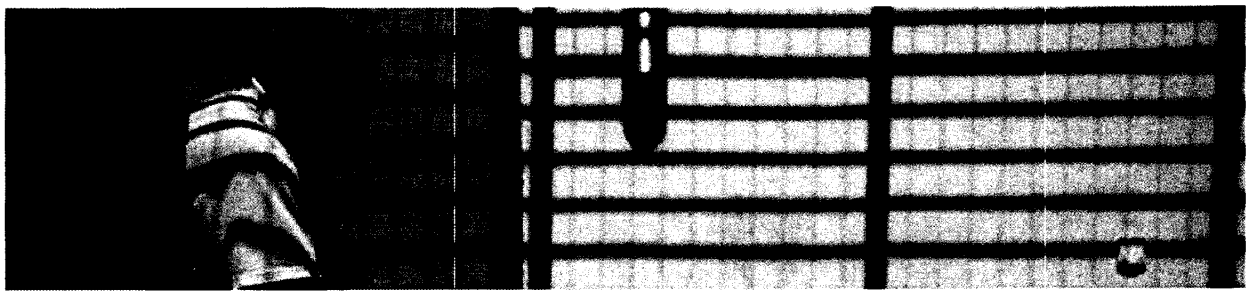
Tätigkeitsbericht zum Vollzugsmonitoring

1. Januar – 30. Juni 2012

Unabhängige Beobachtungen zwangsweiser Rückführungen auf dem Luftweg in der Übergangsphase zwischen Pilotprojekt und Vollzugsmonitoring der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF).

Fachgremium
Geschäftsstelle für das
ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring

Schüpfen, 30. Juli 2012



Szenenbild aus dem Film "Vol spécial" von Fernand Melgar über Ausschaffungsflüge (Bild: Climage)

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage 3

2. Auftrag 3

3. Aufgabe der Beobachtenden 4

4. Die Beobachterinnen und Beobachter 4

5. Fachgremium 5

5.1. Zusammensetzung 5

5.2. Aufgabe 5

6. Logistik 5

6.1. Ablauf der Rückführungsbeobachtung 5

6.2. Information 5

6.3. Anzahl Einsätze 6

6.4. Zuführung 6

6.5. Zwangsmittel 6

7. Zusammenfassung der Beobachtungen 7

7.1. Allgemeines 7

7.2. Ärztliche Betreuung 7

7.3. Anhaltung 9

7.4. Transport zum Flughafen 10

7.5. Vorbereitung am Flughafen und Transport zum Flugzeug 10

7.6 Flugzeug und Flug 11

7.7 Übergabe an die Behörden im Zielstaat 12

8. Schlussfolgerungen 13

9. Empfehlungen an den Fachausschuss 14

1. Ausgangslage

Die Schweiz ist als assoziierter Schengen-Mitgliedstaat verpflichtet, die Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (EG-Rückführungsrichtlinie) zu übernehmen und umzusetzen.

Die Schweiz hat mit Art. 71a Ausländergesetz (AuG; SR 142,2) eine Delegationsnorm für die Beobachtung von Rückführungen geschaffen. In den auf 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Bestimmungen der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA; SR 142.281) werden Umfang und Inhalt des Monitorings entsprechend präzisiert. Die VVWA wurde um einen neuen Abschnitt ergänzt, der die unabhängige Beobachtung von Ausschaffungen auf dem Luftweg regelt.

Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund (SEK) führte im Auftrag des Bundesamtes für Migration (BFM) und in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) den Pilotversuch vom 1. Juli bis 31. Dezember 2011 durch.

Damit zwischen der Auswertung der Pilotphase und dem Übergang in den Normalbetrieb keine Lücke entstand, wurde eine Übergangslösung gesucht. Alle fünf Beobachtenden der Pilotphase stellten sich auch für die Übergangsphase zur Verfügung. Dora Andres verfügte zudem mit KDR Dienstleistungen GmbH über die nötige Infrastruktur, um die Koordination zu übernehmen und die Beobachtenden gemäss Auftrag des BFM unter Vertrag zu nehmen.

Mit Vereinbarung vom 30. Januar 2012 erteilte das Bundesamt für Migration das Mandat für die administrative Umsetzung und Koordination des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings für die Zeit vom 1. Januar bis 30. Juni 2012 an die KDR Dienstleistungen GmbH in Schüpfen.

2. Auftrag

Die Beauftragte führt die Geschäftsstelle für das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring und stellt die Beobachtung von zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg sicher. Sie leitet die Tätigkeit der Beobachtenden in organisatorischer und administrativer Hinsicht. Namentlich ist sie für die Einsatzplanung der mandatierten Beobachterinnen und Beobachter sowie die Entgegennahme der Berichte der Beobachtenden zuständig.

Die Beauftragte organisiert die Sitzungen des begleitenden Fachgremiums.

3. Aufgabe der Beobachtenden

Die Beobachterinnen und Beobachter beobachten die zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg insbesondere auf Rechtskonformität der Staatshandlungen und Gesamtwürdigung des Verhaltens von Behörden und Rückzuführenden. Im Rahmen des Debriefings erstatten sie dem/der polizeilichen Equipenleiter/in und den weiteren polizeilichen Begleitpersonen unmittelbar nach dem Flug Bericht. Über jede begleitete zwangsweise Rückführung erstatten sie dem Bundesamt für Migration (BFM) und der Beauftragten innert 30 Tagen schriftlich Bericht.

Die Beobachtung von zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg umfasst nach Art. 15f VVWA folgende Phasen:

- die Zuführung der betroffenen Personen zum Flughafen
- die Bodenorganisation am Flughafen
- den Flug
- die Ankunft am Zielflughafen sowie die Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats.

Können die betroffenen Personen im Zielstaat nicht übergeben werden, so umfasst die Beobachtung auch den Rückflug in die Schweiz, den Empfang am hiesigen Flughafen sowie die Übergabe an die zuständigen kantonalen Behörden.

4. Die Beobachterinnen und Beobachter

In der Übergangsphase wurde mit den gleichen Beobachtenden gearbeitet wie in der Pilotphase.

Es handelte sich um:

- Dora Andres, Alt-Regierungsrätin Kanton Bern (verantwortlich für die Koordination)
- 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

5. Fachgremium

5.1. Zusammensetzung

Das Fachgremium, bestehend aus den fünf Beobachtenden, aus Vertretern des BFM, der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM), der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) sowie dem Projektleiter der Pilotphase (SEK), traf sich bisher zu drei Sitzungen (12. März, 21. Mai und 5. Juli 2012).

An den beiden letzten Fachgremiumssitzungen waren zudem der Vizepräsident und die Leiterin des Kommissionssekretariates der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) anwesend. Die NKVF ist seit dem 1. Juli 2012 für den Normalbetrieb verantwortlich.

5.2. Aufgabe

Das Fachgremium diskutiert die Berichte der Beobachtenden und kann Empfehlungen abgeben, die im vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) eingesetzten paritätischen Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug zu behandeln sind.

Das Fachgremium verfügt über keine weiteren Entscheidungskompetenzen. Der ordentliche Sitzungsrhythmus des Fachgremiums ist vierteljährlich, ausserordentliche Sitzungen sind im Bedarfsfall möglich.

6. Logistik

6.1. Ablauf der Rückführungsbeobachtung

Der Ablauf während der Pilotphase hat sich bewährt und wurde deshalb in der Übergangsphase beibehalten. Pro Sonderflug waren jeweils zwei Beobachtende im Einsatz. Eine Person beobachtete die Zuführung ab Hafteinrichtung oder Domizil der DEPA[1], bis diese im Flugzeug abflugbereit waren. Die zweite Person wartete auf dem Flugplatz auf das Eintreffen der DEPA und nahm am Briefing für den Sonderflug teil. Anschliessend begleitete sie den Sonderflug bis zur Übergabe im Zielstaat.

Falls die Übergabe der betroffenen Person(en) an die Behörden nicht möglich war, umfasste die Beobachtung auch den Rückflug in die Schweiz, den Empfang am hiesigen Flughafen sowie die Übergabe an die zuständigen kantonalen Behörden.

6.2. Information

Die Beauftragte bekam in der Regel 14 Tage vor dem Sonderflug per Fax das Datum, die Informationen zur Flugroute und zu den einzelnen DEPA zugestellt. Die Meldung enthielt jeweils Name und Vorname der DEPA, das Geburtsdatum, den Aufenthaltsort, die zuständige Person im jeweiligen Kanton samt Te-

[1] Abkürzung für Deportee accompanied, eine polizeilich begleitete, rückzuführende Person auf Linien- oder Sonderflügen

lefonnummer und E-Mailadresse. Einige Tage vor dem Sonderflug trafen die Kontakt- und Passagierliste sowie die Angaben zur Zufahrt zum Flughafen ein.

Die Beauftragte holte umgehend bei den Beobachtenden deren Verfügbarkeit per E-Mail ein. Innert weniger Stunden trafen die Rückmeldungen ein, und die Zuteilung konnte erstellt und swissREPAT gemeldet werden.

Die Beobachtenden waren sehr flexibel, und alle 15 Sonderflüge konnten beobachtet werden. Einzig als zwei Sonderflüge am gleichen Tag stattfanden, konnte die Zuführung für einen Flug nicht beobachtet werden, da zufällig zwei Beobachter landesabwesend waren.

6.3. Anzahl Einsätze

Vom 1. Januar bis 30. Juni 2012 wurden 15 Sonderflüge und 13 Zuführungen beobachtet. Zwei Zuführungen konnten aus den nachfolgenden Gründen nicht beobachtet werden:

An einem Tag fanden zwei Flüge statt. Die Zuführung für einen Flug konnte nicht beobachtet werden, da zwei Beobachter nicht zur Verfügung standen.

Zudem konnte in einem Kanton die DEPA nicht angehalten werden. Die geplante Beobachtung der Zuführung aus diesem Kanton fiel daher aus.

6.4. Zuführung

Aus den Kantonen Aargau (AG), Basel-Stadt (BS), Bern (BE), Freiburg (FR), Genf (GE), Jura (JU), Luzern (LU), St.Gallen (SG), Solothurn (SO), Wallis (VS) und Zürich (ZH) wurden Zuführungen beobachtet.

6.5. Zwangsmittel

Die Fesselung wurde während der Übergangsphase weiterentwickelt, und es fanden weitergehende Schulungen für die Equipenleiter und die Begleitpersonen statt. Neu wird grundsätzlich eine Teilfesselung[2] eingesetzt, welche bei Bedarf relativ einfach zur Vollfesselung[3] (entsprechend der bisherigen «Level-4 Fesselung») erweitert werden kann. Diese neu entwickelte, modulare Teil- bzw. Vollfesselung trägt insbesondere dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung, da der allenfalls notwendige Einsatz von Zwangsmitteln besser dem individuellen Verhalten jedes einzelnen Rückzuführenden angepasst werden kann. Sie ermöglicht es den Vollzugsbehörden, bereits am Boden oder später im Flugzeug fliessend von einer Teilfesselung zu einer Vollfesselung bzw. umgekehrt überzugehen.

[2] **Teilfesselung:** Das Grundmodul der Teilfesselung ist ein Hüftgurt, an welchem die Hände in Manschetten befestigt werden. Die Teilfesselung schränkt die Bewegungsfreiheit der Arme und Hände ein, erlaubt aber ein selbstständiges Gehen, eine selbstständige Verpflegung sowie Toilettengänge, ohne dass die Fesselung gelöst werden müsste.

[3] **Vollfesselung**: Die Vollfesselung entspricht in etwa der bisherigen «Level-4 Fesselung», bei welcher zusätzlich zur Fesselung der Hände auch die Bewegungsfreiheit der Beine eingeschränkt wird. Das Grundmodul der Teilfesselung ist so vorbereitet, dass daran mit wenigen Handgriffen die Manschetten der Bein- und Fussfesseln befestigt werden können. Zusätzlich können Oberarmmanschetten eingesetzt werden, an welchen Riemen zur Fixierung an einen Sitz angebracht sind. Je nach Notwendigkeit kommen in Einzelfällen auch Spucknetz, Kopfschutz oder Rollstuhl für den Transport ins Flugzeug zur Anwendung.

Sofern die rückzuführenden Personen kooperierten, wurden insbesondere bei Frauen und Kindern keine Sicherheitsvorkehrungen getroffen.

7. Zusammenfassung der Beobachtungen

7.1. Allgemeines

Bei allen 13 beobachteten Zuführungen und 15 Sonderflügen haben die Zuführenden, die Boden-organisation und die Flugbegleiter sehr professionell gearbeitet. In keinem einzigen Fall konnten die Beobachtenden ein unkorrektes oder unprofessionelles Verhalten feststellen.

Für die zukünftige Organisation wird angeregt, dass auf der Liste mit den DEPA gut sichtbar angegeben wird, aus welchen Kantonen die DEPA zugeführt werden. Auf der aktuellen Liste ist der Kanton nur aus der E-Mail-Adresse zu eruieren.

Zudem sind die Zeiten – Anhaltung und Zuführung – meistens sehr gut berechnet, und die Fahrzeuge mit den DEPA treffen bis zu einer Stunde früher als geplant auf dem Flughafen ein. Es ist sogar vorgekommen, dass die Zuführenden mit den DEPA vor der Bodenorganisation vor Ort waren.

Für solche Fälle sollte das Sicherheitspersonal auf den Flughäfen über das mögliche frühere Eintreffen der Busse mit den DEPA informiert sein. Den Bussen sollte die Zufahrt ins Areal ermöglicht werden und, falls nötig, sollte auch die Möglichkeit gegeben werden, um die Toiletten aufzusuchen. Es ist nachvollziehbar, dass für ungeplante Ereignisse Zeitreserven einzuplanen sind, doch sollten diese auf ein vertretbares Minimum reduziert werden.

[4] *In den frühen Morgenstunden hat es fast keinen Verkehr auf der Autobahn. Einen späteren Anhaltungstermin bzw. eine spätere Abfahrt wäre zu prüfen, um die Wartezeiten am Ankunftsort zu vermindern.*

7.2. Ärztliche Betreuung

Flugvorbereitung und -begleitung

Alle Flüge wurden von einem Arzt und einem Sanitäter begleitet. Zweimal kam es vor, dass der Begleitarzt bei der Flugvorbereitung und beim Einstieg ins Flugzeug noch nicht vor Ort war. Es ist in Zukunft darauf zu achten, dass der Arzt spätestens beim Eintreffen der DEPA vor Ort ist.

Bei der Flugvorbereitung und beim Einsteigen ins Flugzeug wehren sich die DEPA teilweise heftig. Geschieht dies, muss polizeiliche Zwangsgewalt angewendet werden, was wiederum einen Stress für die DEPA und die Polizei bedeutet. In diesen heiklen Phasen müssen der Begleitarzt und der Sanitäter in unmittelbarer Nähe sein, damit, falls nötig, unverzüglich gehandelt werden könnte.

[4] Umrahmt und in kursiver Schrift dargestellt sind die Auszüge aus den Berichten der Beobachtenden

Evtl. könnte angeregt werden, dass Arzt sowie Rettungssanitäter bereits bei der Ankunft der DEPA vor Ort sind und nicht erst während oder nach Abschluss der Vorbereitungen der DEPA eintreffen.

Der Arzt muss vor Ort sein, wenn die DEPA eintreffen. Wenn die DEPAS für den Flug vorbereitet werden, muss der Arzt ebenfalls in unmittelbarer Nähe sein.

Medizinischer Datenfluss

Wie in der Pilotphase bereits festgehalten, gibt es hier noch keinen eingespielten Ablauf. Die zeitgerechte Information zuhanden der mit der medizinischen Begleitung von zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg beauftragten Organisation ist vonseiten der anmeldenden Behörden und swissREPAT nicht sichergestellt. Dies führt zu einem Wissensdefizit medizinischer Art. Ein integrierter medizinischer Informationsfluss (Einholen der medizinischen Informationen durch die beauftragte Organisation bei der anmeldenden Behörde) und standardisierte Vorabklärungen sind unabdingbar.

Die Zuführungen fanden zum Teil in Unkenntnis des medizinischen Zustandes der DEPA statt und sind so ein medizinisches Defizit. Die DEPA werden unnötigen Gefahren ausgesetzt. Die Zuführungen sollten in Zukunft medizinisch begleitet werden, sofern bei einem DEPA eine schwerwiegende Erkrankung bekannt ist.

Der Arzt bekam vor dem Flug keine Informationen über den gesundheitlichen Zustand der DEPA.

Le médecin doit recevoir les rapports médicaux des dépas avant le jour du départ de manière à pouvoir les analyser suffisamment tôt.

Auf die Probleme des medizinischen Informationsaustausches ist bereits mehrfach hingewiesen worden. Das Thema bleibt eine der grossen Schwachstellen des gegenwärtigen Vollzuges.

Dieser Zwischenfall zeigt erneut auf, dass einer der wunden Punkte beim medizinischen Informationsaustausch liegt. Der den Sonderflug begleitende Arzt erhielt das Flugfähigkeitsattest erst am Vorabend des Abfluges.

Medikamente

Zeitweise verfügten die DEPA nicht über jene Medikamente zur weiterführenden Eigenmedikation im Zielland. Die medikamentöse Therapie ist nicht sichergestellt. Die Eigenmedikation ist in Zukunft für den Flug und mindestens für die ersten 14 Tage im Zielland mitzugeben.

DEPA, die regelmässig Medikamente einnehmen müssen, müssen unbedingt die benötigten Medikamente für den Flug sowie für die erste Zeit im Zielland (mindestens für die ersten zwei bis drei Wochen) mit sich führen.

...Er erhielt im Kanton u.a. täglich 100 mg Valium. Da dem DEPA vom Kanton keine Medikamente mitgegeben wurden, weder für den Flug noch für die erste Zeit im Zielland, erhielt er zur Verhinderung eines Entzuges die Medikation vom begleitenden Arzt (ein Generikum, Stesolid-Rectiole, das den gleichen Wirkstoff [Diazepam] wie Valium enthält).

7.3. Anhaltung

Bei allen Anhaltungen wurde vor der Anhaltung ein Briefing mit den Beteiligten durchgeführt. Es wurden Angaben zu den DEPA und zur Zugriffstaktik gemacht. Zwei Punkte sind bei den Anhaltungen zu verbessern:

1. Die Vorbereitung der DEPA für den Transport zum Flughafen sollte an einem abgeschirmten Ort erfolgen.

Die Vorbereitung des DEPA für die Zuführung zum Flughafen fanden – ohne jeglichen Sichtschutz – im Eingangsbereich des Regionalgefängnisses gegenüber dem Lift statt. In casu war dies wegen der nächtlichen Stunde nicht wirklich problematisch. Es sei jedoch angeregt, ob künftig nicht ein etwas abgeschirmterer Ort für die Vorbereitungen gewählt werden könnte.

2. Je nach Kanton und Renitenz der DEPA ist das Vorgehen bei den Anhaltungen unterschiedlich. Die Beobachtenden haben festgestellt, dass in den einzelnen Kantonen auch DEPA, die nicht als renitent gemeldet sind, ebenfalls überfallmässig aus dem Schlaf gerissen und in eine Vollfesselung gelegt werden. Dies entspricht nicht der Verhältnismässigkeit.

Jeder DEPA sollte Wochen oder einige Tage vor der Rückführung ein Vorbereitungsgespräch gehabt haben[5], an welchem ihm dargelegt wird, was auf ihn zukommt. Jeder DEPA sollte bei der Anhaltung die Möglichkeit haben, sich kooperativ zu verhalten - und dementsprechend ist der Fesselungsgrad. Dieser muss sich ausschliesslich am Verhalten des DEPA orientieren. Dies beinhaltet das Risiko, dass bei auftretender Renitenz die Massnahmen erhöht werden und polizeiliche Zwangsgewalt angewendet werden muss. Doch dies sollte den DEPA aus dem Vorbereitungsgespräch bekannt sein. Zur Sicherheit der Zuführenden sollten jedoch Handschellen, mit Ausnahme bei Frauen und Kindern, immer angelegt werden.

Im Wissen, dass dieser Bereich in die Kompetenz der Kantone fällt, sind die Beobachtenden der Auffassung, dass das Vorgehen bei den Anhaltungen und den Zuführungen unter den Kantonen festzulegen ist. Dies auch im Hinblick darauf, dass der Bodenorganisation massive Schwierigkeiten bereitet werden, wenn einerseits kooperative DEPA in Vollfesselung inkl. Kopfschutz auf dem Flugplatz eintreffen und andererseits renitente DEPA nur in Handschellen zugeführt werden.

Les pratiques de certains corps de police consistant à prendre des mesures extrêmes quel que soit de comportement du DEPA restent une question à examiner.

DEPA 2 wurde wie DEPA 1 in Vollfesselung zugeführt. Die Vollfesselung von DEPA 2 wurde von der Bodenorganisation etwas gelockert. DEPA 2 ist ruhig, und im Gespräch mit der Beobachterin stellen die beiden Polizisten der Bodenorganisation die Verhältnismässigkeit der Vollfesselung infrage.

Ist es bei einem DEPA, der nicht als gewalttätig bzw. der Polizei nicht sonst wie bekannt ist, tatsächlich nötig, ihn überfallsartig durch vier vermummte Mitglieder des Interventionsteams aus der Zelle zu holen?

Les mesures de contrainte complète appliquées au DEPA oppositionnel ne contribuent en rien à un apaisement des tensions.

[5] Die Beobachtenden konnten nicht überprüfen, ob diese Gespräche stattgefunden haben.

7.4. Transport zum Flughafen

Verschiedentlich hatten die Beobachtenden keinen Platz im Transportfahrzeug und mussten mit ihrem Privatauto dem Transport folgen. Dies ergibt eine Lücke im Beobachtungsprozess, die, wenn immer möglich, zu verhindern ist.

Die Zuführenden geben an, sie seien zu spät über die Begleitung informiert worden oder sie hätten kein grösseres Fahrzeug zur Verfügung gehabt. Hier muss künftig der Informationsfluss verbessert werden.

7.5. Vorbereitung am Flughafen und Transport zum Flugzeug

Alle Bodenorganisationen führten vor Aufnahme der Arbeit ein Briefing durch. Die Beobachtenden konnten, sofern schon vor Ort, stets an diesen Briefings teilnehmen. Es wurde jeweils auf Folgendes hingewiesen: keine Waffen, keine Fotos und ein respektvoller Umgang mit den Zurückzuführenden.

Identifizierung der DEPA
Wenn mehrere DEPA gleichzeitig eintreffen oder schon vor Ort sind und die Sitze im Warteraum nicht gekennzeichnet sind, ist es für die Beteiligten schwierig die DEPA zu identifizieren. Die DEPA müssen für alle Beteiligten klar erkennbar sein.

Die DEPA sollten deutlich und klar identifizierbar sein – am besten wäre hier das Anbringen einer Kennzeichnung, z.B. auf den Türen der Gepäckablagefächer. Dies erleichtert nicht nur die Übersicht, sondern verhindert auch Verwechslungen. Auf dem vorliegenden Flug wurde diese Kennzeichnung noch vor dem Start vom begleitenden Arzt vorgenommen.

Verletzungsgefahr
Normalerweise erfolgt die Flugvorbereitung in geräumigen Hallen. Die DEPA sind dort nicht in unmittelbarer Nähe von Gegenständen, an denen sie sich verletzen könnten. Hat es aber nur ein bis zwei DEPA, werden vielmals kleine Räume genutzt. Diese sind als Warteräume oft nicht geeignet, da es dort Gegenstände hat, an denen oder mit denen ein DEPA sich verletzen könnte.

Les cellules d'attente des dépas au poste SARA de la police de l'aéroport de Genève doivent être débarrassées de tous les objets dangereux pour les dépas (automutilation). La police genevoise (PSI) a déjà introduit des demandes dans ce sens auprès de sa hiérarchie mais les procédures doivent être accélérées. **(Umsetzung bereits erfolgt)**

Im Warteraum (Materialraum) hat es sehr viele Gegenstände und Gestelle, an denen sich die DEPA verletzen könnten. In der Halle war es kalt, daher ging man mit dem DEPA in den Materialraum.

Wartezeiten / kalte Temperaturen
Die räumlichen Möglichkeiten sind auf den drei Flughäfen unterschiedlich. Speziell auf dem Flughafen Bern-Belp stehen nicht immer die gleichen Räumlichkeiten zur Verfügung, und die Möglichkeiten, diese zu heizen oder für die Flugvorbereitung einzurichten, sind beschränkt. Vielmals stehen noch Flugzeuge im Hangar. Die Zuständigen versuchen aber stets, den Raum so optimal wie möglich und mit dem zur Verfügung stehenden Material einzurichten.

Im Winter sollten auch in geheizten Räumen Decken zur Verfügung stehen, damit DEPA, die kalt haben und nicht über genügend warme Kleidung verfügen, einen zusätzlichen Kälteschutz erhalten können. Die DEPA sollten vom allgemeinen Aufenthaltsbereich, wo sich alle treffen, reden und sich verpflegen, abgeschirmt werden. Schon eine mobile Trennwand würde genügen.

Einstieg ins Flugzeug

Grossmehrheitlich waren die DEPA bei der Flugvorbereitung und im Warteraum ruhig. Sobald die Aufforderung zum Boarding kam, versuchten verschiedene DEPAS mit starker Gegenwehr ihre Rückführung in letzter Minute noch zu verhindern. Die Erhöhung der Fesselung war, trotz bereits vorsorglich angebrachter Manschetten, sehr schwierig für die Polizisten. Die DEPA beissen, schlagen und setzen enorme Kräfte frei. Die Anwendung polizeilicher Zwangsgewalt ist in diesem Moment unausweichlich und die DEPA nehmen dies bewusst in Kauf.

Ces deux DEPA avaient probablement compris que leur seule et ultime possibilité de s'opposer à leur renvoi se situait à ce moment-là du vol spécial et on peut dire qu'ils ont jeté toutes leurs forces dans cette résistance. A tel point que l'un d'entre eux même réussi à briser la chaise sur laquelle il avait été attaché.

Im Moment, als DEPA 4 aus dem Minibus geholt wurde, um zum Flugzeug zu gehen, attackierte er einen der Begleitpolizisten mit einem Fusstritt ins Gesicht. Daraufhin wurde der Fesselungsgrad von DEPA 4, der bislang nur mit Handmanschetten gefesselt war, erhöht und der DEPA in Vollfesselung (mit Helm und Spucknetz) gelegt.

Die DEPA 2 und 4 wurden in der Folge mit dem Rollstuhl zum Flugzeug gebracht; sie wehrten sich weiterhin vehement und mussten, von mehreren Mitgliedern der Bodenorganisation über die enge und nach den Seiten hin nicht besonders gut gesicherte Treppe, ins Flugzeug und an ihren Platz gebracht werden.

7.6 Flugzeug und Flug

Alle Equipenleiter führten rund eine Stunde vor Abflug ein Briefing mit dem ganzen Begleitteam durch. Oft nahmen auch der Flugkapitän und teilweise auch sein Co-Pilot am Briefing teil. Der Beobachter wurde jeweils vorgestellt.

Flugzeugtyp

Die Flugzeuge verfügten über genügend Sitzplätze. Die Betreuung und die Verpflegung durch die Flugbegleiter der Airlines waren durchwegs sehr gut. Generell ist anzumerken, dass die Flugzeuggänge sehr schmal sind, was eine grosse Behinderung ist, wenn renitente DEPA ins Flugzeug getragen werden müssen.

Aufgrund der sehr engen räumlichen Verhältnisse im Flugzeug sollte das medizinische Team an den Notausgängen sitzen können. Für den Notfall bieten diese Sitzreihen am ehesten den Platz, um eine medizinische Behandlung vornehmen zu können. Beim Einstieg ist darauf zu achten, dass bei kleineren Flugzeugen die Deckel des Gepäckfaches an der Decke im Flugzeug geschlossen sind, um beim Einstieg von grossgewachsenen DEPA (Kopfstoss) die Verletzungsgefahr zu minimieren.

Die Flugzeugtreppen sind definitiv nicht geeignet, um DEPA in Vollfesselung und unter starkem Widerstand ins Flugzeug zu bringen.

7.7 Übergabe an die Behörden im Zielstaat

Alle DEPA konnten in den Zielstaaten den Behörden übergeben werden. Die Übergabe der DEPA in den Zielstaaten erfolgte mit wenigen Ausnahmen rasch und problemlos, wohl auch wegen der vorzüglichen Vorarbeit der Mitarbeiter des BFM, die zum Teil schon vorher in den Zielstaat angereist waren.

In der Regel verliessen die DEPA das Flugzeug ungefesselt. Sie wurden unverzüglich von den zuständigen Behörden in Empfang genommen und in Polizeiautos oder Bussen weggebracht. Damit war die Beobachtung abgeschlossen. Was anschliessend mit den DEPA passierte, konnte nicht beobachtet werden, war aber auch nicht Bestandteil des Auftrages.

In einzelnen Fällen mussten die DEPA im Zielland noch zur Identifizierung. In solchen Fällen wurden die DEPA wohl übernommen und mit einem Bus zum Terminalgebäude gefahren. Dort wurde, in Anwesenheit des Vertreters des BFM, das Identifizierungsgespräch geführt. Dieser Befragung konnte der Beobachtende nicht beiwohnen. Die Schweiz hat darauf keinen Einfluss. Die Zustimmung müssen hier die Behörden des Zielstaates geben.

Vorbereitung und Begleitung durch das Bundesamt für Migration
Es hat sich bewährt, dass jene Begleitpersonen vom BFM mitfliegen, die mit den Gegebenheiten des Heimatlandes der DEPA vertraut sind und wo möglich auch deren Sprache sprechen.

Das System der Vorausdetachemente hat sich bewährt. In den beiden Zielstaaten fand eine reibungslose, gut organisierte Übernahme der DEPA statt. Die Übergabe verlief in einer ruhigen und respektvollen Atmosphäre.

Die Übergabe der DEPAS erfolgte im Zielland rasch und problemlos, wohl auch wegen der vorzüglichen Vorarbeit der beiden Mitarbeiter des BFM, die als Vorausdetachement in den Zielstaat gereist waren.

Aucun des dépas ne parlaient l'allemand, l'italien ou l'anglais. Nous n'avons eu aucun problème de communication parce que tout c'est bien passé. Mais en cas de blocage quelconque, cette situation poserait un problème.

Wenige Minuten nach der Landung auf dem Flughafen kamen die Vertreter der Behörden ans Flugzeug. Nach kurzem Gespräch der Behördenvertreter mit dem Einsatzleiter und dem mitgeflogenen Vertreter des BFM wünschte die Behörde mit den beiden DEPAS im Flugzeug zu sprechen.

Zudem konnte der arabisch sprechende Vertreter des BFM DEPA 4 in einem langen

Gespräch beruhigen. Die Begleitung durch einen arabisch sprechenden Vertreter des BFM

wirkte während des gesamten Fluges sehr stark de-eskalierend.

8. Schlussfolgerungen

Die Übergangsphase hat die Erkenntnisse aus der Pilotphase bestätigt. Die Beobachtungen der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg sind für die Vollzugsbehörden schon zu einem festen Bestandteil geworden. Das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring gibt sowohl den betroffenen DEPA als auch den beteiligten Staatsorganen sowie letztlich auch der Zivilgesellschaft eine gewisse Sicherheit, dass die verfassungs- und menschenrechtlichen Anforderungen stets berücksichtigt werden.

Zudem haben die Vollzugsbehörden die Bestätigung erhalten, dass sich die Investitionen in das Material und in die Ausbildung gelohnt haben. Bei keiner der über 60 durchgeführten Beobachtungen konnte ein unpassendes Verhalten einer involvierten Person festgestellt werden. Zudem hat sich das Material bewährt und wurde während der Pilot- und Übergangsphase nochmals verbessert.

Damit die Akzeptanz der Beobachtungen bei den Polizisten bleibt, ist es äusserst wichtig, dass auch in Zukunft die Beobachtenden am Schluss einer Beobachtungsphase den involvierten Polizisten eine direkte Rückmeldung zu derenr Arbeit geben. Es ist nicht vertrauensbildend, wenn die Polizisten erst später aus einem summarischen Bericht die Beurteilung ihrer Arbeit bekommen.

Es sollte auch in Zukunft mit allen Akteuren, die bei Sonderflügen relevant sind, der Dialog und das Gespräch gesucht werden: mit den Vollzugsbehörden, mit dem Bundesamt für Migration, mit nicht-staatlichen Institutionen sowie mit dem Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug. Das Fachgremium hat sich, wie bereits während des Pilotprojekts, als Austauschgefäss zwischen den verschiedenen Akteuren bewährt.

Nichtsdestotrotz stellen sich unter anderem Fragen zur Verhältnismässigkeit bei den unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Anhaltung der DEPA. Zudem bestehen weiterhin Lücken beim medizinischen Datenfluss und der medizinischen Versorgung.

Das Fachgremium hat den Handlungsbedarf mit den Empfehlungen an den Fachausschuss Rückkehr- und Wegweisungsvollzug konkretisiert (vgl. Kapitel 9).

Dora Andres, Koordinatorin der Beobachtenden

9. Empfehlungen an den Fachausschuss

Das Fachgremium hat am 5. Juli 2012 den Tätigkeitsbericht der Geschäftsstelle zur Kenntnis genommen und unterbreitet dem Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug folgende Empfehlungen:

Die nach der Pilotphase eingebrachten Empfehlungen, falls noch nicht umgesetzt, behalten ihre Gültigkeit, werden aber hier **nicht** nochmals aufgeführt.

1. Der Arzt hat spätestens beim Eintreffen der ersten DEPA vor Ort zu sein (7.2).
2. Der medizinische Datenfluss zum Gesundheitszustand und die medizinischen Vorabklärungen müssen standardisiert werden (7.2).
3. Benötigt ein DEPA regelmässig Medikamente sind diese in genügender Anzahl für den Flug und zur weiterführenden Eigenmedikation im Zielland für mindestens 14 Tage mitzugeben (7.2).
4. Die Anhaltungen und Zuführungen sind zu vereinheitlichen. Der Fesselungsgrad muss sich immer und ausschliesslich am Verhalten des DEPA orientieren (7.3).
5. Der Beobachtende reist im gleichen Fahrzeug zum Flughafen wie die DEPA (7.4).
6. Damit es keine Verwechslungen gibt, müssen die DEPA klar erkennbar sein (7.5).
7. Um Verletzungen zu vermeiden, sind Warteräume ohne gefährliche Gegenstände zu nutzen (7.5).
8. Die Vorbereitungen und Flugbegleitungen durch Personen des BFM, die nach Möglichkeit mit den Gegebenheiten im Zielland der DEPA vertraut sind oder deren Sprache sie sprechen, sind weiterzuführen (7.7).

Für die Aufnahme dieser Empfehlungen bedanken sich die Mitglieder des Fachgremiums. Das Fachgremium hat die Pilot- und Übergangsphase begleitet und ist überzeugt, wichtige Impulse für eine weitere Verbesserung der nicht einfachen Aufgabe gegeben zu haben.

Allen, die zu diesem Ergebnis beigetragen haben, dankt das Fachgremium ganz herzlich und hat damit seine Arbeit abgeschlossen.