

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 175/2008

Sitzung vom 9. Juli 2008

**1071. Anfrage (Haftbedingungen für Ausschaffungshäftlinge
im Flughafengefängnis)**

Kantonsrat Markus Bischoff, Zürich, hat am 28. April 2008 folgende Anfrage eingereicht:

Das Bundesgericht hat sich im Urteil 2C_169/2008 vom 18. März 2008 mit den Haftbedingungen für Ausschaffungshäftlinge im Flughafengefängnis auseinandergesetzt. Es erkannte, dass sich die Haft für Ausschaffungshäftlinge im Flughafengefängnis, obwohl es sich um eine Administrativhaft handle, «in verschiedenster Hinsicht» nicht wesentlich von jenen im Strafvollzug unterscheide. Es hielt fest, dass diese Administrativhaft durchaus in anderen Lokalitäten als in Gefängnissen vollzogen werden könne.

Bezüglich der konkreten Ausgestaltung der Haftbedingungen im Flughafengefängnis verwies es vorerst auf seinen Entscheid aus dem Jahre 1996 (BGE 122 11 299). Damals hatte eine Delegation des Bundesgerichtes im Ausschaffungsgefängnis einen Augenschein vorgenommen. In jenem Entscheid wurden die Haftbedingungen teilweise als ungenügend taxiert, woraufhin der Kanton Verbesserungen vornehmen musste. Das Bundesgericht erklärte im neuen Entscheid aber ausdrücklich, die Prüfung aus dem Jahre 1996 habe nur den Haftbedingungen unter altem Recht gegolten, als eine erstmalige Anordnung von Ausschaffungshaft von 3 Monaten und deren Verlängerung bis auf 9 Monate möglich war. Im neuen Ausländergesetz ist nunmehr die maximal mögliche Dauer der Ausschaffungshaft auf 18 Monate erhöht worden und in Kombination mit anderen ausländerrechtlichen Massnahmen kann die gesamte Haftdauer sogar 2 Jahre erreichen.

Weil im konkret zu prüfenden Fall noch keine Haftdauer von 9 Monaten vorlag, brauchte das Bundesgericht die Haftbedingungen für Personen, welche länger als 9 Monate im Flughafengefängnis in Ausschaffungshaft einsitzen, nicht zu untersuchen. Es liess aber durchblicken, dass bei Übersteigen der Dauer von 9 Monaten die Haftbedingungen im Flughafengefängnis ungenügend sein könnten.

Bezüglich der Haftbedingungen für Ausschaffungshaft hat das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) mehrfach erklärt, dass ein Gefängnis kein geeigneter Ort sei, jemanden festzuhalten, der weder

strafrechtlich verurteilt noch einer Straftat verdächtigt werde. Bei längerer Haft sollten die betreffenden Personen in einem speziell für diesen Zweck vorgesehenen Zentrum festgehalten werden (vgl. 7. Jahresbericht [CPT/Inf {97}] 10; Ziff. IV lit. B Ziff. 28 Abs. 1; Ziff. 29 Abs. 1). Das CPT ist ein Ausschuss des Europarates und kein privatrechtlicher Verein.

Das Bundesgericht hat sich in seiner Entscheid vom 18. März 2008 auch mit dem Vorwurf der Lärmbelästigung – das Flughafengefängnis befindet sich direkt am Pistenrand – auseinandergesetzt. Es wies die zürcherischen Behörden an, im Hinblick auf zukünftige Verfahren entsprechende Messungen durchzuführen. Damit könne abgeklärt werden, ob angesichts der Lärmbelastung eine Gesundheitsgefährdung vorliege.

Betreffend den Fluglärm liegen seit Februar 2006 die Lärmkurven vor. Die Gebiete, in welchen die Alarm- und Immissionsgrenzwerte erfüllt sind, sind somit bekannt.

In diesen Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wird der Regierungsrat die Haftbedingungen für Ausschaffungsgefangene, welche länger als 9 Monate im Flughafengefängnis eingesperrt sind, ändern? Wenn ja, welche Anpassungen sind vorgesehen? Wenn nein, weshalb nicht?
2. Welcher Lärmpegel wird am Flughafengefängnis (Seite zur Piste; Richtung Osten) gemessen? Ist damit der Alarm- resp. der Immissionsgrenzwert erreicht? Erachtet der Regierungsrat die Haft angesichts dieses gemessenen Lärmpegels als gesundheitsschädigend? Wenn ja, weshalb? Wenn nein, weshalb nicht?
3. Erachtet der Regierungsrat die Haft angesichts der Lärmsituation ab einer bestimmten Dauer als gesundheitsschädigend? Wenn ja, ab welcher Dauer? Wenn nein, weshalb nicht?
4. Wird der Regierungsrat die Empfehlungen der CPT erfüllen und ein Zentrum für Auszuschaffende einrichten, welches sich sowohl baulich als auch in den Vollzugsbedingungen in wesentlichen Punkten von einem Gefängnis unterscheidet? Wenn ja, wie sehen die Planungen aus? Wenn nein, weshalb nicht?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Markus Bischoff, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Das Bundesgericht hat im angesprochenen Entscheid 2C_169/2008 bestätigt, dass die bundesgerichtlichen Vorgaben bezüglich der Haftbedingungen für den Vollzug der angesprochenen Hafttitel für die Dauer von bis zu neun Monaten in der bestehenden Abteilung Ausschaffungshaft des Flughafengefängnisses umgesetzt werden. Weiter hat es offen gelassen, ob und allenfalls unter welchen Gesichtspunkten die Haftbedingungen für eine über die genannte Dauer hinausgehende Haft dem vom Bundesgericht festgelegten Mindeststandard nicht genügen würden. Aus dem Entscheid kann folglich nicht geschlossen werden, dass das Bundesgericht den Kanton Zürich verpflichten würde, Änderungen der Haftbedingungen vorzunehmen. Ein sofortiger Handlungsbedarf ist damit jedenfalls nicht auszumachen. Unabhängig davon ist festzustellen, dass die baulichen Gegebenheiten im Flughafengefängnis wesentlichen Anpassungen der Haftbedingungen zumindest enge Grenzen setzen.

Vor dem Hintergrund der Änderung der bundesrechtlichen Grundlagen für Ausschaffungs- und ausländerrechtliche Haft im Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) hat der Regierungsrat indessen bereits in Aussicht genommen, ein zusätzliches Angebot von rund 50 Plätzen für den Vollzug entsprechender Administrativhaft zu schaffen. Diese Unterbringungsmöglichkeiten werden sich nicht auf dem Flughafenareal befinden und sollen nach Möglichkeit ab 2011 bereitstehen. Im Rahmen dieses Bauprojektes wird auch die Ausgestaltung der Haftbedingungen an beiden Standorten – auch mit Blick auf längere Haftdauern – zu prüfen sein (vgl. dazu auch Beantwortung der Frage 4.). Allgemein ist jedoch zu berücksichtigen, dass die baulichen Gegebenheiten nur einer von zahlreichen Parametern sind, die ein Haftregime bestimmen. Weiter sind beispielsweise die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten, die Gewährleistung der Sicherheit der Mitgefangenen und des Personals, der Ausschluss von Fluchtmöglichkeiten und die verkehrsmässige Erschliessung mit Nähe zum Flughafen von Bedeutung.

Zu Frage 2:

Die Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) schreibt in Art. 38 Abs. 2 vor, dass Fluglärmmissionen grundsätzlich durch Berechnung zu ermitteln sind. Diese Berechnungen wurden von

der EMPA durchgeführt. Einschlägig für die heutige Fluglärmbelastung sind die Berechnungen zum vorläufigen Betriebsreglement (VBR). Die Fluglärm-Belastungswerte betragen beim Ausschaffungsgefängnis am Tag (6–22 Uhr) 71 dB(A) und in der Nacht (22–23 Uhr) 68 dB(A).

Gestützt auf die LSV und den Nutzungszonenplan Kloten sind für das Areal des Flughafengefängnisses die Grenzwerte der Empfindlichkeitsstufe ES IV massgebend.

	Fluglärm-Belastungswert	Immissionsgrenzwert	Alarmwert
Tag 6–22 Uhr	71dB(A)	70 dB(A)	75 dB(A)
Nacht 22–23 Uhr	68 dB(A)	60 dB(A)	70 dB(A)
Nacht 23–6 Uhr	Nachtflugverbot	60 dB(A)	70 dB(A)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Alarmwerte eingehalten und die Immissionsgrenzwerte tagsüber um 1 dB(A) und in der ersten Nachtstunde um 8 dB(A) überschritten werden.

Die Immissionsgrenzwerte der Lärmschutzverordnung wurden bezogen auf die Mitte des offenen Fensters so festgelegt, dass nach dem Stand der Wissenschaft und der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht wesentlich stören (Art. 15 Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983, SR 814.01). Das Flughafengefängnis wurde in den 90er-Jahren geplant und nach den anerkannten Regeln der Baukunde gebaut. Das Flughafengefängnis ist mit Schallschutzfenstern ausgestattet und sämtliche lärmempfindlichen Räume sind mit einer kontrollierten Belüftung versehen. Es ist folglich davon auszugehen, dass bei geschlossenen Fenstern der Aussenlärm so weit gedämmt wird, dass Gesundheitsschädigungen ausgeschlossen werden können. Gemessene Lärmdaten liegen hierfür jedoch nicht vor.

Zu beachten bleibt, dass auch die Mitarbeitenden des Flughafengefängnisses und die im Flughafengefängnis untergebrachte Hauptabteilung Gefängnisse des Kantons Zürich dem gleichen Lärmpegel ausgesetzt sind. Vergleichbaren Lärmbelastungen sind überdies auch die Mitarbeitenden und Besucherinnen und Besucher des Flughafens ausgesetzt. Ähnlich hohe Werte werden teilweise auch in Flughafennähe, entlang von Strassen und Eisenbahnlinien gemessen. Schliesslich hat die Gefängnisleitung bisher, von wenigen Einzelfällen abgesehen, keine Beschwerden von Insassen über den Fluglärm erhalten und auch keine gesundheitsschädigenden Auswirkungen festgestellt.

Es ist indessen nicht von der Hand zu weisen, dass Lärmwerte von 71 bzw. 68 dB(A) als belastend empfunden werden können. Denkbar ist auch, dass diese die Schlafqualität und Konzentrationsfähigkeit beeinträchtigen können, was mit verminderter Leistungsfähigkeit, be-

einträchtigen Kommunikationsbedingungen und Hörverhältnissen sowie vermehrtem Ruhebedürfnis einhergehen kann. Lärm mit Pegeln im Bereich von 71 dB führt jedoch noch nicht zu Gehörschäden. Erst eine Beschallung von über 80 dB(A) kann das Gehör dauerhaft schädigen.

Zu Frage 3:

Es ist davon auszugehen, dass bei geschlossenen Fenstern der Außenlärm so weit gedämmt wird, dass Gesundheitsschädigungen ausgeschlossen werden können. Es stehen hierfür aber keine gemessenen Lärmdaten zur Verfügung.

Soweit bekannt, befasst sich auch die Forschung mit Fragen dauernder Lärmimmissionen. Thematisiert werden dabei unter anderem auch die extra-auralen Lärmwirkungen, also die Frage, ob der Schall nicht das Innenohr schädigt, sondern über das Ohr das vegetative Nervensystem aktiviert und die Sekretion von Stresshormonen fördert. Als mögliche Folgen werden ein erhöhtes Risiko für Herz-Kreislauf-Erkrankungen und für bluthochdruckbedingte Krankheiten erwogen. Es sind allerdings noch keine Studien über Dosis-Wirkungs-Beziehungen auf dem Niveau der Immissionsgrenzwerte bzw. der Alarmwerte über eine lange Zeitspanne bekannt. Insofern liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor, dass dauernde Lärmwerte in der für das Flughafengefängnis gemessenen Größenordnung einen Risikofaktor für die Gesundheit darstellen könnten. Eine konkrete Aussage über eine höchstzulässige Aufenthaltsdauer in Gebieten mit Immissionsgrenzwertüberschreitungen ist insofern nicht möglich.

Zu Frage 4:

Wie erwähnt, plant der Regierungsrat die Schaffung eines zusätzlichen Platzangebots für den Vollzug ausländerrechtlicher Administrativhafttitel. Die konkrete Ausgestaltung der Haftbedingungen steht noch nicht im Detail fest. Doch selbst wenn die Umsetzung dieses Projektes der Schaffung eines vom CPT anvisierten Zentrums für auszuschaffende Personen nahe kommt, bleibt festzuhalten, dass auf die Plätze im Flughafengefängnis vorläufig nicht verzichtet werden kann. Dies gilt insbesondere auch zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und des Betreuungspersonals, der mit Blick auf die im Vollzug von Ausschaffungs- und Vorbereitungshaft festzustellenden Tendenzen sehr wichtig ist. So ist zu beobachten, dass von einem Ausschaffungsentscheid betroffene Personen zunehmend auch mit beträchtlicher Aggression reagieren. Diese Reaktionen verstärken sich oft, wenn der Entscheid durch eine Inhaftierung gesichert wird. Im Übrigen darf nicht vergessen werden, dass die fehlende Mitwirkung der Betroffenen in sehr vielen Fällen den Grund für die Inhaftierung bildet. Einzelne Ausschaffungs-

häftlinge haben auch mehrfache oder auch langjährige Vollzugserfahrungen in Strafanstalten. Mangelnde Kooperation und Aggressivität im Rahmen von verbalen und physischen Übergriffen auf Mitgefangene und Gefängnispersonal nehmen tendenziell zu. Eine Unterbringung in geschlossenen Verhältnissen muss aufgrund dieser Entwicklungen vor-derhand möglich bleiben.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi