

Sitzung vom 2. August 1996

2379. Dringliche Interpellation (Haftbedingungen beim Vollzug der Ausschaffungshaft)

Kantonsrat Daniel Vischer, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 3. Juli 1995 folgende Interpellation eingereicht und schriftlich begründet:

Im Zusammenhang mit den Haftbedingungen während der Ausschaffungshaft namentlich im provisorischen Polizeigefängnis auf der Kasernenwiese (Propog) wird der Regierungsrat um die Beantwortung nachfolgender Fragen ersucht:

- In verschiedenen Verfügungen von Haftrichtern, die die Rechtmässigkeit einer angeordneten Ausschaffungshaft gestützt auf Art. 13a ff. ANAG zu überprüfen hatten, werden die Haftbedingungen namentlich im provisorischen Ausschaffungsgefängnis auf der Kasernenwiese (Propog) stark kritisiert. So hielt ein Haftrichter in seiner Verfügung vom 10. Juni 1995 wörtlich fest:

«Seit einem dort vorgenommenen Augenschein ist gerichtsnotorisch, dass sich die vom unentgeltlichen Rechtsbeistand des Antragsgegners angesprochenen und zu Recht kritisierten Haftbedingungen im Propog in einer Art und Weise gestalten, die den Bestimmungen und Intentionen des ANAG tatsächlich nicht gerecht werden.» Obgleich die Zellen des Propog nur für kurze Aufenthalte und vor allem im Hinblick auf Untersuchungshäftlinge konzipiert worden seien, weilten einige Ausschaffungshäftlinge zu viert bis zu drei Monaten in einer nach Wegrechnung des etwa 2m² grossen WC-Räumchens in einer 10m² grossen Doppelzelle. Duschen sei durchschnittlich nur alle fünf Tage möglich, und die Fenster, welche milchverglast seien und deshalb keinen Blick ins Freie

gewährten, könnten infolge baulicher Massnahmen nur eine Handbreit weit geöffnet werden. Daraus resultiere eine nur ungenügende Durchlüftung der Zellen, was gerade an wärmeren Tagen auch zu schwer erträglichen lufthygienischen Situationen führen müsse. Überdies seien zufolge der Überbelegung und des Personalmangels nur alle zwei bis drei Tage Spaziergänge von ungefähr einer halben Stunde («in einem rund 100m² grossen, rundum von weiss gestrichenen, gegen 5m hohe Mauern umgebenen $\frac{3}{4}$ Spazierhof_») möglich (Zitat aus der vorgenannten Haftrichter Verfügung). Treffen diese Vorwürfe zu, und wie nimmt der Regierungsrat im einzelnen zu ihnen Stellung:

- Welche Grundsätze gelten im Kanton Zürich beim Vollzug der Ausschaffungshaft gemäss ANAG? Wird und inwieweit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass gemäss gesetzlichem Auftrag die Ausschaffungshaft in hiezu geeigneten Räumlichkeiten zu vollziehen ist (Art. 13d Abs. 2 ANAG) und gemäss Botschaft des Bundesrates zu den neuen Ausländerhaftbestimmungen «das Vollzugsregime nicht dasselbe sein (soll) wie bei Untersuchungs- oder Strafgefangenen» (BBl 1994 I, S. 316 und 326). Denn es «handelt sich bei den in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft befindlichen Ausländern nicht um Kriminelle» (ebd. S. 316).
- Welche Richtlinien bestehen und welche Praxis gilt konkret im Propog bezüglich Länge des täglichen Spaziergangs, Beschäftigungsangebot, Duschkmöglichkeiten, freiem Briefverkehr, freiem, unbeaufsichtigtem Anwaltsverkehr, Besuchsmöglichkeiten von Angehörigen und Freunden und Freundinnen. Welche Praxis gilt diesbezüglich in andern Ausschaffungsinstitutionen?
- Welche Regelung und Praxis gelten bezüglich Kindern und Jugendlichen, die das 15. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben?
- Auf welche Weise werden die Inhaftierten darüber belehrt, dass sie ein Recht auf Beizug eines Anwalts bzw. einer Anwältin haben?

- Trifft es zu, dass Anwaltsbesuche mit Ausschaffungshäftlingen teilweise nur mit Trennscheiben gestattet und überwacht worden sind? Wenn ja, mit welcher Begründung; wie stellt sich der Regierungsrat zu dieser Praxis, die es bislang nur ausnahmsweise bei sogenannten Terroristenprozessen gab?
 - Welche Massnahmen trifft der Regierungsrat, um allfällig nicht gesetzeskonforme, namentlich bundesrechtswidrige Haftbedingungen beim Vollzug der Ausschaffungshaft gemäss ANAG umgehend zu ändern, um ein menschenrechts- und gesetzeskonformes Haftregime zu gewährleisten?
- Die Interpellation wurde vom Kantonsrat dringlich erklärt.

Auf Antrag der Direktion der Polizei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringlich erklärte Interpellation Daniel Vischer, Zürich, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Im Umfeld der bis anfangs dieses Jahres in der Stadt Zürich geduldeten offenen Drogenszene hat sich bekanntlich eine grosse Zahl illegal anwesender Ausländer bewegt, die den illegalen Betäubungsmittelhandel in vielfältiger, arbeitsteiliger Weise unterstützten. Damit war es kaum oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich, mit strafrechtlichen Mitteln gegen diese Personen vorzugehen, die in der Regel überdies vorgaben, über keine Papiere zu verfügen. Ebenfalls genügte das bestehende Instrumentarium nicht, um mit fremdenrechtlichen Mitteln vorzugehen. Der vom Regierungsrat und vom Stadtrat von Zürich genehmigte Vorgehensplan zur Auflösung der offenen Drogenszene nannte denn auch als eine der unabdingbaren Voraussetzungen das Inkrafttreten der neuen Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Diese sind bekanntlich am 1. Februar dieses Jahres in Kraft getreten.

Bis zu diesem Zeitpunkt konnten noch keine speziellen Institutionen für die Aufnahme von Ausschaffungshäftlingen geschaffen werden; es war von Anfang an klar, dass in einer Übergangsphase zur Durchführung der Zwangsmassnahmen auf bestehende Einrichtungen zurückgegriffen werden musste.

Über den zeitlichen Aspekt hinaus war auch völlig offen, mit wievielen Ausschaffungsgefangenen zu rechnen ist; ebenso fehlten Anhaltspunkte für die mutmassliche Haftdauer im Einzelfall, da - ganz anders als bei der Untersuchungshaft - beim Ausschaffungsgefangenen die Haftdauer zu einem guten Teil vom Gefangenen selbst, namentlich durch das Mass seiner Mitwirkung bei der Papierbeschaffung, bestimmt wird.

Das auf der Kasernenwiese erstellte provisorische Polizeigefängnis (Propog) sollte die chronisch überfüllten bestehenden Polizeigefängnisse entlasten; es wurde konzipiert und gebaut für die kurzfristige Aufnahme von Arrestanten mit unterschiedlichstem Haftgrund. Es wurde indessen weder als Ausschaffungsgefängnis noch für die länger dauernde Aufnahme von Gefangenen vorgesehen, weshalb auch auf die Erstellung von Räumlichkeiten für Beschäftigung, Sport usw. verzichtet wurde. Das Propog ist für den Vollzug von länger dauernder Ausschaffungshaft an sich ungeeignet; besser geeignete Haftplätze stehen kurzfristig allerdings nicht zur Verfügung. Die dringend notwendige Verbesserung wird erst das Flughafengefängnis 2 in Kloten (Ausschaffungsgefängnis) bringen.

In der Anfangsphase nach der Auflösung der offenen Drogenszene und der gleichzeitig erfolgten Inbetriebnahme war das provisorische Polizeigefängnis zeitweise erheblich überbelegt. Verschiedentlich mussten Arrestanten zu dritt in einer für zwei Gefangene konzipierten Zelle untergebracht werden. Diese Überbelegung erschwerte die Arbeit des sich neu einarbeitenden Personals zusätzlich. Auch in dieser teilweise turbulenten Phase der Inbetriebnahme wurde indessen Art. 13 Abs. 3 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, wonach die Ausschaffungshaft gegenüber Kindern und Jugendlichen, die das 15. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, ausgeschlossen ist, strikte nachgelebt.

Inzwischen hat sich der Betrieb im provisorischen Polizeigefängnis eingespield. Die Zahl der Gefangenen ist nicht zuletzt dank einer hohen Ausschaffungsquote gesunken und bewegt sich seit kurzem im Rahmen, für den das Gebäude konzipiert ist. Das erlaubt, Untersuchungs- und Ausschaffungsgefangene schon nach kurzer Zeit in Anstalten der Justiz zu verlegen. Durch die tieferen Belegungszahlen wird auch gewährleistet, dass Ausschaffungsgefangene nicht mit Untersuchungshäftlingen in der gleichen Zelle zusammengelegt werden. Auch inskünftig werden Überbelegungssituationen, wie sie in der Vergangenheit zu verzeichnen waren, nie ganz zu vermeiden sein.

Massgebend für den Betrieb des provisorischen Polizeigefängnisses wie für die bereits bestehenden Polizeigefängnisse ist die Polizeigefängnisverordnung vom 25. Juni 1975 mit Änderung vom 5. April 1995. Nach dieser Verordnung richten sich der Aufenthalt im Freien (Spaziergang), die Gesundheitspflege, der Postverkehr, die Betreuung, der Empfang von Besuchern und der Kontakt mit Anwälten. Letzteren wird bei Ausschaffungsgefangenen ohne weiteres die Möglichkeit geboten, ohne Trennscheibe direkt mit ihren Mandanten zu verkehren. Die für die Gefangenen massgeblichen Bestimmungen (Hausordnung) liegen in allen Zellen auf; überdies stehen fremdsprachige Exemplare zur Verfügung.

Bis zur Inbetriebnahme des Flughafengefängnisses 2 im kommenden Jahr fehlen dem Kanton Zürich allerdings spezifische, für diesen Zweck errichtete Zellen mit entsprechender Infrastruktur für die länger dauernde Aufnahme von Ausschaffungsgefangenen. Der Regierungsrat hat bereits im April in zustimmendem Sinn davon Kenntnis genommen, wie Polizei- und Justizdirektion die Zwischenzeit mit den bestehenden Institutionen überbrücken. Für das provisorische Polizeigefängnis bedeutet dies, dass - über die Verlegung von Gefangenen in andere Anstalten nach Massgabe der Haftdauer hinaus - im Rahmen der baulichen Möglichkeiten alles vorgenommen wird, um die Aufenthaltsbedingungen über das von der Verordnung gebotene Mass hinaus zu verbessern. Die vom Kantonsrat zusätzlich bewilligten Stellen werden es erlauben, diese und weitere Verbesserungen konsequent zu realisieren.

Bis zur Inbetriebnahme des Flughafengefängnisses 2 wird es trotz aller Anstrengungen unvermeidlich bleiben, dass Ausschaffungsgefangene länger im provisorischen Polizeigefängnis untergebracht bleiben, als dies dem Konzept des Gebäudes entspricht. Andernfalls müsste bis zur Inbetriebnahme des Flughafengefängnisses 2 weitgehend auf die Anwendung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht verzichtet werden. Weil es sich beim Gros der Ausschaffungsgefangenen um Personen handelt, denen nicht nur der illegale Aufenthalt als solcher zur Last gelegt werden muss, sondern die aktiv die öffentliche Ruhe und Ordnung stören, indem sie sich z.B. am Drogenhandel beteiligen, kommt ein derartiger Verzicht nicht in Betracht. Er hätte überdies mit Bestimmtheit ein Neuentstehen der offenen Drogenszene mit den bekannten, unzumutbaren Auswirkungen für die Bevölkerung zur Folge.

Die teilweise länger dauernde Unterbringung von Ausschaffungsgefangenen im provisorischen Polizeigefängnis ist vor dem genannten Hintergrund schliesslich um so eher zu verantworten, als die Betroffenen bereits im Hinblick auf die Haftanordnung auf die Möglichkeit des Beizuges eines Anwalts aufmerksam gemacht werden. Bei Haftentlassungsgesuchen, die frühestens nach einem Monat gestellt werden können, wird von Amtes wegen ein unentgeltlicher Rechtsbeistand zur Verfügung gestellt, ebenso im Hinblick auf eine allfällige Haftverlängerung.

Das Hafttrichterverfahren, das auch die Haftbedingungen mitberücksichtigt, stellt sicher, dass im Einzelfall doch noch vorkommende Unzulänglichkeiten korrigiert werden. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass von den von der Fremdenpolizei vom 1. Februar bis 30. Juni dieses Jahres getroffenen 579 Haftverfügungen 557 bestätigt wurden, von 109 Anträgen um Verlängerung der Ausschaffungshaft 99 gutgeheissen wurden und von 79 Haftentlassungsgesuchen 70 abgelehnt wurden. II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Polizei.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi