

Sitzung vom 28. März 2001

438. Anfrage (Rechtsstellung von Polizeibeamten bei Zwangsausschaffungen)

Kantonsrat Peider Filli, Zürich, hat am 8. Januar 2001 folgende Anfrage eingereicht:

Am 15. Dezember 2000 ist der im Auftrag von Bundesrätin Ruth Metzler und Regierungsrätin Rita Fuhrer erstellte Schlussbericht des «Planungsprojektes Verfahren Airport» veröffentlicht worden. Zum «Teilprojekt IV: Vollzug» heisst es im Schlussbericht unter anderem: «Nicht sicherstellen beziehungsweise lösen kann die Umsetzung dieses Konzeptes die offenen Fragen im Bereich der Rechtsstellung der polizeilichen Begleiter während des Fluges und im Zielland sowie im Bereich des Einsatzes von polizeilichen Zwangsmitteln. Die Projektgruppe «Passagier» hat in ihrem Bericht auf diese offenen Fragen hingewiesen und punktuelle Lösungsansätze (Ausdehnung der Regelung der Begleitung in Rückübernahme- und Transitabkommen durch den Bundesrat mit europäischen Staaten gemäss Art. 25bis Abs. 1 ANAG; Revision des Anhangs 9 des Chicago-Abkommens) aufgezeigt. Es ist im Interesse der gesamtschweizerischen Einheitlichkeit des Vorgehens bei Rückführungen auf dem Luftweg und der Rechtssicherheit für die polizeilichen Begleiter bei einer Rückführung unerlässlich, diese offenen Fragen mit einem gegenüber dem Projekt «Passagier» erweiterten Mandat einer vertieften Überprüfung zu unterwerfen und entsprechende rechtliche Lösungen – auf Ebene des kantonalen, eidgenössischen oder internationalen Rechts – vorzulegen.»

Offensichtlich kommen die Experten zum Schluss, dass es für die Zwangsmassnahmen, die Schweizer Polizisten bei begleiteten Ausschaffungen (Level 2 bis Level 4) anwenden, keine Rechtsgrundlage gibt. Das bedeutet, dass sich die Beamten im mindesten der Freiheitsberaubung schuldig machen. Angesichts der vom Regierungsrat in seiner Antwort vom 13. Dezember 2000 (KR-Nr. 304/2000) zugegebenen schweren Zwischenfälle bei einer Ausschaffung nach Kinshasa drängen sich in diesem Zusammenhang diverse Fragen auf.

1. Trifft es zu, dass es für die Fesselung von Ausschaffungshäftlingen nach der Schliessung der Flugzeugtüren keine Rechtsgrundlage gibt?
2. Welche Konsequenzen kann die fehlende Rechtsgrundlage für die begleitenden Polizisten haben? Wäre es denkbar, dass Polizeibeamte in den Zielländern wegen Freiheitsberaubung oder anderer Delikte belangt werden?
3. Gemäss Tokioter Abkommen hat nach der Schliessung der Flugzeugtüren allein der Kapitän der Maschine das Recht, Zwangsmittel anzuwenden oder anzuordnen (Bordhoheit). Gibt es bei Ausschaffungen Abmachungen zwischen den Flugkapitänen der deren Arbeitgebern und den begleitenden Polizisten? Wie lauten diese Abmachungen? Geben die Flugkapitäne den begleitenden Polizisten einen Auftrag zur Fesselung der Auszuscaffenden?
4. Können die an Bord eines Flugzeuges geltenden Sicherheitsbestimmungen bei Zwangsausschaffungen noch eingehalten werden? Wie lange dauert es, bis ein Level-3- oder Level-4-Häftling bei einem Notfall die Atemmaske und die Schwimmweste trägt?
5. Seit wann sind dem Regierungsrat die Probleme der fehlenden Rechtsgrundlage für Zwangsmassnahmen bei Ausschaffungen bekannt? Welche Vorkehrungen hat der Regierungsrat getroffen, um die begleitenden Polizisten vor den Konsequenzen eines rechtswidrigen Verhaltens zu schützen? Hat der Regierungsrat in Betracht gezogen, auf den Einsatz von Zwangsmitteln bei Ausschaffungen zu verzichten, bis die rechtlichen Fragen gelöst sind?
6. Hat der Regierungsrat kein Problem damit, dass Zürcher Polizeibeamte jährlich Tausende von arabischen, afrikanischen und lateinamerikanischen Männer und Frauen widerrechtlich festhalten, fesseln und verschnüren?
7. Wie und bis wann gedenkt der Regierungsrat die sich stellenden Rechtsfragen zu lösen?

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Peider Filli, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Eine ausländische Person, die über kein Aufenthaltsrecht verfügt, kann von den zuständigen Behörden jederzeit zur Ausreise aus der Schweiz verhalten werden (Art. 12 Abs. 1

des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931; ANAG; SR 142.20). Sie ist ferner zur Ausreise verpflichtet, wenn ihr eine Bewilligung oder die Verlängerung einer solchen verweigert und wenn die Bewilligung widerrufen wird (Art. 12 Abs. 3 ANAG). Dabei haben die Polizeibehörden und Grenzkontrollorgane Ausländer, die aus persönlichen Gründen offensichtlich keine Aussicht haben, eine Bewilligung zu erhalten, wenn immer möglich an der Grenze zurückzuweisen (Art. 17 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer; ANAV; SR 142.201). Kommt die betroffene Person der Aufforderung zum Verlassen des Landes nicht selber nach, kann sie ausgeschafft werden (Art. 17 Abs. 1 ANAV). Für den zwangsweisen Vollzug sind die Kantone zuständig.

Der Entscheid, ob einer Person Asyl gewährt wird, obliegt dem Bundesamt für Flüchtlinge. Lehnt dieses ein Asylgesuch ab oder tritt es darauf nicht ein, so verfügt es in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz und ordnet den Vollzug an (Art. 44 Abs. 1 Asylgesetz vom 26. Juni 1998; AsylG; SR 142.31). Die Kantone sind verpflichtet, die Wegweisungsverfügung der Bundesbehörden zu vollziehen (Art. 46 Abs. 1 AsylG).

Dieser bundesrechtliche Vollzugauftrag bedeutet auch, renitente und gewalttätige ausländische Personen, die sich der Ausreisepflicht widersetzen, zwangsweise in die jeweiligen Herkunfts- oder Heimatstaaten zurückzuführen. Beim zwangsweisen Vollzug von Weg- und Ausweisungen handelt es sich um eine äusserst schwierige und anspruchsvolle Aufgabe. Bei zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg kommt der Sicherheit an Bord eines Flugzeuges zentrale Bedeutung zu, weshalb es sich als notwendig erweisen kann, dass in Übereinstimmung mit dem für die Bordgewalt verantwortlichen Flugkapitän polizeiliche Zwangsmittel ergriffen werden. Deren Anwendung im Einzelfall muss dabei dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen. Bei der Rückführung ist sorgfältig darauf zu achten, dass die Betroffenen diesen Vorgang, abgesehen von der unvermeidbaren zeitlich beschränkten Einschränkung der Bewegungsfreiheit, körperlich unversehrt überstehen.

Der Vollzug von Wegweisungen lässt sich – wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu einer Motion des Nationalrats vom 13. Juni 2000 unter Hinweis auf die jeweils massgeblichen Rechtsnormen ausführt – grundsätzlich in drei Phasen aufteilen. Die erste Phase besteht in der Zuführung der weggewiesenen Person an die Grenze; bei einer Rückführung auf dem Luftweg dauert diese Phase bis zum Besteigen des Flugzeuges. Diese Phase steht – insbesondere was die notwendigen Vollzugshandlungen betrifft – unter der Herrschaft des Polizeirechts des für den Vollzug der Wegweisung verantwortlichen Kantons. Als zweite Phase ist die Dauer des Fluges zu bezeichnen. Während dieser Phase richtet sich die Anwendung von Zwangsmitteln nach dem Recht des Staates, in dessen Lufthoheit sich das Flugzeug befindet (Art. 1 des Abkommens vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt; ICAO-Abkommen; SR 0.748.0). Subsidiär gilt das Recht des Heimatstaates des Flugzeuges (so genanntes Flaggenprinzip). Folglich unterstehen Schweizer Begleitpersonen während der Rückführung in der Regel der Rechtsordnung jenes Staates, in oder über welchem sich das Flugzeug befindet. Erfordern die Umstände während des Fluges sofortiges Handeln, so unterstehen die Begleitpersonen sowie die zurückzuführenden Personen wie jeder Fluggast der Bordgewalt des Kommandanten (Art. 11 der Verordnung über die Rechte und Pflichten des Kommandanten eines Luftfahrzeugs; SR 748.225.1). Der Grundsatz der Bordgewalt des Kommandanten ist international anerkannt und stützt sich auf das Abkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Flugzeugen begangene Handlungen vom 14. September 1963 (Tokioter Abkommen; SR 0.748.710.1). Im Sinne dieses Abkommens gilt ein Luftfahrzeug als im Flug befindlich von dem Augenblick an, in dem alle Aussentüren nach dem Einsteigen geschlossen worden sind, bis zu dem Augenblick, in dem eine dieser Türen zum Aussteigen geöffnet wird. Zur Wahrung der Sicherheit der Fluggäste und der Besatzung kann der Kommandant die Anwendung aller notwendigen Zwangsmittel gegen renitente und gewalttätige Passagiere anordnen. Als dritte Phase ist die Durchbeförderung der betroffenen Person durch einen Transitstaat sowie die Dauer von der Ankunft am Zielflughafen bis zur Übergabe der ausreisepflichtigen Person an die örtlichen Behörden zu bezeichnen. In dieser Phase gilt die ausschliessliche Zuständigkeit und das Recht des betreffenden Transit- und Zielstaates.

Zur Vorbereitung einer zwangsweisen Rückführung haben die kantonalen Behörden in Koordination mit der Abteilung Vollzugsunterstützung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes eine Risikobeurteilung vorzunehmen. Dabei ist zu klären, ob die zurückzuführende Person bloss in polizeilicher Begleitung zum Flugzeug geführt werden muss oder ob sich darüber hinaus eine Sicherheitsbegleitung während des Rückfluges sowie die

Anwendung von polizeilichen Zwangsmitteln aufdrängen. Vor Durchführung einer zwangsweisen Rückführung wird zudem der Bordkommandant schriftlich mit einer so genannten «Notice to the Captain» oder «Removal Order» über die rückzuführende Person und des allfälligen, von dieser ausgehenden Gefährdungspotenzials hinsichtlich der Flugsicherheit in Kenntnis gesetzt. In Fällen, in denen eine Polizeibegleitung und der Einsatz von Zwangsmitteln notwendig ist, erfolgt zusätzlich eine persönliche Kontaktaufnahme durch die Begleiter. Der Bordkommandant wird über die Art und den Umfang der eingesetzten Zwangsmitteln detailliert in Kenntnis gesetzt. Erhebt er gegen diese Massnahmen keine Einwände, ist davon auszugehen, dass er die Einschätzung der Polizeibegleiter hinsichtlich der Sicherheitslage an Bord teilt und diese mindestens stillschweigend zum Einsatz der Zwangsmittel bzw. deren Aufrechterhaltung an Bord ermächtigt. Die Verantwortung für allfällige Auswirkungen, die durch den Einsatz von Zwangsmitteln eintreten, liegt hingegen weiterhin bei den Begleitern. Hat ein Bordkommandant bereits vor Antritt des Fluges Bedenken für die Gewährleistung der Sicherheit an Bord, kann er die Durchführung einer zwangsweisen Rückführung ablehnen oder es kann zum Abbruch des zwangsweisen, begleiteten Rückführungsversuches kommen. Wenn der Bordkommandant während des Fluges keinen Grund für die Anwendung polizeilicher Zwangsmittel mehr sieht, hat der begleitende Polizeibeamte den entsprechenden Anordnungen des Bordkommandanten Folge zu leisten. Ergibt sich erst während des Fluges die Notwendigkeit für den Einsatz polizeilicher Zwangsmittel, ist dies zwingend mit dem Bordkommandanten abzusprechen; Zwangsmittel dürfen nachträglich nur mit dem Einverständnis des Bordkommandanten angewendet werden. Gefährdet die rückzuführende Person während des Fluges durch ihr Verhalten die übrigen Passagiere oder die Besatzung, so dürfen die polizeilichen Begleiter – aber auch die Passagiere und die Besatzung – im Sinne der Notwehr oder der Notwehrhilfe und unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzipes alle Vorkehren treffen, um die Gefahr abzuwenden; hierfür ist keine Anordnung des Bordkommandanten erforderlich. Greift die rückzuführende Person unmittelbar die begleitenden Polizeibeamten an, so dürfen sie im Sinne der Notwehr und unter Beachtung des Prinzipes der Verhältnismässigkeit alle zur Abwehr dieser Gefahr notwendigen Massnahmen treffen.

In Fällen von schwer renitenten oder gewalttätigen Personen, bei denen frühere Rückführungsversuche gescheitert sind, muss gemäss Art. 5 Abs. 3 der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug von Weg- und Ausweisungen von ausländischen Personen (VVWA; SR 142.281) die Organisation eines Sonderfluges in Betracht gezogen werden. Dabei werden die Modalitäten zur Gewährleistung der Flugsicherheit vor dem Flug mit der Chartergesellschaft und dem Bordkommandanten abgesprochen.

Nach dem Gesagten kann keine Rede davon sein, es bestehe keine Rechtsgrundlage für die Anwendung polizeilicher Zwangsmittel im Zusammenhang mit der Rückführung von ausländischen Personen in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat auf dem Luftweg. Die in den Schlussberichten des Projektes «Passagier» und des Planungsprojektes «Verfahren Airport» von den Fachleuten gezogenen Schlussfolgerungen besagen denn auch nichts anderes. Vielmehr wurde im Rahmen der erwähnten Projekte festgestellt, dass es im Interesse der notwendigen weiteren Professionalisierung des Wegweisungsvollzugs und einer gesamtschweizerischen Einheitlichkeit des Vorgehens bei zwangsweisen begleiteten Rückführungen auf dem Luftweg unabdingbar ist, eine Angleichung und – womöglich – eine Vereinheitlichung der bestehenden kantonalen Vorschriften betreffend erlaubten polizeilichen Zwangsmittel beim begleiteten Wegweisungsvollzug auf dem Luftweg anzustreben. Mit den dafür erforderlichen weiteren Abklärungen wurde eine aus Fachleuten des Bundes und der Kantone zusammengesetzte Arbeitsgruppe betraut. Diese soll u.a. Richtlinien über die Arten der Zwangsmittel, deren Anwendung, Umfang und periodische Überprüfung sowie bezüglich der zu verwendenden, erlaubten und geeigneten Hilfsmittel und Materialien, namentlich zum Schutz der Passagiere, der Besatzung und der Begleitbeamten erarbeiten. Im Weiteren hat diese Arbeitsgruppe zu klären, auf welcher Rechtsetzungsstufe solche Richtlinien zu erlassen sind.

In der Praxis wurde und wird auf Grund der gemachten Erfahrungen der Einsatz von Zwangsmitteln laufend kritisch überprüft und angepasst. Beim heutigen Stand der technischen Anwendung können die Sicherheitsbestimmungen an Bord eines Flugzeuges problemlos eingehalten werden. So dauert es im Notfall nur wenige Sekunden, bis einer betroffenen Person z.B. die Sauerstoffmaske oder die Schwimmweste gereicht oder angezogen werden kann.

Im vergangenen Jahr wurden gesamtschweizerisch 13545 ausländische Personen über den Flughafen Zürich zurückgeführt (Anteil Kanton Zürich 3654 Personen). Davon mussten insgesamt 115 ausreisepflichtige Personen durch insgesamt 244 Polizeibeamte begleitet werden (für den Kanton Zürich waren es 20 begleitete Rückführungen mit 52 Begleitern). Die Grenzkontrollorgane haben am Flughafen Zürich im Jahr 2000 insgesamt 1950 ausländischen Personen die Einreise in die Schweiz verweigert (so genannte Rückweisungen). Davon mussten 133 Personen durch insgesamt 204 Beamte der Flughafenpolizei und der Firma Intersecurity (64 Begleiter im Rahmen von Rückführungen unter der Verantwortung und Federführung von Luftfahrtgesellschaften) begleitet werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi