



## **Erläuterungen zum Entwurf einer Verordnung über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes**

### **(Zwangsanwendungsverordnung, ZAV)**

## **1. Allgemeines**

### **1.1. Ausgangslage**

Am 18. Januar 2006 hat der Bundesrat den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) und die entsprechende Botschaft<sup>1</sup> verabschiedet.

Der Gesetzesentwurf wurde am 9. Juni 2006 vom Ständerat als Erstrat mit wenigen Änderungen gutgeheissen. Am 11. Januar 2007 hat ihn die Kommission des Nationalrats in der Fassung des Ständerats verabschiedet; die einzige wesentliche Änderung betraf die Aufnahme der nicht tödlich wirkenden Destabilisierungsgeräte („Taser“) in die Liste der zugelassenen Waffen. Der Nationalrat nahm das Gesetz am 3. Oktober 2007 an. Er übernahm den Vorschlag seiner Kommission, die nicht tödlich wirkenden Destabilisierungsgeräte in die Liste der zugelassenen Waffen aufzunehmen und schuf damit eine Differenz zur Version des Ständerats. Vom 23. Oktober 2007 bis am 6. März 2008 befand sich das Gesetz im Differenzbereinigungsverfahren, ohne dass im Rahmen der dreimaligen Beratung durch jede Kammer eine Einigung hergestellt werden konnte. Am 12. März 2008 beschloss die Einigungskonferenz, die Destabilisierungsgeräte ins Gesetz aufzunehmen. Am 18. März 2008 haben beide Räte diesem Vorschlag zugestimmt, und schliesslich wurde das Gesetz in der Schlussabstimmung vom 20. März 2008 angenommen.

Der vorliegende Verordnungsentwurf wurde vom Bundesamt für Justiz in Zusammenarbeit mit einer Expertengruppe ausgearbeitet, in der drei kantonale Polizeikorps, das Bundesamt für Polizei, die Oberzolldirektion, das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport sowie das Bundesamt für Migration mitgewirkt haben.

### **1.2. Regelungsbedarf auf Verordnungsstufe**

Das Gesetz enthält einige Gesetzgebungsaufträge, und gewisse Bestimmungen bedürfen einer Präzisierung in der Verordnung:

- Art. 14 und 16 ZAG: Liste der Hilfsmittel und Waffen, die zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben eingesetzt werden dürfen (gilt auch für kantonale Organe, die im Geltungsbereich des Gesetzes tätig werden).
- Art. 17 ZAG: Anforderungen an die Ausrüstung der Organe des Bundes, die mit der Anwendung polizeilichen Zwangs betraut sind.

---

<sup>1</sup> BBl 2006 2489

- Art. 26 ZAG: Vorschriften über den Transport von Personen im Geltungsbereich des Gesetzes, die Freiheitsbeschränkungen unterstehen (Transporte im Inland im Auftrag der Bundesbehörden, Rückführungen auf dem Luftwege).
- Art. 29 Abs. 1 ZAG: Vorschriften über die Aus- und Weiterbildung von Organen, die im Rahmen des Geltungsbereichs mit der Ausübung von Zwang betraut werden, einschliesslich der Koordination unter den beteiligten Behörden.
- Art. 30 Abs. 3 ZAG: Regelung der Unterstützung von Ausbildungsprogrammen für die zwangsweise Rückführung auf dem Luftweg.

### 1.3. Inhalt des Verordnungsentwurfs

#### 1.3.1. Inhalt der Regelung

- Liste der zulässigen Hilfsmittel, Waffen und Munition für die polizeilichen Aufgaben von Organen des Bundes sowie für Transporte und Rückführungen auf dem Luftweg: Generelle Umschreibungen und generelle Beschaffungs- und Einsatzvoraussetzungen (Empfehlung durch Fachgremium oder Kompetenzdelegation an die schweizerische polizeitechnische Kommission, SPTK, ein Organ der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz);
- Situationsbezogener Einsatz von Hilfsmitteln, Waffen und Munition: Im Rahmen der Verhältnismässigkeit drei Einsatzbereiche: Zulässigkeit aller Waffen für allgemeine Polizeiaufgaben, eingeschränkte Liste für den Schutz von Flugzeugen in der Luft und für Rückführungen von Personen auf dem Luftweg;
- Allgemeine Regelungen für innerschweizerische Transporte von Personen mit Freiheitsbeschränkung im Auftrag einer Bundesbehörde (inhaltliche Orientierung am Inhalt der Vereinbarung zwischen dem eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und den Kantonen vom 23. Juni 1909<sup>2</sup>;
- Anforderungen an die Ausbildung von Organen, die im Geltungsbereich des ZAG mit der Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen betraut sind sowie Koordination auf Bundesebene und mit den Kantonen: Weitgehende Delegation an die Departemente, verbunden mit Koordinationspflicht;
- Rahmenbedingungen und Organisation der Rückführungen auf dem Luftweg: Faktisch der Inhalt der "Vorschriften der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) betreffend zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg" vom 11. April 2002 und der "Vereinbarung der KKJPD und des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements über die Durchführung von begleiteten Rückführungen auf dem Luftweg (Aufgebotsvereinbarung)" vom 1. Juli 2003.
- Unterstützung der Kantone für die Ausbildung im Bereich der Rückführungen auf dem Luftweg: Im bisherigen Rahmen.

---

<sup>2</sup> SR 354.1.

## **2. Einzelne Bestimmungen**

### **Art. 1      Gegenstand und Geltungsbereich**

Der Geltungsbereich wird von Artikel 1 und 2 des ZAG vorgegeben. Artikel 1 Absatz 1 des Verordnungsentwurfs umschreibt den Regelungsgegenstand, indem er an das ZAG anknüpft.

Absatz 2 enthält eine Präzisierung zum gesetzlichen Geltungsbereich. Grenzüberschreitende Lufttransporte finden nicht nur im Bereich der ausländerrechtlichen Rückführungen statt, sondern auch im Bereich der internationalen Rechtshilfe. Bei Überstellungen an ausländische Behörden werden die betroffenen Personen in der Regel am schweizerischen Flughafen den Polizeiorganen des ersuchenden Staates übergeben, so dass im Flugzeug im Rahmen des internationalen Lufttransportrechts zwischen Begleitern und transportierten Personen das Recht des ersuchenden Staates Anwendung findet. Bei der Überstellung von Personen aus dem Ausland an die Schweiz werden diese Personen in der Regel von schweizerischen Polizeiorganen im Ausland abgeholt, so dass während des Lufttransports im Rahmen des internationalen Lufttransportrechts zwischen Begleitern und transportierten Personen schweizerisches Recht zur Anwendung kommt. In diesem Fall finden die Artikel 27–31 der vorliegenden Verordnung sinngemässe Anwendung, d.h. sie gelten, soweit der Sachverhalt eine Anwendung zulässt und soweit sie (etwa hinsichtlich der Begleitequipe, der Meldungen an das Bundesamt für Migration etc.) nicht auf die spezifischen Fälle der ausländerrechtlichen Rückführungen zugeschnitten sind.

Für den Transport vom oder zum Flughafen in der Schweiz findet in Rechtshilfefällen das kantonale Recht Anwendung, wenn die Personen im Rahmen kantonaler Verfahren von kantonalen Organen transportiert werden. Findet der Transport im Zuständigkeitsbereich der Bundesbehörden statt (etwa bei Durchführung des Transportes durch Angehörige des Grenzwachtkorps), findet die vorliegende Verordnung Anwendung.

## **2. Kapitel**

Der erste Abschnitt dieses Kapitels legt in genereller Form fest, welche Hilfsmittel sowie welche Waffen und welche Munition für welche polizeiliche Aufgabe eingesetzt werden dürfen. Dabei wird zwischen den allgemeinen polizeilichen Aufgaben (Art. 3), den Schutzeinsätzen an Bord von Luftfahrzeugen (Art. 4) sowie den Transporten von Personen mit Freiheitsbeschränkungen auf dem Luftweg (Art. 5) unterschieden. Der zweite und der dritte Abschnitt enthalten eine Liste der zugelassenen Hilfsmittel, Waffen und Munition. Der vierte Abschnitt legt fest, wie die Tauglichkeit der zu beschaffenden bzw. einzusetzenden Zwangsmittel geprüft werden soll und enthält ein Koordinationsgebot zuhanden der beschaffenden Departemente.

### **Art. 2      Grundsätze des Einsatzes von Hilfsmittel und Waffen**

Als Polizeiorgane des Bundes gelten Angestellte des Bundes, die von Gesetzes wegen ganz oder teilweise mit der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben betraut sind, unabhängig davon, ob sie einem eigentlichen Polizeikorps angehören. Als Polizeiorgane im Sinne der Verordnung gelten namentlich auch die Angehörigen des Grenzwachtkorps.

Es kann nicht Aufgabe der Verordnung sein, die zugelassenen Hilfsmittel, die zugelassenen Waffen und die zugelassene Munition in detaillierter Weise bzw. auf der Ebene des Fabrikationstyps zu umschreiben. Als zugelassen sollen daher sämtliche von Artikeln 14 und 15 ZAG aufgelisteten Arten von Hilfsmitteln und Waffen (einschliesslich Munition) gelten, die von einem Fachgremium geprüft und für den polizeilichen Einsatz als tauglich befunden und empfohlen worden sind. Nach dem Willen des Gesetzgebers (s. Art. 16 ZAG) dürfen aber nicht alle grundsätzlich zugelassenen Zwangsmittel für

sämtliche Einsätze verwendet werden. In den folgenden Bestimmungen wird daher zwischen drei Einsatzarten unterschieden (allgemeine polizeiliche Aufgaben, Schutz von Luftfahrzeugen und Transporte auf dem Luftweg). Es ist zu beachten, dass die Anwendung von Destabilisierungsgeräten nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig ist (Art. 9) und bei Rückführungen auf dem Luftweg ausgeschlossen ist (Art. 11).

### **Art. 3      Allgemeine polizeiliche Aufgaben**

Für die allgemeinen polizeilichen Aufgaben sollen im Grundsatz sämtliche zugelassenen bzw. empfohlenen Hilfsmittel, Waffen und Munitionsarten eingesetzt werden dürfen. Zu den allgemeinen polizeilichen Aufgaben gehören etwa der Schutz von Personen und Sachen vor gewaltsamen Angriffen, Festnahmen, Hausdurchsuchungen, Personentransporte, Personenkontrollen, Geiselnbefreiungen etc. Der Einsatz im Einzelfall richtet sich nach den Erfordernissen der Polizeitaktik und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (s. Art. 9 ZAG).

### **Art. 4      Schutz von Luftfahrzeugen**

Das Luftfahrtrecht<sup>3</sup> sieht vor, dass zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen, welche die Sicherheit an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge im internationalen gewerbsmässigen Luftverkehr gefährden können, Sicherheitsbeauftragte eingesetzt werden. Die Bestimmung regelt die zulässigen Hilfsmittel, Waffen und Munitionsarten, die von spezifisch ausgebildeten Flugbegleitern an Bord von Luftfahrzeugen zum Einsatz gebracht werden dürfen. Neben allen zulässigen Fesselungsmitteln und Einsatzstöcken sind dies Hand- und Faustfeuerwaffen mit Munition, die eine kontrollierte Expansionswirkung aufweist. Diese Munition deformiert sich beim Aufprall, so dass die Durchschlagswirkung stark reduziert wird, aber keine Splitterwirkung entsteht (zur Wirkungsweise solcher Munitionsarten s. im Übrigen Art. 12). Damit sollen allfällige Flugzeugentführer kampfunfähig gemacht werden können, ohne dass die Wände der Druckkabine durchschlagen oder andere Passagiere durch abprallende Projektile oder Splitter gefährdet werden. Nicht zugelassen sind in diesem Einsatzbereich Reizstoffe, da sie ins Lüftungssystem gelangen und damit auch die Handlungsfähigkeit der Besatzung gefährden könnten.

Für diesen Einsatzbereich zugelassen sind ferner Destabilisierungsgeräte (zur Wirkungsweise s. Art. 9). Mit solchen Waffen können auf relativ engem Raum Personen kurzzeitig bewegungsunfähig gemacht werden, ohne dass andere Passagiere erheblich gefährdet werden oder gefährliche Beschädigungen des Flugzeugs zu erwarten sind.

### **Art. 5      Transporte auf dem Luftweg**

Die Regelung ist vor allem auf die zwangsweisen Rückführungen im Ausländerrecht ausgerichtet. Sie orientiert sich an der seit einigen Jahren geübten Praxis, wonach die Begleitequipe solche Rückführungen im Grundsatz unbewaffnet durchführt. Als einzige Waffen lässt Absatz 1 Buchstabe b – insbesondere zu Selbstverteidigungszwecken – Einsatzstöcke zu; ob diese im Einzelfall mitgeführt werden, wird der Praxis überlassen. Eine Einschränkung findet sich auch bei den als Hilfsmitteln zugelassenen Fesselungsmitteln (Absatz 1 Buchstabe a): Die üblichen metallischen Handschellen werden hier nicht zugelassen, da sie in der Enge eines Flugzeugs und angesichts der oft mehrstündigen Transportdauer ein gewisses Verletzungsrisiko bedeuten. Es muss zudem sichergestellt werden, dass die Fesselungen im Notfall rasch gelöst werden können. Im Falle der heute üblichen Sonderflüge mit zum Teil über 20 gefesselten Personen könnte die Verwendung von Metallhandschellen mit Schlüsseln im Notfall grosse Probleme bereiten.

---

<sup>3</sup> Siehe insb. Art. 122e ff. der Luftfahrtverordnung, SR 748.01.

Aus diesem Grund hat die Praxis nichtmetallische bzw. textile Fesselungsmittel z.B. mit Klettverschluss entwickelt, die das Risiko von Verletzungen stark reduzieren und die von der Begleitequipe im Notfall rasch und problemlos geöffnet werden können.

#### **Art. 6      Zugelassene Hilfsmittel**

Die Bestimmung listet - in Anwendung von Artikel 14 ZAG - die generell für die Anwendung polizeilichen Zwangs zugelassenen Hilfsmittel auf. Es wird dabei klargestellt, dass Hilfsmittel im Sinne von Artikel 14 ZAG nur solche Mittel sind, die unmittelbar gegen Personen zum Einsatz gebracht werden. Hilfsmittel, die sich mittelbar auf Personen auswirken können (etwa Strassensperren, Ablenkungsgeräte mit akustischer und optischer Wirkung etc.) fallen nicht unter die Liste des Gesetzes; ihr Einsatz richtet sich nach den Erfordernissen der Polizeitaktik.

Die Wasserwerfer werden im Gesetz als Hilfsmittel nicht erwähnt, doch kann die gesetzliche Liste vom Bundesrat ergänzt werden (Art. 14 Abs. 2 ZAG). Der Einsatz von Wasserwerfern kann im Einsatzbereich der Bundesbehörden insbesondere dem Schutz von Gebäuden und Einrichtungen des Bundes vor grösseren Personenansammlungen dienen. Da sich der Einsatz der Geräte in diesem Fall unmittelbar gegen Personen richtet, werden sie in die Liste der grundsätzlich zulässigen Hilfsmittel aufgenommen.

Diensthunde kommen als Wach- und Schutzhunde insbesondere beim Grenzwachtkorps, beim Bundessicherheitsdienst und bei der Militärischen Sicherheit zum Einsatz. Sie müssen für den spezifischen Einsatz von einem Fachgremium individuell für tauglich erklärt worden sein (s. Art. 13 Abs. 3).

#### **Art. 7      Schlag- und Abwehrstöcke**

Bei den Schlag- und Abwehrstöcken handelt es sich um Waffen im Sinne der Waffengesetzgebung. Es können unterschiedlich ausgestaltete Geräte zum Einsatz kommen (z.B. der sog. polizeiliche Mehrzweckstock, der Teleskopstock etc.). Der Einsatz richtet sich nach polizeitaktischen Gesichtspunkten und insbesondere nach der jeweiligen spezifischen Ausbildung der eingesetzten Polizeiorgane. Die allgemeine Anforderung an diese Geräte besteht darin, dass durch entsprechende Ausgestaltung das Verletzungsrisiko gemildert werden soll.

#### **Art. 8      Reizstoffe**

Auch im Bereich des Einsatzes von Reizstoffen gilt, dass diese zuvor von einem zuständigen Fachgremium als für den Polizeieinsatz tauglich erklärt werden müssen. Der heutigen Praxis entsprechend dürfen gegen Einzelpersonen, d.h. aus unmittelbarer Nähe, nur Pfefferpräparate eingesetzt werden. Die anderen zugelassenen Präparate sind für den Einsatz gegen Personenansammlungen, etwa zum Schutz von Gebäuden und Einrichtungen des Bundes oder für Spezialeinsätze, wie z.B. Verhaftungen unter erschwerten Bedingungen, vorgesehen.

#### **Art. 9      Destabilisierungsgeräte**

Die Destabilisierungsgeräte sind eine Alternative zu den Feuerwaffen und können nur unter den strengen Voraussetzungen dieses Artikels eingesetzt werden.

Es handelt sich, technisch gesehen, um Elektroschockgeräte im Sinne von Artikel 4 Buchstabe e des Waffengesetzes<sup>4</sup>. Mit diesen Geräten werden kleine Kontaktpfeile ver-

---

<sup>4</sup> SR 514.54.

schossen, die durch feine Drähte mit dem Gerät selbst verbunden bleiben. Die getroffene Person wird mit einem Stromstoss „destabilisiert“, d.h. sie verliert kurzfristig die Kontrolle über ihre Muskulatur und kann in dieser Zeit gefesselt werden. Die Geräte können nur aus kurzer Distanz zum Einsatz kommen und erscheinen vor allem für Festnahmen in beengten Verhältnissen (z.B. im Innern von Flugzeugen) oder von gefährlichen, hochgradig erregten Personen geeignet. Die Einführung solcher Waffen sollte es erlauben, in vielen Fällen auf den Einsatz von Feuerwaffen zu verzichten. Solche Geräte werden bereits von verschiedenen Polizeikörpern der Schweiz für Sondereinsätze verwendet. Die polizeitechnische Kommission der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (SPTK) hat zum Thema eine Empfehlung herausgegeben. Sie empfiehlt den Polizeikörpern, diese Geräte nur durch erfahrene Polizeiangehörige einsetzen zu lassen und alle Anwendungsfälle zu melden. Bisher wurden fünfzehn Fälle registriert; Probleme sind bei diesen nicht aufgetreten. Ferner ist zu beachten, dass alle Polizeiangehörigen, die Destabilisierungsgeräte tragen, diese im Rahmen ihrer Ausbildung an sich selbst ausprobieren müssen.

#### **Art. 10      Feuerwaffen**

Für die Anwendung polizeilichen Zwangs sind im Grundsatz drei Arten von Feuerwaffen zugelassen: Hand- und Faustfeuerwaffen (d.h. insbesondere die als Dienstwaffen üblichen Pistolen, aber auch Präzisionsgewehre), Seriefeuerwaffen (d.h. insbesondere die in besonderen Situationen zum Einsatz kommenden Maschinenpistolen des Grenzwachtkorps, der Bundeskriminalpolizei und der Militärischen Sicherheit) und die so genannten Mehrzweckgewehre (mit einem breiten Spektrum unterschiedlicher Munition, namentlich Tränengas- oder Pfefferpatronen), die für spezifische Aufgaben erforderlich sind. Der konkrete Einsatz insbesondere der Seriefeuerwaffen und der Mehrzweckgewehre richtet sich nach den Gesichtspunkten der Polizeitaktik.

#### **Art. 11      Unzulässige Waffen bei Ausschaffungen**

Dass Destabilisierungsgeräte bei Ausschaffungen auf dem Luftweg nicht eingesetzt werden dürfen, ergibt sich bereits aus Artikel 5, welcher eine beschränkte Liste von zulässigen Waffen und Hilfsmitteln enthält. Der in Artikel 11 zusätzlich vorgesehene ausdrückliche Ausschluss soll in erster Linie dazu dienen, jeden Zweifel auszuräumen, da die Verwirrung in diesem Zusammenhang aufgrund verschiedener Artikel in der Presse gross war.

#### **Art. 12      Munition**

Bei der so genannten Vollmantelmunition handelt es sich um Projektile, die von einem durchgehenden harten Mantel umschlossen sind, und die dadurch eine relativ hohe Durchschlagskraft aufweisen. Es war dies die herkömmliche Munition für die Dienstwaffen der Polizei. Diese Munition hat allerdings zwei Nachteile. Einerseits kann ihr Einsatz insbesondere im Innern von Gebäuden dazu führen, dass Drittpersonen durch abprallende Geschosse erheblich gefährdet werden. Andererseits kommt es vor, dass getroffene Personen infolge des glatten Durchschusses während einiger Zeit vollständig handlungsfähig bleiben und während dieser Zeit gegebenenfalls Drittpersonen und Polizeior-gane weiter gefährden können.

Aus diesen Gründen haben in der letzten Zeit verschiedene Polizeikörper so genannte Deformationsmunition bzw. Munition mit kontrollierter Expansionswirkung eingeführt. Diese Projektile können sich beim Aufprall infolge ihrer Ausgestaltung oder einer besonderen Legierung des vorderen Teils des Geschossmantels mehr oder weniger stark („kontrolliert“) abplatteln bzw. deformieren. Die Aufprallenergie wird dadurch verstärkt und die Durchschlagskraft nimmt erheblich ab. Der unkontrollierbare Abprall von Geschossen

wird damit erheblich gemindert. Der von der getroffenen Person verspürte Schlag auf den Körper wird sehr heftig und weitere Gegenwehr in der Regel verhindert. Gegenüber den herkömmlichen Vollmantelgeschossen wird aber die statistische Wahrscheinlichkeit einer schweren oder tödlichen Verletzung gesamthaft nicht wesentlich verändert.

Unter den Begriff der Hilfsmunition fallen die übrigen von der Polizei benötigten Munitionsarten wie Treibladungen für Reizgase etc. Diese Munitionsarten werden, von Notwehr- und Notstandssituationen abgesehen, nicht unmittelbar gegen Personen eingesetzt.

### **Art. 13 Fachgremien für die Prüfung der Tauglichkeit**

Als Fachgremium für die Prüfung der Tauglichkeit von Hilfsmitteln, Waffen und Munition für die Anwendung polizeilichen Zwangs wird eine interdepartementale Arbeitsgruppe mit Vertretern aus EJPD, VBS und EFD eingesetzt. Heute wird die Tauglichkeit von der polizeitechnischen Kommission der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (SPTK) der Schweiz durchgeführt. Deshalb sieht Absatz 3 vor, dass die interdepartementale Arbeitsgruppe ihre Aufgabe an die SPTK delegieren oder auf deren Empfehlungen verweisen kann. Diensthunde, die als Hilfsmittel eingesetzt werden sollen, müssen im Einzelfall auf ihre Tauglichkeit für die vorgesehenen Aufgaben geprüft werden. Solche Prüfungen werden bereits heute durch die vom Schweizerischen Polizeihundeführer-Verband anerkannten Experten sowie durch die Experten des Grenzwachtkorps und der Militärischen Sicherheit vorgenommen.

### **Art. 14 Beschaffung; Zuständigkeit und Koordination**

Die Beschaffung der Hilfsmittel, der Waffen und der Munition geschieht im Rahmen der allgemeinen Beschaffungsvorschriften des Bundes; die betroffenen Departemente bleiben in diesem Rahmen für ihren jeweiligen Sachbereich zuständig. Absatz 2 verlangt jedoch, dass sie sich untereinander koordinieren. Diese Koordination entspricht sowohl dem Gebot der Wirtschaftlichkeit als auch den Erfordernissen der Zusammenarbeit der verschiedenen mit Polizeiaufgaben betrauten Bundesorganen unter sich (Kompatibilität der Ausrüstung). Die Departemente haben ferner dafür zu sorgen, dass die Beschaffung soweit als erforderlich auch mit den kantonalen Behörden koordiniert wird.

## **3. Kapitel Transport von Personen, die Freiheitsbeschränkungen unterstehen**

Das dritte Kapitel enthält Bestimmungen über den Transport von Personen, deren Freiheit behördlich eingeschränkt ist. Im ersten Abschnitt finden sich allgemeine Bestimmungen, die im Wesentlichen den Inhalt der Übereinkunft vom 23. Juni 1909<sup>5</sup> betreffend die Polizeitransporte zwischen dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und den Polizeidirektionen sämtlicher Kantone an die heutigen Bedürfnisse anpassen. Der zweite Abschnitt enthält einige spezifische Bestimmungen für die Transporte im Inland, der dritte Abschnitt befasst sich mit den Besonderheiten für die Rückführungen von Personen auf dem Luftweg.

### **Art. 15 Transportauftrag**

Transporte von Personen, deren Freiheit behördlich eingeschränkt ist, müssen im Grundsatz schriftlich angeordnet werden. Dafür soll ein entsprechendes Formular geschaffen werden (s. Art. 16). Für bestimmte kurzfristige Transporte im Inland kann von einem schriftlichen Auftrag abgesehen werden (s. Art. 25).

---

<sup>5</sup> SR 354.1.

## **Art. 16      Transportformular**

Die Bestimmung umschreibt den wesentlichen Inhalt des Transportformulars und beauftragt das EJPD, die Einzelheiten und die Form des Formulars zu regeln.

## **Art. 17      Transportprotokoll**

Für Personentransporte, die länger als 4 Stunden dauern oder bei denen besondere Vorkommnisse wie Fluchtversuche, gesundheitliche Probleme der transportierten Personen u. dgl. zu verzeichnen sind, müssen die transportierenden Organe ein Transportprotokoll erstellen. Dieses kann separat erstellt oder ins Transportformular integriert werden.

## **Art. 18      Transporttauglichkeit**

Sowohl die anordnende Behörde als auch die mit dem Transport beauftragten Organe haben darauf zu achten, dass die zu transportierende Person transporttauglich ist. Werden vor dem Transport oder während des Transportes gesundheitliche Probleme manifest, die durch den Transport verschlimmert werden könnten oder die eine ordnungsgemässe Durchführung in Frage stellen, ist die Transporttauglichkeit medizinisch abzuklären. Wird dabei die Transportfähigkeit verneint, ist der Transport nach den entsprechenden Anweisungen zu unterlassen oder abubrechen. Macht die untersuchende Medizinalperson den Transport von Auflagen abhängig, sind diese im Transportformular zu vermerken.

## **Art. 19      Orientierung**

Die Orientierung der transportierten Personen über die voraussichtliche Dauer und das Ziel des Transports soll allfälligen Verunsicherungen vorbeugen. Die Orientierung kann jedoch, je nach Situation, sehr summarisch erfolgen.

## **Art. 20      Vorbereitung auf den Transport**

Den zu transportierenden Personen muss in der Regel Gelegenheit gegeben werden, sich den Umständen entsprechend reisefertig zu machen. Soweit persönliche Effekten der transportierten Person mitzuführen sind, ist dies im Transportformular zu vermerken. Zu den Ausnahmen von dieser Bestimmung s. Artikel 25.

## **Art. 21      Sicherheitsmassnahmen**

Die Sicherheitsmassnahmen umfassen zwei Aspekte: Die Durchsuchung transportierter Personen nach Waffen oder gefährlichen Gegenständen sowie die Orientierung über allfällige Risiken. Der zweite Aspekt ist eine Übernahme der aktuellen Regelung. Die massgebenden Richtlinien der KKJPD sehen vor, dass die von der zuständigen Behörde mit der Rückführung beauftragten Personen insbesondere den Equipenchef über alle diesbezüglichen wichtigen Anhaltspunkte orientieren. Als solche Anhaltspunkte gilt etwa das Verhalten der betroffenen Personen während einer allfälligen Haft. Mitzuteilen ist insbesondere, ob die zu transportierenden Personen kooperationswillig sind oder ob Gewaltbereitschaft angenommen werden muss. Solche Informationen sind den Vollzugsorganen gegebenenfalls auch von den Behörden des Bundes oder beteiligter Kantone mitzuteilen.

Die Erwähnung allfälliger besonderer Risiken im Transportformular wird den entsprechenden Informationsfluss erleichtern.

## **Art. 22      Persönliche Bedürfnisse**

Den transportierten Personen muss nicht fortdauernd zu Essen und zu Trinken zur Verfügung gestellt werden, sondern nur, wenn die Transportdauer oder besondere Umstände dies erforderlich machen. Bei Rückführungen haben die transportierten Personen in der Regel Gelegenheit, sich vor dem Abflug zu verpflegen. Im Übrigen wird dabei auf die Zeit und die Dauer des Transportes sowie auf die Witterungsverhältnisse (z.B. hohe Temperaturen) Rücksicht zu nehmen sein.

Der Toilettengang stellt in der Regel bei Personentransporten kein besonderes Problem dar. Die Behörde hat dafür zu sorgen, dass die zu transportierende Person vor Transportbeginn eine Toilette aufsuchen kann. Für Transporte auf dem Schienenweg sind die entsprechenden Transportwagen mit Toiletten ausgerüstet. Bei Strassentransporten wird nötigenfalls auf entsprechend ausgerüsteten Raststätten ein Halt eingeschaltet. Für Transporte auf dem Luftweg wird dagegen eine besondere Regelung vorgesehen (Art. 31).

## **Art. 23      Fesselung**

Der Einsatz von Fesselungsmitteln richtet sich vorweg nach den in Absatz 1 aufgelisteten Voraussetzungen. Vorweg soll die Fesselung die Anwendung von Gewalt verhindern, sei es gegen die Mitglieder der Transportequipe, sei es gegen andere transportierte Personen. Die Verhinderung von Selbstverletzungen wird besonders erwähnt. Damit soll sichergestellt werden, dass Personen nicht ihre Rückführung durch Selbstverletzungen vor oder während des Transportes verhindern.

Die Regelung verzichtet bewusst auf eine allzu detaillierte Umschreibung der Fesselungsmittel. Damit soll der Entwicklung in diesem Bereich Raum gelassen werden; die Verwendung neuer Typen von Fesselungsmitteln und weiter entwickelter Materialien bleibt möglich. Es versteht sich, dass in jedem Fall nur Fesselungsmittel verwendet werden dürfen, die den jeweiligen besonderen Umständen und der Gefahr, die von der gefesselten Person ausgeht, Rechnung tragen. So darf eine Person, wie bereits in den geltenden Richtlinien der KKJPD vorgesehen, für den Transport nötigenfalls auch auf einem Rollstuhl oder einer Tragbahre festgeschnallt werden.

## **Art. 24      Besondere Bestimmungen für den Transport von Kindern und Frauen**

Diese Bestimmung gibt den Behörden für die Modalitäten des Transports von Kindern einen gewissen Ermessensspielraum, indem insbesondere die Begleitung an die Umstände anzupassen ist. Der Transport eines jüngeren Kindes hat auf eine andere Weise zu erfolgen, als der eines kräftigen Jugendlichen, der ein aggressives Verhalten an den Tag legt.

Frauen müssen bei Transport im Grundsatz von einer Frau begleitet werden. Dies ist allerdings aus faktischen Gründen nicht immer möglich, da es in verschiedenen Polizeikorps nicht genügend Frauen gibt, um eine weibliche Transportbegleitung in jedem Fall sicher zu stellen. Auch beim Grenzwachtkorps können derzeit nicht alle Patrouillen auch weibliche Mitglieder umfassen. Die Präzisierungen hinsichtlich des Transportes in Zellen entsprechen inhaltlich den Regelungen in der Übereinkunft vom 23. Juni 1909 betreffend die Polizeitransporte (SR 354.1).

## **2. Abschnitt: Besondere Bestimmungen für Transporte im Inland**

### **Art. 25      Transporte ohne formellen Auftrag**

Es gibt Fälle, in denen es aus Praktikabilitätsgründen nicht möglich oder sinnvoll ist, vorgängig einen formellen Transportauftrag zu erteilen. Es können etwa folgende Beispiele erwähnt werden: Der Transport einer Person, die von einer Patrouille des Grenzwacht-

korps angehalten und zum nächsten Polizeiposten transportiert wird, oder der Transport einer inhaftierten Person innerhalb eines Gebäudes etwa zwecks einer Einvernahme durch den Richter.

#### **Art. 26      Transportfahrzeuge**

Diese Bestimmung trägt der Kritik des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) hinsichtlich der für Personentransporte verwendeten Fahrzeuge Rechnung. Um zumutbare Transportumstände sicherzustellen, werden die Mindestanforderungen an solche Fahrzeuge für Personentransporte geregelt.

### **3. Abschnitt: Besondere Bestimmungen für Rückführungen auf dem Luftweg**

Die besonderen Bestimmungen über die Rückführungen auf dem Luftweg wurden im Wesentlichen aus den entsprechenden Richtlinien der KKJPD übernommen.

#### **Art. 27      Vorbereitung des Transportes**

Das Bundesamt für Migration unterstützt die Kantone beim Vollzug und organisiert die Ausreise. Die entsprechenden Zuständigkeiten und Aufgaben des Amtes sind in der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (SR 142.281) geregelt. Die Verordnung sieht insbesondere vor, dass das Bundesamt einen Flughafendienst (Swissrepat) betreibt, der insbesondere die Aufgabe hat, die Sicherheitsbegleitung beim Vollzug von zwangsweisen Weg- und Ausweisungen auf dem Luftweg zu koordinieren (Art. 11 Abs. 1 Bst. a der genannten Verordnung).

Artikel 25 gibt den aktuellen Praxisstand bei den Rückführungen wieder. Der Transport der rückzuführenden Personen zum Flughafen wird von den Kantonen in Anwendung des kantonalen Rechts organisiert. Auf dem Flughafen werden die rückzuführenden Personen von der Flughafenpolizei übernommen, die vor dem Einstieg ins Flugzeug die für den Transport notwendigen Fesselungen vornimmt. An Bord gehen die rückzuführenden Personen für die Dauer des Transports in die Obhut und Zuständigkeit der mit der Rückführung betrauten Begleitequipe über.

#### **Art. 28      Vollzugsstufen für die Rückführungen**

Diese Bestimmung gibt die aktuelle, von den Kantonen anerkannte und in den Richtlinien der KKJPD festgehaltene Praxis wieder.

Die Aufrechterhaltung der Sicherheit und der Ordnung an Bord der Luftfahrzeuge hat bei den Lufttransportfirmen erste Priorität. Der Kommandant oder die Kommandantin des Luftfahrzeugs trägt dafür die Verantwortung. Er ist daher berechtigt, den Transport einer Person abzulehnen, sofern diese nach seiner Einschätzung ein Risiko für die Sicherheit darstellt. Die Lufttransportfirmen prüfen daher, welches Risiko die rückzuführenden Personen darstellen. Die Risiken und die entsprechenden Vollzugsstufen werden nach einer Skala von 1-4 eingeschätzt. Die Vollzugsstufe 1 ermöglicht infolge der Zustimmung der betroffenen Person eine unbegleitete Rückreise. Bei Vollzugsstufe 2 hat die betroffene Person der Rückführung zwar nicht zugestimmt, doch ist kein körperlicher Widerstand zu erwarten. Rückführungen der Vollzugsstufen 1 und 2 können daher mit einem Linienflug vorgenommen werden. Rückführungen der Vollzugsstufe 3 könnten ebenfalls mit einem Linienflug vorgenommen werden, doch müssten die betroffenen Personen infolge zu erwartenden körperlichen Widerstandes stark gefesselt werden; diese Vollzugsstufe wird derzeit nicht praktiziert, da die Lufttransportfirmen entsprechende Transporte ablehnen.

Die Rückführung von Personen, die infolge zu erwartenden körperlichen Widerstandes stark gefesselt werden müssen, erfolgt derzeit ausschliesslich mittels Sonderflügen (Vollzugsstufe 4).

#### **Art. 29      Vorbereitungsgespräch**

Das Vorbereitungsgespräch ist von den Vollzugsorganen des Kantons zu führen, der die Rückführung angeordnet hat.

Wenn ein Vorbereitungsgespräch stattgefunden hat, die Rückführung danach aber gescheitert ist, kann vor dem erneuten Rückführungsversuch im Sinne einer Ausnahme auf ein zweites Vorbereitungsgespräch verzichtet werden. Es muss angenommen werden, dass eine Person, welche die Rückführung beim ersten Versuch mit ihrem Verhalten verhindert hat, sich beim zweiten Versuch ähnlich verhalten wird und ihren Widerstand ausnahmsweise möglicherweise noch verstärken wird. Es muss auch befürchtet werden, dass betroffene Personen in der Folge eines im Voraus angekündigten zweiten Rückführungsversuchs – wie bereits vorgekommen – sich zur Verhinderung der Rückführung selbst zu verletzen versuchen.

#### **Art. 30      Persönliche Bedürfnisse**

In bestimmten Situationen – insbesondere aus Sicherheitsgründen – kann einer rückzuführenden Person der Gang zu Toilette nicht ohne weiteres gestattet werden. Für diese Fälle kann die Begleitequipe besondere Toilettenmittel zur Verfügung stellen (wie sie beispielsweise in der Sportfliegerei, etwa an Bord von Segelflugzeugen benutzt werden). Der Gebrauch von Windeln ist dagegen klar auf Fälle begrenzt, in denen die betroffene Person dazu ihr Einverständnis gegeben hat.

#### **Art. 31      Persönliche Effekten**

Diese Bestimmung untersagt es insbesondere, dass in den persönlichen Effekten Dokumente zum Asylverfahren oder zu allfälligen Strafverfahren mitgeführt werden. Die Bestimmung dient dem Schutz der betroffenen Personen. Um ihre Verfolgung im Herkunftsland zu vermeiden, dürfen solche Dokumente nicht an die dortigen Behörden gehen.

### **4. Kapitel    Ausbildung**

Derzeit verfügt jede betroffene Behörde über ihr eigenes Ausbildungskonzept. Zu erwähnen sind etwa die Ausbildungsgänge des Grenzwachtkorps, der Bundeskriminalpolizei, der Militärischen Sicherheit, des Bundessicherheitsdienstes sowie für Personen, die mit Rückführungen betraut sind (Ausbildung von Mitgliedern der Begleitequipen und besondere Ausbildung für Equipenchefs).

Die heutige Regelung der Ausbildung ist verhältnismässig wenig formalisiert und einigermassen unterschiedlich gestaltet. Es sind daher verschiedene Koordinationsprojekte angelaufen; zu erwähnen ist insbesondere das Projekt SynPot, welches darauf ausgerichtet ist, die Synergien zwischen den verschiedenen Dienststellen zu nutzen, die auf der Ebene des Bundes mit Sicherheitsaufgaben betraut sind. Ferner gibt es ein Projekt zu Koordination der Ausbildung zwischen der Militärischen Sicherheit und den kantonalen Polizeikörpern. Angesichts der laufenden Projekte soll es den betroffenen Departementen überlassen bleiben, die Ausbildung in ihrem Zuständigkeitsbereich zu regeln und für die notwendige Koordination zu sorgen. Die im Rahmen dieser Verordnung vorgesehenen Regelungen beschränken sich dementsprechend auf einige Grundsätze.

## **Art. 32      Zuständigkeit und Koordination**

Diese Bestimmung enthält eine Subdelegation an die betroffenen Departemente, die sie zur Festlegung des Inhalts der Ausbildung ermächtigt. Sie haben dabei insbesondere die auf Bundesebene bereits bestehenden Ausbildungsreglemente im Bereich der Polizeiberufe zu berücksichtigen.

Im Übrigen werden die Departemente verpflichtet, ihre Ausbildung im Rahmen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe zu koordinieren, in der auch die Kantone angemessen vertreten sein sollen.

## **Art. 33      Besondere Ausbildung für Rückführungen auf dem Luftweg**

Zurzeit findet die besondere Ausbildung der Mitglieder von Begleitequipen sowie der Equipenleiter am Schweizerischen Polizei-Institut statt. Diese Lösung hat überzeugt und soll nach Möglichkeit weitergeführt werden. Das in Absatz 2 vorgesehene Ausbildungsprogramm gibt die aktuelle Ausbildungspraxis wieder.

## **Art. 34      Förderung der Ausbildung**

Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht. Dabei stellt sich die Frage, ob die finanzielle Förderung der Ausbildung im Bereich der Rückführungen auf dem Luftweg im Rahmen der vorliegenden Verordnung oder im Rahmen der Ausländer- und Asylgesetzgebung zu regeln ist.

## **Art. 35      Ausbildung des Personals privater Sicherheitsdienste**

Die Regelung begnügt sich mit einer Verweisung auf die Verordnung vom 31. Oktober 2007 über die Vergabe von Aufträgen des Bundes an private Sicherheitsfirmen, die eine Bestimmung über den Inhalt der Ausbildung des Personals privater Sicherheitsdienste enthält (Art. 6). Diese Verordnung ist am 1. Dezember 2007 in Kraft getreten.

## **Art. 38      Evaluationsbericht über Destabilisierungsgeräte**

Diese Bestimmung nimmt das Anliegen des Postulats 08.3142 von Dick Marty "Taser: Analyse der Auswirkungen" auf, dessen Annahme der Bundesrat beantragt.