



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

Bern, den 18.07.2013

NKVF 03/2013

**Bericht an den Regierungsrat des Kantons
Zürich betreffend den Nachfolgebesuch
der Nationalen Kommission zur Verhü-
tung von Folter im Flughafengefängnis
Kloten vom 1. März 2013**

Angenommen an der Plenarversammlung vom 25.04.2013



Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung.....	3
Daten, Delegation und Zielsetzungen des Nachfolgebesuches	3
Gespräche und Zusammenarbeit.....	3
Vorbemerkungen	4
II. Stand Umsetzung der Empfehlungen: Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf .	5
a. Misshandlungen und/oder erniedrigende, unmenschliche Behandlungen	5
b. Materielle Haftbedingungen – Infrastruktur	6
c. Haftregime	8
d. Medizinische Versorgung	9
e. Information an die Insassen	9
f. Personal.....	10
III.Zusammenfassung	10



I. Einleitung

Daten, Delegation und Zielsetzungen des Nachfolgebesuches

1. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. März 2009¹ hat die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) am 1. März 2013 im Rahmen eines Nachfolgebesuches das Flughafen-gefängnis Kloten (FGK) besucht und die Situation von Personen im Freiheitsentzug überprüft.
2. Die Delegation der NKVF bestand aus Esther Omlin, Delegationsleiterin, Léon Borer, Kommissionsmitglied, Laurent Walpen, Kommissionsmitglied und Damiano Orelli, Wissenschaftlicher Mitarbeiter.
3. Der Nachfolgebesuch war der Gefängnisleitung einen Tag vorher angekündigt worden und begann um 9.00 Uhr mit einem Antrittsgespräch, an dem das höchste Kader des Flughafen-gefängnisses Kloten sowie Viktor Gähwiler, Direktor der Zürcher Gefängnisse, teilnahmen. Eine Delegation der NKVF hatte das FGK erstmals am 6. und 7. Dezember 2010 besucht. Am 4. Mai 2011 nahm die Zürcher Regierung zu den im Bericht der NKVF abgegebenen Empfehlungen Stellung². Ziel des Nachfolgebesuchs vom 1. März 2013 war eine Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen.

Gespräche und Zusammenarbeit

4. Die Delegation der Kommission wurde freundlich und zuvorkommend empfangen und führte Gespräche mit:
 - Zwanzig Insassen;
 - Ralph Margies, Gefängnisleiter;
 - Géibel Capiaghi, Abteilungsleiterin Ausschaffungsgefängnis (AS);
 - Zeki Kubli, Abteilungsleiter Untersuchungsgefängnis (US);
 - Donald Karahodzic, Pflegedienst US;
 - Fünf Vollzugsangestellten sowie einer Mitarbeiterin des Sozialdienstes.
5. Die Delegation erhielt beim Besuch unbeschränkten Zugang zu sämtlichen Dokumenten und konnte unbeobachtet mit allen Insassen sprechen, die sie besuchen wollte.

¹SR 150.1.

² http://www.nkvf.admin.ch/content/dam/data/nkvf/110621_stn_rr_zh.pdf.



Vorbemerkungen

6. Die Kommission stellt fest, dass ein grosser Teil der Empfehlungen bislang nicht umgesetzt wurde. Insbesondere bedauert sie, dass den empfohlenen Massnahmen zur Lockerung des Haftregimes im Bereich der Ausschaffungshaft keine Folge geleistet wurde.



7. In der Abteilung Ausschaffungshaft werden Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft nach den Art. 73 und 75–78 Ausländergesetz (AuG)³ untergebracht. Anlässlich des Besuches waren 63 der 106 zur Verfügung stehenden Plätze belegt. In der Abteilung Untersuchungshaft und Strafvollzug werden Untersuchungs- und Sicherheitshäftlinge nach Art. 220 StPO, sowie Häftlinge im regulären Strafvollzug nach den Art. 40, 41 und 77 Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB)⁴ untergebracht. Alle 108 zur Verfügung stehende Plätze waren zur Zeit des Besuchs belegt.
8. Im Gegensatz zum ersten Besuch war das Verhältnis zwischen Insassen und Personal anlässlich des Nachfolgebesuches entspannter. Gemäss Angaben der Gefängnisleitung wurden die personellen Wechsel auf den obersten Kaderebenen vom Personal positiv aufgenommen. Die verbesserte Situation unter den Insassen im AS sei erstens auf die tiefere Belegungsrate und zweitens, auf die wesentlich verkürzte durchschnittliche Haftdauer zurückzuführen. Letzterer Faktor erklärt sich damit, dass die sogenannten Dublin-Fälle zurzeit die Mehrheit der im AS untergebrachten Personen ausmachen⁵.
9. Anlässlich des Antrittsgespräches wurde die Delegation auf eine Person aufmerksam gemacht, welche seit Dezember 2012 im AS untergebracht ist. Die Delegation führte mit diesem Insassen ein persönliches Gespräch und stellte dabei fest, dass er gesundheitlich angeschlagen ist. Die Delegation teilte der Gefängnisleitung anlässlich des Schlussgespräches ihre Bedenken mit.

II. Stand Umsetzung der Empfehlungen: Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf⁶

a. Misshandlungen und/oder erniedrigende, unmenschliche Behandlungen

10. Der Delegation wurden während ihres Nachfolgebesuches weder Behauptungen noch Informationen betreffend Misshandlungen und/oder schlechter Behandlung der Insassen durch das Personal zugetragen.

³ SR 142.20.

⁴ SR 311.0.

⁵ Unter Dublin-Fällen sind solche Insassen zu verstehen, welche im Rahmen der Dublin-II-Verordnung in ein europäisches Drittland überstellt werden. Die Überstellung erfolgt zum Teil sehr schnell, was den kurzen durchschnittlichen Aufenthalt in der Ausschaffungshaft AS erklärt.

⁶ Die Empfehlungen im Bericht 2010 sind in der Folge in Kursivschrift wiedergegeben.



b. Materielle Haftbedingungen – Infrastruktur

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. (Ziffer 54, 2010)

11. Die Kommission bedauert, dass zur Umsetzung dieser Empfehlung keine Massnahmen getroffen wurden. Obwohl sich die durchschnittliche Haftdauer aufgrund der Dublin-Fälle (siehe Ziff. 6) im letzten Jahr verkürzt hat, ist die Kommission weiterhin der Ansicht, dass das Haftregime für die meisten Insassen zu streng ist. Wie bereits in ihrem Erstbericht festgehalten, wirken sich die aufwendigen Sicherheitsanforderungen sowie die baulichen Gegebenheiten (enge Spazierräume, keine Gemeinschaftsräume) einschränkend auf die Bewegungsmöglichkeiten der Insassen aus, was der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zuwiderläuft.⁷

In der Stellungnahme⁸ hatte die Regierung des Kantons Zürich auf das Projekt „Ausschaffungshaft light“ hingewiesen, welches die Schaffung von Plätzen im Vollzugszentrum Bachtel für Insassen in ausländerrechtlicher Administrativhaft vorsieht. Die dort untergebrachten Insassen wären einem offeneren Regime unterstellt. Zum Zeitpunkt des Nachfolgebesuches war in dieser Hinsicht allerdings noch nichts umgesetzt. Der Delegation wurde mitgeteilt, dass eine erste Machbarkeitsstudie aufgrund der Unbrauchbarkeit der Pläne verworfen worden sei. Eine zweite Studie sei geplant. Der Realisierungshorizont verschiebe sich jedoch weiter und liege nun bei 2016/2017. **Die Kommission bedauert diesen Umstand und wünscht über die künftigen Etappen zur Realisierung des Projektes „Ausschaffungshaft-light“ informiert zu werden.**

Die Kommission empfiehlt, die Schaffung zusätzlicher multifunktionaler Gemeinschaftsräume und ein verbessertes Angebot an Sportmöglichkeiten. (Ziffer 57, 2010)

12. Die Delegation stellte fest, dass dieser Empfehlung keine Folge geleistet wurde. Zudem nimmt sie zur Kenntnis, dass bei den Spazierhöfen (weiterhin grau und eng) nichts verändert wurde, obwohl dies mit vertretbarem Aufwand rasch möglich wäre. **Die Kommission ist der Ansicht, dass die betonierten Spazierräume eine unbefriedigende Lösung darstellen und empfiehlt daher, die Räume mit Pflanzen und eventuell einem Kunstrasen zu versehen. Anlässlich des Feedbackgespräches wurde der Kommission in Aussicht gestellt, dass die Wände der Spazierhöfe bis Ende Jahr farblich aufgefrischt werden sollen.**

Die Qualität des Trinkwassers wurde wiederholt beanstandet. Die Kommission würde daher empfehlen, eine Untersuchung des Trinkwassers durch das kantonale Laboratorium durchführen zu lassen. (Ziffer 42, 2010)

⁷ Urteil 2A.506/2001 vom 10.12.2011, E. 3 sowie BGE 122 II 49 E. 5 vom 16. August 1996.

⁸ http://www.nkvf.admin.ch/content/dam/data/nkvf/110621_stn_rr_zh.pdf; Zu den Ziff. 29, 30, 54, S. 3.



13. Eine Untersuchung des Trinkwassers wurde nach wie vor als unverhältnismässig eingestuft⁹. Anlässlich des Nachfolgebesuches betonte die Gefängnisleitung, dass es sich um normales in der Umgebung des FGK zur Verfügung stehendes Trinkwasser handle. Der Gefängnisleitung seien zur Qualität des Trinkwassers keine Beschwerden zugetragen worden.

⁹ http://www.nkvf.admin.ch/content/dam/data/nkvf/110621_stn_rr_zh.pdf, Kommentar, zu Ziff. 42, S. 5.



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 sollen 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. (Ziffer 39, 2010)

14. Die Delegation stellte fest, dass suizidgefährdete Personen weiterhin in der Arrestzelle untergebracht werden. Wie bereits in der Stellungnahme ausgeführt, betonte die Gefängnisleitung im Rahmen des Nachfolgebesuches, dass es sich dabei um eine Notmassnahme handelt. Diese werde nur dann getroffen, „wenn eine andere weniger einschneidende Betreuung und Beaufsichtigung der oder des Insassen nicht möglich und wenn die oder der Betreffende nicht in eine Klinik eingewiesen werden kann¹⁰.“ In ihrer Stellungnahme verwies die Kantonsregierung weiter auf die in der Hausordnung aufgeführte Bestimmung, wonach die Unterbringung in der Arrestzelle aus nichtdisziplinarischen Gründen (d.h. als Folge akuter Fremd- oder Selbstgefährdung) während maximal 96 Stunden andauern dürfe. **Die Kommission ist der Ansicht, dass Arrestzellen auch als Notmassnahme keine angemessene Unterbringung für psychisch angeschlagene Personen sind und empfiehlt, zusammen mit dem psychiatrisch-psychologischen Dienst (PPD), eine angemessene Lösung zu finden.**

c. Haftregime

Die Kommission empfiehlt den zuständigen Behörden, Massnahmen personeller und baulicher Art zu treffen, um auf einem Teil des Untersuchungsgefängnisses (US) in vernünftiger Weise auch Vollzugsinsassen aufnehmen zu können. Ausserdem sollen Kapazitäten in den Nachbarkantonen (auch andere Konkordate systematischer genutzt werden. (Ziffer 55, 2010)

15. Diese Empfehlung wurde nicht umgesetzt. Die Kommission nimmt jedoch zur Kenntnis, dass seit dem Jahr 2011 zwei der vier Flügel in der Abteilung Untersuchungsgefängnisse nur für Insassen im Strafvollzug bestimmt sind. Mit dieser strikten Trennung von den Untersuchungshäftlingen kann Insassen im Strafvollzug ein differenziertes Haftregime angeboten werden: Gruppenvollzug; uneingeschränktes Telefonieren und die Möglichkeit, Besuche ohne Trennscheibe zu empfangen. In den anderen zwei Flügeln hingegen sind Insassen im Strafvollzug dem Haftregime der Untersuchungshaft unterstellt. **Die Kommission ist weiterhin der Ansicht, dass personelle und bauliche Massnahmen notwendig sind, um Insassen im Strafvollzug, die zurzeit mehr als die Hälfte der Inhaftierten ausmachen, ein angemessenes Haftregime anzubieten¹¹.**

¹⁰ Stellungnahme des Regierungsrates des Kantons Zürich zum Bericht der NKVF, http://www.nkvf.admin.ch/content/dam/data/nkvf/110621_stn_rr_zh.pdf, Kommentar zu Ziff. 30, S. 4.

¹¹ Anlässlich des Nachfolgebesuches waren zwei Drittel der Insassen in der Abteilung US aus dem Strafvollzug.



d. Medizinische Versorgung

Die Kommission empfiehlt den Bestand des Betreuungspersonals im Flughafengefängnis zu erhöhen und eine zusätzliche Stelle im Pflegebereich zu schaffen. (Ziffer 59, 2010)

16. Eine Aufstockung des Personals im Pflegebereich konnte nicht erzielt werden. Für die Abteilungen der Ausschaffungs- und Untersuchungshaft ist jeweils nur eine Stelle im Pflegebereich zuständig. **Die Kommission ist der Ansicht, dass die Gefängnisleitung die Schaffung einer zusätzlichen Stelle im Pflegebereich prüfen sollte.**

Insassen, die auf einen Massnahmenplatz warten, sollen in Erwartung des Angebots in der Massnahme Zugang zu überbrückenden therapeutischen Angeboten haben. (Ziffer 56, 2010)

17. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass dieses Problem von der Gefängnisleitung erkannt wurde und dass der Psychiatrisch-Psychologische Dienst (PPD) diejenigen Insassen, welche auf einen Massnahmenplatz warten, näher und intensiver betreut. Anlässlich des Feedbackgespräches wurde die Kommission über die Einsetzung einer Arbeitsgruppe mit Vertretern der Gefängnisse des Kantons Zürich (GKZ) und des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes (PPD) informiert. Ziel sei es, Lösungsansätze für die Betreuung von psychisch kranken Personen auszuarbeiten. Die Kommission begrüsst diese Massnahme und wünscht über die Arbeitsgruppe näher orientiert zu werden.
18. Die Delegation führte ein Gespräch mit einem Insassen aus Senegal, welcher sich seit einigen Tagen im Hungerstreik befand und stellte fest, dass die Person gesundheitlich angeschlagen war. **Die Delegation äusserte ihre Bedenken anlässlich des Schlussgespräches und empfahl der Gefängnisleitung, den Insassen durch das Pflegepersonal ständig zu überwachen. Anlässlich des Feedbackgespräches wurde die Kommission informiert, dass die Person planmässig in ihr Heimatland rückgeführt wurde.**

e. Information an die Insassen

Eine relativ hohe Anzahl von „Nightstoppers“, die von anderen Kantonen nach Zürich zur Ausschaffung gebracht werden, verbringt eine Nacht im AS. In der Regel wurden sie über diesen erneuten Gefängnisaufenthalt nicht informiert. Die Kommission empfiehlt in diesem Zusammenhang einen besseren Informationsfluss zwischen den Schnittstellen, insbesondere den Migrationsämtern und der Polizei. (Ziffer 60, 2010)

19. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Gefängnisleitung bemüht ist, die Kommunikation zwischen den Schnittstellen zu verbessern.



Die Kommission schliesst sich der Empfehlung des CPT auf Erweiterung des Lesestoffes in den Disziplinarzellen an und regt deren rasche Umsetzung an. (Ziffer 58, 2010)

20. Die Kommission konnte mit Zufriedenheit feststellen, dass diese Empfehlung zwischenzeitlich umgesetzt wurde.

Die Kommission empfiehlt, dass die wesentlichen Inhalte der Hausordnung für alle Insassen in den gängigen Sprachen zugänglich sind. (Ziffer 44, 2010)

21. Die Kommission stellte fest, dass diese Empfehlung nicht umgesetzt wurde.

f. Personal

Die Kommission empfiehlt dem Regierungsrat des Kantons Zürich den Bestand des Betreuungspersonals im Flughafengefängnis zu erhöhen. (Ziffer 49, 2010)

22. Aufgrund der oben erwähnten tieferen Belegung im AS erscheint eine Aufstockung des Personalbestandes derzeit nicht mehr notwendig. **Die Kommission empfiehlt, die Einrichtung eines kantonalen Personalpools zu prüfen. Dieser würde eine gewisse Flexibilität im Personalbestand ermöglichen.**

III. Zusammenfassung

23. Die Kommission begrüsst die im Rahmen der Abteilung Untersuchungshaft getroffenen Massnahmen betreffend die getrennte Unterbringung von Insassen im Strafvollzug. Sie stellt jedoch fest, dass im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft keine der Empfehlungen umgesetzt wurde. Sie ist der Ansicht, dass die Bewegungsfreiheit der Insassen in ausländerrechtlicher Administrativhaft weiterhin auf unzulässige Weise eingeschränkt wird und bedauert, dass bezüglich des in Aussicht gestellten Projektes „Ausschaffungshaft-light“, keine konkreten Schritte eingeleitet wurden.

Für die Kommission:

Jean-Pierre Restellini
Präsident der NKVF



EINGEGANGEN 20. Sep. 2013

Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern



Martin Graf
Regierungsrat

Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

Sachbearbeiterin: lic. iur. Susanna Stähelin, RA
StV Generalsekretärin
Direktwahl: 043 259 25 54
susanna.staehelin@ji.zh.ch

Referenz: 2013/ 416 /ST¹²

An die
Nationale Kommission
zur Verhütung von Folter (NKVF)
Jean-Pierre Restellini
Bundesrain 20
3003 Bern

18. September 2013

**Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter über den
Besuch im Flughafengefängnis Kloten**

Sehr geehrter Herr Präsident

Wir beziehen uns auf Ihre Einladung zur Stellungnahme in rubrizierter Angelegenheit und haben zum Bericht der NKVF vom 23. Juli 2013 über den Besuch im Flughafengefängnis vom 1. März 2013 folgende Anmerkungen:

Zu Ziff. 11

Wir verweisen hierzu auf die in unserer Stellungnahme vom 11. April 2011 gemachten Ausführungen zu Ziffern 29 und 30 des Berichts der NKVF vom 4. Februar 2011, wo wir bereits einlässlich dargelegt haben, dass das Haftregime im Flughafengefängnis (FHG) – anders als von der NKVF behauptet – in keiner Art und Weise der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zuwiderläuft. Hinzu kommt, dass die durchschnittliche Aufenthaltssdauer im FHG tendenziell kürzer wird.

Es trifft zu, dass sich das Projekt „Ausschaffungshaft light“ weiter verzögert. Von Seiten der Justizdirektion wird indessen nach wie vor versucht, das Projekt so rasch wie möglich voran zu treiben. Selbstverständlich sind wir bereit, die NKVF über die künftigen Etappen der Realisierung zu informieren.

Zu Ziff. 12

Ein Projekt zur baulichen Verbesserung der Situation der Spazierhöfe ist in die Wege geleitet worden und erste Studien, wie die Spazierhöfe des FHG aufgewertet werden könnten, werden am 18. September 2013 präsentiert. Es ist vorgesehen noch im Jahr 2013 mit der Umsetzung zu starten.

**Zu Ziff. 14**

Hierzu verweisen wir wiederum auf die in unserer Stellungnahme vom 11. April 2011 gemachten einlässlichen Ausführungen zu Ziffer 39 des Berichts der NKVF vom 4. Februar 2011, mit der Bemerkung, dass sich seither keine nennenswerten Änderungen anführen lassen. Solange nicht genügend geschlossene Plätze in der Psychiatrie zur Verfügung stehen, bleibt als Notmassnahme und zum Schutz der betroffenen Insassen schlicht keine andere Lösung als deren notfallmässige Unterbringung in der Sicherheitszelle des FHG.

Zu Ziff. 15

Im Amt für Justizvollzug wurde vor Kurzem ein grösseres Projekt „Neuorganisation der Gefängnisse Kanton Zürich“ lanciert. Im Zuge der Neuorganisation wird angestrebt, die Gefängnisse Kanton Zürich in zwei Hauptabteilungen aufzusplitten, voraussichtlich in die beiden Bereiche Vollzug und Ausschaffungshaft einerseits sowie Untersuchungs- und Sicherheitshaft andererseits. Dadurch würde mitunter auch eine Verbesserung der Haftbedingungen erreicht, indem in der jetzigen Abteilung Untersuchungshaft des FHG künftig nur noch Strafvollzug praktiziert werden soll, wodurch eine möglichst grosse Angleichung an die Verhältnisse in der JVA Pöschwies beabsichtigt würde.

Zu Ziff. 16

Die medizinische Versorgung im FHG wird von uns als vollkommen ausreichend erachtet. Aufgrund der finanziell angespannten Situation im Kanton Zürich erachten wir zudem eine personelle Aufstockung in diesem Bereich als derzeit nicht umsetzbar.

Zu Ziff. 17

Hierzu verweisen wir wiederum auf die in unserer Stellungnahme vom 11. April 2011 gemachten einlässlichen Ausführungen zu Ziffern 32 und 34 des Berichts der NKVF vom 4. Februar 2011. Darüber hinaus ist vorgesehen, auch dieser Problematik im Rahmen des bei Ziffer 15 oben erwähnten Neuorganisations-Projektes ein besonderes Augenmerk zu schenken.

Zu Ziff. 21

Die Hausordnungen aller Betriebe des Amtes für Justizvollzug sind gegenwärtig in Überarbeitung. In Anbetracht des erwähnten Neuorganisationsprojektes der Gefängnisse Kanton Zürich ist darüber hinaus eine Anpassung auch in organisatorisch-struktureller Hinsicht erforderlich. Sobald die neuen Hausordnungen vorliegen, wird die Möglichkeit von Übersetzungen der relevanten Bestimmungen neu geprüft.



Zu Ziff. 22

Die Einrichtung eines kantonalen Personalpools wird aus praktischen Gründen als nicht durchführbar eingestuft, da die Anforderungen an die Stellenprofile derart unterschiedlich sind. Ein solcher Pool könnte nicht mit für alle möglichen Stellenprofile genügend geeigneten Personen gefüllt werden. Auch wäre unklar, wie diese Personen innerhalb eines solch kapazitäts- und nachfrageorientierten Personalpool-Modells, welches sehr hohen Schwankungen unterworfen ist, eingesetzt würden.

Abschliessend bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Martin Graf