Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Migration BFM
Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug

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

Nationale Kommission zur Verhütung von
Folter (NKVF)
Herr Dr. Jean-Pierre Restellini
Präsident
Bundesrain 20
3003 Bern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.101.7.264814 / 244.3/2012/00825
3003 Bern-Wabern, 26. Juni 2013

Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring (Juli 2012-April 2013)

Sehr geehrter Herr Präsident

Der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug (FA R+WwV) ist von der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga, und dem Präsidenten der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Herrn Regierungsrat Hans-Jürg Käser, damit beauftragt worden, eine Stellungnahme zum Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring zu verfassen.

Der Fachausschuss hat den Bericht und die darin enthaltenen Empfehlungen der NKVF mit Interesse zur Kenntnis genommen und dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Einleitende Bemerkungen

Der Fachausschuss dankt der NKVF für die konstruktive Zusammenarbeit im Rahmen des institutionalisierten Fachdialogs sowie des Forums zum ausländerrechtlichen Vollzugsmonitoring. Auch er bewertet den regelmässigen Dialog und die in diesem Rahmen erzielten Klärungen und Verbesserungen als durchwegs positiv. Aus Sicht des Fachausschusses leistet das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring einen wichtigen Beitrag dazu, die zwangsweisen Rückführungen mittels Sonderflügen weiter zu optimieren und die gesetzeskonforme Durchführung dieser Massnahme sicherzustellen.

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

Bundesamt für Migration BFM
Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern
Tel. +41 (0)31 325 11 11, Fax. +41 (0)31 325 07 39
www.bfm.admin.ch

Fesselungen

Empfehlung 44: Der FA R+WwV ruft in Erinnerung, dass Art. 23 der Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsverordnung, ZAV; SR 364.3) die Fesselung der zu transportierenden Person auf einen Rollstuhl oder eine Tragbahre – sofern erforderlich – ausdrücklich erlaubt. Die Wertung der Kommission bezüglich der in Einzelfällen notwendigen Fesselung auf einen Rollstuhl als *„entwürdigend"* impliziert hingegen, dass die Fesselung die in Art. 7 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101) verankerte Menschenwürde verletzen würde und dadurch rechtswidrig sei. Vor diesem Hintergrund lehnt der FA R+WwV die Wertung der Kommission entschieden ab.
Der FA R+WwV weist darauf hin, dass die (kurzzeitige) Fesselung auf einen Rollstuhl zwecks Einlad im Rahmen von Rückführungen nach Vollzugsstufe 4 (Sonderflug) in Einzelfällen verhältnismässig ist, da keine andere geeignete Methode zur Verfügung steht, um den Willen des Gesetzgebers und damit den Vollzug der Wegweisung durchzusetzen. Würden die Vollzugsbehörden auf dieses gesetzlich vorgesehene Hilfsmittel verzichten, hätten ausreisepflichtige Personen die Möglichkeit, den Einlad mittels physischen Widerstands zu verhindern und letztlich einen rechtswidrigen Aufenthalt in der Schweiz zu erzwingen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass eine Fesselung auf einen Rollstuhl – wie die Kommission in ihrem Bericht ebenfalls festgehalten hat – nur in seltenen Einzelfällen notwendig ist.

Empfehlung 45: Grundsätzlich besteht für die rückzuführenden Personen die Möglichkeit, im Rahmen der Toilettengänge aufzustehen und sich in der Flugkabine zu bewegen. Der FA R+WwV wird jedoch prüfen, ob es bei Flügen mit längerer Flugdauer denkbar ist, dass allen rückzuführenden Personen nach einer gewissen Flugdauer die Möglichkeit angeboten wird, aufzustehen und sich zu bewegen.

Empfehlung 46: Fesselungsmittel dürfen gemäss Art. 23 ZAV eingesetzt werden, um Flucht, Angriffe oder eine Selbstverletzung zu verhindern. Der Einsatz der Fesselungsmittel richtet sich dabei nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip, d.h. den Umständen des Einzelfalles, insbesondere nach der konkreten Gefahr, die von der betroffenen Person ausgeht. Je nach Verhalten der rückzuführenden Person (starker physischer Widerstand, versuchte Gewaltanwendung gegen Begleiter etc.) wird eine Teil- oder Vollfesselung angeordnet. Die Vollfesselung ist dabei jedoch meist nur von temporärer Natur und wird wieder reduziert oder ganz aufgehoben, sobald sich die betroffene Person beruhigt hat und ein Sicherheitsrisiko ausgeschlossen werden kann. Andererseits kann die Fesselung verstärkt werden, sobald das Verhalten der betroffenen Person dies erfordert. Die diesbezügliche Beurteilung wird während der gesamten Rückführung vom Equipenleiter vorgenommen.
Der FA R+WwV ist der Ansicht, dass die Forderung nach einer weniger schematischen Handhabung der Vollfesselungen in Einzelfällen angebracht sein kann. Grundsätzlich gilt aber, dass die Sicherheit aller Passagiere während des Fluges dem persönlichen Interesse des einzelnen Rückzuführenden vorzugehen hat. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass diejenigen Personen, welche auf einem Sonderflug zurückgeführt werden, sich im Regelfall bereits erfolgreich einer Rückführung nach Vollzugsstufe 1 oder Vollzugsstufe 2 (Art. 28 ZAV) widersetzt haben. Aus diesen beiden Gründen wird im Zweifelsfall die Fesselung nicht ohne Weiteres reduziert unter der blossen Annahme, dass sich die betreffende Person während des Sonderfluges eventuell ruhig verhalten könnte.
Der FA R+WwV ist der Auffassung, dass den Umständen des Einzelfalls gebührend Rechnung getragen wird und beim Einsatz der Fesselungsmittel das Verhältnismässigkeitsprinzip eingehalten wird. Die Vollzugsbehörden versuchen – sofern dies angebracht und zielführend erscheint – angespannte Situationen im Rahmen des Möglichen mittels deeskalierenden Gesprächen zu beruhigen und dadurch den Einsatz der Vollfesselung zu vermeiden.

Empfehlung 47: Gemäss Art. 28 des Bundesgesetzes über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG; SR 364) müssen rückzuführende Personen die Gelegenheit haben, sich während der Rückführung an eine Person ihres Geschlechts zu wenden. Zudem sieht Art. 24 Abs. 2 ZAV vor, dass Frauen nach Möglichkeit von einer Frau zu begleiten sind. Aus diesem Grund werden Frauen bei Rückführungen von mindestens einer weiblichen Polizeibegleiterin begleitet.
Bei der Bodenorganisation sind – wenn möglich – genügend Polizistinnen vor Ort, um im Normalfall die Fesselung bei weiblichen Rückzuführenden zu erstellen. Bei massivem physischem Widerstand muss allerdings auf die verfügbare (männliche) Polizeiunterstützung zurückgegriffen werden können. Deshalb ist es aus praktischen Gründen nicht immer möglich, dass bei Fesselungen von Frauen ausschliesslich weibliche Sicherheitskräfte eingesetzt werden. So müssten sich beispielsweise auch bei einem Sonderflug mit einer einzigen weiblichen Rückzuführenden neben den Begleitpersonen jeweils noch eine gewisse Anzahl an weiteren weiblichen Interventionskräften an Bord befinden, dies für den Fall, dass die betreffende Person starken physischen Widerstand leistet. Dies erachtet der FA R+WwV als unangemessen.

Zwangsweiser Einsatz von Beruhigungsmitteln

Empfehlung 48: Das Bundesamt für Migration (BFM) hat aufgrund der Diskussionen mit der Kommission im Dezember 2012 veranlasst, dass auf den Einsatz von Ketamin vorläufig zu verzichten sei, bis der Einsatz des betreffenden Arzneimittels im Rahmen des institutionalisierten Fachdialogs diskutiert worden ist. Der FA R+WwV weist ausdrücklich darauf hin, dass lediglich der begleitende Arzt das notwendige Fachwissen hat, um die medizinischen Indikationen zu beurteilen sowie die Eignung von Arzneimitteln im Einzelfall abzuklären. Die Vollzugsbehörden hingegen haben sich jeglicher Einmischung in die Beurteilung von medizinischen Indikationen strikte zu enthalten. Der FA R+WwV begrüsst jedoch das Bestreben, neue medizinische Fragestellungen jeweils sorgfältig abzuklären und die medizinischen Abläufe laufend zu optimieren. Die Ärzte, die die zwangsweisen Rückführungen begleiten, die NKVF, die Vollzugsbehörden sowie bei Bedarf Vertretungen der Ärzteschaft werden deshalb die Fachdiskussion und den Erfahrungsaustausch im Medizinalbereich kontinuierlich weiterführen.
Der FA R+WwV hat das medizinische Gutachten, welches die NKVF in Auftrag gegeben hat, zur Kenntnis genommen.

Polizeiliche Zuführungen

Empfehlungen 49-50: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass nach Art. 46 des Asylgesetzes (AsylG, SR 142.31) und Art. 69 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20) die Kantone für den Vollzug der Wegweisungen zuständig sind. Folglich hat sowohl für Anhaltungen in der Zelle als auch für Zuführungen zum Flughafen im konkreten Einzelfall die jeweils zuständige Kantonspolizei über den angemessenen Einsatz der Zwangsmittel zu entscheiden.
Der FA R+WwV hat aufgrund der bisherigen Erkenntnisse des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings (Pilotprojekt und Übergangsphase) am 11. Dezember 2012 die Empfehlung an die zuständige Stelle – die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) – gerichtet, bei den Vollzugsbehörden die Vorgaben von Art. 23 ZAV im Zusammenhang mit den Anhaltungen und Zuführungen in Erinnerung zu rufen sowie den Austausch über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Einsatzdoktrinen zu fördern.

Medizinische Versorgung der rückzuführenden Personen

Empfehlung 51: Der Auftrag der medizinischen Begleitpersonen ist im Vertrag des BFM mit dem Leistungserbringer, welcher mit der medizinischen Begleitung von zwangsweisen Rückführungen beauftragt wurde, klar definiert. Insbesondere wurde festgehalten, dass der Leistungserbringer die erforderliche medizinische Versorgung der rückzuführenden Personen sicherstellt.
Gemäss Vertrag hat der begleitende Arzt gestützt auf die Richtlinien der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) das Recht, aus medizinischen Gründen die Rückführung für einzelne und/oder alle rückzuführenden Personen ohne Kostenfolge für den Leistungserbringer abzusagen. Zudem sind während den Rückführungen weder die Vollzugsbehörden noch die Begleitpersonen des BFM dem medizinischen Begleitpersonal gegenüber weisungsbefugt im Hinblick auf die medizinische Versorgung der rückzuführenden Personen. Die medizinischen Begleitpersonen erfüllen ihre Aufgabe unabhängig und sind dabei zur Einhaltung der anerkannten wissenschaftlichen Standards sowie der ethischen Vorgaben verpflichtet. Der FA R+WwV sieht deshalb keinen Bedarf nach einer zusätzlichen formellen Bekräftigung der Unabhängigkeit.

Empfehlung 52: Der FA R+WwV geht mit der Kommission einig, dass ein funktionierender medizinischer Datenfluss im Vorfeld der Rückführungen von grösster Bedeutung ist, um die medizinische Betreuung und Versorgung der rückzuführenden Personen zu gewährleisten. Wie bereits in den Stellungnahmen zu den Empfehlungen aus dem Pilotprojekt Rückführungsmonitoring bzw. der Übergangsphase festgehalten, hat der FA R+WwV in diesem Punkt ebenfalls Handlungsbedarf erkannt.
Die Vergabe des Mandats für die medizinische Begleitung von Rückführungen an einen Leistungserbringer, welcher im Vorfeld der Rückführung auch die medizinischen Dossiers der rückzuführenden Personen führt, war ein erster Schritt im Hinblick auf die Optimierung des medizinischen Datenflusses. Dennoch – und trotz der strikten Vorgaben in Bezug auf die Bestätigung der Reisefähigkeit nach Art. 18 ZAV – ist es in Einzelfällen weiterhin vorgekommen, dass Patientendossiers unvollständig waren bzw. der begleitende Arzt gewisse Dokumente nicht zeitgerecht erhalten hat.
Der FA R+WwV prüft zurzeit verschiedene Varianten, damit der medizinische Informationsaustausch im Vorfeld von Sonderflügen jederzeit sichergestellt werden kann. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass beispielsweise eine diesbezügliche Regelung auf Gesetzesstufe erst mittelfristig eingeführt werden könnte. Der FA R+WwV ersucht deshalb die Kommission, in diesem Bereich aktiv mitzuwirken, damit gemeinsam mit der schweizerischen Ärzteschaft bzw. deren Dachverband FMH Lösungsvarianten geprüft werden können, um den medizinischen Datenfluss im Zusammenhang mit Rückführungen sicherzustellen.

Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats

Empfehlung 53: Der FA R+WwV erachtet die Vorausdetachements zur Vorbereitung der Übergabe im Zielstaat ebenfalls als sinnvoll. Bei der Mehrzahl der Zielstaaten ist eine geregelte Übergabe der rückzuführenden Personen am Flughafen jedoch auch ohne die Vorarbeiten eines Vorausdetachements ohne Weiteres sichergestellt.
Bereits heute werden die Vorbereitungen und Flugbegleitungen nach Möglichkeit durch Personen des BFM durchgeführt, welche die jeweilige Landessprache sprechen. Das BFM wird dies im Rahmen des Möglichen weiterführen.

Empfehlung 54: Der FA R+WwV verweist bezüglich dieser Empfehlung auf die Stellungnahme des BFM vom 20. Mai 2013 zum betreffenden Vorfall. Darin wurde festgehalten, dass das BFM aufgrund dieses Vorfalles die folgenden Beschlüsse getroffen hat:

1. Im Falle einer kurzfristigen Inhaftierung von rückzuführenden Personen während eines Transitaufenthaltes in einem Drittstaat muss zwingend mindestens eine polizeiliche Begleitperson bei den betreffenden Personen verbleiben und der Kontakt mit dem verantwortlichen Equipenleiter permanent sichergestellt sein. Dies gilt auch, falls die Behörden des Drittstaats die Infrastruktur für die Inhaftierung (inkl. Überwachung der rückzuführenden Personen) zur Verfügung stellen.
2. Die BFM-internen Anträge zur Durchführung eines Sonderflugs enthalten neu zwingend eine Eventualplanung für den Fall, dass aufgrund eines Vorfalls die ursprünglich geplante Abwicklung des Sonderflugs nicht eingehalten werden kann. Allfällige Drittbetroffene (bspw. Schweizer Vertretung) werden vorgängig informiert und können im Bedarfsfall Unterstützung leisten. Die Eventualplanung versucht insbesondere auch sicherzustellen, dass – sollte eine Rückkehr in die Schweiz nicht oder nur erschwert möglich sein – eine allfällige Einstellung in einem europäischen Drittstaat erfolgt.

Der FA R+WwV betont im Übrigen, dass die lokalen Behörden im betreffenden Einzelfall die Überwachung der rückzuführenden Personen während ihrer Inhaftierung mit grösster Professionalität sichergestellt haben und deren Schutz jederzeit gewährleistet war.

Im Folgenden möchte der FA R+WwV auch zu einigen der weiteren Beobachtungen und Feststellungen der NKVF seine Sichtweise darzulegen:

Beobachtung/Feststellung 19: Der FA R+WwV geht mit der Kommission einig, dass Arzneimittel gemäss Art. 25 ZAG nicht anstelle von Hilfsmitteln verwendet werden dürfen, sondern nur gestützt eine medizinische Indikation durch einen beteiligten Arzt. Er ist jedoch der Ansicht, dass eine medizinische Indikation nicht zwingend den Verlust der Urteilsfähigkeit voraussetzt und die zwangsweise Verabreichung von Arzneimitteln in den jeweiligen Fällen gesetzeskonform war. Der FA R+WwV weist darauf hin, dass der Entscheid, ob eine zwangsweise Verabreichung von Arzneimitteln medizinisch indiziert ist, ausschliesslich in der Kompetenz des zuständigen Arztes liegt.

Beobachtung/Feststellung 29: Der FA R+WwV ist sich der Tatsache bewusst, dass bei der Einnahme von Medikamenten auf eigenen Wunsch, insbesondere im Falle von Psychopharmaka, äusserste Zurückhaltung geübt werden sollte. Beim Grossteil dieser Fälle wurden den rückzuführenden Personen die Arzneimittel jedoch bereits im Vorfeld der Rückführung für den alltäglichen Gebrauch ärztlich verschrieben. Es ist nicht Aufgabe des medizinischen Begleitteams, die entsprechenden Rezepte, welche andere medizinische Fachpersonen ausgestellt haben, in Frage zu stellen.
Das BFM prüft jedoch, der Kommission zur besseren Nachvollziehbarkeit der Verabreichung von Medikamenten im Vorfeld von Sonderflügen jeweils eine Übersicht zukommen zu lassen, in der die Medikamentenlisten der rückzuführenden Personen aufgelistet sind.

Beobachtung/Feststellung 30: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass das BFM bei einem negativen Asylentscheid bzw. Nichteintretensentscheid auch die Zumutbarkeit des Vollzugs der Wegweisung prüft. Ist der Vollzug nicht zumutbar, wird nach Art. 44 Abs. 2 AsylG eine vorläufige Aufnahme verfügt. Medizinische Probleme der betroffenen Personen, welche eine Ausreise in den Heimatstaat verunmöglichen, werden dabei berücksichtigt. Gegen die Wegweisungsverfügung können Rechtsmittel ergriffen werden, so dass gegebenenfalls das Bundesverwaltungsgericht letztinstanzlich über die Zumutbarkeit des Vollzugs zu entscheiden hat. Sofern auch das Bundesverwaltungsgericht den Vollzug der Wegweisung als zumutbar erachtet, ist davon auszugehen, dass die betreffende Person im Zielstaat die angemessene medizinische Betreuung erhalten kann.

Freundliche Grüsse

Die Co-Vorsitzenden des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug

Bundesamt für Migration
Direktionsbereich Asyl und Rückkehr

Pius Betschart
Vizedirektor

Amt für Migration Kanton BL

i.A.

Hanspeter Spaar
Amtschef