

Sitzung vom 5. September 2001

1318. Anfrage (Ausschaffungspraxis Level 3 und Level 4)

Kantonsrätin Jeanine Kosch-Vernier, Rüschlikon, und Kantonsrat Peider Filli, Zürich, haben am 18. Juni 2001 folgende Anfrage eingereicht:

Am 1. Mai starb der nigerianische Ausschaffungsgefangene Samson Chukwu beim Versuch von Spezialeinheiten der Walliser Kantonspolizei, ihn in seiner Zelle im Ausschaffungsgefängnis Crètelongue zu überwältigen. Samson Chukwu sollte gleichentags mit einer Chartermaschine von Zürich aus nach Lagos deportiert werden. Auf Grund der heute vorliegenden Informationen muss festgestellt werden, dass das Vorgehen der Walliser Kantonspolizei vergleichbar ist mit den Interventionen anderer Kantone, die so genannte «Level-3-» und «Level-4-Ausschaffungen» praktizieren. Dazu gehört insbesondere auch der Kanton Zürich.

Nach dem Tod von Samson Chukwu hat Amnesty International die Walliser Behörden schriftlich aufgefordert, die Ausschaffungspraxis zu überprüfen. Ein Brief von Amnesty International an den Kanton Wallis, der in Kopie Bundesrätin Metzler und BFF-Direktor Jean-Pierre Gerber zugegangen ist (AI Index: EUR 43/0005/2001) weist darauf hin, dass es für sämtliche Kantone nötig ist, die Methoden ihrer Ausschaffungspraxis zu überdenken, um weitere Todesfälle zu verhindern.

Im Zusammenhang mit dem Tod von Samson Chukwu und dem Schreiben von Amnesty International fragen wir die Regierung:

1. Ist der Regierungsrat bereit, die für den Vollzug von Ausschaffungen massgebenden Richtlinien so anzupassen, dass die Forderungen von Amnesty International erfüllt werden?
2. Ist der Regierungsrat insbesondere bereit, jede Form von «atmungsbehindernden Massnahmen» beim Ausschaffungsvollzug zu verbieten?
3. Welche Anstrengungen unternimmt die Kantonspolizei, um die Polizeibeamten über die Gefahren der «Postional Asphyxia» aufzuklären und die Gefahr des «plötzlichen Gewahrsamstods» im Rahmen der Polizeiarbeit auszuschliessen?
4. Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass nach dem zweiten Todesfall bei einer Ausschaffung unverzüglich Richtlinien für den Ausschaffungsvollzug erarbeitet werden müssen, die eine Wiederholung von Todesfällen verhindern?
5. Ist der Regierungsrat bereit, bis zur Anpassung der entsprechenden Richtlinien sämtliche über Zürich-Kloten abgewickelten Level-3- und Level-4-Ausschaffungen zu verbieten?
6. Ist der Regierungsrat bereit, den Vorsteher der Justizdirektion zu beauftragen, in seiner Funktion als Vorstandsmitglied der «Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren» bei der KKJPD vorstellig zu werden und die sofortige Ausarbeitung einer Empfehlung der KKJPD für den Ausschaffungsvollzug durch die kantonale Polizeikörpers zu verlangen, die die Hinweise von Amnesty International berücksichtigt?

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

I. Die Anfrage Jeanine Kosch-Vernier, Rüschlikon, und Peider Filli, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die Ausschaffung ist nach Art. 14 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) eine gesetzlich vorgesehene Zwangsmassnahme und bildet als solche die Ultima Ratio nach einem abgeschlossenen Wegweisungsverfahren. Die weggewiesene Person erhält mit dem Wegweisungsentscheid eine Frist zur Ausreise angesetzt, es sei denn, die Wegweisung sei infolge vorangehenden illegalen Aufenthalts unmittelbar zu vollziehen. Nach Ablauf der Ausreisefrist – wenn keine solche angesetzt wurde, nach dem Wegweisungsentscheid – hält sich die weggewiesene Person illegal in unserem Land auf. Sie nimmt also für den Fall der Missachtung der Ausreisepflicht in Kauf, unter Einsatz der rechtlich dafür vorgesehenen Zwangsmittel ausgeschafft zu werden.

Die Kantonspolizei ist verpflichtet, die von den zuständigen Behörden angeordneten Wegweisungen zu vollziehen. Dieser Vollzugauftrag umfasst auch, renitente und gewalttä-

tige Personen, die sich ihrer Rückreise widersetzen, zwangsweise in den jeweiligen Herkunfts- oder Heimatstaat zurückzuführen. Beim Vollzug solcher Rückführungen handelt es sich um eine äusserst schwierige und anspruchsvolle Aufgabe. Wie bereits in der Beantwortung von mehreren Anfragen ausgeführt (KR-Nrn. 179/1999, 231/2000, 304/2000), haben sämtliche Zwangsmassnahmen, die angewendet werden, dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu entsprechen. Abgesehen von den unvermeidbaren zeitlich beschränkten Einschränkungen der Bewegungsfreiheit hat der Schutz der Betroffenen oberste Priorität, bzw. es gilt, schwer wiegende Schädigungen der körperlichen Integrität der betroffenen Person zu vermeiden.

Ausschaffungen, die Probleme bereiteten oder missglücken, bilden für die Vollzugsorgane regelmässig Anlass, eine Lagebeurteilung vorzunehmen. Zu dieser gehört auch, in Abwägung aller Rechtsgüter zu prüfen, welche Zwangsmassnahmen in Zukunft als zweck- und verhältnismässig gelten und angewendet werden können. Im Rahmen von zwangsweisen Rückführungen kommt der Sicherheit an Bord eines Flugzeuges zentrale Bedeutung zu. Dabei ist auch die Sicherheit der rückzuführenden Person sowie diejenige der Begleiter zu gewährleisten. Diesem Aspekt ist durch die Anordnung geeigneter Massnahmen Rechnung zu tragen. In diesem Zusammenhang kann es sich als notwendig erweisen, mehr oder weniger bewegungseinschränkende Zwangsmassnahmen zu ergreifen, die aber wie erwähnt immer dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu entsprechen haben. Zudem ist sorgfältig darauf zu achten, dass die betroffene Person die Rückführung, abgesehen von der unvermeidbaren zeitlich beschränkten Einschränkung der Bewegungsfreiheit, unversehrt übersteht. Es ist deshalb unabdingbar, dass die bewegungseinschränkende Massnahmen standardisiert und von besonders ausgebildeten Polizeiangehörigen ausgeführt werden müssen. Bei Zwangsrückführungen sind es wenige, namentlich bezeichnete Polizeianghörige, die mit der Anwendung der Zwangsmassnahmen betraut sind. Sie arbeiten nach standardisierten Vorgaben und sind dafür ausgebildet.

Im Rahmen des in der Regel durch einen Polizeioffizier geführten Briefings vor einer Ausschaffung wird auch auf den plötzlichen Gewahrsamstod eingegangen. Das Phänomen des «positional asphyxia», auch bekannt als «restraint asphyxia» oder «Tod durch körperstellungsbedingte Atmungsbehinderung», ist bekannt und die mit der Anwendung von Zwangsmassnahmen betrauten Polizeiangehörigen sind entsprechend instruiert.

Bei der Zürcher Kantonspolizei bestehen interne Richtlinien, die sich mit der Anwendung von polizeilichen Zwangsmassnahmen befassen. Neben einem Dienstbefehl betreffend die Fesselung von arretierten Personen ergingen am 29. Juni 1999 Weisungen für die Anordnung und Vornahme von Zwangsmassnahmen bei nicht reisewilligen aus- und rückzuschaffenden ausländischen Personen sowie für deren Betreuung. Diese Weisungen wurden im Hinblick auf zwangsweise Ausschaffungen mit Linienflügen erarbeitet, entfalteten jedoch nie Wirkung, weil die Ausschaffung renitenter Personen mit Linienflügen ab Herbst 1999 gar nicht mehr möglich war.

Seit dem ersten Todesfall in der Schweiz im Zusammenhang mit der Vornahme einer zwangsweisen Ausschaffung sind im Kanton Zürich die erwähnten Massnahmen in der Praxis nicht mehr angewendet worden. In der Zeit von Juli bis September 1999 wurde bei insgesamt neun Zwangsrückführungen auf dem Luftweg ein besonderer Sparringhelm verwendet, der die auszuschaffende Person am Schreien hinderte und die Atemtätigkeit von Mund und Nase kaum behinderte. Nachdem zwangsweise Ausschaffungen mit Linienflügen (so genannte Level 3-Ausschaffungen) ab September 1999 nicht mehr durchgeführt werden konnten, erfolgten und erfolgen Zwangsrückführungen ausnahmslos mit Charterflügen (so genannte Level 4-Ausschaffungen). Bei diesem Vorgehen wird der Flugverkehr durch das Verhalten der auszuschaffenden Person nicht gestört, weshalb auf den Einsatz des besonderen Sparringhelms verzichtet werden kann. Immerhin kann es vorkommen, dass auch auf Charterflügen Sparringhelme aus Gummi, wie sie handelsüblich sind und bei Kampfsportarten verwendet werden, zum Einsatz gelangen, damit sich die auszuschaffenden Personen nicht selbst Verletzungen zufügen können.

Die in den Schlussberichten des Projektes «Passagier» und des Planungsprojektes «Verfahren Airport» von den Fachleuten gezogenen Schlussfolgerungen besagen, dass es im Interesse der notwendigen weiteren Professionalisierung des Wegweisungsvollzuges 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 erlaubte polizeiliche Zwangsmittel beim begleiteten Wegweisungsvollzug auf dem Luftweg anzustreben. Bund

und Kantone haben im Dezember 2000 eine Projektgruppe unter kantonaler Leitung eingesetzt (Projekt «Passagier 2»). Diese hat unter anderem den Auftrag, ein umfassendes Ausbildungs- und Einsatzkonzept für polizeiliche Begleitpersonen bei zwangsweisen Rückführungen ausländischer Personen sowie Richtlinien betreffend die Anwendung von polizeilichem Zwang zu erstellen. Die Projektgruppe lässt in diesem Zusammenhang komplexe rechtliche Fragen durch das Bundesamt für Justiz sowie durch einen anerkannten externen Experten begutachten. Die von Amnesty International abgegebenen Empfehlungen und Forderungen betreffend den Einsatz von polizeilichen Zwangsmitteln im Zusammenhang mit Rückführungen auf dem Luftweg werden bei den Arbeiten der Projektgruppe mit berücksichtigt.

Würde in Fällen, in denen sich die betroffene Person jeglicher Kooperation bezüglich ihrer Ausreisepflicht bzw. ihrer Rückreise verschliesst, auf das Mittel der Ausschaffung und somit den Vollzug einer rechtskräftigen Wegweisung verzichtet, hätte dies rechtsstaatlich bedenkliche Auswirkungen. Es wäre damit zu rechnen, dass die Bereitschaft weggewiesener Personen, ihrer Ausreisepflicht nachzukommen und mit den Behörden diesbezüglich zusammenzuarbeiten, noch stärker als bisher abnehmen würde. Dies hätte letztendlich zur Folge, dass die eidgenössische Ausländer- und Asylgesetzgebung nicht mehr vollzogen werden und der Kanton Zürich seine diesbezüglichen gesetzlichen Verpflichtungen nicht mehr erfüllen könnte. Es kommt daher nicht in Betracht, auf zwangsweise Ausschaffungen allein deshalb zu verzichten, weil diese einen Eingriff in die Bewegungsfreiheit und die körperliche Integrität der betroffenen Person zur Folge haben. Überdies entspricht die heutige Vollzugspraxis der Zürcher Behörden den Empfehlungen von Amnesty International, weshalb auch von daher keine Veranlassung besteht, Rückführungen mit Charterflügen einzustellen.

Was zwangsweise Ausschaffungen betrifft, die von anderen Kantonen vollzogen werden, liegt es nicht in der Kompetenz des Kantons Zürich, die Benützung des Flughafens Zürich zu untersagen oder Auflagen über die Durchführung von Zwangsrückführungen zu machen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi