



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

Nationale Kommission zur  
Verhütung von Folter (NKVF)  
Herr Prof. Dr. iur. Alberto Achermann  
Präsident  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.101.7.573152 / 244.33/2016/00030  
Ihr Zeichen: NKVF  
Unser Zeichen: sem-fee  
3003 Bern-Wabern, 27. Juni 2016

## **Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring (April 2015 – April 2016)**

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 während des Zeitraums vom April 2015 bis zum April 2016 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 ein professioneller, respektvoller und auf Deeskalation ausgerichteter Umgang mit den rückzufüh-

renden Personen attestiert wird. Er ist der Ansicht, dass seitens der Kommission nur wenige und überwiegend nicht als gravierend einzustufende Unregelmässigkeiten festgestellt worden sind. Dies bestätigt, dass das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring und der damit verbundene Dialog zwischen den Behörden und der Kommission einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die zwangsweisen Rückführungen mittels Sonderflügen zu optimieren.

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

### **Behandlung durch die Vollzugsbehörden**

**Ziff. 12:** Der FA R+WwV ist weiterhin der Ansicht, dass der Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern während Rückführungen nicht notwendig ist. Die rückzuführenden Personen werden im Rahmen des Vorbereitungsgesprächs (Art. 29 ZAV<sup>1</sup>) einige Tage vor der Rückführung in einer ihnen verständlichen Sprache über den Ablauf informiert. Die überwiegende Mehrzahl der rückzuführenden Personen kann sich zudem – zumindest elementar – in einer der schweizerischen Landessprachen oder in Englisch verständigen, so dass die Kommunikation zwischen den rückzuführenden Personen und dem polizeilichen Begleitpersonal im Normalfall in der Praxis sichergestellt ist. Zudem setzt das Staatssekretariat für Migration (SEM) bei Sonderflügen in die Herkunftsstaaten nach Möglichkeit Mitarbeitende für die Flugbegleitung ein, welche die jeweilige Landessprache sprechen. Bei Sonderflügen in Dublin-Staaten stammen die rückzuführenden Personen hingegen aus einer Vielzahl verschiedener Herkunftsstaaten, so dass der Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern auch aus organisatorischen Gründen nur schwierig zu realisieren wäre. Im Weiteren hält der FA R+WwV fest, dass – anders als beim ausländerrechtlichen Vollzugsmonitoring und der medizinischen Begleitung – keine gesetzliche Grundlage für den Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern während Rückführungen vorhanden ist.

### **Anwendung von Zwangsmassnahmen**

**Ziff. 15:** Der FA R+WwV hält fest, dass sich die Ausrüstung der bei den Anhaltungen eingesetzten Polizeibeamten den Grundsätzen der Eigensicherung bemisst. Aufgrund der rechtlichen Vorgaben (Art. 11 ZAV), welche der FA R+WwV bereits in der Stellungnahme zum letztjährigen Bericht der Kommission erläutert hat, darf der Einsatz von Destabilisierungsgeräten (Taser) im Rahmen der Anhaltungen oder Zuführungen an den Flughafen ohnehin nur in Ausnahmesituationen in Betracht gezogen werden. Überdies ist darauf hinzuweisen, dass die bei den Anhaltungen eingesetzten Polizeibeamten dazu verpflichtet sind, sich stets für dringendere Einsätze bereit und ausgerüstet zu halten.

**Ziff. 16:** Der FA R+WwV steht dem Anliegen der Kommission, grundsätzlich von einer Vermummung im Rahmen der Anhaltungen abzusehen, skeptisch gegenüber, wird dies aber vertieft prüfen. Es gilt vorab festzuhalten, dass es bei der Identifizierbarkeit gemäss Art. 12 ZAG<sup>2</sup> vor allem um das Recht der betroffenen Person geht, allfällige Missbräuche bei der zuständigen Behörde anzuzeigen. Trotz Vermummung kann die Identifizierbarkeit mittels anderer Kennzeichnung – bspw. durch eine Identifikationsnummer – gegeben sein.

**Ziff. 19:** Der FA R+WwV teilt die Auffassung der Kommission, dass bei der Umsetzung der Musterprozesse weitere Verbesserungen notwendig sind. Aus Sicht des Fachausschusses handelt es sich jedoch um Einzelfälle, in denen dem Verhältnismässigkeitsprinzip bei der

---

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

<sup>2</sup> Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG; SR 364).

Anwendung von Zwangsmitteln während den Zuführungen nur unzureichend Rechnung getragen wird. Der FA R+WwV weist zudem darauf hin, dass die Einführung und Umsetzung neuer Abläufe – wie der durch die KKJPD im April 2015 verabschiedeten Musterprozesse – erfahrungsgemäss eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt.

Ziff. 20: Der FA R+WwV ruft erneut in Erinnerung, dass Art. 14 ZAG zwar den Einsatz von Integralhelmen als Hilfsmittel verbietet, nicht aber den Einsatz von Sparringhelmen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass solche Sparringhelme ausschliesslich dem Selbstschutz der betreffenden Personen dienen. Erfahrungsgemäss versuchen rückzuführende Personen zum Teil, sich durch Selbstverletzung mittels Anschlagen des Kopfes ihrer Rückführung zu entziehen. Die seitens der Kommission genannte Anzahl von drei Fällen, in denen der Sparringhelm während der gesamten Flugdauer benötigt wurde, bestätigt aus Sicht des Fachausschusses, dass dieser nur in Ausnahmefällen eingesetzt wird.

Ziff. 21: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass die Fesselungen je nach Verhalten der rückzuführenden Personen und den konkreten Umständen des Einzelfalls angeordnet werden. Dies gilt auch für Eltern, die in Anwesenheit ihrer Kinder zurückgeführt werden. Aus Sicht des Fachausschusses ist es nicht möglich, in diesen Fällen grundsätzlich von Fesselungen abzusehen. Dies würde letztlich dazu führen, dass der Vollzug von rechtskräftigen Wegweisungen bei Familien kaum mehr möglich wäre, weil die Eltern die Rückführung durch ihr eigenes Verhalten vereiteln können.

Ziff. 25: Im Hinblick auf die definitive Beteiligung der Schweiz an den EU-Sammelflügen haben das EJPD und die KKJPD im November 2015 entschieden, die Abläufe und die anwendbaren Zwangsmittel an die Frontex-Regelungen anzupassen. Seit 1. Januar 2016 gibt es deshalb keine Einstufung einzelner Sonderflüge als sogenannte Risikoflüge mehr. Damit ist auch der Fesselungszwang entfallen, welcher bis anhin bei Risikoflügen galt. Diese neuen Vorgaben gelten sowohl für EU-Sammelflüge als auch für die nationalen Sonderflüge. Der FA R+WwV ist deshalb der Ansicht, dass die Empfehlung der Kommission, von einer systematischen Anwendung der Teilfesselungen abzusehen, bereits umgesetzt worden ist. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz grundsätzlich lediglich Personen auf Sonderflügen transportiert, welche bereits eine freiwillige Ausreise und eine Rückführung der Vollzugsstufe 1 nach Art. 28 ZAV (polizeiliche Begleitung bis zum Flugzeug; Ausreise unbegleitet per Linienflug) verweigert haben. Dies ist bei anderen europäischen Staaten nicht der Fall. Deshalb ist der Anteil der Personen, bei denen eine Fesselung eingesetzt werden muss, bei den schweizerischen Rückzuführenden im Rahmen der EU-Sammelflüge zwangsläufig höher ist als bei anderen Staaten.

### **Medizinische Versorgung der rückzuführenden Personen**

Ziff. 27: Der FA R+WwV begrüsst es ebenfalls, dass die diesbezügliche Empfehlung der Kommission umgesetzt werden konnte.

### **Trennung von Familien mit Kindern**

Ziff. 31: Der FA R+WwV hat keine Kenntnis von den erwähnten Einzelfällen. Dennoch ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit des gestaffelten Wegweisungsvollzugs in Art. 34 Abs. 1 AsylV<sup>3</sup> ausdrücklich vorsieht. Grundsätzlich führen die Kantone nur in Ausnahmefällen einen gestaffelten Wegweisungsvollzug durch, wenn es keine andere Möglichkeit gibt, den Vollzug der Wegweisung sicherzustellen. Der FA R+WwV geht davon aus, dass die zuständigen kantonalen Behörden in diesen Fällen im Rahmen des Möglichen si-

<sup>3</sup> Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1; SR 142.311).

herstellen, dass es nicht zu einer längerfristigen Trennung der betroffenen Familienmitglieder kommt.

Ziff. 32: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass im erwähnten Fall die beiden Kinder über einen Monat (Vater) bzw. mehr als zwei Wochen (Mutter) vor dem Sonderflug von ihren Eltern verlassen worden sind und sie seitdem unter der Obhut ihrer Grosseltern standen. Wäre die Wegweisung lediglich für die Grosseltern vollzogen worden, wären die beiden Kinder alleine in der Schweiz verblieben. Aus diesem Grund war ein gestaffelter Wegweisungsvollzug aus Sicht des FA R+WwV auch im Lichte des Kindeswohls vertretbar. Dies insbesondere auch, weil die Mutter der beiden Kinder über einen gültigen Reisepass verfügt und jederzeit ebenfalls in ihren Herkunftsstaat ausreisen kann. Der Zeitpunkt der Wiedervereinigung der Familie ist somit vollständig abhängig vom Willen eines der betroffenen Familienmitglieder selbst.

### Informationen an die rückzuführenden Personen

Ziff. 33: Der FA R+WwV teilt die Auffassung der Kommission, dass die Vorgaben bezüglich der gesetzlich vorgeschriebenen Vorbereitungsgespräche (Art. 29 ZAV) konsequent umzusetzen sind.

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

Freundliche Grüsse

Die Co-Vorsitzenden des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug

Amt für Migration des Kantons  
Basel-Landschaft



Hanspeter Spaar  
Amtschef

Staatssekretariat für Migration SEM



Urs von Arb  
Vizedirektor

### Kopie an:

- Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga, Vorsteherin Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundeshaus West, 3003 Bern
- Herr Regierungsrat Hans-Jürg Käser, Präsident, Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach 690, 3000 Bern 7