



P.P. CH-3003 Bern, NKVF

Einschreiben

Frau Regierungsrätin
Jacqueline Fehr
Vorsteherin der Direktion der Justiz und des
Innern
Postfach
8090 Zürich

Unser Zeichen: NKVF
Bern, 3. September 2024

Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft (ZAA) am 8. und 9. Februar 2024

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren

Eine Delegation¹ der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) besuchte am 8. und 9. Februar 2024 unangekündigt das Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft (ZAA) am Flughafen Zürich. Das ZAA befindet sich in den Gebäuden des ehemaligen Flughafengefängnisses Zürich und ist seit April 2022 in Betrieb. Somit handelt es sich um den ersten Besuch der Kommission im ZAA.²

Die ausländerrechtliche Administrativhaft in der Schweiz befindet sich aufgrund einer Reihe von Urteilen des Bundesgerichtes³ gegenwärtig in einer Umbruchphase. Diese Urteile machen eine umfassende Anpassung der infrastrukturellen und materiellen Bedingungen sowie des Haftregimes der ausländerrechtlichen Administrativhaft in der Schweiz notwendig. Grundsätzlich müssen die strikte Trennung zwischen Administrativhaft und Strafvollzug⁴, die materiellen

¹ Bestehend aus Prof. Dr. iur. Martina Caroni (Delegationsleitung), Maurizio Albisetti Bernasconi (Kommissionsmitglied), Prof. Dr. med. Urs Hepp (Kommissionsmitglied), Helena Neidhart (Kommissionsmitglied), Valentina Stefanović (wissenschaftliche Mitarbeiterin) und Livia Hadorn (Geschäftsführerin).

² Die ausländerrechtliche Administrativhaft des Flughafengefängnis Zürich wurde letztmals im Jahre 2017 besucht. Siehe den Bericht auf der Webseite der NKVF.

³ BGE 146 II 201; BGE 149 II 6; BGer, Urteil BGer 2C_662/2022 vom 8. September 2022; Urteil BGer 2C_781/2022 8. November 2022.

⁴ BGE 146 II 201. Nur in Ausnahmefällen kann die ausländerrechtliche Administrativhaft in ordentlichen Haftanstalten vollzogen werden, falls ein administrativ anderweitig nicht bewältigbarer wichtiger Grund für dieses Vorgehen spricht, dieser Grund in der Haftverfügung sachgerecht begründet wird und die Trennung von den anderen Häftlingen durch eine eigenständige Abteilung sichergestellt ist.

Haftbedingungen sowie die Infrastruktur zum Ausdruck bringen, dass die Inhaftierung rein administrativer Natur ist und keinen strafprozessualen oder strafrechtlichen Charakter hat. Ausländerrechtliche Administrativhaft ist in Einrichtungen zu vollziehen, die keinen Gefängnischarakter aufweisen.⁵ Schliesslich gilt auch für die Gesundheitsversorgung in ausländerrechtlicher Administrativhaft das Äquivalenzprinzip.⁶ Die Überprüfung dieser Vorgaben standen im Fokus dieses Besuches.

Die Delegation wurde von der Leitung und den Mitarbeitenden des ZAA freundlich empfangen. Während des Besuches standen der Delegation zahlreiche Mitarbeitende kompetent für Fragen zur Verfügung. Die Delegation konnte Einsicht in alle Akten nehmen und erhielt uneingeschränkten Zugang zu den gewünschten Unterlagen. Sie konnte sich mit den inhaftierten Personen vertraulich unterhalten.

Bei der ausländerrechtlichen Administrativhaft handelt es sich um eine besonders belastende Haftform. Die inhaftierten Personen befinden sich häufig in einem Zustand der Ungewissheit über die Dauer ihrer Inhaftierung und stehen aufgrund der bevorstehenden zwangsweisen Rückführung unter Stress. In allen während des Besuches geführten Gesprächen kam diese für die Betroffenen belastende Situation sehr deutlich zum Ausdruck. Die ungewisse Situation wirkt sich auch auf die psychische Gesundheit der inhaftierten Personen aus.

An den beiden Besuchstagen befanden sich 84 resp. 82 Männer und eine Frau in ausländerrechtlicher Administrativhaft. Das ZAA verfügt über 130 Haftplätze für 17 Kantone.⁷ Die Fluktuation im ZAA ist hoch. Im letzten Jahr wurden bspw. 1225 Eintritte inkl. «Day- und «Night-Stop» gezählt. Der durchschnittliche Aufenthalt beträgt ca. 21 Tage.⁸

Als höchst problematisch erachtet es die Kommission, dass statistische Auskunftsanfragen vom ZAA nicht beantwortet werden können. Bspw. kann die Durchschnittaufenthaltsdauer der inhaftierten Personen nur approximativ angegeben werden und es fehlt an einer klaren Übersicht zur Einweisung in bestimmte Zellen (siehe Ziff. 13). Die Kommission legt dem Kanton nahe, ein Datensystem zur Verfügung zu stellen, dass der Führung einer Einrichtung dienlich ist.

Die Kommission anerkennt, dass das ZAA erst seit kurzem in Betrieb ist und noch nicht alle notwendigen Konzepte fertiggestellt sind. Auch befindet sich das ZAA gegenwärtig in einer Umbausituation. Die wichtigsten Erkenntnisse und der Handlungsbedarf sind im Folgenden zusammengefasst.

A. Trennungsgebot zwischen ausländerrechtlicher Administrativhaft und strafrechtlicher Haft

1. Gemäss Urteilen des Bundesgerichtes muss die ausländerrechtliche Administrativhaft in einer Einrichtung vollzogen werden, die keinen Gefängnischarakter aufweist und nur

⁵ BGE 146 II 201; BGE 149 II 6; Urteil BGer, 2C_662/2022 vom 8. September 2022; Urteil BGer 2C_781/2022 vom 8. November 2022.

⁶ Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen, ReS. 70/175 der UNO-Generalversammlung vom 17. Dezember 2015, A/RES/70/175, (Nelson-Mandela-Regeln), Regel 24 Ziff. 1; CoE, Administrative Detention of Migrants and Asylum Seekers, Guide for practitioners, November 2023 (CoE, Administrative Detention Guide), S. 53.

⁷ Das ZAA hat gegenwärtig Verträge mit folgenden Kantonen: AG, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NW, SG, SH, SZ, TI, TG, VD, UR, ZG, ZH.

⁸ Im Jahre 2022 lag der Durchschnitt bei 16.7 Tagen, im Jahre 2021 bei 13.7 Tagen.

dem Vollzug ausländerrechtlicher Administrativhaft dient. Das ZAA wird ausschliesslich zur Durchführung der ausländerrechtlichen Administrativhaft genutzt und setzt das Trennungsgebot somit um.

2. Der Delegation wurde jedoch mitgeteilt, dass die Einrichtung Anfragen zur Aufnahme von zwangsweise rückzuführenden Personen mit einem strafrechtlichen Hafttitel erhält. Sollte dies künftig der Fall sein, würden dadurch die positiven Entwicklungen der letzten Jahre stark eingeschränkt. Der Leiter des ZAA und seine Mitarbeitenden würden dadurch sowohl mit Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft wie auch strafrechtlich verurteilten inhaftierten Personen arbeiten müssen. Diese Vermischung erachtet die Kommission als höchst problematisch. **Die Kommission erinnert an das Trennungsgebot.**

B. Infrastruktur

3. Die 130 Haftplätze verteilen sich auf zwei Gebäude mit zwei resp. vier Stockwerken.⁹ Für Frauen gibt es je nach Bedarf 9 resp. 18 Haftplätze. Zusätzlich verfügt das ZAA über je vier resp. fünf Sicherheitszellen pro Gebäude (siehe dazu Ziff. 12). Eine Zelle mit rund acht Schlafgelegenheiten wird als «Night-Stop» benutzt und eine als Aufenthaltsraum eingerichtet Zelle¹⁰ als «Day-Stop» verwendet (siehe Ziff. 7).
4. Gemäss dem Regierungsratsbeschluss des Kantons Zürich werden im ZAA keine Jugendlichen zwischen 15 und 18 Jahren untergebracht. Die Kommission begrüsst diesen Beschluss.¹¹ Gemäss Hausordnung ist die Unterbringung von Jugendlichen jedoch möglich.¹² Die Kommission vertritt die Ansicht, dass minderjährige Personen nicht für ausländerrechtliche Zwecke inhaftiert werden dürfen, da dies dem übergeordneten Kindesinteresse und dem Verhältnismässigkeitsprinzip widerspricht. **Die Kommission empfiehlt, weder begleitete noch unbegleitete Kinder unter 18 Jahren in ausländerrechtlicher Administrativhaft unterzubringen.**¹³
5. Gemäss den Urteilen des Bundesgerichtes ist die ausländerrechtliche Administrativhaft in Einrichtungen zu vollziehen, die keinen Gefängnischarakter aufweisen. Da das ZAA in einem ehemaligen Gefängnis untergebracht ist, ist der Gefängnischarakter allgegenwärtig (Stacheldraht, Gitter vor den Fenstern, Zellentüren, abgeschlossene Gittertüren auf den Abteilungen, usw.). Das ZAA kann die Vorgaben des Bundesgerichtes unter diesen Umständen nicht umsetzen. Die Kommission anerkennt die Bemühungen der Leitung, die Defizite durch andere Massnahmen auszugleichen. Dennoch bleibt der Gefängnischarakter im Alltag der inhaftierten Personen jederzeit deutlich spürbar. So sind die Stockwerke mit abgeschlossenen Gittertüren voneinander getrennt. Ebenso bestehen keine eigenen Kochmöglichkeiten und der Spazierhof sowie die Fitnessräume sind nur zu bestimmten Zeiten zugänglich.

⁹ Zum Zeitpunkt des Besuches war das Gebäude 1 im Umbau. Nur das erste Stockwerk im Gebäude 1 sowie alle Stockwerke im Gebäude 2 waren mit inhaftierten Personen besetzt. Somit waren die Haftplätze auf 93 begrenzt.

¹⁰ Die Einrichtung bezeichnet die Zellen als Hafträume, um den Gefängnischarakter zu minimieren. Inhaftierte Personen werden als eingewiesene Personen (eP) bezeichnet.

¹¹ In der Schweiz verbietet die Bundesgesetzgebung die Anordnung der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft gegenüber Kindern unter 15 Jahren (Art. 80 Abs. 4 AIG und Art. 80a Abs. 5 AIG). Dieselben Regeln gelten für die Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens. Im Umkehrschluss dürfen Kindern über 15 Jahren inhaftiert werden. Die Dauer der Inhaftierung von Kindern zwischen 15 und 18 Jahren ist auf maximal 12 Monate beschränkt (Art. 79 Abs. 2 AIG). Die Empfehlung der Kommission weicht von dieser Gesetzgebung ab.

¹² Vollzugseinrichtungen Zürich, Hausordnung, Flughafengefängnis Zürich, Ausländerrechtliche Administrativhaft, Ausgabe 2022, S. 5.

¹³ CPT/Inf(2017)3, S. 8; Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return*, 16. November 2017, (zit. CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23), Ziff. 5, 7 u.10.

6. Der Delegation wurde mitgeteilt, dass sich die inhaftierten Personen nach der zweiten Umbauphase frei auf den Stockwerken sowie zum Spazierhof bewegen können. Zudem würden sie freien Zugang zum medizinischen Dienst haben, der längere Präsenzzeiten haben soll (6 bis 22 Uhr).

C. «Day-Stop» und «Night-Stop»

7. Reisewillige Personen, d.h. Personen, die im Rahmen der Vollzugsstufe 1 die Schweiz verlassen, können tagsüber oder während der Nacht für ein paar Stunden im ZAA untergebracht werden. Die Einweisung für den «Night-Stop» erfolgt am Nachmittag für eine Abholung am Folgetag zwischen 5 Uhr morgens und mittags. Die Einweisung für den «Day-Stop» erfolgt tagsüber für einen Abflug am Abend desselben Tages. Der «Day-Stop» sowie «Night-Stop» verfügen über je acht Plätze für Männer. Frauen und Kinder werden nicht aufgenommen, was sich nach den Umbauarbeiten ändern könnte. Für die Aufnahme in den «Day-Stop» bzw. «Night-Stop» muss ein ausländerrechtlicher Hafttitel, meist eine kurzfristige Festhaltung gemäss Art. 73 AIG, des zuständigen Kantons vorliegen. Die Personen werden jeweils mit dem JTS oder durch die kantonalen Polizeikörpers zugeführt, die Zuführung an den Flughafen erfolgt durch die Kantonspolizei Zürich.¹⁴

D. Eintritt

8. Eintritte sind täglich möglich und werden im Erdgeschoss durchgeführt. Verschiedene Zellen mit Sitzgelegenheit dienen als Warteräume. Beim Eintritt werden persönliche Informationen aufgenommen und Bedürfnisse abgeklärt (bspw. Adresse, Sprachkenntnisse, Alphabetisierung, Religion, Essensgewohnheiten, fehlende Effekte). Der von der Kommission beobachtete Eintritt verlief sachlich. Die Person wurde gefragt, ob sie den Ort der Rückführung sowie das Datum kennt und ob sie freiwillig ausreisen will. Weiter wurde ihr erklärt, dass sie in einen Drittstaat oder Heimatstaat rückgeführt wird. Es wurde ihr eine Telefonkarte sowie ein Tagesplan ausgehändigt.

E. Körperliche Durchsuchungen

9. Beim Eintritt wird jede Person, unabhängig woher sie zugeführt wird, systematisch körperlich durchsucht. Zuführungen erfolgen einerseits direkt ab dem Migrationsamt oder sind andererseits Überstellungen von Haftanstalten. Die Delegation erhielt widersprüchliche Angaben zu den körperlichen Durchsuchungen und kann somit nicht abschliessend feststellen, ob diese immer zweiphasig ablaufen. Die Kommission erinnert daran, dass eine körperliche Durchsuchung einen schwerwiegenden Eingriff in die Privatsphäre darstellt und von den Betroffenen als erniedrigend empfunden werden kann. Es sollten alle zumutbaren Bemühungen unternommen werden, um die dadurch verursachte Beschämung zu minimieren.¹⁵ Das Prinzip der zwei-phasigen Durchsuchung ist in der Hausordnung des ZAA festgehalten. **Wiederholte körperliche Durchsuchungen beim Transfer von einer Einrichtung in die andere sind nicht verhältnismässig und sollten nur**

¹⁴ Entwurf, Vereinbarung KKJPD und Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich und Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich und Arbeitsgemeinschaft JTS vertreten durch Securitas AG, Regionaldirektion Zürich betreffend den «Day-Stop» und die Bodenorganisation der Kantonspolizei Zürich am Flughafen Zürich, ohne Datum.

¹⁵ Bericht an die österreichische Regierung über den periodischen Besuch in Österreich des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 23. November bis 3. Dezember 2021, CPT/Inf (2023) 03 (CPT Bericht Österreich 2021), Ziff. 59; CPT, Bericht an die polnische Regierung über den Besuch in Polen vom Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 21. März bis am 1. April 2022, CPT/Inf (2024) 10, (CPT, Bericht Polen 2024), Ziff. 48.

bei konkretem Verdacht durchgeführt werden.¹⁶

10. Körperliche Durchsuchungen finden auch bei einer Versetzung in die Sicherheitszelle statt. In einem Fall wurde eine Person wegen suizidalen Äusserungen in die Sicherheitszelle verlegt. Da sie die körperliche Durchsuchung verweigerte, wurde die Person zu Boden gebracht und ihre Kleider aufgeschnitten.¹⁷ Die Kommission erachtet diese Vorgehensweise als nicht verhältnismässig. Rund eine Stunde später wurde die Person nach dem Gespräch mit dem diensthabenden Psychiater in die Zelle zurückverlegt.

F. Versetzung in die Sicherheitszellen

11. Die acht Sicherheitszellen¹⁸ werden wechselweise für drei sehr unterschiedliche Massnahmen benutzt: für 1) Sicherheits- und Schutzmassnahmen, 2) Disziplinarmassnahmen und 3) Einweisungen («Separierung») durch die Flughafenpolizei - Spezialabteilung Ausländerrechtliche Massnahmen der Kantonspolizei Zürich vor einer zwangsweisen Rückführung der Vollzugstufe 4.

1. Ausstattung der Sicherheitszellen

12. Im Gebäude 1 befinden sich die vier Sicherheitszellen im Erdgeschoss. Die Zellen sind vom Parkplatz aus leicht zu erreichen und werden deshalb vorzugsweise für die «Separierung» vor einer zwangsweisen Rückführung der Vollzugstufen 4 benutzt. Die vier Sicherheitszellen im Gebäude 2 befinden sich im 2. Stock neben der Abteilung für Menschen mit besonderen Bedürfnissen (ABB). Alle acht Zellen sind mit einer fest installierten Liege- und Sitzgelegenheit aus Beton sowie einem Tisch ausgestattet. Sie sind mit einer dünnen Yogamatte als Matratze, einer Decke, einem Kissen sowie reissfester Kleidung (Unterhose und Poncho) versehen. Die Zellen sind nicht videoüberwacht. Licht und Wasser werden von ausserhalb der Zelle reguliert. In einem nicht abgetrennten Bereich der Zelle befindet sich eine Hocktoilette sowie ein Lavabo aus Beton bzw. Edelstahl. Geduscht werden kann durch die Nutzung eines zusätzlichen Schlauches, der aber beim Rundgang der Delegation nicht aufgefunden werden konnte. Die Sicherheitszellen sollten dieselben Standards erfüllen, welche für die Unterbringung in regulären Zellen zur Anwendung kommen. **Die Kommission empfiehlt, die Sicherheitszellen mit angemessenen Matratzen auszustatten (unabhängig davon für welche Massnahme sie benutzt werden).**¹⁹

2. Sicherheits- und Schutzmassnahmen

13. Die Liste «Belegungskontrolle Sonderzellen» führt ohne Unterscheidung sowohl Verlegungen aus Sicherheits- als auch aus Disziplinargründen auf. Die genaue Anzahl der Personen sowie die Dauer der Versetzung in die Sonderzellen aus Sicherheitsgründen kann daher anhand dieser Liste nicht klar eruiert werden. Für genaue Angaben müssen die entsprechenden Verfügungen und Rapporte konsultiert werden. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Kenntnis der Anzahl und der durchschnittlichen Dauer der Sicherheitsmassnahmen unabdingbar ist, um eine umfassende Analyse der anstaltsinternen

¹⁶ CPT, Bericht an den Schweizer Bundesrat über den Besuch in der Schweiz vom Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 22. März bis 1. April 2021, CPT/Inf (2022) 9, (CPT, Bericht Schweiz 2021), Ziff. 52.

¹⁷ Rapport datiert 30. Januar 2024.

¹⁸ Diese Zellen werden in den Unterlagen des ZAA unterschiedlich benannt, Sicherheitszellen, Sonderzellen oder Sicherheitshaftraum. Die Kommission benutzt das Wort Sicherheitszellen ausser es wird auf die Bezeichnung in Unterlagen des ZAA Bezug genommen.

¹⁹ Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) Einzelhaft für Gefangene Auszug aus dem 21. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(2011)28-part2, Ziff. 58 u. 60.

Abläufe und Bedürfnisse zu ermöglichen. Das verwendete Datensystem muss solche Analysen ermöglichen können. Ausserdem ist die Liste «Belegungskontrolle Sonderzellen» ab Januar 2024 lückenhaft ausgefüllt.²⁰ Die stichprobenartige Durchsicht der in der Liste aufgeführten Verlegungen ergab, dass die Versetzung in die Sicherheitszellen jeweils formell korrekt verfügt sowie inhaltlich klar und nachvollziehbar dokumentiert ist. Ebenso wurde ersichtlich, dass im Jahre 2023 eine Person bei Selbstgefährdung für sechs Tage und einen andere zum Eigenschutz acht Tage in die Sicherheitszelle eingewiesen wurde.²¹

14. Eine Ausnahme bildet die Versetzung einer Person aus dem «Night-Stop», die anscheinend nicht verfügt wurde.²² Ebenso fiel der Kommission auf:
 - In verschiedenen Fällen wurde von Disziplinar massnahmen abgesehen, da bspw. nicht ausgeschlossen werden konnte, dass das Disziplinarvergehen auf eine verminderte Schuldfähigkeit, so etwa eine relevante Beeinträchtigung der Einsichts- und Steuerungsfähigkeit, zurückzuführen war.²³ In solchen Situationen wurden die betroffenen Personen in eine Sicherheitszelle verlegt und zwei bis drei Tage später vom diensthabenden Psychiater besucht, der die Versetzung jeweils als psychiatrisch gerechtfertigt anerkannte.
 - In einer Akutsituation wird die Wartezeit in der Sicherheitszelle vor dem Transfer in die Psychiatrie nicht verfügt.
 - Bei Suizidversuchen wird die Person am gleichen Tag vom diensthabenden oder einer notfallmässig aufgebotenen psychiatrischen Fachperson besucht und in die Sicherheitszelle (oder in eine externe Klinik) versetzt.²⁴
 - Eine inhaftierte Person wurde vor und nach einem externen Klinikaufenthalt wegen suizidalen Äusserungen in der Sicherheitszelle untergebracht. Erst zwei Tage später wurde sie vom diensthabenden Psychiater besucht.²⁵
 - Einige der Verfügungen beinhalten klar, dass die Person in der Sonderzelle Sicherheitskleidung tragen muss.
 - Die Dauer des Aufenthalts in der Sicherheitszelle wird jeweils bis zur nächsten psychiatrischen Konsultation festgelegt.²⁶ Erfolgt die Verfügung rückwirkend, dann entfällt diese Zeitangabe.
15. Der Aufenthalt in der Sicherheitszelle wird im «Journal Sicherheitshaftraum» festgehalten. Dieses hält die detaillierte Ausstattung der Zelle sowie den Zeitpunkt des Spaziergangs, der Dusche, der Arztvisite und der Essensabgabe fest. Auf Verlangen werden auch Bücher und Zeitungen abgegeben. Der Spaziergang für Personen in den

²⁰ Verfügung datiert 9. Januar 2024 fehlt in der Liste. Dauer der Massnahme vom 2. Februar 2024 fehlt. Die Kommission anerkennt, dass dies evtl. darauf zurückzuführen ist, dass die Entlassung aus der Sicherheitszelle zu kurzfristig vor dem Besuch der NKVF stattfand.

²¹ Siehe Ziff. 51 im Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019-2021), 16. Februar 2022 (zit. Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2019-2021).

²² Es wurde keine Verfügung gefunden. Versetzung in die Sicherheitszelle am 19. Juli 2023.

²³ Verfügung datiert 1. März 2023. Oder bspw. wurde eine Person wegen Gefährdung der Sicherheit und Ordnung in die Sicherheitszelle versetzt. Erst drei Tage später wurde sie vom diensthabenden Psychiater aus psychiatrischen Gründen in der Sicherheitszelle belassen. Die Kommission weist darauf hin, dass gegenüber psychisch kranken Personen keine Disziplinar massnahmen verfügt werden sollten. Nelson-Mandela-Regeln, Regel 39(1); Regel 45(2); EGMR, *Renolde gegen Frankreich*, 16. Oktober 2008. Siehe aber auch Ziff. 22 Arrest in ausländerrechtlicher Administrativhaft.

²⁴ Bspw. Verfügung datiert 17. Februar 2023 und 2. Februar 2024.

²⁵ Verfügung datiert 6. Dezember 2023.

²⁶ Verfügung datiert 12. September 2022.

Sicherheitszellen findet morgens statt.

16. Die Kommission erinnert daran, dass eine medizinische Fachperson die betroffene Person während des Aufenthaltes in der Sicherheitszelle mindestens einmal pro Tag medizinisch und psychiatrisch betreuen sollte.²⁷ Die Betreuung von Personen in der Sicherheitszelle ist durch den Gesundheitsdienst und das Betreuungspersonal des ABB gewährleistet. Die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (PUK) bietet an drei Tagen pro Woche eine Sprechstunde vor Ort an, in Notfällen ausserhalb der Sprechstunden können bis 17 Uhr Psychiaterinnen und Psychiater beigezogen werden. Nachts können die SOS Ärzte gerufen werden, was bei psychiatrischen Notfällen aber selten vorkommt.
17. **Die Kommission erinnert daran, dass eine Sicherheitsmassnahme so kurz wie möglich dauern sollte.**

3. Disziplinar massnahmen

18. Zum sanktionierten Verhalten gehören Beleidigungen, Drohungen und Angriffe gegen Mitarbeitende, die Beschädigung von Geräten und Einrichtungen sowie der Konsum und Besitz von Betäubungsmitteln. Zu den getroffenen Massnahmen gehören Geldbussen, Einschliessung in der Zelle, Internetverbot sowie Arrest. Zelleneinschluss und Arrest wurden jeweils nur für wenige Tage verfügt mit zwei Ausnahmen von sieben bzw. acht Tagen wegen Brandstiftung.²⁸ Problematisch beurteilt die Kommission, dass eine Person wegen Verweigerung der Mitwirkung bei einem Covid Test für zwei Tage in den Arrest versetzt wurde.²⁹
19. Gemäss internationalen Standards müssen Disziplinar massnahmen in der ausländerrechtlichen Administrativhaft zum Ausdruck bringen, dass die Inhaftierung rein administrativer Natur ist.³⁰ Somit sollten keine Arreste verfügt werden, sondern auf andere disziplinarische Massnahmen zurückgegriffen werden. **Die Kommission empfiehlt auf Arrest als Disziplinar massnahme in der ausländerrechtlichen Administrativhaft zu verzichten.**³¹
20. Die Delegation erhielt plausible Hinweise, dass Personen im Arrest auch reissfeste Sicherheitskleidung tragen mussten. Die Anordnung der reissfesten Kleidung wurde in den Verfügungen für die Disziplinararreste nicht erfasst. Die Kommission ist der Ansicht, dass Arrest in Sicherheitskleidung eine erniedrigende Behandlung nach Art. 3 EMRK darstellen kann.³² Die Kommission verzichtet diesbezüglich auf eine Empfehlung, da sie sich grundsätzlich gegen Arrest als Disziplinar massnahmen in der ausländerrechtlichen Haft ausspricht (siehe vorangehende Ziff. 19).³³
21. Die stichprobenartige Durchsicht der Disziplinarverfügungen ergab, dass diese korrekt erlassen und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen waren. Das rechtliche Gehör wurde jeweils gewährt.

²⁷ Recommendation R(98)7 of the Committee of Ministers to member States concerning the ethical and organisational aspects of health care in prison, 8. April 1998, (Empfehlung R(98)7), Ziff. 58; Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, Juli 2020, REC(2006)2-rev, (Europäische Strafvollzugsgrundsätze), Ziff. 43.2; CPT/Inf(2011)28-part2, Ziff. 63.

²⁸ Teilweise wird bei einer Anordnung von vier Tagen Arrest nur ein Tag im Arrest vollzogen und drei unter Ansetzung einer Probezeit von zwei Monaten aufgeschoben. Bspw. Disziplinarverfügung datiert 16. Januar 2024.

²⁹ Rapport datiert 16. April 2022. Die Person wurde mit Vollzugsstufe 1 zwei Tagen später in den Heimatstaat rückgeführt.

³⁰ Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Kingdom of the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 25 May 2022, CPT/Inf(2023) 12, 23. Juni 2023, (CPT, Bericht Niederlande 2022), Ziff. 92.

³¹ CPT, Bericht Niederlande 2022, Ziff. 93.

³² Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 20.2.

³³ Siehe auch BGE 1B_115/2019 E. 2.7. u. 2.8.

4. Einweisung durch die Kantonspolizei Zürich («Separierung»)

22. Die Kommission erfuhr, dass inhaftierte Personen vor ihrer zwangsweisen Rückführung mit einem Sonderflug (Vollzugsstufe 4), vorwiegend die unmittelbare Nacht davor, von der Kantonspolizei Zürich in die Sicherheitszellen 1041-1045 eingewiesen werden. Dabei ist das ZAA für die Betreuung, d.h. Zellenruf, Essen, Rauchen und Medikamentenabgabe zuständig. Auf Nachfrage erläuterte die Kantonspolizei Zürich, dass in den üblichen Zellen des ZAA immer Gegenstände vorhanden sind, welche zur Verhinderung von Rückführungen eingesetzt werden können. Zum Schutz des Personals und der rückzuführenden Personen würden vor Rückführungen deshalb vereinzelt Umplatzierungen vorgenommen. Die Delegation erfuhr, dass die inhaftierten Personen systematisch in Sicherheitskleidung in der Zelle untergebracht werden. Sie erhielt jedoch widersprüchliche Angaben dazu, von wem – ZAA oder Kantonspolizei Zürich – die mündliche Anordnung dazu jeweils erlassen wurde. Die Kommission kann auch die Häufigkeit der Anordnungen nicht überprüfen, da die Spalte «Separierung» in der Liste «Belegungskontrolle Sonderzellen» nicht ausgefüllt ist.
23. Die Anordnung von Sicherheitskleidung darf nur bei Selbstverletzungsgefahr und bei Suizidgefahr sowie aufgrund einer individuellen Risikobewertung angeordnet werden.³⁴ Sie darf nicht standardmässig angeordnet werden. Keinesfalls darf dies aufgrund von erwartetem Widerstand bei der zwangsweisen Rückführung angeordnet werden. Eine entsprechende Anordnung muss zudem schriftlich verfügt werden. **Die Kommission empfiehlt, Personen nur auf der Grundlage einer individuellen Risikobeurteilung, wenn offensichtlich eine Gefahr der Selbstverletzung besteht, zu zwingen, suizidsichere Kleidung zu tragen. Ist dies nicht der Fall, dann kann diese Handlungsweise einer erniedrigenden Behandlung gemäss Art. 3 EMRK gleichkommen.**

5. Trennung der Massnahmen

24. Sicherheitsmassnahmen müssen strikt von Disziplinar-massnahmen unterschieden werden. Eine Sicherheitsmassnahme ist keine Strafe und darf von der betroffenen Person auch nicht als solche wahrgenommen werden. Die Anordnung von Sicherheitsmassnahmen und Disziplinar-massnahmen wird in der Hausordnung klar unterschieden.
25. Jedoch werden in der Liste «Belegungskontrolle Sonderzellen» sowohl die Versetzungen aus Sicherheitsgründen als auch aus Disziplinar-gründen aufgeführt. **Die Kommission empfiehlt, die Massnahmen in separaten Registern festzuhalten.**³⁵
26. Weiter werden die drei Massnahmen, d.h. die Sicherheitsmassnahmen, die Disziplinar-massnahmen und die «Separierung» in den gleichen Zellen durchgeführt. **Die Kommission empfiehlt, auch bei der Durchführung dieser Massnahmen zwischen Sicherheitsmassnahmen, Disziplinararresten und der «Separierung» zu unterscheiden.**³⁶

G. Haftregime für Männer

27. Die Ausgestaltung des Haftregimes ist so frei wie möglich zu gestalten. Die Einschränkungen der Rechte der Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft dürfen nur so weit gehen, wie es für den Haftzweck notwendig ist.³⁷ Seit einem Urteil des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich sind die Zellen täglich von 8.00 bis 17.00 Uhr geöffnet.³⁸

³⁴ CPT, Bericht Österreich 2021, Ziff. 58.

³⁵ Nelson-Mandela-Regeln, Regel 39.2.

³⁶ CPT, Bericht Schweiz 2021, Ziff. 124.

³⁷ CPT, Factsheet Immigration detention, March 2017, CPT/Inf(2017)3 (CPT/Inf(2017)3), S. 5.

³⁸ Urteil vom Verwaltungsgericht des Kantons Zürich vom 15. Dezember 2022, VB.2022.00700. Öffnungszeiten von 7.30 Uhr bis 19.30 Uhr sind geplant sobald weitere Mitarbeitenden rekrutiert sind um einen Schichtbetrieb zu garantieren, voraussichtlich September 2024.

Während dieser neun Stunden können sich die inhaftierten Personen zwar frei auf ihrer Abteilung, aber nicht auf dem Stockwerk bzw. über die Stockwerke hinwegbewegen. Die Abteilungen sind jeweils durch zwei Gittertüren abgetrennt. Diese unterstreichen den Gefängnischarakter des ZAA.

28. Die Essenszeiten sind – besonders am Abend – früh angesetzt: 11.30 und 16.30 Uhr.³⁹ Einen gemeinsamen Essensraum gibt es nicht.
29. Arbeits- und Freizeitmöglichkeiten sind förderlich für das Wohlbefinden der inhaftierten Personen sowie für den sozialen Kontakt untereinander. Zudem verdeutlichen von einer Einrichtung angebotene Freizeitmöglichkeiten deren Bemühungen, dem Gefängnischarakter entgegenzuwirken.⁴⁰ Die internationalen Vorgaben zu den Sport-, Freizeit- und Arbeitsmöglichkeiten werden durch das ZAA sichergestellt.
30. **Die Kommission empfiehlt, den Alltag der Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft so frei wie möglich zu gestalten.**⁴¹

H. Haftregime für Frauen

31. Die Abteilung für Frauen befindet sich im 4. Stock. Seit April 2022 waren gesamt 76 Frauen im ZAA untergebracht. Die längste Haftdauer betrug 89 Tage, für weitere sieben Frauen zwischen 52 und 72 Tage. Fünf Frauen befanden sich zwischen 20 bis 30 Tagen alleine in der Abteilung. Am Besuchstag war eine Frau seit 15 Tagen im ZAA untergebracht, davon war sie 14 Tage alleine. Diese Art der Unterbringung kommt einer Isolation gleich. In Bezug auf den Zweck der Administrativhaft beurteilt die Kommission die alleinige Unterbringung von Frauen über einen längeren Zeitraum als nicht verhältnismässig. **Die Kommission empfiehlt in solchen Situationen, auf Alternativen zur Inhaftierung zurückzugreifen oder Frauen aus verschiedenen Einrichtungen zusammenzufassen.**
32. Die Abteilung für Frauen verfügt über einen Aufenthaltsraum mit Sofas, Tischen mit Stühlen, Info-Board, Yogamatten, einem interaktiven Sportgerät sowie einer abgetrennten Toilette mit Lavabo. Ein Telefon und Laptop befinden sich auf dem Flur. Der Zugang zum Internet ist während den Zellenöffnungszeiten gewährleistet. Schliesslich befindet sich auf der Abteilung ein frei zugänglicher Waschraum mit Dusche, Badewanne, Waschmaschine und Tumbler.

I. Zugang zu frischer Luft

33. Der tägliche Zugang zu frischer Luft ist eine grundlegende Voraussetzung für das Wohlbefinden einer inhaftierten Person.⁴² Die sechs Spazierhöfe im Erdgeschoss sind funktional eingerichtet; sie erlauben sowohl Sport als auch Spazier- oder Sitzmöglichkeiten. Der Spazierhof mit dem «blauen Boden» und den Sportgeräten wird bei schlechtem Wetter rutschig und kann somit wegen Verletzungsgefahr nicht gebraucht werden. Der Spazierhof für Frauen befindet sich im fünften Stock und ist dadurch kleiner. Er ist mit einem Pingpongtisch und einer Sitzgelegenheit ausgestattet. Der horizontale Blick nach draussen ist bei allen Spazierhöfen möglich, doch sind alle Spazierhöfe mit Netzen

³⁹ Gemäss Wochenplan 11.45 Uhr und 16.55 Uhr. Bei den angegebenen Zeiten handelt es sich um die von der Delegation beobachteten Zeiten.

⁴⁰ Association for the prevention of torture/International Detention Coalition/UNHCR, Monitoring Immigration Detention, Practical Manual, 2014, (APT/IDC/UNHCR, Monitoring Immigration Detention), S. 152.

⁴¹ BGE 149 II 6.

⁴² EGMR, *Ananyev gegen Russland*, 42525/07 et 60800/08, 10.° Januar 2012, Ziff.°150. Das Recht auf Zugang zu frischer Luft ist kein eigenständiges oder direkt durch einen Vertrag geschütztes Recht, sondern leitet sich aus dem Recht auf menschliche Behandlung im Falle des Freiheitsentzugs ab, das in Art.°10 Abs.°1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte explizit verankert ist (aber auch aus Art. 3 EMRK). Siehe Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16.°Dezember 1966, SR°0.103.2.

überspannt. Der tägliche Spaziergang soll der Entspannung der inhaftierten Personen dienen, was in einem mit Netzen überspannten Spazierhof kaum möglich ist.⁴³

34. Die Delegation erhielt von den Mitarbeitenden und der inhaftierten Frau widersprüchliche Angaben zur Möglichkeit, tagsüber jederzeit den Spazierhof zu nutzen. Inhaftierte Männer können sich bis zu drei aufeinanderfolgende Stunden im Spazierhof aufhalten. Die Kommission bedauert jedoch, dass ein ganztätiger freier Zugang zur frischen Luft nicht umgesetzt werden kann. **Die Kommission empfiehlt, den Alltag der Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft so wenig wie möglich einzuschränken. Der Zugang zum Spazierhof sollte tagsüber jederzeit möglich sein.**
35. Das Fenster in der Zelle kann individuell geöffnet werden, was eine ausreichende Frischluftzufuhr ermöglicht.

J. Kontakte zu der Aussenwelt

36. Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft müssen die Möglichkeit haben, sinnvolle Aussenkontakte zu Familie, Freunden und Religionsbeauftragten zu pflegen.⁴⁴ Sinnvolle Kontakte zur Aussenwelt können die Auswirkungen der ausländerrechtlichen Administrativhaft mildern.⁴⁵ Dabei ist die Privatsphäre der inhaftierten Personen zu berücksichtigen und der Kontakt zur Aussenwelt nur so weit wie nötig einzuschränken.
37. Im Erdgeschoss des Gebäudes 1 stehen je ein Besuchsraum für inhaftierte Männer und für inhaftierte Frauen zur Verfügung. Der Besuchsraum für inhaftierte Männer ist um einiges wohnlicher und bspw. mit weichen Sofas ausgestattet. Auch gibt es verschiedene Kinderspielsachen. Der Besuchsraum für inhaftierte Frauen ist lediglich mit drei Tischen und Stühlen eingerichtet. Die Kommission erinnert an das Diskriminierungsverbot⁴⁶; inhaftierte Frauen dürfen nicht nur deshalb, weil sie eine Minderheit bilden, schlechteren materiellen Haftbedingungen unterworfen sein. Weiter gibt es drei Besuchsräume mit Trennscheiben sowie einen abgetrennten Raum für Gespräche mit der anwaltschaftlichen Vertretung.
38. Besuche können unter der Woche jeweils nachmittags (13.45 – 16.15 Uhr) empfangen werden. Auf Gesuch hin können Besuche auch ausserhalb dieser Zeiten stattfinden.⁴⁷ Diese Möglichkeit ist bisher nicht schriftlich festgehalten und wird somit kaum genutzt: Seit April 2022 fanden fünf Besuche (von gesamt 926 Besuchen) an einem Samstag statt.⁴⁸ Zwei Besuche, wohlgermerkt von Anwälten, fanden ausserhalb der angegebenen Zeiten statt. Die Kommission regt an, (sobald die nötigen Ressourcen zur Verfügung stehen) die Möglichkeit von Besuchen ausserhalb der Nachmittagszeiten transparent zu kommunizieren.
39. Die Kommission begrüsst, dass die Einrichtung für Personen, die keine Angehörigen in der Schweiz haben, Besuche von Solinetz organisiert.
40. Die Delegation beobachtete wie die frei zugänglichen Telefone auf dem Flur der Abteilungen rege genutzt wurden. Auch können inhaftierte Personen auf Gesuch hin über

⁴³ APT/IDC/UNHCR, Monitoring Immigration Detention, S. 151.

⁴⁴ Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty, Extract from the 19th General Report of the CPT, CPT/Inf(2009)27-part), Ziff. 79.

⁴⁵ CoE, Administrative Detention Guide, S. 30.

⁴⁶ Art. 2, Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, (UNO-Frauenrechtskonvention), SR 0.108; Art. 8 Ziff. 2 Bundesverfassung, SR 101; Art. 1, UNO-Frauenrechtskonvention definiert geschlechtsspezifische Diskriminierung als jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschliessung oder Beschränkung, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die auf die Gleichberechtigung. Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 13.

⁴⁷ Die Vereinbarung mit den Kantonen sieht bspw. ausdrücklich vor, dass Besuche sieben Tage die Woche empfangen werden können, S.°2.

⁴⁸ ZAA, Liste Terminübersicht 1. April 2022 - 9. Februar 2024.

Nacht ein Mobiltelefon (ohne Bild und Tonaufnahmemöglichkeit) in ihrer Zelle verwenden. Eigene Mobiltelefone können hingegen nicht benutzt werden. Gemäss Angaben von inhaftierten Männern kann aber der Zugang zum Mobiltelefon erbeten werden, um bspw. eine Telefonnummer herauszusuchen. Gemäss Urteil des Bundesgerichtes muss der Internetzugang für inhaftierte Personen in der ausländerrechtlichen Administrativhaft gewährleistet sein.⁴⁹ Für die inhaftierten Männer stehen drei Stationen («Internet-Café») mit jeweils sieben Computern mit Internetzugang zur Verfügung. Mindestens dreimal pro Woche kann für jeweils 50 Minuten aufs Internet zugegriffen werden. Kopfhörer für Anrufe müssen die inhaftierten Personen für CHF 6.50 am Kiosk erwerben. Die Kommission begrüsst, dass es die Möglichkeit gibt, sich übers Internet mit Angehörigen auszutauschen.

41. Diese Feststellungen sind schon bald überholt, da sich das ZAA am Pilotprojekt SMAZH beteiligt. Dieses wird gegen eine geringe Gebühr einen uneingeschränkten WLAN-Zugang über Tablets, inkl. Skype erlauben.

K. Gesundheitsversorgung

42. In Bezug auf die Gesundheitsversorgung gilt es auch in der ausländerrechtlichen Administrativhaft das Äquivalenzprinzip, wonach die Gesundheitsversorgung innerhalb und ausserhalb einer Vollzugseinrichtung gleichwertig zu sein hat, einzuhalten.⁵⁰ Zu einer gleichwertigen und adäquaten Versorgung gehören u.a. die somatische und psychiatrische Versorgung. Das Gesundheitsfachpersonal sollte in Bezug auf Gesundheitsfragen, die Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft betreffen, sensibilisiert sein und Kenntnisse über die häufigsten Krankheitsbilder haben.⁵¹ Es sollte in der Lage sein, bei der Gesundheitsversorgung der Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft kulturelle Befindlichkeiten zu berücksichtigen und zu respektieren.⁵² Weiter ist die ärztliche Schweigepflicht auch im Freiheitsentzug zu wahren.⁵³

1. Abteilung für Menschen mit besonderen Bedürfnissen (ABB)

43. Die Abteilung für Menschen mit besonderen Bedürfnissen wurde aufgrund der zunehmenden Zahl von Personen mit psychischen Krankheitsbildern in der ausländerrechtlichen Administrativhaft sowie der beschränkten Zahl von Plätzen in psychiatrischen Kliniken geschaffen. Das Konzept für die Abteilung ist noch in Erarbeitung und wird gegenwärtig noch nicht vollständig umgesetzt.
44. Die Abteilung befindet sich im 2. Stock und kann maximal 16 Personen, die aufgrund ihres somatischen und psychischen Gesundheitszustandes verstärkte Betreuungsbedürfnisse besitzen, aufnehmen. Bisher wurden noch keine Personen mit somatischen Problemen untergebracht. Gemäss ZAA sollte ein Aufenthalt auf der Abteilung rund 20 Tage dauern.
45. Die Mitarbeitenden des Gesundheitsdiensts, ein Agogiker sowie erfahrene Mitarbeitende sind für die Betreuung verantwortlich. Die Kommission weist darauf hin, dass die Mitarbeitenden dieser Abteilung für den Umgang mit Personen mit psychischen Problemen ausgebildet sein sollten.⁵⁴
46. Um sich der jeweiligen psychischen Verfassung der inhaftierten Personen anzupassen,

⁴⁹ BGE 149 II 6 E. 5.2.

⁵⁰ Nelson-Mandela-Regeln, Regel 24 Ziff. 1; CoE, Administrative Detention Guide, S. 53.

⁵¹ Recommendation CM/Rec(2012)12 of the Committee of Ministers to member States concerning foreign prisoners, 10. Oktober 2012, (CM/Rec(2012)12), Ziff. 31.3.

⁵² CM/Rec(2012)12, Ziff. 31.3.

⁵³ Empfehlung R(98)7, Ziff. 13.

⁵⁴ Rec(2006)2-rev, Ziff. 81.3; CPT, Bericht Polen 2024, Ziff. 41.

hat die Abteilung vier Stufen von Zellenausstattungen eingeführt⁵⁵:

- Zellen mit Standardausstattung d.h. Bett, Tisch, Stuhl, mit Türe abgetrennter Bereich mit Lavabo und Toilette, TV kann gemietet werden;
 - Zelle ausgestattet mit Schaumstoffmobilier, Vorhänge, mit Türe abgetrennter Bereich mit Lavabo und Toilette, TV kann gemietet werden;
 - Reduzierter Haftraum ausgestattet mit Schaumstoffmobilier, offener Eingang zum Lavabo und Toilettenbereich;
 - Sicherheitszelle (siehe Ziff. 15).
47. Die Einweisung in die Sicherheitszelle wird durch die Leitung des ZAA verfügt (siehe Ziff. 17). Die Einweisung wird spätestens nach drei Tagen von einem Psychiater bestätigt. Die Einweisung in eine «reduzierte Zelle» (Zellen 2214 und 2215) wird von den Mitarbeitenden entschieden und nicht formell verfügt. Der Aufenthalt in einer reduzierten Zelle wird in einem Journal festgehalten, darin finden sich Informationen zu Ausstattung der reduzierten Zelle, bspw. Matratze normal oder dünn (= Yogamatte), Art der Kleidung, Zugang zu Fernseher, Datum und Uhrzeit des Spazierganges, der Dusche, der Arztkonsultation sowie Essensabgabe.
48. Das ZAA konnte keine genauen Angaben machen, wie lange Personen in diesen reduzierten materiellen Verhältnissen jeweils inhaftiert waren.
49. **Die Kommission empfiehlt:**
- **Der Aufenthalt in den reduzierten Zellen muss formell verfügt werden und es muss immer eine Psychiaterin bzw. ein Psychiater beigezogen werden;**
 - **Der Zuweisungsentscheid muss regelmässig überprüft werden;**
 - **Sämtlich getroffene Massnahmen wie auch Informationen zur Zellenausstattung müssen in einem Register festgehalten werden.**⁵⁶
50. Die Kommission begrüsst die Initiative der Leitung des ZAA, innerhalb des ZAA eine Möglichkeit zu schaffen, um inhaftierten Personen mit psychischen Problemen engmaschiger zu betreuen. Die Kommission nimmt auch zur Kenntnis, dass sich die Abteilung noch in einer Pilotphase befindet und somit das Konzept noch nicht definitiv festgelegt wurde. Die Kommission vertritt jedoch grundsätzlich die Ansicht, dass der Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft bei Personen mit psychiatrischen Krankheiten nicht verhältnismässig sein kann. Die Kommission ist der Ansicht, dass die kantonalen Behörden bei der richterlichen Anordnung der ausländerrechtlichen Haft vermehrt die psychische Verfassung der betroffenen Personen in Betracht ziehen sollten.⁵⁷

2. Somatische Gesundheitsversorgung

51. Die somatische Gesundheitsversorgung wird durch einen eigenen internen Gesundheitsdienst bestehend aus sieben Pflegefachpersonen sichergestellt. An Wochentagen wird die Versorgung über zwei Schichten abgedeckt, am Wochenende ist eine Person vor Ort, jedoch nur für Notfälle zuständig. Geplant ist, den medizinischen Dienst weiter auszubauen, um etwa auch die Medikamentenabgabe durch Pflegefachpersonen sicherzustellen.
52. Die Räume für Gespräche und Untersuchungen sind angemessen. Ein somatischer Arzt ist zweimal pro Woche vor Ort und führt eine Sprechstunde durch. Zudem ist er auch

⁵⁵ ZAA: Abteilung für Menschen mit besonderen Bedürfnissen (ABB), Konzeptentwurf, 2022, S. 11 u. 12.

⁵⁶ Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (SPT), Visite effectuée en Suisse du 27 janvier au 7 février 2019 : recommandations et observations adressées à l'État partie, 22 mars 2021, CAT/OP/CHE/ROSP/1, Ziff. 97.

⁵⁷ EGMR, *Thimotheas gegen Belgien*, 39061/1, 18. September 2017, Ziff. 74.

ausserhalb der Sprechstunden telefonisch erreichbar und kann für dringende Termine vorbeikommen. Wenn der somatische Arzt nicht verfügbar ist, werden in Notfällen SOS-Ärztinnen und Ärzte aufgebeten oder der Notruf 144 gerufen.

53. Es gibt auch einen Behandlungsraum für zahnärztliche Konsultationen und Behandlungen. Einmal pro Woche kommt ein Zahnarzt. In dringenden Fällen können inhaftierte Personen auch ausserhalb der Sprechstundenzeit in die Praxis gebracht werden.
54. Am Eintrittstag findet mittels eines standardisierten Fragebogens⁵⁸ eine medizinische Eintrittsabklärung durch die Pflegefachpersonen statt. Davon ausgenommen sind inhaftierte Personen, die weniger als drei Tage im ZAA bleiben und keine verschreibungspflichtigen Medikamente einnehmen. Auch Personen, die im «Day-Stop» und «Night-Stop» eintreten, werden nicht standardmässig von den Pflegefachpersonen befragt. Eine ärztliche Untersuchung wird nicht routinemässig durchgeführt. **Die Kommission erinnert daran, dass innerhalb von 24 Stunden systematisch eine medizinische Eintrittsabklärung durch Gesundheitsfachpersonal durchzuführen ist. Bei Bedarf ist eine ärztliche bzw. psychiatrische Untersuchung, Behandlung und Betreuung einzuleiten.**⁵⁹

Im Rahmen der Eintrittsabklärung müssen folgende Punkte systematisch erfasst werden:

- a) **Somatische Krankheiten und Medikation, insbesondere Infektionskrankheiten;**
 - b) **Psychische Krankheiten und bisherige Therapien, u. a. auch Substanzabhängigkeiten und Substitutionstherapien;**
 - c) **Suizidalität und Selbstverletzungsgefahr.**⁶⁰
55. Die inhaftierten Personen melden sich über den Hausbrief für eine Konsultation beim Gesundheitsdienst an. Die Pflegefachpersonen nehmen in der Folge die weitere Triage für den somatischen oder psychiatrischen Arzt vor. Für gynäkologische Untersuchungen müssen inhaftierte Frau an externe Ärztinnen und Ärzte verwiesen werden. Auch für andere spezialärztliche Abklärungen und Behandlungen werden die inhaftierten Personen durch den somatischen Arzt weiterverwiesen.
 56. Die medizinische Grundversorgung und notfallmässige Behandlungen werden uneingeschränkt durchgeführt. Bei elektiven Behandlungen braucht es für jene Personen, die über keine Krankenkassendeckung verfügen, vom zuständigen kantonalen Migrationsamt eine Kostengutsprache. Die Delegation überprüfte verschiedenen Fälle, in denen eine Behandlung vom Migrationsamt abgelehnt wurde, weil im Zielstaat eine Behandlung möglich war. Problematisch findet die Kommission die Nichterteilung einer Kostengutsprache, weil die betroffene Person bei der Papierbeschaffung nicht mitwirkte. Auch wenn es sich bei der betreffenden Behandlung nicht um einen dringend notwendigen Eingriff handelte, ist diese Vorgehensweise für die Kommission nicht nachvollziehbar. Die Kommission weist darauf hin, dass sachlich unterschiedliche Fragen und Umstände nicht verbunden bzw. miteinander gekoppelt werden dürfen.
 57. Die gesichteten medizinischen Unterlagen waren zwar knapp, aber informativ und inhaltlich sorgfältig geführt. Problematisch erachtet die Kommission, dass die Dokumentation in Excel erfolgt. Somit können nachträglich Änderungen vorgenommen und frühere Einträge überschrieben werden, ohne dass die Anpassungen zeitlich und personell nachverfolgt werden können. Dies kann sich in rechtlicher Hinsicht als problematisch

⁵⁸ Bspw. werden Fragen zu Allergien, Atmung, Herz, Epilepsie gestellt. Sowie nach möglichem Alkohol- und Drogenkonsum gefragt. Blutdruck und Temperatur werden gemessen.

⁵⁹ Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2019-2021, Ziff. 19.

⁶⁰ Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2019-2021, Ziff. 21.

erweisen. **Die Kommission empfiehlt, nachvollziehbare medizinische Unterlagen sicherzustellen.**

58. Die Vertraulichkeit der medizinischen Unterlagen ist gewährleistet.

3. Psychiatrische Versorgung

59. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat festgestellt, dass die ausländerrechtliche Administrativhaft negative Auswirkungen auf die Gesundheit der inhaftierten Personen hat, insbesondere auf ihre psychische Gesundheit. Diese kann sich während der Inhaftierung aufgrund verschiedener Faktoren verschlechtern: bspw. ungewisse Aufenthaltsdauer, Unkenntnis der rechtlichen Verfahren, Sprachbarrieren, fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten, Trennung von der Familie oder das Gefühl, wie eine straffällige Person behandelt zu werden.⁶¹ Die psychiatrisch-psychotherapeutische Versorgung der inhaftierten Personen war somit ein Fokus des Besuches.
60. Die psychiatrische Grundversorgung wird durch die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (PUK) gewährleistet. An drei Wochentagen sind Psychiater⁶² vor Ort, von denen eine Person Arabisch spricht. Für andere Sprachen werden Dolmetschende beigezogen. Die Kommission beurteilt die psychiatrische Versorgung als angemessen.
61. Das ZAA verfügt gemäss den erhaltenen Auskünften gegenwärtig über kein aktuelles Suizidpräventionskonzept. Dabei dürften Personen in ausländerrechtlichen Administrativhaft aufgrund des bevorstehenden Weg- bzw. Ausweisungsvollzugs eine Risikogruppe darstellen. Die Liste «Belegungskontrolle Sonderzellen» führt häufig suizidale Äusserungen oder Suizidversuche als Verlegungsgrund auf. Die Einrichtung legt in dieser Angelegenheit Wert auf eine dynamische Sicherheit; die Mitarbeitenden sollen im Alltag auf Aufmerksamkeit, Interaktivität, positive Beziehungsarbeit und deeskalierende Massnahmen achten. **Die Kommission empfiehlt sicherzustellen, dass alle Mitarbeitenden regelmässig in Suizidprävention geschult werden.**

4. Medikamentenabgabe

62. Die Medikamentenabgabe erfolgt durch die Mitarbeitenden Betreuung. Ausnahme bilden Betäubungsmittel, die von den Pflegefachpersonen abgegeben werden. Um sicherzustellen, dass die Medikamente wirklich eingenommen werden, erfolgt die Einnahme der Betäubungsmittel zudem im Beisein der Betreuung und unter Videoüberwachung, d.h. die Abgabe findet im Flur vor der Zelle statt. Am Wochenende werden Betäubungsmittel jedoch auch durch die Mitarbeitenden Betreuung abgegeben. Die Medikamente werden durch die anwesenden Pflegefachpersonen nach dem Vier-Augen-Prinzip vorbereitet. Schliesslich kann eine begrenzte Anzahl rezeptfreier Medikamente jederzeit auch von den Mitarbeitenden Betreuung abgegeben werden. **Die Kommission erinnert daran, dass die Abgabe rezeptpflichtiger Medikamente nur durch medizinisches Fachpersonal erfolgen darf. Falls dies aus Ressourcengründen nicht sichergestellt werden kann, sind Massnahmen zur Wahrung der Vertraulichkeit und der korrekten Abgabe zu treffen.**⁶³

5. Entzug

61. Die häufigsten Abhängigkeiten sind jene von Pregabalin, Benzodiazepinen und Opiaten. Pregabalin, für das i.d.R. keine Indikation vorliegt, wird meist auf die maximal zulässige Dosis reduziert. Methadon wird weiterhin substituiert. Auch Benzodiazepine werden

⁶¹ WHO, Addressing the health challenges in immigration detention, and alternatives to detention, A country implementation guide, 2022, S. 13 und S. 19ff.

⁶² Wenn ein Gespräch mit einer Psychiaterin explizit gewünscht wird, dann ist dies möglich.

⁶³ CPT, Bericht Schweiz 2021, Ziff. 99.

i.d.R. auf Diazepam umgestellt und substituiert. Gemäss den erhaltenen Informationen ist die Reduktion von Substanzen, die eine Abhängigkeit bewirken, schwierig. Wird eine Person in ein Land rückgeführt, in welchem die Weiterführung der Substitution nicht sichergestellt ist, wird eine Reduktion individuell besprochen. Der Entzug wird unterstützt, wenn die Person dies wünscht. Bei Rückkehr in ein Land, in welchem die Substitution weitergeführt werden kann, wird keine Anpassung vorgenommen. Da die Einrichtung keinen Wiedereingliederungsauftrag hat, sieht sie es nicht als ihren Auftrag an, Entzüge bei jenen Personen durchzuführen, die dies nicht ausdrücklich wünschen. Es wird in Kauf genommen, dass die Personen nach Ankunft im Zielstaat evtl. einem «kalten Entzug» ausgesetzt sind. Die Kommission erachtet dies als problematisch. **Die Kommission empfiehlt, unmittelbar nach dem Eintritt in das ZAA die verschiedenen Optionen der Medikamentenreduktion und ihre Auswirkungen proaktiv mit der inhaftierten Person zu besprechen, um entsprechende Massnahmen – im Einverständnis mit den betroffenen Personen – einzuleiten.**

6. Transport zu externen medizinischen Untersuchungen

62. Zu externen medizinischen Untersuchungen werden die inhaftierten Personen standardmässig an Händen und Füssen gefesselt und auf einem Rollstuhl sitzend gebracht. Teilweise finden auch die Untersuchungen gefesselt statt. Die Kommission erinnert daran, dass die Inhaftierung rein administrativer Natur ist, keinen strafprozessualen oder strafrechtlichen Charakter aufweist und die inhaftierten Personen dementsprechend zu behandeln sind. Schliesslich weist die Kommission darauf hin, dass bei medizinischen Untersuchungen Fesselungen abgenommen werden sollten. **Die Kommission empfiehlt, bei Transporten zu einer externen medizinischen Untersuchung Fesselungen nicht standardmässig, sondern nur aufgrund einer individuellen Risikoabschätzung anzuwenden.**⁶⁴

L. Vorbereitung von zwangsweisen Rückführungen

63. Gemäss den Vorgaben des SEM ist mindestens 72 Stunden vor der geplanten Rückführung eine Vorbereitungsgespräch durchzuführen.⁶⁵ Die Gefahr eines selbstverletzenden Verhaltens darf kein hinreichender Grund sein, um eine Person in ausländerrechtlicher Administrativhaft erst zu einem späten Zeitpunkt über ihre bevorstehende Rückführung zu informieren.⁶⁶ Nicht alle Personen mit denen sich die Delegation unterhalten hat, waren über das Datum ihrer zwangsweisen Rückführung informiert. Sie kannten jedoch alle den Zielstaat, in welchen sie reisen sollten. Die Kommission weist darauf hin, dass ein fehlgeschlagener Rückführungsversuch nicht automatisch dazu führen darf, dass die Person über das genaue Datum des nächsten Rückführungsversuches nicht mehr informiert wird. **Die Kommission weist darauf hin, dass obwohl der genaue Zeitpunkt des Vorbereitungsgespräches gesetzlich nicht vorgeschrieben ist, die im Jahr 2015 von der KKJPD verabschiedeten sog. Musterprozesse vorsehen, dass das Vorbereitungsgespräch mit Personen in Ausschaffungshaft spätestens 72 Stunden vor dem Abflug durchzuführen ist.**⁶⁷
64. Gemäss den erhaltenen Informationen werden Personen, die mit Vollzugstufe 1 die

⁶⁴ CPT, Factsheet Transport of detainees, Juni 2018, CPT/Inf(2018)24, S. 3.

⁶⁵ Rundschreiben des SEM über die Musterprozesse betreffend medizinischer Datenfluss und Zwangsmassnahmen bei der Anhaltung und Zuführung zum Flughafen, 2015.

⁶⁶ Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 20 au 24 octobre 2003, 13. Dezember 2004, CPT/Inf(2004)38 (CPT, Bericht Schweiz 2004), Ziff. 16.

⁶⁷ Rundschreiben des SEM über die Musterprozesse betreffend medizinischer Datenfluss und Zwangsmassnahmen bei der Anhaltung und Zuführung zum Flughafen, 2015.

Schweiz verlassen, an der Loge von der Kantonspolizei Zürich abgeholt. Personen, die im Rahmen der Vollzugsstufen 2 und 3 per Linienflug in Begleitung der Polizei ausreisen, werden nach individueller Einschätzung der Vollzugsbehörden über das Datum der Rückführung informiert. Die Delegation erhielt plausible Hinweise, dass diese Einschätzung nicht immer auf einer individuellen Beurteilung basiert, sondern auch aufgrund der Nationalität der Betroffenen erfolgen kann. Die Kommission erachtet diese Vorgehensweise als problematisch. Keine Person, die per Sonderflug (Vollzugstufe 4) die Schweiz verlassen muss, wird über den Zeitpunkt informiert. Zellenstürmungen finden seit Frühling 2023 kaum noch statt, da die Personen am Vorabend der Rückführung nun in die Sicherheitszellen verlegt werden. Die von einer Separierung betroffenen Personen werden über den Grund der Verlegung nicht informiert; zudem wird diese Verlegung auch nicht in der Liste «Belegungskontrolle Sonderzellen» festgehalten. Die Einweisung in die Sicherheitszelle darf nur aus Sicherheitsgründen, die auf einer individuellen Risikobeurteilung basieren, erfolgen (und aus Disziplinargründen, aber dann in einer Arrestzelle).

65. Der Gesundheitsdienst kennt das Ausreisedatum der inhaftierten Personen. Für die Abreise werden die medizinischen Unterlagen ausgedruckt und der Person mitgegeben. Für die Abklärung des *fit to fly* werden die nötigen Unterlagen an OSEARA AG, der für diese Abklärungen zuständigen medizinischen Organisation, übergeben. Medikamente werden den rückzuführenden Personen für drei Tage mitgegeben, mit Ausnahme von Betäubungsmitteln.
66. Die Delegation erhielt Informationen von Verletzungen, die im Zuge einer zwangsweisen Rückführung erlitten wurden, die abgebrochen wurde. Die betroffene Person hat Strafanzeige gegen die Polizei erstattet. **Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass Personen bei Abbruch ihrer zwangsweisen Rückführung und Rückkehr in die Einrichtung systematisch einer medizinischen Untersuchung unterzogen werden müssen.**⁶⁸ **Auch muss gemäss Istanbul-Protokoll medizinisch erfasst werden, ob und welche Verletzungen bei den betroffenen Personen vorliegen.**⁶⁹

M. Mitarbeitende

67. Die Delegation stellte fest, dass die Mitarbeitenden über nützliche Sprachkenntnisse verfügten. Sie beobachtete einen generell respektvollen Umgang mit den inhaftierten Personen. Aufgefallen ist der Delegation auch, dass ausserhalb der angebotenen Aktivitäten wenig Betreuung stattfindet. So befinden sich bspw. die Stockwerkverantwortlichen/Abteilungsverantwortlichen im Büro in der Mitte der Abteilung, das für die inhaftierten Personen nicht frei erreichbar ist. Die Delegation beobachtete, dass sich ein direkter Austausch zwischen den Betreuenden und den inhaftierten Personen jeweils nur während der Essensausgabe ergab.
68. Die Mitarbeitenden tragen alle eine Uniform und gut lesbare Namensschilder.⁷⁰
69. Es werden weder Pfefferspray noch Taser eingesetzt.

⁶⁸ CPT, Bericht Schweiz 2004, Ziff. 23.

⁶⁹ OHCHR, Istanbul Protocol, Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 2022.

⁷⁰ Report to the Ukrainian Government on the visit to Ukraine carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from the 1st to the 10th December 2012, CPT/Inf (2013)23, Ziff. 21.

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und ersuchen Sie um Stellungnahme innerhalb von 60 Tagen. Sofern Sie nichts dagegen einzuwenden haben, wird Ihre Stellungnahme auf der Website der Kommission veröffentlicht.

Freundliche Grüsse



Martina Caroni
Präsidentin NKVF

- Kopie geht an: Staatskanzlei des Kantons Zürich



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern



Jacqueline Fehr
Regierungsrätin

Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

Sachbearbeiterin: RA lic.iur. Pia von Wartburg
Juristische Sekretärin mbA
Direktwahl: 043 259 25 33
pia.vonwartburg@ji.zh.ch

Referenz: 2024-2052 / PVW

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
(NKVF)
Frau Martina Caroni, Präsidentin
Schwanengasse 2
3003 Bern

Per E-Mail: info@nkvf.admin.ch

25. September 2024

**Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
über deren Besuche im Zentrum für ausländerrechtliche Administra-
tivhaft (ZAA) am 8. und 9. Februar 2024 - Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Gerne nehmen wir zum (angepassten) Bericht der NKVF vom 3. September 2024 über den Besuch im ZAA am 8. und 9. Februar 2024 wie folgt Stellung:

Vorbemerkungen

Datensystem

Statistische Auskünfte können zentral beim Fachdienst Projekt- und Qualitätsmanagement angefragt werden. Ebenso ist es dem ZAA möglich auszuweisen, wer in welchem Haftraum untergebracht ist. Potenzial besteht beim Nachweis, wie lange jemand in welcher Art von Haftraum untergebracht ist (vgl. Ziff. 13). Statistische Daten zur Steuerung der Organisation sind grundsätzlich aber vorhanden.

Stellungnahme zu den einzelnen Beobachtungen, Feststellungen und Empfehlungen der NKVF

A. Trennungsgebot zwischen ausländerrechtlicher Administrativhaft und strafrechtlicher Haft

Ziffer 2: Trennungsgebot

Wie die Kommission feststellt, hält das ZAA das im Rahmen der geltenden Rechtsprechung definierte Trennungsgebot ein.

Die erwähnten Anfragen betreffen die im Rahmen von Day- und Night-Stop eingewiesenen Personen im ZAA. Hierbei handelt es sich um Kurzestaufenthalte von Personen, die entweder am Vorabend, für einen frühen Flug am Morgen des Folgetags, oder mittags, für einen späten Flug gleichentags, für wenige Stunden im ZAA untergebracht werden. Die Zuführung erfolgt grundsätzlich über das interkantonale Häftlingstransportsystem (JTS).

Aktuell werden nur Personen mit einem Hafttitel nach Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) aufgenommen. Sollen Personen direkt aus dem Straf- oder Massnahmenvollzug auf dem Flugweg ausgeschafft werden, müssen die zuständigen Behörden



somit für einen Day- oder Night-Stop-Aufenthalt im ZAA entweder zusätzlich einen AIG-Hafttitel anordnen oder die betroffene Person aus der kantonalen Vollzugseinrichtung mit einem separaten Transport direkt dem Flug zuführen.

Nach den geplanten Umbaumassnahmen werden für die Unterbringung im Day- und Night-Stop acht Hafräume für je zwei Personen zur Verfügung stehen. Aufgrund der dadurch erweiterten Trennungsmöglichkeiten haben mehrere Kantone das Bedürfnis kommuniziert, hafraummässig getrennt auch Personen mit Strafvollzugstiteln im Day- und Night-Stop unterbringen zu können. Dies wird einerseits als ressourcenschonend erachtet und andererseits würden dadurch gerade bei frühen Flügen den auszuschaffenden Personen lange und belastende Transportfahrten durch die Nacht hindurch erspart.

Das Anliegen der Kantone wird nach Beendigung der Umbaumassnahmen unter Beachtung der geltenden Gesetzgebung und Rechtsprechung geprüft.

B. Infrastruktur

Ziffer 4: Unterbringung von Jugendlichen / Familien

Wie die Kommission feststellt, werden aufgrund eines Beschlusses auf Ebene Regierungsrat des Kantons Zürich in langjähriger Praxis keine minderjährigen Personen im ZAA aufgenommen. Auch die Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen beziehen sich demnach explizit nur auf volljährige Personen. Der Beschluss und die Vereinbarungen gehen der Hausordnung vor. Die Hausordnung wird der Praxis entsprechend angepasst.

E. Körperliche Durchsuchungen

Ziffer 9/10

Das ZAA legt Wert auf die von der Kommission aufgeführten Grundsätze zur Wahrung der Würde bei körperlichen Durchsuchungen und prüft, ob weitere Massnahmen ergriffen werden können, um eine mögliche Beschämung zu minimieren.

Die Praxis bezüglich der wiederholten körperlichen Durchsuchung beim Transfer von einer Einrichtung zur anderen wird innerhalb von Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) zur Diskussion aufgenommen. Die Empfehlungen der NKVF sowie die Berücksichtigung der Sicherheitsrisiken innerhalb der Institutionen fliessen in die Diskussionen ein.

F. Versetzung in die Sicherheitszellen

Bei der Einweisung in einen Sicherheitshaftraum als Schutzmassnahme beachtet das ZAA den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Eine Einweisung basiert grundsätzlich auf einer fachärztlichen, psychiatrischen Einschätzung und Empfehlung.

Das ZAA beachtet den Grundsatz, dass von einer Disziplinar-massnahme abgesehen wird, wenn aufgrund des psychischen Zustands der eingewiesenen Person der Verdacht auf eine eingeschränkte Schuldfähigkeit besteht. Besteht jedoch ein Gefährdungsmoment, kann stattdessen eine Einweisung in einen besonders gesicherten Haft-raum indiziert sein.



Wie die NKVF feststellt, werden Einweisungen in einen gesicherten Haftraum grundsätzlich jeweils nur bis zur nächsten psychiatrischen Visite beschränkt. Aufgrund der hohen Visitenfrequenz ist eine regelmässige Überprüfung der Massnahme gewährleistet. Deshalb kann es auch vorkommen, dass eine Schutzmassnahme aufgehoben wird, bevor eine formelle schriftliche Verfügung ausgefertigt werden konnte. In diesen Fällen entfällt in der rückwirkenden Verfügung selbstredend die Befristung auf die nächste Visite.

1. Ausstattung der Sicherheitszellen

Ziffer 12: Matratzen

Die Sicherheitshafträume werden der Empfehlung der Kommission entsprechend mit neuen dickeren Matratzen ausgestattet.

2. Sicherheits- und Schutzmassnahmen

Ziffer 13: Belegungskontrolle

Die Belegungskontrolle von speziellen Hafträumen wird neu strukturiert und es wird eine detaillierte Übersicht über Haftraumart, betroffene Personen, Belegung, Durchschnittsdauer, Ausstattung der Räume sowie der Kleidung der eingewiesenen Personen erstellt.

3. Disziplinarmassnahmen

Ziffer 19: Arrest als Disziplinarmassnahme

Das Disziplinarrecht bezweckt primär die Aufrechterhaltung der Anstaltsordnung. Der Arrest als Disziplinarsanktion ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch in der ausländerrechtlichen Administrativhaft nicht als Strafsache im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu qualifizieren (vgl. BGE 125 I 104).

Im Fokus steht somit die Ordnungsfunktion und nicht die reine Vergeltung eines Verstosses. Die Ordnungsfunktion steht dabei nicht im direkten Zusammenhang mit der Haftform. Auch im Strafvollzug oder auch in der Untersuchungshaft, wo die Unschuldsvermutung gilt und die Haft – ähnlich wie die ausländerrechtliche Haft – primär der Verfahrenssicherung gilt, dient der Arrest dieser Ordnungsfunktion.

Das ZAA misst bei der Anordnung von Disziplinarmassnahmen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit grosse Bedeutung bei. Wie die NKVF feststellt, wird im ZAA der Arrest fast ausschliesslich für wenige Tage, teilweise auch nur als (teil-)bedingte Disziplinarmassnahme angeordnet. Die Praxis des ZAA ist darauf ausgerichtet, der zitierten CPT-Empfehlung entsprechend, den Arrest nur als ultima ratio anzuwenden.

Ziffer 20: Sicherheitskleidung

In Fällen, in denen eingewiesene Personen bei der Versetzung in den Arrest selbstgefährdende Handlungen androhen, kann eine Ausstattung mit reissfester Kleidung indiziert sein. Das ZAA wird künftig in diesen Fällen die Ausstattung mit reissfester Kleidung in den Disziplinarverfügungen festhalten.

4. Einweisungen durch die Kantonspolizei Zürich ("Separierung")

Ziffern 22/23

Die Belegungskontrolle von speziellen Hafträumen wird neu strukturiert und es wird eine detaillierte Übersicht über Haftraumart, betroffene Personen, Belegung, Durchschnittsdauer, Ausstattung der Räume sowie der Kleidung der eingewiesenen Personen erstellt.



Die betroffenen Personen werden bereits heute nur aufgrund einer individuellen Risikoeinschätzung der Kantonspolizei mit suizid-sicherer Kleidung ausgestattet. Die schriftliche Anordnung der Ausstattung mit suizid-sicherer Kleidung sowie die Abläufe und Zuständigkeiten betr. Separierung werden in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei geprüft. Das Tragen von suizidsicherer Kleidung ohne konkrete Hinweise auf deren Notwendigkeit ist von der Kantonspolizei nicht gewünscht und diese geht auch davon aus, dass für Separierungen vor Sonderflügen künftig keine suizidsichere Kleidung mehr angeordnet wird, wenn diese nicht konkret als notwendig erscheint.

5. Trennung der Massnahmen

Ziffern 24 bis 26

Die Empfehlung der Kommission bezüglich separater Register für die Belegungskontrolle der jeweiligen Massnahmen wird aufgenommen. Zukünftig wird jeweils ein separates Register für alle speziellen Hafträume inkl. der jeweiligen Ausstattung der Hafträume und der Kleidung der eingewiesenen Personen geführt.

Im ZAA sind zurzeit neun Sicherheits- und Disziplinarhafträume mit Betonmobiliar und Steh-toiletten vorhanden. Auf dem Betonbett werden zukünftig dickere Matratzen zur Verfügung gestellt. Diese Hafträume werden für verschiedene Situationen genutzt: Schutz- und Sicherheitsmassnahmen (Selbst- und/oder Fremdgefährdung, grundsätzlich aufgrund psychiatrischer Empfehlung), Disziplinierungen (Kompetenz Zentrumsleitung) oder Separierungen (Kompetenz Kantonspolizei).

Trotz unterschiedlicher Einweisungsgründe müssen die speziellen Hafträume gerade zweckbedingt sehr ähnlichen Anforderungen genügen und entsprechend konzipiert sein. Das ZAA ist bestrebt die verschiedenen Massnahmen (Schutz/Sicherheit/Separierung/Disziplinierung) zukünftig soweit möglich differenziert zu führen, vor allem mit Augenmerk auf die Vollzugsmodalitäten (Aufenthalt im Freien, Beschäftigungs- und Freizeitangebot). Die Möglichkeit für eine weitere Anpassung durch bauliche Massnahmen wie Farbgestaltung, Medienwände etc. werden geprüft.

B./ G. / H. /I. Haftregime / Gefängnischarakter

Ziffern 5, 27 bis 30

Mit Blick auf die Erwägungen der Rechtsprechung erachtet das ZAA im Zusammenhang mit Gefängnischarakter folgende drei Dimensionen für relevant:

1. Bauliches (z.B. Blick in den Himmel, Weitsicht bzw. Blick auf die Umgebung, Aufenthaltsräume mit Fenstern)
2. Gestalterisches (z.B. Bepflanzung, Licht- und Farbgestaltung)
3. Betriebliches (z.B. freiere Festhaltungsbedingungen, erweiterte Besuchsmöglichkeiten, Privatsphäre, Freizeit-, Sport- und Erholungsmöglichkeiten)

Neben der räumlichen Trennung (eigenständiges Gebäude für den Vollzug der ausländerechtlichen Administrativhaft) bildet in der Differenzierung zur Strafhaf insbesondere die Dimension "Betriebliches" den Schwerpunkt. Insgesamt soll in der Administrativhaft ein im Vergleich zur Strafhaf offener geführtes und milder ausgestaltetes Haftregime vorhanden sein (d.h. Gemeinschaftsräume, Besuchsausübung, Freizeitaktivitäten).

Dieser und den weiteren genannten Dimensionen folgend wurden im ZAA bereits zahlreiche Anpassungen vorgenommen und der Freiraum im Alltag der eingewiesenen



Personen stetig ausgedehnt. So wurden die Haftraumöffnungs- und Besuchszeiten sowie die Zeit für Aufenthalt im Freien verlängert. Zudem wurden die Angebote im Bereich Arbeit, Beschäftigung, Sport und Freizeit ausgeweitet. Seit Juli 2024 haben nun auch alle eingewiesenen Personen, welche dies wünschen, einen eigenen Laptop mit Internetzugang, was auch die Kommunikation mit Skype oder per E-Mail ermöglicht (vgl. dazu die Ausführungen zu Ziffer 41). Weiter wurden optische Massnahmen zur Förderung der Wohnlichkeit ergriffen und verschiedene Aufenthaltsräume neugestaltet.

Per 2025 ist geplant, die Haftraumöffnungszeiten weiter auszudehnen und die Bewegungsfreiheit der eingewiesenen Personen weiter zu erhöhen. Mit den verlängerten Haftraumöffnungszeiten werden auch die Essenszeiten am Abend nach hinten geschoben. Neben den Anpassungen im Gebäude wird ein grosses Augenmerk auf die vermehrte und individuelle Betreuung gerichtet und das Personal entsprechend geschult.

Mit dem Projekt ZAA21 bzw. dem geplanten Umbau von 2027-2030 werden weitere Anpassungen vorgenommen, um das gesamte Gebäude wohnlicher zu gestalten (mehr Licht, Farbgestaltung, neue Ausgestaltung der Räumlichkeiten, freiere Bewegung der Personen im Haus etc.). Unter anderem werden auch Kochmöglichkeiten und gemeinsame Essräume geschaffen und der Spazierhof und die Fitnessräume werden grösstenteils frei zugänglich sein.

Bei der Gestaltung der ausländerrechtlichen Administrativhaft ist auch darauf zu achten, dass infrastrukturell nicht auf Sicherheitsvorkehrungen, die dem Schutz der eingewiesenen Personen und Mitarbeitenden sowie der Erfüllung des Auftrages dienen, verzichtet wird. Das ZAA anerkennt den Grundsatz, dass die Beschränkung der Freiheitsrechte von inhaftierten Personen nicht über das hinausgehen soll, was zur Gewährleistung des Haftzwecks und zur Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen Anstaltsbetriebs erforderlich ist. Beim Gesichtspunkt des ordnungsgemässen Anstaltsbetriebs steht insbesondere der Schutz der eingewiesenen Personen und des Personals im Fokus. Es ist zu bedenken, dass gemäss AIG Personen auch in Haft genommen werden können, wenn sie andere Personen ernsthaft bedrohen oder an Leib und Leben erheblich gefährden und deshalb strafrechtlich verfolgt werden oder verurteilt worden sind bzw. wegen eines Verbrechens verurteilt worden sind. Dem Umstand, dass sich im ZAA auch Personen mit erhöhtem Gewaltpotential befinden, muss daher durch eine sorgfältige und schrittweise Vorgehensweise bei der Implementierung erweiterter Freiheitsgrade Rechnung getragen werden.

Ziffer 31: Haftregime für Frauen (Belegungssituation, alleinige Unterbringung)

Das ZAA ist sich der Problematik betreffend die Unterbringung von Frauen bewusst. Frauen werden selten in der ausländerrechtlichen Administrativhaft untergebracht, was dazu führen kann, dass sich eine Frau (auch schweizweit) allein in Haft befindet. Das ZAA ist bestrebt die Auswirkungen im Einzelfall durch eine bedarfsorientierte Betreuung zu mildern. Weiter prüft das ZAA eine Intensivierung der Koordination mit anderen Einrichtungen und den zuständigen Migrationsämtern.

Ziffern 33/34: Ausgestaltung Spazierhof; Zugang Spazierhof

Die Spazierhöfe werden auch bei schlechtem Wetter genutzt, wenn auch Vorsicht bei Ballspielen auf nassem Boden geboten ist. Die Netze oberhalb der Spazierhöfen müssen aufgrund Auflagen betreffend die Flugsicherheit bestehen bleiben. Das ZAA gehört zum Flughafengelände und es muss sichergestellt sein, dass keine Bälle in Richtung Flugfeld gelangen können.



Ein freier Zugang zu den Spazierhöfen wird mit dem Umbau ZAA21 weitmöglichst umgesetzt. Ausserdem werden mit dem Umbau voraussichtlich auch die Netze entfernt werden können.

J. Kontakte zur Aussenwelt

Ziffer 37: Besuchsraum Frauen

Die geschlechterspezifische Differenzierung der Besuchsräume wurde aufgehoben. Beide Besuchsräume können sowohl von männlichen wie auch weiblichen eingewiesenen Personen genutzt werden.

Ziffer 38: Besuchszeiten

Die Anregung der Kommission bezüglich Transparenz zu Möglichkeiten von Besuchen ausserhalb der regulären Besuchszeiten wurde aufgenommen. So wird diese Möglichkeit nun auf der Internetseite des ZAA sowie auf dem "Intranet SMAZH" (siehe nachfolgenden Punkt) kommuniziert.

Ziffer 41: Smart Prisons Zürich (SMAZH)

Das von der Kommission erwähnte Digitalisierungs-Projekt "SMAZH" ist seit Juli 2024 im ZAA im Pilotbetrieb. Die eingewiesenen Personen haben damit die Möglichkeit, Laptops mit Internetzugang in ihren Hafträumen zu nutzen. Das System bietet aktuell einen Internetzugang, inkl. Möglichkeit zur Videotelefonie, ein Intranet mit wichtigen Informationen zum Aufenthalt im ZAA, ein Übersetzungstool sowie Offline-Inhalte via Kiwix. Das System kann kostenlos dreimal 50 Minuten pro Woche oder gegen eine Gebühr von CHF 1 pro Tag zeitlich unbegrenzt im eigenen Haftraum genutzt werden.

K. Gesundheitsversorgung

1. Abteilung für Menschen mit besonderen Bedürfnissen

Ziffer 49: Aufenthalt in reduzierten Hafträumen

Das ZAA wird analog dem Einweisungsprozess in einen gesicherten Haftraum künftig auch den Aufenthalt in reduziert ausgestatteten Hafträumen formell verfügen.

2. Somatische Grundversorgung

Ziffer 54: Medizinische Eintrittsabklärung

Die Empfehlungen der Kommissionen wurden in den Eintrittsprozess aufgenommen. Innerhalb der ersten 24 Stunden wird bei allen eingewiesenen Personen mit einer Aufenthaltssdauer von mehr als 24 Stunden eine medizinische Eintrittsabklärung vorgenommen.

Ziffer 57: Medizinische Unterlagen

Der Kanton Zürich ist in einem laufenden Projekt, um eine elektronische Fallakte einzuführen. Bis dahin wird das ZAA mit den etablierten und bewährten Instrumenten weiterarbeiten.

3. Psychiatrische Versorgung

Ziffer 61: Suizidprävention



Das ZAA anerkennt den von der Kommission erwähnten Bedarf einer regelmässigen Schulung zur Suizidprävention und wird dieser Thematik im Rahmen seiner Ausbildungsprozesse entsprechend besondere Aufmerksamkeit schenken. Das ZAA kann dabei vom Fachwissen der psychiatrischen Grundversorgung der PUK Zürich profitieren.

4. Medikamentenabgabe

Ziffer 62: Medikamentenabgabe

Das ZAA verfügt über standardisierte Prozesse zur korrekten Medikamentenabgabe. So wird gemäss den Regeln der guten Abgabepaxis eine Sechs-R-Regel (richtige Person, richtiges Medikament, richtige Dosierung, richtiger Zeitpunkt, richtige Applikationsform und richtige Dokumentation [z.B. bei Verweigerung der Einnahme]) vorgegeben.

Um sicherzustellen, dass der Medikamentenprozess jederzeit gewährleistet ist, ist es erforderlich, dass auch Aufsichts- und Betreuungspersonal nach entsprechender Anweisung Medikamente abgeben dürfen. In diesem Rahmen untersteht das Aufsichts- und Betreuungspersonal jedoch als Hilfsperson des Gesundheitspersonals ebenfalls dem Berufsgeheimnis nach Art. 321 StGB. Aufgrund der Verabreichungsform (ausgeblistert, in Wasser aufgelöst etc.) ist die Vertraulichkeit gegenüber Drittpersonen, wie bspw. miteingewiesenen Personen, gewahrt.

Während der Grundausbildung zur Fachperson für Justizvollzug am Schweizerischen Kompetenzzentrum für Justizvollzug (SKJV) erlangen die Mitarbeitenden des Betreuungs- und Aufsichtsdienstes, entsprechend einem Qualifikationsprofil, verschiedene berufliche Handlungskompetenzen. Zu diesen Handlungskompetenzen gehört die Kompetenz D5: "Vom medizinischen Personal gerichtete Medikamente korrekt abgeben".

5. Entzug

Ziffer 61

Die Empfehlungen der Kommission werden aufgenommen und das weitere Vorgehen geprüft.

6. Transport zu externen medizinischen Untersuchungen

Ziffer 62

Die NKVF stellt weiter fest, dass der Transport von Häftlingen des ZAA in medizinische Einrichtungen stets vorne an den Händen sowie an den Füßen gefesselt werden. In den Einrichtungen werden sie auf Rollstühlen transportiert. Dieses Vorgehen wird standardmässig nicht nur bei Insassen des ZAA, sondern auch den anderen Hafteinrichtungen des Kantons Zürich so gehandhabt. Grund dafür ist das erhöhte Risiko im Rahmen von medizinischen Behandlungen. In den zivilen Spitälern befinden sich neben diversen gefährlichen Gegenständen auch äusserst schutzbedürftige Personen. Die Kantonspolizei Zürich ist während dem Transport nicht nur für die Sicherheit von Häftlingen verantwortlich, sondern auch für diejenige von anderen Personen. Um die Sicherheit garantieren zu können, ist eine Fesselung deshalb nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich und zumutbar. Der Transport in einem Rollstuhl ist dem Umstand geschuldet, dass die Fortbewegung in Fussfesseln sehr schwierig ist und dadurch die menschenwürdige Behandlung nicht gewährleistet werden könnte.



L. Vorbereitung von zwangsweisen Rückführungen

Ziffer 63

Die Durchführung der Vorbereitungsgespräche liegt im Verantwortungsbereich der zuständigen Migrationsbehörden. Bei der Frage, ob und wann eine Person über einen Rückführungstermin informiert wird, hält sich das ZAA an die entsprechenden Weisungen der Migrationsbehörden. Das ZAA wird die zuständigen Behörden auf den von der Kommission erwähnten Musterprozess aufmerksam machen.

Ziffer 66

Die zurückkommenden Personen wurden bis anhin von Mitarbeitenden des Betreuungs- und Sicherheitsdienstes befragt, ob sie verletzt sind und wie der Ablauf der (versuchten) Rückführung war. Dieser Prozess wird überarbeitet und die Empfehlungen der Kommission berücksichtigt, um allfällige Verletzungen zukünftig systematisch durch den Gesundheitsdienst zu erfassen.

M. Mitarbeitende

Ziffer 67

Ein direkter Austausch zwischen Betreuenden und den eingewiesenen Personen ist dem ZAA sehr wichtig. Die Beobachtungen der NKVF werden darauf zurückgeführt, dass die Mitarbeitenden der Delegation den notwendigen Freiraum für ungestörte Gespräche geben wollten.

Abschliessend bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Jacqueline Fehr

Kopie z.K. an:

- die Sicherheitsdirektion
- Justizvollzug und Wiedereingliederung, Amtsleitung/Fachbereich Recht