



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Staatssekretariat für Migration SEM  
Geschäftsstelle Fachausschuss Rückkehr und  
Wegweisungsvollzug

P.P. CH-3003 Bern

SEM; sem-ssc

POST CH AG

Nationale Kommission zur Verhütung von  
Folter (NKVF)  
Frau Regula Mader  
Präsidentin  
Schwanengasse 2  
3003 Bern

Aktenzeichen: 244.33-1897/31/2

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: sem-ssc

Wabern, 15. August 2022

## **Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring (April-Dezember 2021)**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug (FA R+WwV) wurde von der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter, und dem Präsidenten der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Herrn Regierungsrat Fredy Fässler, damit beauftragt, eine Stellungnahme zum Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring während des Zeitraums vom April 2021 bis zum Dezember 2021 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 das medizinische Begleitpersonal der Oseara AG gemäss Bericht der Kommission seine Aufgabe im Allgemeinen professionell und engagiert wahrnimmt.

Aus Sicht des FA R+WwV leistet das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring und der damit

Staatssekretariat für Migration SEM  
Geschäftsstelle Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug  
Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern  
Tel. +41 58 465 11 11, Fax +41 58 465 93 79  
<https://www.sem.admin.ch>



SEM-D-6C8A3401/755

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 oftmals bereits geklärt werden. Der FA R+WwV würde es jedoch begrüssen, wenn die Kommission die dabei erhaltenen Informationen in ihren Beurteilungen auch berücksichtigen würde.

Der FA R+WwV stellt zudem fest, dass einzelne von der Kommission beobachtete Rückführungen im Bericht unter verschiedenen Ziffern erörtert werden, da sie im Rahmen unterschiedlicher Themenbereiche untersucht wurden. Aus Sicht des FA R+WwV sind diese Gliederung und die daraus resultierenden Wiederholungen zwar legitim, sie erwecken jedoch den Eindruck einer Mehrung von «problematischen» Rückführungen in einzelnen Kantonen, die nicht der Realität entspricht. Der FA R+WwV empfiehlt der Kommission daher, bei mehrfachen Empfehlungen zur selben Rückführung im Bericht künftig jeweils auf diesen Sachverhalt hinzuweisen.

Abschliessend 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 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. Die Rückführung mit einem Sonderflug (Vollzugsstufe 4) ist somit die *ultima ratio* und für alle Beteiligten, also auch für die Vollzugsbehörden, die schwierigste und aufwändigste Massnahme. Die betroffenen rückzuführenden Personen haben in der Regel in der Vergangenheit bereits mindestens eine Rückführung durch ihr Verhalten verhindert. 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:

### **Zusammenarbeit der Kommission mit den Vollzugsbehörden**

Ziff. 11: Der FA R+WwV bestätigt, dass die Kommission grundsätzlich von Beginn an allen Phasen der Rückführungen beiwohnen kann. Er geht davon aus, dass es sich um Einzelfälle handelt, in denen die Terminabsprache organisatorisch nicht gänzlich funktioniert hat.

### **Behandlung durch die Vollzugsbehörden**

Ziff. 21: Der FA R+WwV weist erneut darauf hin, dass Fesselungen je nach Verhalten der rückzuführenden Personen und den konkreten Umständen des Einzelfalls angeordnet werden. Dies gilt auch für Familien. Aus Sicht des FA R+WwV ist es nicht möglich, in diesen Fällen generell von Fesselungen abzusehen. Dies würde letztlich dazu führen, dass der Vollzug von rechtskräftigen Wegweisungen in diesen Fallkonstellationen kaum mehr möglich wäre, weil die betroffenen Personen die Rückführung durch ihr eigenes Verhalten vereiteln können. Weiter liegt es prioritär in der Hand der Eltern, die Zwanganwendung zu verhindern, indem sie mit den Vollzugsbehörden kooperieren. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass grundsätzlich nur Personen mit Sonderflügen zurückgeführt werden, bei denen eine Rückführung mittels Linienflug aufgrund ihres Verhaltens nicht möglich war und bei denen demzufolge zu erwarten ist, dass sie starken körperlichen Widerstand leisten (vgl. Art. 28 Zwanganwendungsverordnung, ZAV, SR 364.3).



Ziff. 23: Der FA R+WwV ist der Ansicht, dass ein systematischer Einsatz von Dolmetschenden während Rückführungen nicht notwendig ist. Die rückzuführenden Personen werden im Rahmen des Vorbereitungsgesprächs (Art. 29 ZAV) in einer ihnen verständlichen Sprache über den Ablauf informiert. Bereits zu einem früheren Zeitpunkt findet im Übrigen jeweils ein Ausreisegespräch nach Art. 2a der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL, SR 142.281) statt, das namentlich dazu dient, der betroffenen Person die Weg- oder Ausweisung oder die Landesverweisung zu erläutern. Die überwiegende Mehrzahl der rückzuführenden Personen kann sich zudem – zumindest elementar – in einer der schweizerischen Landessprachen oder auf Englisch verständigen, sodass die Kommunikation mit den polizeilichen Begleitpersonen im Normalfall sichergestellt ist. Das Staatssekretariat für Migration (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 Einsatz von Dolmetschenden auch aus organisatorischen Gründen nur schwierig zu realisieren wäre. Deshalb sollen Dolmetschende im Rahmen von Rückführungen weiterhin nur bei Bedarf und in speziellen Einzelfällen eingesetzt werden. Minderjährige Kinder von rückzuführenden Personen werden grundsätzlich nicht für Übersetzungen während der Rückführung eingesetzt.

Ziff. 24: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass die polizeilichen Begleitpersonen den rückzuführenden Personen in Notfällen, insb. 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 – allen rückzuführenden Personen systematisch vor dem Boarding ein Mobiltelefon zur Verfügung zu stellen.

### **Anwendung von polizeilichem Zwang**

Ziff. 26: Der FA R+WwV hält 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. 27: Der FA R+WwV ist der Ansicht, dass die von der Kommission beschriebene Vorgehensweise bei der Anhaltung in der Haftanstalt nur in Ausnahmefällen notwendig ist. Er lehnt jedoch schematische Regelungen und Verbote ab, welche der Komplexität der Einzelfälle nicht gerecht werden. Gleichwohl erkennt der FA R+WwV Optimierungspotenzial. Die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) hat daher eine besondere Arbeitsgruppe eingesetzt, die Empfehlungen an die Polizeikorps erarbeitet – auch betreffend die Anhaltung und Zuführung zum Flughafen bei Rückführungen.

Ziff. 28: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass bei den Zuführungen im Rahmen des Möglichen auf die Anwendung von Fesselungen verzichtet werden sollte. Er befürwortet eine weitere Harmonisierung der Vorgehensweisen der kantonalen Polizeibehörden bei den Anhaltungen und Zuführungen. Vor diesem Hintergrund wird diese Thematik ebenfalls von der eingesetzten Arbeitsgruppe der KKPKS (vgl. Stellungnahme zu Ziff. 27 des Berichts) abgedeckt. Der FA R+WwV weist allerdings darauf hin, dass ein gänzlicher Verzicht auf jede Form von Zwang im Rahmen der Zuführungen jedoch nicht möglich ist, da je nach Verhalten der rückzuführenden Personen eine Fesselung unumgänglich ist um ihren Transport an den Flughafen sicherstellen zu können.



Ziff. 30: FA R+WwV betont, dass bei der Rückführung von schwangeren 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. Entsprechende pauschale Verbote lehnt er ab. Was den konkreten Einzelfall betrifft, verweist der FA R+WwV auf die entsprechende Stellungnahme des Kantons.

Ziff. 33: Der FA R+WwV erinnert daran, dass sich Einsatz der Fesselungen 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 Fällen eine Teil- oder Vollfesselung angeordnet. Dies kann grundsätzlich auch während dem Transport in einem Zellenwagen der Fall sein – je nach Fall auch zur Verhinderung von Selbstverletzungen.

Ziff. 34: Wie bereits in früheren Stellungnahmen ist der FA R+WwV der Ansicht, dass von einem generellen Verbot der Vermummungen im Rahmen der Anhaltungen abzusehen ist. Vermummungen sollten jedoch auch aus Sicht des FA R+WwV lediglich in indizierten Einzelfällen angewendet werden, wobei stets das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten ist. Der FA R+WwV hat sich deshalb in der Vergangenheit bereits an die KKPKS gewendet und diese gebeten, die Thematik im Hinblick auf eine weitere Harmonisierung der Vorgehensweisen der kantonalen Polizeibehörden zu überprüfen. Was den konkreten Einzelfall betrifft, verweist der FA R+WwV auf die entsprechende Stellungnahme des Kantons.

Ziff. 39 und 43: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass Zwangsmittel wie Fesselungen je nach Verhalten der rückzuführenden Personen und den konkreten Umständen des Einzelfalles angeordnet werden und grundsätzlich auch während der Bodenorganisation zur Anwendung kommen können.

Ziff. 44: Der FA R+WwV teilt die Auffassung der Kommission, wonach Vollfesselungen nur für die kürzest mögliche Dauer zur Anwendung kommen und während der Flugphase nach Möglichkeit ganz aufgehoben werden sollten. Dennoch kann es in Einzelfällen notwendig sein, die Vollfesselung während der gesamten Flugdauer aufrecht zu erhalten. Dies insbesondere, wenn aufgrund von Ankündigungen oder dem bisherigen Verhalten mit einem potentiellen Angriff als auch mit einem allfälligen Versuch der Selbstverletzung durch die betroffene Person zu rechnen ist. Der Einsatz der Fesselungen richtet sich dabei stets nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Der Bericht der Kommission bestätigt, dass es sich um äusserst seltene Einzelfälle handelt (2 von 108 rückzuführenden Erwachsenen im Berichtszeitraum).

#### **Information an die Rückzuführenden**

Ziff. 55: Der FA R+WwV teilt die Auffassung der Kommission, dass 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 ein Vorbereitungsgespräch durchgeführt wird (vgl. Art. 29 ZAV). Deshalb sind die betroffenen Personen vorgängig bereits über den Ablauf der Rückführung und die möglichen Zwangsmittel informiert.

#### **Rückführung von Familien mit Kindern**



Ziff. 57: Wie bereits in den Vorjahren weist der FA R+WwV erneut darauf hin, dass Weg- oder Ausweisungen oder Landesverweisungen gemäss Art. 26f VWWAL 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.

### **Rückführungen mit Linienflügen**

Ziff 61 und 62: Der FA R+WwV weist erneut darauf hin, dass es sich bei beiden Vollzugsstufen (2 und 3) um polizeilich begleitete Rückführungen mit Linienflügen handelt. Bei Linienflügen ist jeweils 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. Zudem richtet sich der Einsatz der Fesselungen jeweils nach den Umständen des Einzelfalls und der Verhältnismässigkeit. Deshalb wird bei Rückführungen mit Linienflügen situativ und einzelfallbezogen zwischen den Vollzugsstufen 2 und 3 entschieden. Bereits heute hat die Kommission die Möglichkeit, bei Rückführungen mit Linienflügen die Zuführung und die Bodenorganisation zu beobachten. Der Bund wird zu gegebener Zeit im Rahmen einer allfälligen Verordnungsanpassung eine Änderung des Wortlauts von Art. 28 ZAV prüfen.

### **COVID-19-Testpflicht (Art. 72 Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG, SR 142.20)**

Ziff. 75: Der FA R+WwV hält fest, dass die ersten Erfahrungen mit der seit dem 2. Oktober 2021 eingeführten Testpflicht (Art. 72 AIG) aus Sicht der Vollzugsbehörden durchwegs positiv sind. Die meisten Kantone haben die entsprechende Regelung bereits erfolgreich angewendet und COVID-19-Tests zwangsweise durchgesetzt. Dabei gab es keine Fälle, in denen die Probeentnahme aufgrund von medizinischen Risiken abgebrochen werden musste. Mit der Testpflicht wurde den Kantonen im Dublin-Bereich zudem ein Instrument zur Verfügung gestellt, mit dem wirksam vermieden werden kann, dass aufgrund einer Verfristung nach dem Dublin-Verfahren noch ein nationales Asylverfahren durchgeführt werden muss, was für Bund und Kantone mit hohen Mehrkosten verbunden ist.



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:

- Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter, Vorsteherin EJPD, Bundeshaus West, 3003 Bern
- Herr Regierungsrat Fredy Fässler, Präsident KKJPD, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

