



Zusammenfassung des Berichts der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring von April 2019 bis März 2020¹

1. Die vorliegende Zusammenfassung des Berichts der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring von April 2019 bis März 2020 bietet einen Überblick über die wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen der Kommission für den Berichtszeitraum.² Ferner umfasst sie eine Zusammenfassung des Kapitels zur Übergabe der Rückzuführenden an die Behörden des Zielstaates.
2. Die NKVF begleitet³ alle Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4.⁴ Die Kommission weist darauf hin, dass ihre Hauptaufgabe im Rahmen des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings⁵ darin besteht, zu beobachten, ob rückzuführende Personen gemäss den einschlägigen internationalen und nationalen Standards behandelt werden. Die NKVF richtet dabei ein besonderes Augenmerk auf die verhältnismässige Anwendung von Zwang anlässlich der Zuführung⁶, der Flugvorbereitung am Flughafen und des Fluges gemäss den Vorgaben des Zwangsanwendungsgesetzes (ZAG)⁷.
3. Für die Umsetzung des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings setzt die Kommission neben ihren Mitgliedern weitere neun Beobachtende ein. Die Beobachtung erstreckt sich in der Regel über folgende Phasen einer zwangsweisen Rückführung:⁸ Zugriff und Transport der betroffenen Personen an den Flughafen, Flugvorbereitung, Flug, Ankunft am Zielflughafen und Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats.
4. Im vergangenen Jahr verfolgte die Kommission die Strategie, der als besonders heikel eingestuft Phase der polizeilichen Zuführung besondere Beachtung zu schenken und namentlich der Beobachtung von Zuführungen ab Bundesasylzentren (BAZ) Vorrang einzuräumen. Denn seit dem Inkrafttreten des neuen Asylverfahrens am 1. März 2019 können die Rückzuführenden ab Asylzentren ohne Verfahrensfunktion weggewiesen

¹ Berücksichtigt wurden sämtliche Sonderflüge bis zum 31. März 2020.

² Eine ausführliche Version des Berichts ist in Französisch verfügbar. **Massgebend ist die französische Version.**

³ Die Kommission begleitet seit Juli 2012 alle Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4.

⁴ Art. 28 Abs. 1 Bst. d Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsverordnung, ZAV) vom 12. November 2008, SR 364.3.

⁵ Die Schaffung eines wirksamen Systems für die Überwachung von Rückführungen ist verankert in Art. 8 Abs. 6 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger; Vgl. auch Art. 71a Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20.

⁶ Die Anhaltung und der Transport jeweils einer oder mehrerer rückzuführender Personen durch die Kantonspolizei von einem bestimmten Aufenthaltsort zum Flughafen werden hier als «Zuführung» bezeichnet.

⁷ Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) vom 20. März 2008, SR 364.

⁸ Art. 15f der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL) vom 11. August 1999, SR 142.281.



werden. Die Kommission beobachtete ausserdem zum ersten Mal eine Rückführung auf dem Seeweg Richtung Marokko. Vor dem Hintergrund einer möglichen Anwendung von Zwang hat die Kommission im Juni 2019 ferner entschieden, punktuell auch Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3 zu beobachten. Im Unterschied zu den Rückführungen der Stufe 4 lag der Fokus jedoch ausschliesslich auf der Beobachtung der polizeilichen Zuführung und der Bodenorganisation am Flughafen. Von November 2019 bis März 2020 beobachtete die Kommission sieben Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3. Die Feststellungen dazu werden in einem nächsten Bericht zusammengefasst werden. Schliesslich hat die NKVF die Zusammenarbeit mit dem nationalen Präventionsmechanismus (NPM) des Kosovo im Rahmen der Beobachtung der Übergabe von Rückzuführenden an die kosovarischen Behörden fortgesetzt.

5. Die NKVF begleitete im Berichtszeitraum 34 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg.⁹ Bei allen Rückführungen handelte es sich um Flüge der Vollzugsstufe 4 gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. d der Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (ZAV); 18 gecharterte Flüge waren Überstellungen im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA¹⁰) nach Art. 64a des Ausländergesetzes (AIG) und 6 andere waren Sammelflüge der Europäischen Union (EU). Die Schweiz organisierte im vergangenen Jahr keinen Sammelflug. Die Kommission stellt jedoch fest, dass Rückführungen auf dem Luftweg zunehmend per Sammelflug der EU erfolgen. Bei den von der NKVF beobachteten Rückführungen auf dem Luftweg wurden insgesamt 111 Personen, darunter 16 Familien und 38 Kinder, rückgeführt.¹¹
6. Die Kommission begleitete insgesamt 34 Zuführungen an den Flughafen aus den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, Schaffhausen, Solothurn, Waadt und Zürich.
7. Die Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM), den kantonalen Polizeikörpern sowie den kantonalen Migrationsbehörden erwies sich im genannten Berichtszeitraum als konstruktiv.
8. Die Kommission war ausserdem in Kontakt mit der OSEARA AG, die mit der medizinischen Versorgung der Rückzuführenden beauftragt ist. Dies namentlich, um Fragen im Zusammenhang mit der medizinischen Versorgung der Rückzuführenden zu klären. Sie hat alle erforderlichen Informationen erhalten.¹²

⁹ Die Beobachtung erstreckte sich auf die Flugvorbereitung, die eigentliche Flugphase und die Übergabe an die Behörden im Zielland.

¹⁰ 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.

¹¹ NKVF-Statistiken über die von der Kommission begleiteten Flüge in der Zeit vom 1. April 2019 – 31. März 2020.

¹² Art. 10, Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009, SR. 150.1.



9. Der Umgang des Personals mit den Rückzuführenden gestaltete sich im Allgemeinen professionell und respektvoll. Stress bzw. angespannte Situationen wurden regelmässig im Dialog gelöst. Das Begleitpersonal sorgte dafür, dass die Rückzuführenden zu Essen und zu Trinken erhalten und Zugang zu den Toiletten haben.
10. Die Kommission begrüsst, dass weibliche Rückzuführende in allen beobachteten Fällen von weiblichem Begleitpersonal begleitet wurden.¹³
11. Der Umgang mit Kindern, insbesondere auch mit Kleinkindern, sowie mit Familien wurde im Allgemeinen als korrekt bezeichnet. Die Kommission bedauert jedoch, dass in Fällen, in denen Familien mit anderen Rückzuführenden rückgeführt wurden, Kinder mit ansehen mussten, wie gegenüber einem Elternteil oder beiden Eltern bzw. gegenüber Dritten Zwangsmassnahmen angewendet wurden.
12. In einem Fall hat die Polizei ein zwölfjähriges Mädchen auf dem Schulhof angehalten. In einem bilateralen Gespräch im Januar 2020 teilte die Kommission den Behörden des Kantons Luzern ihre Bedenken über diese Vorgehensweise mit. Die Luzerner Polizei hielt fest, dass die Polizisten, die das Kind angehalten hatten, in Zivil auftraten und sich in der Folge zur Schulleitung begeben haben, um sie über den Verlauf der Rückführung zu informieren. Die Mutter des Kindes befand sich zu diesem Zeitpunkt in dem vor der Schule parkierten Transportfahrzeug.
13. Insgesamt verfügte das polizeiliche Begleitpersonal über ausreichende Sprachkenntnisse, um sich mit den Rückzuführenden zu verständigen. Die Kommission begrüsst es, dass bei zehn Rückführungen Dolmetscherinnen und Dolmetscher beigezogen worden sind – meistens bis zum Einstieg in Flugzeug. In sieben Fällen hat sie hingegen beobachtet, dass minderjährige Kinder die Gespräche zwischen ihren Eltern und dem Begleitpersonal übersetzen mussten. Aufgrund der Verletzlichkeit der Kinder erachtet sie diese Praxis als problematisch.¹⁴
14. In drei Fällen stellte das polizeiliche Begleitpersonal oder das medizinische Personal das eigene Mobiltelefon zur Verfügung, damit die rückzuführende Person eine angehörige Person kontaktieren kann. **Die Kommission begrüsst es, dass das polizeiliche Begleitpersonal und das medizinische Personal auf persönlicher Ebene reagiert hat. Gemäss den internationalen Standards¹⁵ empfiehlt sie den zuständigen Behörden jedoch, den rückzuführenden Personen systematisch ihr eigenes Mobiltelefon oder,**

¹³ Art. 24 Abs. 2 ZAV.

¹⁴ Vgl. NKVF, Bericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und PolizeidirektorInnen (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring April 2017 – März 2018 (zit. NKVF, Bericht April 2017 – März 2018), Ziff. 13.

¹⁵ Bericht an die deutsche Regierung über den Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland vom 12. bis 15. August, 9. Mai 2019, CPT/Inf(2019)14, Ziff. 31.



wenn ein solches fehlt, ein anderes Mobiltelefon zur Verfügung zu stellen, damit sie Angehörige oder Dritte vor der Rückführung kontaktieren können.

15. Die Kommission begleitete drei Zuführungen ab einem Bundesasylzentrum ohne Verfahrensfunktion (BAZ). Im Fall einer Familie mit vier minderjährigen Kindern sind rund 20 Polizistinnen und Polizisten, einige davon mit einer Feuerwaffe, in das Zimmer der Familie eingedrungen. Danach erfolgte der Transport bis zum Flughafen mit Blaulicht und Sirene. In Anbetracht der Anwesenheit minderjähriger Kinder und deren besonderen Schutzbedürftigkeit/Vulnerabilität, äusserte die Kommission gegenüber den Behörden des Kantons Waadt ihre Bedenken zu diesem Vorgehen und bat um eine Klärung des von der Polizei angewandten Vorgehens beim Zugriff und beim Transport zum Flughafen.¹⁶ Bei zwei anderen Zuführungen ab einem BAZ waren bei der Anhaltung von Familien uniformierte und bewaffnete Polizistinnen und Polizisten anwesend. Bei einer Anhaltung konnten zwei Bewohnerinnen des Zentrums, die das Zimmer mit der betroffenen Familie teilten, die Anhaltung mitverfolgen. In einem anderen Fall wurde der Familienvater, als er die Stimmer erhob, zur Beruhigung vorübergehend in einen «Container» ausserhalb des Zentrums gebracht.
16. Die Kommission hat im Kanton Zürich erneut einen Fall beobachtet, in dem der Zugriff auf die rückzuführende Person in der Zelle mittels Zellenstürmung erfolgte.
17. In Bezug auf die Ausrüstung der Polizistinnen und Polizisten für die Zuführung der Rückzuführenden beobachtet die Kommission in den Kantonen eine heterogene Praxis. Bei mindestens zehn Zuführungen waren die beteiligten Polizistinnen und Polizisten mit Waffen (Feuerwaffen und/oder Elektroschockpistolen) ausgerüstet. Die Kommission erachtet diese Praxis als unangemessen.¹⁷
18. Die Kommission stellte mit Zufriedenheit fest, dass in der Praxis das Begleitpersonal in mehr als der Hälfte der 34 beobachteten Zuführungen ganz auf eine Fesselung verzichtete, was eine bedeutende Veränderung in den letzten Jahren darstellt.¹⁸ In rund 45 Prozent der Fälle waren die Rückzuführenden während des Transports teilgefesselt,¹⁹ in einigen Fällen mit Handschellen, die zum Teil am Rücken angebracht wurden. Die Kommission weist darauf hin, dass der Einsatz von Handschellen auf dem Rücken während des Transports

¹⁶ Stellungnahme der Waadtländer Kantonspolizei vom 6. März 2020.

¹⁷ In den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Waadt und Zürich.

¹⁸ Die Anwendung von Fesselungsmitteln ist in Art. 6a und 23 ZAV geregelt; Vgl. KKJPD, Musterprozesse vom April 2015 betreffend den medizinischen Datenfluss und die Zwangsmassnahmen bei der Anhaltung und Zuführung zum Flughafen, in denen darauf hingewiesen wird, wie wichtig es ist, bei der Anhaltung der rückzuführenden Person am Ort der Haft und deren Zuführung an den Flughafen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen.

¹⁹ Vgl. CPT, Bericht zuhanden der Regierung des Vereinigten Königreichs über den Besuch des Vereinigten Königreichs vom 22.–24. Oktober 2012 (*Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom from 22 to 24 October 2012*; nur auf Englisch verfügbar), CPT/Inf (2013) 14, Ziff. 20; Der CPT beurteilt es als übertrieben, dass eine rückzuführende Person während mehrerer Stunden mit Handschellen gefesselt war, obgleich sie ständig von zwei erfahrenen polizeilichen Begleitern beaufsichtigt wurde; Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug, 4. Juli 2017, Ziff. 18.



gemäss den einschlägigen internationalen Standards²⁰ aufgrund des allfälligen Unbehagens der betroffenen Person und der Gefahr von Verletzungen bei einem Unfall verboten werden sollte. **Die Kommission empfiehlt den Behörden, weiterhin darauf hinzuarbeiten, während der Zuführungen grundsätzlich auf Zwangsmassnahmen zu verzichten und diese nur in den Fällen anzuwenden, in denen die Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden.²¹ Falls eine Fesselung unverzichtbar ist, empfiehlt die Kommission, den betroffenen Personen die Handschellen nicht auf dem Rücken anzulegen.**

19. Von 16 Familien, deren Zuführung beobachtet wurde, waren sechs Elternteile (Mutter und/oder Vater) teilgefesselt. **Die Kommission empfiehlt erneut, dass die Behörden angesichts der Verletzlichkeit der betroffenen Personen auf eine Fesselung verzichten sollten.²²**
20. In einem Fall wurden einer rückzuführenden Person während der Zuführung zum Flughafen präventiv Handschellen an den Hand- und den Fussgelenken angelegt. Diesbezüglich ersuchte die Kommission die Luzerner Behörden namentlich um eine Klärung der Gründe für das Anlegen von Handschellen an den Fussgelenken. In einem bilateralen Gespräch im Januar 2020 antwortete die Luzerner Polizei, dass es sich um eine kantonale Praxis handle, der Einsatz der Massnahme aber im Einzelfall beurteilt werde. **Die Kommission erachtet die Anwendung von Handschellen an den Fussgelenken als unangemessen. Im Übrigen erinnert die Kommission daran, dass Vollfesselungen nur bei körperlich manifestierter Renitenz anzuwenden sind und wenn die Rückzuführenden sich selbst oder andere gefährden.**
21. Die Kommission beobachtete, dass das polizeiliche Begleitpersonal im Berichtszeitraum in 41 Prozent der Rückführungen, d. h. etwas weniger als im Vorjahr, auf den Einsatz von Manschetten²³ verzichtet hat.²⁴ Sie begrüsst es, dass die Fesselungen in den meisten Fällen in der Regel während des Flugs gelockert oder sogar ganz entfernt wurden. **Die Kommission empfiehlt den kantonalen Polizeikorps, sich weiterhin darum zu bemühen, Zwangsmassnahmen nur dann anzuwenden, wenn die Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden.**

²⁰ CPT, Factsheet Transport of Detainees, June 2018, CPT/Inf(2018)24, Ziff. 3; Frontex, Handbuch für durch Frontex koordinierte Sammelflüge (*Guide for joint return operations by air coordinated by Frontex*; nur auf Englisch verfügbar), 12. Mai 2016, Ziff. 5.6: «When using handcuffs, handcuffing returnees behind the back during transportation should be prohibited, given the potential for discomfort to the person concerned and the risk of injury in case of accident.»

²¹ Vgl. NKVF, Bericht April 2017 – März 2018, Ziff. 19.

²² Vgl. NKVF, Bericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und PolizeidirektorInnen (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring Mai 2016 – März 2017, Ziff. 20.

²³ Die Teilfesselung beinhaltet das Anlegen von Handfesseln, Fuss- und Oberarmmanschetten sowie das Anlegen eines Gürtels. Die Betroffenen sind in der Regel nur an den Handgelenken gefesselt, die wiederum am Gurt fixiert werden, und können selber gehen. Bei heftigem Widerstand kann diese Teilfesselung jederzeit auf eine Vollfesselung erhöht werden, bei der die Füsse durch an den Manschetten angebrachte Kabelbinder und die Beine durch einen Gurt festgebunden sind.

²⁴ KKJPD, Richtlinien für Sonderflüge, 1. Januar 2016.



22. Die Kommission hat beobachtet, dass von den insgesamt 111 rückgeführten Personen 18 vollgefesselt wurden. In vier Fällen wurde das Dispositiv durch verschiedene polizeiliche Techniken ergänzt, namentlich durch das Anlegen eines zusätzlichen Gurts auf Höhe der Unterarme oder der Füsse, der am Sitzgestell festgebunden wurde, sobald die Personen im Flugzeug Platz genommen haben. In den meisten Fällen wurde die Vollfesselung nur gegenüber Personen angewendet, die körperlichen Widerstand gegen die Rückführung leisteten oder sich nicht kooperativ verhielten. In einem Fall hat die Kommission beobachtet, wie eine Mutter aufgrund ihres starken körperlichen Widerstands vollgefesselt wurde. In zwei Fällen hingegen wurde die Vollfesselung vorbeugend angewandt.
23. Die Kommission begrüsst es, dass die Vollfesselung oftmals während des Flugs reduziert wurde. In zwei Fällen jedoch wurde das Dispositiv bis zur Ankunft beibehalten.
24. In zehn Fällen wurde zudem ein Sparringhelm eingesetzt. In der Regel wurde er während des Flugs wieder entfernt, eine Person musste ihn jedoch bis zur Ankunft am Zielort anbehalten.²⁵ In vier Fällen wurde der Sparringhelm mit einem Spucknetz versehen. Diesbezüglich erinnert die Kommission daran, dass diese Massnahme nur als letztes Mittel ergriffen werden sollte und dass das Gesicht der betroffenen Personen trotz dem Netz sicht- und erkennbar sein sollte. In einem Fall wurde zwischen der rückzuführenden Person und dem Fenster ein Schaumstoffschild angebracht, anstatt ihr einen Helm anzuziehen.
25. In einem Fall hat die Kommission beobachtet, wie eine Person während 25 Minuten von fünf Polizisten am Boden festgehalten wurde, nachdem sie sich mit einer Rasierklinge oberflächlich verletzt und gewehrt hatte.²⁶ **Die Kommission erachtet es als unverhältnismässig, eine Person so lange am Boden festzuhalten.**
26. Die Kommission begleitete einen EU-Sammelflug, mit dem namentlich eine Familie mit minderjährigen Kindern rückgeführt wurde. Es wurde auf eine Teilfesselung der Rückzuführenden verzichtet. Eine Person wurde aufgrund ihres körperlichen Widerstands beim Boarding vollgefesselt. Die Vollfesselung wurde während des Flugs ganz entfernt.
27. Im Berichtszeitraum hat die Kommission eine Rückführung auf dem Seeweg Richtung Marokko beobachtet. Die Rückführung betraf drei Personen, die vom Hafen von Sète auf einer Fähre unter italienischer Flagge rückgeführt wurden.
28. Während des Transports im Bus vom Flughafen Montpellier bis nach Sète waren zwei der drei Personen nicht gefesselt. Die dritte Person wurde bereits bei der Flugvorbereitung vollgefesselt. Später wurde die Fesselung reduziert, den Sparringhelm und das Spucknetz musste die Person jedoch anbehalten, bis sie an Bord war. Während der Überfahrt war

²⁵ Vgl. NKVF, Bericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und PolizeidirektorInnen (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring Mai 2013 – April 2014, Ziff. 15.

²⁶ Der Fall wurde bei einer Rückführung ab dem Flughafen Genf beobachtet.



keine der drei Personen gefesselt.

29. Die für die Rückführung reservierten Kabinen befanden sich am Ende eines geschlossenen Gangs und waren vor den Blicken der anderen Passagiere geschützt. Jede rückzuführende Person wurde in einer Kabine untergebracht, deren Eingangstür während der gesamten Überfahrt offenblieb. Die Kabinen waren gut eingerichtet. Die künstliche Beleuchtung und die Belüftung wurden als korrekt eingestuft, es war jedoch kein Bullauge vorhanden, durch das Tageslicht und frische Luft hätten eintreten können. Die drei Rückzuführenden mussten während der ganzen Überfahrt, d. h. rund 48 Stunden, in der Kabine bleiben. Sie hatten keine Möglichkeit, Zugang zu frischer Luft und Tageslicht zu erhalten. Im Übrigen konnten sich die Rückzuführenden ihre Beine nur vertreten, indem sie sich von einer Kabine in die andere begaben. Während der Überfahrt wurden die drei Kabinen ständig von zwei Polizisten pro rückzuführende Person bewacht. Sie sassen auf einem Stuhl im Gang und wurden alle vier Stunden abgelöst. Angesichts des Verhaltens der drei Rückzuführenden kann die Kommission nicht nachvollziehen, weshalb sie so scharf bewacht wurden. Des Weiteren überrascht es sie, dass ihnen kein Zugang zu frischer Luft gewährt wurde, namentlich indem sie auf Deck gelassen wurden. **Die Kommission empfiehlt, dass die auf dem Seeweg rückgeführten Personen mindestens eine Stunde pro Tag Zugang zu frischer Luft erhalten.**
30. Zur medizinischen Versorgung während der von der NKVF beobachteten Rückführung auf dem Seeweg konnte das polizeiliche Begleitpersonal den Bordarzt der Fähre nur bei erwiesenen medizinischen Problemen hinzuziehen. Das polizeiliche Begleitpersonal musste den Rückzuführenden, die auf Medikamente angewiesen waren, diese selbst gestützt auf die vorgängigen Angaben des medizinischen Begleitpersonals der OSEARA AG verabreichen. **Mit Blick auf die besonders lange Dauer des Transports über das Meer ist die Kommission der Ansicht, dass für die angemessene medizinische Betreuung der Rückzuführenden mindestens eine für die Rückführung bestimmte medizinische Begleitperson erforderlich ist.**
31. Im Berichtszeitraum beobachtete die Kommission vier gestaffelte Rückführungen. In zwei Fällen wurden die Mutter und ihre minderjährigen Kinder rückgeführt, während der Vater bei der Anhaltung nicht anwesend war. In einem anderen Fall wurde ein Vater, der sich im Vorfeld der Rückführung in ausländerrechtlicher Administrativhaft befand, ohne Frau und Kinder rückgeführt, weil sich diese zum Zeitpunkt der Anhaltung nicht im Zentrum befanden, in dem sie untergebracht waren. Ein Vater schliesslich wurde ohne seine Frau und seine drei Kinder rückgeführt. Deren Rückführung wurde annulliert, weil eines der Kinder zum Zeitpunkt der Anhaltung am Wohnsitz nicht anwesend war. Der Vater war im Vorfeld der Rückführung in Administrativhaft gesetzt worden, bevor er in eine psychiatrische Klinik verlegt wurde. **Die Kommission erachtet gestaffelte Rückführungen von Familien mit minderjährigen Kindern als unverhältnismässig, weil dabei das Kindeswohl und die Einheit der Familie nicht ausreichend**



berücksichtigt werden.²⁷ Falls Familienmitglieder doch gestaffelt rückgeführt werden, müssen die Behörden sicherstellen, dass die Familie nur kurz getrennt wird.

32. Die Kommission hat den Fall einer Mutter und ihrer zwölfjährigen Tochter beobachtet, die während etwas mehr als zwölf Stunden in einem Sitzungszimmer untergebracht wurden, das vor der Rückführung auf dem Polizeiposten für diese Gelegenheit eingerichtet worden war. In einem bilateralen Gespräch mit den Luzerner Behörden im Januar 2020 hat die Kommission ihre Bedenken bezüglich der Art und der Dauer der Unterbringung mitgeteilt und nachgefragt, welche alternativen Massnahmen vor der Rückführung geprüft worden waren. Die Luzerner Migrations- und Polizeibehörden antworteten, dass sie vor der Rückführung verschiedene Optionen wie die Unterbringung der Familie in einem Heim geprüft hätten. Im betreffenden Fall sind die Alternativen jedoch nicht konkret umgesetzt worden. **Die Kommission empfiehlt den zuständigen Behörden, Alternativen vorzusehen, die dem Kindeswohl und der Einheit der Familie gerecht werden. So etwa die Unterbringung in einem Heim oder in einer gesicherten Unterkunft, die für Kinder und ihre Eltern geeignet sind.²⁸**
33. Bei der Beobachtung der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg beschränkt sich der gesetzliche Auftrag der NKVF auf die Phasen, die in die Gerichtsbarkeit oder unter die Kontrolle der Schweiz fallen. In der Praxis bedeutet das, dass die Beobachterinnen und Beobachter der NKVF an Bord des für die Rückführung gecharterten Flugzeugs bleiben müssen, während die Rückzuführenden an die Behörden des Zielstaates übergeben werden. Sobald die Betroffenen in Begleitung dieser Behörden durch die Tür des Flugzeugs gegangen sind, ist die Arbeit der Beobachtenden unter Vorbehalt der effektiven Übergabe an die Behörden des Zielstaates abgeschlossen. Andernfalls erstreckt sich ihre Arbeit als Beobachterinnen und Beobachter auch auf den Rückflug in die Schweiz.
34. Obschon die Phase der Übergabe der Rückzuführenden an die Behörden im Zielstaat als ebenso heikel wie die vorherigen Phasen der Rückführung eingestuft wird, wird die Ankunft der rückzuführenden Personen einschliesslich der als besonders verletzlich eingestuften Personen wie der Familien mit minderjährigen Kindern, der Frauen und der Personen, die medizinisch versorgt werden müssen, in der Regel von keinem unabhängigen Kontrollmechanismus begleitet. Diese Lücke im System zum Monitoring der Rückführungen besteht nicht nur in der Schweiz. In allen Staaten, die ein System zum Monitoring der zwangsweisen Rückführungen eingeführt haben, endet dieses im Allgemeinen, wenn das Flugzeug im Flughafen des Zielstaates eintrifft. Es liegen deshalb kaum Informationen darüber vor, wie die Rückgeführten bei ihrer Ankunft im Rahmen eines

²⁷ Vgl. NKVF, Bericht April 2017 – März 2018, Ziff. 46.

²⁸ Vgl. namentlich UNHCR, Richtlinien zur Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft (*Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention*), 2012, Grundsatz 4.3 und Anhang A; Vgl. ebenfalls Europarat, Parlamentarische Versammlung, Studie über die Praktiken zur Inhaftierung von Migrantinnen und Migranten und Alternativen zur Inhaftierung von Migrantenkindern (*Etude sur les pratiques de rétention des migrants et les alternatives à la rétention d'enfants migrants*), Oktober 2017, S. 55.



Dublin-Verfahrens oder in ihrem Herkunftsland tatsächlich behandelt werden.

35. Welche Rolle kann die NKVF bei den Rückführungen durch die Schweiz spielen? Diese Frage stellt sich die Kommission, seit sie das Monitoring der Rückführungen begonnen hat. Aufgrund des Prinzips der nationalen Souveränität in jedem Staat ist ihr Handlungsspielraum hinsichtlich der Beobachtung der Bedingungen bei der Rückkehr der Rückzuführenden beschränkt. Deshalb wendet sie sich seit einigen Jahren an ihre Partnergremien in den anderen Ländern, um verschiedene Möglichkeiten abzuklären.
36. Dies gestaltet sich allerdings schwierig. Denn in wenigen Ländern, die Ziel zwangsweiser Rückführungen sind, besteht bisher ein nationaler Präventionsmechanismus, der auch noch über die nötigen finanziellen und personellen Ressourcen verfügt, um sich dieser Aufgabe anzunehmen. Diese Aufgabe ist zwar wesentlich, wenn jedoch berücksichtigt wird, mit welchen Herausforderungen die meisten NPM in ihrem Land konfrontiert sind, hat sie nur einen subsidiären Charakter. Das gilt ebenfalls für die Kommission: Sie verfügt nicht über die nötigen Ressourcen, um die Situation der Personen, die den Behörden im Zielstaat übergeben werden, systematisch und wirksam zu beobachten.
37. Bestärkt durch mehrere Treffen mit dem Büro des Ombudsmanns von Kosovo²⁹ im Rahmen einer Zusammenarbeit mit dem Europarat hat die Kommission 2019 mit ihrem kosovarischen Partnergremium ein Pilotprojekt lanciert. Sie hat mit ihm ein Memorandum abgeschlossen, das die Weichen für die Zusammenarbeit zwischen den beiden Einrichtungen beim Monitoring der Rückführungen stellt. Durch die Zusammenarbeit soll im Rahmen der zwangsweisen Rückführungen nach Kosovo eine wirksame Überwachung der Aufnahmebedingungen und der Situation der rückgeführten Personen bei ihrer Ankunft sichergestellt werden.
38. Seit dem Beginn des Pilotprojekts haben die NKVF und ihr kosovarischer Partnergremium zwei Rückführungen Richtung Kosovo gemeinsam beobachtet. Vertreter des kosovarischen NPM waren am Flughafen in Pristina und haben den Ablauf des Verfahrens bei der Übergabe der Rückzuführenden an die Behörden beobachtet. Insgesamt sind zwölf Personen, darunter zwei Familien mit minderjährigen Kindern, in den Kosovo rückgeführt worden.
39. Gemäss den der NKVF übermittelten Informationen sind die rückgeführten Personen bei ihrer Ankunft in Pristina von der kosovarischen Polizei an Bord des Flugzeugs übernommen worden, bevor sie zur Passkontrolle und darauf zum Amt für Rückführungen des Innenministeriums am Flughafen begleitet wurden, wo sie über das Rückkehrverfahren informiert wurden. Sie erhielten die Möglichkeit, sich zur Medizinalstelle am Flughafen zu begeben, erklärten jedoch, keine gesundheitlichen Probleme zu haben. Nach den genannten Kontrollen haben die Rückgeführten den Flughafen verlassen. Den Personen,

²⁹ *The Ombudsperson Institution of the Republic of Kosovo*. Für nähere Informationen, siehe die Website <https://www.oik-rks.org/en/>.



die nicht von Angehörigen erwartet wurden, haben die Behörden eine kostenlose Transportmöglichkeit bis zu ihrem Aufenthaltsort zur Verfügung gestellt. Die Rückgeführten wurden zu keinem Zeitpunkt gefesselt.

40. Ein Jahr nach Beginn des Pilotprojekts zieht die Kommission eine positive Bilanz: Die Zusammenarbeit erlaubt es zweifellos, eine Lücke im System zum Monitoring der Rückführungen zu schliessen. Die Kommission beabsichtigt, mit anderen Mechanismen weitere Überlegungen in diesem Sinn anzustellen und diese Art der Zusammenarbeit auf andere Zielstaaten auszuweiten.
41. **Die Kommission hat in Bezug auf die Reduktion von Zwangsmassnahme insgesamt eine Verbesserung festgestellt. Besonders hervorzuheben sind die Bemühungen des polizeilichen Begleitpersonals, den Einsatz von Fesselungen bei den Zuführungen zu beschränken, auch wenn diese Praxis weiterhin weit verbreitet ist. Die Kommission beobachtet hingegen regelmässig polizeiliche Praktiken, die sie als unangemessen erachtet. So ist es für sie nicht nachvollziehbar, weshalb bei der Anhaltung und beim Transport verletzlicher Personen, insbesondere von Familien mit minderjährigen Kindern, eine grosse Anzahl von Polizistinnen und Polizisten mobilisiert werden muss, die überdies oft noch bewaffnet sind. Schliesslich bedauert sie, dass im Rahmen der Bodenorganisation am Flughafen häufig präventiv Fesselungen angewendet werden.**