



Zusammenfassung des Berichts der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring von April 2018 bis März 2019

1. Die vorliegende Zusammenfassung des Berichts der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring von April 2018 bis März 2019 bietet einen Überblick über die wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen der NKVF für den Berichtszeitraum.¹ Ferner umfasst er eine Zusammenfassung des Kapitels zur Administrativhaft von minderjährigen Migrantinnen und Migranten für den Zeitraum 2017 und 2018.²
2. Die NKVF begleitet³ alle Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4.⁴ Seit 2016 legt sie den Schwerpunkt auf die als besonders heikel eingestufte Phase der polizeilichen Zuführung.⁵ Die Kommission weist darauf hin, dass ihre Hauptaufgabe im Rahmen des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings⁶ darin besteht zu beobachten, ob rückzuführende Personen gemäss den einschlägigen internationalen und nationalen Vorgaben behandelt werden. Die NKVF richtet dabei ein besonderes Augenmerk auf die verhältnismässige Anwendung von Zwang anlässlich der Zuführung, der Flugvorbereitung am Flughafen und des Fluges gemäss den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Anwendung polizeilichen Zwangs (ZAG⁷).
3. Für die Umsetzung des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings setzt die NKVF neben ihren Mitgliedern weitere neun Beobachtende ein. Die Beobachtung erstreckt sich in der Regel über folgende Phasen einer zwangsweisen Rückführung:⁸ Zugriff und Zuführung der betroffenen Personen an den Flughafen, Flugvorbereitung, Flug, Ankunft am Zielflughafen und Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats.⁹

¹ Die Originalversion des Berichtes ist nur auf Französisch verfügbar.

² Im Dezember 2018 ersuchte die Kommission die 26 Kantone um aktuelle Zahlen zu den begleiteten oder unbegleiteten Minderjährigen, die in den Jahren 2017 und 2018 einer ausländerrechtlichen Zwangsmassnahme unterzogen wurden.

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

⁴ Art. 28 Abs. 1 Bst. d Zwanganwendungsverordnung (ZAV), SR 364.3.

⁵ Siehe 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 (zit. NKVF, Bericht Mai 2016 – März 2017), Ziff. 1 und 2.

⁶ Die Schaffung eines wirksamen Systems für die Überwachung von Rückführungen ist in Art. 8 Abs. 6 der Rückführungsrichtlinie verankert. Vgl. auch Art. 71a Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), SR 142.20.

⁷ Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwanganwendungsgesetz, ZAG), SR 364.

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

⁹ Der Auftrag der NKVF beschränkt sich auf die Beobachtung der Phasen, die in die Gerichtsbarkeit der Schweiz fallen. Ausserdem ist die NKVF mangels Ressourcen nicht in der Lage, die Begleitung der Personen sicherzustellen, die den Behörden des Zielstaates übergeben wurden.



4. Die NKVF begleitete im Berichtszeitraum 47 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg.¹⁰ Bei allen Rückführungen handelte es sich um Flüge der Vollzugsstufe 4 gemäss Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (ZAV). 9 Flüge waren Überstellungen im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA) nach Artikel 64a des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) und 3 andere Sammelflüge der Europäischen Union (EU). Bei den von der NKVF beobachteten Rückführungen auf dem Luftweg wurden insgesamt 191 Personen, darunter 13 Familien und 23 Kinder, in ihr Heimatland rückgeführt.¹¹
5. Die Kommission begleitete insgesamt 33 polizeiliche Zuführungen an den Flughafen¹² aus den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Bern, Jura, Genf, Neuenburg, Thurgau, Waadt, Wallis und Zürich.¹³
6. Die Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM), den kantonalen Polizeikörpern, den kantonalen Migrationsbehörden sowie mit der für die medizinische Versorgung der Rückzuführenden beauftragten OSEARA AG erwies sich im Berichtszeitraum als zufriedenstellend.
7. Der Umgang mit den Rückzuführenden gestaltete sich im Allgemeinen professionell und respektvoll. Das Begleitpersonal sorgte stets dafür, dass die Rückzuführenden angemessen gepflegt wurden und Zugang zu den Toiletten erhielten.
8. Die Kommission begrüsst, dass weibliche Rückzuführende in den meisten Fällen von weiblichem Begleitpersonal¹⁴ betreut wurden. Hingegen beobachtete sie zwei Fälle, in denen weibliche Rückzuführende von männlichem Begleitpersonal gefesselt wurden.¹⁵ In einem Fall war das Begleitpersonal bei der anschliessend notwendigen Reinigung der Person zugegen, die sich mit Fäkalien beschmiert hatte. In letzterem Fall ersuchte die Kommission die Behörden des Kantons Zürich um Klärung des Falls. Die Flughafenpolizei Zürich erklärte in ihrer Stellungnahme, dass weibliches Personal für die Begleitung der Betroffenen im Einsatz war. Der Zwischenfall führte jedoch dazu, dass männliches Personal beigezogen wurde, während das weibliche Begleitpersonal sich

¹⁰ Die Beobachtung erstreckte sich auf die Flugvorbereitung, die eigentliche Flugphase und die Übergabe an die Behörden im Zielland.

¹¹ NKVF-Statistiken über die von der Kommission begleiteten Flüge in der Zeit vom 1. April 2018 – 31. März 2019.

¹² Die Anhaltung und der Transport jeweils einer oder mehrerer rückzuführender Personen durch die Kantonspolizei von einem bestimmten Aufenthaltsort zum Flughafen werden hier als eine «Zuführung» bezeichnet.

¹³ Im Rahmen dieser Zuführungen beobachtete die Kommission den Zugriff und die Anhaltung von Rückzuführenden in Einrichtungen, die dem Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft dienen. Sie begleitete auch Rückzuführende aus Justizvollzugsanstalten, die für die Administrativhaft genutzt werden, Transitzentren, Kollektivunterkünften für Asylsuchende, von deren Wohnsitz und von Polizeiposten.

¹⁴ Art. 24 Abs. 2 ZAV.

¹⁵ Beide Fälle wurden an den Flughäfen von Genf und Zürich beobachtet. Siehe dazu NKVF, Bericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und PolizeidirektorInnen (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring Mai 2014 – Mai 2015 (zit. NKVF, Bericht Mai 2014 – Mai 2015), Ziff. 31.



waschen musste.¹⁶ Die Kommission weist die Behörden dennoch darauf hin, dass die Anwesenheit von männlichem Begleitpersonal bei einer entkleideten Frau nicht angemessen ist.

9. Die Kommission bezeichnete den Umgang mit Kindern, insbesondere auch mit Kleinkindern, sowie mit Familien im Allgemeinen als korrekt.
10. Die Kommission beobachtete zwei Fälle im Kanton Wallis, in denen die Polizisten beim Zellenzugriff in der Administrativhaftanstalt verummmt waren. Sie ersuchte die Behörden des Kantons Wallis um Informationen über die Notwendigkeit der Vermummung. Die Behörden machten Sicherheitsgründe für das Tragen der Vermummung geltend.¹⁷ **Mit Blick auf internationale Standards ersucht die Kommission die Behörden, insbesondere die Walliser Behörden, erneut darum, auf vermummte Einsätze zu verzichten.**¹⁸
11. Die Kommission begrüsst, dass das polizeiliche Begleitpersonal in rund 43 Prozent der 33 beobachteten Zuführungen ganz auf eine Fesselung verzichtete.¹⁹ 39 Prozent aller Rückzuführenden wurden während der Zuführung jedoch teilgefesselt,²⁰ in einigen Fällen mit am Rücken angebrachten Handschellen.²¹ In zwei Fällen wurden auch die Füsse mit Handschellen gefesselt.²² **Die Kommission erinnert die Behörden daran, dass während den Zuführungen grundsätzlich auf Zwangsmassnahmen verzichtet**

¹⁶ Stellungnahme der Flughafenpolizei Zürich vom 2. April 2019.

¹⁷ In ihrer Stellungnahme vom 30. August 2018 hielt die Kantonspolizei Wallis fest, dass eine Vermummung nur bei männlichen Rückzuführenden der Vollzugsstufe 4 vorgesehen ist.

¹⁸ Vgl. Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT), Abschiebung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftwege, Auszug aus dem 13. Jahresbericht (L'éloignement d'étrangers par la voie aérienne, extrait du 13^{ème} rapport général), CPT/Inf (2003) 35, Ziff. 38; Ausschuss gegen Folter (CAT), Feststellungen und Empfehlungen zum 4. Bericht der Schweiz (Conclusions et recommandations relatives au 4^{ème} rapport périodique de la Suisse), CAT/C/CR/34/CHE, 21. Juni 2005, Ziff. 4, Bst. J; Europarat, 20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr (Vingt principes directeurs sur le retour forcé; zit. Europarat, 20 Leitlinien zur erzwungenen Rückkehr), September 2005, Grundsatz 18.

¹⁹ Die Anwendung von Fesselungsmitteln ist in den Artikeln 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.»

²² Diese Fälle wurden in den Kantonen Genf und Luzern beobachtet.



werden sollte und diese nur dann anzuwenden sind, in denen die Personen ihre eigene Sicherheit oder jene anderer unmittelbar gefährden.²³

12. Von insgesamt 13 Familien, deren Zuführung die Kommission begleitete, wurden Mutter oder Vater in drei Fällen teilgefesselt. Die Kommission stellt mit Zufriedenheit fest, dass die Anzahl der während einer Rückführung gefesselten Eltern rückläufig ist. **Sie empfiehlt den Behörden dennoch, der besonderen Verletzlichkeit der Betroffenen²⁴ Rechnung zu tragen und auf eine Fesselung zu verzichten.**
13. In zwei Fällen waren die Rückzuführenden während der gesamten Zuführung an den Flughafen präventiv vollgefesselt.²⁵ In einem Fall wurde zusätzlich ein Sparringhelm eingesetzt. Im anderen Fall wurde der Betroffene auf einen Rollstuhl gefesselt. **Obschon es sich um Einzelfälle handelt, erinnert die Kommission daran, dass Vollfesselungen nur bei körperlich manifestierter Renitenz anzuwenden sind²⁶ und wenn die Rückzuführenden sich selbst oder andere gefährden. Ausserdem empfiehlt die Kommission den Behörden, bei Rückführungen auf den Einsatz von Rollstühlen zu verzichten.²⁷**
14. Die NKVF stellte mit Zufriedenheit in der Praxis fest, dass das polizeiliche Begleitpersonal in 48 Prozent der Rückführungen auf den Einsatz von Manschetten²⁸ gemäss den von der KKJPD erlassenen Richtlinien²⁹ verzichtet hat. Zudem wurden die Fesselungen in den meisten Fällen in der Regel während des Flugs gelockert oder sogar ganz entfernt. **Die Kommission empfiehlt den kantonalen Polizeikorps, die Umsetzung der Richtlinien der KKJPD weiter fortzusetzen.**
15. Die Kommission begleitete drei EU-Sammelflüge, zwei davon unter Federführung der Schweiz. In den beobachteten Fällen wurde auf eine Teilfesselung der Rückzuführenden verzichtet.³⁰ Drei Personen wurden aufgrund ihres körperlichen Widerstands während der

²³ 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 2017 (zit. NKVF, Bericht April 2017 – März 2018), Ziff. 19.

²⁴ Vgl. NKVF, Bericht Mai 2016 – März 2017, Ziff. 20.

²⁵ Diese Fälle wurden bei Zuführungen aus dem Kanton Aargau beobachtet.

²⁶ 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 (zit. NKVF, Bericht Mai 2013 – April 2014), Ziff. 13 sowie Bericht Mai 2014 – April 2015, Ziff. 14.

²⁷ Vgl. namentlich NKVF, Berichte Mai 2013 – April 2014, Ziff. 25, Mai 2014 – April 2014, Ziff. 30, April 2015 – April 2016, Ziff. 17, und Mai 2016 – März 2017, Ziff. 21.

²⁸ 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.

²⁹ KKJPD, Richtlinien für Sonderflüge, 1. Januar 2016.

³⁰ Siehe diesbezüglich KKJPD, Richtlinien für Sonderflüge und Frontex, *Guide for joint return operations by air coordinated by Frontex*.



Flugvorbereitung bzw. des Einstiegs vollgefesselt. Die Teil- und Vollfesselungen wurden während des Flugs ganz entfernt.

16. Im Rahmen einer neu entstandenen Zusammenarbeit mit dem kosovarischen Ombudsman wurde die Uebergabe acht rückzuführender Personen, darunter eine Familie mit drei Kindern, an die kosovarischen Behörden beobachtet.³¹ Die Rückzuführenden wurden ohne Fesselung von der kosovarischen Polizei nach der Landung des Flugzeugs empfangen, zur Passkontrolle geführt und vom hierfür zuständigen Amt über das Rückkehrverfahren informiert. Auch erhielten sie die Möglichkeit einer medizinischen Untersuchung. Nach den erwähnten Kontrollen haben die Rückgeführten den Flughafen verlassen und erhielten die Möglichkeit einer kostenlosen Transportmöglichkeit bis zu ihrem Aufenthaltsort.
17. Im Berichtszeitraum kam es zu keiner Trennung oder Fremdplatzierung von Kindern im Vorfeld der Wegweisung.³² Hingegen beobachtete die Kommission drei Fälle einer gestaffelten Rückführung.³³ **Bezugnehmend auf ihre bereits an die Behörden gerichtete Empfehlung betont die Kommission, dass bei jedem Entscheid zur gestaffelten Wegweisung das Kindeswohl und die Einheit der Familie zu beachten sind.**³⁴
18. Im Nachgang an den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 18. Juni 2018, in welchem der Bundesrat aufgefordert wurde, von der Inhaftierung Minderjähriger abzusehen und alternative Massnahmen zu ergreifen,³⁵ hat die Kommission eine schweizweite Bestandesaufnahme betreffend die Situation minderjähriger Migrantinnen und Migranten durchgeführt. Sie hat in diesem Zusammenhang die 26 Kantone um Zustellungen der sich in den Jahren 2017 und 2018 in einer ausländerrechtlichen Zwangsmassnahme befindenden Minderjährigen ersucht und die Zahlen unter Berücksichtigung der einschlägigen nationalen und internationalen Vorgaben geprüft.
19. Seit Beginn ihres Auftrags stellen ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen, insbesondere die ausländerrechtliche Administrativhaft einen wichtigen Schwerpunkt der Kommissionsarbeit dar. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. März 2009³⁶ besucht die NKVF regelmässig Einrichtungen, in denen Personen ausländerrechtlich inhaftiert sind

³¹ Anlässlich einer Rückführung hat die Kommission ein Pilotprojekt mit dem Büro des Ombudsmanns von Kosovo (*The Ombudsperson Institution of the Republic of Kosovo*) lanciert, mit dem die Übergabe der Rückzuführenden an die Behörden des Ziellandes kontrolliert werden soll. Die Vertreter des Büros des Ombudsmanns waren am Zielflughafen und haben den Ablauf des Verfahrens bei der Übergabe der Rückzuführenden beobachtet.

³² Vgl. dazu BGE 2C_1052/2016, 2C_1053/2016 vom 26. April 2017.

³³ Die Fälle wurden in den Kantonen Baselland und Waadt beobachtet.

³⁴ Vgl. NKVF, Bericht April 2017 – März 2018, Ziff. 46.

³⁵ Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Administrativhaft im Asylbereich, 26. Juni 2018. Siehe ebenfalls *Terre des Hommes*, Bestandesaufnahme zur Administrativhaft von minderjährigen MigrantInnen in der Schweiz, 7. Dezember 2018, https://www.tdh.ch/sites/default/files/tdh_plaidoyer-ch_201811_de.pdf.

³⁶ SR 150.1.



und überprüft die Haftbedingungen im Lichte der einschlägigen internationalen und nationalen Vorgaben.³⁷

20. Die ausländerrechtliche Administrativhaft³⁸ ist eine Zwangsmassnahme, die allein dazu dient, den Vollzug der Ausschaffung von Personen ohne Aufenthaltsrecht in der Schweiz sicherzustellen. Da es sich nicht um eine strafrechtliche Sanktion bzw. Haft handelt, muss das Regime der Administrativhaft lockerer gestaltet sein als ein strafrechtliches Haftregime.³⁹ Die Administrativhaft kann nur unter sehr strengen Voraussetzungen⁴⁰ angeordnet werden – in der Regel von den Behörden des für den Wegweisungsvollzug zuständigen Kantons⁴¹ – und darf nicht länger als 18 Monate⁴² dauern. Voraussetzung für die Anordnung der Massnahme ist ein hängiges Ausschaffungsverfahren.⁴³ Das Ausländerrecht sieht weitere Haftformen wie die kurzfristige Festhaltung vor, die nicht länger als drei Tage dauern darf.⁴⁴

21. Gemäss der UNO-Kinderrechtskonvention (KRK)⁴⁵ ist die Freiheitsentziehung bei einem Kind⁴⁶ nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Dauer anzuwenden.⁴⁷ Im Kontext der Migration wird die Inhaftierung von begleiteten oder unbegleiteten Minderjährigen unter Berücksichtigung des vorrangig zu berücksichtigenden Kindeswohls⁴⁸, als unzulässig eingestuft.⁴⁹ Bei Minderjährigen, die von einem oder

³⁷ Die Berichte der Kontrollbesuche der NKVF sind auf ihrer Website unter www.nkvf.admin.ch abrufbar.

³⁸ Der Begriff der Administrativhaft steht für mehrere Haftformen, die sich je nach Grund und Zweck der Massnahme unterscheiden: Vorbereitungshaft (Art. 75 AIG), Ausschaffungshaft (Art. 76 AIG), Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens (Art. 76a AIG), Ausschaffungshaft wegen fehlender Mitwirkung bei der Beschaffung von Papieren (Art. 77 AuG) und Durchsetzungshaft (Art. 78 AIG).

³⁹ BGE 122 II 49 E. 5 S. 52 ff. und BGE 122 II 299; Europarat, 20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr, Grundsatz 10 Ziff. 1; vgl. auch CPT, Ausländische Staatsangehörige in ausländerrechtlicher Haft (Personnes retenues en vertu de législations relatives à l'entrée et au séjour des étrangers), CPT/Inf(97)10-part, 1997, Ziff. 29; CPT, Inhaftnahme von Migranten (Rétenion des migrants), CPT/Inf(2017)3, März 2017 (zit. CPT, Inhaftnahme von Migranten), S. 1.

⁴⁰ Art. 73 ff. AIG; Art. 15 EU, Rückführungsrichtlinie; CPT, Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft (Garanties pour les étrangers en situation irrégulière privés de liberté), CPT/Inf(2009)27-part, 2009, Ziff. 80; CPT, Inhaftnahme von Migranten, S. 2.

⁴¹ Art. 80 und 80a ff. AIG.

⁴² Art. 79 Abs.1 AIG.

⁴³ Art. 5 Abs. 1 Bst. f Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), SR 0.101.

⁴⁴ Art. 73 AIG.

⁴⁵ Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (KRK), SR 0.101.

⁴⁶ Art. 1 KRK: «Im Sinne dieses Übereinkommens ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt.»

⁴⁷ Art. 37 Bst. b KRK.

⁴⁸ Art. 3 und 22 KRK; Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC), Allgemeiner Kommentar Nr. 14 zum Vorrang des Kindeswohls (Art. 3 Abs. 1) (Observation générale n°14 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale [art. 3, par. 1]), CRC/C/GC/14, 29. Mai 2013.

⁴⁹ Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC), Allgemeiner Kommentar Nr. 6 zur Behandlung unbegleiteter, von ihren Familien getrennt ausserhalb ihres Herkunftslandes lebender Kinder (Observation générale n°6, Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine), 1. September 2005, CRC/GC/2005/6, Ziff. 61; Ausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (CMW) und CRC, Gemeinsamer allgemeiner Kommentar Nr. 4 und Nr. 23 zu den Verpflichtungen der Staaten betreffend die Menschenrechte des Kindes im Kontext der internationalen Migration im Herkunfts-, Transit- und Zielstaat sowie bei der Rückkehr (Observation générale conjointe respectivement n°4



beiden Elternteilen begleitet werden, verlangt das Kindeswohl die Wahrung der Familieneinheit. Das Gebot, wonach einem Kind nicht die Freiheit entzogen werden darf, muss auch für seine Eltern gelten. Das bedeutet, dass die Behörden Alternativen zur Inhaftierung der ganzen Familie erwägen müssen.⁵⁰

22. In seiner jüngeren Rechtsprechung zur Inhaftierung begleiteter und unbegleiteter minderjähriger Migrantinnen und Migranten befand der EGMR systematisch auf eine Verletzung von Artikel 3 (Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung) und/oder der Artikel 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit) und 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)⁵¹. Dies namentlich aufgrund der Dauer und der Bedingungen der Haft, die für das Alter und die Bedürfnisse der Minderjährigen nicht angemessen waren.⁵² Der Gerichtshof erinnert daran, dass die Behörden bei begleiteten Minderjährigen alles daran setzen müssen, um die Inhaftierung zu beschränken und das Recht des Kindes auf ein Familienleben wirksam zu wahren.⁵³ So müssen die Behörden unter Berücksichtigung des Kindeswohls nach konkreten Alternativen zur Inhaftierung von Familien suchen.⁵⁴

23. In der Schweiz verbietet die Bundesgesetzgebung die Anordnung der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft gegenüber Minderjährigen unter 15 Jahren.⁵⁵ Im Umkehrschluss dürfen Jugendliche über 15 Jahren inhaftiert werden. Die Dauer der

et n°23 sur les obligations des Etats en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour), CMWC/GC/a- CRC/C/GC/23, 16. November 2017, Ziff. 5, 7, 10; CRC, Bericht des Tags der Allgemeinen Diskussion 2012, Die Rechte aller Kinder im Kontext der internationalen Migration (Report of the 2012 day of general discussion, The rights of all children in the context of international migration), 2012, Ziff. 78; Parlamentarische Versammlung des Europarats (APCE), Alternativen zur Inhaftierung von Kindermigranten, Resolution 2020 (Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants, résolution 2020), 2014, Ziff. 1 und 3.

⁵⁰ Vgl. Vereinte Nationen, Sonderberichterstatter über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Bericht an die 22. Tagung des Menschenrechtsrates (Rapport à la 22ème session du Conseil des droits de l'homme), A/HRC/22/53, Ziff. 80; Vereinte Nationen, Arbeitsgruppe zu willkürlicher Haft, Überarbeitete Erwägung Nr. 5 über den Freiheitsentzug von Migranten (Revised deliberation no. 5 on deprivation of liberty of migrants; ausschliesslich auf Englisch), 7. Februar 2018, Ziff. 40; Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), Standpunkt zur Inhaftierung von Flüchtlings- und Migrantenkindern im Migrationskontext (Position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context; ausschliesslich auf Englisch), Januar 2017.

⁵¹ SR O.101.

⁵² EMGR, Rahimi gegen Griechenland, 8687/08 (2011), Ziff. 95; Mohamad gegen Griechenland, 70586/11 (2014), Ziff. 62, 86; Kanagaratnam u. a. gegen Belgien, 1529/09 (2012), Ziff. 68; Popov gegen Frankreich, 39472/07 und 39474/07 (2012), Ziff. 102–103; S. F. u. a. gegen Bulgarien, 8138/16 (2017), Ziff. 79–83, 93; Abdullahi Elmi und Aweys Abubakar gegen Malta, 25794/13 und 28151/13 (2016), Ziff. 111–115; A. B. u. a. gegen Frankreich, 11593/12 (2016), R. M. und M. M. gegen Frankreich, 33201/11 (2016), A. M. u. a. gegen Frankreich, 24587/12 (2016), R. K gegen Frankreich, 68264/14 (2016), R. C. gegen Frankreich, 76491/14 (2016); Bistieva u. a. gegen Polen, Nr. 75157114, 10. April 2018, Ziff. 78, 85 und 88.

⁵³ EGRM, Rahimi gegen Griechenland, Nr. 8687/08, 5. April 2011; Popov gegen Frankreich, Nr. 39472/07 und 39474/07, 19. Januar 2012, Ziff. 147; A. B. u. a. gegen Frankreich, 12. Juli 2016, Ziff. 120 ff. Bistieva u. a. gegen Polen, Nr. 75157114, 10. April 2018, Ziff. 78, 85 und 88.

⁵⁴ EGMR, Popov gegen Frankreich, Nr. 39472/07 und 39474/07, 19. Januar 2012, Ziff. 119 und 121; A. B. u. a. gegen Frankreich, Nr. 11593/12, 12. Juli 2016, Ziff. 120.

⁵⁵ Art. 80 Abs. 4 AIG und Art. 80a Abs. 5 AIG: Dieselben Regeln gelten für die Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens. Siehe ebenfalls CPT, Inhaftnahme von Migranten, S. 9.



Inhaftierung von Minderjährigen zwischen 15 und 18 Jahren ist auf maximal 12 Monate beschränkt.⁵⁶

24. Bei der Haftform muss zwischen Personen in Untersuchungshaft und im Strafvollzug unterschieden⁵⁷ werden. Auch gilt es die Bedürfnisse der unbegleiteten Minderjährigen und der Familien mit Kindern zu berücksichtigen.⁵⁸ Letztere müssen eine gesonderte Unterbringung erhalten, die ein angemessenes Mass an Privatsphäre garantiert. Unbegleitete Minderjährige sollten zudem nicht in Strafanstalten eingewiesen werden.⁵⁹ Sie müssen die Gelegenheit zu Freizeitbeschäftigungen, einschliesslich altersgerechter Spiel- und Erholungsmöglichkeiten, und, je nach Dauer ihres Aufenthalts, Zugang zu Bildung erhalten.⁶⁰
25. Ein Vergleich der von den Kantonen zur Verfügung gestellten Informationen zeigt eine heterogene Praxis in Bezug auf die ausländerrechtliche Haft bei begleiteten oder unbegleiteten minderjährigen Migrantinnen und Migranten.⁶¹ Gemäss den der Kommission vorliegenden Zahlen waren 2017 und 2018 37 Minderjährige zwischen 15 und 18 Jahren ausländerrechtlich inhaftiert. 23 befanden sich in Administrativhaft und 14 wurden kurzfristig festgehalten.⁶² Drei Minderjährige waren weiblich. Die Dauer des Aufenthalts betrug zwischen zwei und 120 Tage. Die Kommission konnte im Übrigen feststellen, dass die Minderjährigen regelmässig in nicht für die Administrativhaft bestimmten Strafanstalten oder Untersuchungsgefängnisse untergebracht wurden, welche für die besonderen Bedürfnisse von Minderjährigen als ungeeignet einzustufen sind.
26. Die Kommission begrüsst die Praxis von sieben Kantonen, welche auf die Anordnung der Administrativhaft gegenüber Minderjährigen verzichten.⁶³ Sie begrüsst es ganz besonders, dass die Gesetze der Kantone Genf und Neuenburg eine solche Praxis formell untersagen. Sie nimmt ferner mit Genugtuung zur Kenntnis, dass sechs Kantone

⁵⁶ Art. 79 Abs. 2 AIG.

⁵⁷ Art. 81 Abs. 2 AIG; BGE 122 II 49 E. 5a S. 53, BGE 123 I 221 E. II/1b S. 231; 122 I 222 E. 4b S. 230.

⁵⁸ Art. 81 Abs. 3 AIG.

⁵⁹ Art. 17 Abs. 2 EU, Rückführungsrichtlinie, und Art. 11 Abs. 3 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (zit. EU, Aufnahmerichtlinie), 2013/33/EU, durch Verweis von Art. 81 Abs. 4 AIG und Art. 28 Abs. 4 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Die Aufnahmerichtlinie ist für die Schweiz nur im Rahmen der Dublin-Verfahren verbindlich.

⁶⁰ Art. 17 Abs. 3 EU, Rückführungsrichtlinie.

⁶¹ Zu den Statistiken, siehe namentlich die Berichte der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates und von Terre des hommes.

⁶² In den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Bern, Glarus, St. Gallen, Solothurn, Uri, Wallis, Zug und Zürich. Für die genauen Antworten der Kantone, siehe die französische Fassung des Berichts.

⁶³ Baselland, Jura, Genf, Neuenburg, Obwalden, Nidwalden und Waadt.



seit 2015 keine Minderjährigen mehr inhaftiert haben,⁶⁴ und die Kantone Aargau, Wallis und Zürich neuerdings von einer Inhaftierung Minderjähriger absehen.

27. Mit Blick auf die Kinderrechtskonvention bezeichnet die Kommission die vereinzelt in den Kantonen Bern, Wallis, Zug und Zürich erfasste Aufenthaltsdauer als übermässig lang ein. Zudem eignen sich geschlossene, für die Untersuchungshaft oder den Strafvollzug konzipierte Einrichtungen des Freiheitsentzugs nicht für die Unterbringung von Minderjährigen, da sie den besonderen Bedürfnissen von Minderjährigen nicht angemessen Rechnung tragen.⁶⁵ Spezifisch für die Administrativhaft vorgesehene, geschlossene Einrichtungen⁶⁶ bieten den darin untergebrachten Minderjährigen auch keine besseren Haftbedingungen, weil sie einen ausgeprägten Gefängnischarakter aufweisen und das Regime in der Regel strikter ausfällt.⁶⁷ In einem Fall hat die Kommission die Haftbedingungen sogar als inakzeptabel bezeichnet.⁶⁸ **Die Kommission empfiehlt den zuständigen Behörden im Lichte der einschlägigen internationalen Standards, auf den Vollzug von migrationsrechtlichen Freiheitsentzügen begleiteter und unbegleiteter Minderjähriger zu verzichten.**
28. In Bezug auf die Inhaftierung minderjähriger Migrantinnen und Migranten unter 15 Jahren begrüsst die Kommission die Bestimmungen in den kantonalen Gesetzen der Kantone Genf und Waadt, welche die Inhaftierung von Familien mit Minderjährigen bzw. von Müttern mit Kindern unter 15 Jahren untersagen. Mit Zufriedenheit nimmt sie auch den 2018 im Kanton Zürich gefällten Entscheid zur Kenntnis, wonach von einer Inhaftierung Minderjähriger unter 15 Jahren künftig abgesehen wird. Sie erachtet es jedoch als

⁶⁴ Unter Berücksichtigung der Informationen der betreffenden Kantone bei der ersten Erhebung. Es handelt sich um die Kantone Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden, Freiburg, Graubünden, Schaffhausen und Tessin.

⁶⁵ Bei ihren Besuchen von Einrichtungen, in denen Minderjährige untergebracht sind, prüft die NKVF, ob die Haft den internationalen und nationalen Kinderrechtsstandards entspricht. Sie prüft insbesondere folgende Punkte: Grundsatz der Trennung von Minderjährigen und Erwachsenen (Art. 37 Bst. c KRK und Art. 10 Abs. 2 Bst. b Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2); an die Bedürfnisse der Minderjährigen angepasstes Haftregime, unter dem sie mindestens acht Stunden pro Tag ausserhalb der Zelle verbringen können; Zugang zu Beschäftigungs- und Freizeitaktivitäten sowie schulischen Tätigkeiten; Aussenkontakte und Zugang zu medizinischer Versorgung (Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu den Europäischen Grundsätzen für die von Sanktionen und Massnahmen betroffenen jugendlichen Straftäter und Straftäterinnen (CM/Rec(2008)11), Regeln der Vereinten Nationen für den Schutz von Jugendlichen im Freiheitsentzug (Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté); CPT, Jugendliche im strafrechtlichen Freiheitsentzug (Les mineurs privés de liberté en vertu de la législation pénale), 2015, CPT/Inf(2015)1-part – rev1. Vgl. namentlich NKVF, Berichte betreffend die Besuche im Gefängnis von Bern vom 21. Februar 2014

(https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2014/bern_followup/20140410_ber_followup_BE.pdf) und von Stans vom 15. Oktober 2014 (https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2014/stans/150416_bericht.pdf).

⁶⁶ Zum Beispiel das Ausschaffungsgefängnis LMC von Granges (Wallis), das Flughafengefängnis von Zürich und das Gefängnis Bässlergut (Basel-Stadt).

⁶⁷ Vgl. NKVF, Berichte betreffend den Nachfolgebesuch im Flughafengefängnis Zürich vom 14. April 2016 (<https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2016/zuerich/161108-bericht.pdf>) und im Ausschaffungsgefängnis LMC von Granges vom 17. Dezember 2017 (<https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2018/granges/brief-granges-2018-01-09.pdf>).

⁶⁸ Vgl. NKVF, Berichte betreffend die Besuche im Ausschaffungsgefängnis LMC von Granges (<https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/fr/home/publikationen/berichte-der-kontrollbesuche/nach-kanton.html>).



problematisch, dass keine Zahlen bezüglich der Anzahl Kinder vorliegen, die vor diesem Entscheid mit ihrer Mutter in Administrativhaft genommen wurden.⁶⁹

29. **Gestützt auf die von den Kantonen zur Verfügung gestellten Informationen und auf ihre eigenen Beobachtungen im Rahmen des Vollzugsmonitorings stellt die Kommission fest, dass 2017 und 2018 drei Kantone (Bern, St. Gallen und Zürich) im Vorfeld der Rückführung ausnahmsweise Minderjährige unter 15 Jahren zusammen mit ihrer Familie in Haft genommen haben. Die Haft war in der Regel von kurzer Dauer und bezweckte, die Trennung von Mutter und Kind zu vermeiden. Auch wenn die Familien in Familienzellen untergebracht wurden und die Haft in der Regel nur kurze Zeit dauerte, stuft die Kommission die Unterbringung von Familien mit einem oder mehreren minderjährigen Kindern in einer Einrichtung des Freiheitsentzugs als unhaltbar ein.**⁷⁰
30. **Die Kommission ersucht die zuständigen Behörden, auf die Inhaftierung von Familien mit minderjährigen Kindern im Vorfeld einer Rückführung zu verzichten und Alternativen zu erwägen, welche dem Kindeswohl und der Einheit der Familie besser Rechnung tragen.**
31. Alternativen zur Haft werden namentlich in den Richtlinien des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) vorgeschlagen.⁷¹ Diese weisen darauf hin, dass den menschenrechtlichen Vorgaben entsprechende Alternativen zur Haft geschaffen und gesetzlich verankert werden müssen. Alternativen sollten keine verkappte Form des Freiheitsentzugs sein. Bei der entsprechenden Massnahme gilt es, die spezifische Situation der verletzlichen Personen, namentlich der Kinder angemessen zu berücksichtigen. Folglich muss die Massnahme den Umständen des Einzelfalls Rechnung tragen. Die elektronische Überwachung, beispielsweise mittels elektronischer Fussfessel, wird diesbezüglich als besonders restriktive und strenge Massnahme eingestuft. Sie sollte im Migrationsbereich nicht eingesetzt werden.
32. **Gestützt auf die entsprechenden internationalen Vorgaben empfiehlt die Kommission den zuständigen Behörden, Alternativen zur Inhaftierung von**

⁶⁹ Vgl. Vereinte Nationen, Grundsätze für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Massnahmen für weibliche Straffällige (Bangkok-Regeln) (Règles concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquants (Règles de Bangkok), A/RES/65/229, 16. März 2011, Grundsatz 3.

⁷⁰ Vgl. ebenfalls Bundesrat, Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) zur Administrativhaft im Asylbereich vom 26. Juni 2018, 28. September 2018 (zit. BR, Stellungnahme zum Bericht der GPK-N zur Administrativhaft im Asylbereich), S. 8.

⁷¹ 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. Siehe 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.



Minderjährigen und Familien mit minderjährigen Kindern vorzusehen und umzusetzen.

33. Die für den Wegweisungsvollzug zuständigen Behörden haben im Berichtszeitraum Massnahmen getroffen, um auf eine präventive Fesselung – beim Zugriff, bei der Zuführung oder der Flugvorbereitung am Flughafen – möglichst zu verzichten. Die Kommission stuft diese Massnahmen als positiv ein. Sie beobachtete jedoch weiterhin als kritisch einzustufende polizeiliche Vorgehensweisen, namentlich das Tragen von Masken und den Einsatz von Rollstühlen. Mit Blick auf die Kinderrechte, bezeichnete die Kommission als positiv, dass mehrere Kantone von jeglicher Form der Inhaftierung ausländischer Minderjähriger absehen. Die Kommission empfiehlt den Behörden deshalb, auf die Anordnung von Administrativhaft gegenüber begleiteten oder unbegleiteten Minderjährigen ganz zu verzichten und alternative Massnahme zu fördern, welche dem Kindeswohl und der Einheit der Familie Rechnung tragen.