



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun Svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura (CNPT)
National Commission for the Prevention of Torture (NCPT)

11.05.2011

NKVF 4/2010

Bericht an den Regierungsrat des Kantons Zürich betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter vom 6. und 7. Dezember 2010

Angenommen an der Plenarversammlung vom 04.02.2011



I. Einleitung

1. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. März 2009¹ hat die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter das Flughafengefängnis Zürich, sowie verschiedene Einrichtungen der Stadtpolizei Zürich besucht. Im Rahmen dieses Besuchs wurden auch zwei Einrichtungen des Bundes besucht, die in einem separaten Bericht aufgeführt sind.

Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs

2. Die Delegation der NKVF bestehend aus Marco Mona, Delegationsleiter, Elisabeth Baumgartner, Léon Borer, besuchte am 6. und 7. Dezember 2010 das Flughafengefängnis Zürich, sowie verschiedene Einrichtungen der Stadtpolizei Zürich.

Zielsetzungen

3. Die Delegation setzte sich folgende Ziele:
 - Korrekte, menschenwürdige Behandlung durch Behörden und Personal während des Aufenthalts in den besuchten Haftorten; Ausstattung und Abläufe an Haftorten des Kantons und der Stadtpolizei;
 - Fragen des Disziplinarwesens, der medizinischen Betreuung;
 - Funktionsweise und Regeln für die Zentrale Ausnüchterungsstelle der Stadtpolizei Zürich.
4. Des Weiteren geht es der Kommission auch darum, auf übergeordnete Probleme/Ursachen im Strafvollzug /resp. Ausschaffungswesen hinzuweisen.

Besuchte Orte:

- Zentrale Ausnüchterungsstelle ZAS der Stadtpolizei Zürich (6.12.2010, 0815 Uhr, unangekündigt)
- Zellentrakt Regionalwache Industrie (6.12. 2010, 1000 Uhr, Teil der Delegation, unangekündigt)
- Zellentrakt Regionalwache Oerlikon (6.12.2010, 1045 Uhr, Teil der Delegation, unangekündigt)
- Flughafengefängnis Zürich Kloten (6.12.2010 1330 bis 7.12.2010 1730)

Gespräche und Zusammenarbeit:

5. Die Delegation unterhielt sich mit folgenden Personen:
 - ZAS: Kdt. Stv. Zürcher, Kommissariatsleiter Läubli, Wachtchef Döbeli, Projektleiter Käch,
 - Regionalwache Industrie: Kreischef Böni, Wachtchef Burgener;
 - Regionalwache Oerlikon: Kommissariatsleiter Bosshard, Wachtchef Stevanovski, ausserdem Kreischef und Kreischef-StV;

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



- Flughafengefängnis: Gefängnisleiter Gerber, sowie AbteilungsleiterInnen und Leiterin Dienste; Gesprächspartner Gefängnisse Kanton Zürich: Herren Gähwiler und Hablützel;
 - Seelsorger
6. Die Delegation wurde überall sehr gut und mit offensichtlichem Willen zur Kooperation empfangen; bei den unangemeldeten Besuchen gab es keine Probleme, die zuständigen Leute waren über die Kommission orientiert. Die Gespräche waren sehr offen, konstruktiv, die Bereitschaft auf die vielen Fragen der Delegation einzugehen und sich auch kritischen Fragen zu stellen war bemerkenswert.
7. Im Flughafengefängnis wurden mit folgender Anzahl Personen Gespräche geführt:
Personal: 17 Personen
Insassen Ausschaffungshaft: 8 Frauen, 15 Männer
Insassen Untersuchungshaft: 9 Untersuchungsgefangene, 2 vorzeitiger Vollzug, 2 Massnahmen
8. Die Kommission möchte bei Besuchen von Haftorten dieser Grösse in Zukunft eine höhere Anzahl von Personen in Haft befragen; dies war wegen der Reduktion der Delegation aus Gründen von Krankheit und Unfall nicht möglich, die Dauer des Besuches war auch knapp bemessen.

II. Vorbemerkungen

9. Im Flughafengefängnis (AS) befanden sich zwei nigerianische Staatsangehörige, eine im 5. Monat schwangere Frau und ein Mann, der anscheinend ihr Lebenspartner und der Vater des Kindes, das sie erwarte, sei. Da sie lediglich nach ihrer lokalen Tradition, aber nicht standesamtlich verheiratet sind, wurde ihnen der Kontakt verwehrt. Nach Hausordnung ist Kontakt nur zwischen Ehepartnern und eingetragenen Lebenspartnern vorgesehen. Angesichts des labilen Gesundheitszustandes und der fortgeschrittenen Schwangerschaft der Frau bittet die Kommission die dafür zuständige Behörde (Migrationsamt) um Abklärung der Glaubhaftigkeit der Partnerschaft der beiden Personen. Sollte diese bejaht werden, ist die Kommission der Ansicht, dass der Kontakt wie unter Ehepartnern gewährt werden sollte.

Die Behörden sind dieser Bitte inzwischen nachgekommen.



III. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

A. Einrichtungen der Stadtpolizei Zürich

Zentrale Ausnüchterungsstelle ZAS

10. Es handelt sich um ein Pilotprojekt des Polizeidepartements und des Gesundheits- und Umweltschutzdepartements der Stadt Zürich, das seit März 2010 läuft, vorerst für ein Jahr. Projektleiter ist Herr Käch vom Polizeidepartement.
11. Drei ZAS-Zellen, die aber auch ausgeweitet werden können auf die übrigen 9 Zellen im Urania-Gebäude; Räumlichkeiten für den beabsichtigten Zweck geeignet, sauber und hell. Abläufe einleuchtend und klar, sie sind auch grafisch klar dargestellt in Tafeln, die im ZAS angeschlagen sind.

Öffnungszeiten Freitag ab 2200 Uhr bis Sonntag ca. 1500 Uhr.
12. Belegschaft: 1 Einsatzleiter Polizei (entsprechend ausgebildet), 2 – 3 Ärzte (JDMT), 2-3 Sicherheitspersonal von privater Sicherheitsfirma; pro Wochenende 5 Schichten.
13. Die Videoüberwachung geht ausschliesslich in den Überwachungsraum ZAS, wird jedoch nicht registriert. Es stellt sich die Frage, ob eine Aufzeichnung der Aufnahmen während 24 Stunden, mit automatischer Löschung, für die unmittelbare Überprüfung heikler Vorgänge nicht nützlich wäre.
14. Zu Statistikzwecken werden die Angaben der Insassen (seit März 2010 ca. 400) anonymisiert an das Polizeidepartement weitergeleitet.
15. Keine Fesselungen in der Zelle bekannt.
16. Gedacht ist, das Projekt, wenn es weitergeführt wird, an anderen Örtlichkeiten in der Stadt anzusiedeln. Kosten des Aufenthaltes je nach Dauer entweder Fr. 600.- oder Fr. 950.- (ab 6 Std. Aufenthalt) zu Lasten der Betroffenen; diese Kosten erscheinen für Aussenstehende sehr hoch. Der Kommission liegt eine transparente Berechnung der Kostenansätze vor, die, wenn man von einer vollständigen Überwälzung der Kosten auf die Betroffenen ausgeht, nachvollziehbar ist. Hingegen ist die Kommission der Meinung, dass die Polizei Leistungen zu Gunsten des Gemeinwohls in aller Regel nicht vollständig den betroffenen Personen belasten sollte. **Die Kommission empfiehlt der zuständigen Behörde, eine Lösung zu prüfen, um die Aufenthaltskosten zu reduzieren.** Denkbar ist beispielsweise, lediglich die externen Kosten zu überwälzen, nicht aber die Lohnkosten der Polizei, welche ca. einen Drittel der geschätzten Kosten von Fr. 500'000.- ausmachen.
17. Mit der Entlassungs- und Kostenverfügung wird auch die Rechtsmittelbelehrung mitgeliefert, wobei sich diese lediglich auf die Kostenverfügung bezieht. **Die Kommission empfiehlt, allen Betroffenen bei der Entlassung eine schriftliche Rechtsmittelbelehrung im Falle von Beschwerden über die Behandlung (in den gängigen Sprachen) auszuhändigen.**



18. Die Einrichtung macht einen sehr guten Eindruck. Die mit dem Projekt befassten Personen sind flexibel und lassen Resultate aus dem Lernen in der Projektierungsphase laufend in das Konzept einfliessen. Die Kommission beurteilt das Projekt als vorbildlich für grosse Zentren.

Regionalwache Industrie, Zürich 5

19. Die Einrichtung verfügt über 3 Zellen, die etwas über 6m² gross sind. In der Regel bleiben die Insassen nicht über 6 Stunden. Bei Selbstgefährdung ist eine Fesselung in der Zelle (mit Kabelbinder an das Bett) möglich. Es gibt keine Videoüberwachung. Dies wurde zwar beantragt, aber abgelehnt. Kein vorgegebener Rhythmus der Sichtkontrolle, liegt im Ermessen und in der Verantwortung des Wachtchefs.
20. Die Arrestantenkontrolle (Beilage) wird in einem Ordner festgehalten. Für jeden Arrestanten gibt es ein handschriftlich ausgefülltes Blatt (die Blätter sind zuvor mit einer Stempelmaschine fortlaufend nummeriert worden). Ein Formular „Gewahrsam“ mit einer Checkliste wird für jeden Arrestanten ausgefüllt.
21. Bei Entlassung wird mündlich auf die Beschwerdemöglichkeiten hingewiesen, aber nur wenn sich jemand beklagt.

Regionalwache Oerlikon, Zürich 11

22. Die Einrichtung verfügt über 3 Zellen, sowie 2 Abstandszellen für Kurzaufenthalte. Die Zellen sind etwas über 6 m². Eine Zelle war zum Zeitpunkt des Besuchs ausser Betrieb, da sie von einem Insassen beschädigt wurde. Eine Fesselung in der Zelle mit Handschellen oder Kabelbinder nur bei Selbstgefährdung.
Es gibt keine Videoüberwachung. Die Frequenz der Sichtüberwachung variiert je nach Fall. Wenn der Aufenthalt mehr als 6 Std. dauert wird der Brandtouroffizier informiert.
23. Die Arrestantenkontrolle erfolgt handschriftlich in einem Buch. Ausserdem Checkliste Polizeigewahrsam (wie im ZAS und RW Industrie).
24. Auf den Beschwerdeweg wird lediglich hingewiesen, wenn die inhaftierte Person dies ausdrücklich verlangt. **Die Kommission empfiehlt, allen Betroffenen (in den gängigen Sprachen) bei der Entlassung eine schriftliche Rechtsmittelbelehrung im Falle von Beschwerden über die Behandlung auszuhändigen.**
25. In beiden Regionalwachen herrschen klare Abläufe. Die Einrichtungen sind sauber und zweckmässig.



C. Flughafengefängnis

Plätze Ausschaffungshaft (AS): 106, Belegung während des Besuchs **96**

Plätze Untersuchungsgefängnis: 108, Belegung während des Besuchs **106**

a) Allgemeine Feststellungen betreffend Ausschaffungsgefängnis (AS)

27. Die Delegation wurde gleich zu Beginn im AS mit einer Situation grosser Anspannung beim Personal und unter den Insassen konfrontiert, welche auf eine aussergewöhnliche Häufung von Suizidversuchen in den letzten zwei Monaten zurückzuführen ist. Diese Tatsache hat grosse Unruhe unter die Insassen gebracht und stellt eine ausserordentliche Belastung für das Personal dar, das ohnehin durch den anspruchsvollen Auftrag im Umgang mit Ausschaffungshäftlingen an Kapazitätsgrenzen stösst. Die Gefängnisleitung hat aufgrund dieser Umstände ein Coaching-Angebot für das Personal eingerichtet, das noch im Dezember 2010 beginnen soll. Ausserdem haben die einzelnen Mitglieder des Teams die Möglichkeit, persönliche Coaching-Massnahmen in Anspruch zu nehmen. Die Kommission begrüsst dieses Supervisionsangebot.
28. Die Situation wird gemäss Angaben von Personal und Inhaftierten insbesondere durch die oft sehr lange Haftdauer (z.T. über 20 Monate), die Ungewissheit der Ausschaffungshaft und die unangemessen hohen Sicherheitsmassnahmen für diese rein administrative Haft verschärft.
29. Die Kommission hat sich auch mit der Frage zu befassen, ob die Einrichtung des AS zweckmässig und verhältnismässig ist. In der Praxis wird vom Bundesgericht als zulässig erachtet (BGE 129 II 303, Erw. 3a) und vom CPT postuliert, dass bei der Ausschaffungshaft andere Lokalitäten als Gefängnisse eingesetzt werden. Konkret auf das Flughafengefängnis angewandt stellt das Bundesgericht im Entscheid 2C_169/2008 fest „*Von der Ausgestaltung der Haft unterscheidet es sich jedoch in verschiedener Hinsicht kaum von einer Strafvollzugsanstalt*“. Das Gericht stellt dann aber fest, dass es anlässlich der Prüfung von Haftbedingungen in einem konkreten Fall lediglich den Mindeststandard zu prüfen hat. Dass dieser für die Ausschaffungsgefangenen eingehalten ist, kann die Kommission bestätigen. Die Feststellungen der Kommission und der von ihr beschriebene Handlungsbedarf erschöpfen sich aber nicht auf den Rahmen der Einhaltung der Minimalstandards.
 - Der Auftrag der Behörden im Zusammenhang mit der Haft gemäss Ausländergesetz (AuG) soll lediglich vermeiden, dass sich Personen deren Ausschaffung angeordnet ist (und die vernünftigerweise als durchführbar zu beurteilen ist), sich dieser Ausschaffung nicht durch Flucht und Untertauchen entziehen können.
 - Beim grössten Teil der so in Haft gehaltenen Personen besteht kein Anlass dafür, ein Sicherheitsrisiko anzunehmen (dies wurde vom zuständigen Personal klar unterstrichen).
 - Tendenziell ist die Dauer der Inhaftierung steigend, wobei zu berücksichtigen ist, dass das Bundesgericht bei längerer Haftdauer schärfere Kriterien für die Angemessenheit der Haftbedingungen fordert. (BGE 2C_169/2008 Erw. 4.6.3)
 - Die Einschliessung von Personen, die ein geringes Sicherheitsrisiko darstellen in einem Gefängnis mit hohen Sicherheitsansprüchen ist nicht nur für die betroffene Person einschneidend, sie ist unzweckmässig und unnötig aufwändig. Das Bundesgericht hat in verschiedenen Entscheiden wiederholt festgestellt, die Beschränkung der Freiheitsrechte der Gefangenen dürfe nicht über das



hinausgehen, was zur Gewährleistung des Haftzweckes und zur Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen Anstaltsbetriebes erforderlich sei.

30. Die Kommission ist der Meinung, dass die Einrichtung des AS für die meisten Insassen weder zweckmässig noch verhältnismässig ist. Die Haft wird in einem Gefängnis mit aufwändigen, hohen Sicherheitsanforderungen – und somit mit starker Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Insassen – durchgeführt. **Die Kommission empfiehlt dem Regierungsrat eine passende Infrastruktur für diese Art des Freiheitsentzuges zur Verfügung zu stellen, welche den Insassen mehr Bewegungsfreiheit gibt, weniger Sicherheitsvorkehrungen aufweist und die im Betrieb günstiger ist.**

b) Vorbemerkungen betreffend Untersuchungsgefängnis

31. Wegen der langen Wartefristen im Vollzug (derzeit 9 Monate) ist der Eintritt in die Vollzugsanstalten nur mit grosser Verzögerung möglich. Daher werden die Gefangenen im Vollzug, die sich im UG aufhalten müssen im Prinzip gleich wie Untersuchungsgefangene behandelt. Erleichterungen sind schwierig zu organisieren.
32. Die Situation der Insassen, die auf einen Platz im Massnahmenvollzug warten, scheint noch schwieriger zu sein. Solange kein richtiger Massnahmenvollzug eingeleitet ist, erhalten die Insassen, deren Therapiebedarf ausgewiesen ist, keine Therapie. In denen für solche Insassen vorgesehenen Justizvollzugsanstalten gibt es ein Verhältnis Insassen-Personal von 1:1, welches im UG erheblich schlechter ausfällt, mit entsprechenden Defiziterscheinungen für Personal und Insassen. Behandlungen sind erst möglich, wenn eine Person verurteilt ist, vorher werden nur Kriseninterventionen vorgenommen. Es gibt Personen, die sehr lange, oft mehrere Jahre auf eine Therapie warten müssen.
33. Vorab soll geprüft werden, ob Vollzugsanstalten anderer Kantone freie Kapazitäten haben. **Die Kommission empfiehlt den zuständigen Behörden, einerseits Massnahmen personeller und baulicher Art zu treffen, um auf einem Teil des UG in vernünftiger Weise Vollzug durchführen zu können, andererseits allfällige Kapazitäten der Nachbarkantone (auch anderer Konkordate) zu nutzen.**
34. **Insassen, die auf einen Massnahmenplatz warten, sind in Erwartung des Angebots in der Massnahme überbrückende therapeutische Angebote zu gewähren.**

c) Erniedrigende Behandlung

35. Die Kommission hat keine Beanstandungen über erniedrigende Behandlungen seitens des Personals anzubringen.

d) Materielle Haftbedingungen – Infrastruktur

36. Als problematisch betrachtet die Kommission, im AS, die ständige Unsicherheit über den weiteren Verlauf dieses für die meisten Betroffenen unverständlichen Freiheitsentzuges. Die Kommission hat mit



Betroffenen Gespräche geführt, die nach jahrelangem offenbar legalem Aufenthalt in der Schweiz ihr Aufenthaltsrecht verloren haben und denen eine Rückführung in ein mittlerweile unbekanntes Ursprungsland droht.

37. Diese Unsicherheit und die damit einhergehenden Umstände belasten die Stimmung im AS, zum Nachteil der Insassen, aber auch des Personals, ausserordentlich; bei zunehmender Dauer der Ausschaffungshaft (im Jahre 2010 waren bisher 38 Personen zwischen 6 und 12 Monaten, 13 Personen über ein Jahr in Ausschaffungshaft) verschlechtert sich die Stimmung bei zunehmendem Mangel an Aussichten und Horizont für die Insassen.
38. Die Infrastruktur der beiden Abteilungen ist angemessen unter Vorbehalt der Ausführungen in Ziff. 29, 30 und 43.
39. Während dem Besuch konnten die Kommissionsmitglieder eine Arrestzelle im AS besichtigen. Die Delegation wurde informiert, dass diese Zellen einerseits zur Disziplinierung benutzt werden, andererseits aber auch zur Unterbringung von Personen, bei denen eine Gefahr der Selbstgefährdung besteht. Eine Person befand sich in einer Zelle, wollte aber mit niemandem sprechen. Nach Angaben der Leitung des AS, wolle der Mann auch nicht mit seiner Ehefrau sprechen, die ihn regelmässig besucht. Gemäss Auskunft der zuständigen Behörden, werden suizidgefährdete Personen sowie Personen im Hungerstreik in Arrestzellen untergebracht, damit sie besser überwacht werden können und so einer Selbstgefährdung vorgebeugt werden kann, wobei sie unter ständiger Beobachtung stehen. **Die Kommission ist der Ansicht, dass Arrestzellen keine angemessene Unterbringung sind für suizidgefährdete Personen und Personen, die sich in einem Hungerstreik befinden. Psychisch und physisch angeschlagene Personen sollten nicht in solchen Zellen festgehalten werden und die Gefängnisleitung müsste, zusammen mit anderen zuständigen Behörden eine andere Lösung finden, welche dem Gesundheitszustand solcher Personen Rechnung trägt.**
40. Der Spaziergang der Insassen findet in je zwei durch eine Mauer getrennten Spazierräumen statt, deren Grösse zu wünschen übrig lässt. In den Spazierräumen ist nur Beton/Teer, Drahtgitter als Material eingesetzt. Die Trennung der Spazierräume ist, jedenfalls im AS, nicht einsichtig und sollte überdacht werden. Da es keinen direkten Zugang zum Spazierhof gibt, müssen Insassen vom Personal stets begleitet werden.
41. Vereinzelt liegen Klagen betreffend Lärmimmissionen vor. **Die Kommission ersuchte den Regierungsrat um Zustellung der Resultate der Lärm- und Luftmessungen, die in BGE 2C_169/2008, Erwägung 4.7 empfohlen wurden, was in der Zwischenzeit geschehen ist.**
42. Die Qualität des Trinkwassers wurde wiederholt beanstandet. Die Delegation hat beim Trinken des Wassers jedoch nichts Besonderes festgestellt. Falls sich diese Beschwerden wiederholen sollten, würde die **Kommission empfehlen eine Untersuchung des Trinkwassers durch das Kantonale Laboratorium durchführen zu lassen.**
43. Der Kommission ist aufgefallen und es wurde auch in den Gesprächen mit den Insassen beider Häuser immer wieder erwähnt, dass die Anzahl multifunktionaler Gemeinschaftsräume, insbesondere die Möglichkeiten für Sport und Fitness unzureichend sind. **Die Kommission empfiehlt dem Regierungsrat**



das Angebot an multifunktionalen Gemeinschaftsräumen für Therapien, Bildung und Arbeit sowie die Sportmöglichkeiten zu verbessern.

e) Informationen an die Insassen

44. Obwohl die wesentlichen Informationen beim Eintritt in zwei Gesprächen vermittelt werden, machen viele der Befragten Insassen Informationsdefizite geltend. Beispielsweise wissen die meisten Insassen wenig oder nichts von Hausordnung und Disziplinarordnung. Mit Ausnahme eines zwar thematisch umfassenden aber inhaltlich sehr knappen Faltblattes über die Rechte des Insassen liegen die Unterlagen nur auf Deutsch vor. **Die Kommission empfiehlt daher, dass die wesentlichen Inhalte der Hausordnung für alle Insassen in den gängigen Sprachen zugänglich sind.**
45. Beim Einschliessen von Insassen in die Sicherheitszelle erhalten diese als Lektüre ausschliesslich entweder die Bibel oder den Koran. Die Kommission erinnert daran, dass bereits das CPT in seinem Bericht vom 14. Dezember 2004² eine Empfehlung abgegeben hatte, wonach den aus disziplinarischen Gründen isolierten Insassen Zugang zu mehr Lesestoff gegeben werden sollte. **Die Kommission schliesst sich dieser Empfehlung an und regt deren rasche Umsetzung an, umso mehr als die zuständigen Behörden gemäss Stellungnahme des Bundes bereits damals die Umsetzung in Aussicht gestellt hatten.**
46. Die Delegation hatte im Gespräch mit Insassen des AS mehrfach den Eindruck, dass die Ausschaffung dieser Personen von vorneherein als unrealistisch einzustufen ist. Das Bundesgericht hat den Haftzweck nach Art. 76 AuG und somit die Haftvoraussetzungen so definiert, dass die von der Behörde angestrebte Ausschaffung nicht sofort möglich aber absehbar³ sein muss (BGE 125 II 369).

f) Personal

47. Personal: 70 Vollstellen für beide Häuser (maximale Belegung 214).
48. Das Feedback der Insassen war positiv. Die Kommission hat durchwegs einen guten Eindruck von der Arbeit, welche vom Personal unter schwierigen Bedingungen geleistet wird. Die oberste Regel des Respekts gegenüber Insassen und Kolleginnen und Kollegen wird sichtlich nachgelebt, dem Personal und dem Kader des Gefängnisses gelingt es offensichtlich, eine relativ gute Stimmung im Betrieb und im laufenden Gespräch mit den Insassen aufrecht zu erhalten. **Der Gefängnisleitung und dem gesamten Personal gilt für diese hohe Qualität der Arbeit Anerkennung und Lob.**
49. Das Verhältnis Personal/Insassen erscheint der Kommission angesichts des Auftrages jedoch sehr knapp. Besonders Stellen, die ausschliesslich der Betreuung dienen (und Spannungen entgegenwirken) sind ungenügend vorhanden. **Die Kommission empfiehlt dem Regierungsrat des Kantons Zürich den Bestand des Betreuungspersonals im Flughafengefängnis zu erhöhen.**

² Siehe Ziff. 28. http://www.cpt.coe.int/documents/che/2004-38-inf-fra.htm#_Toc70223606

³ Gemäss BGE 122 II 148 bedeutet absehbar rechtlich und tatsächlich möglich.



g) Betreuung der Insassen

50. Das Seelsorgerteam wird von den befragten Personen durchwegs gelobt; das Team spielt besonders in dem von Unsicherheiten geprägten Umfeld im AS eine herausragende Rolle.

e) Medizinische Versorgung

51. Die medizinische Betreuung wird nicht beanstandet. Das Pflegepersonal in beiden Häusern leistet trotz grosser Belastung gute Arbeit.
52. Das medizinische Personal besteht aus einem Chefarzt, der in der Regel an zwei Nachmittagen pro Woche präsent ist, einem Psychiater, der 3-4 Tage pro Woche vorbeikommt und zwei vollzeitbeschäftigten Krankenschwestern/Pflegern. Die Zahl des Pflegepersonals ist im Verhältnis zur Anzahl Insassen knapp. **Die Kommission empfiehlt daher die Schaffung einer zusätzlichen Stelle.**

IV. Synthese der Empfehlungen

53. **Die Kommission empfiehlt der Stadtpolizei Zürich:**
- a) Eine Reduktion der überwälzten ZAS-Kosten zu prüfen.
 - b) Allen Personen, die im ZAS oder in den Regionalwachen festgehalten werden bei der Entlassung eine schriftliche Rechtsmittelbelehrung auszuhändigen.
54. **Die Kommission empfiehlt der Regierung des Kantons Zürich, so bald als möglich eine angemessene Infrastruktur für die Ausschaffungshaft zur Verfügung zu stellen, welche den Insassen mehr Bewegungsfreiheit gibt, weniger Sicherheitsvorkehrungen aufweist und die im Betrieb günstiger ist.**
55. **Die Kommission empfiehlt den zuständigen Behörden, Massnahmen personeller und baulicher Art zu treffen, um auf einem Teil des UG in vernünftiger Weise auch Vollzugsinsassen aufnehmen zu können. Ausserdem sollten Kapazitäten in den Nachbarkantonen (auch anderer Konkordate) systematischer genutzt werden.**
56. **Insassen, die auf einen Massnahmeplatz warten, sollen in Erwartung des Angebots in der Massnahme Zugang zu überbrückenden therapeutischen Angeboten haben.**
57. **Die Kommission empfiehlt die Schaffung zusätzlicher multifunktionaler Gemeinschaftsräume und ein verbessertes Angebot an Sportmöglichkeiten.**
58. **Die Kommission schliesst sich der Empfehlung des CPT auf Erweiterung des Lesestoffes in den Disziplinarzellen an und regt deren rasche Umsetzung an.**



59. **Die Kommission empfiehlt den Bestand des Betreuungspersonals im Flughafengefängnis zu erhöhen und eine zusätzliche Stelle im Pflegebereich zu schaffen.**
60. Eine relativ hohe Anzahl von „Nightstoppers“, die von anderen Kantonen nach Zürich zur Ausschaffung (level 1 und 2) gebracht werden und dort nicht rechtzeitig zum Flug transportiert werden, verbringt eine Nacht im AS. In der Regel wurden sie über diesen erneuten Gefängnisaufenthalt nicht informiert,, was regelmässig zu Schwierigkeiten führt, die auf Kosten des Personals im AS gehen. **Die Kommission empfiehlt in diesem Zusammenhang einen besseren Informationsfluss zwischen den Schnittstellen, insbesondere den Migrationsämtern und der Polizei.**



DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZÜRICH

an die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
(Zustelladresse: Nationale Kommission zur Verhütung von Folter,
Jean-Pierre Restellini, Präsident der NKVF, Bundesrain 20, 3003 Bern)

Zürich, 4. Mai 2011

Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter über ihren Besuch im Kanton Zürich (Stellungnahme)

Sehr geehrter Herr Präsident

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Bericht Ihres Ausschusses betreffend den Besuch vom 5. und 6. (recte: 6. und 7.) Dezember 2010 und äussern uns wie folgt:

Vorbemerkungen

Es wird mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass die Delegation der NKVF den Empfang und die bereitwillige Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen sehr geschätzt hat. Die NKVF hält zusammengefasst fest, dass ein Klima herrsche, das von gegenseitigem Respekt und einem korrekten Umgang geprägt sei, namentlich auch im Umgang mit den Insassinnen und Insassen, was wesentlich zu einem geordneten und menschenwürdigen Vollzug beitrage. Das Projekt «Zentrale Ausnüchterungsstelle» der Stadt Zürich wird als vorbildlich für grosse Zentren beurteilt. Zu den einzelnen Beobachtungen, Feststellungen und dem Handlungsbedarf nehmen wir in der Reihenfolge des Berichts Stellung:

Zudem erlauben wir uns den Hinweis, dass der Bericht die Daten 6. und 7. Dezember 2010 tragen sollte (der Besuch bei der Stadtpolizei fand am Montag, 6. Dezember 2010, statt, das Flughafengefängnis wurde am 7. Dezember 2010 besucht). Auf Seite 2 des Berichts «Gespräche und Zusammenarbeit» wären bei den Namen folgende Berichtigungen anzubringen: ZAS: Kommissariatsleiter Lämpf, Wachtchef Döbeli, Projektleiter Käch; Regionalwache Oerlikon: Kommissariatsleiter Bosshard.

Zu III. A. Einrichtungen der Stadtpolizei Zürich

Zentrale Ausnüchterungsstelle (ZAS) und Regionalwachen

Zu Ziff. 13 (Videoüberwachung)

Die Aufzeichnung der Aufnahmen für 24 Stunden, verbunden mit der automatischen Löschung, wurde im Vorfeld zur Inbetriebnahme diskutiert und aus Gründen des Datenschutzes verworfen. Im Rahmen der Projektierung der Nachfolgeorganisation der ZAS sollen jedoch unter Hinweis auf den Bericht der NKVF mit dem Datenschutzbeauftragten diesbezüglich wieder Gespräche aufgenommen werden.

Zu den Ziff. 16, 53 a (Kostenaufgabe)

Wir gehen ebenfalls davon aus, dass die polizeilichen Leistungen der Grundversorgung mit Steuergeldern abgedeckt sind. In den Gebühren von Fr. 600 bis Fr. 950 pro Aufenthalt sind die Ingewahrsamnahme und die Zuführung in die ZAS jedoch nicht einberechnet. Bei den verrechneten Gebühren handelt es sich ausschliesslich um zusätzliche, ausserordentliche Sicherheitskosten wie die Stelle des Einsatzleiters ZAS sowie der privaten Sicherheitskräfte in der ZAS. Im Rahmen der Projektierung der Nachfolgeorganisation der ZAS wird eine neue Berechnung erstellt werden.

Zu den Ziff. 17, 21, 24, 53 b (Schriftliche Rechtsmittelbelehrung)

Die Empfehlung der Kommission, allen Betroffenen bei der Entlassung eine schriftliche Rechtsmittelbelehrung im Falle von Beschwerden über die Behandlung in den gängigen Sprachen auszuhändigen, wird im Projektteam der ZAS Institution bearbeitet. Die Bearbeitung und Umsetzung der Empfehlung in den Regionalwachen (Ziff. 21 und 24) wurde dem Kommando der Stadtpolizei in Auftrag gegeben.

Zu C. Flughafengefängnis

Zu Ziff. 27 (Suizidversuche)

Die NKVF weist auf eine Welle von Suizidversuchen hin, die sehr belastend war, zumal sich für die Häufung keine Gründe finden liessen. Es ist nicht auszuschliessen, dass diese auf einen Nachahmungseffekt zurückzuführen sein könnte. Nachdem sich die Situation Anfang 2011 merklich beruhigt hatte, hat der erste erfolgreiche Suizid seit Eröffnung der Abteilung Ausschaffungshaft des Flughafengefängnisses 1995, der sich Anfang März 2011 ereignet hat, umso mehr betroffen gemacht. Es wird weiterhin alles daran gesetzt, suizidgefährdete Insassen rechtzeitig zu erkennen und ihnen die nötige Hilfe und Unterstützung zukommen zu lassen.

Zu den Ziff. 29, 30, 54 (Ausgestaltung der Ausschaffungshaft)

Gerne halten wir in Übereinstimmung mit der NKVF fest, dass die Mindeststandards für die Ausschaffungsgefangenen eingehalten werden. Unsere Bemühungen beschränken sich nicht auf die Einhaltung von Mindeststandards, sondern es soll ein angemessenes, zweckmässiges und gutes Haftregime sichergestellt werden.

Die Äusserung der NKVF, dass für einen grossen Teil der Ausschaffungshäftlinge kein Sicherheitsrisiko anzunehmen sei, können wir so nicht bestätigen. Es kommt immer wieder zu erheblichen Gewaltausbrüchen seitens der Inhaftierten, die ein gesichertes Regime auch in der Ausschaffungshaft nötig machen. Die Ursache hierfür liegt oftmals in der Perspektivlosigkeit der Ausschaffungshäftlinge, die sich bei zunehmender zeitlicher Nähe zum Ausschaffungstermin verstärkt. Insofern halten wir das Haftregime im Flughafengefängnis für den grössten Teil der in Haft gehaltenen Personen als zweckmässig und angemessen.

Bei der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft im Sinne der Bestimmungen von Art. 75 ff. des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20) handelt es sich um ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen, die den Zweck verfolgen, die inhaftierte Person für die Dauer des Verfahrens an einer Flucht oder einem Untertauchen zu hindern und der einweisenden Behörde jederzeit zur Verfügung zu stellen. Eine solche Haft bringt zwangsläufig Einschränkungen in der persönlichen Freiheit mit sich. Es handelt sich hierbei um vom Gesetzgeber gewollte oder zumindest in Kauf genommene zwingende Folgen des Gesetzesvollzuges. Für den (kleineren) Teil der Inhaftierten, der weniger aufwendiger Sicherungsmassnahmen bedarf, wird derzeit ein entsprechendes Projekt («Ausschaffungshaft light») bearbeitet: Auf dem Gelände des Vollzugszentrums Bachtel sollen Plätze in einem etwas offeneren Regime errichtet werden. Diese Planung könnte – die Freigabe des Kredits vorausgesetzt – innerhalb verhältnismässig kurzer Zeit verwirklicht werden.

Zu den Ziff. 31, 33, 55 (Platzmangel im geschlossenen Vollzug)

Der Bedarf nach zusätzlichen Plätzen für den geschlossenen Strafvollzug ist ausgewiesen. Es soll deshalb im Rahmen der Planung des Ostschweizer Strafvollzugskonkordates, dem der Kanton Zürich angehört, auf dem Gelände der Justizvollzugsanstalt Realta, Graubünden, eine neue geschlossene Justizvollzugsanstalt mit 150 bis 200 Plätzen errichtet werden. Der Kanton Zürich hat bereits die Absichtserklärung abgegeben, die Hälfte dieser Plätze zu belegen. Die weitere Gefängnisplanung im Kanton Zürich ist im Übrigen davon abhängig, ob das Polizei- und Justizgefängnis mit 288 zusätzlichen Gefängnisplätzen doch noch verwirklicht werden kann.

Zu den Ziff. 32, 34, 56 (Wartelisten für stationäre Massnahmen)

Im Bereich des Vollzugs von stationären therapeutischen Massnahmen nach Art. 59 des Strafgesetzbuches (SR 311.0, StGB) besteht schweizweit grosser und zunehmender Platzmangel. Das Angebot der Kliniken, Massnahmenvollzugseinrichtungen und Justizvollzugsanstalten reicht bei Weitem nicht aus, um den steigenden Bedarf an solchen Vollzugsplätzen zu decken. Die Folge davon ist ein Rückstau in den Gefängnissen, die für diese Klientel jedoch nicht spezialisiert sind. Das Psychiatriezentrum Rheinau (PZR) bietet hierfür 27 Plätze an, die den Bedarf bei Weitem nicht abdecken. Der Zürcher Justizvollzug hat diesen Engpass erkannt und auf September 2009 eine spezialisierte Forensisch-Psychiatrische Abteilung in der Strafanstalt Pöschwies mit 24 Plätzen in Betrieb genommen. Weitere Plätze sind im PZR und innerhalb der oben erwähnten, neu zu errichtenden geschlossenen Justizvollzugsanstalt Realta geplant.

Da die erwähnten zusätzlichen Plätze nicht so rasch geschaffen werden können, erarbeitet das Amt für Justizvollzug ein Konzept, das aufzeigen wird, mit welchen Massnahmen Verbesserungen im Bereich der therapeutischen Behandlung und Betreuung von Inhaftierten im vorzeitigen Massnahmenantritt für die Dauer ihres Aufenthaltes in den Betrieben der Gefängnisse Kanton Zürich erzielt werden können. Die Umsetzung dieser Massnahmen wird aber nur durch Schaffung zusätzlicher Stellen zu erreichen sein.

Zu Ziff. 35 (Umgang mit den Insassen)

Die Bemerkung der NKVF, wonach keine Beanstandungen über erniedrigende Behandlung anzubringen sind, wird seitens der Verantwortlichen der Gefängnisse Kanton Zürich mit grosser Genugtuung zur Kenntnis genommen. Wir betonen, dass dem korrekten und respektvollen Umgang des Personals mit den Inhaftierten gegenüber allfälligen baulichen oder infrastrukturellen Unzulänglichkeiten vorrangige Bedeutung zukommt.

Zu Ziff. 39 (Sicherheitszelle)

Die Unterbringung von suizidalen Insassinnen oder Insassen in der Sicherheitszelle ist eine Notmassnahme und kommt in Übereinstimmung mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip nur vor, wenn eine andere, weniger einschneidende Betreuung und Beaufsichtigung der oder des Inhaftierten nicht möglich ist und die oder der Betreffende nicht in eine Klinik eingewiesen werden kann. Eine solche Unterbringung findet nur bei akuter Suizidalität statt und nur unter dauerhafter Überwachung durch eine medizinisch ausgebildete Person. Die Verlegung in

eine Sicherheitszelle ist notwendig, da nur dort die Privatsphäre und die Sicherheit der zu überwachenden Person hinreichend gewährleistet werden können. Solche Situationen sind in jedem Fall kurzfristiger Natur. Dass Hungerstreikende in Sicherheitszellen untergebracht werden, entspricht nicht dem Regelfall und wird aus den oben genannten Gründen nur in Ausnahmefällen so gehandhabt.

Zu Ziff. 40 (Spaziermöglichkeiten)

Eine Verbesserung der Situation in den Spazierhöfen, was die baulich-materielle Kritik der NKVF angeht, werden wir in unsere Investitionsplanung aufnehmen. Eine Zusammenlegung der beiden Spazierhöfe ist aufgrund der grossen Anzahl von Inhaftierten in beiden Abteilungen (je rund 100 Personen) aus Sicherheitsgründen nicht umsetzbar.

Zu Ziff. 42 (Trinkwasser)

Das Trinkwasser wird für das Flughafengefängnis nicht besonders aufbereitet, es handelt sich mithin um das allen umliegenden Bewohnerinnen und Bewohnern zur Verfügung stehende Trinkwasser. Seit seiner Eröffnung vor über 15 Jahren sind uns keine diesbezüglichen Beschwerden bekannt geworden. Die angeregte besondere Untersuchung durch das kantonale Laboratorium aufgrund einer einzigen Beschwerde erscheint uns als unverhältnismässig. Wir werden aber Laborwerte, die aufgrund der allgemeinen Überwachung der Trinkwasserversorgung erhoben werden sollten, zugänglich machen.

Zu den Ziff. 43, 57 (Multifunktionale Gemeinschaftsräume)

Wir halten fest, dass multifunktionale Gemeinschaftsräume, namentlich solche für Sport und Fitness, in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen. Bei der Ausgestaltung ist auf die gegebenen räumlichen Verhältnisse Rücksicht zu nehmen. Die Anzahl von multifunktionalen Gemeinschaftsräumen ist beschränkt und die hierfür nutzbaren Raumreserven sind voll ausgeschöpft. Die Ausstattung wird laufend verbessert, wobei von Privaten betriebene Fitnessstudios nicht der Massstab sein können.

Zu Ziff. 44 (Hausordnung)

Die Erfahrungen zeigen, dass sich die Inhaftierten in aller Regel nicht mit schriftlichen Regelungen auseinandersetzen. Viel besser erweist sich eine mündliche Information über die einzuhaltenden Regeln und Erwartungen. So wird denn auch von der NKVF bestätigt, dass die mündliche Information stattfindet und dass das in zahlreiche Sprachen übersetzte und den Inhaftierten zur Verfügung gestellte Faltblatt thematisch umfassend sei.

Zu den Ziff. 45, 58 (Lesestoff im Arrest)

Die Empfehlung des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) aus dem Jahre 2004 wurde durch eine entsprechende Änderung von § 161 Abs. 2 der Justizvollzugsverordnung (JVV; LS 331.1) und damit für alle Vollzugseinrichtungen des Amtes für Justizvollzug verbindlich umgesetzt. Nach dieser Bestimmung ist der inhaftierten Person im Arrest «eine beschränkte Auswahl von Lesestoff» zur Verfügung zu stellen. Die Feststellung der NKVF hat jedoch gezeigt, dass dieser Regelung noch nicht überall nachgelebt wird. Die Einhaltung dieser Vorschrift wird künftig lückenlos kontrolliert.

Zu Ziff. 48 (Betreuung)

Die Verantwortlichen und Mitarbeitende der Amtsleitung, der Gefängnisdirektion sowie des Flughafengefängnisses freuen sich sehr über die anerkennenden und lobenden Worte der NKVF für die hohe Qualität der geleisteten Betreuung.

Zu den Ziff. 49, 59 (Personalbestand)

Der Betreuungsschlüssel im Flughafengefängnis ist wie in allen Betrieben und Institutionen des Amtes für Justizvollzug eher knapp gehalten. Angesichts der nach wie vor angespannten finanziellen Lage des Kantons erscheint ein allgemeiner Stellenausbau nicht angezeigt.

Zu den Ziff. 51, 52 (Medizinische Betreuung)

Die Bestätigung der guten medizinischen Versorgung durch die NKVF wird ebenfalls mit Genugtuung zur Kenntnis genommen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.



Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:

Der Staatsschreiber: