

Tätigkeitsbericht  
Nationale Kommission zur  
Verhütung von Folter (NKVF)

---

**2011**

---



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)

Tätigkeitsbericht  
Nationale Kommission zur  
Verhütung von Folter (NKVF)

---

**2011**

---

## Impressum

© Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)

Herausgeber: Nationale Kommission zur Verhütung von Folter,  
Bundesrain 20, 3003 Bern  
[www.nkvf.admin.ch](http://www.nkvf.admin.ch)

Redaktion: Sandra Imhof, Leiterin Kommissionssekretariat  
Layout: grafik.trieb, 2503 Biel/Bienne

Bezugsquelle: BBL, Vertrieb Bundespublikationen, CH-3003 Bern  
[www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch)

Vorwort des Präsidenten	5
<hr/>	
1. Zusammensetzung	9
<hr/>	
2. Berichterstattungsverfahren	11
<hr/>	
3. Aktivitäten 2011	13
<hr/>	
4. Schwerpunktthema: Die ausländerrechtliche Administrativhaft	23
<hr/>	
5. Kontakte auf nationaler Ebene	35
<hr/>	
6. Internationale Kontakte	39
<hr/>	
7. Jahresrechnung 2011	41
<hr/>	

## Vorwort des Präsidenten

Die vielen Kontakte, welche die NKVF in den letzten Jahren knüpfen konnte, haben gezeigt, wie nützlich, ja wie wichtig die Arbeit der Kommission ist.

Es ist heute unbestritten, dass die Schweiz ein unabhängiges nationales Gremium zur Kontrolle des Freiheitsentzugs braucht. Aufgrund ihrer Erfahrung wird unsere Kommission nun auch immer öfter gebeten, sich zu allgemeinen ethischen und menschenrechtlichen Themen im Bereich des Freiheitsentzuges zu äussern.

Ständig werden aus verschiedenen Kreisen Erwartungen an die NKVF gerichtet, teilweise verbunden mit neuen Aufgaben. So hat die NKVF Anfang 2012 beschlossen, das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring für zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg zu übernehmen. Wir sind bestrebt, diese heikle und schwierige Aufgabe so gut es geht zu erfüllen. Es gibt jedoch noch viele andere Herausforderungen, denen wir uns stellen müssen.

Das akute Problem der Betreuung von inhaftierten Personen mit psychischen Störungen verdient zweifellos weiterhin die erhöhte Aufmerksamkeit unserer Kommission. Allzu oft beschränkt sich die «Behandlung» in unseren Vollzugsanstalten auf die strikte Einzelhaft, ohne ein therapeutisches Programm anzubieten.

Die in Artikel 59 StGB vorgesehene fünfjährige Frist für Personen im Massnahmenvollzug neigt bald ihrem Ende zu. Es muss leider davon ausgegangen werden, dass die bedingte Entlassung für zahlreiche Inhaftierte aufgrund des Fortbestehens beziehungsweise der Verschlimmerung ihrer psychischen Störung kaum möglich sein wird<sup>1</sup>. Ist dies angesichts der gegenwärtigen Betreuungsverhältnisse, welche sich kaum zuträglich auf ihren psychischen Zustand auswirken sodann erstaunlich? Und besteht nicht die Gefahr, dass diese Spirale praktisch auf eine lebenslängliche Verwahrung hinausläuft?

In unserer westlichen, von einer schweren Wirtschaftskrise zu Recht verunsicherten Gesellschaft besteht mehr denn je die Versuchung Sündenböcke zu finden, um sich als Kollektiv zu beruhigen. Dabei geraten insbesondere Straffällige und/oder Ausländer ins Visier. Freud sagte, es sei immer möglich, Menschen zu vereinen, wenn nur genug andere für Schläge übrigbleiben.

Die Zukunft wird wohl zeigen, dass straffälliges Verhalten häufig auf Orientierungslosigkeit, Elend sowie fehlende soziale und familiäre Strukturen zurückzuführen ist. Und dass die Gemeingefährlichkeit bisweilen eher die Folge einer auf Vergeltung gerichteten Strafmassnahme ist als ihr Ursprung!

Im Ausland existieren teilweise andere Betreuungsmodelle, namentlich für Personen mit psychischen Störungen. Es ist die Aufgabe der NKVF, im Austausch mit ihren europäischen Partnerorganisationen zur Verhütung von Folter nach möglichen Alternativen zum Schweizer Modell zu suchen.

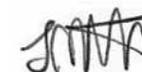
Zu einem ganz anderen Problem: Bereits nächstes Jahr müssen die Mitglieder der NKVF neu gewählt werden, da Ende 2013 die Amtszeit aller jetzigen Kommissionsmitglieder endet. Diese Gelegenheit sollte genutzt werden, um die Strukturen wie auch die Bezeichnung der NKVF zu überprüfen.

<sup>1</sup> Art. 59 Abs. 4 StGB: Der mit der stationären Behandlung verbundene Freiheitsentzug beträgt in der Regel höchstens fünf Jahre. Sind die Voraussetzungen für die bedingte Entlassung nach fünf Jahren noch nicht gegeben und ist zu erwarten, durch die Fortführung der Massnahme lasse sich der Gefahr weiterer mit der psychischen Störung des Täters in Zusammenhang stehender Verbrechen und Vergehen begegnen, so kann das Gericht auf Antrag der Vollzugsbehörde die Verlängerung der Massnahme um jeweils höchstens fünf Jahre anordnen.

Vor dem Hintergrund der Behandlung von vertraulichen Daten ist es weiterhin kaum zu rechtfertigen, dass die Kommission immer noch als «dezentrale Verwaltungseinheit» bezeichnet wird. Es geht hierbei um die Wahrung ihrer Unabhängigkeit.

Ausserdem scheint die NKVF von der Bundesverwaltung immer noch als «wohltätige Einrichtung» betrachtet zu werden, deren Zweck lediglich darin besteht, die Personen im Freiheitsentzug moralisch zu unterstützen. In Tat und Wahrheit übernimmt sie vielmehr die Aufgaben eines richtigen Inspektorats – das sich ständig an Orte des Freiheitsentzuges in der ganzen Schweiz begibt. Konkret verbindet die NKVF nicht viel mit einer gewöhnlichen ausserparlamentarischen Kommission, weshalb ihr verwaltungsrechtlicher Status auch entsprechend angepasst werden sollte.

Das Gesamtbudget der Kommission zur Erfüllung ihrer ursprünglichen Kernaufgabe wurde in der Zwischenzeit um einen bescheidenen Betrag erhöht, was durchaus begrüssenswert ist. Im Vergleich zu den finanziellen Ressourcen anderer nationaler Mechanismen in Europa bleiben die Mittel aber immer noch sehr beschränkt! Dies umso mehr, als die Idee für einen solchen Präventionsmechanismus von der Schweiz selbst stammt!



Jean-Pierre Restellini,  
Präsident

## Zusammensetzung

---

1

Ende 2010 legten Esther Alder, Claudine Haenni Dale und Dr. iur. Alex Pedrazzini aus beruflichen Gründen ihr Mandat nach knapp zwei Jahren Kommissionstätigkeit nieder. Im Frühjahr 2011 ernannte der Bundesrat drei neue Mitglieder, die ihre Arbeit im Sommer 2011 aufgenommen haben.

- Dr. iur. Esther Omlin ist Oberstaatsanwältin im Kanton Obwalden.
- Lic. iur. Leo Näf ist ehemaliger Direktor des Massnahmenzentrums Bitzi im Kanton St. Gallen.
- Lic. iur. Laurent Walpen ist ehemaliger Polizeikommandant in den Kantonen Wallis und Genf und Anwalt in Sion.

#### Präsidium und Ausschuss (bis 31.12.2011)

- Jean-Pierre Restellini ist Arzt und Jurist und Schweizer Vertreter im Antifolterausschuss des Europarates.
- Dr. iur. Marco Mona, Vize-Präsident ist Anwalt in Zürich.
- Elisabeth Baumgartner, Vize-Präsidentin ist Anwältin und Völkerrechtlerin und arbeitet bei der Stiftung swisspeace.

#### Die Mitglieder

- Prof. Dr. iur. Alberto Achermann unterrichtet Migrationsrecht an der Universität Bern und ist in Bern als Anwalt tätig.
- Dr. iur. Léon Borer, ehemaliger Polizeikommandant im Kanton Aargau (1979-2008) und Sicherheitsberater seit 2008.
- Stéphanie Heiz-Ledesma ist Psychologin und Kriminologin im Kanton Genf.
- Lic. iur. Franziska Plüss ist Oberrichterin im Kanton Aargau.
- Dr. med. Thomas Maier ist Psychiater und Leiter der Psychiatrischen Dienste des Kantons St. Gallen.
- Dr. iur. André Vallotton ist Experte im Bereich Strafvollzug aus dem Kanton Waadt.

#### Das Sekretariat

- Sandra Imhof, Leiterin, MA.
- Kaja Heberlein, Administrative Assistentin, lic. phil.

## Berichterstattungsverfahren

# 2

Im Anschluss an jeden Anstaltsbesuch führt die Kommission ein zeitaufwendiges Berichterstattungsverfahren durch, welches mehrere Vernehmlassungsstufen beinhaltet. Ziel ist es im Dialog mit der jeweiligen Anstaltsleitung und den kantonalen Behörden die Empfehlungen der Kommission eingehend zu diskutieren und eine nachhaltige Umsetzung zu gewährleisten.

- Im Anschluss an jeden Anstaltsbesuch erfolgt eine kurze mündliche Berichterstattung an die jeweilige Anstaltsleitung.
- Ein erster Berichtsentwurf mit den wesentlichen Feststellungen der Delegation wird erarbeitet und von der Plenarversammlung verabschiedet.
- Die wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen werden den kantonalen Behörden im Rahmen eines Feedback-Treffens kurz vorgestellt. Dabei werden allfällige Unklarheiten geklärt, Ergänzungen und nötigenfalls Korrekturen angebracht. Der Anstaltsleitung wird auf diese Weise erstmals ermöglicht, zum Inhalt des Berichtes Stellung zu nehmen.
- Der definitive Berichtsentwurf wird anschliessend dem jeweiligen Regierungsrat zugestellt mit der Möglichkeit, innert zwei Monaten eine schriftliche Stellungnahme abzugeben.
- Gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip wird der Bericht nach Ablauf dieser Frist mittels einer Medienmitteilung auf der Website der Kommission veröffentlicht.

## Aktivitäten 2011

---

# 3

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter richtete im letzten Jahr ein besonderes Augenmerk auf die ausländerrechtliche Administrativhaft und die Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4 nach Art. 28 der Zwangsanwendungsverordnung (ZAV). Sie legte dabei besonderen Wert auf die gesetzlich vorgeschriebene Trennung der Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft von anderen Haftformen als auch auf die verhältnismässige Anwendung von Zwangsmassnahmen anlässlich des Wegweisungsvollzugs.

### 3.1. Aufbau der Aussenkontakte

In ihrem zweiten Geschäftsjahr baute die Kommission ihre Kontakte mit den Behörden auf Bundes- und Kantonsebene weiter aus und führte im Anschluss an jeden Kommissionsbesuch ein Feedbackgespräch mit der jeweiligen Anstaltsleitung und behördlichen VertreterInnen. Diese aus Sicht der Kommission sehr zielführenden Gespräche sind ausserordentlich wertvoll, da sie einen nachhaltigen Dialog zu Grundsatzfragen im Bereich des Freiheitsentzugs ermöglichen.

### 3.2. Besuche an Orten des Freiheitsentzugs

Die Kommission besuchte 2011 insgesamt 15 Strafvollzugsanstalten sowie zwei Empfangs- und Verfahrenszentren im Asylbereich. Ausserdem begleiteten Kommissionsmitglieder insgesamt fünf Rückführungen auf dem Luftweg.

#### 3.2.1. Anstaltsbesuche

Nachfolgend werden die einzelnen Anstaltsbesuche nach Kanton in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt und die wichtigsten Feststellungen der Kommission kurz erläutert.

##### a Appenzell Ausserrhoden

Anlässlich ihres Besuches in der Strafanstalt Gmünden im Mai 2011 kritisierte die Kommission insbesondere die materiellen Haftbedingungen des alten Gebäudeteils, den sie für dringend renovationsbedürftig erachtete. Hingegen stufte sie die baulichen Voraussetzungen im Neubau des Kantonalen Gefängnisses in Appenzell Ausserrhoden als positiv ein.

##### b Appenzell Innerrhoden

Das Kantonsgefängnis Innerroden weist nur fünf Zellen auf und war zum Zeitpunkt des Kommissionsbesuchs im Mai 2011 unbesetzt. Obwohl davon ausgegangen werden kann, dass dies nur selten der Fall ist, erachtete die Kommission die Möglichkeit, dass minderjährige Tatverdächtige bei einer Inhaftierung, entgegen der Vorgaben der Kinderrechtskonvention, nicht von Erwachsenen getrennt werden können als problematisch und hat deshalb empfohlen, Minderjährige in einer geeigneteren Einrichtung unterzubringen.

##### c Kanton Basel-Land

Die Kommission besuchte das Massnahmenzentrum für junge Erwachsene Arxhof im Juli 2011 und war vom dortigen Konzept und Therapieangebot sehr überzeugt. Die Kommission bezeichnete den Arxhof als beispielhafte Institution im Bereich des Massnahmenvollzugs für junge Erwachsene in der Schweiz.

##### d Kanton Basel-Stadt

Die Kommission besuchte im Dezember 2011 das Ausschaffungsgefängnis Bässlergut und konzentrierte sich während des Besuches insbesondere auf die Haftbedingungen der ausländerrechtlich Inhaftierten, die sie in Bezug auf die Bewegungsmöglichkeiten und die Einschlusszeiten als zu restriktiv bezeichnete. Die Kommission stellte mit Überraschung fest, dass das Ausschaffungsgefängnis seit Kurzem auch für den Vollzug von regulären Haftstrafen genutzt wird, was aus Sicht der Kommission nur im Sinne einer vorübergehenden Notlösung geeignet ist.

##### e Kanton Bern

Im November 2011 überprüfte eine Delegation der Kommission das Regionalgefängnis Bern. Die Kommission stellte in ihrem Bericht insbesondere Mängel in Bezug auf die Infrastruktur fest und regte in diesem Bereich gleich verschiedene Massnahmen an. Für besonders problematisch erachtete die Kommission die beschränkten Bewegungsmöglichkeiten,

insbesondere für ausländerrechtlich Inhaftierte oder Personen, die für längere Zeit dort inhaftiert sind.

f Kanton Freiburg

Die Kommission besuchte im März 2011 das Zentralgefängnis in Freiburg und rügte insbesondere die Haftbedingungen für Frauen und Jugendliche, die aufgrund der zu kleinen Anzahl Personen in beiden Abteilungen nicht auf die Bedürfnisse dieser Zielgruppen zugeschnitten sind. Sie hat deshalb die Schliessung dieser beiden Abteilungen empfohlen sowie die Lockerung des Berührungsverbotess anlässlich von Besuchen, welches insbesondere auf Personen in Untersuchungshaft Anwendung findet.

g Kanton Graubünden

Aus Sicht der Kommission ist die Justizvollzugsanstalt Realta, welche im Mai 2012 besucht wurde in vielerlei Hinsicht vorbildlich, namentlich was die Suchtbehandlung und die Präventionsarbeit angeht. Hingegen übte die Kommission auch hier Kritik an den Haftbedingungen im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft und übte insbesondere Kritik an den langen Einschlusszeiten, den beschränkten Bewegungsmöglichkeiten und den restriktiven Besuchsregelung.

h Kanton Luzern

Das Haft- und Untersuchungsgefängnis Grosshof wurde in vielerlei Hinsicht von der Kommission als vorbildlich bezeichnet. Einzig die engen Platzverhältnisse gaben aus Sicht der Kommission Anlass zur Kritik. Diese stufte sie als ungenügend ein und regte eine bauliche Erweiterung der Infrastruktur an.

i Kanton Neuenburg

Die Kommission besuchte das Untersuchungsgefängnis La Promenade in La Chaux-de-Fonds im November 2011 und befand, dass, trotz der derzeit laufenden baulichen Massnahmen, die materiellen Haftbedingungen in La Promenade auch danach noch teilweise mangelhaft sein werden. Insbesondere rügte die

Kommission aber die fehlende Hausordnung und Richtlinien zur körperlichen Durchsuchung beim Eintritt in das Gefängnis. Für begrüssenswert erachtete die Kommission hingegen die Absicht des Regierungsrates ab 2013 einen unabhängigen gefängnismedizinischen Dienst einzurichten.

j Kanton Solothurn

In der Strafanstalt Schöngrün überprüfte die Kommission den offenen Vollzug und das umfangreiche Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten. Sie stellte fest, dass die zunehmenden Kurzstrafen für die Anstalt ein Problem darstellen und empfahl, hierfür eine geeignete Anstalt im Rahmen des Strafvollzugskordats Nordwest und Innerschweiz zu schaffen.

Die Kommission nahm ausserdem das Massnahmenzentrum im Schache in Augenschein und war vom dortigen Therapieangebot sehr überzeugt. Für verbesserungswürdig bezeichnete sie die Vollzugspläne und empfahl der Anstaltsleitung insbesondere das Festlegen von klaren Behandlungszielen. Mit Ausblick auf die neue Justizvollzugsanstalt 2014 regte die Kommission zudem auch die Schaffung zusätzlicher Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Insassen an.

k Kanton St. Gallen

Im Kanton St. Gallen besuchte die Kommission das Bezirks- und Untersuchungsgefängnis und rügte die ungenügenden Beschäftigungsmöglichkeiten für Insassen im Strafvollzug, die einen zu langen Zelleneinschluss zur Folge haben. Die Kommission legte deshalb den Behörden nahe, den Insassen, soweit es das Strafverfahren zulässt, zu ermöglichen, ihre Zellen regelmässig zu verlassen, in Gruppen zu spazieren und an motivierenden Aktivitäten teilzunehmen.

l Kanton Tessin

Im Kanton Tessin führte die Kommission im November 2011 einen Besuch im Untersuchungsgefängnis la Farera und in der Strafvollzugsanstalt La Stampa durch. Die langen Einschlusszei-

ten und die fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten wirken sich nach Ansicht der Kommission abträglich auf die Insassen von La Farera aus, insbesondere wenn diese über mehrere Monate dort inhaftiert sind. Die Kommission hat deshalb empfohlen diese Möglichkeiten, namentlich für jugendliche Straftäter dringend auszubauen. In beiden Einrichtungen stellte die Kommission fest, dass die Information an die Insassen oftmals unzureichend und die Hausordnung nicht in verschiedenen Sprachen zugänglich ist. Auch regte die Kommission in ihrem Bericht an, die Dauer der Einzelhaft zu reduzieren und die Nutzung der Disziplinarzellen formell zu regeln.

Eine Delegation besuchte im November 2011 das Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) in Chiasso und Biasca. Dieser Besuch war Bestandteil einer umfassenden Abklärung durch die Kommission der Bedingungen in den verschiedenen EVZ. Die anlässlich dieses Besuchs gemachten Feststellungen werden in einem Gesamtbericht zusammengefasst und an das Bundesamt für Migration (BFM) gerichtet.

#### m Kanton Thurgau

Die Kommission nahm im Februar 2011 auch das EVZ Kreuzlingen in Augenschein. Der Kommission waren durch zivilgesellschaftliche Akteure Informationen bezüglich Misshandlungen durch das Sicherheitspersonal zugetragen worden. Nach Abklärungen durch die Kommission konnten diese Vorwürfe jedoch nicht erhärtet werden.

#### n Kanton Waadt

Die Kommission führte einen Kurzbesuch in der Strafanstalt Bochuz durch mit dem Ziel insbesondere die Situation von Personen, die zu einer therapeutischen Massnahme nach Art. 59 Abs. 3 StGB verurteilt oder nach Art. 64 StGB verwahrt sind, genauer abzuklären. Anlässlich ihres ersten Besuches rügte die Kommission, die aus ihrer Sicht ungenügenden materiellen Haftbedingungen der oft über längere Zeit inhaftierten Personen; insbesondere kritisierte sie aber die baulich bedingte Isolation vieler Insassen. In der Zwischenzeit haben die kantonalen Behörden

mittels baulicher Veränderungen dieser Kritik Rechnung getragen, was die Kommission vorbehaltlos begrüsst hat.

### 3.3. Rückführungen auf dem Luftweg

Gestützt auf ihren gesetzlichen Auftrag hat die NKVF zwischen Januar und Dezember 2011 insgesamt fünf zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg begleitet. Bei allen Rückführungen handelte es sich um Flüge der Vollzugsstufe 4 gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. d Zwangsanwendungsverordnung (ZAV). 4 Flüge hatten als Destination den afrikanischen Kontinent.

In ihrem im Dezember 2011 veröffentlichten Bericht<sup>2</sup> richtete die Kommission eine Reihe von Empfehlungen an das Eidgenössische Polizei- und Justizdepartement und die Konferenz der Kantonalen Justiz- und PolizeidirektorInnen. Auch wenn eindeutige Verbesserungen in der Praxis der Vollzugsbehörden zu verzeichnen sind, besteht nach Ansicht der Kommission weiterhin Handlungsbedarf bei der unterschiedlichen Praxis der Polizeikräfte bezüglich der Anwendung von Zwangsmassnahmen sowie bei der Übermittlung der medizinisch relevanten Informationen betreffend die rückzuführenden Personen.

### 3.4. Auswahl der wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen

Die Kommission hat im Rahmen der von ihr durchgeführten Besuche an Orten des Freiheitsentzuges verschiedenste Erkenntnisse gesammelt, die mehrere Strafvollzugsanstalten schweizweit betreffen. Im Folgenden wird deshalb kurz auf eine Auswahl wichtiger Punkte eingegangen.

#### a Unterschiedliche Haftregimes

Die Kommission stellte anlässlich ihrer Anstaltsbesuche immer wieder fest, dass die Führung unterschiedlicher Haftregimes un-

<sup>2</sup> Bericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und PolizeidirektorInnen (KKJPD) betreffend die Begleitung von zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2010/2011; [www.nkvf.admin.ch/content/dam/data/nkvf/berichte%202011/111130-ber-rueckfuehrung\\_luftweg-d.pdf](http://www.nkvf.admin.ch/content/dam/data/nkvf/berichte%202011/111130-ber-rueckfuehrung_luftweg-d.pdf)

ter einem Dach sowohl für die Insassen als auch für das Personal ein schwieriges Unterfangen darstellt. Nach Feststellung der Kommission führt dies oft dazu, dass die Haftbedingungen für gewisse Kategorien von Insassen restriktiver ausfallen als von Gesetzes wegen eigentlich vorgeschrieben. Dies ist insbesondere in Untersuchungsgefängnissen aber auch im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft der Fall, wo sich erfahrungsgemäss auch Kategorien von Insassen aufhalten, die sich teilweise über längere Zeit im Massnahmen- oder im regulären Strafvollzug befinden. Nach Ansicht der Kommission ist dies insofern problematisch, als dass das vergleichsweise restriktive Haftregime der Untersuchungshaft, welches sich durch lange Einschlusszeiten und begrenzte Bewegungsmöglichkeiten auszeichnet, auf die Bedürfnisse dieser Kategorie von Insassen keineswegs zugeschnitten ist. Nach Ansicht der Kommission sollten Verbesserungen in diesem Bereich entweder mit baulichen Massnahmen einhergehen, welche eine klarere Trennung ermöglichen, oder aber die Haftbedingungen im Einzelfall gelockert werden.

#### b Vollzugspläne

Die Kommission stellte weiter fest, dass im Bereich der Führung von Vollzugsplänen noch Handlungsbedarf besteht. Nach Art. 75 Abs. 3 Strafgesetzbuch (StGB) muss mit Personen im Straf- und Massnahmenvollzug ein Vollzugsplan erarbeitet werden, der namentlich Angaben über die angebotene Betreuung, die Arbeits- sowie die Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, die Wiedergutmachung, die Beziehungen zur Aussenwelt und die Vorbereitung der Entlassung enthält. Das konkrete Festlegen von Zielen soll die Eigenverantwortung und schliesslich die Resozialisierung der Insassen fördern. Obschon viele Strafvollzugsanstalten inzwischen solche Vollzugspläne führen, waren die Zielsetzungen oftmals nicht konkret genug formuliert, beziehungsweise waren die Insassen über deren Inhalt nicht hinreichend informiert.

#### c Information an Insassen

Die Kommission bemängelte in zahlreichen Haftorten die aus ihrer Sicht beim Eintritt nur unzureichend übermittelten Infor-

mationen betreffend die geltenden Hausordnungen. Diese sind sodann auch nicht immer in mehreren Sprachen vorhanden. In einigen Anstalten stellte die Kommission allerdings eine interessante Entwicklung fest, wonach die Hausordnungen auf dem internen Fernsehsender ausgestrahlt werden. Trotzdem scheint es der Kommission von grundlegender Bedeutung, den Insassen beim Eintritt auf mündlichem Wege umfassende Informationen zum Anstaltsleben abzugeben.

In den von ihr besuchten Institutionen in der Westschweiz und im Tessin stellte die Kommission fest, dass sämtliche Anstaltsreglemente zwar in einer formell-gesetzlichen Grundlage auf Verordnungsebene verankert sind, aber oftmals nicht in der Form einer Hausordnung konkretisiert sind. Folglich sind deshalb oft nur die Grundzüge der Haftbedingungen geregelt, nicht aber deren konkrete Auslegung. Die Kommission hat deshalb in sämtlichen Fällen empfohlen, die Reglemente auch in der Form einer Hausordnung zu konkretisieren.

## Schwerpunktthema: Die ausländerrechtliche Administrativhaft

---

# 4

## 4.1. Einleitung

Während ihrer Besuche legte die NKVF 2011 ein besonderes Augenmerk auf die ausländerrechtliche Administrativhaft. Sie besuchte mehrere Haftanstalten, wo diese verwaltungsrechtliche Zwangsmassnahme gestützt auf das Ausländergesetz (AuG) zur Anwendung kommt.

Im Unterschied zum regulären Strafvollzug geht es hier nicht um die Sanktionierung eines strafrechtlich relevanten Fehlverhaltens, sondern um ein Mittel zur Durchsetzung eines rechtstaatlichen Entscheids mit dem Ziel, die Wegweisung ausländischer Personen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung sicherzustellen. Nach dem Willen des Gesetzgebers müssen – um dieser unterschiedlichen Zielsetzung gerecht zu werden – die Haftbedingungen in der Administrativhaft lockerer sein und sich in wesentlichen Punkten vom regulären Strafvollzug unterscheiden.<sup>3</sup>

Ausgehend von den Mindestgrundsätzen des Europarates für die Behandlung von Gefangenen<sup>4</sup> und internationalen Menschenrechtsstandards überprüfte die Kommission in situ, ob die Haftbedingungen der Personen, die sich in ausländerrechtlicher Administrativhaft befinden, den gesetzlichen Anforderungen genügen und der inzwischen reichhaltigen Rechtsprechung des Bundesgerichts Rechnung tragen. Im Rahmen von Gesprächen mit der Anstaltsleitung, dem Personal und den Insassen, sowie auf der Grundlage von intern zur Verfügung gestellten Unterlagen beurteilte die Kommission, ob eine menschenwürdige Unterbringung gewährleistet ist und die materiellen Unterschiede der Administrativhaft in ihrer konkreten Ausgestaltung gewahrt sind.

Die Bezeichnung ausländerrechtliche Administrativhaft beinhaltet verschiedene Haftformen, die sich nach Haftgrund und Haftzweck unterscheiden. Die Ausschaffungshaft ist nach Zahlen des Bundesamtes für Migration allerdings die am häufigsten eingesetzte Haftform.<sup>5</sup>

Im Folgenden werden die einzelnen Haftformen kurz erläutert:

### a Die Vorbereitungschaft (Art. 75 AuG)

Sie dient in erster Linie dazu, die Durchführung des Wegweisungsverfahrens bei Personen sicherzustellen, deren Asylverfahren noch erstinstanzlich hängig ist, die aber wegen einer groben Verletzung der verfahrensrechtlichen Mitwirkungspflichten oder wegen straffälligen Verhaltens in Haft genommen werden können. Die Vorbereitungschaft kann für maximal 6 Monate verhängt werden.

### b Die Ausschaffungshaft (Art. 76 AuG)

Sie wird in der Regel angeordnet, um den Vollzug eines erstinstanzlich eröffneten Wegweisungsentscheids zu sichern. Der weitaus häufigste Haftgrund ist hier die Untertauchungsgefahr, welche nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung dann besteht, «wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass sich der Ausländer der Ausschaffung entziehen will, insbesondere weil sein bisheriges Verhalten darauf schliessen lässt, dass er sich behördlichen Anordnungen widersetzt.»<sup>6</sup> Dieser Haftgrund ist auch auf Asylsuchende anwendbar, auf deren Asylantrag nicht eingetreten wird und die sich im Rahmen des Asylverfahrens durch Täuschung über ihre Identität oder grobe Verletzung ihrer Mitwirkungspflichten eine Aufenthaltsbewilligung erschleichen wollten. In diesem Falle wird von einer objektivierten Untertauchungsgefahr ausgegangen, welche sodann die Ausschaffungshaft rechtfertigt. Sie kann erstmals für 3 Monate angeordnet und durch richterliche Überprüfung bei Vorliegen von besonderen Hindernissen um höchstens 15 Monate verlängert werden<sup>7</sup>. Für Minderjährige zwischen 15 und 18 Jahren kann die Haft um maximal neun Monate verlängert werden.<sup>7</sup>

### c Die Durchsetzungschaft Art. 78 AuG

Sie wird gegen Personen angewendet, bei denen die rechts-

<sup>3</sup> BBl 1994 I 305 ff., BGE 134 I 92 E. 2.3.3.

<sup>4</sup> Angenommen vom Ministerkomitee des Europarats am 11. Januar 2006 mit der Empfehlung Rec(2006)2.

<sup>5</sup> [www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rueckkehr/20090624-ber-br-zwangsmassnahmen-d.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rueckkehr/20090624-ber-br-zwangsmassnahmen-d.pdf)

<sup>6</sup> BGE 130 II 56; Art. 76 Abs. 1 lit b Ziff. 3 und 4 AuG.

<sup>7</sup> Art. 79 Abs. 1 und 2 AuG.

kräftige Weg- oder Ausweisung aufgrund ihres persönlichen Verhaltens und trotz behördlicher Bemühungen nicht vollzogen werden kann. Dieses persönliche Verhalten muss das einzige Hindernis bei der Ausschaffung sein, damit diese Haft überhaupt in Frage kommt.<sup>8</sup> Sie ist deshalb zweckgebunden und soll «den Widerstand des Betroffenen brechen»<sup>9</sup> und diesen zu einer Verhaltensänderung bewegen. Sie ist ultima ratio<sup>10</sup> und kommt nur subsidiär zur Anwendung, wenn keine andere Zwangsmassnahme bzw. keine mildere Massnahme zum Ziel führt, um den illegal anwesenden Ausländer – auch gegen seinen Willen – in seine Heimat zurückzubringen.<sup>11</sup> Sie ist vor allem für Fälle gedacht, in denen der Heimatstaat die zwangsweise Rückführung seiner Staatsangehörigen nicht akzeptiert, aber bei einer freiwilligen Ausreise ein Laissez-passer ausstellen würde.

Alle drei ausländerrechtlichen Haftformen setzen ein „schwebendes Ausweisungsverfahren“ im Sinne von Art. 5 Ziff. 1 lit. f Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) voraus. Bei der Durchsetzungshaft muss zusätzlich noch der Haftgrund nach Art. 5 Ziff. 1 lit. b<sup>12</sup> EMRK gegeben sein. Die maximale Haftdauer aller drei Haftarten zusammen darf gemäss Art. 79 AuG 18 Monate nicht überschreiten.<sup>13</sup>

Die ausländerrechtliche Administrativhaft unterliegt dem Beschleunigungsgebot. Demzufolge müssen die Behörden auf den Wegweisungs Vollzug hinarbeiten und sämtliche Massnahmen treffen, um den Vollzug des Wegweisungsverfahrens sicherzustellen. Ist dieses nicht mehr «schwebend» im Sinne von Art. 5 Ziff. 1 lit. f EMRK und nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht mehr absehbar<sup>14</sup>, so ist der Haftgrund nicht mehr gegeben und die Haft unverzüglich aufzuheben.

## 4.2. Haftbedingungen im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft

Als Grundsatz für die ausländerrechtliche Administrativhaft gilt, dass die Freiheitsrechte der betroffenen Personen nicht stärker beschränkt werden dürfen, als dies zur Gewährleistung des Haftzwecks und zur Aufrechterhaltung des ordnungsgemässen Anstaltsbetriebs erforderlich ist.<sup>15</sup>

Im Folgenden werden die Feststellungen der Kommission bezüglich Haftbedingungen im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und internationalen Standards kommentiert.

### a Materielle Haftbedingungen

Die Haft hat nach Art. 81 Abs. 2 AuG in *geeigneten Räumlichkeiten* zu erfolgen, wobei die inhaftierten Ausländerinnen und Ausländer von Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug zu trennen sind. Das Bundesgericht erachtet den Vollzug in regulären Strafvollzugsanstalten dann als zulässig<sup>16</sup>, wenn das Trennungsgebot beachtet wird und ein liberaleres Haftregime möglich ist.<sup>17</sup> Dabei genügt eine zellenweise Trennung den gesetzlichen Anforderungen nicht.<sup>18</sup> Es müssen getrennte Abteilungen bestehen, die ein freieres Haftregime zulassen.<sup>19</sup>

In der Regel wurde dieser Trennungsgrundsatz in sämtlichen von der Kommission besuchten Anstalten eingehalten. Auch in regulären Strafvollzugsanstalten, wo ausländerrechtlich Inhaftierte untergebracht waren, wurde diese Trennung beispielsweise durch getrennt geführte Abteilungen sichergestellt. In diesem Zusammenhang stellte die Kommission mit Erstaunen fest, dass im Ausschaffungsgefängnis Bässlergut in Basel-Stadt auch Personen im Strafvollzug untergebracht werden.

<sup>8</sup> DBGE 134 I 92 E.2.3.3; GÖKSU, in: Caroni et al., Kommentar AuG, S. 760.

<sup>9</sup> HUGI YAR, in: Uebersax et al., Ausländerrecht, S. 481, RN 10.119.

<sup>10</sup> Amtl. Bull. N 2005 1210 (Votum Müller).

<sup>11</sup> BGE 2C\_22/2007 vom 22. Februar 2007 E. 2.2.1; BGE 133 II 97 E 2.2; Amtl. Bull. S 2005 376 (Votum Heberlein).

<sup>12</sup> Haft zur Erzwingung einer durch das Gesetz vorgeschriebenen Verpflichtung.

<sup>13</sup> Gemäss Übernahme der EG-Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG), in Kraft seit 1. Jan. 2011 (AS 2010 5925; BBl 2009 8881).

<sup>14</sup> BGE 122 II 148 E. 3.

<sup>15</sup> BGE 122 I 226 E.2a/aa; BGE 122 II 303 E. 3b; BGE 123 I 228 E. 4c.

<sup>16</sup> BGE 122 II 53 E. 5a, 304 E. 3c; BGE 123 I 231 E.II:1b.

<sup>17</sup> BGE 123 I 231 E. b; 122 I 230 E. 4b.

<sup>18</sup> BBL 1994 I 326

<sup>19</sup> BGE 122 II 53 E. 5a

Hingegen kritisierte die Kommission in allen besuchten Institutionen die mangelnde Bewegungsfreiheit der Insassen, so zum Beispiel in der Justizvollzugsanstalt Realta im Kanton Graubünden oder im Regionalgefängnis Bern. Auch in speziell für diese Haftform vorgesehenen Einrichtungen wie das Flughafengefängnis Zürich oder das Ausschaffungsgefängnis Bässlergut vermögen die zur Verfügung stehenden Spazierhöfe, insbesondere bei längerer Haftdauer, nicht den grundrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen zu genügen. Der vom Bundesgericht geforderte tägliche einstündige Spaziergang im Freien<sup>20</sup>, der auch in den Mindestgrundsätzen für die Behandlung von Gefangenen des Europarates verankert ist, wird zwar in allen besuchten Institutionen ermöglicht, kann aber oftmals lediglich in kleinen, übergitterten Spazierhöfen ausgeübt werden, was nach Ansicht der Kommission nicht ausreichend ist. In einem einschlägigen Entscheid bezeichnete das Bundesgericht beispielsweise eine Fläche von 25m<sup>2</sup> für eine ausgedehnte körperliche Betätigung als zu gering und ersuchte die Vollzugsbehörden andere, insbesondere mit körperlicher Aktivität verbundene Beschäftigungsmöglichkeiten oder begleitete Spaziergänge ausserhalb der Anstalt vorzusehen.<sup>21</sup>

Im Regionalgefängnis Bern und im Ausschaffungsgefängnis Bässlergut beanstandete die Kommission die knapp bemessenen übergitterten Spazierhöfe, die sie für eine ausgedehnte körperliche Bewegung als zu gering einstufte.

Weiter stellte die Kommission fest, dass die Einschlusszeiten für ausländerrechtliche Administrativhäftlinge nur selten lockerer ausfallen, als dies bei Personen im Strafvollzug und in der Untersuchungshaft der Fall ist. Vielerorts verbringen die ausländerrechtlich inhaftierten Personen, mit Ausnahme des einstündigen Spaziergangs und der gegebenenfalls vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten, den grössten Teil des Tages in ihren Zellen. Soziale Kontakte werden häufig durch restriktive Einschlusszeiten und fehlende Gemeinschaftsräume eingeschränkt, so zum Beispiel im Bässlergut und im Regionalgefängnis Bern.<sup>22</sup> Die

Kommission ist der Ansicht, dass es sich hier um übermässige Einschränkungen handelt und hat entsprechende Empfehlungen an die Behörden gerichtet.

Auch das Bundesgericht qualifizierte in einem Urteil betreffend das Flughafengefängnis Zürich die Haftbedingungen eines Insassen, der für die Dauer von 23 Stunden am Tag - d.h. abgesehen vom täglichen einstündigen Spaziergang sowie vom zweimaligen Duschen pro Woche - in einem relativ kleinen Zimmer über verhältnismässig lange Zeit eingesperrt war, als zu restriktiv, weil es die wesentlichen Grundbedürfnisse des Menschen als soziales Wesen nicht respektiere.»<sup>23</sup>

Aufgrund der begrenzten Beschäftigungsmöglichkeiten im Regionalgefängnis Bern verbringen ausländerrechtlich Inhaftierte den grössten Teil des Tages in ihren Zellen, was aus Sicht der Kommission eindeutig zu beanstanden ist. Noch einschränkender sind allerdings gemäss Bundesgericht die Haftbedingungen von Frauen in Ausschaffungshaft, die mit Ausnahme des einstündigen Spaziergangs bis vor Kurzem täglich 23 von 24 Stunden in ihren Zellen eingesperrt blieben. Das Bundesgericht bezeichnete ein derart restriktives Haftregime zur Sicherung der Ausschaffung für die Dauer von zwei Monaten als nicht erforderlich und daher unverhältnismässig.<sup>24</sup> Anlässlich des Besuches der Kommission im November 2011 wurde diesem Urteil durch die Einrichtung eines Gemeinschaftsraumes Rechnung getragen. Trotzdem bleiben die Bewegungsmöglichkeiten für Frauen sehr begrenzt, weshalb eine Inhaftierung auch nur über einen kurzen Zeitraum hinweg vertretbar erscheint.

Gestützt auf die Rechtsprechung der schweizerischen Gerichte und unter Bezugnahme auf ihre eigenen Feststellungen ist die Kommission deshalb der Ansicht, dass die Haftbedingungen im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft zu restriktiv ausgestaltet sind. Zwar wurde die Situation insbesondere im Regionalgefängnis Bern zwischenzeitlich verbessert, weil sowohl

<sup>20</sup> BGE 122 I 230 E. 4 b.

<sup>21</sup> Urteil 2A.506/2001 vom 10.12.2011, E. 3.

<sup>22</sup> In einem Urteil vom 23. Juni 2008 hielt das Rekursgericht des Kantons Aargau fest, dass Zelleneinschlüssen grundsätzlich auf die Zeit der Nachtruhe zu beschränken seien.

<sup>23</sup> BGE 122 II 299 E. 5.

<sup>24</sup> Urteil 2A.545/2001 vom 4.1.2001, E.3c.

für Männer als auch für Frauen je eine Wohngruppe mit Aufenthaltsraum geschaffen wurde. Nichtsdestotrotz besteht in diesem Bereich noch viel Verbesserungspotenzial, weshalb die Kommission den kantonalen Behörden im Rahmen ihrer Berichterstattung auch mehrfach empfohlen hat, den Administrativhäftlingen mehr Bewegungs- und Austauschmöglichkeiten anzubieten.

#### b Beschäftigungsmöglichkeiten

Laut Gesetz<sup>25</sup> sollen den ausländerrechtlich Inhaftierten geeignete Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden. Das Bundesgericht hat diese Anforderung in seiner Rechtsprechung konkretisiert. Es hielt beispielsweise fest, dass ein Aufenthalt von einer Woche noch keinen Anspruch auf Beschäftigung verleiht. Hingegen bestätigte ein Urteil des Aargauer Rekursgerichtes, wonach eine arbeitswillige Person, der innert 14 Tagen keine geeignete Beschäftigung angeboten werden kann, entweder in eine Anstalt mit Beschäftigungsmöglichkeiten zu verlegen oder aber zu entlassen sei. Dasselbe Urteil hielt indessen fest, dass kein Anspruch auf ununterbrochene Beschäftigung besteht.<sup>26</sup> Zudem wird vom Bundesgericht festgehalten, dass sich die Personen aktiv um eine solche bemühen müssen.<sup>27</sup>

Anlässlich ihrer Besuche stellte die Kommission fest, dass sich viele Anstalten bemühen, den ausländerrechtlich Inhaftierten nach Möglichkeit eine geeignete Beschäftigung anzubieten. Diese Beschäftigung ist aber in den meisten Fällen nur zeitweise möglich und wird durch den Trennungsgrundsatz und die bauliche Infrastruktur zusätzlich erschwert. Bei den Insassen wird das Beschäftigungsangebot, sofern bestehend, jeweils rege in Anspruch genommen, weshalb es nach Möglichkeit ausgebaut werden sollte. Im Bässlergut werden den ausländerrechtlich Inhaftierten in der Form einer Werkstatt verschiedene Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten, die von speziell ausgebildetem Personal betreut werden. Im Regionalgefängnis Bern, hingegen, ist das Angebot eindeutig zu knapp.

Frauen im Regionalgefängnis Bern, die sich in Ausschaffungshaft befinden, sind in der Regel von sämtlichen Beschäftigungs- und Freizeitprogrammen ausgeschlossen. Während für Männer oftmals die Möglichkeit besteht, bei längerem Aufenthalt in eine andere Anstalt versetzt zu werden, bleibt dies den weiblichen Ausschaffungshäftlingen oft aus praktischen Gründen verwehrt.<sup>28</sup> Es sollte unbedingt dafür gesorgt werden, dass Frauen gleichermaßen Zugang zu Beschäftigung und Freizeit erhalten. Diese Frage müsste zudem von den Behörden gesamtschweizerisch angegangen werden.

#### c Kontakte zur Aussenwelt

Soziale Kontakte in der ausländerrechtlichen Administrativhaft mittels Telefon oder Brief-/Postverkehr sollten, nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung grundsätzlich keinerlei Einschränkungen unterstehen. Auch der Kontakt zu anderen Inhaftierten muss gewährleistet sein, namentlich durch gemeinschaftliche Aktivitäten oder die Benutzung eines Gemeinschaftsraumes.

Das Bundesgericht beurteilte in einem Entscheid die Zulässigkeit der Kontrolle des Briefverkehrs: Nach Auffassung der höchstrichterlichen Instanz ist es – anders als bei Personen in Untersuchungshaft – nicht ersichtlich, weshalb für Personen in ausländerrechtlicher Haft solche Kontakte mit der Aussenwelt eingeschränkt werden sollten.<sup>29</sup> Sofern nun keine besonderen Sicherheitsbedürfnisse im Einzelfall vorliegen, ist eine solche Kontrolle deshalb zu unterlassen.

Inhaftierte haben zudem Anspruch auf das Führen von privaten Telefongesprächen auf eigene Kosten. Diese haben grundsätzlich ohne Aufsicht zu erfolgen.<sup>30</sup> Nur in ganz besonderen Fällen darf dies verweigert werden.<sup>31</sup>

Die Kommission konnte mit Zufriedenheit feststellen, dass diesen Grundsätzen von den Anstaltsleitungen weitgehend Rechnung

<sup>25</sup> Art. 81 Abs. 2 AuG.

<sup>26</sup> Urteil vom 23. Juni 2008, Rekursgericht des Kantons Aargau, E. II./4.5.4.

<sup>27</sup> BGE 122 II 299 E3c.

<sup>28</sup> Urteil vom 6. August 2010, Verwaltungsgericht des Kantons Bern, 100.2010.279U E. 6.3.3.

<sup>29</sup> BGE 122 I 222 E. 7.

<sup>30</sup> BGE 122 II 55 E. 5b/bb.

<sup>31</sup> BGE 122 II 311 E. 6b.

getragen wird. Im Bässlergut beanstandete die Kommission in dessen die fehlende Privatsphäre beim Führen von Telefongesprächen und die restriktive Regelung betreffend Zugang zum Telefon in der Hausordnung.

Nach bundesrechtlicher Rechtsprechung kann es aus organisatorischen Gründen zulässig sein, die Besuche einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Jedoch muss gewährleistet sein, dass diese ohne Trennscheibe erfolgen können und dass die Möglichkeit für engere Kontakte besteht.<sup>32</sup>

Nach Auffassung der Kommission werden die Besuchsregelungen bei ausländerrechtlich Inhaftierten teilweise zu restriktiv gehandhabt. Dies ist vor allem dort der Fall, wo diese Personen in regulären Strafvollzugsanstalten untergebracht sind und sich die Besuchsregelungen, aus praktischen Gründen, an der für den Strafvollzug gültigen Hausordnung anlehnen, so zum Beispiel in Realta. Im Bässlergut legte die Kommission den Behörden nahe, getrennte Hausordnungen zu erlassen.

### 4.3. Handlungsbedarf im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft

Die Kommission kommt aufgrund ihrer Erkenntnisse abschliessend zur Ansicht, dass die ausländerrechtliche Administrativhaft in der Praxis zu restriktiv ausgestaltet ist und den gesetzlichen Anforderungen, insbesondere auch den konkretisierten Anforderungen in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, nur bedingt Rechnung trägt. Da die Ausschaffungshaft vielerorts in regulären Untersuchungsgefängnissen vollzogen wird, scheint der die Untersuchungshaft prägende Sicherheitsgedanke oftmals zu überwiegen. Umso mehr vermag die Feststellung zu erstaunen, dass selbst in speziell für die Ausschaffungshaft vorgesehenen Einrichtungen die Haftbedingungen nicht wie vom Gesetzgeber vorgesehen lockerer ausfallen.

Wie bereits dargelegt, ist aus Sicht der Kommission besonders problematisch, dass der durch einen verwaltungsrechtlichen Akt

bereits resultierende schwere Eingriff in die persönliche Freiheit der Betroffenen durch sehr beschränkte Bewegungs-, Freizeit- und Beschäftigungsmöglichkeiten darüber hinaus in unverhältnismässiger Weise eingeschränkt wird. Dies ist aus grundrechtlicher Sicht kaum zu rechtfertigen. Es ist im Übrigen davon auszugehen, dass der Druck im Migrationsbereich kaum nachlassen und diese Zwangsmassnahme demzufolge auch künftig von den Behörden häufig (und angesichts der geplanten Erhöhung der Kapazitäten noch häufiger) verfügt werden wird. Die Kommission legt auch daher den kantonalen Behörden nahe, die Haftbedingungen im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft gesamtschweizerisch im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu vereinheitlichen.

<sup>32</sup> BGE 122 II 299 E. 6; BGE 122 II 311 E. 6a.

## Kontakte auf nationaler Ebene

---

# 5

## 5.1. Bundesverwaltung

### a Eidgenössisches Polizei- und Justizdepartement (EJPD)

Die Kommission hatte im Oktober 2011 Gelegenheit Bundesrätin Simonetta Sommaruga über ihre Arbeitsweise und Schwerpunkte zu informieren.

### b Bundesamt für Migration

Im Rahmen der Rückführungen auf dem Luftweg und der Besuche in den Empfangs- und Verfahrensstellen des Bundes pflegte die Kommission regelmässige Kontakte zu VertreterInnen des Bundesamtes für Migration.

## 5.2. Kantonale Behörden

Im Februar 2011 nahm eine Delegation der Kommission bestehend aus dem Präsidenten, dem Vize-Präsidenten und der Leiterin Kommissionssekretariat an einer Sitzung des Neunerausschusses der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) teil und stellte dort eine Zusammenfassung ihrer Schwerpunkte und Aktivitäten vor.

Im Rahmen der Berichterstattung der Kommission zum Thema Rückführungen auf dem Luftweg fanden verschiedene Treffen mit einer Vertretung des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug statt.

Die Kommission beendete im Frühjahr 2011 ihre im ersten Tätigkeitsjahr gestartete «Tour de Suisse» zur Bekanntmachung ihres Auftrages bei den kantonalen Behörden.

## 5.3. Zivilgesellschaft

Im Februar 2011 fand an der Universität Bern ein Austauschtreffen mit Organisationen aus der Zivilgesellschaft statt, welche im Bereich Menschenrechte und Strafvollzug engagiert sind. Diese stellen für die Kommission eine wertvolle Informationsquelle dar. Ziel dieses Treffens war ein informeller Austausch über mögliche Formen der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft. Künftig soll es weitere

thematisch ausgerichtete Treffen in der Form von Runden Tischen geben, welche den Austausch und die Vernetzung erleichtern sollen.

Als Mitglied im Beirat des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) verfolgt die Kommission aus nächster Nähe die wertvolle Aufbauarbeit, welche in diesem Bereich geleistet wird. Sie nahm 2011 an 2 Sitzungen des Beirates teil und gab bei Prof. Jörg Künzli ein Gutachten in Auftrag zu Fragen betreffend menschenrechtlicher Schranken bei der zwangsweisen Rückführung von ausländischen Staatsangehörigen.

Während der Pilotphase zur Umsetzung des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings pflegte die Kommission intensive Kontakte mit dem Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund und der Schweizerischen Flüchtlingshilfe. Im November 2011 nahm sie auch an einer Sitzung des Fachgremiums teil und hatte dort Gelegenheit, ihre eigenen Feststellungen und Empfehlungen vorzustellen.

## Internationale Kontakte

---

# 6

### 6.1. UN Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT)

Die Kommission pflegte regelmässige Kontakte mit Vertreterinnen des SPT, namentlich im Rahmen des Europäischen Netzwerks Nationaler Präventionsmechanismen.

### 6.2. Folterausschuss des Europarates CPT

Das Sekretariat der NKVF stand in regelmässigem Kontakt mit dem Sekretariat des Folterausschusses des Europarates (CPT). Im Vorfeld des Besuches in der Schweiz im Oktober 2011 fand ein Treffen mit der offiziellen Delegation des CPT statt, bei dem die Delegation der NKVF das CPT über ihre thematischen Schwerpunkte orientierte. Die Sekretariatsleitung nahm auf Anfrage des Bundesamts für Justiz auch an der offiziellen Schlussbesprechung mit den Behörden teil.

### 6.3. Europäisches Netzwerk Nationaler Präventionsmechanismen

Auch im Jahr 2011 fanden erneut verschiedene Workshops zu Schwerpunktthemen statt, die für die Arbeit sämtlicher Nationaler Präventionsmechanismen relevant sind.

Einzelne Mitglieder der NKVF und die Leiterin des Kommissionssekretariats nahmen in diesem Zusammenhang an insgesamt 5 internationalen Treffen teil. Im Vordergrund standen folgende Themenschwerpunkte:

- Grundsatzfragen zum Thema Sicherheit und Würde im Freiheitsentzug, Paris, März 2011.
- Konsultationstreffen des Europarates zu seiner künftigen Strategie bzw. zu möglichen künftigen Aktionsfeldern im Bereich der Migrationspolitik, Athen, Mai 2011.
- Grundsatzfragen im Bereich des Monitorings von zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg, London, Juli 2011.
- Massnahmen zum Schutz von besonders verletzlichen Gruppen im Freiheitsentzug, Baku, Oktober 2011.
- Jahrestreffen der PräsidentInnen und Kontaktpersonen der Nationalen Präventionsmechanismen im Rahmen des Europarats, Ljubljana, Dezember 2011.

## Jahresrechnung 2011

---

# 7

*Nationale Kommission zur Verhütung von Folter - NKVF*  
*Jahresrechnung per 31.12.2011*

<b>Bezeichnung</b>	<b>Budget 2011</b>	<b>31.12.2011</b>
<b>Aufwand Lohn- und Infrastrukturkosten</b>		
Personalkosten	174'000.00	194'016.00
Infrastrukturkosten Büroräumlichkeiten	20'000.00	0.00
<b>Total Lohn- und Infrastrukturkosten</b>	<b>194'000.00</b>	<b>194'016.00</b>
<b>Aufwand Anstaltsbesuche</b>		
Taggelder Kommissionsmitglieder	72'000.00	128'037.60
Reise - und Übernachtungsspesen	51'000.00	36'100.00
<b>Total Aufwand Besuche</b>	<b>123'000.00</b>	<b>164'138.00</b>
<b>Übriger Verwaltungsaufwand</b>		
Büromaterial, Drucksachen, Telefon, Porti	6'000.00	161.00
Reise- und Repräsentationsspesen Sekretariat	1'000.00	728.50
Insertionskosten Rekrutierung	0.00	8'301.00
Sitzungskosten extern inkl. Verpflegung	1'000.00	4'789.00
<b>Total übriger Verwaltungsaufwand</b>	<b>8'000.00</b>	<b>13'979.50</b>
<b>Aufwand Projekte</b>		
Experten	5'000.00	2'000.00
<b>Total Aufwand Projekte</b>	<b>10'000.00</b>	<b>2'000.00</b>

<b>Aufwand Kommunikation</b>		
Jahresbericht (Layout, Druck, Uebersetzung)	15'000.00	10'500.00
Website	5'000.00	0.00
Übersetzungsdienst	5'000.00	1'368.00
<b>Total Aufwand Kommunikation</b>	<b>25'000.00</b>	<b>11'868.00</b>
<b>Total Aufwand</b>	<b>360'000.00</b>	<b>386'000.00</b>
<b>Total Ertrag</b>	<b>360'000.00</b>	<b>360'000.00</b>
<b>BILANZ</b>	<b>0.00</b>	<b>-26'000.00</b>



