



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: 244.33-1897/33/214
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 Vorsterherin 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 begrüessen, 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 gepflegt 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 Polizeikorps 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 (VVWAL, SR 142.281) gestaffelt vollzogen werden können, wenn mehrere Mitglieder einer Familie die Ausreisefrist unbenutzt haben verstreichen lassen, die Staffelung für alle betroffenen Familienmitglieder zumutbar ist und die Weg- oder Ausweisung oder Landesverweisung auch für die anderen Familienmitglieder in absehbarer Zeit vollzogen werden kann. 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 VVWAL 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 im 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 Administrativhaft (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

Vorsitz Kantone

Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Internationales

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

Vincenzo Mascioli
Vizedirektor

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

