



Bern, den 8. November 2016

NKVF 3/2016

**Bericht an den Regierungsrat des Kantons
Zürich betreffend den Nachfolgebesuch
der Nationalen Kommission zur Verhütung
von Folter vom 14. April 2016 in der Abtei-
lung für ausländerrechtliche Administra-
tivhaft im Flughafengefängnis Zürich**



Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------------|--|----------|
| I. | Einleitung | 3 |
| | Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs..... | 3 |
| | Zielsetzungen | 3 |
| | Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit | 3 |
| II. | Stand Umsetzung der Empfehlungen: Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf | 4 |
| a. | Einleitende Bemerkungen | 4 |
| b. | Misshandlungen und/oder erniedrigende Behandlungen..... | 4 |
| c. | Körperliche Durchsuchungen | 4 |
| d. | Materielle Haftbedingungen - Infrastruktur | 5 |
| e. | Haftregime | 5 |
| f. | Disziplinarregime | 6 |
| g. | Schutz- und Sicherheitsmassnahmen..... | 7 |
| h. | Informationen an die inhaftierten Personen | 7 |
| i. | Beschäftigungs- und Sportmöglichkeiten | 8 |
| j. | Kontakte mit der Aussenwelt..... | 8 |
| k. | Zusammenfassung..... | 9 |



I. Einleitung

1. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. März 2009¹ hat die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) das Flughafengefängnis Zürich (FGK) besucht und die Situation der inhaftierten Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft (AA) überprüft.

Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs

2. Eine Delegation der NKVF bestehend aus Alberto Achermann, Präsident und Delegationsleiter; Franziska Plüss, Kommissionsmitglied; Helena Neidhart, Kommissionsmitglied; Daniela Bill, wissenschaftliche Mitarbeiterin und Kelly Bishop, Hochschulpraktikantin, hat am 14. April 2016 die Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft im Flughafengefängnis Zürich besucht.

Zielsetzungen

3. Die Delegation überprüfte die Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft im Rahmen eines Nachfolgebesuchs.
4. Während des Besuches richtete die Delegation ein besonderes Augenmerk auf folgende Aspekte:
 - i. Überprüfung der Umsetzung der beim Erstbesuch 2010 und beim Nachfolgebesuch 2013 abgegebenen Empfehlungen in Bezug auf die Abteilung der AA;
 - ii. Erneute Überprüfung der materiellen Haftbedingungen in der Abteilung AA, insbesondere der Spazierhöfe und der Gemeinschaftsräume;
 - iii. Haftregime, insbesondere Beschäftigungs- und Bewegungsmöglichkeiten und Zugang zu Aussenkontakten;
 - iv. Handhabung des Disziplinarwesens bzw. der Schutz- und Sicherheitsmassnahmen.

Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit

5. Der Besuch der NKVF fand unangemeldet statt. Die Visite begann am 14. April 2016 um 09.00 Uhr mit einem Gespräch, an dem seitens des Flughafengefängnisses Herr R. Margies, Leiter des FGK und Herr R. Vincenz, Leiter der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft teilnahmen. Die Delegation führte im Verlauf der Visite Gespräche mit 17 inhaftierten Personen und 5 Mitarbeitenden.
6. Die Delegation erlebte einen freundlichen und offenen Empfang von Seiten der Anstaltsleitung. Während der gesamten Visite standen zahlreiche Mitarbeitende aller Stufen und

¹SR. 150.1, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/2109.pdf>.



Bereiche der Delegation jederzeit kompetent und freundlich zur Verfügung. Alle Fragen wurden ausführlich beantwortet und die gewünschten Unterlagen zur Verfügung gestellt.

7. Zum Zeitpunkt des Besuches waren in der Abteilung AA insgesamt 95 inhaftierte Personen untergebracht. Darunter befanden sich sieben Frauen.
8. Der vorliegende Bericht verweist auf die Empfehlungen, welche die NKVF nach ihrem ersten Besuch im FGK im Jahr 2010 und dem Nachfolgebesuch im Jahr 2013 bezüglich der Abteilung AA an die Behörden gerichtet hatte.²

II. Stand Umsetzung der Empfehlungen: Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

a. Einleitende Bemerkungen

9. Die Delegation wurde während des Antrittsgesprächs von der Leitung des FGK informiert, dass in der Abteilung AA seit September 2015 eine Umstrukturierung im Gang sei, welche zumindest teilweise in Zusammenhang mit der Umsetzung der Empfehlungen der NKVF stehe, namentlich in Bezug auf die Spazier- und Zellenöffnungszeiten, die Sportmöglichkeiten sowie die Umgestaltung von bestehenden Räumlichkeiten in multifunktionale Gemeinschaftsräume. Ziel sei es, die Bewegungsfreiheit für die inhaftierten Personen unter Berücksichtigung der vorhandenen baulichen Gegebenheiten zu verbessern. Die Delegation wurde weiter informiert, dass der Medianwert in Bezug auf die Aufenthaltsdauer im Jahr 2015 23 Tage betrug. Zunehmend problematisch sei ausserdem, dass vermehrt psychisch auffällige Personen im FGK untergebracht werden müssten.

b. Misshandlungen und/oder erniedrigende Behandlungen

10. Der Delegation wurden während ihres Nachfolgebesuches weder Behauptungen noch Informationen betreffend Misshandlungen oder schlechter Behandlung der inhaftierten Personen durch das Personal zugetragen. Dem Personal wurde im Gegenteil eine respektvolle Behandlung attestiert.

c. Körperliche Durchsuchungen

11. Die Delegation wurde von inhaftierten Personen informiert und beobachtete während der Eintrittsuntersuchung, dass die körperliche Durchsuchung nicht in zwei Phasen erfolgt. Wie der Delegation von der Leitung mitgeteilt wurde, ist das Personal hinsichtlich des Ablaufes der körperlichen Durchsuchung in zwei Phasen instruiert. **Die Kommission regt deren konsequente Umsetzung in der Praxis an.**

² Die Berichte sind abrufbar unter: http://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publiservice/berichte/berichte_2010.html und <http://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publiservice/berichte/nachfolgebesuche2013.html>.



d. Materielle Haftbedingungen - Infrastruktur

12. Die Delegation hat die materiellen Haftbedingungen der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft erneut überprüft und dabei mit Zufriedenheit festgestellt, dass die Spazierhöfe mit einem ausfahrbaren Sonnendach ausgestattet, farblich aufgefrischt und mit Pflanzen versehen wurden. Die Spazierhofmauern weisen neu Fensterdurchbrüche auf und einer der Spazierhöfe verfügt neu über einen Outdoor-Sportbodenbelag. **Die Kommission begrüsst, dass ihre Empfehlung in Bezug auf die Neugestaltung und Erweiterung der Spazierhöfe zufriedenstellend umgesetzt wurde.**
13. Die Delegation wurde von der Leitung des FGK informiert, dass im zweiten Stockwerk eine neue Kreativwerkstatt eingerichtet werden soll, der Andachtsraum ansprechender gestaltet wurde und dieser gleichzeitig als Arbeitsraum genutzt werden kann. Die Kommission begrüsst, dass das Angebot an multifunktionalen Gemeinschaftsräumen verbessert wurde.³
14. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der Unterlagen fest, dass suizidgefährdete Personen weiterhin, entgegen ihrer bereits abgegebenen Empfehlungen⁴, in den Arrestzellen untergebracht werden und das FGK über kein Suizidpräventionskonzept verfügt. Die Leitung bestätigte diesen Mangel. **Die Kommission ist weiterhin der Ansicht, dass Arrestzellen auch im Notfall keine angemessene Unterbringung für psychisch verletzte Personen darstellen und empfiehlt der Anstaltsleitung, in dringenden Fällen eine Überweisung in eine geeignete psychiatrische Einrichtung zu erwägen.**
15. Die Delegation stellte bei der Besichtigung der Arrestzellen fest, dass diese lediglich mit einer dünnen Gymnastikmatte als Liegeunterlage ausgestattet sind und aus Sicherheitsgründen kein Kopfkissen abgegeben wird. **Die Kommission empfiehlt, die Arrestzellen mit einer Matratze und einem Kopfkissen angemessen auszustatten.** Die Delegation nahm im Rahmen des Feedbackgesprächs zur Kenntnis, dass die dünne Gymnastikmatte durch eine dickere Liegeunterlage ersetzt wurde.

e. Haftregime

16. Die Delegation stellte mit Zufriedenheit fest, dass die Spazierzeiten der männlichen inhaftierten Personen von eineinhalb auf drei Stunden pro Tag erweitert wurden. Die weiblichen inhaftierten Personen haben direkten Zugang zum Spazierhof auf dem Dach, welcher während den Zellenöffnungszeiten jederzeit zugänglich ist. Die Delegation stellte im Weiteren fest, dass die Zellenöffnungszeiten im zweiten bis vierten Stockwerk verlängert wurden. So können sich die inhaftierten Personen montags und dienstags sowie donnerstags und freitags von 08.00 bis 17.00 Uhr ausserhalb ihrer Zelle aufhalten und am Wochenende von 09.00 bis 11.00 respektive von 13.30 bis 15.30 Uhr. Am Mittwoch werden die Zellen jeweils nur für den Spaziergang von 09.45 bis 11.15 Uhr geöffnet. Der erste Stock verfügt über keinen Arbeitsraum. Die Zellen im ersten Stock sind zudem aus personellen Gründen nur

³ Vgl. Bericht NKVF FGK 2010, Empfehlung Ziff. 43.

⁴ Vgl. Bericht NKVF FGK 2010, Empfehlung Ziff. 39 und Bericht NKVF FGK, 2013 Empfehlung Ziff. 14.



halbtags geöffnet. **Die Kommission bekräftigt die Leitung in ihrem Bestreben, die eingeleiteten Massnahmen zur Verbesserung der Bewegungsfreiheit konsequent voranzutreiben.**

17. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der Zellenbelegungspläne fest, dass sich im Jahr 2015 zwei Minderjährige⁵ im FGK für 46 respektive 51 Tage in einer Vierer- respektive Zweierzelle aufhielten. Gemäss internem Konzept⁶ des FGK sollten die Minderjährigen grundsätzlich getrennt von Erwachsenen⁷ untergebracht werden. Zudem kann bei Bedarf ein separater Tagesablauf erstellt und die Minderjährigen können auf eigenen Wunsch in den Erwachsenen-Tagesvollzug integriert werden.⁸ Der tägliche Spaziergang an der frischen Luft soll laut Konzept nicht weniger als zwei Stunden dauern.⁹ Die Kommission ist der Ansicht, dass der besonderen Verletzlichkeit von Minderjährigen bei der Unterbringung unbedingt Rechnung zu tragen ist. Minderjährige sollten sodann mindestens acht Stunden am Tag ausserhalb der Zelle verbringen können, Zugang zu angemessener Beschäftigung erhalten und sich mindestens zwei Stunden am Tag bewegen können, davon mindestens eine Stunde an der frischen Luft.¹⁰ **Die Kommission empfiehlt, die internen Richtlinien für den Umgang mit Minderjährigen entsprechend anzupassen und in der Praxis konsequent umzusetzen.**

f. Disziplinarregime

18. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der Disziplinarverfügungen und des anstaltsinternen Disziplinarregisters fest, dass die Disziplinarverfügungen gut begründet und soweit ersichtlich verhältnismässig waren. Keine der verfügten Disziplinarsanktionen im Jahr 2015 überschritt die Dauer von 15 Tagen, obwohl die gesetzliche Grundlage¹¹ eine maximale Arrestdauer von 20 Tagen vorsieht. **Die Kommission ist aus grundsätzlichen Erwägungen der Ansicht, dass die Dauer des Arrests gesetzlich auf maximal 14 Tage beschränkt sein sollte und legt den rechtsetzenden Behörden erneut nahe, eine verkürzte Dauer vorzusehen.**¹²
19. Die Delegation stellte fest, dass in einzelnen Disziplinarfällen erst ab dem dritten Arresttag eine Disziplinarverfügung erlassen wurde und es dadurch teilweise zu einer Vermischung von Disziplinar- sowie Schutz- und Sicherheitsmassnahmen kam.¹³ **Die Kommission**

⁵ Jugendliche ab Erreichen des 15. Lebensjahres bis ein Tag vor dem 18. Geburtstag.

⁶ Konzept Unterbringung von Kindern & Minderjährigen im FHG/FG2 (Stand Juni 2016).

⁷ Zumindest über Nacht in einer Einzelzelle.

⁸ In einem solchen Fall muss vom Minderjährigen ein Vertrag unterzeichnet werden.

⁹ Minderjährigen werde auch eine mitinhaftierte Person als „Betreuungsperson“ zugewiesen, welche dieselbe Nationalität hat. Diese erhält für ihren „Betreuungsauftrag“ ein angemessenes Arbeitsentgelt.

¹⁰ Vgl. Europäische Grundsätze für jugendliche StraftäterInnen, Ziff. 80.1 und 80.2. Vgl. „The Havana Rules“, United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, Resolution 45/113 vom 14. Dezember 1990, Ziff. 47. Vgl. auch Art. 81 AuG und Art. 17 EU-Rückführungsrichtlinie.

¹¹ Vgl. § 23c Abs. 1 lit. i Straf- und Justizvollzugsgesetz.

¹² Vgl. CPT/Inf (2011) 28, Ziff. 56 lit. b. „Given the potentially very damaging effects of solitary confinement, (...) the CPT considers that the maximum period should be no higher than 14 days for a given offence, and preferably lower.“

¹³ Die Leitung des FGK stützte sich bei der Anordnung von Disziplinarsanktionen auf § 5 der Hausordnung für die



empfiehlt, Disziplinarsanktionen ab dem ersten Arresttag zu verfügen und hinsichtlich deren Handhabung, eine klare Trennung von Disziplinar- sowie Schutz- und Sicherheitsmassnahmen zu gewährleisten. Sie regt hierfür eine getrennte Registerführung mit Angabe von Datum, Grund, Dauer und Art der Sanktion an.

20. Die Delegation wurde informiert, dass im Arrest während des Spaziergangs keine Zigaretten geraucht werden dürfen. **Die Kommission ist der Ansicht, dass ein striktes Rauchverbot eine übermässige Einschränkung darstellt und empfiehlt eine Lockerung.**¹⁴ Die Delegation nahm im Rahmen des Feedbackgesprächs zur Kenntnis, dass im Arrest auch Tageszeitungen abgegeben werden.

g. Schutz- und Sicherheitsmassnahmen

21. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der Sanktionsregister fest, dass in Fällen von Schutz- und Sicherheitsmassnahmen keine Verfügungen erlassen wurden. In einem Fall verbrachte eine inhaftierte Person insgesamt 23 Tage in der Arrestzelle, ohne dass die Massnahme entsprechend verfügt wurde. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der internen Rapporte fest, dass die Massnahme auf eine tätliche Handlung der inhaftierten Person zurückzuführen war. Die inhaftierte Person wurde in der Folge vom Psychiatrisch-Psychologischen Dienst mehrfach beurteilt und die Massnahme wurde alle zwei Tage aufgrund von „nicht kooperativem Verhalten“ verlängert. Den Rapporten liessen sich jedoch keine genauen Angaben hinsichtlich des eigentlichen Tatbestands entnehmen, welcher zur Anordnung dieser längeren Einzelhaft führte. Unklar blieb auch, ob der Person das rechtliche Gehör gewährt wurde.¹⁵ **Die Kommission empfiehlt deshalb, sämtliche Anordnungen von Schutz- und Sicherheitsmassnahmen gemäss den gesetzlichen Grundlagen ordentlich zu verfügen (vgl. Ziff. 19).**

h. Informationen an die inhaftierten Personen

22. Die Delegation stellte fest, dass die Empfehlung der Kommission, wonach die inhaftierten Personen in einer verständlichen Sprache über ihren Aufenthalt im FGK zu orientieren sind, nur unzureichend umgesetzt wurde.¹⁶ Die Hausordnung liegt zwar neu in den Zellen auf Deutsch vor und es existiert ein Blatt, welches den Tagesablauf mit Piktogrammen

Abteilung Ausschaffungshaft (HO AA; Ausgabe 2009) im FGK. Dieser § bestimmt unter anderem, dass eine Person bei Selbst- und Fremdgefährdung maximal 96 Stunden in der Sicherheitszelle untergebracht werden kann und die inhaftierte Person nach Ablauf der Frist in die Eintrittsabteilung versetzt werden kann oder diese in der Sicherheitszelle verbleibt und ein ordentliches Disziplinarverfahren eingeleitet wird. Dies entgegen der einschlägig geltenden gesetzlichen Grundlage von § 164 Abs. 1-4 JVV sowie § 69 der HO AA welche bei der Anordnung von Disziplinarsanktionen in jedem Fall eine Verfügung erfordern.

¹⁴ Vgl. auch § 161 JVV.

¹⁵ Beim Aufenthalt in der Arrest- respektive Sicherheitszelle handelt es sich um faktische kurze Einzelhaft, für welche mit Blick auf ihre Eingriffsintensität bezüglich Anordnung, Dauer und Überprüfung strenge Anforderungen gelten. Siehe ausführlich zur Anordnung der Einzelhaft aus Sicherheitsgründen KÜNZLI JÖRG, FREI NULA, SPRING ALEXANDER, Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen, Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, Gutachten, Bern 2014, S. 17 ff.

¹⁶ Vgl. Bericht NKVF FGK 2010, Empfehlung Ziff. 44 und Bericht NKVF FGK, 2013, Ziff. 21.



erläutert. Die Delegation erhielt in den Gesprächen mit den inhaftierten Personen jedoch den Eindruck, dass ihr Verständnis für die Rechte und Pflichten, insbesondere in Bezug auf das Disziplinarwesen und die Anwendung von Schutz- und Sicherheitsmassnahmen lückenhaft ist. **Die Kommission empfiehlt, den inhaftierten Personen die wesentlichen Inhalte der Hausordnung in einer für sie verständlichen Sprache zugänglich zu machen.** Die Kommission nahm im Rahmen des Feedbackgesprächs zur Kenntnis, dass die inhaftierten Personen neu mittels eines Merkblattes über die wichtigsten Punkte in Bezug auf ihre Rechte und Pflichten in einer für sie verständlichen Sprache informiert werden.

i. Beschäftigungs- und Sportmöglichkeiten

23. Im FGK kann ein Viertel der anwesenden Personen in den Bereichen Wäscherei und Zigarettenherstellung beschäftigt werden. Alle zwei Wochen findet ein Wechsel der beschäftigten Personen statt. Das Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten soll nach Aussage der Leitung des FGK in Zukunft noch erweitert werden.¹⁷ Die Kommission unterstützt diese Bemühungen ausdrücklich.

24. Das FGK verfügt über einen gut ausgestatteten Fitnessraum. Dieser ist für die männlichen inhaftierten Personen zweimal wöchentlich für eine Stunde zugänglich. Auf jedem der vier Stockwerke wurden neu jeweils ein Cross- und ein Hometrainer installiert (in der Frauenabteilung steht ein Crosstrainer zur Verfügung), die täglich während den Zellenöffnungszeiten benutzt werden können. Die Kommission begrüsst, dass ihren Empfehlungen in Bezug auf die Erweiterung des Angebots an Sportmöglichkeiten angemessen Rechnung getragen wurde.¹⁸

j. Kontakte mit der Aussenwelt

25. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der Unterlagen fest, dass viermal wöchentlich während zweieinhalb Stunden Besuch empfangen werden kann. Dies wurde im Gespräch mit den inhaftierten Personen bestätigt. Allerdings beschränken sich die Besuchsmöglichkeiten auf die Wochentage. **Die Kommission empfiehlt, Möglichkeiten für den Empfang von Besuchen auch an den Wochenenden zu prüfen.**

26. Die Delegation stellte während des Rundganges im FGK fest, dass auf jedem Stockwerk jeweils zwei Telefonapparate zur Verfügung stehen, welche während den Zellenöffnungszeiten benutzt werden können. Zudem wird den inhaftierten Personen während des Eintritts gestattet, sämtliche relevanten Telefonnummern von ihren Mobiltelefonen abzuschreiben, um den Kontakt zur Aussenwelt aufrechtzuerhalten.

¹⁷ In der neuen Kreativwerkstatt sollen aus alten Snowboards Longboards hergestellt werden. Zudem ist geplant, die gesamte Wäsche in Zukunft in einer internen Wäscherei zu waschen.

¹⁸ Vgl. Bericht NKVF FGK 2010, Empfehlung Ziff. 43 und 57 und Bericht NKVF FGK, 2013, Ziff. 11.



k. Zusammenfassung

27. Die Kommission begrüsst nachdrücklich die seit September 2015 in die Wege geleitete Umstrukturierung in der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft im FGK und dankt der Leitung für den grossen Einsatz und die Bemühungen zur Verbesserung der Haftbedingungen. Die Kommission stellt mit Zufriedenheit fest, dass einige ihrer Empfehlungen, namentlich in Bezug auf die Spazier- und Zellenöffnungszeiten, die Sportmöglichkeiten sowie die Umgestaltung von bestehenden Räumlichkeiten in multifunktionale Gemeinschaftsräume, seit dem letzten Besuch umgesetzt wurden. Als verbesserungswürdig bezeichnet die Kommission die Trennung von Disziplinar-, sowie von Schutz- und Sicherheitsmassnahmen, den Erlass einer ordentlichen Verfügung in diesen Fällen sowie die Unterbringung von Minderjährigen.

Für die Kommission:

Alberto Achermann, Präsident der NKVF