

Abgeordnetenversammlung vom 17.-19. Juni 2012 in Aarau

Rückführungsmonitoring: Bericht zum Pilotprojekt

Antrag

Die Abgeordnetenversammlung nimmt den Bericht zum Pilotprojekt Rückführungsmonitoring zur Kenntnis.

Bern, 14. März 2012

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
Der Rat

Der Präsident
Gottfried Locher

Der Geschäftsleiter
Philippe Woodtli

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Pilotprojekt Rückführungsmonitoring	4
2.1	Ziele des Kirchenbundes im Rückführungsmonitoring	4
2.2	Ziele des Pilotprojekts gemäss Auftrag des Bundesamtes für Migration	4
2.3	Organisation	5
2.4	Phasen und Meilensteine des Pilotprojektes	7
3.	Die Beobachtung von Sonderflügen	8
3.1	Ablauf Rückführungsbeobachtung – grafische Darstellung	8
3.2	Fesselungsformen	9
3.3	Beobachtete Sonderflüge während des Pilotprojektes	9
3.4	Zugriff in der Ausschaffungshafteinrichtung oder Wohnort	10
3.5	Transport zum Flughafen	13
3.6	Vorbereitung am Flughafen und Transport zum Flugzeug	14
3.7	Sonderflüge	17
3.8	Ankunft im Zielland und Übergabe an die Behörden	18
3.9	Reaktion auf die erfolgte Beobachtung	18
4.	Fachgremium	19
5.	Wirkung des Monitorings	19
6.	Überlegungen zukünftiges Monitoring	20
6.1	Beobachtungstätigkeit	20
6.2	Auswertung Beobachtungsberichte und Erarbeiten der Empfehlungen	22
6.3	Organisationsformen zukünftiges Monitoring	23
6.4	Öffentlichkeitsarbeit	24
6.5	Verhältnis Mandatsnehmer dauerhaftes Monitoring und NKVF	24
6.6	Vernetzung national und international	24
6.7	Ausblick Monitoringtätigkeit	24
7.	Kommunikation des Kirchenbundes	25
7.1	Externe Kommunikation	25
7.2	Kommunikation mit den Mitgliedkirchen	26
8.	Bewertung des Pilotprojektes aus Sicht des Rates	26
	Anhang: Beobachtungen und Empfehlungen Rückführungsmonitoring – Empfehlungen des Fachgremiums	28

1. Einleitung

Der Kirchenbund hat von Juni bis Dezember 2011 im Auftrag des Bundesamtes für Migration BFM ein Pilotprojekt für die Beobachtung von zwangsweisen Ausschaffungen, im Folgenden Rückführungsmonitoring genannt, durchgeführt. Der Kirchenbund hat dabei mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH, welche für die organisatorischen und administrativen Belange zuständig war, zusammengearbeitet.

Aufgabe des Kirchenbundes war es, ein funktionierendes System zu entwickeln und zu testen, welches den gesetzlichen Vorgaben entspricht.

Die zwangsweise Rückführung von Ausländerinnen und Ausländern ist eine schwierige staatliche Aufgabe, bei der mit besonderer Aufmerksamkeit auf die Einhaltung der Menschenrechte geachtet werden muss. Die Unterzeichnerstaaten des Abkommens von Schengen und damit auch die Schweiz haben sich durch die EU-Rückführungsrichtlinie Art. 8., Abs. 6 verpflichtet, ein wirksames System für die Überwachung von Rückführungen einzurichten. Die Schweiz hat mit Art. 71a Ausländergesetz (AuG) und in der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA; SR 142.281) den Umfang und Inhalt des Monitorings entsprechend präzisiert. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass nur eine Minderheit der Rückführungen per Sonderflug geschehen.¹

Das Bundesamt für Migration (BFM) entschied Ende 2010, die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH mit der Einrichtung eines Rückführungsmonitorings zu beauftragen. Verschiedene für die Durchführung der Ausschaffungen zuständige kantonale Stellen standen der Einrichtung des Monitorings allerdings sehr kritisch gegenüber. Anfang 2011 geriet der Vergabeprozess für ein Mandat Rückführungsmonitoring deshalb ins Stocken. Daraufhin wurde im März 2011 der Kirchenbund vom Bundesamt für Migration angefragt, ob er bereit wäre, in der Pilotphase mitzuarbeiten. Der Kirchenbund erklärte sich bereit, während einer Pilotphase ein Patronat im Sinne einer Vermittlung zu übernehmen und zwar unter der Bedingung, dass die beteiligten Akteure beim Bundesamt für Migration und den kantonalen Stellen mindestens während der Pilotphase die Schweizerische Flüchtlingshilfe als Partner akzeptieren und die Schweizerische Flüchtlingshilfe mit der Vermittlerrolle des Kirchenbundes einverstanden ist.

Nach entsprechenden Verhandlungen konnten im Juni 2011 Verträge zwischen dem Bundesamt für Migration und dem Kirchenbund einerseits und dem Kirchenbund und der Schweizerischen Flüchtlingshilfe andererseits abgeschlossen werden.

Das im Pilotprojekt erprobte System des Rückführungsmonitorings gründet auf einem Konzept der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, welches sich wiederum an einem in Deutschland mit Beteiligung der Kirchen seit mehreren Jahren erfolgreich praktizierten Konzept orientiert. Gemäss diesem Konzept dokumentieren Beobachter zuhanden eines Fachgremiums ihre Beobachtungen. Die Beobachtungen werden in einem Fachgremium, dem sowohl Vertreter der Zivilgesellschaft, internationaler Organisationen (UNHCR) als auch der Behörden angehören, diskutiert. Das Fachgremium veröffentlicht einen jährlichen Bericht. Die Arbeit im Fachgremium ist vertraulich,

¹ 2011 fanden 9'461 kontrollierte Ausreisen auf dem Luftweg statt. 6'669 Personen kamen aus dem Asyl-, 2'792 aus dem AuG-Bereich. Bei 6'141 Personen erfolgte die Begleitung nur bis zum Flugzeug. 165 Personen wurden per Sonderflug ausgeschafft (Ausreisestatistik swissREPAT, Januar 2012).

ermöglicht jedoch durch die breite, behördenunabhängige Abstützung Transparenz in einem ansonsten unzugänglichen Bereich. Ergibt sich im Fachgremium bei der Diskussion der gemachten Beobachtungen, dass im Vollzug der zwangsweisen Ausschaffungen Veränderungen angezeigt sind, verabschiedet das Fachgremium zuhanden der zuständigen Vollzugsbehörden entsprechende Empfehlungen.

Die Überwachung der Ausschaffungen ist auch eine zentrale Forderung der Kirchen auf europäischer Ebene. Die Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME) hat dazu u.a. zusammen mit der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) eine gemeinsame Stellungnahme veröffentlicht (Civil Society Essential Actors in Monitoring Removals from Europe; Medienmitteilung CCME, EKD, ECRE vom 26.6.2008). Die Förderung der nationalen Systeme zum Monitoring von Ausschaffungen ist auch Teil des Arbeitsprogramms 2012 – 2015 von CCME: "CCME will continue to support and facilitate exchange among members (of CCME) on work in monitoring of expulsion, detention and removal of migrants and recommend such activities to churches in Europe. (...)"

Der Kirchenbund hat sich in der Vergangenheit verschiedentlich für die unabhängige Überwachung von Rückführungen ausgesprochen, z. B. in der Vernehmlassungsantwort zur Übernahme der EU-Rückführungsrichtlinie vom 2. September 2009 und in einem im Schreiben vom 14. September 2010 zur Verordnungsänderung im Zusammenhang mit der Übernahme der EU-Rückführungsrichtlinie.

2. Pilotprojekt Rückführungsmonitoring

2.1 Ziele des Kirchenbundes im Rückführungsmonitoring

Der Kirchenbund hat mit dem Pilotprojekt Rückführungsmonitoring das Ziel angestrebt, ein funktionierendes System für ein behördenunabhängiges Rückführungsmonitoring zu erarbeiten. Durch das Testen von Abläufen sollten die Möglichkeiten für die zukünftige Organisation des Monitorings nach der Pilotphase unter Einbindung weiterer Partner der Zivilgesellschaft aufgezeigt werden. Mit der Übernahme der Federführung in der Pilotphase wollte der Kirchenbund einen Beitrag zur Einhaltung menschenrechtlicher Standards und zum Schutz der Betroffenen leisten. Gleichzeitig war es das Ziel des Kirchenbundes die Bundesbehörden, die zur Einhaltung der EU-Richtlinie verpflichtet sind, durch seine guten Dienste in einem schwierigen Prozess zu unterstützen.

2.2 Ziele des Pilotprojekts gemäss Auftrag des Bundesamtes für Migration²

Ziel des Pilotprojektes war die Beobachtungen von zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg im Rahmen der EG-Rückführungsrichtlinie. Das Pilotprojekt war auf die Begleitung von Rückführungen auf Sonderflügen beschränkt. Rückführungen auf Linienflügen waren nicht Teil des Mandats.

In der Vereinbarung zwischen dem BFM und dem SEK war vorgesehen, dass die Beobachtenden insgesamt 10-15 Sonderflüge inklusive einer Auswahl von Zuführungen zu den Flughäfen

² Die folgenden Seiten sind dem Tätigkeitsbericht Pilotphase Monitoring ans Bundesamt für Migration identisch.

beobachten sollen. Über jeden Einsatz verfassten sie einen Bericht gemäss einem vorher ausgearbeiteten Berichtsformular.

Die Überwachung umfasst nach Art. 15f VVWA folgende Phasen:

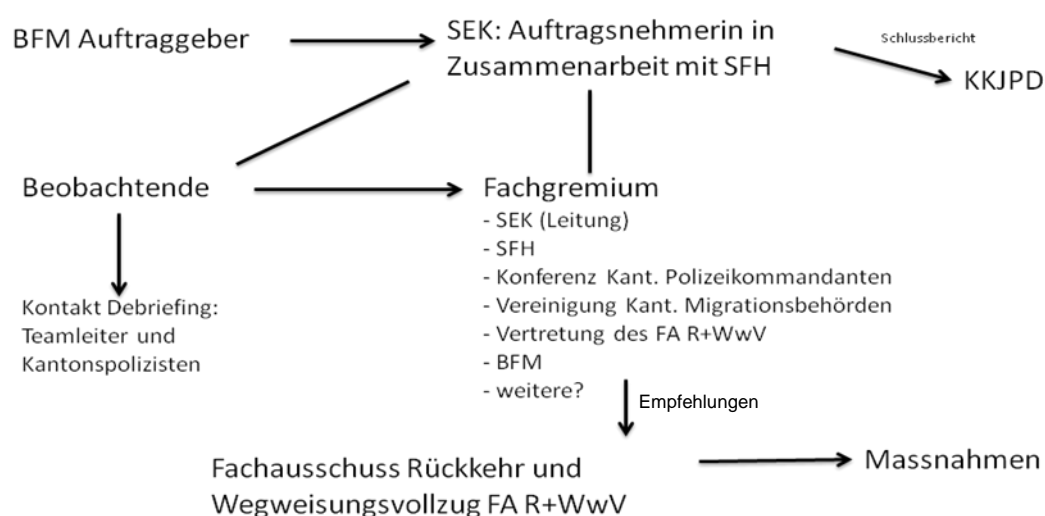
- die Zuführung der betroffenen Personen an den Flughafen,
- die Bodenorganisation am Flughafen,
- den Flug,
- die Ankunft am Zielflughafen sowie die Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats. Sofern die betroffenen Personen im Zielstaat nicht übergeben werden konnten, umfasste die Überwachung auch den Rückflug in die Schweiz, den Empfang am Flughafen und die Übergabe an die zuständigen kantonalen Behörden.

Der SEK war verantwortlich für die Organisation sowie die Leitung der Sitzungen des neu eingesetzten Fachgremiums, in welchem die Berichte der Beobachtenden diskutiert wurden.

Ziel und Gegenstand der Vereinbarung war es zudem, während der sechsmonatigen Laufzeit die verschiedenen organisatorischen und materiellen Fragen zu klären im Hinblick auf die Schaffung einer Grundlage für die Weiterführung des Monitorings in definitiver Form, sowie das Testen von Abläufen eines zukünftigen Systems. Dies beinhaltete namentlich die Überprüfung der Prozesse und Meldeflüsse sowie den Aufbau der nötigen Arbeitsinstrumente. Beim Monitoring handelt es sich um ein neues und bisher in der Schweiz unbekanntes System. Dies löste sowohl auf der Behördenseite als auch bei zivilgesellschaftlichen Institutionen Bedenken aus. Ein hoher Stellenwert kam deshalb der Vertrauensbildung zwischen den verschiedenen Akteuren und dem Kennenlernen der Funktionsweisen eines Monitoringsystems zu.

2.3 Organisation

Die Organisation des Pilotprojekts gliedert sich folgendermassen:



Im Folgenden finden sich Erläuterungen zu den einzelnen Akteuren:

Auftraggeber

Das BFM fungierte als Auftraggeber und war im Fachgremium vertreten. Das BFM ist Adressatin der Berichte. Operationell ist das BFM verantwortlich für die rechtzeitige Information der Mandatsnehmer und leistet logistische Unterstützung durch seine Abteilung SwissREPAT (Beschaffung von VISA für die Beobachtenden etc).

Auftragnehmer

Der SEK war Auftragnehmer. Ihm oblag die Erfüllung der im Vertrag genannten Pflichten in Zusammenarbeit mit der SFH. Federführend auf Seiten des SEK waren der Geschäftsleiter Philippe Woodtli und der Beauftragte für Migration, Simon Röthlisberger. Beide nahmen im Fachgremium Einsitz. Der SEK war zuständig für die Organisation und Leitung des Fachgremiums, die Ausbildung der Beobachtenden (zusammen mit dem BFM) sowie für die Herausgabe des Tätigkeitsberichts. Unter der Federführung des SEK sind die Überlegungen zum zukünftigen Monitoring sowie die Empfehlungen zuhanden des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug erarbeitet worden. Über die operativen und koordinativen Aufgaben wurde der SEK stets von der SFH informiert und entschied in wesentlichen Fragen mit.

Die SFH leistete Unterstützung im Projekt. Sie organisierte in Zusammenarbeit mit dem BFM die Beobachtungen, nahm die Berichte der Beobachtenden entgegen und leitete sie an alle Akteure weiter. Die SFH wurde im Projekt durch ihren Generalsekretär Beat Meiner sowie Susanne Bolz, die Leiterin der Abteilung Protection, vertreten. Die SFH erstellte mit dem SEK den Schlussbericht.

Die Beobachter und Beobachterinnen

Bei der Auswahl der Beobachtenden hatten die beteiligten Akteure (BFM, SEK, SFH) ein Vorschlagsrecht. Es bestand Einigkeit, dass für die Pilotphase Beobachtende gewonnen werden sollten, die über ein fundiertes Fachwissen im Bereich verfügten und auch bei den beteiligten Behörden auf Akzeptanz stossen sollten. Es wurden fünf Personen als Beobachtende gewonnen, die im Einvernehmen ausgewählt wurden.

Es handelte sich um

- Dora Andres, Alt-Regierungsrätin Kanton Bern;
- Mario Annoni, Alt-Regierungsrat Kanton Bern;
- Martina Caroni, Professorin für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Luzern; Mitglied der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM);
- Laurent Krügel, ehemaliger Polizeikommandant der Kantonspolizei Neuenburg;
- Hans Studer, ehemaliger Direktor der Strafanstalt Wauwilermoos.

Die Beobachtenden begleiteten und dokumentierten die Rückführungen per Sonderflüge gemäss vertraglicher Vereinbarung des SEK mit dem BFM. Sie stellten ihre Berichte der SFH zu. Die Beobachtenden berichteten im Fachgremium über ihre Erfahrungen und machten Vorschläge für die Verbesserung der Abläufe.

Das Fachgremium

Das Fachgremium dient als Diskussionsgefäss für die beteiligten Akteure. Neben den Vertretern der Auftraggeber und der Auftragnehmers sowie den Beobachtenden hatten weitere Akteure

Einsatz. Zum einen die Vereinigung kantonaler Migrationsämter (VKM) sowie die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS).

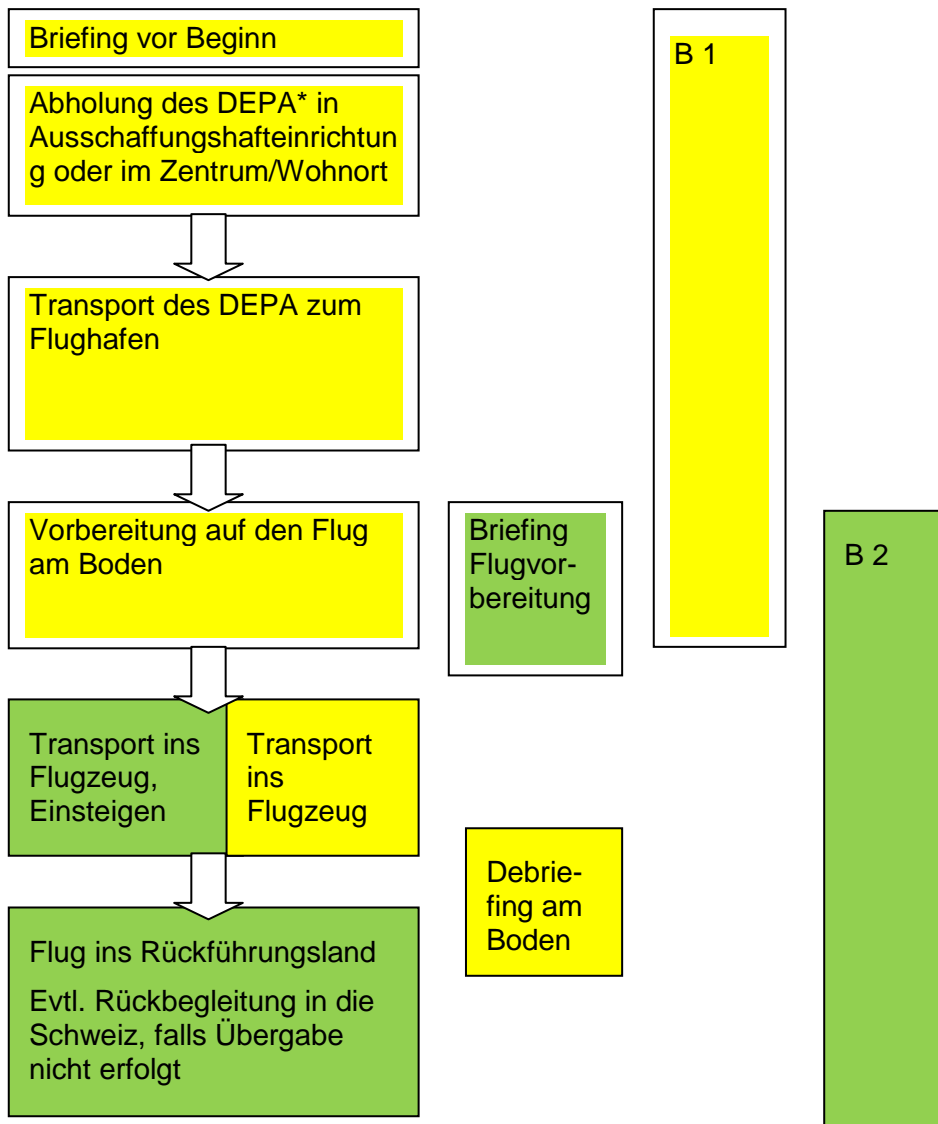
Das Fachgremium analysiert anhand der Beobachterberichte Abläufe und Praxis der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg. Es erstellt Empfehlungen, welche an den Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug weitergeleitet werden. Es besteht die Möglichkeit, weitere und relevante Akteure in das Fachgremium einzubinden und Experten als Gäste einzuladen.

2.4 Phasen und Meilensteine des Pilotprojektes

Dezember 2010	Öffentliche Ausschreibung des Mandates Rückführungsbeobachtung durch das EJPD
April bis Juni 2011	Verhandlungen zwischen BFM, SEK und SFH
15. Juni 2011	Medieninformation des BFM über den Start des Pilotprojekts
Juni, Juli 2011	Auswahl und Rekrutierung der Beobachtenden
2. September 2011	Ausbildungsveranstaltung für die Beobachtenden
23. September 2011	Erste Sitzung des Fachgremiums <ul style="list-style-type: none"> - Diskussion Beobachtungsberichte - Rückmeldung zum Beobachtungsformular - Diskussion möglicher Empfehlungen
16. November 2011	Zweite Sitzung des Fachgremiums <ul style="list-style-type: none"> - Diskussion Beobachtungsberichte - Diskussion und Verabschiedung möglicher Empfehlungen unter Berücksichtigung der bereits am 23. September 2011 diskutierten Berichte - Rückmeldungen zum Beobachtungsbogen - Öffentlichkeitsprinzip und Kommunikation - Austausch mit einer Delegation der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter, NKVF
14. Dezember 2011	Dritte Sitzung des Fachgremiums <ul style="list-style-type: none"> - Diskussion Beobachtungsberichte - Austausch mit Vertretern aus Deutschland, Forum Frankfurt Abschiebungsbeobachtung. Anwesend waren der Moderator; ein Vertreter der Deutschen Bundespolizei, zuständig für Rückführungen am Flughafen Frankfurt Main; eine Vertreterin der Evangelischen Kirchen Deutschland EKD - Kenntnisnahme und Diskussion des Tätigkeitsberichts - Diskussion der Empfehlungen
10. Januar 2012	Ende der Vernehmlassung und Genehmigung Empfehlungen bei Mitgliedern Fachgremium
19. Januar 2012	Präsentation der Empfehlungen durch den SEK im Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug
22. März 2012	<ul style="list-style-type: none"> - Pressekonferenz zum Abschluss Pilotprojekt Rückführungsmonitoring - Der Tätigkeitsbericht wird dem BFM, dem EJPD sowie der KKJPD zugestellt und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht - Die Presseunterlagen und der Tätigkeitsbericht sind auf www.sek.ch abrufbar

3. Die Beobachtung von Sonderflügen

3.1 Ablauf Rückführungsbeobachtung – grafische Darstellung



*DEPA: Abkürzung für Deportee, die zurückzuführende Person auf Sonderflügen

Pro Sonderflug waren meist zwei Beobachtende im Einsatz. BeobachterIn 1 (B 1) beobachtete die Anhaltung der zurückzuführenden Personen in der Hafteinrichtung oder im Zentrum im Kanton, dann begleitete er/sie die Person an den Flughafen und beobachtete dort die Vorbereitung der Person auf den Sonderflug. Dieser Einsatz endete mit dem Einstieg der Person ins Flugzeug. Er/Sie nahm danach am Debriefing der Bodenequippe teil. BeobachterIn 2 (B 2) wartete auf das Eintreffen der rückzuführenden Personen am Flughafen und beobachtete dort entweder ebenfalls partiell die Vorbereitungen am Boden und nahm am Briefing für den Sonderflug teil. Anschliessend begleitete er/sie den Sonderflug bis zur Übergabe der Rückzuführenden an die Behörden im Zielstaat. Für den Fall, dass die Übergabe nicht erfolgte, beobachtete BeobachterIn 2 auch den Rückflug und die Rückführung der ausländischen Person in den Kanton.

Bei diesem Ablauf ist gewährleistet, dass die heiklen Phasen der Bodenvorbereitung und des Einsteigens von zwei Personen beobachtet werden können. Bei einem grösseren Sonderflug wurden drei Beobachtende eingesetzt: zwei am Boden, einer in der Luft.

Die Zuführung an den Flughafen kann nur stichprobenweise beobachtet werden, falls die Personen welche zurückgeführt werden, aus verschiedenen Haft-/Unterbringungseinrichtungen zugeführt werden.

3.2 Fesselungsformen

Im Verlauf des Pilotprojektes wurden die Fesselungsformen weiterentwickelt.³ Neu werden die Zwangsmittel modular angewandt, das heisst, dass mit weniger intensiven Grundmassnahmen begonnen wird. Diese können je nach Situation und Angemessenheit aufgestockt bzw. herabgesetzt werden. Diese Praxis bedeutet eine Abkehr vom früher sehr stark präventiv orientierten Einsatz der Fesselungsmittel, der sehr häufig von Beginn der Massnahme an eine Vollfesselung zur Folge hatte. Bei den dargestellten Zwangsmassnahmen wird der neuen Terminologie gefolgt:

Teilfesselung bedeutet dabei in der Regel das Anlegen von Handschellen und Fuss- und Oberarmmanschetten, sowie das Anlegen eines Gürtels. An diesem Gürtel können Hand- und Fussfesseln fixiert werden. Im Rahmen dieser Massnahme sind die Betroffenen in der Regel nur an den Händen gefesselt und können selber laufen und haben mehr Bewegungsfreiheit.

Vollfesselung bedeutet darüber hinaus das Fixieren der Fussmanschetten mittels eines Seilzuges am Gürtel, gegebenenfalls das Fixieren der Person an einem Stuhl mittels der Oberarmmanschetten, sowie das Aufsetzen eines Boxhelmes und gegebenenfalls die Anbringung eines Spucknetzes. Die Betroffenen sind dann immobilisiert und können für den Transport auf einen Rollstuhl festgebunden oder getragen werden. Im Flugzeug können die so gefesselten Personen mit den Oberarmmanschetten mit einem Seil an den Sitz festgebunden werden.

3.3 Beobachtete Sonderflüge während des Pilotprojektes

Während der Laufzeit des Pilotprojektes wurden insgesamt 10 Sonderflüge beobachtet. Bei allen Rückführungen handelte es sich um Flüge der Vollzugsstufe 4 gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. d Zwangsanwendungsverordnung (ZAV). Die Flüge starteten von Genf, Bern oder Zürich aus. Es fanden sechs Flüge im erweiterten Europäischen Raum und in den Nahen Osten statt. Vier Flüge flogen Destinationen in Afrika an. Bei drei Flügen wurden Personen im Rahmen einer Dublin-Wegweisung rückgeführt. In einem Fall wurde nur die Zuführung beobachtet, da das gecharterte Flugzeug zu klein war, um die Beobachtenden mitreisen zu lassen. Bei einem Flug nach Afrika konnten die zurückzuführenden Personen im Zielstaat nicht übergeben werden, da der Zielstaat die Landerlaubnis verweigerte. Die rückzuführenden Personen reisten wieder in die Schweiz und wurden den kantonalen Behörden übergeben.

Insgesamt wurden 61 Personen zurückgeführt, zwei Flüge betrafen unter anderem die Rückführung von Familien mit Kindern.

³ Der Einsatz der Fesselungsmittel richtet sich nach Art. 6a, 23 der Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes, ZAV, SR 364.3).

Die Darstellung der Beobachtung einzelner Sonderflüge folgt in diesem Abschnitt dem Ablauf der Rückführungsmassnahme. Die Beobachtungen gliedern sich in folgende Etappen:

- Zugriff in der Haft- oder Unterbringungseinrichtung
- Transport an den Flughafen
- Vorbereitung auf den Sonderflug am Flughafen und Einsteigephase
- Flug
- Rückflug und Rückübergabe an kantonale Behörden

Bei den beobachteten Rückführungen kamen die genannten Zwangsmittel in allen Abstufungen zur Anwendung, in den allermeisten Fällen wurden die Zwangsmittel im Verlauf der Rückführungsmassnahme angepasst und meist abgeschwächt (siehe dazu die Darstellung in den weiteren Ausführungen).

In Einzelfällen wurde den Betroffenen von den begleitenden Ärzten ein Beruhigungsmittel verabreicht, entweder auf eigenen Wunsch sowie in einigen Fällen auch aufgrund ärztlicher Anordnung gemäss Art. 24, 25 ZAG⁴, um einer Selbstgefährdung vorzubeugen.

3.4 Zugriff in der Ausschaffungshafteinrichtung oder Wohnort

Die Beobachtungen der Zugriffe, d.h. das Abholen der rückzuführenden Personen aus der Zelle oder am Wohnort und der Transport an den Flughafen konnte von den Beobachtenden nur stichprobenartig beobachtet werden, weil meist mehrere rückzuführende Personen auf den Sonderflug kamen. In der Regel wurde jeweils eine Zuführung pro Sonderflug beobachtet. In einem Fall wurden zwei Zuführungen beobachtet (siehe auch Schema zur Rückführungsbeobachtung weiter oben). Die Auswahl der Zugriffsorte wurde so getroffen, dass die Beobachtenden während der Laufzeit des Pilotprojektes möglichst viele verschiedene Zugriffssituationen in verschiedenen Kantonen beobachten konnten. Beobachtet wurden Zuführungen aus den Kantonen Waadt, Genf, Zürich, Neuenburg, Bern, Aargau, Graubünden und Baselland.

Grundsätzlich besteht Einigkeit bei den Beobachtenden, dass dieser ersten Phase der zwangsweisen Rückführung eine sehr hohe Bedeutung für den gesamten weiteren Verlauf des Rückführungsprozesses zukommt. Es ist entscheidend für den weiteren Prozess, wie und mit welchen Stressfaktoren die Rückführung eingeleitet wird. Daher begrüssen alle Beobachtenden, dass bereits der Zugriff in den Haft- und Unterbringungseinrichtungen Teil des Beobachtungstätigkeit ist.

⁴ Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG, SR 364) vom 20. März 2008, Art. 24 und 25, Art. 24 Medizinische Überwachung

Eine festgehaltene oder transportierte Person muss durch eine medizinisch geschulte Person überwacht werden, wenn:

- a. sie aus medizinischen Gründen mit Arzneimitteln ruhig gestellt wird; oder
- b. eine ärztliche Beurteilung ergibt, dass mit gesundheitlichen Komplikationen zu rechnen ist.

Art. 25 Einsatz von Arzneimitteln

1. Arzneimittel dürfen nicht an Stelle von Hilfsmitteln verwendet werden.
2. Sie dürfen nur gestützt auf eine medizinische Indikation und von den nach der Heilmittelgesetzgebung zuständigen Personen verschrieben, abgegeben oder verabreicht werden.

Das Vorgehen in dieser Phase ist sehr unterschiedlich. Dies hängt zum einen vom Verhalten der rückzuführenden Person ab, bzw. der Prognose der Anstaltsleitung und der kantonalen Behörden, hinsichtlich des zu erwartenden Verhaltens. Es findet also eine Einzelfallprüfung statt, um die angemessenen Zwangsmittel zu ermitteln.

Zum anderen wird bereits auf dieser Stufe erkennbar, dass in verschiedenen Kantonen der Einsatz von Zwangsmitteln im Grundsatz unterschiedlich gehandhabt wird bezüglich der Praxis, wie die Betroffenen aus den Einrichtungen abgeholt werden, bzw. welches Vorgehen die verantwortlichen Behörden in Hinblick auf den Einsatz von Zwangsmitteln wählen.

Im Folgenden werden in den Kasten Aussagen von Beobachtenden zitiert, um Einblick in die Beobachtungstätigkeit zu geben. Die Rückzuführenden werden zur Erkennung mit Nummern versehen.

Selon la doctrine de la police, le niveau d'entravement est d'emblée le 4. La conduite et le comportement des dépas au réveil n'influencent pas cette décision. C'est durant le transport que les accompagnateurs peuvent diminuer l'entravement si tout se passe bien.
En l'espèce, c'est ce qui fut fait, les casques ont enlevés après 1/4 heure de voyage et les liens (contre la chaise) qui fixent les manchots au ceinturon desserrés.
Empfehlungen:
La question du niveau d'entravement demeure. La doctrine (de cette police) est assez répandue en Suisse alémanique. Ce qui est à souligner c'est que le niveau d'entravement est ensuite adapté au comportement du dépa ce qui m'apparaît juste du point de vue de la proportionnalité.

Es wurde festgestellt, dass die Zugriffsformen, d.h. die Vorgehensweisen wie Rückzuführende aus der Zelle oder am Wohnort abgeholt werden, unterschiedlich sind: Einerseits werden Rückzuführende vom Zugriff im Schlaf überrascht und überwältigt, um möglichst geringen Widerstand zu Beginn der Rückführung zu generieren und um die Person vor Selbstgefährdung und Selbstverletzung zu schützen. Andererseits wurde beobachtet, dass die Rückzuführenden von einer Einzelperson in der Zelle des Ausschaffungsgefängnisses abgeholt und über den unmittelbar bevorstehenden Sonderflug mündlich informiert wurden.

Es ist aufgrund der gesetzlichen Vorgaben davon auszugehen, dass die Betroffenen vorgängig über die zwangsweise Rückführung informiert wurden. Sie waren jedoch nicht über das Datum der Rückführung orientiert, der Zugriff erfolgte überraschend.

In wenigen Fällen erfolgte der Zugriff mit Unterstützung eines spezialisierten Interventionsteams der kantonalen Polizei durch Überwältigung, Fesselung und Immobilisierung bereits in der Zelle. Dies war der Fall, wenn von der Person massiver Widerstand zu erwarten war oder eine hohe Wahrscheinlichkeit für eine Selbstgefährdung bestand. In einem Fall wurde das Team vom Leiter der Ausschaffungshaftanstalt angefordert, weil der Betroffene psychisch angeschlagen war und die Gefahr bestand, dass er sich durch Verschlucken von Rasierklingen selbst verletzen könnte. Die Mitglieder der Interventionsteams waren teilweise maskiert und trugen Spezialkleidung. Die Beobachtenden schilderten diese Massnahme als sehr einschneidend. Positiv war in diesem Fall zu vermerken, dass der zuständige Arzt während der Massnahme anwesend war. Im Beobachtungszeitraum stellte diese Form des Zugriffs jedoch die Ausnahme dar.

L'intervention du groupe d'intervention (6 hommes équipés et cagoulés) est difficile. Le dépa crie et alerte le détenu voisin qui frappe contre sa porte. Après avoir été immobilisé dans son lit, que sa bouche ait été contrôlée, les mains menottées dans le dos, le dépa est conduit au parloir pour les opérations d'entravement. Pendant ce laps de temps (20 minutes), le dépa crie qu'il veut aller à l'hôpital et qu'il a avalé une lame à rasoir.

Les opérations d'entravement sont effectuées alors que le dépa alterne des phases de cris, de mouvements du corps dans un sens ou dans un autre et des moments de calme. Le médecin est présent.

L'entravement terminé (manchons aux mains et aux pieds, casque, pas de filet), le dépa est installé (et attaché) sur une chaise roulante.

Auch bei anderen beobachteten Massnahmen war der Anstaltsarzt zugegen, sofern die Betroffenen gesundheitlich relevante Auffälligkeiten hatten. Die Präsenz eines Arztes unmittelbar während der Massnahme wurde begrüsst und als positiv gewertet. In wenigen Fällen wurden bereits in dieser Phase Beruhigungsmittel abgegeben.

In den meisten Fällen verlief der Zugriff dergestalt, dass die Anstaltsleitung gemeinsam mit der Polizeiequipe die Betroffenen weckte und ihnen erklärte, dass sie heute zurückgeführt würden und sie nun aufstehen und ihre Sachen packen sollten. Es wurde den Betroffenen Zeit gegeben, sich anzuziehen und ihre persönlichen Effekten zu packen:

3 policiers (un reste à l'extérieur) et un geôlier entrent dans la cellule du dépa. Ils lui passent les menottes et lui demandent de les suivre hors cellule. Le dépa refuse et veut préparer ses affaires lui-même. Les policiers acceptent et le laissent préparer ses affaires. Le dépa utilise plus de 10 minutes pour ranger ses affaires. Pendant ce laps de temps, il insulte les policiers qui cherchent continuellement à baisser la pression.

Le dépa veut boire et se laver les dents. Les policiers sont calmes et attendent. Le dépa refuse de mettre des pantalons. Les policiers n'insistent pas et lui laissent son fond de training. Pendant ces épisodes, le dépa continue à insulter les policiers qui continuent à le calmer. Parfois, il leur demande pourquoi il doit partir. Les policiers lui répondent que c'est parce que sa demande d'asile a été rejetée. Il réclame le respect et les policiers lui assurent qu'il est respecté.

Le dépa sort finalement de sa cellule mais refuse la fouille corporelle. On lui explique pourquoi la fouille est nécessaire (sécurité). Il refuse de s'asseoir sur une chaise, qu'il fait voler dans la salle à coup de pied. Finalement, la fouille a lieu debout et est effectuée en maîtrisant le dépa.

Chaque acte de la police nécessite une explication que les policiers fournissent.

Aus den Berichten der Beobachtenden ergibt sich, dass die eingesetzten Polizeiteams in allen Fällen sehr professionell agierten und sehr darauf bedacht waren, die Situation zu deeskalieren. Es wurde beruhigend auf die rückzuführenden Personen eingeredet. Sie wurden gesiezt und es wurde versucht, mit ihnen im Dialog zu stehen und sie zu beruhigen. Aus den Berichten geht deutlich hervor, dass diese Situation für die Betroffenen ein grosser Stressmoment ist: Sie werden von der Polizei aus dem Schlaf gerissen und es wird ihnen unmissverständlich klar gemacht, dass sie nun gehen müssten. Teilweise ist die Kommunikation erschwert, weil die Betroffenen keine Landessprache sprechen und auch nicht Englisch. Es gelang jedoch in den beobachteten Fällen, mit den rückzuführenden Personen zu sprechen. Teilweise waren auch fremdsprachige Polizisten im Team.

Die Beobachtenden schätzen die Zugriffssituation als heikel und anspruchsvoll ein. Die Stimmung war teilweise sehr angespannt und auf allen Beteiligten lastete ein hoher Druck. Das Verhalten der Polizeiteams wurde aber immer als verhältnismässig beurteilt. Die Polizeiteams haben sich Mühe gegeben, die Betroffenen respektvoll und würdig zu behandeln, auch wenn ausser Frage steht, dass teilweise Zwang angewendet wurde.

Die Betroffenen wurden danach in einen speziellen Raum gebracht, in welchem sie nach einer Leibesvisitation angekleidet wurden. Anschliessend wurden ihnen Handschellen angelegt. Je nachdem kamen bereits für den Transport noch weitere Zwangsmittel (Fussfesseln, stärkere Immobilisierung) zum Einsatz. Bei der Durchsuchung wurde darauf geachtet, die Betroffenen respektvoll und würdig zu behandeln und sie nicht über das Erforderliche blosszustellen. Den Betroffenen wurde z.B. ein Handtuch gegeben, um sich zu bedecken. Sofern Frauen von der Massnahme betroffen waren, wurde dies durch weibliches Personal durchgeführt.

,Le dépa a été réveillé dans la cellule disciplinaire (deux policiers en civil et cinq uniformés : « Kantonspolizei, keine Angst, alles ist in Ordnung ») et amené menotté dans la salle d'habillement et d'entravement. Il est calme. Il passe une visite corporelle (fouille) exécutée dans la dignité, le dépa reçoit une serviette de bain pour se dissimuler. Il est assis sur une chaise également recouverte par une serviette de bain.
Il est consulté sur chaque vêtement qu'il désire porter. Trois policiers entravent et deux surveillent le dépas.
Le chef d'équipe supervise les opérations à deux mètres. Il ordonne un entravement niveau deux (Teilfesselung) et prépare les bagages du dépa qui contrôle ses effets.

Die Beobachtenden stellen fest, dass es zur Deeskalation beitrug, wenn das Personal der Haftenrichtung während der gesamten Zugriffszeit präsent war und die Betroffenen bis zum Abtransport aus der Haft- bzw. Aufenthaltseinrichtung begleiten konnte. Die Beobachtenden waren sich einig, dass genügend Polizeipersonal anwesend sein muss, sofern mit Widerstand zu rechnen ist. In der Regel waren pro rückzuführende Person fünf Polizeikräfte anwesend.

Aufgrund der teils sehr heftigen Reaktionen der Betroffenen stellten sich die Beobachtenden die Frage, inwieweit diese das Vorgehen gut verstanden hätten, bzw. wie die Vorinformation durch die kantonalen Verantwortlichen abgelaufen sei. Einige der Betroffenen fragten immer wieder, was mit ihnen geschehe. In Bern und Zürich werden die Betroffenen mit Fotos der verschiedenen Fesselungsstufen über das Prozedere und die Zwangsmittel, die während eines Sonderflugs zur Anwendung kommen könnten, informiert. Dieses Vorgehen wurde im Lauf des Pilotprojekte neu entwickelt und konnte bei den späteren Flügen beobachtet werden. Die Beobachtenden stellten fest, dass eine entsprechende Vorinformation der Betroffenen höchst wichtig sei, um sie auf das Bevorstehende vorzubereiten.

3.5 Transport zum Flughafen

Der Transport zum Flughafen verlief in aller Regel problemlos. Es kamen unterschiedliche Formen von Zwangsmassnahmen zur Anwendung, im Regelfall waren die rückzuführenden Personen nur mit Handschellen gefesselt und hatten bereits Fussmanschetten angelegt. Teilweise erfolgte der Transport zum Flughafen ungefesselt. Einige Kantone transportieren jedoch auch mit Vollfesselung, die sie bereits in der Haftenrichtung angelegt haben. Die Fesselungen wurden je nachdem auch angepasst, bzw. reduziert, sofern sich die Betroffenen ruhig verhielten.

Le voyage à Genève. s'est passé sans problème. Entre 0500 et 0615, le policier assis à côté du dépa a contrôlé quatre fois la chaleur de ses mains et la circulation du sang.

3.6 Vorbereitung am Flughafen und Transport zum Flugzeug

Ankunft, Vorbereitung auf den Flug sowie der Transport zum Flugzeug stellen erneut besonders heikle Phasen der Zwangsrückführung dar.

Die Beobachtenden hatten Gelegenheit das Prozedere an den Flughäfen von Genf, Zürich und Bern zu beobachten.

Die Rückzuführenden werden nach der Ankunft am Flughafen in spezielle Räumlichkeiten auf dem Flughafen gebracht und teilweise nach einer erneuten Leibesvisitation dort auf den Flug vorbereitet. Es wird ihnen Gelegenheit gegeben, auf die Toilette zu gehen.

Les dépas étaient pris en charge et préparés dans cinq emplacements distincts. A leur arrivée, on les recevait avec courtoisie en leur présentant la photographie d'une personne ayant été l'objet des mesures de contrainte qui allaient leur être appliquées. Il convient de mentionner ici que les mesures prises on toujours été aussi basses que possible, aussi longtemps que le comportement des dépas correspondait à celle-ci. Avant d'être attachés, ils étaient invités à se rendre aux WC. Dans quelques cas ou les dépas se sont opposés violemment à leur embarquement, ils ont été renvoyés sur les lieux de préparation et ont fait l'objet de mesures plus contraignantes que celles prises initialement.

Die DEPAS 1, 5,6,7 wurden auf verschiedene Räume verteilt. DEPA 2 wurde zu den Kindern geführt. Die Fesselung wurde entfernt. Die Kinder wurden sehr gut betreut, die Flugbegleiter nahmen frühzeitig und einfühlsam mit DEPA 2 und den Kindern Kontakt auf.

Aus Sicht der Beobachtenden verlief die Ankunftsphase stets sehr geordnet und die Rückzuführenden wurden an die am Flughafen bereit stehenden Boden-Teams übergeben. Nur in einem beobachteten Fall war das Verhalten aus Sicht der Beobachterin nicht professionell, weil der Depa ungefesselt zugeführt wurde, sich stark wehrte und allein im Auto zurückgelassen wurde, während das Begleiteteam in eine Kaffeepause ging. Derartige Beobachtungen waren jedoch die absolute Ausnahme.

Depa 5 trifft in einem Kleinbus ein. Schon bei der Ankunft hört man ihn an die Wände des Wagens hämmern. Die zwei Begleitpersonen (Fahrer und Beifahrer) steigen aus, sagen kurz etwas zum Einsatzleiter und gehen zum Kaffee. Dieser schaut in den Wagen und sieht Depa 5, wie dieser einen Schuhbündel um seinen Hals gelegt hatte und daran zog. Er rief sofort vier Polizisten, öffnete die Türe und fand dort Depa 5, ungefesselt und wütend. Die Polizisten nahmen den Schuhbündel ab und versuchten ihn aus dem Auto zu nehmen.

Rückzuführende, die sich laut oder widerstrebend verhielten, wurden in der Regel abseits der übrigen – kooperativeren – Personen auf den Flug vorbereitet. Den Berichten ist zu entnehmen, dass die Verantwortlichen dem Verhältnismässigkeitsprinzip einen hohen Stellenwert einräumten. In sehr vielen Fällen wurde erst vor Ort direkt entschieden, welche Zwangsmassnahmen konkret

angemessen seien – abhängig vom Verhalten der rückzuführenden Personen. Dieses in aller Regel sehr differenzierte Vorgehen wurde von den Beobachtenden sehr positiv vermerkt. Tatsächlich waren die Massnahmen dem Verhalten der Person angemessen. Beobachtet wurde in einigen Fällen, dass der Grad der Fesselung heraufgesetzt wurde, sofern die rückzuführenden Personen nach der Ankunft am Flughafen grösseren Widerstand leisteten. In anderen Fällen wurde ad hoc gemäss Entscheid des Teamleiters des Einsatzes auf die vorgesehene Vollfesselung verzichtet und nur eine Teilfesselung angebracht.

Depa 1 und 3 wurden auf Stufe Level 2 (nur Handfesselung; Gurt und Manschetten an den Füssen wurden vorsichtshalber angebracht, falls der Level erhöht werden müsste) für den Flug vorbereitet. Für Depa 2 und das Kind brauchte es gar keine Massnahmen.

Auf den Sonderflügen befanden sich daher Personen mit unterschiedlich hohem Fesselungsgrad – die Beobachtenden berichten, dass dieses Vorgehen keine Probleme bereitete.

Als weitere heikle Situation bezeichneten die Beobachtenden die Einsteigephase: Bei kleineren Flugzeugen wurde festgestellt, die Einstiegstreppen schmal sind und nur auf der einen Seite ein Geländer haben. Es kann zu gefährlichen Situationen kommen, resp. es besteht Sturzgefahr für alle Beteiligten, wenn sich die rückzuführende Person beim Einsteigen wehrt.

In der Regel wurde diese Situation jedoch gut gemeistert und die Rückzuführenden leisteten wenig Widerstand.

A 07 :30, commencent les montées dans l'avion
07 :39, les dépas sont à bord. Ils donnent vraiment l'impression qu'ils veulent rentrer chez eux.

In wenigen Fällen musste nachträglich ein höheres Niveau der Fesselung angebracht werden.

Ein Depa weigerte sich auf dem Flugfeld ins Flugzeug einzusteigen und wehrte sich heftig. Er verkotete seine Hose, musste in die Wartehalle zurückgebracht, gereinigt und umgezogen werden. Es erfolgte anschliessend eine Vollfesselung und eine Rückführung ins Flugzeug.

Den Berichten ist zu entnehmen, dass das Niveau der angewandten Zwangsmittel jedoch auch von der Anzahl der rückzuführenden Personen abhängt. Auf den meisten beobachteten Sonderflügen wurden drei bis sechs Personen zurückgeführt. Nur in einem Fall waren es 28 Personen. Die Beobachtenden, die diesen Flug beobachteten, stellten fest, dass die Situation bei einer so hohen Zahl von Rückzuführenden sehr schnell schwierig und unübersichtlich werden kann. So ist bezeichnend, dass die einzige berichtete verbale Entgleisung während der Vorbereitung auf diesen Flug berichtet wurde.

Les dépas les plus oppositionnels suscitent parfois des attitudes très rigoureuses de la part des forces de police. Dans un cas au moins, un cadre s'est fâché et a ordonné à un dépa de s'asseoir avec une vigueur verbale, voire physique, qui dépassait probablement les nécessités.

Eine solche Berichterstattung ist jedoch der absolute Ausnahmefall. In aller Regel haben sich die beteiligten Behördenvertreter sehr professionell verhalten. Negativ wurde vermerkt, dass den Ärztinnen und Ärzten, die die Sonderflüge begleiten, teilweise keine oder nicht die gesamten Patientendossiers vorliegen. Teilweise wurde das Patientendossier dem begleitenden Arzt erst vor Ort am Flughafen am Tag des Sonderflugs überreicht. Eine angemessene Sichtung und Überprüfung der Patientendossiers war unter diesen Umständen nicht möglich. Das medizinische Personal kann unter diesen Voraussetzungen die ihm zugedachte Rolle nicht oder lediglich in beschränktem Umfang wahrnehmen.

In einem langen Gespräch mit dem begleitenden Arzt wurde ein gravierendes Problem deutlich: der den Sonderflug begleitende Arzt erhält von den die DEPAs in den Kantonen behandelnden Ärzten überhaupt keine Informationen, diese berufen sich vielmehr auf das Arztgeheimnis und verweigern jegliche Auskunft bzw. Zusammenarbeit. Für den mitfliegenden Arzt stellt diese mangelnde Information über eine allfällige Krankengeschichte der DEPAs ein grosses Problem dar, da gesundheitliche Ereignisse nicht in den Gesamtrahmen gestellt werden können und ohne Vorkenntnisse einer allfälligen Vorgeschichte beurteilt werden müssen.

Beruhigungsmittel wurden eingesetzt, entweder auf Bitte oder im Einverständnis der Betroffenen. Teilweise wurde sehr erregten rückzuführenden Personen auch aufgrund der ärztlichen Anordnung ein Beruhigungsmittel verabreicht, dies aufgrund Art. 24, 25 Zwangsanwendungsgesetz. Arzneimittel dürfen hingegen nicht als Hilfsmittel eingesetzt werden (ZAG, Art 25 Abs.2). In den beobachteten Fällen wurde das Mittel erst verabreicht, wenn die Person sich schon sehr aufgeregt hatte. Die Abgabe erfolgte durch die begleitenden Ärztinnen und Ärzte, welche die Betroffenen während des Fluges beobachteten.

Zwei sehr renitenten Depas wurden intramuskulär zum Selbstschutz 10 mg Dormicum gespritzt. Die zwei Depas, die mit Dormicum beruhigt wurden, standen dauernd unter Beobachtung des Arztes und der Sanitäter. Beim einen Depa wurde der Kopfschutz nach ca. einer Stunde entfernt und die Fesselung gelockert.

In einigen Fällen waren auch Kinder von der Rückführung betroffen. In diesen Fällen wurden spezielle Massnahmen getroffen. Die Kinder wurden so abgeschirmt, dass sie von den Fesselungsvorgängen nichts mitbekamen und speziell betreut wurden. Die Mütter wurden ebenfalls sehr gut betreut und bestiegen in einem Fall ohne Fesselung das Flugzeug. Die Equipen bemühten sich in diesen Fällen besonders um Menschlichkeit und dezentes Vorgehen. Den Berichten ist zu entnehmen, dass speziell auf die Kinder eingegangen wurde. Sie durften entweder zuerst oder zuletzt das Flugzeug besteigen. Dieses Vorgehen beurteilten die anwesenden Beobachter als umsichtig und gut. Die Vorgaben von Art. 24 ZAV wurden jederzeit respektiert.

DEPA 2 wurde von 2 Polizistinnen umgekleidet, die männliche Bodenequipe wartete in einem Büro, um die Frau nicht zu erschrecken. Sie wurde anschliessend vom Flughafengefängnis zum Verladegebäude gebracht. Sie galt als suizidgefährdet, hatte seit Tagen starke Medikamente (verordnet durch psych. Klinik) und war stark gedämpft. Der Equipenleiter verordnete Level 2. Als die Kinder kamen, wurde die Fesselung der Hände entfernt.

DEPA 1, 5, 6, 7 wurden nach Level 4 (Vollfesselung) gefesselt. Die Kinder waren in einem anderen Raum und bekamen von der Fesselung nichts mit.

3.7 Sonderflüge

Den Berichten ist zu entnehmen, dass die Flüge sehr ruhig und meist unauffällig verliefen.

In den allermeisten Fällen beruhigten sich auch vorher aufgebrachte Rückzuführende und entsprechend wurden in aller Regel die Zwangsmassnahmen gelockert, die Helme abgenommen und auch die Fesselungen reduziert. Die Rückzuführenden erhielten zu Essen und zu Trinken.

Der Flug verlief äusserst ruhig. DEPA 1 und DEPA 2 wurde bereits kurz nach dem Start der Helm abgenommen. Während des Fluges erhielten die DEPAs sowie die Begleiter mehrmals Getränke, Sandwiches und kleine Snacks. Die Fesselung wurde bei allen vier DEPAs während des Fluges reduziert. DEPA 4 wünschte während des Fluges ärztliche Hilfe, da er sich nervös fühlte und ein Beruhigungsmittel verabreicht bekommen wollte. Da er aber im Kanton bereits eine hohe Dosis Beruhigungsmittel (Temesta) erhalten hatte, einigten sich DEPA 4, die Ärztin und der Sanitäter darauf, momentan auf eine weitere Gabe von Beruhigungsmittel zu verzichten. Kurz vor der Landung erhielten die DEPAs ihr Reisegeld sowie ihre Effekten ausgehändigt.

Der Flug verlief äusserst ruhig, nachdem sich DEPA 4 beruhigt und aufgehört hatte zu schimpfen. Ca. 35 Minuten nach dem Start wurde DEPA 4 der Helm entfernt, 20 Minuten später wurde die Fesselung von DEPA 4 angepasst und eine weitere halbe Stunde später wurde DEPA 4, der bislang als einziger der DEPAs am Gang sass, wie die anderen DEPAs ans Fenster gesetzt. Die DEPAs sprachen gelegentlich miteinander. Während des Fluges erhielten die DEPAs sowie die Begleiter mehrmals Getränke, Sandwiches und kleine Snacks sowie Früchte. Kurz vor der Landung erhielt DEPA 1 das Reisegeld sowie seine Wertsachen vom Begleitteam ausgehändigt

Depa 1, der vor mir sass und der immer noch eine Vollfesselung hatte, verhielt sich ruhig. Er bekam zusätzlich eine Infusion mit Kochsalzlösung, damit das Dormicum, das vor dem Start verabreicht wurde, besser zur Wirkung kam. Die Infusion wurde um 13.20 entfernt. Er reklamierte, er hätte eine Stauung am Arm, man wolle ihn umbringen. Der Arzt löste die Manschette am Arm ein wenig, die Stauung war dann bald vorbei. Man entfernte, nachdem er versprach ruhig zu sein, auch den Helm.

Probleme kann der Toilettengang während des Fluges bereiten. In einem Fall wurde berichtet, dass ein Rückzuführender die Toilette nicht besuchen durfte, sondern seine Notdurft in einen Plastiksack, einen sogenannten „Traveljohn“ verrichten musste. In allen anderen Fällen durften die zurückzuführenden Personen das WC im Flugzeug aufsuchen. Ein Rückzuführender wollte nach dem Toilettengang das WC nicht verlassen. Er musste überwältigt und wieder stärker gefesselt werden. Auch diese Schilderung ist jedoch nicht der Regelfall.

Jeder Toilettengang wurde durch drei Mann der Interventionsgruppe und einem Gruppenleiter begleitet. Ein Begleiter lief voraus und hielt den Depa am Gurt. Die Depas konnten selber Wasser lösen. Zu diesem Zweck wurde die Handfesselung gelockert. Der Toilettengang wurde rege benutzt.

Um 14.15 Uhr wollte er zur Toilette und wurde begleitet, weigerte sich dann aber die Toilette wieder zu verlassen. Durch die begleitende Equipe musste er aus der Toilette geholt werden und es wurde erneut eine Vollfesselung erstellt. Er musste, sich immer noch stark wehrend, zum Flugsitz zurückgetragen werden. Er verhielt sich weiter recht laut, fordernd und unruhig. Er war der einzige Depa, der noch Schwierigkeiten machte.

3.8 Ankunft im Zielland und Übergabe an die Behörden

Bei der Ankunft im Zielland waren die Beobachter bei der Übergabe anwesend. Teilweise kam es zu Wartezeiten, nicht alle Behörden der Herkunftsländer waren gleich gut orientiert und organisiert.

11.00 Uhr: Der Equipenchef und die zwei Mitarbeitende des BFM gehen von Bord und sprechen mit zwei Polizisten in Uniform. Einer der BFM-Mitarbeiter spricht russisch.

11.02 Uhr: Der erste Depa wird aufgerufen. Nur noch in Handfesseln, mit einem Begleiter vor und einem hinter ihm, kommt er durch den Gang. Auf der Höhe der Reihe 1 wird ihm noch die Handfesselung abgenommen. Ich bin in unmittelbarer Nähe des Depa. Die Handfesselung hat keine Druckstellen an den Handgelenken hinterlassen. Der Depa bekommt seine persönlichen Wertsachen. Die Begleiter bleiben im Flugzeug und der Depa geht allein die Treppe herunter. Der Polizist nickt ihm zu und weist ihn an zu warten. Nun wird einer nach dem anderen aufgerufen und im gleichen Prozedere übergeben. Keiner leistet Widerstand, alles geht sehr ruhig vor sich.

Alle rückgeführten Personen konnten einreisen, mit Ausnahme eines Fluges, bei dem die Landeerlaubnis verweigert wurde, so dass das Flugzeug nach einer Zwischenladung in die Schweiz zurückkehren musste.

Während der Pilotphase gab es sowohl positive als auch negative Erfahrungen mit der medizinischen und psychologischen Betreuung von Rückzuführenden nach der Ankunft im Zielland. In einem Fall war trotz von ärztlicher Seite erfolgter Ankündigung der Betreuungsbedürftigkeit eines Rückzuführenden, die notwendige medizinische Betreuung im Zielland nicht vor Ort. Die notwendige Betreuung musste ad hoc durch eine NGO geleistet werden.

3.9 Reaktion auf die erfolgte Beobachtung

Alle Beobachtenden berichten, dass sie von den Einsatzteams sehr gut aufgenommen wurden und die nötigen Informationen erhalten haben. Sie waren während der Vorbereitungsbriefings anwesend und konnten sich vorstellen und ihren Einsatz erklären. Die Einsatzteams begrüßten gemäss den Beobachtenden den Umstand, dass ihre Arbeit beobachtet wird durchwegs als sehr positive Entwicklung. Weiter berichteten die Beobachtenden von einer guten Zusammenarbeit mit der Polizei.

4. Fachgremium

Im Fachgremium wurden die im vorherigen Abschnitt dargestellten Rückführungsmassnahmen im Detail besprochen. In allen Sitzungen wurde den Beobachtenden Gelegenheit gegeben über ihre Erfahrungen zu berichten und Empfehlungen zu formulieren.

Im Zentrum der ersten Fachgremiumssitzung vom 23. September 2011 wurden insbesondere die Erfahrungen mit den Beobachtungsbogen angesprochen und die Herangehensweise an die Berichterstattung

Anlässlich der zweiten Fachgremiumssitzung vom 16. November 2011 wurde über die Informationspflichten und die Auswirkungen des Öffentlichkeitsprinzips gesprochen. Zudem waren Vertreter der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter zugegen, die ihre Arbeit vorstellten.

Anlässlich der dritten Fachgremiumssitzung vom 14. Dezember 2011 wurden die Empfehlungen an den Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug (vgl. Anhang) sowie der Tätigkeitsbericht diskutiert. Des Weiteren fand ein Austausch mit Akteuren aus Deutschland statt, welche mit dem Monitoring am Flughafen Frankfurt am Main befasst sind. Begrüsst wurden Pfarrer Andreas Lipsch, Moderator des Forums am Flughafen Frankfurt a/M, Polizeioberrat Marc Wiese, Leiter der Inspektion Bundespolizeidirektion Flughafen Frankfurt a/M sowie Nele Allenberg, Juristische Referentin des Bevollmächtigten des Rates der EKD beim Bundestag und der EU.

Im Fachgremium fand eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Vertretern der verschiedenen Institutionen und den Beobachtenden statt. Das Fachgremium war ein wesentlicher Ort, an dem die Vertrauensbildung und Annäherungsprozesse zwischen den verschiedenen Akteuren stattfinden konnten. Die Notwendigkeit zeigte sich deutlich, ein Austauschgefäss zu haben, in welchem die Berichte der Beobachtenden aus verschiedenen Perspektiven diskutiert und Folgerungen abgeleitet werden können. Das Fachgremium mit verschiedenen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sowie unter Einsitz der Beobachtenden ist deshalb als Schlüsselement des Monitorings zu bezeichnen.

5. Wirkung des Monitorings

Das Pilotprojekt Rückführungsmonitoring entfaltete Wirkung auf verschiedenen Ebenen und brachte dadurch im Sinne der EU-Rückführungsrichtlinie mehr Transparenz bei Rückführungen auf Sonderflügen:

- *Erstens* wurden aufgrund der Diskussionen über die Berichterstattung der Beobachtenden konkrete Empfehlungen für die Praxis erarbeitet und verabschiedet. Die Empfehlungen bringen sowohl Verbesserungen zugunsten der Auszuschaffenden als auch für die mit dem Vollzug Beauftragten. Die Empfehlungen finden sich im Anhang dieses Tätigkeitsberichts.
- *Zweitens* gewannen die Beobachtenden das Vertrauen der Vollzugsbehörden. Die Beobachtenden leisteten damit einen wesentlichen Beitrag für den positiven Abschluss des Pilotprojekts.
- *Drittens* wurden Systemfragen und Prozesse, die für die Einrichtung eines effektiven und dauerhaften Monitoringsystems relevant sind, reflektiert. Die Diskussionen im Fachgremium

bildeten die Grundlage für die Überlegungen für ein zukünftiges Monitoringsystem. Diese Überlegungen finden sich im nachfolgenden Kapitel.

6. Überlegungen zukünftiges Monitoring

Im Hinblick auf ein zukünftiges Monitoringsystem haben sich aufgrund der Erfahrungen in der Pilotphase die im Folgenden dargestellten Themenbereiche als zentral erwiesen.

6.1 Beobachtungstätigkeit

6.1.1 Organisation Einsatz

Damit eine Rückführung per Sonderflug beobachtet werden kann, muss eine Vielzahl organisatorischer und logistischer Fragen gelöst werden. Beispielsweise die Abklärung, ob die Beobachtenden schon am Vortag in die Nähe des Einsatzortes reisen müssen und somit ein Hotel für die Übernachtung notwendig ist oder wie die Beobachtenden zum Treffpunkt vor dem Einsatz gelangen. Idealerweise werden diese Aufgaben von der mandatsnehmenden Institution wahrgenommen.

Voraussetzung für die Abklärung der Verfügbarkeit der Beobachtenden und der weiteren Organisation des Einsatzes ist zudem die frühzeitige Information der mandatsnehmenden Institution durch die Auftraggeberin über das Datum eines geplanten Sonderfluges.

6.1.2 Ankündigung Beobachtung bei den Vollzugsbehörden

Die Vollzugsbehörden sollen weiterhin im Voraus über die Präsenz der Beobachtenden informiert werden: Einerseits ist dies eine Frage der Transparenz, damit sie vom Beobachtungseinsatz nicht überrascht werden. Andererseits muss mit den Einsatzleitenden im Voraus detailliert abgesprochen werden, wo und wann die Beobachtenden zu ihnen stossen. U.a. soll mit der Vorankündigung auch sichergestellt werden, dass bei Zuführungen zu den Flughäfen Mitfahrmöglichkeiten im Transportfahrzeug vorhanden sind. Gleiches gilt für die Sonderflüge: Kündigt die auftragsnehmende Institution eine Beobachtung an, ist die Möglichkeit für das Mitfliegen der Beobachtenden zu gewährleisten.

6.1.3 Zugang zur Rückführung

Die Entscheidung, welche Abschnitte der Rückführung mit wie vielen Beobachtenden beobachtet werden, sollte – unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen im Mandatsvertrag – im Aufgabengebiet der mandatsnehmenden Institution liegen. Dies ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für ein glaubwürdiges, unabhängiges Monitoring.

6.1.4 Anzahl Beobachtende

Insbesondere bei grossen Sonderflügen kann aufgrund der parallel verlaufenden Prozesse auch mit mehreren Beobachtenden nicht alles, sondern nur einzelne Abläufe oder Rückzuführende beobachtet werden. Bei grösseren Sonderflügen erscheint es sinnvoll, mehr als eine Beobachterin oder einen Beobachter pro zu beobachtender Einheit einzusetzen.

Die Aufteilung der Beobachtungstätigkeit in zwei Phasen hat sich bewährt: Die Einsatzdauer wird dadurch auf ein vertretbares Mass beschränkt. Ein Beobachter oder eine Beobachterin nimmt an einer Zuführung sowie den Bodenvorbereitungen teil. Eine weitere Beobachterin oder ein

Beobachter nimmt nach Möglichkeiten an den Bodenvorbereitungen sowie dem Flugbriefing teil und begleitet anschliessend den Flug.

6.1.5 Dokumentationsmethoden

Grundsätzlich hat sich die während der Pilotphase angewandte Dokumentationsmethode bewährt: Die Beobachtenden machten Handnotizen während des Einsatzes und fügten diese anschliessend in das neu entwickelte Berichterstattungsformular ein. Die Beobachtenden stellten ihre Beobachtungen an den Sitzungen des Fachgremiums mündlich vor.

6.1.6 Kontakt Beobachtende – Polizistinnen und Polizisten

Es wurde in der Pilotphase festgestellt, dass ausgesprochen viele der Polizistinnen und Polizisten, die die beobachteten Rückführungen durchgeführt haben, positiv auf die Präsenz der Beobachtenden reagiert haben. Sie waren oft an Ort und Stelle an Rückmeldungen der Beobachtenden zum Einsatz interessiert. Deshalb sollen weiterhin Kontaktmöglichkeiten zwischen Beobachtenden und Polizistinnen und Polizisten nach dem Einsatz im Rahmen von Debriefings bestehen. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, dass Informationsgefässe für Vollzugsbehörden über die Ziele und Funktionsweise des Monitorings geschaffen werden.

6.1.7 Informationen über Rückzuführende

Grundlegende Informationen über DEPAs im Vorfeld der Sonderflüge sind zentral. Dazu zählen medizinische oder psychologische Fragen, Geschlecht, Alter, Familienzugehörigkeiten oder als „schwierig“ eingestuftes Vorverhalten. Diese Informationen ermöglichen eine möglichst realitätsnahe Einschätzung der Situation und geben für die mandatsnehmende Institution Anhaltspunkte zur Auswahl der zu beobachtenden Zuführungen.

6.1.8 Kontakt der Beobachtenden mit den DEPAS, Information der DEPAS über Begleitung durch Beobachter

In der Pilotphase hatten die Beobachtenden punktuelle Kontakte mit den Rückzuführenden. Es stellen sich für die Zukunft die Fragen, ob die Beobachtenden den Rückzuführenden explizit vorgestellt werden müssen, damit diese wissen, dass ihre Rückführung beobachtet wird und sie grundsätzlich die Möglichkeit haben, mit den Beobachtenden zu sprechen. Deshalb ist die Erkennbarkeit der Beobachtenden für die Rückzuführenden wichtig. Es sollte – unter Berücksichtigung der gesamten Umstände und Situation – im Ermessen der Beobachtenden liegen, Kontakt mit den Rückzuführenden aufzunehmen.

6.1.9 Kenntnis der relevanten Weisungen und Dokumente

Zur Ermöglichung der professionellen Arbeit der Beobachtenden ist es notwendig, dass sie Kenntnis der relevanten Weisungen und weiteren zentralen schriftlichen Grundlagendokumenten der Vollzugsbehörden haben.

6.1.10 Supervision Beobachtende

Die Beobachtenden müssen teilweise schwierige menschliche Situationen beobachten und aufzeichnen. Um die individuellen Verarbeitungsprozesse der Beobachtenden zu begünstigen, erscheint deshalb – auch aufgrund der Erfahrungen in Deutschland – in einem dauerhaften Monitoringsystem die Einrichtung einer Supervision sinnvoll.

6.1.11 Profil zukünftige Beobachtende

Aufgrund dieser hohen Anforderungen (vgl. *Supervision* oben) ist es empfehlenswert, auch in Zukunft Beobachtende einzustellen, die ausgewiesene praktische Erfahrungen in diesem Arbeitsfeld mitbringen und über angemessene Lebenserfahrung verfügen.

6.2 Auswertung Beobachtungsberichte und Erarbeiten der Empfehlungen

6.2.1 Fachgremium

In der Pilotphase hat sich das Fachgremium bewährt. Das Fachgremium ist zusammen mit den Beobachtenden ein Kernelement des Monitorings. Es braucht zwingend ein dauerhaftes, institutionelles Gefäss, in welchem in einem möglichst vertraulichen Rahmen regelmässig die Diskussion der Beobachtungsberichte, die Erarbeitung von Empfehlungen und der fachliche Austausch stattfinden kann.

Die Zusammensetzung des Fachgremiums mit den Beobachtenden, der mandatsnehmenden Institution sowie staatlichen Akteuren hat sich als geeignet erwiesen. Es ist in Zukunft Wert auf eine gute Abstützung des Fachgremiums sowohl in der Zivilgesellschaft als auch bei den beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zu legen.

Es wird deshalb vorgeschlagen, folgende Akteurgruppen ins Fachgremium einzubinden:

- *Vertreter von Behörden:* Grundsätzlich sollen die relevanten Behörden der verschiedenen staatlichen Ebenen Teil des Fachgremiums sein. Insbesondere der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug resp. die darin vertretenen Institutionen sollen im Fachgremium angemessen präsent sein. Dies aufgrund der Überlegung, dass der Wirkungsbereich des Monitorings aus heutiger Perspektive ausschliesslich im Arbeitsbereich des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug anzusiedeln ist. Sie sollen die Möglichkeit haben, sich direkt zu den Beobachtungen zu äussern und an allfälligen Empfehlungen mitzuarbeiten.
- *Vertreter der Zivilgesellschaft:* Im Fachgremium sollen Akteure Einsitz haben, die in den Bereichen Asyl und Rückkehr Expertise haben. Dies erhöht den Stellenwert und die Legitimität des Fachgremiums und damit des Monitorings insgesamt.
- *Vertreter der medizinischen Versorgung während der Sonderflüge:* Medizinische Fragen sind für den Vollzug von zwangsweisen Rückführungen zentral. Fragen zur medizinischen Versorgung stellen sich sowohl bei der Bestätigung der Flugfähigkeit, dem Grad der Voruntersuchung als auch bei der Begleitung der Sonderflüge. Aufgrund des erkannten Handlungsbedarfs im medizinischen Bereich von Rückführungen erscheint es angezeigt, die medizinische Seite angemessen im Fachgremium des Monitorings einzubinden.
- *Gäste und Experten:* Zur Erörterung spezifischer Fragen oder zur nationalen und internationalen Vernetzung sollen weiterhin nach Bedarf externe Expertinnen und Experten oder Vertretende von Institutionen in Fachgremium eingeladen werden können.

6.2.2 Adressaten der Empfehlungen

Für das Pilotprojekt wurde vereinbart, dass die im Fachgremium erarbeiteten Empfehlungen ausschliesslich an den Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug gerichtet werden. Es ist für ein zukünftiges Monitoringsystem zu prüfen, ob auch andere relevante Institutionen Adressaten der Empfehlungen – beispielsweise die Kantone oder die KKJPD – aus dem Fachgremium sein können. Die Empfehlungen sollten jederzeit an die Adressaten weitergeben werden können.

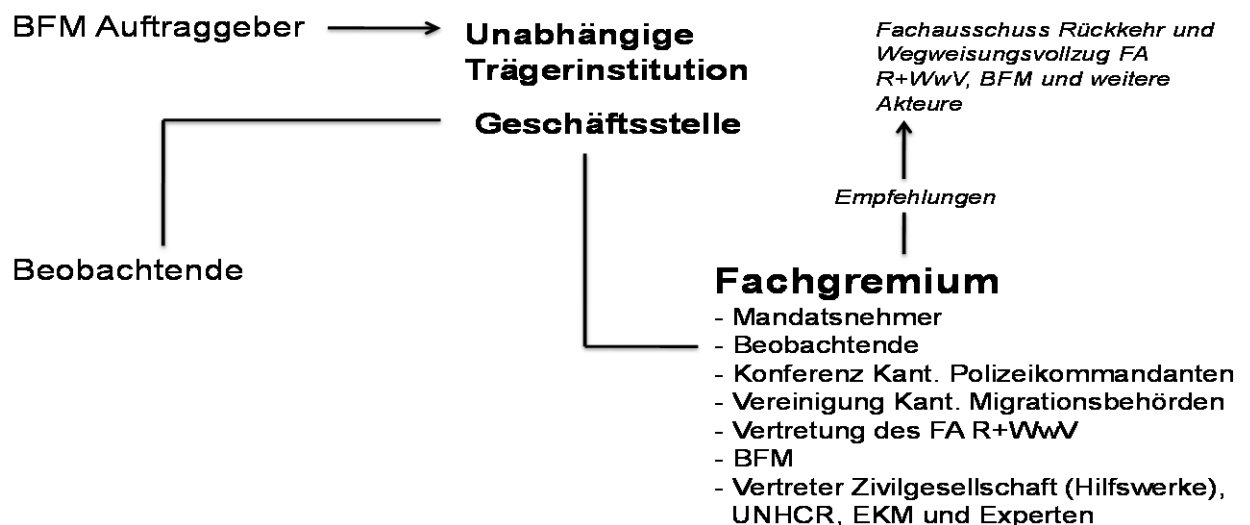
6.3 Organisationsformen zukünftiges Monitoring

Aufgrund der rechtlichen Vorgaben sind die Bundesbehörden angehalten, ein unabhängiges Monitoring einzurichten. Um diese zu erfüllen, wird empfohlen, ein Mandat an eine unabhängige Institution mit Expertise im Migrations- und Rückkehrbereich zu vergeben. Die Pilotphase hat gezeigt, dass der öffentliche Druck, der durch ein solches Mandat entsteht, gross sein kann. Es ist deshalb zentral, dass eine starke Institution – z.B. eine als unabhängiger Verein organisierte Institution oder eine nationale Kommission – mit breiter gesellschaftlicher Abstützung als Mandatsträger auftritt. Dies erhöht die Glaubwürdigkeit der Monitoringtätigkeit sowohl in der Öffentlichkeit als auch in staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen.

Folgende grundlegenden Aufgaben und Funktionen müsste eine unabhängige Trägerinstitution wahrnehmen:

- Bereitstellung geeigneter Rahmenbedingungen für die Arbeit des Fachgremiums. Dies kann die Sitzungsorganisation, die Aufbereitung der Beobachtungsberichte, die Erarbeitung von Empfehlungen, Einbezug von externen Expertinnen und Experten an den Fachgremiumssitzungen umfassen.
- Verfassen eines Tätigkeits- und Jahresberichts sowie spezifischer Grundlagenarbeiten zum Thema Rückführungen.
- Organisation und Koordination der Beobachtungseinsätze mit den verschiedenen Partnern; dies schliesst die strategische Auswahl der Beobachtungssequenzen mit ein.
- Rekrutierung, Ausbildung und Weiterbildung der Beobachtenden.
- Personaladministration der Beobachtenden, die bei dieser Trägerschaft angestellt sind.
- Regelmässige Öffentlichkeitsarbeit und Ansprechpartner für Medienschaffende (siehe Empfehlung *Öffentlichkeitsarbeit*).
- Vernetzungstätigkeit auf nationaler und internationaler Ebene zu staatlichen und nicht-staatlichen Stellen, die sich mit Rückführungen und Rückkehr befassen (siehe Empfehlung *Vernetzung national und international*).

Aufgrund dieser Überlegungen wird in Anlehnung an die Organisation des Pilotprojekts folgende Struktur für ein zukünftiges Monitoringsystem empfohlen:



6.4 Öffentlichkeitsarbeit

Es bestätigte sich im Pilotprojekt die Annahme, dass der Öffentlichkeitsarbeit ein hoher Stellenwert zukommt. Das mediale Interesse war hoch.

Für die mandatsnehmende Institution ist es aus Gründen der Glaubwürdigkeit zentral, dass sie im Rahmen der datenschutzrechtlichen Vorgaben gegenüber der Öffentlichkeit über die operative Tätigkeit der Beobachtenden und der Arbeit des Fachgremiums auskunftsberechtigt ist. Sie sollte in der Öffentlichkeitsarbeit eine federführende Rolle einnehmen können.

Gleichzeitig zeigen die Erfahrungen, dass ebenfalls die Beobachtenden von den Medien um Auskünfte angefragt werden. Im Sinne eines transparenten Rückführungsmonitorings ist es angezeigt, die Kompetenzen der Beobachtenden für Medienanfragen möglichst weit zu fassen.

6.5 Verhältnis Mandatsnehmer dauerhaftes Monitoring und NKVF

Von Oktober 2010 bis Dezember 2011 hat die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) sieben Sonderflüge beobachtet. Der Auftrag der NKVF und die Mandatierung des SEK für das Pilotprojekt sind jedoch auf zwei verschiedenen (rechtlichen) Ebenen angesiedelt: Die NKVF ist eine von Behörden unabhängige Kommission. Hingegen basiert das Pilotprojekt des Rückführungsmonitorings und ein zukünftiges dauerhaftes Monitoringsystem auf der EU-Rückführungsrichtlinie und den entsprechenden schweizerischen gesetzlichen Vorgaben. Der inhaltliche Austausch zwischen der NKVF und der zukünftigen mandatsnehmenden Institution soll gepflegt werden.

6.6 Vernetzung national und international

Es scheint gewinnbringend, mit anderen Organisationen den Austausch zu pflegen, die Monitorings bei Rückführungen durchführen. Obwohl die EU-Rückführungsrichtlinie ein Monitoring vorschreibt, haben erst vereinzelt EU- und Schengenstaaten ein Monitoringsystem eingeführt. Die Erfahrungen aus der Schweiz können an andere Länder weitergegeben werden. Mit relevanten nationalen Institutionen, die Expertisen in verwandten Themenfelder haben, sollte ebenfalls der Austausch gepflegt werden.

6.7 Ausblick Monitoringtätigkeit

6.7.1 Punktuelleres Monitoring im Zielland

Die gesetzliche Grundlage und das Mandat des Bundes geben einen klaren Rahmen für die Monitoringtätigkeit vor: Die Rückführungen werden von der Zuführung bis und mit der Übergabe bei den Behörden des Ziellandes beobachtet. Grundsätzlich muss aufgrund der Abklärungen der entscheidenden Behörde im Vorfeld der Rückführung und aufgrund des Non-Refoulement-Prinzips davon ausgegangen werden, dass für die Rückzuführenden keine Gefährdung nach der Übergabe an die Behörden im Zielland besteht. Eine Überwachung, ob diese Abklärungen in jedem Fall sich als richtig erweisen, bleibt offen.

Es wird deshalb angeregt, Möglichkeiten zu prüfen, um in ausgewählten Fällen im Rahmen eines Pilotprojekts ein zeitlich beschränktes Monitoring im Zielland fortzuführen.

6.7.2 Ausweitung auf Rückführungen der Vollzugsstufen I und II

Die gesetzliche Grundlage des Monitorings sieht die „Überwachung von Ausschaffungen auf dem Luftweg“ vor (Art. 15f Umfang der Überwachung, SR 142.281 Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen VVWA,). Die aktuelle Monitoringtätigkeit beschränkt sich auf Sonderflügen. Fragen zur Verhältnismässigkeit und zu Zwangsmassnahmen stellen sich in abgeschwächter Form auch bei den Vollzugsstufen I und II. Aufgrund der rechtlichen Grundlagen und diesen inhaltlichen Überlegungen wird vorgeschlagen, das Monitoring in einer niedrigeren Intensität auch auf diese Rückführungsformen auszuweiten. Insbesondere wird vorgeschlagen, bei den Vollzugsstufen I und II die Transporte zu den Flughäfen stichprobenartig zu begleiten.

7. Kommunikation des Kirchenbundes

7.1 Externe Kommunikation

Die Hoheit über die Kommunikation über die konkrete Beobachtungstätigkeit lag beim BFM. Der Kirchenbund äusserte sich jedoch aufgrund des hohen medialen Interesses regelmässig in der Öffentlichkeit zum Pilotprojekt. Die wesentlichen Kommunikationsphasen waren die folgenden:

15.6.2011: Kommunikation, dass der SEK in Zusammenarbeit mit der SFH das Mandat für die Pilotphase übernommen hat.

7.7.2011: Die Fernsehsendung 10 vor 10 zeigt Bilder, auf welchen ein Polizist einen gefesselten Auszuschaffenden beim Einsteigen ins Flugzeug auf dem Flughafen Zürich schlagen. Das Pilotprojekt Rückführungsmonitoring ist zu diesem Zeitpunkt noch in der Aufbauphase. Noch werden keine Flüge begleitet. Der Kirchenbund stellt bei den zahlreichen Medienanfragen klar, dass dieser Sonderflug noch nicht begleitet wurde. Der Zwischenfall zeigte die Notwendigkeit eines Monitorings.

7.9.2011: Die Namen der fünf vom Kirchenbund in Zusammenarbeit mit den anderen Partnern rekrutierten und ausgebildeten Beobachtenden werden bekanntgegeben. Es erfolgen die ersten Beobachtungen auf Sonderflügen. Die Kommunikation erfolgt durch eine Medienmitteilung des BFM. Der Kirchenbund beantwortet Medienanfragen.

Gleichentags veröffentlichte der Kirchenbund das Online-Produkt „Um der Menschen und nicht um des Gesetzes willen. 10 Fragen – 10 Antworten zum Ausschaffungsmonitoring“. Der Kirchenbund machte das Produkt mit einem Publikationsaviso bekannt. Sowohl die Online-Version als auch die gedruckte Version werden zahlreich heruntergeladen und bestellt. Von September 2011 bis Anfang März 2012 wurden 5030 Exemplare auf deutsch und 1982 auf französisch von der Website des Kirchenbundes heruntergeladen.

22.9.2011: In Ste-Croix wurde am 22. September 2011 der Film “Vol spécial” von Fernand Melgar als Erstaufführung in der Romandie gezeigt. An der anschliessenden Podiumsdiskussion waren sowohl das BFM als auch der Kirchenbund vertreten.

Juli – Dezember 2011: Der Kirchenbund beantwortet zahlreiche Medienanfragen und koordiniert Interviews und Reportagen mit den Beobachtenden.

22.3.2012: Der Kirchenbund tritt mit dem BFM und der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter NKVF an die Öffentlichkeit. Der Tätigkeitsbericht der Pilotphase Rückführungsmonitoring wird vorgestellt. Ebenfalls präsent an der Medienkonferenz sind zwei Beobachtende und die SFH. Die NKVF gibt bekannt, die Trägerschaft des dauerhaften Monitorings zu übernehmen und das vom Kirchenbund aufgebaute Fachgremium weiterzuführen.

7.2 Kommunikation mit den Mitgliedkirchen

Das Pilotprojekt Rückführungsmonitoring stiess bei den Mitgliedkirchen auf hohes Interesse. Es wurden in der Folge verschiedene Anfragen an die Geschäftsstelle des Kirchenbundes gerichtet: Einerseits wurde das Pilotprojekt inhaltlich kritisch hinterfragt und andererseits wurden weitere Informationen angefragt. Weiter wurde deutlich, dass die Vorinformation über die Lancierung des Pilotprojekts gefehlt hat. Zur Kritik am Pilotprojekt siehe z.B. Pierre Bühler in der reformierten presse Nr. 34: SEK und Ausschaffungen. Zu den Gegenargumenten siehe z.B. Walter Schmid in der reformierten presse Nr. 31/32, 5. August 2011: SEK gewinnt an Glaubwürdigkeit.

An der Herbst-Abgeordnetenversammlung vom 7.-8. November 2011 hat der Waadtländer Synodalrat eine Interpellation zum Pilotprojekt eingereicht. Der Kirchenbund machte an der dadurch in der AV ausgelösten Diskussion deutlich, dass er lediglich dem halbjährigen Pilotprojekt zugestimmt habe. Das Pilotprojekt laufe Ende 2011 aus.

Das Pilotprojekt wurde im Herbst 2011 in Fachkreisen der Mitgliedkirchen präsentiert und diskutiert. Ausführliche Diskussionen fanden im September beim Nationalen Treffen der Seelsorgenden in den Empfangs- und Verfahrenszentren EVZ sowie anlässlich des Austauschtreffens der Migrationsverantwortlichen statt.

8. Bewertung des Pilotprojektes aus Sicht des Rates

Der Kirchenbund hat in einem heiklen Moment die Situation deblockiert und die Umsetzung der Pilotphase des Rückführungsmonitoring ermöglicht. Der Kirchenbund nahm dabei eine Mediatorenrolle ein. Es ist dabei gelungen, die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH als Dachorganisation der Hilfswerke im Flüchtlingsbereich und zivilgesellschaftliche Organisation in das Rückführungsmonitoring einzubinden und die Zusammenarbeit mit den Behörden in Fluss zu setzen. In der Aufbauphase konnten erfahrene Persönlichkeiten als Beobachtender gewonnen werden. Während der Phase der eigentlichen Beobachtung konnten die Abläufe zwischen den Behörden, den Beobachtenden, der Trägerorganisation und die Arbeit im Fachgremium erprobt und praxisrelevante Empfehlungen erarbeitet werden. Die Projektarbeit des Kirchenbundes wurde von den involvierten Behördenvertretenden sehr geschätzt und verdankt.

In der Schlussphase Ende 2011 ist es gelungen, im Fachgremium einen Konsens über Empfehlungen zuhanden der Vollzugsbehörden zu finden. Ebenso ist es nach Abschluss des Pilotprojektes gelungen, eine Trägerschaft – die Nationale Kommission für die Verhütung von Folter NKVF – zu finden, welche bereit und fähig ist, das Rückführungsmonitoring weiter zu führen.

Eine wesentliche Bedeutung in der Pilotphase kam der Vertrauensbildung zwischen dem für alle Seiten neuen Monitoringsystem und den mit dem Vollzug beauftragten staatlichen Institutionen zu. Der Kirchenbund hat mit seiner federführenden und vertrauensbildenden Rolle während des

Pilotprojekts massgeblich dazu beigetragen, dass ein dauerhaftes Monitoringsystem eingerichtet werden konnte.

Eine Schwachstelle war die schmale Trägerschaft zu Beginn des Pilotprojektes. Geschuldet war das dem Risiko des Verhandlungsabbruches zwischen den Behörden und den zivilgesellschaftlichen Akteuren, was einen hohen Zeitdruck auslöste und nur durch eine gesteigerte Vertraulichkeit der Verhandlungen aufgefangen werden konnte.

Trotzdem würde der Kirchenbund in einer ähnlichen Situation in Zukunft die Mitgliedkirchen und weitere kirchliche Akteure früher kontaktieren und eine aktivere Kommunikation auch in der Öffentlichkeit anstreben.

Beispielsweise würden die Migrationsverantwortlichen der Mitgliedkirchen vorinformiert und nach Möglichkeit zur Mitarbeit einbezogen. Fachpersonen der Basis, u.a. die Seelsorgenden in den Empfangs- und Verfahrenszentren würden nicht lediglich – so wie dies Anfang 2011 geschehen war – in einer Vorphase informiert. Vor dem Projektstart würde nochmals eine Austausch- und Informationsplattform geschaffen.

Die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) und deren Mitgliedkirchen haben bereits massgeblich und erfolgreich an der Schaffung von Rückführungsbeobachtungen mitgewirkt. Das Kommissariat der Deutschen Bischöfe und die EKD äusserten sich zu der in Deutschland bereits bestehenden Rückführungsbeobachtung an den Flughäfen Düsseldorf und Frankfurt wie folgt:

„(...) Mit der Arbeit der Abschiebungsbeobachtung und der Foren hat sich ein kontinuierlicher gesellschaftlicher Diskurs zwischen Vertretern der Zivilgesellschaft und staatlichen Akteuren etabliert, der das Ziel hat, Transparenz in einem bisher der Allgemeinheit nicht zugänglichen Bereich zu ermöglichen. Darüber hinaus schützt die unabhängige Beobachtung der Abschiebungsabläufe die Rechte aller am Abschiebungsprozess Beteiligten. Das gilt für die von Abschiebungsmaßnahmen Betroffenen, denen bei der Ausübung von Zwang ein Eingriff in ihre Grundrechte drohen kann, sowie für die eingesetzten Polizeibeamten, die sich durch die Anwesenheit von neutralen Beobachtern vor ungerechtfertigten Angriffen und Beschuldigungen geschützt wissen. (...)“ (Stellungnahme der EKD, Bevollmächtigter des Rates und des Kommissariats der Deutschen Bischöfe, Katholisches Büro Berlin; April 2010)

Ähnliches kann über das Pilotprojekt Rückführungsmonitoring des Kirchenbundes gesagt werden. Insbesondere hat sich gezeigt, dass ein Fachgremium eine geeignete Einrichtung ist, um bei zwangsweisen Ausschaffungen die Verhältnismässigkeit der Mittel und Abläufe in einer konstruktiven Weise zu überwachen und falls nötig Verbesserungsvorschläge zu formulieren, die bei den betroffenen Behörden auf Akzeptanz stossen.

Anhang: Beobachtungen und Empfehlungen Rückführungsmonitoring – Empfehlungen des Fachgremiums

Die Empfehlungen aus der Pilotphase sind dem Fachausschuss Rückkehr- und Wegweisungsvollzug am 19. Januar 2012 übermittelt und vorgestellt worden. Der Fachausschuss prüfte im Anschluss an diese Sitzung die Umsetzung der Empfehlungen.

Das Fachgremium hat in seinen drei Sitzungen auf der Grundlage der Beobachtungsberichte Handlungsfelder identifiziert und Empfehlungen zuhanden des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug erarbeitet. Neben diesen konkreten Empfehlungen wurden im Fachgremium folgende Themenfelder diskutiert:

Erstens: Da Rückführungen auf Sonderflügen lediglich als ultima ratio zum Zuge kommen, ist es zentral, die Betroffenen eingehend über freiwillige Rückkehrmöglichkeiten sowie über die verschiedenen Vollzugsstufen und die damit gegebenenfalls verbundenen Einschränkungen der persönlichen Freiheit zu informieren.

Zweitens: Der Deeskalationsstrategie kommt ein hoher Stellenwert zu. Es ist deshalb zentral und wird meist auch an den Briefings erwähnt, dass das Verhalten aller Beteiligten auf Deeskalation der Ausschaffungssituation ausgerichtet sein sollte. Der sprachlichen Kommunikation kommt dabei eine wichtige Bedeutung zu. Positiv wurde in der Pilotphase festgestellt, dass bei den beobachteten Rückführungen die sprachliche Kommunikation zwischen den Rückzuführenden und den Polizistinnen und Polizisten gewährleistet war.

Drittens: Bei den Bodenorganisationen sowie den Flugbegleitenden wurde ein hohes Mass an Professionalität festgestellt. Nach den punktuellen Erfahrungen in der Pilotphase zeichnet sich bei den mit der Zuführung zum Flughafen betrauten Einsatzkräften ein weniger einheitliches Bild ab. Es stellen sich deshalb Fragen zur Schulung der mit der Zuführung betrauten Personen.

Viertens: Bei den während der Pilotphase beobachteten Flügen berichteten die Beobachtenden über einen angemessenen Umgang mit den zurückzuführenden Kindern: Sie wurden speziell betreut und beispielsweise während der Fesselung anderer Rückzuführender ausser Sichtweite gebracht. Sie konnten gesondert von den anderen Rückzuführenden einsteigen. Aus grundsätzlicher Perspektive wurde im Fachgremium darauf hingewiesen, dass aufgrund der Kinderrechtskonvention bei Entscheidungen und Handlungen, die Kinder betreffen, das Kindeswohl vorrangig zu beachten ist. Der Einsatz von zusätzlichen und speziell geschulten Begleitpersonen für Kinder ist deshalb angebracht.

Empfehlungen

Vorbereitung der Rückzuführenden – Informationen über Sonderflüge

Sonderflüge stellen für alle Betroffenen eine Ausnahmesituation dar. Die bei einem Sonderflug vorgesehenen Abläufe sind den Vollzugsbehörden und den Beobachtenden bekannt. Auch die Rückzuführenden werden im Voraus über die Modalitäten eines Sonderflugs informiert. Dennoch sind für sie die konkreten Abläufe, Zuständigkeiten und Handlungen – z.B. Ablauf der Zuführung zum Flughafen, Flugvorbereitung und Fesselung durch die Bodenorganisation, Wartezeiten bis zum Einsteigen ins Flugzeug, Flug, voraussichtlicher Ablauf bei der Ankunft im Zielland – neu. Es

wurde im Fachgremium darauf hingewiesen, dass zwischen der Information über den Sonderflug und dem Vollzug grössere zeitliche Abstände liegen können.

- Das Fachgremium empfiehlt deshalb zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, Rückzuführende über die konkreten Abläufe des Sonderflugs kurz vor dessen Durchführung zu informieren.

Medizinische Betreuung auf dem Sonderflug – Transfer Patientendossiers und Medikamente

Den Ärztinnen und Ärzten, die die Sonderflüge begleiten, liegen teilweise keine oder nicht die gesamten Patientendossiers vor. Oder das Patientendossier wird dem begleitenden Arzt erst vor Ort am Flughafen am Tag des Sonderflugs überreicht. Der oder die medizinischen Begleitenden müssen die Patientendossiers angemessen sichten und überprüfen können. Das medizinische Personal kann unter diesen Vorzeichen die ihm zugedachte Rolle nicht oder lediglich in beschränktem Umfang wahrnehmen.

- Das Fachgremium empfiehlt deshalb, dass die Patientendossiers, resp. die für die Rückführung relevanten Informationen über den Gesundheitszustand, dem medizinischen Personal – unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Vorgaben – frühzeitig zur Vorbereitung zur Verfügung stehen. Allfällige Medikamentenlisten der Rückzuführenden und Medikamente inklusive Drogensubstitutionen müssen vorhanden sein.

Medizinische Betreuung nach der Übergabe an Behörden im Zielland

Während der Pilotphase gab es sowohl positive als auch negative Erfahrungen mit der medizinischen und psychologischen Betreuung von Rückzuführenden nach der Ankunft im Zielland. In einem Fall war trotz von ärztlicher Seite erfolgter Ankündigung der Betreuungsbedürftigkeit eines Rückzuführenden die notwendige medizinische Betreuung im Zielland nicht vor Ort. Die notwendige Betreuung musste ad hoc durch eine NGO geleistet werden.

- Sofern eine Rückführung trotz medizinischer Probleme unter der Bedingung einer ärztlichen Betreuung im Zielland möglich ist, empfiehlt das Fachgremium, dass die für den Vollzug verantwortlichen Behörden entsprechende Massnahmen bereits vor dem Abflug in die Wege leiten und gewährleisten. Kann dies nicht garantiert werden, ist die Rückführung auszusetzen.

Technische Empfehlung: Einstieg ins Flugzeug

Verschiedentlich wurde bei kleineren Flugzeugen festgestellt, dass die Einstiegstreppe schmal war und nur auf einer Seite ein Geländer hatte. Es besteht in einer solchen Situation sowohl für die Rückzuführenden als auch für die Polizistinnen und Polizisten beim Einstieg ins Flugzeug Sturzgefahr.

- Das Fachgremium empfiehlt deshalb den Einsatz von sicheren Einstiegsmöglichkeiten ins Flugzeug.

Verhältnismässigkeit der Zwangsmassnahmen: Zugriffsformen und Fesselungen

Die Anwendung der Zwangsmassnahmen muss *geeignet zur Zielerreichung*, *erforderlich (Übermassverbot)* und *zumutbar* sein. Letzteres bedeutet, dass ein vernünftiges Verhältnis zwischen *Eingriffszweck* und *Eingriffswirkung* gegeben sein muss. Fragen zur Verhältnismässigkeit stellen sich beim Zugriff, bei der Zuführung zum Flughafen sowie bei den Fesselungen am Boden und in der Luft:

Zugriffsformen

Es wurde festgestellt, dass die Zugriffsformen, d.h. die Vorgehensweisen wie Rückzuführende aus der Zelle oder am Wohnort abgeholt werden, unterschiedlich sind: Einerseits werden Rückzuführende vom Zugriff im Schlaf überrascht und überwältigt, um möglichst geringen Widerstand zu Beginn der Rückführung zu generieren. Andererseits wurde beobachtet, dass die Rückzuführenden von einer Einzelperson in der Zelle des Ausschaffungsgefängnisses abgeholt und über den unmittelbar bevorstehenden Sonderflug mündlich informiert wurden.

- Das Fachgremium empfiehlt, über die Erfahrungen mit den unterschiedlichen Einsatzdoktrinen den interkantonalen Austausch zu fördern, um deren Vor- und Nachteile deutlich zu machen. Zentral ist für das Fachgremium, dass die Zugriffsform verhältnismässig ist und dem Einzelfall angemessen gehandelt wird.

Zuführung zum Flughafen

Während der Pilotphase wurden unterschiedliche Anwendungen von Zwangsmassnahmen beobachtet: Für den Transport vom Aufenthaltsort zum Flughafen reichte das Spektrum von keiner bis maximaler Fesselung. Es wird darauf hingewiesen, dass Vollfesselungen vornehmlich aufgrund von Sicherheitsüberlegungen an Bord des Sonderfluges zum Einsatz kommen. Wohingegen Zuführungen zum Flughafen mit anderen polizeilichen Aufgaben vergleichbar sind.

- Das Fachgremium empfiehlt, den Einsatz und die Verhältnismässigkeit der Fesselungen bei den Zuführungen sowie die notwendigen Handlungsspielräume der Einsatzkräfte zu überprüfen. Wie bei den Zugriffsformen gilt es auch bei der Zuführung, die Zwangsmassnahmen dem Einzelfall angemessen anzuwenden.

Fesselungen am Boden und in der Luft

Eindeutig positiv zu vermerken ist, dass je nach Sonderflug unterschiedliche Formen oder gar keine Fesselungen angewendet wurden. Oftmals wurden die Sicherungsmassnahmen während dem Flug verringert und die Fesselungen gelockert. Während des Pilotprojekts konnte die Anwendung der neu entwickelten modularen Fesselung beobachtet werden.

Aufgrund des für die Anwendung von Zwangsmassnahmen begleitenden Verhältnismässigkeitsprinzips erinnert das Fachgremium daran, dass jegliche Form der Fesselung dem individuellen Verhalten der Rückzuführenden unter Berücksichtigung der gesamten äusseren Umstände anzupassen ist.

- Das Fachgremium empfiehlt daher, bei der Vorbereitung der Rückzuführenden am Boden nicht schematisch vorzugehen, sondern vielmehr die vom Verhältnismässigkeitsprinzip geforderte Einzelfallbeurteilung durchzuführen. Die Entscheide für oder gegen eine Fesselung sowie über den Grad der Fesselung sind entsprechend vorzunehmen.
- Während des Fluges ist eine allfällige Fesselung aufgrund einer Gesamtwürdigung der Umstände anzupassen bzw. aufzuheben.