



Bundesamt für Justiz  
Vernehmlassung VE-ZAG  
3003 Bern

Bern, 30. Juli 2004

## **Vernehmlassung von Solidarité sans frontières zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Anwendung von Zwang im Ausländerrecht und beim Transport von Personen um Auftrag der Bundesbehörden (VE-ZAG)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erlauben uns, Ihnen zur Vernehmlassung zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Anwendung von Zwang im Ausländerrecht und beim Transport von Personen um Auftrag der Bundesbehörden (VE-ZAG) unsere Position zukommen zu lassen.

### **Allgemeine Bemerkungen**

In verschiedenen westeuropäischen Staaten, auch in der Schweiz, sind seit Ende der 90er Jahre Personen bei der Ausschaffung oder beim Versuch der Ausschaffung gestorben. Sie wurden Opfer von offensichtlich unverhältnismässiger polizeilicher Gewalt. Zweck dieser Gewaltanwendung war nicht der Schutz von Leib und Leben der beteiligten Polizeibeamten oder unbeteiligter Drittpersonen, sondern der Vollzug der Ausschaffung um jeden Preis.

#### **1. Keine Ausschaffung um jeden Preis**

Ein Gesetzesentwurf, der den Anspruch erhebt, eine rechtsstaatliche Reaktion auf diese Todesfälle zu sein, hätte die Ausschaffung mit Zwangsanwendung generell in Frage stellen müssen: Wenn der Vollzug einer Wegweisung nur noch möglich ist, wenn die betroffene Person uninformiert und unvorbereitet bei Nacht und Nebel ergriffen, unter Einsatz von oder Drohung mit Waffen in ein Flugzeug geschafft wird und dort während eines stundenlangen Flugs gefesselt und in Windeln verpackt ist, dann ist die Grenze der Verhältnismässigkeit längstens überschritten. Die Europaratsempfehlungen 1547 müssen im Gesetz Beachtung

finden, auf ein solches Prozedere ist grundsätzlich zu verzichten. Es ist nicht nur für die auszuschaffende Person, sondern auch für die vollziehenden Beamten entwürdigend.

## **2. Es braucht Rechtssicherheit für die Betroffenen**

Statt diesen Grundsatz rechtlich auszuformulieren, schreiten die VerfasserInnen des VE zu einer Verrechtlichung von Zwangsmassnahmen und Zwangsmitteln, die noch über das bestehende Arsenal hinausgeht. Mit der Schliessung dieser „Regelungslücke“ sollen „Unsicherheiten“ vor allem bei den vollziehenden Behörden beseitigt werden. Dabei wird an die Behörden das Signal ausgesandt, dass sie sich selbst beim Einsatz von Elektroschockwaffen auf rechtlich sicherem Boden befinden, sofern dieser Einsatz jeweils das „letzte Mittel“ darstellt und zwar nicht, um sich und andere vor Gewalt zu schützen, sondern um den Vollzug einer Ausschaffung zu erreichen. Die Zwanganwendung zur Notwehr und Nothilfe steht in diesem Gesetz gar nicht zur Debatte, da diese sich aufgrund der bestehenden Rechtslage ohnehin von selbst versteht. Der VE lässt Fesseln und ggf. weitere Hilfsmittel (Art. 6), Schlagstöcke und Taser (Art. 8) vielmehr zu den Zwecken zu, die in den Grundsätzen des Art. 3 formuliert sind: u.a. zur „Aufrechterhaltung oder Herstellung eines rechtmässigen Zustandes“ und d.h. im vorliegenden Falle zum Vollzug einer rechtskräftigen Wegweisung. Von den überhaupt denkbaren Zwangsmitteln sind in diesem Entwurf nur jene ausgeschlossen, die erwiesenermassen ein erhöhtes Todesrisiko beinhalten, nämlich: der Einsatz „von Integralhelmen, Mundknebeln und anderen Mitteln, die die Atemwege beeinträchtigen können“ (Art. 7 Abs. 2 VE).

Eine solche Regelung mag für die Behörden Rechtssicherheit schaffen, sie tut es nicht für die Betroffenen. Der Einsatz von Tasern ist generell abzulehnen.

## **3. Recht auf anwaltschaftliche Begleitung muss gewährt werden**

Von dem Gesetzesentwurf wäre ferner zu erwarten gewesen, dass er die Rechte der Betroffenen über das Selbstverständliche hinaus ausdehnt und konkretisiert. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 2 und 3) gilt ohnehin, er hat Verfassungsrang. Grausame, erniedrigende oder beleidigende Handlungen (Art. 3 Abs. 4) sind ebenfalls grundsätzlich ausgeschlossen. Eine solche den Regelungen über die Zwanganwendung voranzustellende Charta der Betroffenenrechte hätte u.a. umfassen müssen:

- ein grundsätzliches Recht der vorherigen Information, sowohl über den Zeitpunkt der Ausschaffung als auch über die gegebenenfalls bevorstehende Anwendung von Zwangsmitteln - und zwar in einer Sprache, die die betroffene Person versteht; Art. 4 erlaubt die Ankündigung des Zwanges nur, „soweit die Umstände und der Zweck des

Einsatzes es zulassen“. Art. 13 ermöglicht eine vorherige Information über die Ausschaffung nur, „soweit der Vollzug selbst dadurch nicht in Frage gestellt wird.“ Eine solche Einschränkung ist nicht hinnehmbar. Sie bedeutet letzten Endes nichts anderes, als dass die Information nur dann erfolgt, wenn sie der vollziehenden Behörde in den Kram passt;

- ein Recht, umgehend Angehörige oder Personen des Vertrauens informieren zu können, wie das bei jeder sonstigen polizeirechtlich oder strafprozessual motivierten Festnahme gegeben ist;
- ein Recht darauf, sich auch in dieser Phase des ausländer- oder asylrechtlichen Verfahrens anwaltlich vertreten zu lassen und ein Recht auf Anwesenheit des Rechtsvertreters bzw. der Vertreterin - und zwar kostenlos: Seit Jahren fordern Menschenrechtsorganisationen einen kostenlosen anwaltlichen Beistand für das gesamte Asylverfahren.

Bei einer zwangsweisen Ausschaffung sind die Betroffenen in der Regel auf sich allein gestellt. Weder gibt es einen Parteivertreter noch eine öffentliche Kontrolle, die die Zwangsanwendung beobachten und ggf. einschreiten könnten. Mindestens bedarf es hier unabhängiger MenschenrechtsbeobachterInnen, wie sie die Schweizerische Flüchtlingshilfe u.a. Organisationen verlangt haben.

- ein Recht darauf, Angehörige, Vertrauenspersonen oder anwaltlichen Beistand im Zielland der Ausschaffung benachrichtigen zu können: Ausgeschaffte Flüchtlinge werden häufig bereits am Zielflughafen von der Polizei ihres „Heimatlandes“ festgenommen. Wenn die Betroffenen von Personen ihres Vertrauens erwartet werden, kann diese Gefahr zumindest verringert werden.

Die Rechtsposition der Betroffenen ist weiter dadurch zu stärken, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip in den Einzelregelungen über die polizeilichen Eingriffe, Zwangsmassnahmen und -mittel konkretisiert wird. Dies bedeutet u.a dass der Einsatz von Waffen generell nur zur Abwehr einer Gefahr für Leib und Leben zulässig sein darf; es darf nicht sein, dass Personen ins Flugzeug hinein geprügelt werden.

## **Bemerkungen zu einzelnen Artikeln**

### **Art. 1**

Absatz 1 Bst. c streichen: Die Beauftragung von privaten Sicherheitsdiensten zum Vollzug von Ausschaffungen sowie Häftlingstransporten in der Schweiz ist abzulehnen. Das bereits heute gängige joint venture von Behörden und Privaten beim "jail train" ist rückgängig zu machen und darf in keinem fall ein Vorbild für denb ausländerrechtlichen Zwang darstellen.

Privatfirmen, die derartige Aufgaben zur Gewinnmaximierung übernehmen, werden in erster Linie daran interessiert sein, einen Transport schnell und ohne viel "Federlesen" über die Bühne zu bringen. Die Anwendung von Zwang zur Gefügigmachung einer Person wird dadurch noch wahrscheinlicher, als das bisher der Fall ist.

Gegebenenfalls ist die Forderung, dass Zwang nur durch speziell ausgebildete Beamte angewendet werden darf, bereits hier festzuhalten.

### **Art. 3**

Sofern nicht eine Charta der Betroffenenrechte vorausgeschickt wird, sind die o.g. Rechte hier grundsätzlich zu fixieren.

Das in Absatz 4 festgehaltene Verbot grausamer, erniedrigender oder beleidigender Behandlung wird durch den Erläuternden Bericht wieder entwertet. Wenn Personen daran gehindert werden, während eines stundenlangen Flugs die Toilette zu benutzen, wenn sie gezwungen werden, Windeln anzulegen, dann ist das sehr wohl erniedrigend.

### **Art. 4**

Die Einschränkung "sofern die Umstände und der Zweck des Einsatzes dies erlauben" ist zu streichen. Die Anwendung von Zwang ist immer anzukündigen, es sei denn es handele sich um Notwehr oder Nothilfe, die aber in diesem VE ohnehin vorausgesetzt sind.

### **Art 5**

Wenn der Artikel mehr als ein Lippenbekenntnis sein soll, muss er mit Inhalt gefüllt werden. Es bedarf eben nicht nur einer Ausbildung für die Anwendung von Zwang, sondern vor allem für deren gezielte Vermeidung. Das setzt vor allem bei Ausschaffungen voraus, dass die Beamten sich mit den Betroffenen sprachlich verständigen und auch sonst kommunizieren können. Diese Anforderungen sind auch an die Ausbildung nach Art. 19 und 20 zu stellen. Die Ausbildung von BeamtInnen, die zur Anwendung von Zwang berechtigt sind, setzt vor allem voraus, dass sie wissen und üben, wie Zwang zu vermeiden ist.

### **Art. 6**

So wie er formuliert ist, bleibt der Artikel nichtssagend. Techniken körperlicher Gewalt, die erhebliche gesundheitliche Folgen haben können, sind ohnehin ausgeschlossen. Der erläuternde Bericht nimmt Bezug auf die Gefahr des "plötzlichen Gewahrsamstodes", die in den bekannten Fällen aus einer Kombination der Verengung der Atemwege nach extremer

Gewaltanwendung und ebenso extremen Angstzuständen ist. Diese und andere Gefahren der Gewaltanwendung können durchaus rechtlich umschrieben werden.

#### **Art. 7**

Zu verbieten sind nicht nur Integralhelme u.ä. Mittel, die die Atemwege blockieren. Die Europaratsempfehlung 1547 nennt als einzig zulässige Hilfsmittel Handschellen bzw. die Fesselung während des Fluges. Eine Zulassung weiterer Mittel auf dem Verordnungswege muss ausgeschlossen sein.

#### **Art. 8**

Wie bereits angemerkt ist der Einsatz von Waffen nur zur Abwehr von Angriffen zu erlauben. Der Einsatz von Tasern ist nicht akzeptabel, da es sich hier um eine gefährliche Waffe handelt, die je nach Konstitution der Betroffenen erhebliche gesundheitliche bis lebensbedrohende Folgen haben kann. Ein verhältnismässiger Einsatz dieser Waffen ist schlicht nicht denkbar, um so weniger als es sich bei den meisten Betroffenen ohnehin um Personen handelt, die sich bereits in Haft befinden. Eine Zulassung dieser Waffen wäre eine Annäherung an die US-Praxis, wo Taser in der Tat zur "Beruhigung" von Strafgefangenen eingesetzt werden.

Ebensowenig einsehbar ist, warum PolizeibeamtInnen ihre Schusswaffen mitführen dürfen sollen. Zum einen stellt der Einsatz von Schusswaffen - zu welchen Zwecken auch immer - in Flugzeugen eine Gefahr für alle dar. Zum anderen können die BeamtInnen im Zielland nicht mit Schusswaffe erscheinen.

#### **Art. 9 und 10**

Die in Art. 9 Abs. 2 und 10 Abs. 2 formulierten Ausnahmen sind zu streichen. In der Regel werden die betroffenen Personen entweder zu Hause oder in der Ausschaffungshaft abgeholt. In beiden Fällen ist eine Durchsuchung in der Öffentlichkeit nicht notwendig. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass in diesen Fällen BeamtInnen gleichen Geschlechts anwesend sind. Zum anderen regelt der VE auch an anderen Stellen bewusst die Notwehr bzw. Nothilfe nicht. Eine andere unmittelbare Gefahr für Leib und Leben ist hier nicht vorstellbar.

#### **Art 13**

Wir verweisen hier auf unsere einleitenden Bemerkungen. Die vorgängige Information der Betroffenen hat in jedem Falle zu erfolgen. Die Einschränkung in Abs. 2 - "soweit der Vollzug selbst dadurch nicht in Frage gestellt wird" - ist zu streichen.

**Art. 14**

Wie bereits oben angemerkt, befürwortet Solidarité sans frontières, dass grundsätzlich eine Begleitung auch durch Vertrauenspersonen oder AnwältInnen möglich sein muss. Diese Begleitung wird ohnehin nur in besonders schwierigen Fällen notwendig sein. In jedem Falle wäre grundsätzlich eine Begleitung durch nicht-polizeiliches Personal erforderlich.

**Art. 20**

siehe die Bemerkungen zu Art. 5

Wir danken für Ihre Aufmerksamkeit und Kenntnisnahme und hoffen, dass unsere Anregungen Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüssen



Balthasar Glättli  
Politischer Sekretär