



Bern, den 24. Mai 2016

NKVF 4/ 2016

**Bericht**  
**an das Eidgenössische Justiz- und Poli-**  
**zeidepartement (EJPD) und die Kantonale**  
**Konferenz der Justiz- und**  
**PolizeidirektorInnen (KKJPD)**  
**betreffend das ausländerrechtliche**  
**Vollzugsmonitoring**  
**April 2015 – April 2016<sup>1</sup>**

Verabschiedet am 2. Mai 2016.

---

<sup>1</sup> Berücksichtigt wurden sämtliche Sonderflüge bis zum 27. April 2016.



## Inhalt

<b>I.</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>- 4 -</b>
<b>II.</b>	<b>Zusammenarbeit mit den Vollzugsbehörden und anderen relevanten Ansprechpartnern .....</b>	<b>- 6 -</b>
<b>III.</b>	<b>Feststellungen und Empfehlungen .....</b>	<b>- 6 -</b>
	a. Behandlung durch die Vollzugsbehörden.....	- 6 -
	b. Anwendung von Zwangsmassnahmen.....	- 7 -
	i. Zwangsweiser Einsatz von Beruhigungsmitteln.....	- 7 -
	ii. Anwendung von polizeilichem Zwang im Rahmen von Zuführungen .....	- 7 -
	iii. Anwendung von polizeilichem Zwang auf nationalen Sonderflügen.....	- 9 -
	iv. Anwendung von polizeilichem Zwang auf EU-Sammelflügen .....	- 11 -
	v. Anwendung von polizeilichem Zwang auf F7-Flügen.....	- 11 -
	c. Medizinische Versorgung der rückzuführenden Personen .....	- 11 -
	d. Trennung von Familien mit Kindern .....	- 12 -
	i. Fremdplatzierung im Vorfeld von Rückführungen.....	- 12 -
	ii. Getrennte Rückführung von Familienmitgliedern.....	- 13 -
	e. Informationen an die rückzuführenden Personen.....	- 14 -
<b>IV.</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>- 14 -</b>



## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs. Absatz

Art. Artikel

AsylV1 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1) vom 11. August 1999, SR 142.311

AUG Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20

CAT UN-Ausschuss gegen die Folter

CPT Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

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, SR 0.142.392.68

EJPD Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

EMRK Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, SR 0.101

EU Europäische Union

i.V.m in Verbindung mit

KKJPD Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren

KKPKS Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz

KRK Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, KRK) vom 20. November 1989, SR 0.107

lit. litera

NKVF Nationale Kommission zur Verhütung von Folter

SEM Staatssekretariat für Migration

SR Systematische Rechtssammlung



u.a. unter anderem

v.a. vor allem

vgl. vergleiche

VKM Vereinigung Kantonalen Migrationsbehörden

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

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

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

Ziff. Ziffer

z.T. zum Teil



## I. Einleitung

1. Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF oder die Kommission) beobachtet seit Juli 2012 im Rahmen des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings<sup>2</sup> sämtliche Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4.<sup>3</sup> Die NKVF überprüft die Behandlung der rückzuführenden Personen, die sich aufgrund eines rechtskräftigen Wegweisungsentscheids im verwaltungsrechtlichen Freiheitsentzug befinden und richtet dabei ein besonderes Augenmerk auf die verhältnismässige Anwendung von Zwang anlässlich der Zuführung, der Flugvorbereitung und des Fluges gemäss Vorgaben des Bundesgesetzes über die Anwendung polizeilichen Zwangs (ZAG).<sup>4</sup>
2. Sämtliche Beobachtungen und Empfehlungen aus dem ausländerrechtlichen Vollzugsmonitoring werden im Rahmen eines institutionalisierten Fachdialogs regelmässig mit Vertreterinnen und Vertretern des Staatssekretariats für Migration (SEM), der Kantonalen Konferenz der Polizeikommandanten Schweiz (KKPKS) und der Vereinigung Kantonaler Migrationsbehörden (VKM) diskutiert. Überdies werden die Beobachtungen und Empfehlungen der Kommission auch im Rahmen eines aus behördlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen bestehenden Forums vorgestellt und kritisch beleuchtet. Einmal jährlich richtet die Kommission einen Gesamtbericht an die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und den Vorsteher der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und ersucht den dafür zuständigen Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug um entsprechende Stellungnahme. Der Bericht wird nach Erhalt der Stellungnahme veröffentlicht.
3. Für die Umsetzung des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings verfügt die NKVF über einen Beobachterpool bestehend aus 7 Beobachtenden. Zusätzlich begleiten auch Kommissionsmitglieder im Rahmen ihres Präventionsauftrages regelmässig Sonderflüge. Die Beobachtung erstreckt sich in der Regel über folgende Phasen einer zwangsweisen Rückführung:<sup>5</sup>
  - Zuführung der betroffenen Personen an den Flughafen;
  - Bodenorganisation am Flughafen;

---

<sup>2</sup> Nach Art. 8 Abs. 6 der EU-Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 ist die Schweiz verpflichtet, die Rückführungen einer ständigen Beobachtung zu unterziehen. Vgl. zudem Art. 71a Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AUG) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20.

<sup>3</sup> Art. 28 Abs. 1 lit. d der Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsverordnung, ZAV) vom 12. November 2008, SR 364.3.

<sup>4</sup> Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangssetzungsgesetz) vom 20. März 2008, SR 364.

<sup>5</sup> Nach Art. 15f der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVA) vom 11. August 1999, SR 142.281.



- Flug;
  - Ankunft am Zielflughafen und Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats.
4. Während der Begleitung der Sonderflüge führen die Beobachtenden der NKVF Gespräche mit:
- den rückzuführenden Personen, sofern diese zu einem Gespräch bereit sind und es die Situation ermöglicht;
  - dem Equipenleiter und den polizeilichen Begleitpersonen;
  - den medizinischen Begleitpersonen;
  - den anwesenden Vertreterinnen und Vertretern des SEM.
5. Die NKVF begleitete im Berichtszeitraum total 53 Rückführungen auf dem Luftweg.<sup>6</sup> Bei 47 Rückführungen handelte es sich um Flüge der Vollzugsstufe 4 gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. d ZAV<sup>7</sup>; davon waren 16 Flüge sogenannte Überstellungen aufgrund des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA)<sup>8</sup> gemäss Art. 64a Ausländergesetz (AuG)<sup>9</sup> und 16 EU-Sammelflüge bis ins Zielland. Bei den sechs übrigen Flügen handelte es sich um sogenannte F7-Flüge.<sup>10</sup> Im Rahmen der von der NKVF beobachteten Rückführungen auf dem Luftweg wurden insgesamt 328 Personen, 18 Familien und 36 Kinder rückgeführt.<sup>11</sup>
6. Die Kommission begleitete 43 polizeiliche Zuführungen<sup>12</sup> aus den Kantonen Aargau, Basel-Land, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Waadt, Zug und Zürich.

---

<sup>6</sup> Von den betreffenden Rückführungen auf dem Luftweg wurden sowohl die Bodenorganisation als auch die Flugphase sowie die Übergabe an die Behörden im Zielland beobachtet.

<sup>7</sup> Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsverordnung, ZAV) vom 12. November 2008, SR 364.3.

<sup>8</sup> 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, SR 0.142.392.68.

<sup>9</sup> Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring, Mai 2013 - April 2014, Ziff. 6.

<sup>11</sup> Statistische Angaben der NKVF zu den zwischen April 2015 und den 27. April 2016 begleiteten Flügen.

<sup>12</sup> Die Anhaltung und der Transport jeweils einer oder mehrerer Rückzuführenden von einem bestimmten Aufenthaltsort zum Flughafen werden hier als eine Zuführung bezeichnet.



## **II. Zusammenarbeit mit den Vollzugsbehörden und anderen relevanten Ansprechpartnern**

7. Die Zusammenarbeit mit dem SEM, den kantonalen Polizeikörpern, den kantonalen Migrationsbehörden sowie mit der für die medizinische Versorgung der Rückzuführenden zuständigen OSEARA AG erwies sich im genannten Berichtszeitraum als zufriedenstellend.
8. Auf Einladung der Kantonspolizei Genf, Schwyz und Solothurn nahm die Kommission an Weiterbildungen teil, in denen sie über ihre Aktivitäten im Rahmen des Vollzugsmonitorings berichtete.
9. Die Kommission ersuchte im Berichtszeitraum die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden in neun Fällen um eine Stellungnahme zur Klärung von Fragen im Zusammenhang mit dem Wegweisungsvollzug von Familien mit Kindern oder der Anwendung von Zwangsmassnahmen. Die Fragen der Kommission wurden in allen Fällen zufriedenstellend beantwortet.

## **III. Feststellungen und Empfehlungen**

### **a. Behandlung durch die Vollzugsbehörden**

10. Den Vollzugsbehörden wurde in der Regel ein professioneller, respektvoller und auf Deeskalation ausgerichteter Umgang mit den Rückzuführenden attestiert. Die Kommission begrüsst, dass der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug ihrer Empfehlung bezüglich Förderung der deeskalierenden Gesprächsführung im Rahmen der Ausbildung für die polizeilichen Begleitpersonen nachzukommen beabsichtigt.<sup>13</sup> Auch begrüsst die Kommission, dass Rückzuführende regelmässig mit Getränken und Esswaren versorgt und ihnen, wenn immer möglich, regelmässige Toilettengänge ermöglicht wurden. In einem Fall jedoch erhielten rückzuführende Personen aus dem Kanton Wallis vom Zeitpunkt der Anhaltung bis zur Ankunft am Flughafen Zürich weder Getränke noch Esswaren und dies obwohl der Transport über mehrere Stunden andauerte und mitten in der Nacht erfolgte. Zudem wurde ihnen kein Toilettengang ermöglicht.
11. Der Umgang mit Kindern, insbesondere auch mit Kleinkindern, wurde insgesamt als korrekt bezeichnet.
12. Die Kommission stellte in wenigen Einzelfällen fest, dass die Kommunikation zwischen den rückzuführenden Personen und dem polizeilichen Begleitpersonal durch mangelhafte Sprachkenntnisse erschwert wurde. In einem Fall mussten zwei Kinder das Ge-

---

<sup>13</sup> Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug vom 2. Juli 2015 zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring, Ziff. 23.



sprach zwischen dem polizeilichen Begleitpersonal und der Mutter übersetzen. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug den Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern während Rückführungen als nicht notwendig erachtet.<sup>14</sup> **In speziellen Fällen erweist sich aus Sicht der Kommission der Einsatz von Mitarbeitenden mit entsprechenden Sprachkenntnissen jedoch als unumgänglich.**

## **b. Anwendung von Zwangsmassnahmen**

### **i. Zwangsweser Einsatz von Beruhigungsmitteln**

13. Gestützt auf die Beobachtungen der Kommission wurden im Berichtszeitraum keine Fälle von zwangsweiser Verabreichung von Beruhigungsmitteln beobachtet.

### **ii. Anwendung von polizeilichem Zwang im Rahmen von Zuführungen**

14. Im Berichtszeitraum beobachtete die Kommission erneut voneinander abweichende Vorgehensweisen im Rahmen von polizeilichen Anhaltungen und Zuführungen. Insgesamt stellte die Kommission aber mit Zufriedenheit fest, dass hinsichtlich der Behandlung von Rückzuführenden im Rahmen von Anhaltungen und Zuführungen in einzelnen Kantonen, namentlich in den Kantonen Aargau und Bern wichtige Verbesserungen erzielt wurden. Auch die Anwendung von Zwang erfolgte nach Ansicht der Kommission differenzierter und beschränkte sich auf Fälle, in denen die Rückzuführenden heftigen Widerstand leisteten. Dennoch erweist sich die polizeiliche Praxis im föderalen Kompetenzgefüge nach wie vor als äusserst heterogen, was aus Sicht der Kommission kaum zweckdienlich erscheint. Die nachfolgend aufgeführten Fälle sollen diese Heterogenität veranschaulichen.

15. Im Rahmen von zwei beobachteten Anhaltungen in den Kantonen Basel-Stadt und Zug waren mit einem Destabilisierungsgerät (sog. Elektroschockpistolen oder kurz Taser) bewaffnete Polizisten an der Anhaltung eines Rückzuführenden im Ausschaffungsgefängnis beteiligt. Die Kommission hat die vom Fachausschuss abgegebene Erklärung über den möglichen Einsatz von Elektroschockpistolen im Rahmen von Rückführungen auf dem Luftweg zur Kenntnis genommen.<sup>15</sup> Sie weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Einsatz von Destabilisierungsgeräten während der Zuführung vom Kanton an den Flughafen grundsätzlich verboten ist und diese nur gegenüber Personen, die eine schwere Straftat begangen oder ernsthaft im Verdacht stehen, eine schwere Straftat be-

---

<sup>14</sup> Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug vom 2. Juli 2015 zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring, Ziff. 24.

<sup>15</sup> Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug vom 2. Juli 2015 zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring, Ziff. 27.



gangen zu haben, oder zur Verhinderung einer schweren Straftat eingesetzt werden dürfen.<sup>16</sup> **Wenngleich das Destabilisierungsgerät in beiden Fällen nicht zum Einsatz kam, stellt sich aus Sicht der Kommission die Frage nach der Notwendigkeit einer solchen Ausrüstung im Rahmen von polizeilichen Anhaltungen zwecks Wegweisung im ausländerrechtlichen Bereich.**

16. Die Kommission beobachtete überdies vier Zugriffe, in denen die für die Anhaltung eingesetzten Spezialeinheiten aus den Kantonen Genf, Neuenburg, Waadt und Wallis verumumt waren. Zudem verblieben die Spezialeinheiten in drei Fällen für die Zuführung an den Flughafen verumumt.<sup>17</sup> Die NKVF ersuchte die zuständigen kantonalen Polizeibehörden<sup>18</sup> um eine Stellungnahme zur Klärung der polizeilichen Vorgehensweise und verwies in diesem Zusammenhang auf die einschlägigen internationalen Standards.<sup>19</sup> In ihren Stellungnahmen rechtfertigten die Behörden den Einsatz von verumumten Polizeieinheiten aus Sicherheitsgründen.<sup>20</sup> **Die NKVF verweist in diesem Zusammenhang auf Art. 12 ZAG, wonach zur Anwendung polizeilichen Zwangs eingesetzte Personen identifizierbar sein müssen. Die Kommission empfiehlt den betroffenen kantonalen Polizeikorps und der KKPKS, von einer Verumummung im Rahmen von Rückführungen grundsätzlich abzusehen.**

17. Die Rückzuführenden wurden während der Zuführung in der Regel teilgefesselt<sup>21</sup>, wobei z.T. Handschellen verwendet wurden, gelegentlich auch auf dem Rücken. In drei Fällen wurden die Rückzuführenden mittels metallischen Hand- und Fussfesseln zugeführt, was die Kommission in den beobachteten Fällen als unangemessen einstufte. Die Kommission beobachtete insgesamt 14 Fälle von Personen, die aufgrund von starker Renitenz während der gesamten Zuführung bis an den Flughafen in Vollfesselung verblieben. In acht Fällen wurde überdies ein Sparringhelm eingesetzt. Im Rahmen einer Zuführung wurde eine Rückzuführende in Vollfesselung während der gesamten Fahrt zusätzlich auf einen Rollstuhl gefesselt. Diesbezüglich verweist die Kommission auf die bereits in ihren vorgängigen Berichten an die Behörden gerichtete Empfehlung, wonach auf den Einsatz

---

<sup>16</sup> Art. 11 Abs. 1 ZAV. Gemäss Art. 11 Abs. 2 ZAV können Destabilisierungsgeräte zudem eingesetzt werden, um eine schwere Straftat zu verhindern.

<sup>17</sup> D.h. eine Maskierung oder sonstige Unkenntlichmachung, vgl. BGE 117 Ia 472, 14. November 1991.

<sup>18</sup> Des Kantons Genf, Neuenburg und Waadt.

<sup>19</sup> Nach Auffassung des CPT dürfen Sicherheitserwägungen nicht als Rechtfertigungsgrund für eine Verumummung im Rahmen von Rückführungen angebracht werden. Vgl. hierzu Ziff. 38, CPT/Inf (2003) 35. Und in seinen Concluding Observations zur Schweiz (2005), Ziff. 4 (j) rügt der UN-Ausschuss gegen die Folter (CAT) das Fehlen des Verbots der Verumummung von Polizeibeamten ausdrücklich (CAT/C/CR/34/CHE vom 21. Juni 2005).

<sup>20</sup> In ihrer Stellungnahme vom 4. August 2015 erklärte die Kantonspolizei Waadt, dass die rückzuführende Person wegen ihres bedrohlichen Verhaltens und Vorstrafen von einer Spezialeinheit angehalten und transportiert wurde. Die Kantonspolizei Genf begründete in ihrer Stellungnahme vom 10. Mai 2016 die Maskierung der Spezialeinheit mit dem bedrohlichen Verhalten der rückzuführenden Person.

<sup>21</sup> Der Einsatz der Fesselungsmittel richtet sich nach Art. 6a und 23 ZAV.



von Rollstühlen im Rahmen von Zuführungen grundsätzlich zu verzichten ist.<sup>22</sup> Die Kommission beobachtete zudem in mindestens zwei Fällen, dass der Sparringhelm vorbeugend und ohne ersichtlichen Grund angelegt wurde.<sup>23</sup> In einem weiteren Fall wurde eine rückzuführende Person ohne Anzeichen von Renitenz mit Handschellen auf dem Rücken, Sparringhelm und Spucknetz gefesselt und in einem Gefängniszellenwagen während einer fast dreistündigen Fahrt an den Flughafen zugeführt.<sup>24</sup> In ihrer Stellungnahme hielten die zuständigen kantonalen Behörden fest, dass die Person aufgrund ihrer gewalttätigen Vorgeschichte vollgefesselt wurde. Die Vorgehensweise der Polizei ist aus Sicht der Kommission nachvollziehbar. Nichtsdestotrotz erachtet sie den gleichzeitigen Einsatz einer Vollfesselung und eines Gefängniszellenwagens in Anbetracht der Tatsache, dass die rückzuführende Person zu keinem Zeitpunkt Widerstand leistete, als übertrieben.

18. Indes begrüsst die Kommission, dass in etwa 30 Prozent der beobachteten Fälle ganz auf eine Fesselung verzichtet wurde, namentlich im Rahmen der Zuführung von Familien und von besonders verletzlichen Personen.

**19. Die Kommission verweist an dieser Stelle auf die von der KKJPD im April 2015 verabschiedeten Musterprozesse betreffend die Anwendung von Zwangsmassnahmen im Zusammenhang mit der Anhaltung und dem Transport von rückzuführenden Personen an den Flughafen, wonach dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz bei der Anhaltung und Zuführung besondere Achtung zu schenken ist. Gestützt auf ihre Beobachtungen kommt die Kommission zum Schluss, dass weitere Verbesserungen notwendig sind, um diesem Anspruch vollumfänglich gerecht zu werden.**

iii. Anwendung von polizeilichem Zwang auf nationalen Sonderflügen

20. Die Kommission beobachtete im Berichtszeitraum keine wesentlichen Änderungen in der Praxis der Fesselungen anlässlich der Bodenorganisation. Die mittels Manschetten applizierte Teilfesselung<sup>25</sup> der Hände kam im Regelfall nach wie vor systematisch zur Anwendung. Zu begrüssen gilt es jedoch, dass in ungefähr 10 Prozent der Fälle<sup>26</sup> darauf

---

<sup>22</sup> Berichte der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring, Mai 2013 - April 2014, Ziff. 25 und Mai 2014 – April 2015, Ziff. 30.

<sup>23</sup> In den Kantonen Bern und Schwyz.

<sup>24</sup> Dieser Vorfall wurde namentlich im Kanton Schwyz beobachtet.

<sup>25</sup> Die Teilfesselung beinhaltet das Anlegen von Handfesseln, Fuss- und Oberarmmanschetten, sowie das Anlegen eines Gürtels. Die Betroffenen sind in der Regel nur mittels Manschetten an den Handgelenken gefesselt, welche wiederum am Gurt fixiert werden, und können selber laufen. Im Fall von heftigem Widerstand kann diese Teilfesselung jederzeit auf eine Vollfesselung, bei der die Füsse durch an den Manschetten angebrachten Kabelbindern und die Beine durch einen Gurt festgebunden sind, erhöht werden.

<sup>26</sup> So wurde in einigen Fällen, die v.a. Eltern und vereinzelt Rückzuführende betrafen, gänzlich auf eine Fesselung verzichtet.



verzichtet wurde. Regelmässig wurde kontrolliert, ob die Fesselung nicht zu eng war; während des Fluges wurde sie überdies grösstenteils gelockert oder in einigen Fällen ganz aufgehoben (vgl. Ziff. 25 zu den EU-Sammelflügen).

21. Die Kommission beobachtete im Berichtszeitraum ungefähr 30 Vollfesselungen, welche sich auf jene Fälle beschränkten, in denen die Betroffenen massiven Widerstand leisteten bzw. jegliche Kooperation verweigerten. Die Vollfesselungen wurden während des Fluges oftmals reduziert, in Einzelfällen jedoch über die gesamte Flugdauer aufrechterhalten. In zwei Fällen wurde aufgrund eines heftigen Widerstands eine zusätzliche Sicherung am Oberkörper vorgenommen und die Füsse am Sitzgestell festgebunden.
22. In etwa der Hälfte der beobachteten Fälle im Rahmen von etwa 50 Prozent der Vollfesselungen kam es ebenfalls zum Einsatz eines Sparringhelms, welcher jedoch während des Fluges regelmässig wieder entfernt wurde. In drei Fällen wurde der Sparringhelm jedoch während des gesamten Fluges aufrechterhalten. **Die Kommission empfiehlt, den Sparringhelm nur im Ausnahmefall und für die kurzmöglichste Dauer anzuwenden.**<sup>27</sup>
23. Die NKVF beobachtete einzelne Fälle von rückzuführenden Eltern, welche ohne Anzeichen von Renitenz z.T. in Anwesenheit ihrer Kinder teilgefesselt wurden. Die Fälle ereigneten sich am Flughafen Genf, ein weiterer am Flughafen Zürich. Widerstand leistende Eltern wurden überdies im Einzelfall vollgefesselt. In diesem Zusammenhang gelang die Kommission an die Genfer Polizeibehörden, welche in ihrer Stellungnahme festhielten, dass das präventive Anlegen der Teilfesselung in den genannten Fällen aus sicherheitspolizeilichen Gründen erfolgte.<sup>28</sup> **Die Kommission bedauert, dass diese von ihr bereits mehrfach gerügte Praxis offenbar weiterhin anhält. Sie empfiehlt den Vollzugsbehörden mit Nachdruck, wenn immer möglich, von solchen Fesselungen in Anwesenheit von Kindern abzusehen.**
24. Die Anwendung von Zwang auf den von der NKVF begleiteten Zubringerflügen<sup>29</sup> erfolgte analog der Praxis auf regulären Sonderflügen. Als begrüssenswert zu bezeichnen ist aus Sicht der Kommission, der auf zwei Flügen beobachtete gänzliche Verzicht auf eine Teilfesselung. In einem Fall wurde eine in Vollfesselung an den Flughafen zugeführte Person anlässlich der Bodenorganisation sogar gänzlich von ihrer Fesselung befreit. Gemäss den Beobachtungen der NKVF verliefen beide Flüge in der Folge problemlos.

---

<sup>27</sup> Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring, Mai 2013 - April 2014, Ziff. 15.

<sup>28</sup> Stellungnahme der Polizeidirektion Genf vom 14. April 2016.

<sup>29</sup> Es handelt sich um den Transport der rückzuführenden Personen bis zum Abgangsflughafen des EU-Sammel-flugs.



#### iv. Anwendung von polizeilichem Zwang auf EU-Sammelflügen

25. Auf den von der NKVF beobachteten EU-Sammelflügen waren die Rückzuführenden aus verschiedenen EU-Mitglied und Schengen-assoziierten Staaten in der Regel ungefesselt, bzw. wurden ohne Fesselung ins Flugzeug geführt. Vereinzelt kam es vor, dass Rückzuführende aus anderen europäischen Staaten teilgefesselt werden mussten, wobei die Fesselung, soweit ersichtlich, kurz nach dem Abflug wieder aufgehoben wurde. Die in der Regel während des Zubringerflugs teilgefesselten rückzuführenden Personen aus der Schweiz (siehe Ziff.24) wurden mehrheitlich kurz nach dem Abflug des EU-Sammelflugs ebenfalls entfesselt. Die Kommission stellte mit Zufriedenheit fest, dass auf zwei Zubringerflügen auf eine Teilfesselung gänzlich verzichtet wurde. Alle beobachteten EU-Sammelflüge verliefen weitgehend ruhig und unproblematisch. **Die Kommission stellt fest, dass die Fesselungspraxis auf EU-Sammelflügen milder ausfällt und begrüsst die vorgesehene Praxisänderung im Rahmen der Schweizer Teilnahme an EU-Sammelflügen. Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht der Kommission nicht nachvollziehbar, weshalb Rückzuführende aus der Schweiz weiterhin systematisch bis nach dem Abflug teilgefesselt werden. Die Kommission empfiehlt den Vollzugsbehörden, von einer systematischen Anwendung der Teilfesselung auf EU-Sammelflügen, wenn immer möglich, abzusehen. Im Lichte der beobachteten europäischen Praxis regt die Kommission zudem an, eine weniger schematische Anwendung der präventiven Fesselung auf nationalen Sonderflügen zu prüfen.**

#### v. Anwendung von polizeilichem Zwang auf F7-Flügen

26. Vor dem Hintergrund, dass auf dieser Linienvorbindung seit April 2015 auch reguläre Passagiere transportiert werden, erfolgt die Begleitung dieser Flüge nur noch gelegentlich.<sup>30</sup> Im Berichtszeitraum wurden insgesamt sechs Flüge bis nach Milano (inkl. Bodenorganisation) und zwei Bodenorganisationen am Flughafen Genf beobachtet. Die Platzverhältnisse auf dem neu eingesetzten Flugzeugtyp wurden als angemessen bezeichnet. Die Rückzuführenden wurden im hinteren Teil des Flugzeugs platziert und mit einem Vorhang während des Einstieges und des Fluges abgeschirmt. Die NKVF stellt mit Zufriedenheit fest, dass auf zwei Flügen gänzlich auf eine Fesselung verzichtet wurde. Auf den anderen beobachteten Flügen wurden die Rückzuführenden in Anwesenheit anderer Passagiere in der Regel teilgefesselt. In zwei Fällen kam es aufgrund des heftigen Widerstands der Rückzuführenden sogar zu einer Vollfesselung.

#### c. **Medizinische Versorgung der rückzuführenden Personen**

27. Nach Einschätzung der NKVF wurden die Rückzuführenden vom medizinischen Begleitpersonal kompetent und umsichtig betreut. Vor dem Abflug und periodisch während des Fluges wurden die Rückzuführenden systematisch auf ihre allgemeine Befindlichkeit hin

<sup>30</sup> Die Kommission begleitet nur zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4.



untersucht sowie eine allenfalls zu enge Fesselung überprüft bzw. gelockert. Als positiv beurteilt die Kommission, dass der begleitende Arzt in einem Fall die polizeilichen Begleitpersonen anlässlich der Bodenorganisation, unter Einhaltung des Arztgeheimnisses, auf die besondere Verletzlichkeit einer rückzuführenden Person aufmerksam machte, worauf die polizeilichen Begleitpersonen ihr Verhalten entsprechend angepasst haben. **Die Kommission begrüsst, dass diese in ihrem letztjährigen Bericht angeregte Praxisänderung von der medizinischen Begleitorganisation zwischenzeitlich umgesetzt wurde.**<sup>31</sup>

28. Ein Jahr nach Einführung einer Kontraindikationsliste und eines Formulars zur Übermittlung von medizinischen Kontraindikationen beurteilt die Kommission den medizinischen Datenfluss als weitgehend zufriedenstellend. Sie stellte u.a. fest, dass der Systemwechsel zu mehr Klarheit bei der Beurteilung der Transportfähigkeit der rückzuführenden Personen führte und dass die mit der medizinischen Begleitung betraute Organisation (OSE-ARA AG) Rückzuführende, bei Vorliegen von Kontraindikation bzw. bei im Vorfeld unzureichend erfolgter medizinischer Abklärung, regelmässig an die Kantone zurückwies.
29. Nichtsdestotrotz beobachtete die Kommission weiterhin Fälle von lückenhafter Übermittlung medizinischer Daten im Vorfeld der Wegweisung aus den zuständigen Kantonen an die medizinischen Begleitpersonen. In einem Fall war der begleitende Arzt nicht informiert, dass sich eine rückzuführende Person bereits seit 10 Tagen im Hungerstreik befand. In zwei weiteren Fällen wurden die rückzuführenden Personen anlässlich der Bodenorganisation für flugunfähig erklärt, nachdem sie vom Arzt untersucht wurden.

#### d. Trennung von Familien mit Kindern

##### i. Fremdplatzierung im Vorfeld von Rückführungen

30. Im Berichtszeitraum beobachtete die Kommission einen Fall, in welchem die Kinder im Vorfeld der Rückführung während drei Tagen von ihrer Mutter getrennt und fremdplatziert wurden, nachdem die alleinstehende Mutter zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs in Ausschaffungshaft versetzt worden war. Die Kommission erachtet eine Trennung von Eltern und Kindern im Lichte des Rechts auf Achtung des Familienlebens nach Art. 8 EMRK<sup>32</sup> und des Schutzes von Kindern nach Art. 9 KRK<sup>33</sup> i.V.m Art. 3 Abs. 1 KRK als

---

<sup>31</sup> Berichte der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring, Mai 2014 – April 2015, Ziff. 35.

<sup>32</sup> Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, SR 0.101.

<sup>33</sup> Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, KRK) vom 20. November 1989, SR 0.107.



problematisch. Gestützt auf die Stellungnahme des zuständigen Kantons war der Entscheid bezüglich Fremdplatzierung nach Ansicht der Kommission im erwähnten Einzelfall jedoch nachvollziehbar.<sup>34</sup>

## ii. Getrennte Rückführung von Familienmitgliedern

31. Die NKVF beobachtete drei Fälle, in welchen die Mitglieder einer Familie getrennt rückgeführt wurden, nachdem der Vater oder die Mutter wegen Flugunfähigkeit den Flug nicht antreten konnten.<sup>35</sup> Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass gemäss Art. 34 Abs. 1 der AsylV1 die Möglichkeit eines gestaffelten Wegweisungsvollzugs vorgesehen ist. Sie erachtet diesen jedoch vor dem Hintergrund des Rechts auf Familienleben nach Art. 8 EMRK weiterhin als problematisch. Dies gilt insbesondere dann, wenn es dadurch zu einer Trennung der Familienmitglieder über einen längeren Zeitraum hinweg kommt, oder wenn für die Betroffenen unklar bleibt, innert welchem Zeithorizont eine Familienzusammenführung möglich erscheint. **Sie verweist auf die bereits in ihrem Bericht von 2013-2014 ergangene Empfehlung, wonach die zuständigen Behörden im Falle eines gestaffelten Wegweisungsvollzugs sicherzustellen haben, dass es nicht zu einer längerfristigen Trennung der betroffenen Familienmitglieder oder einer Ungewissheit derselben über den Zeitpunkt ihrer Wiedervereinigung kommt.**<sup>36</sup>
32. Die NKVF beobachtete ebenfalls mehrere Fälle, in denen die Rückführung von Familien in Abwesenheit der übrigen Familienmitglieder stattfand, weil letztere kurz vor dem Sonderflug untergetaucht waren. In einem Fall wurden zwei Minderjährige ohne ihre im Vorfeld der Wegweisung untergetauchten Eltern und einzig in Anwesenheit ihres Grossvaters in ihr Heimatland rückgeführt. Die Kommission bezeichnete die behördliche Vorgehensweise im vorliegenden Fall als fragwürdig und ersuchte das SEM um eine entsprechende Stellungnahme. In ihrer Stellungnahme hielten die zuständigen Behörden fest, dass die Eltern nach bereits mehrfach versuchter Wegweisung ohne die Kinder untergetaucht waren und die Behörden nach sorgfältiger Abwägung der Fakten beschlossen hätten, die Kinder mit den Grosseltern rückzuführen. **Die Kommission kann die behördlichen Erklärungen teilweise nachvollziehen. Sie regt den Behörden dennoch an, in**

---

<sup>34</sup> In seiner Stellungnahme vom 15. Oktober 2015 erklärte das Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt, dass bei den von der Mutter geäusserten Suizidabsichten ein Zusammenbelassen der Familie ab Zugriff bis zum Flug unverantwortlich und riskant gewesen wäre. Die vorübergehende Trennung der beiden Mädchen von ihrer Mutter war somit unumgänglich, um den Vollzug der Wegweisung ohne erhöhtes Risiko durchführen zu können.

<sup>35</sup> In einem Fall erbat die NKVF eine Stellungnahme von den Migrationsbehörden des Kantons Thurgau. In ihrer Stellungnahme vom 16. Februar 2016 erklärte das Migrationsamt, dass sich der Familienvater vor dem Sonderflug selbständig in psychiatrische Behandlung begeben habe. Das entsprechende Kontraindikationenformular wurde eingeholt, trotz direkter Vermittlung durch OSEARA AG im Rahmen der Flugorganisation konnte jedoch keine Entlassung von der Person aus der Klinik auf den Sonderflugtermin hin erreicht werden. Die Person bzw. der behandelnde Arzt der Klinik stehen mit der Rückkehrberatungsstelle des Kantons Thurgau in Kontakt, um eine freiwillige Ausreise mit Unterstützung von medizinischer Rückkehrhilfe in die Wege zu leiten.

<sup>36</sup> Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring, Mai 2013-April 2014, Ziff. 35.



**ähnlich gelagerten Fällen, dem Kindeswohl höchste Bedeutung beizumessen und angemessenere Lösungen zu finden.**

**e. Informationen an die rückzuführenden Personen**

33. Die Kommission begrüsst die am 1. April 2015 neu eingeführten Vorgaben bezüglich der Frist, innert welcher das gesetzlich vorgeschriebene Vorbereitungsgespräch systematisch und bei Haftfällen mindestens 72 Stunden vor der geplanten Ausreise durchzuführen ist. Sie nimmt auch zur Kenntnis, dass Art. 29 Abs. 3 ZAV ausnahmsweise einen Verzicht auf das Vorbereitungsgespräch zulässt, insbesondere in Fällen, in denen ein solches Gespräch bereits stattgefunden hat. Gemäss ihren Beobachtungen kommt die Kommission jedoch zum Schluss, dass sich die kantonale Praxis als äusserst heterogen erweist, u.a. auch weil die Federführung für die Durchführung dieses Gesprächs unterschiedlich ist. Als fraglich bezeichnet die Kommission einen Fall, in welchem einer rückzuführenden Person, offenbar aus medizinischen Gründen, Informationen über ihre bevorstehende Wegweisung vorenthalten wurden. **Die Kommission begrüsst die neu erlassenen Vorgaben, welche die gesetzlichen Vorgaben entsprechend konkretisieren und empfiehlt, deren konsequente Umsetzung.**

**IV. Zusammenfassung**

34. Die Kommission beurteilt die beobachtete Vorgehensweise der Vollzugsbehörden im Rahmen der Rückführungen auf dem Luftweg insgesamt als positiv und stellt mit Zufriedenheit fest, dass seit Einführung des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings im Juli 2012 konkrete Verbesserungen, namentlich bei der Anwendung von Zwang erzielt wurden. Weiteren Handlungsbedarf ortet die Kommission jedoch bei der nach wie vor systematisch zur Anwendung kommenden Teilfesselung und im Rahmen von polizeilichen Anhaltungen und Zuführungen. Sie begrüsst deshalb die im Rundschreiben vom SEM an die Kantone vom Januar 2016 bekundete Absicht, auf sämtliche Fesselungen zu verzichten, und die bereits in der Praxis beobachteten Fälle, in denen auf eine solche Fesselung verzichtet wurde. Ebenfalls weiterer Fortschritt bedarf im Lichte der neuen Vorgaben die nach wie vor uneinheitliche Durchführung des Vorbereitungsgesprächs.

Für die Kommission:

Alberto Achermann  
Präsident der NKVF