



P.P. CH-3003 Bern-Wabern, SEM _____

Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter (NKVF)
Herr Prof. Dr. iur. Alberto Achermann
Präsident
Taubenstrasse 16
3003 Bern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.101.7.866565 / 244.33/2019/00044
Ihr Zeichen: NKVF
Unser Zeichen: sem-fee
3003 Bern-Wabern, 11. Juni 2019

Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring (April 2018 – März 2019)

Sehr geehrter Herr Präsident

Der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug (FA R+WwV) ist von der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter, und dem Präsidenten der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJPD), Herrn Regierungsrat Urs Hofmann, damit beauftragt worden, eine Stellungnahme zum Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring während des Zeitraums vom April 2018 bis zum März 2019 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 grundsätzlich ein professionelles und respektvolles Verhalten gegenüber den rückzuführenden Perso-

nen attestiert wird. Ebenfalls erachtet er es als erfreulich, dass es erneut keinerlei Beanstandungen zur medizinischen Begleitung der Rückführungen gibt.

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

Anwendung der Zwangsmittel

Ziff. 16: Wie bereits in seiner letztjährigen Stellungnahme 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 Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) gewendet und diese gebeten, die Thematik im Hinblick auf eine weitere Harmonisierung der Vorgehensweisen der kantonalen Polizeibehörden zu überprüfen. Was die konkreten Einzelfälle betrifft, verweist der FA R+WwV auf die jeweiligen Stellungnahmen der Kantone.

Ziff. 18: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass während den Zuführungen an den Flughafen grundsätzlich eine Transportfesselung gemäss den kantonalen Transportvorgaben vorgesehen ist. Gleichzeitig haben die Kantone gemäss den im April 2015 verabschiedeten Musterprozessen bei der Anhaltung und Zuführung zum Flughafen ein besonderes Augenmerk auf die Verhältnismässigkeit der angewendeten Zwangsmittel zu richten.

Ziff. 19: Der FA R+WwV betont erneut, dass Fesselungen je nach Verhalten der rückzuführenden Personen und den konkreten Umständen des Einzelfalls angeordnet werden. Dies gilt auch für Fallkonstellationen mit vulnerablen Personen oder Familien. Aus Sicht des Fachausschusses 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. Die Vollzugsbehörden nehmen bei der Anwendung der Zwangsmittel jedoch Rücksicht auf vulnerable Personen. Sie nehmen zudem im Rahmen des Möglichen Rücksicht auf Kinder, falls der Einsatz von Fesselungen gegenüber ihren Eltern notwendig ist.

Ziff. 20: Der FA R+WwV geht mit der Kommission einig, dass Vollfesselungen nur dann angewendet werden dürfen, wenn die betroffenen Personen Widerstand gegen ihre Rückführung leisten. Dies gilt auch für die Zuführungen zum Flughafen, bei denen die Kantone ein besonderes Augenmerk auf die Verhältnismässigkeit der angewendeten Zwangsmittel zu richten haben (vgl. Ziff. 18). Der FA R+WwV bittet die Kommission, sich bei problematischen Einzelfällen direkt an die betroffenen Kantone zu wenden. Was eine allfällige Fesselung der zu transportierenden Personen auf einen Rollstuhl betrifft, so ist diese gemäss Art. 23 Abs. 2 ZAV¹ erlaubt, sofern sie im Einzelfall erforderlich ist. Eine Fesselung auf einen Rollstuhl erfolgt nur in wenigen Ausnahmefällen.

Ziff. 21: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass die Richtlinien für Sonderflüge der KKJPD kein generelles Verbot von Fesselungen während der Flugphase beinhalten. Sie sehen hingegen vor, dass Fesselungen nicht systematisch bei allen Rückzuführenden angewendet werden dürfen, sondern je nach Verhalten der betroffenen Person. Die Anwendung von Fesselungen ist insbesondere dann weiterhin notwendig, wenn aufgrund des Verhaltens der betroffenen Person ein Sicherheitsrisiko besteht.

¹ Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsánwendungsverordnung, ZAV; SR 364.3).

Rückführung von Familien mit Kindern

Ziff. 32: Der FA R+WwV hält fest, dass eine rechtliche Bestimmung zum gestaffelten Vollzug im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsanpassungen der per 1. März 2019 in Kraft getretenen Asylgesetzrevision mehrheitlich befürwortet wurde. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung wurde der diesbezügliche Verordnungsartikel (Art. 26f VWWAL²) jedoch dahingehend ergänzt, dass eine Staffelung nur dann möglich ist, wenn sie für alle Familienmitglieder zumutbar ist und die Weg- oder Ausweisung oder die Landesverweisung in absehbarer Zeit vollzogen werden kann. Zudem hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) per 1. März 2019 in seinen Weisungen präzisiert, in welchen Fallkonstellationen ein gestaffelter Vollzug möglich ist und welche Grundsätze dabei zu beachten sind.

Administrativhaft von Minderjährigen

Ziff. 52: Der FA R+WwV betont, dass die Kantone Zwangsmassnahmen bei Familien und Minderjährigen nur im Ausnahmefall und für eine möglichst kurze Haftdauer anordnen. Dies betrifft insbesondere Fälle, in denen bereits ein Rückführungsversuch durch das Verhalten der betroffenen Person vereitelt wurde oder Personen, die straffällig wurden. In der Regel verzichten die Kantone bei Familien und Minderjährigen auf die Anordnung einer ausländerrechtlichen Administrativhaft und der Vollzug der Wegweisung wird ab der Unterkunft durchgeführt. Im vergangenen Jahr wurde insgesamt gegenüber 8 minderjährigen Personen ausländerrechtliche Administrativhaft angeordnet (ohne kurzfristige Festhaltungen nach Art. 73 AIG³). Die verhältnismässig geringe Fallzahl bestätigt aus Sicht des FA R+WwV, dass Administrativhaft bei Minderjährigen lediglich als letztes Mittel eingesetzt wird. Ein gänzlicher Verzicht auf die Anordnung von Administrativhaft gegenüber Minderjährigen ist aus Sicht des FA R+WwV jedoch abzulehnen. Gemäss Art. 80 Abs. 4 AIG bzw. Art. 80a Abs. 5 AIG ist die Anordnung der Administrativhaft gegenüber Minderjährigen ab dem 15. Altersjahr zulässig. Auch in der EU-Rückführungsrichtlinie⁴ ist die Möglichkeit der Inhaftierung von Minderjährigen vorgesehen. Die UNO-Kinderrechtskonvention⁵ schliesst Haftanordnungen gegenüber Minderjährigen ebenfalls nicht aus. Sie hält lediglich fest, dass keinem Kind rechtswidrig oder willkürlich die Freiheit entzogen werden darf und dass ein Freiheitsentzug nur als letztes Mittel und für die kürzest angemessene Zeit angewendet werden darf. Der FA R+WwV weist im Übrigen darauf hin, dass der Nationalrat am 13. März 2019 entschieden hat, einer parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben, welche ein Verbot der Administrativhaft bei Minderjährigen verlangt hat.⁶

Ziff. 59: Die Anordnung von ausländerrechtlicher Administrativhaft gegenüber Minderjährigen unter 15 Jahren ist gemäss Art. 80 Abs. 4 AIG bzw. Art. 80a Abs. 5 AIG ausgeschlossen. Einzelne Kantone haben jedoch in Ausnahmefällen minderjährige Personen unter 15 Jahren für eine kurze Zeit zusammen mit ihren Eltern oder einem Elternteil in einer Administrativhaftanstalt untergebracht, weil eine Trennung von Eltern bzw. Mutter und Kind im konkreten Fall vor dem Hintergrund des Kindeswohls kaum vertretbar schien. Die Unterbringung

² Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL; SR 142.281).

³ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20).

⁴ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

⁵ Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UNO-Kinderrechtskonvention; SR 0.107).

⁶ Pa. Iv. Mazzone 17.486: Kindeswohl respektieren, Administrativhaft von Minderjährigen stoppen.

erfolgte in diesen Fällen nur für eine kurze Dauer; d.h. meist nur für eine Nacht vor einer Rückführung. Zudem fand der Aufenthalt in besonderen Räumlichkeiten statt; bspw. in entsprechend ausgestatteten Familienzellen. Allerdings hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 28. September 2018⁷ zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) zur Administrativhaft im Asylbereich festgehalten, dass für eine solche Unterbringung keine genügende Gesetzesgrundlage vorhanden ist. Das SEM hat die Kantone deshalb mittels Newsletter vom 22. November 2018 dazu angewiesen, keine minderjährigen Personen unter 15 Jahren in Administrativhaftanstalten unterzubringen und stattdessen für den Vollzug der Wegweisungen in diesen Fällen alternative Möglichkeiten zu prüfen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die betroffenen Kantone ihre Praxis bereits zuvor angepasst hatten, nachdem der Bericht der GPK-N veröffentlicht wurde. Was die Administrativhaft bei Minderjährigen über 15 Jahren betrifft, verweist der FA R+WwV auf seine Ausführungen zu Ziffer 52.

Ziff. 60 und 65: Der FA R+WwV hält fest, dass Zwangsmassnahmen bei Familien und Minderjährigen bereits zum heutigen Zeitpunkt nur in Ausnahmefällen angewendet werden (vgl. Ziff. 52). Bereits heute sind im Ausländer- und Integrationsgesetz Alternativen zur Administrativhaft vorgesehen. So können Personen, die von einer Wegweisungsverfügung betroffen sind, gemäss Art. 64e AIG dazu verpflichtet werden, sich regelmässig bei einer Behörde zu melden, eine angemessene Sicherheit zu leisten oder ihre Reisedokumente zu hinterlegen. Im Weiteren kann einer ausreisepflichtigen Person gemäss Art. 74 AIG die Auflage gemacht werden, ein ihr zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen (Eingrenzung) oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten (Ausgrenzung). Dennoch hat der FA R+WwV aufgrund der Empfehlungen der GPK-N im Dezember 2018 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche u.a. den Auftrag hat, Best Practices im Bereich der Alternativen zur Administrativhaft für Minderjährige und Familien zu prüfen.

Wir bitten Sie höflich um Kenntnisnahme und danken Ihnen für die gute Zusammenarbeit.

Freundliche Grüsse

Die Co-Vorsitzenden des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug

Office cantonal de la population et
des migrations OCPM, Ct. Genève

Bernard Gut
Directeur général

Staatssekretariat für Migration SEM

Vincenzo Mascioli
Vizedirektor

Kopie an:

- Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter, Vorsteherin Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundeshaus West, 3003 Bern
- Herr Regierungsrat Urs Hofmann, Präsident, Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach 690, 3000 Bern 7

⁷ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2018/2018-10-02/ber-br-d.pdf>.