

<b>Zeitschrift:</b>	Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik
<b>Herausgeber:</b>	Widerspruch
<b>Band:</b>	26 (2006)
<b>Heft:</b>	51
<b>Artikel:</b>	Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht : Widerstand in menschenrechtspolitischer Perspektive
<b>Autor:</b>	Pittà, Salvatore
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-652203">https://doi.org/10.5169/seals-652203</a>

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 28.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## **Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht**

### **Widerstand in menschenrechtspolitischer Perspektive**

Am 1. Februar 1995 traten die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht in Kraft. Die bisher maximal dreissigtägige Ausschaffungshaft wurde auf bis zu neun Monaten ausgedehnt, eine neue Vorbereitungshaft von bis zu drei Monaten eingeführt. Zudem erhielten die Behörden die Möglichkeit, gegen Asylsuchende und illegal Anwesende Ein- oder Ausgrenzungen („Rayonverbot“)<sup>1</sup> zu verfügen. Dagegen hatte sich ein Teil der Asylbewegung mittels eines Referendums gewehrt, das am 4. Dezember 1994 mit lediglich 27 Prozent Zustimmung niedergeschmettert wurde.

Gut zehn Jahre später, am 18. Januar 2006, veröffentlichte der Bundesrat die Botschaft für ein neues Zwangsanwendungsgesetz (ZAG).<sup>2</sup> Dieses verfolgt den Zweck, die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes zu regeln.<sup>3</sup> Es wurde in der Sommersession 2006 vom Ständerat praktisch unverändert einstimmig angenommen.<sup>4</sup> Die staatspolitische Kommission des Nationalrates ist am 11. April 2006 mit 17 zu 2 Stimmen darauf eingegangen und hat nach der Sommerpause mit der Detailberatung begonnen.<sup>5</sup>

Schliesslich stehen wir vor einer weiteren Verschärfung, die noch Ende 2006 in Form verschiedener Verordnungsentwürfe in die Vernehmlassung geschleust wurde. Am 24. September 2006 folgte die Mehrheit der Abstimmenden dem Willen von Bundesrat und Parlament. Vor diesem Hintergrund scheint es sinnvoll, auf die bisherige Umsetzung der Zwangsmassnahmen zurückzublicken und die bevorstehenden Verschärfungen abzuschätzen.

### **Massnahmen sind menschenrechtswidrig und verfehlen ihr Ziel**

Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht zeigten bereits nach einem halben Jahr ihre Wirkung. In dieser Zeit wurden 3330 Personen inhaftiert oder mit einem Rayonverbot belegt, in 83 Prozent der Fälle aufgrund fehlender Aufenthaltsbewilligung.<sup>6</sup> Die Umsetzung in den Kantonen, die dazu eine eigene Einführungsverordnung benötigten, brauchte ihre Zeit. Aufgrund ihres verwaltungsrechtlichen Charakters setzten die neuen Zwangsmassnahmen den Bau von neuen Gefängnissen voraus. Auch galt es, verschiedene Rechtsanwendungsbereiche zu konkretisieren: Dürfen Personen bereits auf die blosse Vermutung und den Verdacht hin in Haft genommen werden, sie könnten sich einer bevorstehenden Ausschaffung widersetzen? Wie ist das Haftregime für Nicht-Straffällige zu gestalten? Innert eines halben Jahres musste das Bundesgericht bereits 38 Entscheide fällen, deren fünfzehn zugunsten der Inhaftierten ausfielen. Weitere folgten im Verlauf der nächsten fünf Jahre.<sup>7</sup>

Die Berichte über verschiedene Ausschaffungsfälle in den augen auf Bulletins, in den Bundesgerichtsunterlagen und an anderen Stellen bringen einen desolaten Alltag der Inhaftierten zum Vorschein. Im luzernischen Schüpfheim wurden sie anfänglich mit Handschellen durchs Dorf spazierengeführt, weil es angeblich keinen Innenhof gab.<sup>8</sup> Heute noch bieten ihnen nicht alle Kantone Beschäftigungsmöglichkeiten, wie dies im Gesetzestext „soweit möglich“ vorgesehen wäre. Dasselbe gilt für die Vermeidung der Zusammenlegung mit Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug.<sup>9</sup>

Laut einer Umfrage der Wochenzeitung WoZ wurden im Jahr 2004 mehr als 5500 Personen in Ausschaffungshaft gesetzt und rund 2200 Ausgrenzungen erlassen.<sup>10</sup> Da die Umsetzung der Zwangsmassnahmen Sache der Kantone ist, konnte die WoZ auf Basis der von den Kantonen gelieferten Daten jedoch nur bedingt Aussagen machen. So auch die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK), die im März 2005 eine Evaluation zuhanden der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskontrolle veröffentlichte.<sup>11</sup> Darin beschränkte sie sich denn auch auf die Kantone Zürich, Basel-Land, Genf, Schaffhausen und Wallis. Zwischen dem 1. Mai 2002 und Ende 2003 wurden in diesen fünf Kantonen insgesamt 6932 Zwangsmassnahmen untersucht. Erstes Fazit: Die Zwangsmassnahmen werden sehr unterschiedlich angewandt, was von den Betroffenen als Willkürakt interpretiert wird.

Durchschnittlich verbringen Ausschaffungshäftlinge zwischen 20 und 47 Tagen in Haft. Nur maximal vier Prozent der Fälle überschreiten die Grenze von sechs Monaten. Etwas mehr als die Hälfte der Fälle bleibt weniger als 96 Stunden in Haft. Nach dieser Frist müsste ein Haftrichter die Massnahme überprüfen. Die kantonalen Rückführungsquoten unterscheiden sich ebenfalls voneinander und liegen zwischen 50 und 92 Prozent. Die Wahrscheinlichkeit einer Ausschaffung verringert sich im Laufe der Haftdauer stark, liegt aber bei den illegal anwesenden Personen generell höher als bei den Asylsuchenden. Bei den bis zur Maximaldauer von neun Monaten dauernden Inhaftierungen fallen die Rückführungsquoten im Asylbereich auf 7 bis 29 Prozent zurück. Auch die Kosten pro Hafttag sind in den Kantonen unterschiedlich hoch. So rechnet der Kanton Basel-Land mit 300 Franken pro Tag, gefolgt vom Kanton Genf mit 260. Die Kantone Schaffhausen, Wallis und Zürich berechnen für einen Haftfall 160 Franken im Tag. Ein Ausgeschaffter kostet demnach im Kanton Zürich mit rund 13500 Franken zwölffmal mehr als im Kanton Genf. Im Kanton Basel-Land kommt eine einzige Rückführung unter dem Gesichtspunkt der Haftkosten gar auf über 31000 Franken zu stehen.

Zentral bei der Bewertung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht sind die Ausgangslage und Motivation der Vorlage. Bundesrat und Parlament sprachen sich in den 90er Jahren für ein Mittel gegen die „grassierende Kriminalität von Asylsuchenden, namentlich im Drogengeschäft“

aus. Es ging darum, die offene Drogenszene z.B. in Zürich zu „zerschlagen“. Darum wurde die Vorlage auch „Lex Letten“ genannt. Im nachhinein können zur Bewertung einige Zahlen aus dem Bericht der PVK hinzugezogen werden. Nur in den Kantonen Zürich und Wallis übersteigen die ausländerrechtlichen Fälle diejenigen aus dem Asylbereich. Doch auch in diesen Kantonen wurden Personen in erster Linie wegen der Gefahr ihres Untertauchens in Haft genommen. Das heisst, dass die „Lex Letten“ zum überwiegenden Teil nicht der Bekämpfung der illegalen Kriminalität dient, sondern auf den Wegweisungsvollzug ausgerichtet ist.<sup>12</sup> Dies bestätigt auch der letzte Teil der Untersuchung zu den Auswirkungen auf delinquente Asylsuchende und illegal anwesende AusländerInnen. Demnach führt die „Ausschaffungshaft im Allgemeinen (...) nicht dazu, den Anteil der illegal Anwesenden, die wegen eines Deliktes nach der Haft registriert sind, zu verkleinern“.<sup>13</sup>

Die Zwangsmassnahmen wurden vom Bundesrat vor der Einführung auch als Mittel zum Pendenzabbau gepriesen. Die Zahlen für die Jahre 2001 bis 2003 zeigen jedoch, dass die Pendzenzen trotz konsequenter Anwendung im Kanton Zürich von 2303 auf 3486 gestiegen sind. Im Kanton Zürich wurden 95 Prozent der „Ausschaffungsfälle“ vorgängig – zumeist für kurze Zeit – in Haft genommen. Als Vergleich: Der Kanton Genf, der nur sieben Prozent der Rückzuführenden vorgängig inhaftiert, hatte während der gleichen Zeit ein eindeutig kleineres Pendenzwachstum (von 1183 auf 1525). Stattdessen setzt der Kanton Genf auf Überzeugungsarbeit und Rückkehrberatung. Es erstaunt also nicht, dass er mit 23 Prozent den höchsten Anteil an kontrollierten, selbständigen Ausreisen hat, während Zürich nominal am meisten erfolgte Ausschaffungen mit vorgängiger Haft aufweist (953 von 1323). Dieser Umstand hat zur Folge, dass Genf im untersuchten Zeitraum insgesamt 0.56 Millionen Franken für Ausschaffungshaften ausgab, während es in Zürich 19.9 Millionen waren, Gerichtskosten nicht inbegriffen.<sup>14</sup>

Die Zwangsmassnahmen haben nicht nur ihre Ziele nicht erreicht. Sie sind auch aufwendig und teuer. In ihrer Umsetzung bewegte sich die staatliche Macht auch weit über die Grenzen des menschenrechtlich Erlaubten hinaus. So näherte sich die nationalrätliche Geschäftsprüfungskommission (GPK) diesen Herbst mit einem Bericht dem Thema „Kinderschutz im Rahmen der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht“. Darin untersuchte sie die 355 Fälle von Minderjährigen, die in den Jahren 2002 bis 2004 gesamtschweizerisch in Ausschaffungshaft gesetzt worden waren.<sup>15</sup> Schon die Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) hatte ergeben, dass Kinder – fast die Hälfte betrifft den Kanton Zürich – überdurchschnittlich lang in Ausschaffungshaft gehalten wurden, obwohl gerade sie laut Konvention nur für die „kürzeste angemessene Zeit“ inhaftiert werden dürfen.<sup>16</sup> Die meisten Kantone gaben zudem an, für Minderjährige keine besonderen Haftbedingungen zu gewähren. Sie sind

in fast allen Kantonen auch nicht getrennt von Erwachsenen untergebracht. Zum Teil sind nicht einmal deren Rechtsvertretung oder weitere vormundschaftliche Massnahmen gewährleistet.

Die PVK war zudem Mitte März 2005 zum Schluss gekommen, dass eine unter vier Tage dauernde Kurzhaft – die sogenannte „kleine Ausschaffungshaft“ – zumeist nicht auf die Grundlage eines Haftgrundes überprüft werde. Deshalb sei deren Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit in Frage zu stellen. Trotzdem fügten Bundesrat und Parlament bei der jüngsten Gesetzesrevision die kurzfristige Festhaltung als neues, eigenständiges Zwangsmittel ein: Artikel 73 des neuen Ausländergesetzes (AuG) erlaubt es der zuständigen Behörde, Personen ohne Aufenthaltsbewilligung für die Dauer von höchstens drei Tagen festzuhalten.<sup>17</sup> Auch die maximale Haftdauer wurde verdoppelt und auf bis zu 24 Monaten erhöht.<sup>18</sup> Es wurden neue Haftgründe erfunden und eine Durchsetzungshaft eingeführt, die das Ziel hat, der Ausreisepflicht einer Person „Nachachtung zu verschaffen“.<sup>19</sup> Selbst die bundeseigenen Behörden warnten vor solchen Ideen. Die PVK meinte dazu lapidar: „Ein Effekt auf bestimmte Personen bestand schon mit der vorherigen Konzeption der Ausschaffungshaft. Auf andere wirkt sie nicht, wie die tiefen Rückführungsquoten bei langen Haftfällen zeigen“.<sup>20</sup>

Am 30. Januar 2004 hatte das Bundesgericht schliesslich zum Thema Beugehaft bekanntgegeben: Wohl ist gestützt auf Art. 5 Ziff. 1 lit. b EMRK unter engen Voraussetzungen eine Haft auch zulässig zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung“, doch „muss auch eine solche verhältnismässig sein (...). Je länger die Haft dauert, desto gewichtiger haben die öffentlichen Interessen an ihrer Aufrechterhaltung zu sein, und um so sorgfältiger sind diese – auch bei einer Weigerung des Ausländers zu kooperieren – gegenüber den Interessen des inhaftierten Ausländers abzuwägen (...)\“.<sup>21</sup> Unter diesen Umständen wird der Gang nach Strassburg unvermeidlich sein. Denn die Zwangsmassnahmen drohen durch die Verschärfungen noch mehr zum teuren juristischen Papiertiger zu verkommen – und zur menschenverachtenden Foltermaschinerie ausserhalb jeglicher öffentlichen Kontrolle.

### **Nach den Todesfällen gehen die Ausschaffungen weiter**

Die Einführung der Zwangsmassnahmen war von etlichen Protesten begleitet. Nachdem der Kanton Zürich ein provisorisches Polizeigefängnis im Kasernenareal, mitten in der Stadt Zürich, gebaut hatte, führten Gegner mehrere Knastspaziergänge durch: Es war die Geburtsstunde der Gruppe *augenauf*, die seitdem in Zürich, später auch in Bern und Basel-Stadt ihr Auge auf polizeiliche Handlungen richtet – nicht nur, aber insbesondere auch auf Ausschaffungen, die von Vollzugsbeamten unter völligem Ausschluss der Öffentlichkeit durchgeführt werden.<sup>22</sup>

Auch andere Gruppierungen machten sich von Anfang an Sorgen um die Umsetzung der Zwangsmassnahmen, da diese „einen nachhaltigen Bruch mit dem rechtsstaatlichen Gleichbehandlungsgebot“<sup>23</sup> darstellten. Wie vor dem Referendum vorangekündigt, wurde eine regierungsunabhängige Beobachtungsstelle eingerichtet, die jedoch wenige Jahre stark unterbesetzt geführt und danach wieder eingestellt wurde. Geblieben sind bis heute neben augen auf die Kirchliche Anlaufstelle Zwangsmassnahmen KAZ<sup>24</sup> im Kanton Bern und ELISA<sup>25</sup> im Kanton Genf. In vielen Asylstrukturen, seien sie amtlich (Empfangsstellen, Heime und Sozialdienste) oder privat (Freiplatzaktionen, Beratungsstellen und Solidaritätsgruppen) organisiert, wurden Engagierte mit den neuen Massnahmen konfrontiert. *Solidarité sans Frontières* hat in den letzten zwei Jahren 27 Fälle gesammelt, die in der überregionalen Presse für Schlagzeilen sorgten.<sup>26</sup> In all diesen Fällen wehrten sich Angehörige und Bekannte der Betroffenen gegen die bevorstehende oder bereits erfolgte Ausschaffung von insgesamt über hundert Personen. Hinzu kommen mehrere hundert persönliche Schicksalsschläge, die „nur“ regionale Beachtung fanden oder gar nicht erst an die Öffentlichkeit kamen.

Auch die Betroffenen selbst zeigten ihren Unmut so gut sie konnten. Obwohl von der Öffentlichkeit abgeschirmt, machten sie mehrmals mittels Hungerstreik auf sich aufmerksam. Ein Fall ist in den Bundesgerichtsurteilen 124 II 1 vom 22. Dezember 1997 und 124 II 49 vom 9. Februar 1998 verbrieft. Ein ehemaliger Asylsuchender wehrte sich gegen die Verlängerung seiner Ausschaffungshaft um sechs Monate mittels Hungerstreik und Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das Bundesgericht wies die Beschwerde ab und erklärte unter anderem, dass ein Hungerstreik keine Ausnahmesituation darstelle. Daraufhin stellte der angeblich sudanesische Häftling ein Entlassungsgesuch beim Haftrichter des Kantons Bern, das ebenfalls abgewiesen wurde. Das Bundesgericht hob indes den Entscheid auf, weil „während mehr als zwei Monaten keinerlei konkrete Schritte mehr im Hinblick auf eine Ausschaffung des Beschwerdeführers unternommen“ worden waren. Der Kanton Bern hatte es verpasst, Sprachtest, Identitätsabklärungen und die Einwilligung des Herkunftsstaates umgehend zu veranlassen. Der Häftling musste freigelassen werden.

Am 29. Oktober 1997 informierten inhaftierte Sans-Papiers die Gruppe augen auf über ihren Hungertreib im Ausschaffungsgefängnis Zürich-Kloten.<sup>27</sup> Kurz zuvor hatte ein Insasse versucht, sich das Leben zu nehmen. Die Betroffenen, hauptsächlich Menschen algerischer und kosovarischer Herkunft, wandten sich mit zwei Erklärungen an die Öffentlichkeit. Darin verlangten sie einen Ausschaffungsstopp und die Entlassung aus der Ausschaffungshaft. Durch den intensiven Kontakt mit der Gruppe augen auf gelang es den Hungerstreikenden, die Öffentlichkeit auf sich zu lenken. Verschiedene Asyl- und Menschenrechtsgruppen solidarisierten sich umgehend mit ihnen. Schon zuvor hatte die Empörung über die Zwangsmass-

nahmen hohe Wellen geschlagen. Am 3. März 1997 war Khaled Abuzarifa, ein abgewiesener palästinensischer Asylsuchender in Ausschaffungshaft, an den Folgen der Knebelung nach seinem Transport aus Bern im Flughafen Zürich-Kloten gestorben.<sup>28</sup> Nach dessen Bekanntwerden erstatteten Personen aus dem Umfeld von augenauf Anzeige gegen die beteiligten Polizisten, den anwesenden Arzt und die politischen Verantwortlichen, darunter Rita Fuhrer (SVP), Zürcher Regierungsrätin und in dieser Funktion Vorsteherin der Kantonspolizei. Im Verlaufe der Jahre wurden sämtliche Anzeigen eingestellt, oder sie führten zu einem Freispruch der Angeklagten.

Im Dezember 1997 sahen sich die mit Ausschaffungen betrauten Ämter schliesslich gezwungen, Verbesserungsmassnahmen für den Vollzug der Rückführung von ausländischen Staatsangehörigen auf dem Luftwege zu treffen, was zur Bildung einer paritätischen Arbeitsgruppe von Bund und Kantonen mit dem Namen „Passagier“ führte.<sup>29</sup> Unter der Bezeichnung „Passagier 2“ legte die Arbeitsgruppe gut vier Jahre später der Konferenz der schweizerischen Justiz- und PolizeidirektorInnen (KKJPD) Empfehlungen vor, die von letzterer am 11. April 2002 als Richtlinien verabschiedet wurden. Seitdem werden mit Zwangsmassnahmen betraute Beamten in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Polizei-Institut für diese Aufgabe zusätzlich ausgebildet. Statt der Mundknebelung mittels Klebeband wird seit Ende 1999 ein eigens dafür konstruierter Helm eingesetzt. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und diejenige mit Bund und anliegenden Staaten wurde intensiviert.

Doch soweit waren die Behörden im Frühling 1999 noch nicht. Am 9. Mai, zwei Monate nach Khaleds Tod, protestierten Passagiere eines Fluges in Yaounde (Kamerun) derart stark, dass die Ausschaffung eines kongoleisischen Asylsuchenden aus der Schweiz vereitelt werden konnte. Er war ebenfalls am Mund geknebelt worden. Doch diesmal hatte die Polizei ihm ein Röhrchen zum Atmen vor dem Mund gesteckt. Ein Jahr später gelangte ein zweiter Todesfall an die Öffentlichkeit. Der nigerianische Asylsuchende Samson Chukwu erstickte am 1. Mai 2000 im Walliser Ausschaffungsgefängnis Granges. Eine Woche, bevor er nach neunmonatiger Haft entlassen werden musste. Auch diesmal war die offizielle Todesursache „plötzlicher Gewahrsamstod“. Auch diesmal hatte das Geschehen keine juristischen Folgen.

Genau zehn Jahre nach der Einführung der verschärften Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht erinnerten die Wochenzeitungen WoZ und Vorwärts sowie die Gruppe augenauf mit Sonderbeilagen an das traurige Jubiläum. Am 5. Februar 2005 marschierten 2500 Personen hinter dem Motto „Solidarität statt Rassismus – zehn Jahre Zwangsmassnahmen sind genug!“ durch die Zürcher Strassen.

## **Folgen des Zwangsanwendungsgesetzes: Elektroschockgeräte, Rayonverbot, Fürsorgeentzug**

Aus dem Bericht der Gruppe „Passagier 2“ entstanden die Grundlagen des neuen Zwangsanwendungsgesetzes. Der vorliegende Entwurf verbietet den Einsatz von Integralhelmen, Mundknebeln und anderen Mitteln, welche die Atemwege beeinträchtigen können.<sup>30</sup> Arzneimittel dürfen nicht an Stelle von Hilfsmitteln verwendet werden. Der Bundesrat soll fortan die Aus- und Weiterbildungsprogramme für Personen regeln, deren Aufgaben mit der Anwendung polizeilichen Zwangs verbunden sein können. Zu reden gaben im Ständerat lediglich der Einsatz von Hunden und von Elektroschockgeräten, gemeinhin bekannt unter dem Namen Taser. Dass die am Schluss angenommene Gesetzesvorlage sich zum Teil widerspricht, scheint dem Rat entgangen zu sein. So erlaubt der Text das Anziehen von Windeln auf Langstreckenflügen, obwohl erniedrigende und entwürdigende Handlungen an sich nicht erlaubt sind. Oder es sieht Fesselungsbänder und andere Fesselungsmittel als Hilfsmittel vor, obwohl diese die Atemwege durchaus beeinträchtigen können. Oder es hält fest, dass eine transportierte oder festgehaltene Person durch eine medizinisch geschulte Person überwacht werden muss, wenn sie aus medizinischen Gründen mit Arzneimitteln ruhiggestellt wurde. Bedenklich ist zudem die Tatsache, dass fortan private Sicherheitsfirmen von den Behörden für den Transport von Inhaftierten beauftragt werden können; und bedenklich ist schliesslich, dass fortan nicht nur AusländerInnen, sondern alle Personen mit Freiheitsbeschränkungen des Zwangsanwendungsgesetzes konfrontiert werden können. Diese Ausweitung auf Personen ausserhalb des Ausländerrechtes kennen wir vom Rayonverbot, der Ein- und/oder Ausgrenzung. Ein Jahr nach deren Inkraftsetzung im Ausländerrecht wurde sie 1996 im Kanton Bern und mittlerweile in Winterthur, St.Gallen und Davos allgemein für „Randständige“ und „Demonstrierende“ eingeführt. Ähnliche parlamentarische Vorstösse gibt es in den Kantonen Zürich und Graubünden.

In anderen Kantonen – so am 1. Mai 2005 in Luzern – werden mittlerweile kurzfristig Rayonverbote auch nur aufgrund der polizeilichen Generalklausel ausgesprochen. Innert zehn Jahren sind Rayonverbote zu einem beliebten Mittel der Polizei geworden, um angebliche „Szenen“ von der Strasse zu fegen oder gar unbewilligte Demonstrationen und Kundgebungen zu verhindern. Die Rayonverbote dienten gemäss der damaligen Botschaft ursprünglich insbesondere der Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels. Obwohl auch sie einen erheblichen Eingriff in die Grundrechte darstellen, können sie als die sanftesten der 1995 eingeführten Zwangsmassnahmen erachtet werden. Und anscheinend die erfolgreichsten. In ihrer Evaluation kam die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) 2005 zu folgendem Schluss: „Betrachtet man die Delinquenz von Asylsuchenden vor und nach der Anordnung der Ausgrenzung, ist in

den beiden untersuchten Kantonen Zürich und Genf ein signifikanter Rückgang sowohl der Zahl der wegen Drogendelikten registrierten Asylsuchenden als auch der Drogendelikte selber zu verzeichnen“.

Dessenungeachtet kann hier einmal mehr festgehalten werden, dass die Sozialbehörden aus der Erfahrung, wonach unpopuläre Massnahmen am besten erstmal an den Schwächsten auszuprobieren seien, um sie nach einer gewissen Gewöhnungszeit auf andere Bevölkerungskreise auszuweiten, erstaunlich schnell gelernt haben. Dies bestätigen auch erste Entwicklungen im Bereich des Fürsorge-Entzuges: Dieser wurde zuerst für Betroffene von Nichteintretentscheiden, später wird der ab 1. Januar 2008 für alle abgelehnten Asylsuchenden eingeführt, und nun ist er bereits in die Diskussion um eine Neuordnung der Sozialhilfe eingeflossen.<sup>31</sup> Ein unerhörter Vorgang, der nicht unwidersprochen bleiben darfte. Weitere Weichenstellungen: Ab 1. Januar 2007 werden die AHV-Beiträge für nichterwerbstätige Asylsuchende und nichterwerbstätige vorläufig Aufgenommene sistiert. Alle Personen aus dem Asylbereich werden gleichentags vom Risikoausgleich der Krankenversicherung ausgenommen.<sup>32</sup>

### **Den menschenrechtspolitischen Skandal öffentlich machen**

Alles in allem ist das Urteil über die bisherige Umsetzung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht in den ersten zwölf Jahren ihrer Anwendung vernichtend. Mehrmals musste das Bundesgericht die Vollzugsbehörden wegen menschenrechtswidrigen Handlungen rügen. Die Massnahmen sind aufwendig und teuer. Und sie bringen weder mehr Ausschaffungen noch weniger Drogen. Die viel zu zaghaften Versuche, die Öffentlichkeit mit den dramatischen Folgen der Zwangsmassnahmen zu konfrontieren, brachten auch bei der letzten Abstimmung vom 24. September keinen Meinungsumschwung in der Bevölkerung.

Laut Pressemitteilung des EJPD vom 8. November 2006 sollen jetzt die Anpassungen der Zwangsmassnahmen, die neue Formulierung der Nichteintretensgründe im Asylverfahren, die Härtefallregelung und die verbesserte Rechtsstellung der vorläufig Aufgenommenen bereits am 1. Januar in Kraft treten: „Sie umzusetzen ist Sache der Kantone. Diese müssen dafür Sorge tragen, dass die neuen (...) und die bereits vorhandenen, geänderten Bestimmungen ins kantonale Gesetz aufgenommen werden.“<sup>33</sup> Damit gewinnt in dieser Phase der Kampf um die Menschenrechte auf Kantonsebene an Bedeutung. Wir müssen versuchen, nicht nur das Schlimmste zu verhindern, sondern auch die bisherige Praxis des Kantons Genf öffentlich bekannt zu machen und auf die Deutschschweiz zu übertragen. Als gesichert kann jetzt schon gelten, dass das Bundesgericht wieder eine entscheidende Rolle spielen wird. Es wird sich jedoch wie bisher darauf beschränken, die Gesetze zu akzeptieren, ja gar zu verankern, indem es den Übertretungen hie und da gewisse Schranken setzt. Die

parlamentarischen Gremien werden weiterhin Berichte schreiben, die haarsträubende Tatsachen zutage fördern und keinen Einfluss auf die Praxis der Behörden haben werden. Wie schon bisher werden die AkteurInnen des Asyl- und Migrationswesens vermehrt juristische, publizistische und soziale Arbeit zu verrichten haben. sind verschiedene Gespräche zur Bildung einer unabhängigen Beobachtungsstelle in Gang.

Dass es uns ohne Koordinationsstelle nicht gelingen kann, die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht zu überwinden, wissen wir nun. Wir müssen Informationen sammeln und diese politisch auswerten, auch diejenigen, die uns die Ämter zur Verfügung stellen. Diese Arbeit ist zu koordinieren. Und das dafür von *Solidarité sans frontières* vorgeschlagene Modell überzeugt.<sup>34</sup> Diesen Kraftakt müssen wir angesichts des täglichen menschenrechtspolitischen Skandals der Zwangsmassnahmen uns abverlangen.

## Anmerkungen

- 1 Laut Art. 74 neues Ausländergesetz kann die zuständige kantonale Behörde einer Person die Auflage machen, ein ihr zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten, wenn sie keine Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt, und sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet; oder ein rechtskräftiger Weg- oder Ausweisungsentscheid vorliegt, und sie die ihr angesetzte Ausreisefrist nicht eingehalten hat.
- 2 Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsge setz, ZAG) vom 18. Januar 2006.
- 3 Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von Zwang im Ausländerrecht und beim Transport von Personen im Auftrag der Bundesbehörden (Zwangsanwendungsgesetz [ZAG]), Erläuternder Bericht vom 15. Oktober 2004.
- 4 Wortprotokoll der Sitzung des Ständerates vom 9. Juni 2006.
- 5 Pressemitteilung des Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen vom 11. April 2006.
- 6 WoZ-Exklusivumfrage vom 11. August 1995.
- 7 So zum Beispiel mit folgenden Gerichtsentscheiden (BGE): 121 II 53 vom 28. März 1995, 121 I 314 vom 8. November 1995, 122 I 49 vom 27. Februar 1996, 122 II 49 vom 2. Mai 1996, 122 II 148 vom 18. Juni 1996, 122 II 299 vom 16. August 1996, 122 I 275 vom 13. November 1996, 123 I 221 vom 7. April 1997, 124 IV 280 vom 14. Oktober 1998, 125 II 217 vom 11. Mai 1999, 126 II 439 vom 21. Juni 2000.
- 8 Luzerner Neuste Nachrichten, 24. August 1995.
- 9 WoZ, 11. August 1995.
- 10 WoZ, 3. Februar 2005.
- 11 Parlamentarische Verwaltungskontrolle: Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, Schlussbericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, 15. März 2005.
- 12 Caloz-Tschopp, Marie-Claire: Asylpolitik und Wegweisungsvollzug in der Schweiz. In: Widerspruch, Heft 37/1996.
- 13 Parlamentarische Verwaltungskontrolle: Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, S.45ff.
- 14 Während die Kantone die Haftkosten im ANAG-Bereich selber tragen, entschädigt das Bundesamt für Migration den Hafttag im Asylbereich mit 130 Franken pro Person. Im

Jahr 2003 betrugen die Kosten der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft allein für den Bund 8.45 Millionen Franken (inkl. Gesundheitskosten während der Haft). 2002 erreichten sie 7.59 Millionen und 2001 6.99 Millionen Franken.

- 15 Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates: Kinderschutz im Rahmen der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, 7. November 2006.
- 16 Die Schweiz hat die Internationale Kinderkonvention 1997 ratifiziert. Sie musste einen Vorbehalt einbringen, weil die Konvention alle Personen unter 18 Jahren als Kinder bezeichnet und unter ihren Schutz stellt.
- 17 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005, Art. 73.
- 18 Für Kinder sind maximal zwölf Monate zulässig.
- 19 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005, Art. 78.
- 20 Parlamentarische Verwaltungskontrolle: Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, S. 52.
- 21 Bundesgerichtsentscheid (BGE) 130 II 56 vom 30. Januar 2004.
- 22 vgl. augenauf-Bulletins; Kontakt: AG augenauf basel, Antirepressionstelefon, Postfach, 4005 Basel, 061 681 55 22; menschenrechtsverein augenauf bern, Postfach 363, 3011 Bern, 031 332 02 35; Gruppe augenauf Zürich, Menschenrechtsverein, Postfach, 8026 Zürich, 044 241 11 77, [www.augenauf.ch](http://www.augenauf.ch).
- 23 Anni Lanz, Manfred Züfle: Die Fremdmacher – Widerstand gegen die Schweizerische Asyl- und Migrationspolitik, edition 8, Zürich 2006, S.92.
- 24 Kirchliche Anlaufstelle Zwangsmassnahmen des Kantons Bern, Postfach 206, 3000 Bern 11, 031 332 00 50.
- 25 Assistance aux requérants d'asile, ELISA, rue du Vieux-Billard 6, case postale 110, 1211 Genève 7, 022 733 37 57, [www.elisa.ch](http://www.elisa.ch).
- 26 Comedia-Magazin, Nr. 6/06.
- 27 Vorwärts, 7. November 1997.
- 28 augenauf: Khaled Abuzarifa – Sein Leben. Sein Tod. Eine Ausschaffung aus der Schweiz. Zu beziehen bei augenauf.
- 29 Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von Zwang im Ausländerrecht und beim Transport von Personen im Auftrag der Bundesbehörden (Zwangsanwendungsgesetz [ZAG]), Erläuternder Bericht vom 15. Oktober 2004, S.3.
- 30 Bundesgesetz über die Anwendung von Zwang im Ausländerrecht und beim Transport von Personen im Auftrag der Bundesbehörden (Zwangsanwendungsgesetz [ZAG]), Entwurf in der aktuellen Version (23. November 2006).
- 31 Wyss, Kurt: Workfare in der Sozialhilfereform. In: Widerspruch, Heft 49/2005
- 32 EJPD-Pressemitteilung vom 8. November 2006: Teile des revidierten Asylgesetzes treten am 1. Januar 2007 in Kraft.
- 33 EJPD-Pressemitteilung vom 8. November 2006.
- 34 Die Projektskizze vom 10. Oktober 2006 ist auch im Internet unter [www.sosf.ch](http://www.sosf.ch) (Stand 23. November 2006) zu finden. (Vgl. Beitrag von H. Busch/B.Glättli in diesem Heft).