



P.P. CH-3003 Bern

SEM; sem-scao

POST CH AG

Nationale Kommission zur Verhütung von
Folter (NKVF)
Frau Martina Caroni
Präsidentin
Schwanengasse 2
3003 Bern

Aktenzeichen: 244.33-1897/35/2/1

Ihr Zeichen: NKVF

Unser Zeichen: sem-scao

Wabern, 1. Juli 2024

Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring 2023

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug (FA R+WwV) wurde vom Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Herr Bundesrat Beat Jans, 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 2023 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 sich die Polizeikorps beim Vollzug von zwangsweisen Rückführungen von Familien sichtlich um das Wohlergehen

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



von Kindern bemühen und bei der Einsatzplanung das übergeordnete Kindesinteresse respektieren.

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 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 stellt erneut 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 grundsätzlich 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 Sonderflugs (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:

Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern

Ziff. 18: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass bei Minderjährigen grundsätzlich auf den Einsatz von Zwangsmitteln verzichtet werden soll. Ist die Sicherheit der rückzuführenden Personen und diejenige Dritter aufgrund besonders renitenten Verhaltens gefährdet, können aber im Einzelfall Zwangsmittel, darunter fallen auch Fesselungen, nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip eingesetzt werden.

Trennung von Familien

Ziff. 29: Wie bereits in früheren Stellungnahmen dargelegt bekräftigt der FA R+WwV, dass eine Trennung von Eltern und Kindern im Vorfeld der Rückführung grundsätzlich nur in Ausnahmesituationen in Erwägung zu ziehen ist, wenn das Kindeswohl andernfalls in Gefahr wäre, und wenn keine weniger einschneidende Massnahmen zur Verfügung stehen.

Ziff. 32: 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 (VWAL, 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 Staatssekretariat für Migration (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. Dies setzt jedoch auch den Willen und die Kooperationsbereitschaft der betroffenen Personen voraus.

Anhaltungen während der Nacht

Ziff. 36: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass im Falle von Familien eine Anhaltung während der Nacht nach Möglichkeit vermieden werden soll. Allerdings können Anhaltungen während der Nacht aus organisatorischen Gründen im Zusammenhang mit der Abflugzeit nicht bei allen Sonderflügen ausgeschlossen werden, da die Abflugzeiten der Sonderflüge auch abhängig von den Vorgaben der Zielstaaten und für die Schweiz nur bedingt beeinflussbar sind. Folglich müssen die zuständigen kantonalen Polizeibehörden entsprechend der Tageszeit, des erwarteten Verkehrsaufkommens und der Entfernung zwischen Wohnort der Rückzuführenden und Flughafen einen Zeitpuffer einplanen, wodurch punktuell eine Anhaltung während der Nacht notwendig wird.

Zwangsmassnahmen in Anwesenheit von Kindern

Ziff. 40: Der FA R+WwV erinnert daran, dass die Polizeibehörden grundsätzlich darum bemüht sind, Zwangsmittel, insbesondere Fesselungen, nicht in Anwesenheit von Kindern anzuwenden. Ein Verzicht auf den Einsatz von Zwangsmitteln in Anwesenheit von Kindern ist wegen einem allfällig auftretenden renitenten Verhalten der Eltern, auf welches die Polizeibehörden im Einzelfall unmittelbar reagieren müssen, nicht immer möglich. Eine systematische Trennung von Eltern und Kindern im Vorfeld von Rückführungen lehnt der FA R+WwV ab (vgl. Ziff. 29). Weiter liegt es primär in der Hand der Eltern, die Zwangsanwendung zu verhindern, indem sie mit den Vollzugsbehörden kooperieren. Der FA R+WwV ist jedoch der Auffassung, dass der Anwesenheit von Kindern besonders Rechnung zu tragen ist.

Zwangsmassnahmen gegenüber stillenden und schwangeren Frauen

Ziff. 44: Der FA R+WwV betont, dass bei der Rückführung von schwangeren oder stillenden Frauen in der Regel auf eine Fesselung verzichtet wird. Gleichzeitig weist er darauf hin, dass Fesselungsmittel gemäss Art. 23 Abs. 1 ZAV u. a. eingesetzt werden dürfen, um Angriffe (Bst. b) oder Selbstverletzungen zu verhindern (Bst. c). Folglich ist der FA R+WwV der Auffassung, dass die Anwendung einer Fesselung bei ernst zu nehmender Ankündigung von Angriffen oder Selbstverletzungen unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips auch in diesen Fällen möglich bleiben muss.

Übersetzung durch Kinder

Ziff. 52: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass minderjährige Kinder nicht für Übersetzungen während Rückführungen beigezogen werden sollen. Im Weiteren verweisen wir auf unsere Stellungnahme zu Ziff. 105m.

Ziff. 56: Auch der FA R+WwV stuft die besonderen Rechte von Familien und Kindern als zentral ein. Entsprechend werden diese bereits in den Aus- und Weiterbildungen der polizeilichen Begleitpersonen thematisiert. Die Behörden sind bestrebt, die Aus- und Weiterbildungen laufend weiterzuentwickeln und werden auch diesen Punkt entsprechend aufnehmen. Neu wird



zur Optimierung des Wegweisungsvollzuges die «Arbeitsgruppe Rückführung» eingesetzt. In dieser sind diverse Polizeikorps, das Schweizerische Polizei-Institut (SPI), das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) sowie das SEM vertreten. Die Arbeitsgruppe soll unter anderem die Empfehlungen der NKVF bearbeiten, die Aus- und Weiterbildung weiterentwickeln sowie die einzelnen Etappen bei der Rückführung beleuchten.

Der Einsatz von sozialen Begleitungen wird bereits heute einzelfallspezifisch geprüft.

Allgemeine Empfehlungen

Ziff. 105a und 105b: Der FA R+WwV hält fest, dass die Vollzugsstufen grundsätzlich eingehalten werden. Er weist erneut darauf hin, dass es sich bei den 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 in der Regel nicht im Voraus bestimmt werden, ob es sich um einen Flug der Vollzugsstufe 2 oder 3 handelt. Die Einstufung ist allein vom Verhalten der betroffenen Person abhängig. Die Kommission hat bereits heute die Möglichkeit, bei Rückführungen mit Linienflügen die Zuführung und die Bodenorganisation zu beobachten.

Bezüglich die Dublin-Überstellungen nach Kroatien ist darauf hinzuweisen, dass diese in Absprache mit den kroatischen Behörden durchgeführt werden. Diese haben entschieden, dass die Überstellungen ausschliesslich nach Zagreb stattfinden. Derzeit bietet nur eine Fluggesellschaft Linienflüge von der Schweiz nach Zagreb mit einer begrenzten Anzahl an Plätzen an. Gleichzeitig verlangt die Fluggesellschaft für alle Dublin-Überstellungen auf ihren Flügen eine polizeiliche Begleitung. Vor diesem Hintergrund hat das SEM entschieden, Dublin-Überstellungen nach Kroatien überwiegend mit einem speziellen Setting durchzuführen. Die rückzuführenden Personen werden dabei mit gecharterten Flugzeugen direkt nach Zagreb geflogen und aus Sicherheitsgründen polizeilich begleitet. Bei der Anordnung der Zwangsmittel wird, wie bei allen Rückführungen, dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen. Zudem ist auch hier der Einsatz von Zwangsmitteln vom Verhalten der betroffenen Person abhängig. Ohne dieses spezielle Setting wäre es für die zuständigen Behörden angesichts der aktuell hohen Anzahl anstehender Überstellungen nach Kroatien nicht möglich, diese fristgerecht durchzuführen. Die ausreisepflichtigen Personen würden in ein nationales Asylverfahren überführt, was derzeit nur schon aufgrund der angespannten Unterbringungssituation bei Bund und Kantonen nicht in Erwägung gezogen werden kann.

Ziff. 105c: Der FA R+WwV weist erneut darauf hin, dass Zwangsmittel wie Fesselungen je nach Verhalten der rückzuführenden Personen und den konkreten Umständen des Einzelfalls angeordnet werden und grundsätzlich auch während der Bodenorganisation zur Anwendung kommen können. Zudem werden diese stets in Achtung des Verhältnismässigkeitsprinzips eingesetzt.

Ziff. 105d: Die Möglichkeit, Handfesseln bei der Zuführung anzuwenden, ist in der Zwanganwendungsverordnung (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 unterliegen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Der Entscheid und die Verantwortung, ob und wie Fesselungsmittel zur Anwendung kommen, liegt letztlich bei der zuständigen kantonalen Polizeibehörde. Weiter weist der FA R+WwV darauf hin, dass für die Zuführung aus den Kantonen an die Flughäfen die Verwendung von metallischen Fesselungsmitteln gestützt auf das kantonale Recht zulässig ist.

Ziff. 105e: 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 Situationen eine Teil- oder Vollfesselung angeordnet. Dies kann grundsätzlich auch während dem Transport in einem Zellenwagen der Fall sein – insbesondere 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.

Ziff. 105f: Der FA R+WwV teilt die Auffassung der Kommission, wonach Vollfesselungen nur für die kürzest mögliche Dauer und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit zur Anwendung kommen sollten. Dennoch kann es in Einzelfällen notwendig sein, die Vollfesselung auch während einer längeren Zeitdauer 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. Folglich ist es nicht möglich, eine maximale Zeitdauer festzulegen, die für alle Fälle gelten würde.

Ziff. 105g: 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. 105h: Wie bereits in früheren Stellungnahmen dargelegt, teilt der FA R+WwV die Auffassung, wonach Leibesvisitationen möglichst zweiphasig durchzuführen sind. In begründeten Einzelfällen, insbesondere wenn von einer unmittelbaren Fremd- oder Eigengefährdung auszugehen ist, muss eine Leibesvisitation jedoch auch einphasig durchgeführt werden können.

Ziff. 105i: Der FA R+WwV teilt die Auffassung der Kommission, dass sicherzustellen ist, dass die rückzuführenden Personen stets angemessen bekleidet und mit Schuhen ausgestattet sind. Er bedauert, dass dies in zwei Einzelfällen nicht der Fall war, weist aber auch darauf hin, dass in einem davon gemäss Bericht der Kommission die betroffenen Personen die zur Verfügung gestellten Kleidungsstücke abgelehnt hatten.

Ziff. 105j: Der FA R+WwV ist sich der Problematik von langen Wartezeiten am Flughafen vor Antritt eines Rückführungsflugs bewusst. Er ist der Ansicht, dass diese, 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 (vgl. Ziff. 36). 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. 105k: Der FA R+WwV weist einmal mehr darauf hin, dass die polizeilichen Begleitpersonen den rückzuführenden Personen in Notfällen, insbesondere 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.

Ziff. 105l: 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 durch die zuständige kantonale Behörde ein Vorbereitungsgespräch in einer der Person verständlichen Sprache durchgeführt wird (vgl. Art. 29 ZAV). 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. Somit sind die betroffenen Personen vorgängig bereits über den Ablauf der Rückführung und die möglichen Zwangsmittel informiert.

Ziff. 105m: Diese Empfehlung ist aus Sicht des FA R+WwV bereits weitgehend umgesetzt: Die Behörden organisieren während Rückführungen *bei Bedarf* und soweit dies organisatorisch machbar ist bereits heute eine professionelle Übersetzung oder sie setzen polizeiliche Begleitpersonen mit hinreichenden Sprachkenntnissen ein. 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 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 systematische Einsatz von Dolmetschenden auch aus organisatorischen Gründen nur schwierig zu realisieren wäre.

Ziff. 105n: 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, um dessen Sicherheit zu gewährleisten.

Ziff. 105o: Die Empfehlungen werden allen Polizeikorps systematisch zugestellt. Zudem werden diese in den Aus- und Weiterbildungen in geeigneter Form thematisiert – unter anderem auch durch die NKVF selbst. Neu sollen sie des Weiteren auch in der AG RF (vgl. Ziff. 56) besprochen werden.



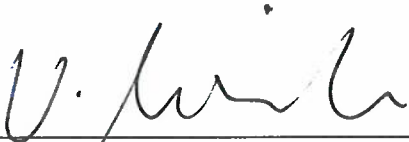
Wir bitten Sie um Kenntnisnahme und danken Ihnen für die gute Zusammenarbeit.

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:

- Herrn Bundesrat Beat Jans, Vorsteher EJPD, Bundeshaus West, 3003 Bern
- Frau Regierungsrätin Karin Kayser-Frutschi, Co-Präsidentin KKJPD, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern
- Herrn Staatsrat Alain Ribaux, Co-Präsident KKJPD, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

