

Sitzung vom 19. Mai 2010

754. Interpellation (Zwangsausschaffungen)

Die Kantonsräte Markus Bischoff und Matthias Kestenholz, Zürich, haben am 29. März 2010 folgende Interpellation eingereicht:

Am 17. März 2010 ist die geplante Zwangsausschaffung von 16 Flüchtlingen nach dem Tod von A. K. abgebrochen worden. Flüchtlinge, die zu diesem Zeitpunkt bereits gefesselt auf ihren Sitzplätzen im Flugzeug angebunden waren, berichteten nachher erstmals in der Schweiz als Augenzeugen über das im Flughafen Kloten praktizierte Prozedere der Level-4-Zwangsausschaffungen. Weil die Kantonspolizei Zürich und das Personal des Flughafengefängnisses eine zentrale Rolle beim Vollzug der Zwangsausschaffungen innehaben, bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie viele Ausschaffungscharter mit wie vielen Häftlingen sind von 2006 bis heute vom Flughafen Zürich aus von der Kantonspolizei Zürich begleitet und/oder organisiert worden? Wie viele Flüge mussten abgebrochen werden?
2. Welche Aufgaben haben bei der Organisation und dem Vollzug der Zwangsausschaffungen ab dem Flughafen Zürich-Kloten das BFM, die Kantonspolizei Zürich, das Personal des Ausschaffungsgefängnisses und der Polizeikorps der anderen Kantone?
3. Wann, wie und von wem werden die im Flughafengefängnis inhaftierten Flüchtlinge zum Ausschaffungsflugzeug gebracht?
4. Wann, wie und von wem werden die Flüchtlinge aus anderen Kantonen zum Ausschaffungsflugzeug gebracht?
5. Wer ist zuständig für:
 - a. die Feststellung der Reisefähigkeit?
 - b. die ärztliche Betreuung bei der Vorbereitung des Ausschaffungsflugs und während des Flugs?
 - c. die Fesselung und die Ruhigstellung der Flüchtlinge vor dem Transport ins Flugzeug?
 - d. die Betreuung der auf den Transport ins Flugzeug wartenden Flüchtlinge?
 - e. den Transport der Flüchtlinge ins Flugzeug?
 - f. die Begleitung der Flüchtlinge während des Flugs?

6. Wer hat das Kommando und/oder die Befehlsgewalt
 - a. bei der Vorbereitung des Ausschaffungsflugs?
 - b. während des Ausschaffungsflugs?
7. Welche (Spezial-)Ausbildung haben die Polizisten, welche
 - a. die Flüchtlinge vor dem Ausschaffungsflug fesseln und ruhigstellen,
 - b. im Flugzeug mitfliegen.
8. Ist es richtig, dass Flüchtlinge im Flughafengefängnis vor der Ausschaffung in eine Sicherheitszelle gebracht werden? Wie lange warten die Betroffenen in den Sicherheitszellen? Von wem werden Sie aus der Sicherheitszelle geholt? Kommt es vor, dass eine Gruppe von Polizisten schockartig in die Zellen eindringt und die Flüchtlinge in der Zelle überwältigt? Sind diese Polizisten zum Teil immer noch verummumt? In welchen Fällen wird dieses Vorgehen gewählt? Wie häufig kommt dieses Vorgehen zum Einsatz?
9. Ist es richtig, dass zur Vorbereitung des Ausschaffungsflugs ein Hangar / eine Halle benutzt wird, in der es auch Zellen hat? Wie gross sind diese Zellen? Wem gehört diese Halle? Wo steht diese Halle? Wie ist diese Halle eingerichtet? Seit wann wird diese Halle für polizeiliche Zwecke, seit wann für die Vorbereitung von Ausschaffungsflügen genutzt? Handelt es sich um die Halle, die für Ausschaffungen von Hooligans während der Euro 08 eingerichtet worden ist?
10. Wie werden die Flüchtlinge vor dem Betreten des Flugzeugs gefesselt und ruhiggestellt? Trifft es zu,
 - a. dass sie auf einen eigens für diesen Zweck konstruierten «Rollstuhl» geschnallt werden?
 - b. dass ihnen Fuss-, Knie-, Hand-, und Armfesseln und ein Helm, der die Bewegungsfreiheit des Kopfes massiv einschränkt, angelegt werden und sie auf diesem Rollstuhl festgebunden werden?
 - c. dass ihnen die Fesseln nicht abgenommen werden, wenn sie auf die Toilette müssen?
11. Was ist der von Beamten gegenüber den Medien erwähnte Spuckschutz?
12. Wie werden die Flüchtlinge im Flugzeug auf die Sitzplätze festgeschnallt? In welchen Fällen und wann wird die Fesselung im Flugzeug gelockert?
13. Werden den Flüchtlingen vor und während dem Ausschaffungsflug Medikamente verabreicht? Wenn ja, welche?
14. Behindern die bei der Vorbereitung der Ausschaffung und während des Flugs zum Einsatz kommenden Fesselungen die Bewegungsfreiheit von Zwerchfell und Bauchmuskulatur? Wenn ja, kann diese Fesselung zu Atemnot führen? Wenn nein, weshalb nicht?

15. Welche Anpassungen am Ausschaffungsprozedere sind seit dem Ausschaffungsflug vom November 2009 nach Lagos, bei dem es beim Zielort zu Problemen kam, vorgenommen worden oder geplant?
16. Nach dem Tod von A. K. hat die Kantonspolizei Zürich am 18. März 2010 in einer Medienmitteilung geschrieben, dass der Tote «wegen Drogenhandels verzeichnet war».
 - a. Was war mit dieser Formulierung genau gemeint?
 - b. Woher hatte die Medienstelle der Kantonspolizei die entsprechende Information?
 - c. Aufgrund welcher gesetzlichen Grundlage war die Meldestelle berechtigt, dies zu nennen?
17. Trifft es zu, dass vom zuständigen Arzt des Flughafengefängnisses A. K. reisefähig geschrieben worden ist?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Markus Bischoff und Matthias Kestenholz, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Flüchtlinge im Sinne von Art. 3 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) haben ein Bleiberecht in der Schweiz und werden nicht ausgeschafft. Bei den rückzuführenden Personen handelt es sich somit nicht um Flüchtlinge, sondern um Personen, deren Asylgesuch abgelehnt worden ist oder andere sich illegal in der Schweiz aufhaltende Personen, die das Land verlassen müssen. Die zuständige kantonale Behörde ist verpflichtet, die Wegweisungsverfügung zu vollziehen. Es liegt im öffentlichen Interesse, dass Wegweisungen aus der Schweiz tatsächlich vollzogen werden und sich die betroffenen Personen nicht über längere Zeit illegal hier aufhalten können. Oberste Priorität hat dabei die freiwillige Rückkehr. Dazu leistet der Bund Rückkehrhilfe und die Kantone führen Rückkehrberatungsstellen. Eine zwangsweise Ausschaffung kommt nur infrage, wenn die ausländische Person die ihr gesetzte Ausreisefrist hat verstreichen lassen.

Der zwangsweise Rückführungsvollzug wird in drei verschiedenen Levels durchgeführt:

1. Die sich illegal in der Schweiz aufhaltende Person, welche die Schweiz nicht freiwillig verlässt, wird durch die Polizei bis zum Flugzeug begleitet. Die Rückreise erfolgt ohne Fesselung und ohne polizeiliche Begleitung.
2. Nur wenn sich die rückzuführende Person derart widersetzt, dass eine solche Rückführung nicht möglich ist, wird sie gefesselt und von zwei Polizisten begleitet mit einem gewöhnlichen Linienflug zurückgeführt.

3. Wenn die rückzuführende Person so renitent ist, dass auch diese Form der Rückführung nicht möglich ist, wird sie in einem Sonderflug mit einer verstärkten Fesselung zurückgeführt. Im vergangenen Jahr wurden von den insgesamt 5886 aus der ganzen Schweiz über den Flughafen Zürich zwangsweise rückgeführten Personen lediglich 292 (5%) auf diese Weise ausgeschafft. Die Antworten im Folgenden beziehen sich nur auf diesen Teil der Rückführungen.

Zwangsrückführungen haben eine Einschränkung von Grundrechten zur Folge. Dafür bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. Im Weiteren muss die Einschränkung durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Die bisher durchgeführten Zwangsrückführungen sind unter Beachtung dieser Voraussetzungen erfolgt. Jeder Zwischenfall muss Anlass sein, die bisherige Praxis zu überprüfen und allfällige Korrekturen vorzunehmen. Künftig ist bei Sonderflügen ausserhalb Europas eine ärztliche Begleitung vorgesehen (vgl. Beantwortung der Frage 15). Damit dürfte sich durch vorgängige Absprache vom Begleit- mit dem Gefängnisarzt die medizinische Betreuung schon auf dem Transportweg vom Flughafengefängnis zum Flugzeug verbessern lassen. Rückzuführenden aus anderen Kantonen sollte mindestens ein Attest über zu beachtende medizinische Auffälligkeiten mitgegeben werden.

Zu Frage 1:

Von 2006 bis heute wurden insgesamt 111 Sonderflüge ab Zürich mit insgesamt 1282 Rückzuführenden durch die Kantonspolizei Zürich organisiert und grösstenteils auch begleitet. Insgesamt wurden bisher zwei Sonderflüge abgebrochen, am 26. März 2009 ein Sonderflug mit einem irakischen Staatsangehörigen nach Stockholm und nun am 17. März 2010 der Flug nach Lagos.

Zu Frage 2:

Bei abgewiesenen Asylsuchenden verfügt das Bundesamt für Migration (BFM) gemäss Art. 44 Abs. 1 AsylG die Wegweisung und ordnet deren Vollzug an. Nach Art. 46 Abs. 1 AsylG ist der Zuweisungskanton verpflichtet, die Wegweisungsverfügung zu vollziehen. Bei illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländern, die nicht unter das AsylG fallen, obliegt die Wegweisung der kantonalen Migrationsbehörde.

Das BFM ist zuständig für die Organisation und Durchführung der Sonderflüge.

Im Kanton Zürich ist für den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht das kantonale Migrationsamt zuständig (§ 1 Abs. 1 lit. b Verordnung über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht; LS 211.56). Die Kantonspolizei Zürich führt den Transport der

Rückzuführenden aus dem Kanton Zürich bis zum Flugzeug durch. Zusätzlich stellt die Kantonspolizei Zürich auch die Bodenorganisation, die bei Flügen ab Zürich für die Vorbereitung sämtlicher Rückzuführender aus der ganzen Schweiz zuständig ist.

Das Personal des Ausschaffungsgefängnisses hat die Rückzuführenden aus dem Kanton Zürich während der Ausschaffungshaft bis zur Abholung durch die Bodenorganisation der Kantonspolizei Zürich vor dem Abflug in Obhut.

Die Polizeikorps der anderen Kantone transportieren die Rückzuführenden aus ihrem Kanton zum Flughafen Zürich und übergeben sie zur Flugvorbereitung der Bodenorganisation der Kantonspolizei Zürich. Während des Flugs werden die Rückzuführenden jeweils von zwei ausgebildeten Begleitpersonen begleitet, die aus dem Polizeikorps des für die rückzuführende Person zuständigen Kantons stammen.

Zu Frage 3:

Die im Flughafengefängnis inhaftierten rückzuführenden Personen werden wenige Stunden vor dem Abflug von der Bodenorganisation der Kantonspolizei Zürich mit Kleinbussen abgeholt und für die Flugvorbereitung in ein Flughafengebäude nahe dem Flugzeug gebracht. Nach der Flugvorbereitung werden die Rückzuführenden ebenfalls von der Kantonspolizei Zürich mit Kleinbussen zum Flugzeug transportiert. Dabei besteht ein genauer Zeitplan, der die Wartezeiten der Rückzuführenden möglichst gering halten soll.

Zu Frage 4:

Rückzuführende Personen aus anderen Kantonen werden von Angehörigen der jeweiligen Polizeikorps ebenfalls gemäss Zeitplan zum betreffenden Flughafengebäude gebracht. Dort werden sie von der Kantonspolizei Zürich zur Flugvorbereitung übernommen. Nach der Flugvorbereitung werden die Rückzuführenden von der Kantonspolizei Zürich mit Kleinbussen zum Flugzeug transportiert. Dort werden sie von den polizeilichen Begleitpersonen der für sie zuständigen Kantone übernommen.

Zu Frage 5:

a) Bei Transporten mit Zwangsanwendung überprüfen die anordnende Behörde und das Vollzugsorgan die Transportfähigkeit der Rückzuführenden. Im Zweifelsfall lassen sie die Transportfähigkeit medizinisch abklären. Die Kantonspolizei Zürich erkundigt sich jeweils wenige Tage vor dem geplanten Abflug beim Pflegedienst des Ausschaffungsgefängnisses über den aktuellen Gesundheitszustand der Rückzuführenden.

b) Ärztliche Betreuung bei der Flugvorbereitung oder während des Fluges ist gesetzlich nur vorgesehen, wenn eine ärztliche Beurteilung ergibt, dass mit gesundheitlichen Komplikationen zu rechnen ist oder

wenn die rückzuführende Person ausnahmsweise aus medizinischen Gründen durch eine Ärztin oder einen Arzt medikamentös ruhiggestellt wird. Grössere Sonderflüge werden jedoch auch ohne gesetzliche Verpflichtung von einer Ärztin oder einem Arzt und einer Sanitäterin oder einem Sanitäter begleitet, die jeweils durch das BFM beauftragt werden.

c) Für die Fesselung der Rückzuführenden vor dem Transport ins Flugzeug ist die Bodenorganisation der Kantonspolizei Zürich zuständig. Die medikamentöse Ruhigstellung der Rückzuführenden zum alleinigen Zweck der Erleichterung der Rückführung ist verboten. Eine solche erfolgt auf Verordnung durch eine Ärztin oder einen Arzt und auch nur, wenn sie aus rein medizinischen Gründen notwendig ist.

d) Die auf den Transport ins Flugzeug wartenden Rückzuführenden werden durch die Bodenorganisation der Kantonspolizei Zürich und durch die zwei mitfliegenden Begleitpersonen aus dem für den Rückzuführenden zuständigen Kanton betreut.

e) Die Rückzuführenden werden durch die Bodenorganisation der Kantonspolizei Zürich zum Flugzeug gebracht.

f) Die Rückzuführenden werden während des Flugs durch zwei Begleitpersonen betreut. Dabei handelt es sich um besonders ausgebildete Polizeifunktionäre aus dem für den jeweiligen Rückzuführenden zuständigen Kanton.

Zu Frage 6:

a) Die Einsatzleitung bezüglich der Bodenorganisation bei der Vorbereitung des Sonderfluges obliegt der Kantonspolizei Zürich.

b) Während des Fluges obliegt die Befehlsgewalt an Bord grundsätzlich dem Kapitän (Pilot), der sie jedoch nach Absprache bezüglich Betreuung und Fesselung der Rückzuführenden an den polizeilichen Equipenleiter delegiert. Das polizeiliche Kommando hat somit der Equipenleiter. Das ist ein besonders dafür ausgebildeter Angehöriger eines der beteiligten Polizeikorps.

Zu Frage 7:

a) Die mit der Fesselung betrauten Mitarbeitenden der Kantonspolizei Zürich werden intern besonders ausgebildet.

b) Die mitfliegenden Begleitpersonen müssen den vom Schweizerischen Polizeiinstitut durchgeführten einwöchigen Begleiterkurs absolviert und bestanden haben.

Zu Frage 8:

Es trifft zu, dass Rückzuführende vor Sonderflügen in eine Sicherheitszelle gebracht werden. Fallweise kann der Aufenthalt dort bis zu mehreren Stunden dauern. Durch die Bodenorganisation der Kantonspolizei Zürich werden die Rückzuführenden aus dem Sicherheits-

bereich geholt. Der genaue Zeitpunkt, in welchem die oder der Rückzuführende aus der Zelle geholt wird, wird der oder dem Betroffenen aus Sicherheitsgründen vorgängig nicht bekannt gegeben. Die Zellentüre wird durch die zuständigen Kader-Mitarbeitenden des Justizvollzugs geöffnet. Die Angehörigen der Kantonspolizei betreten die Zelle weder verummumt noch schockartig. Nach dem Betreten der Zelle wird den Rückzuführenden die Möglichkeit des Toilettengangs gewährt und die Möglichkeit zum selbstständigen Ankleiden gegeben.

Zu Frage 9:

Die Vorbereitungen erfolgen im Flughafentransit in einem besonders dafür eingerichteten Gebäude. Dieses Gebäude gehört der Flughafen Zürich AG. Es besteht hauptsächlich aus verschiedenen grossen Räumen, in denen die Rückzuführenden und die Begleitpersonen bis zum Transport zum Flugzeug warten. In diesen Räumlichkeiten hat es keine eigentlichen Zellen, jedoch gibt es einen abschliessbaren Raum, in welchem für kurze Zeit ein sehr renitenter Rückzuführender von den übrigen Rückzuführenden getrennt werden kann. Weiter hat es durch seitlichen Sichtschutz voneinander abgetrennte Kabinen, in denen die Fesselungen erstellt werden. Ebenfalls besteht für alle nochmals die Möglichkeit für einen Toilettengang vor dem Abflug. Das Gebäude wird seit dessen Inbetriebnahme 2000 auch für die Vorbereitung der Sonderflüge genutzt. Es war während der EURO 08 nicht besonders für die Ausschaffung von Hooligans vorgesehen.

Zu Frage 10:

Die Rückzuführenden werden durch geschulte Mitarbeitende der Kantonspolizei Zürich mit einer besonders für Sonderflüge entwickelten Fesselung gefesselt.

a) Nur Rückzuführende, die nicht gewillt sind, auf eigenen Füßen zu gehen, werden bei grosser Renitenz auf einem sogenannten Flugzeugrollstuhl (solche Rollstühle sind an jedem Gate für gehbehinderte Passagiere vorhanden) zum Flugzeug transportiert. Um ein Herunterfallen zu vermeiden, werden die dafür vorgesehen Sitzgurte angelegt.

b) Je nach Verhalten der Rückzuführenden werden ihnen Fuss-, Knie-, Arm- und Handfesseln angezogen. Zum Schutz vor Selbstverletzungen während des Transportes wird den Rückzuführenden ein im Kampfsport üblicher «Sparringpartnerhelm» angezogen. Die Bewegungsfreiheit des Kopfes wird dadurch nicht stark eingeschränkt; die Atmung wird gar nicht eingeschränkt. Im Normalfall werden die Rückzuführenden zu Fuss ins Flugzeug begleitet.

c) Für einen Toilettengang werden den Rückzuführenden die Fesselungen soweit nötig entfernt bzw. gelockert.

Zu Frage 11:

Bespuckt ein Rückzuführender gezielt Mitarbeitende der Bodenorganisation bzw. Begleitende, wird ihm ein Moskitohutnetz über den Helm angezogen. Dabei handelt es sich um ein Hutnetz aus feinmaschigem Textilgewebe, wie es im Handel gekauft und bei Outdoor-Aktivitäten zur Vermeidung von Mückenstichen getragen werden kann.

Zu Frage 12:

Im Flugzeug werden die Rückzuführenden mit den normalen Sitzgurten am Sitz gesichert. Bei Renitenz können die Oberarme mit besonderen Gurten an der Rücklehne festgemacht werden. Der Equipenleitende entscheidet in Zusammenarbeit mit dem Flugzeugkapitän über Fesselungserleichterungen, sodass die Gesundheit der Rückzuführenden und die Flugsicherheit in keinem Fall gefährdet werden. Die Begleitpersonen führen besonderes Schneidewerkzeug mit, das es erlaubt, die Fesselung sofort zu lösen, wenn das Flugzeug in eine Notlage gerät.

Zu Frage 13:

Den Rückzuführenden werden nur Medikamente abgegeben, wenn eine medizinische Indikation besteht. Ist eine ärztliche Verordnung für die Abgabe von Medikamenten vorhanden, werden diese aufgrund der Rezeptur verabreicht.

Zu Frage 14:

Die auf Sonderflügen angewendete Fesselung wurde besonders zu diesem Zweck entwickelt und durch einen Facharzt begutachtet. Wie ausgeführt, erfolgt die Fesselung nur an Beinen und Armen, weshalb keine Einschränkung von Zwerchfell, Bauchmuskulatur und Atmung besteht. Der um den Bauch gelegte Leibgurt dient lediglich der Fixierung der Arm- und Beinfesseln.

Zu Frage 15:

Nach einer Analyse des Vorfalles vom November 2009 wurde von kantonalen Polizeivertretern und Vollzugsexperten des BFM ein 26 Punkte umfassender Massnahmenkatalog zur Optimierung von Sonderflügen erarbeitet. Der Fachausschuss «Rückkehr und Wegweisungsvollzug» hat diesen Massnahmenkatalog der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) anlässlich der Frühjahresversammlung am 8. April 2010 zur Genehmigung vorgelegt. Die KKJPD hat dem Antrag zugestimmt und den Fachausschuss mit der Umsetzung beauftragt. Wichtige Massnahmen betreffen folgende Bereiche:

- Führungsstruktur: Die polizeiliche Führungsstruktur an Bord wird angepasst, sodass dem Equipenleiter neu auch Gruppenchefs zur Verfügung stehen.

- Interventionsspezialisten: Es werden Interventionsspezialisten besonders ausgebildet, die den Flug begleiten.
- Fesselung: Die verwendete Fesselung wird bezüglich der Gefahr der Selbstbefreiung überarbeitet und angepasst.
- Kommunikation: Zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Pilot, Equipenleiter und Gruppenchefs werden besondere Kommunikationsmittel beschafft.
- Medizinisches Personal: Grundsätzlich werden Sonderflüge nach Destinationen ausserhalb Europas durch einen Arzt begleitet. Falls notwendig, wird dieser zusätzlich durch einen Sanitäter verstärkt.

Der Regierungsrat wird darauf hinwirken, dass der erwähnte Fachausschuss «Rückkehr und Wegweisungsvollzug» mit Blick auf den Todesfall vom 17. März 2010 allfällige weitere Optimierungsmöglichkeiten prüft.

Zu Frage 16:

Der Kantonspolizei Zürich war es ein grosses Anliegen, möglichst transparent und umfassend zu informieren. Zum Zeitpunkt der Meldung war es völlig unklar, was zum Tod von A. K. geführt hat. Über den Gesundheitszustand von A. K. war der Kantonspolizei Zürich aus den ersten Abklärungen nach dem Vorfall nichts bekannt, ausser dass er im Drogenmilieu gewesen war und dass er seit einigen Tagen die Nahrungsaufnahme verweigert hatte. In Bezug auf eine mögliche Todesursache erschien deshalb auch diese Information wichtig. Die entsprechende Information der Medienstelle stammt aus dem Polizeiiinformationssystem POLIS. Die Rechtsgrundlage für die Information der Bevölkerung über den Vorfall liefert § 33 des Polizeiorganisationsgesetzes vom 29. November 2004 (POG; LS 551.1).

Zu Frage 17:

Diese Frage wird durch die Staatsanwaltschaft untersucht, weshalb dazu zurzeit nicht Stellung genommen werden kann.

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 stv. Staatsschreiber:
Hösli