



# **Ausländerrechtliche Administrativhaft in der Schweiz**

## **Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz**

Jörg Künzli  
Kelly Bishop

Bern, 28. Mai 2020

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)  
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)  
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)  
Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, Postfach, 3001 Bern  
Telefon +41 31 631 86 51, [skmr@skmr.unibe.ch](mailto:skmr@skmr.unibe.ch)

## AUTORENVERZEICHNIS

*Jörg Künzli*

Prof. Dr. iur., Rechtsanwalt, LL.M., Ordinarius für Staats- und Völkerrecht am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern, Themenbereichsleiter Polizei und Justiz beim Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR

*Kelly Bishop*

MLaw, Assistentin am Institut für öffentliches Recht und wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Themenbereich Polizei und Justiz des SKMR

Die Autorin und der Autor danken *Anne-Lea Berger* und *Jana Schmid*, ehemalige Hilfsassistentinnen am Institut für öffentliches Recht, für ihre wertvolle Mitarbeit.

Zitiervorschlag: SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Ausländerrechtliche Administrativhaft in der Schweiz. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, verfasst von Künzli Jörg/ Bishop Kelly, Bern 2020.



Gesamte Studie



Ausschnitte

# INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis .....	V
Zusammenfassung .....	1
I. EINFÜHRUNG .....	6
1.    Ausländerrechtliche Administrativhaft in der Schweiz: Terminologie und Abgrenzung .....	6
2.    Wo wird Administrativhaft in der Schweiz vollzogen? .....	7
3.    Aufbau .....	8
II. MENSCHEN – UND GRUNDRECHTLICHE VORGABEN ZU DEN HAFT-BEDINGUNGEN DER AUSLÄNDERRECHTLICHEN ADMINISTRATIVHAFT .....	9
1.    Ausgangspunkt: Die verfahrensrechtlichen Vorgaben des Art. 5 EMRK und ihr Einfluss auf die Ausgestaltung der ausländerrechtlichen Administrativhaft .....	9
2.    Übersicht über die internationalen Vorgaben zur Ausgestaltung der ausländerrechtlichen Administrativhaft .....	11
III. ÜBERSICHT ÜBER DIE GESETZLICHEN GRUNDLAGEN ZUR AUSGESTALTUNG DER AUSLÄNDERRECHTLICHEN ADMINISTRATIVHAFT IN DER SCHWEIZ .....	15
1.    Bundesvorgaben .....	15
2.    Kantonale Vorgaben .....	17
IV. UMSETZUNG DER STANDARDS ZUR AUSLÄNDERRECHTLICHEN ADMINISTRATIVHAFT IN DER SCHWEIZ .....	20
1.    Die Notwendigkeit besonderer Einrichtungen für den Vollzug der Administrativhaft und das Trennungsgebot .....	20
1.1.    Menschenrechtliche Standards .....	20
1.2.    Umsetzung in der Schweiz .....	21
1.3.    Fazit .....	24
2.    Lebensbedingungen und Infrastruktur .....	25
2.1.    Menschenrechtliche Standards .....	25
2.2.    Umsetzung in der Schweiz .....	27
2.3.    Fazit .....	30
3.    Kontakt mit der Aussenwelt .....	31
3.1.    Menschenrechtliche Standards .....	31
3.2.    Umsetzung in der Schweiz .....	32
3.3.    Fazit .....	34
4.    Sicherheits-, Schutz- und Disziplinarmassnahmen .....	34
4.1.    Menschenrechtliche Standards .....	34
4.2.    Umsetzung in der Schweiz .....	36
4.3.    Fazit .....	38
5.    Medizinische Versorgung .....	39
5.1.    Menschenrechtliche Standards .....	39
5.2.    Umsetzung in der Schweiz .....	41
5.3.    Fazit .....	43
6.    Schutzbedürftige Personen .....	43
6.1.    Überblick .....	43
6.2.    Kinder und Familien .....	44
6.2.1.    Menschenrechtliche Standards .....	44

6.2.2. Umsetzung in der Schweiz.....	46
6.3. Weitere Vorgaben bei der Inhaftierung schutzbedürftiger Personen(-gruppen).....	47
6.3.1. Umsetzung in der Schweiz.....	49
Literaturverzeichnis.....	50
Bibliographie .....	50
Weitere Quellen .....	51
Anhang.....	56

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Hinweis: die kantonalen Rechtsquellen sind hinten im Anhang aufgelistet.

ABI	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948
Art.	Artikel
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005, SR 142.20
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998, SR 142.31
AsylV 3	Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten vom 11. August 1999, SR 142.314
AuG	ehemaliges Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005, SR 142.20 (nicht mehr in Kraft)
Bangkok-Regeln	Grundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Massnahmen für weibliche Straffällige (Bangkok-Regeln), Res. 65/229 der UN-Generalversammlung vom 21. Dezember 2010, A/RES/65/229 ( <i>United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules)</i> , resolution 65/229 adopted by the General Assembly on 21. Dezember 2010, A/RES/65/229)
BBl	Bundesblatt
BGE	Bundesgerichtsentscheid, amtlich publiziert
BGer	Bundesgericht
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CAT	Committee against Torture (Ausschuss gegen Folter)
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, SR 0.108
CEDAW-Ausschuss	Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau
CM	Committee of Ministers (Ministerkomitee des Europarats)
CM, 20 Richtlinien	CM, 20 Richtlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr, 4.°Mai°2005, CM(2005)40-Add

CoE	Council of Europe (Europarat)
CPT	European Committee for the Prevention of Torture (Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe)
CRC	Committee on the Rights of the Child (Kinderrechtsausschuss)
d.h.	das heisst
Dublin-III-Verordnung	Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), ABI L 180 vom 29.6.2013, S. 31 <sup>1</sup>
E.	Erwägung
EASO	European Asylum Support Office
EFoK	Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987, SR 0.106
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKM	Konvention des Europarates vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels, SR 0.311.543
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101
EpG	Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) vom 28. September 2012, SR 818.101
EPR	Bundesministerium der Justiz Berlin/Bundesministerium für Justiz Wien/Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement Bern (Hrsg.), Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Die Empfehlung des Europarates Rec(2006)2, Neufassung der Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen, Mönchengladbach 2007
EpV	Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemienvorordnung, EpV) vom 29. April 2015, SR 818.101.1.
etc.	et cetera
EU	Europäische Union

---

<sup>1</sup> In Kraft für die Schweiz seit dem 1. Juli 2015: Notenaustausch vom 14. August 2013 zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands), SR 0.142.392.680.01.

EU-Asylverfahrensrichtlinie	Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), Abl L 180/60. <sup>2</sup>
EU-Aufnahmerichtlinie	Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), ABI L 180 vom 29. Juni 2013, S. 96 ff. <sup>3</sup>
EU-Rückführungsrichtlinie	Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABI L 348 vom 24.12.2008, S. 98 ff. <sup>4</sup>
EuGH	Europäischer Gerichtshof
ExCom	Executive Committee (Exekutivausschuss des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge)
f./ff.	folgende/fortfolgende
FK	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.°Juli°1951, SR 0.142.30 (Genfer Flüchtlingskonvention)
Fakultativprotokoll FoK	Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002, SR 0.105.1
FoK	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, SR 0.105
Fn.	Fussnote
GC	General Comment (Allgemeine Bemerkung)
Genfer Flüchtlingskonvention	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.°Juli°1951, SR 0.142.30 (FK)
HRC	Human Rights Committee (Menschenrechtsausschuss)
ibid.	ebenda
i.V.m.	in Verbindung mit
insb.	insbesondere
KRK	Kinderrechtsausschuss

<sup>2</sup> Für die Schweiz nicht verbindlich (unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/6915.pdf>).

<sup>3</sup> Für die Schweiz nicht verbindlich. Art. 9–11 binden die Schweiz jedoch gestützt auf den Verweis in Art. 28 Abs. 4 Dublin-III-Verordnung und finden somit auf die sog. Dublin-Haft Anwendung.

<sup>4</sup> In Kraft für die Schweiz seit dem 13. Oktober 2010: Notenaustausch vom 30. Januar 2009 zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands), SR 0.362.380.042.

lit.	litera
MRA	Menschenrechtsausschuss
N	Randnote
Nelson-Mandela-Regeln	Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln), Res. 70/175 der UN-Generalversammlung vom 17. Dezember 2015, A/RES/70/175
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
Nr.	Nummer
PACE	Parliamentary Assembly (Parlamentarische Versammlung des Europarats)
Palermo-Protokoll	Zusatzprotokoll vom 15. November 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, SR <sup>0</sup> .311.542
Rec. R(2003)5	CM, Empfehlung Rec(2003)5 des Ministerkomitees des Europarates über Haftmassnahmen bei Asylsuchenden, 16. April 2003
resp.	Respektive
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SEM	Staatssekretariat für Migration
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
sog.	sogenannt
SR	Systematische Rechtssammlung
u.a.	unter anderem
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNO-Grundsatzkatalog	Grundsatzkatalog für den Schutz aller irgendeiner Form von Haft oder Strafgefangenschaft unterworfenen Personen, Res. 43/173 der UNO-Generalversammlung vom 9. Dezember 1988, A/RES/43/173
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2
UNO-Kinderrechtskonvention	Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, SR 0.107
UN/UNO	United Nations/United Nations Organization/Vereinte Nationen
v.	versus
vgl.	vergleiche



VWWAL	Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen vom 11.°August°1999, SR 142.281
WAK	Ausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer/innen und ihrer Familienangehörigen
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer(n)

## ZUSAMMENFASSUNG

Am 1. April 2020 befanden sich gemäss Angaben des Bundesamts für Statistik 267 Personen in sogenannter ausländerrechtlicher Administrativhaft.<sup>5</sup> Gemeinsam ist diesen Personen, dass sie weder strafrechtlich verurteilt wurden noch in ein strafrechtliches Verfahren involviert sind. Vielmehr verfolgt die Administrativhaft, im Unterschied zu allen anderen Haftarten, einen rein administrativen und konkreter einen migrationspolitischen Zweck.

International verbrieft Menschenrechte erlauben grundsätzlich einen Freiheitsentzug aus diesen Motiven. Damit ein solcher Freiheitsentzug rechtmässig bleibt, muss aber bei der Ausgestaltung der Haftbedingungen dem spezifischen Haftgrund Rechnung getragen werden. Dies verlangt auch das grundlegende völker- und verfassungsrechtliche Prinzip der Verhältnismässigkeit. Mit der Administrativhaft soll in der schweizerischen Praxis einzig die Ausreise von Personen ohne rechtmässigen Aufenthaltstitel sichergestellt werden, und im Unterschied zum Strafvollzug und zur Untersuchungshaft befinden sich in der Administrativhaft kaum gefährliche Personen. Deshalb sind die Lebensbedingungen entsprechend grosszügiger und die Sicherheitsmassnahmen weniger einschneidend zu gestalten.

### Analyse der völkerrechtlichen Standards

Vor diesem Hintergrund prüft die Studie zunächst, welche Standards auf völkerrechtlicher Ebene für die Ausgestaltung der ausländerrechtlichen Administrativhaft gelten. In den letzten Jahren haben sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und verschiedene Ausschüsse der UNO vermehrt mit der Administrativhaft befasst. In ihrer Rechtsprechung und Praxis haben sie dabei der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), dem UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie etwa der Kinderrechtskonvention vermehrt inhaltlichen Gehalt verschafft. Zusätzlich hat in der jüngeren Vergangenheit das europäische Komitee zur Verhütung der Folter (CPT) der Administrativhaft in seiner Besuchs- und Berichtspraxis ein besonderes Augenmerk geschenkt und dabei differenzierte Vorgaben für ihre menschenrechtskonforme Ausgestaltung geschaffen. Ergänzt wird diese Praxis durch eine grosse Anzahl von Texten unterschiedlichen normativen Gehalts, die als Übersetzungshilfe dienen können; sie konkretisieren die oft abstrakten menschenrechtlichen Vorgaben für den Freiheitsentzug im Allgemeinen und seltener für die Administrativhaft im Besonderen. Als Besonderheit im Haftkontext sind – als Folge der Schengen-Dublin-Assoziierung der Schweiz – auch Rechtsnormen der EU für die Schweiz verbindlich. Dazu zählt namentlich die sogenannte Rückführungsrichtlinie, die teilweise sehr konkrete Vorgaben zur Ausgestaltung der Administrativhaft macht.

---

<sup>5</sup> Bundesamt für Statistik, Freiheitsentzug, Insassenbestand am Stichtag (01.04.2020). Die Zahlen schwanken seit der Jahrtausendwende bis heute zwischen 218 (am Stichtag 2001) und 428 (am Stichtag 2009) administrativ Inhaftierten.

## Menschenrechtlich gebotene Rechtsstandards

Im Einzelnen identifiziert die Studie unter anderem folgende menschenrechtlich gebotene Rechtsstandards:

- *Vollzug in spezialisierten Einrichtungen*: Dem fehlenden strafrechtlichen Konnex der ausländerrechtlichen Administrativhaft wird am besten Rechnung getragen, wenn sie in eigens dafür bestimmten Festhalteinrichtungen vollzogen wird. In diesen ist soweit möglich auf gefängnisähnliche Elemente zu verzichten. Einzig bei landesweiten Kapazitätsengpässen ist eine Unterbringung in Haftinstitutionen, die auch Personen in Straf- und Massnahmenvollzug oder in Untersuchungshaft beherbergen, statthaft; dies allerdings nur in gesonderten Abteilungen.
- *Lebensbedingungen und Infrastruktur*. Administrativ inhaftierte Personen sind in geeigneten Räumlichkeiten unterzubringen. Entscheidende Faktoren für diese Beurteilung sind die Platzverhältnisse, die Möglichkeit zur Bewegung im Freien, Tageslicht im Innenraum, die Frischluftzufuhr, die Privatsphäre sowie die hygienischen Bedingungen. Namentlich muss die Bewegungsfreiheit innerhalb der Institution grosszügiger ausgestaltet sein als bei anderen Formen des Freiheitsentzugs. So sollen zumindest tagsüber Gemeinschaftsräume und auch ein Aussenbereich, der Schutz vor der Witterung bietet, grundsätzlich frei zugänglich sein. Weiter sind den Festgehaltenen sinnvolle Freizeit- und Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten.
- *Der Kontakt mit der Aussenwelt* ist während der ausländerrechtlichen Administrativhaft möglichst liberal zu handhaben. Der Kontakt darf nur zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder bei Missbrauchsgefahr (bei spezifischen Sicherheitsbedenken) in verhältnismässigem Umfang eingeschränkt werden. Im Einzelnen geben die internationalen Standards folgende Eckwerte vor: Besuche sind mehrmals wöchentlich zu erlauben, und zwar unbeaufsichtigt und ohne Trennscheiben. Inhaftierte Personen sollten überdies ihre Mobiltelefone benutzen können oder auf andere Weise Zugang zum Internet und damit zu verschiedenen Formen der digitalen Kommunikation haben.
- *Sämtliche Sicherheits- und Schutzmassnahmen* dürfen während der Administrativhaft einzig als ultima ratio bei Selbst- oder Fremdgefährdung angewendet werden. In jedem Fall muss einzeln beurteilt werden, ob eine solche Gefährdung vorliegt und ob die Massnahme zum Schutz der betroffenen Person oder Dritter zweckmässig ist. *Disziplinarmassnahmen* sind auch während der Administrativhaft zulässig; sie sollen aber verhältnismässig sein und einzig bei groben Verstössen gegen die Hausordnung ergriffen werden.
- Die *medizinische Versorgung* während der ausländerrechtlichen Administrativhaft muss grundsätzlich denselben Standards genügen wie diejenige im Aufenthaltsstaat ausserhalb der Hafteinrichtung. Dieses sogenannte Äquivalenzprinzip gilt für alle Formen des Freiheitsentzugs. Keinesfalls zulässig ist eine Orientierung am Niveau der Gesundheitsinfrastruktur im Heimatstaat einer auszuschieffenden Person. Medizinische Dienstleistungen während ausländerrechtlicher Administrativhaft müssen demnach den allgemein geltenden Anforderungen an Unabhängigkeit, Vertraulichkeit sowie Selbstbestimmung entsprechen. Unzulässig ist dabei eine Beschränkung auf die Behandlung rein somatischer Beschwerden wie auch auf Akut- oder Notfallkrankungen.
- *Schutzbedürftige Personen*: Neuere menschenrechtliche Standards erachten die Inhaftierung von begleiteten und unbegleiteten Kindern als menschenrechtswidrig, weil sie nie im Interesse des Kindes liege. Auch die jüngere Rechtsprechungspraxis des EGMR lässt auf

diese Haltung schliessen, obwohl er ein solches Verbot bis heute nie in allgemeiner Form bestätigt hat. Bei anderen Personen, die aufgrund konkret vorliegender Umstände als vulnerabel oder schutzbedürftig gelten, ist die Haft nur mit äusserster Zurückhaltung anzuordnen und nur dann, wenn die vorgesehene Hafteinrichtung Gewähr dafür bieten kann, dass der betroffenen Person durch die Haft keine übermässigen Nachteile drohen.

## Die praktische Umsetzung

Wie werden diese Vorgaben in der Schweiz umgesetzt? Massgeblich für diese Beurteilung ist der rechtliche und faktische Ist-Zustand. Zu berücksichtigen ist aber, dass sich die Landschaft der Administrativhaft in der Schweiz gegenwärtig in einer Umbruchphase befindet: Erstens sind einige Kantone resp. Haftinstitutionen dabei, die Haftmodalitäten in verschiedener Hinsicht zu liberalisieren. Zweitens dürfte ein jüngst ergangenes Grundsatzurteil des Bundesgerichts zur Administrativhaft, das den Grundsatz der Unterbringung in speziellen, exklusiv diesem Zweck dienenden Haftinstitutionen unmissverständlich festhält, in den nächsten Jahren für gewichtige Änderungen auch im Bereich der für die Administrativhaft notwendigen Gebäudeinfrastruktur sorgen. Diese Entwicklungen sind zu begrüßen, könnte doch damit künftig wohl ein erheblicher Teil der festgestellten Umsetzungsdefizite behoben werden.

Weiter besteht im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft seit Jahren ein eigentlicher «Röstigraben»: Die drei Westschweizer Kantone Genf, Waadt und Neuenburg haben sich in einem Konkordat zusammengeschlossen und führen gemeinsam die Anstalt Frambois. Sie ist spezifisch für diese Haftform vorgesehen und verzichtet soweit möglich auf gefängnisähnliche Regeln und Infrastruktur. In den übrigen Kantonen hingegen wird die ausländerrechtliche Administrativhaft entweder in ehemaligen Strafanstalten oder in besonderen Abteilungen von Gefängnissen betrieben.

## Umsetzungsprobleme und Handlungsbedarf

Vor diesem Hintergrund stellt die Studie in folgenden Bereichen verbreitet vorkommende Umsetzungsprobleme und damit entsprechenden Handlungsbedarf fest:

- *Normative Grundlagen*: Die Modalitäten der Administrativhaft werden, abgesehen von wenigen Grundsätzen im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG), durch das *kantonale Recht* festgelegt. Dieses reflektiert aber den fundamentalen Unterschied zwischen der Administrativhaft und anderen Formen des Freiheitsentzugs, wenn überhaupt, nur ungenügend. So machen viele Kantone auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe keine besonderen Vorgaben für die Administrativhaft, sondern verweisen auf die Strafvollzugserlasse, die analog anzuwenden seien. Zudem fehlen in den Hausordnungen von gemischten Hafteinrichtungen oft die normativen Grundlagen, um für die Administrativhaft ein eigenes Haftregime einführen zu können. Es besteht somit in vielen Kantonen ein erheblicher Rechtssetzungsbedarf, um der besonderen Charakteristik dieser nicht pönalen Haft ausreichend Rechnung zu tragen. Nur mit geeigneten normativen Vorgaben kann vermieden werden, dass die Regeln des Strafvollzugs oder gar der Untersuchungshaft den Haftalltag in der ausländerrechtlichen Administrativhaft prägen.
- *Vollzug in spezialisierten Einrichtungen*: In einem Urteil vom April 2020 hielt das Bundesgericht fest, dass die Administrativhaft nach nationalem und internationalem Recht grundsätzlich in speziell hierfür konzipierten Einrichtungen zu vollziehen ist. Nur in begründeten Ausnahmefällen darf eine administrative Haft – für wenige Stunden oder Tage – in Haftanstalten

erfolgen. Dabei muss die Trennung von anderen Häftlingen sichergestellt bleiben. Damit hat das Bundesgericht erstmals explizit bestätigt, dass die diesbezüglichen internationalen Vorgaben auch in der Schweiz gelten. Diese Festlegung bestätigt eine Entwicklung, die seit einigen Jahren in der Schweiz zu beobachten ist, nämlich die Administrativhaft in eigenen, d.h. ausschliesslich diesem Zweck dienenden, Haftanstalten zu vollziehen. Trotzdem dürfte dieser höchstrichterliche Befund in vielen Kantonen kurz und mittelfristig zu erheblichen Änderungen führen: Administrativhaft in gesonderten Abteilungen von Gefängnissen und teils sogar einzig in gesonderten Zellen ist nach wie vor gängige Realität. Eine solche Unterbringung von Administrativhäftlingen ist heute aber klar rechtswidrig; es sei denn, die Behörde könnte im Einzelfall nachweisen, dass in den spezialisierten Institutionen ein schweizweiter Kapazitätsengpass besteht oder dass, für eine Haft von wenigen Stunden oder Tagen, ein anderer, administrativ nicht bewältigbarer Grund für dieses Vorgehen spricht. Dies dürfte etwa der Fall sein, wenn eine Person am Vorabend einer geplanten Ausschaffung in einem zentraler gelegenen besonderen Trakt eines Gefängnisses festgehalten und nicht mehr in eine spezialisierte Anstalt transportiert wird. Kurz, die Kantone müssen dafür sorgen, dass die migrationspolitisch motivierte Administrativhaft grundsätzlich nicht mehr in Gefängnissen vollzogen wird.

- *Kein Gefängnischarakter*: Die gegenwärtig existierenden spezialisierten Institutionen für die Administrativhaft wurden – mit der erwähnenswerten Ausnahme von Frambois – alle in ehemaligen Gefängnissen eingerichtet. Weil diese Gebäude für die Administrativhaft oft ungeeignet sind, hat man versucht, durch Umbauten und Änderung der organisatorischen Abläufe ein offeneres Haftregime zu ermöglichen. Ob dies genügt, um den Vorgaben des Bundesgerichts zu entsprechen, darf bei vielen Institution bezweifelt werden. Laut Bundesgericht müssen nämlich Ausstattung und Gestaltung des Umfelds soweit möglich den Eindruck einer Gefängnisumgebung vermeiden und zum Ausdruck bringen, dass die festgehaltenen Personen keine Straftäter sind. Jedenfalls scheint es vor diesem Hintergrund verfehlt, heute neue spezialisierte Einrichtungen für die Administrativhaft weiterhin mittels Umbaus ehemaliger Straf- oder Untersuchungsgefängnisse zu errichten.
- *Lebensbedingungen und Infrastruktur*: Die ausschliesslich für die ausländerrechtliche Administrativhaft vorgesehenen Einrichtungen tragen dem administrativen Haftzweck meist deutlich besser Rechnung als (kleinere) Einrichtungen, in denen die Administrativhaft neben anderen Haftarten und oft mehr oder weniger gemäss den allgemeinen Regeln des Straf- und Massnahmenvollzugs vollzogen wird. Die Hausordnungen sehen zwar punktuell ein freieres Haftregime für die ausländerrechtliche Administrativhaft vor, vielerorts bleibt es aber dennoch zu restriktiv, dies selbst in spezialisierten Einrichtungen. Dazu gehören etwa lange Einschlusszeiten, ein eingeschränkter Zugang zu Gemeinschaftsräumen und zum Spazierhof sowie ungenügende Freizeitangebote oder Beschäftigungsmöglichkeiten.
- Die *Kontakte mit der Aussenwelt* werden heute in den meisten Institutionen liberaler gehandhabt als bei anderen Haftformen. Besuchsregelungen sind aber insbesondere in den nicht spezialisierten Einrichtungen weiterhin zu restriktiv. Zudem erlauben gegenwärtig nur die wenigsten Institutionen die Benutzung moderner, internetbasierter Kommunikationsmittel, wie sie völkerrechtlich gefordert wird.
- *Sicherheits-, Schutz- und Disziplinar massnahmen*: Sicherheits- und Schutzmassnahmen müssen sich nach dem Sicherheitsrisiko im Einzelfall richten. In der Administrativhaft befinden sich in der Regel, im Unterschied zum Strafvollzug und zur Untersuchungshaft, kaum

gefährliche Personen. Die weit verbreitete schematische Anwendung von Sicherheitsmassnahmen in der Administrativhaft ist daher problematisch. Da die Administrativhaft keinen strafenden Charakter hat, ist bei der Anwendung von Disziplinar massnahmen noch grössere Zurückhaltung geboten als im übrigen Haftkontext. Dieser Grundgedanke wird in den Hausordnungen indes kaum reflektiert. Völlig verfehlt erscheinen im hier relevanten Kontext zudem Disziplinarbestimmungen, welche eine Resozialisierung einer zu bestrafenden Person anstreben.

- Die *medizinische Versorgung* während der Administrativhaft orientiert sich gemäss den Hausordnungen weitgehend an derjenigen während des Strafvollzugs. Besondere Bedürfnisse von Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft werden kaum angesprochen. Im Gegenteil, gewisse kantonale Erlasse sehen explizit eine Abschwächung des geforderten Standards spezifisch für diese Haftform vor. Besonders die psychologische Versorgung ist oft ungenügend.
- *Schutzbedürftige Personen*: Das Ausländer- und Integrationsgesetz erlaubt die Inhaftierung von Kindern ab dem 15. Altersjahr für die Dauer von bis zu einem Jahr. Diese Regel steht zunehmend in einem Spannungsverhältnis zu den menschenrechtlichen Vorgaben. Allerdings verzichten mittlerweile verschiedene Kantone generell darauf, Minderjährige in Administrativhaft zu nehmen.

# I. EINFÜHRUNG

## 1. Ausländerrechtliche Administrativhaft in der Schweiz: Terminologie und Abgrenzung

Die ausländerrechtliche Administrativhaft ist, wie jede andere Haftform, nur dann ein rechtmässiger Freiheitsentzug, wenn sie auf einem zulässigen Haftgrund nach Art. 5 Abs. 1 lit. a–f EMRK<sup>6</sup> und einer gesetzlichen Grundlage beruht, im Einzelfall nach einem innerstaatlich vorgeschriebenen Verfahren angeordnet wird und verhältnismässig sowie willkürfrei ist.

Die *gesetzliche Grundlage* für die ausländerrechtliche Administrativhaft findet sich in Art. 75–78 AIG<sup>7</sup>. Der Ausdruck «ausländerrechtliche Administrativhaft» bezeichnet als Sammelbegriff sämtliche dort erwähnte Haftarten. Namentlich sind das

- die *sog. Vorbereitungshaft* nach Art. 75 AIG, welche im Zusammenhang mit der Durchführung eines Wegweisungsverfahrens oder eines strafrechtlichen Verfahrens in dem eine Landesverweisung droht, zur Anwendung kommen kann,
- die *sog. Ausschaffungs Haft* nach Art. 76 oder 77 AIG, welche zur Sicherstellung des Vollzugs des Weg- und Ausweisungsentscheids angeordnet werden kann, oder, im Falle der Zuständigkeit eines Dublin-Staates, die *sog. Dublin-Haft* nach Art. 76a AIG<sup>8</sup> sowie
- die *sog. Durchsetzungs Haft* nach Art. 78 AIG, die Ausreisepflicht Nachachtung verschaffen soll.
- Im Unterschied zu den anderen Haftarten hat die betroffene Person bei der *sog. Dublin-Haft* (Art. 76a AIG) stets einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt, über den noch nicht endgültig entschieden wurde<sup>9</sup>, was bei der Ausgestaltung der Haftbedingungen berücksichtigt werden muss.

Die in Art. 73 AIG verankerte kurzfristige Festhaltung zur Eröffnung einer Verfügung im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsstatus oder zur Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit, die insbesondere zu Beginn des Asylverfahrens angeordnet werden kann, zählt nicht zur ausländerrechtlichen Administrativhaft, obwohl sie ebenso eine ausländerrechtliche Zwangsmassnahme darstellt und als Freiheitsentzug einzustufen ist.

Die maximale Haftdauer der ausländerrechtlichen Administrativhaft beträgt gemäss Art. 79 AIG 18 Monate und für Minderjährige zwischen 15 und 18 Jahren 12 Monate.

Gemeinsam ist allen Ausprägungen der ausländerrechtlichen Administrativhaft, dass sie nicht einen Strafzweck verfolgen, sondern entweder zur Verhinderung der unerlaubten Einreise, dem Sicherungszweck im Rahmen des Wegweisungsvollzugs gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. f EMRK oder der

---

<sup>6</sup> Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), SR 0.101.

<sup>7</sup> Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (AIG), SR 142.20.

<sup>8</sup> Siehe auch Art. 28 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), ABI L 180 vom 29.6.2013, S. 31 (Dublin-III-Verordnung).

<sup>9</sup> Siehe Art. 28 i.V.m. Art. 1 und 2 lit. c Dublin-III-Verordnung.

Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. b EMRK dienen.<sup>10</sup> Dieser Unterschied insbesondere zum strafrechtlichen Freiheitsentzug ist von fundamentaler Bedeutung für die Thematik dieser Studie: Da sich die Ausgestaltung der Haft am Haftzweck zu orientieren hat, müssen die Haftbedingungen im Vergleich zu anderen Haftarten, insbesondere der Strafhaf, milder ausgestaltet sein.<sup>11</sup>

## 2. Wo wird Administrativhaft in der Schweiz vollzogen?

Gesamtschweizerisch gibt es ein gutes Dutzend Einrichtungen, welche speziell für die ausländerrechtliche Administrativhaft vorgesehene Haftplätze anbieten. Das ehemalige Untersuchungsgefängnis am Flughafen Zürich Kloten ist mit 106 Haftplätzen die schweizweit grösste Einrichtung für ausländerrechtliche Administrativhaft.<sup>12</sup> Insbesondere stehen dort auch interkantonale Haftplätze sowie eine Abteilung für Frauen zur Verfügung. Das Gefängnis Bässlergut im Kanton Basel-Stadt bietet dreissig Haftplätze für die ausländerrechtliche Administrativhaft verteilt auf zwei Abteilungen an.<sup>13</sup> Die Ausschaffungsgefängnisse Bazenheid und Widnau im Kanton St. Gallen mit Platz für zwölf bzw. acht Personen sind weitere Einrichtungen, die ausschliesslich für die ausländerrechtliche Administrativhaft vorgesehen sind.<sup>14</sup> Der Kanton Bern betreibt das Ausschaffungszentrum Moutier mit 24 Plätzen für Männer und vier für Frauen.<sup>15</sup> Frambois basiert auf einem spezifischen Konkordat der Kantone Waadt, Neuenburg und Genf und Favra wird vom Konkordat anerkannt.<sup>16</sup> Die Einrichtungen Favra und Frambois besitzen eine Kapazität von je zwanzig Personen<sup>17</sup> und nehmen keine Kinder oder Frauen auf.<sup>18</sup> Ausserdem wird auch im Etablissement de détention administrative (LMC Granges) im Kanton Wallis ausschliesslich ausländerrechtliche Administrativhaft vollzogen. Im Kanton Graubünden befindet sich schliesslich in der JVA Realta zumindest eine separate Abteilung für Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft.

Daneben existieren zahlreiche, oft kleinere Einrichtungen, welche neben Personen in Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie im Straf- und Massnahmenvollzug auch Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft aufnehmen.

---

<sup>10</sup> Vgl. ZÜND, Vorbemerkung zu Art. 75–78 AIG, N 1.

<sup>11</sup> BGE 123 I 221 E. 1/4d; CATAK KANBER, S. 248.

<sup>12</sup> Vgl. [https://justizvollzug.zh.ch/internet/justiz\\_innere/justiz\\_innere/justiz\\_innere/ueber\\_uns/organisation/vez/gefaengnisse/fhg.html](https://justizvollzug.zh.ch/internet/justiz_innere/justiz_innere/justiz_innere/ueber_uns/organisation/vez/gefaengnisse/fhg.html) (03.07.2019).

<sup>13</sup> [https://www.bdm.bs.ch/Ueber-uns/Organisation/Amt-fuer-Justizvollzug/Gefaengnis-Baesslergut.html#\\_blank](https://www.bdm.bs.ch/Ueber-uns/Organisation/Amt-fuer-Justizvollzug/Gefaengnis-Baesslergut.html#_blank) (09.12.2019).

<sup>14</sup> Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/justizvollzug/justizvollzugseinrichtungen.assetdetail.8126302.html> (03.07.2019).

<sup>15</sup> Vgl. <https://www.pom.be.ch/pom/de/index/freiheitsentzug-betreuung/gefaengnisse/regionalgefaengnismoutier/portrait.html> (22.12.2019).

<sup>16</sup> Vgl. Concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers (CEDA) vom 4. Juli 1996, F 2 12 (CEDA).

<sup>17</sup> Vgl. <https://www.ge.ch/organisation/etablissement-detention-administrative-favra> (03.07.2019).

<sup>18</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 3 Règlement de l'établissement de détention administrative de Favra (RFavra) vom 1. November 2017, F 2 12.09 (RFavra).



### 3. Aufbau

Vorliegende Studie untersucht die Frage nach der Beachtung der einschlägigen menschenrechtlichen Standards im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft in der Schweiz mittels einer Analyse der Gesetzgebung auf Bundes- und Kantonsebene. Ebenso, wenn auch nicht mit dem Anspruch einer vollständigen Darstellung und soweit greifbar, soll die kantonale Praxis Eingang in diese Untersuchung finden. Die Arbeit beginnt folglich mit einer knappen Darstellung der menschen- und grundrechtlichen Vorgaben zu den Haftbedingungen der ausländerrechtlichen Administrativhaft (Ziff. II). Daran anschliessend werden die einschlägigen Rechtsnormen auf Bundes-, kantonaler und Konkordatebene identifiziert (Ziff. III). Basierend darauf beschäftigt sich das Kapitel (Ziff. IV), das Herzstück dieser Studie, mit der Umsetzung der menschenrechtlichen Vorgaben in der Schweiz in den einzelnen vollzugsrelevanten Themenfeldern (Lebensbedingungen, medizinische Versorgung, etc.).

## II. MENSCHEN – UND GRUNDRECHTLICHE VORGABEN ZU DEN HAFTBEDINGUNGEN DER AUSLÄNDERRECHTLICHEN ADMINISTRATIVHAFT

### 1. Ausgangspunkt: Die verfahrensrechtlichen Vorgaben des Art. 5 EMRK und ihr Einfluss auf die Ausgestaltung der ausländerrechtlichen Administrativhaft

Die Rechtmässigkeit einer Haft hängt grundsätzlich von zwei Faktoren ab: Eine Haft muss sich zunächst auf einen zulässigen Haftgrund stützen. Daneben muss die Ausgestaltung der Haft im Einzelfall verhältnismässig sein. Dazu hat sie sich wiederum am Haftzweck zu orientieren. Den Haftzweck nur ungenügend berücksichtigende Haftbedingungen können daher zur Unverhältnismässigkeit der Haft und damit zur Unrechtmässigkeit der Anordnung bzw. der Verlängerung der Haft führen.

Die vorliegende Studie fokussiert sich zwar auf die Haftbedingungen der ausländerrechtlichen Administrativhaft. Infolge des engen Konnexes zwischen Haftgrund und Haftbedingungen kann Letzteres nicht ohne Berücksichtigung der Grundlagen von Ersterem dargestellt werden. Mit anderen Worten: Die konkreten Haftbedingungen müssen unter Berücksichtigung des rein administrativen Haftzwecks resp. der Haftgründe verhältnismässig ausgestaltet sein. Daher ist nachfolgend eine Kurze Übersicht über die Vorgaben des Art. 5 EMRK zur Rechtmässigkeit eines Freiheitsentzugs für die Thematik dieser Studie vonnöten.

Art. 5 EMRK verankert eine abschliessende Liste der zulässigen Haftgründe.<sup>19</sup> Die verschiedenen Formen der ausländerrechtlichen Administrativhaft stützen sich auf folgende in Art. 5 EMRK zu findende Haftgründe:

- Freiheitsentzug zur *Verhinderung der unerlaubten Einreise* (lit. f Variante 1)<sup>20</sup>;
- Freiheitsentzug zur *Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung* (lit. b Variante 2)<sup>21</sup>;
- Freiheitsentzug bei Personen, gegen die ein *Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren* im Gange ist (lit. f Variante 2)<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Aus Art. 9 Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II), SR 0.103.2 lassen sich keine über Art. 5 EMRK hinausgehenden zulässigen Haftgründe ableiten (vgl. MRA, Allgemeine Bemerkung Nr. 35 zu Art. 9 UNO-Pakt II, Ziff. 10 ff.).

<sup>20</sup> Vgl. namentlich EGMR, *Amuur v. Frankreich*, 19776/92 (1996); EGMR, *Saadi v. Vereinigtes Königreich*, 13229/03 (2008), Ziff. 65.

<sup>21</sup> Vgl. namentlich EGMR, *O.M. v. Ungarn*, 9912/15 (2016); EGMR, *Azimov v. Russland*, 67474/11 (2013), Ziff. 172; so auch der EuGH im Fall Mahdi: EuGH, Urteil vom 05. Juni 2014 Mahdi (C-146/14) und der MRA: MRA, Allgemeine Bemerkung Nr. 35 zu Art. 9 UNO-Pakt II, Ziff. 18; MRA, *Bakhtiyari v. Australien*, 1069/2002 (2003), paras. 9.2–9.3; M.M.M. et al. v. Australien, 2136/2012 (2013), Ziff. 10.3.

<sup>22</sup> Vgl. namentlich EGMR, *Kim v. Russland*, 44260/13 (2014); EGMR, *Alim v. Russland*, 39417/07 (2011), Ziff. 59; *Jusic v. Schweiz*, 4691/06 (2010), Ziff. 74; *Saadi v. Vereinigtes Königreich*, 13229/03 (2008), Ziff. 72; *Kolompar v. Belgien*, 11613/85 (1992), Ziff. 42; Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erweist sich ein Freiheitsentzug als unrechtmässig, wenn während mehr als zwei Monaten keinerlei Vorkehrungen im Hinblick auf den Wegweisungsvollzug getroffen wurden (vgl. EJPD, SEM, Weisungen und Erläuterungen I. Ausländerbereich (Weisung AIG), S. 227; BGE 124 II 49, E. 3a), 127 II 168, E. 2, 3.

Die sog. Vorbereitungshaft (Art. 75 AIG), die sog. Ausschaffungshaft (Art. 76 und 77 AIG) sowie die sog. Dublin-Haft (Art. 76a AIG)<sup>23</sup> können sich auf den Haftgrund von Art. 5 lit. f EMRK stützen. Für die sog. Durchsetzungshaft (Art. 78 AIG), sieht die Rechtsprechung eine Doppelgrundlage von lit. f und lit. b als einschlägig, wobei dies durch die Lehre bestritten wird.<sup>24</sup>

Neben dem Vorliegen eines *zulässigen Haftgrundes* schreibt Art. 5 EMRK vor, dass der Entzug der Freiheit nur auf gesetzlich vorgeschriebene Weise vollzogen werden darf. Im Einzelfall muss innerstaatlich eine *gesetzliche Grundlage* vorliegen, welche ein Verfahren vorgibt, das eingehalten werden muss.<sup>25</sup> Aus Art. 5 EMRK sowie Art. 9 UNO-Pakt II ergibt sich ausserdem ein *Willkürverbot*, das verlangt, dass sowohl die Anordnung der Haft als auch ihre Vollstreckung insgesamt tatsächlich mit dem Zweck der Beschränkung des jeweils einschlägigen Haftgrundes von Art. 5 Abs. 1 lit. a bis lit. f EMRK in Einklang steht.<sup>26</sup> Weiter besteht zwischen dem Haftgrund und dem Unterbringungsort sowie den Bedingungen des Freiheitsentzugs eine Beziehung, die insbesondere auch im Rahmen der *Verhältnismässigkeitsprüfung* zum Tragen kommt.

Sowohl Art. 5 Abs. 2 EMRK als auch Art. 9 Abs. 2 UNO-Pakt II verankern das *Recht auf unverzügliche Information über den Grund der Inhaftierung*.<sup>27</sup> Weiter haben inhaftierte Personen gestützt auf Art. 5 Abs. 4 EMRK und Art. 9 Abs. 4 UNO-Pakt II das Recht, dass ein unabhängiges Gericht innert angemessener Frist über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs entscheidet. Der EGMR hat im Fall *Khlaifia und Andere v. Italien* unterstrichen, dass jegliche Haftüberprüfung so rasch wie möglich erfolgen sollte.<sup>28</sup> Es besteht ausserdem das Recht auf eine *periodische gerichtliche Überprüfung* der Zulässigkeit der Haft.<sup>29</sup> Sowohl im Rahmen der ersten Haftanordnung wie auch bei der periodischen Überprüfung muss eine *schriftliche Haftanordnung* erfolgen, welche die sachlichen und rechtlichen Gründe für die Haft angibt.<sup>30</sup>

Beim Entscheid über die Verhältnismässigkeit und somit der Rechtmässigkeit der Haft sowie bei der periodischen Überprüfung der Haft können die konkreten Haftbedingungen eine wichtige Rolle spielen. Im Urteil *Rahimi v. Griechenland* zog der EGMR etwa zur Beurteilung der Rechtmässigkeit

<sup>23</sup> Siehe auch Art. 28 Dublin-III-Verordnung.

<sup>24</sup> Ein Teil der Lehre qualifiziert die Durchsetzungshaft als unzulässig, weil sie nicht nur auf eine sehr kurze Dauer begrenzt, sondern bis zu 18 Monate dauern kann und daher nicht verhältnismässig sei; vgl. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), S. 27; Zünd, Art. 78 AIG, N 4; Hruschka, Haft in Schengen- und Dublin-Fällen, S. 347; Businger, S. 188; Catak Kanber, S. 179.

<sup>25</sup> So u.a. Grabenwarter/Pabel, § 21 Rz. 12 f.

<sup>26</sup> Grabenwarter/Pabel, § 21 Rz. 14.

<sup>27</sup> Dies ist auch in Art. 9 Abs. 4 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), ABI L 180 vom 29. Juni 2013, S. 96 ff (zit. EU-Aufnahmerichtlinie) sowie Art. 15 Abs. 2 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABI L 348 vom 24.12.2008, S. 98 ff. (zit. EU-Rückführungsrichtlinie); EGMR, *Khlaifia und Andere v. Italien*, 16483/12 (2016), Ziff. 132 ff.

<sup>28</sup> EGMR, *Khlaifia und Andere v. Italien*, 16483/12 (2016), Ziff. 131. Der EGMR hat im gleichen Urteil ausgeführt, dass die angemessene Zeitspanne abhängig von den konkreten Umständen des zu beurteilenden Falles ist. Namentlich sind die Komplexität des Falles, die Spezifitäten des nationalen Prozesses sowie die Mitwirkung der inhaftierten Person massgebende Kriterien für eine Beurteilung. Art. 9 EU-Aufnahmerichtlinie spricht von einer zügigen Überprüfung der Rechtmässigkeit der Haft (vgl. EASO, S. 56).

<sup>29</sup> Art. 9 Abs. 5 EU-Aufnahmerichtlinie; Art. 15 Abs. 3 EU-Rückführungsrichtlinie. Die zeitlichen Abstände zwischen den einzelnen Überprüfungen sind von den konkreten Umständen des Einzelfalles abhängig vgl. dazu EGMR, *Kim v. Russland*, 44260/13 (2014), Ziff. 43; EGMR, *Abdulkhakov v. Russland*, 14743/11 (2013), Ziff. 215.

<sup>30</sup> Art. 5 Abs. 2 EMRK; EGMR, *Amerkhanov v. Türkei*, 16026/12 (2018), Ziff. 68–70; Art. 9 Abs. 2 EU-Aufnahmerichtlinie; Art. 15 Abs. 2 und Abs. 3 EU-Rückführungsrichtlinie, vgl. zur Auslegung von Art. 15 Abs. 3 EU-Rückführungsrichtlinie und zur erforderlichen Schriftlichkeit der Anordnung: EuGH, Urteil vom 05. Juni 2014 Mahdi (C-146/14), Rz. 52; Art. 28 Abs. 4 Dublin-III-Verordnung.

der Haft die Haftbedingungen in der Haftanstalt Pagani bei und kam zum Schluss, dass diese den Eindruck der unrechtmässigen Inhaftierung noch verstärkten, da diese die Menschenwürde beeinträchtigten.<sup>31</sup> Im Fall *S.Z. v. Griechenland* stellte der EGMR fest, dass die gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Haft ungenügend war. Die Überprüfung hätte sich laut EGMR, sowie im innerstaatlichen Recht vorgesehen, auf alle relevanten Tatsachen für den konkreten Fall, namentlich die Haftbedingungen, den Gesundheitszustand und das Alter der inhaftierten Person, die Überbelegung sowie das Vorhandensein von alternativen Massnahmen zur Haft erstrecken müssen.<sup>32</sup> Der EGMR beurteilt demnach im Einzelfall, ob die Haftbedingungen den Anforderungen an die Verhältnismässigkeit genügen und eine Haft als rechtmässig bezeichnet werden kann.

## 2. Übersicht über die internationalen Vorgaben zur Ausgestaltung der ausländerrechtlichen Administrativhaft

Unabhängig vom Vorliegen eines rechtmässigen Haftgrundes tangiert jede Inhaftierung neben dem Recht auf Freiheit und Sicherheit resp. persönlichen Freiheit und der Bewegungsfreiheit gemäss Art. 5 EMRK, Art. 9 UNO-Pakt II sowie Art. 10 Abs. 2 BV eine Vielzahl von Menschen- und Grundrechten. So bewirkt etwa jeder Freiheitsentzug auch eine rechtfertigungsbedürftige Beschränkung des in Art. 8 EMRK, Art. 17 UNO-Pakt II sowie in Art. 13 BV verankerten Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Oftmals tangiert wird auch die Religionsfreiheit (Art. 9 EMRK, Art. 18 UNO-Pakt II, Art. 15 BV) und weitere Freiheitsrechte mögen in Einzelfällen einschlägig sein. Von zentraler Bedeutung ist in jedem Haftkontext sodann das in Art. 3 EMRK und Art. 7 UNO-Pakt II verankerte Verbot der Folter und der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Bestrafung. Dieses bildet als absolut geltende Garantie die «bottom line», der jegliches behördliches Verhalten in allen Aspekten des Freiheitsentzuges zu genügen hat.

Diese meist sehr abstrakt formulierten menschen- und grundrechtlichen Vorgaben werden durch internationale und nationale Gerichte sowie durch Vertragsüberwachungsorgane und andere Gremien internationaler Organisationen regelmässig für den Haftkontext und teilweise spezifischer für die Situation der Administrativhaft konkretisiert. Diese «Übersetzungsarbeit» geschieht wie in anderen Rechtsbereichen regelmässig durch die klassische Rechtsprechung von Gerichten und gerichtsähnlichen<sup>33</sup> Organen, auf die unten in Abschnitt IV anlässlich der Darstellung der einzelnen Haftbereiche eingegangen wird.

---

<sup>31</sup> EGMR, *Rahimi v. Griechenland*, 8687/08 (2011), Ziff. 110.

<sup>32</sup> EGMR, *S.Z. v. Griechenland*, 66702/13 (2018), Ziff. 68–73; so auch EGMR, *MD v. Griechenland*, 60622711 (2014), Ziff. 65 ff.

<sup>33</sup> Dazu zählen namentlich die Vertragsüberwachungsorgane der UNO-Menschenrechtsverträge, die sog. Ausschüsse.

Wichtige Hinweise zu den im Kontext der Administrativhaft zu beachtenden menschenrechtlichen Vorgaben finden sich ausserdem in den sog. Allgemeinen Bemerkungen<sup>34</sup> der UNO-Vertragsorgane. Diese Allgemeinen Bemerkungen sind zwar nicht bindend, stellen aber dennoch eine autoritative Auslegung dieser Verträge durch die vertraglich mit dieser Aufgabe betrauten Organe dar.<sup>35</sup>

Weitere Vorgaben internationaler Organe, teilweise auch mit sog. Soft-Law-Charakter,<sup>36</sup> umfassen auf Ebene der Vereinten Nationen namentlich der UNO-Grundsatzkatalog für den Schutz aller irgendeiner Form von Haft oder Strafgefängenschaft unterworfenen Personen (UNO-Grundsatzkatalog)<sup>37</sup>, die United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) Detention Guidelines betreffend Inhaftierung von Asylsuchenden, welche internationale Standards betreffend dem Freiheitsentzug von asylsuchenden Personen wiedergeben<sup>38</sup>, die Berichte des UNO-Sonderberichterstatter über die Rechte von Migrantinnen und Migranten<sup>39</sup> und des UN-Sonderberichterstatters über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe<sup>40</sup> sowie die Beschlüsse des Exekutiv-Ausschusses von UNHCR (ExCom)<sup>41</sup>.

Auf europäischer Ebene einschlägig sind namentlich die Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats über Haftmassnahmen betreffend Asylsuchende<sup>42</sup>, die Twenty Guidelines on Forced

---

<sup>34</sup> Im Zusammenhang mit der ausländerrechtlichen Administrativhaft sind namentlich die Konkretisierung in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 35 zu Art. 9 UNO-Pakt II des MRA (MRA, Allgemeine Bemerkung Nr. 35 zu Art. 9 UNO-Pakt II) oder der gemeinsamen Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 bzw. 23 über Menschenrechte von Kindern im Kontext von internationaler Migration des Ausschusses zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer (WAK) und des Kinderrechtsausschusses (KRK) (WAK/KRK, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 4 WAK und Nr. 23 KRK, Mitgliedstaatliche Verpflichtungen im Kontext internationaler Migration) sowie die gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3 und bzw. Nr. 22 über Internationale Migration: Generelle Prinzipien des WAK und KRK (WAK/KRK, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3 WAK und Nr. 22 KRK, Internationale Migration: Generelle Prinzipien) relevant.

<sup>35</sup> KÄLIN/KÜNZLI, S. 261.

<sup>36</sup> Sog. Soft-Law-Charakter haben u.a. Vorgaben internationaler Organisationen, welche zwar aufgrund des fehlenden Vertragscharakters keine neuen Rechte und Pflichten für die Staaten oder für Individuen begründen, hingegen zur Auslegung und Konkretisierung von menschenrechtlichen Standards beitragen oder als Ausgangspunkt für deren Weiterentwicklung dienen können. Siehe dazu auch BGE 118 Ia 70.

<sup>37</sup> Grundsatzkatalog für den Schutz aller irgendeiner Form von Haft oder Strafgefängenschaft unterworfenen Personen, Res. 43/173 der UNO-Generalversammlung vom 9. Dezember 1988, A/RES/43/173 (*Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment: resolution 43/173 adopted by the General Assembly on 9 December 1988, A/RES/43/173*) (zit. UNO-Grundsatzkatalog).

<sup>38</sup> UNHCR, Richtlinien, Richtlinie 1, Ziff. 11.

<sup>39</sup> Siehe dazu insb. Report of the Special Rapporteur on the human rights of Migrants, François Crépeau, A/HRC/29/36 (2015), Ziff. 41 ff.; Report of the Special Rapporteur on the human rights of Migrants, François Crépeau, A/HRC/20/24 (2012).

<sup>40</sup> Siehe dazu namentlich Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Nils Melzer, A/HRC/37/50 (2018), Ziff. 16 ff.; Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68 (2015), Ziff. 85.

<sup>41</sup> Siehe dazu namentlich ExCom, Conclusion No. 85 (XLIX) on International Protection, 1998; ExCom, Conclusion No. 107 (LVIII) on Children at Risk, 2007; ExCom, Conclusion No. 44 (XXXVII) on Detention of Refugees and Asylum-Seekers, 1986. UNHCR ExCom, Conclusion No. 47 (XXXVIII) on Refugee Children, 1987, Ziff. (f) and (g); UNHCR ExCom, Conclusion No. 68 (XLIII) on International Protection, 1992.

<sup>42</sup> CM, Empfehlung Rec(2003)5 des Ministerkomitees des Europarates über Haftmassnahmen bei Asylsuchenden, 16. April 2003 (CM, Recommendation Rec(2003)5 of the Committee of Ministers to member states on measures of detention of asylum seekers, 16. April 2003) (zit. Rec. R(2003)5).

Return<sup>43</sup>, welche Vorgaben zur Inhaftierung ausländischer Staatsangehöriger zum Zweck des Vollzugs einer Wegweisung beinhalten, sowie die Empfehlungen<sup>44</sup> und Resolutionen<sup>45</sup> der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE), welche spezifische Vorgaben zur Inhaftierung von Asylsuchenden und von Migrantinnen und Migranten<sup>46</sup> und zum Umgang mit Personen beim Vollzug von Wegweisungen<sup>47</sup> beinhalten. Die seit Jahren laufenden Arbeiten innerhalb des Europarats zur Kodifikation eines spezifischen Instruments zur ausländerrechtlichen Administrativhaft scheinen demgegenüber momentan blockiert.<sup>48</sup>

Detaillierte Standards für die ausländerrechtliche Administrativhaft hat zudem das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) anlässlich seiner Besuche in den Vertragsstaaten der Europäischen Anti-Folterkonvention entwickelt und in seinen Besuchs- und Jahresberichten<sup>49</sup> veröffentlicht sowie in Factsheets<sup>50</sup> zusammengefasst. Der EGMR zieht diese Dokumente im Rahmen der Überprüfung der Haftbedingungen in konkreten Fällen regelmässig bei, um über die Verhältnismässigkeit und die Ausgestaltung der Haftbedingungen zu befinden.<sup>51</sup>

Auf EU-Ebene finden sich weiter die EU-Rückführungsrichtlinie sowie die Dublin-III-Verordnung, welche bei der Ausgestaltung der Haftbedingungen aufgrund des Verweises in Art. 81 Abs. 4 AIG auch für die Schweiz verbindlich sind. Die EU-Rückführungsrichtlinie, die das Bundesgericht für direkt anwendbar qualifiziert,<sup>52</sup> findet allerdings keine Anwendung auf Personen, welche internationalen Schutz beantragt haben und über deren Antrag noch nicht rechtskräftig entschieden wurde; sie kann allenfalls im Sinne eines Rechtsvergleichs herangezogen werden.<sup>53</sup> Ausserdem sind gestützt auf den Verweis in Art. 28 Abs. 4 Dublin-III-Verordnung auch Art. 9–11 der EU-Aufnahmerichtlinie für die Schweiz verbindlich.<sup>54</sup> Hingegen ist für die Schweiz die EU-Asylverfahrensrichtlinie nicht verbindlich, auch diese kann aber rechtsvergleichend herangezogen werden.

Neben diesen spezifisch für die Administrativhaft anwendbaren internationalen Instrumenten existieren zahlreiche weitere Instrumente, welche Vorgaben zur Ausgestaltung der Haft primär im Kontext von Straf- und Untersuchungshaft oder dem Massnahmenvollzug machen:

<sup>43</sup> CM, 20 Richtlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr, 4.°Mai°2005, CM(2005)40-Add (CM, Twenty Guidelines on forced Return, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe at the 925th Meeting of the Ministers' Deputies, 4 May 2005, CM(2005)40-Add) (zit. CM, 20 Richtlinien).

<sup>44</sup> Empfehlungen beinhalten Vorschläge und Anträge der Parlamentarischen Versammlung des Europarates an das Ministerkomitee des Europarates.

<sup>45</sup> Resolutionen beinhalten Entscheide der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, welche in ihrer Verantwortung liegen.

<sup>46</sup> PACE Resolution 1707 (2010); PACE Resolution 2020 (2014); PACE Recommendation 1900 (2010).

<sup>47</sup> PACE Recommendation 1547 (2002); PACE Recommendation 2056 (2014).

<sup>48</sup> Siehe dazu [www.coe.int/en/web/cdcj/activities/administrative-detention-migrants](http://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/administrative-detention-migrants) (07.05.2020).

<sup>49</sup> Vgl. CPT, Ausländische Staatsangehörige in ausländerrechtlicher Haft; CPT, Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft; CPT, Abschiebung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftwege; CPT, Frauen, denen die Freiheit entzogen ist.

<sup>50</sup> Vgl. CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3.

<sup>51</sup> Vgl. EGMR, Haghilo v. Zypern, 47920/12 (2019), Ziff. 160 ff.; EGMR (Grosse Kammer), M.S.S. v. Belgien und Griechenland, 30696/09 (2011), Ziff. 229 ff. Ausserdem verweist auch das für die Schweiz aufgrund des Verweises in Art. 81 Abs. 4 lit. a AIG auf die EU-Rückführungsrichtlinie anwendbare Rückführungshandbuch auf die CPT Standards.

<sup>52</sup> BGer 2C\_447/2019 E. 4.3.2, zur Publikation vorgesehen.

<sup>53</sup> EuGH (Grosse Kammer), Urteil vom 30. November 2009, Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov) (C-357/09), Rz. 45; EuGH (Dritte Kammer), Urteil vom 30. Mai 2013, Mehmed Arslan (C-534/11), Rz. 49; EASO, S. 62.

<sup>54</sup> HRUSCHKA/MAIANI, Art. 28 N 5.

Dazu zählen auf universeller Ebene etwa die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln)<sup>55</sup> sowie die Grundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Massnahmen für weibliche Straffällige (Bangkok-Regeln)<sup>56</sup>, die alle ihren Fokus auf Personen in Straf- oder Untersuchungshaft richten. Diese Regeln können für die ausländerrechtliche Administrativhaft allenfalls als Mindestgrundsätze herangezogen werden.<sup>57</sup>

Auf europäischer Ebene finden sich die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (European Prison Rules, EPR)<sup>58</sup>, welche Anwendung auf Personen finden, die aufgrund einer Strafmassnahme oder einer angeordneten Untersuchungshaft in einer gewöhnlichen Hafteinrichtung oder einem Gefängnis inhaftiert sind. Da Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft diese Voraussetzungen nicht erfüllen, sind die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze in der Regel nicht auf die ausländerrechtliche Administrativhaft anwendbar.<sup>59</sup> Weiter reflektieren die EPR, selbst wenn die Haft in einer gewöhnlichen Hafteinrichtung/einem Gefängnis vollzogen werden sollte, den rein administrativen Haftzweck der ausländerrechtlichen Administrativhaft nur ungenügend und tragen der besonderen Schutzbedürftigkeit der inhaftierten Personen nur unzureichend Rechnung.<sup>60</sup> Geht es hingegen um vom Haftzweck unabhängige Garantien, können die Vorgaben – unabhängig vom Haftort – im Sinne von Minimalgarantien analog beigezogen werden (z.B. Hygienevorschriften bezüglich übertragbarer Krankheiten oder sicherheitsrelevante Garantien wie feuerpolizeiliche Vorschriften).<sup>61</sup>

---

<sup>55</sup> Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln), Res. 70/175 der UN-Generalversammlung vom 17. Dezember 2015, A/RES/70/175 (*United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules)*, resolution 70/175 adopted by the General Assembly on 17 December 2015, A/RES/70/175) (zit. Nelson-Mandela-Regeln).

<sup>56</sup> Grundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Massnahmen für weibliche Straffällige (Bangkok-Regeln), Res. 65/229 der UN-Generalversammlung vom 21. Dezember 2010, A/RES/65/229 (*United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules)*, resolution 65/229 adopted by the General Assembly on 21. Dezember 2010, A/RES/65/229) (zit. Bangkok-Regeln).

<sup>57</sup> Vgl. Nelson-Mandela-Regeln, Regel 122.

<sup>58</sup> Bundesministerium der Justiz Berlin/Bundesministerium für Justiz Wien/Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement Bern (Hrsg.), Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Die Empfehlung des Europarates Rec(2006)2, Neufassung der Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen, Mönchengladbach 2007 (*Council of Europe, Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules Rec(2006)2*, 11.1.2006) (zit. EPR).

<sup>59</sup> Vgl. Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Commentary, Empfehlung Rec(2006)2 des Ministerkomitees des Europarates vom 11. Januar 2006 (abrufbar unter: <https://rm.coe.int/european-prison-rules-978-92-871-5982-3/16806ab9ae> 07.05.2020); ACHERMANN/KÜNZLI/VON RÜTTE, S. 6.

<sup>60</sup> EPR, Regel 10.1; ACHERMANN/KÜNZLI/VON RÜTTE, S. 7.

<sup>61</sup> ACHERMANN/KÜNZLI/VON RÜTTE, S. 7; Nelson-Mandela-Regeln, Regel 122; auch eine analoge Anwendung der EPR Part I Basic principles und EPR Part II Conditions of imprisonment scheint angebracht.

### III. ÜBERSICHT ÜBER DIE GESETZLICHEN GRUNDLAGEN ZUR AUSGESTALTUNG DER AUSLÄNDERRECHTLICHEN ADMINISTRATIVHAFT IN DER SCHWEIZ

#### 1. Bundesvorgaben

Das am 1. Januar 2019 in Kraft getretene Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) regelt insbesondere die Anordnungsvoraussetzungen der ausländerrechtlichen Administrativhaft. Da der Vollzug der Administrativhaft indes in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt, enthält das AIG nur wenige grundsätzliche Rahmenvorschriften zur Ausgestaltung der Haft.<sup>62</sup>

Art. 81 Abs. 2 AIG hält die seit 2019 geltende Vorgabe fest, dass die Haft in Hafteinrichtungen zu vollziehen ist, «die dem Vollzug der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft dienen».<sup>63</sup> «Ist dies insbesondere aus Kapazitätsgründen in Ausnahmefällen nicht möglich» so sind gemäss dem auch in dieser Bestimmung verankerten Trennungsgebot Administrativinhaftierte zumindest «gesondert von Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug unterzubringen». Dieses heute subsidiär und im Ausnahmefall anwendbare Trennungsgebot widerspiegelt die vor Inkrafttreten des AIG herrschende bundesgerichtliche Rechtsprechung, welche basierend auf der Vorgängerregel, wonach die Unterbringung «in geeigneten Räumlichkeiten<sup>64</sup>» zu erfolgen habe, eine Trennung lediglich auf der Ebene der Zellen als den gesetzlichen Anforderungen widersprechend erachtete.<sup>65</sup> Eine Unterbringung in einer Anstalt, die dem Vollzug der Straf- oder Untersuchungshaft dient, aber in getrennten Abteilungen, war und ist hingegen gemäss der Rechtsprechung bzw. nach der genannten AIG-Bestimmung insbesondere aus Kapazitätsgründen in Ausnahmefällen erlaubt. Gemäss der bundesrätlichen Botschaft haben die angesprochenen Kapazitätsengpässe die ganze Schweiz zu betreffen, d.h. sie liegen nur dann vor, wenn kein anderer Kanton mehr über Haftplätze mit einer angemessenen Infrastruktur verfügt.<sup>66</sup> Auch in diesem Fall muss aber die getroffene Lösung dem Zweck der getrennten Unterbringung Rechnung tragen und ein freieres Haftregime ermöglichen.<sup>67</sup> Stets im Widerspruch zum AIG steht damit eine bloss zellenweise Trennung von Personen in Administrativhaft von Strafgefangenen und Personen in Untersuchungshaft und erst recht die Unterbringung in der gleichen Zelle.

Die Kontakte zur Aussenwelt oder zu anderen Personen, die sich ebenfalls in Administrativhaft befinden, sollen bei der Administrativhaft grundsätzlich keinen über die mit einem Freiheitsentzug notwendigerweise verbundenen Beschränkungen unterliegen. Art. 81 Abs. 1 AIG verlangt denn

---

<sup>62</sup> EJPD/SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr: Art. G5 – Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, S. 7.

<sup>63</sup> Die aufgrund der Unvereinbarkeit des ehemaligen Art. 81 AuG mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts (vgl. BGE 123 I 221, E. II.1.b) sowie der EuGH Rechtsprechung zu Art. 16 Abs. 1 EU-Rückführungsrichtlinie (vgl. EuGH (Grosse Kammer), Urteil vom 17. Juli 2014 Bero (C-473/13) und Bouzalmate (C-514/13), Rz. 25, 28 und 34; EuGH (Grosse Kammer), Urteil vom 17. Juli 2014 Pham (C-474/13), Rz. 23) erfolgte Anpassung trat mit Art. 81 Abs. 2 AIG am 1. Juni 2019 in Kraft.

<sup>64</sup> Siehe AS 2010 5932.

<sup>65</sup> BGE 122 II 49 E. 5a; 122 II 299 E. 3c.

<sup>66</sup> Vgl. Botschaft zur Revision des Ausländergesetzes (AuG) (Verfahren und Informationssysteme) vom 2. März 2018 zu Anpassungen aufgrund der Rückführungsrichtlinie, BBl 2018 1712, 1714, 1738. Diese Auffassung berücksichtigt die EuGH Rechtsprechung, welche unter Abschnitt IV näher erläutert wird.

<sup>67</sup> BGer 2C\_447/2019 E. 6.2.2, zur Publikation vorgesehen; BGE 122 I 222 E. 2a/bb; 122 II 49 E. 5a; 122 II 299 E. 3c; 123 I 221 E. II/1b; BGer 2A.545/2001 E. 2b), 3c), 3d); 2A.506/2001 E. 2d) ff; 2C\_169/2008 E. 4.4 ff., E. 4.7, E. 4.8.



auch die Einräumung der Möglichkeit des schriftlichen und mündlichen Verkehrs von Inhaftierten mit Rechtsvertretern, Familienangehörigen und Konsularbehörden. Das Bundesgericht vertritt dabei die Auffassung, dass Einschränkungen von sozialen Kontakten sich nur soweit rechtfertigen, als sie dem mit der Haft notwendigerweise verbundenen Sicherungszweck bzw. den Erfordernissen des Betriebs entsprechen.<sup>68</sup> So ist etwa eine Bewilligungspflicht für Besuche aus organisatorischen Gründen zulässig. Auch eine Überwachung von Postverkehr oder Besuchen zum Zwecke der Verhinderung von Drogenschmuggel lässt sich rechtfertigen; nicht jedoch beispielsweise die auch ohne Verdacht auf Drogen- oder andere Delikte ausschliessliche Möglichkeit des Besuchsempfangs in einer mit Trennscheibe versehenen Besuchskabine.<sup>69</sup>

Auch eine regelmässige (aber nicht unbedingt dauerhafte) Benutzbarkeit eines Gemeinschaftsraums oder zumindest die Möglichkeit gemeinschaftlicher Aktivitäten – Sport in einem Spazierhof, weitere Tätigkeiten in anderen Räumen usw. – über den obligatorischen einstündigen Spaziergang hinaus wird vom Bundesgericht vorausgesetzt.<sup>70</sup> Als zwingend erachtet das Bundesgericht bei längerer Haftdauer auch Beschäftigungsmöglichkeiten in Form von Arbeit.<sup>71</sup>

Art. 83 AIG sieht eine mögliche Beteiligung des Bundes an der Finanzierung kantonalen Hafteinrichtungen vor. In Art. 15j der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)<sup>72</sup> werden die Voraussetzungen einer Finanzierungsbeitragung durch den Bund konkretisiert.<sup>73</sup> Nebst dem bereits oben erwähnten Trennungsprinzip (lit. a und d) sind dort weitere Vorgaben zur Ausgestaltung der Haftbedingungen verankert: genügend Räumlichkeiten für Freizeitbeschäftigung, Arbeitsmöglichkeiten, medizinische Betreuung und die Wahrnehmung sozialer Kontakte (lit. c), räumliche Trennung zur Wahrung der Familieneinheit und Schutz besonders verletzlichen Personen (lit. d) sowie Ermöglichung von genügend Bewegungsfreiheiten innerhalb der Vollzugseinrichtung (lit. e).

---

<sup>68</sup> BGE 123 I 221 S. 228.

<sup>69</sup> BGE 122 II 49; 122 II 299 E. 6a.

<sup>70</sup> BGer 2C\_447/2019 E. 2.2, zur Publikation vorgesehen; BGE 122 II 299 E. 5a; BGer 2A.337/2005 E. 6.4.

<sup>71</sup> BGE 122 I 222 E. 7; BGer 2A.506/2001 E. 3e.

<sup>72</sup> Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL) vom 11. August 1999, SR 142.281.

<sup>73</sup> Art. 15j lit. f VWWAL verweist zudem auf Art. 3 Abs. 1 lit. a–e Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG), welcher zusätzliche Voraussetzungen für Beiträge des Bundes verankert.

## 2. Kantonale Vorgaben

Auf Ebene des kantonalen Rechts präsentiert sich ein in verschiedener Hinsicht unterschiedliches Bild sowohl bezüglich Regelungsart, Regelungsstufe wie auch Regelungsdichte.

Die Kantone regeln die Haftbedingungen der ausländerrechtlichen Administrativhaft in Einführungsgesetzen des Ausländerrechts<sup>74</sup>, in spezifischen Erlassen zu Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht<sup>75</sup>, und teils auch in den Justizvollzugserlassen<sup>76</sup> auf Gesetzesstufe und konkretisieren diese teilweise auf Verordnungsstufe. Die Regelungsdichte dieser kantonalen Grundlagen fällt

<sup>74</sup> Namentlich die Kantone Aargau: § 20 Einführungsgesetz zum Ausländerrecht (EGAR) vom 25. November 2008, SAR 122.600 (EGAR/AG); Bern: Art. 12a–12e Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG) vom 20. Januar 2009, BSG 122.20 (EG AuG und AsylG/BE); Freiburg: Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AGAIG) vom 13. November 2007, SGF 114.22.1 (AGAIG/FR), Reglement über den Vollzug der Haft im Bereich des Ausländerrechts vom 08. April 1997, SGF 114.22.13 (Reglement über den Vollzug der Haft im Bereich des Ausländerrechts/FR); Genf: Art. 6 Loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LaLEtr) vom 16. Juni 1988, F 2 10 (LaLEtr/GE); Graubünden: Art. 25 lediglich zum Disziplinarwesen im Einführungsgesetz zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes (EGzAAG) vom 10. Dezember 2008, BR 618.100 (EGzAAG/GR); Luzern: § 16 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 14. September 2009, SRL 7 (Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer/LU); Neuenburg: Art. 12 Loi d'introduction de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LILSEE) vom 12. November 1996, LDCN 132.02 (LILSEE/NE); Nidwalden: Art. 14–15 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer sowie zum Asylgesetz (EG zum Ausländerrecht) vom 25. Juni 2008, NG 122.2 (EG zum Ausländerrecht/NW); Obwalden: Art. 15 Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer sowie zum Asylgesetz (Verordnung zum Ausländerrecht) vom 30. November 2007, GDB 113.21 (Verordnung zum Ausländerrecht/OW); Schwyz: § 43 Vollzugsverordnung zum Kantonalen Gesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (MigV) vom 2. Dezember 2008, SRSZ 111.211 (MigV/SZ); Solothurn: § 12 Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (EAuV) vom 21. Juni 2011, BGS 512.153 (EAuV/SO); Tessin: Art. 13-25 Legge cantonale di applicazione delle norme federali concernenti le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri vom 17. April 1997, RLti 143.200 (Lamc/TI) und Regolamento della legge cantonale di applicazione delle norme federali concernenti le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri (RLamc) vom 28. März 1997, RLti 143.210 (RLamc/TI); Waadt: Art. 6 und 26 Loi d'application dans le Canton de Vaud de la législation fédérale sur les étrangers vom 18. Dezember 2007, RSV 142.11 (LVLEtr/VD); Wallis: Art. 9 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer vom 13. September 2012, SGS 142.1 (EGAuG/VS) und Ausführungsverordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 26. Februar 1997, SGS 142.400 (VEGBGZ/VS).

<sup>75</sup> Namentlich die Kantone Basel-Landschaft: § 12 f. Kantonales Gesetz über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 20. Mai 1996, SGS 112 (Kantonales Gesetz über die Zwangsmassnahmen im AuG/BL); Basel-Stadt: § 13–15 Gesetz über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 17. März 2010, SG 122.300 (Gesetz über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im AuG/BS); Jura: Art. 15–18 Loi d'application des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers vom 20. Mai 1998, RSJU 142.41 (Loi d'application des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers/JU) und Ordonnance concernant la détention en matière de droit des étrangers vom 24. August 1999, RSJU 142.411 (Ordonnance concernant la détention en matière de droit des étrangers/JU).

<sup>76</sup> Namentlich die Kantone Appenzell-Ausserrhoden: Gesetz über den Justizvollzug (JVG) vom 22. September 2014, bGS 341.1 (JVG/AR), Art. 42–49 Verordnung über die Vollzugseinrichtungen vom 16. Dezember 2014, bGS 341.12 (Verordnung über die Vollzugseinrichtungen/AR); Basel-Stadt: § 84–95 Verordnung über den Justizvollzug (Justizvollzugsverordnung, JVV) vom 11. Februar 2014, SG 258.210 (JVV/BS); Bern: Art. 13 Abs. 1 lit. b Gesetz über den Justizvollzug vom 23. Januar 2018, BSG 341.1 (JVG/BE) und Art. 118–125 Verordnung über den Justizvollzug (Justizvollzugsverordnung, JVV) vom 22. August 2018, BSG 341.11 (JVV/BE); Graubünden: Art. 1 Abs. 1 i.V.m Art. 13 Abs. 1 lit. d Gesetz über den Justizvollzug im Kanton Graubünden (Justizvollzugsgesetz, JVG) vom 27. August 2009, BR 350.500 (JVG/GR); Luzern: betreffend Disziplinarsanktionen § 41 Gesetz über den Justizvollzug (JVG) vom 14. September 2015, SRL 305 (JVG/LU); Nidwalden: Gesetz über das kantonale Gefängnis (Gefängnisgesetz, GefG) vom 25. Oktober 2006, NG 273.4 (GefG/NW); St. Gallen: Art. 2 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten vom 13. Juni 2000, sGS 962.14 (Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten/SG); Schaffhausen: § 1 und § 74–88 Justizvollzugsverordnung (JVV) vom 19. Dezember 2006, SHR 341.101 (JVV/SH); Thurgau: § 86-88 Verordnung des Regierungsrates über den Justizvollzug (Justizvollzugsverordnung; JVV) vom 12. Dezember 2006, RB 340.31 (JVV/TG); Zürich: § 6, § 137–151 Justizvollzugsverordnung (JVV) vom 6. Dezember 2006, LS 331.1 (JVV/ZH).

höchst unterschiedlich aus. Einige begnügen sich mit blossen Verweisen<sup>77</sup>, andere enthalten spezifische Normenkataloge<sup>78</sup>.

Eine grosse Mehrheit der Kantone kennt keine spezifischen Regeln für die Ausgestaltung der Haftbedingungen der ausländerrechtlichen Administrativhaft auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe<sup>79</sup>, wobei einige Kantone<sup>80</sup> die Regeln des Justizvollzugs bzw. des Straf- und Massnahmenvollzugs analog auf die ausländerrechtliche Administrativhaft für anwendbar erklären.<sup>81</sup> Eine (auch analoge) Anwendung der Straf- und Massnahmenvollzugsbestimmungen auf die ausländerrechtliche Administrativhaft vermag indes den internationalen Vorgaben<sup>82</sup> und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung<sup>83</sup>, welche ein sich am Haftzweck orientierendes und damit deutlich freieres Haftregime verlangen, bereits aus einer abstrakten Warte betrachtet kaum zu genügen.

Die meisten der ausschliesslich für die ausländerrechtliche Administrativhaft vorgesehenen Abteilungen bzw. Einrichtungen statuieren aber immerhin in der Hausordnung spezielle Vorschriften für die ausländerrechtliche Administrativhaft.<sup>84</sup> Demgegenüber haben nicht alle Einrichtungen, in denen Personen aufgrund einer ausländerrechtlichen Administrativhaft inhaftiert sind, abweichende

---

<sup>77</sup> Namentlich die Kantone Freiburg: Art. 6 Abs. 1 AGAIG/FR; Luzern: § 16 Abs. 2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer/LU; Basel-Stadt: § 13 Abs. 2 Gesetz über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im AuG/BS.

<sup>78</sup> Namentlich die Kantone Basel-Landschaft: § 12 f. Kantonales Gesetz über die Zwangsmassnahmen im AuG/BL; Nidwalden: Art. 15 EG zum Ausländerrecht/NW; Schwyz: § 43 MigV/SZ; Tessin: Art. 13 ff. Lamc/TI; Jura: Art. 15 ff. Loi d'application des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers/JU.

<sup>79</sup> Namentlich die Kantone Appenzell-Innerrhoden: Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (Ausländerverordnung, AusV) vom 23. März 2009, GS 142.110 (AusV/AI); Glarus: Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 4. Mai 2008, GS I C/23/2 (Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz/GL).

<sup>80</sup> Namentlich die Kantone Appenzell-Ausserrhoden: Art. 4 JVG/AR, Art. 42–49 Verordnung über die Vollzugseinrichtungen/AR; Appenzell-Innerrhoden: Standeskommissionsbeschluss über das Kantonsgefängnis vom 04. April 1995, GS 340.001 (Standeskommissionsbeschluss über das Kantonsgefängnis/AI); Basel-Stadt: § 84 JVV/BS; Bern: Art. 118 JVV/BE; Glarus: Art. 2 Abs. 1 lit. b und Verordnung über das Kantonsgefängnis vom 14. Mai 1996 (Gefängnisverordnung) vom 14. Mai 1996, GS III F/3 (Gefängnisverordnung/GL); Luzern: betreffend Disziplinarrecht siehe § 16 Abs. 3bis Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer/LU; Nidwalden: Art. 2 Abs. 1 Ziff. 2 und Art. 3 Abs. 2 Ziff. 2 GefG/NW; St. Gallen: Art. 2 Abs. 2 Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten/SG; Schaffhausen: § 1 und § 74–88 JVV/SH; Solothurn: § 12 EAuV/SO und § 12 Abs. 1 lit. e Verordnung über den Justizvollzug (Justizvollzugsverordnung; JUVV) vom 24. März 2014, BGS 331.12 (JUVV/SO); Thurgau: § 86–88 JVV/TG; Zürich: § 137 JVV/ZH.

<sup>81</sup> Die Kantone Uri und Zug haben gar keine spezifischen Regelungen aufgestellt.

<sup>82</sup> Vgl. EGMR (Grosse Kammer), *Saadi v. Vereinigtes Königreich*, 13229/03 (2008), Ziff. 74 und 78; EGMR, *Suso Musa v. Malta*, 42337/12 (2013), Ziff. 93; MRA, Allgemeine Bemerkung Nr. 35 zu Art. 9 UNO-Pakt II, Ziff. 18; Art. 16 Abs. 1 EU-Rückführungsrichtlinie; Art. 10 Abs. 1 EU-Aufnahmerichtlinie; CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf(2017)3, S. 3; CPT, Ausländische Staatsangehörige in ausländerrechtlicher Haft, Ziff. 29.

<sup>83</sup> Vgl. namentlich BGE 122 II 299 E. 3c; 122 I 222 E. 2bb; 122 II 49 E. 5a.

<sup>84</sup> Vgl. Kanton Basel-Stadt: Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Bevölkerungsdienste und Migration, Amt für Justizvollzug, Gefängnis Bässlergut, Hausordnung Ausländerrechtliche Haft, 14. November 2014 (HO AA Gefängnis Bässlergut); Kanton Genf: für Frambois das Règlement de l'établissement concordataire de détention administrative de Frambois (RFrambois) vom 8. April 2004, F 2 12.08 (RFrambois) und für Favra das RFavra; Kanton Zürich: Direktion für Justiz und des Inneren, Amt für Justizvollzug, Vollzugseinrichtungen Zürich, Hausordnung Flughafengefängnis, Ausländerrechtliche Administrativhaft, 2019 (HO AA FGK Zürich).

Hausordnungen<sup>85</sup> bzw. Regeln<sup>86</sup> für die ausländerrechtliche Administrativhaft erlassen, wobei immerhin einige der Einrichtungen zumindest ein angepasstes Besuchermerkblatt vorweisen.<sup>87</sup>

Die Kantone Waadt, Neuenburg und Genf haben ein Konkordat für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft erlassen, welches umfassende Regeln zu den Haftbedingungen statuiert.<sup>88</sup> Diese wurden für die konkordatsrechtliche Einrichtung Frambois und die Einrichtung Favra in für die jeweilige Einrichtung separaten Reglementen konkretisiert.<sup>89</sup> Die Reglemente beinhalten namentlich Regeln zu Spaziergang<sup>90</sup>, Besuchen<sup>91</sup>, Korrespondenz<sup>92</sup>, Beschäftigung<sup>93</sup> und medizinischer Betreuung<sup>94</sup>.

---

<sup>85</sup> Abweichende Hausordnungen haben namentlich: Gefängnis Bässlergut (Basel-Stadt), JVA Realta und Sennhof (Graubünden), Ausschaffungsgefängnis Wauwilermoos (Luzern).

<sup>86</sup> Die Hausordnung des Kantonsgefängnisses Frauenfeld (Thurgau) trifft einzig bezüglich persönlicher Effekten eine spezielle Regelung für die ausländerrechtliche Administrativhaft (vgl. § 7 Abs. 5 Amt für Justizvollzug, Gefängnisse, Hausordnung Kantonalgefängnis Frauenfeld, 1. Dezember 2017 (HO Kantonsgefängnisse Frauenfeld)).

<sup>87</sup> Besuchermerkblätter für die ausländerrechtliche Administrativhaft hat insbesondere der Kanton Bern: RG Bern, RG Burgdorf, RG Thun. Die JVA Witzwil sieht auf der Webseite für Administrativhaft zumindest andere Besuchszeiten vor.

<sup>88</sup> Vgl. Art. 13 bis 29 CEDA; im Kanton Waadt gelten die konkordatsrechtlichen Vorschriften auch für nicht-konkordatsrechtliche Einrichtungen, wenn sie dem Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft dienen (vgl. Art. 26 LVLEtr/VD).

<sup>89</sup> Vgl. RFrambois und RFavra.

<sup>90</sup> Art. 38 RFrambois; Art. 30 RFavra.

<sup>91</sup> Art. 40 RFrambois; Art. 32 RFavra.

<sup>92</sup> Art. 42 RFrambois; Art. 31 RFavra.

<sup>93</sup> Art. 36 f. RFrambois; Art. 29 RFavra.

<sup>94</sup> Art. 24 ff. RFrambois; Art. 20 ff. RFavra.

## IV. UMSETZUNG DER STANDARDS ZUR AUSLÄNDERRECHTLICHEN ADMINISTRATIVHAFT IN DER SCHWEIZ

### 1. Die Notwendigkeit besonderer Einrichtungen für den Vollzug der Administrativhaft und das Trennungsgebot

#### 1.1. Menschenrechtliche Standards

Die völkerrechtlichen Vorgaben statuieren ein zweistufiges System, mit dem gewährleistet werden soll, dass Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft in einem Setting festgehalten werden, das den fehlenden strafrechtlichen Konnex augenscheinlich macht.

Der rein administrative Haftzweck der ausländerrechtlichen Administrativhaft lässt sich am besten in Festhalteeinrichtungen verwirklichen, die keine Haftplätze für Personen in Untersuchungs- oder Strafhaft anbieten. Daher sollte die Haft wenn immer möglich in *besonderen, eigens für die ausländerrechtliche Administrativhaft konzipierten Einrichtungen* und – wie etwa der Menschenrechtsausschuss betonte<sup>95</sup> – nicht in einem Gefängnis vollzogen werden. Die Auffassung, dass eine Gefängnis kein geeigneter Ort zur Festhaltung von Personen ist, die weder eine Straftat begangen haben noch einer solchen verdächtigt werden, scheint heute zumindest auf europäischer Ebene solide verankert zu sein: So haben gemäss einheitlicher Praxis verschiedener internationaler Organe, Institutionen zur Festhaltung von Personen aus migrationspolitischen Gründen in ihrer Ausstattung und ihrem Umfeld einen gefängnisähnlichen Charakter möglichst zu vermeiden.<sup>96</sup> Ein solcher Charakter zeigt sich gemäss internationaler Praxis unter anderem an zellenähnlichen Zimmern<sup>97</sup>, hohen internen Mauern oder Metallzäunen<sup>98</sup> und stark präsentem Sicherheitspersonal<sup>99</sup>.<sup>100</sup>

Gar explizit verankert wird dieser Grundsatz eigenständiger, spezifisch diesem Zweck dienender Institutionen in Art. 16 der auch die Schweiz bindenden EU-Rückführungsrichtlinie, wonach «[d]ie Inhaftierung [...] grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen» erfolgt. Kennt ein Staat keine solchen Festhaltezentren und «muss die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten erfolgen, so werden», nach der genannten Bestimmung, «in Haft genommene Drittstaatsangehörige gesondert von den gewöhnlichen Strafgefangenen untergebracht». Eine Haft in einer üblichen Haftanstalt darf aber – so die Praxis des EuGH – auch in einem föderal strukturierten Staat nur erfolgen, wenn

---

<sup>95</sup> MRA, Allgemeine Bemerkung Nr. 35 zu Art. 9 UNO-Pakt II.

<sup>96</sup> MRA, Allgemeine Bemerkung Nr. 35 zu Art. 9 UNO-Pakt II, Ziff. 18; CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 4; CM, 20 Richtlinien, Richtlinie 10.2; CPT, Bericht Ungarn 2017, CPT/Inf (2018) 42, Ziff. 45; Parliamentary Assembly, Europe's boat people: mixed migration flows by sea into southern Europe, PACE Resolution 1637 (2008), Ziff. 9.5.

<sup>97</sup> CPT, Bericht Griechenland 2018, CPT/Inf (2019) 4, Ziff. 108; PACE Recommendation 1547 (2002), Ziff. 13.

<sup>98</sup> CPT, Bericht Italien 2017, CPT/Inf (2018) 13, Ziff. 21; CPT, Bericht Griechenland 2016, CPT/Inf(2017) 25, Ziff. 41.

<sup>99</sup> CPT, Bericht Italien 2017, CPT/Inf (2018) 13, Ziff. 62.

<sup>100</sup> CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 6.

innerhalb des gesamten Staatsgebietes eine entsprechender Kapazitätsengpass besteht; ein solcher nur auf Ebene eines Gliedstaates genügt dafür nicht.<sup>101</sup>

Das bei Kapazitätsdefiziten damit subsidiär anwendbare *Trennungsprinzip* ist ebenso solide völkerrechtlich verankert. Es besagt, dass Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft nicht zusammen mit Personen in Straf- oder Untersuchungshaft bzw. Massnahmenvollzug untergebracht werden dürfen.<sup>102</sup> Die Rechtsprechung des EGMR wie auch des EuGH geht in diesem Bereich von der Nichteinwilligungsfähigkeit der betroffenen Person aus. Demnach können Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft nicht gültig in die Zusammenlegung mit Personen in Straf- oder Untersuchungshaft bzw. im Massnahmenvollzug einwilligen und eine gemeinsame Unterbringung ist in jedem Fall unrechtmässig.<sup>103</sup>

## 1.2. Umsetzung in der Schweiz

Die ausländerrechtliche Administrativhaft wird in der Schweiz insbesondere in den Deutschweizer Kantonen ausnahmslos in Gebäuden (ehemaliger) Straf- und Massnahmenvollzugseinrichtungen vollzogen.<sup>104</sup> Aufgrund ihrer ursprünglichen oder aktuellen Konzipierung sind sie daher durchwegs durch einen starken Gefängnischarakter gekennzeichnet.

Vereinzelt geschieht dies, wie bereits erwähnt, in spezifisch für diese Haftform geführten Einrichtungen<sup>105</sup>, oft aber – zumindest bis heute – auch in gesonderten Abteilungen einer Haftinstitution, in welcher auch Straf- oder Untersuchungshaft<sup>106</sup> vollzogen wird.<sup>107</sup> Teilweise findet die Trennung

<sup>101</sup> EuGH (Grosse Kammer), Urteil vom 17. Juli 2014 Bero (C-473/13) und Bouzalmate (C-514/13), Rz. 25 ff., insb. Rz. 31.

<sup>102</sup> CM, 20 Richtlinien, Richtlinie 10.4; Rec. R(2003)5, Prinzip 10 zweiter Satz und 10 letzter Satz; UNO-Grundsatzkatalog, Grundsatz 8; Art. 16 Abs. 1 EU-Rückführungsrichtlinie; CPT, Ausländische Staatsangehörige in ausländerrechtlicher Haft, Ziff. 28.

<sup>103</sup> EuGH (Grosse Kammer), Urteil vom 17. Juli 2014, Pham (C-474/13), Rz. 23; Europäische Kommission, C(2017) 6505 final, Annex 1, S. 92.

<sup>104</sup> Eine Ausnahme ist die Einrichtung Frambois im Kanton Genf.

<sup>105</sup> Namentlich im FGK Zürich im Kanton Zürich sowie die Konkordatsanstalt für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft Frambois für die Kantone Genf/Neuenburg/Waadt, vgl. CEDA sowie RFrambois; NKVF, Bericht Genf (Frambois), 2017; NKVF, Bericht Zürich (FGK Zürich), 2016, Ziff. 7; NKVF, Bericht St. Gallen (Widnau), NKVF, Bericht St. Gallen (Kantonspolizei), 2015, Ziff. 13 f.

<sup>106</sup> Bezirksgefängnis Aarau (Kanton Aargau); Gefängnis Appenzell (Appenzell Innerrhoden); Kantonales Gefängnis Appenzell Ausserrhoden (Appenzell Ausserrhoden); Regionalgefängnis Bern (Bern); Regionalgefängnis Burgdorf (Bern); Regionalgefängnis Thun (Bern); Gefängnis Bässlergut (Basel-Stadt), Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt (Basel-Stadt); EDFR-site Prison centrale et Maison «Les Falaises» (Freiburg); Prison de Champ-Dollon (Genf); Kantonales Gefängnis Glarus (Glarus); Justizvollzugsanstalt Realta (Graubünden); Justizvollzugsanstalt Sennhof (Graubünden); Prison de Delémont (Jura); Prison de Porrentruy (Jura); Justizvollzugsanstalt Wauwilermoos (Luzern); Untersuchungs- und Strafgefängnis Stans (Nidwalden); Gefängnis Sarnen (Obwalden); Regionalgefängnis Altstätten (St. Gallen); Ausschaffungsgefängnis Bazenhaid (St. Gallen); Kantonale Strafanstalt Saxerriet (St. Gallen); Gefängnis St. Gallen (St. Gallen); Untersuchungsgefängnis Olten (Solothurn); Untersuchungsgefängnis Solothurn (Solothurn); Kantonsgefängnis SSB Schwyz (Schwyz); Strutture carcerarie cantonali Carcere Giudiziario «Farera» (Tessin); Prison de la Tuilière (Waadt); Établissement pénitentiaire de Crêtelongue/LMC Granges (Wallis); Kantonale Strafanstalt Zug (Zug); Polizeigefängnis Zürich (Zürich); vgl. NKVF, Tätigkeitsbericht 2017, S. 19 f.; vgl. Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Bundesamt für Statistik BFS, Katalog der Justizvollzugseinrichtungen, März 2019 unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/justizvollzug/justizvollzugseinrichtungen.html#1775203334> (04.11.2019).

<sup>107</sup> BUSINGER, S. 304; NKVF, Tätigkeitsbericht 2013, S. 27; NKVF, Tätigkeitsbericht 2011, S. 32 f.

auch nur auf Stufe Zelle statt und vereinzelt wird gar zumindest für kurze Perioden auf eine Trennung komplett verzichtet.<sup>108</sup> Diesen Umstand und das damit verbundene restriktive Haftregime kritisiert auch regelmässig die NKVF.<sup>109</sup> Ebenso steht er in einem Spannungsfeld zu den bunderechtlichen Vorgaben, wonach den Kantonen im hier relevanten Bereich nur für Institutionen Beiträge ausgerichtet werden, die ausschliesslich dem Vollzug der Administrativhaft dienen.<sup>110</sup>

Beim Vollzug in Abteilungen eines Strafvollzugs- oder Untersuchungsgefängnisses weisen die Einrichtungen regelmässig und fast zwangsläufig einen *zu starken Gefängnischarakter* auf, welcher auch zu einer unangemessenen Ausgestaltung des Haftregimes führen kann.<sup>111</sup>

Problematisch ist die Unterbringung insbesondere in *kleinen Einrichtungen*, welche nur über wenige Haftplätze für die ausländerrechtliche Administrativhaft verfügen. Teilweise führt die geringe Anzahl an inhaftierten Personen gerade bei Einhaltung des Trennungsprinzips (Einweisungsgrund bzw. Haftart sowie Geschlecht) zu einer isolationsähnlichen Situation, insbesondere bei Frauen, was eine unverhältnismässige Einschränkung der persönlichen Freiheit der betroffenen Person zur Folge hat.<sup>112</sup>

Diese Faktenlage steht nicht nur in einem Spannungsfeld zu den internationalen Vorgaben der Schweiz, sie entspricht auch den landesrechtlichen Grundlagen – und insbesondere Art. 81 AIG – vorsichtig formuliert nur unvollständig. Wie vorne erwähnt<sup>113</sup>, statuiert diese bundesrechtliche Vorgabe den Grundsatz der Unterbringung von administrativ inhaftierten Ausländerinnen und Ausländern in Haftenrichtungen, die einzig dem Vollzug dieser Haftart dienen, und eine Inhaftierung in Untersuchungsgefängnissen und Strafvollzugsanstalten wird explizit nur in Ausnahmefällen für statthaft erklärt. In einem Leiturteil vom April 2020<sup>114</sup> hat das Bundesgericht wie von der Lehre<sup>115</sup> seit längerem gefordert, Art. 81 Abs. 2 AIG im Lichte von Art. 16 Abs. 1 der EU-Rückführungsrichtlinie ausgelegt und dabei folgende Eckwerte statuiert: Die ausländerrechtliche Haft hat grundsätzlich in einer «speziellen Vollzugsanstalt» zu erfolgen<sup>116</sup>, d.h. in «speziellen, hierfür konzipierten und für freiere Festhaltungsbedingungen geeigneteren Gebäuden [...], die auch äusserlich erkennen lassen, dass es sich um den Vollzug einer administrativen Massnahme [...] und um keine Sanktion

---

<sup>108</sup> Siehe für ein Beispiel aus dem Jahr 2019 BGer 2C\_447/2019 E. B, zur Publikation vorgesehen.

<sup>109</sup> Vgl. namentlich NKVF, Bericht Bern (RG Bern), 2019, Ziff. 18; NKVF, Bericht St. Gallen (Gefängnisse der Kantonspolizei), 2015, Ziff. 22; NKVF, Bericht Wallis (Sion, Martigny, Brig und LMC Granges), 2015, Ziff. 23, 2012, Ziff. 35; Bericht NKVF, Zürich (PolG), 2014, Ziff. 23 und 26.

<sup>110</sup> Art. 15j lit. a VVWAL.

<sup>111</sup> Vgl. NKVF, Tätigkeitsbericht 2017, S. 6, 19 f.; NKVF, Bericht Wallis (LMC Granges), 2019, Ziff. 13; NKVF, Bericht Basel-Stadt (Gefängnis Bässlergut), 2017, Ziff. 9; NKVF, Bericht Graubünden, 2017, Ziff. 10; NKVF, Bericht Solothurn (UG), 2015, Ziff. 17.

<sup>112</sup> Vgl. dazu explizit NKVF, Bericht Graubünden (JVA Sennhof), 2014, Ziff. 18; Schreiben der NKVF an den Staatsrat Frédéric Favre, Kanton Wallis, betreffend den Nachfolgebesuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Ausschaffungszentrum LMC Granges vom 19. Dezember 2017, abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2018/granges/brief-granges-2018-01-09.pdf> (05.11.2019); NKVF, Tätigkeitsbericht 2017, S. 21; laut neustem Bericht der NKVF werden seit Oktober 2018 keine Frauen mehr im LMC Granges untergebracht, vgl. dazu NKVF, Bericht Wallis (LMC Granges), 2019, Ziff. 7.

<sup>113</sup> Siehe Abschnitt III, Ziff. 1.

<sup>114</sup> BGer 2C\_447/2019, zur Publikation vorgesehen.

<sup>115</sup> Siehe ACHERMANN/KÜNZLI, S. 102 f.

<sup>116</sup> BGer 2C\_447/2019 E. 8, zur Publikation vorgesehen.

für eine Straftat handelt.»<sup>117</sup> Explizit nicht als spezielle Anstalt gelten nach diesem Urteil «eigenständige Trakt[e]» in einem Regionalgefängnis<sup>118</sup> oder eine «separate Abteilung eines normalen Gefängnisses».<sup>119</sup>

Ausnahmen von diesem Grundsatz bleiben nur statthaft, wenn ein «administrativ anderweitig nicht bewältigbarer wichtiger Grund für dieses Vorgehen spricht».<sup>120</sup> Neben Kapazitätsengpässen in speziellen Einrichtungen für die Administrativhaft auf schweizweiter Ebene können auch weitere wichtige Gründe die Berufung auf diese Ausnahme erlauben. So etwa – wie im vorliegenden Urteil der Fall – ein mit vertretbarem Aufwand durchzuführender kurzfristiger Transfer zum Flughafen zwecks Ausschaffung.<sup>121</sup> Diese Gründe sind in der Haftverfügung nachvollziehbar zu begründen, damit sie im hafrichterlichen Verfahren sachgerecht überprüft werden können.<sup>122</sup>

Liegen wichtige Ausnahmegründe vor, bleibt eine Festhaltung in einer gesonderten Abteilung oder einem Trakt eines Gefängnisses oder Justizvollzugsanstalt «im Bereich weniger Stunden oder Tage»<sup>123</sup> zulässig. Längere Zeiträume in allgemeinen Haftinstitutionen sowie unabhängig von der Haftdauer eine Trennung nur auf Stufe Zelle und erst recht eine gemeinsame Unterbringung in einer Zelle mit Personen, die aufgrund eines anderen Hafttitels festgehalten werden, sind damit stets bundesrechtswidrig.

Das damit nur noch in den dargestellten Ausnahmefällen zur Anwendung gelangende *Trennungsprinzip* ist nicht nur in Art. 81 Abs. 2 AIG,<sup>124</sup> sondern auch in den meisten Kantonen<sup>125</sup> (ausser im Kanton Aargau<sup>126</sup>, Appenzell Ausserrhoden<sup>127</sup>, Appenzell Innerrhoden<sup>128</sup>, Glarus<sup>129</sup>, Nidwalden<sup>130</sup>,

<sup>117</sup> Ibid., E. 6.2.2.

<sup>118</sup> Ibid., E. 7.1.

<sup>119</sup> Ibid., E. 8. Im Urteil verweist das Bundesgericht auch auf ein Urteil des Deutschen Bundesgerichtshofs, wonach auch die Unterbringung in einem gesonderten Gebäude auf dem Gelände einer Justizvollzugsanstalt nicht als Unterbringung in einer speziellen Hafteinrichtung gemäss Art. 16 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie bezeichnet werden könne; Ibid., E. 5.2.3.

<sup>120</sup> Ibid., E. 8.

<sup>121</sup> Ibid., E.7.1.

<sup>122</sup> Ibid., E. 8.

<sup>123</sup> Ibid., E.6.2.2.

<sup>124</sup> Vgl. dazu Botschaft zur Revision des Ausländergesetzes (AuG) (Verfahren und Informationssysteme) vom 2. März 2018 zu Anpassungen aufgrund der Rückführungsrichtlinie, BBl 2018 1712, 1738.

<sup>125</sup> Vgl. namentlich Kanton Basel-Stadt: § 13 Abs. 1 Gesetz über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im AuG/BS, § 85 JVV/BS sowie für das Gefängnis Bässlergut (Basel-Stadt): § 1 HO AA Gefängnis Bässlergut (Basel-Stadt); Kanton Basel-Landschaft: § 11 Abs. 4 Verordnung über die Bezirksgefängnisse und Haftlokale der kantonalen Polizeiposten vom 23. Dezember 1997, SGS 261.61 (Verordnung über die Bezirksgefängnisse und Haftlokale der kantonalen Polizeiposten/BL); Kanton Bern: Art.13 Abs. 1 lit. b JVG/BE; Kanton Freiburg: Art. 6 Reglement über den Vollzug der Haft im Bereich Ausländerrechts vom 8. April 1997, SGF 114.22.13; Kanton Jura: Art. 16 Loi d'application des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers/JU; Kanton Obwalden: Art. 15 Verordnung zum Ausländerrecht/OW; Kanton Schwyz: § 43 Abs. 1 lit. b MigV/SZ; Kanton St. Gallen: Art. 2 Abs. 2 Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten/SG; Kanton Schaffhausen: § 76 JVV/SH; Kanton Thurgau: § 88 JVV/TG; Kanton Wallis: Art. 9 Abs. 2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (EGAuG) vom 13. September 2012, SGS 142.1; Kanton Zürich: § 139 JVV/ZH; die Verordnung über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 4. Dezember 1996, LS 211.56 (Verordnung über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht/ZH), beinhaltet keine Bestimmungen zu den Haftbedingungen in der ausländerrechtlichen Administrativhaft.

<sup>126</sup> Vgl. § 20 ff. EGAR/AG.

<sup>127</sup> Vgl. Verordnung über die Vollzugseinrichtungen/AR.

<sup>128</sup> Vgl. AusV/AI.

<sup>129</sup> Vgl. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz/GL; Gefängnisverordnung/GL.

<sup>130</sup> Vgl. Art. 14 f. EG zum Ausländerrecht/NW und GefG/NW.



Graubünden<sup>131</sup>, Solothurn<sup>132</sup> (inkl. Hausordnung), Luzern<sup>133</sup>, Zug<sup>134</sup>) gesetzlich verankert. Einzelne dieser Erlasse beinhalten gewisse Ausnahmeregelungen<sup>135</sup>, welche insbesondere bei möglicher Isolationsgefahr und wenn die betroffene Person in die gemeinsame Unterbringung mit Personen in Straf- oder Untersuchungshaft einwilligt, eine Abweichung zum Trennungsprinzip vorsehen.<sup>136</sup> Wie oben erwähnt, ist die Nichteinhaltung des Trennungsprinzips bereits gestützt auf die EGMR Rechtsprechung, auch mit Einwilligung der betroffenen Person, unzulässig. Vielmehr sollten in diesem Fall auch im Lichte des oben dargestellten Urteils des Bundesgerichts alternative Unterbringungsmöglichkeiten in einer speziellen Hafteinrichtung gefunden oder auf eine Haftanordnung an sich verzichtet werden.

Eine summarische Überprüfung der kantonalen Rechtsprechung lässt darauf schliessen, dass die kantonalen Gerichte die Nichteinhaltung des Trennungsprinzips bisher unterschiedlich handhabten. Beispielsweise hat das Kantonsgericht Genf wiederholt festgestellt, dass eine Inhaftierung im Gefängnis Champ-Dollon dem Trennungsprinzip ungenügend Rechnung trägt.<sup>137</sup> Demgegenüber wurde die Pflicht zur Einhaltung des Trennungsprinzips im RG Bern in einem Urteil von März 2018 durch das Verwaltungsgericht des Kantons Berns mit der Begründung, dass die Zusammenlegung mit Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug zwar zu vermeiden sei, sie aber höchstens vorübergehend und zur Überbrückung von Engpässen im Bereich der Administrativhaft angeordnet werden könne, relativiert.<sup>138</sup>

### 1.3. Fazit

Mit dem Urteil des Bundesgerichts vom April 2020 sind die vorher bestehenden Differenzen zwischen völker- und europarechtlichen Vorgaben und der schweizerischen Gerichtspraxis weitgehend beseitigt: Administrativ inhaftierte Personen sind, abgesehen von wenigen Ausnahmen und stets bei einer die Dauer von wenigen Tagen übersteigenden Haft, in spezifisch für die Festhaltung von ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländer dienenden und für die Aufgabe entsprechend ausgestatteten Institutionen festzuhalten. Dies dürfte zu einer Flurbereinigung der bisher äusserst heterogenen Landschaft der Administrativhaft führen: Die Inanspruchnahme der vielen kleineren Einrichtungen, die primär für den Straf- und Massnahmenvollzug sowie die Untersuchungshaft konzipiert sind und die aufgrund ihres Gefängnischarakters und ihrer fehlenden Anpassungsfähigkeit dem grundsätzlich anderen Haftzweck der ausländerrechtlichen Administrativhaft nur ungenügend Rechnung tragen können, ist kaum mehr vonnöten aber auch nicht mehr zulässig.

---

<sup>131</sup> Vgl. EGzAAG/GR.

<sup>132</sup> Vgl. EAuV/SO; § 59 ff. Hausordnung für die Untersuchungsgefängnisse des Kantons Solothurn (HO UG) vom 24. März 2014, BGS 331.17 (HO/SO).

<sup>133</sup> Vgl. § 16 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer/LU.

<sup>134</sup> Vgl. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (EG AuG) vom 31. Januar 2013, BGS 122.5 (EG AuG/ZG).

<sup>135</sup> Vgl. Kanton Obwalden: Art. 15 Abs. 4 Verordnung zum Ausländerrecht/OW.

<sup>136</sup> Vgl. Kanton Basel-Stadt: § 85 Abs. 1 JVV/BS, welcher vorsieht, dass, wenn jugendspezifische Interessen eine Zusammenlegung erfordern und die Jugendlichen einen entsprechenden Wunsch geäussert haben, vom Trennungsprinzip abgesehen werden kann.

<sup>137</sup> Vgl. ATA/26/2018 (12.1.2018), A/4905/2017-MC; ATA/28/2018 (12.01.2018), ATA/2/2018 (5.1.2018), ATA/1666/2017 (27.12.2017).

<sup>138</sup> Vgl. 100 2018 41 (7. März 18), Entscheid des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts vom 15. Februar 2018 - KZM 18 258, E. 3.1 und 3.5.

Hingegen können spezifische Trakte für die Administrativhaft insbesondere in zentrumsnahen Haftinstitutionen für eine wenige Tage dauernde Höchstdauer in Ausnahmefällen weiterhin rechtmässig die Administrativhaft anbieten.

Rechtlich problematisch bleibt aber der Umstand, dass auch die speziellen Institutionen – meist ehemalige Gefängnisse – oft den Charakter ihrer ursprünglichen Bestimmungen allzu deutlich beibehalten haben. Auch wenn unbestritten ist, dass sich in Institutionen, in welchen sich eine Gruppe von Personen gegen ihren Willen aufhalten muss, gewisse gefängnisähnliche Elemente nicht vermeiden lassen, bestehen in der Praxis bei der Gestaltung der Infrastruktur und des Tagesablaufs – wie existierende Beispiele aus der Romandie manifestieren – sicherlich erhebliches Potenzial zur Verbesserung. Auf diese Punkte wird unter anderem in den folgenden Abschnitten eingegangen.

## 2. Lebensbedingungen und Infrastruktur

### 2.1. Menschenrechtliche Standards

Zentral für die Beurteilung der Lebensbedingungen in Haftsituationen ist das Verbot der Folter und der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Bestrafung, welches international in Art. 3 EMRK, Art. 1 und 16 FoK<sup>139</sup> und Art. 7 UNO-Pakt II und innerstaatlich in Art. 10 Abs. 3 BV verbrieft ist. Der UNO-Pakt II kennt überdies in Art. 10 Abs. 1 ein explizites Recht auf menschenwürdige Haftbedingungen. Der EGMR zieht zur Beurteilung der Rechtmässigkeit von Haftbedingungen neben Art. 3 EMRK regelmässig Art. 5 Abs. 1 EMRK bei<sup>140</sup> und beurteilt damit die Haftbedingungen unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips auch gestützt auf den konkreten Haftgrund. Die entscheidenden Faktoren bei der Beurteilung der Lebensbedingungen sind für den EGMR neben den Platzverhältnissen die Möglichkeit des Zugangs zu externen Bewegungsmöglichkeiten, vorhandenes Tageslicht, die Möglichkeit der Frischluftzufuhr, das Ausmass der Privatsphäre sowie die hygienischen Bedingungen.<sup>141</sup>

Im Einzelnen statuieren die internationalen Vorgaben folgende Kriterien: Die ausländerrechtliche Administrativhaft ist in *geeigneten Räumlichkeiten* zu vollziehen.<sup>142</sup> Die Räumlichkeiten müssen angemessen möbliert, sauber und in einem guten Zustand sein sowie ausreichend Platz für die Anzahl inhaftierter Personen bieten.<sup>143</sup> Jede Person hat über eine eigene Schlafmöglichkeit zu verfügen.<sup>144</sup> Die Licht-, Luft- und Temperaturverhältnisse<sup>145</sup> müssen angemessen sein und die Einrichtung darf nicht durch übermässige Lärmemissionen<sup>146</sup> belastet sein. Die Zimmer sollten mit

---

<sup>139</sup> Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (FoK) vom 10. Dezember 1984, SR 0.105.

<sup>140</sup> EGMR (Grosse Kammer), *M.S.S. v. Belgien und Griechenland*, 30696/09 (2011), Ziff. 220.

<sup>141</sup> EGMR (Grosse Kammer), *M.S.S. v. Belgien und Griechenland*, 30696/09 (2011), Ziff. 230 f.; EGMR, *Aden Ahmed v. Malta*, 55352/12 (2013), Ziff. 88.

<sup>142</sup> Vgl. Art. 81 Abs. 2 AIG; PACE Resolution 1707 (2010), Ziff. 9.2.2 und 9.2.5.

<sup>143</sup> CM, 20 Richtlinien, Richtlinie 10.2; EGMR (Grosse Kammer), *M.S.S. v. Griechenland*, 30696/09 (2011), Ziff. 230 f.; vgl. betreffend Sauberkeit auch: Nelson-Mandela-Regeln, Regel 17.

<sup>144</sup> EGMR (Grosse Kammer), *M.S.S. v. Griechenland*, 30696/09 (2011), Ziff. 230 f.; CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 4.

<sup>145</sup> EGMR, *Aden Ahmed v. Malta*, 55352/12 (2013), Ziff. 76, 88; CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 5.

<sup>146</sup> EGMR, *A.B. und Andere v. Frankreich*, 11593/12 (2016), Ziff. 113.

Tischen und Stühlen ausgestaltet sein und die Möglichkeit bieten, private Gegenstände in einem Spind oder Schrank sicher aufzubewahren.<sup>147</sup> Die sanitären Einrichtungen haben geschlechtergetrennt und abschliessbar zu sein.<sup>148</sup> Der Zugang zu den sanitären Anlagen sollte jederzeit (auch in der Nacht) gewährleistet sein.<sup>149</sup>

Weiter müssen Gruppenräumlichkeiten sowie ein Spazierhof zur Verfügung stehen, der vor Witterung Schutz bietet.<sup>150</sup> Gruppenräumlichkeiten können namentlich Aufenthaltsräume mit ausreichend Tischen, Sitzgelegenheiten sowie Fernsehgeräten und Radios<sup>151</sup>, eine Bibliothek, einen An-dachtsraum oder einen internen Fitnessraum umfassen.<sup>152</sup>

Die materiellen Haftbedingungen haben zudem die *Privatsphäre* der betroffenen Personen zu respektieren.<sup>153</sup> Die Zimmeraufteilung hat folglich geschlechtergetrennt zu sein, wobei gewisse Gemeinschaftsräume durchaus geteilt werden können, wenn es ausreichende geschlechtergetrennte Rückzugsmöglichkeiten gibt.<sup>154</sup>

Die Bewegungsmöglichkeiten innerhalb der Einrichtung sind schliesslich freier auszugestalten als bei anderen Formen des Freiheitsentzugs.<sup>155</sup> Zulässig sind Einschränkungen der *Bewegungsfreiheit* innerhalb der Einrichtung nur zur Gewährleistung des ordentlichen Betriebs der Institution oder aus Gründen der Anstaltssicherheit und dies unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips.<sup>156</sup> Damit ein in diesem Sinn von Strafhafte oder strafprozessualer Haft *abweichend freies Haftregime* möglich ist, hat beispielsweise ein Spazierhof tagsüber uneingeschränkt zugänglich sein<sup>157</sup>

<sup>147</sup> CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 4.

<sup>148</sup> EGMR, *Aden Ahmed v. Malta*, 55352/12 (2013), Ziff. 88; *Ananyev und Andere v. Russland*, 42525/07 und 60800/08 (2012), Ziff. 157; *A.A. v. Griechenland*, 12186/08 (2010), Ziff. 36, 58; Art. 11 Abs. 5 EU-Aufnahmerichtlinie; UNHCR, Richtlinien, Richtlinie 8, Ziff. 48 (v), CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 4; so z.B. auch CPT, Bericht Griechenland 2015, CPT/Inf (2016) 4, Ziff. 113.

<sup>149</sup> EGMR (Grosse Kammer), *M.S.S. v. Griechenland*, 30696/09 (2011), Ziff. 230 f.; EGMR, *Khlaifia und Andere v. Italien*, 16483/12 (2016), Ziff. 173; CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 4; CPT, Bericht Griechenland 2011, CPT/Inf (2012) 1, Ziff. 38; CPT, Bericht Griechenland 2015, Ziff. 117.

<sup>150</sup> EGMR, *Ananyev und Andere v. Russland*, 42525/07 und 60800/08 (2012), Ziff. 150 ff.

<sup>151</sup> CPT, Bericht Griechenland 2015, CPT/Inf (2016) 4, Ziff. 113.

<sup>152</sup> CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 5; CPT, Bericht Griechenland 2015, CPT/Inf (2016) 4, Ziff. 113.

<sup>153</sup> Vgl. betreffend Gemeinschaftsduschen im Strafvollzugskontext: EGMR, *Varga und Andere v. Ungarn*, 14097/12 (2015), Ziff. 90; materielle Haftbedingungen (insb. Privatsphäre, Zugang zu Duschen) in Transitzone: EGMR (Grosse Kammer), *Z.A. und Andere v. Russland*, 61411/15 (2018) Ziff. 191; EGMR, *Abdi Mahamud v. Malta*, 56796/13 (2016), Ziff. 84, 89.

<sup>154</sup> Art. 11 Abs. 5 EU-Aufnahmerichtlinie i.V.m. Art. 28 Abs. 4 Dublin-III-Verordnung i.V.m. Art. 81 Abs. 4 lit. b AIG; CM, 20 Richtlinien, Richtlinie 10.4; vgl. CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 4; EGMR, *A.A. v. Griechenland*, 12186/08 (2010), Ziff. 36, 58.

<sup>155</sup> PACE Resolution 1707 (2010), Ziff. 9.2.6; CPT, Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft, Ziff. 79; CPT, Bericht Norwegen 2018, CPT/Inf (2019) 1, Ziff. 44.

<sup>156</sup> CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 5; CPT, Bericht Deutschland 2005, CPT/Inf (2007) 18, Ziff. 57.

<sup>157</sup> EGMR, *Abdi Mahamud v. Malta*, 56796/13 (2016), Ziff. 82; *Alimov v. Türkei*, 14344/13 (2016), Ziff. 83 f.; *Riad und Idiab v. Belgien*, 29787/03 und 29810/03 (2008), Ziff. 104 ff. (Transit Zone); CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 5; Art. 10 Abs. 2 EU-Aufnahmerichtlinie; PACE Recommendation 1547 (2002), Ziff. 13; PACE Resolution 1637 (2008), Ziff. 9.8.6; Das CPT erwähnt den Zugang zum Spazierhof in zahlreichen Berichten und hält fest, dass der Zugang zum Spazierhof tagsüber wesentlich länger als 1 Stunde möglich sein sollte (vgl. dazu beispielsweise CPT, Bericht Slowenien 2017, CPT/Inf (2017) 27, Ziff. 85 f.), der Zugang zum Spazierhof für mindestens 2 Stunden am Tag bestehen sollte (vgl. dazu beispielsweise CPT, Bericht Griechenland 2015, CPT/Inf (2016) 4, Ziff. 117) und schliesslich, dass der Zugang zum Spazierhof tagsüber uneingeschränkt möglich sein sollte (vgl. dazu beispielsweise CPT, Bericht Zypern 2017, CPT/Inf (2018) 16, Ziff. 60; CPT, Bericht Ungarn 2015, CPT/Inf (2016) 27, Ziff. 42 (FN 3); CPT, Bericht Polen 2017, CPT/Inf (2018) 39, Ziff. 42).

und die inhaftierten Personen müssen sich innerhalb der Einrichtung (z.B. in Gruppenräumlichkeiten) frei bewegen können.<sup>158</sup>

Ausserdem sind *ausreichende und sinnvolle Beschäftigungs- sowie Freizeitaktivitäten*<sup>159</sup> anzubieten. Je länger der Freiheitsentzug dauert, desto abwechslungsreicher sollte das Angebot ausgestaltet sein.<sup>160</sup> Sind Aktivitäten innerhalb der Einrichtung nicht möglich, ist die Möglichkeit alternativer (Sport-)Aktivitäten ausserhalb der der Festhalteinstitution zu prüfen.<sup>161</sup> Abhängig von der Dauer des Freiheitsentzugs sind auch angemessene *Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten*<sup>162</sup> sowie sinnvolle *Beschäftigungsmöglichkeiten*<sup>163</sup> anzubieten<sup>164</sup> und inhaftierte Personen sollen ihre *Religionsfreiheit* ausüben können.<sup>165</sup> Dazu sollte ein Raum für Gebete oder religiöse Zeremonien zur Verfügung stehen.<sup>166</sup>

Schliesslich ist inhaftierten Personen zu erlauben, ihre eigenen Kleider zu tragen.<sup>167</sup>

## 2.2. Umsetzung in der Schweiz

In der Schweiz zeigt sich in diesem Bereich ein zwiespältiges Bild: In den ausschliesslich für die ausländerrechtliche Administrativhaft vorbehaltenen Einrichtungen ist das Haftregime in der Regel freier ausgestaltet und in den entsprechenden Hausordnungen oder einschlägigen Gesetzeserlassen finden sich in gewissen Bereichen liberalere Vorgaben: So namentlich eine erhöhte Bewegungsfreiheit innerhalb der Einrichtung (Zellenöffnungszeiten)<sup>168</sup>, der vereinfachte Zugang zu Ausserkontakten<sup>169</sup> sowie ein umfassenderes Freizeit- und Beschäftigungsangebot<sup>170</sup>.

<sup>158</sup> CPT, Bericht Deutschland 2010, CPT/Inf (2012) 6, Ziff. 40; vom CPT als positiv bezeichnete *Bewegungsmöglichkeiten innerhalb der Einrichtung* beispielsweise in CPT, Bericht Italien 2017, CPT/Inf (2018) 13, Ziff. 49.

<sup>159</sup> CM, 20 Richtlinien, Richtlinie 10.2; CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 5; CPT, Bericht Griechenland 2015, CPT/Inf (2016) 4, Ziff. 113; UNHCR, Richtlinien, Richtlinie 8, Ziff. 48 (viii); EPR, Regel 25.1, 27.3; Parliamentary Assembly, Europe's boat people: mixed migration flows by sea into southern Europe, PACE Resolution 1637 (2008), Ziff. 9.8.7.

<sup>160</sup> Ausländische Staatsangehörige in ausländerrechtlicher Haft, Auszug aus dem 7. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(97)10-part, Ziff. 29; CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 5.

<sup>161</sup> CPT, Bericht Slowenien 2017, CPT/Inf (2017) 27, Ziff. 86.

<sup>162</sup> PACE Resolution 1707 (2010), Ziff. 4.

<sup>163</sup> Art. 15 EU-Aufnahmerichtlinie (für die Schweiz ist grundsätzlich nur Art. 9–11 verbindlich); PACE Recommendation 1547 (2002), Ziff. 13; EPR, Regel 26.2.

<sup>164</sup> UNHCR, Richtlinien, Richtlinie 8, Ziff. 48 (xiii). Der ursprünglich vorgesehene Beschäftigungsanspruch wurde durch den Bundesgesetzgeber gestrichen. Die Anforderungen an das Beschäftigungsangebot sind somit durch die Kantone zu bestimmen (vgl. ZÜND, Art. 81 AIG, N 3).

<sup>165</sup> UNHCR, Richtlinien, Richtlinie 8, Ziff. 48 (ix); Rec. R(2003)5, Prinzip 15; EPR, Regel 29.1.

<sup>166</sup> CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 5; CPT, Bericht Griechenland 2013, CPT/Inf (2014) 26, Ziff. 72, 77.

<sup>167</sup> CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 4; UNHCR, Richtlinien, Richtlinie 8, Ziff. 48 (x).

<sup>168</sup> Vgl. NKVF, Bericht Basel-Stadt (Bässlergut), 2017, Ziff. 16; NKVF, Bericht Genf (Favra), 2017, Ziff. 12; NKVF, Bericht Genf (Frambois), 2018, Ziff.4; NKVF, Bericht Zürich (FGK Zürich), 2016, Ziff. 16; NKVF; vgl. Art. 20 CEDA.

<sup>169</sup> In Frambois im Kanton Genf können Besuche fünfmal wöchentlich für maximal zwei Stunden täglich empfangen werden. Vgl. Art. 40 RFrambois; der Zugang zum Mobiltelefon ist hingegen untersagt. Vgl. NKVF, Bericht Genf (Frambois), 2017, Ziff. 10-16; § 66 HO AA FGK Zürich (Zürich) sieht Telefonverkehr ohne Überwachung vor.

<sup>170</sup> Vgl. NKVF, Bericht Basel-Stadt (Bässlergut), 2017, Ziff. 17. Im FKG Zürich bestehen Freizeit- und Beschäftigungsangebote (vgl. dazu NKVF, Bericht Zürich (FGK Zürich), 2016, Ziff. 16), obschon die Hausordnung des keine konkreten Vorgaben hinsichtlich Arbeitsmöglichkeit oder Freizeitbeschäftigung und Sport beinhaltet (es wird auf den Zeitplan in der Zelle verwiesen; vgl. § 30 (Arbeitsmöglichkeit), § 52 (Gemeinschaftsräume, Freizeitprogramm) und § 53 (Sportliche Betätigung) HO AA FGK Zürich).

Anders präsentiert sich die Situation in denjenigen Hafteinrichtungen, welche nur wenige Plätze für die ausländerrechtliche Administrativhaft anbieten. Hier unterscheidet sich das Haftregime der ausländerrechtlichen Administrativhaft vom Haftregime der gleichenorts vollzogenen Straf- oder Untersuchungshaft meist, wenn überhaupt, nur in geringem Masse.<sup>171</sup> Auch die jeweiligen Hausordnungen<sup>172</sup> lassen, falls überhaupt eine eigene Hausordnung für die ausländerrechtliche Administrativhaft erlassen wurde, auf eine wenig differenzierte Ausgestaltung des Haftregimes schliessen.<sup>173</sup> Schliesslich enthalten auch die spezifischen Regelungen auf Gesetzesstufe grundsätzlich nur geringe Abweichungen zu den Bestimmungen des Strafvollzugs.<sup>174</sup>

In sämtlichen Einrichtungen werden die inhaftierten Personen soweit ersichtlich in der Nacht in ihren Zimmern eingeschlossen. Tagsüber sind die Einschlusszeiten schweizweit sehr unterschiedlich geregelt. In der Einrichtung Frambois (Kanton Genf) können die inhaftierten Personen die meiste Zeit ausserhalb des Zimmers verbringen.<sup>175</sup> Zahlreiche Einrichtungen sehen weitergehende Zellenöffnungszeiten vor.<sup>176</sup> Andererseits existieren auch Anstalten, in welchen die inhaftierten Personen den gleichen, oder vereinzelt sogar restriktiveren «Zellen»-Öffnungszeiten unterliegen, wie Personen im Strafvollzug.<sup>177</sup>

In diesem Zusammenhang hat das Bundesgericht beispielsweise ein Urteil des Rekursgerichts im Ausländerrecht des Kanton Aargau<sup>178</sup> bestätigt, welches feststellte, dass im Rahmen der Administrativhaft Zelleinschlüssen grundsätzlich auf die Zeit der Nachtruhe zu beschränkt sind.<sup>179</sup> Die Haftbedingungen und insbesondere die langen Einschlusszeiten in verschiedenen Institutionen wurden denn auch im Bericht betreffend der dritten Schengen-Evaluierung der Schweiz deutlich kritisiert.<sup>180</sup>

Die überwiegende Zahl der Einrichtungen sieht lediglich einen täglich einstündigen Aufenthalt im Spazierhof vor<sup>181</sup> und gehen dabei, in denjenigen Fällen, wo gleichenorts auch Straf- und Mass-

---

<sup>171</sup> Vgl. betreffend Gefängnisse Flums und Gossau: NKVF, Bericht St. Gallen (Gefängnisse der Kantonspolizei St. Gallen), 2015, Ziff. 22; NKVF, Bericht Graubünden (UG Thusis), 2011, Ziff. 74; NKVF, Bericht Basel-Stadt (Gefängnis Bässlergut), 2011, Ziff. 23; NKVF, Bericht Freiburg, 2015, Ziff. 13; NKVF, Bericht Freiburg, 2011, Ziff. 26; betreffend Martigny: NKVF, Bericht Wallis (Sion, Martigny, Brig und LMC Granges), 2012, Ziff. 36 f.; NKVF, Bericht Zürich (PolG), 2014, Ziff. 26.

<sup>172</sup> Folgende Einrichtungen haben eigene Hausordnungen für die ausländerrechtliche Administrativhaft geschaffen: das Gefängnis Bässlergut, die JVA Realta, die JVA Sennhof, das Ausschaffungsgefängnis Wauwilermoos sowie das FGK Zürich.

<sup>173</sup> Vgl. als einzige spezifische Bestimmung für die Kantonsgefängnisse Thurgau regelt § 7 Abs. 5 HO Kantonsgefängnis Frauenfeld (Thurgau), welche persönlichen Effekten in der Zelle zulässig sind.

<sup>174</sup> Vgl. namentlich Kanton Aargau: § 20 sowie § 22 Abs. 1 EGAR/AG; Kanton Basel-Landschaft: § 12 Abs. 3 und § 13 Kantonaes Gesetz über die Zwangsmassnahmen im AuG/BL; Kanton Nidwalden: Art. 15 EG zum Ausländerrecht/NW; Kanton Schwyz: § 43 Abs. 1 MigV/SZ.

<sup>175</sup> Vgl. Art. 38 RFrambois.

<sup>176</sup> Vgl. namentlich NKVF, Bericht Basel-Stadt (Gefängnis Bässlergut), 2017, Ziff. 16; NKVF, Bericht Basel-Stadt (UG Basel-Stadt (Waaghof)), 2014, Ziff. 18; NKVF, Bericht Graubünden (JVA Realta), 2017, Ziff. 17; NKVF, Bericht Jura (Prison de Porrentruy), 2014, Ziff. 16; NKVF, Bericht Solothurn (UG Solothurn), 2015, Ziff. 17.

<sup>177</sup> Vgl. NKVF, Bericht Graubünden (UG Thusis), 2011, Ziff. 74; NKVF, Bericht Freiburg (Prison central), 2015, Ziff. 13; NKVF, Bericht Schaffhausen (Kantonaes Gefängnis Schaffhausen), 2013, Ziff. 27 f.

<sup>178</sup> AGVE 2008 81 (23. Juni 08), E. II./4.5.2.

<sup>179</sup> BGer 2C\_483/2008 E.2.2.2.

<sup>180</sup> Namentlich wurden die Bedingungen im Regionalgefängnis Thun und Bern (Bern) sowie das FGK Zürich (Zürich) im dritten Evaluationsbericht erwähnt, vgl. Bericht Schengen-Evaluierung, Ziff. 16–20.

<sup>181</sup> Vgl. Kanton Jura: Art. 24 Ordonnance concernant la détention en matière de droit des étrangers/JU; Kanton Luzern: 6.1 Justiz- und Sicherheitsdepartement, Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug, Justizvollzugsanstalt Grosshof, Hausordnung Justizvollzugsanstalt Grosshof (JVA Grosshof), 1. Januar 2018 (HO JVA

nahmen vollzogen werden, nicht über die Regelungen für den Straf- und Massnahmenvollzug hinaus<sup>182</sup>, obwohl sie eigene Hausordnungen für die ausländerrechtliche Administrativhaft erlassen haben. Zumindest in einigen Anstalten besteht aber ein grosszügigerer Zugang zum Spazierhof<sup>183</sup> und gewisse Institutionen planen mittlerweile, künftig während des Tages den Zugang zum Spazierhof frei zu ermöglichen.<sup>184</sup>

Eine *geeignete Beschäftigung* ist laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung unter Berücksichtigung der Möglichkeiten spätestens nach einer Woche zu gewährleisten.<sup>185</sup> Ein eigentlicher Anspruch auf eine Beschäftigung wurde vom Gesetzgeber mittlerweile aber wieder gestrichen.<sup>186</sup> Während viele Institutionen keine Regelungen zu *Beschäftigungs- und Freizeitangeboten* für Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft kennen, bestehen immerhin für ein paar Einrichtungen in den jeweiligen Justizvollzugsverordnungen explizite Regelungen<sup>187</sup>, welche aber nur sehr unbestimmte Vorgaben zu Art und Umfang der anzubietenden Beschäftigungs- und Freizeitmöglichkeiten machen.

Auch die Berichte der NKVF zeigen, dass das Angebot an Beschäftigungs- und Freizeitmöglichkeiten in den Anstalten der ausländerrechtlichen Administrativhaft schweizweit zu gering ist.<sup>188</sup>

---

Grosshof), 4.8 Justiz- und Sicherheitsdepartement, Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug, Justizvollzugsanstalt Wauwilermoos, Hausordnung Ausschaffungsgefängnis Wauwilermoos (JVA Wauwilermoos), 1. Januar 2018 (HO AA JVA Wauwilermoos); Kanton Genf: Art. 30 RFavra sieht mindestens eine Stunde Zugang zum Spazierhof vor, wobei im Sommer zwei Stunden möglich sind, was von der NKVF als ungenügend eingeschätzt wurde. Vgl. NKVF, Bericht Genf (Favra), 2017, Ziff. 12; Kanton Nidwalden: 4.6 Justiz- und Sicherheitsdirektion, Hausordnung, Untersuchungs- und Strafgefängnis Stans (USG Stans), 1. Juli 2018 (HO USG Stans); NKVF, Bericht Nidwalden (USG Stans), 2014, Ziff. 17.

<sup>182</sup> Vgl. namentlich Kanton Graubünden: Art. 10 Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden, Amt für Justizvollzug Graubünden, Hausordnung Ausländerrechtliche Administrativhaft, Justizvollzugsanstalt Realta, 1. August 2015 (HO AA JVA Realta), welcher ebenso wie in Art. 71 Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden, Amt für Justizvollzug Graubünden, Hausordnung, Justizvollzugsanstalt Realta (JVA Realta), 1. November 2010 (HO Normalvollzug JVA Realta) 1 Stunde Zugang zum Spazierhof vorsieht.

<sup>183</sup> Vgl. namentlich § 21 HO AA Gefängnis Bässlergut (Basel-Stadt), welcher täglich mindestens 3 Stunden Zugang zum Spazierhof vorsieht im Vergleich zu § 21 HO Strafvollzug Gefängnis Bässlergut (Basel-Stadt), welcher täglich mindestens 1 Stunde erlaubt. Im Kanton Basel-Stadt ist ein zweistündiger Zugang zum Spazierhof in § 87 JVV/BS verankert; Im FGK Zürich im Kanton Zürich: Obwohl § 24 HO AA FGK Zürich lediglich eine Stunde Zugang zum Spazierhof vorsieht, fällt dieser in der Praxis grosszügiger (3 Stunden) aus als im Straf- und Massnahmenvollzug. Vgl. dazu NKVF, Bericht Zürich (FGK Zürich), 2016, Ziff. 16; Fambois Kanton Genf: Obwohl Art. 38 Abs. 2 RFrambois mindestens eine Stunde Zugang zum Spazierhof vorsieht, ist dieser gemäss NKVF zwischen 8.15 Uhr und 21.00 Uhr möglich. Vgl. NKVF, Bericht Genf (Frambois), 2017, Ziff. 10 ff.

<sup>184</sup> Gespräch mit Herrn Rico Vincenz, Leiter Abteilung ausländerrechtliche Administrativhaft FGK Zürich vom 04. Dezember 2019.

<sup>185</sup> Vgl. BGE 122 I 222 E. 7; 122 II 299 E. 3c.

<sup>186</sup> Vgl. ZÜND, Art. 81 AIG, N 3.

<sup>187</sup> Vgl. Kanton Basel-Stadt: § 88 JVV/BS; § 18 HO AA Gefängnis Bässlergut; dass sich im Gefängnis Bässlergut das Haftregime der ausländerrechtlichen Administrativhaft von demjenigen im Straf- und Massnahmenvollzug unterscheidet, wird von der NKVF in ihrem Besuchsbericht positiv hervorgehoben (vgl. NKVF, Bericht Basel-Stadt (Gefängnis Bässlergut), 2017, Ziff. 16 f.); Kantone Genf/Neuenburg/Waadt: Art. 37 Abs. 2 RFrambois und Art. 29 RFavra.

<sup>188</sup> Vgl. NKVF, Bericht Solothurn (UG Solothurn), 2015, Ziff. 17; vgl. betreffend Martigny: NKVF, Bericht Wallis (Sion, Martigny, Brig und LMC Granges), 2012, Ziff. 36; NKVF, Bericht Wallis (LMC Granges), 2017 und 2019, Ziff. 19; NKVF, Bericht Bern (RG Bern), 2014, Ziff. 23; NKVF, Bericht Bern (RG Bern), 2019, Ziff. 18, 28 f.; NKVF, Bericht Graubünden (JVA Realta), 2011, Ziff. 16; NKVF, Bericht Graubünden (JVA Sennhof), 2014, Ziff. 18; NKVF, Bericht St. Gallen (Gefängnisse der Kantonspolizei St. Gallen), 2015, betreffend Gefängnisse Bazenheid und Widnau Ziff. 23, grundsätzlich Ziff. 33; NKVF, Bericht Nidwalden (USG Stans), 2014, Ziff. 17.

Deutlich kritisierte die Kommission die Lebensbedingungen im LMC Granges.<sup>189</sup> Sie hielt wiederholt fest, dass das Haftregime dem administrativen Haftzweck ungenügend Rechnung trägt und daher inakzeptabel sei.<sup>190</sup> Insbesondere kritisierte die Kommission, dass inhaftierte Personen sich durchschnittlich zwischen 19 und 20 Stunden am Tag in einer Zelle aufhalten müssen und empfahl namentlich, die Beschäftigungs- und Freizeitangebote zu erhöhen.<sup>191</sup> Das in den NKVF-Berichten geschilderte Haftregime im LMC Grange steht daher im Widerspruch zu den menschenrechtlichen Vorgaben, was umso befremdlicher erscheint, als es sich bei dieser Institution um eine spezialisierte Einrichtung für den Vollzug von Administrativhaft handelt.

### 2.3. Fazit

Die ausschliesslich für die ausländerrechtliche Administrativhaft vorbehaltenen Einrichtungen tragen dem administrativen Haftzweck meist deutlich besser Rechnung als (kleinere) Einrichtungen, in denen zusätzlich andere Haftarten und damit auch die Administrativhaft oft mehr oder weniger gemäss den allgemeinen Regeln des Straf- und Massnahmenvollzugs vollzogen wird. Die Hausordnungen spezifischer wie auch allgemeiner Anstalten sehen zwar punktuell ein freieres Haftregime für die ausländerrechtliche Administrativhaft vor, vielerorts bleibt es aber dennoch zu restriktiv. Die NKVF kritisiert denn auch regelmässig die langen Einschlusszeiten<sup>192</sup>, den eingeschränkten Zugang zu Gemeinschaftsräumlichkeiten sowie zum Spazierhof<sup>193</sup> und das fehlende oder zu geringe Angebot an Freizeit- und Beschäftigungsmöglichkeiten<sup>194</sup>. Obwohl insbesondere in den letzten Jahren bei gewissen spezialisierten Institutionen ein klares Bemühen auszumachen ist, trotz oft wenig geeigneter Gebäude den Freiraum für die inhaftierten Ausländerinnen und Ausländer zu vergrössern, bestehen bis heute in unterschiedlichem Ausmass, aber schweizweit sowohl in der Haftpraxis wie auch in den normativen Grundlagen Defizite bei der Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich Lebensbedingungen und Infrastruktur.

---

<sup>189</sup> Vgl. NKVF, Lettre au Conseil d'Etat du canton du Valais concernant la visite de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture au Centre LMC de Granges le 19 décembre 2017 (unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2018/granges/brief-granges-2018-01-09.pdf>) sowie die entsprechende Medienmitteilung vom 28. Mai 2018 unter: <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publikationen/newsarchiv/2019/2019-06-06.html> (06.11.2019). Vgl. auch NKVF, Bericht Wallis (LMC Granges), 2017 und 2019.

<sup>190</sup> Vgl. NKVF, Bericht Wallis (LMC Granges), 2017 und 2019, Ziff. 12 f; NKVF, Tätigkeitsbericht 2018, S. 26.

<sup>191</sup> Vgl. NKVF, Bericht Wallis (LMC Granges), 2017 und 2019, Ziff. 19.

<sup>192</sup> Namentlich NKVF, Bericht Basel-Stadt (Gefängnis Bässlergut), 2017, Ziff. 16 und 2011, Ziff. 22; NKVF, Bericht Bern (RG Bern), 2019, Ziff. 18; NKVF, Bericht Bern (RG Bern), 2014, Ziff. 23 ff.; NKVF, Bericht Graubünden (Sennhof), 2014, Ziff. 18; NKVF, Bericht Graubünden (JVA Realta), 2017, Ziff. 16 f; NKVF, Bericht Wallis (LMC Granges), 2017 und 2019, Ziff. 13; NKVF, Bericht Tessin (La Stampa), 2013, Ziff. 23.

<sup>193</sup> Namentlich NKVF, Bericht Genf (Favra), 2017, Ziff. 11; NKVF, Bericht Wallis (LMC Granges), 2017 und 2019, Ziff. 12; NKVF, Bericht Bern (RG Bern), 2014, Ziff. 23 f.

<sup>194</sup> Namentlich NKVF, Bericht Solothurn (UG Solothurn), 2015, Ziff. 17; vgl. betreffend Martigny: NKVF, Bericht Wallis (Sion, Martigny, Brig und LMC Granges), 2012, Ziff. 36, NKVF, Bericht Wallis (LMC Granges), 2017 und 2019, Ziff. 19; NKVF, Bericht Bern (RG Bern), 2014, Ziff. 23; NKVF, Bericht Graubünden (JVA Realta), 2011, Ziff. 16; NKVF, Bericht Graubünden (JVA Sennhof), 2014, Ziff. 18; NKVF, Bericht St. Gallen (Gefängnisse der Kantonspolizei St. Gallen), 2015, betreffend Gefängnisse Bazenhaid und Widnau Ziff. 23, grundsätzlich Ziff. 33.

### 3. Kontakt mit der Aussenwelt

#### 3.1. Menschenrechtliche Standards

Der Kontakt zur Aussenwelt ist während der ausländerrechtlichen Administrativhaft möglichst liberal zu handhaben, damit das Recht auf Privatleben sowie allenfalls das Recht auf Familienleben der inhaftierten Personen im Rahmen der Ausübung von *sozialen Kontakten (zu Personen ausserhalb der Einrichtung)* möglichst umfassend gewahrt werden kann.<sup>195</sup> Einschränkungen des Kontakts zur Aussenwelt sind aber auch während der Administrativhaft zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder bei Missbrauchsgefahr (spezifischen Sicherheitsbedenken) in verhältnismässigem Umfang gerechtfertigt.<sup>196</sup>

Die internationalen Standards geben im Detail folgende Eckwerte vor: Besuche sind mehrmals wöchentlich zu erlauben<sup>197</sup> und haben unbeaufsichtigt sowie ohne die Anwendung von Trennscheiben zu erfolgen.<sup>198</sup> Inhaftierte Personen sollte überdies der Zugang zu ihren Mobiltelefonen<sup>199</sup>, oder dem Internet<sup>200</sup>, (möglichst kostenlosen) Telefonmöglichkeiten<sup>201</sup> sowie modernen Kommunikationsmitteln eingeräumt werden.<sup>202</sup>

Das Recht auf Meinungsäusserungsfreiheit<sup>203</sup> umfasst das Recht auf *Zugang zu Informationen*, namentlich den Zugang zu Medien wie Radio, Fernseher, Zeitungen und Zeitschriften in verschiedenen Sprachen<sup>204</sup> auch während der ausländerrechtlichen Administrativhaft.<sup>205</sup>

Inhaftierte ausländische Staatsangehörige haben auch während der ausländerrechtlichen Administrativhaft das Recht, mit der *diplomatischen oder konsularischen Vertretung ihres Staates Kontakt* aufzunehmen.<sup>206</sup> Hingegen sollten umgekehrt Informationen über die Inhaftierung und Angaben zur inhaftierten Person nur nach Rücksprache und mit ausdrücklicher Zustimmung der betroffenen Person an die diplomatische oder konsularische Vertretung weitergegeben werden.<sup>207</sup>

<sup>195</sup> Art. 8 EMRK; Art. 17 UNO-Pakt II; Art. 10 Abs. 4 EU-Aufnahmerichtlinie; Art. 16 Abs. 2 EU-Rückführungsrichtlinie; CM, 20 Richtlinien, Richtlinie 10.5; PACE Resolution 1707 (2010), Ziff. 9.2.8; CPT, Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft, Ziff. 79; UNHCR, Richtlinien, Richtlinie 8, Ziff. 48 (vii); EPR, Regel 24.1; UNO-Grundsatzkatalog, Grundsatz 19.

<sup>196</sup> Vgl. HUGI, S. 489, Rz. 10; PACE Recommendation 1547 (2002), Ziff. 13; Art. 10 Abs. 4 EU-Aufnahmerichtlinie; BUSINGER, S. 313. So auch BGER 2C\_447/2019 E. 5.2.2, zur Publikation vorgesehen.

<sup>197</sup> CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 5.

<sup>198</sup> BUSINGER, S. 313; CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 5.

<sup>199</sup> CPT, Bericht Tschechische Republik 2014, CPT/Inf(2015) 18, Ziff. 42; CPT, Bericht Griechenland 2018, CPT/Inf (2019) 4, Ziff. 134.

<sup>200</sup> Vgl. EGMR, *Kalda v. Estland*, 17429/10 (2016), Ziff. 53 f.; *Janovskis v. Republik Litauen*, 21575/08 (2017), Ziff. 61 und 64.

<sup>201</sup> Das CPT fordert zumindest einmal monatlich einen kostenlosen Telefonanruf, vgl. CPT, Bericht Griechenland 2018, CPT/Inf (2019) 4, Ziff. 134.

<sup>202</sup> CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 5; PACE Recommendation 1547 (2002), Ziff. 13; CPT, Bericht Norwegen 2018, CPT/Inf (2019) 1, Ziff. 50.

<sup>203</sup> Art. 10 EMRK; Art. 19 UNO-Pakt II.

<sup>204</sup> EPR, Regel 38.3.

<sup>205</sup> UNHCR, Richtlinien, Richtlinie 8, Ziff. 48 (xii); UNO-Grundsatzkatalog, Grundsatz 28.

<sup>206</sup> Vgl. Nelson-Mandela-Regeln, Regel 62 Ziff. 2; EPR, Regel 37.1; Art. 16 Abs. 2 EU-Rückführungsrichtlinie.

<sup>207</sup> Vgl. Nelson-Mandela-Regeln, Regel 62 Ziff. 2; EPR, Regel 37.1; Art. 16 Abs. 2 EU-Rückführungsrichtlinie.



Für Einrichtungen der ausländerrechtlichen Administrativhaft sollte ein *externes Monitoring* bestehen: *Internationale und nationale Organe*, namentlich das SPT<sup>208</sup>, das CPT<sup>209</sup> und NPMs<sup>210</sup> haben das Recht, im Rahmen ihrer Mandate regelmässig alle Orte des Freiheitsentzugs ungehindert und unangemeldet zu besuchen<sup>211</sup> und im Rahmen ihrer Mandate mit inhaftierten Personen vertrauliche Gespräche und/oder Korrespondenz zu führen.

Inhaftierten Personen ist schliesslich der *Zugang zu Vertreterinnen und Vertretern des UNHCR* zu gewähren, mit welchen sie vertrauliche Gespräche und/oder Korrespondenz führen dürfen.<sup>212</sup> Das UNHCR und andere relevante nationale oder internationale Organisationen haben umgekehrt das Recht, inhaftierte Personen zu kontaktieren bzw. in der Einrichtung zu besuchen.<sup>213</sup>

### 3.2. Umsetzung in der Schweiz

Aussenkontakte werden auf Gesetzesstufe nur rudimentär normiert.<sup>214</sup> Meist weisen diese Bestimmungen überdies eine geringe Normdichte auf. Deren Umsetzungen in den jeweiligen Hausordnungen sehen indes vereinzelt Abweichungen zum Straf- und Massnahmenvollzug vor. Dies hauptsächlich in den folgenden Bereichen:

Mitunter bestehen Abweichungen zu anderen Haftregimen im Zusammenhang mit der *Benützung des Telefons*. Der freie Zugang zu Telefonautomaten (während der Freizeit) ist in einigen Hausordnungen festgehalten.<sup>215</sup> Andere Einrichtungen gehen auch in diesem Bereich nicht über die Regelungen zum Straf- und Massnahmenvollzug hinaus.<sup>216</sup>

---

<sup>208</sup> Art. 11, 12 und 14 OP-CAT.

<sup>209</sup> Art. 1 und 2 Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987 (EFoK), SR 0.106.

<sup>210</sup> Art. 4 Abs. 1 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002 (Fakultativprotokoll FoK), SR 0.105.1.

<sup>211</sup> UNHCR, Richtlinien, Richtlinie 10, Ziff. 66; CM, 20 Richtlinien, Richtlinie 10.5; CPT, Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft, Ziff. 89; PACE Resolution 1707 (2010), Ziff. 9.2.15.

<sup>212</sup> Vgl. Art. 18 Abs. 2 lit. b EU-Aufnahmerichtlinie; Art. 16 Abs. 4 EU-Rückführungsrichtlinie; UNHCR, Richtlinien, Richtlinie 8, Ziff. 48 (vii).

<sup>213</sup> Vgl. Art. 18 Abs. 2 lit. c EU-Aufnahmerichtlinie; Art. 16 Abs. 4 EU-Rückführungsrichtlinie; UNHCR, Richtlinien, Richtlinie 8, Ziff. 48 (vii).

<sup>214</sup> Vgl. namentlich Kanton Aargau: § 20 Abs. 1 lit. b–e EGAR/AG; Kanton Bern: Art. 67 und 72 i.V.m. Art. 118 JVV/BE, und Art. 12 b ff. EG AuG und AsylG/BE, sieht weitgehend Minimalstandards vor, welche grundsätzlich bereits für den Strafvollzug gelten sollten und den Haftzweck der ausländerrechtlichen Administrativhaft unzureichend berücksichtigen; Kanton Luzern: § 16 Abs. 3 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer/LU; Kanton Nidwalden: Art. 15 Abs. 1 Ziff. 1–3 EG zum Ausländerrecht/NW; Kanton Schwyz: § 43 Abs. 1 lit. d MigV/SZ; Kanton St. Gallen: Art. 2 Abs. 2 Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten/SG; Kantone Genf/Neuenburg/Waadt: Art. 21–23 CEDA.

<sup>215</sup> Vgl. namentlich Kanton Bern: 9.6.2 Amt für Justizvollzug, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern, Regionalgefängnisse des Kantons Bern, Haurodnung, 22. Februar 2019 (HO Regionalgefängnisse des Kantons Bern); Kanton Graubünden: Art. 24 Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden, Amt für Justizvollzug Graubünden, Hausordnung Ausländerrechtliche Administrativhaft, Justizvollzugsanstalt Sennhof, 1. Juli 2015 (HO AA JVA Sennhof); Kanton Luzern: 6.2 HO AA Wauwilermoos; Kanton Schaffhausen: § 92 Abs. 3 Hausordnung für das kantonale Gefängnis vom 16. November 2007, SHR 341.202 (HO/SH); Kanton Zürich: § 66 HO AA FGK Zürich.

<sup>216</sup> Vgl. namentlich Kanton Basel-Stadt: 14 HO AA Gefängnis Bässlergut; Kanton Solothurn: § 37 HO/SO, weil die besonderen Regeln zur ausländerrechtlichen Administrativhaft in § 59–61 sich nicht zur Telefonie äussern, vgl. dazu aber NKVF, Bericht Solothurn (UG Solothurn), 2015, Ziff. 29; vgl. auch NKVF, Bericht Jura (Prison de Porrentruy), 2014, Ziff. 25.

Auch der *Briefverkehr* ist im Vergleich zum Straf- und Massnahmenvollzug oftmals freier ausgestaltet,<sup>217</sup> obwohl auch in diesem Bereich viele Einrichtungen bei administrativ Inhaftierten systematische Kontrollen vorsehen.<sup>218</sup>

Einige Einrichtungen kennen ausserdem besondere Regelungen zum *Besuchsrecht*. Diese erlauben in der Regel im Vergleich zum Straf- und Massnahmenvollzug eine erhöhte Anzahl Besuche pro Woche<sup>219</sup> oder sehen gar den Verzicht auf eine Beschränkung der Besuchsmöglichkeiten während der üblichen Betriebszeiten<sup>220</sup> vor.

Hingegen ergibt sich aus der Berichterstattung der NKVF, dass viele Einrichtungen für Besuche Trennscheiben benutzen.<sup>221</sup> In der Tat sind solche Einschränkungen des Kontakts mit Besucherinnen und Besuchern angesichts des Haftzwecks in aller Regel unverhältnismässig und daher unzulässig. Immerhin sehen umgekehrt aber einzelne Institutionen in ihren Hausordnungen explizit vor, dass Besuche grundsätzlich in einem Raum ohne Trennscheibe stattfinden.<sup>222</sup>

In den meisten Institutionen werden den Inhaftierten die *Mobiltelefone* mit der Begründung, dies sei für die Ordnung der Einrichtung nötig, abgenommen.<sup>223</sup> Zahlreiche Einrichtungen erlauben denn auch allgemein keine elektronischen Geräte in der ausländerrechtlichen Administrativhaft.<sup>224</sup> Die NKVF hat diese Praxis in Anlehnung an internationale Vorgaben wiederholt kritisiert.<sup>225</sup> Nur vereinzelt scheint der Gebrauch von Mobiltelefonen bzw. elektronischen Geräte unter gewissen

<sup>217</sup> Vgl. namentlich Kanton Basel-Stadt: 10 HO AA Gefängnis Bässlergut, wobei Kontrollen aus Gründen der Sicherheit angeordnet werden können; Kanton Zürich: § 65 HO AA FGK Zürich, wobei auch hier bei Verdacht auf einen Missbrauch Briefe kontrolliert werden können.

<sup>218</sup> Vgl. Kanton Graubünden: Art. 23 lit. a HO AA JVA Realta sowie Art. 23 lit. a HO AA JVA Sennhof; Kanton Bern: 9.2.1 und 9.3.1 HO Regionalgefängnisse des Kantons Bern; viele Einrichtungen haben keine expliziten Regelungen für die ausländerrechtliche Administrativhaft erlassen und wenden die Regeln des Straf- und Massnahmenvollzugs an, welche grundsätzlich Kontrollen vorsehen.

<sup>219</sup> Vgl. namentlich Gefängnis Bässlergut (Basel-Stadt): 10 HO AA Gefängnis Bässlergut, welche sechsmal wöchentlich 2 Stunden vorsieht und 10 HO Strafvollzug Gefängnis Bässlergut, welche dreimal wöchentlich 2 Stunden vorsieht; Regionalgefängnisse des Kantons Bern: 9.1.2 HO Regionalgefängnisse des Kantons Bern; betreffend RG Bern siehe Amt für Justizvollzug des Kantons Bern, Merkblatt Besuche Ausschaffungshaft im Regionalgefängnis Bern vom 18.10.2016, betreffend RG Burgdorf siehe Amt für Justizvollzug des Kantons Bern, Regionalgefängnis Burgdorf, Information für Besuch in der ausländerrechtlichen Administrativhaft des Regionalgefängnisses Burgdorf vom April 2018, betreffend RG Thun siehe Gefängnisleitung, Merkblatt Besuche Ausschaffungshaft vom Januar 2015; Kanton Freiburg: Art. 42 Reglement über den Vollzug der Haft im Bereich des Ausländerrechts, SGF 114.22.13 (dreimal pro Woche; im Straf- und Massnahmenvollzug regelt Art. 41 Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug, SGF 340.1, keine feste Anzahl Besuche pro Woche); USG Stans (Nidwalden): 6.1 HO USG Stans, welcher jeden Tag einen einstündigen Besuch erlaubt; FGK Zürich (Zürich): § 67 HO AA FGK Zürich; NKVF, Bericht Zürich (FGK Zürich), 2016, Ziff. 25 (viermal wöchentlich während zweieinhalb Stunden).

<sup>220</sup> Vgl. namentlich Kanton Graubünden: NKVF, Bericht Graubünden (JVA Sennhof), 2014, Ziff. 28 (tägliche Besuchsmöglichkeiten), NKVF, Bericht Graubünden (JVA Realta), 2017, Ziff. 28 (tägliche Besuchsmöglichkeiten, obwohl die Rechtsgrundlage einmal wöchentlich vorsieht; dies wurde inzwischen angepasst; vgl. Art. 22 lit. a HO AA JVA Realta); Kanton Solothurn: § 61 HO/SO.

<sup>221</sup> Vgl. NKVF, Bericht Basel-Stadt (UG Basel-Stadt), 2014, Ziff. 30; NKVF, Bericht St. Gallen (Gefängnisse der Kantonspolizei St. Gallen), 2015, betreffend Gefängnis Bazenhaid, Ziff. 34; NKVF, Bericht Zürich (PoIG), 2014, Ziff. 35.

<sup>222</sup> Vgl. 6.1 HO USG Stans (Kanton Nidwalden).

<sup>223</sup> Vgl. NKVF, Bericht Zürich FGK Zürich), 2016, Ziff. 26; NKVF, Bericht Wallis (LMC Granges), 2017 und 2019, Ziff. 20; NKVF, Bericht Basel-Stadt (Gefängnis Bässlergut), 2017, Ziff. 26.

<sup>224</sup> Vgl. im Kanton Basel-Stadt: § 6 und 14 HO AA Gefängnis Bässlergut; Kanton Thurgau: § 34 Abs. 3 HO Kantonsgefängnis Frauenfeld; Kanton Solothurn: § 31 lit. a HO für die Untersuchungsgefängnisse des Kantons Solothurn; Kantone Genf/Neuenburg/Waadt: Art. 40 Abs. 2 RFavra; Art. 42 Abs. 8 RFrambois.

<sup>225</sup> Vgl. NKVF, Bericht Bern (RG Bern), 2019, Ziff. 30; NKVF, Bericht Graubünden (JVA Realta), 2017, Ziff. 30; NKVF, Bericht Wallis (LMC Granges), 2017 und 2019, Ziff. 20.

Voraussetzungen erlaubt werden zu können.<sup>226</sup> Zudem können inhaftierte Personen teilweise sämtliche relevanten Telefonnummern von ihren Mobiltelefonen abschreiben, um den Kontakt via Telefonautomaten aufrechtzuerhalten.<sup>227</sup>

Der *Zugang zum Internet* und damit auch zu internetbasierter Kommunikation ist in den meisten Einrichtungen nicht möglich.<sup>228</sup> Einige Einrichtungen haben aber Möglichkeiten des Zugangs zum Internet (bzw. Multimediazugang) in den letzten Jahren wenigstens überprüft<sup>229</sup> und im FGK Zürich können seit August 2018 sämtliche inhaftierten Personen einmal wöchentlich während einer Stunde einen Computer mit Internetzugang benutzen. Internettelefonie, E-Mail und youtube-Nutzung sind dadurch möglich.<sup>230</sup>

### 3.3. Fazit

Die vermehrten Bemühungen insbesondere einzelner spezialisierter Einrichtungen, für den Vollzug der Administrativhaft im Bereich des Internetzugangs und Mobiltelefonbenutzung neue Wege zu beschreiten und damit den internationalen Vorgaben zu genügen, sind positiv zu bewerten. Dennoch ist das Haftregime im Bereich des Kontakts zur Aussenwelt grundsätzlich schweizweit weiterhin zu restriktiv und orientiert sich immer noch allzu sehr an den entsprechenden Regeln des Strafvollzugs.

## 4. Sicherheits-, Schutz- und Disziplinar massnahmen

### 4.1. Menschenrechtliche Standards

Die *Anwendung unmittelbaren Zwangs* ist als ultima ratio als Sicherheits- und Schutzmassnahme (d.h. zum Selbst- oder Fremdschutz) in allen Haftsituation und damit grundsätzlich auch in der ausländerrechtlichen Administrativhaft erlaubt.<sup>231</sup>

Sämtliche *Sicherheits- und Schutzmassnahmen* dürfen einzig als Reaktion auf eine Selbst- oder Fremdgefährdung zum Schutz der betroffenen Person oder Dritter gestützt auf eine Beurteilung im

---

<sup>226</sup> Namentlich hat der Kanton Bern für die Regionalgefängnisse eine Hausordnung erlassen, welche die Benutzung von elektronischen Geräten, sofern sie keine Bild- oder Tonaufnahmen machen können, gestattet, vgl. 9.5.2 HO Regionalgefängnisse des Kantons Bern; ausserdem erlaubt die Hausordnung des Untersuchungs- und Strafgefängnisses Stans (Nidwalden) Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft die Benützung des Mobiltelefons während des täglichen Spaziergangs, vgl. § 6.2 HO USG Stans; NKVF, Bericht Nidwalden (USG Stans), 2014, Ziff. 17; Die NKVF hat diese Praxis in ihren Berichten ausdrücklich begrüsst (vgl. auch NKVF, Bericht Graubünden (JVA Realta), 2017, Ziff. 29; kritisiert hat die NKVF das Internet- und Mobiltelefonverbot unter Hinweis auf internationale Standards insbesondere im Bericht zum Gefängnis Bässlergut (Basel-Stadt). Vgl. NKVF, Bericht Basel-Stadt (Gefängnis Bässlergut), 2017, Ziff. 26.

<sup>227</sup> Vgl. dazu NKVF, Bericht Zürich (FGK Zürich), 2016, Ziff. 26; im LMC Granges ist die Benutzung der Telefonliste hingegen verboten, vgl. NKVF, Bericht Wallis (LMC Granges), 2017 und 2019, Ziff. 20.

<sup>228</sup> Weder die Hausordnungen noch die formell-gesetzlichen Grundlagen Regeln den Zugang zum Internet.

<sup>229</sup> Vgl. namentlich NKVF, Bericht Graubünden (JVA Realta), 2017, Ziff. 30; Stellungnahme des Regierungsrats des Kantons Graubünden betreffend Bericht Graubünden (JVA Realta), 2017, S. 4; Stellungnahme des Regierungsrats des Kanton Basel-Stadt betreffend Bericht Basel-Stadt (Gefängnis Bässlergut), 2017, S. 2.

<sup>230</sup> Die Computer haben eine Einschränkung mittels Schlagwörter (insbesondere pornografische und terroristische Inhalte) und eine Bildschirmüberwachung mittels Displayfoto alle 15 Sekunden.

<sup>231</sup> PACE Resolution 1707 (2010), para 9.2.12; EPR, Regel 64.1 und 64.2; Nelson-Mandela-Regeln, Regel 47 Ziff. 2 und 48.

Einzelfall<sup>232</sup> erfolgen. Das CPT erachtet die systematische Anwendung von Sicherheits- und Schutzmassnahmen, wie beispielsweise das Anlegen von Handschellen bei Aufenthalt ausserhalb der Einrichtung (z.B. bei Arztbesuchen oder Verlegung in eine andere Einrichtung), die systematische körperliche Durchsuchung nach jedem Besuch oder Aufenthalt ausserhalb der Einrichtung oder die systematische Abnahme von Gegenständen und Durchsuchung von Taschen, als unverhältnismässig und daher als unzulässig.<sup>233</sup> Ausserdem haben körperliche Durchsuchungen (oberflächliche Leibesvisitationen) stets unter geschlechterspezifischer Rücksichtnahme und Einbezug der Bedürfnisse von vulnerablen Personen zu erfolgen.<sup>234</sup>

Weiter erachtet das CPT die (zeitweise) Isolierung von Personen zwar nicht grundsätzlich als unzulässige Sicherheits- und Schutzmassnahmen, es unterstreicht aber die Notwendigkeit eines Registers, welches die genaue Uhrzeit der Anwendung und Aufhebung der Massnahme, den Sachverhalt, den Grund für die Massnahme, den Namen der anordnenden Person, den Beizug von med. Fachpersonal und, falls vorhanden, Verletzungen bei der betroffenen Person und Mitarbeitenden festhält.<sup>235</sup>

Internationale Standards schliessen die Anwendung von *Disziplinar-massnahmen* auch in der ausländerrechtlichen Administrativhaft grundsätzlich nicht aus, wenn sie der Aufrechterhaltung der Ordnung dienen, schriftliche Regeln für ihre Anwendung (Disziplinarreglement) bestehen<sup>236</sup> und verhältnismässig ausgestaltet sind.<sup>237</sup> Im Sinne eines Rechtsvergleichs kann dafür die EU-Aufnahmerichtlinie herangezogen werden. Diese sieht eine Anordnung von Disziplinar-massnahmen in der migrationspolitisch motivierten Haft lediglich bei groben Verstössen gegen die Hausordnung («Vorschriften») und grob gewalttätigem Verhalten vor.<sup>238</sup> Disziplinar-massnahmen aufgrund anderer Regelverstösse erscheinen daher unverhältnismässig. Ausserdem dürfen Disziplinar-massnahmen keine Einschränkung oder Entzug von materiellen Haftbedingungen bedeuten, sondern sollten andere Sanktionen umfassen.<sup>239</sup>

Die Nichteinhaltung der Hausordnung soll primär durch Mediation und Aussprache entgegnet werden.<sup>240</sup> Die schriftlichen Regeln zur Anwendung von Disziplinar-massnahmen müssen ausserdem Verfahrensvorschriften umfassen.<sup>241</sup> Disziplinar-massnahmen haben mündlich und schriftlich in einer verständlichen Sprache mit einer Rechtsmittelbelehrung formell verfügt zu werden.<sup>242</sup> Das CPT unterstreicht, dass die inhaftierten Personen ein Recht haben, bei Verstössen, die man ihnen vor-

<sup>232</sup> CPT, Bericht Norwegen 2018, CPT/Inf (2019) 1, Ziff. 58; CPT, Bericht Italien 2017, CPT/Inf (2018) 13, Ziff. 63; Nelson-Mandela-Regeln, Regel 47 Ziff. 2 lit. b und 48; EPR, Regel 3 und 18.1.

<sup>233</sup> CPT, Bericht Norwegen 2018, CPT/Inf (2019) 1, Ziff. 58; CPT, Bericht Italien 2017, CPT/Inf (2018) 13, Ziff. 63.

<sup>234</sup> Beispielsweise sollen bei der Durchsuchung von LGBTI-Personen diese das Geschlecht der durchsuchenden Person frei wählen können (vgl. auch Art. 18 Abs. 3 und 4 EU-Aufnahmerichtlinie und Art. 81 Abs. 2 AIG).

<sup>235</sup> CPT, Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft, Ziff. 88; CPT, Bericht Norwegen 2018, CPT/Inf (2019) 1, Ziff. 54; CPT, Bericht Italien 2017, CPT/Inf (2018) 13, Ziff. 66.

<sup>236</sup> UNO-Grundsatzkatalog, Grundsatz 30; Art. 16 Abs. 5 EU-Rückführungsrichtlinie; Europäische Kommission, C(2017) 6505 final, Annex 1, S. 93.

<sup>237</sup> CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 6; CPT, Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft, Ziff. 88; PACE Resolution 1707 (2010), Ziff. 9.2.11; EGMR, *Tekin v. Türkei*, 22496/93 (1998), Ziff. 53; *Gladovic v. Kroatien*, 28847/08 (2011), Ziff. 50.

<sup>238</sup> Art. 20 Abs. 4 EU-Aufnahmerichtlinie.

<sup>239</sup> Art. 20 Abs. 4 EU-Aufnahmerichtlinie e contrario Art. 20 Abs. 2 EU-Aufnahmerichtlinie.

<sup>240</sup> EPR, Regel 56.2.

<sup>241</sup> CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 6; CPT, Bericht Malta 2004, CPT/Inf (2005) 15, Ziff. 64.

<sup>242</sup> CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 6; EPR, Regel 30.1.

wirft, angehört zu werden. Ausserdem haben sie das Recht, eine Beschwerde gegen eine verhängte Sanktion bei einer unabhängigen Stelle einzulegen.<sup>243</sup> Zudem müsse die Anwendung von Disziplinar-massnahmen in einem Register unter Angabe von Namen, Datum, Sachverhalt und beteiligten Personen dokumentiert werden.<sup>244</sup>

#### 4.2. Umsetzung in der Schweiz

Für *Sicherheits- und Schutzmassnahmen* existieren in der Praxis oftmals keine von den Disziplinar-massnahmen getrennten Register oder es kommt zu einer Vermischung mit den Disziplinar-massnahmen.<sup>245</sup> Die NKVF kritisiert ausserdem wiederholt, dass Sicherheits- und Schutzmassnahmen nicht verfügt werden und den betroffenen Personen das rechtliche Gehört nicht gewährt wird.<sup>246</sup>

Das Bundesgericht hat wiederholt festgestellt, dass sich Einschränkungen, welche über die mit der Haft beabsichtigten Sicherung des Wegweisungsverfahrens hinausgehen, nur aus Erfordernissen des Anstaltsbetriebs oder bei konkreten Sicherheitsbedenken rechtfertigen.<sup>247</sup> Im Einzelfall dürfen somit gemäss Bundesgericht gegen gefährliche inhaftierte Personen adäquate Massnahmen ergriffen werden.<sup>248</sup> Diese haben sich nach dem Sicherheitsrisiko im Einzelfall zu richten.<sup>249</sup> Das Bundesgericht bestätigte ein aargauisches Gerichtsurteil, welches aufgrund der Gewalttätigkeit eines ausländerrechtlich Inhaftierten den Vollzug der Haft in der Sicherheitsabteilung der JVA Lenzburg nicht beanstandet hat.<sup>250</sup> Folglich kann bei erheblicher Fremdgefahr laut Bundesgericht die ausländerrechtliche Administrativhaft in einer Sicherheitsabteilung einer Strafvollzugsanstalt vollzogen werden.<sup>251</sup> Im oben erwähnten Fall stellte das kantonale Gericht hingegen fest, dass beim Vollzug der Haft in der Justizvollzugsanstalt dem Zweck der Administrativhaft gebührend Rechnung zu tragen sei und sobald der Vollzug in einer Einrichtung für die ausländerrechtliche Administrativhaft vertretbar ist, die betroffene Person zu verlegen sei.<sup>252</sup>

Im Kanton Basel-Stadt musste das Appellationsgericht über die Verhältnismässigkeit einer Schutz-massnahme befinden, welche zu einer faktischen Isolation der betroffenen Person geführt hatte. Im konkreten Fall war die Betroffene durchgehend in einer Zelle im Untersuchungsgefängnis Waaghof eingeschlossen und konnte diese einzig zum Duschen und für einen stündigen Spaziergang am Tag verlassen. Kontakt zu anderen inhaftierten Personen war ihr aufgrund ihrer Transsexualität nicht möglich. Das kantonale Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt hielt fest, dass es sich um eine faktische Isolationshaft handle und diese im Rahmen der ausländerrechtlichen Administrativhaft grundsätzlich nicht tolerierbar sei. Bei der Überprüfung der Verhältnismässigkeit

---

<sup>243</sup> CPT, Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft, Ziff. 88.

<sup>244</sup> CPT, Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft, Ziff. 88; CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 6; Nelson-Mandela-Regeln, Regel 39 Ziff. 2.

<sup>245</sup> Vgl. namentlich NKVF, Bericht Zürich (FGK Zürich), 2016, Ziff. 19, NKVF, Bericht Bern (RG Bern), 2014, Ziff. 30 f.; NKVF, Bericht Bern (RG Thun), 2014, Ziff. 20; NKVF, Bericht Bern (RG Biel), 2015, Ziff. 23.

<sup>246</sup> Vgl. namentlich NKVF, Bericht Zürich (FGK Zürich), 2016, Ziff. 21, NKVF, Bericht Solothurn (UG Solothurn), 2015, Ziff. 22; NKVF, Bericht Nidwalden (USG Stans), 2014, Ziff. 21; NKVF, Bericht Bern (RG Biel), 2015, Ziff. 23.

<sup>247</sup> BGE 123 I 221 E. II 1b; 122 I 222 E. 2a/bb.

<sup>248</sup> BGE 122 II 299 E 3b und c; BGer 2C\_37/2011 E. 3.1.

<sup>249</sup> BGE 122 II 299 E. 3b und c; BGer 2C\_169/2008 E. 4.5.

<sup>250</sup> AGVE 2010 73 (9. Dez 10), E. II./4.4.

<sup>251</sup> BGer 2C\_37/2011 E. 2.2, 3.2.

<sup>252</sup> AGVE 2010 73 (9. Dez 10), E. II./4.4, 4.5.

fürte das Gericht aus, dass eine Einschränkung der persönlichen Freiheit in dieser Art im Rahmen der ausländerrechtlichen Administrativhaft nicht vorgesehen sei.<sup>253</sup> Demnach haben Schutzmassnahmen dort ihre Grenze, wo sie eine durch den Haftzweck nicht mehr gedeckte weitergehende Einschränkung der persönlichen Freiheit zur Folge haben.

Unter diesem Gesichtspunkt ist auch der vereinzelt vorgesehene vorübergehende Entzug der Bewegung im Freien stets als unverhältnismässig zu qualifizieren.<sup>254</sup> Diese Schutz- und Sicherheitsmassnahme ist nicht mit dem Mindeststandard für den Straf- und Massnahmenvollzug, welcher einen Aufenthalt von einer Stunde an der frischen Luft pro Tag vorsieht, vereinbar.<sup>255</sup>

Viele der einschlägigen Erlasse sehen eine analoge bzw. sinngemässe Anwendung der Regeln des Straf- und Massnahmenvollzugs für *Disziplinarmassnahmen* in ausländerrechtlichen Administrativhaft vor.<sup>256</sup>

Insbesondere wenden zahlreiche Hausordnungen<sup>257</sup> auch die Straf- und Massnahmenvollzugsregeln zum Arrest auf die ausländerrechtliche Administrativhaft an, welche teilweise eine Dauer von bis zu 20 Tagen vorsehen. Diese Regeln widersprechen gar den internationalen Standards für den Straf- und Massnahmenvollzug, welche eine maximale Arrestdauer von 15 bzw. 14 Tagen als zulässig erachten.<sup>258</sup> Umso mehr ist diese Handhabung im Zusammenhang mit der ausländerrechtlichen Administrativhaft zu kritisieren. Eine gesetzliche Anpassung hat auch die NKVF empfohlen.<sup>259</sup>

Eine summarische Überprüfung der Disziplinartatbestände in den Hausordnungen ergibt, dass regelmässig auch geringfügige Verstösse gegen die Hausordnung zu Disziplinarmassnahmen führen können. Zu solchen Verstössen gehören namentlich der Missbrauch der Rufanlage in der Zelle<sup>260</sup>,

<sup>253</sup> Entscheidung des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 26. März 2018, AUS.2018.29, E.4.2 f.

<sup>254</sup> Vgl. dazu Kanton Schaffhausen: § 84 Hausordnung für das kantonale Gefängnis vom 16. November 2007, Abk der Rechtssammlung? 341.202; Kanton Appenzell-Ausserrhodod: Art. 24 Abs. 2 lit. d JVG/AR.

<sup>255</sup> Vgl. EPR, Regel 27.1.

<sup>256</sup> Vgl. namentlich: Kanton Appenzell-Ausserrhodod: Betreffend Disziplinarmassnahmen gelten sinngemäss die Bestimmungen des Gesetzes über den Justizvollzug (JVG) vom 22. September 2014, bGS 341.1 (JVG/AR), siehe Art. 28 Abs. 4 i.V.m. Art. 29 bis 35 JVG/AR; Kanton Basel-Stadt: § 84 i.V.m. §§ 8–40 JVV/BS, sieht eine sinngemässe Anwendung vor, in § 93 wird festgehalten, dass die Migrationsbehörden über allfällige Disziplinarmassnahmen informiert werden; Kanton Bern: Art. 12c EG AuG und AsylG/BE, verweist auf das JVG/BE soweit dies mit dem Zweck des Freiheitsentzugs vereinbar sei; Kanton Luzern: § 16 Abs. 3<sup>bis</sup> Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer/LU sieht vor, dass das Disziplinarrecht sich nach den Bestimmungen des §§ 40 und 41 JVG/LU richtet, soweit diese mit dem Haftzweck vereinbar sind; Kanton Solothurn: Gemäss § 12 EAuV/SO findet die kantonale Strafvollzugsgesetzgebung Anwendung. So auch das Gesetz über den Justizvollzug (JUUG) vom 13. November 2013, BGS 331.11 (JUUG/SO), welches das Disziplinarwesen in § 33 ff. JUUG/SO regelt; Kanton Schwyz: Gemäss § 30 Kantonales Gesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (Migrationsgesetz) vom 21. Mai 2008, SRSZ 111.200 (Migrationsgesetz/SZ), ist § 122 ff. des Justizgesetzes (JG) vom 18. November 2009, SRSZ 231.110 (JG/SZ) anwendbar. § 122 Abs. 3 JG/SZ listet die Disziplinarsanktionen auf, die für den Straf- und Massnahmenvollzug gelten; Kanton Nidwalden: Art. 14 Abs. 3 EG zum Ausländerrecht/NW verweist auf die Vorschriften des GefG/NW.

<sup>257</sup> Vgl. namentlich Kanton Graubünden: Art. 27 lit. c Ziff. 6 HO AA JVA Realta, Art. 27 lit. c Ziff. 6 HO AA JVA Sennhof bis maximal 20 Tage; Kanton Basel-Stadt: 24 HO AA Gefängnis Bässlergut bis 10 Tage; Kanton Bern: 14.2.1 HO Regionalgefängnisse des Kantons Bern bis zu 14 Tage; Kanton Zürich: § 73 HO AA FGK Zürich mit Verweis auf die JVV/ZH, welche in § 154 lit. i einen Arrest von bis zu 20 Tagen vorsieht.

<sup>258</sup> Nelson-Mandela-Regeln, Regel 43 Abs. 1 lit. b i.V.m. Regel 44; CPT, Einzelhaft für Gefangene, Ziff. 56 lit. b: «*In Anbetracht der potenziell äusserst schädigenden Auswirkungen der Einzelhaft (...). Das CPT ist der Meinung, dass die maximale Dauer für einen bestimmten Verstoß 14 Tage nicht übersteigen und vorzugsweise darunter liegen sollte.*».

<sup>259</sup> Vgl. beispielsweise NKVF, Bericht Zürich (FGK Zürich), 2016, Ziff. 18.

<sup>260</sup> Vgl. namentlich Kanton Graubünden: Art. 6 lit. d HO AA JVA Realta, Art. 6 lit. d HO AA JVA Sennhof; Kanton Luzern: 4.3 HO AA JVA Wauwilermoos; Kanton Nidwalden: 9.1 HO USG Stans.

der Missbrauch von elektrischen und elektronischen Geräten<sup>261</sup> sowie die Verweigerung von Kontrollen (Urinproben bzw. Drogentests)<sup>262</sup>. Beispielhaft für die mangelnde Differenzierung zum Straf- und Massnahmenvollzug soll auf die Hausordnung der JVA Wauwilermoos verwiesen werden. Diese stützt sich bei der Zumessung der Disziplinarsanktion neben der Schwere des Verschuldens, der Schwere der Verletzung oder Gefährdung von Sicherheit und Ordnung und geordnetem Zusammenleben auch auf die Auswirkung der Sanktion auf die Resozialisierung ab, was darauf hinweist, dass sich die Hausordnung - obwohl eigens für die ausländerrechtliche Administrativhaft erlassen - zu stark am Straf- und Massnahmenvollzug orientiert.<sup>263</sup> Bei der ausländerrechtlichen Administrativhaft darf aufgrund des rein administrativen Haftzwecks eine Resozialisierung grundsätzlich nicht das Ziel einer Disziplinar-massnahme sein.

Schliesslich kritisiert die NKVF regelmässig die mangelhafte Dokumentation bzw. die Vermischung von Disziplinar-massnahmen mit Sicherheits- und Schutz-massnahmen.<sup>264</sup> Dies widerspiegelt sich auch in den Hausordnungen. Beispielhaft kann hier § 84 der Hausordnung Kantonales Gefängnis Schaffhausen ausgeführt werden.<sup>265</sup> Dieser erwähnt Kontroll- und Sicherungsmassnahmen, welche auch die Beschränkung oder den vorübergehenden Entzug der Bewegung im Freien als mögliche Sicherungsmassnahme vorsehen. Unklar bleibt hingegen, ob es sich um Sicherheits- und Schutz-massnahmen oder vielmehr um Disziplinar-massnahmen handelt und aufgrund welcher Voraussetzungen diese erlassen werden dürfen, was klar nicht mit den internationalen Vorgaben vereinbar ist.

#### 4.3. Fazit

In der Praxis werden Sicherheits- und Schutz-massnahmen oftmals mit den Disziplinar-massnahmen vermischt und beide Massnahmen nicht ausreichend dokumentiert. Auch gewisse in der Administrativhaft anwendbare Disziplinar-massnahmen erweisen sich im Kontext dieses Freiheitsentzugs überdies als nicht verhältnismässig.

---

<sup>261</sup> Vgl. namentlich Kanton Graubünden: Art. 21 lit. e HO AA JVA Realta, Art. 21 lit. e HO AA JVA Sennhof; Kanton Luzern: 11.1 lit. i HO AA JVA Wauwilermoos; Kanton Nidwalden: 11.1 lit. j HO USG Stans; Kanton Solothurn: § 22 Abs. 3 HO/SO.

<sup>262</sup> Vgl. namentlich Kanton Basel-Stadt: 22 HO AA Gefängnis Bässlergut; Kanton Graubünden: Art. 27 lit. b HO AA JVA Realta und Art. 27 lit. b HO AA JVA Sennhof; Kanton Nidwalden: 10.1 HO USG Stans.

<sup>263</sup> Vgl. Kanton Luzern: 11.2 HO AA JVA Wauwilermoos.

<sup>264</sup> Vgl. namentlich NKVF, Bericht Zürich (FGK Zürich), 2016, Ziff. 19; NKVF, Bericht Bern (RG Bern), 2014, Ziff. 30 f.; NKVF, Bericht Bern (RG Thun), 2014, Ziff. 20; NKVF, Bericht Bern (RG Biel), 2015, Ziff. 23; NKVF, Bericht Genf (Frambois), 2018, Ziff. 5; NKVF, Bericht Genf (Frambois), 2012, Ziff. 21. So auch ein Urteil des aargauischen Rekursgerichts: AGVE 2007 87 (13. Dez 07), E. II/4.

<sup>265</sup> Vgl. Hausordnung für das kantonale Gefängnis, vom 16. November 2007, 341.202.

## 5. Medizinische Versorgung

### 5.1. Menschenrechtliche Standards

Die medizinische Versorgung hat gemäss den menschenrechtlichen Vorgaben wie während aller anderen Formen des Freiheitsentzugs auch während der ausländerrechtlichen Administrativhaft gemäss dem sog. *Äquivalenzprinzip*<sup>266</sup> grundsätzlich denselben Standards zu genügen wie die medizinische Versorgung ausserhalb der Anstalt. Medizinische Dienstleistungen während ausländerrechtlicher Administrativhaft haben demnach den allgemein geltenden Anforderungen an *Unabhängigkeit*<sup>267</sup>, *Vertraulichkeit*<sup>268</sup> sowie *Selbstbestimmung*<sup>269</sup> zu entsprechen. Ärztliche Behandlungen sind grundsätzlich nur mit der Zustimmung (d.h. mit dem *informed consent*) der betroffenen Person zulässig. Deshalb müssen betroffene Personen umfassend in einer für sie verständlichen Sprache über ihren Gesundheitszustand sowie die Vorteile, Risiken und Alternativen einer medizinischen Behandlung aufgeklärt werden.<sup>270</sup> Bei Bedarf ist aufgrund der Aufklärungs- bzw. Informationspflicht eine geeignete Übersetzung beizuziehen.<sup>271</sup> Darüber hinaus hat die medizinische Versorgung insbesondere das Geschlecht und die sexuelle Orientierung<sup>272</sup>, das Alter<sup>273</sup> sowie den kulturellen Hintergrund<sup>274</sup> der betroffenen Person zu berücksichtigen.<sup>275</sup>

Das Recht auf ein erreichbares Höchstmass an Gesundheit in Art. 12 UN-Pakt I beschlägt nebst der körperlichen explizit auch die geistige Gesundheit.<sup>276</sup> Eine adäquate medizinische Versorgung umfasst daher sowohl *somatische wie auch ein psychologische Diagnosen und Behandlungen*.<sup>277</sup> Im Bereich der geistigen Gesundheit betonen internationale Vorgaben sodann die Bedeutung einer

<sup>266</sup> Art. 12 UN-Pakt I; CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 14 zu Art. 12 CESCR, Ziff. 34, 43 (a), 50; Nelson-Mandela-Regeln, Regel 24 und 32; EGMR, *Wenner v. Deutschland*, 62303/13 (2016), Ziff. 55, 66; CPT, Gesundheitsfürsorge in Gefängnissen, Ziff. 38; CPT, Frauen, denen die Freiheit entzogen ist, Ziff. 32.

<sup>267</sup> Vgl. Nelson-Mandela-Regeln, Regel 25 Ziff. 2; CPT, Gesundheitsfürsorge in Gefängnissen, Ziff. 71-73; Istanbul-Protokoll, Ziff. 57.

<sup>268</sup> EGMR, *Szuluk v. Vereinigtes Königreich*, 36936/05 (2009), Ziff. 48-55; CPT, Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft, Ziff. 92; CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 8; Istanbul-Protokoll, Ziff. 65; Vgl. Art. 24 Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG) vom 15. Dezember 2000, SR 812.21.

<sup>269</sup> CPT, Gesundheitsfürsorge in Gefängnissen, Ziff. 46-47; Istanbul-Protokoll, Ziff. 63-64.

<sup>270</sup> CPT, Gesundheitsfürsorge in Gefängnissen, Ziff. 46; die Aufklärung sollte sowohl in verständlicher Form (z.B. bei Analphabeten mündlich und mit Piktogrammen) als auch in einer verständlichen Sprache (dies muss nicht zwingend die Muttersprache sein) erfolgen.

<sup>271</sup> Vgl. CPT, Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft, Ziff. 92; CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 8; CPT, Bericht Italien 2017, CPT/Inf (2018) 13, Ziff. 26; CPT, Bericht Polen 2017, CPT/Inf (2018) 39, Ziff. 46.

<sup>272</sup> Bangkok-Regeln, Regel 6–18; UNHCR, Richtlinien, Richtlinie 9.3, Ziff. 61; Art. 12 Abs. 1 CEDAW; CEDAW, Allgemeine Bemerkung Nr. 24 zu Art. 12 CEDAW, Ziff. 2; RIEDER/STÜNZI, Allgemein zu Art. 12 CEDAW, S. 927 f.; Yogyakarta Principles, Prinzip 9 B. Das Äquivalenzprinzip erfordert beispielsweise, dass das Recht einer Frau auf körperliche Integrität auch in ausländerrechtlicher Administrativhaft geachtet wird. Für Frauen sollte der Zugang zu gynäkologischen Untersuchungen und Behandlungen sowie Untersuchungen im Zusammenhang mit der (potenziellen) Schwangerschaft und zu Verhütungsmitteln bestehen (vgl. dazu CPT, Frauen, denen die Freiheit entzogen ist, Ziff. 32 f.).

<sup>273</sup> PACE Recommendation 1547 (2002), Ziff. 13.

<sup>274</sup> So können z.B. die Wahrnehmung sowie die Beschreibung von psychischem Unwohlsein je nach Sprache und Kultur unterschiedlich sein.

<sup>275</sup> CPT, Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft, Ziff. 92; CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3, S. 7.

<sup>276</sup> Art. 12 Abs. 1 UN-Pakt I; CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 14 zu Art. 12 CESCR, Ziff. 12 und 18.

<sup>277</sup> Art. 16 Abs. 3 EU-Rückführungsrichtlinie; Art. 19 EU-Aufnahmerichtlinie; EGMR, *Sakir v. Griechenland*, 48475/09 (2016), Ziff. 51 f.; *Kudlav. Polen*, 30210/96 (2000), Ziff. 87–99.



adäquaten psychologischen Versorgung und Betreuung insbesondere vulnerabler resp. schutzbedürftiger inhaftierter Personen.<sup>278</sup>

Der EGMR hat in seiner Rechtsprechung zudem ausgeführt, dass sich die somatische medizinische Versorgung nicht nur auf die Behandlung von Akuterkrankungen und Notfällen beschränken darf, sondern Krankheiten mit einer systematischen Therapie zu behandeln sind und sich nicht auf eine symptomatische Behandlung beschränken dürfen.<sup>279</sup> Zu einer adäquaten medizinischen Versorgung können beispielsweise auch notwendige Zahnbehandlungen oder präventive Massnahmen wie Impfungen zählen.<sup>280</sup>

Gemäss Praxis des EGMR können ungeeignete Haftbedingungen und die mangelnde Berücksichtigung des Gesundheitszustands administrativ inhaftierter Personen eine Verletzung von Art. 3 EMRK zur Folge haben.<sup>281</sup> In solchen Fällen sollte eine alternative Unterbringung, welche dem Gesundheitszustand ausreichend Rechnung trägt, angeordnet werden.<sup>282</sup>

Ärztliche Untersuchungen, Behandlungen sowie allfällige Verletzungen sind zu *dokumentieren*.<sup>283</sup> Zur *Sicherstellung der Behandlungskontinuität* sollten die Patientenakte sowie alle wichtigen medizinischen Informationen unter Wahrung der ärztlichen Schweigepflicht an die entsprechende Ärztin bzw. den entsprechenden Arzt weitergeleitet werden.<sup>284</sup> Für das Dublin-Verfahren sieht Art. 31 Dublin-III-Verordnung eine Pflicht zum Austausch relevanter Informationen vor einer Überstellung vor. Gemäss Art. 32 dieser Verordnung dürfen alle über die in Art. 31 hinausgehenden Gesundheitsdaten, welche nicht unmittelbar für die medizinische Verordnung bei einer Überstellung notwendig sind, nur mit der Einwilligung der betroffenen Person, nur zwischen Angehörigen von Gesundheitsberufen und nur zum Zweck der medizinischen Versorgung oder Behandlung übermittelt werden,<sup>285</sup> wobei die Informationen auch Angaben zur körperlichen und geistigen Gesundheit beinhalten können.<sup>286</sup> Folglich dürfen diese Informationen ohne Einverständnis der betroffenen Person grundsätzlich nicht im Asylverfahren verwendet werden.

Das CPT fordert schliesslich, es sei inhaftierten Personen vor Rückführungen zu gestatten, sich ärztlich untersuchen zu lassen. Auch nach abgebrochenen Rückführungen seien Personen medi-

---

<sup>278</sup> Art. 11 Abs. 1 sowie 19 EU-Aufnahmerichtlinie; Parliamentary Assembly, Europe's boat people: mixed migration flows by sea into southern Europe, PACE Resolution 1637 (2008), Ziff. 9.13.

<sup>279</sup> EGMR, *Moxamed Ismaaciil und Abdirahman Warsame v. Malta*, 52160/13 und 52165/13 (2016), Ziff. 97; *A.A. v. Griechenland*, 12186/08 (2010), Ziff. 58 ff.

<sup>280</sup> Parliamentary Assembly, Europe's boat people: mixed migration flows by sea into southern Europe, PACE Resolution 1637 (2008), Ziff. 9.13; Nelson-Mandela-Regeln, Regel 25 Ziff. 2.

<sup>281</sup> EGMR, *Price v. Vereinigtes Königreich*, 33394/96 (2001), Ziff. 21–30; *Aden Ahmed v. Malta*, 55352/12 (2013), Ziff. 95 und 99; *Cara-Damiani v. Italien*, 2447/05 (2012), Ziff. 66 f.

<sup>282</sup> Nelson-Mandela-Regeln, Regel 109 Ziff. 2; CPT, Gesundheitsfürsorge in Gefängnissen, Ziff. 43; EPR, Regel 12.1.

<sup>283</sup> UNO-Grundsatzkatalog, Grundsatz 26; Nelson-Mandela-Regeln, Regel 26.

<sup>284</sup> Nelson-Mandela-Regeln, Regel 26 Ziff. 2.

<sup>285</sup> Vgl. SEM, Erläuternder Bericht zur Verordnung über die Anpassung verschiedener Verordnungen aufgrund von Neuerungen bezüglich dem Dublin/Euodac-Acquis, Januar 2015, S. 12.

<sup>286</sup> Vgl. SEM, Erläuternder Bericht zur Verordnung über die Anpassung verschiedener Verordnungen aufgrund von Neuerungen bezüglich dem Dublin/Euodac-Acquis, Januar 2015, S. 12; Art. 6b Abs. 1 lit. b und Abs. 2 Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (Asylverordnung 3, AsylV 3) vom 11. August 1999, SR 142.314.

zinisch zu untersuchen, sobald sich diese zurück in der Hafteinrichtung befinden und etwaige Verletzungen geltend gemacht werden. Zusätzliche sei diesfalls der Gesundheitszustand der betroffenen Person zu dokumentieren.<sup>287</sup>

## 5.2. Umsetzung in der Schweiz

Auf Bundesebene finden sich in zwei Bereichen relevante Bestimmungen für die medizinische Versorgung in Administrativhaft: Einerseits zur Prävention übertragbarer Krankheiten und andererseits einige datenschutzrechtliche Bestimmungen, welche die Übermittlung von medizinischen Daten und Informationen insbesondere im Rahmen von Rückführungen oder Dublin-Überstellungen regeln.

- Die Epidemienverordnung (EpV) kennt in Art. 30<sup>288</sup> eine spezifische Präventionsbestimmung für Institutionen des Freiheitsentzugs. So ist nach Eintritt in die Institution innert nützlicher Frist eine Befragung bzw. Information zu Expositionsrisiken, möglichen Symptomen von Infektionskrankheiten und Tuberkulose durchzuführen. Die Information hat in einer den inhaftierten Personen verständlichen Sprache zu erfolgen.
- Die Asylverordnung 3 (AsyIV 3) sieht in Art. 6b vor, dass im Rahmen der Anwendung der Dublin-Assoziierungsabkommen Informationen über den körperlichen und geistigen Gesundheitszustand der betroffenen Person, wenn diese für die medizinische Versorgung oder Behandlung erforderlich sind, an den zuständigen Staat übermittelt werden (Art. 6b Abs. 1 lit. b). Dies darf hingegen nur mit der ausdrücklichen Einwilligung der betroffenen Person oder ihres Vertreters oder ihrer Vertreterin geschehen. Weiter sieht die Verordnung in Art. 1f AsyIV 3 vor, dass in einer Datenbank Sachverhalt und Entscheid zu allen Medizinfällen gesammelt werden.

Das kantonale Recht kennt kaum spezifische Regeln zur medizinischen Versorgung während der ausländerrechtlichen Administrativhaft. Stattdessen wird regelmässig auf die allgemeinen Regeln des Straf- und Massnahmenvollzugs verwiesen.<sup>289</sup>

Nur sehr vereinzelt erwähnen kantonale Einführungsgesetze zum Ausländerrecht die medizinische Betreuung<sup>290</sup> oder es finden sich in den allgemeinen Bestimmungen zum Straf- und Massnahmenvollzug explizite Abweichungen<sup>291</sup> für die ausländerrechtliche Administrativhaft. Im Kanton Basel-Stadt beispielsweise verweist § 84 JVV/BS zur ausländerrechtlichen Haft auf die Bestimmungen zu Straf- und Massnahmenvollzug der Justizvollzugsverordnung. Sodann beinhaltet § 19 Abs. 5 JVV/BS eine kleine Abweichung für die ausländerrechtliche Administrativhaft, wonach für die Er-

<sup>287</sup> CPT, Abschiebung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftwege, Ziff. 39; PACE Recommendation 1547 (2002), Ziff. 13, vgl. beispielsweise auch CPT, Bericht Italien 2012, CPT/Inf (2013) 32, Ziff. 35.

<sup>288</sup> Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemienverordnung, EpV) vom 29. April 2015, SR 818.101.1.

<sup>289</sup> Vgl. namentlich Kanton Basel-Stadt: § 84 JVV/BS; Kanton Bern: Art. 118 Abs. 1 lit. c JVV/BE; Kantone Genf/Neuenburg/Waadt: Art. 18 CEDA sieht eine Eintrittsuntersuchung innerhalb der ersten 4 Tage vor und Art. 25 Abs. 2 RFrambois beinhaltet eine spezifische Bestimmung zur zahnärztlichen Behandlung; Kanton Zürich: § 1 Abs. 1 lit. c i.V.m. § 13 und § 34 Verordnung über die kantonalen Polizeigefängnisse vom 25. Juni 1975, LS 551.5; Kanton Solothurn: § 12 EAuV/SO; Kanton Tessin: Art. 17 Lamc/TI.

<sup>290</sup> Vgl. Kanton Aargau: § 20 Abs. 1 lit. f Einführung zum Ausländerrecht (EGAR) vom 25. November 2008, 122.600 (EGAR AG).

<sup>291</sup> Vgl. Kanton Basel-Stadt: § 19 Abs. 5 JVV/BS.

füllung ärztlicher Aufgaben der Bereich Bevölkerungsdienste und Migration Leistungsvereinbarungen mit geeigneten im Gesundheitswesen tätigen Personen und Organisationen des öffentlichen oder des privaten Rechts abschliessen kann.

Ähnlich regelt es der Kanton Bern, welcher in Art. 118 Abs. 1 lit. c JVV/BE für die ausländerrechtliche Administrativhaft die Regeln des Straf- und Massnahmenvollzugs zur Gesundheitsfürsorge und Ernährung gemäss den Art. 61 bis 66 JVV/BE als anwendbar erklärt. Diese statuieren keine spezifischen Regeln für die ausländerrechtliche Administrativhaft.

Spezifischere Regeln finden sich am ehesten in den Hausordnungen<sup>292</sup>, insbesondere in jenen, welche speziell für die ausländerrechtliche Administrativhaft erlassen wurden. Obwohl diese vor allem im Bereich der medizinischen Eintrittsuntersuchung<sup>293</sup> und dem Zugang zur Ärztin oder zum Arzt<sup>294</sup> explizite Vorgaben zur medizinischen Versorgung beinhalten, weichen diese Normen oftmals gar nicht, und wenn, dann insbesondere für die psychiatrische Behandlung, von den Regeln zum Straf- und Massnahmenvollzug ab. Beispielsweise beinhaltet die Hausordnung für die ausländerrechtliche Administrativhaft der JVA Wauwilermoos (Luzern) vereinzelt Unterschiede zu den Regelungen der Hausordnung für den Vollzug strafrechtlicher Freiheitsstrafen<sup>295</sup>. So sieht Nr. 8.3 Medizinische Betreuung der HO AA JVA Wauwilermoos (Luzern) eine auf Krisensituationen begrenzte psychiatrische Behandlung vor.<sup>296</sup> Diese Begrenzung auf Krisensituationen besteht in der HO JVA Wauwilermoos (Luzern) für Personen im Strafvollzug nicht.

Die Hausordnung der Regionalgefängnisse des Kantons Bern, sieht immerhin für die Unterbringung von Personen, deren Zustand eine stationäre medizinische Behandlung erfordert, einen Unterschied zu den Regeln des Straf- und Massnahmenvollzugs vor. In Nr. 10.2.2 entscheidet die Einweisungsbehörde situativ, ob eine Einweisung in die Bewachungsstation am Inselspital (BEWA), in ein Spital oder eine Klinik erfolgt.<sup>297</sup> Diese Vorgabe trägt dem grundsätzlich anderen Haftzweck der ausländerrechtlichen Administrativhaft und den sich vom Straf- und Massnahmenvollzug differenzierenden Sicherheitsansprüchen Rechnung.

Positiv zu vermerken ist in diesem Zusammenhang schliesslich, dass die neue Hausordnung der ausländerrechtlichen Administrativhaft des FGK Zürichs in § 61 eine explizite Regelung betreffend

---

<sup>292</sup> Oder wie ausnahmsweise im Falle der konkordatrechtlichen Anstalt Frambois in einem Reglement RFrambois und für den Kanton Tessin in Art. 17 Lamc/TI und Art. 9 RLamc/TI.

<sup>293</sup> Vgl. namentlich Kanton Zürich: § 55 HO AA FGK Zürich «Eintrittsuntersuchung» sieht vor, dass innerhalb sieben Tage ab Eintritt eine Untersuchung stattfindet; Kanton Basel-Stadt: 15 HO AA Gefängnis Bässlergut (Basel-Stadt) «Arzt / Zahnarzt, Versicherung» sieht eine Eintrittsuntersuchung vor; Kantone Genf/Neuenburg/Waadt: Art. 18 Abs. 1 CEDA sowie Art. 24 Abs. 1 RFrambois sehen eine Eintrittsuntersuchung innerhalb der ersten vier Tage vor.

<sup>294</sup> Vgl. namentlich Kanton Zürich: § 54 ff. HO AA FGK Zürich; Kanton Basel-Stadt: 15 HO AA Gefängnis Bässlergut «Arzt / Zahnarzt, Versicherung» sieht dreimal pro Woche eine Arztvisite vor; Kanton Graubünden: Art. 18 lit. b HO AA JVA Realta sieht einmal wöchentliche Arztvisiten vor.

<sup>295</sup> Hausordnung Justizvollzugsanstalt Wauwilermoos (JVA Wauwilermoos) vom 1. Januar 2018 (zit. HO JVA Wauwilermoos). So beinhaltet die HO AA JVA Wauwilermoos in Nr. 8 Regeln zur medizinischen Versorgung. Unterschiede bestehen bei der Triage, welche im Normalvollzug durch den Gesundheitsdienst erfolgt. In der ausländerrechtlichen Administrativhaft melden eingewiesene Personen ihre gesundheitlichen Bedürfnisse dem Betreuungspersonal, welches die Meldungen dem Gesundheitsdienst weiterleitet (vgl. 8.3 HO JVA Wauwilermoos und 8.3 HO AA JVA Wauwilermoos).

<sup>296</sup> Eine auf Krisensituationen begrenzter psychiatrischer Dienst sieht auch Art. 18 lit. c HO AA JVA Realta und Art. 18 lit. c HO AA JVA Sennhof vor.

<sup>297</sup> Vgl. 10.2.2 HO Regionalgefängnisse des Kantons Bern.

psychiatrisch-psychologische Betreuung vorsieht.<sup>298</sup> Gemäss Aussagen der Leitung finden Besuche des Psychiaters dreimal wöchentlich statt.

Die NKVF hat festgestellt, dass der Zugang zur medizinischen Versorgung für Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft oftmals schwieriger ausgestaltet ist als für Personen im Straf- und Massnahmenvollzug. So kam sie etwa in ihrem Bericht zur JVA Realta (Graubünden) zum Befund, dass nur bei Inhaftierten im Strafvollzug systematisch am ersten Tag eine Eintrittsuntersuchung durch den Gesundheitsdienst erfolge. Sie empfahl daher, den Zugang zur medizinischen Versorgung in allen Abteilungen gleichermassen sicherzustellen und auch bei ausländerrechtlich Inhaftierten konsequent eine Eintrittsuntersuchung durchzuführen.<sup>299</sup> Weiter kritisiert die NKVF in ihren Berichten oftmals auch das Bereitstellen von Medikation durch nicht medizinisches Fachpersonal.<sup>300</sup>

### 5.3. Fazit

Das auch für ausländerrechtliche Administrativhaft geltende Äquivalenzprinzip im Bereich der medizinischen Versorgung wird allgemein nur unvollständig beachtet. Die allgemeinen, für den Straf- und Massnahmenvollzug konzipierten Normen, welche häufig analog auf die ausländerrechtliche Administrativhaft Anwendung finden, vermögen der spezifischen Situation der Betroffenen oft nur ungenügend Rechnung tragen. Die wenigen spezifischen Normen sehen oftmals restriktivere Regeln vor, insbesondere mit Blick auf den Zugang zu psychologischer Versorgung.

## 6. Schutzbedürftige Personen

### 6.1. Überblick

Eine Person gilt dann als schutzbedürftig, wenn sie in einer konkreten Situation besonders verletzlich resp. vulnerabel ist.<sup>301</sup> Daher ist unmittelbar vor und in regelmässigen Abständen während der Inhaftierung zu überprüfen, ob inhaftierte Personen schutzbedürftig sind.<sup>302</sup> Kinder gelten demgegenüber als einzige Personenkategorie per se und stets als schutzbedürftig.

Der EGMR hat in zahlreichen Urteilen festgestellt, dass die Haftbedingungen auch während der Administrativhaft der besonderen Situation schutzbedürftiger Personen angemessen Rechnung tragen müssen. Die Haftbedingungen wurden insbesondere als unvereinbar mit Art. 3 EMRK erachtet, wenn diese die Schutzbedürftigkeit nur ungenügend in Betracht zogen und die Ausgestaltung der Haftbedingung im Einzelfall nicht angemessen angepasst wurde.<sup>303</sup> Beispielsweise hatten

<sup>298</sup> Vgl. § 61 HO AA FGK Zürich.

<sup>299</sup> Vgl. namentlich NKVF, Bericht Graubünden (JVA Realta), 2017, Ziff. 25; NKVF, Bericht Genf (Favra), 2017, Ziff. 15; NKVF, Bericht Genf (Frambois), 2012, Ziff. 24.

<sup>300</sup> Vgl. namentlich NKVF, Bericht LMC Grange (Wallis), 2015, Ziff. 30; NKVF, Bericht Zentren des Bundes im Asylbereich, 2017-2018, Ziff. 143; Kantone Genf/Neuenburg/Waadt: Art. 25 Abs. 7 R/Frambois verankert diesbezüglich ein explizites Verbot.

<sup>301</sup> Vgl. EGMR, *Thimothawes v. Belgien*, 39061/11 (2017), Ziff. 73 f.

<sup>302</sup> Art. 11 EU-Aufnahmerichtlinie; Art. 10 Abs. 1 und 2 EKM; CoE, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Ziff. 127.

<sup>303</sup> EGMR, *Florea v. Rumänien*, 37186/03 (2010), Ziff. 50; *Canali v. France*, 40119/09 (2013), Ziff. 53; *Asalya v. Türkei*, 43875/09 (2014), Ziff. 50-55; *Sakir v. Griechenland*, 48475/09 (2016), Ziff. 48, 52; *Tekin Yildiz v. Türkei*, 22913/04 (2005), Ziff. 72.

die Behörden laut EGMR im Fall *Asalya v. Türkei* die Haftbedingungen einer Person, welche sich im Rollstuhl befand, nicht ausreichend an die besonderen Bedürfnisse der schutzbedürftigen Person angepasst. Namentlich konnte die betroffene Person die sanitären Anlagen nicht selbstständig aufsuchen und war insbesondere in der Nacht auf die Hilfe des Personals angewiesen. Auch die Schlafgelegenheit war laut EGMR ungeeignet und trug der schweren Wirbelsäulenverletzung des Betroffenen unzureichend Rechnung, was gesamthaft zu einer Verletzung von Art. 3 EMRK führte.<sup>304</sup>

Sowohl die EU-Aufnahmerichtlinie wie auch die EU-Rückführungsrichtlinie beinhalten besondere Vorschriften für den Umgang mit schutzbedürftigen Personen während der Administrativhaft.<sup>305</sup> Darunter fallen gemäss EU-Rückführungsrichtlinie insbesondere Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben.<sup>306</sup>

## 6.2. Kinder und Familien

### 6.2.1. Menschenrechtliche Standards

Zur *Inhaftierung von Kindern* bestehen unterschiedliche internationale Vorgaben. Während das EU-Recht die Inhaftierung Minderjähriger alleine oder zusammen mit ihrer Familie nicht prinzipiell verbietet, gehen neuste internationale menschenrechtliche Standards in diesem Bereich und wohl auch die sich zunehmend verschärfende Praxis des EGMR weiter.

Folgerichtig nimmt das EU-Recht auch Stellung zu den materiellen Bedingungen der Inhaftierung Minderjähriger: So macht etwa die EU-Rückführungsrichtlinie bzw. die Dublin-III-Verordnung Vorgaben zur Inhaftierung Minderjähriger im Rahmen von Rückführungen in einen Drittstaat sowie bei sog. Dublin-Überstellungen. In der Praxis sind die konkreten Haftbedingungen grundsätzlich für alle Minderjährigen die gleichen – unabhängig davon, ob sie in einen Dublin-Staat oder in einen Drittstaat zurückgeführt werden.<sup>307</sup> Es wird etwa vorgesehen, dass Familien in Haft eine gesonderte Unterbringung erhalten, die ein angemessenes Mass an Privatsphäre gewährleistet.<sup>308</sup> Zudem müssen minderjährige Personen in Haft die Gelegenheit zu Freizeitbeschäftigungen, einschliesslich altersgerechter Spiel- und Erholungsmöglichkeiten und, je nach Dauer ihres Aufenthalts, Zugang zu Bildung erhalten.<sup>309</sup> Unbegleitete Minderjährige müssen so weit wie möglich in

---

<sup>304</sup> EGMR, *Asalya v. Türkei*, 43875/09 (2014), Ziff. 50–55.

<sup>305</sup> Art. 17 EU-Rückführungsrichtlinie; Art. 11 EU-Aufnahmerichtlinie; Europäische Kommission, C(2017) 6505 final, Annex 1, S. 93.

<sup>306</sup> Vgl. Art. 3 Ziff. 9 EU-Rückführungsrichtlinie.

<sup>307</sup> Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 26. Juni 2018: Administrativhaft im Asylbereich, S. 11.

<sup>308</sup> Vgl. Art. 17 Abs. 2 EU-Rückführungsrichtlinie.

<sup>309</sup> Vgl. Art. 17 Abs. 3 EU-Rückführungsrichtlinie, Art. 11 Abs. 2 EU-Aufnahmerichtlinie.

Einrichtungen untergebracht werden, die personell und materiell in der Lage sind, deren altersgemässen Bedürfnisse zu berücksichtigen.<sup>310</sup> Dem Kindeswohl ist im Zusammenhang mit der Administrativhaft bei Minderjährigen Vorrang vor gegenläufigen Interessen einzuräumen.<sup>311</sup>

Im Unterschied zum EU-Recht gehen neuste internationale menschenrechtliche Standards davon aus, dass eine *Inhaftierung (unbegleiteter)*<sup>312</sup> *Minderjähriger* in Administrativhaft nie im Interesse des Kindeswohls sein kann, daher unter anderem stets eine Verletzung der UNO-Kinderrechtskonvention<sup>313</sup> darstellt und damit unzulässig ist.<sup>314</sup> Gestützt auf ähnliche Überlegungen erachtete auch der EGMR in seiner jüngeren Praxis eine Inhaftierung von Kindern in ausländerrechtlicher Administrativhaft regelmässig als Verletzung von Art. 3 und/oder Art. 5 EMRK.<sup>315</sup> Zwar ist der Gerichtshof bisher nie so weit gegangen, die Inhaftierung Minderjähriger per se als EMRK-widrig zu taxieren. Vielmehr überprüfte er stets die Haftbedingungen im Einzelfall und berücksichtigte dabei jeweils auch die Dauer der Inhaftierung. Die Tatsache, dass das Gericht auch bei sehr kurzer Haftdauer bisher soweit ersichtlich in keinem Urteil die Menschenrechtskonformität der Inhaftierung eines Kindes im Rahmen einer ausländerrechtlichen Administrativhaft bestätigte, deutet daraufhin, dass auch dieses Organ es als zumindest schwer vollstellbar erachtet, Minderjährige basierend auf diesem migrationspolitisch motivierten Haftgrund in EMRK-konformer Weise festzuhalten.<sup>316</sup>

Auch im Kontext der *Inhaftierung von Kindern zusammen mit ihren Eltern* stellt der EGMR regelmässig Verletzungen von Art. 3 und 5 EMRK sowie Art. 8 EMRK fest und bezieht sich neben dem *Prinzip der Familieneinheit* auch in dieser Konstellation auf das *fundamentale Gebot des Kindeswohls*.<sup>317</sup> Beispielsweise hat der Gerichtshof in *Muskhadzhiyeva und Andere v. Belgien* zwar die Haftbedingungen der Eltern als mit Art. 3 EMRK vereinbar angesehen, die Haftbedingungen der Kinder hingegen als Verletzung der EMRK qualifiziert.<sup>318</sup> Unter Berücksichtigung der Dauer ihrer Inhaftierung, ihres Alters und ihrer besonderen Situation stellte der Gerichtshof letztlich auch in

<sup>310</sup> Vgl. Art. 17 Abs. 4 EU-Rückführungsrichtlinie; Art. 11 Abs. 3 EU-Aufnahmerichtlinie.

<sup>311</sup> Vgl. Art. 17 Abs. 5 EU-Rückführungsrichtlinie; Art. 11 Abs. 2 und 23 Abs. 2 EU-Aufnahmerichtlinie; Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 26. Juni 2018: Administrativhaft im Asylbereich, S. 10.

<sup>312</sup> WAK/KRK, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 4 WAK und Nr. 23 KRK, Mitgliedstaatliche Verpflichtungen im Kontext internationaler Migration, Ziff. 7.

<sup>313</sup> Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, SR 0.107.

<sup>314</sup> WAK/KRK, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 4 WAK und Nr. 23 KRK, Mitgliedstaatliche Verpflichtungen im Kontext internationaler Migration, Ziff. 5, 7, 10; Art. 37 UNO-Kinderrechtskonvention; Art. 9 UNO-Pakt II; KRK, Bericht 2012, Ziff. 78.

<sup>315</sup> EGMR, H.A. und Andere v. Griechenland, 19951/16 (2019), Ziff. 168; Sh.D. und Andere v. Griechenland, Österreich, Kroatien, Ungarn, Nord Mazedonien, Serbien und Slowenien, 14165/16 (2019), Ziff. 48–51 und 61; S.F. und Andere v. Bulgarien, 8138/16 (2017) Ziff. 79–83, 93; Abdullahi Elmi und Aweys Abubakar v. Malta, 25794/13 und 28151/13 (2016), Ziff. 111–115; Popov v. Frankreich, 39472/07 und 39474/07 (2012), Ziff. 140 f.; A.B. und Andere v. Frankreich, 11593/12 (2016); R.M. und M.M. v. Frankreich, 33201/11 (2016); A.M. und Andere v. Frankreich, 24587/12 (2016); R.K v. Frankreich, 68264/14 (2016); sowie R.C. v. Frankreich, 76491/14 (2016).

<sup>316</sup> Im Urteil *Mubilanzila und Andere v. Belgien* erachtete der Gerichtshof Art. 3 EMRK, sowohl bezüglich des alleine inhaftierten Kindes aufgrund der Haftbedingungen als auch bezüglich dessen Mutter aufgrund der Inhaftierung ihres Kindes, als verletzt. Der EGMR stellte bei der Beurteilung auf die nahe und schutzwürdige Beziehung zwischen dem betreffenden Kind und den Familienangehörigen, die Art und Weise, wie die Familienangehörigen selbst Zeugen dieser Behandlung werden und die Reaktion der Behörden auf die Beanstandungen der Familienangehörigen ab. Vgl. EGMR, *Mubilanzila und Andere v. Belgien*, 13178/03 (2006), Ziff. 58–63; *Popov v. Russland*, 26853/04 (2006), Ziff. 104; *Muskhadzhiyeva und Andere v. Belgien*, 41442/07 (2010), Ziff. 64; *Kanagratnam und Andere v. Belgien*, 15297/09 (2011), Ziff. 70.

<sup>317</sup> EGMR, *Popov v. Russland*, 26853/04 (2006), Ziff. 140 f.

<sup>318</sup> EGMR, *Muskhadzhiyeva und Andere v. Belgien*, 41442/07 (2010), Ziff. 63, 66.

*A.M. und Andere v. France* bei einer Unterbringung zusammen mit den Eltern, getrennt von anderen inhaftierten Personen und, obwohl spezielle Vorkehrungen für die Unterbringung von Familien getroffen wurden, mit Blick auf die Kinder eine Verletzung von Art. 3 EMRK fest.<sup>319</sup> Damit dürfte mittlerweile auch eine Inhaftierung von Kindern im Familienkontext kaum je den Vorgaben der EMRK genügen.

### 6.2.2. Umsetzung in der Schweiz

Auf Bundesebene verweist Art. 81 Abs. 3 AIG explizit auf die besonderen Bedürfnisse von Schutzbedürftigen, unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Minderjährigen. Das Gesetz erlaubt aber in Art. 79 Abs. 2 trotzdem die *Inhaftierung von Kindern* im Alter zwischen 15 bis 18 Jahren AIG für die Dauer von maximal 12 Monaten. Für eine Inhaftierung von Kindern unter 15 Jahren fehlt hingegen die gesetzliche Grundlage. Diese Sichtweise vertrat auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) zur Administrativhaft im Asylbereich. Kantone, die in Einzelfällen trotzdem solche Inhaftierungen vorgenommen haben, weil sie diese einer Trennung von Eltern und Kind im Hinblick auf das Kindeswohl vorzogen, wurden in der Stellungnahme angewiesen, für den Vollzug der Administrativhaft von Familien künftig alternative Möglichkeiten zu prüfen.<sup>320</sup> Das Bundesgericht hat weiter festgehalten, dass eine Trennung von Familien als Folge einer Inhaftierung eines Elternteils oder beider Eltern sowie die Fremdplatzierung der Kinder nicht mit dem Gebot der Familieneinheit vereinbar und mit Blick auf Art. 8 EMRK unverhältnismässig ist.<sup>321</sup> Eine separate Inhaftierung der Eltern ist laut Bundesgericht nur als ultima ratio und nach gründlicher Prüfung weniger einschneidender Massnahmen zulässig.<sup>322</sup>

Die NKVF hat bei einem schweizweiten Vergleich eine heterogene Praxis bei der ausländerrechtliche Inhaftierung begleiteter oder unbegleiteter Minderjährigen festgestellt.<sup>323</sup> Laut ihrem Bericht wurden gesamtschweizerisch in den Jahren 2017 und 2018 37 Minderjährige zwischen 15 und 18 Jahren inhaftiert, insbesondere in den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Bern, Glarus, St. Gallen,

---

<sup>319</sup> EGMR, *A.M. und Andere v. France*, 24587/12 (2016), Ziff. 49-53.

<sup>320</sup> Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 26. Juni 2018: Administrativhaft im Asylbereich, S. 7 f. Das SEM hat mittels Newsletter vom 22. November 2018 dazu angewiesen, keine minderjährigen Personen unter 15 Jahren in Administrativhaftanstalten unterzubringen und stattdessen für den Vollzug der Wegweisung in diesen Fällen alternative Möglichkeiten zu prüfen (vgl. SEM, Stellungnahme NKVF Bericht Vollzugsmonitoring 2018–2019, zu Ziff. 59, S. 3f.).

<sup>321</sup> BGE 143 I 437 E. 4.3.

<sup>322</sup> BGE 143 I 437 E. 4.3; HRUSCHKA/NUFER fassen zusammen, dass in der gerichtlichen Praxis das BGER und das BVGer erste wichtige Auslegungsfragen zu den neuen Bestimmungen zur Dublin-Haft konkretisiert haben. Diese hätten klargestellt, dass vor jeder Inhaftnahme eine Einzelfallprüfung unter Beachtung weiterer konventionsrechtlicher Verpflichtungen und individueller Rechtspositionen durchgeführt werden müsse. Das Bundesgericht habe diesbezüglich klargestellt, dass bei einem Eingriff in das Recht auf Familienleben durch die Haftanordnung eine umfassende, einzelfallbezogene Interessenabwägung zwischen dem staatlichen Vollzugsinteresse und der konventionsrechtlich geschützten Rechtsposition vorgenommen werden müsse. Im Falle von Kindern, sei das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen, da diesem „herausragende Bedeutung“ zukomme. Dies bedeute nach ihrer Ansicht, dass eine Inhaftierung von Kindern oder eine Trennung von den Eltern im Zuge der Haftanordnung nur in absoluten Ausnahmefällen überhaupt noch in Betracht kommen könne (HRUSCHKA/NUFER, Erste Erfahrungen mit der neuen Dublin-Haft, in: Jusletter 22. Mai 2017, Rz. 27).

<sup>323</sup> Vgl. NKVF, Zusammenfassung Bericht Vollzugsmonitoring 2018–2019, Ziff. 25.

Solothurn, Uri, Wallis, Zug und Zürich.<sup>324</sup> Der Kanton Zürich hat aber etwa zwischenzeitlich entschieden, keine Kinder mehr in ausländerrechtliche Administrativhaft zu nehmen.<sup>325</sup>

Wird ferner eine sog. Dublin-Haft für unbegleitete Minderjährige angeordnet, so ist die Vertrauensperson, die nach Art. 64a Abs. 3bis AIG oder Art. 17 Abs. 3 AsylG<sup>326</sup> ernannt wird, vorgängig zu informieren.

### 6.3. Weitere Vorgaben bei der Inhaftierung schutzbedürftiger Personen(-gruppen)

Nebst den spezifischen Standards resp. Inhaftierungsverboten für Familien mit Kindern und für Kinder gibt es weitere Aspekte, welche bei einer ausländerrechtlichen Inhaftierung bestimmter Personen(-gruppen) zu berücksichtigen sind. Nachfolgend wird auf einige zentrale Aspekte näher eingegangen.

Internationale Standards erachten eine *Inhaftierung schwangerer Frauen*, insbesondere in einem Gefängnis, nur als ultima ratio zulässig und dies nur, wenn die Frauen besonders schwere Straftaten begangen haben und eine Gefahr für die Gesellschaft darstellen.<sup>327</sup> Daraus lässt sich schliessen, dass eine ausländerrechtliche Inhaftierung Schwangerer, und erst recht bei einer fortgeschrittenen Schwangerschaft, zumindest ernsthaft Bedenken im Hinblick auf ihre Verhältnismässigkeit und damit auf ihre Menschenrechtskompatibilität aufkommen lässt. Eine Inhaftierung ist aber jedenfalls stets nur solange zulässig, wie die Gesundheit der schwangeren Frau und die des ungeborenen Kindes nicht gefährdet werden.<sup>328</sup>

Umfassende *Schutz- und Unterstützungspflichten* des Staates bestehen insbesondere gegenüber *Folter- sowie Menschenhandelsopfern*. Bei Personen, die angeben, gefoltert worden zu sein, sollten die Methoden zur Befragung von Folteropfern sowie die Methode zur Erlangung physischer und psychischer Beweise nach dem Istanbul-Protokoll<sup>329</sup> angewendet werden. Folteropfer haben Informationen, Hilfe, Unterstützung sowie eine adäquate psychologische und medizinische Betreuung zu erhalten.<sup>330</sup> Ausserdem hat das medizinische Personal, das für diese Aufgabe geschult sein

---

<sup>324</sup> Davon befanden sich 23 in ausländerrechtlicher Administrativhaft und 14 wurden kurzfristig angehalten (vgl. Zahlen in NKVF, Zusammenfassung Bericht Vollzugsmonitoring 2018-2019, Ziff. 25); NKVF, Rapport au Département fédéral de justice et police (DFJP) et à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, d'avril 2018 à mars 2019 (NKVF, Bericht Vollzugsmonitoring 2018-2019), Ziff. 48 f.

<sup>325</sup> Vgl. Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 24. Oktober 2018, KR-Nr. 215/2018 unter: <https://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/Deabda6ac-b450-46e2-9141-c85063cfd514/R18215.pdf> (05.12.2019).

<sup>326</sup> Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AslyG), SR 142.31.

<sup>327</sup> Parliamentary Assembly, Mothers and babies in prison, PACE, Recommendation 1469 (2000), Ziff. 5.3; Bangkok-Regeln, Regel 64; sowie UNODC, Commentary to the United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules), 2009, Rule 64.

<sup>328</sup> EGMR, *Mahmudi und Andere v. Griechenland*, 14902/10 (2012), Ziff. 70.

<sup>329</sup> OHCHR, Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe, New York/Genf 2004 (1999) (zit. Istanbul-Protokoll).

<sup>330</sup> Art. 14 FoK; CAT, Allgemeine Bemerkung Nr. 3 betreffend Umsetzung Art. 14 FoK, Ziff. 11–15.



muss<sup>331</sup>, die Pflicht, Beweise zu sammeln und Fälle potenzieller Folteropfern umgehend an die relevanten Stellen zu melden.<sup>332</sup>

Eine explizite Identifizierungspflicht statuiert die Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel<sup>333</sup> in Art. 10 schliesslich hinsichtlich Opfern von Menschenhandel.<sup>334</sup> Weiter fordern auch UN-Konventionsorgane systematische Verfahren zur Identifikation von Menschenhandelsopfern.<sup>335</sup> Dies stellt eine wichtige Voraussetzung für die Gewährung des Opferschutzes sowie die aus den internationalen Vorgaben fließenden staatlichen Schutz- und Unterstützungspflichten dar.<sup>336</sup> Zu den staatlichen Schutzpflichten zählen insbesondere der Schutz vor Einschüchterungs- oder Vergeltungsmassnahmen und der Schutz der Identität und Privatsphäre der Opfer.<sup>337</sup> Unterstützungsmassnahmen umfassen neben einer angemessenen und sicheren Unterkunft<sup>338</sup> und materieller Hilfe<sup>339</sup> auch eine psychologische Unterstützung<sup>340</sup> sowie medizinische Versorgung<sup>341</sup>.<sup>342</sup>

Ebenfalls besondere Schutzbedürfnisse haben *Asylsuchende in Administrativhaft*. Gestützt auf die Genfer Flüchtlingskonvention und das zugehörige Protokoll<sup>343</sup> darf ihnen namentlich das Recht auf *Zugang zu internationalem Schutz*<sup>344</sup> und damit zu einem Asylverfahren nicht verweigert werden. Detaillierte Regelungen zum Zugang zum Asylverfahren finden sich in der Dublin-III-Verordnung.<sup>345</sup> Rechtsvergleichend kann auch Art. 6 Abs. 2 EU-Asylverfahrensrichtlinie<sup>346</sup> herangezogen werden. Demnach haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass eine Person tatsächlich die Möglichkeit hat, einen Antrag so bald wie möglich förmlich zu stellen. Die Schutzmassnahmen der Richtlinie greifen beim Zugang zum Verfahren.<sup>347</sup> Ein effektiver Zugang beinhaltet die Möglichkeit, auch während der Inhaftierung internationalen Schutz zu beantragen, über diese Möglichkeit informiert zu

---

<sup>331</sup> Vgl. Istanbul-Protokoll; CAT, Allgemeine Bemerkung Nr. 3 betreffend Umsetzung Art. 14 FoK, Ziff. 18 und 25; dies ist Teil der Pflicht einer effektiven Überprüfung von Foltervorwürfen, vgl. EGMR, *Habimi und Andere gegen Serbien*, 19072/08 (2014), Ziff. 71–75; *Assenov und Andere gegen Bulgarien*, 24760/94 (1998), Ziff. 102.

<sup>332</sup> CPT, Dokumentieren und Melden medizinischer Belege von Misshandlungen, Ziff. 77; CPT, Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft, Ziff. 96; EGMR, *Mafalani v. Kroatien*, 32325/13 (2015), Ziff. 81.

<sup>333</sup> Konvention des Europarates vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels, SR 0.311.543.

<sup>334</sup> Art. 12 Abs. 4 Konvention des Europarates vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels (EKM), SR 0.311.543.

<sup>335</sup> CAT, Abschliessende Bemerkungen Qatar (2018), CAT/C/QAT/CO/3, Ziff. 43 f.; CEDAW, Allgemeine Bemerkung Nr. 32, Ziff. 46; FREI, S. 166.

<sup>336</sup> Art. 10 Abs. 2 EKM; FREI, S. 158.

<sup>337</sup> Vgl. FREI, S. 193 ff.

<sup>338</sup> Art. 12 Abs. 1 lit. a EKM; Art. 6 Abs. 3 lit. a Zusatzprotokoll vom 15. November 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Protokoll), SR 0.311.542.

<sup>339</sup> Art. 12 Abs. 1 lit. c EKM; Art. 6 Abs. 3 lit. c Palermo-Protokoll.

<sup>340</sup> Art. 12 Abs. 1 lit. a EKM; Art. 6 Abs. 3 lit. c Palermo-Protokoll.

<sup>341</sup> Art. 12 Abs. 1 lit. b EKM; Art. 6 Abs. 3 lit. c Palermo-Protokoll.

<sup>342</sup> Für eine umfassende Darstellung der staatlichen Pflichten gegenüber Menschenhandelsopfern und insbesondere der Unterstützungspflichten vgl. FREI, S. 155 ff.

<sup>343</sup> Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention, FK), SR 0.142.30.

<sup>344</sup> Vgl. UNHCR, Richtlinien, Richtlinie 1, Ziff. 11; Rec. R(2003)5, Prinzip 7.

<sup>345</sup> Art. 3 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung.

<sup>346</sup> Für die Schweiz nicht verbindlich (unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/6915.pdf>).

<sup>347</sup> Vgl. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)/FRA/EGMR/CoE, Handbuch Migrationsrecht Schweiz, Europa- und bundesrechtliche Grundlagen des schweizerischen Asyl- und Ausländerrechts, Bern, 2015, S. 53.

werden und gegebenenfalls Unterstützung zu erhalten.<sup>348</sup> Überdies muss bei Bedarf für eine Übersetzung gesorgt werden.<sup>349</sup>

### 6.3.1. Umsetzung in der Schweiz

Es würde den Rahmen dieser Studie bei weitem sprengen, die versprengten Regeln in der kantonalen Gesetzgebung auf spezifische Schutznormen für die oben erwähnten Personenkategorien detailliert zu analysieren. Wenig überraschend angesichts des Umstandes, dass die Administrativhaft in vielen Kantonen mittels analoger Anwendung der für die Untersuchungs- und Strafhafte einschlägigen Vorgaben reguliert wird, finden sich kaum spezifische Regeln zu diesen mehr oder weniger ausschliesslich die Administrativhaft betreffenden Problemfelder. Eine sorgfältige Berücksichtigung der dem Schutz der vulnerablen Gruppen dienenden internationalen Vorgaben insbesondere in Hausordnungen von Institutionen, die ausschliesslich ausländerrechtliche Administrativhaft vollziehen, wäre daher wünschenswert. Dies gäbe auch der Praxis, die in verschiedenen Einrichtungen diesen internationalen Vorgaben nachkommt, eine solidere Grundlage.

---

<sup>348</sup> Art. 12 EU-Asylverfahrensrichtlinie (für Schweiz nicht verbindlich).

<sup>349</sup> EGMR, *M.A und Andere v. Republik Litauen*, 59793/17 (2018), Ziff. 108; *M.S.S. v. Belgien und Griechenland*, 30696/09 (2011), Ziff. 301.

## LITERATURVERZEICHNIS

### Bibliographie

- ACHERMANN ALBERTO/KÜNZLI JÖRG, Die ausländerrechtliche Administrativhaft im Lichte der internationalen Rechtsvorgaben, in Queloz Nicolas/Noll Thomas/vonMandach Laura/Delgrande Natalia (Hrsg.), Verletzlichkeit und Risiko im Justivollzug, Bern 2015.
- ACHERMANN ALBERTO/KÜNZLI JÖRG/VON RÜTTE BARBARA, European Immigration Detention Rules – A Feasibility Study, Dezember 2013.
- BUSINGER MARTIN, Ausländerrechtliche Haft, Die Haft nach Art. 75 ff. AuG, Zürich 2015.
- CATAK KANBER BAHAR IREM, Die ausländerrechtliche Administrativhaft, Die rechtliche Umsetzung im schweizerischen Recht, Bern 2017.
- FREI NULA, Menschenhandel und Asyl, Die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Opferschutz im schweizerischen Asylverfahren, Schriften zum Migrationsrecht Band 27, Baden-Baden/Bern 2017.
- GRABENWARTER CHRISTOPH/PABEL KATHARINA, Europäische Menschenrechtskonvention, Ein Studienbuch, 6. Auflage, München/Basel/Wien 2016.
- HUGI YAR THOMAS, Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht in: Uebersax Peter/Rudin Beat/Hugi Yar Thomas/Geiser Thomas (Hrsg.), Ausländerrecht – Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz – von A(syl) bis Z(i-vilrecht), 2. Auflage, Basel 2009, § 10, S. 417-519.
- HRUSCHKA CONSTANTIN/MAIANI FRANCESCO, Art. 28 Dublin III Regulation (EU) No. 604/2013 in: Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law, A Commentary, Second Edition, Baden-Baden 2016, S. 1573–1579.
- HRUSCHKA CONSTANTIN/NUFER SERAINA, Erste Erfahrungen mit der neuen Dublin-Haft, in: Jusletter 22. Mai 2017.
- HRUSCHKA CONSTANTIN, Die rechtliche Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben für die Haft in Schengen- und Dublin-Fällen in der Schweiz, in: Breitenmoser Stephan/Gless Sabine/Lagodny Otto (Hrsg.), Schengen und Dublin in der Praxis: Aktuelle Fragen, Zürich/St. Gallen 2015, S. 341–358 (zit. Haft in Schengen- und Dublin-Fällen).
- KÄLIN WALTER/KÜNZLI JÖRG, Universeller Menschenrechtsschutz, Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene, 4. Auflage, Basel/Baden-Baden 2019.
- RIEDER ANDREAS/STÜNZI CHRISTA, Allgemein zu Art. 12 CEDAW, in: Schläppi Erika/Ulrich Silvia/Wyttenbach Judith (Hrsg.), CEDAW, Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Allgemeine Kommentierung – Umsetzung in der Schweiz – Umsetzung in Österreich, Bern 2015, S. 907–932.
- SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen – Dargestellt am Beispiel der Unterbringung von Asylsuchenden in der Schweiz, verfasst von Künzli Jörg/Frei Nula/Krummen David, Bern, 2017.

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), FRA, EGMR, COE, Handbuch Migrationsrecht Schweiz, Europa- und bundesrechtliche Grundlagen des schweizerischen Asyl- und Ausländerrechts, Bern 2015.

ZÜND ANDREAS, Vorbemerkung zu Art. 75–78 AIG in: Spescha Marc/Zünd Andreas/Bolzli Peter/Hruschka Constantin/deWeck Fanny (Hrsg.), Migrationsrecht, Kommentar, 5. Auflage, Zürich 2019, S. 390 f.

ZÜND ANDREAS, Art. 78 AIG, in: Spescha Marc/Zünd Andreas/Bolzli Peter/Hruschka Constantin/deWeck Fanny (Hrsg.), Migrationsrecht, Kommentar, 5. Auflage, Zürich 2019, S. 407–410.

ZÜND ANDREAS, Art. 81 AIG, in: Spescha Marc/Zünd Andreas/Bolzli Peter/Hruschka Constantin/deWeck Fanny (Hrsg.), Migrationsrecht, Kommentar, 5. Auflage, Zürich 2019, S. 419–422.

## Weitere Quellen

CAT, Allgemeine Bemerkung Nr. 3 betreffend Umsetzung Art. 14 FoK der Vertragsstaaten, CAT/C/GC/3 (*CAT, General Comment No. 3 (2012), Implementation of article 14 by States parties, 13 Dezember 2012, CAT/C/GC/3*) (zit. CAT, Allgemeine Bemerkung Nr. 3 betreffend Umsetzung Art. 14 FoK).

CEDAW, Allgemeine Bemerkung Nr. 24 zu Art. 12 CEDAW, A/54/38/Rev.1, chap.I (*CEDAW, General recommendation No. 24: Article 12 of the Convention (women and health), 1999, A/54/38/Rev.1, chap.I*) (zit. CEDAW, Allgemeine Bemerkung Nr. 24 zu Art. 12 CEDAW).

CEDAW, Allgemeine Bemerkung Nr. 32, CEDAW/C/GC/32 (*CEDAW, Gender-related Dimensions of Refugee Status, Asylum, Nationality and Statelessness of Women, 14 November 2014, CEDAW/C/GC/32*) (zit. CEDAW, Allgemeine Bemerkung Nr. 32).

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 14 zu Art. 12 CESCR, E/C.12/2000/4 (*CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health, 11. August 2000, E/C.12/2000/4*) (zit. CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 14 zu Art. 12 CESCR).

CoE, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.

CPT, Abschiebung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftwege, Auszug aus dem 13. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(2003)35-part (*Deportation of foreign nationals by air, Extract from the 13th General Report of the CPT, CPT/Inf(2003)35-part*) (zit. CPT, Abschiebung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftwege).

CPT, Ausländische Staatsangehörige in ausländerrechtlicher Haft, Auszug aus dem 7. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(97)10-part (*Foreign nationals detained under aliens legislation, Extract from the 7th General Report of the CPT, CPT/Inf(97)10-part*) (zit. CPT, Ausländische Staatsangehörige in ausländerrechtlicher Haft).

CPT, Dokumentieren und Melden medizinischer Belege von Misshandlungen, Auszug aus dem 23. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf (2013)29-part (*Documenting and reporting medical evidence of ill-treatment, Extract from the 23<sup>rd</sup> General Report of the CPT, CPT/Inf (2013)29-part*) (zit. CPT, Dokumentieren und Melden medizinischer Belege von Misshandlungen).

- CPT, Einzelhaft für Gefangene, Auszug aus dem 21. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(2011)28-part2 (*Solitary confinement of prisoners, Extract from the 21st General Report of the CPT, CPT/Inf(2011)28-part2*) (zit. CPT, Einzelhaft für Gefangene).
- CPT, Factsheet Immigration Detention, CPT/Inf (2017) 3.
- CPT, Frauen, denen die Freiheit entzogen ist, Auszug aus dem 10. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(2000)13-part (*Women deprived of their liberty, Extract from the 10th General Report of the CPT, CPT/Inf(2000)13-part*) (zit. CPT, Frauen, denen die Freiheit entzogen ist).
- CPT, Gesundheitsfürsorge in Gefängnissen, Auszug aus dem 3. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(93)12-part (*Health care services in prison, Extract from the 3rd General Report of the CPT, CPT/Inf(93)12-part*) (zit. CPT, Gesundheitsfürsorge in Gefängnissen).
- CPT, *Report to the German Government on the visit to Germany carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 November to 2 December 2005* (zit. CPT, Bericht Deutschland 2005, CPT/Inf (2007) 18).
- CPT, *Report to the German Government on the visit to Germany carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 25 November to 7 December 2010* (zit. CPT, Bericht Deutschland 2010, CPT/Inf (2012) 6).
- CPT, *Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 19 to 27 January 2011* (zit. CPT, Bericht Griechenland 2011, CPT/Inf (2012) 1).
- CPT, *Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 16 April 2013* (zit. CPT, Bericht Griechenland 2013, CPT/Inf (2014) 26).
- CPT, *Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 23 April 2015* (zit. CPT, Bericht Griechenland 2015, CPT/Inf (2016) 4).
- CPT, *Report to the Greek Government on the visits to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 18 April and 19 to 25 July 2016* (zit. CPT, Bericht Griechenland 2016, CPT/Inf(2017) 25).
- CPT, *Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 19 April 2018* (zit. CPT, Bericht Griechenland 2018, CPT/Inf (2019) 4).
- CPT, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 25 May 2012* (zit. CPT, Bericht Italien 2012, CPT/Inf (2013) 32).
- CPT, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 7 to 13 June 2017* (zit. CPT, Bericht Italien 2017, CPT/Inf (2018) 13).

- CPT, *Report to the Maltese Government on the visit to Malta carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 18 to 22 January 2004* (zit. CPT, Bericht Malta 2004, CPT/Inf (2005) 15).
- CPT, *Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 28 May to 5 June 2018* (zit. CPT, Bericht Norwegen 2018, CPT/Inf (2019) 1).
- CPT, *Report to the Polish Government on the visit to Poland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 11 to 22 May 2017* (zit. CPT, Bericht Polen 2017, CPT/Inf (2018) 39).
- CPT, *Report to the Slovenian Government on the visit to Slovenia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 28 March to 4 April 2017* (zit. CPT, Bericht Slowenien 2017, CPT/Inf (2017) 27).
- CPT, *Report to the Czech Government on the visit to the Czech Republic carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 1 to 10 April 2014* (zit. CPT, Bericht Tschechische Republik 2014, CPT/Inf(2015) 18).
- CPT, *Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 21 to 27 October 2015* (zit. CPT, Bericht Ungarn 2015, CPT/Inf (2016) 27).
- CPT, *Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 to 26 October 2017* (zit. CPT, Bericht Ungarn 2017, CPT/Inf (2018) 42).
- CPT, *Report to the Government of Cyprus on the visit to Cyprus carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 2 to 9 February 2017* (zit. CPT, Bericht Zypern 2017, CPT/Inf (2018) 16).
- CPT, Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft, Auszug aus dem 19. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(2009)27-part (*Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty, Extract from the 19th General Report of the CPT, CPT/Inf(2009)27-part*) (zit. CPT, Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft).
- EASO, Richterliche Analyse, Einführung in das gemeinsame europäische Asylsystem für Gerichte, August 2016 (zit. EASO).
- Europäische Kommission, Anhang der Empfehlung der Kommission für ein gemeinsames „Rückkehr-Handbuch“, das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist, C(2017) 6505 final, Annex 1 (zit. Europäische Kommission, C(2017) 6505 final, Annex 1).
- EJPD/SEM, Weisungen und Erläuterungen I. Ausländerbereich (Weisung AIG), Überarbeitete und vereinheitlichte Fassung, Bern, Oktober 2013 (aktualisiert am 1. Juni 2019) (zit. EJPD, SEM, Weisungen und Erläuterungen I. Ausländerbereich (Weisung AIG)).

- EJPD/SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr: Art. G5 – Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht.
- Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Commentary, Empfehlung Rec(2006)2 des Ministerkomitees des Europarates vom 11. Januar 2006 unter: <https://rm.coe.int/european-prison-rules-978-92-871-5982-3/16806ab9ae> (07.05.2020).
- Executive Committee, Conclusion adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees No. 85 (XLIX) – Conclusion on International Protection (1998) (zit. ExCom, Conclusion No. 85 (XLIX) on International Protection, 1998).
- Executive Committee, Conclusion adopted by the Executive Committee No. 107 (LVIII) - Conclusion on Children at Risk (2007) (zit. ExCom, Conclusion No. 107 (LVIII) on Children at Risk, 2007).
- Executive Committee, Conclusion adopted by the Executive Committee No. 44 (XXXVII) Detention of Refugees and Asylum-Seekers (1986) (zit. ExCom, Conclusion No. 44 (XXXVII) on Detention of Refugees and Asylum-Seekers, 1986).
- Executive Committee, Conclusion adopted by the Executive Committee No. 47 (XXXVIII) Refugee Children (1987) (zit. ExCom, Conclusion No. 47 (XXXVIII) on Refugee Children, 1987).
- Executive Committee, Conclusion adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees No. 68 (XLIII) General (1992) (zit. ExCom, Conclusion No. 68 (XLIII) on International Protection, 1992).
- Istanbul-Protokoll, OHCHR, Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe, New York/Genf 2004 (1999) (zit. Istanbul-Protokoll).
- KRK, Bericht 2012, *UN Committee on the Rights of the Child (CRC), Committee on the Rights of the Child, Report of the 2012 Day of General Discussion on the Rights of All Children in the Context of International Migration, 28 September 2012* (zit. KRK, Bericht 2012).
- MRA, Allgemeine Bemerkung Nr. 35 zu Art. 9 UNO-Pakt II, CCPR/C/GC/35 (*HRC, General Comment No. 35, Article 9 (Liberty and security of person), 16. Dezember 2014, CCPR/C/GC/35*) (zit. MRA, Allgemeine Bemerkung Nr. 35 zu Art. 9 UNO-Pakt II).
- Parliamentary Assembly, Expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity, PACE Recommendation 1547 (2002) (zit. PACE Recommendation 1547 (2002)).
- Parliamentary Assembly, Detention of asylum seekers and migrants in Europe, PACE Resolution 1707 (2010) (zit. PACE Resolution 1707 (2010)).
- Parliamentary Assembly, Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe, PACE Recommendation 1900 (2010) (zit. PACE Recommendation 1900 (2010)).
- Parliamentary Assembly, The alternatives to the immigration detention of children, PACE Recommendation 2056 (2014) (zit. PACE Recommendation 2056 (2014)).
- Parliamentary Assembly, On the alternatives to immigration detention of children, PACE Resolution 2020 (2014) (zit. PACE Resolution 2020 (2014)).

- Rat der Europäischen Union, Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch die Schweiz festgestellten Mängel, 14. Mai 2019, 9272/19 (zit. Bericht Schengen-Evaluierung).
- Report of the Special Rapporteur on the human rights of Migrants, François Crépeau, A/HRC/20/24 (2012).
- Report of the Special Rapporteur on the human rights of Migrants, François Crépeau, A/HRC/29/36 (2015).
- Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Nils Melzer, A/HRC/37/50 (2018).
- Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68 (2015).
- UNHCR, Richtlinien UNHCR, Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend Haft und Alternativen zur Haft von Asylsuchenden (*UNHCR, Detention Guidelines, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012*) (zit. UNHCR, Richtlinien).
- WAK/KRK, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3 WAK und Nr. 22 KRK, Internationale Migration: Generelle Prinzipien, CMW/C/GC/3 – CRC/C/GC/22 (*CMW/CRC, Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration, 16 November 2017, CMW/C/GC/3 – CRC/C/GC/22*) (zit. WAK/KRK, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3 WAK und Nr. 22 KRK, Internationale Migration: Generelle Prinzipien).
- WAK/KRK, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 4 WAK und Nr. 23 KRK, Mitgliedstaatliche Verpflichtungen im Kontext internationaler Migration, CMW/C/GC/4 – CRC/C/GC/23 (*CMW/CRC, Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, 16 November 2017, CMW/C/GC/4 – CRC/C/GC/23*) (zit. WAK/KRK, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 4 WAK und Nr. 23 KRK, Mitgliedstaatliche Verpflichtungen im Kontext internationaler Migration).
- Yogyakarta Principles International Commission of Jurists, Yogyakarta Principles - Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity, March 2007 (zit. Yogyakarta Principles).



## **ANHANG**

### **Verzeichnis der verwendeten kantonalen und konkordatlichen Rechtsgrundlagen**

#### **Kanton Aargau**

Einführungsgesetz zum Ausländerrecht (EGAR) vom 25. November 2008, SAR 122.600 (EGAR/AG)

#### **Kanton Appenzell-Ausserrhoden**

Gesetz über den Justizvollzug (JVG) vom 22. September 2014, bGS 341.1 (JVG/AR)

Verordnung über die Vollzugseinrichtungen vom 16. Dezember 2014, bGS 341.12 (Verordnung über die Vollzugseinrichtungen/AR)

#### **Kanton Appenzell-Innerrhoden**

Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (Ausländerverordnung, AusV) vom 23. März 2009, GS 142.110 (AusV/AI)

Standeskommissionsbeschluss über das Kantonsgefängnis vom 04. April 1995, GS 340.001 (Standeskommissionsbeschluss über das Kantonsgefängnis/AI)

#### **Kanton Basel-Landschaft**

Kantonales Gesetz über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 20. Mai 1996, SGS 112 (Kantonales Gesetz über die Zwangsmassnahmen im AuG/BL)

Verordnung über die Bezirksgefängnisse und Haftlokale der kantonalen Polizeiposten vom 23. Dezember 1997, SGS 261.61 (Verordnung über die Bezirksgefängnisse und Haftlokale der kantonalen Polizeiposten/BL)

#### **Kanton Basel-Stadt**

Gesetz über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 17. März 2010, SG°122.300 (Gesetz über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im AuG/BS)

Verordnung über den Justizvollzug (Justizvollzugsverordnung, JVV) vom 11. Februar 2014, SG°258.210 (JVV/BS)

Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Bevölkerungsdienste und Migration, Amt für Justizvollzug, Gefängnis Bässlergut, Hausordnung Ausländerrechtliche Haft, 14. November 2014 (HO AA Gefängnis Bässlergut)

## Kanton Bern

Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG) vom 20. Januar 2009, BSG 122.20 (EG AuG und AsylG/BE)

Gesetz über den Justizvollzug (Justizvollzugsgesetz, JVG) vom 23. Januar 2018, BSG 341.1 (JVG/BE)

Verordnung über den Justizvollzug (Justizvollzugsverordnung, JVV) vom 22. August 2018, BSG 341.11 (JVV/BE)

Amt für Justizvollzug, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern, Regionalgefängnisse des Kantons Bern, Hausordnung, 22. Februar 2019 (HO Regionalgefängnisse des Kantons Bern)

## Kanton Freiburg

Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AGAIG) vom 13. November 2007, SGF 114.22.1 (AGAIG/FR)

Reglement über den Vollzug der Haft im Bereich des Ausländerrechts vom 08. April 1997, SGF 114.22.13 (Reglement über den Vollzug der Haft im Bereich des Ausländerrechts/FR)

## Kanton Genf

Loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LaLEtr) vom 16. Juni 1988, F 2 10 (LaLEtr/GE)

## Kanton Glarus

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 4. Mai 2008, GS I C/23/2 (Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz/GL)

Verordnung über das Kantonsgefängnis vom 14. Mai 1996 (Gefängnisverordnung) vom 14. Mai 1996, GS III F/3 (Gefängnisverordnung/GL)

## Kanton Graubünden

Einführungsgesetz zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes (EGzAAG) vom 10. Dezember 2008, BR 618.100 (EGzAAG/GR)

Gesetz über den Justizvollzug im Kanton Graubünden (Justizvollzugsgesetz, JVG) vom 27. August 2009, BR 350.500 (JVG/GR)

Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden, Amt für Justizvollzug Graubünden, Hausordnung Ausländerrechtliche Administrativhaft, Justizvollzugsanstalt Realta, 1. August 2015 (HO AA JVA Realta)

Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden, Amt für Justizvollzug Graubünden, Hausordnung, Justizvollzugsanstalt Realta (JVA Realta), 1. November 2010 (HO Normalvollzug JVA Realta)

Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden, Amt für Justizvollzug Graubünden, Hausordnung Ausländerrechtliche Administrativhaft, Justizvollzugsanstalt Sennhof, 1.°Juli°2015 (HO AA JVA Sennhof)

## **Kanton Jura**

Loi d'application des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers vom 20. Mai 1998, RSJU 142.41 (Loi d'application des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers/JU)

Ordonnance concernant la détention en matière de droit des étrangers vom 24. August 1999, RSJU 142.411 (Ordonnance concernant la détention en matière de droit des étrangers/JU)

## **Kanton Luzern**

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 14. September 2009, SRL 7 (Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer/LU)

Gesetz über den Justizvollzug (JVG) vom 14. September 2015, SRL 305 (JVG/LU)

Justiz- und Sicherheitsdepartement, Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug, Justizvollzugsanstalt Wauwilermoos, Hausordnung Ausschaffungsgefängnis Wauwilermoos (JVA Wauwilermoos), 1. Januar 2018 (HO AA JVA Wauwilermoos)

Justiz- und Sicherheitsdepartement, Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug, Justizvollzugsanstalt Grosshof, Hausordnung Justizvollzugsanstalt Grosshof (JVA Grosshof), 1.°Januar°2018 (HO JVA Grosshof)

## **Kanton Neuenburg**

Loi d'introduction de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LILSEE) vom 12.°November 1996, LDCN 132.02 (LILSEE/NE)

## **Kanton Nidwalden**

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer sowie zum Asylgesetz (EG zum Ausländerrecht) vom 25. Juni 2008, NG 122.2 (EG zum Ausländerrecht/NW)

Gesetz über das kantonale Gefängnis (Gefängnisgesetz, GefG) vom 25. Oktober 2006, NG 273.4 (GefG/NW)

Justiz- und Sicherheitsdirektion, Hausordnung, Untersuchungs- und Strafgefängnis Stans (USG Stans), 1. Juli 2018 (HO USG Stans)

## **Kanton Obwalden**

Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer sowie zum Asylgesetz (Verordnung zum Ausländerrecht) vom 30. November 2007, GDB 113.21 (Verordnung zum Ausländerrecht/OW)

## **Kanton Schaffhausen**

Justizvollzugsverordnung (JVV) vom 19. Dezember 2006, SHR 341.101 (JVV/SH)

Hausordnung für das kantonale Gefängnis vom 16. November 2007, SHR 341.202 (HO/SH)

## **Kanton Schwyz**

Justizgesetzes (JG) vom 18. November 2009, SRSZ 231.110 (JG/SZ)

Kantonales Gesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (Migrationsgesetz) vom 21. Mai 2008, SRSZ 111.200 (Migrationsgesetz/SZ)

Vollzugsverordnung zum Kantonalen Gesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (MigV) vom 2. Dezember 2008, SRSZ 111.211 (MigV/SZ)

## **Kanton Solothurn**

Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (EAuV) vom 21. Juni 2011, BGS 512.153 (EAuV/SO)

Gesetz über den Justizvollzug (JUVG) vom 13. November 2013, BGS 331.11 (JUVG/SO)

Verordnung über den Justizvollzug (Justizvollzugsverordnung; JUVV) vom 24. März 2014, BGS°331.12 (JUVV/SO)

Hausordnung für die Untersuchungsgefängnisse des Kantons Solothurn (HO UG) vom 24.°März°2014, BGS 331.17 (HO/SO)

## **Kanton St. Gallen**

Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten vom 13. Juni 2000, SGS 962.14 (Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten/SG)

## **Kanton Tessin**

Legge cantonale di applicazione delle norme federali concernenti le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri (Lamc) vom 17. April 1997, RLti 143.200 (Lamc/TI)

Regolamento della legge cantonale di applicazione delle norme federali concernenti le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri (RLamc) vom 28. März 1997, RLti 143.210 (RLamc/TI)

## **Kanton Thurgau**

Verordnung des Regierungsrates über den Justizvollzug (Justizvollzugsverordnung; JVV) vom 12.°Dezember 2006, RB 340.31 (JVV/TG)

Amt für Justizvollzug, Gefängnisse, Hausordnung Kantonalfängnis Frauenfeld, 1. Dezember°2017 (HO Kantonsgefängnisse Frauenfeld)

## **Kanton Waadt**

Loi d'application dans le Canton de Vaud de la législation fédérale sur les étrangers (LVLEtr) vom 18. Dezember 2007, RSV 142.11 (LVLEtr/VD)

## **Kanton Wallis**

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (EGAuG) vom 13.°September 2012, SGS 142.1 (EGAuG/VS)

Ausführungsverordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (VEGBGZ) vom 26. Februar 1997, SGS 142.400 (VEGBGZ/VS)

## **Kanton Zürich**

Justizvollzugsverordnung (JVV) vom 6. Dezember 2006, LS 331.1 (JVV/ZH)

Verordnung über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 4. Dezember 1996, LS 211.56 (Verordnung über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht/ZH)

Direktion für Justiz und des Inneren, Amt für Justizvollzug, Vollzugseinrichtungen Zürich, Hausordnung Flughafengefängnis, Ausländerrechtliche Administrativhaft, 2019 (HO AA FGK Zürich)

## **Kanton Zug**

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (EG AuG) vom 31. Januar 2013, BGS 122.5 (EG AuG/ZG)

## **Konkordat der westschweizer Kantone Genf/Waadt/Neuenburg:**

Concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers (CEDA) vom 4.°Juli°1996, F 2 12 (CEDA)

Règlement de l'établissement de détention administrative de Favra (RFavra) vom 1. November 2017, F 2 12.09 (RFavra)

Règlement de l'établissement concordataire de détention administrative de Frambois (RFrambois) vom 8. April 2004, F 2 12.08 (RFrambois)