie nötig getrennt sind.

Vollzugsstufe 4: Kommunikation

Ziff. 64: Der FA R+WwV teilt die Auffassung der Kommission, wonach die rückzuführenden Personen am Abflugtag über den Ablauf der Rückführung zu informieren sind. Er ist der Ansicht, dass dies grundsätzlich der Fall ist. Im Weiteren weist der FA R+WwV darauf hin, dass in der Regel bereits einige Tage vor der Rückführung ein Vorbereitungsgespräch in einer der Person verständlichen Sprache durchgeführt wird (vgl. Art. 29 ZAV). Somit sind die betroffenen Personen vorgängig bereits über den Ablauf der Rückführung und die möglichen Zwangsmittel informiert.

Ziff. 65: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass minderjährige Kinder nicht für Übersetzungen während Rückführungen beigezogen werden sollen. Ein systematischer Einsatz von Dolmetschenden während Rückführungen ist aus Sicht des FA R+WwV allerdings nicht notwendig. 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 VWWAL 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 schweizerischen Landessprache 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.

Ziff. 66: Der FA R+WwV weist einmal mehr 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 und aus taktischer Sicht in Einzelfällen auch nicht als opportun – allen rückzuführenden Personen systematisch vor dem Boarding ein Mobiltelefon zur Verfügung zu stellen.

Vollzugsstufe 4: Medizinische Versorgung

Ziff. 72: Der FA R+WwV hält fest, dass Gespräche zwischen den ärztlichen Begleitpersonen und den rückzuführenden Personen stets auch ohne die Anwesenheit von Polizeipersonal möglich sind. Wünscht das medizinische Personal jedoch aufgrund der Risikobeurteilung die Anwesenheit der Polizei, kommt Letztere diesem Anliegen nach.



Vollzugsstufen 2 und 3 (Rückführungen mit Linienflügen)

Ziff. 77: Der FA R+WwV weist erneut darauf hin, dass es sich bei beiden Vollzugsstufen (2 und 3) um polizeilich begleitete Rückführungen mit Linienflügen handelt. Auch in diesen Konstellationen richtet sich der Einsatz der Fesselungen jeweils nach den Umständen des Einzelfalls und dem Verhalten der rückzuführenden Person. Zusätzlich ist bei Linienflügen das Einverständnis der Fluggesellschaft bzw. des/der Kommandant/-in an Bord notwendig, wenn Zwangsmittel eingesetzt werden. Dieses liegt grundsätzlich nicht im Voraus vor, sondern wird situativ auf dem jeweiligen Flug erteilt. Da sich die beiden Vollzugsstufen nur im Hinblick auf die eingesetzten Zwangsmittel unterscheiden, kann nicht in Voraus bestimmt werden, ob es sich um einen Flug der Stufe 2 oder 3 handelt. Die Kommission hat bereits heute die Möglichkeit, bei Rückführungen mit Linienflügen die Zuführung und die Bodenorganisation zu beobachten.

Ziff. 82: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass die Unterbringung von rückzuführenden Personen vor Sonderflügen in Sicherheitszellen des *Zentrums für ausländerrechtliche Administration* (ZAA) sowie die Abgabe von Sicherheitskleidung (Trainer) dem Standardprozedere der Kantonspolizei in der genannten Einrichtung entspricht. Hintergrund ist der Schutz der rückzuführenden Person bzw. die Vermeidung von Selbstverletzungen sowie der Schutz des involvierten Personals.

Ziff. 85: Wie bereits in früheren Stellungnahmen dargelegt, teilt der FA R+WwV die Auffassung, wonach Leibesvisitationen möglichst zweiphasig durchzuführen sind. In begründeten Einzelfällen, insb. wenn von einer unmittelbaren Fremd- oder Eigengefährdung auszugehen ist, muss eine Leibesvisitation jedoch einphasig durchgeführt werden können.

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

Ziff. 92: Der FA R+WwV betont in aller Deutlichkeit, dass die zwangsweise Durchsetzung von Covid-19-Tests bei Kindern und Jugendlichen, die das 15. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, gesetzlich ausgeschlossen ist (Art. 72 Abs. 3 AIG). Bei der von der Kommission geschilderten Durchführung von Covid-19-Tests bei Minderjährigen (mittels Wangenabstrich) handelt es sich nicht um Tests, die unter Anwendung von Zwang durchgeführt wurden. Die Kommission selbst präzisiert in den Fussnoten ihres Berichts, dass jeweils das Einverständnis vorgelegen hat. Die entsprechende Empfehlung ist deshalb für den FA R+WwV nicht nachvollziehbar.

Ziff. 94: Der FA R+WwV hält erneut fest, dass die bisherigen Erfahrungen mit der seit dem 2. Oktober 2021 eingeführten Testpflicht (Art. 72 AIG) aus Sicht der Vollzugsbehörden durchwegs positiv sind. Es gab bisher 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. Zudem weist der FA R+WwV darauf hin, dass die Anzahl derjenigen Personen, die gegen ihren Willen einem Covid-19-Test zugeführt wurden, signifikant abgenommen hat und sich die präventive Wirkung der Norm damit bestätigt hat.



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 Elisabeth Baume-Schneider, Vorsteherin EJPD, Bundeshaus West, 3003 Bern
- Frau Regierungsrätin Karin Kayser-Frutschi, Co-Präsidentin KKJPD, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern
- Herr Staatsrat Alain Ribaux, Co-Präsident KKPJD, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

