

**Bundesgesetz über die Anwendung von Zwang im
Ausländerrecht und beim Transport im Auftrag der
Bundesbehörden
Zwangsanwendungsgesetz (ZAG)**

Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH

Rechtsdienst

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@osar.ch
www.osar.ch

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

Datum: 14. Februar 2005

Impressum

HERAUSGEBERIN

 Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH
Postfach 8154, 3001 Bern
Tel. 031 / 370 75 75
Fax 031 / 370 75 00
E-Mail: INFO@osar.ch
Internet: www.osar.ch
PC-Konto: 30-1085-7

AUTORINNEN

Susanne Bolz, Evelyne Sturm, Rechtsdienst SFH


SPRACHVERSIONEN

Deutsch

PREIS

gratis

COPYRIGHT

© 2005  Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern
Kopieren und Abdruck unter Quellenangabe erlaubt.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Die gesetzlichen Regelungen im Einzelnen.....	2
	Art. 1 Geltungsbereich	2
	Art. 3 Grundsätze	3
	Art. 4 Ankündigung	4
	Art. 7 Einsatz von Hilfsmitteln.....	6
	Art. 8 Einsatz von Waffen	6
	Art. 13 Vorbereitung von Rückführungen auf dem Luftweg	7
	Art. 16 Medizinische Untersuchung.....	8
	Art. 17 Medizinische Überwachung	9
	Art. 20 Inhalt	9
	Art. 21 Haftung	10
	Vorschlag SFH Art. 21 bis, Menschenrechtsbeobachter	11

1 Einleitung

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Zwangsanwendungsgesetz.

Seit es in der Schweiz bei Zwangsausschaffungen zu Todesfällen kam, setzt sich die SFH dafür ein, dass die Rahmenbedingungen für die Zwangsanwendung durch ein Bundesgesetz geregelt werden.¹ Zwar enthält das ANAG Bestimmungen über andere Zwangsmassnahmen, doch für die Zwangsanwendung galten bislang kantonale Regelungen, oft sogar nur interne Weisungen. In diesem nahezu rechtsfreien Raum wurden die Unglücksfälle erst möglich. Für ihre Praxis erntete die Schweiz auch auf internationalem Parkett viel Kritik. Allen voran der Anti-Folter-Ausschuss des Europarates (Comité Anti-Torture du Conseil de l'Europe, CPT) prangerte in seinem Bericht über den Besuch der Schweiz im Jahr 2001 die Missstände an und stellte einen Forderungskatalog auf.² In Folge erarbeitete eine Expertengruppe im Auftrag der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) im Jahr 2002 entsprechende Richtlinien.³

Der vorliegende Gesetzentwurf bringt die lange geforderte gesetzliche Grundlage. Er enthält positive Ansätze, allerdings sieht die SFH in zentralen Punkten noch erheblichen Nachbesserungsbedarf. Ihre Beurteilung stützt sich auf die Stellungnahmen verschiedenster europäischer Institutionen. Neben dem Anti-Folter-Ausschuss, welcher die Umsetzung des Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987⁴ überwacht, ist auch das CAHAR, das Ad-hoc committee of experts on the legal aspects of territorial asylum, refugees and stateless persons,⁵ das mit Experten der zuständigen Ministerien und Behörden der Europarats-Staaten besetzt ist, derzeit mit Richtlinien zu Zwangsrückführungen befasst. Diese Richtlinien, welche das CAHAR im Auftrag des Ministerkomitees des Europarates ausarbeitet, orientieren sich an den guten Praktiken der Mitgliedstaaten. Auf EU-Ebene stehen verbindliche Regelungen noch aus, jedoch wurden im Rahmen einer Übereinkunft über gemeinsame Rückführungen entsprechende «Common guidelines» erlassen.⁶ Der Europäische Flüchtlingsrat ECRE äusserte sich im Rahmen seiner Position zur Rückkehr ebenfalls über die Zwangsanwendung.

Menschenwürde und Menschenrechte, insbesondere das Folterverbot und das Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung gemäss Art. 3 Europäische

¹ Siehe z.B. Stellungnahme der SFH zu asylrelevanten Punkten im Entwurf des Bundesgesetzes für Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 28. Mai 2002, S. 4.

² Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 5 au 15 février 2001, CPT/Inf (2002) 4, <http://www.cpt.coe.int/documents/che/2002-04-inf-fra.pdf>.

³ KKJPD, Vorschriften betreffend zwangsweise Rückführung auf dem Luftweg, http://www.kkjpd.ch/aktuell_detail.asp?sprache=d&ID=24.

⁴ SR 0.106.

⁵ www.coe.int/cahar.

⁶ Gemeinsame Leitlinien für Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungen auf dem Luftweg, Anhang zur Entscheidung des Rates vom 29.4.2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmassnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten (2004/573/EG), ABl. L 261/28 vom 6.8.2004.

Menschenrechtskonvention (EMRK)⁷ und Art. 3 UN-Folterkonvention (FOK)⁸, setzen dem Vollzug der Wegweisung Grenzen, die in allen Fällen zu respektieren sind. Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist stets und unbedingt Rechnung zu tragen.

Die SFH fordert deshalb,

- dass Zwangsausschaffungen durch unabhängige MenschenrechtsbeobachterInnen begleitet werden sollen, die regelmässig Bericht erstatten;
- ein Bekenntnis im Gesetz, dass die Durchsetzung der Wegweisung auch mit Hilfe von Zwangsmassnahmen/ Zwangsmitteln nicht um jeden Preis stattfinden kann.
- den Zugang zu unabhängiger Rückkehrberatung und –hilfe im Vorfeld einer Zwangsausschaffung. Information und Unterstützung können deeskalierend wirken und die Notwendigkeit einer Anwendung von Zwang einschränken

Als problematisch erachtet die SFH,

- dass mit dem neuen ZAG praktisch eine Sonderregelung für ausländische Personen geschaffen wird. Dafür gibt es keine sachliche Begründung;
- die Zulässigkeit des Einsatzes von Elektroschockgeräten. Diese Massnahme ist strikt abzulehnen.

Die SFH begrüsst,

- dass es eine bundesgesetzliche Regelung gibt;
- dass das Gesetz explizit ein Verbot von lebensgefährlichen Techniken beinhaltet, sowie ein Verbot der Zwangsmedikation;
- dass das Gesetz eine besondere Ausbildung für Personen vorsieht, die zur Anwendung polizeilichen Zwangs eingesetzt werden.

2 Die gesetzlichen Regelungen im Einzelnen

Art. 1 Geltungsbereich

Ändern:

Art. 1 Abs. 1 lit. a: für alle in- und ausländischen Behörden, die im Rahmen des Vollzugs schweizerischer Gesetzgebung ~~beim Vollzug der Ausländer- und der Asylgesetzgebung~~ polizeilichen Zwang anwenden müssen;

⁷ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.10.

⁸ Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, SR 0.105.

Einfügen:

Art. 1 Abs. 1 lit. c: für in- und ausländische Private (...)

Grundsätzlich ist zu beanstanden, dass der Bundesrat dem Antrag der Experten-
gruppe auf einen weiten Geltungsbereich⁹ des vorliegenden Gesetzes nicht gefolgt
ist. So bleibt der Geltungsbereich weit gehend auf den Vollzug des Asyl- und Aus-
länderrechts beschränkt. Damit schlägt der Bundesrat eine «Sondergesetzgebung»
für Ausländerinnen und Ausländer vor. Es steht zu befürchten, dass gegen ausländi-
sche Personen härtere Zwangsmittel eingesetzt werden, als gegen Schweizerinnen
und Schweizer in vergleichbaren Situationen. Überzeugende Argumente für diesen
Entscheid bleibt der Bundesrat schuldig. Allgemeine Menschenrechtsstandards und
-instrumente gelten jedoch für alle Personen gleichermassen, für eine unterschiedli-
che Anwendung bzw. eine «gradueller Abstufung» von Polizeizwang je nach Nationa-
lität der Betroffenen gibt es keine Begründung.

Positiv ist, dass das Gesetz nicht nur für BehördenvertreterInnen, sondern auch für
Privatpersonen gilt. Da in der Praxis jedoch vermehrt auch ausländische Sicher-
heitskräfte im Auftrag der Schweizer Behörden handeln, sollte das ZAG auch für
diese Personen verbindlich sein, die Bestimmung ist entsprechend zu ergänzen.

Art. 3 Grundsätze

Einfügen:

Neu Abs. 3^{bis}

Zum Schutz der Menschenwürde ist die durch die Zwanganwendung unterstützte
Vollzugshandlung im Zweifelsfall abzubrechen.

Neu Abs. 5

Personen, die polizeilichen Zwang ausüben, müssen identifizierbar sein.

Richtig ist, dass der Gesetzentwurf bei der Anwendung von Zwangsmitteln verlangt,
dass sie verhältnismässig sein müssen (Abs. 3). Die SFH fordert jedoch noch mehr:
Es darf nicht jedes Mittel recht sein, damit eine Vollzugshandlung «um jeden Preis»
zu Ende geführt werden kann.¹⁰ Die Todesfälle der Vergangenheit zeigen, dass ein
solches Verzichtsgesetz explizit im Gesetz verankert werden muss. Sicherheit und
Menschenwürde der Betroffenen müssen Richtschnur bleiben für alle Zwangseinsät-
ze.¹¹ Zwangseinsätze müssen abgebrochen werden, wenn sie nur mittels unmensch-
licher oder erniedrigender Behandlungen durchgeführt werden können.

Die SFH fordert weiterhin, dass alle beteiligten Personen für die von der Zwangs-
massnahme Betroffenen in irgendeiner Form identifizierbar sein müssen.¹² Eine
Identifikation muss möglich sein, da sonst die Kommunikation zwischen der betrof-

⁹ Vgl. Erläuternder Bericht des EJPD zum Entwurf ZAG vom 15.10.2004, S. 5.

¹⁰ Vgl. Ziff. 3.2 b der Gemeinsamen Leitlinien, FN 6.

¹¹ Vgl. ad hoc committee of experts on the legal aspects of territorial asylum, refugees and stateless
persons (CAHAR) on Forced Return in Conformity with Human Rights, CAHAR-PE (2004) 18 Eng.,
vom 20.10.2004, Guideline 17.

¹² Vgl. CAHAR, FN 11, Guideline 18.5.

fenen Person und dem die Zwangsmassnahme ausführenden Personal erschwert wird. Ausserdem ist eine Verantwortlichkeit kaum feststellbar, wenn das Vollzugspersonal nicht individuell identifizierbar ist. Damit würde auch die Haftungsklausel nach Art. 21 ZAG ins Leere laufen. Die parlamentarische Versammlung des Europarates, sowie das CAHAR fordern in ihren Empfehlungen über Ausschaffungsverfahren in Konformität mit den Menschenrechten ein Vermummungsverbot für das Rückführungspersonal.¹³ Der Rat der EU ist übereingekommen, dass Begleitpersonen zumindest ein Erkennungszwecken dienendes Zeichen tragen müssen.¹⁴ Eine genügende Identifikation könnte bereits ein Schild mit Kürzel oder Zahlencode darstellen.

Art. 4 Ankündigung

Ersetzen:

Abs. 1

Die Anwendung polizeilichen Zwangs muss der betroffenen Person angekündigt werden. Bei Bedarf ist ein Dolmetscher oder eine Dolmetscherin beizuziehen.

Abs. 2

Mindestens ein Mitglied des Begleitemms nimmt an der Ankündigung teil.

Abs. 3

Beim Vollzug der Wegweisung nach Abschluss eines Asylverfahrens besteht Zugang zu Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Anwendung polizeilichen Zwangs nur «so weit die Umstände und der Zweck des Einsatzes es zulassen» angekündigt werden muss. Diese Bestimmung ermöglicht es den Behörden, überfallartig polizeilichen Zwang anzuwenden. Dies lehnt die SFH entschieden ab, weil es nicht rechtsstaatlich ist und im Widerspruch zu dem Grundsatz steht, dass Zwangsmassnahmen nicht um jeden Preis angewendet werden dürfen.

Die SFH fordert, dass in allen Fällen in einem vorgängigen Gespräch der/die Betroffene konkret über den geplanten Einsatz und eine allfällige Zwanganwendung in Kenntnis zu setzen ist. Nur im Wissen um die Konsequenzen kann sich die Person entscheiden, wie sie sich verhalten will.¹⁵ Wir sind überzeugt, dass die Ankündigung präventiv zur Deeskalation beiträgt, weil der betroffenen Person aufgezeigt werden

¹³ Parlamentarische Versammlung des Europarates, Empfehlung 1547 (2002), Expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity, Empfehlung ix, 13 g, vom 22.1.2002, <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta02/EREC1547.htm>, sowie CAHAR, FN 11, Guideline 18.5, S. 41.

¹⁴ Vgl. Ziff. 1.2.5 der Gemeinsamen Leitlinien, FN. 6.

¹⁵ Empfehlungen des Menschenrechtskommissars des Europarates «Concerning the rights of aliens wishing to enter a Council of Europe member State and the enforcement of expulsion orders», CommDH/Rec (2001)1, vom 19.9.2001, Empfehlung Nr. III 14: «When expulsion orders are to be enforced, it is crucial at very stage of the procedure to inform the persons concerned of what lies ahead so that they can prepare themselves psychologically for their return», [http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/Documents/BCommDH-Rec\(2001\)1_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/Documents/BCommDH-Rec(2001)1_E.pdf); ebenso der Anti-Folter-Ausschuss des Europarates (CPT), 13th general report on the CPT's activities, covering the period 1 January 2002 to 31 July 2003, vom 10. September 2003, para. 41: «(...) it is essential that immigration detainees be informed sufficiently far in advance of their prospective deportation, so that they can begin to come to terms with the situation psychologically (...)». <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-13.htm>.

kann, dass ihr Verhalten die Eingriffsintensität beeinflusst und Panikreaktionen vermieden werden.¹⁶ Ein solcher positiver Effekt wird aber nur erzielt, wenn konkret informiert wird. Unzureichend erachten wir deshalb, wenn nur ein genereller Hinweis auf polizeiliche Zwangsmassnahmen gemacht wird (namentlich im Rahmen von Rückkehrabklärungen).

Die Praxis der schweizerischen Behörden, bei Zwangsrückführungen auf dem Luftweg auf eine Ankündigung zu verzichten, gab auch im jüngsten Bericht des Anti-Folter-Ausschusses des Europarates (CPT) erneut Anlass zur Kritik. Die anwendbare Richtlinie der KKJPD¹⁷ lässt nur ausnahmsweise den Verzicht auf das Vorbereitungsgespräch zu, dennoch stellte das CPT fest, dass die Behörden dieser Verpflichtung regelmässig nicht nachkommen, sobald bei der Abschiebung geplant ist, Zwang einzusetzen. Das CPT beanstandete diese Praxis und fordert, dass Ausnahmen restriktiv gehandhabt und geregelt sein müssen.¹⁸ Entgegen dieser Empfehlung sieht das ZAG nun wieder eine Verzichtsmöglichkeit vor, welche den Entscheid über die Ankündigung in das Ermessen der zwangsanwendenden Behörden stellt. Der erläuternde Bericht geht nur vage auf die Fälle ein, in denen eine vorgängige Information unterlassen werden kann. Die genannten Beispiele rechtfertigen jedoch keine Ausnahme von der Informationspflicht, sondern stellen nur Fragen bezüglich der Modalitäten der Ankündigung dar. Da das Gesetz zudem nicht auf Notstands- oder Notwehrsituationen Anwendung findet, dürfte es kaum Konstellationen geben, in denen auf die vorgängige Ankündigung verzichtet werden müsste. Letztlich ist zu berücksichtigen, dass der Person ein bedeutender Eingriff in ihre körperliche Integrität droht, weshalb der allgemeine Rechtsgrundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 3 Abs. 2 ZAG) verletzt würde, wenn auf die Möglichkeit polizeilichen Zwangs nicht hingewiesen wird. Allerhöchstens wenn trotz korrekter Ankündigung ersichtlich wird, dass die Person sich mit Gewalt der polizeilichen Massnahme widersetzen wird, darf im Rahmen der Durchführung Zwang auch überraschend ausgeübt werden.

Die Ankündigung von Zwang läuft ins Leere, wenn nicht garantiert wird, dass die Betroffenen diese Informationen verstehen. Da viele Zwischenfälle bei Zwangsanwendungen auf schlechte Kommunikation zurückzuführen sind, fordert die SFH, dass die Verständigung in jedem Zeitpunkt gewährleistet ist, weshalb bei Bedarf ein/e Dolmetscher/in zur Ankündigung beizuziehen ist.

Den Richtlinien des CAHAR-Expertenkomitees zur menschenrechtskonformen zwangsweisen Rückkehr folgend, empfiehlt die SFH, dass an der Ankündigung mindestens eine Person des Begleiteams teilnimmt. Der Kontakt mit den Betroffenen vor der möglichen Zwangsausübung hilft den Begleitpersonen, mit deren Hinter-

¹⁶ Vgl. den Bericht des Menschenrechtsbeirates zu den so genannten «Problemabschiebungen», Einsatz von polizeilicher Zwangsgewalt – Risikominimierung in Problemsituationen, 2004, S. 16; http://www.menschenrechtsbeirat.at/download/problemabschiebungen_vt.PDF; sowie CAHAR, FN 11, Guideline 18, S. 41: «(...) the lack of communication between the members of the escort and the returnee often explains, on the one hand panicked reactions from the returnee, especially when he/she has been given no or insufficient information about the procedure of return.»

¹⁷ KKJPD, FN 3, Art. 15 Abs. 3: «Auf ein Vorbereitungsgespräch darf nur verzichtet werden, wenn davon ausschliesslich (zusätzliche) Erschwernisse für die Rückführung zu erwarten sind oder wenn ein solches früher vor einem abgebrochenen Versuch der Repatriierung bereits durchgeführt worden ist.»

¹⁸ Anti-Folter-Ausschuss des Europarates (CPT), Rapport au Conseil fédérale suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par la Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 20 au 24 octobre 2003, vom 13.12.2004, para. 16 ff., <http://www.cpt.coe.int/documents/che/2004-38-inf-fra.pdf>.

grund vertraut zu werden und trägt zum gegenseitigen Respekt bei.¹⁹ Eine entsprechende Regelung gilt bereits in den Vorschriften der KKJPD betreffend zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg.²⁰

Ausserdem soll allen Personen, deren Wegweisung nach Abschluss eines Asylverfahrens zwangsweise durchgeführt wird, der Zugang zur Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe offen stehen. Besteht nämlich eine Perspektive im Heimatland, wird die Bereitschaft zur Rückkehr erhöht, wodurch schon im Voraus verhindert werden kann, dass Zwang ausgeübt werden muss.²¹

Art. 7 Einsatz von Hilfsmitteln

Streichen Art. 7 Abs. 1 lit. a : «Fussfesseln»

Die SFH lehnt ab, dass Personen während des Transports generell durch Fussfesseln fixiert werden können. Gerade beim Lufttransport bergen Fussfesseln besondere Gefahren, weshalb sich auch verschiedene Gremien des Europarates gegen deren Anwendung aussprechen.²² Zumindest in der Start- und Landephase des Fluges muss mit Rücksicht auf die Sicherheit der Betroffenen auf jegliche Fesselung verzichtet werden.²³

Neben diesen Sicherheitsrisiken für das Wohl der Betroffenen ist ausserdem zu bedenken, dass eine Fussfesselung eine erniedrigende Behandlung darstellt, die aus Sicht der Menschenwürde nicht standardmässig, sondern allerhöchstens als letztes Mittel zulässig ist.²⁴

Art. 8 Einsatz von Waffen

Streichen Art. 8 Abs. 1 lit. b : «Elektroschockgeräte»

Die SFH lehnt den Einsatz der so genannten «Taser»-Elektroschockgeräte strikt ab. Die Schweiz ist bislang das einzige europäische Land, das deren Einsatz erlaubt. Dieser Einsatz im Ausländerbereich ist unverhältnismässig, die auszuschaffenden AusländerInnen befinden sich bei einem kontrollierten Ausschaffungsversuch nicht auf der Flucht, sondern sind bereits von VollzugsbeamtInnen eskortiert. Auch aus medizinischer Sicht ist die Anwendung der Taser höchst problematisch, es gibt noch keine fundierten Untersuchungen über mögliche Spätfolgen. Nach Studien von Am-

¹⁹ CAHAR, FN 11, Guideline 18, S. 41: «(...) such a lack of communication may result in a lack of respect of the escort members for the returnee, leading sometimes to dehumanisation.(...) This dialogue will be greatly facilitated if the members of the escort are familiarized with the background and history of the returnee.»

²⁰ KKJPD; FN 3, Art. 15 Abs. 1: «Vor einer zwangsweisen Rückführung ist unter der Verantwortung des verfügenden Kantons als vertrauensbildende Massnahme mit der rückzuführenden Person (mindestens) ein Vorbereitungsgespräch zu führen, während dem sie auch über den Ablauf der Rückführung orientiert wird. Nach Möglichkeit soll ein Mitglied des Begleitetams am Vorbereitungsgespräch teilnehmen.»

²¹ European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Position on return, October 2003, para. 23 ff., <http://www.ecre.org/positions/returns.shtml>.

²² Parlamentarische Versammlung des Europarates, Empf. (1547/2002), FN 13, Empfehlung ix, 13 g.

²³ Menschenrechtskommissar des Europarates, CommDH/Rec (2001)1, FN 15, Empfehlung Nr. 18.

²⁴ Vgl. *Berlinski v. Poland* judgement, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 20. Juni 2002 (Appl. N° 27715/95 und 30209/96), Erw. 59-65.

nesty International vermeldeten Kanada und die USA, wo diese Waffe bereits seit längerem im Einsatz ist, bis November 2004 bereits 74 Todesfälle nach Taser-Einsatz.²⁵ Die Folgen beim Einsatz gegen besonders Verletzliche (Herzranke, Schwangere, alten Menschen, Drogensüchtige) sind nicht absehbar. Insbesondere ist die Wirkung der Elektroschocks auf Personen in einem erhöhten Erregungszustand nicht geklärt. Gerade in der für die Betroffenen höchst belastenden Ausschaffungssituation können bisher unabsehbare medizinische Probleme auftreten.

Art. 13 Vorbereitung von Rückführungen auf dem Luftweg

Streichen in Art. 13 Abs. 2:

~~(...), soweit der Vollzug selbst dadurch nicht in Frage gestellt wird; (...)~~

Die Betroffenen sind über eine geplante Rückführung stets in einem vorbereitenden Gespräch zu informieren. Wie zu Art. 4 ZAG ausgeführt, sind überfallartige Einsätze ohne vorgängige Ankündigung menschenunwürdig und deshalb grundsätzlich abzulehnen. Alle rückzuführenden Personen sind daher über die bevorstehende Abschiebung und die Möglichkeit der Anwendung polizeilichen Zwangs in Kenntnis zu setzen. Entsprechend bestehen bereits Empfehlungen, welche fordern, dass über die geplante Rückführung 36 Stunden im Voraus zu informieren ist.²⁶ Es kann nicht genügend betont werden, dass für die zu transportierende Personen die Möglichkeit bestehen muss, sich auf die Rückkehr vorzubereiten.²⁷

Art. 14 Begleitpersonen

Ergänzen:

Abs. 1:

Mindestens eine Begleitperson ist gleichen Geschlechts wie die zurückzuführende Person.

Abs. 3:

In jedem Zeitpunkt der Rückführung ist eine sprachliche Verständigung zwischen der Begleitperson und der zu transportierenden Person gewährleistet. Bei Bedarf wird ein/e Dolmetscher/in beigezogen.

Die SFH befürwortet, dass Rückführungen auf dem Luftweg durch spezifisch für diese Aufgabe ausgebildete Begleitpersonen durchgeführt werden und begrüsst daher die entsprechende Regelung im ZAG. Zusätzlich fordert sie jedoch, dass bei Rück-

²⁵ Vgl. «AI fordert Einsatzstopp für Taser-Pistolen», Medienmitteilung vom 31.11. 2004, mit Internetlink auf die AI-Berichte aus USA und Kanada, http://www.amnesty.ch/d/id/idpd/0411/20041130_tad.html.

²⁶ Report of the Committee on Migration, Refugees and Demography, Expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity, vom 10.09.2001, 13. viii. a:»(...) to inform the deportee at least 36 hours in advance of the details of the journey, ie times, destination, means of transport and if applicable, escort.»

²⁷ Empfehlungen des Menschenrechtskommissars, FN 15; ebenso CPT, FN 15, para. 41: «(...) it is essential that immigration detainees be informed sufficiently far in advance of their prospective deportation, so that they can begin to come to terms with the situation psychologically».

führungen auf dem Luftweg mindestens eine der Begleitpersonen gleichen Geschlechts ist wie die zu transportierende Person.²⁸

Um Konflikte zu vermeiden, erachten wir es ausserdem als zwingend notwendig, dass die Verständigung zwischen den Personen zu jedem Zeitpunkt gewährleistet ist, weshalb bei Bedarf ein/e Dolmetscher/in die Rückführung zu begleiten hat. Eine Massnahme, die so auch in den Leitlinien der EU für gemeinsame Rückführungen auf dem Luftweg enthalten ist.²⁹

Art. 16 Medizinische Untersuchung

Ersetzen in Art. 16:

Eine Person, gegen die polizeilicher Zwang angewendet werden soll oder angewendet worden ist oder die festgehalten werden musste, ist medizinisch zu untersuchen, ~~sofern eine erhebliche gesundheitliche Beeinträchtigung nicht ausgeschlossen werden kann.~~

Die SFH begrüsst grundsätzlich die Regelung von medizinischen Untersuchungen auf Gesetzesstufe. Der Entwurf schreibt jedoch nur vor, dass eine Person nach der Anwendung polizeilichen Zwangs ärztlich untersucht werden muss. Diese Massnahme greift zu kurz. Art. 3 Abs. 2 ZAG erwähnt die Gesundheit als Umstand, dem bereits bei der Anwendung polizeilichen Zwangs Rechnung zu tragen ist. Dies ist jedoch nur möglich, wenn das Vollzugspersonal vorgängig Kenntnis über den Gesundheitszustand erlangt. Die SFH fordert, dass eine medizinische Untersuchung bezüglich der bekannten Risiken des jeweiligen Zwangsmittels in jedem Fall vor einer geplanten Zwangsmassnahme angeboten wird (mit Einverständnis der betroffenen Person).³⁰ Der äussere Anschein oder Auskünfte der Betroffenen reichen nicht aus um zu beurteilen, ob eine Zwangsmassnahme angemessen ist. Gerade ausländische Personen wissen oft gar nicht, dass ihnen etwas fehlt, und das Vollzugspersonal verfügt nicht über das medizinische Fachwissen. Eine vorgängige medizinische Untersuchung liegt auch im Interesse der ausführenden Organe, um allfällige unberechtigte Haftungsansprüche abzuwehren. Die Einwilligung könnte im Rahmen der Ankündigung des polizeilichen Zwangs gemäss Art. 4 ZAG eingeholt werden. Medizinische Untersuchungen gegen den Willen der Betroffenen dürfen nicht durchgeführt werden.

Die SFH lehnt die Einschränkung ab, dass auf eine medizinische Untersuchung verzichtet wird, wenn erhebliche gesundheitliche Beeinträchtigungen ausgeschlossen werden können. Es ist grundsätzlich immer zu überprüfen, ob die Person bei der Anwendung von polizeilichem Zwang verletzt wurde. Wie der erläuternde Bericht

²⁸ CAHAR, FN 11, Guideline 18, Use of escort, Abs. 2: «At least one escort should be of the same sex as that of the returnee».

²⁹ Gemeinsame Leitlinien, FN 6, para. 3.3 lit. d: «Jede rückzuführende Person muss sich unmittelbar oder mit Hilfe eines Dolmetschers in einer Sprache, in der sie sich verständigen kann, an den Arzt oder die Begleitpersonen wenden können.»; so auch CAHAR, FN 11, Guideline 18, Use of escort, Abs. 2: «The escort should be given adequate information about the returnee to enable the removal to be conducted safely, and should be able to communicate with the returnee.»

³⁰ CPT, FN 15, para. 39: «Certain incidents that have occurred during deportation operations have highlighted the importance of allowing immigration detainees to undergo a medical examination before the decision to deport them is implemented. This precaution is particularly necessary when the use of force and/or special measures is envisaged.»

festhält, ist es schwierig zu beurteilen, ob aus der Zwangsanwendung nur eine Bagatellverletzung resultierte oder gravierende Folgen zu befürchten sind. Auch das CPT fordert, dass der Gesundheitszustand bei allen fehlgeschlagener Rückführungen abgeklärt werden muss.³¹

Art. 17 Medizinische Überwachung

Ergänzen:

Abs. 2

Die Rückführung auf dem Luftweg muss in allen Fällen durch medizinisches Fachpersonal begleitet werden.

Die EU empfiehlt in ihren Leitlinien für Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungen auf dem Luftweg, dass jeder Sammelflug von einem Arzt begleitet werden soll.³² Auch der Europäische Flüchtlingsrat ECRE verlangt, dass während der ganzen Rückführung eine medizinische Fachperson anwesend ist.³³ Die SFH fordert entsprechend, dass Rückführungen auf dem Luftweg immer durch mindestens eine medizinische Fachperson zu begleiten sind. Es könnten während des Fluges unerwartet gesundheitliche Beschwerden auftreten, die nicht nur im Zusammenhang mit der Anwendung polizeilichen Zwangs stehen müssen. Erste-Hilfe-Kenntnisse, wie sie dem Begleitpersonal gemäss Art. 20 lit. d ZAG vermittelt werden, reichen nicht aus, um adäquat auf solche Probleme reagieren zu können. Es bedarf einer medizinischen Fachperson. Diese Massnahme dient auch der Entlastung des Begleitpersonals, das sich durch das Urteil einer Fachperson rückversichern kann. Die Begleitung durch medizinisches Fachpersonal ist ein wichtiger Schritt hin zur Rückführung in Sicherheit und Würde.

Art. 20 Inhalt

Ergänzen: lit. f: Interkulturelle Kommunikation

Die SFH begrüsst, dass die Notwendigkeit der Aus- und Weiterbildung von Personen, die polizeilichen Zwang ausüben, erkannt wurde und das ZAG die Inhalte der Aus- und Weiterbildung in den Grundzügen regelt. Bedenkt man jedoch, dass das ZAG vor allem auf ausländische Personen Anwendung finden wird, ist es unerlässlich, dass das Vollzugspersonal auch in interkultureller Kommunikation geschult wird. In der Vergangenheit waren Zwischenfälle oft auf Kommunikationsprobleme und Missverständnisse zurückzuführen. Kenntnisse in interkultureller Kommunikation tragen zum Verständnis für das Verhalten von ausländischen Personen bei, welche aus ihrem unterschiedlichen Kulturverständnis ganz anders und unvorhergesehen reagieren können. Wir sind überzeugt, dass mit der Sensibilisierung in der Kommu-

³¹ CPT, FN 15, para. 39: «Similarly, all persons who have been the subject of an abortive deportation operation must undergo a medical examination as soon as they are returned to detention (whether in a police station, a prison or a holding facility specially designed for foreigners). In this way it will be possible to verify the state of health of the person concerned and, if necessary, establish a certificate attesting to any injuries. Such a measure could also protect escort staff against unfounded allegations.»

³² Gemeinsame Leitlinien, FN 6, para. 3.3 lit. a.

³³ ECRE, FN 21; para. 82: «Medical experts should be made available during the return process.»

nikation Konflikte verhindert oder schwierige Situationen leichter bewältigt werden können.³⁴ Die Notwendigkeit und die positiven Auswirkungen der interkulturellen Kommunikation in Bereichen mit intensivem Kontakt zu ausländischen Personen wird allgemein anerkannt.³⁵

Art. 21 Haftung

Ergänzen:

Abs. 2

Begehren können bei der schweizerischen Vertretung im Ausland eingereicht werden.

Abs. 3

Bei der Ankündigung gemäss Art. 4 wird die Person informiert, bei welchen Behörden sie Haftungsansprüche geltend machen kann.

Die SFH begrüsst, dass der Bund nicht nur für widerrechtliche Schäden haftet, die durch seine Organe begangen wurden, sondern in Abweichung der Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes (VG, SR 170.32), auch für die Handlungen kantonaler Organe oder Privater einsteht, welche im Auftrag des Bundes tätig sind. Gerechtfertigt ist diese Haftung des Bundes dadurch, weil insbesondere bei Rückführungen häufig verschiedene Organe beteiligt sind, und es für die Betroffenen unzumutbar wäre, gegen alle Beteiligten auf unterschiedlichen Rechtswegen vorgehen zu müssen.

Den Opfern unzulässiger polizeilicher Gewaltanwendung muss aber ein effektiver Rechtsweg offen stehen. Das anwendbare Verantwortlichkeitsgesetz sieht indessen vor, dass Ansprüche beim Eidgenössischen Finanzdepartement geltend gemacht werden müssen (Art. 20 Abs. 2 VG). Ausländer und Ausländerinnen, die mittels Zwangsrückführung in ihren Heimat- oder einen Drittstaat abgeschoben wurden, fehlt häufig das Wissen und die Mittel, um ein entsprechendes Begehren aus dem Ausland beim Eidgenössischen Finanzdepartement einzureichen. Deshalb muss es möglich sein, Haftungsansprüche auch bei schweizerischen Vertretungen im Ausland geltend zu machen. Diese Massnahme empfiehlt die parlamentarische Versammlung des Europarates sowie das CAHAR-Expertenkomitee.³⁶

³⁴ Denise da Rin/Claudio Nodari, Interkulturelle Kommunikation – wozu?, Nationale Schweizerische – Kommission NSUK, 2000, S. 22.

³⁵ Vgl. auch den österreichische Menschenrechtsbeirat zum Einsatz von polizeilicher Zwangsgewalt – Risikominimierung in Problemsituationen, 2004, S. 69: «Der Menschenrechtsbeirat empfiehlt im Hinblick auf Bemühungen zur Deeskalation bereits im Vorfeld von Amtshandlungen eine verstärkte Sensibilisierung der BeamtInnen für den Umgang mit sozialen Randgruppen, für interkulturelle Aspekte und den Machtfaktor Sprache (diesbezüglich wird auf die Studie des Menschenrechtsbeirats zum Sprachgebrauch in der Sicherheitsexekutive verwiesen). Vor allem der Erarbeitung von Handlungsalternativen zu gängigen Verhaltensmustern sollte besondere Beachtung geschenkt werden»; ferner die Parlament. Versammlung des Europarates, FN 13, para. 13. g.

³⁶ Parlament. Versammlung des Europarates, FN 13, para. 13 x a: «Finally, the Assembly recommends that the Committee of Ministers urge member states introduce into law the legal guarantees necessary for persons whose rights are violated during an expulsion procedure to be able to effectively exercise their right to appeal, namely the possibility for the victim, or any other person appointed by him or her to this effect, to appeal to the legal authorities, including, if appropriate, the diplomatic representations of the state from which he has been expelled.»; CAHAR, FN 11, Guideline 20, Monitoring and remedies, S. 47: «The returnee should be informed that he/she may lodge a complaint against any alleged ill-treatment during the operation, for example, through the compe-

Um Transparenz zu gewährleisten, fordert die SFH, dass die Betroffenen im Rahmen der Ankündigung polizeilicher Zwangsmassnahmen über die Möglichkeit informiert werden, dass sie bei Verstössen gegen dieses Gesetz Haftungsansprüche geltend machen können, und wie sie vorzugehen haben.³⁷ Gerade ausländische Personen benötigen entsprechende Informationen, da sie in der Regel mit dem schweizerischen Rechtssystem nicht vertraut sind. Auch ist es nach erfolgter Ausschaffung viel schwieriger, aus dem Ausland Informationen zu erhalten, fehlende Sprachkenntnisse führen dann faktisch zum Ausschluss des Rechtsschutzes.

Vorschlag SFH Art. 21 bis, Menschenrechtsbeobachter

Einfügen:

Neu Art. 21 bis

Abs. 1

Die Rückführung ist vollständig zu dokumentieren, insbesondere sind alle ergriffenen Zwangsmassnahmen und deren Folgen aufzuführen.

Abs. 2

Rückführungen auf dem Luftweg werden durch unabhängige Menschenrechtsbeobachter begleitet. Sie nehmen an der Ankündigung, dem Transport und dem Flug teil und beobachten die angewendeten Zwangsmassnahmen. Mit Zustimmung der rückzuführenden Person dürfen Videoaufzeichnungen gemacht werden.

Abs. 3

Wird gegen dieses Gesetz verstossen, können die unabhängigen Menschenrechtsbeobachter die Aufhebung der widerrechtlichen Zwangsmassnahme verlangen. Bei erheblichen Verstössen können sie den Abbruch der Rückführung anordnen.

Abs. 4

Die unabhängigen Menschenrechtsbeobachter erstellen einen Bericht über die begleitete Rückführung. Die rückgeführte Person kann diesen Bericht einsehen. Wurde während der Rückführung gegen dieses Gesetz verstossen, erstellen die unabhängigen Menschenrechtsbeobachter einen Bericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement sowie an die Behörde, welche die Rückführung durchführte. Wurden bei Anwendung polizeilichen Zwangs strafbare Handlungen begangen, informieren die Menschenrechtsbeobachter die dafür zuständigen Behörden.

Abs. 5

Die unabhängigen Menschenrechtsbeobachter erstellen einen jährlichen Tätigkeitsbericht, welcher der Öffentlichkeit zugänglich ist.

Die Anwendung polizeilichen Zwangs geschieht häufig unter Ausschluss Dritter, weshalb sich bei Zwischenfällen oft die Aussagen der Betroffenen und der ausführenden Organe gegenüberstehen. Gerade im Bereich der Rückführung auf dem

tent diplomatic representation of the host state or by other means. Where such a complaint is lodged, it should lead to an effective and independent investigation within a reasonable time.»

³⁷ Parlament. Versammlung des Europarates, FN 13, para. 13 x b: «(...) introduce (...) the provision of complete information to all persons awaiting expulsion regarding the possibility of making an appeal and the ways of doing so (...)».

Luftweg, welche vermehrt mittels Charterflügen stattfindet, fehlt jegliche Transparenz.³⁸ Verschiedene Gremien kritisieren diese Praxis und die damit verbundene Gefahr von Misshandlungen. Das CPT hält fest, dass die Bedeutung eines internen und externen Monitoring nicht genug betont werden kann.³⁹ Auch das Europaparlament empfiehlt den Staaten eine unabhängige Überwachung einzuführen.⁴⁰ Der vorliegenden Gesetzesentwurf lässt ein Monitoring indessen völlig ausser Acht. Damit steht die Schweiz hinter den Standards anderer Staaten. In Österreich und Frankreich nehmen unabhängige MenschenrechtsbeobachterInnen an den Rückführungen auf dem Luftweg teil. In anderen Staaten werden zur Beobachtung Videoaufzeichnungen gemacht oder neben dem Begleitpersonal zusätzlich ÄrztInnen, ÜbersetzerInnen und Aufsichtsbehörden eingesetzt.⁴¹

In einem ersten Schritt fordert die SFH, dass der gesamte Verlauf der Rückführung systematisch und vollständig zu dokumentieren ist. Alle Zwischenfälle sowie die ergriffenen Zwangsmassnahmen und deren Folgen sind festzuhalten.⁴² Bereits die KKJPD-Vorschriften enthalten eine entsprechende Verpflichtung.⁴³

Um eine transparente und effektive Umsetzung des ZAG zu gewährleisten, braucht es ausserdem ein externes Monitoring. Deshalb sollen auch in der Schweiz unabhängige MenschenrechtsbeobachterInnen bei Rückführungen auf dem Luftweg eingesetzt werden.⁴⁴ Sie garantieren, dass die Rückführungen menschenwürdig und gesetzeskonform ablaufen. Dies ist nicht nur im Interesse der Betroffenen, sondern auch im Interesse der Behörden, welche so vor ungerechtfertigten Haftungsansprü-

³⁸ Report of the Committee on Migration, Refugees and Demography, FN 26, para. 56 ff.

³⁹ CPT, FN 15, para. 43: «The importance of establishing internal and external monitoring systems in an area as sensitive as deportation operations by air cannot be overemphasised. The CPT observed that in many countries, specific monitoring systems had, unfortunately, been introduced only after particularly serious incidents, such as the death of deportees.»

⁴⁰ Parlament. Versammlung des Europarates, FN 13, para. 13 i: «Finally, the Assembly recommends that the Committee of Minister urge member states to establish independent monitoring system for expulsion procedures, for example by appointing observers, mediators or ombudsmen, an to conduct impartial and in-depth enquiries at all levels into allegations of ill-treatment».

⁴¹ In Grossbritannien werden die Transporte videoüberwacht, vgl. Migration News Sheet, Dezember 2004, S. 16. So auch in Belgien, vgl. CPT, Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 25 novembre au 7 décembre 200, vom 17. Oktober 2002, para. 32: «(...) Parmi celles-ci, nous retiendrons, outre la révision générale des procédures: au niveau des «vols sécurisés» la présence systématique d'un médecin et d'un(e) infirmier(e), de membres du service psychosocial du DSAN, d'interprète(s), de membres du Cabinet du Ministre de l'Intérieur et de l'Inspection Générale de la police fédérale. De plus, le moindre événement surveillant pendant le vol était consigné dans un procès-verbal et certains vols étaient filmés.»

⁴² CPT, FN 15, para. 44: «Deportation operations must be carefully documented. The establishment of a comprehensive file and a deportation record, to be kept for all operations carried out by the units concerned, is a basic requirement. Information on abortive deportation attempts should receive special attention and, in particular, the reasons for abandoning a deportation operation (a decision taken by the escort team on managerial orders, a refusal on the part of the captain of the aircraft, violent resistance on the part of the deportee, a request for asylum, etc.) should be systematically recorded. The information recorded should cover every incident and every use of means of restraint (handcuffs; ankle cuffs; knee cuffs; use of self-defence techniques; carrying the deportee on board; etc.). Other means, for instance audiovisual, may also be envisaged, and are used in some of the countries visited, in particular for deportations expected to be problematic. In addition, surveillance cameras could be installed in various areas (corridors providing access to cells, route taken by the escort and the deportee to the vehicle used for transfer to the aircraft, etc.)»

⁴³ KKJPD, FN 3, Art. 19 Abs. 2.

⁴⁴ Ebenso CAHAR, FN 11, Guideline 18, S. 42: «On the other hand, chartered flights may facilitate the presence during all the return operation of independent observers, for instance representatives of non-governmental organisations or of ombudsinstitutions».

chen geschützt werden.⁴⁵ Darüber hinaus nützt eine Beobachtung dem Verhältnis mit den Herkunftsstaaten. In der Praxis verweigern viele Staaten die Rücknahme ihrer Staatsangehörigen sobald sie annehmen, dass die Rückführung nicht menschenrechtskonform verlief. Bestätigt jedoch ein unabhängiger Bericht, dass die Ausschaffung korrekt und menschenwürdig erfolgte, so ist dies für die schweizerischen Behörden von Vorteil.

Aus Sicht der SFH ist eine unabhängige Beobachtung nur durch die Mitarbeitenden einer Nichtregierungsorganisation gewährleistet. In Österreich übernimmt der Verein Menschenrechte Österreich⁴⁶ diese Aufgabe, während in Frankreich das Rote Kreuz⁴⁷ Rückführungen begleitet.

Ein effektives Monitoring umfasst alle Schritte der Rückführung. Wie in Österreich, sollten die MenschenrechtsbeobachterInnen bei allen Etappen der Rückführung anwesend sein: bei Ankündigung, beim Transport, während des Fluges und bei der Übergabe an die lokalen Behörden.⁴⁸ Damit wird sichergestellt, dass die Rückführung in Sicherheit und Würde stattfindet. Ferner ist die SFH überzeugt, dass die Präsenz unabhängiger BeobachterInnen während des gesamten Verfahrens darüber hinaus als Präventivmassnahme zur Konfliktverhinderung beiträgt. Mit Zustimmung der zu transportierenden Person sollten die MenschenrechtsbeobachterInnen die Rückführung auf Video aufzeichnen dürfen. Sie müssen jederzeit die Möglichkeit haben, mit der für die Rückführung verantwortlichen Person Kontakt aufzunehmen.

Sie müssen das Recht haben, die Aufhebung einer Zwangsmassnahme und unter Umständen auch die Sistierung der Rückführung verlangen zu können, wenn der angewendete polizeiliche Zwang dieses Gesetz verletzt.

Festgestellte Verstösse gegen dieses Gesetz müssen aber auch überprüft werden. Die MenschenrechtsbeobachterInnen erstellen deshalb zu den begleiteten Rückführungen einen Bericht, welcher von der ausgeschafften Person eingesehen werden kann. Bei widerrechtlicher Anwendung polizeilichen Zwangs berichten sie die Vorfälle dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und der Behörde, welche die Abschiebung durchführte. Sie können Empfehlungen zur Verbesserung der Durchführung abgeben.

Zudem haben die MenschenrechtsbeobachterInnen die Strafverfolgungsbehörden zu informieren, sobald der widerrechtliche angewendete Zwang einen Straftatbestand erfüllt. Um die Aktivitäten der MenschenrechtsbeobachterInnen gegenüber der Öffentlichkeit transparent zu gestalten, sollte zumindest ein jährlicher Tätigkeitsbericht erstellt werden, welcher öffentlich zugänglich ist.

⁴⁵ Vgl. den österreichischen Menschenrechtsbeirat zu den sogenannten «Problemabschiebungen», FN. 16, para. 7.1: «Um Vorwürfen mangelnder Kontrolle bei Charterflügen zu begegnen, sollte ein in Bezug auf alle Beteiligten (einschliesslich des Luftfahrtunternehmens) unabhängiger Menschenrechtsbeobachter am Flug teilnehmen. Diesem Beobachter käme die Aufgabe zu, einerseits unverhältnismässige Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt gegen die abzuschiebende Person vorzubeugen und andererseits unberechtigten Vorwürfen gegen die Begleitbeamten und -beamtinnen entgegenzuwirken».

⁴⁶ Vgl. dazu den Bericht des unabhängigen Menschenrechtsbeobachters Günter Ecker unter www.verein-menschenrechte.at.

⁴⁷ Vgl. Bericht der Commission nationale de déontologie de la sécurité, rapport complet, S. 160 f., http://www.cnds.fr/ra_pdf/CNDS_rapport_annuel_2003.pdf.

⁴⁸ So der österreichische Menschenrechtsbeirat, FN 45.