Polizei, Justiz und Menschenrechte

Polizeipraxis und Menschenrechte in der Schweiz
Anliegen und Empfehlungen von Amnesty International

Amnesty International
Menschenrechte für alle

Polizei, Justiz und Menschenrechte

Polizeipraxis und Menschenrechte in der Schweiz
Anliegen und Empfehlungen von Amnesty International

Amnesty International, Schweizer Sektion
Bern, 2007

Amnesty International

Amnesty International ist eine weltweite Bewegung von Menschen, die sich für die Menschenrechte einsetzen. Amnesty International arbeitet unabhängig von Regierungen, politischen Parteien, religiösen Gruppierungen und Wirtschaftsinteressen. Heute zählt Amnesty International über 2,2 Millionen Mitglieder in mehr als 150 Ländern und Regionen. Amnesty International wird ausschliesslich durch Mitgliederbeiträge und private Spenden finanziert und akzeptiert keine staatlichen Gelder, um ihre Unabhängigkeit zu wahren.

In diesem Bericht wendet Amnesty International die Regeln der geschlechtergerechten Sprache der Schweizer Sektion an. Diese sollen eine sprachliche Gleichbehandlung von Frauen und Männern garantieren (vgl. dazu die Regeln unter www.amnesty.ch/Sprachregelung).

Redaktionsschluss für die im Bericht beschriebenen Fälle war Ende Februar 2007.

Impressum

Amnesty International
Schweizer Sektion
Postfach
3001 Bern
Tel. 031 307 22 22

Fax 031 307 22 33
E-mail info@amnesty.ch
PC 30-3417-8

www.amnesty.ch
www.amnesty.org

Alle Rechte vorbehalten. © 2007 Amnesty International, Schweizer Sektion

Umschlagfoto: Demonstration gegen das World Economic Forum in Bern, Januar 2005. © Manuel Pralong

ISBN 978-3-9523291-1-5

EINLEITUNG **1**

TEIL I. RECHTLICHER RAHMEN FÜR DIE POLIZEIARBEIT **8**

I.I. Internationaler Menschenrechtsrahmen 8

I.II. Rechtlicher Rahmen für die Polizeiarbeit in der schweizerischen Gesetzgebung 14

a. Bundesgesetzgebung 14
b. Kantonale Gesetzgebung 15
c. Schweizerisches Justizsystem 18
d. Die Justizbehörden 19
e. Organisation der Polizei 21
f. Unabhängige Beschwerdeinstanzen 22

TEIL II. POLIZEIARBEIT IN DER SCHWEIZ **23**

II.I. Polizeiliche Handlungsweisen, die im Widerspruch zu den Menschenrechtsnormen stehen 23

a. Personenkontrollen auf öffentlichem Areal 24
b. Gefährliche Zwangsmassnahmen 36
c. Mitnahme auf einen Dienstposten und willkürliche Haft 45

II.II. Einsatzmittel der Polizei 49

a. Zwangsmittel 51
b. Chemische Einsatzmittel mit lähmender Wirkung 55
c. Geschosse 59
d. Elektroschockwaffen und Taser 66
e. Schusswaffen 70
f. Diensthunde 73

II.III. Polizeieinsätze gegen besondere Zielgruppen 76

a. Asylsuchende 76
b. Schwarze 86
c. Globalisierungsgegner und -gegnerinnen 91
d. Fussballfans 97
e. Personen unter 18 Jahren 103

II.IV. Besondere Situationen polizeilicher Intervention 109

a. Spezialeinheiten 109
b. Flughafenpolizei Zürich-Kloten 114

II.V. Delegation polizeilicher Aufgaben an private Sicherheitsfirmen und an die Armee 117

a. Hoheitliche Aufgaben privater Sicherheitsfirmen 117
b. Polizeiaufgaben der Armee 126

TEIL III. UNWIRKSAME STRAF- UND STAATSHAFTUNGSVERFAHREN **128**

III.I. Strafverfahren bei Beschuldigungen wegen Menschenrechtsverletzungen 128

a. Verletzung des Rechts, Anzeige gegen Polizeikräfte einzureichen 130
b. Einreichung einer Gegenanzeige durch die Polizei 131
c. Verletzung von Verfahrensrechten im Rahmen polizeilicher Untersuchungen 132

III.II. Ermittlung und Urteilsfindung 134

a. Hindernisse für eine unverzügliche, unabhängige, unparteiische und gründliche Untersuchung 134

b. Unfaire Gerichtsurteile 145
c. Staatshaftungsverfahren 149

TEIL IV. MENSCHENRECHTE ALS GRUNDLAGE DER KOMMUNIKATION UND ALS REFERENZ FÜR POLIZEILICHES HANDELN 152

IV.I. Die Rolle der Richtlinien, die das Polizeiverhalten regeln 152
a. Ethikkodizes 152
b. Dienstbefehle 154

IV.II. Ausbildung 154
a. Ausbildung und Auswahl von Polizeimitgliedern 154
b. Ausbildung betreffend Taktiken für gewaltfreie Einsätze 154
c. Das Debriefing, ein wichtiges Mittel, um Stress abzubauen 155

TEIL V. EMPFEHLUNGEN VON AMNESTY INTERNATIONAL FÜR EINE UNABHÄNGIGE UNTERSUCHUNGSINSTANZ 155

V.I. Kantonale oder interkantonale Sonderstaatsanwaltschaft 156

V.II. Experten- und Expertinnenkommission 160

V.III. Nötige Gesetzesänderungen 161

ANHANG 162

Empfehlungen internationaler Vertragsorgane 162
i. Empfehlungen des Uno-Komitees gegen Folter (CAT) 164
ii. Empfehlungen des Uno-Ausschusses zur Beseitigung der Rassendiskriminierung 165
iii. Empfehlungen des Uno-Menschenrechtsausschusses 165
iv. Empfehlungen des Uno-Ausschusses für die Rechte des Kindes 166
v. Empfehlungen des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) .. 166
vi. Empfehlungen des Menschenrechtskommissars des Europarats 167
vii. Empfehlungen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) 167
viii. Empfehlungen des Uno-Sonderberichterstatters über zeitgenössische Formen des Rassismus, rassistisch motivierte Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz 168

Abkürzungsverzeichnis 171

Bibliographie 173

Einleitung

Amnesty International ist besorgt darüber, dass seit einigen Jahren immer wieder Informationen, Aussagen von Zeugen und Zeuginnen und Berichte von Anwälten und Anwältinnen oder von Rechtsberatungsstellen bei Amnesty International eintreffen, die über Misshandlungen, erniedrigende oder unmenschliche Behandlung sowie über unverhältnismässigen Gewalteinsatz durch verschiedene kantonale und kommunale Polizeikorps berichten. In Fällen, bei denen ernsthaft davon auszugehen war, dass es zu Menschenrechtsverletzungen im Rahmen eines Polizeieinsatzes gekommen ist, verlangte Amnesty International zusätzliche Informationen von den Verantwortlichen der Polizeikorps und eine unabhängige Untersuchung der Vorfälle. Die Aussagen über Misshandlungen, erniedrigende oder unmenschliche Behandlung oder über einen unverhältnismässigen Gewalteinsatz kamen von sehr unterschiedlichen Personen: Von Asylsuchenden, Schwarzen, Globalisierungsgegnern und -gegnerinnen, Fussballfans oder Minderjährigen.

Einige durch Amnesty International untersuchte und in diesem Bericht beschriebene Fälle führten zu Ermittlungen. Andere wurden ohne weitere Folgen ad acta gelegt. Mehrere Verfahren wurden eingestellt. Nur in wenigen Fällen wurden Polizisten und Polizistinnen vor Gericht gestellt. Zu Verurteilungen kam es jedoch nur sehr selten. Die De-facto-Straflosigkeit sowie die Vertuschung von Fehlverhalten einzelner Polizeiangehöriger durch Kollegen und Kolleginnen und/oder Vorgesetzte hat Amnesty International veranlasst, eine weitergehende Untersuchung durchzuführen und mit den Polizeikorps mehrerer Kantone, in denen solche Fälle stattgefunden haben, in Kontakt zu treten.

Diese Untersuchung stützt sich auf Dossiers, die Amnesty International während der letzten Jahre zugestellt wurden. Die im Bericht beschriebenen Fälle zeigen zahlreiche Situationen auf, die den Ermittlungen zufolge eine De-facto-Straflosigkeit der Polizei bei Menschenrechtsverletzungen belegen.

Der Bericht erwähnt Fälle von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen – Menschen sind bei Polizeieinsätzen gestorben oder schwer verletzt worden – und Fälle, die weniger gravierend scheinen, jedoch für die betroffenen Personen und die Respektierung der Grundrechte von Bedeutung sind. Unabhängig von der Schwere der Menschenrechtsverletzungen müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Einsatzdoktrin für Polizeieinsätze verbessert

werden. Zudem müssen Aussagen über angebliches Fehlverhalten von Angehörigen der Polizei durch eine unabhängige Untersuchung geprüft werden.

Zu diesem Zweck formuliert der Bericht Empfehlungen einerseits an die politischen Instanzen, damit diese die Einhaltung der international gültigen Menschenrechtsnormen garantieren und dafür sorgen, dass auch die kantonalen Gesetze und die Bundesgesetzgebung diesen Normen Rechnung tragen. Andererseits fordert Amnesty International die Polizeiverantwortlichen auf, bei Polizeieinsätzen die internationalen Menschenrechtsstandards zu respektieren und erwartet von den Justizbehörden, diese bei Strafuntersuchungen zu berücksichtigen.

Welches sind die wichtigsten Feststellungen, die Amnesty International bezüglich der Polizeieinsätze in der Schweiz macht?

Es besteht kein Zweifel daran, dass die kantonale Souveränität im Bereich der Polizeiarbeit je nach Kanton zu unterschiedlichen Arbeitsweisen und Betriebskulturen führt. Diese werden zudem durch die Verantwortlichen in den zuständigen Departementen (Exekutive) und die operationelle Führung der Polizeikorps wesentlich mitbestimmt. Diese kantonalen Unterschiede führen zu einer uneinheitlichen Polizeipraxis, was im Hinblick auf eine wünschbare gesamtschweizerische Vereinheitlichung von Politik und Praxis problematisch erscheint. Auf nationaler Ebene haben nur die Konferenz der kantonalen Justiz und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) die Möglichkeit, dieses Problem zu diskutieren und Empfehlungen abzugeben. Die neue Strafprozessordnung, die im Moment im Eidgenössischen Parlament diskutiert wird, würde die Möglichkeit bieten, erstmals einheitlich gültige Standards für die Polizeiarbeit in der Schweiz einzuführen. Hier bietet sich auch die Gelegenheit, Bestimmungen ins Gesetz aufzunehmen, die die Einrichtung unab-hängiger Untersuchungsinstanzen ermöglicht, wie dies bereits mehrfach von verschiedenen europäischen und Uno-Instanzen und von Amnesty International verlangt wurde.

Reformen braucht es jedoch auch auf Kantonsebene. Erste Kontakte von Amnesty International mit Kommandanten und Kommandantinnen verschiedener Polizeikorps und die Erläuterung von Beispielen aus anderen Kantonen haben einige Kommandanten und Kommandantinnen dazu bewogen, eigene Praktiken zu hinterfragen und zu ändern.

Die Kenntnisse über die internationalen Rahmenbedingungen zum Schutz und zur Einhaltung der Menschenrechte und über die Uno-Normen, welche die Prinzipien und den Rahmen für die Polizeiarbeit festlegen (siehe Teil 1 über den rechtlichen Rahmen der Polizeiarbeit), sind in den Kantonen oft ungenügend. Bei Polizeieinsätzen oder während der Ausbildung finden diese Prinzipien oft zu wenig Beachtung. Auch auf der Ebene der Justiz, wenn es um die Beurteilung von Tatbeständen durch die Untersuchungsbehörden oder die Gerichte geht, werden die internationalen Normen nicht immer respektiert.

Es gibt aber auch positive Entwicklungen. Amnesty International konnte feststellen, dass in den letzten Jahren gewisse Fortschritte vor allem im Bereich der Ausbildung gemacht worden sind und dass sowohl zahlreiche politisch Verantwortliche in den Kantonen als auch mehrere Polizeikommandanten und -kommandantinnen ihre Verantwortung zur Respektierung der internationalen Normen ernst nehmen.

Die Polizeiarbeit hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Dazu beigetragen haben einerseits externe Faktoren wie die Entwicklung der transnationalen Kriminalität, der Kampf gegen den «Terrorismus» und die erhöhte Gewaltbereitschaft gegenüber der Polizei. Andererseits gibt es interne Gründe, wie eine zunehmend restriktive Finanzpolitik, durch die die Arbeitsbedingungen des Polizeipersonals massiv verschlechtert werden. Amnesty International ist sich im Klaren darüber, dass immer grössere Erwartungen an die Polizeiarbeit gestellt werden und dass zahlreiche Polizeikorps grosse Anstrengungen im Bereich von Rekrutierung, Grundausbildung und Weiterbildung ihrer Polizisten und Polizistinnen unternommen haben. Gewisse Polizeikorps haben auch andere Massnahmen ergriffen, um im Rahmen ihrer Arbeit die Verletzungen der Menschenrechte auf ein Minimum zu reduzieren. Amnesty International ist sich der Schwierigkeiten, denen Polizisten und Polizistinnen in ihrem Beruf ausgesetzt sind, bewusst, kann jedoch nicht akzeptieren, dass diese als Entschuldigung für illegale Verhaltensweisen oder die Verletzung der existierenden internationalen Normen dienen.

Amnesty International stellt einen beunruhigenden Mangel an Respekt gegenüber den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit und der Verhältnismässigkeit bei den gewählten Vorgehensweisen und bei der Auswahl der eingesetzten Mittel fest. Mehrere Fälle zeigen, dass Polizeiangehörige lebensgefährliche Methoden wie die Fesselung einer auf dem Bauch liegenden Person angewendet haben, was zu einem

lagebedingten Erstickungstod führen kann. Die Polizeiangehörigen waren sich trotz Ausbildung dieser Gefahr anscheinend nicht bewusst. Erst nach Todesfällen während Ausschaffungsverfahren wurden aufgrund der Empfehlungen der KKJPD Massnahmen ergriffen, um auf solche Praktiken zu verzichten.

Die Frage der Verhältnismässigkeit von Polizeieinsätzen taucht trotz einiger willkommener Reformen regelmässig in den Amnesty International unterbreiteten Fällen auf: Zentren für Asylsuchende werden mit Hunden durchsucht, durch die die Leute eingeschüchtert werden; immer mehr Einsätze werden von maskierten Polizisten und Polizistinnen durchgeführt; sogenannte «Taser», Elektroschockwaffen, die lebensgefährlich sein können, sollen als Zwangsmittel bei der Rückschaffung abgewiesener Asylsuchender erlaubt werden. Es findet eine zunehmende Militarisierung und Anonymisierung von Polizeieinsätzen statt, obwohl Polizisten und Polizistinnen einfach zu identifizieren sein müssten, damit sie für ihr Verhalten zur Rechenschaft gezogen werden können.

Eine grosse Zahl von Personen, die sich von der Polizei misshandelt fühlt, wagt es nicht, Klage zu erheben. Dies gilt insbesondere für Personen, die in der Schweiz einen prekären Rechtsstatus besitzen. Klagen führen sehr selten zu Verurteilungen oder Disziplinarmassnahmen gegenüber den verantwortlichen Polizisten und Polizistinnen. Natürlich ist Amnesty International nicht der Meinung, dass dies immer der Fall sein müsse. In der Schweiz fehlt jedoch ein unabhängiges, unparteiisches, umfassendes und schnelles Verfahren für die Bearbeitung von Klagen gegen die Polizei. Amnesty International hat festgestellt, dass bestimmte Untersuchungsbehörden während Strafverfahren Klagen nicht umfassend untersucht und keine vertiefte Beurteilung der belastenden oder entlastenden Fakten durchgeführt haben. Einige Verfahren wurden eingestellt, obwohl es im Dossier offensichtliche Hinweise auf Fehlverhalten gab. Einige Strafverfahren gegen Polizeikräfte dauerten mehrere Jahre und die Untersuchungen wurden nicht mit der nötigen Entschlossenheit geführt. Der Grundsatz der Gleichheit, d.h. der «gleich langen Spiesse» vor Gericht, und das Recht auf eine effektive Verteidigung werden nicht immer respektiert. Amnesty International hat ebenfalls festgestellt, dass unzählige Kläger und Klägerinnen ihrerseits wegen Hinderung einer Amtshandlung und/oder wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte angeklagt und strafrechtlich verfolgt werden. Auf diese Weise werden Opfer von Misshandlungen oder unverhältnismässigem Gewalteinsatz abgeschreckt, ihr Recht auf Gerechtigkeit und Entschädigung einzufordern. Amnesty International befürchtet wohl

nicht zu Unrecht, dass die erwähnten Defizite mitverantwortlich sind für das Phänomen einer weitgehenden De-facto-Straflosigkeit betroffener Polizeikräfte und -kader.

Es ist bezeichnend, dass Entscheide, Polizisten und Polizistinnen – wie im Kanton Glarus im Jahre 2003 (vgl. Fall 13, S. 78) – nicht strafrechtlich zu verfolgen, damit begründet werden, dass diese nicht absichtlich so gehandelt hätten, sondern aufgrund einer ungenügenden Ausbildung, fehlender Praxis und zu unklarer Instruktionen. Amnesty International ist der Meinung, dass die Polizei über ihre Einsätze Rechenschaft ablegen muss und dass der Mangel an Ausbildung nicht als Entschuldigung gebraucht werden darf, um Verfahren einzustellen oder Einstellungsentscheide zu rechtfertigen.

Genauso wie sich Doudou Diène, der Uno-Sonderberichterstatter für Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz, öffentlich über die Zunahme von Rassismus in der Schweiz besorgt gezeigt hat, ist Amnesty International besorgt über zahlreiche Informationen über rassistische Handlungen und Bemerkungen während Polizeieinsätzen gegen Schwarze. Hinzu kommt, dass die Täterprofilerstellung aufgrund ethnischer Merkmale immer noch angewendet wird: Schwarze werden öfter Identitätskontrollen unterzogen oder Opfer von unverhältnismässigen Polizeieinsätzen, weil sie des Drogenhandels verdächtigt werden. Polizeimassnahmen gegen Drogenhändlerringe sind durchaus gerechtfertigt. Aber es ist völlig inakzeptabel, dass Personen einzig und allein wegen ihrer Hautfarbe und weil sie sich in der Nähe eines Ortes aufhalten, an dem oft illegale Handlungen stattfinden, auf den Polizeiposten mitgenommen werden; und dies, obwohl sie sich einwandfrei ausweisen können. Eine Praxis, die in Gesprächen mit Verantwortlichen gewisser Polizeikorps bestätigt wurde. Die Schweizer Polizei verfügt übrigens nur über wenige Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ausländischer Herkunft. Die Zusammensetzung der Polizeikorps ist nicht repräsentativ für die in der Schweiz lebende Bevölkerung.

Einige Gesetze beinhalten Artikel, die Menschenrechtsverletzungen Vorschub leisten können. Die gegen den Hooliganismus[1] durch das Parlament verabschiedeten Massnahmen wurden sogar vom Bundesrat als verfassungswidrig betrachtet. Einige Schweizer Parlamentarier und Parlamentarierinnen sind ausserdem immer noch der Ansicht, dass es richtig sei, bei der Anwendung von Zwangsmassnahmen zur Rückschaffung von Migranten und Migrantinnen «Taser» ein-

[1] Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS).

zusetzen. Diese Haltung ist einer menschenrechtskonformen Polizeiarbeit wenig förderlich. Ein solcher Einsatz wird von Amnesty International als äusserst unverhältnismässig angesehen.

Amnesty International hat ihre Beobachtungen während der Untersuchung verschiedenen Polizeiverantwortlichen und Behördenvertretern und -vertreterinnen erläutert. Auch diese Gespräche haben die Menschenrechtsorganisation dazu bewogen, ihre Erkenntnisse und Schlussfolgerungen mit dem Ziel zu veröffentlichen, zur Debatte über die neue Schweizerische Strafprozessordnung und über neue kantonale Polizeigesetze beizutragen. Mit dem Bericht möchte Amnesty International auch einen Beitrag zur Diskussion über neue Polizeitechnologien und über unterschiedliche kantonale Polizeipraktiken leisten. Der Bericht beinhaltet Empfehlungen, deren Umsetzung die Polizeiarbeit auf die internationalen Menschenrechtsstandards abstützen und Menschenrechtsverletzungen so weit wie möglich verhindern würde.

Die Empfehlungen beziehen sich auf von Amnesty International als problematisch identifizierte Bereiche und auf Bereiche, in denen dringend Reformen nötig sind. Die Empfehlungen sind das Resultat eines intensiven Studiums der vielen Dossiers, die Amnesty International zugestellt worden sind, aber auch das Resultat der Kontakte mit einigen Polizeikorps, welche die hier empfohlenen Grundsätze, Werte und Verhaltensweisen in den letzten Jahren eingeführt und so eine Reihe von beispielhaften, nachahmenswerten Praktiken entwickelt haben.

Die wichtigsten Empfehlungen in Kurzform

A. Auf Bundesebene empfiehlt Amnesty International, dass mit der zurzeit in Diskussion stehenden schweizerischen Strafprozessordnung den Kantonen die Kompetenz erteilt wird (auf kantonaler oder interkantonaler Ebene), eine unabhängige Beschwerdeinstanz zu schaffen, die für die Behandlung von Klagen über polizeiliches Fehlverhalten zuständig ist. Klare Verfahrensregeln müssen die Beurteilung von Klagen und die Untersuchung von Fakten durch die Polizei ausschliessen. Die Kläger haben das Recht auf eine unverzügliche, unabhängige, unparteiische und gründliche Untersuchung ihrer Vorwürfe und die Polizeikräfte bzw. ihre Vorgesetzten müssen jederzeit für illegale Vorgehensweisen und illegales Verhalten die Verantwortung übernehmen. Illegales Verhalten muss sanktioniert und die Opfer müssen im Falle einer Verletzung internationaler Standards entschädigt werden.

B. In den Kantonen muss der rechtliche Rahmen, der die Polizeiarbeit regelt, konsequent in Übereinstimmung mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz und den internationalen Standards im Bereich der Polizeiarbeit weiterentwickelt werden. In jedem Kanton und in jeder Gemeinde sollen Verhaltenskodizes die Polizeiarbeit prägen. Ihre Einführung muss begleitet sein durch ein umfassendes Ausbildungsprogramm und ein ernsthaftes Engagement, den Inhalt auch zu respektieren.

C. Die Polizeiaspiranten und -aspirantinnen müssen aus verschiedenen und multikulturellen Milieus rekrutiert werden. Die vermehrte Einstellung von Frauen und Mitgliedern ethnischer Minderheiten soll mithelfen, dass die Polizeikorps die Zusammensetzung der Gesellschaft besser widerspiegeln. Angehende Polizistinnen und Polizisten müssen punkto Menschenrechte, Rechte von verdächtigten Personen und in Bezug auf die Bedeutung internationaler Standards für ihre Arbeit eine umfassende Ausbildung erhalten.

D. Schliesslich müssen die Tätigkeiten, die von einer rasch zunehmenden Zahl privater Sicherheitsfirmen erbracht werden, klaren Bewilligungskriterien und einer minutiösen Kontrolle unterstellt werden. Mangelhafte Ausbildung und ungenügende Kompetenz dieser Unternehmen stellen eine ernsthafte Gefahr für die Grundrechte dar.

Amnesty International organisiert 2007 eine Kampagne, um die Schweizer Bevölkerung zu informieren und gleichzeitig politische Behörden und Polizeikorps aufzufordern, sich für die in diesem Bericht vorgeschlagenen Reformen zu engagieren und sie voranzutreiben. Diese Reformen garantieren eine verfassungs- und menschenrechtskonforme Polizeiarbeit im Einklang mit entsprechenden internationalen Standards.

TEIL I. Rechtlicher Rahmen für die Polizeiarbeit

I.I. Internationaler Menschenrechtsrahmen

Die internationalen Standards im Bereich der Menschenrechte dienen Amnesty International als Grundlage, um die Einhaltung der Menschenrechte auf der Welt zu beobachten und um über Verletzungen dieser Rechte zu berichten. Das Gleiche gilt für die Untersuchung der Gesetze, die die Polizeiarbeit regeln, und die Praxis, die daraus entsteht. Dieses Kapitel stellt die internationalen Menschenrechtsstandards vor, die als Referenz für die Polizeiarbeit gelten.

Die Standards umfassen die Bestimmungen der Verträge, welche die Schweiz ratifiziert hat und die sie befolgen muss, sowie andere durch zwischenstaatliche Organe der Vereinten Nationen und des Europarates verabschiedete Standards.

Verträge der Vereinten Nationen und des Europarates, die die Schweiz binden:

Die folgenden Verträge der Vereinten Nationen und des Europarates, die die Schweiz unterschrieben hat, enthalten für die Polizeiarbeit relevante Bestimmungen und werden in diesem Dokument als Referenz gebraucht:

Vereinte Nationen

- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR oder Uno-Pakt II)
- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Uno-Antifolterkonvention = Uno-FoK)
- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK)

Europarat

- Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, allgemein bekannt als Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

- Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Europäische Anti-Folterkonvention = CPT)[2]

Weitere Standards der Vereinten Nationen und des Europarates im Bereich der Polizeiarbeit:

Vereinte Nationen

- Uno-Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen[3]
- Uno-Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen
- Uno-Prinzipien der medizinischen Ethik bezüglich der Rolle von medizinischem Personal, insbesondere Ärzten, beim Schutz vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe von Inhaftierten und Gefangenen
- Grundprinzipien der Vereinten Nationen für die Behandlung Gefangener
- Prinzipien zum Schutz aller Personen in sämtlichen Arten von Gefangenschaft und Inhaftierung
- Grundprinzipien und Leitlinien betreffend das Recht der Opfer von Verletzungen internationaler Menschenrechtsnormen oder des humanitären Völkerrechts auf Rechtsschutz und auf Wiedergutmachung
- Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit (Beijing-Grundsätze)

---

[2] Diese Konvention verbietet Folter nicht an sich. Es wurde jedoch ein Komitee zur Verhütung der Folter (CPT) eingesetzt. Alle Länder, die das Übereinkommen unterzeichnet haben, u.a. die Schweiz, erlauben dem Komitee, sämtliche Orte auf ihrem Staatsgebiet zu besuchen, an denen sich Personen befinden, die ihrer Freiheit beraubt worden sind. Diese Besuche haben zum Ziel, Folter und andere Misshandlungen an inhaftierten Personen zu verhüten. Die allgemeinen Berichte des CPT sowie die Berichte über die Besuche in den Ländern empfehlen den Behörden, Massnahmen zu treffen, die eine bessere Umsetzung des absoluten Verbots von Folter und anderer Misshandlungen gewährleisten.

[3] Der Begriff «Beamter mit Polizeibefugnissen», welcher vom Uno-Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen und den Uno-Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen gebraucht wird, «[…] *umfasst alle ernannten oder gewählten Vertreter des Gesetzes mit Polizeibefugnissen, insbesondere mit der Befugnis zur Festnahme und zur Inhaftierung.»* (Kommentar zu Art. 1 Uno-Verhaltenskodex). Dieser Ausdruck betrifft vor allem Polizeiangestellte, militärische Behörden und staatliche Sicherheitskräfte, Angestellte der Zollbehörden und der Immigrationsbehörden sowie Gefängnispersonal und Angestellte des Grenzschutzes, die solche Kompetenzen innehaben.

Europarat

- Europäische Gefängnisregeln
- Resolution 690 des Europarates. Deklaration über die Polizei
- Europäischer Kodex der Polizeiethik (dieser Kodex ist der ausführlichste Text)

Diese Standards auferlegen der Schweiz verschiedene Pflichten:

- Die Behörden müssen entsprechende Gesetze und Bestimmungen erlassen und Massnahmen treffen, um die Anwendung der oben genannten Standards sicherzustellen.
- Jede Behörde muss sich am Inhalt dieser Texte orientieren.
- Jede Behörde muss darauf achten, dass alle Personen, die sich in der Schweiz aufhalten oder dem schweizerischen Recht unterstehen, von den Rechten und Garantien, die ihnen durch diese Standards zustehen, ohne Diskriminierung Gebrauch machen können.
- Jeder Bericht über Verletzungen der durch diese Standards verliehenen Rechte und Garantien muss unverzüglich, unabhängig, unparteiisch und gründlich untersucht werden und den Opfern solcher Verletzungen muss der Zugang zur Justiz gewährt sein.
- Personen, deren Menschenrechte verletzt wurden, müssen die Garantie haben, Genugtuung und eine angepasste Wiedergutmachung zu erhalten; dazu gehören Entschädigung und Rehabilitierung sowie die Garantie, dass sich solche Verletzungen nicht wiederholen.
- Gegen die verantwortlichen Personen solcher Verletzungen müssen angemessene Massnahmen getroffen werden.

Die Pflichten, die durch diese Standards der Polizei auferlegt werden, beinhalten folgende Aufgaben:

- Das Leben jeder Person zu respektieren und zu schützen[4].
- Das absolute Verbot von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlungen oder Strafen zu respektieren[5].
- Das Verbot jeder Diskriminierung wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des

[4] Art. 2 EMRK, Art. 35 Europäischer Kodex der Polizeiethik.
[5] Art. 2 Abs. 1 und 2 Uno-FoK, Art. 7 Uno-Pakt II, Art. 3 EMRK, Art. 36 Europäischer Kodex der Polizeiethik.

Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status, zu respektieren[6].

- Befehle zu verweigern, die diese Verbote verletzen[7].
- Jede Person menschlich zu behandeln und die dem Menschen innewohnende Würde zu respektieren[8].
- Rücksicht zu nehmen auf die Verletzlichkeit und persönlichen Bedürfnisse von Personen, die einer Gruppe mit besonderem Schutzbedürfnis angehören[9]; dazu gehören Personen unter 18 Jahren[10], Frauen[11] sowie ethnische oder sprachliche Minderheiten[12] und Personen mit physischen oder mentalen Behinderungen.
- Sicherzustellen, dass Leibesvisitationen nur durch Personen gleichen Geschlechts durchgeführt werden, dass die Würde der durchsuchten Person respektiert[13] wird und dass die Untersuchung der Körperöffnungen nur durch medizinisches Fachpersonal erfolgt.
- Sicherzustellen, dass niemand Opfer einer willkürlichen Inhaftierung wird[14].
- Sicherzustellen, dass jede angehaltene Person unverzüglich über die Gründe ihrer Inhaftierung und die ihr vorgeworfenen Anschuldigungen in einer Sprache, die sie versteht, informiert wird[15].
- Das Prinzip der Unschuldsvermutung zu respektieren[16].
- Gewalt nur dann anzuwenden, wenn dies für die Ausübung ihres Auftrags unbedingt notwendig ist, und bei der Ausübung von Gewalt mit Zurückhaltung und verhältnismässig vorzugehen[17].

---

[6] Art. 26 Uno-Pakt II, Art. 14 EMRK, Art. 2 ICERD, Art. 2 CEDAW, Art. 40 Europäischer Kodex der Polizeiethik. Diese Verpflichtung verlangt von der Polizei eine Gleichbehandlung aller, ausser es handle sich um die Verfolgung eines gesetzlichen und legitimen Ziels; des Weiteren muss jede diskriminierende Behandlung zur Erreichung eines legitimen Ziels notwendig und verhältnismässig sein.

[7] Art. 2 Abs. 3 Uno-FoK, Art. 5 und 8 Uno-Verhaltenskodex, Art. 39 Polizei-Ethik-Kodex des Europarats.

[8] Art. 2 Uno-Verhaltenskodex; betreffend inhaftierter Personen. Vgl. Art. 10 Uno-Pakt II und Art. 37 (c) KRK.

[9] Art. 44 Europäischer Kodex der Polizeiethik.

[10] Art. 37 KRK.

[11] Vgl. CEDAW. Zur Ausbildung des Personals vgl. Art. 4 (h) Uno-Deklaration zur Eliminierung von Gewalt an Frauen, die am 20. Dezember 1993 von der Uno-Generalversammlung angenommen worden ist; Komitee über die Abschaffung aller Formen von Diskriminierung gegenüber Frauen, Empfehlung Nr. 19 (11. Session, 1992), 24. September 1996, S. 19; UN Spezialberichterstatter für Folter, UN doc. E/CN.4/1995/34, S. 8.

[12] Regel 38.1 der Europäischen Gefängnisregeln.

[13] Art. 17 Uno-Pakt II; Uno-Menschenrechtskomitee, Allgemeiner Kommentar 16, Paragraph 8.

[14] Art. 9 Abs.1 Uno-Pakt II; Art. 5 EMRK; Art. 47 Europäischer Kodex der Polizeiethik.

[15] Art. 9 Abs. 2 Uno-Pakt II; Art. 5 Abs. 2 EMRK.

[16] Art. 6 Abs. 2 EMRK.

[17] Prinzip 5 Bst. a Uno-Grundprinzipien; Art. 37 Europäischer Kodex der Polizeiethik.

- Die Schäden und Verletzungen soweit als möglich zu begrenzen und das menschliche Leben zu respektieren und zu erhalten[18].
- Sicherzustellen, dass Schusswaffen nur zur «Selbstverteidigung oder zur Verteidigung anderer gegen eine unmittelbare Lebensgefahr oder eine unmittelbare Gefahr schwerer Körperverletzung, zur Verhütung eines besonders schwerwiegenden Verbrechens, das eine ernsthafte Gefahr für menschliches Leben bedeutet, zur Festnahme einer eine solche Gefahr verkörpernde und sich der Amtsgewalt widersetzenden Person oder zur Verhinderung von deren Flucht, und nur dann, wenn diese Zwecke durch mildere Mittel nicht erreicht werden, eingesetzt werden. Ein gezielter tödlicher Schusswaffengebrauch ist allenfalls dann zulässig, wenn er zum Schutze menschlichen Lebens absolut unvermeidlich ist»[19].
- Sicherzustellen, dass diejenigen Personen, die berechtigt sind, Gewalt anzuwenden und Schusswaffen einzusetzen, angemessen ausgebildet sind, d.h. fähig sind, Risiken abzuwägen und Situationen einschätzen zu können, ob der Einsatz von Gewalt, der tödliche Schusswaffengebrauch eingeschlossen, verhältnismässig, erforderlich und legitim ist[20];
- Das Recht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit und auf Privatsphäre zu respektieren[21].
- Sicherzustellen, dass Klagen an eine unabhängige und unparteiische Untersuchungsinstanz weitergeleitet werden[22], die unverzüglich eine gründliche Untersuchung vornimmt.
- Sicherzustellen, dass Opfer von Menschenrechtsverletzungen Zugang zu effektiven Rechtsmitteln haben[23] und dass sie eine angemessene Wiedergutmachung erhalten, d.h. Kompensation, Entschädigung, Rehabilitation, Genugtuung und Garantien, dass sich dies nicht wiederholt[24].
- Sicherzustellen, dass die für die Menschenrechtsverletzungen verantwortlichen Personen im Rahmen eines gerechten Verfahrens

---

[18] Prinzip 5 Bst. a Uno-Grundprinzipien.
[19] Prinzip 9 Uno-Grundprinzipien; Art. 3 Uno-Verhaltenskodex.
[20] Prinzip 5 Uno-Grundprinzipien; Art. 3 Uno-Verhaltenskodex; Art. 37 Europäischer Kodex der Polizeiethik.
[21] Art. 17, 19 und 21 Uno-Pakt II und Art. 8, 10 und 11 EMRK.
[22] Art. 6 EMRK, Art. 61 Europäischer Kodex der Polizeiethik.
[23] Art. 13 EMRK.
[24] Art. 6 ICERD; Art. 14 Uno-FoK. Für die Verhaftung und die illegale Haft: Art. 9 Abs. 5 Uno-Pakt II; Art. 5 Abs. 5 EMRK. Vgl. auch Art. 39 KRK. Über den Inhalt der Verpflichtungen des Staates, vgl. Grundprinzipien und Leitlinien betreffend das Recht der Opfer von Verletzungen internationaler Menschenrechts-Normen oder des humanitären Völkerrechts auf Rechtsschutz und auf Wiedergutmachung, UN doc.: E/CN.4/1997/104.

belangt werden[25].

- Ethikkodizes für die Polizei zu entwickeln auf der Grundlage der internationalen Standards im Bereich der Menschenrechte und ihre Einhaltung durch unabhängige, adäquate Instanzen zu überwachen[26].
- Menschenrechtsverletzungen anzuzeigen, auch wenn diese von Kollegen oder Kolleginnen verübt wurden[27].
- Die Berufsidentität während Polizeieinsätzen offenzulegen[28].
- In Übereinstimmung mit den international gültigen Berufsnormen zu handeln. Dies gilt für jede Polizeikraft oder andere Vertreter und Vertreterinnen von Ordnungskräften[29].

Grundbedingungen für Polizeieinsätze:
Die folgenden Bedingungen müssen erfüllt sein, damit die Einschränkungen grundlegender Rechte oder die Übergriffe auf die Integrität von Personen auf Grund eines Polizeieinsatzes keine Menschenrechtsverletzungen darstellen:

Erstens bedarf gemäss den internationalen Normen jeder Polizeieinsatz einer genügenden rechtlichen Grundlage[30]. Die Polizei muss immer sicherstellen, dass die Rechtmässigkeit der von ihr beabsichtigten Handlungen gegeben ist[31]. Die rechtliche Grundlage ist zuallererst im schweizerischen Recht zu suchen. Was die Praxis betrifft, so stellt sich das Bundesgericht auf den Standpunkt, dass, je grösser die Einschränkung der grundlegenden Rechte ist, desto stärker ihre demokratische Verankerung sein muss. Verordnungen einer kantonalen Exekutive stellen eine ungenügende rechtliche Grundlage für schwere Einschränkungen dar. Diese Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen werden[32]. Die internationalen Normen lassen den Mitgliedstaaten bei der Festlegung eines Interventionsgrundes einen sehr grossen Spielraum (zum Beispiel: Schutz der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit, der öffentlichen Moral oder der Grundrechte und Grundfreiheiten Dritter)[33].

---

[25] Art. 2, 4 und 13 EMRK, Art. 2 Uno-Pakt II; Art. 4 und 12 Uno-FoK; Art. 2 und 6 ICERD; Art. 61 Europäischer Kodex der Polizeiethik.
[26] Art. 63 Europäischer Kodex der Polizeiethik.
[27] Art. 8 Abs. 2 Uno-Verhaltenskodex; Art. 24 Uno-Grundprinzipien.
[28] Art. 45 Europäischer Kodex der Polizeiethik.
[29] Art. 5 ABS. 4 BV.
[30] Art. 3 Europäischer Kodex der Polizeiethik; sieh auch Art. 9 Abs. 1 und Art. 18 As. 3 Uno-Pakt II; Art. 8–11 EMRK.
[31] Art. 38 Europäischer Kodex der Polizeiethik.
[32] Art. 36 Abs. 2 BV.
[33] Vgl. zum Beispiel art. 18 Abs. 3 Uno-Pakt II; Art. 10 Abs. 2 oder Art. 11 Abs. 2 EMRK.

Zweitens muss jeder Polizeieinsatz gemäss den internationalen Normen dem Grundsatz der Erforderlichkeit genügen. Jeder Einsatz muss der Handlung entsprechen, die unbedingt erforderlich ist, um ein Ziel zu erreichen.

Drittens muss gemäss den internationalen Normen und dem Schweizer Recht der Polizeieinsatz verhältnismässig sein[34]. Auf der Grundlage internationaler Normen und der Rechtssprechung des Bundesgerichts beinhaltet dieses Prinzip folgende Aspekte: Der Einsatz muss in erster Linie geeignet sein, das angestrebte legale Ziel zu erreichen. Des Weiteren muss der Einsatz das Prinzip der Subsidiarität respektieren; die Polizei muss immer auf die Methode und die Mittel zurückgreifen, die aus der zeitlichen, objektiven und örtlichen Perspektive den geringsten möglichen Eingriff in die Rechte der betroffenen Person darstellen. Dieses Prinzip besitzt einen absoluten Charakter, sogar dann, wenn Polizeikräfte oder Dritte gefährdet sind. Schliesslich muss das öffentliche Interesse am Einsatz grösser sein als die Interessen der betroffenen Person (Verhältnismässigkeit im engeren Sinn).

I.II. Rechtlicher Rahmen für die Polizeiarbeit in der Schweizerischen Gesetzgebung

a. Bundesgesetzgebung

In Übereinstimmung mit den internationalen Konventionen im Bereich der Menschenrechte garantiert die Bundesverfassung alle Grundrechte, die auch für die Polizeiarbeit von Bedeutung sind, nämlich: das Recht auf menschliche Würde[35]; das Recht auf Leben und Bewegungsfreiheit; das Verbot von Folter und anderen grausamen, unmenschlichen und erniedrigenden Behandlungen oder Strafen[36]; das Prinzip der Verhältnismässigkeit[37]; das Recht auf gleiche Behandlung vor dem Gesetz und das Verbot von Diskriminierung[38]; den Schutz vor Willkür; das Prinzip von Treu und Glauben[39]; die Pflicht, Kinder und Jugendliche zu schützen[40]; gleiche Rechte für Mann und

[34] Vgl. zum Grundsatz der Verhältnismässigkeit Handyside gg. Grossbritannien, Urteil des EMRG vom 7. Dezember 1976; Art. 36 Abs. 3 BV.
[35] Art. 7 BV.
[36] Art. 10 BV.
[37] Art. 5 BV.
[38] Art. 8 BV.
[39] Art. 9 BV.
[40] Art. 11 BV.

Frau[41]; die Grundgarantien bei Strafverfahren, wie das Recht, innert angemessener Frist Zugang zu einem fairen Verfahren zu erhalten; das Recht auf rechtliches Gehör und das Recht, Zugang zu einer kompetenten, unabhängigen und unparteiischen Gerichtsinstanz zu erhalten; das Recht, in angemessener Zeit über die Vorwürfe gegen die eigene Person informiert zu werden und das Recht, die Angelegenheit vor eine Beschwerdeinstanz bringen zu können[42]; das Verbot willkürlicher Haft[43] sowie die Bedingungen, die erfüllt sein müssen, um die Reichweite der Grundrechte einzuschränken[44].

Amnesty International ist besorgt darüber, dass einige Bestimmungen des Bundesrechts oder des kantonalen Rechts und einige Polizeipraktiken die Grundrechte, die durch das Internationale Recht und die Bundesverfassung garantiert sind, verletzen oder deren Verletzung begünstigen.

Dies gilt besonders für einige Bestimmungen des Ausländerrechts, des Asylrechts, der Gesetzgebung im Bereich der Zwangsmassnahmen, des Strafrechts und der Strafprozessordnungen sowie der Gesetzgebung zur Wahrung der inneren Sicherheit.

b. Kantonale Gesetzgebung

Vor der Verabschiedung kantonaler Polizeigesetze im engeren Sinn war es oder ist es noch die polizeiliche Generalklausel, die als rechtliche Grundlage für die Polizeiarbeit diente/dient. Diese Klausel spricht der Polizei die Kompetenz zu, auch ohne ausdrückliche (oder veröffentlichte) gesetzliche Bestimmungen, für begrenzte Zeit dringliche Massnahmen zu ergreifen, um Rechtsgüter oder Personen zu schützen. Diese Ausnahmeregelung wurde oft sehr extensiv ausgelegt, um Polizeiinterventionen, die keine Dringlichkeit hatten oder die ausserhalb der normalen Kompetenzen der Polizei lagen, zu rechtfertigen. Hauptaufgaben der Polizei sind die Prävention, der Schutz und die Ermittlung, oft im Rahmen eines Strafverfahrens[45].

Die neuen kantonalen Polizeigesetze regeln zwar Aufgaben und Kompetenzen der Polizei detaillierter, sind aber in der Definition der Kompetenzen nicht immer sehr präzise. So wird die Polizei in einigen kürzlich revidierten kantonalen Gesetzen dank Generalklauseln berechtigt, gegen Personen vorzugehen, gegen die kein

[41] Art. 8 Abs. 3 BV.
[42] Art. 29, 30 und 32 BV.
[43] Art. 31 BV.
[44] Art. 36 BV.
[45] Vgl. zum Beispiel Art. 12 Entwurf zur Schweizerischen Strafprozessordnung.

objektivierbarer Verdacht besteht. Der oft verwendete Ausdruck «präventiver Kampf gegen die Kriminalität», der auf der Vermutung basiert, dass eine Person eine Straftat begehen könnte, stellt eine Erosion des Schutzes der Grundrechte dar. Diese Entwicklung beunruhigt Amnesty International.

«Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung[46]»: Aufgrund dieser in der Bundesverfassung formulierten Verantwortlichkeit für die Sicherheit haben praktisch alle Kantone ein kantonales Polizeigesetz verabschiedet[47]. Die internationalen Standards im Bereich der Menschenrechte und vor allem im Bereich der Polizeiarbeit sind darin sehr unterschiedlich und oft unzureichend verankert.

Solange das Strafverfahren in den Kantonen nicht einheitlich geregelt ist – eine Vereinheitlichung ist zurzeit in Vorbereitung und wird von Amnesty International begrüsst – sind nur einige der internationalen Standards im Bereich der Polizeiarbeit auch in den kantonalen Strafverfahrensgesetzen verankert. Andere nützliche Werkzeuge, um die internationalen Standards im Bereich der Polizeiarbeit umzusetzen, sind Ethikkodizes, Verordnungen zur Polizeiarbeit, verschiedene Dienstvorschriften und Dienstbefehle. Dienstvorschriften und Dienstbefehle sind interne Weisungen und im Prinzip der Öffentlichkeit nicht zugänglich. Im Hinblick auf die Transparenz von öffentlichen Diensten müsste ihr Inhalt trotzdem öffentlich einsehbar sein. Dieser «geheime» Charakter von Dienstvorschriften und Dienstbefehlen, die die Polizeiarbeit stark beeinflussen, ist bedauerlich.

Amnesty International hat die verschiedenen kantonalen Polizeigesetze untersucht, um zu sehen, inwieweit sie die internationalen Standards umsetzen. Einerseits wurde die Integration der Grundrechte[48], andererseits die rechtliche Regelung von Polizeieinsätzen, die am ehesten die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen bergen[49], untersucht. Die Gesetze wurden auch darauf hin untersucht, ob internationale Standards bezüglich unabhängiger Untersuchungsverfahren im Fall von Klagen gegen Fehlverhalten der Polizei aufgenommen wurden.

Mehrere kantonale Rechtsordnungen enthalten klare Bestimmungen, die verlangen, dass die Polizeikräfte während der Ausübung ihres Dienstes darauf achten müssen, die Menschenrechte und die

---

[46] Art. 57 BV.

[47] Uri ist der einzige Kanton, der über kein Polizeigesetz verfügt.

[48] Respekt der Menschenwürde, Misshandlungs- und Diskriminierungsverbot.

[49] Einsatz von Zwang, Leibesvisitationen, Waffeneinsatz, Fesselung, fehlende Information über Rechtswege.

menschliche Würde zu respektieren[50]. Nur fünf[51] von sechsundzwanzig Kantonen haben das Verbot von Folter und Misshandlung explizit in ihrer Verfassung oder im Gesetz verankert. Vier Kantone sehen das Verbot anderer Misshandlungen[52] ausdrücklich vor (nur zum Teil auf Verfassungs- oder Gesetzesebene), nicht aber speziell das Verbot von Folter. In acht anderen Kantonen ist das Verbot von anderen Misshandlungen implizit[53], zum Teil lediglich in einer Verordnung, erwähnt. Vierzehn Kantone haben keine Bestimmung über das Verbot von Diskriminierung[54].

Obwohl die in den von der Schweiz ratifizierten internationalen Abkommen enthaltenen Standards und die Bundesverfassung auch in den Kantonen direkt anwendbar sind, hat Amnesty International während der Gespräche mit den operationellen Leitungen mehrerer Polizeikorps festgestellt, dass in der Praxis die kantonalen Regelungen und die Dienstbefehle die Arbeit der Polizei am stärksten beeinflussen.

Kantonale Gesetzgebung – Empfehlungen

Amnesty International ersucht die kantonalen Gesetzesgeber einen rechtlichen Rahmen in vollkommener Übereinstimmung mit den erwähnten internationalen Standards zu gewährleisten. Dieser Rahmen müsste drei miteinander verbundenen Anforderungen genügen:

- **Klare Einschränkung der Polizeikompetenzen**
- **Genügend detaillierte Reglementierung des Polizeieinsatzes und**
- **Anwendung der Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Erforderlichkeit und der Verhältnismässigkeit in den verschiedenen Bestimmungen.**

---

[50] AI, FR, LU, SZ, VS, ZG, ZH. In folgenden Kantonen haben wir einen entsprechenden Artikel gefunden: AG; Art. 9 Kantonsverfassung; AR: Art. 4 Kantonsverfassung; BE: Art. 9 Kantonsverfassung, Art. 21 Verordnung über den Vollzug freiheitsentziehender Sanktionen und das Gefängnis- und Anstaltswesen im Kanton Bern; BL: Art. 5 Kantonsverfassung, Art. 29 Polizeigesetz; BS: Art. 22 Polizeigesetz; GL: Art. 3 Kantonsverfassung; GR: Präambel Kantonsverfassung; JU: Art. 7 Kantonsverfassung; NE: Art. 7 Kantonsverfassung; NW: Art. 1 Kantonsverfassung; OW: Art. 10 Kantonsverfassung; SG: Art. 2 Kantonsverfassung; SH: Art. 10 Kantonsverfassung; SO: Art. 6 Kantonsverfassung; TG: Art. 5 Kantonsverfassung; TI: Art. 6 Kantonsverfassung; UR: Art. 10 Kantonsverfassung; VD: Art. 9 Kantonsverfassung.

[51] AR: Art. 9 Kantonsverfassung; BE: Art. 12 Kantonsverfassung; BL: Art. 15 Kantonsverfassung; NE: Art. 7 Kantonsverfassung; TI: Art. 6 Kantonsverfassung.

[52] GL: Art. 7 Dienstreglement; JU: Art. 33 Verordnung über die Polizei; VD: Art.24 Polizeigesetz; ZH: Art. 5 und Art. 69 Dienstreglement, im weiteren Sinne auch Art. 7 Kantonsverfassung.

[53] AG: Art. 15 f Kantonsverfassung und Art. 64 kantonale Strafprozessordnung; BS: Art. 31 Polizeigesetz; FR: Art. 6 Kantonsverfassung; NW: Art. 4 Kantonsverfassung; OW: Art. 24 Dienstreglement; SG: Art. 2 Kantonsverfassung und Art. 44 Abs. 1 Polizeigesetz; SO: Art. 16 Dienstreglement; ZG: Art. 22 Dienstreglement.

[54] AI, BE; BS, FR, GE, GR, JU, LU, OW, SO, TG, VS, ZG, ZH.

c. Schweizerisches Justizsystem

Damit die Besorgnis Amnesty Internationals im Kontext besser verstanden wird, gibt das folgende Kapitel einen kurzen Überblick über das schweizerische Justizsystem.

Die Schweiz hat ein monistisches System, d.h. die ratifizierten oder genehmigten internationalen Verträge und Abkommen haben gegenüber dem nationalen Recht Priorität[55]. Alle internationalen Verträge und Abkommen werden in die systematische Sammlung des Bundesrechts integriert. Dies bedeutet, dass die Bestimmungen der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, allgemein bekannt als Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR oder Uno-Pakt II) und des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Uno-Antifolterkonvention) von den Regierungen, Parlamenten und Gerichten auf Bundes- und Kantonsebene als vorrangig angesehen werden müssen und überall in der Schweiz unmittelbare Wirkung haben.

Das Schweizer Strafrecht kennt in der Regel zwei kantonale Gerichtsinstanzen und eine übergeordnete Instanz auf Bundesebene. Das Urteil in einem Fall, der in erster Instanz entschieden wurde, kann demzufolge vor einer höheren kantonalen Instanz angefochten werden (Berufungs- oder Kassationsverfahren). Die letztinstanzlichen kantonalen Gerichtsentscheidungen können vom Bundesgericht auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden. Gemäss Artikel 189 der Bundesverfassung beurteilt das Bundesgericht unter anderem Verletzungen von Bundesrecht, von Völkerrecht und von durch die Kantonsverfassung garantierten Rechten. Gewisse Sachverhalte fallen in die Kompetenz des Bundesstrafgerichts, dessen Urteile vor dem Bundesgericht angefochten werden können[56]. Gegen die Urteile des Bundesgerichts gibt es auf nationaler Ebene keine weitere Berufungsmöglichkeit.

Es existieren verschiedene Arten von Strafverfahren, die je nach Schwere einer Straftat, aber auch je nach Kanton, variieren können. Geringere Straftaten werden im Allgemeinen vom Staatsanwalt oder der Staatsanwältin bzw. vom Untersuchungsrichter oder der Untersuchungsrichterin durch einen Strafbefehl (bis höchstens 6 Monate Haft und/oder Verurteilung zu einer Busse) entschieden. Bei

[55] Art. 5 Abs. 4 BV: «Bund und Kantone beachten das Völkerrecht».
[56] Art. 26 und 28 Bundesgesetz über das Bundesgericht; Art. 336 und 337 StGB.

geringeren Straftaten, die nicht durch die oben erwähnten Instanzen entschieden werden sowie im Falle eines Einspruchs gegen einen Strafbefehl ist es das Polizeigericht, das entscheidet. Die schwereren Straftaten werden je nach Kanton durch den Einzelrichter, die Strafkammern, die Kreisgerichte oder die Bezirksgerichte beurteilt. Die schwersten Straftaten werden je nach Kanton oder Sachverhalt durch ein Geschworenengericht oder durch das Obergericht entschieden. Es ist möglich, gegen letztinstanzliche kantonale Urteile beim Bundesgericht Beschwerde einzureichen.

Das Strafgesetz unterscheidet zwischen Straftaten, die auf Antrag und Straftaten, die von Amtes wegen verfolgt werden. Eine von Amtes wegen verfolgte Straftat muss durch die Polizei oder die Strafverfolgungsbehörde strafrechtlich verfolgt werden, sobald diese Kenntnis darüber hat, auch gegen den Willen des Opfers.

Je nach Kanton können Beschwerden über Gewalt, Misshandlungen oder einen unverhältnismässigen Gewalteinsatz durch Staatsangestellte bei der kantonalen Staatsanwaltschaft, dem Untersuchungsrichteramt oder bei der Polizei selbst eingereicht werden.

d. Die Justizbehörden[57]

Die Schweizerische Judikative setzt sich aus kantonalen und eidgenössischen Instanzen zusammen. Im strafrechtlichen Bereich vereint die kantonale Judikative alle Instanzen, die in einem bestimmten Kanton Recht sprechen (Untersuchungsbehörden, Gerichte und Berufungsinstanzen). Nach dem Prinzip der Gewaltentrennung übt die Judikative ihre Aufgabe unabhängig und ohne Instruktionen oder Anweisungen seitens der Legislative (Kantonsparlament) oder Exekutive (Kantonsregierung) aus. Die Judikative besteht aus dem Staatsanwalt und Richtern (unter diesen befinden sich der Untersuchungsrichter und der Richter, der über die Entlassung oder Inhaftierung entscheidet). Die Staatsanwälte unterstehen normalerweise der Überwachung durch die Kantonsregierung. Die Richter werden durch das Kantonsparlament gewählt und stehen unter dessen Kontrolle.

Wenn eine Beschwerde oder eine Anzeige gegen Polizeikräfte wegen Fehlverhaltens eingereicht wird, entscheidet die zuständige Instanz,

[57] In diesem Kapitel wird aus Gründen der Verständlichkeit für die verschiedenen Funktionen immer die männliche Form verwendet. Sie umfasst hier immer beide Geschlechter; vgl. Erklärungen über geschlechtergerechte Sprache im Impressum zu Beginn dieses Berichts.

ob eine Strafuntersuchung eröffnet wird. Diese Instanz ist nicht in allen Kanton dieselbe. In einigen Kantonen wird die Untersuchung durch die Polizei, in anderen durch den Untersuchungsrichter oder den Staatsanwalt eröffnet. Auf Grund des Ermessensspielraums der Staatsanwaltschaft entscheiden Staatsanwälte in vielen Kantonen über den Verlauf der verschiedenen Verfahren. In anderen Kantonen ist es der Untersuchungsrichter. Wenn der Staatsanwalt oder der Untersuchungsrichter entscheidet, den Fall weiterzuverfolgen, kann er diesen entweder an ein Polizeigericht oder eine Strafkammer weiterleiten (falls der Fall einfach und spruchreif ist) oder (in komplexeren Fällen, die weitere Untersuchungen erfordern) einen Untersuchungsrichter damit beauftragen (Eröffnung einer Strafuntersuchung). Dieser muss den Sachverhalt und mögliche Rechtsverletzungen untersuchen und die Täter ermitteln. Die Staatsanwälte können auch feststellen, dass der Klage eine rechtliche Grundlage fehlt und das Verfahren einstellen. Die Einstellungsverfügung kann vor der Anklagekammer angefochten werden. In gewissen Kantonen braucht der Staatsanwalt die Bewilligung der Anklagekammer, um eine Strafverfolgung zu eröffnen. In einigen Kantonen hat der Untersuchungsrichter auch eine repressive Kompetenz und kann Bussen oder Gefängnisstrafen von bis zu sechs Monaten aussprechen. Er darf auch ein Verfahren einstellen und nicht eingestellte Verfahren an den Staatsanwalt zurückgeben, der sie dann einem Gericht erster Instanz zur Beurteilung übermittelt. Die Staatsanwälte und Untersuchungsrichter können normalerweise auf die Dienste der Gerichtspolizei zurückgreifen und diese mit einem Teil der Untersuchung beauftragen, so u.a. mit der Befragung von Zeugen usw.

Dieser Bericht zeigt, dass viele Beschwerdeverfahren gegen Fehlverhalten der Polizei eingestellt werden oder zu einem Freispruch führen,

- weil der Staatsanwalt die Klage als missbräuchlich oder unbegründet erachtet;
- weil er der Meinung ist, dass keine genügenden Beweise vorliegen, die die Behauptungen stützen;
- weil er der Meinung ist, dass die Einsätze der beschuldigten Polizeikräfte nicht unverhältnismässig waren oder durch die Aufgabe, Ordnung und öffentliche Sicherheit zu garantieren, gerechtfertigt waren.

Da hierzu keine offizielle Statistik geführt wird, ist es nicht möglich genauere Angaben dazu zu machen.

Falls eine Strafverfolgung von Amtes wegen erfolgt, können die Opfer beziehungsweise ihre nächsten Angehörigen als Nebenkläger im Strafverfahren auftreten. Wenn eine Person als Nebenkläger auftritt, kann sie am Strafverfahren teilnehmen und so Zugang zu Informationen erhalten, die sie sonst aufgrund des Ermittlungsgeheimnisses nicht erhalten würde. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat wiederholt entschieden, dass eine effektive offizielle Untersuchung über den Tod einer inhaftierten Person die Pflicht beinhaltet, die Angehörigen des Opfers über den Verlauf des Verfahrens zu informieren, ohne dass diese als Nebenkläger auftreten müssen[58]. Amnesty International ruft den schweizerischen Justizbehörden diese Pflicht in Erinnerung.

e. Organisation der Polizei

In der Schweiz verfügen die Kantone im Bereich der Polizei über eine weitgehende Souveränität. Die verschiedenen Polizeisysteme sind demzufolge sehr unterschiedlich. Von der Bundespolizei abgesehen, gibt es zurzeit 26 kantonale Polizeikorps und eine Vielzahl von Gemeindepolizeikorps. Die Bundespolizei verfügt nur über einen relativ kleinen Personalbestand und einen eingeschränkten Aufgaben- und Kompetenzbereich (organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei, schwere Wirtschaftsdelikte und seit kurzem «Terrorismus») Die Kantone können gewisse Kompetenzen den Gemeinden übertragen. Verschiedene Prozesse zur Zusammenlegung oder zur Auflösung von Gemeindekorps sind im Gang.

Die Bundespolizei untersteht dem Justizminister oder der Justizministerin. In den Kantonen und Gemeinden untersteht die Polizei einem Mitglied der Kantons- oder Gemeindeexekutive, das die politische Verantwortung trägt. Der Korpskommandant respektive die Korpskommandantin trägt die operationelle Verantwortung.

Die Kompetenzen der Polizei variieren je nach Kanton. In Basel-Stadt zum Beispiel hat die Polizei keine Ermittlungskompetenz. Sie inhaftiert Verdächtige lediglich, wenn sie über genügend Indizien verfügt, und ist nur ermächtigt, die unbedingt nötigen Massnahmen zur Sicherung von Beweisen zu treffen. In anderen Kantonen entscheidet die Polizei über Ermittlungsmassnahmen, wenn eine Anzeige eingeht oder eine Person auf frischer Tat ertappt wird.

Polizeikräfte unterstehen für ihre während der Amtsausübung begangenen Straftaten dem Strafgesetz. In allen Kantonen existieren

[58] Fall Slimani gg. Frankreich (Antrag Nr. 57671/00), Urteil des EMRG vom 27. Juli 2004.

Disziplinarverfahren. In einigen Kantonen wird das Disziplinarverfahren während der Dauer des Strafverfahrens suspendiert, in anderen Kantonen findet das Disziplinarverfahren unabhängig vom Strafverfahren statt.

f. Unabhängige Beschwerdeinstanzen

Amnesty International bedauert, dass trotz vieler Empfehlungen internationaler Gremien, noch immer keine nationale Beschwerdeinstanz für Personen existiert, die sich über gewalttätiges oder rassistische Verhalten der Polizei beschweren wollen.

In einigen Kantonen existieren Ombudsstellen[59] und der Kanton Genf verfügt seit Anfang 2007 über eine Ethikkommission. Eine Person, die sich durch das Verhalten einer Polizistin oder eines Polizisten verletzt fühlt, kann sich an diese Instanz oder die parlamentarische Überwachungskommission wenden. Diese Instanzen haben im Prinzip die Macht, in Fällen von vermutetem Fehlverhalten durch Polizeikräfte zu ermitteln und die Aussagen von Opfern, Zeugen und Zeuginnen sowie der Polizisten und Polizistinnen, die der Straftat beschuldigt werden, zu sammeln. Sie können keine Disziplinarmassnahmen und rechtlichen Schritte ergreifen, jedoch Empfehlungen abgeben und den Staatsanwalt oder die Staatsanwältin über Sachverhalte und mögliche Straftatbestände informieren.

[59] Vom Parlament verabschiedete Ombudsstellen: ZH Stadt (1971) und Kanton (1978), BL (1988), BS (1989), Stadt Winterthur (1992), Stadt Bern (1996), Stadt St. Gallen (1996).
Administrative Ombudsstellen: ZG: Ombudsstelle für Personen in Konfliktsituationen (2003); VD: Verwaltungsmediation.

Teil II. Polizeiarbeit in der Schweiz

II.I. Polizeiliche Handlungsweisen, die im Widerspruch zu den Menschenrechtsnormen stehen

Dieser Teil des Berichts zeigt anhand von Einzelfällen auf, welches die Praktiken sind, die gegen die Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz verstossen. Amnesty International geht davon aus, dass die meisten Polizeieinsätze den internationalen Verpflichtungen der Schweiz in Sachen Menschenrechte entsprechen. Umso wichtiger ist es, die problematischen Situationen aufzuzeigen und deren Ursachen nachzugehen.

Der Bericht stellt nicht nur fest, sondern schlägt Massnahmen und Reformen vor, die geeignet sind, Menschenrechtsverletzungen so weit als möglich zu verhindern. Zu jedem Kapitel werden konkrete Empfehlungen abgegeben.

Gemäss den Amnesty International vorliegenden Auskünften erfolgten polizeiliche Handlungen, die internationale Menschenrechtsbestimmungen verletzten, oft während Personenkontrollen, Leibesvisitationen in der Öffentlichkeit oder bei einer Festnahme auf einem Dienstposten. Übereinstimmende Aussagen von Betroffenen zeigen folgende Missbräuche auf, die oft die Verletzung fundamentaler Rechte betroffener Personen zur Folge haben:

- Gefährdung des Lebens[60];
- unverhältnismässige Gewaltanwendung[61];
- erniedrigende oder unmenschliche Behandlung[62] ;
- Polizeiliche Festnahme ohne Vorliegen genügender Gründe für einen Tatverdacht[63];
- Weigerung der Polizeimitglieder, ihre berufliche Identität (Name oder Dienstnummer, Dienststelle) anzugeben[64] ;
- Mangelnde Information über den Grund der Kontrolle und ungenügende Diskussionsbereitschaft[65];

---

[60] Art. 2 EMRK; Art. 35 und 41 Europäischer Kodex der Polizeiethik.

[61] Prinzip 5 Bst. a Uno-Grundprinzipien; Art. 37 Europäischer Kodex der Polizeiethik.

[62] Art. 7 Uno-Pakt II: «Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden….»; Art. 3 EMRK; Art. 10 Abs. 3 BV.

[63] Art. 10 Abs. 2 BV; Art. 9 Uno-Pakt II: willkürliche Haft; Art. 5 EMRK; Art. 47 Europäischer Kodex der Polizeiethik; Verletzung des Anspruchs auf willkürliche Gesetzesanwendung (zum Begriff vgl. Uno-Menschenrechtsausschuss, Borsov gg. Estonia, 1136/2002 vom 25. August 2004, Ziff. 7.2.).

[64] Art. 45 Europäischer Kodex der Polizeiethik.

[65] Art. 5 EMRK; Art. 9 Abs. 2 Uno-Pakt II.

- Nicht Respektieren der Unschuldsvermutung[66];
- Taktloses und aggressives Verhalten der Polizei[67];
- Verbale Übergriffe mit beleidigendem[68] oder rassistischem Inhalt[69].

Die meisten der Amnesty International in diesem Zusammenhang vorliegenden Berichte stammen von Personen aus folgenden vier Gruppen: junge Schwarzafrikaner, Jugendliche oder junge Erwachsene männlichen Geschlechts[70], Personen[71], die auf dem Weg zu einer Demonstration oder zu einem Fussballspiel bzw. auf dem Rückweg davon waren oder sich in der Nähe solcher Anlässe aufhielten, sowie von als randständig oder psychisch labil geltenden Personen. Zudem registrierte Amnesty International seit Mitte 2004 als Folge der Verschärfung der Asylpolitik und der Streichung der Sozialhilfe für Personen, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten worden ist, in verschiedenen Kantonen eine Zunahme von Identitätskontrollen gegenüber Personen mit tatsächlicher oder vermeintlicher ausländischer Herkunft.

Im Folgenden wird zuerst auf geltend gemachte Menschenrechtsverletzungen im Rahmen von Personenkontrollen auf öffentlichem Areal eingegangen, anschliessend auf entsprechende Verletzungen, die während der Mitnahme von Personen auf einen Dienstposten oder während der Untersuchungshaft stattfanden.

a. Personenkontrollen auf öffentlichem Areal

Weigerung von Polizeikräften, ihre Identität oder den Grund der Identitätskontrolle bekannt zu geben

Gemäss Amnesty International zugegangenen Berichten weigerten sich bei mehreren Personenkontrollen Polizeimitglieder, ihre berufliche Identität auszuweisen (Name, Dienststelle). Andere Informationen weisen darauf hin, dass Polizisten und Polizistinnen ihren Polizeiausweis zu kurz zeigten oder den Teil mit den Namensangaben zudeckten, sodass er nicht lesbar war. Einige Polizisten und Polizistinnen hätten sich auch geweigert, den Grund für die Identitätskontrolle anzugeben.

---

[66] Art. 6 Abs. 2 EMRK.
[67] Art. 2 Uno-Verhaltenskodex.
[68] Art. 40 und 44 Europäischer Kodex der Polizeiethik; Art. 7 Uno-Pakt II; Art. 3 EMRK; Art. 10 Abs. 3 BV.
[69] Art. 26 Pakt II; Art. 14 EMRK; Art. 8 Abs. 2 BV.
[70] Schweizer und Ausländer.
[71] Vorwiegend Schweizer männlichen Geschlechts.

Amnesty International glaubt, dass die Anonymität der Polizisten und Polizistinnen das Risiko von unmenschlicher sowie grausamer, entwürdigender und degradierender Behandlung erhöht und die Straflosigkeit fördert. Der Europäische Kodex der Polizeiethik legt fest, dass die Polizisten und Polizistinnen einfach zu erkennen und imstande sein müssen, ihre Berufsidentität zu belegen[72]. Nur das kantonale Polizeigesetz des Kantons Basel-Stadt und die Vollstreckungsverordnung des Kantons Appenzell Ausserrhoden sehen diese Pflicht vor[73].

Personenkontrollen stellen gemäss Bundesgericht einen Eingriff in das verfassungsmässige Recht der persönlichen Freiheit[74] (Intimsphäre) der betroffenen Personen dar. Auch für Personenkontrollen gilt laut Bundesgericht der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit. Das Bundesgericht hält fest, das Verhältnismässigkeitsprinzip verlange «von den Polizisten Rücksicht und Höflichkeit gegenüber den angehaltenen Personen, sodass sich diese vor ihrer Umgebung möglichst wenig zu schämen brauchen[75]»; die Befragung von Passanten und Passantinnen dürfe keinen schikanösen Charakter haben[76]. Aus dem Prinzip der Verhältnismässigkeit kann ebenfalls die Pflicht abgeleitet werden, dass die Gründe für eine Kontrolle anzugeben sind. Gemäss dem Europäischen Ethikkodex für die Polizei[77] muss das Polizeipersonal die angehaltenen Personen unverzüglich über die Gründe ihres Einsatzes aufklären.

Berichte von Zeugen und Zeuginnen lassen erkennen, dass bei Polizeikontrollen das Konfliktpotenzial seitens der zu Kontrollierenden jeweils geringer war, wenn sich die Polizeimitglieder zu Beginn einer Polizeikontrolle mit Namen vorstellten und über den Grund der Kontrolle Auskunft gaben.

---

[72] Art. 14 Europäischer Kodex der Polizeiethik: «Die Polizei und ihre Bediensteten müssen normalerweise leicht erkennbar sein.»; Art. 45 Europäischer Kodex der Polizeiethik: «Polizeibedienstete sollen bei Eingriffsmassnahmen normalerweise in der Lage sein, ihre Zugehörigkeit zur Polizei und ihre berufliche Identität auszuweisen.»

[73] Art. 33 Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz) und Art. 9 Ausführungsbestimmungen zum Polizeigesetz BS (Polizeiverordnung); Art. 22 Verordnung zum Polizeigesetz des Kantons AR vom 10. Dezember 2002.

[74] Art. 10 Abs. 2 BV.

[75] Aus dem Französischen übersetzt.

[76] Vgl. BGE 109 Ia 146.

[77] Art. 55 Europäischer Kodex der Polizeiethik: «Die Polizei unterrichtet die Personen, deren Freiheit entzogen wurde, soweit nach innerstaatlichem Recht möglich, unverzüglich über die Gründe der Freiheitsentziehung und über jeden Punkt, der gegen sie vorgebracht wird; darüber hinaus unterrichtet sie unverzüglich die Personen, deren Freiheit entzogen wurde, über das in ihrem Fall anzuwendende Verfahren.»

Identifizierung der Polizeimitglieder bei Personenkontrollen – Empfehlungen

Amnesty International empfiehlt den Behörden vorzuschreiben, dass Polizeimitglieder Namensschilder (oder Dienstnummern) zu tragen haben sowie Embleme an der Uniform anzubringen sind, die die Zugehörigkeit der Polizeimitglieder zu einem Polizeikorps jederzeit erkennen lassen. Polizeimitglieder müssen zudem kontrollierte Personen sofort über den Grund der Kontrolle informieren.

Schikanöse, ehrverletzende, diskriminierende oder erniedrigende Behandlung

Amnesty International hat auch von entwürdigenden und demütigenden Verhaltensweisen einiger Polizisten und Polizistinnen während Identitätskontrollen erfahren. Überdies wurden bei solchen Kontrollen zum Teil auch provozierende Antworten gegenüber angehaltenen Personen, die gewaltlosen Widerstand leisteten, gegeben. Eine solche Haltung löst eine Eskalation aus, die hie und da zu einer Festnahme, einer Inhaftierung mit strafendem Charakter, einer Anklage und manchmal sogar zu physischer Gewalt führt. In einigen Fällen hat die Polizei auf die gewaltlose Weigerung einer angehaltenen Person, sich zu fügen, mit Gewalt reagiert, diese überwältigt oder ihr mit einer strafrechtlichen Verfolgung wegen Hinderung einer Amtshandlung gedroht.

An gewissen Orten oder in bestimmten Zonen sind Identitätskontrollen durch die Polizei manchmal von erniedrigenden Behandlungen oder Ehrverletzungen begleitet, die sich auf die Hautfarbe, das Geschlecht, die Herkunft oder die soziale Stellung der angehaltenen Person beziehen. So mussten sich gemäss Berichten alleinerziehende Mütter abqualifizierende Bemerkungen zur Erziehung ihrer Kinder anhören; die Anwesenheit von Ausländern und Ausländerinnen in der Schweiz wurde als unerwünscht bezeichnet; Schwarze waren Äusserungen betreffend ihrer Herkunft und Hautfarbe sowie zur angeblichen Involvierung aller Schwarzen in den Drogenhandel ausgesetzt. Polizeimitglieder verwendeten gemäss Berichten in mehreren Fällen gegenüber Schwarzen die rassistische Phrase der «Ähnlichkeit von Schwarzen mit Affen.» Ein Amnesty International oft beschriebenes schikanöses Verhalten besteht darin, die Ausweise oder persönliche Sachen der kontrollierten Person auf den Boden zu werfen und dort liegen zu lassen[78].

[78] Unter anderem: Art. 7 Uno-Pakt II; Art. 3 EMRK; Art. 10 Abs. 3 BV.

Folgende Fälle illustrieren diese Praxis:

Fall 1 D. D[79]. – Stadt Zürich

Am 10. März 2003 wurde D.D. auf der Langstrasse in Zürich von drei Polizisten und einer Polizistin angehalten und angewiesen, seinen Mund zu öffnen. Er musste seine Papiere vorweisen und sich einer Durchsuchung seiner Kleider unterziehen. Seine persönlichen Gegenstände wurden von den Polizisten auf dem Boden deponiert bzw. – nach anderen Darstellungen – auf den Boden geworfen. Für die Dauer der Durchsuchung wurde D.D. festgehalten. Nach beendeter Kontrolle wollten sich die Polizisten und die Polizistin entfernen, doch D.D. forderte sie auf, seine persönlichen Gegenstände wieder aufzuheben. Nach der – von der Polizei bestrittenen – Aussage von D.D. folgten die Polizisten und die Polizistin seiner Aufforderung nicht. Als sie wegfahren wollten, stellte sich D.D. in genügender Distanz, vor den Wagen und versuchte die Nummer zu notieren. Die Polizisten und die Polizistin wiesen ihn an, sich von dort zu entfernen, stiegen nach wenigen Augenblicken wieder aus, legten ihn mit Gewalt in Handschellen und führten ihn ab. Im Auto kam es zu verbalen Auseinandersetzungen, wobei D.D. von einem Polizisten beschimpft wurde. Im Kommissariat musste sich D.D. für eine erneute Durchsuchung total entkleiden, obwohl die Polizei nach eigenen Angaben keinen Tatverdacht hegte. Nach beendetem Gewahrsam stellte D.D. Verletzungen am Körper fest. Er setzte sich mit einem Anwalt in Verbindung und suchte das Universitätsspital auf. Später begab er sich erneut auf das Polizeikommissariat, um die Identität der drei Polizisten und der Polizistin zu erfragen. Es kam zu einem Briefwechsel mit der Polizeivorsteherin Esther Maurer und einem Gespräch mit einem Vertreter des juristischen Dienstes und den verantwortlichen Polizisten und der Polizistin, wobei vonseiten der Polizei auch Entschuldigungen für das Vorgefallene vorgebracht wurden. D.D. erstattete deshalb keine Anzeige gegen die Polizisten und die Polizistin. Kurze Zeit später erhielt D.D. eine Bussenverfügung des Polizeirichters der Stadt Zürich[80] wegen Nichtbefolgens polizeilicher Weisungen und Behinderung anderer in der ordnungsgemässen Benützung der Strasse. Der Stadtrichter[81] bestätigte am 5. April 2004 nur einen Teil der Bussenverfügung. Er hielt hinsichtlich der Behinderung des Streifenwagens fest, D.D. sei schuldig, verfügte aber, dass «die Busse durch Umgangnahme von Strafe ausser Ansatz» falle. Die Kosten des Verfahrens vor dem Stadtrichter wurden D.D. nur zu einem Drittel auferlegt (ca. 350 Franken). Angesichts der geringen Erfolgschancen

[79] Die Identität der in den Fällen erwähnten Personen ist Amnesty International, soweit nicht anders vermerkt, bekannt.

[80] Der erstinstanzliche Strafrichter, der für weniger gravierende Straftaten Bussenverfügungen erlässt.

[81] Beschwerdeinstanz für Beschwerden gegen die vom Polizeirichter erlassenen Strafbefehle.

und der unverhüllten richterlichen Androhung, D.D. wegen «Gewalt und Drohung gegen Beamte» zu verurteilen, zog D.D. im Juni 2004 vor dem Bezirksgericht Zürich sein Begehren um gerichtliche Beurteilung zurück. Der Richter setzte eine – symbolisch niedrige – Gerichtsgebühr von circa 100 Franken fest. Schliesslich kam ein Total von circa 670 Franken, einschliesslich der Verfahrenskosten, zusammen, das D.D. bezahlen musste.

Amnesty International erachtet die Tatsache, dass persönliche Gegenstände einer angehaltenen Person auf den Boden gelegt oder geworfen werden, und die Beleidigungen gegenüber D.D. als eine erniedrigende Behandlung, die gemäss Europäischer Menschenrechtskonvention[82], Internationalem Pakt über bürgerliche und politische Rechte[83] sowie gemäss Bundesverfassung[84] verboten sind. Der Kommissar für Menschenrechte des Europarats hat diese Vorgehensweise in seinem Bericht über die Schweiz angeprangert[85]. Gemäss Amnesty International waren die Festnahme von D.D. und die komplette Durchsuchung willkürlich und hatten einen strafenden Charakter. Sie basierten nicht auf begründeten Vermutungen, dass eine Straftat begangen worden war, wie es der Europäische Kodex der Polizeiethik verlangt[86]. Die Festnahme beruhte auf keiner gesetzlichen Grundlage und verletzte somit den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Auch der Europäische Kodex der Polizeiethik verankert die Pflicht einer gesetzlichen Grundlage für eine Intervention[87]. Die totale Entkleidung auf dem Polizeiposten hätte in zwei Schritten stattfinden müssen, um nicht als erniedrigende Behandlung zu gelten. Die Verletzungen, die D.D. zugefügt wurden, sind das Resultat einer unverhältnismässigen Gewaltanwendung und kommen einer Verletzung der Anti-Folter-Konvention gleich[88]. Was das interne Verfahren betrifft, welches die Schuldfrage für diese

[82] Art. 3.
[83] Art. 7.
[84] Art. 10 Abs. 3.
[85] Büro des Menschenrechtskommissars des Europarates, Bericht von Herrn Alvaro Gil-Robles, Menschenrechtskommissar, über seinen Besuch in der Schweiz vom 29. November bis 3. Dezember 2004, zuhanden des Ministerkomitees und der parlamentarischen Versammlung; Strassburg, den 8. Juni 2005; CommDH(2005)7: «Aus der Schweiz wird am häufigsten beklagt, dass die Polizei den kontrollierten Personen ihre Dokumente vor die Füsse wirft, anstatt sie ihnen zu überreichen; wird die Polizei mit Hilfe von Zeugen und Zeuginnen auf dieses Verhalten angesprochen, erklären die beschuldigten Polizisten oder Polizistinnen, die Dokumente seien ihnen aus der Hand geglitten.» (Aus dem Französischen übersetzt).
[86] Art 47.
[87] Art. 38.
[88] Art. 3.

Intervention klären sollte, so ist Amnesty International der Meinung, dass dieses nicht fair verlief und gegen das Prinzip von Treu und Glauben verstossen hat. Was das strafrechtliche Verfahren angeht, so ist das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz nicht respektiert worden und das Verfahren, welches zur Verurteilung von D.D geführt hat, war weder unabhängig, fair und effizient noch wurde der Sachverhalt gründlich abgeklärt. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Europäische Kodex der Polizeiethik von den Behörden verlangt, entsprechende Verfahren einzurichten[89].

In einigen Fällen[90] kommen zu den erniedrigenden Behandlungen rassistische Äusserungen hinzu. Diese verstossen gegen das Verbot jeglicher Diskriminierung[91] und stellen eine Ehrverletzung[92] dar.

Fall 2 X. X[93]. – Stadt Zürich

Am 24. August 2004 berichtete ein Zeuge über eine am 20. August 2004 erfolgte Personenkontrolle. Demnach hätten zwei Polizisten ein Auto mit deutscher Nummer angehalten, worin sich ein junges dunkelhäutiges Paar befand. Die Polizisten hätten die Dokumente kontrolliert - vermutlich Pass und Fahrzeugausweis. Danach sei das Paar vom Auto weggeführt und durchsucht worden. Später seien zwei Polizisten mit einem Hund hinzugekommen und hätten das Auto mit Hilfe des Hundes minutiös während circa 20 Minuten kontrolliert. Das Paar sei während der ganzen Zeit – von Beginn der Aktion an insgesamt circa 40 Minuten – mit nach aussen gekehrten Hosensäcken dagestanden, ohne sich setzen zu dürfen. Das Paar habe im Kofferraum unter anderem 3 Plastiksäcke mit Abfällen gehabt. Diese seien ebenfalls durchsucht worden. Es sei sichtbar gewesen, dass der Polizist mit dem Hund immer wütender geworden sei ob der Tatsache, nichts finden zu können. Er hätte einzelne Gegenstände aus dem Auto genommen und sie anschliessend wieder hineingeworfen. Schliesslich hätte er den Hund genommen und offensichtlich aufgeben wollen. Im letzten Moment habe er nochmals den Kofferraum aufgemacht und den Inhalt der Abfallsäcke darin ausgeleert.

Am 29. September 2004 wandte sich Amnesty International an die Stadtpolizei Zürich. Das Schreiben der Organisation enthielt eine detaillierte Beschreibung der Beobachtungen des Zeugen und die Frage, ob die Polizei den Vorfall in der dargestellten Form bestätigen könne und, wenn ja, wie

[89] Art. 61: «Öffentliche Behörden stellen effektive und unparteiliche Verfahren für Beschwerden gegen die Polizei sicher.»
[90] Vgl. Fall 8, S. 46, und Fall 9, S.52.
[91] Art. 26 Uno-Pakt II; Art. 2 ICERD; Art. 14 EMRK, Art. 8 Abs. 2 BV.
[92] Art. 173 ff. StGB.
[93] Die Identität der mutmasslichen Opfer ist Amnesty International nicht bekannt.

sie den Verlauf der Kontrolle einschätze. Am 11. Oktober 2004 antwortete die Stadtpolizei, dass das fragliche Fahrzeug samt Insassen gemäss Aussagen vom Zeugen und/oder Zeuginnen seit zwei Tagen an besagtem Ort gestanden sei, weshalb eine Polizeipatrouille vor Ort nach Massgabe der geltenden strafprozessualen Bestimmungen eine Routinekontrolle durchgeführt habe. Die intern durchgeführten Abklärungen hätten sodann «keinerlei Hinweise auf ein Fehlverhalten seitens unserer Beamten» ergeben. Insgesamt habe es sich «um eine gängige, normal abgelaufene und berechtigte dienstliche Handlung» gehandelt, welche «für Aussenstehende durchaus seltsam erscheinen mag. Dies insbesondere dann, wenn man die genau vorgegebenen Arbeitsabläufe der Polizei und deren Hintergründe nicht kennt.» Da die Stadtpolizei in ihrer Antwort nicht konkret auf die kritischen Punkte der Zeugenaussagen (Ausleeren des Abfalls, 40-minütiges Stehen lassen mit nach aussen gekehrten Hosensäcken) eingegangen war, bat Amnesty International mit Schreiben vom 1. November 2004 um weitere Präzisierungen.
Das Antwortschreiben vom 8. November 2004 verweist auf die Stellungnahme vom 20. August 2004 mit dem Hinweis, dass der Sachverhalt, soweit er für Aussenstehende und nicht Betroffene von Interesse sein könne, in dieser eingehend dargelegt worden sei. Weiter wird nochmals darauf aufmerksam gemacht, dass es keinen Anlass gebe, die entsprechende Personenkontrolle, die im Übrigen problemlos und ohne Beschwerde verlaufen sei, zusätzlich zu kommentieren.

Die Zürcher Polizei stellte die Behauptungen des Zeugen, der Amnesty International kontaktiert hatte, nicht in Frage. Sie ist indessen der Ansicht, dass «kein Indiz einer unrechtmässigen Handlung» festzustellen sei. Amnesty International teilt diese Meinung nicht und erachtet die Art und Weise, wie mit dem Paar umgegangen wurde, als eine erniedrigende Behandlung[94], die somit die Europäische Menschenrechtskonvention[95], Uno-Pakt II[96] und die Bundesverfassung[97] verletzt. Die Rechtssprechung des Bundesgerichts hebt hervor, dass das Verfassungsprinzip der Verhältnismässigkeit von den «Polizisten Respekt und Höflichkeit gegenüber den angehaltenen Personen verlangt, damit sich diese gegenüber der Umwelt so wenig wie nur möglich zu schämen brauchen[98]» Der Europäische Kodex der Polizeiethik verlangt zudem, dass Polizisten und Polizistinnen

[94] Art. 7 Uno-Pakt II; Art. 3 EMRK; Art. 10 Abs. 3 BV.
[95] Art. 3.
[96] Art. 7.
[97] Art. 19 Abs. 3.
[98] Vgl. BGE 109 Ia 146. (Aus dem Französischen übersetzt).

mit Respekt agieren[99]. Amnesty International sieht im Verhalten der Zürcher Polizisten und Polizistinnen einen Verstoss gegen das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Trotz der Intervention von Amnesty International wurde keine unabhängige und unparteiische Untersuchung durchgeführt. Die Polizei hat das Verhalten ihrer Polizisten und Polizistinnen selbst beurteilt, was einer Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention gleichkommt, die die Durchführung einer unabhängigen offiziellen Untersuchung als eine staatliche Pflicht definiert[100].

Fall 3 L.B. – Stadt Zürich

Am Nachmittag des 13. Oktobers 2004 fuhr L.B. mit seinem 5-jährigen Sohn von seinem Wohnort mit dem Tram Nr. 13 zum Limmatplatz. An der Tramhaltestelle wurde er von hinten an der Schulter gepackt und von uniformierten Stadtpolizisten einer Ausweiskontrolle unterzogen. Er wies seine Niederlassungsbewilligung vor. Es folgte eine Durchsuchung vor Ort. Danach wurde L.B. in Handschellen gelegt und zusammen mit seinem verängstigten Sohn zur Hauptwache gefahren. Dort wurden L.B. und sein Sohn in einem Raum eingeschlossen. Nach circa 10–15 Minuten nahm eine Polizistin den Sohn aus dem Raum. L.B. musste sich nackt ausziehen, seine Kleider wurden nochmals durchsucht, es wurde eine Inspektion des Anus vorgenommen, und er wurde erkennungsdienstlich behandelt (Fingerabdrücke/Fotografie). Eine Fotografie wurde an der Wand befestigt. Während der ganzen Zeit konnte L.B. niemanden informieren. Nach circa einer Stunde wurden er und sein Sohn ohne weitere Erklärung entlassen.

L.B. nahm sich einen Anwalt, der in einem Brief vom 29. Oktober 2004 vom Verantwortlichen der Stadtpolizei wissen wollte, «auf Grund welcher tatsächlichen Verhältnisse und auf welcher rechtlichen Grundlage mit meinem Mandanten in der beschriebenen Weise verfahren wurde.»

Das Antwortschreiben der Stadtpolizei Zürich vom 7. Dezember 2004 erfolgte nach Rücksprache mit dem verantwortlichen Polizisten. Darin wird die Personenkontrolle im Zusammenhang mit einer gezielten Aktion gegen Betäubungsmittelhändler erklärt. Bei diesen handle es sich grösstenteils um dunkelhäutige, meist aus Afrika stammende Männer, welche am und um den Limmatplatz tätig seien. Bei den Kontrollen liesse sich die Abklärung der Personalien Unbeteiligter nicht vermeiden, da die Händler im Äusseren nicht von anderen Personen zu unterscheiden seien. Die erwähnte Kontrolle sei absolut routinemässig und ohne besondere Zwischenfälle

[99] Art. 44: «Polizeibedienstete handeln integer und mit Respekt für die Öffentlichkeit und berücksichtigen insbesondere die Lage von Einzelnen, die besonders schutzbedürftigen Gruppierungen angehören.»

[100] Art. 2 und 3.

verlaufen. Da im Drogenmilieu oft mit falschen Ausweisdokumenten operiert würde, sei auch L.B. zur Identitätsfeststellung auf die Wache geführt worden. Eine Inspektion des Anus würde der verantwortliche Polizist klar und glaubhaft dementieren «zumal dies bekannterweise weder zulässig noch sinnig wäre.» Auch sei nicht wirklich eine erkennungsdienstliche Abklärung vorgenommen worden. Die Identität der Person sei lediglich mittels elektronischer Fingerabdrücke verifiziert worden und das erstellte Polaroid-Foto habe nur dem Zweck gedient, während der Aktion allfällige Doppelkontrollen zu vermeiden. Nach Abschluss der Kontrolle sei es vernichtet worden. Weiter wird bemerkt, dass L.B. für eine durchaus zumutbare Zeitdauer festgehalten worden sei, die keine Benachrichtigung der Familienangehörigen erforderlich gemacht habe. Laut übereinstimmenden Aussagen der involvierten Polizisten habe sich L.B. ihnen gegenüber unkooperativ verhalten und «sich während der Kontrolle mehrfach ausfällig und despektierlich über sie» geäussert.
In Anbetracht der geringen Erfolgschancen bei einem Gerichtsverfahren gegen die Polizei riet der Rechtsvertreter L.B. trotz der «nicht zufrieden stellenden Antwort», sich mit dieser abzufinden.

Personenkontrollen stellen gemäss Bundesgericht einen Eingriff in das verfassungsmässige Recht der persönlichen Freiheit[101] (Intimsphäre) der betroffenen Personen dar. Die Aufklärung von begangenen Straftaten und die Vorbeugung weiterer Delikte durch Identitätskontrollen entsprechen einem öffentlichen Interesse[102]. Die Verletzung der Privatsphäre ist verhältnismässig, wenn sie für die Erfüllung des Auftrags notwendig ist. Mehr Details punkto Verhältnismässigkeit liefert ein Urteil des Bundesgerichts von 1983, in dem es um die abstrakte Kontrolle der Anordnungen des Genfer Polizeigesetzes vom 26. September 1982 geht[103]. Das Bundesgericht hat die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der persönlichen Freiheit[104] abgewiesen, doch hat es der Identitätserhebung auch Grenzen gesetzt.

Daraus können zwei Bedingungen abgeleitet werden, die erfüllt sein müssen, um eine Person zwecks Erfassen solcher Daten auf die Polizeiwache mitnehmen zu können: Einerseits muss die betroffene Person ausserstande sein, ihre Identität genügend zu belegen und andererseits muss sich eine weitere Kontrolle als nötig erweisen[105].

[101] Art. 13 Abs. 1 BV; BGE 120 Ia 147, Erw. 2a, S. 149 f. mit Verweis.
[102] BGE 120 Ia 147 Erw. 2d; S. 151.
[103] BGE 109 Ia 146.
[104] Im Moment des Urteils war das Recht auf eine Privatsphäre ein Aspekt der persönlichen Freiheit.
[105] BGE 109 Ia 146.

Was die erste Bedingung angeht, so erlauben es die Überlegungen des Bundesgerichts, den Schluss zu ziehen, dass eine Person nur dann auf den Posten mitgenommen werden kann, wenn weniger radikale Mittel untauglich sind, das angestrebte Ziel zu erreichen (Befragung; Abklärung durch Funkkontakt mit den verantwortlichen Behörden; zur Wohnadresse der angehaltenen Person fahren, falls sich ihre Papiere dort befinden). Eine zusätzliche Kontrolle kann nur gerechtfertigt werden, wenn diese dazu geeignet ist, eine mögliche Straftat zu verhindern.

Sich auf Beschreibungen angehaltener Personen stützend, deren Daten zwecks Identitätsabklärung erfasst wurden (Abnahme von Fingerabdrücken, manchmal Fotografie), glaubt Amnesty International, dass sich dahinter andere Beweggründe als die vom Gesetz vorgesehenen verbergen können.

Amnesty International nimmt entgegen der Darstellung der Polizei an, dass die Aufnahme einer Fotografie im vorliegenden Fall eine erkennungsdienstliche Behandlung darstellt. Ohne gültiges Motiv kann diese Massnahme für eine Person mit nicht weisser Hautfarbe einen diskriminierenden Charakter besitzen. Im beschriebenen Fall ging es der Polizei darum, im Rahmen einer extensiven präventiven Polizeiarbeit möglichst viele Personen, die sie dem Drogenmilieu zurechnet, zu überprüfen und gegebenenfalls zu registrieren.

Amnesty International äussert Besorgnis über die Vermutung der Polizei, Schwarze gehörten eher als Weisse dem Drogenmilieu an. Auch wenn in den letzten Jahren in der Schweiz afrikanische Drogenhandelnetze identifiziert wurden, reicht das nicht aus, um daraus zu schliessen, dass Menschen mit dunkler Hautfarbe, die sich in einer gewissen Gegend aufhalten, grundsätzlich kriminell sind. Diese Haltung verletzt das Verbot von Diskriminierung. Entsprechend bezweifelt Amnesty International die Notwendigkeit von Personenkontrollen von Unbeteiligten allein aufgrund der Hautfarbe, die nicht in den Drogenhandel am Limmatplatz involviert sind.

Schikanöse, beleidigende, diskriminierende oder erniedrigende Behandlung – Empfehlungen

Amnesty International empfiehlt, dass regelmässige Weiterbildungen für Polizisten und Polizistinnen zu Themen wie: Deeskalation, Menschenrechte, Migration, Rassismus oder interkulturelle Kommunikation durchgeführt werden. Die im Rahmen von Kursen angebotenen Kenntnisse können den

Polizeiangehörigen in Zukunft bei der Vermeidung der oben erwähnten Praktiken dienlich sein.

Leibesvisitation im öffentlichen Raum

Amnesty International liegen Berichte von Leibesvisitationen im öffentlichen Raum in Anwesenheit von Passanten und Passantinnen vor. In allen gemeldeten Fällen handelte es sich bei den Durchsuchten um Personen mit dunkler Hautfarbe. In einer Publikation von ACOR SOS Racisme[106], die Berichte betroffener Personen über rechtswidriges polizeiliches Handeln wiedergibt, wird ein Fall von Leibesvisitation auf offener Strasse ausführlich beschrieben.

Fall 4 I.B und A.C – Stadt Genf

Am 30. Juni 2004 wurden zwei Guineer in Genf wegen Verdachts auf Drogenverkauf einer Leibesvisitation auf offener Strasse unterzogen. Zeugen bestätigten, dass die beiden Guineer je von einem Polizisten kontrolliert und einer von ihnen komplett ausgezogen wurde. Der eine der beiden Kantonspolizisten sagte anlässlich seiner ersten Einvernahme aus, er habe den durch ihn Kontrollierten nicht vollständig nackt ausgezogen. Unter Androhung der Aussageverweigerung forderte der Anwalt der beiden Polizisten vor der zweiten untersuchungsrichterlichen Befragung vorgängige Einsicht in die Protokolle der ersten Einvernahme. Der Untersuchungsrichter entsprach dieser Forderung. Bei der nachfolgenden Befragung widerrief der zweite Polizist eine Aussage, die indirekt bestätigt hatte, dass sein Kollege den einen Guineer vollständig ausgezogen hatte, und sagte, er sei falsch verstanden worden. Ein Taxichauffeur bestätigte jedoch, dass er den Penis des einen Guineers gesehen habe. Eine Frau berichtete von einer anderen Frau, die ihr gesagt habe, sie habe das Gesäss[107] des Mannes ebenfalls erblickt. Der Untersuchungsrichter hat seine Untersuchung inzwischen abgeschlossen. Das Dossier befand sich seit dem 23.6.2005 bei der Bezirksanwaltschaft, die am 4. Mai 2007 entschieden hat, das Verfahren einzustellen. Der Staatsanwalt begründete seine Entscheidung damit, die beiden Guineer hätten selber die Hosen heruntergelassen. Aus dem Protokoll geht jedoch hervor, dass der Guineer, der komplett ausgezogen war, behauptet, seine Hose und seinen Slip auf Anweisung des Polizisten heruntergelassen zu haben. Der Anwalt hat Berufung gegen die Einstellung

[106] ACOR SOS Racisme 2005: 04/8; ACOR SOS Racisme untersucht und dokumentiert seit 2002 Gegebenheiten im Zusammenhang mit der Genfer Polizei. Beunruhigt wegen der hohen Zahl der Klagen machte der Verein damals Vorstösse beim Genfer Justiz- und Polizeidepartement.

[107] «[…] Ich habe seinen Po gesehen […].» (Aus dem Französischen übersetzt).

des Verfahrens eingelegt. Im November 2006 wurde einer der Kläger aus der Schweiz ausgeschafft, ohne dass das Strafverfahren abgeschlossen worden ist.

Amnesty International ist der Meinung, dass öffentliche Leibesvisitationen einer erniedrigenden Behandlung gleichkommen und somit gegen die Europäische Menschenrechtskonvention[108] verstossen, sowie einen Angriff auf die menschliche Würde, die in der Bundesverfassung[109] verankert ist, darstellen. Gemäss dem Europäischen Kodex der Polizeiethik[110] muss die Polizei mit Respekt und verhältnismässig handeln. Öffentliche Leibesvisitationen verletzen grundsätzlich diese Regel. Amnesty International kann sich keine Umstände vorstellen, unter denen eine öffentliche Entkleidung als nötig und verhältnismässig zu betrachten wäre.

In der Antwort vom 20. Oktober 2004 auf eine dringliche schriftliche Anfrage des Parlamentariers Christian Brunier schreibt die Kantons-regierung Folgendes: «Es ist zu unterstreichen, dass die zwei betroffenen Polizisten die ihnen zur Last gelegte Handlung bestreiten und ihre Schuld bis zum heutigen Tag nicht bewiesen ist. Falls sich die im Presseartikel dargestellte Version, auf die sich der Interpellant bezieht, bestätigt, würde es sich um einen ‚Ausrutscher' und keineswegs um eine gängige Praktik handeln. Letztere ist durch die entsprechenden Bestimmungen des Polizeigesetzes vom 26. Oktober 1956 geregelt, welche präzisieren, dass die Leibesvisitation, falls sie sich als nötig erweist, den gegebenen Umständen angepasst wird und so korrekt und anständig wie möglich sein muss[111]. Des Weiteren schreibt eine detaillierte Dienstordnung vor, dass die Leibesvisitation auf dem Polizeiposten stattzufinden und diese, falls es sich um eine komplette Leibesvisitation handelt, in zwei Schritten zu erfolgen habe. Damit soll sichergestellt werden, dass sich die zu untersuchende Person zu keinem Zeitpunkt völlig entkleidet oder nur in Unterwäsche befindet.»[112]

Gemäss Bundesgericht sind unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit enge Rahmenbedingungen festzulegen. Nur bei Vorliegen eines klaren Tatverdachts und objektiver Verdachtsmomente, dass eine Person im Besitz von gefährlichen Gegenständen ist, gilt

[108] Art. 3.
[109] Art. 7.
[110] Art. 41 und 44.
[111] Art. 20 Abs. 3.
[112] Sekretariat des Grossen Rates IUE 114-A. (Aus dem Französischen übersetzt).

nach Bundesgericht eine Leibesvisitation als verhältnismässig[113]. Das Bundesgericht hat im Rahmen der Kontrolle der Bestimmungen des Genfer Polizeigesetzes vom 26. September 1982 unter Verweis auf die Ausführungsverordnung zum schweizerischen Zollgesetz implizit die Vorschrift bestätigt, dass Leibesvisitationen in einem geschlossenen und gegebenenfalls geheizten Lokal vorzunehmen sind[114].

Leibesvisitationen im öffentlichen Raum – Empfehlungen

Kantonen, die noch keinen detaillierten rechtlichen Rahmen für Leibesvisitationen kennen, empfiehlt Amnesty International, klare und detaillierte Vorschriften zu erlassen. Das Thema muss auch in der Polizeiausbildung behandelt werden. Die Entkleidung im öffentlichen Raum muss verboten werden und Leibesvisitationen müssen unter allen Umständen in zwei Schritten vollzogen werden, um die Würde der Betroffenen so weit als möglich zu respektieren.

b. Gefährliche Zwangsmassnahmen

In den letzten Jahren gingen bei Amnesty International auch Beschwerden ein über eingesetzte Zwangsmassnahmen bei Kontrollen, Festnahmen oder während Gefangenentransporten. Zwangsmassnahmen wie die Fesselung einer Person in Bauchlage mit zusätzlicher Druckeinwirkung auf den Oberkörper, die Anwendung des Würgegriffs zwecks Sicherstellung von Kokainkügelchen, die von Kleindealern im Mund transportiert werden oder der Transport in einem Polizeibus mit auf dem Rücken gefesselten Händen.

Amnesty International ist der Meinung, dass diese Massnahmen als gefährlich zu betrachten sind und eine Gefährdung des Lebens darstellen. Sie verletzen zudem das Recht, nicht gefoltert und anderen unmenschlichen Behandlungen unterworfen zu werden.

Fesselung einer Person in Bauchlage

Die Fesselung einer Person, die mit dem Gesicht nach unten auf dem Boden liegt, führt automatisch zur Druckausübung auf den Brustkasten. Diese Position kann gemäss Fachleuten eine «Positionsasphyxie» mit tödlichen Folgen auslösen. In den

[113] BGE 109 Ia 146.
[114] Idem.

Empfehlungen des Nationalen Amerikanischen Technologiezentrums für Zwangsvollstreckung wurde dieser lagebedingte Erstickungstod – auch bekannt als «Erstickungstod durch Zwang» oder «positionsbedingter Erstickungstod» – definiert als «Tod durch eine Lage des Körpers, die die Atmung behindert[115]». Diese Position gefährdet die Fähigkeit eines Menschen zu atmen, da mit auf dem Rücken zusammengebundenen Händen die Atmungskapazität eingeschränkt wird. In dieser Position erhöht jegliche weitere Verstärkung des Gewichts auf dem Rücken die Atmungsschwierigkeit, auch wenn diese durch die Druckausübung eines Polizeiangehörigen erfolgt, um die Person zu überwältigen. Eine der «natürlichen Reaktionen» auf ein Sauerstoffdefizit ist die Verstärkung des körperlichen Widerstandes. Der Polizist, die Polizistin reagiert auf diesen erhöhten Widerstand mit noch mehr Druckausübung, um die sich wehrende Person in den Griff zu bekommen, was ihre Atmungsfähigkeit noch weiter einschränkt. Verschiedene Risikofaktoren wie Fettleibigkeit, ein vergrössertes Herz, Alkohol- und Drogenkonsum sowie Konsum chemischer Substanzen, die die Atmungsfähigkeit einschränken, können die Gefahr eines lagebedingten Erstickungstodes erhöhen.

Bereits im Juni 1995 formulierte das Nationale Amerikanische Technologiezentrum für Zwangsvollstreckung Empfehlungen zur Vermeidung des lagebedingten Erstickungstodes. Das Festhalten von Personen in Bauchlage, mit dem Kopf gegen unten, müsse vermieden werden. Falls diese Lage kurzfristig nicht zu vermeiden sei, müsse die Person so schnell wie möglich auf die Seite gelegt oder in eine sitzende Position gebracht werden. Um das Risiko einer lagebedingten Erstickung zu reduzieren, brauche es klare Vorschriften für die Immobilisierung von Personen und den Verzicht auf ein Festhalten in Bauchlage. In allen Positionen müsse eine «eingehende und andauernde» Überwachung garantiert sein. Drei Fälle veranschaulichen die Dringlichkeit dieser Empfehlung.

Fall 5 Samson Chukwu – Gefängnis Grange (Kanton Wallis)

«Samson Chukwu, 27 Jahre alt, starb am 1. Mai 2001 in seiner Zelle an Positionsasphyxie. So das Resultat der gerichtsmedizinischen Untersuchung[116] zum Todesfall im Walliser Ausschaffungszentrum von Granges. Chukwu war am Dienstag um 2.00 Uhr von zwei Kantonspolizisten abgeholt worden, die ihn zur zwangsweisen Ausschaffung zum Flughafen

[115] Aus dem Englischen übersetzt; *Positional Asphyxia – Sudden Death,* National Law Enforcement Centre, A US-National Institute of Justice Program, June 1995.

[116] Datiert vom 6. Juli 2001, durchgeführt vom gerichtsmedizinischen Institut der Universität Lausanne, IUML, Prof. T. Krompecher.

Zürich-Kloten hätten eskortieren sollen. Da er sich heftig widersetzte, wendeten die Beamten mit Hilfe eines herbeigerufenen Aufsehers Gewalt an, um ihm Handschellen anzulegen. Minutenlang habe sich Chukwu gewehrt, heisst es im Bericht. Dann sei er von den Polizisten überwältigt worden. Ein Polizist setzte sich auf seinen Oberkörper und fesselte seine Hände auf den Rücken. Chukwu blieb daraufhin leblos liegen. Wiederbelebungsversuche blieben erfolglos. Der herbeigerufene Arzt konnte um 3.00 Uhr nur noch den Tod feststellen. Die Positionsasphyxie sei als gefährlich bekannt, heisst es im Autopsiebericht.
Der Untersuchungsrichter hat die zwei Polizisten, den Wächter und den Zellengenossen von Samson Chukwu angehört und eine unverzügliche rechtsmedizinische Untersuchung in einem ausserkantonalen Rechtsinstitut angeordnet. Samson Chukwus Familie hat einen Anwalt beauftragt, um Anzeige gegen die zwei in seine Zwangsausschaffung involvierten Polizisten zu erstatten. Am 21. Juli 2001 hat der Untersuchungsrichter Jacques de Levallaz die Schlussfolgerungen des rechtsmedizinischen Berichts veröffentlicht und am 27. September 2001 entschieden, die zwei Polizisten nicht anzuklagen und das Verfahren einzustellen, da Letztere die Gefahr dieser Position nicht gekannt hätten. Da sich die zwei Polizisten des Risikos ihrer Intervention nicht bewusst gewesen seien, hätten sie keine strafbare Handlung begangen. Der Tod Samson Chukwus sei als ein Unfall zu betrachten, an dem niemand schuld sei. Der Anwalt der Familie hat gegen dieses Urteil Rekurs eingelegt und an die Verantwortung der Vorgesetzten der zwei Polizisten appelliert. Auch dieser Rechtsweg hat zu einer Einstellung des Verfahrens geführt. Ende Februar 2007 war immer noch keine Entschädigung an die Familie von Samson Chukwu ausbezahlt worden. Dies trotz der Empfehlungen des Co-Berichterstatters des Anti-Folter-Komitees der Vereinten Nationen, welcher im Rahmen der Diskussion des vierten Berichts über die Schweiz die Notwendigkeit einer Entschädigung an die Familie des Verstorbenen unterstrichen hat. Weiter hat dieser Bericht aufgezeigt, dass «aufgrund des Artikels 10 der Uno-Antifolterkonvention die Mitgliedsstaaten dazu angehalten werden, sicherzustellen, dass die Mitglieder der Ordnungskräfte eine fachgerechte Ausbildung erhalten. Was auch immer geschieht, der Mangel an Schulung der Polizisten und Polizistinnen dürfe nicht als Argument gebraucht werden, um einer Entschädigungsforderung nicht nachzukommen[117]»

Amnesty International ist der Meinung, dass die Intervention der zwei Polizisten sowohl das Recht auf Leben[118] wie das absolute Verbot von

[117] Vgl.: Uno-FoK, CCT/C/SR.645 vom 13. Mai 2005, analytischer Bericht der 645. Session vom 6. Mai 2005 bezüglich der Schweiz.
[118] Art. 2 Abs. 1 EMRK.

Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung[119] als auch die Prinzipien der Verhältnismässigkeit und der Gesetzmässigkeit[120] verletzt hat. Grundsätze, die auch in der Bundesverfassung und im europäischen Kodex der Polizeiethik verankert sind[121].

Samson Chukwu wurde nie über seine kurz bevorstehende Rückschaffung informiert. Das Hereinplatzen der zwei Polizisten in seine Zelle um zwei Uhr morgens erhöhte das Risiko einer Eskalation der Situation sowie für daraus folgende Verletzungen der Menschenrechte. Die Ausbildung der zwei Polizisten war ungenügend. Obwohl seit Mitte der neunziger Jahre bekannt ist, dass diese Position (Bauchlage) grosse Risiken birgt, waren die betroffenen Polizisten nicht darüber informiert.

Amnesty International begrüsst die Tatsache, dass die Walliser Behörden unverzüglich eine Untersuchung eingeleitet und der beauftragte Untersuchungsrichter sofort ein rechtsmedizinisches Gutachten in einem ausserkantonalen rechtsmedizinischen Institut angeordnet hatte. Des Weiteren ist Amnesty International über die Tatsache erfreut, dass die bei dem Zwischenfall anwesenden Personen sogleich angehört wurden. Die Schlussfolgerungen der Ermittlung berücksichtigen jedoch nicht die Verantwortung des Staates für die Ausbildung seiner Polizisten und Polizistinnen, wie sie in der Antifolterkonvention verankert ist[122]. Dazu kommt, dass Amnesty International die ausgebliebene Entschädigung der Familie Samson Chukwus als eine Verletzung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz betrachtet.

Nach dem Tod Samson Chukwus empfahl die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktorinnen den kantonalen Polizeikorps, alle Massnahmen, die die Atmung einer betroffenen Person beeinträchtigen können, von der Liste der möglichen Interventionsmethoden zu streichen. Zahlreiche Polizeikorps haben in der Folge Massnahmen ergriffen, um Todesfälle durch lagebedingte Erstickung in Zukunft zu verhindern.

Amnesty International bleibt jedoch besorgt über die Tatsache, dass diese Technik auch weiterhin angewendet wird. Die Organisation hat Kenntnis von mindestens zwei weiteren Todesfällen, die die Folge eines «lagebedingten Erstickungstodes» sein könnten. Einer der beiden, der Fall von C.M., wird im folgenden Abschnitt geschildert.

---

[119] Art. 3 EMRK, Art. 2 Uno-FoK.
[120] Art. 37 und 38 Europäischer Kodex der Polizeiethik.
[121] Art. 10 Abs. 1 BV, Art. 35 und 38 Europäischer Kodex der Polizeiethik.
[122] Art. 10.

Derjenige von Cemal Gömec, dessen Tod ebenfalls durch eine Asphyxie ausgelöst wurde, wird auf Seite 111 dargestellt.

Fall 6 C.M. – Kanton Zürich

Laut Medienmitteilungen der NZZ und des Tages-Anzeigers vom 30. April 2004 starb der 40-jährige Italiener C.M. im Zürcher Universitätsspital nach einer gewaltsamen Verhaftungsaktion. Laut Mitteilungen der Zürcher Kantonspolizei hatte C.M. am Vortag in einem Industriebetrieb einen Bekannten massiv bedroht, worauf dieser die Polizei rief. Beim Eintreffen der Polizei hatte sich C.M. bereits entfernt, erschien aber kurze Zeit später wieder. Da die Situation erneut zu eskalieren drohte, wollten die Polizisten ihn festnehmen. Er leistete jedoch Widerstand und konnte trotz Handfesseln kaum festgehalten werden. Kurz nach dem Anlegen der Handfesseln setzte seine Atmung aus. Einige Stunden später verstarb C.M. Gemäss Aussage einer Zeugin wurden dem am Boden liegenden C.M. die Hände auf den Rücken gefesselt und der Kopf nach unten gedrückt.

Während die Medien informierten, die genaue Todesursache sei vom Institut für Rechtsmedizin in Zürich abgeklärt worden, wurden andere Stimmen[123] *laut, die von einem eindeutigen «plötzlichen Gewahrsamstod» bzw. einem «lagebedingten Erstickungstod» sprachen.*

Die Familie des Opfers hat Klage gegen die Polizei wegen unverhältnismässigem Einsatz von Gewalt, fahrlässiger Tötung und Amtsmissbrauch erhoben. Die Ermittlungen dauerten 28 Monate. Während dieser Zeit wurden folgende Massnahmen ergriffen und durch den Staatsanwalt Hans-Jakob Weiss realisiert: Gesuch um einen die Todesursache feststellenden Bericht an das Institut für Rechtsmedizin in Zürich, Rekonstruierung der Ereignisse in einer der Öffentlichkeit unzugänglichen Halle, Anhörung der Zeugen und Zeuginnen und der drei beschuldigten Polizisten. Das rechtsmedizinische Institut kam bei seiner Untersuchung zum Schluss, dass der Mann infolge einer Wechselwirkung von verschiedenen Ursachen verstorben sei. Unter anderem eines zu stark ausgeübten Drucks und einer erheblichen Aufheizung des Körpers, Letzteres ausgelöst durch Kokainkonsum und die hohe Sonneneinstrahlung an diesem Tag. Das Institut befand, dass eine professionelle und verhältnismässige Festnahme stattgefunden habe. Es seien Spuren von Kokain in seinem Blut festgestellt worden. Personen aus dem Umkreis der Familie stellen diese Schlussfolgerung in Frage. Sie machen geltend, dass die im Blut enthaltenen Kokainspuren derart gering seien, dass sie auf einen längere Zeit zurückliegenden Kokaingenuss schliessen liessen, der keine tödliche Wirkung mehr hätte haben können. Hinzu kommt, dass während der Kontrolle C.Ms. einer der drei Polizisten

[123] Vgl. http:www.indymedia.ch/frmix/2005/05/32725.shtml

die folgende Aussage gemacht hat: »Während er versuchte seiner Beine mächtig zu werden, kniete sich Polizist St.E. auf den Brustkorb und das Genick von C.M. (…) Danach hat er sein Gewicht auf die Beine C.Ms. verlagert und ihm gesagt er solle stillhalten. Da dieser sich weiterhin regte, hat er seine Beine genommen, diese auf sein Gesäss gebogen und sich draufgesetzt. Der Autopsiebericht hat «serienweise Rippenbrüche auf der linken und der rechten Seite», «einen Brustbeinbruch», «innere und äussere Blutungen», Schwellungen und «zahlreiche Schürfungen» aufgezeigt. Prellungen der Stirn und des Jochbeins sowie Schürfungen am linken Daumen wurden ebenfalls festgestellt. Hinzu kommt ein Leberriss, der eine innere Blutung in der Bauchhöhle verursachte. Als Folge der Beharrlichkeit der Kläger hat das Institut für Rechtsmedizin eingeräumt, dass ein lagebedingter Erstickungstod nicht ganz auszuschliessen sei.
Im August 2006, am Ende der Ermittlung, wurde das Verfahren, ohne weitere Untersuchungen durchzuführen, eingestellt und keiner der drei Polizisten für schuldig befunden. Die drei Polizisten bekamen je eine Genugtuung von 3300 Schweizer Franken für den emotionalen Stress, ausgelöst durch die strafrechtliche Untersuchung. Ende Februar 2007 ist noch keine Entscheidung über die Entschädigung der Familie getroffen worden.

Amnesty International ist der Meinung, dass der Einsatz der drei Polizisten das Recht auf Leben, das Verbot jeglicher Art von Folter und Misshandlung sowie die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Gesetzmässigkeit verletzt haben könnte. Wenn man die Anzahl der beteiligten Personen betrachtet, dann hätten diese C.M. ohne Zwangsmassnahmen, die eine Gefahr für sein Leben darstellten, überwältigen können. Amnesty International ist zudem der Meinung, dass die Ermittlungen nicht mit der nötigen Sorgfalt, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit durchgeführt wurden. Da das Institut für Rechtsmedizin in Zürich die genauen Ursachen des Todes von C.M. nicht feststellen konnte, hätte der Untersuchungsrichter ein zweites Gutachten anordnen müssen. Obwohl sich das Institut für Rechtsmedizin nur auf die Ursachen des Todes hätte beziehen sollen, hat es sich über die Professionalität und die Verhältnismässigkeit des Polizeieinsatzes ausgelassen. Dies jedoch ist Sache der Untersuchungsbehörde, welche alle Fakten in Betracht ziehen muss und sich nicht nur auf das medizinische Protokoll abstützen darf.

Fall 7 Y.Y.[124] – Stadt Bern

Zwei Beobachter berichteten Amnesty International über einen Polizeieinsatz, der sich am 8. Februar 2005 am Bahnhof Bern zutrug. Auf der «Welle» in Richtung Bubenbergplatz nahm der erste Beobachter auf der Plattform zwischen den Gleisen 3 und 4 eine Szene wahr «die einer Schlägerei ähnelte.» Der Beobachter stieg die Treppe hinunter und blieb im Abstand von ca. 3-4 Metern stehen. Er sah einen Polizisten in Zivil auf einem Schwarzen sitzen, der bäuchlings auf dem Boden lag. Der Beobachter hörte, wie der Polizeibeamte zum Schwarzen sagte: «Was sagst du jetzt, Arschloch?[125]» Der Schwarze war gefesselt und wehrte sich nicht mehr. Der Polizeibeamte blieb auf ihm sitzen, während er mehrmals in ein Funkgerät sprach. Dann zerrte er den Schwarzen hoch und schleuderte ihn gegen das Geländer der Treppe, wobei der Kopf des Schwarzen gegen den Handlauf schlug. Der Polizeibeamte hielt den sich nicht zur Wehr setzenden Mann dabei an den gefesselten Händen fest und drückte ihn eine weitere Minute lang gegen das Geländer. Nun realisierte er, dass er beobachtet wurde. Er verlangte über Funk nochmals Unterstützung, nahm den Schwarzen an den Händen und zerrte ihn die alte Überführung hoch. Auf der Schanzenbrücke drückte er den Gefesselten, der sich seit seiner Fesselung nicht mehr zur Wehr gesetzt hatte, stehend an das hüfthohe Geländer, sodass der Oberkörper des Gefesselten ca. 40 cm über das Geländer hinausragte. Eine halbe Minute später fuhr ein Kastenwagen der Polizei vor und hielt auf der anderen Strassenseite an. Der Polizeibeamte zerrte den Schwarzen in Richtung Kastenwagen. Der Beobachter folgte ihnen wiederum. Auf der anderen Strassenseite angekommen, sah er, wie der Polizeibeamte den sich weiterhin nicht zur Wehr setzenden Schwarzen mit dem Kopf gegen die Vorderseite, danach gegen den rechten Flügel des parkierten Kastenwagens stiess.

Anschliessend führte er den Schwarzen äusserst grob und beschimpfend zur Hintertür des Kastenwagens, wobei er ihn erneut mehrfach ohne ersichtlichen Grund heftig gegen das Fahrzeug schleuderte. Nun erschien ein uniformierter Polizist, der sich absolut ruhig verhielt. Der Beobachter sah für kurze Zeit nicht, was passierte. In diesem Moment nahm er einen zweiten Beobachter wahr. Dieser fragte den Polizisten in Zivil nach seinem Namen, erhielt jedoch keine Antwort. Der erste Beobachter fragte ihn ebenfalls danach, erhielt indes nur Beleidigungen zur Antwort. Der Polizist in Uniform stieg in den Wagen ein und schloss die Tür. Der Wagen fuhr ab. Beide Beobachter verfassten unabhängig voneinander einen Bericht, den sie der Stadtpolizei Bern zukommen liessen.

Das Antwortschreiben der Stadtpolizei, datiert vom 11. April 2005, enthält

[124] Die Identität des mutmasslichen Opfers ist Amnesty International nicht bekannt.
[125] Aus dem Englischen übersetzt: «What do you say now, asshole?»

im Wesentlichen folgende Aussage: «Nach eingehenden Abklärungen und Gesprächen mit sämtlichen involvierten Personen kann ich Ihnen mitteilen, dass der fragliche Mitarbeiter sich in der von Ihnen beobachteten Situation überfordert fühlte und sich auch seiner verbalen Entgleisung Ihnen gegenüber bewusst ist und sich dafür entschuldigt. Diese Überforderung ist aber nicht primär in seiner Person begründet, sondern geht auf eine damals vom Einsatzleiter gewählte Einsatztaktik zurück, die dazu führte, dass der Mitarbeiter den Afrikaner alleine (und nicht mindestens zu zweit) festnehmen musste. Dieser Umstand führte schliesslich (nicht zuletzt auch auf Grund der vorausgegangenen, äusserst intensiven Gegenwehr des Afrikaners) zu seiner physischen und anschliessend psychischen Überforderung.» Weiter führte die Stadtpolizei aus, sie habe den Einsatz mit den Verantwortlichen analysiert und gegenüber dem Mitarbeiter Massnahmen ergriffen, damit dieser seine Lehre aus diesem Vorfall ziehen könne.

Amnesty International ist der Meinung, dass dieser Polizeieinsatz unverhältnismässig war und das Verbot von erniedrigender und unmenschlicher Behandlung verletzte sowie das Leben der betroffenen Person in Gefahr gebracht hat. Überdies bedauert Amnesty International das Ausbleiben einer unabhängigen Ermittlung, welche es erlaubt hätte, die Verantwortung des Polizisten und seiner Vorgesetzten zu klären.

Bei den verschiedenen Vorkommnissen hat Amnesty International grosse Mängel sowohl bei der Untersuchung von Todesfällen als auch bei der Entschädigung der Familien der Opfer festgestellt.

Den Ermittlungen fehlte es an Unparteilichkeit, Unabhängigkeit, Gründlichkeit und Unverzüglichkeit.

Würgegriff

Eine weitere Form einer gefährlichen unmittelbaren Zwangsmassnahme, die nach Kenntnis von Amnesty International in der Drogenfahndung sehr verbreitet zur Anwendung gelangt, ist das zwangsweise Öffnen des Mundes, während der Kopf der betroffenen Person gewaltsam nach hinten gedrückt wird. Dieses Vorgehen wird vor allem von Schwarzafrikanern beschrieben, die verdächtigt wurden, Kokainkügelchen im Mund zu transportieren. Die medizinische Fachliteratur äussert sich auch zu dieser polizeilichen Massnahme kritisch und stuft sie als gefährlich ein, weil sie die Luftzufuhr des Körpers unterbrechen kann. Aus diesem Grund wurde sie beispielsweise von der Leitung der Polizeikorps Neuenburg, Waadt und Solothurn verboten. In Zusammenarbeit mit dem

Institut für Rechtsmedizin gelangte auch die Kantonspolizei Genf zum Schluss, dass der Würgegriff zur Sicherstellung von Kokainkügelchen lebensbedrohlich sei. Diese Massnahme wurde allerdings noch nicht aus dem Repertoire der Zwangsmassnahmen gestrichen.

Amnesty International ist der Meinung, dass der Würgegriff das Recht auf Leben gefährdet und einer Verletzung des absoluten Verbots von Folter und Misshandlung gleichkommt.

Transport von Personen mit auf dem Rücken gefesselten Händen

Als gefährliche Zwangsmassnahme qualifizierte ein kantonaler Polizeikommandant den Transport in einem Polizeibus mit auf dem Rücken gefesselten Händen. Verschiedene von einer solchen Fesselung betroffene Personen haben Amnesty International erzählt, sie seien im Polizeibus herumgeschleudert und dadurch zum Teil auch verletzt worden. Die Verletzungsgefahr ist erheblich, da die Fesselung der Hände auf dem Rücken unter Umständen verunmöglicht, sich festhalten zu können.

Gefährliche Zwangsmassnahmen – Empfehlungen

- **Amnesty International fordert die Kommandanten und Kommandantinnen der schweizerischen Polizeikorps auf, ihre Verantwortung gemäss Art. 10 der Uno-Antifolterkonvention wahrzunehmen und dafür zu sorgen, dass das ganze Personal die Gefahren kennt, die die Anwendung des Würgegriffs oder des Festhaltens in Bauchlage für die betroffenen Personen mit sich bringen.**
- **Amnesty International ruft die Schweizer Polizeikorps dazu auf, den Würgegriff zur Entnahme von Kokainkügelchen zu verbieten. Auf Grund von Art. 10 der Uno-Antifolterkonvention haben die Behörden die Verpflichtung, alle mit Polizeibefugnissen ausgestatteten Angestellten über die Risiken dieser lebensgefährlichen Methoden zu informieren.**
- **Amnesty International ruft die Polizeikorps ebenfalls dazu auf, angemessene Massnahmen zu ergreifen, um Verletzungen von Personen während des Transports zu verhindern. Diese geschehen oft, weil es für die Festgenommenen unmöglich ist, sich während der Fahrt festzuhalten[126].**

[126] Vgl. Regel 32.2 Europäische Gefängnisregeln.

c. Mitnahme auf einen Dienstposten und willkürliche Haft

Sinn und Zweck der Identitätskontrolle ist die Feststellung der Identität einer kontrollierten Person aufgrund objektiver Tatindizien. Ist dieser Zweck erfüllt und besteht kein Anlass für einen Tatverdacht, so ist die Polizei verpflichtet, die Intervention zu beenden. Amnesty International gingen jedoch immer wieder Berichte von Personen zu, die nach erfolgter Kontrolle ohne rechtlich haltbaren Grund und in mehreren Fällen offenbar als Schikane auf einen Dienstposten gebracht wurden. Das Bundesgericht bezeichnet die Mitnahme einer kontrollierten Person aufgrund renitenten Verhaltens als unzulässige polizeiliche Retorsionsmassnahme, sofern sich die Person zuvor rechtmässig ausgewiesen hat[127]. Gemäss den Schilderungen von Betroffenen kam es aber auch zu Verhaftungen, weil die kontrollierte Person die Einsatzkräfte nach deren Identität oder nach den Gründen der Intervention fragte oder kritische Bemerkungen machte. Bei den Amnesty International bekannten Vorkommnissen kam es nur vereinzelt zur Anklageerhebung wegen behaupteter Rechtsverletzungen, die im Vorfeld der Identitätskontrollen begangen wurden. Weit häufiger wurden in Gewahrsam genommene Personen wegen «Gewalt und Drohung gegen Beamte»[128] und «Hinderung einer Amtshandlung»[129] während der Kontrolle verfolgt und teilweise auch verurteilt. Die Anzeige wurde in diesen Fällen (zusammen mit dem Freiheitsentzug) offenbar als eine «disziplinierende» Massnahme gegen renitentes Verhalten eingesetzt. Einem solchen Eingriff in das verfassungsmässige Recht der persönlichen Freiheit (Bewegungsfreiheit) fehlt nach Ansicht von Amnesty International eine gesetzliche Grundlage und ein öffentliches Interesse. Amnesty International ist daher der Meinung, dass es sich dabei um willkürliche Festnahmen im Sinne der Internationalen Konvention über bürgerliche und politische Rechte und der Europäischen Menschenrechtskonvention handelt[130].

Im schon erläuterten Fall D.D.[131] entschieden sich zum Beispiel die Polizisten und die Polizistin nach Darstellung von D.D. erst zur Verhaftung, als die Kontrolle bereits ergebnislos beendet war. D.D. hatte keine Zweifel daran gelassen, dass er sich über das Verhalten der Beamten während der Kontrolle beschweren werde. Die Verhaftung und die anschliessende Leibesvisitation (Totalentblössung) auf der

[127] BGE 26.02.2002_6S. 885/2000.
[128] Art. 285 StGB.
[129] Art. 286 StGB.
[130] Art. 9 Uno-Pakt II, Art. 5 EMRK, vgl. Art. 47 Europäischer Kodex der Polizeiethik.
[131] Vgl. Fall 1, S. 27.

Wache hatten nach Überzeugung von Amnesty International keine Ermittlungsfunktion. Der nachfolgend beschriebene Fall sowie Fall 9 auf Seite 52 illustrieren diese Praxis.

Fall 8 A.K. – Stadt Zürich
Der seit über 10 Jahren in der Schweiz lebende A.K. (seit vier Jahren mit Schweizer Lebenspartnerin) befand sich auf einer Jogging-Runde durch Zürich. Kurz vor dem Ziel, Höhe Platzspitz/Landesmuseum, telefonierte er mit seiner Freundin. Während des Gespräches hörte sie mit, wie ihr Freund von Polizisten barsch zur Ausweiskontrolle aufgefordert wurde. Kurz darauf wurde die Verbindung unterbrochen. A.K. wurde auf den Polizeiposten Urania gebracht und dort nackt in einer Zelle eingesperrt. Es wurde Anzeige gegen ihn erstattet, weil er sich angeblich gegen die Ausweiskontrolle gewehrt hätte. Die Freundin, die noch während der zirka vier Stunden dauernden Aktion die Stadtpolizei anrief, erklärte am Telefon, wo ihr Lebenspartner festgenommen worden sei, worauf die Telefonistin antwortete: «Beim Affenfelsen» (ein Treffpunkt von Schwarzen). Während eines Gesprächs mit Vertretern der Zürcher Stadtpolizei am 16. März 2005 wurde die Verwendung dieser Ortsangabe durch die Telefonistin von der Delegation Amnesty Internationals aufgeworfen. Gemäss der Polizei wird dieser Ort oft «Affenfelsen» genannt. Als die Lebenspartnerin später auf dem Polizeiposten eintraf, wurde ihr vorerst jede Information verweigert. A.K. soll ein Protokoll zur Unterschrift vorgelegt worden sein, das nicht seinen Aussagen entsprochen habe.

Laut diesem Bericht gab es im Moment der Kontrolle keinen objektiven Anhaltspunkt für das Vorliegen einer Straftat. Das Vergehen, das die Verhaftung rechtfertigen sollte, wurde allein in dem als renitent beurteilten Verhalten von A.K. während der Identitätskontrolle gesehen.

In diesem Zusammenhang ist ein anderes polizeiliches Vorgehen zu erwähnen, über das vier Anwälte und Anwältinnen Amnesty International berichtet haben. Gemäss den Amnesty International vorliegenden Informationen betrifft diese Verfahrensweise im Allgemeinen randständige Personen, die sich einer Identitätskontrolle unterziehen mussten, oft auf eine anonyme Anzeige hin, und in Polizeigewahrsam genommen wurden. Es handelt sich auch hier um einen willkürlichen kurzen Freiheitsentzug ohne konkreten Anhaltspunkt für ein strafbares Verhalten. Die betreffenden Personen wurden nach der Identitätskontrolle nicht entlassen, sondern über Nacht in einer Zelle festgehalten, ohne dass die Polizei einen

Haftgrund geltend gemacht hätte. Solche Eingriffe in die Grundrechte entbehren einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Amnesty International sind seit Beginn der Studie allerdings nur wenige solcher Fälle bekannt geworden. Die erhaltenen Informationen erlauben aber die Vermutung, dass diese Praktik in gewissen Städten regelmässig vorkommt. Dass nur wenige Fälle bekannt geworden sind, bedeutet nicht, dass diese Praktik selten ist. Zum einen beobachteten die erwähnten Anwälte und Anwältinnen, dass die betroffenen Personen aufgrund ihrer marginalen sozialen Position kaum je von ihren Rechten Gebrauch machen, also keine Anzeige erstatten, keinen Rechtsbeistand beiziehen und sich nicht an Hilfs- oder Menschenrechtsorganisationen wenden; zum anderen gilt es zu bedenken, dass solche Fälle vergleichsweise unspektakulär sind und seitens der Presse und der Politik wenig Aufmerksamkeit erhalten.

Mitnahme auf einen Dienstposten und willkürliche Haft – Empfehlungen

Amnesty International empfiehlt den Polizeikorps, ihre Dienstanweisungen betreffend der Mitnahme von Personen auf einen Dienstposten und der Verhaltensvorschriften auf dem Posten zu überprüfen und den international geltenden Regeln anzupassen.

Leibesvisitation in Haft

Amnesty International ist beunruhigt über auffallend viele Berichte von Personen, die auf dem Polizeiposten – oft nach einfachen Identitätskontrollen – am ganzen Körper entblösst und nach durchgeführter Körperkontrolle nackt gelassen wurden, obwohl objektive Hinweise fehlten, dass sie gefährliche Gegenstände oder Drogen auf sich getragen hatten. Amnesty International befürchtet, dass bei einigen dieser Fälle nicht die Sorge um die Sicherheit oder die Ermittlung der Grund für die Leibesvisitation war, sondern die Absicht, die festgenommene Person wegen renitenten Verhaltens zu «disziplinieren». Ein solches Vorgehen kann eine Verletzung des Verbotes grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung bedeuten, wenn es bewusst eingesetzt wird, um eine Person zu demütigen oder ihren Willen zu brechen[132].

Auch die Art und Weise, wie eine Leibesvisitation durchgeführt wird, sollte im Einklang mit den internationalen Standards stehen.

[132] Art. 7 Uno-Pakt II; Art. 3 Uno-FoK; Art. 3 EMRK; Art. 10 Abs. 3 BV.

So sollten Leibesvisitationen nur von Personen gleichen Geschlechts und unter Wahrung der Menschenwürde der durchsuchten Person vorgenommen werden[133]. Eine Leibesvisitation in Anwesenheit von Personen anderen Geschlechts wird vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als erniedrigende Behandlung bezeichnet[134].

Leibesvisitation in Haft – Empfehlungen

Amnesty International empfiehlt den Schweizer Polizeikorps, sich den internationalen Normen[135] und der Polizeipraxis mehrerer Kantone (darunter Genf, Neuenburg und Waadt) anzuschliessen und Leibesvisitationen nur in zwei Schritten durchzuführen, um die Würde der Betroffenen zu schützen. Dass Leibesvisitationen nur von Personen gleichen Geschlechts und nicht in Anwesenheit von Personen des andern Geschlechts durchgeführt werden dürfen, gilt als selbstverständlich.

Entzug von Medikamenten

Mehrere Personen haben Amnesty International über Entzug bzw. Vorenthaltung von Medikamenten während eines mehrstündigen Freiheitsentzuges berichtet. Dieser Vorwurf wurde vor allem im Zusammenhang mit Massenanhaltungen geäussert. Das angeprangerte Verhalten steht nicht im Einklang mit den internationalen Normen, die von jedem Polizeimitglied verlangen, die Gesundheit angehaltener oder inhaftierter Personen zu schützen und die notwendige medizinische Betreuung zu veranlassen[136].

Entzug von Medikamenten – Empfehlungen

Amnesty International empfiehlt den Schweizer Polizeikorps, klare Anweisungen zu erlassen, dass nur medizinisch ausgebildetes Personal befugt ist, inhaftierten Personen Medikamente zu entziehen oder neue Medikamente zu verabreichen. Jede inhaftierte Person muss zu jedem Zeitpunkt der Inhaftierung Zugang zu einem Arzt oder einer Ärztin haben. Dies gilt insbesondere auch für Personen, die nach Medikamenten verlangen.

---

[133] Menschenrechtskomitee, Allgemeiner Kommentar 16, Paragraph 8.
[134] Valasinas gg. Lithuania, (Antrag Nr. 44558/98), Urteil des EMRG vom 24. Juli 2001.
[135] Regel 54 Europäische Gefängnisregeln.
[136] Art. 56 Europäischer Kodex der Polizeiethik; Art. 14 der Resolution 690 (1979) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zur Erklärung über die Polizei; Art. 6 Uno-Verhaltenskodex; Regeln 39 und 40.3 Europäische Gefängnisregeln.

II.II. Einsatzmittel der Polizei

Das folgende Kapitel befasst sich mit Einsatzmitteln, die bei polizeilichen Interventionen eingesetzt werden und im Falle von unsachgemässer und unverhältnismässiger Anwendung zu Menschenrechtsverletzungen führen können.

Gemäss den Grundprinzipien der Vereinten Nationen zur Anwendung von Gewalt und zum Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen, sollen Beamte «so oft als möglich auf gewaltlose Mittel zurückgreifen, bevor sie Gewalt oder Schusswaffen einsetzen. Diese dürfen erst gebraucht werden, wenn die anderen Mittel erfolglos bleiben oder offensichtlich keinen Erfolg versprechen». Die verwendete Bezeichnung «Beamte mit Polizeibefugnissen» in den Grundprinzipien der Vereinten Nationen beinhaltet «alle Repräsentanten des Gesetzes, seien diese nominiert oder gewählt worden, die Polizeimacht und im Besonderen Festnehmungs- und Inhaftierungsmacht ausüben». Zu solchen gehören auch «militärische Behörden» und «staatliche Sicherheitskräfte», somit auch Polizeikräfte, Zollbehörden, Immigrationsbehörden, das Strafanstaltspersonal und der Grenzschutz.

Diese Grundprinzipien behandeln die Fragen nach den grundlegenden Kriterien legitimer Gewalt. Wenn ein Polizist oder eine Polizistin auf Gewalt oder bestimmte Einsatzmittel zurückgreift, dann darf diese Entscheidung nicht willkürlich erfolgen. Der Einsatz von Gewalt muss verhältnismässig, erforderlich und rechtmässig sein. Der Gebrauch wird willkürlich, sobald eines der Kriterien nicht erfüllt ist. Schusswaffen dürfen nur dann verwendet werden, wenn die Grundprinzipien der Vereinten Nationen[137] erfüllt sind, das heisst, «im Falle von Notwehr oder zur Verteidigung anderer gegen eine unmittelbare Gefahr für das Leben oder einer unmittelbaren Gefahr schwerer Körperverletzung.»

Die Polizei besitzt ein breites Spektrum an Einsatzmitteln, das vom einfachen Schlagstock über Handfesseln, Tränengas, Plastikgeschosse bis zu Schusswaffen und Elektroschockpistolen reicht. All diese Einsatzmittel werden eingesetzt, um eine Menschenmenge zu kontrollieren oder Personen, die man einer Straftat oder einer unmittelbaren Gefahr für andere verdächtigt, zu überwältigen. Die meisten Zwangstechniken zur Kontrolle einer versammelten Menschenmenge beruhen auf dem Prinzip der Überwältigung durch Schmerz oder der Neutralisierung. Gewisse Techniken und

[137] Art. 9.

Einsatzmittel sind ihrer Natur nach dazu geeignet, erhebliche Verletzungen zu erzeugen. Die zentrale Frage muss immer sein, ob ihr Einsatz notwendig und verhältnismässig ist und das Recht auf Leben sowie das Verbot von Folter und Misshandlungen respektiert werden.

In der Schweiz werden normalerweise folgende Einsatzmittel verwendet[138]:

- Mechanische Zwangsmittel wie Handfesseln und Kabelbinder, Fussfesseln, Bauchgurt und Rollstuhl;
- Chemische Einsatzmittel wie Pfeffersprays und Tränengas;
- Einsatzmittel mit kinetischer Wirkung wie Schlagstock, Gummiknüppel, Markierungswaffen (Paintball-Projektile) und Plastikgeschosse;
- Schusswaffen, Elektroschockpistolen (Taser)

Obwohl man zwischen tödlichen und nicht tödlichen Einsatzmitteln unterscheidet, können auch à priori nicht tödliche Einsatzmittel wie Handfesseln oder Gummiknüppel bei unverhältnismässigem oder missbräuchlichem Einsatz tödlich wirken.

Einige Geräte wie Elektroschockpistolen, Plastikgeschosse oder chemische Produkte mit lähmender Wirkung werden von den Herstellerfirmen als Produkte mit «verminderter tödlicher Wirkung» deklariert. Amnesty International teilt diese Meinung nicht und betrachtet sie als tödlich, da ihr Gebrauch grosse Risiken für das Leben von Personen birgt. Aufgrund der potenziellen Gefahr für das Leben, die Gesundheit und die physische Integrität zeigt sich Amnesty International sehr besorgt darüber, dass diese Einsatzmittel, die eigentlich nur als letztes Mittel eingesetzt werden sollten, in Wirklichkeit oft sehr schnell zum Einsatz kommen.

In den kantonalen Gesetzen gibt es zum Teil noch grosse Lücken. Während der Gebrauch von Schusswaffen in allen Kantonen sehr ähnlich geregelt ist, sieht es beim Einsatz anderer Technologien ganz anders aus. Ausser in Genf[139] fehlen explizite Kontrollmechanismen in Bezug auf den Einsatz von Gewalt. Punkto Monitoring und Rechenschaftspflicht haben die meisten Polizeikorps Anstrengungen unternommen. Diese werden jedoch von Amnesty International als noch unzureichend und wenig transparent beurteilt.

---

[138] Diese Liste ist nicht erschöpfend. Amnesty International zählt hier die Einsatzmittel auf, die laut den ihr zugekommenen Aussagen am meisten verwendet werden.

[139] Art. 38 Polizeigesetz, durch eine Gesetzesrevision vom 16. September 2005 eingeführt.

Wahl der Einsatzmittel – Empfehlungen

- **Polizisten und Polizistinnen müssen in der Beurteilung von Risiken ausgebildet werden. Sie müssen zudem lernen, in jeder Situation rasch abschätzen zu können, ob der Einsatz von Gewalt, inklusive Schusswaffen, die Kriterien der Verhältnismässigkeit, der Erforderlichkeit und der Gesetzmässigkeit erfüllt.**
- **Amnesty International empfiehlt den kantonalen Behörden, die Gesetzgebung den internationalen Vereinbarungen und Standards bezüglich der Anwendung von Gewalt und des Einsatzes von Schusswaffen anzupassen und entsprechende Kontrollmechanismen vorzusehen. Einführung, Ausbildung, Einsatz, Einsatzbereich und Einsatzkontrolle sowie das Monitoring müssen detailliert und für alle Einsatzmittel und -techniken separat geregelt werden.**

a. Zwangsmittel

Handfesseln, Kabelbinder, Fussfesseln

Amnesty International ist beunruhigt über Berichte, gemäss denen Handfesseln und Kabelbinder zu oft routinemässig eingesetzt werden. Nach diesen Aussagen werden sie offenbar auch zur Erniedrigung oder Disziplinierung von Personen gebraucht. Aufgrund mehrerer Darstellungen geht Amnesty International davon aus, dass die Polizei beim Anlegen von Handfesseln nicht immer prüft, ob die in den internationalen Bestimmungen genannten Voraussetzungen bezüglich der Anwendung von Gewalt erfüllt sind. Bezeichnend hierfür ist der Fall von L.B., Zürich[140]. L.B. wurde trotz korrekter Identitätsausweisung und ohne objektivierbaren Tatverdacht in Handschellen zur erkennungsdienstlichen Behandlung auf einen Polizeiposten gebracht. Er war dabei von seinem 5-jährigen Sohn begleitet und hatte von Beginn weg keinerlei Widerstand geleistet.

Die meisten Amnesty International bekannten Fälle dieser Art haben sich nach den vorliegenden Informationen in der Stadt Zürich ereignet und betreffen Personen dunkler Hautfarbe.

Im Herbst 2006 lagen auch einige sehr beunruhigende Berichte aus dem Kanton Solothurn vor. Zeugen und Zeuginnen erzählten von «Kettenfesselungen» Schwarzer in Solothurns Innenstadt. Die jungen dunkelhäutigen Männer wurden aneinandergefesselt, sodass ein Bild entstand, das die Zeugen und Zeuginnen an Sklavenhandel

[140] Vgl. Fall 3, S. 31.

erinnerte. Solche Praktiken können einen diskriminierenden Charakter aufweisen, wenn sie sich ohne bestimmten Grund nur gegen gewisse Gruppen richten. Sie können auch das Recht auf Würde und das Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung verletzen. Nach Aussagen des Rechtsdienstes der Kantonspolizei Solothurn werden solche Kettenfesselungen in Solothurn nicht angewendet.

Fall 9 S.C. – Buchs (Kanton St.Gallen)

Im Juni 2005 ging bei Amnesty International ein Dossier zum Strafverfahren gegen einen Österreicher westafrikanischer Herkunft ein, welches nach seiner Anhaltung am 20. August 2003 in Buchs wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte eröffnet wurde. Der beschriebene Sachverhalt durch den Betroffenen und durch die involvierten Polizisten widersprechen sich in mehreren Punkten beträchtlich. So ist dem Eigenprotokoll und der Einvernahme des Angeschuldigten beim Untersuchungsrichteramt Altstetten vom 2. Oktober 2003 Folgendes zu entnehmen: «Ich befand mich auf einem Spaziergang, (…) als ich von zwei Personen, einer Frau und einem Mann in Zivil, auf aggressive Weise mit dem Wort ‚Polizei' gestoppt wurde. Ich übergab ihnen meine Niederlassungsbewilligung, ohne dass sie mich dazu aufforderten, denn ich werde fast täglich kontrolliert. Der Mann steckte den Ausweis in die Tasche, ohne ihn auch nur zu öffnen und zog aus der anderen Tasche Handschellen. Er packte meinen Arm, um sie mir anzulegen: ‚Du kommst mit uns!' Ich entzog ihm meinen Arm und fragte, was ich verbrochen hätte. Keine Antwort. Er ergriff meinen anderen Arm, um wiederum zu versuchen, mir die Handschellen anzulegen. Abermals zog ich meinen Arm zurück und protestierte verbal. Blitzschnell wurde ich von einer dritten Person von hinten am Hals gepackt. Ich bekam einen Schlag gegen den Kehlkopf und wurde massiv gewürgt; dann wurde ich heftig in die Beine getreten, sodass ich rücklings zu Boden stürzte. […] Der Mann, der mich gestoppt hatte, trat einige Male mit dem Fuss auf mich ein, während ich am Boden lag und mir die Handschellen angelegt wurden. Anschliessend wurde ich grob in einen Bus geworfen und zur Polizeistation gefahren. Auf dem Weg dorthin öffnete die Frau meinen Ausweis und informierte die Männer mehrere Male: ‚Aber der ist ja Österreicher!' Der Mann, der mich gewürgt hatte, fragte mich: ‚Und? Was willst du in diesem Land hier?'.»

Der Polizeirapport zu diesem Einsatz hält fest, dass der «Schwarzafrikaner», nachdem er den Ausländerausweis ausgehändigt hatte, wild zu schreien angefangen und während des ganzen Einsatzes nicht damit aufgehört habe. Zudem habe er einen Beamten mit einem mit Büchern gefüllten Plastiksack geschlagen und die Polizisten und die Polizistin unentwegt als rassistisch bezichtigt und gedroht, er werde sie, sobald er frei sei,

umbringen. Da sich der «Schwarzafrikaner» äusserst renitent verhalten habe, habe man ihn unter «erheblichem, aber kontrolliertem Körpereinsatz in Handschellen» gelegt.
Nach offener Darstellung der Polizisten und der Polizistin wurde eine Anzeige gegen den Betroffenen erst in Erwägung gezogen, nachdem dieser noch auf dem Polizeiposten insistiert habe, er werde gegen die erlittene Erniedrigung und die Übergriffe juristisch vorgehen. Der Rechtsvertreter hielt in einem Schreiben an die Staatsanwaltschaft fest, dass den Vorwürfen seines Mandanten gegen die Polizisten und die Polizistin nicht gleichgewichtig nachgegangen worden sei und die Eröffnung eines Strafverfahrens gegen die Polizisten und die Polizistin wegen Tätlichkeit, Amtsmissbrauches usw. erwogen werden müsse. In ihren abschliessenden Erläuterungen folgert die Anklagekammer des Kantons St. Gallen am 11. August 2004, dass die eingeholten Stellungnahmen der Beamten und der Beamtin im Wesentlichen mit der Rapportierung der Kontrolle übereinstimmten, «[…] demgegenüber bestehen keinerlei konkrete Anhaltspunkte für die von S.C. erhobenen Beschuldigungen. Er beschränkt sich auf die blosse Behauptung, geschlagen worden zu sein. Seine Schilderung des Geschehensablaufs erscheint nicht nur unglaubwürdig, sondern macht auch keinen Sinn […].» Es fehle an konkreten Hinweisen für ein strafbares Verhalten durch die angezeigten Beamten und die angezeigte Beamtin, weshalb auch kein Strafverfahren zu eröffnen sei. Mehrere Interventionen des Rechtsvertreters von S.C. hatten zur Folge, dass der Betroffene gemäss Strafbescheid vom 6. Juli 2005 zwar wegen Hinderung einer Amtshandlung verurteilt wurde, der Vorwurf der Gewalt und Drohung gegen Beamte dagegen fallengelassen wurde.

Eine solche Festnahme kann einer Verletzung des Verbots von grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung[141] gleichkommen, vor allem wenn die Polizisten und Polizistinnen während dem Anbringen der Handschellen unrechtmässig und unverhältnismässig Gewalt anwenden.

Für bedenklich hält Amnesty International nicht nur die Umstände und Motive der Fesselung in bestimmten Fällen, sondern auch die Art und Weise, wie die Fesseln in einigen Amnesty International bekannten Fällen angelegt wurden. So klagten mehrere Personen über zu eng angezogene Handfesseln oder Kabelbinder. Einige Personen haben Amnesty International Arztzeugnisse übermittelt, die so entstandene Verletzungen an den Handgelenken dokumentieren. Amnesty International ist besorgt über die Tatsache, dass Polizisten und

[141] Art. 7 Uno-Pakt II; Art. 3 Uno-FoK; Art. 3 EMRK; Art. 10 Abs. 3 BV.

Polizistinnen Handfesseln und Kabelbinder absichtlich fest anziehen oder auch dann nicht lockern, wenn sich jemand beschwert. Bei anderen Personen konnten Vertreter und Vertreterinnen von Amnesty International solche Verletzungen selbst feststellen. Von derartigen Eingriffen in die physische Integrität, deren Verhältnismässigkeit Amnesty International fraglich erscheint, berichteten die meisten Personen, die nach erfolglosen Ausschaffungsversuchen durch die Kantonspolizei Zürich von Amnesty International befragt wurden.

Gemäss Amnesty International vorliegenden Informationen, wurden in einigen Kantonen nach wie vor Fussfesseln eingesetzt, obschon diese gemäss internationalem Recht seit mehr als 50 Jahren verboten sind. Einige verhaftete Personen berichteten von Fussfesselungen während Ausschaffungen.

Handfesseln, Kabelbinder, Fussfesseln – Empfehlungen

Amnesty International empfiehlt den Polizeikorps, ihre Weisungen betreffend Fesselung zu überprüfen und den internationalen Vorgaben anzupassen[142]. Kantone und Gemeinden werden aufgefordert, entsprechende Regelungen in die Polizeigesetze aufzunehmen.

Bauchgurte und Rollstuhl

Diese Einsatzmittel wurden vor allem beim Vollzug der Wegweisung von Migranten und Migrantinnen benutzt, die sich illegal in der Schweiz aufhielten und sich wiederholt einer freiwilligen Ausreise widersetzt haben. Diese Personen wurden in einen Rollstuhl gesetzt und mit einem Bauchgurt, der auch die Bewegung der Arme verunmöglicht, an ihm festgebunden. In den meisten Fällen wurde ihnen auch ein Helm aufgesetzt. Gemäss Informationen, die Amnesty International erhalten hat, wurden diese Personen so bis ins Flugzeug transportiert und einige mussten während der ganzen Reise bis in ihr Heimatland in diesen Rollstühlen sitzen bleiben. Einige Personen, die von Verantwortlichen afrikanischer oder internationaler Nichtregierungsorganisationen nach ihrer Ankunft im Heimatland befragt wurden, gaben zudem an, dass sie Windeln tragen mussten, eine Information, die vom Bundesamt für Migration nicht dementiert wurde.

[142] Regel 33 Uno-Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen, die 1955 von den Vereinten Nationen verabschiedet worden sind, hält fest: «Zwangsmittel wie Handfesseln, Ketten, Eisen und Zwangsjacken dürfen niemals zur Bestrafung angewendet werden. Ferner dürfen Ketten oder Eisen nicht als Zwangsmittel verwendet werden. […]»

Diese Art der Fesselung über mehrere Stunden kann als eine Verletzung des Rechts auf würdevolle Behandlung und des Verbots von unmenschlicher und erniedrigender Behandlung betrachtet werden, vor allem, wenn der Person während eines mehrstündigen Fluges Windeln angelegt werden, damit ihre Unbeweglichkeit gewährleistet ist. Jede Person, die ihrer Freiheit beraubt wird, muss die Möglichkeit haben, ihre natürlichen Bedürfnisse zur erforderlichen Zeit zu verrichten.

Bauchgurte und Rollstuhl – Empfehlungen

Amnesty International fordert die kantonalen und eidgenössischen Behörden dazu auf, den Gebrauch des Rollstuhls zur Ausschaffung von Asylbewerbern und -bewerberinnen während Flügen von mehreren Stunden zu verbieten und betroffenen Personen die Verrichtung ihrer natürlichen Bedürfnisse zu erlauben.

b. Chemische Einsatzmittel mit lähmender Wirkung

Pfefferspray

Der Pfefferspray gehört zur Grundausrüstung jeder Polizistin und jedes Polizisten. Einige Personen haben bestätigt, Opfer eines missbräuchlichen Einsatzes solcher Sprays geworden zu sein. Amnesty International kennt keine Fälle, in denen der Missbrauch von Pfefferspray zu einem Strafverfahren geführt hat.

«Oleoresin Capsicum (OC) ist der Hauptinhaltsstoff des Pfeffergases, das ein Reizgas ist, aber die Tränendrüsen nicht unbedingt angreift. Der Pfefferspray basiert auf biologischen Inhaltsstoffen, die je nach benutzter Pfefferpflanze variieren. Er kann sehr unterschiedliche chemische Substanzen enthalten, von denen nur sehr wenige richtig erforscht wurden. PAVA (Pelargonyl vanillylumide) Pfefferspray ist eine synthetische Formel eines der wirksamen Grundstoffe von OC; es gehört zu den entzündungsfördernden Gasen, da es, wie das OC, ein starkes Brennen in den Augen, erhebliche Entzündungen der Schleimhäute und der oberen Atemwege, Husten und Übelkeit verursacht. Verschiedene Arten von PAVA werden zurzeit von deutschen, belgischen, holländischen und Schweizer Polizeikräften gebraucht.»[143]

[143] Amnesty International, THE PAIN MERCHANTS Security Equipment and its Use in Torture and Other Ill-treatment, AI-Index: Act 40/008/2003.

In Holland setzt die Polizei gemäss eigener Aussage ein leichteres Pfeffergas auf organischer Basis ein, welches unter ihrer Kontrolle in den USA hergestellt wird. Sie hat festgestellt, dass seit 2000, als dieses Gas zum ersten Mal verwendet wurde, nach 1500 Einsätzen nur eine einzige Beschwerde einging. Die holländische Polizei hebt hervor, dass eine mit dem Gummiknüppel geschlagene Person oft wochenlang unter den Folgen zu leiden hat während eine Person, die mit Pfeffergas in Berührung kommt, sich innerhalb von dreissig Minuten wieder erholt, ohne bleibende körperliche Schäden davonzutragen.

Da das OC-Gas pflanzliche Giftstoffe enthält, ist sein Einsatz in Kriegen durch die «Konvention von 1972 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung von bakteriologischen (biologischen) Waffen und Toxinwaffen und über ihre Vernichtung» verboten. Der Einsatz von Pfeffersprays zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung ist in den internationalen Menschenrechtsnormen nicht explizit geregelt und es scheint, dass sie ohne gesetzliche Regelung von zahlreichen Firmen hergestellt und vertrieben werden. Der Tod von Raymond Sterling, einem jungen Mann von einundzwanzig Jahren in Fort Lauderdale in den USA, ungefähr eine Stunde nach dem Kontakt mit OC-Gas zeigt, dass es unmöglich ist, allgemein gültige Aussagen über die Unschädlichkeit der vertriebenen Pfeffergase zu machen. Die Autopsie kam zu folgendem Schluss: «keine Spuren von Schlägen, keine Blutergüsse, kein Bruch, kein Abdruck, nichts lässt vermuten, dass die Polizisten ihn geschlagen haben könnten.»[144] Die Autopsie hat zudem ergeben, dass die Todesursache eine Sichelzellenanämie[145] war und dass das Pfeffergas zum Tode beigetragen hat. Raymond Sterling litt anscheinend unter einer Vorstufe von Asthma, was die Polizisten gemäss ihren Angaben zum Zeitpunkt der Verhaftung nicht wussten. Weil solche Formen von Asthma, die ziemlich häufig sind, bei der Verwendung von Pfeffergas nicht unbedingt bekannt sind, sollten die Sicherheitsbehörden beim Einsatz dieses und anderer die Lunge reizende Gase sehr vorsichtig vorgehen.

Pfeffersprays – Empfehlungen

Amnesty International ruft die kantonalen Behörden dazu auf, den Gebrauch von Pfeffersprays detailliert zu reglementieren und die gegenwärtig eingesetzten Gase durch das von der holländischen Polizei verwendete zu ersetzen.

[144] Associated Press, 24.04.203.
[145] (Vererbbare) Krankheit, die die Blutzirkulation in den Blutgefässen stoppen kann.

Tränengase

Die Bezeichnung «Tränengas» deckt alle chemischen Produkte ab, die eine Reizwirkung auf Augen, Haut und Atemorgane der Betroffenen haben und in den meisten Ländern von den Sicherheitskräften benutzt werden, um Menschenmengen zu kontrollieren mit dem Ziel, Sicherheit, Ruhe und Ordnung zu garantieren. Mehrere Produkte sind heute auf dem Markt erhältlich:

- das zuerst entwickelte CN-Gas (Chloracetophenon; Giftklasse 1), das oft mit Pfeffergas vermischt wird,
- das fünfmal stärkere CS-Gas (o-Chlorbenzyliden-Malodinitril; Giftklasse 2),
- das gegenüber diesem sechsmal stärkere CR-Gas (Dibenz-1,4-Oxazepin; Giftklasse 2),
- das BB-Gas (Benzylbromid; Giftklasse 1).

Die Schweizer Sicherheitskräfte setzen das Gas CS ein, das «ein Gefühl von Brennen in den Augen, […] eine starke Reizung der Atemwege, schmerzhaftes Brennen in der Nase, Niesen, Schmerzen in der Brustgegend und Atemnot verursacht. Auch sehr geringe Dosen können eine schnelle Erhöhung des arteriellen Drucks verursachen, was starkes Herzklopfen, Unwohlsein und Übergeben provozieren kann»[146].

Amnesty International hat auch Kenntnis davon erhalten, dass Reizstoffe in geschlossenen Räumen eingesetzt worden sind. In den dokumentierten Fällen konnten sich die betroffenen Personen nicht in Sicherheit bringen. Dies führte zu schweren Verletzungen. Dem Wasser beigemischtes CN-Gas beim Einsatz von Wasserwerfern führte bei den Betroffenen zu Hautverätzungen, die besonders dann schwerwiegend waren, wenn die nassen Kleider längere Zeit nicht gewechselt werden konnten.

Amnesty International liegen mehrere Berichte über Tränengaseinsätze in der Schweiz vor, die von der Organisation als unverhältnismässig eingeschätzt werden[147]. Ein noch näher zu erörternder Fall (Landquart[148]) betrifft einen Tränengaseinsatz gegen eine eingekesselte Menschenmenge sowie gegen Personen, die sich in einem geschlossenen Zugwagon aufhielten. Betroffene Personen haben sich bei Amnesty International zudem darüber beklagt, sie hätten trotz starker Beschwerden als Folge von Reizstoffeinsätzen keinen sofortigen Zugang zu ärztlicher Behandlung erhalten.

---

[146] Aus dem Englischen übersetzt; Omega Foundation, An Assessment of Crowd Technology Options fort he European Union, Mai 2000.
[147] Vgl. Fall 18, Zürich, S. 98.
[148] Vgl. Fall 16, Landquart, S. 92.

Zur Genugtuung von Amnesty International beschloss der Genfer Grossrat im Januar 1998, beim Einsatz von Wasserwerfern das Beimischen von CN-Gasen zu verbieten.

Am 13. Oktober 2003 wurde im Nationalrat eine Motion eingereicht, die zum Ziel hatte, den Einsatz von Reiz- und Kampfstoffen gesetzlich zu verbieten. Diese Motion wurde am 10.03.2004 im Parlament behandelt und abgelehnt, da der Bund in Sachen Einsatzmittel der Polizei keine Regelungskompetenz besitzt[149].

1989 hat eine Gruppe von US-amerikanischen Medizinern aus ihrer Untersuchung über die Auswirkungen von Tränengas folgende Schlüsse gezogen: «Wir haben nicht über genügend toxikologische Angaben verfügt, um eventuelle Auswirkungen auf die Lungen und die Zeugungsfähigkeit sowie langfristige krebserregende Auswirkungen beurteilen zu können.»[150] Im Februar 2002 äusserte sich in der Schweiz die Vereinigung unabhängiger Ärzte zum zweiten Mal (erstmals 1980) folgendermassen zu den Tränengaseinsätzen der Zürcher Polizei: «Die von der Zürcher Polizei eingesetzten Tränengase CN und CS sind gefährlich. Die medizinischen Schäden, die sie anrichten können, sind beträchtlich: Hautschäden (Verbrennungen, Allergisierungen), Augenschäden (Entzündungen, Verlust der Sehkraft), Lungenschäden (Lungenödem). Tränengas kann auch tödliche Auswirkungen haben. Die Polizei hat bewiesen, dass sie die Vorsichtsmassnahmen, die die schädigenden Auswirkungen dieser Mittel in Schranken halten könnten, nicht einhalten kann. Wir wissen, dass mehrmals Tränengas in geschlossene Arrestantenfahrzeuge gesprayt wurde. Auf Todesopfer durch Tränengaseinsätze wollen wir nicht warten. Wir fordern die verantwortlichen Politiker und Polizeiorgane auf, die Tränengaseinsätze einzustellen.»[151] Bis heute ist keine unabhängige Studie über die Langzeiteffekte dieser Gase durchgeführt worden und die Hersteller konnten bis heute nicht beweisen, dass sie unschädlich sind.

Tränengase – Empfehlungen

- **Obwohl es keine spezifischen internationalen Bestimmungen über den rechtmässigen Gebrauch von Tränengasen gibt, ist der grossflächige Einsatz von chemischen Substanzen**

[149] Motion 03.2024.

[150] Aus dem Englischen übersetzt; Hu, H., Fine, J., Epstein, P., Kelsey, K., Reynolds, P. und Walker, B., «*Tear gas: harassing agent or toxic chemical?*», in *Journal of the American Medical Association, Amnesty International,* 1989, 262:660-3.

[151] «Der Einsatz von Gummigeschossen und Tränengas durch die Zürcher Polizei. Eine Stellungnahme der Vereinigung unabhängiger ÄrtzInnen (VUA)», www.vua.ch/dossier/varia/02_03_gummischrot.pdf

gegen friedliche Menschenansammlungen nicht mit den internationalen Normen vereinbar. Diese fordern von den Sicherheitskräften, Gewalt nur als letztes Mittel anzuwenden. Ein Tränengaseinsatz ist nur gerechtfertigt, wenn er absolut nötig und verhältnismässig ist in Bezug auf das Ziel, das damit erreicht werden soll. Der Respekt vor dem menschlichen Leben und der physischen Integrität muss immer im Vordergrund stehen. Die Polizei ist verpflichtet, die möglichen Schäden auf ein absolutes Minimum zu beschränken. Werden Personen verletzt, so muss unverzüglich medizinische Hilfe geleistet und das Recht auf sofortige Benachrichtigung der Angehörigen von verletzten Personen respektiert werden. Auf keinen Fall dürfen chemische Substanzen in einem geschlossenen Raum wie zum Beispiel in einem Eisenbahnwagen zum Einsatz kommen.

- **Jede Anwendung von Pfeffergas ist als Einsatz von Gewalt zu werten und verlangt eine Information der Vorgesetzten. Ein Überwachungskomitee sollte den Einsatz von Gasen kontrollieren.**
- **Chemische Substanzen, die geeignet sind Menschen zu betäuben, sind aufgrund der Chemiewaffenkonvention verboten. Die Konvention untersagt die Entwicklung, den Besitz und den Gebrauch von chemischen Waffen, die bei Menschen den Tod, eine temporäre Kampfunfähigkeit oder permanente Schäden herbeiführen können.**
- **In einer unabhängigen Langzeitstudie müssten die von der Polizei eingesetzten Gase auf ihre gesundheitlichen Folgen hin untersucht werden.**

c. Geschosse

Geschosse, die unsachgemäss eingesetzt werden, können gefährliche Auswirkungen haben, weshalb ihr Gebrauch streng kontrolliert werden muss. Der Uno-Verhaltenskodex sieht vor, dass die Polizisten und Polizistinnen «nur auf Gewalt zurückgreifen können, wenn dies unbedingt nötig ist und in dem Masse, wie es die Ausübung ihrer Funktion erfordert»[152]. Polizisten und Polizistinnen, die mit Schlagstöcken, Knüppeln oder Plastikgeschossen ausgerüstet sind, respektieren diese klaren Vorschriften nicht immer und fügen Individuen oder einer Gruppe von Personen Verletzungen zu, die der Folter oder anderen Formen von Misshandlung gleichkommen.

[152] Art. 3 Uno-Verhaltenskodex.

Schockgranaten

Fall 10 Landquart (Kanton Graubünden) und Stadt Genf

Laut Wochenzeitung WOZ (Artikel vom 05.02.2004) wurden während des Weltwirtschaftsforums (WEF) 2004[153] *in Landquart «Schockgranaten» eingesetzt. Die Bündner Regierung dementierte diese Aussage und gab an, Irritationswurfkörper*[154] *verwendet zu haben. Verschiedenen Quellen zufolge handelt es sich bei diesen beiden Waffen jedoch um dieselbe Granate, die auch unter den Bezeichnungen «Offensivgranate», «Blend», «Perkussions»- oder «Knallgranate» bekannt ist. Einer Medienmitteilung von www.ssi-media.com zufolge wurden im Juni 2003 in Genf, Lausanne und Annemasse während den Anti-G8-Demonstrationen mindestens sechs Personen durch Schockgranaten verwundet. Im Mai 2004 veröffentlichte die Genfer Kantonsregierung im Zusammenhang mit diesen Demonstrationen den Bericht der ausserparlamentarischen Untersuchungskommission zu den Sicherheitsmassnahmen der Kantonsbehörden, einschliesslich der Polizei. Zahlreiche Personen hatten den Vorwurf von unverhältnismässiger Gewaltanwendung durch die Polizei erhoben. Mindestens fünfzehn Betroffene erstatteten Strafanzeige. Acht von ihnen eröffnete der Staatsanwalt des Kantons im Juni 2005, dass die Ermittlungen im Zusammenhang mit ihrer Anzeige eingestellt würden, da die beteiligten Polizisten nicht hätten identifiziert werden können.*

Die Untersuchungskommission teilte Amnesty International mit, es sei nicht ihre Aufgabe gewesen, Ermittlungen in konkreten Fällen anzustellen. So enthielt ihr Bericht auch nur die durch Zeugenaussagen belegte allgemeine Feststellung, dass bei den fraglichen Polizeiaktionen «der Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht immer gewahrt» worden sei. Die Kommission

[153] Vgl. auch Fall 16, S. 92.

[154] Herstellerinformation auf www.nico-pyro.de: «Irritationskörper können in allen Situationen, in denen Zielpersonen zeitweilig zu irritieren und desorientieren sind, eingesetzt werden. Damit werden eine kurzzeitige Handlungsunfähigkeit der Zielpersonen und ein sicherer Zugriff ermöglicht. Klassische Einsatzbereiche sind Geiselbefreiungen bei Banküberfällen oder Flugzeugentführungen, Beilegung von Gefängnisrevolten und Bekämpfung von terroristischen Vereinigungen. Ferner werden nicht letale Blend-Schock-Wurfkörper auch von Krisenreaktionskräften und Grenzschutztruppen bei Frieden schaffenden und Frieden erhaltenden Maßnahmen eingesetzt, um die Zivilbevölkerung nicht unnötig durch letale Wirkmittel zu gefährden.
Der Irritationskörper ist ein nicht letales Ablenkmittel mit einem Blitz-Knall-Effekt. Der Blitz-Knall-Effekt entsteht direkt am Aluminiumgehäuse, sodass keine Fragmentation entsteht. Eine Gefährdung von Personen durch herumfliegende Projektile wird damit ausgeschlossen. Die Einsatzkräfte haben somit die Möglichkeit, zeitgleich mit dem Werfen des Irritationskörpers und dem Zünden des Blitz-Knall-Effektes in einen Raum einzudringen. Die Irritationskörper-1, -2 und 9-Bang können zusätzlich mit einem PLUS-Körper ausgerüstet werden. Hierzu dient das Gewinde am Gehäuseboden. Alternativ kann hier ein Elektrozünder eingeschraubt werden, wodurch eine Fernzündung des Irritationskörpers ermöglicht wird.»

unterbreitete den Behörden 52 Empfehlungen. Angesichts der fehlenden Erfahrung mit solchen Einsätzen wurde der Polizei die Aufstellung von Spezialeinheiten empfohlen, die für diese komplexe Aufgabe besser vorbereitet wären. Ausserdem unterstrich die Kommission die Bedeutung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit bei Polizeiaktionen, empfahl die kantonsübergreifende Beschaffung und Verwaltung der Polizeiausrüstung und forderte von allen Beamten, bei Einsätzen zur Sicherung der öffentlichen Ordnung deutlich sichtbar ihre Dienstnummer zu tragen.
Am 1. Mai 2004 gab das «Forum Social Lémanique» in einer Pressemitteilung[155] *bekannt, dass es die Arbeit der ausserparlamentarischen Untersuchungskommission in Frage stelle, weil die Polizei unverhältnismässigen und willkürlichen Gebrauch von sogenannten nicht letalen Waffen gemacht habe. Unter diesen Begriff würden Gummigeschosse, Tränengas und Schockgranaten subsumiert, deren Gebrauch mehreren Demonstrierenden schwere Verletzungen zugefügt habe. Der schlimmste Fall sei der des englischen Journalisten Guy Smallman, dem durch eine Schockgranate ein Teil der linken Wade weggerissen worden sei. Das Sozialforum kritisierte deshalb die Behauptung der Untersuchungskommission, die polizeilichen Interventionen hätten keine schwerwiegenden Schäden an Leib und Leben von Menschen verursacht. Guy Smallman hat Anzeige gegen die Genfer Polizei erstattet. Am 6. Dezember 2006 fand die zweite Anhörung statt. Das Verfahren war noch nicht abgeschlossen und die Identität des Polizisten, der die Granate geschossen hatte, blieb unbekannt. Ende Februar 2007 war das Verfahren immer noch hängig.*

Amnesty International hat schon verschiedentlich und in mehreren Ländern aufgrund des hohen Verletzungsrisikos gegen den Einsatz von Schockgranaten während Demonstrationen oder bei grösseren Menschenansammlungen protestiert. Amnesty International wundert sich, warum das Strafverfahren gegen die Genfer Polizei drei Jahre nach den Vorfällen noch immer nicht abgeschlossen ist und warum der Schütze nicht identifiziert werden konnte. Zudem wurde keine unabhängige Untersuchung eingeleitet, um die Verantwortung der Polizeileitung zu klären und um die Frage zu beantworten, ob der Einsatz einer solchen Granate notwendig und gerechtfertigt gewesen sei. Diese Untersuchung hätte sich umso mehr aufgedrängt, als Guy Smallman als Fotograf an der Demonstration teilgenommen hatte, um die Ereignisse zu dokumentieren. Auf einem Film, der dem Richter vorgeführt wurde, ist Smallman mit dem Fotoapparat in den

[155] «Die extraparlamentarische Untersuchungskommission trägt der während des G8 begangenen schweren Polizeigewalt nicht Rechnung.» (Aus dem Französischen übersetzt).

Händen zu sehen, wie er im Begriff ist, sich von den Polizisten und Polizistinnen zu entfernen, als er von der Granate getroffen wurde.

Markierungs-Projektile

Amnesty International ist besonders besorgt über die Einführung neuer Projektil-Waffen ohne vorgängige und detaillierte Abklärung ihres Gefährdungspotenzials, ohne klare gesetzliche Grundlage und ohne klare Reglementierung ihres Einsatzes resp. ohne Angaben, wer und aufgrund welcher Ausbildung diese Waffen einsetzen darf.

Fall 11 Denise Chervet und ihr Sohn – Stadt Genf

In den Jahresberichten 2003–2005[156] *erläuterte Amnesty International den Fall von Denise Chervet. Am 29. März 2003 beobachtete Denise Chervet anlässlich einer tätlichen Auseinandersetzung zwischen Demonstrierenden und der Polizei am Bahnhof Genf nach einer Demonstration gegen die WTO (Welthandelsorganisation), wie ein Polizist ihrem 16-jährigen Sohn mit einem Schlagstock Schläge versetzte. Sie warf darauf eine Flasche in Richtung des Polizisten. Kurz darauf wurde sie von zwei aus einem XM 303 abgefeuerten Paintball-Projektilen an der Hüfte und an der Stirn getroffen. Wie sich herausstellte, hatte einer der Polizisten diese neuartige Markierungswaffe, deren Tauglichkeit von der Genfer Polizei getestet worden war, gegen Denise Chervet eingesetzt*[157]*. Nach Angaben des Herstellers dient die Waffe dazu, Zielpersonen mit Farbe für eine anschliessende Festnahme zu kennzeichnen. Laut den Warnhinweisen des Herstellers soll die Waffe aber niemals auf das Gesicht oder die Halspartie gerichtet werden. Entgegen der geltenden Bestimmungen war die Waffe ohne Bewilligung des Polizeichefs oder der Polizeidirektorin eingesetzt worden.*

Die Polizei wies in einer ersten Reaktion jegliche Verantwortung für die Verletzung von Denise Chervet von sich. Erst einige Tage nach den Vorfällen anerkannte die Polizei, dass die fragliche Markierungsmunition aus einer Waffe der Kantonspolizei abgefeuert worden war. Die Genfer Polizei entschied anschliessend, diese Markierungswaffe nicht mehr einzusetzen. Dies veranlasste letztlich den Polizeichef zum Rücktritt. Die einem ehemaligen Chef des kantonalen Justiz- und Polizeidepartements anvertraute Administrativuntersuchung kam in einem noch nicht publizierten, jedoch den Verteidigern der Polizisten übergebenen Bericht von Anfang 2005 zum Schluss, dass zwei der drei angeklagten Polizisten keine Verfehlungen vorgeworfen werden könnten. Einzig die Administra-

[156] Amnesty International: Jahresberichte 2003, 2004, 2005. Frankfurt am Main, Fischer Taschenbuch Verlag.

[157] Laut Schweizerischer Depeschenagentur hat die Genfer Polizei erklärt, dass die Waffe höchstens Blutergüsse verursache.

tivuntersuchung gegen den inzwischen pensionierten Einsatzchef wurde weitergeführt, weil er für den Gebrauch dieser Waffe verantwortlich war. Denise Chervet und ihr Sohn erstatteten Strafanzeige gegen den Polizisten, der Chervets Sohn geschlagen hatte, und gegen denjenigen, der die Markierungsgeschosse abgefeuert hatte. Das erste Verfahren wurde im Dezember 2003 eingestellt, obwohl belastendes Video-Material eines Passanten vorlag. Die Ermittlungen im zweiten Fall ergaben im Dezember 2003, dass der Polizist weisungsgemäss gehandelt hatte, sodass keine Anklage gegen ihn erhoben wurde. Der Polizeihauptmann, der ohne Genehmigung des Polizeichefs oder der Polizeidirektorin die Befugnis für den Gebrauch der Waffe bei der Demonstration erteilt hatte, wurde indes wegen fahrlässiger Körperverletzung angeklagt.

Denise Chervet und ihr Sohn fochten die beiden Einstellungsverfügungen an. Im Dezember 2004 verurteilte die Genfer Anklagekammer nach der Visionierung eines von einem Zeugen gedrehten Films den Polizisten, der Chervets Sohn geschlagen hatte, zu einer Busse von 400 Franken. Die Einstellungsverfügung im zweiten Verfahren wurde von der Genfer Anklagekammer jedoch bestätigt. Das Gericht konstatierte aber, dass einige Aspekte des Falls noch der Klärung bedürften und verfügte eine situative Nachstellung der Ereignisse am Bahnhof Cornavin. Die im September 2005 erfolgte Nachstellung ergab, dass der Polizist das zweite Markierungsgeschoss in einem Moment abgefeuert hatte, in dem Denise Chervet weitgehend von einer Mauer verdeckt war. Nur ihre Schulter und ihr Kopf waren sichtbar. Der Schütze musste also damit rechnen, Denise Chervet in der Hals- oder Kopfregion zu treffen. Dieser behauptet jedoch, dass er Denise Chervet unterhalb der Schultern treffen wollte. Sie habe sich jedoch plötzlich niedergekauert und sei darum im Gesicht getroffen worden. Nach dieser Rekonstruierung hat der Untersuchungsrichter ein weiteres Mal darauf verzichtet, Anklage zu erheben. Denise Chervet legte gegen diese Rückweisung Beschwerde bei der Anklagekammer ein. Diese bestätigte das Urteil des Untersuchungsrichters mit der Begründung, dass im Zweifel der Angeklagte freizusprechen sei. Dieser habe die Anweisungen befolgt, die ihm gegeben worden seien, und nicht realisiert, dass er Denise Chervet mit dem ersten geschossenen Projektil schon getroffen habe. Des Weiteren sei sie im Gesicht getroffen worden, weil sie sich in dem Moment niederkauerte, als der Schuss abgegeben wurde. Anschliessend ging das Dossier an den Staatsanwalt zurück, wo es liegen blieb. Per Strafbefehl vom 3. Mai 2007 wurde der Polizeihauptmann, der die Anwendung dieser Waffe zugelassen hatte, wegen fahrlässiger Körperverletzung zu einer Geldstrafe von 10 Tagessätzen bedingt verurteilt. Der Polizeihauptmann hat gegen diesen Strafbefehl Berufung eingelegt, was bedeutet, dass das Polizeigericht über diesen Fall entscheiden muss.

Sogenannte non-lethal-weapons, Waffen mit «verminderter Tödlichkeit» lassen sich leicht missbräuchlich einsetzen. Denise Chervet wurde von einem Metall- und Plastikprojektil aus einer solchen Waffe getroffen. Die Metall- und Plastiksplitter im Gesicht der Frau konnten nicht entfernt werden, ohne eine Lähmung zu riskieren. Diese Waffe wurde verwendet, ohne dass die ganze Genfer Polizeileitung informiert war und ohne einen unabhängigen Evaluationsprozess und auch ohne eine klare Regelung des Zulassungsverfahrens. Die Ausbildung des besagten Polizisten war wohl ungenügend. Die Herstellungsfirma der Waffe schreibt auf der Verpackung, das Zielen auf «Kopf, Brust oder Hals»[158] sei ausdrücklich verboten. Trotz dieser Hinweise wurde Denise Chervet mit dem zweiten Schuss im Gesicht getroffen, als ihr Körper schon von einer Mauer bis auf Schulterhöhe verdeckt war. Amnesty International äussert sich nicht zur Verhältnismässigkeit, zur Notwendigkeit und zur Rechtmässigkeit des ersten Schusses, der den Mantel von Denise Chervet getroffen hatte, stellt jedoch fest, dass der zweite Schuss klar als missbräuchlich zu bezeichnen sei. Da Denise Chervet bereits getroffen worden war, war dieser zweite Schuss aus einer Markierungswaffe absolut unnötig. Wichtig zu erwähnen bleibt, dass nach diesem Vorfall der Generalstab der Genfer Kantonspolizei am 24. Februar 2004 die Einrichtung eines Evaluationsverfahrens für die Einführung neuer Waffen in der Genfer Kantonspolizei beschlossen hat. Dieses Verfahren formuliert einen klaren Rahmen für die Einführung, die Ausbildung, den Einsatz und das Monitoring neuer Technologien.

Plastikgeschosse

Amnesty International ist äusserst besorgt über die hohe Zahl von Personen, die in den letzten Jahren in der Schweiz durch Plastikgeschosse ernsthaft verletzt wurden. Allein aus der Stadt Zürich liegen Amnesty International seit Dezember 2000 Berichte über mindestens sieben Fälle vor, bei denen Demonstranten durch ein Plastikgeschoss verletzt wurden. Fünf betroffene Personen erlitten eine bleibende, teilweise eine vollständige Beeinträchtigung ihres Sehvermögens[159].

---

[158] www.fnherstal.com/htm/FN303.htm.

[159] Fünf Fälle aus der Zeit von Dezember 2000 bis Mai 2001 werden im Artikel *«Ocular Injuries Caused by Plastic Bullets Shotguns in Switzerland»* von Florian K.P. Sutter vom Ophtalmologie-Departement des Universitätsspitals Zürich geschildert. Der Artikel erschien in der Zeitschrift «*Injury, International Journal of the Care of the Injured*» (2004) 35, 963–967. Nach diesem Artikel wurden im Universitätsspital im erwähnten Zeitraum fünf Personen wegen solchen Augenverletzungen behandelt. Eine Person verlor das Sehvermögen auf einem Auge gänzlich, zwei büssten auf einem Auge die Hälfte ihres Sehvermögens ein.

In der Schweiz wird eine Waffe mit sechskantigen harten Plastikgeschossen seit 1981 eingesetzt. Pro Schuss werden fünfunddreissig in einer Plastikfolie verpackte Plastikzylinder mit einem Gewicht von elf Gramm pro Stück abgefeuert. Die Projektile erreichen eine Geschwindigkeit von 200 km/h. Nach dem Abfeuern löst sich die Plastikfolie, und die einzelnen Projektile verfolgen eine unkontrollierte Flugbahn. Aus einer Distanz von zwanzig Metern abgeschossen, erreichen diese Projektile eine Streuung von zwei Metern im Durchmesser. Aus zehn Metern Schussdistanz verringert sich das Streuungsfeld auf einen Durchmesser von eineinhalb Metern, aus fünf Metern Schussdistanz auf einen Meter. Aufgrund der grossen Streuung dieser Waffe ist es unmöglich, die Schussrichtung präzise genug zu bestimmen, um gewährleisten zu können, dass weder Kopf, Augen oder Hals von Demonstranten und Demonstrantinnen getroffen werden. Bei Probeschüssen wurde festgestellt, dass die Wahrscheinlichkeit, aus einer Schussdistanz von zwanzig Metern ein Auge zu treffen bei zwei Prozent liegt. Bei einer Schussdistanz von zehn Metern sind es vier Prozent, bei fünf Metern neun Prozent.

Florian K.P. Sutter vom Ophtalmologie-Departement des Universitätsspitals Zürich kommt in einem in der Zeitschrift Injury publizierten Artikel vom 11. November 2003[160] zum Schluss, dass die von der Schweizer Polizei bei Demonstrationen eingesetzten Plastikgeschosse ein erhebliches Risiko für Verletzungen an Kopf, Augen und Hals darstellen und es sich vom medizinischen Standpunkt aus um eine gefährliche Waffe handelt. Um solche Risiken zu verhindern, haben einige Polizeikorps, zum Beispiel die Genfer Kantonspolizei, den Direktschuss mit derartiger Munition in Menschenmengen verboten und nur den Schuss in die Luft erlaubt.

Amnesty International hat ihre Besorgnis über die Tatsache ausgedrückt, dass die nach Einsätzen mit solchen Projektilen eingeleiteten Strafverfahren aufgrund der Unmöglichkeit der Identifizierung des Schützen eingestellt wurden. Soweit Amnesty International informiert ist, wurden keine Informationen über interne Untersuchungen zur Klärung der Verantwortlichkeiten veröffentlicht. Alle diese Fälle zeichnen sich durch einen grossen Mangel an Transparenz aus.

Schockgranaten, Markierungs-Projektile, Plastikgeschosse – Empfehlungen

Amnesty International verlangt von den politischen Verantwortlichen und den Kommandanten und Kommandantinnen der

[160] Idem.

Polizeikorps einen klaren Regeln unterworfenen und verhältnismässigen Einsatz solcher Waffen. Die Ausbildung der Polizisten und Polizistinnen, die sie einsetzen, sollte verbessert werden, um Verletzungen und Traumata so weit wie möglich verhindern zu können. Die kantonalen Behörden sollen Direktschüsse von Plastikgeschossen in Menschenmengen verbieten und Fälle von missbräuchlichem Einsatz derartiger Waffen aufklären. Dazu braucht es unabhängige, unparteiische und gründliche Untersuchungen, die auch der Frage nach der Notwendigkeit, der Verhältnismässigkeit und der Gesetzmässigkeit nachgehen und die Verantwortlichkeiten klar benennen. Die Resultate dieser Untersuchungen sollen veröffentlicht werden.

d. Elektroschockwaffen und Taser

Die ersten Elektroschockwaffen, die eine kurzzeitige Handlungsunfähigkeit bewirken können, ähnlich den Elektro-Schlagstöcken, kamen in den siebziger Jahren auf den Markt. Seither wurden zahlreiche neue Waffen entwickelt, die zunehmend stärkere elektrische Ladungen abgeben können. Dazu kommen auch Schutzschilder, Elektroschockgurte sowie Elektroschockpistolen. Die Herstellerfirmen verfolgen eine aggressive Verkaufspolitik und tendieren dazu, die möglichen Folgen eines Einsatzes dieser Waffen zu verharmlosen.

Im Falle der Elektroschockwaffe des Typs Taser geben zwei Pfeile, die durch ein Kabel mit einer Pistole verbunden sind, lähmende elektrische Ladungen von 50'000 Volt ab. Die Intensität kann je nach Spannung, Stromstärke, Einsatzdauer, Batteriestärke sowie der körperlichen Verfassung der betroffenen Person und der Umweltbedingungen (zum Beispiel Feuchtigkeit) variieren. Diese elektrischen Ladungen können starke Schmerzen verursachen und zum Verlust der Kontrolle über die Muskeln, zu Brechreiz, Schüttelkrämpfen, Bewusstlosigkeit und zu ungewollter Ausscheidung von Kot und Urin führen.

Im Jahre 2002 wurden solche Elektroschockpistolen an die Polizeikräfte in mindestens achtzehn verschiedene Länder ausgeliefert und 2003 wurden diese Waffen in vier weiteren Ländern[161], darunter in der Schweiz, ausprobiert. Als Folge dieser operationellen Versuche hat die Schweizerische Polizeitechnische Kommission (SPTK) im Juli 2003 den Gebrauch solcher Pistolen durch die Schweizer Ordnungskräfte unter der Bedingung genehmigt, dass die kantonalen Behörden die

[161] Quelle: Ein Telefongespräch zwischen der US-amerikanischen Sektion von Amnesty International und Taser International Inc. vom März 2002.

Bewilligung dazu erteilen[162]. Obwohl Amnesty International in einem Brief an die Kommandanten verschiedener kantonaler Polizeikorps auf die Risiken dieser Waffe und die nötigen Sicherheitsmassnahmen aufmerksam machte, hat sich seither eine wachsende Zahl von Polizeikorps für die Anschaffung des Tasers entschieden.

Am 29. Dezember 2006 wurde der Taser durch die Spezialeinheit «Enzian» der Berner Kantonspolizei während eines Einsatzes in Tavannes zum ersten Mal eingesetzt, um einen bewaffneten und psychisch angeschlagenen Mann zu überwältigen. Der Kantonspolizei zufolge habe dieser Mann ein Risiko für Dritte dargestellt. Danach sei er ins Krankenhaus gebracht worden, um ihn einer medizinischen Kontrolle zu unterziehen. Die Details dieses Einsatzes waren Amnesty International beim Abschluss dieses Berichtes noch nicht bekannt.

Zurzeit gehört der Taser zur Ausrüstung verschiedener Schweizer Polizeikorps. Mehrere Polizeikommandanten und -kommandantinnen haben Amnesty International zugesichert, dass der Einsatz spezialisierten Einheiten vorbehalten bleibe. Gemäss einer noch nicht be-stätigten Information, die Amnesty International kürzlich erreicht hat, wird der Taser in einem Kanton in den Polizeiwagen mitgeführt und gehört so zur normalen Ausrüstung. Wenn alle Polizisten und Polizistinnen jederzeit Zugang zu Tasern haben, besteht leicht die Gefahr, dass diese Waffe zu einem alltäglichen Arbeitsinstrument wird. Auch bei moderatem Einsatz steigt so das Risiko einer missbräuchlichen Verwendung und einer Verletzung der internationalen Normen.

Bei Gesprächen haben sich einige Polizeikommandanten erstaunt über die Besorgnisse von Amnesty International gezeigt, während andere den Gebrauch des Tasers ebenfalls als nicht ungefährlich bezeichneten. Amnesty International nimmt jedoch mit Genugtuung zur Kenntnis, dass in allen Polizeikorps der Taser in der Hierarchie der Einsatzmittel direkt hinter der Schusswaffe klassiert ist. Es werden folglich auch hohe Anforderungen an die Einsatzbedingungen gestellt. Amnesty International nimmt ebenfalls mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die kontaktierten Schweizer Polizeikorps den Taser nicht als geeignetes Einsatzmittel gegen Demonstrierende und Personen, die aus der Schweiz ausgeschafft werden sollen, betrachten, wie dies im Entwurf zum Zwangsmassnahmengesetz

[162] Pressemeldung von Taser International Inc. vom 25. Juli 2003

vorgesehen ist[163].

Amnesty International engagiert sich seit Jahren gegen den weiteren Einsatz des Tasers, bis eine umfassende und unabhängige Untersuchung über die gesundheitlichen Risiken vorliegt und die Resultate auch veröffentlicht werden. Diese Studie müsste alle Kategorien und Unterkategorien von Elektroschockpistolen einbeziehen sowie alle Daten aus den Ländern, die diese Waffen für Ordnungsaufgaben einsetzen, mitberücksichtigen. Die Studie müsste von unabhängigen Experten mit medizinischem und juristischem Hintergrund durchgeführt werden.

Im November 2004 hat Amnesty International einen Bericht über die Risiken beim Gebrauch dieser Waffe veröffentlicht[164] und bereits damals die Durchführung einer entsprechenden Studie gefordert. Eine unabhängige Untersuchung fehlt nach wie vor. Die Behörden beziehen sich weiterhin auf Studien, die von der Herstellerfirma, Taser International, oder der Polizei selbst erstellt wurden. Auch die Todesfälle im Zusammenhang mit Tasereinsätzen in den USA wurden nie vertieft untersucht.

In der Zwischenzeit hat die Zahl der Todesfälle nach Tasereinsätzen in den USA weiter zugenommen. Amnesty International hat deshalb im März 2006[165] einen weiteren Bericht veröffentlicht, in dem die Organisation eine signifikante Erhöhung der Todesfälle im Zusammenhang mit dem Einsatz des Tasers feststellte und die Behörden noch einmal zu einer unabhängigen Untersuchung über die Auswirkungen des Tasers auf die Gesundheit aufruft. Amnesty International unterstreicht zudem die Tatsache, dass der Taser in den USA sehr breit eingesetzt wird, obwohl diese Waffe nur als letztes Mittel anstelle von Schusswaffen eingesetzt werden sollte.

---

[163] Während des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf für das Bundesgesetz über die Anwendung von Zwang im Ausländerrecht und beim Transport von Personen im Auftrag der Bundesbehörden vom 15. Oktober 2004 (Zwangsanwendungsgesetz (ZAG)). Der Tasereinsatz soll aufgrund eines Entscheids der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats im Gesetzesentwurf wieder ermöglicht werden. Amnesty International stellt sich weiterhin gegen den Einsatz des Tasers bei Zwangsausschaffungen.

[164] Amnesty International, «UNITED STATES OF AMERICA, Excessive and Lethal Force? Amnesty International's Concerns About Deaths and Ill-treatment Involving Police Use of Tasers.» (USA, Exzessive und tödliche Gewalt? Die Anliegen von Amnesty International zu Todesfällen und Misshandlungen im Zusammenhang mit der Verwendung von Tasern durch die Polizei.). AI-Index: AMR 51/139/2004.

[165] Amnesty International, «*USA: Amnesty Internationals Continuing Concerns About Taser Use*» (Anhaltende Bedenken von Amnesty International im Zusammenhang mit dem Einsatz von Tasern).

Gemäss diesem Bericht waren die meisten Opfer eines Tasereinsatzes unbewaffnet und stellten keine unmittelbare Gefahr für Dritte dar. Tasereinsätze erfolgten oft in Kombination mit dem Gebrauch anderer Gewaltmittel und der Verwendung chemischer und lähmender Sprays. Amnesty International ist zudem auch über die Tatsache besorgt, dass der Taser gegen psychisch kranke Personen und gegen Personen, die mit Handschellen oder Fussfesseln gefesselt waren, eingesetzt wurde. In den meisten Fällen wurde der Tod durch einen Herz- oder Atemstillstand ausgelöst. Amnesty International verlangt weiterhin, den Einsatz des Tasers vorläufig einzustellen. Nach Angaben der US-amerikanischen Sektion von Amnesty International wurden in den USA und Kanada zwischen Juni 2001 und Februar 2007 230 Todesfälle im Zusammenhang mit Tasereinsätzen registriert.

Aufgrund der internationalen Menschenrechtsnormen und den von den Vereinten Nationen verabschiedeten spezifischen Normen wie den Uno-Grundprinzipien über die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen haben alle Staaten die Pflicht, die willkürliche oder missbräuchliche Anwendung von Gewalt durch die Polizei zu verhindern. Insbesondere, wenn damit ungerechtfertigterweise Verletzungen oder Schmerzen verursacht werden. Es ist anerkannt, dass die von verschiedensten Faktoren abhängige Wirkung von Elektroschockpistolen stark variieren kann. Es bestehen deshalb erhebliche Zweifel, ob Polizisten und Polizistinnen die Folgen eines Tasereinsatzes jederzeit abschätzen können, um die Risiken zu minimieren. Amnesty International ist besonders auch darüber besorgt, dass die Elektroschockpistole M26 nicht nur auf Distanz mit Pfeilen, sondern auch auf Berührungsdistanz eingesetzt werden kann. Diese Waffe soll Polizisten oder Polizistinnen, die eine Situation alleine bewältigen müssen, ermöglichen, mehrere Personen gleichzeitig unter Kontrolle zu bringen, wie dies ein US-amerikanischer Polizist einer Lokalzeitung erklärte: «Wenn ein zweiter Verdächtiger einen Polizisten angreift, der seinen Taser schon entladen hat, kann dieser den Waffenlauf auf die zweite Person setzen und somit beide Individuen überwältigen.»[166] Hinzu kommt, dass in einigen Ländern Polizisten und Polizistinnen Elektroschockpistolen und Elektro-Schlagstöcke auch schon als Folterinstrument oder als Instrument für andere unmenschliche, erniedrigende und grausame Behandlungen eingesetzt haben.

[166] Aus dem Englischen übersetzt; Ledger-Enquirer, 13.12.2002.

Elektroschockwaffen und Taser – Empfehlungen

Amnesty International bedauert, dass die Schweizerische Polizeitechnische Kommission den Gebrauch dieser Waffen erlaubt hat, obwohl deren Auswirkungen auf die Gesundheit, insbesondere von speziell verletzlichen Personen (schwangere Frauen, Personen mit erhöhten kardiologischen Risiken sowie alkohol- und drogenabhängige Personen), noch nicht gründlich genug und unabhängig durch medizinische, juristische und polizeiliche Experten und Expertinnen abgeklärt worden sind. Diese Experten und Expertinnen sollten sich dabei auf die internationalen Menschenrechtsnormen abstützen. Die detaillierten Resultate nach Waffenkategorie und Unterkategorie müssen veröffentlicht werden. Die Schlussfolgerungen einer unabhängigen Untersuchung wie auch die anderen existierenden Berichte müssten dem Gesetzgeber vorliegen, bevor dieser über den Einsatz neuer Waffen entscheidet. Folgerichtig sollen diese Erkenntnisse auch als Grundlage für eine detaillierte Reglementierung des Waffeneinsatzes dienen.

e. Schusswaffen

Mangels offizieller Statistik über Polizeiinterventionen mit Einsatz von Schusswaffen konsultierte Amnesty International die Chronik des Schweizerischen Friedensrates[167] über die Ereignisse mit Schusswaffen[168]. So wurden beispielweise zwischen Juli 1995 und November 2001 in der Schweiz mindestens sieben unbewaffnete Personen – in der Mehrheit Autodiebe oder Trickdiebe auf der Flucht – von der Polizei getötet, davon vier in Zürich.

In mindestens zwei Fällen von tödlichem Waffeneinsatz kam es zu einem Freispruch, weil die polizeiliche Intervention als verhältnismässig und gerechtfertigt beurteilt wurde.

Im Jahre 2002 wurden mindestens zwei unbewaffnete Personen bei einem Schusswaffeneinsatz leicht verletzt[169]. Mindestens drei unbewaffnete Personen blieben trotz Waffeneinsatzes unverletzt. Mindestens vier bewaffnete Personen – zwei davon waren mit einem Messer bewaffnet,

[167] Der Schweizerische Friedensrat wurde im Dezember 1945 als Dachverband verschiedener pazifistisch ausgerichteter schweizerischer Friedensgruppen, die sich für eine aussenpolitische Öffnung der Schweiz nach der Katastrophe des 2. Weltkrieges einsetzten und den Uno-Beitritt forderten, gegründet. Mit der Zeit begann er viele eigene friedenspolitische Themen zu bearbeiten.

[168] Vgl. www.friedensrat.ch.

[169] Zürich und Genf.

die anderen mit einer Schusswaffe – wurden von Polizeiangehörigen erschossen. Amnesty International wurde 2006 über mindestens vier Schusswaffeneinsätze in Kenntnis gesetzt. Am 3. Februar 2006 hat ein Zürcher Polizist auf die Reifen eines flüchtenden Wagens, in dem sich vermutete Einbrecher befanden, geschossen[170]. Am 16. April 2006 schoss ein Genfer Polizist auf ein Auto, weil der Fahrer direkt auf ihn zufuhr[171]. Der Fahrer wurde an der Schulter getroffen. Am 30. August 2006 hat ein Zürcher Polizist auf den hinteren Teil eines flüchtenden Wagens geschossen, in dem sich zwei angeblich maskierte Männer befanden[172]. Am 7. Dezember 2006 hat die Polizei des Kantons Waadt einen Warnschuss abgegeben, um zwei 13- und 15-Jährige, die des Einbruchs verdächtigt wurden, anzuhalten[173].

Amnesty International verlangt eine strikte Beschränkung des Schusswaffeneinsatzes, damit nicht ohne Not das Recht auf Leben verletzt wird. Der Uno-Verhaltenskodex besagt Folgendes: «Es darf nur auf Schusswaffen zurückgegriffen werden, wenn sich ein Verdächtiger mit Waffengewalt wehrt oder auf andere Art und Weise das Leben Dritter gefährdet, und falls andere weniger radikale Mittel nicht ausreichen, um dem Verdächtigen Herr zu werden oder ihn zu verhaften.»[174] Gemäss den Uno-Grundprinzipien dürfen «die Polizisten nur Schusswaffen einsetzen, wenn dies der Notwehr oder der Verteidigung Dritter gegen eine unmittelbare Lebensgefahr oder der Verhinderung der Gefahr einer schweren Verletzung dient.»[175]

Mit Blick auf die unterschiedlichen Kategorien von mutmasslichen Straftätern und Straftäterinnen, auf welche die Polizei seit 1995 geschossen hat, stellt Amnesty International fest, dass Polizisten und Polizistinnen in Verletzung der oben erwähnten Bestimmungen Feuerwaffen auch gegen unbewaffnete Personen eingesetzt haben. Selbst Schüsse auf ein Fahrzeug oder in Richtung Boden im Falle von flüchtenden vermeintlichen Straftätern und Straftäterinnen können durch Abprall verletzen oder töten. Jeder direkte Schuss auf Personen muss soweit als möglich vermieden werden. Mutmassliche Straftäter und Straftäterinnen müssen, wenn immer möglich, mit gewaltlosen Mitteln überwältigt werden. In den meisten Fällen, in denen es zu einem Schusswaffeneinsatz kam, richtete sich dieser gegen vermeintliche Straftäter oder Straftäterinnen, die als nicht besonders gefährlich eingestuft werden konnten. Bei fast allen

[170] Pressemeldung der Zürcher Kantonspolizei vom 03.02.2006.
[171] Pressemeldung der Genfer Kantonspolizei vom 16.04.2006.
[172] Pressemeldung der Zürcher Kantonspolizei vom 30.08.2006.
[173] Le Matin bleu (französischsprachige Gratiszeitung), 08.12.2006, S. 3.
[174] Kommentar zum Art. 3 Uno-Verhaltenskodex.
[175] Art. 9 Uno-Grundprinzipien.

Vorkommnissen musste die Polizei weder eine Drittperson schützen noch sich selbst verteidigen oder eine weitere gravierende Straftat verhindern, wie es die Uno-Grundprinzipien als Voraussetzung für den Schusswaffeneinsatz verlangen.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts konkretisierte seine Praxis betreffend den Gebrauch von Schusswaffen in Fällen von fliehenden Autos wie folgt: Das Bundesgericht erachtet Schüsse auf die Reifen als oft verhältnismässigen Eingriff, doch ist es bei Schüssen auf die Karosserie äusserst zurückhaltend: «Selbst wenn der Verdacht einer schweren Straftat vorliegt, muss der Gebrauch der Schusswaffe stets den Umständen angemessen, das heisst verhältnismässig sein. Auch die im Berner Dienstreglement enthaltene Generalklausel Ziffer 3, Art. 4, wonach Waffengebrauch erlaubt ist, wenn dienstliche Aufgaben nicht anders erfüllt werden können [Einleitungssatz], gilt selbstverständlich nur unter dem strikten Gebot der Verhältnismässigkeit. Das Risiko erheblicher Körperverletzungen steht beispielsweise in einem Missverhältnis zum Interesse an der raschen Abklärung des Verdachts von Vermögensdelikten, die ohne Gewalt oder Bedrohung erfolgten. Auch das Interesse an der Festnahme eines entwichenen Strafgefangenen, der unbewaffnet ist und nicht als gefährlich erscheint, wird in der Regel einen Schusswaffengebrauch mit Gefahr für Leib und Leben des Betroffenen oder anderer Personen nicht rechtfertigen.»[176] Wie die Uno-Grundprinzipien schliesst dieser Entscheid des Bundesgerichtes den Waffeneinsatz in allen Situationen aus, in denen es die Polizei mit unbewaffneten Personen zu tun hat, die keine unmittelbare Gefahr für andere darstellen.

Trotz den Behauptungen mehrerer Polizeikommandanten und einer ehemaligen Polizeikommandantin, dass die Polizei in der Schweiz Schusswaffen nur sehr zurückhaltend einsetze, und trotz den vermehrten Anstrengungen, die in der Ausbildung etlicher Polizeikorps in den letzten Jahren unternommen wurden, zeigen die oben erwähnten Beispiele, dass der Waffeneinsatz noch restriktiver sein müsste.

Schusswaffen – Empfehlungen

Amnesty International erachtet es als nötig, in allen Fällen von Schusswaffeneinsätzen durch die Polizei unverzüglich eine unabhängige Untersuchung einzuleiten. Die Untersuchung muss klären, ob der Einsatz der Dienstwaffe nach geltendem Recht

[176] BGE 111 IV 113.

und internationalen Normen rechtmässig und verhältnismässig war. Jede Waffen- oder Munitionsausgabe muss registriert werden und über jeden Einsatz der Dienstwaffe respektive über jeden Schuss muss sofort Bericht erstattet werden. Der Einsatz der Dienstwaffe darf nur auf Befehl eines oder einer Vorgesetzten erfolgen.

f. Diensthunde

Amnesty International hat wiederholt Berichte erhalten, die über den Einsatz von Polizeihunden bei Kontrollen in Asylzentren berichten. Gemäss einem Bericht wurde am 28. August 2003 bei einer Kontrolle im Asylzentrum Kaiseraugst ein Hund eingesetzt, um die Personen, die sich während der Zimmerkontrolle in einem Raum befanden, einzuschüchtern. Einige Asylbewerber sagten aus, dass der Hund insbesondere dazu gebraucht wurde, Menschen dunkler Hautfarbe Angst einzuflössen. In einem anderen Zentrum wurde von einem Securitas-Angestellten berichtet, der in der Nacht mit einem Hund Zimmerkontrollen durchführte, auch in Zimmern, die von Frauen und Kinder bewohnt wurden. Polizeihunde wurden auch eingesetzt, um fliehende Personen zu überwältigen und ruhig zu stellen. In mehreren Fällen berichteten Personen über missbräuchliche Einsätze von Polizeihunden.

Fall 12 S. W. – Rotkreuz (Kanton Zug)
Am 24. November 2004 erhielt Amnesty International vom algerischen Staatsangehörigen S.W. einen Bericht zu seiner Verhaftung vom 27. Oktober 2004. S.W. macht geltend, im Rahmen dieser Aktion von einem Polizeihund angegriffen und verletzt worden zu sein: «Sie haben mich auf den Boden geworfen und einen Hund auf mich angesetzt. Sie haben Handfesseln gebraucht.» Ein Arztzeugnis liegt vor. Mit Schreiben vom 31. Januar 2005 übersandte der Zuger Polizeikommandant eine von Amnesty International erbetene Stellungnahme. Darin bestätigt er, dass S.W. von einem Polizeihund gebissen worden war, widerspricht jedoch der Sachverhaltsdarstellung von S.W. Dieser habe sich mit falschen Papieren ausgewiesen und bei seiner Verhaftung zu flüchten versucht: «Bei der nachfolgenden Arretierung wehrte sich S.W. derart heftig, dass er vom Polizeihund leicht in die Hand gebissen wurde. Danach wurde der sich weiterhin wehrende Mann zu Boden gelegt, wobei eine kleine Schürfung an der Schulter entstand. Trotz angelegter Handschellen liess S.W. in seiner Gegenwehr nicht nach und trat um sich. Darauf

wurde er abermals durch den Hund gebissen, und zwar in den linken Oberschenkel.» Auf der Polizeidienststelle habe sich S.W. dann kooperativ verhalten. Vom Hundeführer und zwei weiteren Beamten seien die Verletzungen als leicht eingestuft worden. Der Kommandant bezeichnete die Aktion als rechtmässig und den Einsatz des Hundes als zum Selbstschutz der Polizisten notwendig und demnach verhältnismässig. Amnesty International erachtete diese Antwort als unbefriedigend und wies mit einem erneuten Schreiben vom 21. Februar 2005 auf die Uno-Grundsätze 4 und 5 über die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen hin»[177]*.Die Zuger Polizei erkundigte sich nach dem Inhalt dieser Uno-Grundsätze. Amnesty International informierte sie darüber.*

Amnesty International ist über den Umstand besorgt, dass der Einsatz von Polizeihunden die internationalen Standards, welche vorschreiben, dass Polizisten und Polizistinnen so weit als möglich gewaltlose Mittel zur Ausführung ihrer Funktion anwenden sollen, verletzen kann. Sie haben nur dann das Recht Gewalt einzusetzen, wenn andere Mittel ohne Erfolg bleiben oder offensichtlich keinen Erfolg versprechen[178]. Wenn der Gebrauch von Gewalt unvermeidlich ist, müssen die Polizisten und Polizistinnen Zurückhaltung an den Tag legen und die Verhältnismässigkeit zwischen der Gewaltanwendung und dem Ziel des Einsatzes respektieren[179]. In Bezug auf die erhaltenen Informationen zweifelt Amnesty International an der Notwendigkeit des Hundeeinsatzes bei der Verhaftung von S.W. Amnesty International ist über die Tatsache besorgt, dass der Hundeführer das Tier nicht genügend überwacht haben könnte oder gar den Hund dazu aufgefordert haben könnte, S.W. zu beissen, obwohl dieser schon gefesselt auf dem Boden lag. Hinzu kommt, dass S.W. keine medizinische Unterstützung erhalten hat. Den internationalen Normen zufolge muss jeder Polizist und jede Polizistin

[177] Grundsatz Nr. 4 und 5. Grundsatz Nr. 4 stipuliert: «Beamte mit Polizeibefugnissen haben bei der Wahrung ihrer Pflichten soweit als möglich nichtgewaltsame Mittel einzusetzen, bevor sie Gewalt anwenden oder von Schusswaffen Gebrauch machen, wenn andere Mittel erfolglos bleiben oder offensichtlich keinen Erfolg versprechen.» Grundsatz 5 stipuliert: «Wenn der rechtmässige Einsatz von Gewalt oder Schusswaffen unabwendbar ist, haben Polizeibeamte mit Polizeibefugnissen: a) Zurückhaltung bei dem Einsatz zu üben und die Verhältnismässigkeit gegenüber der Schwere der Straftat und dem legitimen Handlungsziel zu wahren; b) Den Schaden und die Verletzungen auf ein Mindestmass zu beschränken und das menschliche Leben zu achten und zu wahren; c) Sicherzustellen, dass jeder verletzten oder sonst beeinträchtigten Person zum am frühsten möglichen Zeitpunkt Hilfe und ärztliche Versorgung zuteil wird […].»

[178] Art. 3 Uno-Verhaltenskodex; Grundsatz 4 Uno-Grundprinzipien.

[179] Grundsatz 5 Bst. a Uno-Grundprinzipien.

dafür garantieren, dass jede verletzte Person sofort medizinische Hilfe erhält[180].

Einsatzmittel – Empfehlungen

- **Amnesty International fordert sowohl die Regierungen wie auch die kantonalen und Gemeindeparlamente auf, klare gesetzliche Rahmenbedingungen und detaillierte Regelungen in Übereinstimmung mit den internationalen Menschenrechtsnormen zu erlassen, die die Einführung und den Einsatz aller polizeilichen Einsatzmittel regeln. Die Einführung jeder neuen Technologie muss einer vorgängigen unabhängigen Untersuchung unterzogen werden, um die Gesundheitsrisiken und die technischen Gefahren sowie die möglichen Handhabungsschwierigkeiten und Risikogruppen zu kennen. Der Einsatz neuer Technologien darf nur erfolgen, wenn die Konformität dieser Einsatzmittel mit den internationalen Menschenrechtsnormen garantiert ist. Es braucht für jede Technologie detaillierte Regelungen über das Wie und Wann und wann ein Einsatz nicht erfolgen darf und über die vorgesehenen Kontrollmechanismen. Amnesty International ruft die Behörden auf, den Gebrauch der verschiedenen Technologien nur Polizisten und Polizistinnen anzuvertrauen, die dafür geschult wurden und die gut über die Risiken und die rechtlichen Rahmenbedingungen informiert sind.**
- **Amnesty International ruft die Schweizer Polizeikorps dazu auf, die Uno-Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen und den Uno-Verhaltenskodex beim Einsatz von Polizei-Einsatzmitteln zu befolgen. Gemäss diesen Normen muss ein Gewalteinsatz erforderlich und verhältnismässig sein, um ein bestimmtes legitimes Ziel zu erreichen. Die verursachten Schäden und Verletzungen müssen für die betroffenen Personen auf ein Minimum reduziert werden und die Polizisten und Polizistinnen müssen darauf achten, dass jede verletzte Person so schnell wie möglich Hilfe erhält und medizinisch versorgt wird. Ein Gewalteinsatz wird willkürlich und unverhältnismässig, sobald eines dieser Kriterien nicht erfüllt ist. Polizisten und Polizistinnen müssen eine Schulung in Risikoevaluation erhalten, damit sie in jeder Situation abschätzen können, ob der**

[180] Art. 6 Uno-Verhaltenskodex.

Rückgriff auf Gewalt den Kriterien der Verhältnismässigkeit, der Erforderlichkeit und der Gesetzmässigkeit entspricht. Sie müssen imstande sein, in jedem Fall abzuschätzen, ob ein direktes Verletzungs- oder Todesrisiko existiert. Je tödlicher eine Technologie ist, umso höhere Anforderungen sind an den Einsatz dieser Technologie und das Einsatzmonitoring zu stellen.

II.III. Polizeieinsätze gegen besondere Zielgruppen

Während ihrer Untersuchung über die Polizeiarbeit in der Schweiz hat Amnesty International festgestellt, dass einzelne Zielgruppen wie Asylbewerber und Asylbewerberinnen, Schwarze, Globalisierungsgegner und -gegnerinnen, Fussballfans und Minder-jährige speziell von willkürlichen Polizeieinsätzen betroffen waren.

a. Asylsuchende

Amnesty International hat im Laufe dieser Studie einige Zentren für Asylsuchende in verschiedenen Kantonen besucht, aus denen schriftliche Beschwerden eingegangen sind, und mit mehreren Dutzend Asylsuchenden aus den Kantonen Aargau[181], St. Gallen[182], Solothurn[183], Zürich[184] sowie mit Vertretern und Vertreterinnen von Solidaritätsnetzen Gespräche geführt. Zusätzlich fanden mehrere Interviews mit Asylsuchenden in der Empfangsstelle Kreuzlingen statt.

Den Aussagen von Zeugen und Zeuginnen zufolge, die Amnesty International gesammelt hat, fanden die meisten Menschenrechtsverletzungen während kollektiven Kontrollen in Unterbringungszentren für Asylsuchende und in der Empfangsstelle in Kreuzlingen oder während Kontrollen von Personen, die vom Bundesamt für Migration einen Nichteintretensentscheid erhalten hatten, statt.

Polizeiinterventionen in Zentren für Asylsuchende

Gemäss Aussagen von Zeugen und Zeuginnen haben sich Polizeieinsätze in Zentren gehäuft, die aufgrund von Budgetkürzungen oder einem Wechsel in der Zuständigkeit die Betreuungskapazitäten

[181] Asylbewerberzentrum Kaiseraugst.
[182] Asylbewerberzentrum Mols.
[183] Nothilfeempfänger und -empfängerinnen.
[184] Personen, deren Ausreisefrist abgelaufen und deren zwangsweise Wegweisung misslungen ist.

reduzieren mussten. Diese Aufgebote waren eine Art Kompensation der fehlenden Betreuungskapazität. Die meisten Kontrollen fanden während der Nacht oder sehr früh am Morgen statt – zwischen fünf und sechs Uhr –, als die Menschen noch schliefen. Die Polizisten und Polizistinnen seien oft sehr brutal vorgegangen, hätten die Asylbewerber und Asylbewerberinnen eingeschüchtert und auf unakzeptable Art behandelt. Amnesty International hat Berichte über rassistische Bemerkungen und erniedrigende und unmenschliche Behandlung seitens der Polizisten und Polizistinnen erhalten. Einige der befragten Personen erwähnten aber auch korrekt abgelaufene Kontrollen. Ein Teil der Asylsuchenden unterstrich, dass Kontrollen, die im Beisein des Zentrumspersonals durchgeführt wurden, normalerweise besser verlaufen seien. Laut Aussagen der Betroffenen aus dem Kanton Aargau seien die früheren Einsätze der Gemeindepolizei meist viel gezielter und verhältnismässiger abgelaufen, als diejenigen der Kantonspolizei.

Amnesty International vertritt die Meinung, dass die unten beschriebene Polizeiintervention vom 3. Juli 2003 im Kanton Glarus besonders problematisch war.

Fall 13 Ennenda (Kanton Glarus)

Am 3. Juli 2003, um 5.30 Uhr stürmten maskierte Spezialeinheiten der Glarner Kantonspolizei gleichzeitig das Durchgangszentrum für Asylsuchende Rain in Ennenda und eine Wohneinheit für Asylsuchende in Linthal. Die Polizei fahndete nach verdächtigen Personen und Beweismitteln für gesetzwidrige Aktivitäten. Die betroffenen Asylsuchenden haben folgendes Vorgehen der Polizei beschrieben:

Zwanzig Polizeibeamte zertrümmerten die Aussen- und Innentüren des Zentrums, zerrten die Bewohner aus ihren Betten, zwangen sie zu Boden und auf den Bauch und banden ihnen die Hände auf dem Rücken und die Füsse mit Kabelbindern zusammen. Sie stülpten den gefesselten Asylsuchenden einen schwarzen Stoffsack über die Köpfe, der sie am Sehen hinderte. Einem kurdischen Asylsuchenden, der schrie, wurde ein Klebeband über dem Mund fixiert.

Weiter berichteten die Interviewten, dass die Polizisten einigen Personen die Pyjamahosen und Unterhosen herunterzogen, Nummern auf ihren Rücken klebten und sie von hinten ganz oder fast nackt fotografierten. Laut Pressemitteilung von Augenauf[185] *mussten sie dies in sexuell demütigender Stellung und von Lachen begleitet, über sich ergehen lassen.*

Die in Rain angehaltenen Personen wurden gefesselt und ein Stoffsack wurde ihnen über den Kopf gestülpt. In dieser Verfassung blieben sie mehrere Stunden im Aufenthaltsraum eingesperrt. Bis zu ihrer Freilassung durch weitere, unmaskierte Polizisten, wurde ihnen verboten, miteinander zu sprechen.

Ein 16-jähriger Junge aus Westafrika sprang aus Angst aus einem Fenster des dritten Stockwerks. Er soll mehrere Stunden nicht ärztlich betreut worden sein und leidet in der Folge an Rückenverletzungen. Einen Monat nach dem Zwischenfall hatte er nach wie vor Schwierigkeiten beim Gehen und Sitzen.

Die Glarner Kantonspolizei bezeichnete kurz danach diesen Einsatz als verhältnismässig, notwendig, geeignet und zweckmässig. Sie gab zu, die Asylsuchenden gefesselt und für Leibesvisitationen entkleidet, ihnen eine Nummer auf den Rücken geklebt, zwecks Vermeidung von Sichtkontakt eine Kapuze über den Kopf gezogen und das Sprechen verboten zu haben. Die Polizei stritt jedoch ab, sie in einer sexuell degradierenden Position photographiert zu haben. Zudem erklärte sie, die Polizisten hätten Kennzeichen getragen, mittels derer sie hätten identifiziert werden können. Augenauf, die Grüne Partei Glarus, das Schweizerische Rote Kreuz und

[185] Vgl.: http://www.augenauf.ch/bs/archiv/parchiv.htm.

Amnesty International[186] *riefen zu einer unabhängigen Untersuchung dieses Einsatzes auf. Amnesty International wies zudem auf die Notwendigkeit hin, dass gegen die verantwortlichen Polizisten und Polizistinnen ein Strafverfahren eingeleitet und den Opfern gegebenenfalls Entschädigung und Genugtuung zugesprochen werde. Mitte August kündigte die Glarner Polizei an, sie wolle diesem «Kesseltreiben» ein Ende setzen und erstatte aus diesem Grund gegen die verantwortlichen Beamten Strafanzeige wegen Amtsmissbrauchs. Vier der betroffenen Asylsuchenden erstatteten ebenfalls Strafanzeige.*

Die Glarner Regierung beschloss darauf, den Appenzeller Staatsanwalt Christian Bötschi mit der Untersuchung zu betrauen. Bereits im November 2003 veröffentlichte Bötschi seinen Bericht. Er kam zu folgendem Schluss: «Die objektiven Tatbestandsvoraussetzungen des Amtsmissbrauchs und der Freiheitsberaubung sind erfüllt.» Er führte aus, dass einige der Polizeimassnahmen den «zulässigen und verhältnismässigen Rahmen» überschritten hätten und die Art und Weise, wie die Asylsuchenden fotografiert wurden, «entwürdigend» sei. Weiter hielt er fest: «Die Hausdurchsuchungen ergaben keine nennenswerten Ergebnisse. In Anbetracht der Tatsache, dass den Betroffenen zudem die Augen verdeckt waren und dass das Verkleben des Mundes unter Umständen zu schwerwiegenden gesundheitlichen Folgen, im Extremfall sogar zum Tod führen kann, muss diese Massnahme in der Art und Weise, wie sie durchgeführt wurde, nicht nur als unverhältnismässig, sondern als unzulässig bezeichnet werden.» Untersuchungsrichter Bötschi stellte indes das Verfahren ein, da die angeschuldigten Polizisten ohne Vorsatz gehandelt hätten. Die Probleme seien bei der ungenügenden Schulung, der mangelnden Routine und den zu wenig klaren Dienstanweisungen zu suchen. Die Einstellungsverfügung vom 28. November 2003 bestimmt, dass der Chef der Glarner Kriminalpolizei 400 Franken der Verfahrenskosten zu tragen hat, und weist den Asylsuchenden, die Anzeige erstattet hatten, eine Entschädigung von 2800 Franken zu.

Amnesty International begrüsst die Schlussfolgerungen des Untersuchungsrichters bezüglich der Unzulässigkeit und der Unverhältnismässigkeit der oben beschriebenen Vorgehensweise der Polizei, ist jedoch erstaunt, dass diese Feststellung keine rechtlichen Konsequenzen für die Verantwortlichen hatte. Amnesty International begegnet dem Argument der ungenügenden Schulung, der mangeln-

[186] Vgl.: Amnesty International, öffentliche Stellungnahme vom 4. August 2003, EUR 43/004/2003, (Public) News Service Nr. 183; Amnesty International, «*Switzerland, Alleged Cruel, Inhuman and Degrading Treatment of Asylum-seekers in the Canton of Glarus*», AI-Index: EUR 43/005/2003, 18. August 2003.

den Routine und der zu wenig klaren Dienstanweisungen für die ausführenden Polizisten und Polizistinnen mit Vorbehalt und hält es für bedenklich, dass nicht zumindest der Leiter des Einsatzes zur Verantwortung gezogen worden ist. Amnesty International weist sodann darauf hin, dass die maskierte Intervention der Polizei morgens um fünf Uhr unverhältnismässig war und das Subsidiaritätsprinzip sowie das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung verletzte. Die Polizei hätte mit weniger einschneidenden Methoden und Einsatzmitteln zu ihrem Ziel kommen können. Der Gebrauch von Fussfesseln verletzt die Minimalregeln für die Behandlung Gefangener. Die von den Asylbewerbern beschriebene Position zur Ruhigstellung hätte einen lagebedingten Erstickungstod herbeiführen können. Der Einsatz von Säcken, die über die Köpfe der Asylsuchenden gestülpt wurden, und deren Markierung sowie Fotografierung entspricht einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung. Das Verschliessen des Mundes mittels Klebstreifen bei einem schreienden Asylbewerber behinderte die Atmung und brachte diesen in Gefahr. Amnesty International ist auch über die Tatsache besorgt, dass die Polizisten maskiert waren. Dieser Identifikationsmangel fördert die Straflosigkeit und war durch die Situation nicht im Geringsten gerechtfertigt. Amnesty International vertritt die Meinung, dass Masken nur in absoluten Ausnahmesituationen getragen werden dürfen, wenn sich diese Massnahme zum Schutze und zur Sicherheit der Polizeikräfte aufdrängt. Bei dieser Art von Polizeieinsätzen ist es jedoch umso wichtiger, dass die Einsatzkräfte durch eine Matrikelnummer identifizierbar sind.

Asylsuchende – Empfehlungen

Amnesty International empfiehlt den kantonalen Behörden und den Bundesbehörden:

- **Die nächtlichen Ruhezeiten zu respektieren und keine Kontrollen während den Schlafenszeiten durchzuführen.**
- **Die hohe Anzahl traumatisierter Personen unter den Bewohnern und Bewohnerinnen von Asylzentren zu berücksichtigen, gezielte Einsätze durchzuführen und bei diesen soweit als möglich zu vermeiden, dass sie alle Asylsuchenden gleichermassen betreffen.**
- **Alles daran zu setzen, die menschliche Würde der Asylsuchenden während der Polizeikontrollen zu achten, auf Misshandlungen, erniedrigendes und unmenschliches Vorgehen zu verzichten und auch darauf bedacht zu sein, dass keine rassistischen Beleidigungen geäussert werden.**

- **Auf maskierte Einsätze zu verzichten.**
- **Die Polizeikräfte auf den Kontakt mit Asylsuchenden vorzubereiten und sie über die unterschiedlichen Fluchtgründe und die Folgen von Traumata, unter denen viele Asylsuchende leiden, zu informieren.**
- **Hunde nicht zur Bedrohung oder Einschüchterung von Personen einzusetzen.**

Situation der Asylsuchenden, die einen Nichteintretensentscheid erhalten haben (NEE[187])

Seit der Einführung der Nothilfe im April 2004 haben sich die Informationen von unverhältnismässigen Polizeieinsätzen gegenüber Asylsuchenden, die einen Nichteintretensentscheid (NEE) erhalten haben, in einigen Kantonen vervielfacht. Aus Gesprächen, die Amnesty International im Kanton Solothurn mit insgesamt sechs Asylsuchenden, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten worden war, sowie mit NGO-Mitarbeiterinnen geführt hat, geht hervor, dass Asylsuchende im Kanton Solothurn seit dem 1. April 2004 zahlreichen Schikanen ausgesetzt waren.

Bevor im Oktober 2005 auf ein Urteil des Bundesgerichtes hin im Kanton Solothurn eine Notschlafstelle eröffnet wurde, lebten Asylsuchende mit Nichteintretensentscheiden während der Papierbeschaffungsphase monatelang auf der Strasse und übernachteten nach ihren Aussagen in Hütten im Wald, in Warteräumen von entlegenen Bahnhöfen – sofern diese nachts noch nicht abgeschlossen wurden –, in Kellern von Mehrfamilienhäusern, in öffentlichen Toiletten, im Laderaum offener Lastwagen usw. Die Körperhygiene erledigten sie in öffentlichen Toiletten. Dort wuschen sie auch ihre Kleider, die sie in Abfallsäcken im Wald deponierten. Nur selten assen sie warmes Essen. Einige berichteten, sie hätten Teile der Nacht in einem kantonalen Zentrum für Asylsuchende verbracht, dem sie zuvor selbst zugeteilt gewesen seien. Nachdem die Obdachlosen jedoch entdeckt wurden, wurden in den betroffenen Zentren regelmässig Kontrollen durchgeführt. Personen, die bei diesem unerlaubten Aufenthalt entdeckt wurden, wurden umgehend wegen Hausfriedensbruches angezeigt. Abgewiesene Asylsuchende, die ihre Kooperation bei

[187] Amnesty International würde diese Kategorisierung von Menschen mittels der Abkürzung ihres fremdenpolizeilichen Status im Prinzip vermeiden, weil dies für die betroffenen Personen sehr degradierend sein und für sie eine Art Verlust ihrer Menschlichkeit darstellen kann. Da diese Bezeichnung verbreitet ist, auch in Kreisen, die Asylsuchende vertreten, wird sie, allerdings nicht ohne Zurückhaltung, in diesem Bericht verwendet.

der Beschaffung von Reisepapieren verweigerten, wurden von der Nothilfe ausgeschlossen und erhielten nur noch ein «Zehrgeld» von insgesamt 105 Franken für fünf Tage. Eine weitere Auszahlung der Nothilfe wurde danach nur neu geprüft, wenn die Asylsuchenden beweisen konnten, dass sie sich ernsthaft um die Rückkehr in ihre Heimat bemüht hatten.

Ein abgewiesener Asylsuchender reichte gegen eine solche Verfügung des Departements des Inneren des Kantons Solothurn vom 29. Oktober 2004 Beschwerde ein. Am 10. November 2004 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn diese Beschwerde ab. Es verneinte eine Verletzung von Art. 12 der Bundesverfassung (Recht auf Hilfe in Notlagen), da der Beschwerdeführer, falls er sein Verhalten ändere und bei der Organisation seiner Ausreise kooperiere, befristet Zugang zu weiteren Nothilfeleistungen erhalten könne. Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts wurde am 16. Dezember 2004 staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht erhoben. Mit Urteil vom 19. Juni 2005 beurteilte das Bundesgericht das in der Verfassung verankerte Recht auf Hilfe in Notlagen als unantastbares Recht und erklärte die Praxis des Kantons Solothurn als verfassungswidrig[188]. Demnach bestehe der Anspruch auf Nothilfe – im konkreten Fall geht es um total 21 Franken pro Tag für Unterkunft, Nahrungsmittel etc. – ungeachtet des konkreten Verhaltens der betreffenden Person. «Der verfassungsrechtliche Anspruch [auf Nothilfe] fliesst direkt aus dem Grundrecht der Menschenwürde», sagte Bundesrichter Gerold Betschart. Er schütze Menschen vor dem Abgleiten in eine unwürdige Bettelexistenz. Und «[…] es geht darum, dass der Staat niemanden verhungern und erfrieren lässt»[189].

Amnesty International weist weiter auf den Bericht über einen Vorfall hin, der sich nach Darstellung der betroffenen Personen am 30. August 2005 in Solothurn im Gebäude der Amtsstelle, die für die Auszahlung der Nothilfe zuständig ist, ereignet haben soll. An der Eingangstür zum Schalter des Amtes für öffentliche Sicherheit waren beim Eintreffen der ersten Nothilfeempfänger mehrere Polizisten in Zivil postiert. Nach Auszahlung der Nothilfe wurden rund zwanzig Personen von weiteren Polizisten in eine Toilette für Behinderte geschleust. Dort mussten die Betroffenen ungefähr eine Stunde ausharren, bis sie entlassen wurden. Die Toilettentür sei zwar nicht verschlossen worden, doch hätten drei Polizisten ein Weggehen verunmöglicht, erzählten die Betroffenen. Einer von ihnen wehrte sich

[188] Art. 12.
[189] Bund vom 19.03.2005.

gegen die Massnahme und machte die Polizei darauf aufmerksam, sie seien keine Tiere und er werde die Presse kontaktieren. Er drängte sich hinaus und wurde sofort festgenommen und in einen Kastenwagen der Polizei gebracht. In diesem wurde er im Quartier herumgefahren und nach einer halben Stunde ohne Erklärung entlassen. Nach übereinstimmenden Aussagen der Betroffenen sowie mehrerer Zeugen und Zeuginnen wurden in der Folge Empfänger und Empfängerinnen von Nothilfe mehrmals ähnlichen polizeilichen Schikanen ausgesetzt.

Trotz des Entscheids des Bundesgerichts wurde im Kanton Solothurn infolge der Weisung der Bundesbehörden, wonach keine neuen Strukturen oder Parallelstrukturen zur ordentlichen Sozialhilfe errichtet werden sollten[190], erst im Oktober 2005 eine Notschlafstelle eröffnet. Das kantonale Nothilfezentrum befindet sich auf dem Balmberg, einem Hügel in der Umgebung von Solothurn. Es gibt keine Einkaufsmöglichkeiten vor Ort. Wer mit dieser Beherbergung nicht einverstanden ist, muss eine Verzichtserklärung auf weitere Nothilfe unterschreiben.

Obwohl die betroffenen Personen über keine Reisepapiere verfügten, die ihnen die legale Ausreise aus der Schweiz ermöglicht hätten, kam es immer wieder vor, dass Empfänger und Empfängerinnen von Nothilfe wegen illegalen Aufenthalts in der Schweiz und wegen Verstosses gegen das Ausländergesetz beim Untersuchungsrichter verzeigt wurden. Sie erhielten per Strafbefehl eine Busse von hundert Franken. Betroffene berichten, dass diese kurz nach Bezug ihrer zweiwöchentlichen Nothilfe von 294 Franken verfügt und auch gleich von der Polizei einkassiert worden seien. Aufgrund einer Beschwerde wurde diese Praxis inzwischen eingestellt; die nicht bezahlten Bussen wurden in Gefängnisstrafen umgewandelt.

Mehrere Personen haben Amnesty International berichtet, ihre Mobiltelefone seien beschlagnahmt worden; dies auch dann, wenn sie eine Quittung hätten vorweisen können, die den rechtmässigen Erwerb des Telefons belegte. Gegen die betroffenen Personen ist nach den Kenntnissen von Amnesty International in der Regel auch kein Strafverfahren geführt worden, das die Beschlagnahmung der Mobiltelefone allenfalls hätte begründen können.

Anlässlich eines Gesprächs mit dem Chef der Sicherheitsabteilung und dem Rechtsdienst der Kantonspolizei Solothurn vom 12.

[190] Vgl. Regierungsratsbeschluss des Kantons Solothurn Nr. 2004/1051 vom 18. Mai 2004, S. 3.

Dezember 2005 versicherte der Chef der Sicherheitsabteilung Amnesty International, den Vorwürfen nachzugehen und sie mit der Staatsanwaltschaft zu besprechen. Die zuständigen Behörden haben sich seither bereit erklärt, verschiedene Dienstanweisungen zu ändern und den Mitgliedern des Polizeikorps Schulungen in interkulturellen Beziehungen und Menschenrechten anzubieten. Diese Ausbildung startete Anfang 2007. Amnesty International wurde eingeladen, daran teilzunehmen.

Verschiedene Quellen berichteten, dass die Schikanen gegenüber den NEE im 2006 weitergingen. Wie oben schon erwähnt, haben Zeugen über «Kettenfesselungen» dunkelhäutiger Personen im Stadtzentrum Solothurns berichtet. Die jungen Schwarzen seien in Gruppen aneinandergefesselt auf die Polizeiwache abgeführt worden.

Im Nothilfezentrum Balmberg finden regelmässig Polizeirazzien statt. Am 20. Juni 2006 wurde Y.D. bei einem Sprung aus dem Fenster verletzt, mit dem er sich einer Inhaftierung entziehen wollte, nachdem er bereits zwei Tage zuvor grundlos verhaftet worden war.

Y.D. behauptete, während den 22 Stunden seiner Haft keine Nahrung erhalten zu haben. Übereinstimmende Zeugenaussagen, die Amnesty International zukamen, weisen auf ernsthafte Probleme bei der Versorgung mit Essen während kurzen Haftaufenthalten im Kanton Solothurn hin. Mehrere Personen berichteten, dass ihnen während den gewöhnlichen Essenszeiten keine Nahrung gebracht worden sei. Das Personal habe ihnen klargemacht, dass dieser Inhaftierungsort über keine Einrichtung für die Zubereitung von Mahlzeiten verfüge.

Amnesty International ist der Meinung, dass die gegenüber den NEE angewendeten Massnahmen als unmenschliches und erniedrigendes Verhalten betrachtet werden können[191]. Einige Verhaftungen, über die Amnesty International informiert wurde, scheinen willkürlich erfolgt zu sein, da sich die angehaltenen Personen weder in einer illegalen Situation befanden noch ein objektiv motivierter Verdacht gegen sie vorlag. Es scheint, als ob die Solothurner Polizei Fesselungen systematisch vornahm, ohne vorher die Risiken abzuklären, die eine Fesselung für die betroffenen Personen haben kann. Des Weiteren verletzt eine Inhaftierung von mehreren Stunden ohne Zugang zu Nahrung zu den gewöhnlichen Essenszeiten die Regel 22 der

[191] Art. 7 Uno-Pakt II; Art. 3 EMRK; Art. 10 Abs. 3 BV.

Minimalregeln für die Behandlung Gefangener[192].

Amnesty International hat festgestellt, dass bestimmte internationale Menschenrechtsnormen verletzt worden sind, vor allem das Recht auf Leben[193], das Recht, nicht gefoltert zu werden oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt zu sein[194], das Recht einer angehaltenen oder inhaftierten Person auf Respektierung ihrer Menschenwürde[195] respektive das Recht einer angehaltenen oder inhaftierten Person auf Zugang zu Medikamenten und medizinischer Versorgung[196]oder das Recht, nicht übermässiger Gewalt ausgesetzt zu werden[197]. Einigen Polizisten und Polizistinnen wurde korruptes Verhalten vorgeworfen[198] (Vetrauensmissbrauch in Bezug auf Geld, welches in Asylbewerbungszentren beschlagnahmt wurde).

Amnesty International hat festgestellt, dass mehrere gegen Polizisten und Polizistinnen erhobene Anschuldigungen wegen Menschenrechtsverletzungen keiner unabhängigen, unparteiischen, effizienten und gründlichen Untersuchung unterzogen und auch die möglichen Verantwortlichen nicht belangt wurden. Amnesty International möchte auch in Erinnerung rufen, dass Asylsuchende verletzbare Personen mit einem unsicheren Status sind und sich deshalb in einer ungünstigen Position befinden, wenn sie eine Entschädigung oder eine Wiedergutmachung für erlittenes Unrecht aufgrund von Menschenrechtsverletzungen einfordern möchten[199].

NEE – Empfehlungen

Amnesty International empfiehlt den kantonalen Behörden und den Bundesbehörden:

- **Weder die Sozialhilfe, die die Grundbedürfnisse der Asylsuchenden deckt, noch die Nothilfe zur Zahlung von Bussen zu verwenden.**

[192] Regel 22 Europäische Gefängnisregeln. Regel 22.4: «Die Häftlinge haben Anspruch auf drei Mahlzeiten täglich, mit entsprechenden Pausen zwischen den einzelnen Mahlzeiten.» Regel 22.5: «Sauberes Trinkwasser hat den Häftlingen jederzeit zur Verfügung zu stehen.».

[193] Art. 6 Uno-Pakt II; Art. 10 Abs. 1 BV.

[194] Art. 7 Uno-Pakt II; Art. 3 Uno-FoK; Art. 3 EMRK; Art. 10 Abs. 3 BV.

[195] Art. 10 Uno-Pakt II.

[196] Art. 56 Europäischer Kodex der Polizeiethik; Regel 4 der Resolution 690 (1979) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zur Erklärung über die Polizei; Regel 40.3 Europäische Gefängnisregeln; Art. 6 Uno-Verhaltenskodex.

[197] Art. 3 Uno-Verhaltenskodex.

[198] Art. 7 Uno-Verhaltenskodex; Art. 46 Europäischer Kodex der Polizeiethik.

[199] Vgl. Art. 44 und 49 Europäischer Kodex der Polizeiethik.

- **Personen, die die Schweiz nicht legal verlassen können, nicht wegen illegalen Aufenthaltes zu verzeigen, besonders nicht Personen, die dabei sind, Reisepapiere zu beschaffen, und die mit den Behörden zusammenarbeiten.**
- **Inhaftierten Personen den Zugang zu Nahrung während den Essenszeiten zu garantieren.**
- **Personen mit Nichteintretensentscheiden nicht systematisch und massiv in der Öffentlichkeit zu fesseln.**
- **NEEs, die für kurze Zeit oder zwecks Überstellung an einen anderen Haftort festgehalten werden, drei Mahlzeiten pro Tag zu garantieren.**
- **Die Würde und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der NEEs zu achten.**

b. Schwarze

Amnesty International ist über die hohe Anzahl von Aussagen, die über diskriminierende Praktiken gegenüber Schwarzen berichten, besorgt.

Fall 14 J. – Kanton Solothurn

Gemäss Bericht von Zeuge I. C. N. vom 16. Juni 2004 kam J.[200] von der Schule (oder er war auf dem Weg dorthin) in Begleitung eines anderen Schwarzafrikaners, als er von der Polizei angehalten, in Handschellen gelegt, über den Boden gezogen und in einen Polizeiwagen verfrachtet wurde.

Am 24. Juni 2004 führte Amnesty International mit J. in Solothurn ein Gespräch. Seinen Angaben nach war er mit einem anderen schwarzafrikanischen Jungen unterwegs. Der andere habe sich geweigert, sich in Handschellen legen zu lassen, worauf ihm die Polizisten in Zivil Pfefferspray oder etwas Ähnliches in die Augen gesprüht hätten. Er selbst sei ebenfalls in Handschellen gelegt worden, wobei diese zu eng angezogen worden seien. Im Auto seien die beiden auf den Polizeiposten verbracht worden. J. wurde in eine kleine Zelle ohne Licht und ohne Fenster gebracht. Er habe sich nackt ausziehen und einer Intimkontrolle unterziehen müssen. Die Überprüfung der Personalien habe nichts Verdächtiges ergeben.

J. erzählt von zwei weiter zurückliegenden Polizeikontrollen. Die Mundkontrolle sei ohne vorherige Ausweisung der Polizisten erfolgt. Er habe jeweils nach dem Grund der Kontrolle gefragt. Von polizeilicher Seite habe er Dinge zu hören bekommen wie: «Wenn du nicht bleiben willst, geh

[200] J. reiste offensichtlich ohne Papiere in die Schweiz ein und hat Asyl beantragt. 2003 besuchte er in Solothurn zusammen mit anderen Migranten und Migrantinnen eine Schule (Caritas). Das Alter von J. ist Amnesty International nicht bekannt.

nach Afrika!» oder «Wenn dir die Umstände hier nicht passen, dann geh doch!» Einmal habe ihm die Polizei mit zwei Wochen Gefängnis gedroht, falls er sich wieder am Bahnhof Solothurn aufhalten sollte.
J. ist Sudanese, aber in Gabun aufgewachsen. Sein Asylgesuch war damals hängig. Weitere Interventionen von Amnesty International in diesem Fall waren nicht möglich, da sich J. vor den Konsequenzen einer weiteren Abklärung bei der Polizei fürchtete.

Als Folge eines Gesprächs mit dem Chef der Sicherheitsabteilung und des Rechtsdienstes der Solothurner Kantonspolizei im Dezember 2005 haben die verantwortlichen Behörden den Dienstbefehl abgeändert und den Würgegriff, um Kokainkugeln zu beschlagnahmen, verboten. Amnesty International hat seither Informationen erhalten, die darüber berichten, dass der Würgegriff trotz des Verbots noch einmal angewendet wurde.

Dieses Beispiel steht exemplarisch für weitere Beispiele aus anderen Kantonen, die an Amnesty International herangetragen worden sind. Verschiedene Personen haben Amnesty International berichtet, dass sie diskriminierenden Praktiken und Identitätskontrollen ohne ausreichende objektive Hinweise auf eine begangene Straftat ausgesetzt waren. Sie berichteten auch über diskriminierendes, erniedrigendes Verhalten gewisser Polizisten und Polizistinnen, über Mundkontrollen mit lebensgefährlichem Würgegriff, über Fesselungen in lebensgefährlicher Bauchposition, über zu enges, verletzendes Anlegen von Kabelbindern oder von Handschellen, über unbegründete Mitnahmen auf Dienstposten, über Leibesvisitationen auf der Dienststelle oder auf öffentlich zugänglichen Arealen sowie über Kontrollen der Körperöffnungen oder willkürliche Verhaftungen mit dem Ziel, die betroffenen Personen zu demütigen.

Gemäss Informationen, über die Amnesty International verfügt, wird das «Täterprofil aufgrund der Rassenzugehörigkeit» von einigen Polizeikorps noch immer eingesetzt. Im Rahmen der Bekämpfung des Drogenhandels kam es laut Berichten immer wieder zu Anhaltungen von Personen allein augrund ihrer Hautfarbe (dunkelhäutige Personen mit afrikanischen, Schweizer oder lateinamerikanischen Wurzeln). Es scheint, als wären diese Personen bloss aufgrund ihrer Hautfarbe und ihrer Präsenz in einem «heissen» Stadtquartier angehalten worden. In verschiedenen Fällen wurde auch vonseiten der Polizei bestätigt, dass nicht genügend Indizien für diese Kontrollen vorlagen.

Hautfarbe und Aufenthaltsort genügen nicht, um eine Person zu

verdächtigen und anzuhalten. Es gilt zu bedenken, dass es in diesen Quartieren auch billige Wohnungen und afrikanische Läden gibt. Die Zürcher Stadtpolizei hat Amnesty International gegenüber offen zugegeben, dass sie bei Kontrollen, die sich gegen den Drogenhandel richteten, auf die Hautfarbe der anwesenden Personen fixiert war. Die einfache Tatsache, eine dunkle Hautfarbe zu besitzen und sich in einer für den Drogenhandel bekannten Zone aufzuhalten, genügt, um verdächtig zu erscheinen. Das Prinzip der Verhältnismässigkeit schreibt vor, dass in jedem Fall objektive Indizien erforderlich sind, um jemanden auf die Polizeiwache mitzunehmen. Amnesty International erinnert daran, dass das Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung die unterzeichnenden Staaten dazu verpflichtet, eine Politik zu betreiben, die die Bekämpfung von Rassismus zum Ziel hat[201].

Amnesty International erhielt auch verschiedentlich von Zeugen und Zeuginnen Informationen über die Diskriminierung von Schwarzen aufgrund von Vorurteilen, insbesondere während Polizeikontrollen.

Fall 15 T.-A. C.– Vevey (Kanton Waadt)
Die Französin T.-A. C. reiste mit drei senegalesischen Staatsangehörigen im Auto durch die Schweiz. In Vevey wurde das Auto von mehreren Polizisten zum Anhalten gezwungen. Die Senegalesen wurden in Handschellen gelegt und alle vier Personen auf einen Polizeiposten verbracht. Die drei Senegalesen wurden dabei einer ungleich härteren Kontrolle unterzogen als die Französin. M. G., einer der Senegalesen, macht geltend, im Laufe dieser Aktion auch geohrfeigt und beschimpft worden zu sein. Die Polizisten wollten sich nicht klar zum Grund für das Festhalten äussern. Am Ende wurden die vier Personen mit dem Hinweis entlassen, man habe ein verdächtiges Fahrzeug gesucht. Die Polizisten äusserten keine Entschuldigung: «Nein, wir werden uns nicht bei Ihnen entschuldigen. Das ist so.[202]» Der Menschenrechtskommissar des Europarates hat bei seinem Besuch in der Schweiz im November 2004 die zuständigen Behörden um Nachforschungen gebeten.

Amnesty International ist der Meinung, dass die Herstellung eines Täterprofils auf Grund von Körpermerkmalen oder ethnischer Zugehörigkeit die Menschenrechte verletzt, Unsicherheit in der Bevölkerung schafft und keineswegs effizient ist. Es ist eine er-

[201] Art. 2 ICERD.
[202] Aus dem Französichen übersetzt: «Non, nous ne vous adresserons pas d'excuses, c'est comme ça.»

niedrigende, diskriminierende und gefährliche Praxis. Sie hat eine verheerende Wirkung für die Opfer und ihre Familien sowie für die Beziehungen zwischen Bevölkerungsgruppen. Kinder, die Zeugen oder Zeuginnen von Kontrollen ihrer Eltern werden, werden gegenüber der Polizei umso misstrauischer.

Während der Diskussion über den zweiten und dritten periodischen Bericht der Schweiz zuhanden des Uno-Komitees zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung hat Patricia Nozipho January-Bardill die Schweizer Regierung gefragt, ob diese nicht in Erwägung zöge, der Praxis der Delinquenzvermutung aufgrund des Aussehens von Personen, die einer ethnischen Minderheit angehören, ein Ende zu setzen[203].

Schon im Mai 2002 hat das Uno-Komitee zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung folgende Schlussfolgerung gezogen: «Die Berichte über polizeiliche Gewalt und übermässigen Gewalteinsatz während Verhaftungen oder Ausweisungen gegen Personen ausländischer Herkunft beschäftigt auch das Komitee. Es hält fest, dass etliche Kantone keine unabhängigen Mechanismen besitzen, die es ihnen erlauben, die Beschwerden wegen polizeilicher Gewalt zu bearbeiten, und dass Sanktionen gegenüber den Verantwortlichen selten sind. Der teilnehmende Staat müsste dafür sorgen, dass unabhängige Mechanismen für die Bearbeitung von Beschwerden gegen Polizeikräfte in allen Kantonen geschaffen werden. Des Weiteren müsste der Staat versuchen, Mitglieder von Minderheiten in die Polizei aufzunehmen und die Polizisten und Polizistinnen in Rassismusfragen zu sensibilisieren und auszubilden.»[204]

---

[203] «Nach glaubwürdigen Informationen verschiedener NGOs, die basisbezogen arbeiten, soll die Polizei Personen, die ethnischen Minderheiten angehören, allein aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit verdächtigen. Beabsichtigt die Regierung, administrative Mechanismen einzuführen, um dieser Praxis ein Ende zu setzen? Die verschiedenen menschenrechtsbezogenen Ausbildungsprogramme sowie die Sensibilisierungsprogramme bezüglich der interkulturellen Probleme, die für die Polizei ausgearbeitet worden sind, sind kein Allheilmittel und führen nicht unbedingt zu einer Veränderung des Verhaltens. Es wäre deshalb von Interesse, ein Monitoring-System einzuführen, das die Auswirkungen dieser Programme evaluiert und die Resultate der Administration mitteilt, welche die Aufgabe hat, die Verfassungsänderung vorzubereiten, insbesondere den Artikel betreffend die Diskriminierung.» (Aus dem Französischen übersetzt) In: Analytischer Bericht der 1496. Sitzung des CERD, 60. Session, 5. März 2002.

[204] Aus dem Französischen übersetzt. Schlussfolgerungen des Komitees zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: Schweiz. 21/05/2002. CERD/C/60/CO/14. Abschliessende Bemerkungen, Kommentare.

Der Menschenrechtskommissar des Europarats geht in seinem Bericht vom 8. Juni 2005[205] auf Vorwürfe zu «verbalen wie auch zu physischen Übergriffen» ein und hält fest, er habe von diesen Übergriffen, die vor allem schwarze Personen beträfen, nicht nur von den mutmasslichen Opfern selbst erfahren, sondern auch von Schweizer Bürgern und Bürgerinnen diversen Alters, aus verschiedensten Berufskategorien und mit unterschiedlichsten politischen Ansichten.

In einigen Kantonen wurden Massnahmen getroffen, um Identitätskontrollen, die sich nach dem Aussehen richten, zu beseitigen. In Genf wurde als Folge der Intervention des kantonalen Ethik-Kommissars ein neuer Dienstbefehl herausgegeben mit dem Ziel, Identitätskontrollen aufgrund des Aussehens durch Kontrollen nach dem Grundsatz «auf frischer Tat ertappt» zu ersetzen. In Basel wurde durch den Polizeikommandanten in Zusammenarbeit mit dem Integrationsverantwortlichen und dem Ethnologischen Seminar der Universität Basel ein grosses Ausbildungs- und Sensibilisierungsprojekt für alle Angestellten des Polizeikorps organisiert. Mit dieser Ausbildung sollen die gleichen Ziele erreicht werden wie mit dem neuen Genfer Dienstbefehl.

Auf einen Vorschlag der Konferenz der kantonalen Justiz und Polizeidirektorinnen und -direktoren hin hat das schweizerische Polizeiinstitut in Neuenburg zwei Programme zur Sensibilisierung für interkulturelle Probleme entwickelt, die sich an die Polizeikräfte der verschiedenen Kantone richten. Diese Programme behandeln einerseits das Verhältnis zwischen Polizei, Migranten und Migrantinnen sowie ethnischen Minderheiten und andererseits die Menschenrechte und die fundamentalen Freiheitsrechte. Im Rahmen der Grundausbildung haben alle Polizeischulen Ausbildungsprogramme zu diesen Themen entwickelt. Im Auftrag der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten hat das schweizerische Polizeiinstitut ein Handbuch zu den Themen Menschenrechte und professionelle Ethik ausgearbeitet, das sich an die Polizeiausbildner und Polizeiausbildnerinnen richtet.

Schwarze – Empfehlungen

Amnesty International empfiehlt:

- **Die menschenrechtswidrigen Kontrollen allein aufgrund des**

[205] Bericht von Alvaro Gil-Robles, Menschenrechtskommissar, über seinen Besuch in der Schweiz vom 29. November bis 3. Dezember 2004, zuhanden des Ministerkomitees und der parlamentarischen Versammlung; Büro des Menschenrechtskommissars des Europarates, Europarat, Strassburg, den 8. Juni 2005; CommDH(2005)7, Ziffer 111.

Aussehens zu stoppen und durch das Prinzip «Ertappung auf frischer Tat» zu ersetzen sowie die Dienstbefehle entsprechend anzupassen.

- **Die Erstellung von Täterprofilen, die sich nur auf die Herkunft abstützen, in einem zukünftigen Anti-Diskriminierungs- und Anti-Rassismus-Gesetz zu verbieten.**
- **Jede diskriminierende, rassistische, unmenschliche und erniedrigende Praktik gegenüber dunkelhäutigen Personen mit Härte zu verfolgen.**
- **Die erwähnten Massnahmen mit Sensibilisierungskursen für interkulturelle Arbeit zu ergänzen.**

c. Globalisierungsgegner und -gegnerinnen

Amnesty International erhält seit mehreren Jahren Berichte von Mitgliedern der Antiglobalisierungsbewegung oder von Zeugen und Zeuginnen über Ereignisse, die sich während Demonstrationen abgespielt haben. Diese Personen beschreiben unverhältnismässigen Gewalteinsatz, den Einsatz von Waffen (Tränengas, Plastikgeschosse, Farbpatronen und andere moderne Polizeitechnologien) ohne angemessene Testphasen oder erschöpfende Reglemente über deren Einsatz. Sie berichten auch über Demonstrierenden zugefügte Verletzungen, über Identitätsabklärungen oder über Leibesvisitationen an friedlich Demonstrierenden im Rahmen willkürlicher Festnahmen während Demonstrationen.

Was die polizeilichen Einsatzmittel betrifft, so behandelt das Kapitel II.II dieses Berichts im Detail die auf internationale Normen abgestützten Forderungen von Amnesty International an die Behörden.

Zwei Beispiele erlauben es, die Probleme aufzuzeigen, die bei Einsätzen gegen Menschenansammlungen auftauchen können. Im ersten Fall handelt es sich um den Polizeieinsatz anlässlich der Anti-WEF[206]-Demonstrationen vom Januar 2004. Das Bundesamt für Polizei geht in seinem Bericht «Innere Sicherheit der Schweiz»[207] davon aus, dass der Polizeieinsatz gegenüber den rund tausend Passagieren eines Extrazuges am Bahnhof Landquart darauf abzielte, Ausschreitungen,

[206] Weltwirtschaftsforum.
[207] Bundesamt für Polizei, Bericht Innere Sicherheit der Schweiz, Mai 2005.

wie sie am 25. Januar 2003 in Bern stattgefunden hatten[208], wirksam vorzubeugen[209]. Die Passagiere hatten in Chur an einer gewaltlosen Demonstration gegen das WEF teilgenommen und befanden sich nun auf dem Rückweg. Amnesty International liegen zahlreiche Berichte von Personen vor, die bestätigen, stundenlang im Bahnhof Landquart eingekesselt und Tränengaseinsätzen ausgesetzt gewesen zu sein. Die Berichte dieser Personen ergeben nach Auffassung von Amnesty International keine Hinweise auf Gewaltanwendung oder Gewaltbereitschaft aufseiten der Demonstrierenden.

Fall 16 R.T. – Landquart (Kanton Graubünden)

R.T. wurde auf der Rückreise von der Anti-WEF-Demonstration mit zahlreichen weiteren Demonstrantinnen und Demonstranten zum Verlassen des Zuges aufgefordert und in Landquart in einem sogenannten Kessel mehrere Stunden festgehalten. Eine Fallschilderung ist dem Brief von R.T. an den Statthalter von Davos vom 25.1.04 zu entnehmen. Sie berichtet darin, dass es sich bei dem Zug, der in Landquart blockiert wurde, um Waggons mit automatischen Türen handelte. Während der Wartezeit im Zug habe sie festgestellt, dass die äusseren Wagentüren ihres Waggons verschlossen waren. Alarmiert, habe sie sofort versucht, die Türe über den Nottüröffnungs-Hebel zu öffnen, was ihr nur mühsam gelungen sei. Der Leitungsstrom war im Hinblick auf Wasserwerfereinsätze abgestellt worden. Dies wurde einigen Passagieren später bei der Zugsräumung ihren Schilderungen entsprechend zum Verhängnis, denn sie konnten den Zug nicht sofort verlassen. Die Polizei habe dies falsch interpretiert und begonnen, die Leute mit Schlagstöcken zu traktieren. In einem Waggon wurde ihren Erläuterungen gemäss Tränengas eingesetzt.

Entgegen der Darstellung, die Walter Schlegel vom WEF-Ausschuss der Bündner Regierung im Tages-Anzeiger vom 29. Januar 2004 publizierte, gab es nach Auskunft von R.T. keine Polizeidurchsage, die die Demonstrierenden dazu aufgefordert hätte, das Gelände zu verlassen. Zudem habe sie sich im Zugsinnern zu jenem Zeitpunkt sicherer gefühlt, da die Situation draussen zu eskalieren drohte. Die einzige Information, die sie erhalten habe, sei diejenige eines SBB-Mitarbeiters gewesen, der den Leuten im Zug geraten habe, die Fenster geschlossen zu halten, da es draussen zu Tränengaseinsätzen kommen werde.

Die Informationen von R.T. werden von der Wochenzeitung WOZ am 05.

[208] Nachdem praktisch sämtliche Teilnehmer und Teilnehmerinnen einer geplanten Anti-WEF-Demonstration am 25. Januar 2003 in Fideris und Landquart (GR) festgehalten wurden, führten rund 1200 aufgebrachte Rückkehrer in Bern eine Nachdemonstration durch, die eskalierte. Laut Polizei kam es in der Innenstadt von Bern zu Sachschäden von insgesamt gut 620'000 Franken.

[209] Bundesamt für Polizei, Bericht Innere Sicherheit der Schweiz, Mai 2005, S. 19.

Februar 2004 bestätigt, die verschiedene Betroffene zitiert: «In einem Abteil sei gar eine Tränengaspetarde abgeschossen worden. […] Die vorrückende Polizei habe rhythmisch auf die Plastikschilder getrommelt, Tränengas und Schockgranaten[210] *eingesetzt und auf Personen eingeprügelt, die sich mit erhobenen Händen auf das Perron gesetzt hätten.»*

37 Personen reichten am 13. April 2004 Strafanzeige gegen unbekannte politisch und operativ Verantwortliche, Einsatzleitungen, Angehörige von Polizeieinheiten verschiedener Kantone, Angehörige der Schweizer Armee und von Polizei- und Grenzschutzeinheiten der Bundesrepublik Deutschland ein. In der Strafanklage schildert der Rechtsvertreter der Strafantragstellenden die Räumung des Zuges folgendermassen: «[…] Ihre Anweisungen gaben sie [= die Polizeikräfte] einzig auf Französisch, sodass viele Insassinnen und Insassen des Zuges sie nicht verstanden. Je weiter diese Polizeikräfte im Innern des Zuges nach vorne kamen, desto brutaler wurde ihr Vorgehen: Die Leute im Zug wurden mit Schlagstöcken geschlagen (auch auf den Kopf) und mit Stiefeltritten und unter Einsatz von Pfefferspray aus dem Zug geprügelt. Nicht beachtet wurde, dass sich die Aussentüren mangels Strom […] gar nicht öffnen liessen. Im Inneren eines der vorderen Zugwagen wurde gar eine Tränengaspetarde abgefeuert. Die Menschen sprangen aus den Fenstern oder wurden durch diese hinausgeworfen, von hinten wurde gedrängt, und vorne entstand Stau. Zwei Personen, die am Kopf durch Schlagstöcke verletzt waren und stark bluteten, wurde es verwehrt, sich ausserhalb des Polizeikessels medizinisch behandeln zu lassen.»

An diesem Tag wurden 1082 Personen aus dem Zug geschafft und auf dem Bahnhofsplatz mit Hilfe von Wasserwerfern, Tränengas, Schlagstöcken und Schockgranaten neu gruppiert. Nachdem sie mit Wasser und Tränengas besprüht worden waren, blieben diese Personen bis um 19 Uhr bei eisigen Temperaturen eingekesselt, damit die Polizei ihre Personalien aufnehmen konnte. Die Polizei rechtfertigte diese Identitätskontrolle damit, dass sich einige Demonstrierende auf die Schienen gesetzt und somit den Zug behindert hätten, während andere versucht hätten, die Lokomotive und die Wagen zu besprayen. Am 16. April 2004 hat der Bündner Staatsanwalt eine Strafuntersuchung eröffnet und am 7. Juli 2005 eine Rekonstruktion der Vorfälle veranlasst. Der Vertreter von R.T. verlangte nach der Stellungnahme des Untersuchungsrichters neue Beweise. Andere Zeugen wurden angehört. Am 1. September 2005 wurde auf Entscheid des Untersuchungsrichters hin mit der Genehmigung des Staatsanwaltes die Strafuntersuchung beendet und das Verfahren eingestellt. Der Untersuchungsrichter Albert Largiadèr hat zugegeben, dass das Einschliessen während sieben Stunden einem Freiheitsentzug gleichkommt, dass sich die Polizei jedoch auf das

[210] Vgl. Kapitel Tränengase, S. 55, und Kapitel Geschosse, S. 58.

schweizerische Strafgesetz stützen kann, um ihren Einsatz zu rechtfertigen. Dies bedeutet, dass sie diesen mit ihrer beruflichen Pflicht, die Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, rechtfertigt. Der Untersuchungsrichter hat auch die Verhältnismässigkeit des Einsatzes gutgeheissen, indem er auf die Zugblockade durch einige Personen und die Autobahnblockade ein Jahr zuvor an der Anti-WEF-Demonstration verwies. Diese zwei Tatsachen rechtfertigten seiner Meinung nach die Identifizierung aller anwesenden Personen. Er begründete seine Entscheidung folgendermassen: «Wenn Personen zu einem kritischen Zeitpunkt an einer Demonstration teilnehmen und man sich auf Gewalt seitens des militanten Kreises gefasst machen muss, müssen diese Personen mit entsprechenden Massnahmen der Polizei, deren Aufgabe es ist, solche Gewalt zu verhindern, rechnen.» Die Kläger haben bei der Berufungskammer des Kantongerichts Graubünden gegen die Einstellung des Verfahrens Beschwerde eingereicht. Am 16. November 2005 wurde die Beschwerde abgewiesen, soweit auf diese überhaupt eingegangen wurde. Eine Beschwerde gegen diesen Entscheid vor dem Bundesgericht war nicht mehr möglich, da das rechtliche Interesse nicht gross genug war[211]*. Gemäss dem Entscheid des Kantonsgerichts hat die Polizei 144 gefährliche Gegenstände wie Messer, Eisenstangen und andere Objekte beschlagnahmt. Nur gegen Besitzer und Besitzerinnen gefährlicher Gegenstände wurde Klage erhoben, die anderen kontrollierten Personen wurden ohne strafrechtliche Folge wieder entlassen.*

Etliche Personen haben diesen Tatbestand Amnesty International bestätigt. Amnesty International hält das beschriebene Vorgehen der Polizei für bedenklich. Die anscheinend exzessive Gewaltanwendung der Polizei gegenüber gewaltlosen Zugpassagieren (Einsatz von Tränengas, Pfefferspray und Schockgranaten in einem geschlossenen Raum, Einsatz von Schlagstöcken gegen Personen, die den geschlossenen Raum nicht verlassen konnten, Schläge auf den Kopf, Stiefeltritte) und die verspätete oder gar verweigerte medizinische Betreuung für zwei am Kopf verletzte Personen stehen nicht im Einklang mit dem Uno-Verhaltenskodex[212] und dem Europäischen

[211] Nach Art. 270 Bst. e Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege: «Die Nichtigkeitsbeschwerde steht zu:[…] e. dem Opfer: […] 2. soweit es eine Verletzung von Rechten geltend macht, die ihm das Opferhilfegesetz einräumt; […].»

[212] Art. 3: «Beamte mit Polizeibefugnissen dürfen Gewalt nur dann anwenden, wenn dies unbedingt notwendig ist, und nur in dem Maß, wie es die Ausübung ihrer Pflichten erfordert.»; Art. 6: (aus dem Französischen übersetzt)«Beamte mit Polizeibefugnissen müssen darauf bedacht sein, dass die Gesundheit der Personen, die unter ihrer Obhut stehen, vollumfänglich geschützt wird, und sie müssen insbesondere Massnahmen treffen, damit ihnen medizinische Hilfe gewährt wird, sobald sich dies aufdrängt.»

Ethikkodex für die Polizei[213]. Soweit Amnesty International bekannt ist, waren bis zum heutigen Zeitpunkt die Legitimität und Verhältnismässigkeit dieser Vorgehensweisen nicht Gegenstand einer unabhängigen, unparteiischen, gründlichen und sofortigen Untersuchung.

Der zweite Fall steht im Kontext der Anti-WEF-Kundgebung vom 22. Januar 2005 in Bern. Im Vorfeld dieser Kundgebung hatte die Polizei im Sinne des sogenannten «3-D-Modells» – «Deeskalation, Dialog, Durchgreifen» – Kontakt mit dem Organisationsteam der Demonstrierenden aufgenommen. Zweck der Gespräche war es, Vereinbarungen auszuhandeln, die eine Eskalation der Grossdemonstration verhindern sollten. Im Gegenzug sollte es den Demonstrierenden möglich sein, unbehelligt eine Kundgebung durchzuführen. Trotz dieser Vereinbarung haben die Behörden einen Umzug durch die Innenstadt nicht bewilligt. Amnesty International findet es problematisch, dass die Polizei friedliche Demonstranten und Demonstrantinnen angegriffen hat, die es gewagt haben, dieses Verbot mit der Durchführung verschiedener friedlicher Aktionen im Stadtzentrum zu umgehen. Amnesty International ist der Meinung, dass die Polizei in diesem Fall unverhältnismässige Gewalt angewendet hat, dass die Inhaftierung friedlich Demonstrierender willkürlich war, und dass das Verbot von erniedrigender und unmenschlicher Behandlung durch die erfolgten Körperverletzungen, die Tätlichkeiten, die Aggressionen und die Beschimpfungen missachtet wurde. Das Prinzip der Verhältnismässigkeit wurde ganz klar verletzt. Im Juni 2005 hat der Gemeinderat der Stadt Bern einstimmig einen Bericht gutgeheissen, der die angewendete Polizeitaktik und den grossräumigen Einsatz kritisierte und als unverhältnismässig in Bezug auf die von den Demonstrierenden ausgehende Gefahr darstellte

Das besagte «3-D-Modell» kann das Spannungspotenzial von Grossdemonstrationen kanalisieren. Dies setzt aber nach Ansicht von Amnesty International voraus, dass das Konzept, das jedes Mal mit den Organisatoren und Organisatorinnen einer Demonstration ausgehandelt werden muss, der Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit der Demonstrierenden auch tatsächlich Rechnung trägt. Dieser Forderung werden nach Auffassung von Amnesty International die Behörden kaum gerecht, wenn sie eine Demonstration nur in den Aussenbezirken einer Stadt zulassen, wie

[213] Art. 37: «Die Polizei darf nur in absoluten Notfällen und allein um ein legitimes Ziel zu erreichen, auf Gewalt zurückgreifen».

dies in Bern im Zusammenhang mit der Anti-WEF-Demonstration vom Januar 2005 der Fall war.

Fall 17 M. K. – Bern

Weil die Stadtregierung nur eine Versammlung auf dem Bundesplatz tolerierte und einem Demonstrationszug durch die Berner Innenstadt keine Bewilligung erteilt hatte, führten Demonstrierende an verschiedenen Orten der Innenstadt gewaltlose Kundgebungen durch. M.K., ihre Schwester und eine Freundin verlasen in der Innenstadt literarische Texte und verteilten Flugblätter mit den entsprechenden Texten und dem Hinweis, dass sie mit dieser Aktion gegen das WEF und das Demonstrationsverbot in Bern protestierten. Um im Stadtlärm wahrgenommen zu werden, benutzten sie ein Megaphon. M.K. gibt an, in der Spitalgasse von der Polizei angehalten worden zu sein. Diese nahm ihnen das Megaphon weg und kontrollierte anschliessend die Personalien. Die Polizisten und Polizistinnen forderten die jungen Frauen auf, mit auf den Polizeiposten zu kommen. Auf dem Polizeiposten Neufeld wurden sie nachträglich in Handschellen gelegt, was sie vor dem Einsteigen durch Appellieren an die Polizisten und Polizistinnen verhindern konnten. Diese wurden später für die Unterlassung gerügt. M. K. gibt an, in eine Garage gebracht worden zu sein, in der sich zwei «Käfige» befanden. Bevor sie in eine der Zellen, in der sich bereits zirka vierzig Insassen aufhielten, gehen musste, wurde sie fotografiert. M.K. fragte, was mit der Fotografie nach der Kontrolle geschehen werde, worauf ihr gesagt wurde, sie werde sie bei ihrer Freilassung erhalten. Nach Angaben von M.K. waren alle Personen, die mit ihr in der Zelle waren, kommentarlos in der Innenstadt festgenommen worden. Alle waren in Handschellen. Nach zirka drei bis vier Stunden wurde M.K. in den Verhörraum geführt. Ihre Personalien wurden aufgenommen und ihre persönlichen Gegenstände aufgelistet. Auf die Frage, warum sie sich einer Leibesvisitation unterziehen müsse und wie diese vor sich gehe, erhielt M.K. keine Antwort. Nach erfolgter Leibesvisitation, bei der kein belastendes Material zum Vorschein kam, wurde M.K. in ein Büro gebracht, in dem nochmals die Personalien durchgegangen wurden. Auf die abermals gestellte Frage, wieso sie festgenommen worden sei, wurde sie auf den Gebrauch des Megaphons hingewiesen. M.K. machte die Polizisten und Polizistinnen darauf aufmerksam, dass sie von den Basler Kollegen und Kolleginnen in der Marktgasse nicht aufgefordert worden sei, das Gerät abzustellen oder abzugeben. Nachdem M.K. das Befragungsprotokoll, das sie zuvor schon unterschrieben hatte, erneut unterzeichnet hatte, wurde sie wieder in die Zelle gebracht. Dieselben Leute, die vor ihr verhört worden waren, befanden sich hier, alle ohne Handschellen. Gemäss M.K. seien die meisten seit 13.30 Uhr ohne Wasser und ohne Sitzgelegenheit eingesperrt

gewesen. Die Verhafteten wussten nicht, ob sie die ganze Nacht bleiben mussten, sie erhielten auf ihre Anfragen keine Auskunft. Um die zwei Zellen herum patrouillierten Polizisten mit Schäferhunden. Um zirka 19.00 Uhr wurden im Halbstundentakt vier Personen in Handschellen gelegt und hinausgeführt. M. K. wurde um 20.15 Uhr alleine entlassen. Die persönlichen Gegenstände wurden M.K. zurückgegeben, die versprochene Fotografie nicht.

Im Juni 2005 reichte der Rechtsvertreter von M.K. in ihrem und im Namen eines weiteren mutmasslichen Opfers Strafanzeige, Privatklage und Zivilanschlussklage gegen unbekannte politische und operative Verantwortliche, Einsatzleiter und -leiterinnen sowie Angehörige der Stadtpolizei Bern, der Kantonspolizei Bern, der Polizeikorps der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und gegebenenfalls der Polizeikorps weiterer Kantone und Gemeinden ein unter anderem wegen Freiheitsberaubung, Nötigung, Amtsmissbrauches, einfacher Körperverletzung, fahrlässiger Körperverletzung, Tätlichkeiten, Angriffs und Beschimpfung[214]*.*

Bis zum 8. Januar 2007 wurden mehrere Polizisten und Polizistinnen einiger Kantone sowie der Chef der Kriminalpolizei Bern durch den Untersuchungsrichter angehört. Nach diesen Anhörungen hat der Untersuchungsrichter die Einstellung der Klagen vorgeschlagen. Die zwei Anwälte der Klägerinnen haben nach anderen Untersuchungsschritten verlangt. Die Anklagekammer hat noch nicht über diese Anfrage entschieden.

Amnesty International bezweifelt, dass ein Freiheitsentzug von mehr als sechs Stunden und die Behandlung, die M.K. erfahren hat, eine verhältnismässige und erforderliche Antwort auf das ihr vorgeworfene Verhalten ist.

d. Fussballfans

Die Polizei sieht sich mit einer Zunahme gewalttätiger Ausschreitungen in der Umgebung von Fussballstadien konfrontiert und muss ihre Einsatzmethoden an diese neue Situation anpassen. Die eingesetzten Massnahmen sollten jedoch den Bedürfnissen der Situation angepasst werden und verhindern, dass durch ein undifferenziertes Eingreifen die Probleme zusätzlich verschärft werden. Nicht alle Fussballfans sind Hooligans.

[214] Einige dieser Anzeigepunkte bzw. Klagepunkte beziehen sich nicht auf die Vorwürfe von M.K., sondern auf diejenigen des anderen mutmasslichen Opfers.

Amnesty International hat etliche Klagen erhalten betreffend übermässiger Gewaltanwendung, willkürlicher Verhaftungen einfacher Fussballfans, missbräuchlichem Einsatz von Polizei-Einsatzmitteln und einer Verletzung der Kinderrechtskonvention.

Fall 18 FCB-Fans in Zürich

Mehrere Schweizer Tageszeitungen berichteten von einem massiven Einsatz der Zürcher Stadtpolizei gegen FCB-Fans im Vorfeld eines Fussballspiels, das am 5. Dezember 2004 stattfand. Mehrere mutmassliche Opfer und ihre Eltern haben sich danach an Amnesty International gerichtet und den in den Zeitungen wiedergegebenen Sachverhalt bestätigt. Der FCB-Extrazug aus Basel traf gemäss diesen Berichten um 14.15 Uhr in Zürich-Altstetten ein. Mit dem Ziel, die FCB-Fans zu durchsuchen, sperrten die Polizisten den Perron ab. Mit Plastikgeschossen und Tränengas hielten sie die FCB-Fans in Schach.

Es wurde von verschiedenen Seiten Kritik laut, die Polizei habe ohne Vorwarnung zu unverhältnismässigen Mitteln gegriffen: Rund 427 Basler Fans – darunter auch Familien, 11 Frauen im Alter zwischen 15 und 27 Jahren und 32 Jugendliche unter 15 Jahren – wurden festgenommen. Den Verhafteten wurden auf dem Kasernenplatz vor dem Kommando der Kantonspolizei die persönlichen Effekten abgenommen und die Hände mit Kabelbindern gefesselt. Bevor sie einzeln einvernommen werden konnten, warteten einige Jugendliche bis zu acht Stunden lang. Laut Polizeiangaben wurden die letzten Fans um 02.15 Uhr in der Nacht entlassen.

Die Mehrzahl der Fans wurden wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit verzeigt. Rund 250 FCB-Fans haben gegen die Zürcher Polizei Anzeige erstattet. Am 18. November 2005 hat Staatsanwältin Ursula Frauenfelder in Absprache mit dem Oberstaatsanwalt Zürichs beschlossen, keine Strafuntersuchung gegen die 314 Basler Fans, über die die Zürcher Polizei einen Bericht wegen Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte und anderer Straftaten erstellt hatte, zu eröffnen.

Nach den Ereignissen am Bahnhof Altstetten gingen bei Amnesty International zahlreiche Berichte von Betroffenen ein. Amnesty International nahm dies zum Anlass, um die Einsatzverantwortlichen am 14. Dezember 2004 um eine Stellungnahme zu ersuchen. Amnesty International stellte die Frage, wie die Polizei den Einsatz von Tränengas und Gummigeschossen auf eine eingekesselte, jeglicher Bewegungsfreiheit entzogene Menschenmenge, das Festhalten von Personen unter 18 Jahren ohne Möglichkeit einer Benachrichtigung der Eltern, die Verweigerung von Wasser und des Zugangs zu Toiletten, die stundenlange Internierung in überfüllten und unzureichend durchlüfteten Räumlichkeiten und die

unzureichende Aufklärung der Betroffenen über ihre Rechte rechtfertige. Während die Kantonspolizei das Schreiben an die Stadtpolizei weiterleitete, da die Gesamtleitung des Einsatzes bei dieser gelegen habe, verwies die Kantonspolizei in ihrem Antwortschreiben vom 10. Juni 2005 zur Hauptsache auf die Antwort des Stadtrates an den Gemeinderat im Zusammenhang mit der Kontrolle der Fans vor dem Spiel vom 5. Dezember 2004 mit folgendem Kommentar: «Wesentlich ist, dass durch das unkooperative und äusserst aggressive Verhalten eines Teils der zu kontrollierenden Personen, die eine Weiterführung der Kontrolle vor Ort verunmöglichten, die polizeiliche Infrastruktur personell und organisatorisch an ihre Grenze gelangte. Dies ist erkannt und entsprechend kommuniziert worden.»

Die Stadtpolizei verwies auf die laufenden Untersuchungen und informierte Amnesty International darüber, dass sie in einem späteren Zeitpunkt wieder mit der Organisation Kontakt aufnehmen werde. Anfang 2007 hatte diese Kontaktaufnahme noch immer nicht stattgefunden.

Am 24. Dezember 2004 hat die Anwältin der Basler Fans Anklage gegen alle involvierten Polizisten und Polizistinnen der Stadt- und Kantonspolizei Zürich wegen Amtsmissbrauchs, Freiheitsberaubung, Nötigung, einfacher und fahrlässiger Körperverletzung, Tätlichkeiten und Weigerung erste Hilfe zu leisten, erhoben. Die Kläger und Klägerinnen haben verlangt, dass das Dossier von einem ausserordentlichen Untersuchungsrichter bearbeitet wird. Damit sollte der Einbezug beteiligter Polizisten und Polizistinnen beider Polizeikorps in die Untersuchung vermieden werden. In einem separaten Verfahren verlangte die Anwältin von der Kantonsregierung und der Stadtregierung Zürichs Schadensersatz für die geschädigten Personen sowie die Anerkennung des Unrechts, das allen betroffenen Personen zugefügt wurde. Sie verlangte unter anderem, dass die erhobenen persönlichen Daten Unschuldiger gelöscht werden. Ende Dezember 2006 waren die Daten Unschuldiger immer noch nicht gelöscht. Durch den Entscheid der Stadtregierung befanden sie sich jedoch nicht mehr in der Datenbank POLIS[215] *und waren nur noch dem Personal des juristischen Dienstes der Zürcher Stadtpolizei zugänglich. Des Weiteren mussten die betroffenen Personen über jeden Zugang zu ihren Daten informiert werden. Dieser Entscheid ist rechtskräftig und kann nicht mehr angefochten werden. Die Anwältin hat jedoch eine staatsrechtliche Beschwerde gegen die Verordnung, welche die Datenbank der Stadtpolizei regelt, beim Bundesgericht eingereicht. Mitte Januar 2007 war das Urteil immer noch hängig.*

Was die Schadensersatzforderung betrifft, so ist diese bis zur strafrechtlichen

[215] Datenbank der Schweizer Polizei, die unter anderem Informationen über potentiell gewalttätige Fussballfans enthält.

Urteilsverkündung suspendiert.
Als Folge der Strafklage der Basler Fans wurde gegen sechs Polizeiverantwortliche eine Strafuntersuchung eröffnet. Zwischen Juli 2005 und Januar 2006 wurden diese unter Anklage Stehenden während mehrerer Stunden befragt, ohne dass die Anwältin der Kläger und Klägerinnen anwesend sein konnte. Im Januar 2006 erhielt die Anwältin Zugang zu fast dem gesamten Dossier. Vom 3. Oktober 2006 bis am 10. Januar 2007 wurden beinahe dreissig Personen als Zeugen/Zeuginnen oder Informanten/Informantinnen angehört. Es handelte sich um geschädigte Personen, Zugpersonal, Kantonspolizisten und Kantonspolizistinnen Basels und Zürichs sowie Angehörige der Bahnpolizei, Polizisten und Polizistinnen der Stadtpolizei Zürich und anderer Zeugen und Zeuginnen, zum Beispiel Personen, die Pikettdienst beim Staatsanwalt leisteten, und Vertreter und Vertreterinnen des Fanklubs. Zwischen dem 15. Januar 2007 und dem 2. Februar 2007 wurden die sechs beschuldigten Polizisten im Beisein der Anwältin angehört.
Am 21. März 2007 hat Staatsanwalt Walter Angst entschieden, das Verfahren einzustellen. Die Basler Fans haben Beschwerde gegen die Einstellungsverfügung eingereicht.

Obwohl die Polizei die Pflicht hat, gegen Personen vorzugehen, die das Leben anderer gefährden oder die verdächtigt werden, eine Straftat zu begehen, hat sie nicht das Recht, willkürliche Festnahmen vorzunehmen. Die Europäische Menschenrechtskonvention zählt alle Motive auf, die zu einer Verhaftung führen können[216]. In diesem Fall hätte das Ziel des Polizeieinsatzes sein müssen, den verantwortlichen Untersuchungsbehörden Personen vorzuführen, die zu Recht verdächtigt wurden, eine Straftat begangen zu haben oder die Anlass gaben, zu vermuten, sie müssten an einer geplanten Straftat gehindert werden. Amnesty International glaubt, dass der Polizeieinsatz vom 5. Dezember 2004 nicht mit den internationalen Menschenrechtsnormen zu vereinbaren ist. Aufgrund der vorliegenden Informationen ist Amnesty International der Meinung, dass die massive und willkürliche Inhaftierung von mehreren hundert friedlichen Fussballfans unnötig war, um die von der Polizei angestrebten Ziele zu erreichen.

Die rein hypothetische Möglichkeit der Verübung von geringfügigen Straftaten reicht dagegen nicht aus, um eine Präventivhaft zu rechtfertigen[217]. Schliesslich gilt auch bei der Präventivhaft – wie bei

[216] Art. 5 Abs. 1 Bst. c.
[217] BGE 123I268, S. 270, betreffend Art. 5 bs. 1 Bst. c EMRK.

den übrigen Haftarten – dass sie nur als ultima ratio angeordnet werden darf[218]. Die Beurteilung eines ausreichenden Tatverdachts muss deshalb immer von den besonderen Umständen des Einzelfalles ausgehen. Eine Inhaftierung zu präventiven Zwecken, d.h. weil die Festgenommenen einer bestimmten Personengruppe (Fussballfans) angehören, von der eine kleine Minderheit unter dem polizeilichen Verdacht steht, strafbare Handlungen verüben zu wollen, verstösst gegen die Europäische Menschenrechtskonvention[219].

Amnesty International weist zudem darauf hin, dass die polizeilichen Massnahmen in der Mehrzahl Personen betroffen haben, die noch nicht 18 Jahre alt waren und damit unter dem besonderen Schutz des Uno-Übereinkommens über die Rechte des Kindes standen. Im nächsten Kapitel wird auf diesen Aspekt näher eingegangen.

Nach einem Bericht des Bundesamtes für Polizei vom Mai 2005 nimmt der Hooliganismus seit einigen Jahren eine neue Dimension an. Das Bundesamt macht unter anderem geltend: «Gewalttätige Ausschreitungen anlässlich von Sportveranstaltungen, hauptsächlich von Fussball-, aber auch Eishockeyspielen, nehmen zu.» Grund dafür ist laut dem Bundesamt für Polizei ein sogenannter anschwellender «Krawall-Tourismus». Diese Ansicht sowie die in der Schweiz geplanten Länderspiele im Rahmen der Fussball-Europameisterschaft 2008 haben das Parlament am 24. März 2006 veranlasst, die vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement vorgeschlagene Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit zu verabschieden. Das Gesetz wurde durch zahlreiche Präventivmassnahmen gegen Gewaltpropaganda und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooliganismus) ergänzt. Zu diesen Massnahmen gehören die Einrichtung eines elektronischen Informationssystems, Rayonverbote, Ausreisebeschränkungen, Meldeauflagen und präventiver Polizeigewahrsam. Der präventive Polizeigewahrsam kann gegen Personen ab vollendetem 15. Altersjahr angeordnet werden; die übrigen Massnahmen können gegen Personen ab vollendetem 12. Altersjahr ergriffen werden.

Der Bundesrat sowie zahlreiche Parlamentarier und Parlamentarierinnen haben Bedenken bezüglich dieser Massnahmen geäussert. Der ehemalige Bundesrichter Thomas Pfisterer (FDP/AG) hielt fest: «…meine Hauptsorge gilt den Freiheitsrechten, mindestens in drei Punkten: Erstens beim Verbot von Propaganda, die zu Gewalt

[218] Idem.

[219] Vgl. in diesem Zusammenhang: Ciulla gg. Italien, Urteil des EMRG vom 22. Februar 1989.

auffordert: Ist es wirklich zulässig, dass der Staat die Meinungsinhalte kontrollieren darf? Genügt es nicht, Anstiftung und Beihilfe unter Strafe zu stellen? Ein zweites Bedenken: die Ausreisebeschränkung. Ist das ein geeignetes und damit verhältnismässiges Mittel, wenn es so offensichtlich und einfach umgangen werden kann? Ich kann ja, wenn ich ein Verbot habe, nach Frankreich zu reisen, nach Deutschland oder Italien ausreisen und auf diesem Umweg unkontrolliert nach Frankreich gelangen. Drittens und vor allem gilt meine Sorge dem Punkt Polizeigewahrsam, dieser präventiven Haft für immerhin 24 Stunden – das ist ja die berühmte grundrechtliche Frist –, und das bedarf nicht einmal einer automatischen Überprüfung durch den Richter, sondern man muss noch Antrag stellen. Unbestritten ist also, dass diese Verfassungsproblematik besteht. Der Bundesrat hat sie klar dargestellt, schon in der Botschaft, ausserordentlich eindrücklich.»[220] Trotz der Feststellung des Bundesrates wurde der Vorschlag Pfisterer, den Gesetzesentwurf mit dem Mandat an die Kommission zurückzuweisen, dass diese nur Massnahmen vorschlagen dürfe, die verfassungskonform seien, vom Ständerat abgelehnt. Auf Vorschlag von Bundesrat Blocher wurden alle vorgesehenen Massnahmen bis Ende 2009 limitiert, ein Entscheid, der gemäss Pfisterer die Verfassungswidrigkeit dieses Gesetzes nicht aufhebt.

Demonstrationen und Fussballfans – Empfehlungen

- **Amnesty International fordert die Behörden dazu auf, bei der Vorbereitung von Demonstrationen wenn immer möglich Verhandlungslösungen anzustreben, die die Versammlungs- und Meinungsfreiheit so weit als möglich respektieren und anstelle von Massenverhaftungen andere Mittel zur Verhinderung von Gewalt einzusetzen.**
- **Amnesty International verlangt von den Behörden auch, auf den Einsatz von Tränengas und Plastikgeschossen gegen eingekesselte Menschenmengen zu verzichten.**
- **Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben muss die Polizei soweit wie möglich auf gewaltlose Mittel zurückgreifen. Gewalt darf nur eingesetzt werden, wenn andere Mittel erfolglos bleiben oder offensichtlich keinen Erfolg versprechen. Falls Gewaltanwendung unvermeidlich ist, muss sich die Polizei in ihrem Einsatz zurückhaltend zeigen und die Verhältnismässigkeit zwischen dem Gewalteinsatz und**

[220] Amtliches Bulletin der Frühjahrssession 2006 des Ständerates 05.065, 2. Sitzung vom 07.03.06, http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4711/215422/d_s_4711_215422_215426.htm.

dem zu erreichenden legitimen Ziel respektieren. Amnesty International verlangt zudem von den Behörden, nach Polizeieinsätzen, die zu Klagen über einen unverhältnismässigen Gewalteinsatz geführt haben, unverzüglich eine unabhängige, unparteiische und gründliche Untersuchung einzuleiten.

e. Personen unter 18 Jahren

In den letzten Jahren gingen bei Amnesty International mehrere Beschwerden von Eltern ein, die die willkürliche Verhaftung ihrer Kinder, Befragungen ihrer Kinder ohne Beisein Erwachsener, die späte Benachrichtigung der Eltern über die Verhaftung ihrer Kinder oder das Ausbleiben einer solchen und in einigen Fällen erniedrigende und unmenschliche Behandlungen wie zum Beispiel Handfesselungen, Entkleidung, das Einsperren in einer dunklen Zelle, Schläge usw. betreffen.

Fall 19 C.H. – Basel-Stadt

Am 25. Februar 2005 wurde der dreizehnjährige C.H. im Zusammenhang mit der Einvernahme seines Kollegen auf den Polizeiposten gebracht, befragt und einige Zeit festgehalten. Die Jungen waren am Nachmittag gemeinsam in den Media-Markt am Bahnhof SBB gegangen, wo der Kollege ein Preisschild manipuliert hatte und von den Sicherheitskräften überführt worden war. Beide wurden anschliessend auf den Polizeiposten in der Bruderholzstrasse gebracht und befragt. Es erwies sich, dass C.H. die Handlung seines Freundes in keiner Weise unterstützt hatte – nach seiner Darstellung hatten dies die Sicherheitskräfte des Media-Marktes bereits zuvor bestätigt. Dennoch wurde er nach der Befragung in eine zunächst unbeleuchtete Zelle gesperrt, nachdem er sich zuvor zur Kontrolle hatte nackt ausziehen müssen und man ihm alle persönlichen Gegenstände abgenommen hatte. In der Zwischenzeit informierte ein Polizeibeamter die Eltern über den Vorfall und bat sie, den Sohn abzuholen.

Am 5. März 2005 verfassten die Eltern des Jungen einen Brief an die Polizei mit der Bitte um eine Stellungnahme zu diesem Vorgehen. Am 15. März 2005 verfasste die Polizei ein Antwortschreiben, nachdem die Eltern sich mit einer telefonischen Erklärung nicht zufrieden gegeben hatten. Der Verantwortliche der Beschwerdeinstanz erklärte, dass die Beschwerde der Eltern zu Recht erfolgt sei: «Es ist tatsächlich nicht üblich und entspricht auch nicht den Vorschriften, einen Minderjährigen allein in einer verschlossenen Zelle bis zur Abholung durch die Eltern warten zu

lassen.» Da diese Wache jedoch nur über einen Warteraum verfüge und zwei Jungen zu kontrollieren gewesen seien, habe sich das Einschliessen des einen nicht vermeiden lassen. Zudem sei zu diesem Zeitpunkt nur ein Mitarbeiter für den Fall zuständig gewesen, da die Kollegen und Kolleginnen mit anderen dringenden Aufgaben beschäftigt gewesen seien. Der Verantwortliche erklärte jedoch, dass trotzdem eine andere Lösung hätte gefunden werden müssen und weist darauf hin, dass mit dem verantwortlichen Mitarbeiter in dieser Sache «ein ernstes Gespräch geführt» worden sei. Der betroffene Junge wurde zu einem Besuch eingeladen, bei dem ihm das Bedauern der Polizei ausgesprochen und ihm die Polizeiarbeit erklärt wurde. Abschliessend wurde ihm eine Fahrt auf dem Polizeiboot angeboten.

Mit dem zitierten Schreiben bestätigt die Polizei die Vorwürfe. Amnesty International ist der Ansicht, das Verhalten des Polizisten habe gegen Bestimmungen des Uno-Übereinkommens über die Rechte des Kindes verstossen. Das Kindeswohl ist gemäss diesem Uno-Übereinkommen[221] ein vorrangiges Kriterium bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen. Denselben Grundsatz verankern auch die Bundesverfassung[222] sowie das Jugendstrafgesetz[223]. Die Handlungen des Polizisten liefen diesem Grundsatz zuwider. Die Freiheit wurde C.H. willkürlich entzogen, da der Sicherheitsdienst des Geschäfts schon ausgesagt hatte, dass der Junge keine Straftat begangen habe[224]. Selbst wenn die Verhaftung rechtmässig gewesen wäre, so dauerte der Freiheitsentzug länger als die am kürzesten angemessene Zeit, um den Vorfall aufzuklären[225]. Die Eltern wurden nicht sofort nach der Festnahme informiert[226]; und die Totalentblössung und die Inhaftierung in einer unbeleuchteten Zelle haben das Recht von C.H. verletzt, im Polizeigewahrsam menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen innewohnenden Würde und unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Personen

[221] Art. 3 Abs. 1.

[222] Art. 11: «Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.».

[223] Art. 2 Abs. 2: «Wegleitend für die Anwendung dieses Gesetzes sind der Schutz und die Erziehung des Jugendlichen.».

[224] Art. 37 Bst. b KRK: «[…] dass keinem Kind die Freiheit rechtswidrig oder willkürlich entzogen wird. Festnahme, Freiheitsentziehung oder Freiheitsstrafe darf bei einem Kind im Einklang mit dem Gesetz nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden; […]».

[225] Idem.

[226] Regel 10.3. Regeln der Vereinten Nationen über die Mindestnormen für die Jugendgerichtsbarkeit («Beijing-Regeln») (Resolution 40/33 der Generalversammlung vom 29. November 1985).

seines Alters behandelt zu werden[227]. Amnesty International hält es unter dem Aspekt des Kindeswohles zudem für bedenklich, dass die Ermittlungshandlungen nicht besonders dafür geschultem Personal übertragen wurden, und dass die Befragung C.Hs. nicht im Beisein eines Erwachsenen stattgefunden hat[228].

Amnesty International hat besorgniserregende Informationen über einen Einsatz im Kanton Tessin erhalten, der Minderjährige aus dem Kanton Graubünden betrifft.

Fall 20 Schüler und Schülerinnen – Lugano (Kanton Tessin)
Laut Medienberichten wurden vierzehn Schüler und Schülerinnen einer Klasse der Kantonsschule Chur in der Nacht auf Samstag, 18. September 2004, in Lugano nach einer Auseinandersetzung unter Jugendlichen von der Polizei angehalten und kontrolliert. Einige von ihnen wurden auf den Polizeiposten gebracht. Rund ein Dutzend der (teils schon 18-jährigen) Jugendlichen sagte aus, sie seien von der Polizei geschlagen worden oder sie hätten zugesehen, wie die Polizisten Klassenkameraden geschlagen hätten. Zwei der Jugendlichen trugen sichtbare Verletzungen davon, einer musste im Spital eine Wunde am Kopf nähen lassen. Laut einem behandelnden Arzt, der von der Zeitung Südostschweiz vom 21. September 2004 zitiert wurde, sahen die Verletzungen nach Schlägen mit dumpfen Gegenständen aus, wobei Schlagstöcke oder auch Fäuste in Frage kämen. «Es mussten Dutzende von Schlägen gewesen sein, wobei die Schläge an die Schläfen gezielt und wiederholt ausgeführt worden sein mussten. Es ist völlig ausgeschlossen, dass der Befund einzig von einem Sturz oder einer Rempelei herrühren kann.» Der von der Bündner Regierung als Rechtsbeistand für die Jugendlichen eingesetzte Anwalt sprach von massiven Übergriffen. Er bezeichnete die Einsatzweise der Polizisten als «brutal, willkürlich und masslos.» Viele der Jugendlichen seien schockiert über das Vorgehen der Polizei. Einige würden von einem Psychiater betreut. Der Rechtsvertreter der Jugendlichen hat Klage gegen die Polizei von Lugano eingereicht. Gemäss dem Anwalt der Jugendlichen hat ein Gast eines nahen Hotels die brutale Vorgehensweise der Polizei bestätigt. Einige Kläger konnten drei Polizisten, die geschlagen hatten, zweifelsfrei identifizieren. Sich auf alle Beweise abstützend, hat der für Verfahren gegen die Polizei zuständige Staatsanwalt die drei verurteilt. Die Polizisten haben gegen dieses Urteil Beschwerde erhoben und das Strafgericht in Bellinzona muss nun über den Vorfall entscheiden. Bis Ende Februar 2007 war noch kein Urteil gefällt worden.

[227] Art. 37 Bst. c KRK; Art. 10 Uno-Pakt II.
[228] So zum Beispiel Art. 368 Abs. 2 Zürcher Strafprozessordnung.

Da in dieser Sache ein Strafverfahren gegen Mitglieder der Stadtpolizei Lugano lief, konnte Amnesty International den Fall im Gespräch mit der Polizei nicht thematisieren.

Unbesehen des Ausgangs des Verfahrens gegen die verantwortlichen Polizeiangehörigen möchte Amnesty International darauf hinweisen, dass nach internationalen Menschenrechtsstandards polizeiliche Gewaltanwendung nur unter strikter Wahrung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes zulässig ist, um dringende Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zum Schutz von Menschenrechten Dritter zu treffen. Übergriffe gegen Personen in polizeilichem Gewahrsam lassen sich durch dieses öffentliche Interesse sachlich nie rechtfertigen, denn sie sind unter keinen Umständen notwendig. Sie treffen dadurch das Opfer in seiner Würde und sind daher als unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Sinn der Folterkonvention[229], des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte[230] und der Europäischen Menschenrechtskonvention[231] zu sehen.

Amnesty International ist auch besorgt über folgenden Bericht, der die Inhaftierung von zwei Personen unter 18 Jahren betrifft.

Fall 21 K.V.D. und J.V.D. – Basel

Die Basler Zeitung meldete am 18. November 2004 die Festnahme von zwei ecuadorianischen Schwestern im Alter von 13 und 17 Jahren. Die beiden Mädchen waren am Sonntagnachmittag (15. November 2004) an einer Tramhaltestelle kontrolliert und, da sie sich nicht genügend ausweisen konnten, auf den Polizeiposten Gundeli mitgenommen worden. Die Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel meldete Amnesty International, dass bereits um zirka 18.30 Uhr ein ehrenamtlicher Mitarbeiter der Anlaufstelle der Polizei die Pässe der beiden vorbeibringen wollte, damit die Identitätsüberprüfung vorgenommen und die beiden Mädchen wieder auf freien Fuss gesetzt werden könnten. Die vom Mitarbeiter vorgelegten Pässe wurden jedoch auf dem Polizeiposten nicht entgegengenommen. Als der Rechtsvertreter ungefähr um 19.00 Uhr anrief, wurde ihm die Auskunft erteilt, die Mädchen seien bereits nicht mehr da und es sei nicht möglich, die Pässe noch am gleichen Tag abzugeben. So gab der Rechtsvertreter am Montag, 16. November 2004, frühmorgens die Pässe am Waaghof ab, wohin die Mädchen noch am Sonntag gebracht worden waren. Die Befragung der Mädchen, die die Nacht in der Haftanstalt in getrennten

[229] Art. 1.
[230] Art. 7.
[231] Art. 3.

Zellen verbracht hatten, fand am Montagmorgen statt. Eine Lehrerin der Jugendlichen konnte dabei sein. Das jüngere Mädchen, J.V.D., wurde freigelassen, nachdem die Lehrerin sich verpflichtet hatte, sie bis zu ihrer Ausschaffung zu betreuen. K.V.D. blieb in Ausschaffungshaft. Am Samstag, 20. November wurden die Schwestern nach Ecuador ausgeschafft.
Mit Schreiben vom 4. Januar 2005 bat Amnesty International den Kommandanten der Basler Kantonspolizei um eine Stellungnahme zu den folgenden Punkten:
- Gemäss Aussagen von J.V.D. habe man ihr anlässlich der Befragung auf dem Polizeiposten mit Gefängnis gedroht, falls sie die Adresse ihrer Eltern nicht preisgeben sollte.
- Anlässlich eines Transportes im Polizeiauto habe man die beiden Schwestern mit Handschellen aneinandergekettet.
- Im Waaghof seien sie über Nacht in getrennten Zellen untergebracht worden.
Die Kantonspolizei hat Amnesty International am 7. Januar 2005 geantwortet und auf die Schlussfolgerungen der Kantonsregierung Basel-Stadt verwiesen, die auf zwei parlamentarische Interventionen, die den gleichen Fall betrafen, geantwortet hat. Die Regierung lässt sich nicht über den ersten Punkt aus, gibt jedoch zu, dass die zwei Schwestern mit Handschellen gefesselt wurden[232]. Der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt sagt über diesen Fall Folgendes: «Die Festnahme, Inhaftierung und Ausschaffung von zwei minderjährigen ecuadorianischen Mädchen im November 2004 wurde in der Öffentlichkeit als unverhältnismässig kritisiert. Während die Polizei in diesem Fall mit Härte vorging, beobachtet das Verwaltungsgericht in anderen Bereichen erhebliche Vollzugsdefizite (Bericht des Appellationsgerichtes S. 376 ff.). Es stellt sich die Frage, ob die departementsinterne Ermessenskontrolle gewahrt ist[233].»

Amnesty International möchte zu bedenken geben, dass gemäss Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, das Kindeswohl als Richtschnur zu gelten

[232] Regierungsratsbeschluss vom 4. Januar 2005, Nr. 05/01/45+45.1; «[…] Für den Transport vom Kontrollort zum Posten wurden den Betroffenen keine Handschellen angelegt. Auf dem Posten wurden die Geschwister gestützt auf § 45 des Polizeigesetzes einer Kleider- und Effektenkontrolle unterzogen. Die Geschwister wurden in der Folge separat zum Waaghof verbracht. Bei diesem Transport wurden ihnen Handfesseln angelegt, da einerseits Fluchtgefahr bestand, andererseits dem Fremd- resp. Eigenschutz Rechnung getragen werden musste, da der Transport lediglich durch einen Mitarbeiter ausgeführt werden konnte (vgl. § 47 PolizeiG). Auf dem Waaghof erfolgte die erkennungsdienstliche Erfassung der Geschwister.»

[233] Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt vom 22. Juni 2005: Bericht für das Jahr 2004.

hat[234]. Amnesty International bezweifelt, dass der Transport der beiden Kinder in Handschellen und die Zuweisung von getrennten Zellen über Nacht mit diesem internationalen Standard in Einklang stehen. Mit Blick auf die vom Regierungsrat offenbar nicht bestätigte Aussage der 13 Jahre alten Ecuadorianerin, dass ihr die Polizei mit Gefängnis gedroht habe, sofern sie den Aufenthaltsort ihrer Eltern nicht preisgebe, schliesst sich Amnesty International dem Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarates zu seinem Besuch in der Schweiz an[235]. Der Menschenrechtskommissar äusserte Bedenken zu den Untersuchungsmethoden der Polizei, mit denen Ausländer und Ausländerinnen in illegaler Situation lokalisiert werden sollen. Er betont in diesem Zusammenhang, dass der illegale Aufenthalt in der Schweiz kein Verbrechen, sondern ein Vergehen sei und die intervenierende Behörde das Verhältnismässigkeitsprinzip respektieren müsse. Diesem Prinzip folgend seien gewisse Untersuchungsmethoden zu verbieten. Dazu zähle insbesondere der Versuch der Polizei, Kinder dafür zu verwenden, den Aufenthaltsort der Eltern ausfindig zu machen.

---

[234] Art. 3 Abs. 1 KRK.

[235] Bericht von Herrn Alvaro Gil-Robles, Menschenrechtskommissar, über seinen Besuch in der Schweiz vom 29. November bis 3. Dezember 2004 zuhanden des Ministerkomitees und der parlamentarischen Versammlung; Büro des Menschenrechtskommissars des Europarates, Europarat, Strassburg, den 8. Juni 2005; CommDH(2005)7, S. 26: (aus dem Französischen übersetzt) *«Ich erinnere daran, dass der illegale Aufenthalt in einem Land zwar eine Übertretung ist, jedoch kein Verbrechen. Aus diesem Grund sind unter Berufung auf das Proportionalitätsprinzip, das obligatorischerweise bei jeder Intervention der Behörden zur Anwendung kommt, gewisse polizeiliche Untersuchungsmethoden zur Lokalisierung von Ausländern und Ausländerinnen in irregulärer Situation zu verbieten. Ich denke insbesondere an die Beschattung von Kindern auf dem Schulweg, die verdächtigt werden, Immigrantenfamilien ohne regulären Aufenthalt anzugehören, oder an andere Tricks, die gegenüber Kindern eingesetzt werden. Laut Aussagen, die mir während meines Besuchs zugekommen sind, sollen in der Schweiz in einer Zeit, in der sich die Haltung gegenüber Migranten und Migrantinnen mit irregulärem Aufenthalt verhärtet, solche Methoden angewendet werden. Ich vertrete die Meinung, dass der Rückgriff auf solche Mittel ebenso nachteilig für die betroffenen Kinder ist wie für die Aufnahmegesellschaft, da die Eltern, die sich im Zusammenhang mit ihrem Aufenthaltsstatus in illegaler Situation befinden, schliesslich beschliessen, ihre Kinder nicht mehr in die Schule zu schicken, um jegliche Risiken zu vermeiden. Der Rückgriff auf solche Methoden, die Kinder betreffen, ist unwürdig und unakzeptabel und verletzt auch das Recht des Kindes auf Ausbildung, das vom Zusatzprotokoll zur EMRK garantiert wird. Dazu kommt, dass sich dies als kontraproduktiv herausstellen könnte, da die Kinder zur Musse oder gar zu mehr oder weniger legalen Tätigkeiten verleitet werden könnten.»*

II. IV. Besondere Situationen polizeilicher Intervention

Amnesty International ist sehr über die Tatsache besorgt, dass auch Polizeieinheiten, die für besonders gefährliche Einsätze zuständig sind, Menschenrechtsverletzungen begehen. Dies, obwohl man von diesen Spezialeinheiten ein grösseres Bewusstsein über die Risiken, die mit ihren Einsätzen verbunden sind, erwarten könnte. Dieses Kapitel erläutert den Rückgriff auf unverhältnismässige Gewalteinsätze durch Spezialeinheiten sowie durch die Flughafenpolizei in Zürich-Kloten.

a. Spezialeinheiten

Amnesty International ist besorgt über Informationen, die einen unverhältnismässigen Gewalteinsatz sowie Misshandlungen durch Mitglieder dieser für gefährliche Einsätze zuständigen Spezialeinheiten schildern. In einigen Fällen waren Fehlinformationen die Ursache eines unverhältnismässigen Gewalteinsatzes und von Misshandlungen. Diese Vorkommnisse hatten besonders schlimme Konsequenzen, die von schweren physischen und psychischen Traumata bis hin zum Tod einer Person reichen. Amnesty International ist auch besorgt über die mangelhafte Nachbereitung von fehlerhaften Einsätzen sowie über den Verzicht auf unabhängige, unparteiische, gründliche und unverzügliche Untersuchungen der Vorfälle wie auch über die Schwierigkeiten, für die erlittenen Schäden eine angemessene Entschädigung zu erhalten.

Die Einsätze von Spezialeinheiten für besonders gefährliche Aufgaben sind geprägt durch ein erhebliches Potenzial an Eigen- und Fremdgefährdung. Die Arbeit in einer solchen Spezialeinheit stellt besonders hohe Ansprüche an die jeweiligen Einsatzkräfte, gerade auch im Hinblick auf die Notwendigkeit, die Menschenrechte zu schützen. Die Frage der Verhältnismässigkeit der Interventionen von Sondereinheiten stellt sich in zugespitzter Form: Zum einen müssen Spezialeinheiten oft in sehr kurzer Zeit über ihre Vorgehensweise entscheiden, zum anderen setzen sie in der Regel wesentlich gefährlichere Mittel ein als dies im normalen Polizeidienst üblich ist. Mehrere Interventionen von Spezialeinheiten haben in den letzten Jahren zur Eskalation von Gewalt geführt. Die beiden folgenden Fälle veranschaulichen einen unverhältnismässigen Gewalteinsatz:

Fall 22 H.D. und A.M. Luzern

Der Tages-Anzeiger berichtete in seiner Ausgabe vom 16. Juni 2005 über die brutale Festnahme von zwei unschuldigen Personen durch die

Luzerner Polizei. In der Nacht auf den 5. Juni 2005 ging die Kantonspolizei Zürich davon aus, dass sich ein seit mehreren Wochen international zur Verhaftung ausgeschriebener Schwerverbrecher in einem Lokal in Küssnacht, Schwyz, aufhalte. Laut Kantonspolizei Luzern war eine Festnahme vor Ort aus Sicherheitsgründen nicht möglich, weshalb Polizisten der Kantonspolizei Zürich der fälschlicherweise verdächtigten Person nach dem Verlassen des Gebäudes folgten. Diese stieg mit einem Kollegen in ein Auto und verliess den Ort. Bei der Ausfahrt Arth gab die Kantonspolizei Zürich der Sondergruppe «Luchs» der Kantonspolizei Luzern das Signal, die beiden Insassen umgehend festzunehmen. Nach einem gescheiterten Festnahmeversuch bei einer Tankstelle in Oberarth wurde das Fahrzeug in Arth angehalten. Bei diesem Zugriff erlitten die beiden Personen Schnittverletzungen und Prellungen. Nachdem die Verwechslung bemerkt wurde, übergab die Sondergruppe die Personen der Kantonspolizei Schwyz.

Bei den Opfern handelt es sich um einen 17-Jährigen aus Goldau und seinen 22-jährigen Kollegen, die auf dem Rückweg von einer Disco-Nacht in Küssnacht waren. Beim Tanken bemerkten sie ihre maskierten Verfolger, die sie nicht als Polizisten erkannten, fuhren weiter und alarmierten per Handy die Polizei, um die Bedrohung zu melden. Als den jungen Männern von zwei Streifenwagen der Weg abgeschnitten wurde, hielten sie an, in der Meinung, es handle sich um die angeforderte Hilfe. Doch statt helfender Polizisten näherten sich maskierte Männer, die die Autofenster zerschlugen und die beiden Personen aus dem Wagen zerrten. Gefesselt warteten sie, bis die Verwechslung bemerkt wurde. Statt jedoch sofort betreut zu werden, mussten sie sich einer Personenkontrolle durch zwei Schwyzer Kantonspolizisten unterziehen, bevor sie in ihrem beschädigten Wagen entlassen wurden. Der Vater einer der Personen brachte sie später zu einem Arzt. Dieser stellte Verletzungen fest, die auf Schläge hindeuteten. Laut Tages-Anzeiger werden die Jugendlichen seither psychologisch betreut.

Der Kommandant der Luzerner Polizei sprach von einer bedauerlichen Verwechslung, gab jedoch an, dass interne Abklärungen die Korrektheit und Verhältnismässigkeit der Verhaftungsaktion festgestellt hätten. Die Zürcher Polizei wollte zum Vorwurf, sie habe sich nicht weiter um die Opfer gekümmert, nicht Stellung nehmen und verwies auf die Luzerner Polizei.

Im Juni 2005 hat Amnesty International mit dem Anwalt der beiden Betroffenen, die eine Anzeige gegen die Polizisten einreichen wollten, Kontakt aufgenommen. Er hat in der Zwischenzeit eine Anzeige gegen die Polizei eingereicht. Im Februar 2007 hat Untersuchungsrichter Georg Boller das Verfahren eingestellt.

Ein anderer Fall ereignete sich in Bern. Es handelt sich um einen Fall, der bereits weiter oben erwähnt wurde[236] und hier detailliert beschrieben wird.

Fall 23 C.G. – Stadt Bern

Der türkische Kurde Cemal Gömeç starb am 7. Juli 2001 infolge eines Hochsicherheitseinsatzes (Einheit Stern) vom 3. Juli 2001. Cemal Gömeç hatte vor diesem Einsatz seine Familie bedroht. Diese war zu Beginn der Polizeiaktion in Sicherheit gebracht worden. Cemal Gömeç verlor während der Polizeiintervention das Bewusstsein und kam bis zu seinem Tod nicht mehr zu sich. Eine Amateur-Videoaufnahme zeigt, wie die Polizei während einer Stunde versuchte, den mit einem Messer bewaffneten Cemal Gömeç nach einem Familienstreit zu verhaften, indem sie irritierende Sprays, Plastikgeschosse und eine Granate einsetzte. Die Polizei war sich schnell im Klaren, dass der Beschuldigte schwer traumatisiert war. Der behandelnde Psychologe erklärte den Sicherheitskräften, dass nur schon der Anblick von Polizisten dem Betroffenen die erlittene Folter in Erinnerung rufe. Bei Folteropfern entstehen in der Regel starke Widerstände gegen Ordnungskräfte. Und diese äussern sich in irrationalem Verhalten. Die Polizei trug dieser Tatsache nicht Rechnung: Mit 15 heftigen Schlägen mit sogenannten Mehrzweckstöcken – auch auf den Kopf – wurde Cemal Gömeç schliesslich überwältigt. Ein Arzt verabreichte ihm eine Beruhigungsspritze, worauf ein Herz-Kreislauf-Stillstand eintrat, dem Cemal Gömeç vier Tage später im Krankenhaus erlag.[237]

Bei der vorläufigen gerichtsmedizinischen Untersuchung wurden unter anderem «Verletzungen durch stumpfe Gewalteinwirkungen» an Gesicht, Kopf, Rumpf und den Gliedmassen sowie Frakturen im Gesichtsbereich von Cemal Gömeç festgestellt. Die Kantonspolizei Bern nahm Ermittlungen unter Leitung eines Untersuchungsrichters und mit Unterstützung der Kantonspolizei Bern auf, um die genaue Todesursache zu ermitteln und festzustellen, ob Anklage gegen Angehörige der Stadtpolizei wegen Körperverletzung und fahrlässiger Tötung erhoben werden solle. Im Oktober 2002 beschloss die Staatsanwaltschaft Bern, ein Verfahren gegen vier Polizisten wegen schwerer Körperverletzung und gegen zwei von ihnen zusätzlich wegen fahrlässiger Tötung zu eröffnen. Im Überweisungsbeschluss wurde den Polizisten vorgeworfen, dass sie beim Anhaltungsversuch auf einer «Dingfestmachung» von Cemal Gömeç beharrten, obwohl sich beim Einsatz weder gefährdete

[236] Vgl. S.40.

[237] Amnesty International: «Alleged Use of Excessive Force by Officers of the Bern Municipal Police" («Behauptete Anwendung unverhältnismässiger Gewalt durch Polizeiangehörige der Berner Stadtpolizei.»), AI-Index: EUR 43/007/2001, September 2001, S. 2.

Familienangehörige noch andere gefährdete Menschen in der Wohnung aufhielten. Im Mai 2003 wurden die vier Polizisten vom Einzelrichter vom Vorwurf der versuchten schweren Körperverletzung freigesprochen. Der Richter befand, dass der Tod auf eine heftige Stressreaktion in Kombination mit den Methoden zu seiner Ruhigstellung zurückzuführen war, die angewandt wurden, als er überwältigt am Boden lag, was einen positionsbedingten Erstickungstod zur Folge hatte. Die Polizisten gaben an, sich der Gefahren eines positionsbedingten Atemstillstands bei der Anwendung ihrer Zwangsmassnahmen zur Ruhigstellung nicht bewusst gewesen zu sein. Der Richter befand demnach, dass sie keine übermässige Gewalt angewandt hatten, um Cemal Gömeç zu überwältigen. Die Sorgfaltspflicht dürfe nicht so hoch angesetzt werden, «dass die Polizei bei schwierigen Einsätzen mit einem Bein im Gefängnis steht.» Der Generalstaatsanwalt des Kantons Bern erhob gegen diesen Entscheid Beschwerde[238]. Der Freispruch der Polizeiangehörigen wurde bestätigt, nachdem der Generalstaatsanwalt des Kantons Bern und die Witwe des Verstorbenen die Beschwerde zurückgezogen hatten.[239]

Amnesty International vertritt die Meinung, dass Cemal Gömeç Opfer von exzessiver Gewaltanwendung geworden ist. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz hätte nahegelegt, dass man Cemal Gömeç mit psychologischen Mitteln zu sichern versucht und die Polizei sich zurückgezogen hätte. Amnesty International ist der Auffassung, dass die Polizei auch bei schwierigen Einsätzen nicht davon entbunden ist, den Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu beachten. Man hätte vermeiden sollen, Gewalt anzuwenden, dies umso mehr, als der behandelnde Psychologe anwesend war und die Polizei über die Probleme Cemal Gömeçs, die durch Foltererlebnisse bedingt waren, die er in seinem Heimatland erlitten hatte, Bescheid wusste. Hinzu kommt, dass weder die Sicherheit der Familie noch diejenige von Dritten in Gefahr war. Amnesty International möchte daran erinnern, dass Polizeimitglieder gemäss internationalen Standards bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten soweit als möglich gewaltfreie Mittel einzusetzen haben, bevor sie Gewalt anwenden. Sie dürfen nur dann Gewalt gebrauchen, wenn andere Mittel erfolglos bleiben oder offensichtlich keinen Erfolg versprechen[240]. Wenn der rechtmässige Einsatz von Gewalt unabwendbar ist, haben Beamte und Beamtinnen mit Polizeibefugnissen bei diesem Zurückhaltung zu üben und die

[238] Amnesty International, Jahresbericht 2004, S. 391.
[239] US-Staatsdepartement, Länderberichte über Menschenrechtspraktiken – US-Botschaft Bern, Schweiz, 2004, Teil 1a.
[240] Prinzip 4 Uno-Grundprinzipien.

Verhältnismässigkeit zwischen dem Gewalteinsatz und dem gerechtfertigten Handlungsziel zu wahren[241]. Diese Standards gelten auch und besonders bei ausserordentlich gefährlichen Einsätzen, bei denen oft auch grundlegende Rechte wie das Recht auf physische und psychische Integrität der betroffenen Personen bedroht sind.

Amnesty International stellte mit Beunruhigung fest, dass Cemal Gömeç an einem lagebedingten Erstickungstod gestorben ist, obwohl seit den neunziger Jahren bekannt ist, dass die gewählte Lage, um Cemal Gömeç zu überwältigen, gefährlich ist. Von Art. 10 der Anti-Folter Konvention ausgehend, ist Amnesty International überrascht, dass die Verantwortlichen des Einsatzes nicht für die Mitschuld am Tode Cemal Gömeç verurteilt wurden. Amnesty International ruft den Kommandanten und Kommandantinnen der Polizeikorps in Erinnerung, dass diese gemäss Art. 10 der Anti-Folter-Konvention die Pflicht haben, dafür zu sorgen, dass alle Angestellten über die Gefahr von Zwangsmassnahmen, die die Atmung beeinträchtigen, informiert sind, und klare Direktiven zu erlassen, um einen lagebedingten Erstickungstod zu vermeiden. Beruhigungsmittel müssen zudem so eingesetzt werden, dass sie mit Art. 5 der Prinzipien der Medizinethik der Vereinten Nationen vereinbar sind. Sehr strikte Direktiven müssen zudem den Gebrauch von irritierenden Sprays limitieren.

Spezialeinheiten – Empfehlungen

- **Amnesty International ist über die Tatsache beunruhigt, dass die für besonders gefährliche Einsätze ausgebildeten Polizeieinheiten vom Grundsatz ausgehen, dass sie alle Möglichkeiten ausschöpfen müssen, um eine gefährliche Person zu verhaften und dass sie dabei auch das Risiko von Fehlern mit schwerwiegenden Folgen für die betroffenen Personen – vor allem auch für die Opfer einer Verwechslung – eingehen können. Amnesty International empfiehlt, dass die Opfer eine psychologische Betreuung und materielle Wiedergutmachung erhalten (Übernahme aller Kosten).**
- **Des Weiteren empfiehlt Amnesty International den Spezialeinheiten, mit einem Psychologen oder einer Psychologin zusammenzuarbeiten, der oder die mit gewaltlosen Mitteln versuchen kann, Personen mit psychischen Problemen zu beruhigen.**
- **Amnesty International empfiehlt den verantwortlichen Be-**

[241] Prinzip 5 Bst. a Uno-Grundprinzipien; Art. 37 Europäischer Kodex der Polizeiethik.

hörden, bei allen Klagen über einen unverhältnismässigen Gewalteinsatz unverzüglich eine unabhängige, unparteiische, und gründliche Untersuchung einzuleiten und zu klären, ob der Einsatz in dieser Form erforderlich, verhältnismässig und rechtmässig war. Opfer sind unabhängig von der Schuld der Polizei zu entschädigen.

b. Flughafenpolizei Zürich-Kloten

In den zurückliegenden Jahren sind Amnesty International regelmässig Vorwürfe bekannt geworden, denen zufolge Polizisten und Polizistinnen am Flughafen Zürich-Kloten Menschen, die Asyl beantragen wollten oder ausgeschafft werden sollten, misshandelt oder in exzessiver Weise Gewalt gegen sie angewendet hätten. Auf der Grundlage dieser Vorwürfe führte Amnesty International Anfang Juni 2005 mit einigen mutmasslichen Opfern Einzelgespräche. Die neun individuellen und unabhängig voneinander aufgenommenen Erfahrungsberichte weisen alle eine auffallende Ähnlichkeit auf.

Übereinstimmende Aussagen bestätigen, dass etliche Asylsuchende schon an der Schleuse vom Flugzeug in das Flughafengebäude von der Flughafenpolizei abgefangen wurden und dort grossen Schwierigkeiten begegneten, wenn sie ein Asylgesuch einreichen wollten. Drei der neun von Amnesty International angehörten Personen haben zuerst vergeblich versucht, am Flughafen Zürich-Kloten ein Asylgesuch zu stellen. In zwei Fällen wurden die Gesuche erst in Betracht gezogen, als die Personen durch Schreien und Selbstverstümmelung ihre formlose Rückschaffung verhindern konnten. Ein Mann wurde in ein Drittland abgeschoben, ohne dass eventuelle Non-Refoulement-Gründe untersucht worden wären. Die Behörden dieses Drittlandes haben ihn nicht einreisen lassen und ihn zurück in die Schweiz geschickt. Nun gilt gemäss Asylgesetz[242] jede Äusserung einer Person, mit der sie zu verstehen gibt, dass sie in der Schweiz um Schutz vor Verfolgung nachsucht, als Asylgesuch. Das zuständige Personal – seien es Angehörige eines privaten Sicherheitsdienstes mit hoheitlichen Aufgaben, Grenzbeamte oder die Polizei – ist verpflichtet, Personen, die in diesem Sinn ein Asylgesuch stellen, an die zuständigen Dienste weiterzuleiten. Dies gilt auch dann, wenn Asylsuchende ihren Willen beim Aussteigen aus einem Flugzeug in Zürich-Kloten bekunden. Hinzu kommt das in der Genfer Flüchtlingskonvention[243], der Europäischen

[242] Art. 18.
[243] Art. 33.

Menschenrechtskonvention[244], in der Uno-Antifolterkonvention[245] sowie in der Bundesverfassung verankerte Non-Refoulement-Prinzip. Es garantiert einer Person Schutz gegen den Vollzug der Wegweisung in ein Land, in dem sie einer Verfolgungsgefahr ausgesetzt ist. Der Wegweisungsvollzug in den Heimatstaat wie auch in ein Drittland ist deshalb unzulässig, solange die Verfolgungsgefahr nicht geprüft worden ist.

Amnesty International ist der Meinung, dass die Behörden diese Rechte verletzen, wenn sie, wie im folgenden Fall, mit Gewalt Asylsuchende daran zu hindern suchen, ihr Asylgesuch am Flughafen zu stellen und mit Gewalt versuchen, sie zur direkten Rückkehr zu zwingen.

Fall 24 Z.Z.[246] – Zürich-Kloten

Ein Togolese berichtete Amnesty International, er sei mit einem Flug von Accra um zirka 06.00 Uhr morgens in Zürich gelandet. In der Schleuse sei er einer Passkontrolle durch zwei Polizisten unterzogen worden. Er habe keinen Pass dabei gehabt, sondern eine Identitätskarte, einen Studentenausweis und die Mitgliedkarte des UFC[247]. Als erstes habe er ein schriftliches Asylbegehren gezeigt, worauf die Polizisten schon sehr aggressiv seinen Pass verlangt hätten. Er habe mehrere Male wiederholt, dass er keinen Pass habe. Daraufhin hätten ihm die Polizisten gedroht und versucht, ihn ins Flugzeug zurückzustossen. Der Asylsuchende habe versucht, den Polizisten immer wieder klar zu machen, dass sein Leben akut bedroht sei, falls sie ihn in sein Land zurückschaffen würden. Einer der Polizisten habe ihn so stark gestossen, dass er auf den Boden gefallen sei. Sie hätten ihn mit Fusstritten in den Bauch traktiert und dann aufgefordert, sich sofort zu erheben und weiterzugehen. Die Polizisten hätten ihn vom Boden aufgehoben, und einer habe ihm eine Faust ins Gesicht geschlagen, vorauf seine Unterlippe zu bluten begonnen habe. Dann habe er den Polizisten all seine mitgebrachten Beweisdokumente – Ausweise, mehrere Zeitungsausschnitte, Diplome, Fotos, Bücher – übergeben. Er habe ihnen die Narben und Folterspuren auf seiner Haut gezeigt mit der Bemerkung, er sei ein Opfer seines Landes und wolle deshalb Asyl beantragen. Die Polizisten hätten sich daraufhin beruhigt und seien freundlicher geworden.

Die restlichen der interviewten Personen kamen entweder nach

[244] Art. 3.
[245] Art. 3.
[246] Die Identität der von der Intervention betroffenen Person ist Amnesty International nicht bekannt.
[247] Die «Union der Kräfte des Wechsels» (aus dem Französischen übersetzt) ist eine Oppositionspartei, die in Togo für Demokratie und gegen die Diktatur kämpft.

einem Kurzverfahren am Flughafen oder nach einem ordentlichen Asylverfahren in den Wegweisungsvollzug. Da die Wegweisung nicht vollzogen werden konnte, wurden sie nach mehrmonatiger Haft freigelassen.

Mehrere befragte Personen, die im Flughafen Zürich-Kloten erfolglos ein Asylgesuch eingereicht hatten und nach einem oder mehreren erfolglosen Ausschaffungsversuchen von Amnesty International interviewt wurden, berichteten von einem kleinen, kaum durchlüfteten Zimmer, in das sie gebracht wurden, um auf die Ausschaffung zu warten, mit einem Bett, dem die Matratze fehlte. Für die Ausschaffung wurden die Betroffenen jeweils von einer grossen Gruppe von Polizisten und Polizistinnen (mehrere Personen sprechen von 8-10) abgeholt. Vier Personen wurden Hände und Füsse mit Plastikfesseln zusammengebunden, die, wiederum miteinander verbunden, mit einem Gurt um den Bauch gesichert wurden. Sechs Personen wurden in einen Rollstuhl gesetzt und an ihn gefesselt. Drei Personen berichteten, dass ihnen ein Helm angezogen worden sei. Amnesty International weiss von einer Frau, die dreimal, an einen Rollstuhl gefesselt, über mehrere Stunden in einem verdunkelten Raum ausharren musste. Die meisten der Befragten klagten über Verletzungen an den Handgelenken, die durch die Plastikfesseln entstanden seien. Sechs Personen klagten über Drohungen seitens der Polizei, fünf weitere über unverhältnismässige Gewaltanwendung (mehrere Personen seien zu Boden gestossen worden; von Schlägen wurde in zwei Fällen berichtet; eine Person berichtete, man habe sie in die Genitalien gekniffen). Registriert wurden mehrere Verletzungen, sie reichten von Platzwunden im Gesicht bis zu Armbrüchen.

Amnesty International ist besorgt über das beschriebene Verhalten der Polizei, das gegen das Verbot von Misshandlungen und von unmenschlicher und erniedrigender Behandlung verstösst. Amnesty International ruft die Behörden dazu auf, solches Verhalten zu verbieten, bei Klagen rasch eine unabhängige, unparteiische und gründliche Untersuchung einzuleiten und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen.

Amnesty International wollte mit Vertretern und Vertreterinnen der Flughafenpolizei über ihre Arbeit und ihre Rolle bei der Ankunft und der Ausschaffung von Asylsuchenden sprechen. Die Flughafenpolizei verwies jedoch auf die Zuständigkeit der Kantonspolizei Zürich. Beim Gespräch mit der Kantonspolizei wiederum wurde Amnesty International mitgeteilt, man solle die Probleme am Flughafen mit der Flughafenpolizei thematisieren.

Sieben befragte Personen gaben an, weder im Transit noch im Flughafengefängnis von den Zuständigen über ihr Recht auf einen täglichen Aufenthalt an der frischen Luft informiert worden zu sein. Eine junge Frau aus Kamerun habe danach gefragt und es sei ihr mitgeteilt worden, sie könne hinausgehen, jedoch nur gefesselt. Zwei andere junge Frauen aus Kamerun erzählten, dass es im Flughafengefängnis aus organisatorischen Gründen nur zwei- bis dreimal wöchentlich möglich gewesen sei, an die frische Luft zu gehen. Das Uno-Komitee gegen Folter hat in zahlreichen Länderberichten das Recht von Gefangenen hervorgehoben, mindestens einmal pro Tag an die frische Luft gehen zu können.

Flughafenpolizei Zürich-Kloten – Empfehlungen

- **Amnesty International verlangt von der Zürcher Kantonspolizei, die Verantwortlichkeiten der Flughafenpolizei Zürich-Kloten zu klären.**
- **Von der Flughafenpolizei verlangt Amnesty International, dass allen Personen, die das wünschen, das Recht eingeräumt wird, ein Asylgesuch einzureichen, sobald ihr Flugzeug in der Schweiz gelandet ist. Dabei muss auf jede Form der Einschüchterung verzichtet werden. Ein Asylgesuch kann auch mündlich gestellt werden und die Polizei ist verpflicht, diese Information an die zuständigen Stellen weiterzuleiten.**

II.V. Delegation polizeilicher Aufgaben an private Sicherheitsfirmen und an die Armee

Die zunehmende Übertragung von Polizeiaufgaben an private Sicherheitsfirmen oder an die Armee kann im Hinblick auf die Respektierung der Menschenrechte problematisch werden. Die Ausbildung der Angestellten von Sicherheitsfirmen und von Armeeangehörigen ist mehr als lückenhaft, sodass die Gefahr besteht, dass es zu einer Häufung von Menschenrechtsverletzungen kommen könnte. Die letzte Verantwortung liegt beim Staat.

a. Hoheitliche Aufgaben privater Sicherheitsfirmen

Seit mehreren Jahren arbeitet Amnesty International zum Thema der Verantwortung von privaten Firmen gegenüber den Menschenrechten. Diese Arbeit hat dazu beigetragen, dass verschiedene Firmen auf

freiwilliger Basis Ethikstandards eingeführt haben. Im Jahre 2002 hat Amnesty International beschlossen, einerseits die Einführung freiwilliger Regeln weiter zu fördern, aber von den Unternehmen auch entsprechende Überprüfungsmechanismen zu verlangen und sich andererseits auch für die Einführung allgemein verbindlicher, rechtlicher Normen auf internationaler Ebene einzusetzen.

Diese Arbeit ist besonders wichtig, wenn es um das Verhalten von Sicherheitsfirmen geht. Da für die Polizeiarbeit auf internationaler Ebene ein klarer und umfassender rechtlicher Rahmen geschaffen wurde, hält es Amnesty International nicht für nötig, neue zusätzliche Standards zu schaffen. Es reicht, auf den internationalen Menschenrechtsrahmen zurückzugreifen.

Die Ratifizierung internationaler Verträge verpflichtet die Behörden die Menschenrechte zu schützen, aber auch zu garantieren, dass private Akteure diese nicht verletzen.

Was die Schweiz betrifft, so ist Amnesty International sehr darüber besorgt, dass immer mehr öffentliche Aufgaben auch im Sicherheitsbereich an private, gewinnorientierte Unternehmen delegiert werden, die ihre Leistungen aber günstiger anbieten müssen als die öffentliche Hand. Diese Auslagerungen sind oft die Folge von Budgetkürzungen der öffentlichen Hand. Eine Folge dieser Aufgabenverschiebung sind zunehmende Klagen von Privatpersonen über Misshandlungen, erniedrigende und unmenschliche Behandlung und die Verletzung der Antirassismusstrafnorm sowie Berichte über unverhältnismässigen Gewalteinsatz durch Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen dieser privaten Sicherheitsfirmen. Die Frage der Verantwortung und der Kontrolle ist nicht immer klar geregelt.

In den letzten Jahren sind Vorwürfe über Menschenrechtsverletzungen gegen das Sicherheitsunternehmen Securitas AG, das unter anderem Gefangenentransporte durchführte – eine Aufgabe, die heute von der Securitrans AG wahrgenommen wird – und Sicherheitsaufgaben in Zentren für Asylsuchende wahrnimmt, erhoben worden. Andere Beschwerden, die gegenüber Amnesty International geäussert wurden, betrafen die Sicherheitsdienste, die im Auftrag von Transportunternehmen[248] arbeiten. Im Zentrum der Kritik steht hier die Securitrans AG, ein privates Tochterunternehmen der SBB und der Securitas AG. Die Securitrans AG übernahm am 1. August 2001 die Aufgaben der Bahnpolizei.

[248] SBB, VBZ, SZU, ZVB, RBS, BSU, MOB, TRN, Thurbo, SOB.

Wie jede andere Privatperson haben die Angestellten der Securitas kein Recht Gewalt anzuwenden, ausser im Falle von Notwehr, einer Notsituation oder um auf frischer Tat ertappte Personen bis zur Ankunft der Polizei festzuhalten. Mehrere Personen berichteten, dass diese Beschränkung der polizeilichen Kompetenzen von Securitas-Angestellten oder Angestellten anderer privater Sicherheitsfirmen nicht immer respektiert wurde.

Offensichtlich gab es in einigen Fällen auch keine offizielle, unabhängige, unparteiische und gründliche Untersuchung der erhobenen Vorwürfe. Hier einige Beispiele solcher Vorwürfe:

Fall 25 Asylsuchende – Empfangsstelle Kreuzlingen (Kanton Thurgau)
Im August 2003 wurde bekannt, dass Securitas-Angestellte mehrere Personen in einen einsehbaren Warteraum beim Empfang der Empfangsstelle Kreuzlingen eingesperrt hatten, weil sie sich nicht nach den Weisungen der Securitas verhalten hatten. Einer der Betroffenen war für fünf Tage eingeschlossen worden. Ein Mann sei eingesperrt worden, weil er seine Brille nicht habe abnehmen wollen. Amnesty International äusserte in einer Pressemitteilung Bedenken über diese Behandlungen, wandte sich mit einem Schreiben an das (damalige) Bundesamt für Flüchtlinge und wies auf die Notwendigkeit einer unabhängigen Untersuchung hin. Im Dezember 2003 erhielt Amnesty International eine Kopie des Berichts des stellvertretenden Direktors des (damaligen) Bundesamtes für Flüchtlinge über die Inspektion in der Empfangsstelle Kreuzlingen. Da gemäss Bericht nur amtsinterne Personen und weder der Seelsorger noch die Mitarbeiterinnen des SRK zu den Vorwürfen befragt worden sind, glaubt Amnesty International, dass die vorgenommene Untersuchung zu wenig transparent und nicht gründlich durchgeführt wurde. Die Aussagen des Seelsorgers und der Mitarbeiterinnen des SRK gegenüber Medien und Menschenrechtsorganisationen wurden vom (damaligen) Bundesamt für Flüchtlinge und von der Securitas AG pauschal als unglaubhaft oder irrelevant bezeichnet.
Am 25. Februar 2005 erhielt Amnesty International die Klage eines somalischen Asylsuchenden, dem am 11. Februar 2005 ein Securitas-Wächter den Arm derart heftig auf den Rücken gedreht habe, dass er mit einem vierfachen Armbruch ins Spital eingeliefert werden musste. Die Wochenzeitung vom 7. April 2005 berichtete zu diesem Fall: «Unbeteiligte Zeugen und Zeuginnen sagen, der Arm sei dem Asylsuchenden ohne ersichtlichen Grund brutal auf den Rücken gedreht und dabei gebrochen worden; die Securitas-Angestellten sagen, der Asylsuchende habe einem von ihnen den Ellbogen ins Gesicht geschlagen, daraufhin hätten sie ihm ordnungsgemäss den Arm auf den Rücken gedreht, der dabei anscheinend gebrochen wurde.» In einem ärztlichen Zeugnis hielt der behandelnde Arzt fest, die Verletzungen wiesen auf ein unglaubliches Mass an Gewalteinwirkung hin. Der betroffene Somalier hat Strafanzeige erstattet. Im Gegenzug hat ihn die Securitas wegen Tätlichkeiten angezeigt und – entgegen der Amnesty International vorliegenden Zeugenaussagen – behauptet, dass er die Securitas-Wächter angegriffen habe. Das Verfahren läuft zurzeit noch. Allerdings wurde ein wichtiger Entlastungszeuge des Somaliers in der Zwischenzeit ausgeschafft, ohne dass er vom Untersuchungsrichter befragt worden wäre. Andere Entlastungszeugen haben geltend gemacht, sie seien eingeschüchtert worden und deshalb nicht zur Aussage bereit.
Am 4. März 2005 wurde Amnesty International über einen weiteren Fall

ungesetzlicher Gewaltanwendung in der Empfangsstelle Kreuzlingen informiert. Ein Tamile sei von einem Securitas-Wächter geschlagen, gegen eine Glaswand gestossen und anschliessend aus der Empfangsstelle gewiesen worden. Vor dem Uno-Komitee gegen Folter haben Vertreter der Schweizer Regierung zwar zugegeben, dass der Tamile unrechtmässig aus der Empfangsstelle gewiesen worden sei. Die Gewaltanwendung wurde hingegen in Abrede gestellt.
Mit Schreiben vom 7. März 2005 hat sich Amnesty International an den Direktor des Bundesamtes für Migration gewandt und ihn gebeten, eine unabhängige Untersuchung einzuleiten, sofortige Massnahmen zu ergreifen, um eventuelle Übergriffe zu verhindern, und einen Verhaltenskodex für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Empfangsstelle einzuführen. Bis heute ist keine unabhängige Untersuchung eingeleitet worden; immerhin hat zwischen dem Bundesamt für Migration und Amnesty International ein Gespräch stattgefunden, in dem die Menschenrechtsorganisation nochmals ihre Bedenken darlegen konnte.
Am 8. April 2005 erhielt Amnesty International die Information, dass wiederum in Kreuzlingen ein irakischer Kurde von einem Securitas-Wächter geschlagen worden sei. Der Aufenthalt dieses Kurden ist unbekannt. Amnesty International konnte ihn deshalb nicht zur Sache befragen.
Am 18. Mai 2005 wurde Amnesty International über den Fall eines Russen informiert, der laut mehreren von Amnesty International befragten Augenzeugen in der Empfangsstelle Kreuzlingen von zwei Securitas-Mitarbeitern bewusstlos geschlagen wurde, obwohl er sich nicht gewehrt hatte. Er sei am Auge und am Oberschenkel verletzt worden und habe stark geblutet.
Später wurde Amnesty International von einer Rechtsberatungsstelle der Fall eines Algeriers gemeldet, der im Januar 2005 in der Empfangsstelle Kreuzlingen von Securitas-Wächtern zusammengeschlagen worden sei. Er habe sich daraufhin aus Angst bei einer anderen Empfangsstelle gemeldet und dort ein Asylgesuch eingereicht.

Amnesty International hat mehrere Zeugen, die einen dieser Gewaltvorfälle beobachtet haben, angehört. Die Berichte der betroffenen Asylsuchenden wurden durch die Zeugenaussagen bestätigt. Aufgrund dieser Abklärungen, richtete sich Amnesty International mit der Bitte an die Direktion des Bundesamts für Flüchtlinge (aktuell: Bundesamt für Migration [BFM]), eine unabhängige Untersuchung zu den erwähnten Vorwürfen über Misshandlungen einzuleiten. Amnesty International bat auch die Securitas AG um ein Gespräch, das diese jedoch als nutzlos ablehnte.

Amnesty International hält fest, dass bis heute keine unabhängige, unparteiische, und gründliche Untersuchung in Bezug auf die ge-

meldeten Menschenrechtsverletzungen durch Securitas-Angestellte in der Empfangsstelle Kreuzlingen durchgeführt wurde. Das Gleiche gilt für andere Fälle von angeblichen Menschenrechtsverletzungen durch Securitrans-Angestellte oder Angestellte von anderen privaten Sicherheitsfirmen. Im Fall von Kreuzlingen war die intern geführte Untersuchung einseitig und hat die Zeugenaussagen von Leuten ausserhalb der Administration nicht mitberücksichtigt. Im einzigen Strafverfahren, das auf die Klage eines somalischen Asylsuchenden hin eröffnet wurde, beschwerte sich der Anwalt über zahlreiche Schwierigkeiten, denen der Asylbewerber während des Verfahrens ausgesetzt war: Einschüchterung, Beeinflussung und Ausschaffung von Zeugen, nicht vorhandene Unabhängigkeit des ehemaligen Verantwortlichen der Empfangsstelle, Widerstand gegen weitergehende Untersuchungsmassnahmen usw. Nach internationalem Recht ist es Aufgabe des Staates dafür zu sorgen, dass private Akteure die Menschenrechte nicht verletzen. Dies gilt umso dringender im Falle einer Delegation von öffentlichen Aufgaben an private Unternehmen.

Amnesty International erinnert daran, dass die Empfangsstellen dem Bundesamt für Migration unterstellt sind und damit das Bundesamt für die Einhaltung der internationalen Menschenrechtsnormen verantwortlich ist. Das heisst, das Bundesamt für Migration muss dafür sorgen, dass das Verbot von Misshandlungen und anderer unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder auch die Antirassismusstrafnorm respektiert werden, unabhängig davon, ob das Personal der Empfangsstelle direkt vom BFM eingestellt wird oder Aufgaben an Privatfirmen delegiert werden. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, müsste das BFM in seinen Verträgen mit den Unternehmen die Pflicht zur Einhaltung der internationalen Menschenrechtsnormen durch jede und jeden ihrer Angestellten klar festhalten und Sanktionen vorsehen für den Fall, dass die vertraglichen Bedingungen nicht eingehalten werden. Klagen über die Verletzung internationaler Menschenrechtsnormen müssen unverzüglich, unabhängig, unparteiisch, und gründlich untersucht und die Verantwortlichen müssen zur Rechenschaft gezogen werden.

Um die volle Respektierung der internationalen Menschenrechtsnormen sicherzustellen, sind eine gute Grundausbildung der Angestellten von Sicherheitsfirmen sowie eine kontinuierliche Weiterbildung in Menschenrechtsfragen unabdingbar.

Amnesty International hat bei der Ausbildung der Angestellten

von privaten Sicherheitsfirmen gravierende Mängel festgestellt. Ein Angestellter der Securitas AG, der angeklagt wurde, bei einer Razzia in einer Unterkunft im Kanton Zug einen Asylsuchenden aus dem Fenster gestossen zu haben, gab auf die Frage nach seinen beruflichen Qualifikationen zu Protokoll, er habe einen Erste-Hilfe-Kurs für den Führerschein, eine zweiwöchige Ausbildung bei der Securitas AG und einen Selbstverteidigungskurs absolviert. Zahlreiche von Amnesty International gesammelte Aussagen von Zeuginnen und Zeugen zu Einsätzen von privaten Sicherheitsfirmen bestätigen dieses Manko. Sie lassen darauf schliessen, dass Securitas-Angestellte eine sehr oberflächliche Ausbildung bezüglich Menschenrechten und Deeskalationstechniken erhalten und schlecht auf ihre anspruchsvolle Aufgabe vorbereitet werden.

Diese Einschätzung von Amnesty International wird auch von der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) geteilt, die diverse Stellungnahmen zu diesem Thema abgegeben hat. Auch Vertreter und Vertreterinnen verschiedener Polizeikorps haben in Gesprächen mit Amnesty International das Problem der ungenügenden Ausbildung der Angestellten von privaten Sicherheitsagenturen angesprochen. Sie berichteten über die spezielle Situation während Fussballspielen. Die Polizei müsse mit ansehen, wie private Ordnungsdienste innerhalb der Stadien äusserst inkompetent gegen Fussballfans vorgingen. Aufgabe der Polizei sei es dann jeweils, nach dem Spiel ausserhalb der Stadien die Lage wieder zu beruhigen. Solche Erfahrungen haben 2005 zu mehreren Aufrufen seitens der Polizeikommandanten und -kommandantinnen geführt, diesen Bereich gesetzlich neu zu regeln. Verlangt werden klare Kleidervorschriften für die Angestellten privater Sicherheitsfirmen (insbesondere ein Verbot von Polizeiaufschriften) sowie klare Vorgaben für eine anspruchsvollere Ausbildung. Zudem dürften gemäss einer Forderung der KKPKS keine eigentlichen Polizeiaufgaben an private Sicherheitsfirmen delegiert werden. Am 10. November 2006 hat die KKPKS entschieden, die Anforderungen, die an Sicherheitsfirmen gestellt werden, zu harmonisieren. Die neuen Kriterien zur Erteilung einer Betriebsbewilligung an Sicherheitsfirmen stützen sich auf das Westschweizer Konkordat.

Obwohl es seit Anfang 2001 einen Eidgenössischen Berufsausweis für Sicherheitsbeamte und -beamtinnen gibt, ist die Ausbildung nach

wie vor freiwillig[249]. Sie wird nur von einem kleinen Teil des privaten Sicherheitspersonals absolviert. In Zahlen ausgedrückt: In den ersten drei Jahren seit Bestehen der Ausbildung haben nur gerade 248 von 9000 Sicherheitsangestellten das Eidgenössische Diplom erlangt[250]. Doch selbst diese Ausbildung ist auf ihrem heutigen Stand keine Garantie dafür, dass die Angestellten von privaten Firmen mit Situationen eskalierender Gewalt umgehen und bei der Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse menschenrechtskonformes Handeln verbürgen können. Aus der Internetseite der Benedict-Schule – der Anbieterin dieser Ausbildung – geht hervor, dass zwar vierzig Lektionen Rechtsunterricht erteilt werden, das Thema Menschenrechte jedoch nicht spezifisch unterrichtet wird.

Das Problem der mangelhaften Ausbildung des privaten Sicherheitspersonals verschärft sich in den rechtlich besonders sensiblen Bereichen, vor allem in der Asylrechtspraxis. Nach einer publizierten Information der Securitas AG erhalten Personen, die im Asylbereich eingesetzt werden, keine zusätzliche Ausbildung. Die Securitas AG überlasse es den Kunden, die Angestellten noch spezifisch für ihren Einsatz weiterzubilden. Doch auch das Bundesamt für Migration sorgt nicht für eine Zusatzausbildung der Securitas-Angestellten. Eine solche Zusatzausbildung müsste den Securitas-Angestellten in erster Linie die elementaren Menschenrechtesbegriffe vermitteln.

Ein Polizeikommandant, mit dem Amnesty International ein Gespräch geführt hat, kommentiert das Problem der Beauftragung privater Sicherheitsfirmen wie folgt: «Die Angestellten privater Sicherheitsunternehmen glauben mehr Macht und weniger Pflichten als ein ‹normaler› Bürger zu haben, dabei haben sie mehr Pflichten und weniger Macht.»

Private Sicherheitsfirmen – Empfehlungen

Amnesty International möchte den Behörden folgende Empfehlungen bezüglich der neuen Anforderungen an eine Betriebsbewilligung machen:

[249] Dieser eidgenössische Fachausweis für Fachmann/-frau für Sicherheit und Bewachung darf nicht mit dem eidgenössischen Fähigkeitsausweis für Polizisten und Polizistinnen verwechselt werden, der eine wesentlich solidere Ausbildung voraussetzt, die gerade den Unterschied zwischen dem eidgenössischen Fachausweis für Fachmann/-frau für Sicherheit und Bewachung ausmacht.

[250] *Konsumentenzeitschrift Saldo* Nr. 2 vom 4. Februar 2004: «Hoher Preis für wenig Sicherheit».

- **Es dürfen nur staatliche Sicherheitsaufgaben, die keine Zwangsmassnahmen erfordern, an private Sicherheitsfirmen delegiert werden.**
- **Es müssen klare Rahmenbedingungen festgelegt werden. Amnesty International begrüsst den Entscheid, die Delegation von Kompetenzen mit einer Konzessionspflicht zu verbinden und ein verbindliches gesamtschweizerisches Konkordat zu schaffen. Dieses Konkordat müsste im Detail die Aktivitäten privater Sicherheitsunternehmen und ihrer Angestellten regeln sowie die Frage der Verantwortung im Falle von Menschenrechtsverletzungen klären.**
- **Diese Regelungen dürfen sich nicht auf die Punkte des «Modellreglements» (für die Kantone nicht verbindlich), das von der KKPKS gemeinsam mit dem Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU) erarbeitet wurde, beschränken.**
- **Für die Erteilung einer Bewilligung an Firmen, die öffentliche Aufgaben übernehmen wollen, müssen klare Anforderungen punkto Personalauswahl, Aus- und Weiterbildung, insbesondere im Bereich Deeskalationstechnik und Menschenrechte, Einsatztechniken, Berufsethik und Kontrolle der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfüllt sein.**
- **Amnesty International empfiehlt zudem, dass Inhaber privater Sicherheitsfirmen im Rahmen einer Prüfung ihre Kenntnisse in Recht und Menschenrechten unter Beweis stellen müssen.**

Nach Ansicht von Amnesty International, dürften die privaten Sicherheitsfirmen nur Personen einstellen, die mindestens im Besitz eines eidgenössischen Berufsausweises für Sicherheitsangestellte sind. Dies allein garantiert jedoch nicht, dass die Minimalanforderungen an eine genügende Ausbildung im Bereich der Menschenrechte erfüllt sind. Solange die Ausbildung von Polizeiangestellten und von Angestellten privater Sicherheitsfirmen im Bereich der Menschenrechte und der Deeskalationstechniken nicht die gleiche ist, geschieht die Privatisierung von Polizeiaufgaben auf Kosten der Menschenrechte. Amnesty International schlägt vor zu verlangen, dass Angestellte privater Unternehmen, die Polizeiaufgaben wahrnehmen, mindestens die gleichen Qualifikationen wie Polizeiangestellte vorweisen müssen.

Für die Übernahme von Sicherheitsaufgaben in Empfangs- und Unterkunftszentren für Asylsuchende dürften nach Ansicht von Amnesty International nur Leute angestellt werden, die solide Kenntnisse in

Flüchtlings-, und Migrationfragen haben, und die auch Erfahrung im Umgang mit traumatisierten Personen mitbringen.

Für Dritte muss jederzeit klar ersichtlich sein, ob sie es mit der Polizei oder mit Mitarbeitern oder Mitarbeiterinnen einer privaten Sicherheitsfirma, die nicht über die gleichen Kompetenzen verfügen, zu tun haben.

Für alle Untersuchungen über Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige privater Sicherheitsfirmen ist eine unabhängige Untersuchungsinstanz zu schaffen.

b. Polizeiaufgaben der Armee

Die innere Sicherheit ist grundsätzlich Aufgabe der zivilen Behörden; nur subsidiär darf die Armee zur Wahrung der inneren Sicherheit zum Einsatz gelangen[251]. Gemäss Bundesverfassung[252] kann die Armee die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit unterstützen. Die Armee nimmt verschiedene Aufgaben der inneren Sicherheit war: Bewachung von kritischen Infrastrukturen, Personenschutzmassnahmen, Luft- und Landtransporte, Überwachungsflüge, Einsatzbegleitung von Polizeieinsätzen am Boden und aus der Luft, Wahrung der Lufthoheit und die Gewährung der Sicherheit im Luftraum. Der Sicherheitsdienst bei Botschaften in Genf und Bern wurde lange Zeit durch die Armee gewährleistet. Durchgesetzt hat sich der Einsatz der Armee zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen des alljährlichen World Economic Forums (WEF) in Davos. Die Einsatzleitung liegt jeweils bei den zivilen Behörden. Auch bei einer anderen Grossveranstaltung, dem G8-Gipfel in Evian (Frankreich), kam die Armee 2003 mit rund 4500 Soldaten zum Einsatz.

Amnesty International äussert Besorgnis darüber, dass sich die mit Aufgaben der inneren Sicherheit betrauten Milizformationen aus Armeeangehörigen zusammensetzen, die ihren dreiwöchigen Wiederholungsdienst absolvieren, in ihrem Zivilleben aber einen andern Beruf ausüben. Ihre militärische Ausbildung beträgt weniger als vier Monate. Polizeiliche Aufgaben sind im Ausbildungsplan nicht vorgesehen, ausser bei Angehörigen der Heerespolizei. Kenntnisse über Deeskalationstechniken und die menschenrechtlichen Schranken staatlichen Handelns gegenüber Privaten werden keine vermittelt.

[251] Art. 58 Abs. 2 BV.
[252] Idem.

Kritik erwächst der zivilen Verwendung militärischer Einheiten deshalb auch von Armeeangehörigen. Wie die Zeitung Le Courrier vom 19. Ja-nuar 2006 berichtete, hat ein Komitee von Soldaten den Unterstützungs- und Sicherheitseinsatz von rund 5500 Soldaten der Schweizer Armee beim WEF 2006 beanstandet.

Polizeiaufgaben der Armee – Empfehlungen

Amnesty International empfiehlt folgende Schlüsse aus diesen Beobachtungen zu ziehen:

- **Die Delegierung ziviler Sicherheitsaufgaben muss sich auf Aufgaben beschränken, die jeglichen Kontakt mit zivilen Personen ausschliesst.**
- **Grundsätzlich dürfen nur professionelle Militäreinheiten eingesetzt werden, um Polizeikorps zu unterstützen.**
- **Der Verfassung zufolge ist der Rückgriff auf die Armee subsidiär. Es wäre besser, die Zusammenarbeit unter den Polizeikräften so zu verstärken, dass diese ihre Aufgaben unabhängig, auch während grosser Anlässe, die keine ernsthaften Bedrohungen für den Erhalt der inneren Sicherheit darstellen, wahrnehmen können.**

Teil III. Unwirksame Straf- und Staatshaftungsverfahren

Dieser Bericht hat gezeigt, dass viele Aussagen über Menschenrechtsverletzungen durch Polizeikräfte nicht immer eine unverzügliche, unabhängige, unparteiische und gründliche Untersuchung zur Folge hatten. Amnesty International ist jedoch der Meinung, dass eine solche Untersuchung unabdinglich ist, wenn man die Rechte der Opfer von Menschenrechtsverletzungen wieder herstellen und ihnen Wiedergutmachung zusprechen will.

In der Schweiz hat der Mangel an gründlichen Untersuchungen, kombiniert mit anderen Schwächen des Strafsystems, in vielen Fällen von Beschuldigungen in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei zu einer De-facto-Straflosigkeit geführt. In den meisten dieser Fälle konnte die Verantwortung für die Verletzungen nicht ermittelt werden. Das folgende Kapitel untersucht gewisse Verfahrensfragen, die zu dieser Straflosigkeit beitragen.

Unangepasste Verfahren tragen zu der De-facto-Straflosigkeit in vielen Fällen von Menschenrechtsverletzungen bei, dies auf drei Stufen: Beim Einreichen der Strafanzeige, während der Strafuntersuchung und im Moment der Urteilsfällung.

III.I. Strafverfahren bei Beschuldigungen wegen Menschenrechtsverletzungen

Personen, die sich als Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Polizeikräfte sehen, wenden sich normalerweise an einen Polizeiposten, um Beschwerde einzureichen. Um die Polizei zu umgehen, wenden sich Beschwerdeführende manchmal mit der Hilfe eines Anwaltes oder einer Anwältin auch direkt an die Staatsanwaltschaft. Andere reichen keine formelle Strafanzeige ein, sondern wenden sich an die politisch Verantwortlichen, an die Polizeidirektionen oder an eine kantonale oder kommunale Ombudsstelle.

Die Schweiz kennt 26 verschiedene kantonale Strafverfahren und genauso viele kantonale sowie eine Vielzahl von kommunalen Polizeikorps. Dies bedeutet, dass das der Beschwerde folgende Verfahren von einem Ort zum anderen sehr unterschiedlich sein kann.

Wenn es sich nicht um eine formelle Anzeige handelt, nimmt der oder die Verantwortliche[253] der Polizei, der oder die den Beschwerdebrief erhalten hat, normalerweise eine erste Einschätzung vor, die zum Ziel hat, herauszufinden, ob der betroffene Polizist oder die betroffene Polizistin eine Straftat begangen haben könnte. Falls Indizien einer Straftat vorliegen, muss das Dossier der Staatsanwaltschaft übergeben werden. In den anderen Fällen ermittelt die Polizei selbst. Als Resultat dieser Ermittlungen erhält die betroffene Person einen Brief, der sie, oft auf eine sehr generelle Weise, über die getroffenen Massnahmen informiert[254].

Falls das Dossier der Staatsanwaltschaft übergeben wird, beauftragt diese einen Staatsanwalt, der, je nach Kanton, selbst ermittelt oder das Dossier einem Untersuchungsrichter zur Ermittlung überweist. In einigen Kantonen überstellt die Staatsanwaltschaft das Dossier der Anklagekammer, die zuerst ihre Unterstützung zusichern muss, bevor ein Strafverfahren eröffnet werden kann. Während dieser Untersuchung kann der Staatsanwalt auf die Dienste der Polizei zurückgreifen, um weitere Ermittlungen durchzuführen. Am Ende der Untersuchung des Staatsanwaltes oder des Untersuchungsrichters wird das Verfahren eingestellt oder führt zur Anschuldigung des oder der betroffenen Polizisten und zu einer Anklageerhebung. Bei kleineren Vergehen kann über eine Verurteilung auch durch den Staatsanwalt entschieden werden.

Falls Anklage erhoben wird, wird das Dossier dem Gericht erster Instanz übergeben. Je nach Kanton und Schwere der Straftat kann es sich um ein Polizeigericht, einen Polizeirichter oder einen Einzelrichter des Bezirksgerichts usw. handeln.

Gegen den Entscheid der ersten Instanz kann Beschwerde erhoben werden: durch den Kläger, die Klägerin, den Verteidiger, die Verteidigerin aber auch durch die Staatsanwaltschaft. Im Falle von Cemal Gömeç[255] zum Beispiel hat der Staatsanwalt diese Möglichkeit genutzt.

Falls sich die geschädigte Person an die Ombudsstelle wendet, wird die Untersuchung von dieser geführt. Die Ombudsstelle kann Zugang zum gesamten Dossier verlangen und eine gründliche

[253] In diesem Teilkapitel (S. 129/130) wird aus Gründen der Verständlichkeit für die verschiedenen Funktionen immer die männliche Form verwendet. Sie umfasst hier immer beide Geschlechter; vgl. Erklärungen über geschlechtergerechte Sprache im Impressum zu Beginn dieses Berichts.

[254] Vgl. Antwort der Berner und Baselstädter Polizei, Fall 7, S. 42, und Fall 19, S. 103.

[255] Vgl. Fall 23, S. 111.

Untersuchung durchführen sowie Vorschläge machen, besitzt aber keine Entscheidungsbefugnis. Die Vorschläge können von den angesprochenen Behörden befolgt werden, müssen aber nicht. Die Ombudsstelle kann zu jedem Zeitpunkt von der geschädigten Person angerufen werden, auch nach der Schliessung eines Strafverfahrens.

a. Verletzung des Rechts, Anzeige gegen Polizeikräfte einzureichen

Amnesty International hat mehrere Zeugenaussagen erhalten, welche die Verletzung des Rechts auf Einreichung einer Anzeige gegen Polizeikräfte, die einer Menschenrechtsverletzung verdächtigt werden, dokumentieren. Einige Personen, vor allem Migranten und Migrantinnen, haben ausgesagt, daran gehindert worden zu sein, eine Anzeige gegen Polizisten und/oder Polizistinnen einzureichen. Anderen, die eine Anzeige machten, wurde gedroht.

Im folgenden Beispiel wurde ausgesagt, dass mit einer Gegenanzeige gedroht worden sei für den Fall, dass eine Strafanzeige eingereicht würde.

Fall 26 M.B. – Stadt Bern

Amnesty International wurde durch die Ehefrau eines jungen dunkelhäutigen Mannes kontaktiert. Mehrere Gespräche haben es erlaubt, folgende Angaben zu sammeln: Am 27. September 2004, um zirka 21 Uhr, wollte M.B. im Berner Breitenrain das Tram besteigen. Da ihm ein 10-Rappen-Stück fehlte, fragte er einen dunkelhäutigen Jungen, ob er ihm aushelfen könne, was dieser tat. Der dunkelhäutige Junge war offensichtlich in eine Billettkontrolle involviert. Es traf eine Polizeipatrouille ein, und der Junge wurde von den Kontrolleuren zu den Polizisten geführt. Kurz darauf soll M.B. von einem der Polizisten vorne am Kragen ergriffen und zum Vorzeigen seines Ausweises aufgefordert worden sein. M.B. kam dieser Aufforderung nach und erkundigte sich nach dem Grund dieser Kontrolle, wurde darüber aber im Ungewissen gelassen. Stattdessen sei ihm gesagt worden, dies sei nicht der richtige Ort für ihn, er müsse zurück nach Afrika. Ein zweites Polizeiauto traf ein, und M.B. wurde in Handschellen gelegt. Vor und/oder während des Transportes wurden M.Bs. gefesselte Arme gemäss seiner Aussage gewaltsam geschüttelt, auch habe man ihm im Polizeiauto einen Hieb gegen den Fuss und eine Ohrfeige verpasst. Der Fahrer habe seine Kollegin ermahnt, M.B. nicht so zu behandeln. Auf dem Polizeiposten wurde M.B. durch den Fahrer in das Untergeschoss geführt und dort aufgefordert, sich vollständig zu entkleiden. M.B. gab an, sich mit Worten gegen diese Körperkontrolle gewehrt zu haben. Daraufhin rief der Polizist seine Kollegin, die ihm erneut die Handschellen anzog. Zusammen

versuchten sie ihm die Unterhosen gewaltsam vom Körper zu reissen. Während dieser Auseinandersetzung habe M.B. die Polizistin angespuckt. Nach erfolgter Leibesvisitation, bei der kein belastendes Material zum Vorschein kam, verlangte M.B. nach den Namen der beteiligten Polizeimitglieder. Die Polizeimitglieder gaben ihm Fantasienamen an, stiessen ihn gewaltsam aus dem Gebäude und warfen sein Mobiltelefon auf den Boden. Später erschien M.B. zusammen mit seiner weissen Frau auf der Dienststelle und ersuchte um ein klärendes Gespräch. Nur die Frau wurde zu diesem Gespräch empfangen. Dabei wurde ihr eröffnet, ihr Mann sei wegen Verdachts auf Drogenhandel mit einem dunkelhäutigen Jungen kontrolliert worden. Die Namen des Polizisten und der Polizistin seien danach der Ehefrau bekannt gegeben worden. Die Ehefrau drohte mit einer Anzeige, worauf die Polizei ihrerseits mit einer Untersuchung gegen M.B. wegen Hinderung einer Amtshandlung drohte. Auf Anfrage der Ehefrau zeigte sich die Stadtpolizei später zu einem Gespräch bereit, wobei auch der zuständige Chef hätte dabei sein sollen. Die Ehefrau sagte dieses Gespräch aus Angst vor negativen Konsequenzen für ihren Ehemann schliesslich ab.

Einige Migranten und Migrantinnen haben auch von Ausschaffungsdrohungen berichtet, als sie ihre Absicht, Beschwerde gegen die Polizei einzureichen, mitgeteilt hatten.

Das Recht auf Strafanzeige – Empfehlungen

Damit das Recht auf Strafanzeige gegen die Polizei respektiert wird und um Drohungen gegen Kläger und Klägerinnen zu vermeiden, empfiehlt Amnesty International, ein Verfahren vorzusehen, das Personen, die sich als Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Polizeikräfte betrachten, erlaubt, sich an eine unabhängige Instanz zu wenden, die ohne Verzögerung jede Anzeige ohne vorangegangene Beurteilung erfasst.

b. Einreichung einer Gegenanzeige durch die Polizei

Amnesty International ist über die Tatsache besorgt, dass in einer Vielzahl von Fällen die Polizei als Reaktion auf eine Anzeige eine Gegenanzeige wegen Hinderung einer Amtshandlung und oder Gewalt und Drohung gegen Beamte erstattet. Diese Gegenanzeigen betreffen oft Personen, bei denen die Polizeikontrolle keine Indizien für eine Straftat zum Vorschein brachte. Nicht selten handelt es sich dabei um Personen, die nach dem Grund der Identitätskontrolle

gefragt und sich danach über ihre Behandlung beschwert haben. Anwälte und Anwältinnen haben in einigen Fällen von «Präventivanzeigen» seitens der Polizei berichtet. Diese Praxis schüchtert Personen, die sich als Opfer sehen, ein oder hindert sie daran, Anzeige gegen die Polizei zu erstatten, um Schadenersatz sowie eine Abfindung für das erfahrene Unrecht zu erhalten.

Gegenanzeige der Polizei – Empfehlungen

Amnesty International empfiehlt den Kommandanten und Kommandantinnen der Polizeikorps, das Mittel der Gegenanzeige nicht einzusetzen. Falls objektive Indizien eines begangenen Delikts gegen Polizeikräfte vorliegen, muss das Vorhaben der Einreichung einer Gegenanzeige der Polizeidirektion zur Genehmigung unterbreitet werden.

c. Verletzung von Verfahrensrechten im Rahmen polizeilicher Untersuchungen

In einer Vielzahl von Kantonen wird die Strafuntersuchung bei Beschuldigungen wegen Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei selbst eröffnet. In Basel und im Tessin ist jedoch nur die Staatsanwaltschaft für die Eröffnung einer Strafuntersuchung zuständig. Des Weiteren ist in einigen Kantonen die Eröffnung einer Strafuntersuchung nur nach einem speziellen Anklageverfahren möglich.

Amnesty International ist über Aussagen von Personen besorgt, die über die Verletzung ihres Rechts auf eine unverzügliche, unabhängige, unparteiische und gründliche Untersuchung im Rahmen von polizeilich geleiteten Untersuchungen berichten.

Einige Personen haben Amnesty International berichtet, dass sie, nachdem sie einen Polizeieinsatz angezeigt hätten, von der Polizei dazu aufgefordert worden seien, ein falsches Protokoll ihrer Polizeianhörung zu unterschreiben. Andere Personen haben gesagt, dass ihnen mit Haft oder anderen Massnahmen gedroht worden sei, falls sie dieses Protokoll nicht unterschrieben. Im Dezember 2005 hat sich ein junger Mann bei Amnesty International beklagt, dass er in Freiburg einen Bericht über seine bei der Polizei gemachten Aussagen habe unterschreiben müssen, obwohl er erklärt habe, dass er weder lesen noch schreiben könne. Mehrere vermeintliche Opfer von polizeilichem Fehlverhalten haben sich darüber beklagt, dass

nach der Einreichung einer Anzeige gegen Polizeikräfte während ihrer Anhörung durch die Polizei keine Übersetzung stattgefunden habe.

Verschiedene Berichte geben Anlass zur Vermutung, dass Polizeiuntersuchungen nicht gründlich geführt wurden und dass in mehreren berichteten Fällen die Polizei die Angelegenheit nicht der Staatsanwaltschaft übermittelt hat, obwohl klare Menschenrechtsverletzungen vorlagen.

III.II. Ermittlung und Urteilsfindung

a. Hindernisse für eine unverzügliche, unabhängige, unparteiische und gründliche Untersuchung

Amnesty International weiss von keinen Fällen, in denen bei der Verletzung von Menschenrechten auf frischer Tat ertappte Polizeiangehörige durch andere Polizeimitglieder vorläufig festgenommen worden wären. Amnesty International sind hingegen mehrere Vorkommnisse – zwei aus Neuenburg und mehrere aus Genf – bekannt, bei denen Polizisten und Polizistinnen Menschenrechtsverletzungen von Berufskollegen und Berufskolleginnen angezeigt haben. Nach Aussagen einzelner Anwälte und Anwältinnen haben die Kollegen und Kolleginnen eher die Tendenz, sich nicht gegenseitig zu verraten und sich vor den Befragungen abzusprechen (Kollusion) und unvollständige und unkorrekte Aussagen zu machen. Im Falle eines Mannes, den man zu Unrecht für einen Dieb gehalten hatte, haben die den Fahrer begleitenden Polizistinnen und Polizisten ihre Aussage geändert, nachdem durch einen elektronischen Apparat im Auto gespeicherte technische Daten entdeckt wurden. Das Opfer war von drei Polizisten und Polizistinnen verfolgt worden, wobei eins seiner Beine durch den Polizeiwagen an einer Mauer zerquetscht wurde.

Gemäss den Aussagen, die Amnesty International erhielt, haben einige Polizeiangehörige Zeugen und Zeuginnen bedroht oder sie eingeschüchtert, woraufhin einige von ihnen aus Angst vor negativen Folgen für ihren Aufenthaltsstatus darauf verzichtet hätten, Klage gegen die Polizei einzureichen. In anderen Fällen haben die Polizeiangehörigen Zeugen und Zeuginnen wegen Hinderung einer Amtshandlung angezeigt, weil sie sich der polizeilichen Aufforderung, den Ort zu verlassen, widersetzten. Ein Rechtsanwalt unterbreitete Amnesty International den Fall einer Zeugin, die einen von ihr beobachteten Polizeieinsatz vor Ort kritisierte. Sie wurde wegen «Hinderung einer Amtshandlung» angeklagt. In Basel-Stadt ist eine Zeugin wegen «Hinderung einer Amtshandlung» zu einer Busse von 200 Franken verurteilt worden, weil sie die Kontrolle eines Schwarzen beobachten wollte und der Aufforderung eines Polizisten, weiterzugehen, nicht folgte. Eine Beschwerde gegen diesen Strafbefehl wurde mit Urteil des Polizeigerichts Basel vom 17. März 2006 abgewiesen.

Amnesty International ist auch über Aussagen besorgt, die vom Ausbleiben unverzüglicher, unabhängiger, unparteiischer und gründlicher Untersuchungen seitens der Bezirksanwaltschaft oder der

kantonalen Staatsanwaltschaft gegen Menschenrechtsverletzungen verdächtigter Polizisten und Polizistinnen berichten. Diese Aussagen beinhalteten Verfahrensmängel während der durch die Bezirksanwaltschaft oder durch die kantonale Staatsanwaltschaft geführten Untersuchung, nämlich:

- Der Mangel an Unvoreingenommenheit zur Untersuchung, ausgelöst durch die Übergabe aller Klagen durch die Zürcher Staatsanwälte an die Polizei, damit diese noch vor der Eröffnung der Untersuchung Stellung bezieht.
- Der Mangel an Unabhängigkeit durch den Einbezug der Polizei in die Untersuchung der Staatsanwaltschaft.
- Die Ausschaffung von Zeugen und Zeuginnen vor dem Ende der Untersuchung.
- Die Verletzung des Rechts auf schnelle Bearbeitung der Klage.
- Die unvollständige Bearbeitung von Beweisen und die Verweigerung von Beweisangeboten und zusätzlichen Untersuchungsmassnahmen.
- Die Vorrangstellung der Aussagen des Beschuldigten ohne objektives Motiv.
- Die Entscheidungen, das Untersuchungsverfahren trotz objektiver Indizien nicht weiterzuführen oder es fallen zu lassen.

Die Rolle der Polizei in den Ermittlungen des Staatsanwaltes oder der Staatsanwältin

Amnesty International ist über Aussagen mehrerer Zürcher Anwälte und Anwältinnen besorgt, die berichten, dass Klagen gegen Polizeiangehörige der Polizei zur Stellungnahme übergeben wurden, bevor überhaupt eine Untersuchungsmassnahme getroffen wurde. Gemäss den gleichen Anwälten und Anwältinnen sei es üblich gewesen, dass der oder die betroffene Gruppenverantwortliche sein oder ihr Team zusammenrufen habe, um den Tatbestand gemeinsam festzuhalten. Dieser wurde dann als Grundlage für die Aussagen der verschiedenen Gruppenmitglieder gebraucht. Amnesty International hat in einigen Akten festgestellt, dass die Aussagen der involvierten Polizistinnen und Polizisten bis auf das Wort genau identisch waren und nur das Resultat einer vorangegangenen Absprache sein konnten.

Amnesty International äussert sodann Bedenken darüber, dass die Einvernahme der geschädigten und der beschuldigten Personen in mehreren Kantonen auch während der Untersuchung der Bezirksanwaltschaft oder der kantonalen Staatsanwaltschaft teilweise

durch die Polizei durchgeführt wurde. Amnesty International ist der Meinung, dass das Bundesparlament in der neuen bundesrechtlichen Strafprozessordnung dieses Verfahren aufheben müsste und jeg-liche Beteiligung der Polizei während Ermittlungsverfahren von Strafanzeigen, die gegen sie eingereicht wurden, ausschliessen sollte.

In Zürich führt nach Möglichkeit ein Mitglied des anderen Polizeikorps (Stadt/Kanton) die Befragung. Diese Massnahme kann indes keine Unvoreingenommenheit garantieren, da das Personal der beiden Korps zahlreiche Kontakte unterhält. Anwälte und Anwältinnen haben denn auch die mangelnde Unabhängigkeit der Polizeiangehörigen im Verfahren gegen Berufskollegen oder Berufskolleginnen beklagt. Zwischen den Polizeiangehörigen bestehe eine informelle Vertrautheit. So hätten sich Polizeiangehörige während Einvernahmen geduzt.

Die Staatsanwaltschaft ist im Rahmen ihrer täglichen Arbeit auf die Zusammenarbeit mit der Polizei angewiesen. Sie ist für die Ermittlung des Sachverhalts auf die Polizei angewiesen. Daraus entstehen eine durch die Arbeit bedingte Verbindung und eine Nähe zwischen der Polizei und der Staatsanwaltschaft.

Dass einige Vertreter und Vertreterinnen der Bezirksanwaltschaft bzw. der kantonalen Staatsanwaltschaft Vorwürfen gegen Polizeiangehörige mit Zurückhaltung begegnen, haben mehrere Staatsanwälte und Staatsanwältinnen gegenüber Amnesty International zum Ausdruck gebracht. Deutlich wird dies auch bei verschiedenen Amnesty International bekannten Fällen, in denen sich Bezirksstaatsanwälte aus Zürich in Verfahren gegen Polizeimitglieder selbst als befangen erklärten und in den Ausstand traten.

Um diese personelle Verflechtung bei Untersuchungen gegen Polizeimitglieder zu unterbinden, wurden beispielsweise in Basel und im Tessin Instanzen zur Untersuchung von Anzeigen gegen die Polizei eingesetzt, die von der Polizei – in unterschiedlichem Mass allerdings – unabhängig sind. Im Tessin übernahm ein Sonderstaatsanwalt diese Funktion (zurzeit Marco Villa). Er ermittelt in allen Verfahren gegen die Polizei selbst und ist von Pikett-Einsätzen dispensiert, damit sich seine Kontakte mit der Polizei auf ein Minimum beschränken. Sein Büro befindet sich in Lugano, örtlich getrennt von den Büros der Polizei. Die Rollentrennung und die geographische Trennung des Sonderstaatsanwalts sind eine von mehreren Vorkehrungen, die eine unabhängige und wirksame Untersuchung von polizeilichen Grundrechtsverletzungen gewährleisten sollen.

In Basel ist ein direkt dem Sicherheitsdepartement Basel-Stadt unter-

stellter Jurist für Untersuchungen gegen die Polizei zuständig. Von Amnesty International befragte Basler Anwälte und Anwältinnen glauben jedoch, dass die Anwesenheit dieses Juristen im gleichen Gebäude wie die Polizei ein Element ist, das eine gewisse Nähe zu dieser begünstigt und die tatsächliche Unabhängigkeit verhindert.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich folgendermassen über die Frage der Unabhängigkeit geäussert: «Was die Angestellten betrifft, die für die Untersuchung zuständig sind, verlangt das Gründlichkeitsprinzip in erster Linie, dass die für die Durchführung der Untersuchung verantwortlichen Personen unabhängig von denen sind, die eventuell mit dem Tod etwas zu tun haben: Sie dürfen ihnen einerseits nicht hierarchisch oder institutionell untergeben sein und müssen andererseits in der Praxis unabhängig sein.»[256]

Andere Mängel der Untersuchungen

Amnesty International ist über Informationen besorgt, die über die Ausschaffung von ausländischen Zeugen und Zeuginnen vor dem Ende der Ermittlung berichten. Sowohl in der Strafuntersuchung gegen Securitas-Angestellte, die im Aufnahmezentrum Kreuzlingen[257] arbeiteten, als auch im Fall der zwei Guineer, die sich im Stadtzentrum von Genf[258] nackt ausziehen mussten, wurde ein wichtiger Zeuge während der Ermittlung ausgeschafft. Die Abwesenheit von Aussagen Dritter gegen die Polizeimitglieder kann erhebliche Konsequenzen für die Untersuchungen durch die Bezirksanwaltschaft oder die kantonale Staatsanwaltschaft haben und schliesslich auch für das Gerichtsverfahren.

Der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ist zu entnehmen, dass in Fällen, in denen Eingriffe in das Recht auf Leben von Personen oder Beschuldigungen wegen Folter oder unmenschlicher und erniedrigender Behandlung auf dem Spiel stehen, das Unverzüglichkeitsprinzip und die Sorgfaltspflicht von den Behörden verlangt, die Umstände der Tatbestände unverzüglich zu klären und die Verantwortlichen zu ermitteln und vor Gericht zu bringen. Dies bedeutet, dass die Behörden alle möglichen vernünftigen Massnahmen ergriffen haben müssen, um die Beweise, die

[256] Scavuzzo-Hager und andere gg. die Schweiz (Antrag Nr. 41773/98), Urteil des EMRG vom 7. Mai 2006. (Aus dem Französischen übersetzt).
[257] Vgl. Fall 25, S. 120.
[258] Vgl. Fall 4, S. 34.

für die Klärung des Sachverhalts wichtig sind, sicherzustellen.[259]

Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 7. Mai 2006 festgestellt, dass das Recht auf eine unverzügliche, unabhängige, unparteiische und gründliche Untersuchung von der Schweiz in der Ermittlung nach dem Tod von Carmelo Scavuzzo im Juli 1994, als zwei Polizisten ihn angehalten hatten, verletzt wurde: »Der Gerichtshof stellt erstens fest, dass es die Polizisten sind, die P. angehalten und festgenommen haben und die auch die erste Phase der Untersuchung geführt haben; sie haben die drei Mieter des Gebäudes, die beim Polizeieinsatz zugegen waren, befragt. Die zwei Polizisten wurden jedoch nie von einer Drittinstanz befragt. […] Eine solche Vorgehensweise ist schlecht vereinbar mit der Forderung einer hierarchischen, institutionellen und praktischen Unabhängigkeit der Staatsvertreter, die mit der Ermittlung beauftragt wurden, wie es Art. 2 der Konvention vorschreibt. […] Des Weiteren hat der Gerichtshof festgehalten, dass die zuständigen Behörden das Verfahren eingestellt haben aufgrund des alleinigen Motivs, dass die Stärke der Vergiftung von P. so oder so seinen Tod herbeigeführt hätte, ohne die Frage Experten zu unterbreiten, ob die von den Polizisten eingesetzte Gewalt, auch wenn diese als solche nicht tödlich war, trotzdem den Tod P.s ausgelöst oder diesen zumindest beschleunigt hatte. Da P. das Bewusstsein in dem Moment verloren hatte, als die Polizisten Gewalt angewendet haben, um ihn zu überwältigen, hätte die Untersuchung diese Frage behandeln müssen, um gründlich zu sein. Da die zwei Polizisten nie befragt wurden, konnte nie definitiv geklärt werden, wie P. genau überwältigt worden ist und ob und wie er auf dem Boden lag oder ob er Handfesseln trug. […] Überdies hätten sich die Verfolgungsbehörden des Kantons Tessin die Frage stellen müssen, ob sich die zwei Polizisten der Verletzlichkeit Ps. bewusst waren oder nicht […]. Der Gerichtshof ist der Meinung, dass der angeklagte Staat seiner im Art. 2 Abs. 1 EMRK verankerten Pflicht, eine gründliche Untersuchung über den Tod Ps. zu führen, nicht nachgekommen ist. Artikel 2 EMRK wurde folglich verletzt.»[260]

Amnesty International denkt, dass es nicht ausgeschlossen ist, dass der Gerichtshof in anderen Fällen von gewisser Schwere, die in den letzten Jahren vorgefallen sind, gleich entscheiden würde, wenn er sich dazu äussern müsste. Soweit Amnesty International weiss, ist keiner dieser Fälle vor das Bundesgericht gebracht worden und jedes Verfahren hat nach den Urteilen der kantonalen

[259] Scavuzzo-Hager und andere gg. die Schweiz (Antrag Nr. 41773/98), Urteil des EMRG vom 7. Mai 2006. (Aus dem Französischen übersetzt).
[260] Idem.

Beschwerdeinstanzen geendet. Amnesty International denkt vor allem an die Untersuchung, die nach dem Tod C.Ms. folgte und während der die Forderung der Familie des Verstorbenen nach einer weiteren Untersuchung abgewiesen wurde, obwohl entscheidende Fragen nach der Schliessung der Untersuchung offen geblieben sind[261].

Amnesty International ist über Aussagen von Anwälten und Anwältinnen besorgt, die von erheblichen Schwierigkeiten berichten, unverzügliche und gründliche Untersuchungen zu erhalten. Laut diesen Anwälten und Anwältinnen wird das Angebot zusätzlicher Beweise oft abgelehnt, die vorhandenen Beweise und die Aussagen von Zeugen und Zeuginnen der Parteien werden unterschiedlich beurteilt und man muss dafür kämpfen, weitere Untersuchungen gegen die Polizei genehmigt zu erhalten.

Einige Staatsanwälte und -anwältinnen haben anlässlich von Gesprächen auch zugegeben, dass die Behörden den medizinischen Bescheinigungen wenig Beachtung schenkten, da die Verletzungen nicht klar einem polizeilichen Fehlverhalten zugeschrieben werden könnten. Die Polizei behauptet in solchen Fällen oft, dass durch den unverhältnismässigen Widerstand der Person die Eingriffe, die zu diesen Verletzungen führten, berechtigt waren und nicht von einem unverhältnismässigen Einsatz von Gewalt zeugen oder, dass die Verletzungen aufgrund der starken Gegenwehr von der Person selbst verursacht wurden. Diese Argumentation wird oft von den zuständigen Strafuntersuchungsbehörden übernommen.

Eine stattliche Anzahl von Anwälten und Anwältinnen haben zu bedenken gegeben, dass an die Glaubwürdigkeit ziviler Personen manchmal grössere Anforderungen gestellt werden als an die der Polizeimitglieder, die im Verfahren zudem oft in der Überzahl sind, da eine Person fast nie von einem Polizeiangehörigen alleine angehalten wird. Wenn ein Verfahren Zivilpersonen betrifft, wird weitgehend auf die Aussage des mutmasslichen Opfers abgestützt. Die Glaubwürdigkeit von mutmasslichen Opfern von Menschenrechtsverletzungen kann jedoch durch eine Gegenanzeige der Polizei noch geschwächt werden.

Der Europäische Gerichtshof stellt fest, dass «das Gründlichkeitsprinzip verlangt, dass die Behörden alle vernünftigen, zu ihrer Verfügung stehenden Massnahmen ergreifen, um die Beweise, die mit den Vorfällen in Verbindung stehen, sicherzustellen. Dies beinhaltet unter

[261] Vgl. Fall 6, S. 40.

anderem Aussagen von Augenzeugen, Gutachten und wenn nötig eine Autopsie, die eine genaue und vollständige Bestandesaufnahme der Verletzungen vornimmt, und eine objektive Analyse klinischer Feststellungen, besonders von der Todesursache. Jegliche Schwäche der Untersuchung, die die Fähigkeit mindert, die Todesursache oder die Schuld festzustellen, läuft Gefahr, dieser Norm zu widersprechen.»[262]

In einem anderen Fall sagt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte auch, «[...] die Tatsache, dass die Behörden über den Tod informiert worden sind, beinhaltet ipso facto die Pflicht, eine ausreichende Untersuchung über die Umstände des Todes zu führen»[263]. Amnesty International bezweifelt, dass diese Pflicht in allen Fällen von abgewiesenen, in den letzten Jahren in der Schweiz verstorbenen Asylsuchenden erfüllt worden ist.

Amnesty International stellt jedoch mit Genugtuung fest, dass nach dem Tod eines Guineers im Regionalgefängnis Altstätten eine gründliche Untersuchung stattgefunden hat.

Fall 27 O.S. – Altstätten (Kanton St. Gallen)
Am 3. Januar 2006 wurde ein guineischer Häftling in seiner Zelle im Regionalgefängnis Altstätten tot aufgefunden. Er hatte gegen ein Urteil, das ihn zu zweieinhalb Jahren Haft wegen Kokainhandel verurteilt hatte, mit einem Hungerstreik protestiert. Das gerichtsmedizinische Institut St. Gallen kam anlässlich einer Untersuchung zum Schluss, dass die Todesursache eine Dehydratation des jungen Mannes war. Amnesty International hat sodann eine unabhängige Untersuchung über den Tod des Häftlings verlangt. Am 4. Januar 2006 hat die Anklagekammer des Kantons St. Gallen eine Strafuntersuchung gegen Unbekannt eröffnet. Am 16. Februar 2006 wurde eine Strafuntersuchung gegen den Notfallmediziner und einen anderen Mediziner, der diesen Mann vor seinem Tod gepflegt hatte, eröffnet.
Laut einer Pressemeldung der Staatsanwaltschaft vom 6. Dezember 2006 führten die Ermittlungen des Untersuchungsrichteramtes Uznach zum Schluss, dass das Strafverfahren gegen den Notfallmediziner eingestellt werden müsse. Gegen den zweiten Mediziner wurde beim Bezirksgericht Rheintal Anklage wegen fahrlässiger Tötung erhoben. Die Pressemeldung hielt fest, dass zu keinem Zeitpunkt zur Diskussion stand, eine Strafunter-

[262] Scavuzzo-Hager und andere gg. die Schweiz (Antrag Nr. 41773/98), Urteil des EMRG vom 7. Mai 2006. (Aus dem Französischen übersetzt).
[263] Tanrikulu gg. die Türkei (Antrag Nr. 23763/94), Urteil des EMRG vom 8. Juli 1999, Slimani gg. Frankreich (Antrag Nr. 57671/00), Urteil des EMRG vom 27. Juli 2004. (Aus dem Französischen übersetzt).

suchung gegen die Gefängnisleitung und das Gefängnispersonal des Regionalgefängnisses Altstätten einzuleiten.
Die Anklage beantragte eine Geldstrafe von 150 Tagessätzen zu je 190 Franken und eine Busse von 2000 Franken gegen den Arzt wegen Verletzung seiner Sorgfaltspflicht. Der Richter folgte der Verteidigung, die behauptete, dass kein Fehler durch ihren Mandanten begangen worden sei und hat den Gefängnisarzt vom Vorwurf der fahrlässigen Tötung freigesprochen.
Nach dem Tod des Asylsuchenden haben die Behörden angemessene Massnahmen ergriffen, um die mit dem Fall in Zusammenhang stehenden Beweise zu sichern.

Kollusionsgefahr

Resultate der Untersuchung Amnesty Internationals haben ergeben, dass die Bezirksanwaltschaft oder die kantonale Staatsanwaltschaft und die verantwortlichen Haftrichter bei Vorwürfen wegen Menschenrechtsverletzungen der Kollusionsgefahr nicht genügend Rechnung tragen. Gemäss Informationen, die von Anwälten und Anwältinnen kommen, wird die Untersuchungshaft ziviler Personen aus diesem Grund oft als Routinemassnahme angeordnet, wenn der oder die Verdächtige nicht geständig ist. Das Gleiche gilt auch für Polizeimitglieder, die anderer Straftaten als Menschenrechtsverletzungen beschuldigt werden.

Einem Artikel der Basler Zeitung vom 18. Oktober 2005 zufolge wurden zwei Polizisten der Tessiner Kantonspolizei nach einer Anzeige der Direktion des Zentrums für Asylsuchende des Schweizerischen Roten Kreuzes verhaftet, suspendiert und wegen Kollusionsgefahr in Untersuchungshaft genommen. Den zwei Polizisten wird vorgeworfen, während Kontrollen in den Aufenthaltszentren für Asylsuchende Geld konfisziert und veruntreut zu haben[264].

Eine Massnahme, die die Kollusionsgefahr erheblich reduziert, ist die Suspendierung von Polizisten und Polizistinnen, die eines Fehlverhaltens verdächtigt werden. Amnesty International hat jedoch beobachtet, dass jede Entscheidung einer Suspendierung durch den oder die politisch oder operationell Verantwortlichen als Folge einer Anzeige wegen Menschenrechtsverletzungen als aussergewöhnlich angesehen und von den Berufsvereinigungen der Polizeikräfte heftig kritisiert wird. Amnesty International begrüsst jedoch den wachsenden

[264] Dies ist mit den internationalen Menschenrechtsnormen nicht zu vereinbaren; vgl. Art. 7 Uno-Verhaltenskodex; Art. 46 Europäischer Kodex der Polizeiethik.

Willen der Behörden, Suspendierungsmassnahmen zu treffen, die bis zum Ende der Untersuchung andauern.

Vorverfahren für die Eröffnung einer Strafverfolgung

Teilweise wird die Anklageerhebung gegen Polizeiangehörige durch gesetzliche Schutzbestimmungen erschwert. So eröffnet die Staatsanwaltschaft gemäss Strafprozessordnung des Kantons Zürich bei Vorwürfen gegen Zivilpersonen eine Untersuchung, wenn ein hinreichender Anfangsverdacht besteht. Anders bei Polizisten und Polizistinnen: Hier eröffnet die Staatsanwaltschaft die Untersuchung erst nach Entscheid der Anklagekammer des Obergerichtes des Kantons Zürich. Eine analoge Regelung findet sich im Kanton St. Gallen. Die Staatsanwaltschaft übermittelt die Strafanzeige der Anklagekammer zum Entscheid über die Eröffnung einer Strafuntersuchung gegen das fragliche Polizeimitglied. Dahinter steht die Absicht, die zu Recht als prinzipiell zu wenig unabhängig eingeschätzte Staatsanwaltschaft von Beginn an einer Kontrolle zu unterziehen.

In der Tat dürfte jedoch die Auswirkung gegenteilig sein, nämlich dann, wenn das Verfahren dadurch um einige Monate verzögert wird. Dies kann bei Ermittlungen gegen Polizeiangehörige ein Untersuchungshindernis darstellen, da die beteiligten Polizeiangehörigen nicht sofort angehört werden können und wichtige Beweise Gefahr laufen, nicht rechtzeitig gesichert zu werden. Der Bundesgerichtsentscheid vom 6. Oktober 2005[265] illustriert, dass mit der Delegation der ersten Verfahrensschritte an eine Anklagekammer praktisch kaum etwas gewonnen ist; zumindest baut die Regelung nicht systematisch prozessuale Hemmnisse in der Ermittlung gegen Polizeiangehörige ab. Das Bundesgericht hiess eine staatsrechtliche Beschwerde gegen Staatsanwaltschaft und Anklagekammer des Kantons St. Gallen wegen Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention[266] und der Bundesverfassung[267] gut. Es hielt fest: «Wer in vertretbarer Weise behauptet, von einem Polizeibeamten erniedrigend behandelt worden zu sein, hat Anspruch auf eine wirksame und vertiefte amtliche Untersuchung[268].»

[265] BGE 131 I 455.
[266] Art. 3 und 13.
[267] Art. 10 Abs. 3.
[268] Erwägung 1.2.5.

Fall 28 W.W.[269] ***– Stadt St. Gallen***
Am 1. März 2005 hatte ein türkischer Staatsangehöriger Strafanzeige gegen ihm dem Namen nach unbekannte Polizisten erstattet und u.a. geltend gemacht, er sei erniedrigend behandelt worden. Die Staatsanwaltschaft übermittelte die Strafanzeige der Anklagekammer des Kantons St. Gallen zum Entscheid über die Eröffnung einer Strafuntersuchung gegen die beiden Polizisten. Mit Entscheid vom 26. April 2005 lehnte die Anklagekammer die Eröffnung eines Strafverfahrens ab. Sie kam zum Schluss, der Einsatz der beiden Beamten sei rechtmässig gewesen. Das Bundesgericht hielt dagegen fest, es könne nicht von vornherein sicher ausgeschlossen werden, dass sich die Sache so zugetragen habe, wie der Beschwerdeführer behauptete. Er habe seine Anschuldigung in vertretbarer Weise erhoben. Die urteilenden Behörden haben deshalb nach Bundesgericht die Pflicht des Staates verletzt, für gründliche, wirksame und unvoreingenommene Ermittlungen zu sorgen.

Um eine unverzügliche Untersuchung von Anschuldigungen wegen Menschenrechtsverletzungen zu gewährleisten, müssen solche Strafverfolgungshindernisse aus den kantonalen Strafprozessordnungen entfernt werden.

Zeugnisverweigerungsrecht

Amnesty International ist besonders über das im Entwurf für eine schweizerische Strafprozessordnung[270] vorgesehene Recht für Beamte und Beamtinnen besorgt, als Zeuge oder Zeugin die Aussage verweigern zu können, es sei denn, die vorgesetzte Behörde habe die schriftliche Ermächtigung zur Aussage gegeben. Über die Zulässigkeit der Verweigerung entscheidet je nach Verfahrensstand die Polizei und nicht die Staatsanwaltschaft[271]. Der Zeuge bzw. die Zeugin kann die Beurteilung des Ermächtigungsentscheides verlangen. Bis zum Entscheid der Beschwerdeinstanz[272] gilt das Zeugnisverweigerungsrecht[273]. Entsprechend länger dauert es, bis die Staatsanwaltschaft das Verfahren an sich ziehen kann; der Zeitfaktor bestimmt die vom internationalen Recht verlangte Unverzüglichkeit der Untersuchung gegen Polizeimitglieder massgeblich. Dies hat zur Folge, dass die Anhörung der Zeugen und Zeuginnen während Monaten

[269] Die Identität der von der Intervention betroffenen Person ist Amnesty International nicht bekannt.
[270] Art. 67.
[271] Art. 171 Abs. 2 Entwurf StPO.
[272] Art. 20 Entwurf StPO.
[273] Art. 171 Abs. 2 und 3 Entwurf StPO.

blockiert sein kann. Der Zeitfaktor beeinflusst jedoch wesentlich die Gründlichkeit der Untersuchung gegen Polizeiangehörige, so wie es das Internationale Recht vorsieht. Darum empfiehlt Amnesty International dem Parlament, diese Bestimmung im Entwurf für eine schweizerische Strafprozessordnung zu streichen.

Amnesty International hält es weiter für bedenklich, dass gemäss Entwurf der schweizerischen Strafprozessordnung[274] die zuständige Behörde auch nicht dazu verpflichtet wird, unverzügliche Sicherungsmassnahmen zu treffen, wenn sich der Tatverdacht gegen Polizeimitglieder richtet. Die besonderen Umstände polizeilicher Straftaten erfordern dieses Vorgehen und legen nach Ansicht von Amnesty International eine Sonderbestimmung nahe (nämlich: uneingeschränkte Offizialmaxime[275] bei Tatverdacht gegen Polizeimitglieder). Wenn Behauptungen von Menschenrechtsverletzungen auf dem Spiel stehen, verlangt Amnesty International, wie weiter oben angemerkt, die Suspendierung der Polizisten und Polizistinnen bis zum Ende der Ermittlung.

Die Gesamtheit dieser oben aufgezählten Mängel haben zur Konsequenz, dass eine grosse Anzahl von Strafuntersuchungen gegen Polizeimitglieder mit einer Einstellung des Verfahrens endet. Anstatt die Beurteilung der Fälle einem Richtergremium zu überlassen, hält sich eine grosse Anzahl von Staatsanwälten und -anwältinnen an die Version der betroffenen Polizisten und Polizistinnen und entscheidet am Ende der Untersuchung, den Fall einzustellen und keine Anklage gegen sie zu erheben.

Verfahrensprobleme während der Phase der Urteilsfindung

In Verfahren gegen die Polizei nimmt die Aussage von Zeugen und Zeuginnen der Parteien einen sehr wichtigen Platz ein, da sich die Beweise oft auf medizinische Gutachten beschränken und Aussagen Dritter sehr selten sind oder sich auf Aussagen anderer Polizeimitglieder reduzieren. Es ist nicht ungewöhnlich, dass sich der Kläger oder die Klägerin gleichzeitig als Angeklagter oder Angeklagte einer Gegenklage mehrerer Polizisten und Polizistinnen gegenüber sieht, und dass der Richter oder die Richterin auf der Grundlage der Aussagen der Polizisten und Polizistinnen entscheidet. Die Mehrzahl der von Amnesty International befragten Anwälte und Anwältinnen haben den Richtern und Richterinnen vorgeworfen, die Aussagen von Zeugen und Zeuginnen nicht gleich zu werten. Die Glaubwürdigkeit

[274] Art. 302 Abs. 1 (auf Antrag verfolgte Straftaten, die nicht von Amtes wegen verfolgt werden).
[275] Die Behörden müssen auch ohne Anzeige eine Strafuntersuchung einleiten.

gehöre den Polizisten und Polizistinnen, während die Aussage des Klägers oder der Klägerin durch die Gegenklage geschwächt würden.

In einem von der Zeitschrift plädoyer[276] geleiteten Gespräch zwischen dem urteilenden Einzelrichter im Fall Eldar S.[277] – Peter Schäppi – und Peter Albrecht, dem ehemaligen Strafgerichtspräsidenten von Basel-Stadt, bestätigte Peter Schäppi, dass «Polizisten eine gewisse Erwartungshaltung» gegenüber den richterlichen Behörden haben. Peter Albrecht sagt zu diesem Thema: «Glaubt der Richter Polizisten nicht, gibt es bei der Polizei Aufruhr.» Zur Frage der Unvoreingenommenheit der Justiz gegenüber Polizei und Staatsanwaltschaft äussert sich Peter Albrecht so: «Im Zweifel glaubt ein Richter eher einem Staatsangestellten als einem Flüchtling aus Afrika. Dies ist das grosse Problem der Strafjustiz: der Mangel an interner Unabhängigkeit der Strafgerichte gegenüber der Polizei und der Staatsanwaltschaft.»

b. Unfaire Gerichtsurteile

Während der Untersuchung hat Amnesty International zwei Typen von Kritik an der Beurteilung von Fehlverhalten von Polizisten und Polizistinnen angetroffen. Ein Anwalt berichtete von einer besonders harten Verurteilung eines Polizisten, der seine Freundin mit einer Waffe getötet hatte. Dieser wurde mit einer viel härteren Strafe sanktioniert als ein normaler Bürger oder eine normale Bürgerin. Einige Anwälte und Anwältinnen haben von sehr niedrigen Strafen für Polizeikräfte, die der Menschenrechtsverletzung für schuldig befunden wurden, gesprochen. Peter Albrecht, ehemaliger Strafgerichtspräsident von Basel-Stadt, hat in einem Gespräch mit der juristischen Zeitschrift plädoyer gesagt: «Die Richter sind zu staatsgläubig.» Ein Indiz, dass diese Bemerkung stützt: «die Strafen, die Polizeikräfte treffen, falls sich diese ihnen nicht entziehen können, sind vergleichsweise mild.»

Amnesty International weist allerdings darauf hin, dass trotz der Empfehlungen des Uno-Komitees gegen Folter in der Schweiz keine Statistiken über den Ausgang der Strafverfahren wegen Menschenrechtsverletzungen gegen die Polizei existieren, die es erlauben würden, das Problem detaillierter zu untersuchen. Amnesty International ruft die Behörden dazu auf, dafür zu sorgen, dass Gerichtsurteile die Schwere der Delikte widerspiegeln und genaue Statistiken über Verfahren gegen Polizisten und Polizistinnen geführt werden.

---

[276] 2006, Nr. 4, S. 6-9.
[277] Vgl. Fall 29, S. 146.

Freispruch aufgrund von Verjährung

Einige Anwälte und Anwältinnen haben sich über die lange Dauer von Strafverfahren gegen die Polizei beklagt. Kürzlich, im Fall Eldar S., der im Anschluss beschrieben wird, wurden die fehlbaren Polizisten aufgrund von Verjährung[278] freigesprochen, obwohl der Richter die Tätlichkeiten anerkannt hatte. Amnesty International erinnert daran, dass das in der Europäischen Menschenrechtkonvention verankerte Prinzip der Unverzüglichkeit fordert, dass jegliche Anzeige vor Eintretung der Verjährung untersucht werden muss. In gewissen Ländern in denen Amnesty International einen offensichtlichen Willen feststellen konnte, die Anzeigen gegen Polizeimitglieder wegen Misshandlung oder Folter über Verjährung zu erledigen, hat die Menschenrechtsorganisation die Aufhebung der Verjährung gefordert.

Die Dauer des Verfahrens kann zur Folge haben, dass Menschenrechtsverletzungen durch Polizisten und Polizistinnen straflos bleiben. Diese Straflosigkeit verletzt die Pflicht der Schweiz, eine unverzügliche und gründliche Untersuchung zu garantieren, um die Urheber und Urheberinnen von Menschenrechtsverletzungen ausfindig zu machen und zu verurteilen.

Der Fall von Eldar S. illustriert ein durch Verfahrensfehler auf der Ebene der Polizei und der Staatsanwaltschaft gekennzeichnetes Strafverfahren. In diesem Fall gibt es Anzeichen dafür, dass der Richter der ersten Instanz der Pflicht, eine offizielle unverzügliche, unabhängige, unparteiische und gründliche Untersuchung über die Vorwürfe gegen zwei Polizisten durchzuführen, nicht nachgekommen ist.

Fall 29 Eldar S. – Stadt Zürich

Eldar S. wurde am 21. April 2002, kurz nach 18 Uhr von zwei Polizisten in Zivil, deren Einsatz sehr heftig war, am Weinbergfussweg angehalten. Ohne vorangehende Mahnung bekam er Faustschläge, Fusstritte und wurde mit einem Metallring geschlagen. Gemäss Zeugen und Zeuginnen hätten die Polizisten B.S. und R.K. Eldar S. weiter auf den Kopf geschlagen, auch nachdem sie ihn an den Händen an ein Geländer gebunden hatten. Dieser dachte, dass er durch Rechtsextremisten angegriffen wurde und rief um Hilfe. Danach wurde er verhaftet. Seinen eigenen Angaben zufolge ist Eldar S. auf dem Posten Urania von Neuem brutal in den Bauch, in die Lenden, ins Gesicht und den Genitalbereich geschlagen,

[278] Art. 109 StGB sieht bei Übertretungen eine Verjährungsfrist von drei Jahren vor.

bedroht und rassistisch beleidigt worden. Der Grund dieser Verhaftung war die Annahme, dass Eldar S. ein Drogenhändler sei. Dies bestätigte sich jedoch später nicht. Gegen 19 Uhr wurden der Notfallmediziner und der Notfallpsychiater durch die Drogenzentralstelle aufgefordert, einen jungen Mann zu besuchen. Bevor man ihm ärztliche Hilfe leistete, wurde ihm empfohlen, den Vorfall nicht den Medien zu berichten. Kurz nach 22 Uhr wurde er ins Universitätsspital gebracht, wo er zwei Tage lang blieb. Während er im Spital war, wurde er von der Polizei überwacht. Vom Spital aus hat sich sein Vater an die Medien gewandt. Die Ärzte haben ihn sodann in die psychiatrische Klinik Burghölzli überführt.

Die Version des Tatherganges der Stadtpolizei weicht sehr von derjenigen von Eldar S. ab. Die beteiligten Polizisten hätten ihre Legitimationskarte präsentiert und Eldar S. gebeten, sich auszuweisen. Er hätte versucht zu fliehen. Die Polizisten hätten ihn daran gehindert und da hätte er sie mit Schlägen ins Gesicht angegriffen. Da er versucht habe zu fliehen, hätten sie heftiger eingreifen müssen, um ihn zu stoppen. Auf dem Weg zur Polizeiwache und auf der Wache selbst sei er sehr aggressiv gewesen. Die Polizisten seien ins Spital gegangen, da sie den Auftrag bekommen hätten, ihn für eine Befragung auf die Wache mitzunehmen. Da seine Entlassung aus dem Spital mehrmals verzögert wurde, seien die Polizisten im Spital geblieben.

Am 21. April 2002 hat die Stadtpolizei Zürich Klage gegen Eldar S. wegen Gewalt und Drohung gegenüber Behörden und Staatsbeamten und wegen Körperverletzung erhoben. Am 22. April 2002 wurden die zwei Zeugen durch den Bezirksanwalt angehört.

Am 23. April 2002 hat der Anwalt von Eldar S. Klage wegen Amtsmissbrauch und Körperverletzung gegen vier nicht identifizierte Mitglieder der Stadtpolizei Zürich eingereicht. Von diesem Moment an ging das Verfahren von der Polizei zur Untersuchungsbehörde. Am 25. April 2002 hat der Bezirksanwalt Michael Scherrer die Stadtpolizei über die Einreichung dieser Klage informiert und die Bekanntgabe der Namen der vier beteiligten Polizisten und des auf die Wache gerufenen Psychiaters angefordert. Am 22. Mai 2002 wurden die Zeugen angehört.

Am 11. Juni 2002 hat der Kommandant der Stadtpolizei an einer Medieninformation angekündigt, dass die zwei Einsatzpolizisten vom Weinbergfussweg von der Drogeneinheit entfernt und in eine andere Einsatzgruppe der Kriminalpolizei versetzt worden seien.

Der Bezirksanwalt hat eine Strafuntersuchung gegen zwei Polizisten und Eldar S. geführt. Die Bezirksanwaltschaft Zürich hat am 26. Februar 2003 das Verfahren eingestellt. Gleichzeitig wurde auch die Strafuntersuchung gegen Eldar S. wegen Gewalt und Drohung gegenüber Staatsbeamten und wegen Körperverletzung eingestellt. Die Beschwerden der zwei Polizisten und von Eldar S. wurden als berechtigt empfunden und am 5. September

2005 hat die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich, der das Dossier durch die am 14. Juni 2004 erfolgte Entscheidung des Zürcher Bezirksanwaltes übermittelt wurde, Anklage gegen Eldar S. und die zwei Polizisten erhoben, nachdem weitere Untersuchungsmassnahmen vorgenommen worden waren. Am 30. Januar 2006 hat der Einzelrichter des Bezirksgerichtes Zürich Eldar S. und die zwei Polizisten von der Anklage freigesprochen und ihnen 3000 Franken für Wiedergutmachung des Unrechts zugesprochen. Den Fall hat der Richter auf der Grundlage einer Anklageschrift entschieden, die den Aussagen der Belastungszeugen praktisch kein Gewicht verliehen hatte und der vom Einzelrichter auf der Ebene der Anklagebegründung knapp genügend Beachtung geschenkt wurde. Der Einzelrichter hat entschieden, dass einer der beiden Angeklagten nicht an den vorgeworfenen Missbräuchen teilgenommen habe und der andere der Körperverletzung nicht für schuldig befunden werden kann, trotz der an sich unbestrittenen Schläge. Der Einzelrichter hat nicht verneint, dass die durch die Schläge verursachten Verletzungen die Bedingungen einer einfachen Körperverletzung im Sinne des Strafrechts erfüllten. Jedoch hat er nicht anerkannt, dass die einfachen Körperverletzungen der Gewaltanwendung dem zweiten Angeklagten zugeschrieben werden können. Gemäss seiner Aussage ist es nicht bestätigt, dass die Verletzungen exakt von den Schlägen dieses zweiten Angeklagten herkommen. Dabei stützt er sich auf die Aussagen von Eldar S., der aussagte, dass er auf dem Posten Urania erneut brutal geschlagen wurde. Dieses Argument des Richters widerspricht der Entscheidung der Einstellung des Verfahrens, die am Ende der Strafermittlungen über die Vorfälle auf dem Posten Urania getroffen wurde. Der Meinung des Einzelrichters zufolge konnten nur die Gewalttaten am Weinbergfussweg in Betracht kommen. Er ist jedoch nicht auf diesen Beschwerdepunkt eingegangen, da in der Zwischenzeit die Frist der strafrechtlichen Verjährung der Strafhandlung abgelaufen war[279]. Was die Anklage wegen Kompetenzüberschreitung betrifft, hat der Einzelrichter die Schläge, die der zweite Polizist mit den Händen ausgeteilt hat, als unverhältnismässig und somit als unerlaubt betrachtet. Allerdings hätte es sich nicht um einen sehr unverhältnismässigen Gewalteinsatz gehandelt und darum könne man nicht von Kompetenzüberschreitung sprechen.

Eldar S. hat gegen dieses Urteil beim Obergericht des Kantons Zürich Beschwerde eingereicht. Am 21. November 2006 hat das Gericht den Freispruch der zwei Polizisten bestätigt. Entgegen dem Richter erster Instanz hat das Obergericht auch Eldar S. 3000 Franken Schadenersatz zugesprochen. Es hat auch kritisiert, dass Eldar S., schwer verletzt auf der Wache Urania, erst drei Stunden später ins Spital gebracht worden ist.

[279] Zwei Jahre nach dem alten StGB und drei Jahre nach dem neuen Art. 109 StGB.

Der Zürcher Gemeinderat hat am 9. Juli 2003 den Bericht der Geschäftsprüfungskommission über den Fall Eldar S. behandelt. Die Mehrheit der Kommission vertrat: «[…] aufgrund der protokollierten Aussagen der beiden Auskunftspersonen, den Augenzeugen C. und V., die Auffassung, dass die beiden Betäubungsmittelfahnder bei Eldar S. das über seine Gegenwehr hinausgehende erforderliche Mass an körperlicher Gewalt anwendeten.» Die Kommission hat hingegen die Aussage von Eldar S., gemäss derer er auf dem Posten Urania wieder geschlagen wurde, als unwahrscheinlich betrachtet.

Amnesty International ist der Meinung, dass die Untersuchung dieses Falles die Forderung nach einer unverzüglichen, unabhängigen, unparteiischen und gründlichen Untersuchung nicht erfüllt hat. Diesen Forderungen zufolge hätten sowohl die angeklagten Polizisten als auch die Zeugen und Zeuginnen sofort nach der durch den Anwalt von Eldar S. eingereichten und weitergeleiteten Anzeige vom Bezirksanwalt der Stadt Zürich angehört werden müssen. Auch wenn die Voruntersuchung zwei Jahre gedauert hat, war sie nicht gründlich genug. Wie wir schon erwähnt haben, hat der Einzelrichter selbst zugegeben, dass die Anklageschrift nicht genügend detailliert war. Eine solche Untersuchung muss in den Monaten nach der Einreichung der Anzeige erfolgen und eine mögliche Anklageschrift muss innerhalb einiger Monate erstellt werden. Auch die Phase der Urteilsfindung muss speditiv geführt werden, um die Verjährung der Straftat zu verhindern. Amnesty International ist besorgt darüber, dass Verjährungsfristen auch für Misshandlungen gelten. Amnesty International begrüsst jedoch die Entscheidung des Kommandanten der Stadtpolizei, die zwei Polizisten an eine andere Dienststelle zu versetzen, ruft aber trotzdem die Notwendigkeit in Erinnerung, solche Polizeikräfte zu suspendieren, bis ein Urteil gefällt wird.

c. Staatshaftungsverfahren

Der Staat haftet für den Schaden, den Polizeimitglieder einer Person rechtswidrig zufügen[280]. Staatshaftungsverfahren werden unabhängig von Strafverfahren und deren zuvor beschriebenen prozessualen Komplikationen geführt. Dennoch haben die an erster Stelle zuständigen Regierungsbehörden in mehreren Amnesty International vorliegenden Fällen Schadenersatz- und Genugtuungsbegehren sowie Wiedergutmachung für das begangene Unrecht abgewiesen und die Geschädigten auf den beweisrechtlich schwierigeren und

[280] Art. 9 Abs. 5 Uno-Pakt II; Art. 5 Abs. 5 EMRK; Art. 11 Uno-FoK.

langwierigeren Weg vor die Zivilgerichte verwiesen. Entsprechend verzögerte sich die Ausrichtung staatlicher Leistungen an die Opfer von polizeilichen Übergriffen.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat festgehalten, dass die Art. 2, 3 und 13 EMRK vom Staat verlangen, eine unverzügliche, unabhängige, effiziente und gründliche Untersuchung über glaubwürdige Aussagen betreffend Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei[281] einzuleiten. Da festgestellt worden ist, dass einige durch Schweizer Behörden geführte Verfahren diese Forderungen nicht erfüllten, haben mehrere Konventionsorgane oder internationale Überwachungsorgane wie das Uno-Komitee gegen Folter, das Uno-Komitee zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das Uno-Menschenrechtskomitee, das Uno-Kinderkomitee, das Europäische Komitee zur Verhütung der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), der Menschenrechts-Kommissar des Europarates und die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) der Schweiz, teilweise seit Jahren, empfohlen,unabhängige Instanzen zu schaffen, um Klagen gegen die Polizei unparteiisch, gründlich und unverzüglich zu untersuchen, um die Verantwortlichen von allfälligen Menschenrechtsverletzungen zu identifizieren und über Entschädigungen der Opfer zu entscheiden.

Untersuchung der Klagen – Empfehlungen

Amnesty International unterstützt die Empfehlungen der internationalen Organe und fordert das Bundesparlament auf, die Chance der Debatte um den Entwurf für eine einheitliche Strafprozessordnung zu nutzen, um die rechtliche Grundlage für eine solche unabhängige Untersuchungsinstanz zu schaffen. In der Zwischenzeit – um den Strafuntersuchungen eine grösstmögliche Unabhängigkeit und Unverzüglichkeit zu geben – werden die kantonalen Behörden ersucht, sich vom Tessiner Modell[282] inspirieren zu lassen und die Strafuntersuchungen gegen die Polizei einem Sonderstaatsanwalt oder einer Sonderstaatsanwältin zu überlassen, die eine hierarchische, institutionelle und geographische Unabhängigkeit besitzt.

[281] Ergi gg. Türkei (Antrag Nr. 70/105), Urteil des EMRG vom 28. Juli 1998. Vgl. auch Art. 12 und 4 Uno-FoK; Art. 2 in Verbindung mit Art. 5 ICERD; Art. 61 Europäischer Kodex der Polizeiethik.

[282] Vgl. S. 136. Das Tessiner Modell muss noch verbessert werden, damit es sämtlichen Empfehlungen von Amnesty International genügt.

Des Weiteren sind diesem Sonderstaatsanwalt oder dieser Sonderstaatsanwältin alle formellen und informellen Klagen gegen die Polizei unverzüglich zu übergeben. Im Rahmen interkantonaler Konkordate müsste die Möglichkeit untersucht werden, interkantonale Sonderstaatsanwälte und -anwältinnen einzuführen. Was die institutionellen und materiellen Bedingungen betrifft, so müsste eine solche unabhängige Untersuchungsinstanz die im nächsten Kapitel dieses Berichtes aufgezählten Voraussetzungen erfüllen.

Teil IV. Menschenrechte als Grundlage der Kommunikation und als Referenz für polizeiliches Handeln

IV.I. Die Rolle der Richtlinien, die das Polizeiverhalten regeln

a. Ethikkodizes

Die Entwicklung eines Ethikkodexes kann konkret dazu beitragen, die Polizeiarbeit mit den Menschenrechten zu vereinbaren. Jedes Mal wenn im Folgenden die Rede von Ethik ist, bezieht sich dies immer auf die Einsatzanweisungen und die Führung sowie auf die Vorschriften, die garantieren sollen, dass die Menschenrechte in der Polizeipraxis eingehalten werden. Ebenso fordert der Europäische Kodex der Polizeiethik des Europarates von 2001 die Staaten auf, dementsprechende Massnahmen zu ergreifen. Sich auf die Resolution 690 des Europarates[283] beziehend, spricht das Bundesgericht von «Regeln des Ethikkodexes, die die Resolution an die Polizeikräfte während der Ausübung ihres Berufes stellt.»[284] Die Verhaltenskodizes funktionieren wie ein Vermittler zwischen der Gesetzgebung und der Polizeipraxis. Ihre Prinzipien müssen sich in den Dienstbefehlen und anderen internen Direktiven, in den Dienstberichten und Jahresberichten und in der Arbeit der Polizei mit der Öffentlichkeit widerspiegeln. Um eine breite Unterstützung zu erhalten und akzeptiert zu werden, müssen diese in Zusammenarbeit mit den politisch und operationell Verantwortlichen und den Berufsverbänden ausgearbeitet werden. Amnesty International empfiehlt den Behörden auch, den Kodex in die offizielle Vereidigung der Polizeimitglieder aufzunehmen.

Ein Ethikkodex muss zumindest folgende Prinzipien, Aufgaben und Verbote festhalten: die Respektierung der menschlichen Würde und der Grundrechte, das Diskriminierungsverbot, die Subsidiarität und Verhältnismässigkeit des Einsatzes von Zwangsmitteln und gefährlichen Technologien, die Verpflichtung, die physische und psychische Integrität angehaltener Personen zu garantieren, die Pflicht der Polizisten und Polizistinnen, im Kontakt mit Personen ihre Identität bekannt zu geben, die Pflicht, diese Personen sofort über die Vorgehensweise und ihre Rechte aufzuklären, die Aufgabe,

[283] Resolution 690 (1979) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zur Erklärung über die Polizei.
[284] BGE 109 Ia 146 ff. (Aus dem Französischen übersetzt).

sich menschenrechtswidrigen Befehlen zu widersetzen, die Pflicht, gesetzwidriges Verhalten von Kollegen und Kolleginnen anzuzeigen und die Pflicht, Weiterbildungen zu absolvieren.

Die Institutionalisierung eines Ethikkodexes lässt sich am Beispiel des Kantons Neuenburg illustrieren. 1996 beauftragte die damalige Polizeidirektorin Monique Dusong den damaligen Polizeikommandanten Laurent Kruegel damit, die durch verschiedene Skandale in die Schlagzeilen geratene Neuenburger Kantonspolizei in ein menschenrechtsorientiertes Polizeikorps umzuwandeln. Die Umsetzung beanspruchte rund acht Jahre und war von einer engen Zusammenarbeit zwischen dem Kommandanten, dem Berufsverband der Polizisten und Polizistinnen und der Polizeichefin, die die notwendigen Regierungsbeschlüsse initiierte, und letztlich auch von einem breiten politischen Konsens getragen. Der Ethikkodex wurde im Oktober 1997 eingeführt. Alle internen Weisungen und Dienstbefehle orientieren sich an ihm. Neue Schulungskonzepte, die auf die Einhaltung der Menschenrechte und auf Deeskalationstechniken ausgerichtet sind, unterstützen diesen Ansatz. Teil davon ist die spezifische Schulung von qualifizierten Polizeimitgliedern zum Thema Coaching, die ihre Berufskollegen und -kolleginnen bei der Verwirklichung einer menschenrechtskonformen Praxis anleiten und begleiten. Gleichzeitig wurde im Korps an der Verbesserung der Transparenz und der Fehlerkultur gearbeitet. All diese Massnahmen haben dazu beigetragen, dass sich die Praxis der Kantonspolizei Neuenburg inzwischen stark an den Menschenrechten orientiert.

Ethikkodex – Empfehlungen

Amnesty International empfiehlt allen Kantonen und Gemeinden, Ethikkodizes einzuführen und die Einführung und Anwendung mit gezielten Massnahmen zu unterstützen. Diese könnten beinhalten a) Ein Ausbildungskonzept mit klaren Schwerpunkten im Bereich Menschenrechte und Deeskalationstechniken und b) die Einführung eines Coachingsystems, das die Betreuung aller Polizeiangehörigen des Korps durch speziell ausgebildete und für Menschenrechtsfragen sensibilisierte Kollegen und Kolleginnen erlaubt.

b. Dienstbefehle

Dienstbefehle – Empfehlungen

Amnesty International empfiehlt den Polizeikommandanten und Polizeikommandantinnen, die Gesamtheit der internen Dienstbefehle und Dienstordnungen neu zu formulieren und sich dabei systematisch auf die internationalen Normen im Bereich der Polizeiarbeit zu beziehen. Damit verlieren diese Normen ihre Abstraktheit und werden zu einem Orientierungsrahmen für die tägliche Polizeiarbeit. Dieser Vorschlag ist umso gerechtfertigter, da gemäss den meisten Kommandanten und Kommandantinnen die Dienstordnungen und Dienstbefehle die konkretesten Bezugstexte für die Polizisten und Polizistinnen sind.

IV.II. Ausbildung

a. Ausbildung und Auswahl von Polizeimitgliedern

Um die Menschenrechte im Rahmen der Polizeiarbeit zu schützen, muss die Ausbildung die Sensibilisierung der Polizeimitglieder für die Menschenrechte zum Ziel haben. Weiter muss gewährleistet sein, dass die ausgebildeten Personen den hohen Anforderungen ihres Berufes gewachsen sind.

Ausbildung und Auswahl der Polizeimitglieder – Empfehlungen

Amnesty International empfiehlt sodann den Direktionen der verschiedenen Polizeikorps und Polizeischulen, Personen auszuschliessen, die den hohen Anforderungen des Polizeiberufes nicht gewachsen sind.

b. Ausbildung betreffend Taktiken für gewaltfreie Einsätze

Die Standards im Bereich der Menschenrechte verlangen von der Polizei, die Anwendung unverhältnismässiger Gewalt zu vermeiden.

Ausbildung betreffend Taktiken für gewaltfreie Einsätze – Empfehlungen

Amnesty International empfiehlt den operationell Verantwortlichen der Polizeikorps und den Polizeischulen, alles daran zu

setzen, um das Know-how über gewaltlose Techniken und Deeskalationsmethoden zu fördern.

c. Das Debriefing, ein wichtiges Mittel, um Stress abzubauen

Debriefing – Empfehlungen

Amnesty International empfiehlt allen Polizeikorps:

- **ein System regelmässiger Debriefings und eine sozialpsychologische Betreuung für alle Personen einzurichten, die in ihrer Arbeit grossem Stress ausgesetzt sind.**
- **Befragungen von verdächtigten Polizisten und Polizistinnen zu vermeintlichen Menschenrechtsverletzungen durch den Staatsanwalt oder die Staatsanwältin müssen vor der Debriefingsitzung stattfinden.**

Teil V. Empfehlungen von Amnesty International für eine unabhängige Untersuchungsinstanz

Die vorangehenden Kapitel haben die Unvereinbarkeit des aktuellen Untersuchungssystems in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen durch Polizeiangehörige mit den Anforderungen der internationalen Pflichten der Schweiz aufgezeigt und die Notwendigkeit hervorgehoben, eine unabhängige Untersuchungsinstanz zu schaffen. Um eine offizielle, unverzügliche, unabhängige, unparteiische und gründliche Untersuchung aller erhobenen Anschuldigungen bei Strafklagen gegen Polizisten und Polizistinnen wegen Menschenrechtsverletzungen zu garantieren, müssen Verfahrensinstrumente eingerichtet werden, die zur Erreichung dieses Ziels beitragen können.

Amnesty International empfiehlt den politischen Verantwortlichen die Einrichtung von zwei kantonalen Instanzen

A. Eine unabhängige kantonale oder interkantonale Sonderstaatsanwaltschaft, die alle Aussagen zu rechtswidrigen Taten von Polizeikräften sowie alle eingereichten Klagen gegen die Polizei untersucht und den Opfern von Polizeigewalt spezielle Verfahrensrechte garantiert und

B. Eine Experten- und Expertinnenkommission, die überwacht, wie und in welchem Umfang die Polizei die internationalen Normen im Bereich der Menschenrechte und des Ethikkodexes respektiert.

V.I. Kantonale oder interkantonale Sonderstaatsanwaltschaft

Im Jahr 2010 oder 2011 soll eine neue gesamtschweizerische Strafprozessordnung in Kraft treten, die die 26 kantonalen Strafprozessordnungen ersetzt. Die Vorlage wird zurzeit im Parlament diskutiert und bietet Amnesty International eine Möglichkeit, ihre Vorschläge auf Bundesebene einzubringen.

Die Reglementierung des Bundesrechts wird grundsätzlich alle Aspekte des Strafverfahrensprozesses umfassen und den Spielraum kantonaler Gesetzgebungsorgane in diesem Bereich weitraumig einschränken. Die Kantone bleiben zuständig für die Organisation der Strafverfolgungsbehörden[285]. Unter Vorbehalt der Bestimmungen der Bundesstrafprozessordnung werden die Kantone die Strafverfolgungsbehörden sowie die materiellen Zuständigkeiten weiterhin festlegen. Dazu werden sie die nötigen Anwendungsbestimmungen sowie die Gerichtsorganisation anpassen.

Kantonale oder interkantonale Sonderstaatsanwaltschaft – Empfehlungen

1. Ausschliessliche Zuständigkeit der kantonalen oder interkantonalen Sonderstaatsanwaltschaft
Eine klare institutionelle, hierarchische und geographische Trennung des Sonderstaatsanwalts und seiner Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von der gewöhnlichen Staatsanwaltschaft müssen gewährleistet sein.
2. Wahl der Person, die dieses Amt innehat
Der ordentliche Sonderstaatsanwalt oder die ordentliche Sonderstaatsanwältin muss eine unabhängige und integre Person sein, die über praktische Erfahrung im Strafprozessrecht verfügt, jedoch weder aus persönlichen noch institutionellen Gründen (weil sie zum Beispiel Mitglied einer involvierten Behörde war) einem Loyalitätsdruck seitens der Polizei oder der Staatsanwaltschaft ausgesetzt ist.
3. Beschwerde- und Kontrollinstanz
Personen, die eine Beschwerde einreichen wollen, sollen sich direkt an das Büro des Sonderstaatsanwaltes oder der -anwältin richten können. Allein diese Instanz nimmt Beschwerden gegen Polizeikräfte auf und führt Statistik über die registrierten Beschwerden. Sie veröffentlicht einen jährlichen Bericht über die registrierten Beschwerden und die ergriffenen Massnahmen.

[285] Art. 123 BV.

Garantie für eine offizielle, unverzügliche, gründliche, unabhängige und unparteiische Untersuchung – Empfehlungen

1. Leitung der Untersuchung
Der Sonderstaatsanwalt oder die Sonderstaatsanwältin leitet die Untersuchung von Anfang an persönlich. Zu diesem Zweck steht ihm oder ihr ein eigenes Untersuchungsteam zur Verfügung, das auf keinen Fall aus Polizeimitgliedern bestehen darf. Dieses Team umfasst Hilfskräfte, aber auch Fachleute, wie zum Beispiel aus der Gerichtsmedizin. Die Unabhängigkeit dieser Personen gegenüber den gewöhnlichen Untersuchungs- und Instruktionsbehörden muss gewährleistet sein.
Das Team muss die Ermittlungen führen können, ohne auf die Hilfe der Polizei angewiesen zu sein. Die Aufgaben der Polizei sind auf dringende Sicherungsmassnahmen wie die Sicherstellung von Beweisen zu beschränken. Die Polizei muss die Klagen und die gesicherten Beweise unverzüglich an die Sonderstaatsanwaltschaft weiterleiten, damit der Sonderstaatsanwalt oder die Sonderstaatsanwältin oder Mitglieder seines oder ihres Teams sich sofort an den Ort der Straftat begeben und ihre Untersuchungen durchführen können. Die Anhörung von beschuldigten Personen, von Personen, die Hinweise geben können, und von Zeugen und Zeuginnen dürfen nur durch den Sonderstaatsanwalt oder die Sonderstaatsanwältin durchgeführt werden. Das Gleiche gilt für alle weiteren Unters uchungsmassnahmen.
2. Sicherstellung der Beweise
Für Straftaten, die nur auf Antrag verfolgt werden, müssen der Sonderstaatsanwalt oder die Sonderstaatsanwältin und, im Falle absoluter Notwendigkeit, die Polizei die Beweise sicherstellen, wenn die Gefahr besteht, dass sie verschwinden, bevor gegen das einer Straftat verdächtigte Polizeiangehörige eine Strafanzeige eingereicht werden kann.
3. Aufzeichnung der Befragungen
Die Befragungen der angeschuldigten Polizeikräfte und der Zeugen und Zeuginnen müssen auf Video aufgenommen werden, um deren genauen Inhalt zu speichern.
4. Kollusionsgefahr
Die Polizeikräfte, die verdächtigt werden, Folter oder andere unmenschliche und erniedrigende Behandlungen eingesetzt zu haben, müssen vom Aktivdienst suspendiert werden. Die als Zeugen und Zeuginnen bei der Straftat von Kollegen und Kolleginnen anwesenden Polizeiangehörigen sind verpflichtet,

die Wahrheit zu sagen. Es versteht sich von selbst, dass jede Verletzung dieses Prinzips verfolgt wird. Auch wenn diese Prinzipien gänzlich respektiert werden, ist das Problem der Kollusion noch nicht völlig abgewendet.
Die Wahrheitsfindung kann durch Abmachungen zwischen Mittätern und Mittäterinnen oder zwischen Tätern, Täterinnen und Kollegen, Kolleginnen vor den Befragungen durch den Sonderstaatsanwalt oder die -anwältin oder vor den Anhörungen vor den zuständigen Zivilgerichten im Bereich von Haftungsklagen behindert werden. Amnesty International ruft die kantonalen Behörden auf, Massnahmen zu ergreifen, um dieser Gefahr entgegenzutreten. Diese Massnahmen könnten beinhalten:

- **Um eine unverzügliche und gründliche Untersuchung zu garantieren, müssen der Entwurf der Bundesstrafprozessordnung und einige kantonale Rechtsordnungen[286] geändert werden, damit die Strafverfolgung von Polizeimitgliedern, die wegen Menschenrechtsverletzungen angezeigt wurden, nicht einer vorausgehenden Erlaubnis einer anderen Instanz unterliegt;**
- **Die kantonalen Behörden werden aufgefordert, auf die Pflicht der Polizeimitglieder zu pochen, ihre Beobachtungen von Menschenrechtsverletzungen durch ihre Kollegen und Kolleginnen zu melden, so wie es Art. 8 des Verhaltenskodexes vorsieht[287];**
- **Das Recht auf Zeugenaussageverweigerung, wie es der Entwurf der Bundesstrafprozessordnung[288] vorsieht, muss für Zeugen und Zeuginnen von polizeilichem Fehlverhalten unterbunden werden, da sie eine Suspendierung der Untersuchung verursacht, die die Kollusion fördern kann.**

[286] SG: Anklagekammer; ZH: Anklagekammer des Obergerichts; Art. 7 Abs. 2 Bst. b Entwurf StPO.

[287] Art. 8: «Beamte mit Polizeibefugnissen müssen das Gesetz und den vorliegenden Kodex respektieren. Desgleichen müssen sie jegliche Verletzung des Gesetzes oder des vorliegenden Kodex verhindern und sich mit all ihren Fähigkeiten entschieden dagegen auflehnen. Beamte mit Polizeibefugnissen, die Gründe haben zu denken, dass es zu einer Verletzung des vorliegenden Kodex gekommen ist oder kommen könnte, melden den Fall ihrem/r Vorgesetzen, und gegebenenfalls anderen zuständigen Behörden oder Kontroll- oder Beschwerdeinstanzen.» (Inoffizielle Übersetzung aus dem Französischen).

[288] Art. 167 Entwurf StPO.

Das Recht geschädigter Personen – Empfehlungen

Amnesty International glaubt, dass die Anwendung des Rechts auf eine offizielle unabhängige, unparteiische, unverzügliche und gründliche Untersuchung der Vorwürfe gegen Polizisten und Polizistinnen folgende Bedingungen erfordert:

1. Das Recht auf ein unentgeltliches Verfahren
Personen, die an einem Strafverfahren gegen Polizisten und Polizistinnen als Geschädigte oder Privatkläger oder -klägerinnen teilnehmen und/oder vom Staat Entschädigung und Wiedergutmachung für begangenes Unrecht fordern, müssen ein Recht auf unentgeltliche Rechtspflege haben, das einen unentgeltlichen Rechtsbeistand beinhaltet. Dieses Recht darf nicht an die Bedingung der Mittellosigkeit der Person gebunden werden.[289]
Diese Forderung rechtfertigt sich durch das Recht auf effektiven Zugang zum Gericht und das Prinzip der Gleichheit vor Gericht. In Haftungsverfahren verfügt der Staat über die Unterstützung seiner eigenen juristischen Dienste. Hinzu kommt, dass es die Polizeigewerkschaften sind, die regelmässig die Kosten der Strafverteidigungen von angeschuldigten Polizeiangehörigen tragen.
Amnesty International ist des Weiteren der Meinung, dass das Recht auf unentgeltlichen Rechtsbeistand einer durch polizeiliches Fehlverhalten geschädigten Person (Strafanzeige und/oder Zivilklage) in jeder Phase des Verfahrens gewährt werden muss.

2. Recht auf eine unverzügliche und gründliche Untersuchung
Das Prinzip der Gründlichkeit der Untersuchung fordert, dass alle möglichen Untersuchungsmittel eingesetzt werden, um die Umstände der durch einen Polizisten oder eine Polizistin begangenen mutmasslichen Straftat zu klären und die möglichen Verantwortlichen zu identifizieren sowie zu sanktionieren und den Opfern oder ihrer Familie Schadenersatz zu zahlen. Dieses Prinzip beinhaltet auch eine gleichwertige und objektive Beurteilung der Beweise; dazu gehören die Zeugenaussagen der Parteien und die Zeugenaussagen Dritter während der Entscheidung über die Anklage der Polizeimitglieder. Im gleichen

[289] Anders im Entwurf StPO: Art. 134 Abs. 1 Entwurf StPO sieht vor: «Die Verfahrensleitung gewährt der Privatklägerschaft für die Durchsetzung ihrer Zivilansprüche ganz oder teilweise die unentgeltliche Rechtspflege, wenn: a. die Privatklägerschaft nicht über die erforderlichen Mittel verfügt; und b. die Zivilklage nicht aussichtslos erscheint.»

Sinne dürfen die Zeugen und Zeuginnen sowie Kläger und Klägerinnen während des Verfahrens nicht ausgewiesen werden und friedfertige Zeugen und Zeuginnen dürfen nicht wegen Widerstand gegenüber Behördenhandlungen angeklagt werden.

3. Recht auf Wiedergutmachung
Das Recht auf Wiedergutmachung, das eine Entschädigung beinhaltet, muss unabhängig von der Identifizierung der Täter oder Täterin und ihrer Verfolgung im Rahmen eines Strafverfahrens erfolgen.

V.II. Experten- und Expertinnenkommission

Experten- und Expertinnenkommission – Empfehlungen
Amnesty International empfiehlt des Weiteren, die Einrichtung permanenter kantonaler oder kommunaler Experten- und Expertinnenkommissionen. Diese Kommissionen hätten die Aufgabe, die Einhaltung internationaler Normen im Bereich der Menschenrechte und kantonaler oder kommunaler polizeilicher Ethikkodizes, die mit dem Europäischen Ethikkodex für die Polizei[290] vereinbar sind, zu überwachen und Empfehlungen zur Einhaltung dieser Standards abzugeben.
Diese Kommissionen müssten ihre Schlussfolgerungen und Empfehlungen regelmässig veröffentlichen. Ihre Vorschläge könnten sich zum Beispiel auf die Polizeiorganisation, die Ausbildungsmethode oder die Einsatzprinzipien beziehen.
Für die speziell wichtigen Fragen (wie das Verhalten der Polizei gegenüber Personen unter 18 Jahren oder gefährliche Technologien) wird eine Zusammenarbeit mehrerer kantonaler und kommunaler Kommissionen empfohlen.
Die Arbeit der Kommission setzt Kompetenzen voraus: Die Mitglieder solcher Kommissionen müssen Zugang zu allen nötigen Informationen für ihre Arbeit haben, dazu gehört der Zugang zu Dossiers individueller Fälle; des Weiteren müssen sie jederzeit und ohne sich anzumelden imstande sein, zu beobachten, wie die Polizei ihre Befehls- und Zwangsbefugnisse ausübt. Diese Kommissionen müssen die Möglichkeit haben, Sonderkommissionen zu ernennen, um die Umstände und das Schema von polizeilichen Menschenrechtsverletzungen zu

[290] Art. 63.

analysieren und Empfehlungen abzugeben.
Die Experten- und Expertinnenkommission müsste auch Austauschkontakte zu anderen administrativen Organen, internationalen Beobachtungsorganen der Konventionen und NGOs unterhalten, die die Polizeiarbeit in der Schweiz beobachten und dokumentieren.

V.III. Nötige Gesetzesänderungen

Diese nötigen Reformen (Sonderstaatsanwalt oder -anwältin und Experten- und Expertinnenkommission) sind auf der Grundlage des Entwurfes der Schweizerischen Strafprozessordnung und der aktuellen kantonalen Polizeigesetze und Strafprozessordnungen nur bedingt durchsetzbar. Amnesty International ruft deshalb die Gesetzgebungsorgane auf Bundesebene und auf kantonaler Ebene dazu auf, die nötige rechtliche Grundlage zu schaffen.

Gesetzesänderungen – Empfehlungen

Auf Bundesebene
Das Parlament wird aufgefordert, die notwendigen Bestimmungen in die Strafprozessordnung einzufügen und so eine klare rechtliche Basis für unabhängige Untersuchungsinstanzen zu schaffen. Diese Forderung wird von verschiedenen europäischen und Uno-Institutionen sowie von Amnesty International seit Jahren gestellt.
Die Bestimmungen der Strafprozessordnung müssten folgende Massnahmen vorsehen:
Die Untersuchungen gegen Polizeiangehörige wegen mutmasslichen Straftaten, die während des Dienstes begangen wurden, müssen von einem, einer (inter)kantonalen Sonderstaatsanwalt oder -anwältin geführt werden, der/die institutionell, persönlich und geographisch unabhängig von der ordentlichen Staatsanwaltschaft arbeiten kann.
Die Kantone müssen die Befugnis haben, einen Sonderstaatsanwalt oder eine -anwältin auf interkantonaler Ebene einzuführen und seine oder ihre territorialen Kompetenzen festzulegen.
Um ein optimales Funktionieren zu gewährleisten, muss er oder sie auf die Unterstützung eines Sekretariats oder auf die Hilfe von Experten und Expertinnen zählen können, deren Unabhängigkeit gegenüber Untersuchungs- und Instruktionsbehörden gewährleistet ist.

Der Sonderstaatsanwalt oder die Sonderstaatsanwältin muss ohne Verzögerung die Fälle an sich ziehen können, die in seiner oder ihrer Zuständigkeit liegen: Dazu muss die Polizei ihm oder ihr unverzüglich jede eingereichte Beschwerde und Klage gegen ein Polizeimitglied wegen im Dienst begangener Straftaten weiterleiten.
Damit die Finanzlage der Opfer kein Hindernis für den Zugang zum Verfahren darstellt, muss diesen die unentgeltliche Rechtspflege gewährt werden.

Auf Kantonsebene
Amnesty International ruft alle kantonalen Legislativen auf, Bestimmungen einzuführen, die es erlauben, eine kantonale Experten- und Expertinnenkommission zu schaffen. Diese Bestimmungen müssen nicht nur die Schaffung einer solchen Kommission vorsehen, sondern ihr auch die nötigen Kompetenzen für die Ausübung ihrer Aufgaben, vor allem die Gewährung des Zugangs zu allen nötigen Informationen, zugestehen. Genf hat mit der Gründung einer Ethikkommission[291] schon einen ersten Schritt in diese Richtung getan.

Anhang

Empfehlungen internationaler Vertragsorgane

Die Schweiz hat mehrere internationale Konventionen, die dem Schutz der Menschenrechte dienen, ratifiziert. Die Verwirklichung der Vertragspflichten wird durch internationale Ausschüsse geprüft. In periodischen Abständen untersuchen diese Vertragsüberwachungsorgane die Umsetzung der entsprechenden Konvention durch die Mitgliedländer im Staatenberichtsverfahren. Dieser Durchsetzungsmechanismus ist immer obligatorisch ausgestaltet. Der betreffende Staat unterwirft sich ihm mit der Ratifikation einer Konvention. Die Untersuchungen im Staatenberichtsverfahren erfolgen in mehreren Schritten. Die Vertragsstaaten erstellen einen Staatenbericht über Fortschritte und Schwierigkeiten bei der Realisierung der Vertragsgarantien. Das jeweilige Vertragsüberwachungsorgan prüft den Bericht unter Beizug von Schattenberichten der Zivilgesellschaft, insbesondere von NGOs. Anschliessend findet eine öffentliche Sitzung einer Regierungsdelegation mit dem Vertragsüberwachungsorgan

[291] Vgl. S. 22.

statt. Ziel dieser Sitzung ist es, Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Konvention festzustellen und Lösungsansätze zu erarbeiten. Das Vertragsüberwachungsorgan beendet die Untersuchung mit abschliessenden Bemerkungen und Empfehlungen an den Vertragsstaat. An diesem ist es, in Follow-up-Berichten über die Umsetzung der Schlussfolgerungen Rechenschaft abzulegen.

Mehrere Konventionen sehen neben dem Staatenberichtsverfahren weitere Durchsetzungsmechanismen vor. Die Schweiz anerkennt das (fakultative) Individualbeschwerdeverfahren des Uno-Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe sowie das (obligatorische) Individualbeschwerdeverfahren der Europäischen Menschenrechtskonvention. Ein Individualbeschwerdeverfahren zur Durchsetzung des Uno-Paktes II wurde durch das Fakultativprotokoll I eingerichtet. Die Schweiz hat dieses Protokoll nicht ratifiziert. Der Bericht des Bundesrats über die Legislaturplanung 1999–2003 vom 1. März 2000 sah vor, dem Parlament eine Botschaft zur Ratifikation des Fakultativprotokolls zu unterbreiten. Der Legislaturbericht des Bundesrats 2003–2007 enthält dieses Ziel nicht mehr. Anders als im Fall der EMRK bürgt deshalb bis auf Weiteres nur das Staatenberichtsverfahren (Uno-Menschenrechtsausschuss) für die Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen der Schweiz.

Das von der Schweiz ratifizierte Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sieht ein obligatorisches präventives Besuchssystem vor. Das europäische Komitee zur Verhütung der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) hat jederzeit und unangemeldet uneingeschränkten Zugang zu sämtlichen Orten, an denen in der Schweiz Menschen festgehalten werden. Ausgehend von den Beobachtungen während der Inspektion schlägt das Komitee Empfehlungen für Massnahmen vor. Die Schweiz hat sodann das Fakultativprotokoll zum Uno-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002 unterzeichnet, das ein zweiteiliges präventives Besuchssystem vorsieht. Zum einen stattet ein Unterausschuss des Uno-Ausschusses gegen Folter den Vertragsstaaten Besuche ab; zum anderen müssen die Vertragsstaaten eine nationale Kommission zur Verhütung der Folter einrichten, die ebenfalls alle Institutionen besuchen kann, in denen Menschen in Gewahrsam gehalten sind; die nationale

Kommission wird vom Unterausschuss des Uno-Ausschusses beraten und überwacht (Vorlage in Vernehmlassung). Anfang 2007 hat der Bundesrat die Schaffung einer Kommission zur Verhütung der Folter beschlossen; zurzeit wird das Vorhaben im Parlament diskutiert.

Der Menschenrechtskommissar des Europarats besucht Haftzentren und führt Gespräche mit Betroffenen und Menschenrechtsorganisationen. Die gesammelten Informationen werden in einem Bericht verarbeitet und mit Empfehlungen veröffentlicht. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz besucht die Vertragsstaaten, trifft vor Ort mit Regierungsvertretungen und NGO-Vertretungen zusammen und befragt mutmassliche Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Die Kommission gibt den Vertragsstaaten Empfehlungen ab.

i. Empfehlungen des Uno-Komitees gegen Folter (CAT)

Das CAT hat in seinen vier Berichten zur Schweiz[292] Besorgnis über Übergriffe und Misshandlungen vor allem gegenüber Migranten und Migrantinnen sowie Schweizern und Schweizerinnen ausländischer Herkunft während der Verhaftung oder Polizeihaft geäussert. Es empfiehlt den Schweizer Behörden folgende Massnahmen:

- Gesetzgeberische Massnahmen: sofortiger Zugang zu einem Anwalt; Recht auf Kontaktnahme mit der Familie; Recht auf Zugang zu einem Arzt eigener Wahl bzw. nach einer Liste; Recht auf Aussageverweigerung; Aufnahme der Definition der Folter ins Strafgesetzbuch; Verbot des Einsatzes von Elektroschockwaffen bei Zwangsmassnahmen;
- Unabhängige Beschwerdeinstanz: In sämtlichen Kantonen sollen nach Ansicht des CAT unabhängige Instanzen errichtet werden, die gegen die Polizei gerichtete Klagen wegen Misshandlung untersuchen sollen;
- Sorgfältige und effektive Untersuchung von Klagen gegen Polizisten und Polizistinnen, die beschuldigt werden, exzessive Gewalt angewendet zu haben, Verurteilung bei Schuldfeststellung sowie Ausrichtung von Entschädigungsleistungen an Familienangehörige bei Todesfällen;
- Bei Zwangsausschaffungen: Prüfung der Vereinbarkeit der Arztinterventionen mit den Uno-Prinzipien der Medizin-Ethik bezüglich der Rolle von medizinischem Personal
- Einführung einer nationalen Statistik, die, nach Kantonen geglie-

[292] 15.11.1989, 12.06.1994, 27.11.1997 und 21.06.2005.

dert, Klagen wegen Misshandlungen sowie die Ergebnisse der entsprechenden Verfahren aufnimmt.

ii. Empfehlungen des Uno-Ausschusses zur Beseitigung der Rassendiskriminierung

Die Schweiz hat dem Ausschuss gegen die Rassendiskriminierung im März 1998 ihren ersten und im Mai 2002 ihren zweiten Bericht präsentiert. Der Ausschuss weist in seinen Schlussberichten unter anderem auf Fälle exzessiver Polizeigewalt gegenüber Personen anderer Nationalität oder Ethnie bei Festnahmen und Ausschaffungen sowie auf eine feindselige Haltung gegenüber Schwarzen, Muslimen und Asylsuchenden hin. Er schlägt folgende Massnahmen vor:

- Gesetzgeberische Massnahmen: Verabschiedung eines umfassenden Anti-Rassismusgesetzes und Veränderung der Ausländerpolitik;
- Einführung von unabhängigen Beschwerdemechanismen zur Untersuchung von gegen die Polizei erhobenen Anschuldigungen wegen Gewaltanwendung;
- Intensive Sensibilisierung und Schulung der Polizei sowie Sensibilisierung der Öffentlichkeit zum Thema Rassendiskriminierung;
- Rekrutierung von Angehörigen von Minderheiten durch die Polizei;
- Führen von Statistiken zu Klagen wegen Diskriminierung, zu deren Ausgang sowie zur Entschädigung der Opfer.

iii. Empfehlungen des Uno-Menschenrechtsausschusses

Dem Uno-Menschenrechtsausschuss hat die Schweiz bisher zwei Länderberichte präsentiert. Im Gegenzug brachte der Ausschuss in seinen beiden Berichten[293] seine Beunruhigung über die zahlreichen Informationen über Misshandlungen bei Festnahmen oder während der Polizeihaft und die mangelnden bzw. ungenügenden Sanktionen gegenüber den Tätern zum Ausdruck. Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz folgende Massnahmen:

Einführung von unabhängigen kantonalen Beschwerdeinstanzen, die Klagen bezüglich Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei eingehend prüfen und den Antrag stellen können, die polizeilichen Urheber rechtswidriger Übergriffe zu verurteilen bzw. disziplinarisch zu bestrafen sowie den Opfern eine Entschädigung zuzusprechen;

- Einhaltung der Artikel 9 und 14 des Internationalen Pakts über

[293] 08/11/96 und 12/11/2001.

bürgerliche und politische Rechte[294];

- Sofortiger Zugang zu einer Rechtsvertretung und zu einem Arzt eigener Wahl sowie Recht auf Benachrichtigung der Familie oder einer nahestehenden Person;
- Zurückhaltende Anwendung von Zwangsmassnahmen;
- Gesetzgeberische Massnahmen: Anpassung der kantonalen Gesetzgebungen an Art. 14 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

iv. Empfehlungen des Uno-Ausschusses für die Rechte des Kindes

In seinen Schlussempfehlungen vom 13. Juni 2002 hat der Uno-Ausschuss für die Rechte des Kindes seine Besorgnis über die Berichte, wonach ausländische Kinder von der Polizei misshandelt worden seien, festgehalten und Folgendes empfohlen:

- Schaffung einer Beschwerdeinstanz zur Untersuchung von Vorwürfen bezüglich Misshandlungen bei Anhaltungen, Festnahmen und Befragungen;
- Ausbildung der Polizeimitglieder bezüglich Kinderrechten;
- Systematische Trennung von jugendlichen und erwachsenen Inhaftierten.

v. Empfehlungen des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)

Das CPT hat der Schweiz bis anhin vier Besuche[295] abgestattet und dabei zahlreiche Informationen über Misshandlungen von Personen in Polizeigewahrsam gesammelt. Es gibt deshalb folgende Empfehlungen:

- Rechtsvertretung «der ersten Stunde», Recht auf Zugang zu einem Arzt eigener Wahl und auf sofortige Information über die Haftgründe sowie Recht auf Benachrichtigung einer nahestehenden Person über die Festnahme;

---

[294] Keine willkürliche Freiheitsberaubung, Recht auf sofortige Information über die Festnahmegründe, kurzfristige Haftkontrolle durch einen Richter, Beschwerdemöglichkeit gegen Haft und Entschädigung im Fall von ungerechtfertigter Haft (Art. 9), Gleichheit vor dem Gericht, Unschuldsvermutung, sofortige Information in verständlicher Sprache über Anklagepunkte, auf Rechtsvertretung und genügend Zeit zur Vorbereitung einer Verteidigung, keine Verschleppung des Verfahrens, gleichwertige Anhörung von Belastungs- und Entlastungszeugen und –zeuginnen, Beschwerdemöglichkeit zur Überprüfung der Schuld, Schweigerecht, sich selbst vor Gericht zu verteidigen und kostenlose Übersetzung bei Verständigungsschwierigkeiten, keine Doppelstrafe (Art. 14).

[295] 1991, 1996, 2001 und 2003. Für 2007 ist ein weiterer Besuch vorgesehen.

- Einführung von klaren Direktiven bezüglich Polizeiverhöre;
- Kontrolle durch Aufzeichnung der Verhöre;
- Schulung zwecks Verhinderung von Misshandlungen;
- Bei mehrtägiger Haft eine Garantie für einen täglichen Aufenthalt im Freien;
- Garantie des uneingeschränkten Zugangs zur Toilette und der regelmässigen Verabreichung von Nahrung während der Polizeihaft;
- Verbesserung der Bedingungen bei Gefangenentransporten;
- Einführung von unabhängigen Beschwerdemechanismen, durch die Beschuldigungen bezüglich Misshandlungen durch die Polizei untersucht werden.

vi. Empfehlungen des Menschenrechtskommissars des Europarats

Der Menschenrechtskommissar des Europarats, Alvaro Gil-Robles, berichtete in seinem Bericht vom 8. Juni 2005 von zahlreichen sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Migranten und Migrantinnen, die eine unwürdige Behandlung, Beleidigungen und willkürliche Gewaltanwendung beklagt hätten. Beleidigungen seien vor allem bei Identitätskontrollen zu beobachten. Bei der Ausschaffung von Widerstand leistenden Personen komme es immer wieder zu körperlichen Übergriffen mit Verletzungsfolgen, vor allem, wenn die Ausschaffung nicht erfolgreich verlaufe. Der Kommissar empfiehlt der Schweiz daher folgende Massnahmen:

- Präsenz einer kompetenten Organisation mit Beobachtungsfunktion bei Ausschaffungen;
- Verbot von Elektroschockwaffen bei Ausschaffungen;
- Keine Delegation an private Sicherheitsorganisationen;
- Spezielle Ausbildung von Personen, die Zwangsausschaffungen vornehmen, mit dem Ziel, dass sie die Rechte und die Würde der Auszuschaffenden respektieren und wahren.
- Unabhängige Beschwerdeinstanz zur Prüfung von Anschuldigungen wegen Misshandlungen und inadäquatem Verhalten von Polizeiangehörigen.

vii. Empfehlungen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)

In Ihren Berichten von 1998, 2000 und 2004 über die Schweiz hat die ECRI Klagen bezüglich Misshandlungen von Angehörigen ethnischer Minderheiten während der Polizeihaft erwähnt. Im Bericht von 2004 hat sie ganz besonders auf die Situation der Schwarzafrikaner

aufmerksam gemacht, die laut Berichten aggressiv und respektlos behandelt, beschimpft, körperlich belästigt, gedemütigt und erniedrigt worden seien.

Die ECRI hat der Schweiz in den erwähnten Berichten in Bezug auf die Polizeiarbeit folgende Massnahmen empfohlen:

- Rekrutierung: Aufnahme von Personen mit Migrationshintergrund in die Polizei;
- Ausbildung und Weiterbildung: Sensibilisierung der Polizei durch Kurse über Menschenrechte, Minderheiten, faire und gleiche Behandlung;
- Gleichbehandlung aller Personen.
- Unterlassen rassistischer (insbesondere antisemitischer), fremdenfeindlicher und intoleranter Verhaltensweisen.
- Keine Anhaltungen ohne gerechtfertigten Grund;
- Untersuchung von Anschuldigungen wegen polizeilicher Übergriffe: Gründung einer unabhängigen Kommission, die entsprechende Klagen gründlich und unparteiisch untersucht und rechtswidrige Übergriffe der Polizei in der Öffentlichkeit verurteilt;
- Schaffung von Strukturen, die einen Dialog zwischen der Polizei, den Minderheiten und NGOs ermöglichen;
- Unabhängige Untersuchung von Problemen zwischen Polizei und Minderheiten;
- Keine Ausgrenzung von Personen aus bestimmten Gebieten, wenn sie kein Delikt begangen haben.

viii. Empfehlungen des Uno-Sonderberichterstatters über zeitgenössische Formen des Rassismus, rassistisch motivierte Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz

Vom 9. bis zum 13. Januar 2006 hat der Uno-Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen des Rassismus, rassistisch motivierte Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz der Schweiz einen Besuch abgestattet mit dem Ziel, sich ein Bild über rassistisch motivierte Vorfälle, die gesetzlichen Grundlagen und die von der Regierung getroffenen Massnahmen zur Rassismusbekämpfung zu machen. Er konstatiert eine hohe Anzahl polizeilicher Übergriffe mit fremdenfeindlichen Zügen gegen bestimmte Zielgruppen, vor allem Schwarze, obschon diese weniger als 0.5% der Bevölkerung ausmachen. Darüber hinaus stellt er nach Angaben der Opfer eine rechtliche und administrative Straflosigkeit der Täter fest wie auch das Fehlen von klaren politischen Weisungen

an die Polizeiorgane, gegen jegliche Form von Diskriminierung. Dies sei ein beunruhigender Indikator dafür, dass der Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung nicht genug Priorität zugesprochen wird.

Der Sonderberichterstatter hat mit Interesse Kenntnis genommen vom interkulturellen Weiterbildungsangebot der Basler Polizei und dem Zustandekommen eines Dialogs zwischen der Polizei dieses Kantons und Vertretern der Interessen von Schwarzen. Der Sonderberichterstatter stellt gleichwohl fest, dass die Polizeimethoden je nach Kanton unterschiedlich sind, aber auch, dass sie grundsätzlich zu einem der problematischsten Aspekte im Kampf gegen Rassismus und Diskriminierung gehören. Er hat den Schweizer Behörden folgende Massnahmen empfohlen:

- Eine umfassende politische Strategie gegen Rassismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit auszuarbeiten.
- Die Schweizer Regierung soll ihren Willen, alle Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen, öffentlich kundtun.
- Die Regierung soll Mittel, Mechanismen und Institutionen schaffen, um diesen politischen Willen umzusetzen.
- Im Hinblick auf die Gewährleistung eines ganzheitlichen Ansatzes, der den gemeinsamen Motiven von verschiedenen Formen von Rassismus Rechnung trägt, muss eine eidgenössische Kommission zur Förderung der Menschenrechte und der Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung, sei dies aufgrund der Rasse, der Religion, des Geschlechts, des Alters, der Behinderung oder der sexuellen Orientierung ins Leben gerufen werden. Diese Kommission sollte das Mandat der derzeitigen eidgenössischen Kommission gegen Rassismus und der eidgenössischen Kommission für Ausländer und Ausländerinnen erhalten. Sie sollte in Sub-Kommissionen unterteilt sein, die jeweils eine Form der Diskriminierung behandeln und zudem mit administrativen, legalen und normativen Prüfungs-, Handlungs- und Rekurskompetenzen ausgestattet sind. Zudem sollten der Kommission entsprechende personelle, finanzielle und materielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.
- Hinsichtlich der Fälle von Polizeigewalt möchte der Sonderberichterstatter die eidgenössischen und kantonalen Behörden auf ihre internationalen Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte, die ohne Ausnahme allen zustehen, aufmerksam machen. Bis zur Schaffung der vorgeschlagenen eidgenössischen Kommission rät der Sonderberater allen davon betroffenen Organen und Behörden auf nationaler und kantonaler Ebene sowie auf Gemeindeebene zur

Einrichtung von unabhängigen Mechanismen, die Klagen wegen Rassismus, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz behandeln können.

- Einige staatliche Massnahmen zur Sensibilisierung und Ausbildung wie zum Beispiel diejenigen der Basler Polizei sind sehr positiv und sollten von allen Kantonen übernommen werden. Der Sonderberater empfiehlt zudem auf allen staatlichen Ebenen, Personen mit Migrationshintergrund und von verschiedenen Ausländergemeinschaften zu rekrutieren. Alle staatlichen Dienstleistungsstellen und Institutionen die zu Themen wie Integration oder Ausländer und Ausländerinnen arbeiten, namentlich die Polizei, Grenzbeamte, Flughafenpolizei, Bahnpolizei usw. sollten eine interkulturelle Ausbildung anbieten.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Beijing-Grundsätze	Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BFM	Bundesamt für Migration
Bst	Bestimmung
BV	Bundesverfassung
CAT	Uno-Komitee gegen Folter oder Anti-Folter-Komitee der Uno
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CERD	Uno-Komitee zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
CPT	Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Europäische Anti-Folterkonvention), auch Benennung des Komitees (Europäisches Komitee zur Verhütung der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe), das mit dieser Konvention eingesetzt wurde und jederzeit sämtliche Hafttorte der Mitgliederländer besuchen kann.
CRAN	Carrefour de réflexion et d'action contre le racisme anti-Noir
CWC	Konvention über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen, auch Chemiewaffen-Konvention
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EMRG	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, allgemein bekannt als Europäische Menschenrechtskonvention
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
gg.	gegen

G8	Gruppe der führenden Industrienationen
ICERD	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte oder Uno-Pakt II
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes, auch Kinderrechtskonvention
NEE	Nichteintretensentscheid
NGO	Non Governmental Organisation, auf Deutsch: Nichtregierungsorganisation
Nr.	Nummer
S.	Seite
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
Uno	United Nations Organisation oder Vereinte Nationen (VN)
Uno-FoK	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, auch Uno-Antifolterkonvention
Uno-Grundprinzipien	Uno-Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen
Uno-Prinzipien der Medizin-Ethik	Uno-Prinzipien der medizinischen Ethik bezüglich der Rolle von medizinischem Personal, insbesondere Ärzten, beim Schutz vor Folter, und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe von Inhaftierten und Gefangenen
Uno-Verhaltenskodex	Uno-Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen
Vgl.	vergleiche
VSSU	Verband schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen
WEF	Word Economic Forum

BIBLIOGRAPHIE

Allgemeine Berichte

- *10 principes de base relatifs aux droits humains à destination des responsables de l'application des lois* (1998). AI Index: POL 30/004/1998.
- *Garantir l'efficacité des institutions nationales de défense des droits humains, recommandations d'Amnesty International* (2001). AI Index: IOR 40/007/2001.
- *Guide de conduite en 12 points relatif à la formation et à l'éducation en matière de droits humains des fonctionnaires gouvernementaux* (1998). AI Index: ACT 30/001/1998.
- *Maintien de l'ordre et protection des droits humains, bilan des pratiques policières dans la Communauté de développement de l'Afrique australe* (1997-2002) (2002). AI Index: AFR 03/004/2002.
- *Les droits humains en danger, préoccupations d'Amnesty International concernant les lois et les mesures relatives à la sécurité* (2002). AI Index: ACT 30/001/2002.
- *Les marchands de douleur: l'utilisation du matériel de sécurité à des fins de torture et de mauvais traitements* (2003). AI Index: ACT 40/008/2003.
- *Pour des procès équitables* (1998). AI Index: POL 30/002/1998.
- *Understanding Policing: A resource for human rights activists, Amnesty International Netherlands*, 2006. ISBN: 90 6463 175 1.
- *Usage des armes à feu et maintien de l'ordre, normes visant à éviter l'utilisation abusive des armes* (2004). AI Index: ACT 30/001/2004.

Länderberichte

- *Afghanistan: Police reconstruction essential for the protection of human rights*. AI Index: ASA 11/003/2003.
- *Brazil: «They come in shooting»: Policing socially excluded communities*. AI Index: AMR 19/025/2005.
- *Canada: Amnesty International calls for public enquiry into alleged police brutality*. AI Index: AMR 20/003/2001.
- *Democratic Republic of Timor Leste: A new police service – a new beginning*. AI Index: ASA 57/002/2003.
- *Deutschland: Erneut im Fokus – Vorwürfe über polizeiliche Misshandlungen und den Einsatz unverhältnismässiger Gewalt in Deutschland*. AI Index: EUR 23/001/2004.
- *France: Pour une véritable justice, Mettre fin à l'impunité de fait des agents de la force publique dans des cas de coups de feu, de morts en*

garde à vue, de torture et autres mauvais traitements. AI Index: EUR 21/001/2005.
- *Israel and the occupied territories: Mass detention in cruel, inhuman and degrading conditions.* AI Index: MDE 15/074/2002.
- *Malaysia: Towards human rights-based policing*. AI index: ASA 28/001/2005.
- *South Africa: The criminal justice system and the prosecution of human rights: the role of the prosecution service*. AI Index: AFR 53/001/1998.
- *Royaume-Uni: Droits humains, la promesse violée*. AI Index: EUR 45/004/2006.
- *USA – Etats-Unis: Usage excessif de la force? La police et les pistolets paralysants*. AI Index: AMR 51/139/2004.
- *USA: Amnesty International's continuing concerns about taser use*. AI Index: AMR 51/030/2006.

Polizei, Justiz und Menschenrechte

Polizeipraxis und Menschenrechte in der Schweiz
Anliegen und Empfehlungen von Amnesty International

Besorgt über Aussagen von Zeugen und Zeuginnen, die von erniedrigender und unmenschlicher Behandlung oder von unverhältnismässiger Gewaltanwendung im Rahmen von Polizeieinsätzen berichten, hat Amnesty International eine Untersuchung zur Polizeiarbeit in der Schweiz durchgeführt.

Die beschriebenen Fälle veranschaulichen eine Vielzahl von Situationen – Einsätze gegen Asylsuchende, Schwarze, Mitglieder der Antiglobalisierungsbewegung, Fussballfans und Minderjährige – mit einem gemeinsamen Nenner: einer De-facto-Straflosigkeit der Polizei.

Amnesty International hat einige Fälle von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen festgestellt, die den Tod von Menschen zur Folge hatten, aber auch weniger gravierende Fälle, die jedoch für die betroffenen Personen und die Respektierung der Grundrechte von Bedeutung sind.

Unabhängig von der Schwere der Menschenrechtsverletzungen müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen verbessert werden. Dies gilt sowohl für die Planung und Durchführung von Polizeiinterventionen als auch für eine unabhängige Untersuchung von polizeilichem Fehlverhalten.

Mit diesem Ziel formuliert der Bericht «Polizei, Justiz und Menschenrechte – Polizeipraxis und Menschenrechte in der Schweiz; Anliegen und Empfehlungen von Amnesty International» eine Reihe von Empfehlungen zuhanden der Behörden, um die Respektierung der internationalen Normen und der Menschenrechte zu garantieren und um die kantonale und eidgenössische Gesetzgebung entsprechend anzupassen. Der Bericht fordert überdies die Polizeiverantwortlichen und die Justizbehörden auf, dafür zu sorgen, dass Polizeieinsätze den internationalen Standards entsprechend durchgeführt werden. Falls dies nicht der Fall sein sollte, muss unverzüglich eine unabhängige, unparteiische und gründliche Untersuchung durchgeführt werden und die Verantwortlichen müssen zur Rechenschaft gezogen werden.

Amnesty International
Menschenrechte für alle

ISBN 978-3-9523291-1-5