

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 234/2010

Sitzung vom 10. November 2010

1587. Anfrage (Zwangsausschaffungen)

Die Kantonsräte Markus Bischoff und Kaspar Bütikofer, Zürich, haben am 23. August 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Der Vertreter der Familie des am 17. März 2010 in den Händen der Zürcher Kantonspolizei verstorbenen nigerianischen Flüchtlings hat bei der Staatsanwaltschaft die Einholung eines neuen Obduktionsgutachtens beantragt. Darin wird bemängelt, das Gutachten des IRM Zürich sei mangelhaft, da die als Todesursache angenommene schwere Vorerkrankung des Herzens nicht belegt und die Todesursache damit weiterhin unklar ist. Schon bevor das umstrittene Gutachten vorlag, hat das BFM mitgeteilt, dass die nach dem 17. März 2010 sistierten Level-IV-Ausschaffungen wieder aufgenommen werden. Bereits am 19. Mai 2010 hat der Regierungsrat in seiner Antwort auf unsere Interpellation KR-Nr. 82/2010 ausgeführt, dass aufgrund des Todesfalls «künftig (...) bei Sonderflügen ausserhalb Europas eine ärztliche Begleitung vorgesehen» ist, womit sich «durch vorgängige Absprache vom Begleit- mit dem Gefängnisarzt die medizinische Betreuung schon auf dem Transportweg vom Flughafengefängnis zum Flugzeug verbessern» lasse. Ausserdem müssten «Rückzuführenden aus anderen Kantonen ... mindestens ein Attest über zu beachtende medizinische Auffälligkeiten mitgegeben werden». Im weiteren teilte der Regierungsrat mit, dass er «darauf hinwirken (werde), dass der erwähnte Fachausschuss «Rückkehr und Wegweisungsvollzug» mit Blick auf den Todesfall vom 17. März 2010 allfällige weitere Optimierungsmöglichkeiten» prüft.

Da die Level-IV-Ausschaffungen vor der Klärung der Ursache, die zum Tod des nigerianischen Flüchtlings führte, wieder aufgenommen worden sind, bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wann sind welche Sonderflüge (Flüge, Anzahl ausgeschaffter Personen und Destinationen) seit dem 17. März 2010 ab Zürich Kloten vollzogen worden?
2. Welche gesetzlichen Grundlagen und Vorschriften (inklusive Dienstbefehle) gelten im Kanton Zürich für den Vollzug der Level-IV-Ausschaffungen? Sind die im April 2002 von der KKJPD beschlossenen «Vorschriften über die zwangsweise Rückführung» und die «Ver einbarung der KKJPD und des EJPD über die Durchführung von

begleiteten Rückführungen auf dem Luftweg (Aufgebotsvereinbarung)» vom April 2003 vom Kanton Zürich formell für verbindlich erklärt worden (wie das der Kanton Zug getan hat)? Sind die Vorschriften der KKJPD seit 2002 angepasst worden? Wo ist die aktuelle Version dieser Vorschriften publiziert?

3. Am 8. April 2008 hat die KKJPD einem vom Fachausschuss «Rückkehr und Wegweisungs-Vollzug» vorgelegten «Massnahmenkatalog» zugestimmt. Wie setzt sich der Fachausschuss zusammen? Wo ist der «Massnahmenkatalog» publiziert worden? Wann und wie ist dieser «Massnahmenkatalog» für verbindlich erklärt worden?
4. Durch wen und in welcher Form ist die regelmässige Begleitung von Sonderflügen ausserhalb Europas durch einen Arzt und die Verpflichtung anderer Kantone, den Rückzuführenden «mindestens ein Attest über zu beachtende medizinische Auffälligkeiten» mitzugeben, beschlossen worden? Wie wird sichergestellt, dass diese Vorgaben für Level-IV-Ausschaffungen ab Zürich Kloten umgesetzt werden?
5. Wieso ist die ärztliche Begleitung auf Sonderflüge ausserhalb Europas beschränkt worden?
6. Welche weiteren «Optimierungsmöglichkeiten» hat der Fachausschuss «Rückkehr und Wegweisungs-vollzug» der KKJPD «mit Blick auf den Todesfall vom 17. März 2010» geprüft und allenfalls schon umgesetzt?
7. Geht der Regierungsrat davon aus, dass der Todesfall vom 17. Juni 2010 durch die getroffenen Massnahmen vermeidbar gewesen wäre? Wenn ja, wie kommt er zu diesem Schluss? Wenn nein, wieso finden trotzdem schon heute wieder Level-IV-Ausschaffungen ab Zürich Kloten statt?
8. Gemäss Art. 27 des Zwangsanwendungsgesetzes ist bei Rückführungen auf dem Luftweg die «betroffene Person ... vor Beginn des Transportes ärztlich zu untersuchen, wenn: a. die betroffene Person dies verlangt; b. Anzeichen für gesundheitliche Probleme feststellbar sind». Artikel 18 der Zwangsanwendungsverordnung sieht vor, dass «die anordnende Behörde und das Vollzugsorgan überprüfen, ob die zu transportierende Person transportfähig ist. Im Zweifelsfall lassen sie die Transportfähigkeit medizinisch abklären.» Gemäss den medizinisch-ethischen Richtlinien der Schweizerischen Akademie der medizinischen Wissenschaften (Art. 6.1) muss ein Arzt, der die zuständigen Behörden über die möglichen Risiken und Konsequenzen einer (durch die Behörden bereits beschlossenen) Zwangsüberführung für den Gesundheitszustand einer inhaftierten Person orientieren muss, die Umstände (vorgesehene Transportmittel, die voraus-

sichtliche Dauer des Transports, sowie die voraussichtlich zur Anwendung gelangenden Sicherheitsmassnahmen und Massnahmen zur Ruhigstellung) besonders beachten. Wie wird sichergestellt, dass die medizinische Untersuchung vor Level-IV-Ausschaffungen wie vom Gesetz vorgesehen stattfinden kann? Wie wird sichergestellt, dass betroffene Personen eine ärztliche Untersuchung verlangen können? In wie vielen Fällen und auf wessen Anordnung von wem sind in der Vergangenheit solche speziellen Untersuchungen durchgeführt worden? Wie wird sichergestellt, dass diese Untersuchungen künftig gemäss den medizinisch-ethischen Richtlinien der SAMW (u. a. auch, dass der behandelnde Arzt nicht Gutachter sein kann) stattfinden?

9. Art. 29 der Zwangsanwendungsverordnung sieht vor, dass «das Vollzugsorgan ... mit der rückzuführenden Person einige Tage vor der Rückführung ein Vorbereitungsgespräch (führt). Handelt es sich um eine Rückführung der Vollzugsstufe 4, so nimmt die Equipenleiterin oder der Equipenleiter oder ein anderes Mitglied der Equipe am Gespräch teil». Auf das Vorbereitungsgespräch darf nur «ausnahmsweise» verzichtet werden, «insbesondere wenn bereits ein solches Gespräch stattgefunden hat, der Rückführungsversuch aber abgebrochen werden musste.» In wie vielen Fällen wurde seit der Inkraftsetzung des Zwangsanwendungsgesetzes am 1. Januar 2009 bei Level-IV-Ausschaffungen von Zürcher Ausschaffungsgefangenen auf das Vorbereitungsgespräch verzichtet und wieso? In wie vielen Fällen hat das Vorbereitungsgespräch stattgefunden? Mit wie vielen Personen des abgebrochenen Ausschaffungsflugs vom 17. März 2010 wurde das Vorbereitungsgespräch geführt? Bei wie vielen ist auf dieses verzichtet worden und warum?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Markus Bischoff und Kaspar Bütikofer, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Folgende Flüge wurden seit dem 17. März 2010 auf Antrag von Migrationsämtern aus der ganzen Schweiz ab dem Flughafen Zürich vollzogen (Stand: 1. Oktober 2010):

- Flug am 13.07.2010 mit elf Rückzuführenden nach Tiflis
- Flug am 28.07.2010 mit sechs Rückzuführenden nach Bamako und Banjul (Banjul konnte jedoch nicht angefliegen werden, da die zugesagte Landebewilligung nicht rechtzeitig eintraf)

- Flug am 18.08.2010 mit neun Rückzuführenden nach Banjul und Dakar
- Flug am 31.08.2010 mit sieben Rückzuführenden nach Pristina und Istanbul (Istanbul konnte jedoch nicht angefliegen werden, da die zugesagte Landebewilligung nicht rechtzeitig eintraf)
- Flug am 23.09.2010 mit vier Rückzuführenden nach Amman und Erbil

Zu Frage 2:

Es gelten folgende gesetzliche Grundlagen und Vorschriften:

- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20)
- Asylgesetz (AsylG; SR 142.31)
- Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangs-anwendungsgesetz, ZAG; SR 364)
- Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangs-anwendungsverordnung, ZAV; SR 364.3)

Mit dem ZAG und der ZAV sind die in der Anfrage erwähnten «Vorschriften betreffend zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg» der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 11. April 2002 und die «Vereinbarung der KKJPD und des EJPD über die Durchführung von begleiteten Rückführungen auf dem Luftweg (Aufgebotsvereinbarung)» vom 11. April 2003 abgelöst worden.

Zurzeit erarbeitet das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) ein Benutzerhandbuch über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Bereich der Rückführungen im Ausländerrecht. Diesem Benutzerhandbuch soll Weisungscharakter zukommen und es soll sich an die Vollzugsorgane im Bereich der Rückführungen richten. Eine Publikation ist noch nicht erfolgt. Die Dienstbefehle der Kantonspolizei Zürich werden entsprechend angepasst.

Zu Frage 3:

Der Fachausschuss «Rückkehr und Wegweisungsvollzug» ist ein paritätisches Gremium, zusammengesetzt aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundesamtes für Migration, der kantonalen Migrationsämter und der Polizei. Der Fachausschuss hat die Polizeikommandi der Kantone, die Migrationsbehörden und die Vollzugskoordinatorinnen und -koordinatoren der Kantone im Rundschreiben vom 17. September 2010 über die Umsetzung dringlicher Massnahmen zur Optimierung von Sonderflügen nach Art. 28 der ZAV (Massnahmenkatalog) infor-

miert. Der Massnahmenkatalog wird in das erwähnte Handbuch einfließen und mit diesem für die Vollzugsorgane verbindlich. Die Vollzugsbehörden sind jedoch gehalten, die Optimierungsmassnahmen gemäss Rundschreiben schon jetzt umzusetzen.

Zu Frage 4:

Die Ausreiseorganisation des Bundes (Bundesamt für Migration BFM, swissREPAT) hat beschlossen, mit sofortiger Wirkung für jeden Sonderflug ein medizinisches Begleitteam anzubieten. Die Kantone müssen zudem zusammen mit der schriftlichen Anmeldung zur Organisation eines Sonderfluges die Transport- bzw. Flugfähigkeit sowie allfällige gesundheitliche Probleme und ärztlich verordnete Medikamente schriftlich bestätigen. Diese Voraussetzungen mit den entsprechenden Kriterien sind ebenfalls im Rundschreiben des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug vom 17. September 2010 über die Umsetzung dringlicher Massnahmen zur Optimierung von Sonderflügen nach Art. 28 ZAV aufgeführt.

Zu Frage 5:

Die Ausreiseorganisation des Bundes (BFM, swissREPAT) hat beschlossen, mit sofortiger Wirkung für jeden Sonderflug in- und ausserhalb Europas ein medizinisches Begleitteam anzubieten.

Zu Frage 6:

Als weitere Sofortmassnahme sind bei Sonderflügen bereits ab Eintreffen der rückzuführenden Personen am Flughafen eine Ärztin oder ein Arzt und eine Sanitäterin oder ein Sanitäter anwesend.

Zu Frage 7:

Da die Untersuchung des Todesfalles vom 17. März 2010 noch nicht abgeschlossen ist, kann diese Frage zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden. Selbstverständlich ist alles mögliche vorzukehren, um Todesfälle bei zwangsweisen Rückführungen zu verhindern. Trotzdem können – wie bei allen polizeilichen Zwangsmassnahmen – nie sämtliche Risiken vollständig ausgeschlossen werden. Die getroffenen Massnahmen gewähren aber eine grösstmögliche Sicherheit. Das Bundesamt für Migration hat am 21. Mai 2010 entschieden, die Wiederaufnahme von Sonderflügen schrittweise einzuleiten.

Zu Frage 8:

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass sich Level-IV-Rückzuführende vor einer Ausschaffung grundsätzlich während einiger Zeit in einem Gefängnis befinden. Jedes Gefängnis verfügt über einen ärztlichen Dienst, bei welchem sich die Insassen mit gesundheitlichen Problemen melden und sich untersuchen lassen können.

Zur Abklärung der Transportfähigkeit nach Art. 18 ZAV hat das Bundesamt für Migration nach dem Todesfall vom 17. März 2010 als Sofortmassnahmen zwingend zu beachtende Kriterien aufgestellt. Diese Kriterien sind ebenfalls im bereits erwähnten Rundschreiben des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug vom 17. September 2010 aufgeführt und lauten wie folgt:

- «Eine medizinische Abklärung der Transport- bzw. Flugfähigkeit durch einen Arzt ist nur dann erforderlich, wenn die betroffene rückzuführende Person entweder selber gesundheitliche Probleme geltend macht oder offensichtliche Zweifel über die Transport- bzw. Flugfähigkeit bestehen.
- Eine medizinische Abklärung in Bezug auf die Transport- bzw. Flugfähigkeit ist insbesondere bei Fällen angezeigt, in denen Herz-Kreislauf-Erkrankungen oder -Beschwerden, Lungenerkrankungen, Blutarmut, Epilepsie, eine Schwangerschaft (ab etwa 29. Schwangerschaftswoche) oder Zuckerkrankheit den zuständigen kantonalen Behörden bekannt sind. Zudem ist nach einer Operation die entsprechende Karenzfrist zwingend abzuklären und die Transport- bzw. Flugfähigkeit mit einem ärztlichen Zeugnis zu attestieren.
- Die medizinische Abklärung ist in den oben genannten Fällen durch die zuständige kantonale Behörde zu veranlassen bevor eine Anmeldung zur Organisation eines Sonderfluges bei swissREPAT vorgenommen wird. Mit der Anmeldung zur Organisation eines Sonderfluges sind die Ergebnisse der medizinischen Abklärungen oder mindestens die gesundheitlichen Probleme, welche geltend gemacht oder medizinisch abgeklärt werden müssen, swissREPAT schriftlich mitzuteilen. Ebenfalls sind ärztlich verschriebene, rezeptpflichtige Medikamente bekannt zu geben.
- swissREPAT informiert den für den entsprechenden Sonderflug beauftragten Arzt über die bekannten gesundheitlichen Probleme. Der durch das BFM beauftragte Arzt nimmt mit dem durch den Kanton beauftragten Arzt Kontakt auf.
- Die weitere Informationsübermittlung von medizinischen Daten erfolgt direkt zwischen den beauftragten Ärzten. Die kantonalen Migrations- und Vollzugsbehörden stellen sicher, dass Veränderungen des Gesundheitszustandes von rückzuführenden Personen in der Zeit nach Anmeldung für den Sonderflug bis zur Übergabe an die Bodenorganisation swissREPAT unaufgefordert mitgeteilt werden. Die zuführende Behörde bestätigt swissREPAT die Transport- bzw. Flugfähigkeit bei der Übergabe der rückzuführenden Person an die Bodenorganisation.»

Weiter hat der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug Handlungsbedarf im Bereich der Übermittlung medizinischer Daten bei den Kantonen festgestellt. Die Weitergabe von Informationen von der Gefängnisärztin oder vom Gefängnisarzt an die bei der Ausschaffung beteiligten Behörden und Personen (auch Begleitärztinnen und -ärzte) setzt die Einwilligung der betroffenen Personen, eine Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht im Einzelfall durch die Gesundheitsdirektion oder einen «Notfall» voraus. Unter den Voraussetzungen des rechtfertigenden Notstandes im Sinne von Art. 17 StGB (unmittelbare, nicht anders abwendbare Gefahr) ist eine Gefängnisärztin oder ein Gefängnisarzt berechtigt, die genannten Behörden und Personen zu informieren, wenn das Leben oder die körperliche Integrität der auszuschaffenden Person oder einer Drittperson durch den Vollzug der Ausschaffung gefährdet wird. Der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug prüft zurzeit das weitere Vorgehen.

Für Rückzuführende aus dem Kanton Zürich lässt sich die Kantonspolizei Zürich als zuständiges Vollzugsorgan jeweils vom Gefängnis bestätigen, dass die rückzuführende Person keine gesundheitlichen Probleme geltend gemacht hat oder sonstige Zweifel an der Transportfähigkeit bestehen. Bestehen Zweifel, lässt das Migrationsamt die Transportfähigkeit medizinisch abklären. Dabei ist Ziff. II.3.1 der Medizinisch-ethischen Richtlinien der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) zu beachten, wonach die behandelnde Ärztin oder der behandelnde Arzt, ausser in Krisen- oder Notfallsituationen, nicht gleichzeitig Gutachterin bzw. Gutachter sein soll. Wird eine Ärztin oder ein Arzt als Gutachterin bzw. Gutachter tätig, soll sie oder er der zu untersuchenden Person klar mitteilen, dass die Ergebnisse der Untersuchung nicht der ärztlichen Schweigepflicht unterstehen (Ziff. II.3.2). Zahlen über die Durchführung von medizinischen Abklärungen zur Transportfähigkeit im Zweifelsfall liegen keine vor.

Zu Frage 9:

Die Rückzuführenden befinden sich grundsätzlich bis zum Abflugtag im zuständigen Kanton. Entsprechend finden die Vorbereitungsgespräche mit den rückzuführenden Personen in den betreffenden Kantonen statt. Im Kanton Zürich werden die Gespräche durch die Mitarbeitenden der Kantonspolizei Zürich durchgeführt, die mit den Vollzugsvorbereitungen betraut sind.

Seit Inkraftsetzung des Zwangsanwendungsgesetzes am 1. Januar 2009 wurde mit allen Level-IV-Rückzuführenden ein Vorbereitungsgespräch geführt. Die Gespräche wurden jedoch nicht systematisch in den Akten

dokumentiert, was inzwischen geändert wurde. Mit sämtlichen Rückzuführenden, die für den Flug vom 17. März 2010 geplant waren, war ein Vorbereitungsgespräch geführt worden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates, sowie an die Direktion der Justiz und des Innern und an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi