



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

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

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.101.7.312874 / 244.33/2013/01781244.33/2013/01781
3003 Bern-Wabern, 4. Juli 2014

Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring (Mai 2013 – April 2014)

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 Mai 2013 bis zum April 2014 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 nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die polizeilichen Begleitpersonen ihre Aufgaben im Rahmen der Rückführungen in der Regel kompetent und routiniert erfüllen. Auch aus Sicht des Fachausschusses ist der regelmässige Dialog zwischen der NKVF und den Behörden als positiv und konstruktiv einzuschätzen.

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

Anwendung von Zwangsmassnahmen

Empfehlung Absatz 13: Gemäss Art. 23 Abs. 1 der Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsverordnung, ZAV; SR 364.3) dürfen Fesselungsmittel u.a. eingesetzt

werden, *um Angriffe zu verhindern* (Bst. b) oder *Selbstverletzungen zu verhindern* (Bst. c). Folglich ist der FA R+WwV der Auffassung, dass die Anwendung einer Vollfesselung bei – ernst zu nehmender – Ankündigung von Widerstand unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips gerechtfertigt ist. Kündigt eine Person in ernst zu nehmender Art und Weise Widerstand an oder gibt ihr bisheriges Verhalten Grund zur Annahme eines ernst zu nehmenden Widerstandes, ist sowohl mit einem potentiellen Angriff als auch mit einem allfälligen Versuch der Selbstverletzung zu rechnen. Der Einsatz der Fesselungen richtet sich immer nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip, d.h. den Umständen des Einzelfalles und dem Verhalten der betreffenden Person. Je nach konkreter bzw. mutmasslicher Gefahr, die von der betroffenen Person ausgeht, wird in diesen Fällen eine Teil- oder Vollfesselung angeordnet. Zudem sind – sowohl während der Flugphase als auch bei den Zuführungen – die konkreten Umstände der verwendeten Transportmittel zu berücksichtigen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Vollfesselung dabei meist temporärer Natur ist und wieder reduziert oder ganz aufgehoben wird, sobald sich die betroffene Person beruhigt hat und ein Sicherheitsrisiko ausgeschlossen werden kann.

Empfehlung Absatz 15: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass es sich beim anlässlich von Rückführungen verwendeten Sparringhelm nicht um ein „mögliches Element der Vollfesselung“ handelt, sondern um ein Hilfsmittel, das insbesondere dem Selbstschutz der betreffenden Person dient. Erfahrungsgemäss versuchen rückzuführende Personen zum Teil, sich durch Selbstverletzung mittels Anschlagen des Kopfes ihrer Rückführung zu entziehen. Im Weiteren ist gemäss Art. 14 des Bundesgesetzes über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG; SR 364) der Einsatz von Integralhelmen als Hilfsmittel verboten, nicht aber der Einsatz von Sparringhelmen. Aus diesen Gründen erachtet der FA R+WwV den Einsatz eines Sparringhelms bei Notwendigkeit und unter Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips als rechtmässig.

Empfehlung Absatz 16: Wie bereits in der Stellungnahme zum letztjährigen Bericht ruft der FA R+WwV in Erinnerung, dass Art. 23 ZAV die Fesselung der zu transportierenden Person auf einen Rollstuhl oder eine Tragbahre – sofern erforderlich – ausdrücklich erlaubt. Die Anzahl der von der Kommission aufgezählten Fälle bestätigt im Übrigen, dass eine (kurzzeitige) Fesselung auf einen Rollstuhl nur in begründeten Einzelfällen angewendet wird.

Empfehlung Absatz 17: Der FA R+WwV wird vertieft prüfen, ob die Praxis bei den Toiletten-gängen angepasst werden kann.

Behandlung durch die Vollzugsbehörden

Empfehlung Absatz 21: Der FA R+WwV wird vertieft prüfen, ob und in welchem Rahmen der Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern angezeigt ist.

Polizeiliche Zuführungen

Empfehlungen Absatz 24-25: 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.

Dennoch liegt es auch im Interesse des FA R+WwV, eine einheitliche Praxis bei der Anwendung der Zwangsmittel durch die Kantone zu unterstützen. Der FA R+WwV hat deshalb aufgrund der bisherigen Erkenntnisse des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings im Dezem-

ber 2012 die Empfehlung an die zuständige Stelle – die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) – gerichtet, bei den Vollzugsbehörden die in Art. 23 ZAV enthaltenen Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Anhaltungen und Zuführungen in Erinnerung zu rufen sowie den Austausch über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Einsatzdoktrinen zu fördern. Im Weiteren ist die Frage – wie die Kommission bereits zur Kenntnis genommen hat – in der Zwischenzeit auf der Ebene der KKJPD angegangen worden. Die KKJPD hat hierzu am 12. Mai 2014 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechende Musterprozesse betreffend Anwendung von Zwangsmassnahmen im Zusammenhang mit der Anhaltung und dem Transport der rückzuführenden Personen an den Flughafen definieren soll. Voraussichtlich im Sommer 2014 werden die ersten Resultate der betreffenden Arbeitsgruppe vorliegen.

Medizinische Versorgung der rückzuführenden Personen

Empfehlungen Absatz 29 und 31: Der FA R+WwV betont erneut, dass medizinische Probleme, welche einer Ausreise in den Herkunftsstaat entgegenstehen könnten, bei der Prüfung der Zumutbarkeit des Vollzugs der Wegweisung durch das BFM berücksichtigt werden. Dieser wird als zumutbar erachtet, wenn die notwendige medizinische Behandlung im Herkunftsstaat vorhanden ist und die betreffende Person im Zielstaat die angemessene Behandlung erhalten kann. Gegen die Wegweisungsverfügung können Rechtsmittel ergriffen werden, so dass gegebenenfalls das Bundesverwaltungsgericht letztinstanzlich über die Zumutbarkeit des Vollzugs zu entscheiden hat.

Was die medizinische Übergabe im Zielstaat betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die Behörden des Zielstaats bei einer Rückführung in einen Dublin-Staat vom BFM vorgängig über die allenfalls vorhandene Betreuungsbedürftigkeit von rückzuführenden Personen informiert werden. Insbesondere werden den Behörden die Arztberichte der betreffenden Personen – in Englisch oder übersetzt in die jeweilige Sprache – übermittelt. Für die Sicherstellung der medizinischen Betreuung nach der Übergabe ist der Zielstaat verantwortlich.

Im Gegensatz zu Dublin-Fällen, in denen bei medizinischen Problemen eine Meldepflicht an den Dublin-Staat erforderlich ist, ist bei einer Rückführung in den Herkunftsstaat gesetzlich keine diesbezügliche Meldepflicht vorgesehen. Ein Grossteil der schweizerischen Rückübernahmeabkommen sieht jedoch die Weitergabe von Angaben zum Gesundheitszustand der rückzuführenden Person vor, sofern diese im Interesse der betreffenden Person liegt. Die Schweiz kann den Zielstaat aufgrund dessen staatlicher Souveränität jedoch nicht dazu verpflichten, einen medizinischen Empfang zu organisieren. Nachdem die medizinische Versorgung im Herkunftsstaat ein Teil der Prüfung der Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs ist, ist davon auszugehen, dass die betreffenden Personen im Zielstaat die angemessene medizinische Betreuung erhalten.

Zudem müssen die kantonalen Behörden im Vorfeld der Rückführungen die Vorgaben bezüglich der Bestätigung der Transportfähigkeit nach Art. 18 ZAV beachten. In den von der Kommission erwähnten Fällen ist die Transportfähigkeit – allenfalls unter der Einhaltung bestimmter Auflagen – durch die kantonalen Behörden bestätigt worden.

Empfehlung Absatz 30: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass rückzuführenden Personen, die sich in medikamentöser Behandlung befinden, eine angemessene Reservedosis für den Flug und zur weiterführenden Eigenmedikation im Zielland auszuhändigen ist. Die kantonalen Migrations- und Vollzugsbehörden werden diesbezüglich – beispielsweise im Rahmen von Fachtagungen wie der jährlich stattfindenden Vollzugskoordinatoretagung – regelmässig sensibilisiert. Zudem behalten sich die Polizeibehörden der Flughafenkantone (Bodenorganisationen) vor, die Rückführung von Personen aufgrund fehlender Medikamente und Rezepte abzulehnen. Der FA R+WwV bedauert, dass trotz dieser Massnahmen in einzelnen Fällen die Reservedosis für die rückzuführenden Personen ungenügend war, weist

jedoch darauf hin, dass die Einfuhr von Methadon in einigen Zielstaaten strafbar ist. Den rückzuführenden Personen kann folglich in diesen Fällen aus rechtlichen Gründen keine entsprechende Reservedosis mitgegeben werden.

Trennung von Familien und Kindern

Empfehlung Absatz 34: Der FA R+WwV geht mit der Kommission einig, dass eine Trennung von Eltern und ihren Kindern (insbesondere Mütter und Kleinkinder) im Vorfeld der Rückführung nur dann in Erwägung zu ziehen ist, wenn das Kind andernfalls in Gefahr wäre, psychischen und physischen Schaden zu erleiden, und wenn keine weniger einschneidende Massnahmen zur Verfügung stehen. Das in der Kinderrechtskonvention stipulierte Kindeswohl hat in jedem Fall Vorrang und gilt absolut. Was den von der Kommission erwähnten Einzelfall betrifft, verweist der FA R+WwV an den zuständigen Kanton.

Empfehlung Absatz 35: Der FA R+WwV hält fest, dass die Wegweisung grundsätzlich nur in denjenigen Fällen gestaffelt vollzogen wird, in denen einzelne Mitglieder einer Familie, die von der gleichen Wegweisungsverfügung betroffen sind, die Ausreisefrist missachten bzw. den Wegweisungsvollzug verhindern wollen. Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit des gestaffelten Wegweisungsvollzugs in Art. 34 Abs. 1 der Asylverordnung über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1; SR 142.311) ausdrücklich vorgesehen.

Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats.

Empfehlung Absatz 42: Der FA R+WwV ist der Ansicht, dass der vorgängige Informationsaustausch mit den zuständigen Behörden des Zielstaats hinreichend sichergestellt ist. In erster Linie sind hierfür die schweizerischen diplomatischen Vertretungen im Zielstaat zuständig. Bei einer Vielzahl von Zielstaaten im aussereuropäischen Kontext setzt das BFM zusätzlich jeweils ein Vorausdetachment ein. Dennoch bleibt der Verlauf der Übergabe in einzelnen Zielstaaten aufgrund unklarer Zuständigkeiten, mehrerer Ansprechpersonen am Zielflughafen oder wechselnden Abläufen teilweise unberechenbar. So war beim von der Kommission erwähnten Flug, bei dem die Behörden des Zielstaats Erklärungen zu den Fesselungen verlangt haben, ebenfalls ein Vorausdetachment des BFM im Einsatz. Dieses konnte jedoch nicht verhindern, dass es bei der Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats zu Komplikationen gekommen ist.

Was die sprachliche Verständigung mit den Behörden der Zielstaaten betrifft, werden die Vorbereitungen und Flugbegleitungen bereits heute nach Möglichkeit durch Personen des BFM durchgeführt, welche die jeweilige Landessprache sprechen.

Empfehlung Absatz 45: Der FA R+WwV betont, dass mit den Behörden der Zielstaaten kein systematischer Datenaustausch über allfällige Strafakten der rückzuführenden Personen durchgeführt wird. Das BFM kann jedoch gemäss Art. 97 Abs. 3 Bst. g AsylG ausländischen Behörden Angaben über strafrechtliche Verfahren bekannt geben, wenn dies im konkreten Fall zur Rückübernahme und zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Zielstaat erforderlich ist. Voraussetzung ist, dass die betroffene Person dadurch nicht gefährdet wird. Im vom der NKVF beobachteten Fall ist festzuhalten, dass die zwangsweise Rückführung der betreffenden Personen zu keiner weiteren Strafverfolgung in Nigeria führt. Verschiedene Abklärungen der schweizerischen Botschaft vor Ort – u.a. Gespräche mit einer lokalen NGO – haben dies bestätigt. Somit ist die Bekanntgabe von Angaben über strafrechtliche Verfahren in Fällen, in denen die weiteren Vorgaben von Art. 97 Abs. 3 Bst. g AsylG erfüllt sind, rechtmässig.

Informationen an die rückzuführenden Personen

Empfehlung Absatz 46: Der FA R+WwV geht mit der Kommission einig, dass grundsätzlich einige Tage vor der Rückführung ein Vorbereitungsgespräch durchzuführen ist. Der Fachausschuss hat sich deshalb am 29. Mai 2012 mit einem Rundschreiben an die Kantone gewendet, um die Vorgaben von Art. 27 Abs. 2 ZAG bzw. Art. 29 ZAV in Erinnerung zu rufen und die Informationsbroschüre vorzustellen, die durch den Fachausschuss als visuelles Hilfsmittel für die Vorbereitungsgespräche ausgearbeitet wurde.

Der FA R+WwV weist jedoch darauf hin, dass gemäss Art. 29 Abs. 3 ZAV ausnahmsweise auf das Vorbereitungsgespräch verzichtet werden kann, insbesondere wenn bereits zu einem früheren Zeitpunkt ein solches stattgefunden hat und der anschliessende Rückführungsversuch abgebrochen werden musste. Anhand der Angaben der Kommission ist für den Fachausschuss keine abschliessende Beurteilung darüber möglich, ob sich die Kantone in den beiden betreffenden Fällen an die gesetzlichen Vorgaben gehalten haben. Die Problematik der Vorbereitungsgespräche wird jedoch derzeit in einer Arbeitsgruppe unter der Federführung der KKJPD bearbeitet.

T7-Flüge

Empfehlung Absatz 49: Der FA R+WwV hat die Kommission bereits mit Schreiben vom 16. Januar 2013 betreffend die Weiterführung der T7-Linienflüge darauf hingewiesen, dass es sich bei den betreffenden Flügen um Linienflüge handelt, mit denen Rückführungen der Vollzugsstufe 2 und 3 nach Art. 28 ZAV durchgeführt werden. Bei Rückführungen der Vollzugsstufe 3 können nach Art. 28 Abs. 1 ZAV die gleichen Zwangsmittel eingesetzt werden wie bei Sonderflügen. Folglich besteht auch die Möglichkeit der Anwendung einer Vollfesselung. Der polizeiliche Equipenleiter entscheidet – wie bei allen anderen Rückführungen – situativ und auf den Einzelfall bezogen über die Anwendung polizeilicher Zwangsmassnahmen. Der Einsatz der Zwangsmittel richtet sich dabei nach den konkreten Umständen, insbesondere dem Verhalten der betreffenden Person.

Empfehlung Absatz 50: Der FA R+WwV hält fest, dass eine medizinische Begleitung der Rückführungen bei Linienflügen gestützt auf Art. 24 ZAG in denjenigen Fällen vorgesehen ist, in denen eine ärztliche Beurteilung ergeben hat, dass eine medizinische Betreuung notwendig ist. Dabei haben die kantonalen Behörden die Vorgaben in Bezug auf die Bestätigung der Transportfähigkeit nach Art. 18 ZAV zu beachten. Die Kriterien für die Anordnung der medizinischen Begleitung sind somit auf Gesetzes- und Verordnungsstufe hinreichend geregelt, so dass eine zusätzliche Regelung in einer Weisung aus Sicht des Fachausschusses nicht notwendig ist.

Empfehlung Absatz 51: Der FA R+WwV geht mit der Kommission einig, dass von einer Mischung von renitenten rückzuführenden Personen und Familien mit Kleinkindern abgesehen werden sollte. Das BFM hat aufgrund der ersten Erfahrungen bei den T7-Flügen und auf Empfehlung der Kommission bereits im Juli 2013 entschieden, Familien bei diesen Flügen nur noch separat zurückzuführen.

Wir danken Ihnen für die gute Zusammenarbeit und die von der Kommission vorgebrachten Empfehlungen.

Freundliche Grüsse

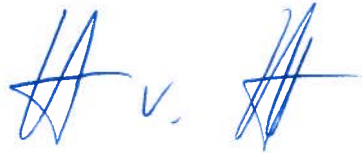
Die Co-Vorsitzenden des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug

Amt für Migration des Kantons
Basel-Landschaft



Hanspeter Spaar
Amtschef

Bundesamt für Migration BFM



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