

## Inhaltsverzeichnis der Stellungnahme

Einleitende Anmerkungen.....	3
Allgemeine Bestimmungen .....	5
Artikel 1 – Gegenstand .....	5
Anhänge und Güterlisten .....	5
Absatz 2 <sup>bis</sup> – [Anpassung Geltungsbereich] .....	5
Artikel 1a – Überprüfung und Anpassung der Erfassten Güter .....	6
Artikel 3 – Begriffe.....	7
Bst. a <sup>bis</sup> – Folter, sowie a <sup>ter</sup> – Andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.....	7
Bst. a – Foltergüter.....	7
Bst. b – Güter, die auch zur Folter verwendet werden können.....	7
Bst. d – technische Hilfe .....	7
Artikel 3a – Beratende Expertenkommission .....	8
Verbote und Bewilligungspflichten .....	8
Artikel 4 – Foltergüter .....	8
Abs. 1 lit. c. – [Verbot der technischen Hilfe] .....	8
Abs. 1 lit. d <sup>bis</sup> – [Verbot der Entwicklung und Herstellung].....	9
Abs. 1 lit. d <sup>ter</sup> und d <sup>quater</sup> – [Verbote der direkten und indirekten Finanzierung].....	9
Abs. 2 – [Ausnahme] .....	10
Artikel 5 – Güter, die auch zur Folter verwendet werden können .....	10
Artikel 6 – Arzneimittel, die zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden können .....	10
Bewilligungsvoraussetzungen und Verfahren.....	11
Artikel 7 – Bewilligungsvoraussetzungen.....	11
Abs. 1 – [Grundsatz] .....	11
Abs. 2 – [Voraussetzungen].....	12
Artikel 8a – Dokumentation und Aufbewahrung.....	12
Zusammenarbeit von Behörden .....	13
Artikel 12 – Koordination .....	13
Artikel 14 – Amtshilfe zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden.....	14
Schlussbestimmungen.....	14
Artikel 16 – Berichterstattung.....	14
Artikel 17 – Änderung anderer Erlasse .....	15
Güterlisten.....	15
ANHANG I: FOLTERGÜTER.....	16
ANHANG II: GÜTER, DIE AUCH ZUR FOLTER VERWENDET WERDEN KÖNNEN .....	18

## EINLEITENDE ANMERKUNGEN

Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung sind durch das zwingende Völkerrecht absolut verboten. Seit langem besteht Klarheit, dass die Kontrolle des Handels mit Ausrüstungsgegenständen, die zu Folter und anderen Formen der Misshandlungen genutzt werden, eine entscheidende Massnahme ist, die Staaten proaktiv ergreifen können, um ihre Verpflichtung zur weltweiten Verhinderung von Folter zu erfüllen. Dazu gehören nicht nur dezidiert missbräuchliche Instrumente, die speziell für Folter und andere Misshandlungen verwendet werden und die verboten werden müssen, sondern auch Ausrüstungen für die Strafverfolgung, die einen legalen Zweck haben, aber oft missbraucht werden.<sup>1</sup> Aus der positiven Verpflichtung, Folter und andere Misshandlungen zu verbieten und zu verhindern, leitet sich die Pflicht ab, den Handel mit diesen Ausrüstungsgegenständen zu regulieren.<sup>2</sup> Dennoch floriert der Handel mit Folterwerkzeugen in vielen Teilen der Welt weitgehend unreguliert, was den Täter\*innen einen leichten Zugang zu einer breiten Palette von Produkten ermöglicht. Der umfangreiche Handel und die leichte Verfügbarkeit von Folterwerkzeugen stehen in krassem Gegensatz zu den schrecklichen Auswirkungen von Folter und anderen Misshandlungen und den klaren Verpflichtungen der Staaten, diesen ein Ende zu setzen.

Amnesty International begrüsst deshalb, den Entscheid des Bundesrates die Empfehlung des Europarates CM/Rec (2021)2<sup>3</sup> umzusetzen und sich dabei an der Anti-Folter-Verordnung der EU zu orientieren.<sup>4</sup> Eine gesetzliche Regelung des Handels mit Gütern die zur Vollstreckung der Todesstrafe, der Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe konzipiert sind, oder dafür missbraucht werden können durch die Schweiz ist überfällig. Sie ist ein wichtiger Schritt im Kampf gegen diese schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen. Aufgrund der besonderen Schwere der zu verhindernden Verbrechen und dem unermesslichen Leiden, welches die Folter bis heute weltweit verursacht, muss der Anspruch an die beschlossene Regelung sein, die Verfügbarkeit der dafür verwendbaren Güter den möglichst wirksam einzuschränken.

Leider fällt der bisherige Entwurf aus Sicht von Amnesty International in einigen Punkten noch hinter diesen Anspruch zurück und sollte deshalb überarbeitet und ergänzt werden. So könnte die Schweiz auch auf nationaler Ebene ihren Beitrag im Kampf gegen die Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe leisten.

Aus Sicht von Amnesty International sind dabei folgende Aspekte hervorzuheben:

- Lückenlose Festlegung der verbotenen und kontrollierten Güter auf Basis der neuesten Erkenntnisse zur Einsatzrealität;
- Ausweitung der Verbote auf die Herstellung und Finanzierung;
- Gesetzliche verankerte Überprüfung und Anpassung der Güterlisten;
- Berücksichtigung der Informationen internationaler und regionaler Menschenrechtsorganisationen bei der Überprüfung der Aktualität der Güterlisten sowie bei der Beurteilung von Anträgen;
- Dokumentation aller relevanten Geschäfte und umfangreiche Transparenz durch jährlich veröffentlichte Berichte.

Gerne nehmen wir im Folgenden zu den einzelnen Vorschlägen ausführlicher Stellung.

---

<sup>1</sup> Siehe bspw.: Amnesty International und Omega Research Foundation (2020), "Ending the Torture Trade: the path to global controls on the 'Tools of Torture'", ACT 30/3363/2020, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/3363/2020/en/>; Amnesty International und Omega Research Foundation (2018), "Combating Torture: The Need for Comprehensive Regulation of Law Enforcement Equipment", ACT 30/9039/2018, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/9039/2018/en/>;

<sup>2</sup> Siehe unter anderem: Studie über den Handel mit und die Herstellung von Ausrüstungsgegenständen, die speziell für die Anwendung von Folter bestimmt sind vorgelegt vom UN-Sonderberichterstatter über Folter E/CN.4/2003/69, para. 35; A/RES/72/163, para 19; A/RES/74/163, para. 19

<sup>3</sup> Empfehlung des Europarats CM/Rec (2021)2 zu «Massnahmen gegen den Handel mit Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder anderer grausamer, erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten» (im Folgenden: CM/Rec (2021)2)

<sup>4</sup> Verordnung (EU) 2019/125 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Januar 2019 über den Handel mit bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten (im Folgenden: Verordnung (EU) 2019/125).

Entscheidend für einen effektiven Beitrag der Schweiz zu einer Welt ohne Folter ist neben dem Erlass auch ein Engagement für wirksame Regeln auf internationaler Ebene. Nationale und regionale Massnahmen sind zwar unerlässlich. Sie sind aber nicht ausreichend, um sicherzustellen, dass Strafverfolgungsbehörden, die an Folter und anderen Misshandlungen beteiligt sind, nicht weiterhin Strafverfolgungsausrüstungen und damit zusammenhängende Waren aus Ländern erhalten, die keine wirksamen nationalen Handelskontrollen haben. Der im Rahmen der UN laufende Prozess bietet allen Staaten die Gelegenheit, zum ersten Mal verbindliche internationale Standards in diesem Bereich festzulegen.

Amnesty International begrüsst deshalb den bisherigen Einsatz der Schweiz auf internationaler Ebene und fordert die Schweiz dazu auf, sich in den laufenden Verhandlungen mit Nachdruck für einen rechtlich-verbindlichen Vertrag einzusetzen.

# ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

## ARTIKEL 1 – GEGENSTAND

### *Anhänge und Güterlisten*

Der entscheidende Faktor für die tatsächliche Wirkung, die das Gesetz in Bezug auf den Handel mit Foltergütern haben wird, ist die Vollständigkeit der durch das Gesetz erfassten Güter. Die Bestimmungen zu Verboten und Bewilligungspflichten können ihre Wirkung nur entfalten, soweit die betreffenden Güter auch in den jeweiligen Anhängen aufgeführt sind. Eine Orientierung an den der EU-Anti-Folter-Verordnung zugrundeliegenden Güterlisten kann als erster Ausgangspunkt sinnvoll sein, sollte jedoch nicht bedeuten, dass diese in jeder Hinsicht eins-zu-eins übernommen werden müssen.<sup>5</sup> Insbesondere bei Abweichungen zwischen der Empfehlung des Europarates und der EU-Anti-Folter-Verordnung sollten die Liste der Europarats-Empfehlung folgen, da diese mehr Güter umschliesst.

Aufgrund der vorgesehenen Bestimmung der Anhänge auf dem Verordnungsweg, ist es nicht möglich zu einem konkret vorliegenden Vorschlag Stellung nehmen. Um unsere Erfahrung und Empfehlungen in diesem zentralen Bereich der Gesetzgebung jedoch trotzdem mit einfließen lassen zu können, enthält diese Stellungnahme im Annex konkrete Vorschläge für entsprechende Güterlisten. Bei der Bestimmung der Anhänge sollen in jedem Fall die darin aufgeführten Güter erfasst werden. Diese basieren auf den und Erkenntnissen unserer langjährigen Arbeit zu diesem Thema und wurden in Zusammenarbeit mit der Omega Research Foundation erarbeitet. Für Amnesty International ist es insbesondere der Umfang der kontrollierten Güter an dem das Schweizer Foltergütergesetz gemessen werden wird.

### *Absatz 2<sup>bis</sup> – [Anpassung Geltungsbereich]*

Der in Artikel 1 definierte Gegenstand des Gesetzes ist in der bisherigen Ausführung zu schmal, um die Empfehlung des Europarates umzusetzen und die mit dem Gesetz angestrebten Ziele zu erreichen. Bei der Kategorie der «Foltergüter»<sup>6</sup> handelt es sich qua Definition um Güter, die neben ihrer Verwendung zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen keine praktische Verwendung haben. Deshalb sollten die im Gesetz enthaltenen Verbote so umfassend wie möglich gestaltet sein und insbesondere auch die Herstellung und Finanzierung miteinschliessen. Amnesty International geht davon aus, dass ein Verbot der Herstellung und Finanzierung von Gütern, die nur für den Zweck der Folter, der Vollstreckung der Todesstrafe oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe geeignet sind und keinen legitimen Verwendungszweck dienen. unproblematisch sein sollte (siehe dazu auch die Anmerkungen zu Artikel a).

Ebenfalls zu ergänzen ist der Entwurf um eine Regelung zur Vernichtung vorhandener Bestände von Foltergütern. Dies entspricht der expliziten Empfehlung des Europarates, welche die Staaten auffordert alle unter ihrer Jurisdiktion verbleibenden Bestände von Foltergütern zu vernichten.<sup>7</sup>

Artikel 1 sollte daher um einen Absatz 2<sup>bis</sup>, wie folgt ergänzt werden:

<p><u>2<sup>bis</sup> Es regelt zudem für die in Artikel 3 Bst. a definierten Foltergüter:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. <u>die Herstellung;</u></li><li>b. <u>die Finanzierung;</u></li><li>c. <u>die Vernichtung vorhandener Bestände.</u></li></ul>
---

<sup>5</sup> Hierfür spricht auch der unterschiedliche Umgang mit sich überschneidenden Anwendungsbereichen anderer Güterkontrollgesetzgebung (siehe dazu auch die Anmerkungen zu Artikel 12).

<sup>6</sup> Amnesty International empfiehlt die Begriffe «Foltergüter», sowie «Güter, die auch zur Folter verwendet werden können» zur Verbesserung der Klarheit des Gesetzes durch Alternativen zu ersetzen (siehe Anmerkungen zu Artikel 3). Zur Verbesserung der Verständlichkeit dieser Stellungnahme in Bezug auf den vorliegenden Entwurf werden trotz dieser Empfehlung, die im bisherigen Text verwendet Begriffe verwendet.

<sup>7</sup> CM/Rec (2021)2, para. 1.4, "1.4. Member States should destroy any stock of equipment and goods referenced in the list referred to in paragraph 1.3 that remains within their jurisdiction, unless used for the exclusive purpose of public display in a museum in view of their historical significance."

## ARTIKEL 1A – ÜBERPRÜFUNG UND ANPASSUNG DER ERFASSTEN GÜTER

In Bezug auf die Festlegung der verbotenen und zu kontrollierenden Güter fällt der Gesetzesentwurf klar hinter die Empfehlung des Europarates zurück, deren Umsetzung erklärtes Ziel der Vorlage ist. So fehlt dem Entwurf des Foltergütergesetzes ein gesetzlich geregeltes Verfahren zur Überprüfung und Anpassung der Anhänge mit den Listen der erfassten Güter. Unsere Recherche zeigt, dass sich Einsatzrealitäten bei der Verwendung von Gütern zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen teilweise sehr schnell ändern. Amnesty International empfiehlt dringlich, einen Mechanismus zur regelmässigen Überprüfung und Anpassung der Güterlisten im Gesetz zu verankern.

Die entspricht zudem der ausdrücklichen Empfehlung des Europarats, welche empfiehlt die Listen der kontrollierten Güter (inkl. jener für Arzneimittel) regelmässig zu überprüfen und anzupassen um Änderungen in der Entwicklung, der Einsatzrealität und den internationalen Märkten für deren Handel, Rechnung zu tragen.<sup>8</sup> Die EU-Anti-Folter-Verordnung enthält ebenfalls entsprechende Vorgaben bezüglich der Überprüfung und Anpassung der relevanten Anhänge.<sup>9</sup>

Das Gesetz sollte deshalb sowohl eine regelmässige Überprüfung der Aktualität der Listen als auch die dabei zu beachtenden Faktoren vorschreiben. Bei der Aktualisierung der Listen sollte sich der Bundesrat unter anderem auch an entsprechenden Anpassungen der Güterlisten regionaler und internationaler Regelungen orientieren, sowie die Berichte und Erkenntnisse relevanter internationaler Institutionen und zivilgesellschaftlicher Organisationen berücksichtigen.

Da die Festlegung der Güterlisten in der Praxis den effektiven Geltungsbereich des Gesetzes definiert, sollte die Überprüfung, sowie die dabei zu berücksichtigenden Aspekte auf Gesetzesebene geregelt sein. Amnesty International empfiehlt daher die Aufnahme eines neu einzuführenden Artikels 1a *Überprüfung und Anpassung der erfassten Güter* nach Folgendem Vorschlag:

<p><b>Artikel 1a</b>      <u>Überprüfung und Anpassung der Erfassten Güter</u></p> <p><u>1</u>      <u>Der Bundesrat überprüft die nach Artikel 1 Absatz 4 bestimmten Güter regelmässig, mindestens jedoch jährlich auf ihre Aktualität und passt sie den festgestellten Änderungen in der Entwicklung, der Einsatzrealität und den internationalen Märkten für deren Handel an.</u></p> <p><u>2</u>      <u>Im Rahmen der Überprüfung und zur Festlegung der vorzunehmenden Anpassung berücksichtigt er dabei:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. <u>Die Berichte und Empfehlungen der nach Artikel 3a eingesetzten Expertenkommission;</u></li><li>b. <u>Urteile und Untersuchungsergebnisse der zuständigen Gremien der Vereinten Nationen und des Europarats sowie die Berichte des vom Europarat eingesetzten Europäischen Ausschusses zur Verhinderung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe und des VN-Sonderberichterstatters für Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe;</u></li><li>c. <u>von Mitgliedsstaaten des Europarates oder der europäischen Union vorgenommene Anpassungen der ihren jeweiligen zugrundeliegenden Güterlisten;</u></li><li>d. <u>Informationen und Berichte relevanter zivilgesellschaftlicher Organisationen.</u></li></ul>
---

<sup>8</sup> Siehe CM/Rec (2011)2, para. 1.3, “1.3 [...] The list should be regularly reviewed and updated in order to take account of changes in the development and in the nature of use of such equipment as well as changes in the international markets thereof.”; para. 2.2, “2.2. Regulation should include those pharmaceutical chemicals listed in Appendix 2 and the list should be regularly reviewed, and, if appropriate, updated, in order to take account of changes in the production, trade in and use of such chemicals.”; para. 3.1.2, “3.1.2. establishing a list of controlled goods and equipment which should at least include the categories specified in Appendix 3. The list should be regularly reviewed in order to take account of changes in the development and in the nature of the use of such goods and equipment, as well changes in their international markets;”

<sup>9</sup> Verordnung (EU) 2019/125, Arts. 24, 25 und 32.

## ARTIKEL 3 – BEGRIFFE

*Bst. a<sup>bis</sup> – Folter, sowie a<sup>ter</sup> – Andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe*

Grundsätzlich ist anzumerken, dass aufgrund des Fehlens entsprechender Straftatbestände im schweizerischen Strafgesetzbuch und des Fehlens einer Definition in den bestehenden Folter-Tatbeständen (Artikel 264a StGB und 109 MStG) der Begriff der «Folter» nicht definiert ist. Aus diesem Grund wäre zu überlegen das Gesetz, um die entsprechenden Definitionen auf Basis internationaler Abkommen<sup>10</sup> zu ergänzen. Sobald die bisher bestehende Lücke im StGB durch das Schaffen entsprechender Tatbestände gefüllt ist, können die expliziten Definition im Foltergütergesetz durch die jeweiligen Verweise ersetzt werden.

In Bezug auf andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, empfiehlt Amnesty International diese im Allgemeinen negativ in Bezug auf Folter zu definieren, d.h. als eine Misshandlung, die «nicht der Folter gleichkommt», weil ihr eines oder mehrere der Schlüsselemente der Folterdefinition fehlen, d.h. Vorsatz, bestimmte Zwecke (oder Diskriminierung), die Verursachung schwerer Schmerzen oder Leiden und ein gewisses Mass an amtlicher Beteiligung. Eine Handlung oder ein Fall von Misshandlung würde daher eher eine grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe als Folter darstellen, wenn entweder die erforderliche Absicht oder der erforderliche Zweck (oder die Diskriminierung) fehlt oder wenn die Schmerzen oder Leiden, die sie verursacht, nicht als «schwer» angesehen werden.

*Bst. a – «Foltergüter»*

Um Missverständnissen vorzubeugen, sollte in Erwägung gezogen werden, den Begriff der «Foltergüter» mit einem alternativen Begriff zu ersetzen, der sich nicht ausschliesslich auf einen der geächteten Verwendungszwecke («Folter») bezieht. Durch die ausschliessliche Nennung der Folter entsteht insbesondere in den Verbotsbestimmungen schnell der Eindruck, die Regelungen des Gesetzes beziehen sich einzig auf Güter die ausschliesslich zur Folter verwendet werden können und nicht auch auf solche, die neben der Verwendung zur Vollstreckung der Todesstrafe oder einer *anderen* grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe keine praktische Verwendung haben. Die Anwendung auf Güter mit entsprechendem Verwendungszweck, entgegen dem Wortlaut der jeweiligen Bestimmung ist daher nicht offensichtlich und sollte wenn möglich durch eine Begriffsänderung oder -klärung verdeutlicht werden. Mögliche Alternativen die weniger Potential zur Verwirrung bieten wären a) die vollständige Auflistung aller erfassten Verwendungszwecke im Begriff (entspricht der Definition), oder, b) wenn eine kürzere Variante erforderlich sein sollte die Verwendung eines «neutraleren» Begriffs, der nicht ausschliesslich auf einen der drei Verwendungszwecke verweist (z.B. «Missbrauchsgüter», «Güter zur Peinigung», o.Ä.).

*Bst. b – «Güter, die auch zur Folter verwendet werden können»*

Analog zur Bemerkung für die Begriffsdefinition der «Foltergüter» wäre auch hier zu überlegen den gewählten Begriff durch eine Alternative zu ersetzen. Durch die Verwendung eines Halbsatzes als Begriff, verstärkt sich der in der Bemerkung zu Bst. a. bemängelte Effekt nochmals. Es wird somit nicht klar, das die bewilligungspflichtigen Güter auch jene umfassen, die neben der möglichen Verwendung zur Folter im engeren Sinn, auch zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zum Zweck einer anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe verwendet werden können. Auch hier wäre deshalb die Verwendung eines alternativen Begriffs ratsam.

*Bst. d – technische Hilfe*

Um die Wirksamkeit des Verbots sicherzustellen, sollte der Begriff der «technischen Hilfe» möglichst breit definiert sein. Aus diesem Grund sollten die im Gesetz aufgeführten Beispiele von Formen technischer Hilfe lediglich zur Illustration dienen und keine abschliessende Liste an Aktivitäten darstellen. Um dies im Gesetzestext zu verdeutlichen, sollte die Liste mit «beispielsweise» statt des bisher verwendeten «namentlich» eingeleitet

---

<sup>10</sup> siehe z.B. Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe Artikel 1;

werden. Dies entspricht auch dem in der EU-Anti-Folter-Verordnung gewähltem Ansatz, die ebenfalls «jede andere technische Dienstleistung» ohne weitere Spezifizierung miteinschliesst und anschliessend zur Illustration Beispiele von Formen aufführt, die diese technische Hilfe nehmen kann.

Amnesty International schlägt deshalb folgende für Artikel 3 Bst. d. folgende Anpassung vor:

d. technische Hilfe: die Leistung technischer Unterstützung im Zusammenhang mit der Entwicklung, Herstellung, Erprobung, Montage, dem Unterhalt und der Reparatur von Gütern und die Erbringung anderer technischer Dienstleistungen, namentlich beispielsweise in Form der Anleitung, Beratung, Ausbildung und der Weitergabe von praktischen Kenntnissen oder Fertigkeiten, soweit es sich dabei nicht um die Zurverfügungstellung allgemein zugänglicher Informationen handelt.

### ARTIKEL 3a – BERATENDE EXPERTENKOMMISSION

Fragen zur Beurteilung der Aktualität der Güterlisten oder zur Beurteilung des Missbrauchsrisikos für bestimmte Güter und Empfänger erfordern umfassende Informationen zu sich oft sowohl undurchsichtig als auch dynamisch entwickelnde Ländersituationen und Einsatzrealitäten. Diese Informationen sind in der Regel nicht an einer Stelle gebündelt, sondern liegen bei unterschiedlichsten Behörden (sowohl des Bundes als auch der Kantone) und externen Fachorganisationen oder -Personen.

Um die Bundesverwaltung bei der Umsetzung des Gesetzes zu unterstützen, sollte daher eine beratende Expertenkommission aus den relevanten Akteuren eingesetzt werden. Die Aufgabe dieser Kommission wäre die zuständigen Behörden bei der Überprüfung der Aktualität der Güterlisten zu unterstützen, sowie Informationen und Einschätzungen zu Beurteilung von bewilligungspflichtigen Geschäften bereitzustellen.

Ein möglicher Vorschlag zur Aufnahme in den Gesetzesentwurf wäre wie folgt:

**Artikel 3a**      Beratende Expertenkommission

1    Eine zu diesem Zweck eingesetzte Expertenkommission unterstützt den Vollzug dieses Gesetzes beratend, dazu liefert sie insbesondere:

- a. Informationen zu Änderungen in der Entwicklung, der Einsatzrealität und den internationalen Märkten für deren Handel;
- b. Einschätzungen zur Aktualität und eventuellen Anpassungen der dem Gesetz zugrunde liegenden Güterlisten;
- c. Auf Antrag der zuständigen Behörde, Einschätzungen zur Bewilligungsfähigkeit einzelner Geschäfte.

2    Die Expertenkommission setzt sich zusammen aus Vertretern der mit dem Vollzug des Gesetzes betrauten Departemente, der Kantone, der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter, der Wissenschaft, sowie relevanter zivilgesellschaftlicher Organisationen.

## VERBOTE UND BEWILLIGUNGSPFLICHTEN

### ARTIKEL 4 – FOLTERGÜTER

*Abs. 1 lit. c. – [Verbot der technischen Hilfe]*

Das Verbot technischer Hilfe sollte neben dem Erbringen, analog zum Verbot der Einfuhr, auch das Annehmen technischer Hilfe im Zusammenhang mit Foltergütern ausgedehnt werden. Die EU-Anti-Folter-Verordnung sieht ebenfalls ein entsprechendes Verbot vor.<sup>11</sup>

Der Gesetzestext wäre dazu wie folgt anzupassen:

---

<sup>11</sup> Verordnung (EU) 2019/125, Artikel 4.

1 Es ist verboten:  
[...]  
d. technische Hilfe im Zusammenhang mit Foltergütern zu erbringen oder anzunehmen;

*Abs. 1 lit. d<sup>bis</sup> – [Verbot der Entwicklung und Herstellung]*

Wie in Bezug auf den Geltungsbereich des Gesetzes bereits angemerkt, sollte auch die Entwicklung und Herstellung von Gütern ohne praktische Verwendung ausser der Folter, der Vollstreckung der Todesstrafe oder andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung verboten sein. Es existieren keine legitimen Gründe, welche die Entwicklung oder Herstellung von Gütern rechtfertigen könnten, deren einziger Verwendungszweck das Verüben schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen ist. Hierhin besteht eine Analogie zu besonders grausamen oder unterschiedslos tödenden Waffen, deren Entwicklung und Herstellung durch die Kriegsmaterialgesetzgebung ebenfalls verboten sind.<sup>12</sup>

Deshalb sollte Artikel 4 aus Sicht von Amnesty International wie folgt ergänzt werden:

1 Es ist verboten:  
[...]  
e Foltergüter zu entwickeln oder herzustellen;

*Abs. 1 lit. d<sup>ter</sup> und d<sup>quater</sup> – [Verbote der direkten und indirekten Finanzierung]*

Aus den Überlegungen, die für ein Verbot der Entwicklung und Herstellung sprechen, lässt sich auch die Notwendigkeit eines Finanzierungsverbots folgern: Geschäften mit Gütern, die ausschliesslich zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen genutzt werden können, sollte auch die finanzielle Grundlage so weit wie möglich entzogen werden. Weder sollten Dritte an der Ermöglichung der Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verdienen, noch sollten jenen die diese Güter bereitstellen oder damit Handeln, Möglichkeiten zur Finanzierung ihrer Geschäfte geboten werden. Aus diesen Gründen sollte der Entwurf aus Sicht von Amnesty International dringend um entsprechende Verbote der direkten und indirekten Finanzierung ergänzt werden.

Auch hier können entsprechende Vorschriften des Kriegsmaterialgesetzes als Vorlage für den konkreten Formulierungsvorschlag dienen:<sup>13</sup>

1 Es ist verboten:  
[...]  
f. die Entwicklung, Herstellung, den Handel mit oder den Erwerb von Foltergütern durch die unmittelbare Gewährung von Krediten, Darlehen und Schenkungen oder vergleichbaren finanziellen Vorteilen zur Bezahlung oder Bevorschussung von Kosten direkt zu finanzieren;  
g. das Verbot der direkten Finanzierung in Bst. f. durch indirekte Finanzierung in Form von Beteiligungen an Gesellschaften, die Foltergüter entwickeln, herstellen, erwerben oder damit handeln, oder dem Erwerb von Obligationen oder anderen Anlageprodukten, die durch solche Gesellschaften ausgegeben werden, zu umgehen.

<sup>12</sup> Siehe bspw. die Verbote zur Herstellung von ABC-Waffen, Antipersonenminen oder Streumunition in den Artikeln 7 Abs. 1 lit. a, 8 Abs. 1, lit. a und 8a Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial (im Folgenden KMG).

<sup>13</sup> Siehe Arts. 8b und 8c KMG.

## Abs. 2 – [Ausnahme]

Amnesty International begrüsst die grundsätzliche Auffassung des Bundesrates, die Ausnahme zu Artikel 4 bewusst restriktiv zu halten, um die Gefahr der Verbotsumgehung zu minimieren. Aus diesem Grund empfiehlt Amnesty International die Ausnahme auf Basis des Modells der Empfehlung des Europarates weiter zu präzisieren.

Diese formuliert die Ausnahme deutlich strikter als der vorliegende Entwurf. So muss zunächst nachgewiesen werden, dass ein Gut ausnahmenbewährt ist. Zudem spezifiziert die Ausnahme auch, dass dieser Nachweis sich darauf beziehen muss, dass a) das Gut ausschliesslich zum Zweck der öffentlichen Ausstellung gedacht ist und b), dass dies aufgrund seiner historischen Bedeutung geschieht.<sup>14</sup> Dies entspricht auch der Fassung der Ausnahme in der EU-Anti-Folter Verordnung.<sup>15</sup>

Die Formulierung der Ausnahme im Gesetzesentwurf sollte deshalb wie folgt ergänzt werden, um diese möglichst restriktiv zu halten und die Gefahr der Verbotsumgehung zu minimieren:

2 Die Bewilligungsbehörde kann die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Foltergütern bewilligen, soweit durch den Antragsteller nachgewiesen wird, dass ~~wenn~~ die Güter, aufgrund ihrer historischen Bedeutung und ausschliesslich zum Zweck der öffentlichen Ausstellung in für ein einem öffentlichen Museum bestimmt sind.

## ARTIKEL 5 – «GÜTER, DIE AUCH ZUR FOLTER VERWENDET WERDEN KÖNNEN»

In Anerkennung der Rolle, die Schulungen bei der Erleichterung von Folter oder anderen Misshandlungen spielen können, sollte das Verbot von Schulungen im Gesetz über das «Verbot von Schulungen zur Verwendung von Foltergütern» (also von Natur aus missbräuchlicher Ausrüstung) hinausgehen.

Die Regeln in Bezug auf «Güter, die auch zur Folter verwendet werden können», sollten deshalb um ein Verbot der Ausbildung an Gütern, die auch zur Folter verwendet werden können, zu deren Verwendung zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zum Zweck der Folter oder einer anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe ergänzt werden.

Amnesty International schlägt deshalb vor Artikel 5, um folgenden Absatz zu ergänzen:

3 Das Anbieten oder Erbringen von Ausbildungsmassnahmen, welche die Verwendung von «Gütern, die auch zur Folter verwendet werden können» zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zum Zweck der Folter oder einer anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe zum Gegenstand haben ist verboten.

## ARTIKEL 6 – ARZNEIMITTEL, DIE ZUR VOLLSTRECKUNG DER TODESSTRAFE VERWENDET WERDEN KÖNNEN

Der erläuternde Bericht erklärt, dass die unter diesem Artikel zu kontrollierenden Arzneimitteln auf Basis einer Liste von Swissmedic bestimmt werden, die allerdings «nur Arzneimitteln [enthält], die zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden können und für die die Pharmaindustrie keine ausreichenden Kontrollen eingerichtet hat, um einen solchen Missbrauch zu verhindern».<sup>16</sup> Das wirft die Frage auf, inwieweit hier die

<sup>14</sup> Siehe CM/Rec (2021)2, para 1.2, "1.2 [...] As an exception, member States may authorise the import, export or transit of goods and equipment referenced in the list referred to in paragraph 1.3 if it can be proved that such goods will be used for the exclusive purpose of public display in a museum in view of their historical significance."

<sup>15</sup> Verordnung (EU) 2019/125, Artikel 3 Abs. 2, (2) «Abweichend von Absatz 1 kann die zuständige Behörde Ausfuhren von in Anhang II aufgeführten Gütern und die Leistung von technischer Unterstützung im Zusammenhang mit diesen Gütern genehmigen, wenn nachgewiesen wird, dass solche Güter in dem Land, in das sie ausgeführt werden, aufgrund ihrer historischen Bedeutung ausschliesslich zum Zwecke der öffentlichen Ausstellung in einem Museum verwendet werden».

<sup>16</sup> WBF, Erläuternder Bericht vom 19. Oktober 2022, S. 6.

Kontrolle durch den Staat an private Pharmaunternehmen delegiert werden, die sich zudem selbst kontrollieren sollten.<sup>17</sup>

Statt die betroffenen Güter durch Nichtaufnahme in die Liste kontrollierter Arzneimittel vom materiellen Geltungsbereich auszuschliessen, sollten eventuell mögliche Ausnahmen und vereinfachte Bewilligungsverfahren unter klarer Definition, der dafür zu erfüllenden Voraussetzungen explizit im Gesetz verankert werden.

## BEWILLIGUNGSVORAUSSETZUNGEN UND VERFAHREN

### ARTIKEL 7 – BEWILLIGUNGSVORAUSSETZUNGEN

#### Abs. 1 – [Grundsatz]

Eine fundierte Beurteilung der Frage, ob eine Gefahr der Verwendung zur Vollstreckung der Todesstrafe, zur Folter oder für eine andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe besteht, sowie ob die weiteren Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind, erfordert umfassende Abklärungen, insbesondere hinsichtlich des Antragstellers und des deklarierten Empfängers. Viele diese Informationen können nicht direkt durch die zuständige Behörde erhoben werden, finden sich jedoch in den Untersuchungsergebnissen und Berichten von zu diesen Themen arbeitenden Fachorganisationen. Eine umfassende und ausgewogene Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit eines Antrags muss diese Quellen deshalb konsultieren und berücksichtigen. Aus diesem Grund sollte der vorliegende Entwurf entsprechend um die Berücksichtigung einschlägiger Quellen ergänzt werden. Dieser Ansatz findet sich auch explizit in der Empfehlung des Europarates wieder, der den Mitgliedstaaten dieses Vorgehen empfiehlt.<sup>18</sup> Auch die Informationen aus dem Austausch mit den zuständigen Behörden anderer Staaten sollten in die Beurteilung mit einfließen.

Um diesen Überlegungen Rechnung zu tragen, empfiehlt Amnesty International die Aufnahme eines Absatzes 1<sup>bis</sup> wie folgt:

<p><u>1<sup>bis</sup></u> Bei der Beurteilung ob die Voraussetzungen für eine Bewilligung erfüllt sind, berücksichtigt die zuständige Behörde:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. <u>Die Berichte und Einschätzung der nach Artikel 3a eingesetzten Expertenkommission;</u></li><li>b. <u>Urteile und Untersuchungsergebnisse der zuständigen Gremien der Vereinten Nationen und des Europarats sowie die Berichte des vom Europarat eingesetzten Europäischen Ausschusses zur Verhinderung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe und des VN-Sonderberichterstatters für Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe;</u></li><li>c. <u>Informationen und Berichte relevanter zivilgesellschaftlicher Organisationen;</u></li><li>d. <u>Informationen der zuständigen Behörden anderer Staaten nach Artikel 14 Absatz 2.</u></li></ul>
---

<sup>17</sup> Bei der Beurteilung dieser Bestimmung konnte die tatsächliche Auswirkung, welche die referenzierte Regel in der Praxis hätte nicht bewertet werden. Artikel 50 Absatz 4 der Verordnung über die Bewilligungen im Arzneimittelbereich (ABMV) verpflichtet Swissmedic bei der Festlegung der Arzneimittel die EU-Anti-Folter-Verordnung sowie die ihr zugrundeliegenden Güterlisten zu berücksichtigen. Die entsprechende von Swissmedic veröffentlichte Liste (Stand 09.05.2022) entspricht dabei aktuell dem Anhang IV der EU-Anti-Folter-Verordnung, was die Frage aufwirft, welche Arzneimitteln, wenn überhaupt aufgrund von «ausreichenden Kontrollen» durch die Pharmaindustrie aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes herausfallen würden.

<sup>18</sup> Siehe CM/Rec (2021)2, para 3.2.2, “3.2.2. [...] The assessment should take into account relevant judgments of international courts and information provided by competent authoritative international and national bodies regarding the use and regulation of the goods and equipment by the proposed end-users; other relevant information that may be taken into account includes national court judgments, reports or other information prepared by civil society organisations and information on restrictions of exports of goods and equipment referred to in Appendices 1 and 3 applied by the country of destination;”

## Abs. 2 – [Voraussetzungen]

In Bezug auf den Einsatz von «Gütern, die auch zur Folter verwendet werden können» zu Missbrauchszwecken, ist die Sicherung des Endverbleibs besonders ernst zu nehmen. Das Instrument der Endverbleibs-Erklärung kann hier unter Umständen ein Mittel sein um die Gefahr, dass die Güter in falsche Hände gelangen zu reduzieren. Der Entwurf des Foltergütergesetzes sollte deshalb das Vorliegen einer Endverbleibs-Erklärung vorschreiben, welche sowohl den Endempfänger als auch den Verwendungszweck aufführen und die Versicherung beinhalten, dass das entsprechende Gut nur von dem deklarierten Empfänger zu dem deklarierten Zweck verwendet werden wird. Vor einem Weiterverkauf ist die Zustimmung des Ursprungsstaates einzuholen. Als weitere Massnahme zur Verhinderung der Umlenkung könnte der Entwurf des Foltergütergesetzes die Möglichkeit von Post-Shipment Inspektionen vorsehen, bei denen die zuständige Behörde sich durch eine Kontrolle vor Ort des Einhaltens der Endverbleibs-Erklärung versichern kann.

Zur Verhinderung von Umgehungsgeschäften und dem Sicherstellen einer möglichst koordinierten und einheitlichen Kontrollpraxis sollten keine Bewilligung für Anträge erteilt werden, die von einem anderen Mitgliedsstaat des Europarats in den vorangegangenen drei Jahren bereits negativ beschieden, hatte. Dadurch kann einem «forum-shopping» vorgebeugt werden und die international abgestimmte Kontrolle gestärkt werden. Die EU-Anti-Folter-Verordnung enthält eine entsprechende Regelung auf EU-Ebene, sodass in einer grossen Zahl der umsetzenden Länder die relevanten Informationen dazu verfügbar sind.<sup>19</sup>

Die Voraussetzungen für das Bewilligen eines Antrags sollten deshalb wie folgt ergänzt werden:

- |  |
|--|
| <p>2 Bei Ausfuhrbewilligungen müssen zudem die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Es <u>liegt eine Endverbleibs-Erklärung vor und es</u> besteht kein Grund zur Annahme, dass die Güter nicht bei der deklarierten Endempfängerin verbleiben.</li><li>b. Es liegt das Einverständnis des Ursprungsstaats zur Wiederausfuhr vor, falls dieser ein solches verlangt.</li><li>c. Es wurden keine Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz vom 22. März 20023 erlassen, die einer Bewilligungserteilung entgegenstehen.</li><li>d. <u>Es liegen keine Informationen vor, dass ein anderer Mitgliedsstaat des Europarates einen im Wesen identischen Antrag innerhalb der vorangegangenen drei Jahren abgelehnt hat.</u></li></ul> |
|--|

## ARTIKEL 8a – DOKUMENTATION UND AUFBEWAHRUNG

Die Erfahrung zeigt, dass Transparenz und gründlich Dokumentation unerlässliche Voraussetzungen dafür sind den Handel mit Foltergütern zu unterbinden und sicherzustellen, dass Güter, die auch zur Folter verwendet werden können, nicht in falsche Hände geraten. So gibt auch die Empfehlung des Europarats, die durch das Gesetz umgesetzt werden soll vor, dass alle entsprechende Vorgänge im Zusammenhang mit der Anwendung des Gesetzes zu dokumentieren sind.<sup>20</sup> Amnesty International ist deshalb der Ansicht, dass der Entwurf des Foltergütergesetzes vorschreiben sollte, dass alle relevanten Vorgänge zu unter dem Gesetz bewilligungspflichtigen und verbotenen Aktivitäten dokumentiert und für mindestens 10 Jahre aufbewahrt werden. Die jeweils zu dokumentierenden Informationen sollten in jedem Fall Anzahl, Wert, Art und Typ der betreffenden Güter umfassen. Erteile und verweigte Genehmigungen sowie die zugehörigen Risikobewertungen sind ebenfalls zu dokumentieren und aufzubewahren. Gleiches gilt für den Import entsprechender Güter.

Zur Umsetzung dieser Empfehlung, sollte der Entwurf des Foltergütergesetzes um einen Artikel 8a zur Dokumentation und Aufbewahrung wie folgt ergänzt werden:

<p><u>Artikel 8a</u>      <u>Dokumentation und Aufbewahrung</u></p>
---

<sup>19</sup> Siehe Verordnung (EU) 2019/125, Arts. 12 Abs. 1, 17 Abs. 1 und damit verbundenen Notifizierungs- und Konsultationspflicht nach Art. 23.

<sup>20</sup> Siehe CM/Rec (2021)2, para 3.2.6, "3.2.6. maintaining records of all export licences, transit authorisations, authorisations of brokering services, related technical assistance and training;"

1 Die zuständige Behörde dokumentiert alle Vorgänge im Zusammenhang mit der Anwendung dieses Gesetzes und bewahrt diese für mindestens 10 Jahre auf.

2 Die zu dokumentierenden Informationen umfassen in jedem Fall Anzahl, Wert, Art und Typ der betreffenden Güter sowie die erteilten und verweigerten Genehmigungen und dazugehörigen Bewertungen der Bewilligungsvoraussetzungen.

## ZUSAMMENARBEIT VON BEHÖRDEN

### ARTIKEL 12 – KOORDINATION

Generell vertritt Amnesty International die Meinung, dass bei Überschneidungen der Geltungsbereiche verschiedener Kontrollgesetze die entsprechenden Kriterien zur Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit eines Geschäfts grundsätzlich kumulativ angewendet werden müssen. Dies ist notwendig, um keine Lücken im Exportkontrollregime entstehen zu lassen. Das Gesetz sollte diesen Grundsatz für die ihm unterliegenden Güter explizit festhalten und sich nicht nur auf die Bestimmung der koordinierenden Behörden beschränken.

Prinzipiell ist es begrüssenswert, dass die Überlappung von Kriegsmaterialgesetz und Foltergütergesetz, wie sie beispielsweise bei Tränengasen oder -Werfern denkbar ist, nicht durch Beschneidung des materiellen Geltungsbereichs gelöst werden soll, was zwingend mit einem Risiko für Lücken in der Kontrolle verbunden wäre.<sup>21</sup>

Aus diesem Grund müssen aus unserer Sicht die Güterlisten alle relevanten Güter umfassen, und zwar unabhängig davon, ob diese auch bereits in den Geltungsbereich eines anderen Gesetzes fallen. Konkret trifft dies insbesondere auf bestimmte Tränengase zu (CS, CN, CR), die bereits unter KM 7 der Liste des Kriegsmaterials erfasst sind, jedoch ohne Zweifel auch zu grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden können und deshalb der Kontrolle des Foltergütergesetz unterstellt sein sollten.<sup>22</sup>

Der vorgeschlagene Umgang mit Fällen in denen Güter sowohl unter den Anwendungsbereich des Kriegsmaterialgesetzes als auch unter jenen des Foltergütergesetzes fallen, durch Begrenzung der Anwendbarkeit, wäre jedoch nur dann zufriedenstellend, wenn sichergestellt wäre, dass die Kriterien beider Gesetze in jedem Fall zur Anwendung kämen. Anders gesagt, wenn alle Fälle von unter dem Foltergütergesetz nicht bewilligungsfähigen Tätigkeiten, unter dem Kriegsmaterialgesetz ebenfalls verboten wären. Der umgekehrte Fall des im erläuternden Bericht geschilderten Beispiels müsste also ausgeschlossen sein. Da Folter, die Vollstreckung der Todesstrafe, grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe alle schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen darstellen, ist dies nach der bestehenden Genehmigungspraxis in vielen, wenn auch nicht in allen Fällen gegeben.<sup>23</sup>

Denkbar wäre beispielsweise ein Szenario, bei dem für eine Ausfuhr die Kriterien für einen Verweigerung unter dem Kriegsmaterialgesetz nicht erfüllt sind (hier insbesondere relevant: z.B. keine schwerwiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen), jedoch gleichzeitig konkrete Hinweise bestehen, dass die betreffenden Güter beispielsweise zur Verwendung für grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe bestimmt sind, ohne dass diese Verwendung systematisch erfolgt. Aus diesem Grund sollten bei gleichzeitiger Anwendbarkeit des Gesetzes und des Kriegsmaterialgesetzes die jeweils aufgestellten Verbote, Voraussetzungen und Kriterien ebenfalls kumulativ angewandt werden.

Um diesen Vorschlägen zu entsprechen, sollte der Gesetzestext aus Sicht von Amnesty International deshalb wie folgt angepasst werden:

1 Fällt ein Sachverhalt sowohl unter den Geltungsbereich dieses Gesetzes als auch unter den Geltungsbereich des Waffengesetzes vom 20. Juni 1997<sup>5</sup>, des Bundesgesetz vom 27. September 2013<sup>6</sup> über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen,

<sup>21</sup> Dazu ist anzumerken, dass in diesem Fall der entsprechende Anhang III der EU-Anti-Folter-Verordnung in keinem Fall ohne Änderung übernommen werden kann, da dieser die der Kriegsmaterialkontrolle unterliegenden Güter nicht miteinschliesst (Artikel 11 Abs. 1 EU-Anti-Folter-Verordnung, sowie para. 3, Anmerkung 1. Anhang III).

<sup>22</sup> Siehe weiter unten Anhang II: Güter, die auch zur Folter verwendet werden können; Verordnung über das Kriegsmaterial (KMV) vom 25. Februar 1998, Anhang I, KM 7,

<sup>23</sup> Siehe Bundesgesetz über das Kriegsmaterial vom 13. Dezember 1996, Art. 22a; sowie auch BBl 2021 623, S. 35.

~~oder des Güterkontrollgesetzes vom 13. Dezember 1996<sup>7</sup> oder des Kriegsmaterialgesetzes vom 13. Dezember 1996<sup>8</sup>, so bestimmen die beteiligten Behörden diejenige Behörde, die das Verfahren koordiniert.~~

1<sup>bis</sup> Im Falle einer gleichzeitigen Anwendbarkeit nach Absatz 1, stellen die zuständigen Behörden sicher, dass:

- a. Die Einhaltung aller durch, auf den Sachverhalt anwendbaren Gesetze, aufgestellten Verbote, gewährleistet ist;
- b. allfällige Bewilligungen nur erteilt werden, wenn die Gesamtheit der einschlägigen Voraussetzungen aller auf den Sachverhalt anwendbaren Gesetze erfüllt sind;

~~2 Dieses Gesetz gilt nur so weit, als nicht das Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996<sup>8</sup> über das Kriegsmaterial anwendbar ist.~~

## ARTIKEL 14 – AMTSHILFE ZWISCHEN SCHWEIZERISCHEN UND AUSLÄNDISCHEN BEHÖRDEN

Aufgrund des inhärent grenzüberschreitenden Charakters des Handels mit Foltergütern und der für dessen Kontrolle zwingend notwendigen engen Abstimmung unter den zuständigen Behörden der Staaten sind Informationsaustausch, Abstimmung und Koordination unerlässlich, um den Zweck des Gesetzes erfüllen zu können. Dieser Austausch bildet zudem die Grundlage, um in der Beurteilung eines Bewilligungsantrags feststellen zu können, ob ein Antrag auf eine, im wesentlichen identische, Ausfuhr in der Vergangenheit von einem anderen Staat abgelehnt wurde (siehe oben, Anmerkungen zu Artikel 7) ermöglichen so das Verhindern eines *undercutting* zwischen den die Empfehlung des Europarates umsetzenden Staaten. Die EU-Anti-Folter-Verordnung sieht entsprechende Konsultations- und Notifikationspflichten sowie einen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten vor, mit Hilfe dessen sich die zuständigen Behörden über Ausfühler informieren, denen das Recht entzogen wurde, die entsprechenden Genehmigungen in Anspruch zu nehmen.<sup>24</sup>

Aus diesem Grund schlägt Amnesty International folgende Abänderung des Artikels 14 Absatz 1 vor:

1 Die Bewilligungsbehörde ~~arbeitet~~ ~~kann~~ mit den zuständigen Behörden ~~der Mitgliedsstaaten des Europarates~~ ~~anderer Staaten~~ ~~zusammen~~, ~~zusammenarbeiten~~ und ~~koordiniert~~ die Erhebungen ~~koordinieren~~, soweit:  
[...]

## SCHLUSSBESTIMMUNGEN

### ARTIKEL 16 – BERICHTERSTATTUNG

Nur durch Transparenz und die regelmässige Veröffentlichung von Berichten zur Umsetzung der Massnahmen zur Kontrolle des Handels mit Foltergütern lässt sich die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen länderübergreifend beurteilen, bestehende Lücken und Umgehungsmuster identifizieren und der entsprechende Anpassungsbedarf festlegen. Deshalb sollte das Gesetz explizit vorgeben, dass die Zahl der eingegangenen Anträge, die davon betroffenen Güter und Länder, sowie die jeweils getroffenen Entscheidungen mindestens einmal im Jahr veröffentlicht werden, z.B. im Rahmen der Aussenwirtschaftsberichte. Dies entspricht auch der ausdrücklichen Empfehlung des Europarates, welche ebenfalls eine jährliche Veröffentlichung dieser Informationen vorsieht, sowie der Regelung in der EU-Anti-Folter-Verordnung.<sup>25</sup>

Diese Änderungen sollten durch folgenden, dem Artikel 16 hinzuzufügenden Absatz 2 umgesetzt werden:

2 Er veröffentlicht einen jährlichen Bericht über die Anwendung dieses Gesetzes und weist darin insbesondere folgende Informationen aus:

<sup>24</sup> Siehe Verordnung (EU) 2019/125, Arts. 12, 17, 20, 23.

<sup>25</sup> Siehe CM/Rec (2021)2, para 3.2.7, «3.2.7. publishing an annual national activity report providing information on the number of applications received, the goods and countries concerned by these applications and the decisions taken on these applications;» sowie Verordnung (EU) 2019/125, Art. 26 Abs. 3.

- a. die Zahl der eingegangenen Anträge;
- b. die von den Anträgen betroffenen Güter und Länder;
- c. die in Bezug auf diese Anträge jeweils getroffenen Entscheidungen.

## **ARTIKEL 17 – ÄNDERUNG ANDERER ERLASSE**

Um den in den Anmerkungen zu Artikel 12 ausgeführten Empfehlungen bezüglich der parallelen Anwendbarkeit des Foltergütergesetzes und weiterer Kontrollgesetze Rechnung zu tragen, sind das Kriegsmaterialgesetz, das Güterkontrollgesetz, das Waffengesetz sowie das Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen so anzupassen, dass der Grundsatz der kumulativen Anwendbarkeit darin zur Geltung kommt.

Unter Umständen könnte eine Anpassung des Bundesgesetzes über die Kommission zur Verhütung von Folter hilfreich sein, um deren Aufgaben im Rahmen der durch Artikel 3a vorgeschlagenen Expertenkommission zu verankern.

## **GÜTERLISTEN**

Eine sorgfältige, der Einsatzrealität und dem Missbrauchspotential vieler Ausrüstungsgegenstände Rechnung tragende Definition des materiellen Geltungsbereichs ist entscheidend, damit das Foltergütergesetz auch in der Praxis einen tatsächlichen Beitrag im Kampf gegen die Folter, die Todesstrafe sowie andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe leisten kann.

Ein zu schmal festgelegter Handlungsbereich hätte die verheerende Folge, dass Güter weiterhin und an der Kontrolle des Gesetzes vorbei, zur Verübung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen zur Verfügung gestellt würden. Aus diesem Grund fordert Amnesty International die Schweiz auf, sich bei der Festlegung der unter das Gesetz fallenden Güter an den Empfehlungen des Europarates als Mindestmass der abzudeckenden Güter zu orientieren. Amnesty International schlägt zu diesem Zeitpunkt und vorbehaltlich weiterer Anpassungen, die in den folgenden Annexen enthaltenen Listen vor.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Die Listen basieren dabei auf Übersetzungen aus dem Englischen. Aus diesem Grund können die gewählten Begriffe von den, im Deutschen allgemein üblichen Bezeichnungen der Güter abweichen.

## **ANHANG I: FOLTERGÜTER**

*Güter, die zur Strafverfolgung oder im Gewahrsam verwendet werden und keinen anderen praktischen Nutzen haben als den der Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe*

### ***A. Bestimmte mechanische Rückhalteeinrichtungen***

---

- Daumenfesseln und Fingerfesseln.
- Rändelschrauben und Fingerschrauben.
- Barfesseln.
- Fusseisen (Fesseln).
- Bandenketten.
- Beschwerte Hand- oder Fussfesseln.
- Beschwerte Ketten, die mit Fesseln, Fusseisen oder beschwerten Fussfesseln verbunden sind.
- Kombinierte Handschellen, die durch eine starre Stange mit Fussfesseln verbunden sind.
- Halsfesseln und Halskombinationsmanschetten.
- Fesseln zum Festhalten von Menschen, die zur Verankerung an einer Wand, einem Boden, einer Decke oder einem anderen festen Gegenstand bestimmt sind.
- Rückhaltesessel mit metallischen Rückhaltevorrichtungen und Rückhaltesessel mit nichtmetallischen Rückhaltevorrichtungen, die nicht für medizinische Zwecke verwendet werden.
- Fesselbretter und -betten mit metallischen Fesseln sowie Fesselbretter und -betten, die nicht für medizinische Zwecke verwendet werden.
- Käfig- oder Netzbetten.
- Kapuzen und Augenbinden für Strafverfolgungszwecke, besonders konstruiert, um die Sicht zu versperren und/oder das Gesicht eines Gefangenen oder Häftlings zu umschliessen, einschliesslich solcher Kapuzen und Augenbinden, wenn sie durch eine Kette mit normalen Handschellen oder anderen Fesseln verbunden sind.

### ***B. Bestimmte tragbare Schlaggeräte und Waffen mit kinetischer Wirkung***

---

- Schlagstöcke oder andere handgeführte Schlagwaffen mit Stacheln oder Zacken aus Metall oder anderem harten Material.
- Schilde und Körperpanzer mit Stacheln oder Zacken aus Metall oder anderem harten Material.
- Beschwerte Schlagstöcke und beschwerte Handschuhe oder andere ähnliche Vorrichtungen.
- Peitschen, einschliesslich solcher mit Widerhaken, Haken, Stacheln und Metalldraht, verstärkte Peitschen und "Sjamboks".
- Automatische, automatisierte und/oder mehrläufige kinetische Abschussgeräte, die von Natur aus ungenau sind oder die zu unnötigen Verletzungen führen.
- Nicht-metallische Einzelgeschosse, die von Natur aus verletzend oder ungenau sind.
- Nichtmetallische Munition, die mehrere Geschosse enthält, die von Natur aus verletzend oder ungenau sind.

### ***C. Bestimmte Elektroschockgeräte und Waffen***

---

- Am Körper getragene Elektroschockgeräte wie Gürtel, Ärmel und Manschetten, die dem Träger schmerzhafte und potenziell handlungsunfähige Elektroschocks versetzen.
- Tragbare Elektroschockwaffen, die schmerzhafte Elektroschocks abgeben, wenn die Waffe direkt auf den Körper einer Zielperson gesetzt wird. Dazu gehören Elektroschock-Stäbe, Elektroschock-Schilde, Elektroschock-Pistolen, Elektroschock-Handschuhe und Elektroschock-Greifgeräte.
- Elektroschock-Werfer, die mehrere Projektile gleichzeitig oder in schneller Folge aus grosser Entfernung auf zwei oder mehrere Personen gleichzeitig abfeuern. Die einzelnen Geschosse versetzen den Betroffenen einen schmerzhaften und/oder kampfunfähig machenden Schock.
- Kombinierte Schlagstöcke, mit denen ein schmerzhafter und/oder kampfunfähiger Elektroschock verabreicht werden kann und die auch zur Bekämpfung von Unruhen eingesetzt werden können.

### ***D. Bestimmte Ausrüstungen zur Verbreitung von Aufstandsbekämpfungsmitteln***

---

- 
- Fest installierte Ausrüstung für die Ausbringung von Reizstoffen, die an einer Wand oder Decke innerhalb eines Gefängnisses oder einer Haftanstalt angebracht werden kann und durch eine Fernbedienung oder ein automatisiertes System aktiviert wird, das übermässig schädliche Mengen von Reizstoffen ausbringt.
  - Automatische, selbsttätige, mehrläufige oder andere Abschussgeräte und Ausbringungsvorrichtungen, die von Natur aus ungenau sind oder so konzipiert sind, dass sie übermässig schädliche Mengen von Reizstoffen oder weiteren Mittel zur Bekämpfung von Unruhen oder anderen weniger tödlichen Waffen abgeben.
  - Ausrüstung und Munition für die Ausbringung von Reizstoffen oder weiteren Mitteln zur Bekämpfung von Unruhen aus der Luft, z. B. aus einem Flugzeug, einem Hubschrauber oder einem unbemannten Luftfahrzeug (Drohne), wenn die Art der Ausbringung von Natur aus ungenau ist oder die Ausrüstung oder Munition so ausgelegt ist, dass sie Mengen von Reizstoffen oder weiteren Mitteln zur Bekämpfung von Unruhen ausbringt, die schädlich sind.
  - Grosskalibrige Munition, die Aufstandsbekämpfungsmittel enthält, einschliesslich Mörsergranaten, Haubitzengranaten, Artilleriegranaten und Panzerfäuste.

---

#### ***E. Bestimmte Geräte oder Waffen mit akustischer oder gerichteter Energie***

- Geräte oder Waffen, die akustische Schallwellen verwenden, um Einzelpersonen oder Gruppen aus der Ferne anzugreifen, und die einen langfristigen oder dauerhaften Verlust oder eine Schädigung des Gehörs verursachen.
- Geräte oder Waffen, die mit Millimeterwellen-Energietechnik arbeiten und auf der Haut der anvisierten Person oder Personengruppe aus der Ferne ein äusserst schmerzhaftes Hitzegefühl hervorrufen.
- Geräte oder Waffen, die mit Laser oder optischem Licht arbeiten und die das Sehvermögen oder die Sehschärfe einer Person oder einer Gruppe von Personen langfristig oder dauerhaft beeinträchtigen oder schädigen.

---

#### ***F. Bestandteile***

- Einzigartige Komponenten und Teile, die speziell dafür ausgelegt oder geändert wurden, eine für den Betrieb der oben genannten verbotenen Ausrüstungen und Waffen erforderliche Funktion zu erfüllen, einschliesslich ihrer Montage und Reparatur.

## **ANHANG II: «GÜTER, DIE AUCH ZUR FOLTER VERWENDET WERDEN KÖNNEN»**

*Güter, die zu Strafverfolgungszwecken oder im Gewahrsam verwendet werden und für Folter oder andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung verwendet werden könnten*

### ***A. Mechanische Rückhaltesysteme***

---

- Verstellbare Fussfesseln und andere verstellbare Fussfesseln, die nicht beschwert sind.
- Gewöhnliche Handschellen, die aus zwei verstellbaren Handgelenkmanschetten bestehen, die durch eine kurze Kette miteinander verbunden sind, die ein begrenztes Mass an Bewegung zulässt.
- Kombinationsfesseln - bestehend aus gewöhnlichen Handschellen, verstellbaren Fuss- oder Taillenfesseln oder einer Kombination davon - für die Fesselung von Personen.
- Starre oder klappbare Handschellen" mit einem starren Stab oder Scharnier anstelle einer Kette, die die beiden Schellen verbindet.
- Handschellen mit einfacher Verriegelung", die über eine Ratsche schrittweise angezogen werden können.
- Stoff-/Plastik-/Nylonfesseln, Wickel, Gliederfesseln und ähnliche Vorrichtungen.
- Spuckhauben, Spuckschutzvorrichtungen und ähnliche Gegenstände, die nicht dazu bestimmt sind, die Sicht eines Gefangenen oder Häftlings zu versperren.
- Fesselungsstühle, Fesselbretter und Fesselbetten mit Leder- oder Stoffriemen für legitime medizinische Zwecke, die im Einklang mit den Menschenrechtsvorschriften und -standards durchgeführt werden, auch in Gefängnissen oder anderen Haftanstalten.

### ***B. Tragbare Schlaggeräte und Waffen mit kinetischer Wirkung***

---

- Schlagstöcke, einschliesslich gerader Schlagstöcke, Schlagstöcke mit Seitengriff ("Tonfas"), ausziehbare und teleskopische Schlagstöcke.
- Schutzschilde zur Kontrolle der Menschenmenge.
- Abschussgeräte für kinetische Aufprallgeschosse mit einem oder wenigen Schüssen und dazugehörige nichtmetallische Geschosse, einschliesslich Plastikgeschosse, Gummigeschosse und andere Geschosse wie Bohrensäcke, die nicht von Natur aus verletzend oder ungenau sind.

### ***C. Elektroschockgeräte und -waffen***

---

- Tragbare Elektroschockwaffen, die dazu verwendet werden können, den Zielpersonen aus der Ferne einen schmerzhaften und möglicherweise handlungsunfähig machenden Stromschlag zu versetzen, indem sie verdrahtete Pfeile oder andere Projektile verwenden, um sie vorübergehend ausser Gefecht zu setzen.

### ***D. Reizstoffe, Mittel zur Bekämpfung von Unruhen, Desodorierungsmittel und entsprechende Ausrüstung***

---

- Reizstoffe und weitere Mittel zur Bekämpfung von Unruhen, darunter insbesondere:
  - Chlorbenzylidenmalodinitril (CS) (CAS 2698-41-1);
  - 2-Chloroacetophenone (CN) (CAS 532-27-4);
  - Dibenz(b,f)-1,4-oxazepin (CR) (CAS 257-07-8);
  - N-Nonanoylmorpholine, (MPA) (CAS 5299-64-9);
  - Oleoresin capsicum (OC) (CAS 8023-77-6);
  - Pelargonsäurevanillylamid (Nonivamid, PAVA) (CAS 2444-46-4);
- Desodorierungsmittel, sofern sie nicht schädlich sind und keine langfristigen gesundheitlichen Auswirkungen haben.
- Tragbare Geräte, die dazu bestimmt sind, kleine Mengen von Reizstoffen oder anderen Reizstoffe oder weitere Mittel zur Bekämpfung von Unruhen oder Desodorierungsmitteln über kurze Entfernungen und begrenzte Gebiete gezielt an Personen abzugeben. Dazu gehören handgehaltene Aerosole, Sprühgeräte und Wurfgranaten.
- Ausrüstungen für die Ausbringung von Reizstoffe oder weitere Mittel zur Bekämpfung von Unruhen oder Desodorierungsmitteln auf Gruppen von Personen, sofern die Ausrüstungen so konzipiert sind, dass sie nicht schädliche Mengen von Reizstoffe oder weitere Mittel zur Bekämpfung von Unruhen oder

Desodorierungsmitteln ausbringen. Zu dieser Ausrüstung gehören bestimmte Sprühgeräte, "Fogger", Wasserkanonen und Einzelprojektilwerfer und die dazugehörigen Geschosse wie Patronen, gekapselte Geschosse und Granaten.

#### ***E. Andere Waffen und Geräte***

---

- Akustische Geräte oder Waffen, die akustische Schallwellen verwenden, um Einzelpersonen oder Gruppen aus der Ferne anzugreifen, und die keinen langfristigen oder dauerhaften Verlust oder Schaden des Gehörs verursachen.
- Geräte, die mit Laser oder optischem Licht arbeiten und dazu bestimmt sind, das Sehvermögen oder die Sehschärfe einer Person oder einer Gruppe von Personen vorübergehend zu beeinträchtigen, und die keinen langfristigen oder dauerhaften Verlust oder Schaden des Sehvermögens oder der Sehschärfe verursachen.
- Betäubungsgranaten und Rauchgranaten und vergleichbare Ausrüstung.
- Bemannte oder unbemannte, gepanzerte oder ungepanzerte Bodenfahrzeuge, die für die Kontrolle von Menschenansammlungen, den Einsatz mobiler Wasserwerfer, die Beseitigung von Barrikaden, die Errichtung mobiler Sperren und den Abwurf von Reizstoffen, kinetischer Munition oder anderen weniger tödlicherer Waffen ausgelegt oder angepasst sind.
- Unbemannte Luftfahrzeuge, die dafür ausgelegt sind, Reizstoffe, kinetische Aufprallmunition oder Elektroschocks abzugeben.

#### ***F. Bestandteile***

---

- Einzigartige Bestandteile und Teile, die speziell zur Erfüllung einer notwendigen Funktion beim Betrieb der oben genannten kontrollierten Ausrüstung und Waffen, einschliesslich ihres Zusammenbaus und ihrer Reparatur, konstruiert oder geändert wurden.