



AUSSCHAFFUNGSVOLLZUG

EMPFEHLUNGEN VON AMNESTY INTERNATIONAL AUFGRUND DES TÄTIGKEITSBERICHTS „AUSLÄNDERRECHTLICHES VOLLZUGSMONITORING“

Am 22. März 2012 hat der Schweizerische Evangelische Kirchenbund den Tätigkeitsbericht über das Pilotprojekt „Ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring“ veröffentlicht, der über die unabhängige Beobachtung von Sonderflügen Rechenschaft ablegt.

Amnesty International begrüsst die Transparenz des Berichts. Die unabhängigen Beobachtenden attestieren darin den Vollzugsbehörden insgesamt Professionalität. Trotzdem wirft der Tätigkeitsbericht zahlreiche heikle Fragen auf, die Amnesty International seit Jahren thematisiert.

Folgende Problemkreise gehen aus dem Bericht hervor, zu denen Amnesty International Stellung beziehen möchte:

1. Mangelnde Vorbereitung der Rückzuführenden.
2. Mängel bei der Übergabe der medizinischen Daten der Rückzuführenden.
3. Unterschiedliche Handhabung des Verhältnismässigkeitsprinzips durch die einzelnen Polizeikorps.
4. Verabreichung von Beruhigungsmitteln durch die begleitenden Ärztinnen und Ärzte.
5. Toilettengang im Flugzeug.
6. Rückführung von psychisch kranken Personen.
7. Rückführung von Familien.
8. Kontaktnahme der Beobachtenden mit den Rückzuführenden.

1. Mangelnde Vorbereitung der Rückzuführenden

Amnesty International hat in der Vergangenheit wiederholt auf die mangelnde Vorbereitung der Rückzuführenden aufmerksam gemacht. Diese beginnt im Moment des Eintritts ins Ausschaffungsgefängnis und muss während des Aufenthalts im Gefängnis weitergeführt werden. Transparenz, aber auch Empathie des Gefängnispersonals wirken deseskalierend. Der Film «Vol spécial» hat dies eindrücklich vor Augen geführt.

Amnesty International erhält regelmässig Rückmeldungen von Ausgeschafften oder Rückzuführenden, deren Ausschaffung nicht vollzogen werden konnte, dass sie nicht **im Detail** über den bevorstehenden Flug informiert worden seien. Viele Rückzuführende geben an, dass sie weder über die Abflugs- und Ankunftszeit noch die Flugroute Kenntnis hatten. Es sei bei Verlassen des Ausschaffungsgefängnisses nicht klar gewesen, wohin sie gebracht würden. Auch der Monitoringbericht hält fest, dass gewisse Rückzuführende nicht über die bevorstehende Ausschaffung informiert wurden.¹

¹ Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Pilotprojekt „Ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring“, Unabhängige Beobachtung von Sonderflügen, Tätigkeitsbericht, Bern, 13. März 2012, Seite 13.

Zur Vorbereitung gehört zwingend, dass Rückzuführenden ernst genommen werden. In zahlreichen Fällen treffen die Behörden und die Rückzuführenden Abmachungen. Diese sind von beiden Seiten einzuhalten und tragen so zur Deeskalation bei. Amnesty International hat Kenntnis von einem Fall, wo mit einem Rückzuführenden vereinbart wurde, dass er an den Beinen nicht gefesselt wird, weil er Schmerzen hatte. Da es im letzten Moment zu einem Wechsel des Teams gekommen ist, war das neu zuständige Team nicht über diese Abmachung informiert. Der Mann ging breitwillig auf das Team zu und liess sich die Hände fesseln. Als das Team jedoch seine Beine fesseln wollten, geriet die Situation total ausser Kontrolle. Diese Eskalation hätte verhindert werden können, wenn die Information über die Abmachung an das neu zuständige Team weiter gegeben worden wäre.

Amnesty International verlangt, dass mit allen Rückzuführenden ein Ausreisegespräch geführt wird, an dem sie über die Details der bevorstehenden Ausschaffung informiert werden. Falls dies aus Sicherheitsgründen vor dem Zugriff im Gefängnis nicht möglich ist, muss diese Information unmittelbar nach dem Zugriff erfolgen.

2. Mängel bei der Übergabe von medizinischen Daten der Rückzuführenden

Mängel bei der Übergabe von medizinischen Daten haben im März 2010 unter anderem zum Tode von Joseph Ndukaku Chiakwa geführt. Es ist unverständlich, dass es noch immer nicht gelingt, die Übergabe von medizinischen Daten aus der Zeit der Ausschaffungshaft oder während des Asylverfahrens zu garantieren, können diese doch lebenswichtig sein.

Amnesty International fordert, dass auf die Ausschaffung einer gesundheitlich angeschlagenen Person aus Sicherheitsgründen verzichtet wird, wenn die medizinischen Daten nicht vorhanden sind.

3. Unterschiedliche Handhabung des Verhältnismässigkeitsprinzips durch die einzelnen Polizeikörper

Über kommandomässige Überfälle durch mehrere verummte Polizisten auf teilweise schlafende Rückzuführende, wie sie im Monitoringbericht beschrieben werden², erhält Amnesty International immer wieder Hinweise. Dialog und Deeskalation werden beim Zugriff wiederholt und in gewissen Kantonen systematisch durch unverhältnismässige Zwangsmassnahmen ersetzt. Überfallartige Aktionen müssen nach Auffassung von Amnesty International von der KKJPD (Kantonalen Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren) umgehend gesamtschweizerisch verboten werden.

Erfreulich ist, dass die Handhabung des Verhältnismässigkeitsprinzips im Verlauf der Pilotphase auf dem Flughafen angepasst wurde und die «Zwangsmittel neu modular angewandt»³ werden. Offen ungeklärt bleibt jedoch der Einsatz von Zwangsmittel beim Zugriff im Ausschaffungsgefängnis und bei der Zuführung zum Flughafen. Dort besteht vor allem in der Deutschschweiz grosser Handlungsbedarf. Immerhin ist es möglich, dass Polizisten aus kleinen Kantonen die Rückzuführenden zum Teil ohne Fesseln zum Flughafen bringen können. Im Gegensatz dazu scheint die Zugriffstaktik gewisser Kantone, die mit grossen Einsatzteams arbeiten können, jegliche Verhältnismässigkeit verloren zu haben. Amnesty International kritisiert auch, dass ein Kanton in allen Ausschaffungsfällen per se eine

² Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Pilotprojekt „Ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring“, Unabhängige Beobachtung von Sonderflügen, Tätigkeitsbericht, Bern, 13. März 2012, Seite 13, „modular“ „heisst, dass mit weniger intensiven Grundmassnahmen begonnen wird“.

³ Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Pilotprojekt „Ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring“, Unabhängige Beobachtung von Sonderflügen, Tätigkeitsbericht, Bern, 13. März 2012, Seite 11.

Totalfesselung vornimmt, wie im Monitoringbericht ausgeführt wird.⁴ Eine solche Schematisierung widerspricht dem Verhältnismässigkeitsprinzip, das eine Einzelfalleinschätzung voraussetzt und ein entsprechendes Handeln verlangt.

Die Praxis zeigt, dass ein unverhältnismässiger Einsatz von Zwangsmassnahmen eine Gewaltspirale in Gang setzen kann. Es ist in vielen Fällen zu beobachten, dass der Polizeieinsatz rückwirkend mit der reaktiven Gewalt des Rückzuführenden gerechtfertigt wird.

Amnesty International empfiehlt im Sinne einer Deeskalationstaktik, dass die Rückzuführenden vom ihnen bekannten Gefängnispersonal aus der Zelle geholt, in den Eingangstrakt gebracht und erst dort von der Polizei in Empfang genommen werden. Der Empfang wird in der Regel von einem kleinen Team in Anwesenheit des Gefängnispersonals wahrgenommen. Die Leibesvisitation soll respektvoll und nicht vor einer grossen Anzahl von Personen durchgeführt werden. Eine Person darf nie ganz nackt sein. Zuerst sollte der Oberkörper kontrolliert werden. Dann muss sich Person wieder anziehen können, bevor der Unterkörper entblösst wird. Diese Vorgehensweise ist respektvoll und wirkt sich positiv auf die Zuführung, die Vorbereitung wie auch den Flug selbst aus. Die Vermummung beim Zugriff auf Rückzuführende wird von der KKJPD per sofort verboten.

4. Verabreichung von Beruhigungsmitteln durch die begleitenden Ärzte

Im Monitoringbericht ist folgende Situation beschrieben: «Zwei sehr renitenten Depas wurden intramuskulär zum Selbstschutz 10 mg Dormicum⁵ gespritzt.»⁶ Amnesty International ist über die Verabreichung von Beruhigungsmitteln an Rückzuführende **ohne deren Einwilligung** äusserst besorgt. Art. 25 Abs. 1 ZAG (Zwangsanwendungsgesetz) hält unmissverständlich fest: «Arzneimittel dürfen nicht anstelle von Hilfsmitteln verwendet werden.» Art. 25 Abs. 2 ZAG erlaubt die Abgabe von Arzneimitteln gestützt auf medizinische Indikatoren. Renitenz ist kein medizinischer Indikator. Die Verabreichung von Beruhigungsmitteln zur Gefügigmachung von renitenten Ausschaffungshäftlingen ist eine Verletzung der UNO-Grundsätze der ärztlichen Ethik. Ärztinnen und Ärzte müssen ihre volle Unabhängigkeit bewahren und dürfen nur ihrer medizinischen Aufgabe nachkommen. Zwangsmassnahmen gehören nicht dazu. Es scheint, dass sich die intervenierenden Ärzte weder ihrer ethischen Verpflichtungen noch ihrer medizinischen Verantwortung bewusst sind. Fraglich bleibt, ob je geprüft wurde, wie sich die Verabreichung von Dormicum auf Personen auswirken kann, die sich danach auf einem stundenlangen Flug mit äusserst wenig Bewegungsfreiheit befinden. Wie stark werden Thrombosen und Embolie-Risiken dadurch erhöht?

Amnesty International fordert das BFM⁷ auf, mit der FMH⁸ zusammen ein Ausbildungsmodul zum Thema «Ausschaffungsflüge und Grundsätze der medizinischen Ethik» zu entwickeln, das alle bei Ausschaffungsflügen intervenierenden Ärztinnen und Ärzte besuchen müssen. Jeder Einsatz von Dormicum wird speziell auf seine Vereinbarkeit mit diesen medizinischen Grundsätzen hin untersucht.

⁴ Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Pilotprojekt „Ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring“, Unabhängige Beobachtung von Sonderflügen, Tätigkeitsbericht, Bern, 13. März 2012, Seite 13.

⁵ Dormicum ist ein rasch und stark wirkendes Schlafmittel.

⁶ Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Pilotprojekt „Ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring“, Unabhängige Beobachtung von Sonderflügen, Tätigkeitsbericht, Bern, 13. März 2012, Seite 18.

⁷ Bundesamt für Migration.

⁸ Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte.

5. Toilettengang im Flugzeug.

Amnesty International hat die Tatsache, dass Rückzuführende ihre Bedürfnisse in einen «Traveljohn»⁹ verrichten müssen, mehrmals als Verletzung der Menschenwürde beurteilt. Es ist unhaltbar, dass eine Person ihre Bedürfnisse zwischen zwei Polizisten sitzend in einen Beutel verrichten muss.

Selbst wenn der Gang auf die Toilette nicht immer unproblematisch ist, muss er gewährleistet werden.

6. Rückführung von psychisch kranken Personen

Leider kommt es immer wieder vor, dass die Wegweisung und somit auch die Zwangsausschaffung von psychisch sehr schwer angeschlagenen Personen als zumutbar und zulässig beurteilt werden. Diese Entscheidungspraxis des BFM stellt grundsätzliche Fragen, zumal die Behandlungsmöglichkeiten im Zielland sehr oft zu wünschen übrig lassen. Es reicht nicht, dass eine Behandlung im Heimatland möglich ist. Der Zugang zu dieser Behandlungsmöglichkeit muss effektiv bestehen. Psychisch kranke Personen, die sich hier in einer Mischtherapie befinden (Gesprächstherapie und Medikation), dürfen nicht in ein Land abgeschoben werden, wo eine solche Therapieform nicht gewährleistet ist und zum Beispiel aus Kapazitätsgründen nur Medikamente verabreicht werden. Im Kosovo zum Beispiel ist die oben erwähnte Mischtherapie für vergewaltigte Frauen aus Kapazitätsgründen nach wie vor nicht gewährleistet, da sich das gesamte Gesundheitssystem nach wie vor im Ausbau befindet. In Italien gibt es nur eine sehr beschränkte Anzahl von Plätzen für verletzte Personen und Italien hat die Schweiz aus diesem Grund gebeten, im Rahmen von Dublin II keine verletzlichen Personen nach Italien zu überstellen.

Amnesty International empfiehlt dem BFM, seine Entscheidungspraxis im Fall psychisch kranker Personen grundsätzlich zu überdenken. Im Entscheid soll die Zumutbarkeit und die Zulässigkeit der Wegweisung selbst, aber auch die Zumutbarkeit und die Zulässigkeit der Zwangsausschaffung geprüft werden. Falls diese als gegeben betrachtet wird, muss die vollständige Übergabe des Krankendossiers an eine kompetente Stelle im Zielland gewährleistet sein. Falls sich beim Vollzug herausstellt, dass dies nicht möglich ist, werden die betroffenen Personen in die Schweiz zurückgebracht. Bei der Beurteilung der Frage der Zumutbarkeit muss auch geprüft werden, ob die Fortsetzung der bisherigen Therapieform im Zielland gewährleistet ist.

7. Rückführung von Familien

Die zwangsweise Ausschaffung von Familien bleibt problematisch. Im Kanton Graubünden ist es bereits vorgekommen, dass Eltern vor ihren Kindern einer Volfesselung ausgesetzt wurden. Eines der Kinder war nach der Rückreise schwer traumatisiert und hatte gesundheitliche Probleme.

Amnesty International empfiehlt, dass den Eltern in einem solchen Fall die Möglichkeit eingeräumt wird, sich auch im letzten Moment für einen Linienflug zu entscheiden und eine solche Möglichkeit eingeplant wird.

⁹ Ein Traveljohn ist eine Tüte, die mit einer chemischen Substanz gefüllt ist. Wenn der Urin mit dieser Substanz in Verbindung kommt, wird er zu einer Masse.

8. Kontaktnahme der Beobachtenden mit den Rückzuführenden

Im Monitoringbericht ist sehr viel über die Kontaktnahme mit den verschiedenen Einsatzteams die Rede. Nur an einer Stelle¹⁰ wird über den direkten Kontakt mit den Rückzuführenden gesprochen.

Amnesty International ersucht die Beobachtenden der NKVF¹¹, sich den Rückzuführenden systematisch vorzustellen und ihnen ihre Aufgabe zu erläutern.

Bern, den 26.03.2012

¹⁰ Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Pilotprojekt „Ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring“, Unabhängige Beobachtung von Sonderflügen, Tätigkeitsbericht, Bern, 13. März 2012, Seite 22.

¹¹ Nationale Kommission zur Verhütung von Folter.