

Bern, 8. September 2010

# **Änderung von Verordnungen im Rahmen der Übernahme der EG-Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG) und der Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Automatisierte Grenzkontrol- le, Dokumentenberaterinnen und -berater, Informationssystem MIDES)**

## ***Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH***

### **1 Ausgangslage**

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH hatte sich in ihrer Stellungnahme vom 17. August 2009<sup>1</sup> zu den Gesetzesänderungen im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie des Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16. Dezember 2008 (Rückführungsrichtlinie)<sup>2</sup> in Schweizer Recht geäussert. In einem zweiten Schritt schickt der Bund nun Änderungsvorschläge für die betroffenen ausländerrechtlichen Verordnungen in Vernehmlassung. Die SFH bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Rückführungsrichtlinie stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes dar; die Schweiz ist gehalten, die Vorgaben bis zum 12. Januar 2011 umzusetzen. Die Änderungen auf Verordnungsstufe betreffen neben der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA; SR 142.281) die Asylverordnung 1 zum Verfahren (AsyIV 1, SR 142.311) sowie die Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsyIV 3, SR 142.314).

Weyermannsstrasse 10  
Postfach 8154  
CH-3001 Bern

Für Paketpost:  
Weyermannsstrasse 10  
CH-3008 Bern

T ++41 31 370 75 75  
F ++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch  
www.fluechtlingshilfe.ch

PC-Konto  
30-16741-4  
**Spendenkonto**  
**PC 30-1085-7**

<sup>1</sup> Vgl. Stellungnahme der SFH, [www.fluechtlingshilfe.ch/asyrecht/stellungnahmen/stellungnahme-zur-umsetzung-der-eu-rueckfuehrungsrichtlinie-vom-17.-august-2009](http://www.fluechtlingshilfe.ch/asyrecht/stellungnahmen/stellungnahme-zur-umsetzung-der-eu-rueckfuehrungsrichtlinie-vom-17.-august-2009).

<sup>2</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16. Dezember 2008.

Die Änderungsvorschläge enthalten wichtige Umsetzungsvorgaben für das Monitoring von Zwangsrückführungen (Art. 71 a E-AuG) und das Wegweisungsprozedere (Art. 64 ff. E-AuG), von denen sich die SFH eine Verbesserung der Rechtsstellung der Betroffenen erhofft. Die unabhängige Beobachtung von Zwangsrückführungen nimmt die Vollzugsorgane stärker in die Pflicht. Die SFH hält eine Rückführung nur nach negativem Ausgang eines fairen Asylverfahrens, welches umfassend die Verfolgungsgründe der Betroffenen abgeklärt hat, für statthaft. Die SFH fordert eine wirksame Überwachung von Zwangsrückführungen, damit sichergestellt ist, dass das Rückführungsverfahren die Menschenwürde und die Menschenrechte gleichermaßen achtet.

## 2 Rückführungsbeobachtung

Die Schaffung der gesetzlichen Voraussetzungen für eine neutrale Rückführungsbeobachtung ist eine zentrale Bestimmung der Rückführungsrichtlinie. Die SFH fordert schon seit Jahren die Einrichtung eines effizienten Überwachungssystems für Zwangsausschaffungen, wie es nun in Art. 8 Abs. 6 der Rückführungsrichtlinie vorgesehen ist. Die SFH geht mit anderen Menschenrechtsorganisationen einig, dass ein **unabhängiges Monitoring** diesen Zweck am besten erfüllen wird. Der Bund will die Umsetzung des Beobachtungsmechanismus in der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA; SR 142.281) regeln.

### 2.1 Unabhängigkeit und Umfang der Überwachung

Vorschlag des Bundes, neuer Art. 15f VVWA	Vorschlag SFH
<p>Art. 15f Umfang der Überwachung (Art. 71a Abs. 1 E-AuG)</p> <p>1 Die Überwachung von Ausschaffungen auf dem Luftweg findet auf Sonderflügen (Art. 5 Abs. 3) statt.</p> <p>2 Die Überwachung umfasst folgende Phasen:</p> <p>a. die Zuführung der betroffenen Personen an den Flughafen;</p> <p>b. die polizeiliche Behandlung am Flughafen (Bodenorganisation);</p> <p>c. den Flug;</p> <p>d. die Ankunft am Zielflughafen und die</p>	<p>Art. 15f Umfang der Überwachung (Art. 71a Abs. 1 E-AuG)</p> <p><del>1 Die Überwachung von Ausschaffungen auf dem Luftweg findet auf Sonderflügen (Art. 5 Abs. 3) statt.</del></p> <p><b>1<sup>2</sup> Die Überwachung von Ausschaffungen auf dem Luftweg umfasst folgende Phasen:</b></p> <p>a. die Zuführung der betroffenen Personen <b>aus der Hafteinrichtung</b> an den Flughafen;</p> <p>b. die polizeiliche Behandlung am Flughafen (Bodenorganisation).</p> <p><b>2 Auf Sonderflügen umfasst die Überwachung auch folgende Phasen:</b></p>

<p>Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats.</p>	<p>c. den Flug</p> <p>d. die Ankunft am Zielflughafen und die Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats.</p> <p><b>3 Können die betroffenen Personen im Zielstaat nicht übergeben werden, umfasst die Überwachung auch den Rückflug in die Schweiz, die Empfangnahme am Flughafen und die Zuführung an die Behörden des Ausweisungskantons.</b></p>
--	--

Aus Sicht der SFH ist unabdingbar, dass die Überwachung von unabhängigen Stellen durchgeführt wird. Die SFH begrüsst, dass das EJPD sich gegen eine behördeninterne Lösung entschieden hat (Art. 71a E-AuG). Dieser Entscheid folgt auch den Vorgaben der «Twenty Guidelines on Forced Return», den Leitprinzipien des Europarates.<sup>3</sup> Auch die Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX fordert die Mitgliedstaaten auf, während der gesamten Rückführungsoperation unabhängige Beobachter zuzulassen.<sup>4</sup> Auf EU-Ebene scheint Einigkeit darüber zu bestehen, dass das Monitoring-System unabhängig sein muss und den gesamten Rückführungsprozess – von der Vorbereitung der Rückführung bis zur Übergabe im Zielstaat – umfassen soll.

Die SFH begrüsst, dass auch der Bund die Beobachtung auf den gesamten Ausschaffungsprozess erstrecken will (Art. 15f E-VVWA) und somit alle Etappen eines Sonderfluges erfasst werden sollen. Vergleichbare Lösungen werden in Luxemburg (Beobachtung durch das Rote Kreuz) bereits seit 2007, in gewissem Rahmen in Deutschland und in den Niederlanden (durch eine unabhängige Kommission) seit 2008 praktiziert. Die SFH hält es für sehr bedeutsam, dass – anders als der Bund es vorsieht – auch die Vorbereitungsphase der Rückführung mittels Linienflug Gegenstand der Beobachtung ist.

Die Rückführungsbeobachtung soll bereits bei der Zuführung an den Flughafen beginnen. **Die Vorbereitungsphase des Rückflugs ist oft entscheidend für das weitere Vorgehen.** Der Europarat fordert im Einklang mit Art. 5 Abs. 4 EMRK, dass die Betroffenen aus der Haft in Kontakt mit Anwälten, Ärzten, Vertretern von NGOs, ihren Familienmitgliedern sowie dem UNHCR treten und Kontakte mit der Aussenwelt pflegen können. Um dies zu gewährleisten, sollen die Hafteinrichtungen regelmässig kontrolliert werden.<sup>5</sup> Die SFH fordert die Verantwortlichen auf, die Richtlinien des Europarates vollumfänglich zu berücksichtigen. Heute bestehen grosse Unterschiede zwischen den kantonalen Ausschaffungshaftregimes. Einige Anstalten werden regelmässig kontrolliert (die Haftanstalt Frambois wird regelmässig durch die Commission détention administrative besucht), andere Einrichtungen sind nur schwer zugänglich (Ausschaffungshaftplätze des Kantons Thurgau in Frauenfeld).

<sup>3</sup> «Twenty Guidelines on Forced Return», Ministerrat des Europarates, CM (2005) 40 final, vom 9. Mai 2005, Prinzip Nr. 20, «Monitoring and remedies».

<sup>4</sup> FRONTEX, Best Practices for the Removal of Illegally present Third-country Nationals by Air, Amendment II, Warsaw, November 2009, S. 20.

<sup>5</sup> Vgl. «Twenty Guidelines on Forced Return», Ministerrat des Europarates, CM (2005) 40 final, vom 9. Mai 2005, Prinzip Nr. 20, «Monitoring and remedies».

Aus Sicht der SFH **sollten auch die Zuführungen aus den Kantonen zur Vorbereitung der Rückführung per Linienflug überwacht werden.** Offensichtlich findet die Rückführung «in der Öffentlichkeit» statt, sofern die Person im Linienflugzeug sitzt, bei allen Vorbereitungs-Etappen für die Rückführungen auf Level eins und zwei fehlt es jedoch bisher an der nötigen Transparenz. Die Beobachtung vom Zeitpunkt des Verlassens der Haftanstalt über den Transport an den Flughafen bis hin zu den dortigen Vorbereitungen würde hier Klarheit schaffen. Gerade bei Rückführungen per Linienflug ist oft nicht vorhersehbar, ob die Person sich kooperativ verhalten wird. Schon im Rahmen der Begleitung durch Rückführungsbeamte kann es zu Übergriffen kommen, falls die Betroffenen nicht kooperieren. Das Monitoring kann hier präventiv greifen.

Die SFH regt die **Schaffung einer Beobachtungsstelle an den Flughäfen Zürich und Genf** an. Nach deutschem Vorbild könnte so der Dialog zwischen der Rückführungsbeobachtung und den verantwortlichen Polizeiteams in Gang gesetzt werden, der schliesslich in ein professionelles Vertrauensverhältnis münden könnte.

Immer wieder kommt es vor, dass Zwangsrückführungen nicht erfolgreich durchgeführt werden können und abgebrochen oder abgesagt werden müssen.<sup>6</sup> Auch für diese Fälle ist es nötig, dass das Rückführungsmonitoring weiterläuft, bis die Vollzugshandlung endgültig abgebrochen beziehungsweise beendet wird. Solange sich die Person in der Gewalt der Rückführungsorgane befindet, muss das Monitoring aufrecht erhalten werden. Dies, weil gerade eine gescheiterte Rückführung die Situation verkomplizieren kann<sup>7</sup> und es zu Frustrationen und Verärgerung auf Seiten des verantwortlichen Rückführungspersonals kommen kann.

## 2.2 Interventionsmöglichkeiten

Vorschlag Bund, neuer Art. 15g VVWA	Vorschlag SFH
<p>Art. 15g Aufgaben von Dritten (Art. 71a Abs. 2 AuG)</p> <p>1 Das BFM kann Dritte mit Aufgaben im Rahmen der Überwachung von Ausschaffungen auf dem Luftweg beauftragen und kann mit ihnen Vereinbarungen abschliessen. Die beauftragten Dritten müssen unabhängig sein von allen Stellen, die an ausländerrechtlichen oder asylrechtlichen Verfahren oder am Vollzug der Weg oder Ausweisung betei-</p>	<p>Art. 15g Aufgaben von Dritten (Art. 71a Abs. 2 AuG)</p> <p>1 Das BFM <del>kann</del> <b>beauftragt</b> Dritte mit Aufgaben im Rahmen der Überwachung von Ausschaffungen auf dem Luftweg <del>beauftra-</del> <del>gen</del> und <del>kann</del> <b>schliesst</b> mit ihnen Vereinbarungen <del>abschliessen</del>. Die beauftragten Dritten müssen unabhängig sein von allen Stellen, die an ausländerrechtlichen oder asylrechtlichen Verfahren oder am Vollzug der</p>

<sup>6</sup> So mussten anlässlich des ersten Rückführungsflugs nach dem Tod eines Nigerianers im März 2010 fünf gambische Staatsangehörige wieder in die Schweiz zurückgefliegen werden, nachdem die dortigen Behörden ihre Rücknahme verweigerten. Vgl. dazu «NZZ am Sonntag» vom 15. August 2010, «Afrika retour für Asylbewerber», [www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/afrika\\_retour\\_fuer\\_asylbewerber\\_1.7212621.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/afrika_retour_fuer_asylbewerber_1.7212621.html).

<sup>7</sup> Vgl. dazu die Äusserungen des BFM-Direktors im Beitrag von «Le Temps» vom 25. August 2010, «Nous n'avons expulsé que des Sénégalais au Sénégal», [www.letemps.ch/Page/Uuid/1e94b520-afc3-11df-ae8a-86ae5c06bf78/Nous\\_navons\\_expulsé\\_que\\_des\\_Sénégalais\\_vers\\_le\\_Sénégal](http://www.letemps.ch/Page/Uuid/1e94b520-afc3-11df-ae8a-86ae5c06bf78/Nous_navons_expulsé_que_des_Sénégalais_vers_le_Sénégal).

<p>ligt sind.</p> <p>2 Die beauftragten Dritten nehmen ausschliesslich eine Beobachtungs- und Berichterstattungsfunktion wahr. Diese umfasst:</p> <p>a. die Beobachtung einzelner oder sämtlicher Phasen eines Sonderflugs;</p> <p>b. die Teilnahme an Vorbereitungsrapporten;</p> <p>c. die regelmässige Berichterstattung zuhanden des BFM;</p> <p>d. die Erstellung eines jährlichen Tätigkeits- und Rechenschaftsberichts zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren.</p>	<p>Weg oder Ausweisung beteiligt sind.</p> <p>2 Die beauftragten Dritten nehmen <del>aus-</del><b>schliesslich</b> eine Beobachtungs- und Berichterstattungsfunktion wahr. <b>Während der Ausschaffung können sie sich mit Beanstandungen oder Bemerkungen an den für den Sonderflug zuständigen Teamleader wenden. Diese Ihr Mandat umfasst:</b></p> <p>a. die Beobachtung einzelner oder sämtlicher Phasen eines Sonderflugs <b>und die konkrete Umsetzung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für dieses Verfahren;</b></p> <p>b. die Teilnahme an Vorbereitungsrapporten;</p> <p>c. die regelmässige Berichterstattung zuhanden des BFM<sup>7</sup>, <b>der für die Zwangsrückführung verantwortlichen Behörden sowie an ausgewählte Nichtregierungsorganisationen, Vertreter der Kirchen, des UNHCR und anderer Fachorgane. Dieser vertrauliche Austausch findet anlässlich von Quartalszusammenkünften statt.</b></p> <p>d. die Erstellung eines jährlichen Tätigkeits- und Rechenschaftsberichts zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren <b>sowie der in Abs. 2 Bst. c genannten Organisationen.</b></p>
---	---

Aus Sicht der SFH ist es unerlässlich, dass der Bund unabhängige Dritte mit dem Monitoring beauftragt. Eine behördeninterne Lösung ist abzulehnen. Art. 15g Abs. 1 a.E. ist entsprechend anzupassen.

Die SFH begrüsst, dass die Beobachter regelmässig Bericht erstatten sollen, bedauert aber, dass die in den Erläuterungen genannte Möglichkeit, sich mit Bemerkungen direkt an den verantwortlichen Teamleiter zu wenden, nicht in die Verordnung Eingang gefunden hat. Falls schwere Menschenrechts- und Grundrechtsverletzungen im Rahmen der Ausschaffung drohen, sollten die Beobachter robustere Interventionsmöglichkeiten haben. Eine rechtzeitige und verhältnismässige Intervention kann oft deeskalierend wirken. **Zumindest sollte die Möglichkeit, sich an den Teamleiter zu wenden, deshalb explizit in den Verordnungstext aufgenommen werden.** Der Bund könnte sich dabei an den Interventionsmöglichkeiten der Hilfswerksvertretung im Asylverfahren während der Anhörung (Art. 30 Abs. 4 AsylG) orientieren. Eine entsprechende Regelung auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe schafft Klarheit über das Mandat der Beobachter. Angesichts der auf dem Spiel stehenden hochrangigen Rechtsgüter (Leben, Gesundheit, Menschenwürde) ist eine entsprechende Präzisierung angezeigt.

Falls entsprechende Vorwürfe von Seiten der Beobachter im Raum stehen, muss das BFM zusammen mit den verantwortlichen kantonalen Stellen diesen nachgehen und dazu **Stellung beziehen**. Die SFH fordert ein professionelles Follow-up, das sicherstellt, dass die sich stellenden Probleme für die Zukunft ausgeräumt werden.

Die SFH ist ferner der Auffassung, **dass den Beobachtern der ungehinderte Zugang zu allen Phasen der Ausschaffung garantiert werden muss**. Die Erläuterungen sprechen auf S. 4 davon, dass sich das Monitoring auf bestimmte Phasen beschränken kann.

Ein stetiger Austausch zwischen den mit der Rückführungsbeobachtung betrauten Personen und den Vollzugsorganen und Rückführungsteams wird entscheidend dazu beitragen, dass Missverständnisse über die Rolle der Beobachter ausgeräumt werden können. In Deutschland gilt für die Behörden die Devise: «Keine Rückführung um jeden Preis». Die Aufgabe der Rückführungsbeobachter ist es im Gegenzug nicht, die Rückführung an sich in Frage zu stellen, sondern es geht um das «Wie» der Durchführung. Darüber müssen sich alle Beteiligten klar werden. Aus Sicht der SFH bedarf es hier spezieller Weiterbildungsangebote sowohl für die Beamten und Beamtinnen der Rückführungsequipen als auch für die Beobachter.

## 2.3 Berichterstattungspflicht

Über jeden begleiteten Ausschaffungsflug soll ein Bericht erstellt werden. Ausserdem sollen die Beobachter einen jährlichen Bericht zuhanden der involvierten Behörden erstellen, Art. 15g Bst. c, d E-VVWA. Auf EU-Ebene sieht FRONTEX einen ähnlichen Mechanismus vor. Hier wird der Kommission berichtet, die Erkenntnisse finden Eingang in einen Jahresbericht.<sup>8</sup>

Das vorgeschlagene Berichtskonzept überzeugt nicht. Die SFH hatte sich schon in der Vernehmlassung zu den Gesetzesänderungen im Rahmen der Umsetzung der Rückführungsrichtlinie für ein Austauschforum mit involvierten Fachorganisationen aus dem Asyl- und Migrationsbereich eingesetzt. Im Rahmen eines offenen Dialogs sollten neben den Behörden auch Fachorganisationen (NGOs, Hilfswerke, kirchliche Vertreter, UNHCR) mit einbezogen werden. Darüber hinaus sind die verfassten Berichte auch dem Anti-Folter-Komitee der Vereinten Nationen (CAT) vorzulegen.

Aus Sicht der SFH wäre ein solches Forum geeignet, eine gewisse Transparenz zu garantieren. Im Rahmen einer solchen «Fachöffentlichkeit» könnten gemeinsame Strategien entwickelt werden, wie Zwangsrückführungen in Sicherheit und Würde stattfinden könnten. Wenn die Behörden bereit wären, sich mit den Fachorganisationen auseinanderzusetzen, könnten echte Verbesserungen erzielt werden. Periodische Treffen auf vertraulicher Basis würden aus Sicht der SFH einen geeigneten Rahmen darstellen, um langfristig die Rechte aller Beteiligten zu wahren.

**Verschiedene deutsche Bundesländer<sup>9</sup> haben mit der Einrichtung derartiger Ausschaffungsforen, welche Behörden und Zivilgesellschaft an einen Tisch**

<sup>8</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX), Brüssel, 24. Februar 2010, Art. 9 Ziff. 3, S. 28.

<sup>9</sup> Hessen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg.

**bringen,<sup>10</sup> sehr gute Erfahrungen gemacht. Seit der Einrichtung der Foren sind Übergriffe praktisch ausgeschlossen, es kam auch nie mehr zu Todesfällen.**

Die Foren haben den Auftrag, den Bericht der Abschiebungsbeobachtung entgegenzunehmen und eventuelle Vorkommnisse oder Missstände zu diskutieren. Dabei haben die Foren keine dienst- oder fachaufsichtsrechtlichen Kompetenzen. Sie verstehen sich als Gesprächsforen, in denen problematische Sachverhalte erklärt und geklärt werden können. Weiterhin können die Foren Verbesserungsvorschläge für den zukünftigen Vollzug von Abschiebungen machen. Dabei geht es grundsätzlich nicht um das «Ob», sondern um das «Wie» einer Vollzugsmassnahme.

Die Arbeit der Foren beruht auf Vertraulichkeit. Damit wird auf der einen Seite datenschutzrechtlichen Vorgaben staatlichen Handelns Rechnung getragen. Konkrete Sachverhalte und andere sensible Informationen werden nur in den Foren verhandelt und nicht an Dritte weitergegeben. Auf der anderen Seite ist durch die Heterogenität der Foren die Transparenz des Vollzuges für eine Fachöffentlichkeit gewährleistet. Massnahmen können kritisch hinterfragt und Verbesserungen beispielsweise im Hinblick auf den menschenrechtlichen Schutz der Abzuschiebenden eingefordert werden.

Der Vorschlag des Bundes sollte dahingehend ergänzt werden, dass auch ausgewählte Vertreter der Zivilgesellschaft in die Berichterstattung und die folgenden Diskussionen einbezogen werden. Dies würde nicht nur Licht in die «Black Box» Zwangsausschaffung bringen und so die nötige Transparenz schaffen, sondern konkret dazu beitragen, dass die Rechte aller am Abschiebungsprozess Beteiligten besser gewahrt werden können. 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.

---

<sup>10</sup> Am Flughafen Düsseldorf berichten die Beobachter vertraulich nur dem Forum, in dem neben den Vertretern des Innenministeriums und der Polizeibehörden auch Vertreter der Kirchen, des UNHCR, Amnesty international und andere Fachorganisationen Einsitz haben.

## 2.4 Medizinisches Begleitpersonal

### Neuer Vorschlag SFH

#### Art. 15h Medizinisches Fachpersonal

**1 Ausschaffungen auf dem Luftweg mittels Sonderflügen werden durch medizinisches Fachpersonal begleitet, das als solches für die zurückzuführenden Personen erkennbar ist.**

**2 Das medizinische Fachpersonal ist befugt zu intervenieren, sofern Leib, Leben und Gesundheit einer zurückzuführenden Person gefährdet sind.**

**3 Nach Abschluss der Ausschaffung bestätigt das teilnehmende medizinische Fachpersonal seine Anwesenheit schriftlich auf einem Anwesenheitsrapport.**

Seit dem tragischen Tod eines Nigerianers im März 2010 hat das BFM angekündigt, für jeden Sonderflug ein medizinisches Begleiteteam (Arzt und Rettungsanitäter) anzubieten, um die medizinische Überwachung und Betreuung der betroffenen rückzuführenden Personen sicherzustellen. Die Kantone stellen sicher, dass die Übermittlung von medizinischen Daten gewährleistet ist.<sup>11</sup> Diese Massnahme wurde zur Voraussetzung für die Wiederaufnahme der Rückführungsflüge, bisher hat sie jedoch keine gesetzliche Verankerung.

Die SFH schlägt vor, auch **die Begleitung durch medizinisches Fachpersonal in der VVWA derart zu regeln, dass dieses ein Inventionsrecht hat, sofern Leib und Leben und Gesundheit der Betroffenen gefährdet sind.**

Medienberichten war zu entnehmen, dass das medizinische Begleitpersonal für die Auszuschaffenden nicht als solches erkennbar war.<sup>12</sup> Es ist jedoch unerlässlich, dass die auszuschaffende Person weiss, wer die medizinische Fachperson ist. Es gibt keinen ersichtlichen Grund, warum diese Personen nicht als medizinisches Fachpersonal identifiziert werden sollten. Im Gegenteil, das Wissen, dass der Flug von einer medizinischen Fachperson begleitet wird, gibt den Betroffenen Sicherheit. Die begleitenden medizinischen Fachpersonen sollten ihre Anwesenheit sowie allfällige Interventionen auf einem Formblatt bestätigen, welches dem Ausschaffungsrapport beigelegt werden muss.

Bereits 2005 hatte das UNO-Antifolterkomitee (CAT) den Schweizer Behörden empfohlen, Zwangsrückführungen durch unabhängige Menschenrechtsbeobachter oder medizinisches Fachpersonal begleiten zu lassen. In seinen Schlussbemerkungen vom 25. Mai 2010 hat das CAT wiederum seiner Besorgnis Ausdruck verliehen, dass

<sup>11</sup> Vgl. Medienmitteilung des BFM vom 21. Mai 2010, [www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2010/2010-05-21.html](http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2010/2010-05-21.html).

<sup>12</sup> Vgl. Beitrag im «Le Temps» vom 25. August 2010, «Nous n'avons expulsé que des Sénégalais au Sénégal», [www.letemps.ch/Page/Uuid/1e94b520-afc3-11df-ae8a-86ae5c06bf78/Nous\\_navons\\_expulsé\\_que\\_des\\_Sénégalais\\_vers\\_le\\_Sénégal](http://www.letemps.ch/Page/Uuid/1e94b520-afc3-11df-ae8a-86ae5c06bf78/Nous_navons_expulsé_que_des_Sénégalais_vers_le_Sénégal).

die Schweiz bisher keine Rechtsgrundlage für die unabhängige Begleitung von Ausschaffungsflügen geschaffen hat.<sup>13</sup>

Die FRONTEX-Verordnung sieht neben der Präsenz von medizinischem Fachpersonal auch die Begleitung durch Dolmetscher vor.<sup>14</sup>

### 3 Maximale Aufenthaltsdauer in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ)

Vorschlag Bund, Art. 16 Abs. 2 AsylV 1	Vorschlag SFH
2 Die Dauer des Aufenthalts in den Empfangsstellen beträgt höchstens <b>90</b> Tage. Liegen triftige Gründe vor, so kann der Aufenthalt um einige Tage verlängert werden.	Änderung ablehnen

Der Bund möchte die Höchstdauer des Aufenthaltes in den EVZ von heute 60 auf neu 90 Tage erhöhen. **Die SFH hält diese Massnahme für nicht gerechtfertigt.**

Die Rückführungsrichtlinie gibt keinen Anlass für diese Verordnungsänderung. Das EJPD begründet die Massnahmen damit, dass so vermehrt Dublin-Verfahren bereits an der Grenze abgewickelt werden könnten, ohne dass die Betroffenen einem Kanton zugewiesen werden müssten. Die SFH hat grosse Zweifel, dass diese Rechnung aufgeht. In der Praxis werden heute nur die wenigsten Dublin-Fälle ab EVZ vollzogen, oft wird ein anderer Staat erst nach Ablauf der Fristen zuständig – mit Italien, dem Haupt-Dublin-Partner der Schweiz, ist dies regelmässig der Fall. Insgesamt kann eine Zuständigkeit so nach Ablauf von bis zu sechs Monaten entstehen.

Die SFH befürchtet, dass nicht wenige Asylsuchende zukünftig nach 90 Tagen statt nach heute 60 Tagen den Kantonen zugewiesen werden (müssen).

Schon heute sind die Strukturen in den EVZ nicht auf einen längeren Aufenthalt angelegt. Früher waren Asylsuchende maximal 20 Tage in den Empfangszentren untergebracht. Der Bund verfügt derzeit nicht über entsprechende Strukturen. Ein Beispiel: In Chiasso werden Frauen und Kinder derzeit in einer abgelegenen Zivilschutzanlage untergebracht, da das dortige EVZ überfüllt ist. Dies ist leider kein Einzelfall. Im Jahr 2008 war das EVZ Basel über mehrere Monate überfüllt, im Jahr 2007 protestierte die lokale Bevölkerung gegen das EVZ Vallorbe, da die Asylsuchenden – mangels Tagesstrukturen im EVZ – gezwungen waren, sich am Bahnhof aufzuhalten, weil es für sie sonst nichts zu tun gab.

<sup>13</sup> Antifolterausschuss der UNO, Schlussfolgerungen und Bemerkungen, CAT/C/CR/34/CHE, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/424/93/PDF/G0542493.pdf?OpenElement>.

<sup>14</sup> FRONTEX, Best practices for the Removal of Illegally Present Third-country Nationals by Air, Amendment II, Warsaw, November 2009, S. 12.

Für Kinder und Jugendliche ist die Aufenthaltssituation im EVZ äusserst ungeeignet. Der Schulbesuch ist meist nicht möglich, das Bildungsangebot nicht ausreichend, es gibt zu wenig Beschäftigungsmöglichkeiten. Das Kindeswohl konfliktiert mit einem längeren Aufenthalt im EVZ.

## 4 Wegweisungsverfügung

Eine der wichtigsten Zielsetzungen der Rückführungsrichtlinie besteht in der Vereinheitlichung des Wegweisungsverfahrens in den Mitgliedstaaten. Demnach ist bei jeder Wegweisung eine Verfügung zu erlassen. Für die Schweiz bedeutet dies insbesondere, dass das teilweise noch bestehende formlose Wegweisungsverfahren grundsätzlich wegfällt. Die SFH begrüsst dies ausdrücklich, da somit jede Wegweisung nachvollziehbar und überprüfbar wird.

Grundsätzlich ist die SFH der Auffassung, **dass die Wegweisungsverfügungen übersetzt werden müssen**, damit die Verfahrensgarantien respektiert werden. Die in Art. 26d VVWA vorgeschlagene Lösung der Übersetzung in fünf Sprachen genügt nicht. Diese Information sollte in viel mehr Sprachen zur Verfügung stehen, damit dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör entsprochen wird. Auch im Rahmen der Vernehmlassung wurde dieser Vorschlag nicht nur von Hilfsorganisationen, sondern auch von vielen Kantonen kritisiert. Es überwogen die Voten, nachdem der Bund Sorge zu tragen habe, dass die Übersetzung in die wichtigsten Sprachen vorliegen müsse.<sup>15</sup>

Die SFH ist davon überzeugt, dass der Bund seinen Informationspflichten nachkommen muss, um Missverständnissen vorzubeugen und die Betroffenen über ihre Rechte, aber auch über die Konsequenzen des getroffenen Entscheides zu informieren. Dies entspricht den Anforderungen an ein faires Verfahren. Eine Person, welche den gegen sie in einer Fremdsprache ergangenen Entscheid nicht versteht und über ihre Rechte mit einem Formblatt informiert werden soll, welches sie auch nicht versteht, wird einen Entscheid nur schwerlich akzeptieren. Im Gegenzug kann ein negativer Entscheid nach einer sinnvollen umfassenden Information besser hingenommen werden. Der Bund spart am falschen Ort, beschränkt er die Übersetzungen auf nur fünf Sprachen.

Ferner ist die SFH der Ansicht, dass die Regelung in Art. 26a VVWA dahingehend zu präzisieren ist, dass die Entscheide zu begründen und mit einer ordentlichen Rechtmittelbelehrung zu versehen sind. Die Richtlinie geht in Art. 12 Abs. 1 davon aus, dass Verfügungen ausreichend begründet werden müssen.

---

<sup>15</sup> Vgl. Ergebnis der Vernehmlassung zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EG betreffend die Übernahme der EG-Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG) (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands), November 2009, S. 13 f.

## 5 Informationssysteme und Datenschutz

Art. 1a AsylV 3 listet die vom BFM benützten Informationssysteme auf. Art. 1i AsylV 3 verweist auf das neue Informationssystem MIDES der Empfangs- und Verfahrenszentren des BFM. Im Anhang 5 sind alle zu speichernden Daten aufgelistet, welche von MIDES erfasst werden. Auch ist festgehalten, welche Behörden darauf zugreifen dürfen. Gemäss Bericht plant das BFM, organisatorische Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten der Daten in einem Bearbeitungsreglement festzulegen (Bericht S. 7).

Da es sich um sehr wichtige persönliche Daten von Asylsuchenden handelt, muss der Datenschutz aus Sicht der SFH höchste Priorität haben. Der Zugang darf nur restriktiv gewährt werden, auch im Hinblick auf eine allfällige Rückkehr der Betroffenen ins Heimatland. Die Zugangsrechte sollten periodisch überprüft werden, die Zuständigkeit würde beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten liegen.

## 6 Dokumentenberaterinnen und -berater

Art. 53 ff. der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV) regeln neu den Einsatz von Dokumentenberaterinnen und -beratern. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) soll in Absprache mit dem Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) und der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) Abkommen mit ausländischen Staaten über den Einsatz von Dokumentenberaterinnen oder -beratern abschliessen können (Art. 100a Abs. 3 E-AuG).

Diese Regelung betrifft sowohl den Einsatz ausländischer Dokumentenberater in der Schweiz als auch die Entsendung von Schweizer Dokumentenberatern ins Ausland. Die Hauptaufgabe von Dokumentenberaterinnen und -beratern besteht darin, die Fluggesellschaften, die lokalen Kontrollbehörden und das Personal der schweizerischen Vertretung bei der Dokumentenkontrolle und Personenverifikation zu unterstützen.

Die SFH gibt zu bedenken, dass weder die Richtlinie noch die Verordnung den Dokumentenberatern das Mandat erteilen, Reisedokumente zu kontrollieren. Es darf nur darum gehen, unterstützend tätig zu werden.

\*\*\*

Richard Greiner, Susanne Bolz, Rechtsdienst SFH