



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

A-Post

Schweizerischer Evangelischer
Kirchenbund (SEK)
Herr Philippe Woodtli
Geschäftsleiter
Sulgenauweg 26, Postfach
3000 Bern 23

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.101.7.200964 / 201/2011/01168
3003 Bern-Wabern, 16. April 2012

Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zu den Beobachtungen und Empfehlungen des Fachgremiums (Pilotprojekt Rückführungsmonitoring 2011)

Sehr geehrter Herr Woodtli
Sehr geehrter Herr Röthlisberger

Der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug (FA R+WwV) verdankt die Beobachtungen und Empfehlungen aus der Pilotphase des Rückführungsmonitoring, welche Sie dem Fachausschuss mit Schreiben vom 31. Januar 2012 im Namen des Fachgremiums überreicht haben. Zudem dankt der Fachausschuss dem Beauftragten für Migration des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes (SEK), Herrn Simon Röthlisberger, für die vorgängige Präsentation der Empfehlungen anlässlich der Fachausschuss-Sitzung vom 19. Januar 2012.

Der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug hat die Beobachtungen und Empfehlungen des Fachgremiums mit Interesse zur Kenntnis genommen und nimmt, wie im Rahmen des Pilotprojekts vereinbart, im Folgenden hierzu Stellung.

Einleitende Bemerkungen

Der FA R+WwV ruft in Erinnerung, dass eine Rückführung auf einem Sonderflug die letzte Möglichkeit darstellt, um den Willen des Gesetzgebers durchzusetzen. Zuvor hatten die Rückzuführenden in der Regel die Gelegenheit, freiwillig und - wo gesetzlich möglich - mit Rückkehrhilfe auszureisen. Anschliessend bestand für sie die Möglichkeit, nach polizeilicher Zuführung bis zum Einstieg in das Flugzeug auf einem Linienflug ohne Zwangsmassnahmen

und polizeiliche Begleitung in ihren Heimat- oder den betreffenden Drittstaat zurückzukehren (Vollzugsstufe 1) oder dann mit polizeilicher Begleitung auf einem Linienflug (Vollzugsstufe 2). Die Rückführung auf einem Sonderflug (Vollzugsstufe 4) ist somit, wie in den Beobachtungen und Empfehlungen ebenfalls darauf hingewiesen wird, nur die ultima ratio gemäss dem in Art. 28 der Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsverordnung, ZAV; SR 364.3) festgelegten vierstufigen Modells der zwangsweisen Rückführung.¹

Eine Rückführung auf einem Sonderflug ist für alle Betroffenen, also auch für die Vollzugsbehörden, die schwierigste, aufwändigste und teuerste Massnahme. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass entsprechende Rückführungen die Ausnahme sind. So wurden in den Jahren 2009-2011 insgesamt nur 618 Personen mittels Sonderflug repatriiert. Demgegenüber stehen 7'175 selbstständige, kontrollierte Ausreisen (die meisten davon mit Rückkehrhilfe) und 16'532 Rückführungen nach Vollzugsstufe 1. Es kann also festgehalten werden, dass zwangsweise Rückführungen mittels Sonderflug die Ausnahme sind. Sie entsprachen 2009-2011 lediglich 2.5% aller kontrollierten Ausreisen auf dem Luftweg bzw. 3.7% aller zwangsweisen Rückführungen. Die überwiegende Mehrheit der ausreisepflichtigen Personen verlässt die Schweiz auf einem Linienflug und ohne polizeiliche Begleitung.

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

1. Vorbereitung der Rückzuführenden - Information über Sonderflüge

Der FA R+WwV geht mit dem Fachgremium einig, dass Sonderflüge für alle Betroffenen eine Ausnahmesituation darstellen und die Rückzuführenden folglich über die konkreten Abläufe des Sonderflugs zu informieren sind. Aus diesem Grund werden die betroffenen Personen gemäss Art. 27 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG; SR 364) vorgängig orientiert und angehört, soweit der Vollzug selbst dadurch nicht in Frage gestellt wird.

Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die betreffenden Personen bereits während den einleitend ausgeführten Phasen des Rückkehrprozesses - bspw. im Rahmen des Ausreisegesprächs mit den kantonalen Behörden - mehrmals über die Konsequenzen der Rückkehrverweigerung informiert werden. Zum Zweck der Information hat der FA R+WwV im vergangenen Jahr zudem eine Informationsbroschüre erstellt, in welcher die verschiedenen Rückführungsstufen in Bildern aufgezeigt werden. Der Druck dieser Informationsbroschüre wurde bereits in Auftrag gegeben. Sobald diese vorliegt, wird sich der FA R+WwV mit einem Rundschreiben an die Kantone wenden, um die Vorgaben von Art. 27 Abs. 2 ZAG in Erinnerung zu rufen und das neue visuelle Hilfsmittel vorzustellen. Der FA R+WwV ist der Ansicht, dass der Empfehlung hiermit Rechnung getragen wird.

2. Medizinische Betreuung auf dem Sonderflug - Transfer Patientendossiers und Medikamente

Grundsätzlich müssen die kantonalen Vollzugsbehörden - zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflicht nach Art. 18 ZAV - bei jedem Rückzuführenden gleichzeitig mit der Anmeldung für

¹ Vollzugsstufe 3, also die Rückführung auf einem Linienflug unter Einsatz von Handfesseln und anderen Fesselungsmitteln sowie körperlicher Gewalt, kommt zurzeit nicht mehr zur Anwendung.

einen Sonderflug auch die Reisefähigkeit schriftlich bestätigen. Da die Anmeldung teilweise mehrere Wochen vor dem Flug erfolgt, muss die Reisefähigkeit kurz vor dem Sonderflug (ca. 2-3 Tage vorher) noch einmal bestätigt werden. Im Formular, mit welchem die Reisefähigkeit bestätigt wird (Transportformular), steht dem Gefängnisarzt hierbei eine Rubrik zur Verfügung, in welcher er Ausführungen zu bestehenden medizinischen Problemen und notwendigen Behandlungen machen kann. Nach Art. 18 Abs. 2 ZAV kann die untersuchende Medizinalperson die Transportfähigkeit zudem von der Einhaltung bestimmter Auflagen für den Transport abhängig machen, welche ebenfalls im Transportformular zu vermerken sind. Im Falle von medizinischen Problemen oder bei der Notwendigkeit einer medikamentösen Versorgung sind die Gefängnisärzte gebeten, dem Transportformular die betreffenden Arztberichte und Medikamentenlisten beizulegen. Diese Angaben werden dem Arzt, welcher den Sonderflug begleitet, übermittelt.

Trotz dieser strikten Vorgaben ist es in Einzelfällen vorgekommen, dass Patientendossiers teilweise unvollständig waren bzw. der begleitende Arzt gewisse Dokumente nicht zeitgerecht oder erst auf Nachfrage erhalten hat. Weil für den begleitenden Arzt die Kenntnis der medizinischen Vorgeschichten der Rückzuführenden wesentlich ist für die Erfüllung seiner Aufgabe bzw. die Übernahme der medizinischen Verantwortung, haben das BFM sowie die Kantone in diesem Punkt ebenfalls Handlungsbedarf erkannt und sind daran, die verschiedenen Problemstellungen beim medizinischen Meldefluss genau zu analysieren und die Abläufe im Zusammenhang mit der medizinischen Begleitung von Sonderflügen anzupassen.

Bis anhin wurden die Sonderflüge von selbstständigen Ärzten im Auftrag des BFM begleitet; betreffend die Rettungssanitäter bestand hingegen ein Auftragsverhältnis mit einem Leistungserbringer (Spital), welcher diese jeweils aufgeboden hatte. Das BFM hat entschieden, das Mandat für die medizinische Begleitung von Sonderflügen zukünftig als Ganzes an ein hierfür geeignetes Kompetenzzentrum zu vergeben. Dieses soll sowohl die Ärzte als auch die Rettungssanitäter rekrutieren, aus- und weiterbilden sowie deren Einsätze planen und durchzuführen. Das Kompetenzzentrum wird die medizinischen Dossiers führen und den medizinischen Dossierfluss sicherstellen. Das betreffende Mandat soll im April 2012 ausgeschrieben werden. Erfahrungsgemäss beansprucht das diesbezügliche Ausschreibungsverfahren insgesamt etwa sechs Monate, so dass ca. im November 2012 mit der operationellen Umsetzung zu rechnen ist. Damit sollte auch die vorliegende Empfehlung vollumfänglich umgesetzt werden können.

3. Medizinische Betreuung nach Übergabe an Behörden im Zielland

Vorweg ist festzuhalten, dass die Überwachung der Sonderflüge nach Art. 15f Abs. 1 der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VWA; SR 142.281) mit der Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats abgeschlossen ist. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass das BFM bei einem negativen Asylentscheid bzw. Nichteintretensentscheid auch die Zumutbarkeit des Vollzugs der Wegweisung prüft. Ist der Vollzug nicht zumutbar, wird nach Art. 44 Abs. 2 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) eine vorläufige Aufnahme verfügt. Medizinische Probleme der betreffenden Personen, welche eine Ausreise in den Heimatstaat verunmöglichen, werden dabei ebenfalls berücksichtigt. Gegen die Wegweisungsverfügung können Rechtsmittel ergriffen werden, so dass gegebenenfalls das Bundesverwaltungsgericht letztinstanzlich über die Zumutbarkeit des Vollzugs zu entscheiden hat. Sofern auch das Bundesverwaltungsgericht den Vollzug der Wegweisung als zumutbar erachtet, ist davon auszugehen, dass die betreffende ausreisepflichtige Person im Zielstaat die angemessene medizinische Betreuung erhalten kann.

Was den konkreten vom Fachgremium erwähnten Einzelfall, eine Überstellung im Rahmen des Dublinverfahrens betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass bei einer Dublin-Überstellung die Behörden des Zielstaates nach der Übergabe für die betroffene Person zuständig sind. Diese werden vom BFM vorgängig über die allenfalls vorhandene Betreuungsbedürftigkeit von Rückzuführenden informiert. Insbesondere werden den Behörden der Zielstaaten die Arztzeugnisse der betreffenden Personen - übersetzt in die jeweilige Sprache oder Englisch - zugesandt. Für die Sicherstellung der medizinischen Betreuung nach der Übergabe ist der Zielstaat verantwortlich.

Grundsätzlich ist im Rahmen des Dublin-Verfahrens davon auszugehen, dass alle Dublin-Staaten über die gleichen medizinischen Standards verfügen und somit eine angemessene medizinische Versorgung der betroffenen Personen sicherstellen können. Folglich wird die Überstellung von Asylsuchenden - vorausgesetzt die Reisefähigkeit der betroffenen Personen ist gegeben - an einen anderen Dublin-Staat zur Prüfung des Asylgesuches nur ausgesetzt, wenn im Rahmen einer Gesamtabwägung aller relevanten Umstände im konkreten Einzelfall verschiedene Gründe zusammenkommen, die eine Wegweisung aus humanitärer Sicht problematisch erscheinen lassen. Diese Praxis wird auch durch das Bundesverwaltungsgericht gestützt. Im vorliegenden Fall waren die notwendigen Voraussetzungen für eine Aussetzung der Überstellung nicht gegeben. Alleine das Versäumnis der Behörden des Zielstaates, die notwendige medizinische Betreuung sicherzustellen, ist hierfür nicht ausreichend und lässt sich im Übrigen im jeweiligen Fall auch nicht voraussehen, so dass die Aussetzung der Rückführung kein probates Mittel wäre, um Probleme in Bezug auf die medizinische Betreuung nach der Übergabe der rückzuführenden Person zu verhindern.

Der FA R+WwV ist der Ansicht, dass die medizinische Betreuung bei Dublin-Überstellungen nach der Übergabe der betroffenen Person in der Kompetenz der Behörden der Zielstaaten liegt. Diese stellen die medizinische Betreuung grundsätzlich auch sicher. Das BFM leitet die medizinischen Informationen, von denen es Kenntnis hat, jeweils an die zuständigen Behörden des Zielstaats weiter.

4. Technische Empfehlung: Einstieg ins Flugzeug

Der FA R+WwV geht mit dem Fachgremium einig, dass die in den Empfehlungen geschilderte Situation sowohl für die Rückzuführenden als auch für die polizeilichen Begleiter/innen Sturzgefahr in sich birgt. Folglich wird der FA R+WwV die Empfehlung vertieft prüfen und nach einer Lösung suchen, die allen Beteiligten auch bei kleineren Flugzeugtypen einen sicheren Einstieg ermöglicht.

5. Verhältnismässigkeit der Zwangsmassnahmen: Zugriffsformen und Fesselungen

a. Zugriffsformen

Der FA R+WwV wird vertieft prüfen, wie der interkantonale Austausch über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Einsatzdoktrinen gefördert werden kann. Prinzipiell wird das Überraschungsmoment beim Zugriff in der Zelle jedoch nur angewendet, wenn mit Gewalt des Rückzuführenden zu rechnen ist, welche zur Selbstverletzung oder der Verletzung von Dritten führen könnte. Dabei richten sich die Vollzugsbehörden – analog dem Einsatz von Fesselungsmitteln gemäss Art. 23 ZAV – nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalles.

b. Zuführung zum Flughafen

Neben den Vorgaben von Art. 23 ZAV (s. Punkt 5c) sind bei der Anwendung von Zwangsmitteln während der Phase der Zuführung zum Flughafen auch die kantonalen Rechtserlasse zu beachten. So sind beispielsweise metallische Fesselungsmittel - im Gegensatz zu der Flugphase - nicht verboten. Im konkreten Einzelfall hat die jeweils zuständige Kantonspolizei über den angemessenen Einsatz der Zwangsmittel zu befinden. Der FA R+WwV ist sich der Tatsache bewusst, dass hierbei in den verschiedenen Kantonen z.T. unterschiedliche Einsatzdoktrinen vorherrschen. Dennoch wird der FA R+WwV analog der Zugriffsformen überprüfen, wie der interkantonale Austausch gefördert werden kann bzw. welche Möglichkeiten der Fachausschuss hat, Einfluss zu nehmen auf die Anwendung der Zwangsmittel bei der Zuführung zum Flughafen.

c. Fesselungen am Boden und in der Luft

Fesselungsmittel dürfen gemäss Art. 23 ZAV eingesetzt werden, um die Flucht, Angriffe oder Selbstverletzung zu verhindern. Der Einsatz der Fesselungsmittel richtet sich dabei nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip, d.h. den Umständen des Einzelfalles, insbesondere nach der konkreten Gefahr, die von der betroffenen Person ausgeht. Bei der Risikobeurteilung werden dabei die persönlichen Umstände und das bisherige Verhalten der rückzuführenden Person mit einbezogen. Je nach Verhalten einer rückzuführenden Person (starker physischer Widerstand, versuchte Gewaltanwendung gegen Begleiter etc.) wird eine Teilfesselung oder Vollfesselung angeordnet. Diese Fesselung kann auch nur temporärer Natur sein und wird in diesen Fällen wieder reduziert oder ganz aufgehoben, sobald sich die betroffene Person beruhigt hat und ein Sicherheitsrisiko ausgeschlossen werden kann. Andererseits kann die Fesselung verstärkt werden, sobald das Verhalten der betroffenen Person dies erfordert. Die diesbezügliche Beurteilung wird während der gesamten Rückführung vom Equipenleiter vorgenommen, welcher hierzu eine spezifische Zusatzausbildung abgeschlossen hat.

Neben der Beurteilung des Einzelfalles muss aber in sicherheitspolizeilicher Hinsicht auch das konkrete Risiko des gesamten Fluges mit einbezogen werden. So besteht erfahrungsgemäss insbesondere die Gefahr der Gruppendynamik, wenn sich ungefesselte Rückzuführende mit gefesselten Rückzuführenden solidarisieren und diese zu befreien versuchen. Auf gewissen als Risikoflüge eingestuften Flügen können deshalb gemäss dem von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) am 8. April 2010 gutgeheissenen Massnahmenkatalog zur Optimierung der Sonderflüge aus sicherheitspolizeilichen Gründen nur gefesselte Personen transportiert werden, wobei selbstverständlich auch hier der Verhältnismässigkeit durch eine dem Verhalten der Rückzuführenden angepassten Teil- oder Vollfesselung Rechnung getragen wird.

Im Übrigen vergrössert die in den Empfehlungen erwähnte neu entwickelte modulare Fesselung den Handlungsspielraum für die Vollzugsbehörden, da mit dieser fliegend von einer Teilfesselung zu einer Vollfesselung - welche überdies relativ restriktiv angewendet wird - und umgekehrt übergegangen werden kann. Der Einsatz dieser Fesselung wurde vom FA R+WwV im Rahmen einer Pilotphase genehmigt und in den nächsten Monaten wird die notwendige formelle Zertifizierung nach Art. 13 ZAV eingeholt. Gesamthaft ist darauf hinzuweisen, dass hinsichtlich der Anwendung der Fesselungsmittel fortwährend eine rollende Risikobeurteilung erfolgt. Insbesondere während des Transports auf dem Luftweg wird eine Verschärfung, Lockerung oder Aufhebung der Fesselungsmittel durch die Begleitperson bzw. den Equipenleiter laufend überprüft. Der FA R+WwV ist deshalb der Ansicht, dass die Zwangsmassnahmen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit angemessen angewendet werden.

Freundliche Grüsse

Die Co-Vorsitzenden des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug

Service de la population du canton
de Vaud



Erich Dürst
Chef de la division asile

Bundesamt für Migration



Philipp Haas
Chef Abt. Zentrale Verfahren und Rückkehr