



Bern, 19. Oktober 2022

Bundesgesetz über den Handel mit Foltergütern

Erläuternder Bericht

zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Internationale Entwicklungen

Diskussionen über die Kontrolle von Gütern, die zu Folterzwecken verwendet werden können, werden in verschiedenen internationalen Foren, unter anderem bei der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) und im Europarat, geführt.

Die Globale Allianz zur Beendigung des Handels mit Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe und zur Folter verwendet werden (Globale Allianz) wurde am 3. Juli 2017 auf Initiative Argentiniens, der Europäischen Union (EU) und der Mongolei ins Leben gerufen. Am 18. September 2017, während der Eröffnungsveranstaltung innerhalb der Ministerwoche der UNO-Generalversammlung in New York, unterzeichneten 57 Mitglieder, darunter die Schweiz, eine gleichlautende Deklaration. Die Globale Allianz zählt heute mehr als 60 Mitgliedstaaten sowie die EU. Ziel dieser Initiative ist es, den Handel mit Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe und zur Folter verwendet werden, zu beenden, indem auf international harmonisierte Kontrollen, einen Informationsaustausch und technische Unterstützung zwischen den Ländern hingearbeitet wird.

Im Juni 2019 verabschiedete die UNO-Generalversammlung die von der Globalen Allianz eingebrachte Resolution 73/304 *Towards torture-free trade: examining the feasibility, scope and parameters for possible common international standards*. Auf der Grundlage dieser Resolution wird der UNO-Generalsekretär ermächtigt, Abklärungen zu einer möglichen internationalen Harmonisierung der nationalen Kontrollen solcher Güter vorzunehmen und eine entsprechende Expertengruppe einzuberufen. Gestützt auf die Antworten von 46 Mitgliedstaaten, darunter der Schweiz, auf einen Fragebogen, wurde im September 2020 vom UNO-Generalsekretär ein Bericht zum Thema erstellt. Die Mehrheit der Staaten sprach sich in diesem Fragebogen für gemeinsame internationale Standards und für ein rechtsverbindliches Instrument aus, um Güter zu kontrollieren, die zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zur Folter verwendet werden können. Im Oktober 2020 wurde eine Gruppe von Regierungsexperten und Regierungsexpertinnen eingesetzt, um die Arbeit zu dieser Thematik innerhalb der UNO fortzusetzen. Der Bericht der Expertengruppe wurde am 22. Juni 2022 der UNO-Generalversammlung vorgelegt.

Parallel dazu gibt es eine Diskussion im Europarat, die, im Gegensatz zu derjenigen in der UNO, rascher voranschreitet. Im Januar 2018 verabschiedete die Parlamentarische Versammlung des Europarats eine Empfehlung zur Stärkung der internationalen Regime gegen den Handel mit Gütern, die für Folter und die Todesstrafe verwendet werden. Daraufhin beauftragte das Ministerkomitee den Lenkungsausschuss für Menschenrechte mit der Durchführung einer Machbarkeitsstudie zu einem Rechtsinstrument zur Regelung des Handels mit Gütern, die für Folter und die Todesstrafe verwendet werden. Die Schweiz füllte zu dieser Studie einen Fragebogen aus. Das Sekretariat erstellte zusammen mit einem Fachexperten Dr. M. Michael Crowley, Research Associate, Universität Bradford (Grossbritannien), Omega Research Foundation auf dieser Umfrage basierend die beauftragte Machbarkeitsstudie, die im November 2019 vom Lenkungsausschuss angenommen wurde. Die Studie hat die aktuelle Situation in Bezug auf diese Art von Handel und die bestehenden nationalen und internationalen Rechtsvorschriften analysiert. Dementsprechend wurden Massnahmen zur Stärkung der internationalen Regelungen durch eine Empfehlung des Europarats empfohlen. Auf der Grundlage der Studie hat das Ministerkomitee im Februar 2020 grünes Licht für die Ausarbeitung einer solchen Empfehlung gegeben.

Das Ministerkomitee verabschiedete am 31. März 2021 diese rechtlich nicht bindende Empfehlung (CM/Rec(2021)2). Dabei war es der Ansicht, dass ein solches Instrument für den Kampf gegen die Todesstrafe und Folter von grosser Bedeutung sei und eine wichtige Hilfe für die Mitgliedstaaten und NGOs darstelle, die in Europa gegen diese Methoden kämpfen. Zudem stelle es auch ein starkes Signal an andere internationale Gremien dar. Die Empfehlung stützt sich weitgehend auf die von der EU im Jahr 2005 erlassene und 2019 totalrevidierte Verordnung 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 (EU-Anti-Folter-Verordnung)¹. Die im Anhang der Empfehlung enthaltenen Listen verbotener oder kontrollierter Güter spiegeln diejenigen eben dieser Verordnung. Ausserdem sieht die Empfehlung die Veröffentlichung eines jährlichen nationalen Tätigkeitsberichts vor sowie einen Informationsaustausch über Bewilligungen und Exporte zwischen den Mitgliedsstaaten des Europarates. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, die Umsetzung der Empfehlung innerhalb von fünf Jahren nach deren Verabschiedung zu prüfen. Grundsätzlich sollten alle EU-Mitgliedstaaten die Empfehlung bereits durch die EU-Anti-Folter-Verordnung umgesetzt haben. Da die Empfehlung erst im Jahr 2021 verabschiedet wurde, herrscht Unklarheit darüber, wie die Nicht-EU-Mitgliedstaaten auf diese Empfehlung reagieren und welche Änderungen sie gegebenenfalls an ihren nationalen Rechtsvorschriften vornehmen werden.

In Bezug auf andere internationale Abkommen gibt es bereits mehrere internationale und regionale Abkommen, die Folter verbieten. Artikel 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 7 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte² (UNO-Pakt II), Artikel 3 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten³ (EMRK) und die UN-Antifolterkonvention⁴ enthalten alle ein umfassendes Verbot von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Die Todesstrafe ist jedoch nach internationalem Recht nicht verboten. Artikel 6 Absatz 2 des UNO-Pakts II beschränkt die Anwendung der Todesstrafe erstens auf Vertragsstaaten, die die Todesstrafe nicht abgeschafft haben, und zweitens auf die schwersten Verbrechen. Ausserdem verbietet der UNO-Pakt II die Todesstrafe für Jugendliche unter 18 Jahren und schwangere Frauen. Auch die UN-Kinderrechtskonvention⁵ verbietet die Todesstrafe für Straftaten, die von Personen vor Vollendung des 18. Lebensjahrs begangen worden sind. Sodann verbietet das zweite Fakultativprotokoll zum UNO-Pakt II⁶ den Vertragsstaaten die Todesstrafe in Friedenszeiten. Auf Europaratsebene schaffte das Protokoll Nr. 6⁷ zur EMRK im Jahr 1983 die Todesstrafe in Friedenszeiten ab. Mit dem Protokoll Nr. 13 zur EMRK aus dem Jahr 2003 wurde die Todesstrafe schliesslich unter allen Umständen verboten.

¹ 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, ABl. L 30 vom 31.1.2019, S. 1, zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2021/139 der Kommission vom 4. Dezember 2020 zur Änderung der Anhänge I und V der Verordnung (EU) 2019/125 des Rates 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, zur Berücksichtigung des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union, ABl. L 43 vom 8.3.2021, S. 5. Die Verordnung (EU) 2019/125 ist die Neufassung der Verordnung (EG) Nr. 1236/2005 des Rates vom 27. Juni 2005.

² SR 0.103.2

³ SR 0.101

⁴ SR 0.105

⁵ SR 0.107

⁶ SR 0.103.22

⁷ SR 0.101.06

1.2 Handlungsbedarf und Ziele

Der Einsatz für die Achtung der Menschenrechte ist in der Schweiz ein Verfassungs- und Gesetzesauftrag. Die Abschaffung der Todesstrafe sowie die Folterprävention sind zudem konkrete Ziele der Aussenpolitischen Strategie des Bundesrats 2020-2023 (Ziel 1.3.). Des Weiteren trat die Schweiz im September 2017 der Globalen Allianz bei und unterstützte im März 2021 die Verabschiedung der Empfehlung des Europarates, um gemeinsam mit gleichgesinnten Staaten den Handel mit Foltergütern auf internationaler Ebene einzuschränken. Mit dieser Vorlage soll nun auch die innerstaatliche Gesetzgebung an die internationalen Entwicklungen sowie an die Regeln der EU angeglichen werden. Es wäre stossend, wenn die Schweiz aufgrund fehlender Vorgaben als Ausweichstandort für Foltergüter genutzt werden würde.

Die oben genannte Europaratsempfehlung wird in der Schweiz bisher nur teilweise umgesetzt. So verbietet Artikel 21 Buchstabe c des Heilmittelgesetzes vom 15. Dezember 2000⁸ (HMG) den Handel mit Arzneimitteln, «wenn davon auszugehen ist, dass sie für die Hinrichtung von Menschen⁹ bestimmt sind». In Artikel 50 der Arzneimittel-Bewilligungsverordnung¹⁰ (AMBV) werden die Bewilligungsverfahren für Arzneimittel festgehalten, welche zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendbar sind. Diese Güterlisten werden von Swissmedic publiziert¹¹ und entsprechen denjenigen, welche in Anhang 2 der Europaratsempfehlung und in Anhang IV der EU-Anti-Folter-Verordnung enthalten sind.

Die Europaratsempfehlung enthält darüber hinaus allerdings Regelungen für weitere Güter, namentlich solche, die nur zum Zweck der Todesstrafe oder der Folter verwendet werden können und solche, welche auch anderweitig zum Einsatz kommen können. Es ist das Ziel der vorliegenden Vorlage, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um den Handel mit solchen Gütern zu kontrollieren und wo nötig zu verbieten. Damit können Geschäfte aus der Schweiz, die aus der EU nicht erlaubt wären, verhindert und damit ein dissuasiver Effekt erzielt werden.

1.3 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

In der Schweiz gibt es zurzeit kein nationales Gesetz über die Kontrolle von Gütern, die für Folter oder die Todesstrafe verwendet werden. Es gibt einige sektorale Gesetze, die gewisse Güter abdecken, nämlich das HMG, das Waffengesetz vom 20. Juni 1997¹² (WG), das Güterkontrollgesetz vom 13. Dezember 1996¹³ (GKG) und das Kriegsmaterialgesetz¹⁴ (KMG). Einige der in der EU-Verordnung (und damit auch in der Europaratsempfehlung) aufgeführten Güter, wie z.B. Reizstoffe, sind auch in der genannten bestehenden Gesetzgebung aufgeführt (Siehe Ausführungen zu Artikel 12). Diese Gesetze decken jedoch nicht ab, ob die Güter zur Folter oder zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden und haben in diesem Fall keine entsprechenden Ablehnungskriterien. Das HMG hingegen betrifft die Ausfuhr von und den Handel mit Arzneimitteln aus der Schweiz ins Ausland, die zur Hinrichtung von Menschen bestimmt sein können (Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 1^{bis}). Nach der Arzneimittel-Bewilligungsverordnung (AMBV) ist für die Ausfuhr oder den Handel mit bestimmten Arzneimitteln im Ausland in jedem Einzelfall eine Bewilligung von Swissmedic erforderlich. Die von Swissmedic veröffentlichte Liste von Arzneimittel berücksichtigt das EU-Recht (Anhang IV der EU-Anti-Folter-Verordnung).

Nach Verabschiedung der Europaratsempfehlung wurden drei Optionen für das weitere Vorgehen der Schweiz analysiert:

- **Beibehaltung des Status Quo:** Die Schweiz könnte die von ihr unterstützte Empfehlung des Europarates lediglich zur Kenntnis nehmen. Sie riskiert damit jedoch, sich sowohl innen- als auch aussenpolitisch in einem Bereich in klarer Abweichung zu den rechtlichen Vorgaben der EU zu profilieren, der für die Schweizer Wirtschaft von marginaler Bedeutung ist.
- **Revision bestehender Gesetzgebung (z.B. des Güterkontrollgesetzes oder des Waffengesetzes):** Der Geltungsbereich des GKG beschränkt sich auf Güter, welche durch internationale Verträge und zwischenstaatliche Exportkontrollregime gelistet worden sind. Nationale Listungen sind im GKG grundsätzlich nicht vorgesehen¹⁵. Eine Umsetzung der Europaratsempfehlung in der Güterkontrollgesetzgebung würde damit eine Änderung des Geltungsbereiches dieses Gesetzes bedingen und die Natur des Gesetzes ändern. Demgegenüber umfasste der Anwendungsbereich des WG sowohl verbotene als auch melde- und bewilligungspflichtige Waffen. Die von diesem Gesetz erfassten Tätigkeiten decken sich nicht mit den verbotenen und bewilligungspflichtigen Tätigkeiten der EU-Anti-Folter-Verordnung. Im WG werden in erster Linie die Bestimmungen des EU-Waffenrechtes in der Schweiz umgesetzt (aufgrund von Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 7 Schengen-Assoziierungsabkommen¹⁶).
- **Erlass eines neuen Gesetzes:** Mit dem Erlass eines neuen Gesetzes kann sich die Schweiz an der EU-Anti-Folter-Verordnung orientieren, d.h. diese inhaltlich übernehmen, indem sie wichtige Bestimmungen auf Gesetzesstufe regelt und die Güterlisten auf Verordnungsstufe übernimmt. Eine inhaltliche Anlehnung an die EU-Anti-Folter-Verordnung würde zwischen den Schweizer und EU-Unternehmen gleichlange Spiesse sicherstellen. Damit alle bewilligungspflichtigen Güter, die für die Folter oder die Todesstrafe verwendet werden können, von demselben Gesetz erfasst werden, könnten mit dieser Lösung Arzneimittel, die zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden können, im HMG gestrichen und in dieses Gesetz integriert werden.

Der Bundesrat spricht sich für die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes aus.

⁸ SR 812.21

⁹ Das HMG verwendet den Begriff «Hinrichtung von Menschen», während das neue FGG explizit den Begriff «Vollstreckung der Todesstrafe» verwendet. Letzteres entspricht der Terminologie in der EU-Verordnung.

¹⁰ SR 812.212.1

¹¹ Für Hinrichtungen von Menschen verwendbare Arzneimittel gemäss Art. 21 HMG (swissmedic.ch)

¹² SR 514.54

¹³ SR 946.202

¹⁴ SR 514.51

¹⁵ Anhang 5 zur Güterkontrollverordnung (GKV; SR 946.202.1) findet seine gesetzliche Grundlage denn auch nicht im GKG, sondern im WG und im Sprengstoffgesetz (SprstG; SR 941.41).

¹⁶ SR 0.362.31

1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹⁷ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020¹⁸ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt. Die Verabschiedung des Bundesgesetzes über den Handel mit Foltergütern (Foltergütergesetz, FGG) setzt die Europaratsempfehlung um.

2 Rechtsvergleich mit dem europäischen Recht

Die EU hat seit dem 27. Juni 2005 die Kontrolle über Foltergüter in einer gesonderten Verordnung – der EU-Anti-Folter-Verordnung – geregelt. Eines der Ziele der Aussenpolitik der EU besteht darin, die Achtung der Grundrechte in Drittländern zu fördern und die Regulierung solcher Güter sicherzustellen. Daher wird diese Verordnung als ein Instrument der Aussenpolitik betrachtet. Die EU hat dazu die erste formale regionale Handelskontrollregelung in diesem Bereich eingeführt. Das absolute Verbot der Folter, das in den Menschenrechtskonventionen der UNO verankert ist, findet sich auf EU-Ebene in der Charta der Grundrechte wieder. Artikel 2 Absatz 2 der Charta besagt, dass niemand zur Todesstrafe verurteilt oder hingerichtet werden darf. Artikel 4 der Charta besagt, dass niemand der Folter oder einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen werden darf. Das absolute Verbot von Folter und Misshandlung ist für die Schweiz in den wichtigsten Menschenrechtsübereinkommen und der EMRK verankert.

Die EU-Anti-Folter-Verordnung enthält Verbote und Bewilligungspflichten für den Aussenwirtschaftsverkehr von Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zur Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden können. Die Verordnung umfasst drei Güterlisten:

- Anhang II enthält verbotene Güter, die ausser zur Vollstreckung der Todesstrafe oder der Folter keine andere praktische Verwendung haben. Das Verbot betrifft die Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr, Vermittlung, die Erbringung technischer Unterstützung, das Ausstellen auf Messen sowie Werbung.
- Anhang III enthält die Kontrollliste für Güter, die zur Folter verwendet werden könnten. Bewilligungspflichtig sind die Ausfuhr, Vermittlung und die Erbringung technischer Unterstützung.
- Anhang IV enthält die Kontrollliste für Güter, die zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden könnten. Auch für diese Güter ist die Ausfuhr, Vermittlung und Erbringung technischer Unterstützung bewilligungspflichtig.

Die Verordnung regelt weder die Einfuhr von Gütern des Anhangs III oder IV in die EU noch die Verbringung solcher Güter zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Sie verbietet auch nicht den EU-internen Handel mit Gütern des Anhangs II. Diese Regelung ist rechtsverbindlich und gilt unmittelbar in allen EU-Mitgliedstaaten. Um den Verwaltungsaufwand für Unternehmen bei der Ausfuhr lebensretender Arzneimittel so gering wie möglich zu halten, sieht die Verordnung ein System globaler Ausfuhrgenehmigungen für Güter des Anhangs IV vor. Um eine allgemeine Ausfuhrgenehmigung zu erhalten, müssen die Firmen nachweisen, dass sie über angemessene Kontrollen verfügen, um den Verkauf dieser Arzneimittel zur Vollstreckung der Todesstrafe zu verhindern.

Die zuständige Behörde kann eine Bewilligung ablehnen, wenn ein hinreichender Grund zur Annahme besteht, dass die in Anhang III aufgeführten Güter zum Zwecke der Folter oder die in Anhang IV aufgeführten Güter zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden. Darüber hinaus ist die Durchfuhr der in Anhang III und IV aufgeführten Güter verboten, wenn dem Durchführer bekannt ist, dass diese Güter zur Folter verwendet werden. Bei der Entscheidung über die Erteilung von Bewilligungen berücksichtigen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten verfügbare internationale Gerichtsurteile sowie die Untersuchungsergebnisse der zuständigen Gremien der UNO, des Europarats und der EU sowie die Berichte des vom Europarat eingesetzten Europäischen Ausschusses zur Verhinderung von Folter und des UNO-Sonderberichterstatters für Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Andere relevante Informationen, einschliesslich verfügbare nationale Gerichtsurteile, Berichte oder sonstiger Informationen von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Informationen über Ausfuhrbeschränkungen des Bestimmungslandes für die in den Anhängen II und III aufgeführten Güter können ebenfalls berücksichtigt werden.

Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, die Einhaltung der Verbote und Genehmigungspflichten der Verordnung zu überwachen. Die Verantwortung für den Erlass von Sanktionsvorschriften liegt bei den Mitgliedsstaaten, wobei diese wirksam, verhältnismässig und abschreckend sein müssen (Artikel 33 Absatz 1 EU-Anti-Folter-Verordnung). Die EU-Anti-Folter-Verordnung verpflichtet die Mitgliedsstaaten, jährliche Tätigkeitsberichte zu veröffentlichen in denen relevante Lizenzanträge und Genehmigungen detailliert aufgeführt sind. Zudem wird verlangt, dass alle fünf Jahre eine umfassende Überprüfung der Umsetzung der Verordnung vorgenommen wird. Die nächste Überprüfung ist für 2025 geplant.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Das neue Foltergütergesetz soll den grenzüberschreitenden Handel mit Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zum Zweck der Folter oder einer anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe verwendet werden können, regeln. Die Nachfuhrung der Güterlisten verbliebe dabei in der Kompetenz des Bundesrates und würde über die Änderung der Anhänge zu einer entsprechenden Verordnung erfolgen.

Das Gesetz soll zwischen den Foltergütern, deren Handel grundsätzlich verboten ist, Gütern, die auch zur Folter verwendet werden können und Arzneimittel, die zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden können, unterscheiden.

- Die Einfuhr, die Ausfuhr und die Durchfuhr von Foltergütern soll verboten werden. Darüber hinaus soll auch die Bereitstellung von technischer Hilfe im Zusammenhang mit Foltergütern sowie deren Bewerbung und Präsentation auf Messen verboten sein.
- Güter, die auch zur Folter verwendet werden können, sollen bei der Ausfuhr aus der Schweiz der Genehmigungspflicht unterstellt werden. Eine Genehmigungspflicht wäre auch für die Erbringung von technischer Hilfe oder von Vermittlungsdienstleistungen im Zusammenhang mit solchen Gütern erforderlich. Hingegen ist die Durchfuhr solcher Güter untersagt,

¹⁷ BBl 2020 1777

¹⁸ BBl 2020 8385

wenn davon ausgegangen werden muss, dass die Güter zur Folter bestimmt sind. Analog zur Regelung in der EU soll das Gesetz nicht auf die Einfuhr von Gütern, die auch zur Folter verwendet werden können, Anwendung finden.

- Arzneimittel zur Vollstreckung der Todesstrafe, die seit 1. Januar 2019 durch das HMG erfasst sind, sollen nun in den Geltungsbereich dieses Gesetzes aufgenommen werden. Für die Vollstreckung der Todesstrafe kann eine tödliche Dosis bestimmter pharmazeutischer Chemikalien intravenös verabreicht werden (Anhang IV der EU-Verordnung). Diese doppelt verwendbaren Chemikalien, die für solche Hinrichtungen missbraucht werden, werden normalerweise für eine Vielzahl von (oft lebensrettenden) medizinischen, veterinärmedizinischen und anderen legitimen Zwecken eingesetzt.

3.2 Umsetzungsfragen

Es wird dem Bundesrat obliegen, die Bewilligungs- und Kontrollbehörden, die Güterliste sowie das Bewilligungsverfahren auf dem Verordnungsweg zu regeln. Da sich der Sachverhalt des neuen Gesetzes teils mit demjenigen anderer Gesetze überschneidet (GKG, KMG, WG Embargogesetz¹⁹ (EmbG) sowie Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen²⁰ (BPS)), ist eine formelle und materielle Koordination nötig (siehe Ausführungen zu Artikel 12). Auch diese soll durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg geregelt werden.

4 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Ingress

Der Ingress verweist auf Artikel 54 Absätze 1 und 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999²¹ (BV), wobei Absatz 1 die auswärtigen Angelegenheiten als Sache des Bundes festlegt. Da dieses Gesetz den grenzüberschreitenden Handel mit Gütern regelt, die für Folter und Todesstrafe verwendet werden können, fällt es in den Bereich der auswärtigen Angelegenheiten und trägt zur Achtung der Menschenrechte bei, wie es in Absatz 2 der BV verankert ist.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Gegenstand

Gegenstand des Gesetzes ist der grenzüberschreitende Handel mit Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zum Zweck der Folter oder einer anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe verwendet werden können. Es umfasst die Einfuhr, die Ausfuhr und die Durchfuhr solcher Güter sowie die Vermittlung, das Bewerben und die Bereitstellung von technischer Hilfe im Zusammenhang mit solchen Gütern. Dieser Geltungsbereich entspricht demjenigen der Europaratsempfehlung und der EU-Anti-Folter-Verordnung.

Der Bundesrat soll regeln, welche Güter unter dieses Gesetz fallen. Die betroffenen Güter sollen in Anhängen zur Ausführungsverordnung aufgeführt sein. Anhang 1 wird die Liste der Foltergüter, Anhang 2 die Liste der Güter enthalten, die auch zur Folter verwendet werden können (zu diesen Begriffen siehe sogleich die Ausführungen zu Artikel 3) und Anhang 3 die Liste der Arzneimittel enthalten, die zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden können. Dieser Listenansatz soll Rechtssicherheit für die betroffenen Wirtschaftsakteure sicherstellen, für welche klar sein soll, welche Güter von der Gesetzgebung erfasst sind und welche nicht.

Bei der Bezeichnung der Güter soll der Bundesrat auf die Äquivalenz dieser Listen mit den Gesetzgebungen der Mitgliedstaaten des Europarates achten, welche der Empfehlung CM/Rec(2012)2 des Europarates vom 31. März 2012 ebenfalls Folge leisten. Hierbei wird insbesondere die Übereinstimmung mit den Anhängen der EU-Anti-Folter-Verordnung im Vordergrund stehen.

Artikel 2 Örtlicher Geltungsbereich

Dieses Gesetz soll im schweizerischen Zollgebiet, in den Zolllagern und in den Zollausschlussgebieten Anwendung finden. Somit soll der örtliche Geltungsbereich der Foltergütergesetzgebung sich mit demjenigen der Güterkontrollgesetzgebung²² decken.

Gesuche sollen damit nur von Personen zulässig sein, die ihren Wohnsitz, ihren Sitz oder ihre Niederlassung im Staatsgebiet der Schweiz, im Staatsgebiet des Fürstentums Liechtenstein, in Büsingen am Hochrhein oder in den Talschaften Samnaun oder Sampuoir haben. Im Gegensatz zur Güterkontrollgesetzgebung sind für Touristen keine Ausnahmen vorgesehen.

Vom Gesetz sollen auch Güter erfasst sein, die sich in Zolllagern befinden.

Artikel 3 Begriffe

Mit *Foltergüter* sollen Güter bezeichnet werden, die ausser zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zum Zwecke der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe keine praktische Verwendung haben. Dies entspricht den Gütern, die in Anhang II zur EU-Anti-Folter-Verordnung aufgeführt sind, unter anderem Galgen, elektrische Stühle, Fesselbretter, Daumenschellen u.Ä.m.. Der grenzüberschreitende Handel mit solchen Gütern wird in Artikel 4 grundsätzlich verboten. Nach Angaben des Europarats handelt es sich bei den Foltergütern um eine relativ enge Auswahl an Gütern, die derzeit von einer geringen Anzahl von Unternehmen weltweit hergestellt oder beworben werden.

Mit *Güter, die auch zur Folter verwendet werden können*, sollen Güter bezeichnet werden, die neben der Vollstreckung der Todesstrafe oder zum Zweck der Folter auch andere praktische Verwendungen haben. Diese Güter entsprechen den in Anhang III der EU-Anti-Folter-Verordnung aufgeführten Gütern. Beispiele hierzu sind Güter, konstruiert zur Fesselung von Menschen oder Waffen und Geräte zur Bekämpfung von Ausschreitungen und Unruhen durch Strafverfolgungsbehörden oder zum Selbstschutz.

Die Definition der *Vermittlung* entspricht der Definition in Artikel 6 Absatz 3 des KMG.

¹⁹ SR 946.231

²⁰ SR 935.41

²¹ SR 101

²² Artikel 1 der GKV

Der Begriff der *technischen Hilfe* entstammt der EU-Anti-Folter-Verordnung. Die Europaratsempfehlung enthält zwar selber keine Definitionen, im erläuternden Bericht zur Empfehlung wird aber dieselbe Definition der technischen Hilfe wie sie in der EU gilt, verwendet. Technische Hilfe ist demnach jede technische Unterstützung im Zusammenhang mit Reparaturen, Entwicklung, Herstellung, Erprobung, Wartung, Montage oder jeder anderen technischen Dienstleistung, die in Form von Anleitung, Beratung, Ausbildung, Weitergabe von praktischen Kenntnissen oder Fertigkeiten oder in Form von Beratungsdiensten erfolgen kann und Hilfe in mündlicher Form und auf elektronischem Wege einschliesst. Die Zurverfügungstellung allgemein zugänglicher Informationen stellt keine technische Hilfe dar.

2. Abschnitt: Verbote und Bewilligungspflichten

Artikel 4 *Foltergüter*

Verboten ist die Ein-, Durch- und Ausfuhr Foltergüter (Buchstabe a). Die Ausnahme zu diesem Verbot findet sich in Absatz 2. Auch ist es verboten, für Personen, Organisationen oder Einrichtungen in einem Drittland Vermittlungstätigkeiten im Zusammenhang mit Foltergütern zu erbringen, unabhängig der Herkunft der betreffenden Foltergüter (Buchstabe b).

Weiter ist es verboten, für Personen, Organisationen oder Einrichtungen in einem Drittland Ausbildungsmassnahmen zur Verwendung von Foltergütern zu erbringen oder sie ihnen anzubieten (Buchstabe c).

Schliesslich ist die Bewerbung oder sonstige Verkaufsförderung Foltergüter und technische Unterstützung im Zusammenhang mit diesen Gütern verboten. Dieses Verbot erfasst auch Werbeaktivitäten, die von Herstellern, Vertriebs- oder Marketingunternehmen durchgeführt werden und die Massenkommunikationstechnologien nutzen, wie z.B. Internet, Fernsehen, Radio oder Printmedien. Darüber hinaus, ist es verboten, Foltergüter im Rahmen einer Ausstellung oder einer Messe auszustellen oder zum Verkauf anzubieten (Buchstabe d). Angesichts des inhärent missbräuchlichen Charakters dieser Güter empfiehlt der Europarat den Mitgliedsstaaten, die Werbung für diese Güter zu unterbinden.

Die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Foltergütern soll ausnahmsweise erlaubt sein, wenn die Güter ausschliesslich für ein öffentliches Museum bestimmt sind (Absatz 2). Unter dem Begriff «öffentliches Museum» sind Museumsgebäude zu verstehen, die für die Öffentlichkeit zugänglich sind. Das EU-Recht sieht ebenfalls eine entsprechende Ausnahme vor, die jedoch weitergeht: auch die Leistung von technischer Hilfe im Zusammenhang Foltergütern ist in der EU von der Verbotsausnahme erfasst. Aus Sicht des Bundesrates soll die Ausnahme allerdings bewusst sehr restriktiv gehalten werden, da ansonsten die Gefahr der Verbotsumgehung relativ gross scheint.

Artikel 5 *Güter, die auch zur Folter verwendet werden können*

Die Ausfuhr und die Vermittlung von Gütern, die auch zur Folter verwendet werden können und das Erbringen technischer Unterstützung im Zusammenhang mit solchen Gütern sind bewilligungspflichtig (Absatz 1). Die EU erkennt die gleiche Bewilligungspflicht. Im erläuternden Bericht zur Empfehlung wird erwähnt, dass die UNO und nichtstaatliche Menschenrechtsorganisationen²³ wiederholt darauf hingewiesen haben, dass spezielle Ausrüstungen und Güter der Strafverfolgungsbehörden auf der ganzen Welt unrechtmässig für Folterzwecke eingesetzt werden. Darüber hinaus wurde Strafverfolgungsausrüstung, insbesondere Ausrüstung zur Kontrolle von Menschenmengen wie Tränengas, Pfefferspray sowie Plastik- und Gummigeschosse, in unangemessener Weise gegen Proteste und andere öffentliche Versammlungen eingesetzt.

Wie in der EU-Anti-Folter-Verordnung vorgesehen, ist auch die Durchfuhr von Gütern, die auch zur Folter verwendet werden können, untersagt, wenn davon ausgegangen werden muss, dass die Güter zur Folter bestimmt sind (Absatz 2).

Artikel 6 *Arzneimittel, die zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden können*

Seit 2019 regelt das HMG die Ausfuhr von und den Handel mit Arzneimitteln aus der Schweiz ins Ausland, die zur Vollstreckung der Todesstrafe bestimmt sein können (Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 1^{bis}). Nach der Arzneimittel-Bewilligungsverordnung (AMBV) ist für die Ausfuhr oder den Handel mit bestimmten Arzneimitteln im Ausland in jedem Einzelfall eine Bewilligung von Swissmedic erforderlich. Nun sollen Arzneimittel, die zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden können, in das neue Foltergütergesetz integriert werden, damit alle bewilligungspflichtige Güter, die für die Folter oder die Todesstrafe verwendet werden können, von demselben Gesetz erfasst werden (wie in der EU-Anti-Folter-Verordnung). Die Bewilligungspflicht wird jedoch von der derzeitigen Ausfuhrbewilligungspflicht erweitert, um auch die Bereitstellung von technischer Hilfe und die Vermittlung einzubeziehen, wie es in der EU bereits der Fall ist (Absatz 1). Anders als in der EU ist eine allgemeine Ausfuhrbewilligung in diesem Gesetz nicht vorgesehen, da dies derzeit auch nicht die Praxis im HMG ist. Diese pharmazeutischen Chemikalien, die bei der Todesstrafe eingesetzt werden, sind ebenfalls lebensrettende Medikamente. Daher stellt die Genehmigungspflicht sicher, dass die aufgelisteten Arzneimittel nicht zur Verwendung in der Todesstrafe weitergegeben werden, ohne den legitimen Handel mit diesen Chemikalien für medizinische oder tiermedizinische Zwecke zu verhindern. Die von Swissmedic bereits veröffentlichte Liste der ausfuhrerlaubnispflichtigen Arzneimittel wird als Anhang 3 in die Ausführungsverordnung integriert. Die Liste enthält nur Arzneimittel, die zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden können und für die die Pharmaindustrie keine ausreichenden Kontrollen eingerichtet hat, um einen solchen Missbrauch zu verhindern.

Analog zu den Gütern, die auch zur Folter verwendet werden können, ist es verboten, Arzneimittel, die zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden können, durchzuführen, wenn davon ausgegangen werden muss, dass diese Güter zur Vollstreckung der Todesstrafe bestimmt sind (Absatz 2).

²³ Amnesty International, Omega Research Foundation, Physicians for Human Rights, Stockholm International Peace Research Institute und Institute for Security Studies.

3. Abschnitt: Bewilligungsvoraussetzungen und - verfahren

Artikel 7 *Bewilligungsvoraussetzungen*

Bewilligungen werden erteilt, wenn kein Grund zur Annahme besteht²⁴, dass diese Güter zur Vollstreckung der Todesstrafe, zur Folter oder für eine andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe bestimmt sind (Absatz 1). Darüber darf kein Grund zur Annahme bestehen, dass die ausgeführten Güter nicht bei der deklarierten Endempfängerin oder dem deklarierten Endempfänger verbleiben (Absatz 2 Buchstabe a), und – falls der Ursprungsstaat sein Einverständnis zur Wiederausfuhr verlangt – muss sichergestellt sein, dass dieses Einverständnis eingeholt worden ist (Absatz 2 Buchstabe b). Zudem dürfen analog zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c GKG keine Zwangsmassnahmen nach dem EmbG bestehen, die einer Bewilligungserteilung entgegenstehen würden (Absatz 2 Buchstabe c).

Bewilligungen werden sodann nicht erteilt, falls der Bestimmungsstaat den zu bewilligenden Vorgang auf seinem Territorium verbietet (Absatz 3).

Eine Bewilligung kann auch unter Auflagen erteilt werden, wie beispielsweise eine Pre- oder Post-Shipment Verification (Absatz 4).

Artikel 8 *Widerruf von Bewilligungen*

Bewilligungen müssen widerrufen werden, wenn sich nach der Erteilung die Verhältnisse so geändert haben, dass die Bewilligungsvoraussetzungen der Artikel 7 Absätze 1 bis 3 nicht mehr erfüllt sind (Absatz 1).

Sie können ausserdem widerrufen werden, wenn an Bewilligungen geknüpfte Auflagen nicht eingehalten worden sind (Absatz 2).

4. Abschnitt: Strafbestimmungen

Artikel 9 *Widerhandlungen*

Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe wird bestraft wer vorsätzlich gegen die Verbote in Artikel 4 Absatz 1, Artikel 5 Absatz 2 oder Artikel 6 Absatz 2 verstösst (Absatz 1 Buchstabe a) oder ohne entsprechende Bewilligung bewilligungspflichtige Tätigkeiten ausübt (Absatz 1 Buchstabe b). Das gleiche Strafmass ist vorgesehen für eine Person, die Güter nach den Artikeln 4 bis 6 an eine andere Person als der in der Bewilligung genannten Endempfängerin oder an einen anderen als den in der Bewilligung genannten Bestimmungsort liefert oder, vermittelt, oder aber liefern, oder vermitteln lässt (Absatz 1 Buchstabe c) oder Güter nach den Artikeln 4 bis 6 einer Person zukommen lässt, von der er oder sie weiss oder annehmen muss, dass diese jene direkt oder indirekt an eine Endempfängerin weiterleitet, an welche die Güter nicht geliefert werden dürfen (Absatz 1 Buchstabe d). Mit Geldstrafe soll bestraft werden, wer vorsätzlich unrichtige Angaben macht, die für die Bewilligungsbehörde wesentlich sind (Absatz 2 Buchstabe a), eine an eine Bewilligung geknüpfte Auflage nicht einhält (Absatz 2 Buchstabe b), oder Güter nach den Artikeln 4 bis 6 nicht oder nicht richtig beim Zoll anmeldet (Absatz 2 Buchstabe c). Bei fahrlässiger Begehung der Tat nach Absatz 1 oder 2, ist eine Busse zu verhängen (Absatz 3).

Artikel 10 *Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben*

Bei Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben ist Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStR)²⁵ anwendbar.

Artikel 11 *Gerichtbarkeit und Anzeigepflicht*

Die Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen sollen der Bundesstrafgerichtsbarkeit unterstehen. Es besteht eine behördliche Anzeigepflicht.

5. Abschnitt: Zusammenarbeit von Behörden

Artikel 12 *Koordination*

Da ein Sachverhalt der unter das FGG fällt, auch unter bereits bestehende Gesetze fallen könnte, sollten die zuständigen Behörden das Verfahren koordinieren. Eine ähnliche Bestimmung gibt es bereits im BPS (Artikel 16). Die Gesetze, die hier in Betracht kommen, sind das WG, das BPS und das GKG. Sowohl Reizstoffe als auch Abschussvorrichtungen können somit beispielsweise vom Anhang 2 der Ausführungsverordnung als auch vom GKG resp. WG erfasst sein. Zusätzlich zu der in Absatz 1 dieses Artikels vorgesehenen Koordinierung wird auch eine Anpassung des GKG vorgeschlagen, wonach das GKG nur insoweit anwendbar ist, als das FGG nicht anwendbar ist (siehe Artikel 17). Des Weiteren kann beispielsweise eine bewilligungspflichtige Tätigkeit, die als technische Hilfe im Sinne des FGG gilt (Artikel 5 und 6), gleichzeitig auch unter das BPS fallen. So kann beispielsweise eine Ausbildung an Gütern des Anhang 2 der Ausführungsverordnung mit dem FGG im Einklang sein, aber im Widerspruch zu den Zielen des BPS stehen. Deshalb wird auch vorgeschlagen, das FGG in die entsprechende Koordinationsbestimmung im BPS zu übernehmen (siehe Ausführungen zu Artikel 17).

Die mögliche Überschneidung mit bestehenden Gesetzen gilt auch für das KMG. Betroffen sind hier die Ausfuhren von Tränengasen, die zugleich von Anhang 2 der Ausführungsverordnung erfasst sind. Es kann sein, dass die Verweigerungsgründe des FGG nicht greifen, das Bestimmungsland aber die Menschenrechte schwerwiegend und systematisch verletzt oder in einen bewaffneten Konflikt verwickelt ist. Daher gilt das FGG nur insoweit, als das KMG nicht anwendbar ist (Absatz 2).

²⁴ Eine ähnliche Regelung sieht Artikel 6 GKV vor. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil B-4161/2020 vom 11. Januar 2021 erklärt, dass «Grund zur Annahme» weniger ist als «Wissen» und mehr als «Nicht-Ausschliessen-Können»; «Grund zur Annahme» würde damit mit einer "Wahrscheinlichkeit des Eintritts des Ergebnisses [korrelieren], die zwar nicht zwingend an Sicherheit grenzt, aber doch überdurchschnittlich hoch sein muss" (E. 4.5).

²⁵ SR 313.0

Artikel 13 *Amtshilfe unter schweizerischen Behörden*

Es soll statuiert werden, dass die zuständigen Behörden des Bundes sowie die Polizeiorgane der Kantone und Gemeinden einander und den jeweiligen Aufsichtsbehörden Daten bekannt zu geben haben, soweit dies für den Vollzug dieses Gesetzes notwendig ist (Absatz 1).

Damit die Bewilligungsbehörde alle relevanten Daten zu einem ihr vorgelegten Gesuch berücksichtigen kann, ist es wichtig, dass die Strafbehörden zeitnah über die von ihnen erlassenen Urteile im Anwendungsbereich des Gesetzes, des KMG, des WG, des SprstG, des Bundesgesetzes über aussenwirtschaftliche Massnahmen²⁶ und des GKG informieren (Absatz 2).

Der automatisierte Austausch von Daten ist besonders wichtig, wenn eine Anzeige nicht von der Bewilligungsbehörde selbst erstattet wurde, um zu verhindern, dass aufgrund dieser fehlenden Informationen, eine Genehmigung erteilt wird.

Artikel 14 *Amtshilfe zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden*

Die Bewilligungsbehörde soll in die Lage versetzt werden, mit den zuständigen Behörden von andere Mitgliedstaaten des Europarates, zusammenarbeiten und Daten austauschen zu können. Der Grundgedanke der Bestimmung ist, dass die Schweiz vom Ausland nur dann Daten erhalten dürfte, wenn sie ebenfalls in der Lage ist, ihrerseits Daten an ausländische Behörden zu übermitteln. Mit dieser Bestimmung wird also der in der Empfehlung vorgesehene Informationsaustausch über Bewilligungen und Exporte zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats umgesetzt.

Dieser Datenaustausch ist auf den Vollzug des Gesetzes in der Schweiz oder entsprechender ausländischer Vorschriften einzuschränken. Die ausländischen Behörden unterliegen der Verschwiegenheitspflicht oder dem Amtsgeheimnis und müssen den Schutz vor Wirtschaftsspionage sicherstellen (Absatz 1 Buchstabe b).

Die Daten, welche die Bewilligungsbehörde ins Ausland übermitteln darf, betreffen die Beschaffenheit, die Menge, den Bestimmungs- und Verwendungsort, den Verwendungszweck, die Endempfänger von Gütern, Personen, die an der Herstellung, Lieferung oder Vermittlung von Gütern beteiligt sind sowie die finanziellen Aspekte eines Geschäftes (Absatz 2).

6. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Artikel 15 *Vollzug*

Die Bewilligungs- und Kontrollbehörden sowie das Bewilligungsverfahren und der Vollzug an der Grenze sollen durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg geregelt werden: In Frage für diese Umsetzung kommen, für Foltergüter und Güter, die auch zur Folter verwendet werden können, etwa das Staatssekretariat für Wirtschaft, für Arzneimittel, die zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden können, etwa, wie bis anhin, Swissmedic. Es ist aber auch denkbar, nur eine Verwaltungseinheit als Bewilligungsbehörde einzusetzen. Die Rolle anderer Ämter, z.B. des BAZG soll ebenfalls auf Verordnungsstufe geregelt werden. Die Verordnung würde sich darüber hinaus unter anderem zur Geltungsdauer einer Bewilligung äussern.

Artikel 16 *Berichtserstattung*

Wie beim GKG und EmbG soll der Bundesrat der Bundesversammlung jährlich im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik über die Anwendung des Foltergütergesetzes berichten. Diese Berichtspflicht liegt im Interesse der Transparenz zur Arbeit des Bundesrates.

Artikel 17 *Änderung anderer Erlasse*

Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über aussenwirtschaftliche Massnahmen

Da in Artikel 16 dieses Gesetzes ein jährlicher Bericht über die Anwendung dieses Gesetzes vorgesehen ist, wurde Artikel 10 des Bundesgesetzes über aussenwirtschaftliche Massnahmen angepasst, um das neue Gesetz in die Liste der jährlichen Berichte zur Aussenwirtschaftspolitik aufzunehmen.

Güterkontrollgesetz vom 13. Dezember 1996 (GKG), Kriegsmaterialgesetz vom 13. Dezember 1996 (KMG) und Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen vom 27. September 2013 (BPS)

Um über alle relevanten Informationen zur Beurteilung eines Gesuchs, respektive einer Meldung, zu verfügen, sollten die Strafbehörden die Bewilligungsbehörde(n) zeitnah über die von ihnen erlassenen Urteile im Anwendungsbereich des GKG, des KMG, des FGG, des WG, des SprstG, und des Bundesgesetzes über aussenwirtschaftliche Massnahmen informieren. Dies entspricht Artikel 12 Absatz 2 des FGG. Angesichts der möglichen Überschneidungen bei der Bereitstellung technischer Hilfe (siehe die Erläuterung zu Artikel 12) wird vorgeschlagen, auch diese Bestimmung zur Amtshilfe unter schweizerischen Behörden in das BPS aufzunehmen.

Artikel 16 BPS

Dienstleistungen, die als technische Hilfe im Sinne des FGG gelten, können ebenfalls private Sicherheitsdienstleistungen im Sinne des BPS sein. Ein Sachverhalt kann somit sowohl in den Geltungsbereich des FGG als auch in den Geltungsbereich des BPS fallen. Da die materielle Beurteilung gestützt auf diese beiden Gesetze auf unterschiedliche Kriterien beruht, ist es vorhersehbar, dass solche Überschneidung zu Kohärenzproblemen bei der Anwendung der verschiedenen Rechtsgrundlagen führen. Es soll daher im BPS die Grundlage dafür geschaffen werden, damit Sachverhalte, die sowohl unter den Geltungsbereich des BPS als auch unter den Geltungsbereich des FGG fallen, materiell koordiniert werden können, wie das bereits heute in Artikel 16 BPS im Zusammenhang mit dem GKG, KMG und EmbG der Fall ist.

Güterkontrollgesetz

Artikel 2

Wie bereits in der Erklärung zu Artikel 12 erwähnt, gibt es Überschneidungen bei den Gütern, die unter das FGG und das GKG fallen. Es kann sein, dass Ausfuhren nach Güterkontrollgesetzgebung mangels Ablehnungsgründen bewilligt werden müssen, währendem sie

²⁶ SR 946.201

unter dem FGG jedoch verboten wären, weil Grund zur Annahme besteht, dass die auszuführenden Güter zu Zwecken der Folter eingesetzt werden. Daher gilt das GKG mit dieser Änderung nur noch insoweit, als das FGG nicht zur Anwendung kommt.

Artikel 3, Buchstabe e

Die Änderung betrifft nur den französischen Text, um die Definition von Vermittlung zu präzisieren.

Artikel 14, Absatz 1, Buchstabe e

Die Änderung betrifft nur den französischen Text, um die Grammatik zu korrigieren und die Formulierung zu verdeutlichen.

Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte vom 15. Dezember 2000²⁷ (HMG)

Wie bereits in der Erläuterung zu Artikel 6 erwähnt, wird die bestehende Bewilligungspflicht im HMG für die Ausfuhr von Arzneimitteln, zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden können, in dieses Gesetz integriert. Somit sind alle relevanten Güter, die in der EU geregelt sind, in einem Gesetz zu finden.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Für die Umsetzung des Gesetzes ist keine neue Behörde zu schaffen. Das Gesetz kann in den bestehenden Behördenstrukturen umgesetzt werden. Es ist mit keinen zusätzlichen Stellen zu rechnen.

Um eine Vorstellung davon zu bekommen, wie viele Bewilligungsanfragen zu erwarten sind, kann man einen Blick auf die EU werfen. Dort wurden im Jahr 2017 292 Genehmigungen, zu Arzneimitteln und Gütern, welche zur Folter verwendet werden können, im Jahr 2018 231 Genehmigungen, im Jahr 2019 281 Genehmigungen und im Jahr 2020 257 Genehmigungen erteilt²⁸. Seit dem Inkrafttreten des, oben genannten, Artikel 21 des HMG, wonach die Ausfuhr bestimmter Arzneimittel bewilligungspflichtig ist, hat Swissmedic nur noch wenige Bewilligungen pro Jahr ausgestellt: so waren es im Jahr 2019 deren 8, 2020 deren 13, 2021 deren 3 und im laufenden Jahr, 2022, bisher 5. Ausgehend von diesen Informationen wird eine ähnlich geringe Zahl von Anträgen nach diesem neuen Gesetz erwartet.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Es wird mit keinen Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebieten gerechnet.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des neuen Gesetzes werden als gering eingestuft, da die Anzahl der vom Gesetz betroffenen Unternehmen bescheiden sein dürfte. Die volkswirtschaftliche Bedeutung, namentlich des Exports von Foltergütern ins Ausland, darf als gering veranschlagt werden.

Die 2019 Durchführbarkeitsstudie des Europarats (CDDH(2019)R92Addendum3) ergab, dass es in den Mitgliedstaaten des Europarats eine kleine Anzahl von Unternehmen gibt, die von Natur aus missbräuchliche Güter herstellen, bewerben oder damit handeln. Die Studie hat ein Schweizer Unternehmen ausfindig gemacht, das für am Körper getragene Elektroschockgeräte warb. Dieses Werbematerial für diese Geräte wurde jedoch inzwischen von der Website entfernt. Darüber hinaus haben im Zeitraum von 2014-2018 Unternehmen in mindestens 27 Mitgliedsstaaten des Europarats, darunter auch die Schweiz, Mittel zur Bekämpfung von Ausschreitungen für die Verwendung durch Strafverfolgungsbehörden hergestellt oder beworben.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

In der Schweiz sind keine gesundheitlichen oder sozialen Auswirkungen zu erwarten. Im Ausland könnte der Gesetzesentwurf positive soziale Auswirkungen auf die lokale Bevölkerung haben. Das Verbot des Handels mit Gütern zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zum Zwecke der Folter, und die Beschränkung des Handels mit Gütern, die für diese Zwecke verwendet werden können, tragen zur Wahrung der Menschenrechte bei.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Der Gesetzesentwurf stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der BV, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist, sowie auf die Strafgesetzgebungskompetenz des Bundes. Darüber hinaus legt Artikel 2 der BV fest, dass der Bund zur Achtung der Menschenrechte beitragen soll. Das Foltergütergesetz erfüllt dieses Ziel, indem es den grenzüberschreitenden Handel mit Gütern regelt, die zur Verletzung der Menschenrechte verwendet werden können, nämlich für Folter und die Todesstrafe.

²⁷ SR 812.21

²⁸ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament über die Tätigkeiten und Konsultationen der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe gemäss Artikel 31 der Verordnung (EU) 2019/125 vom 14. Oktober 2021

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Regelung des grenzüberschreitenden Handels mit Foltergütern ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Mit dem Erlass sollen die Europaratsempfehlung vollständig umgesetzt werden, womit das Engagement der Schweiz für die Verhinderung von Todesstrafe und Folter bekräftigt wird.

Das Freihandelsabkommen Schweiz–EU²⁹ (Artikel 2) gilt für Güter unter Kapitel 25–97 des Harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Kodierung der Waren. Darunter fallen auch die Güter, welche in der Ausführungsverordnung gelistet werden würden. Das Abkommen sagt aus, dass keine neuen mengenmässigen Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen bzw. Massnahmen für den Handel zwischen der EU und der Schweiz eingeführt werden dürfen (Artikel 13 und 13A). Jedoch erlaubt das Freihandelsabkommen in Artikel 20, dass Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote oder Beschränkungen erlaubt sind, wenn es darum geht, die Gesundheit und das Leben des Menschen zu schützen. Die gleiche Ausnahme ist in der EFTA-Konvention³⁰ (Artikel 13) vorgesehen. Da das Foltergütergesetz den Handel mit Gütern regelt, die für Folter und die Todesstrafe verwendet werden können, trägt es zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen bei. Daher steht das Gesetz nicht im Widerspruch zum Freihandelsabkommen oder EFTA-Konvention.

6.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen, insbesondere jene, die verfassungsmässige Rechte berühren, in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Der Gesetzesentwurf sieht Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit und auch Strafbestimmungen vor. Demnach ist ein formelles Gesetz zu erlassen.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Der Gesetzesentwurf führt nicht zu Ausgaben, die der Ausgabenbremse unterstehen (Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV).

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz werden mit der Vorlage nicht tangiert.

6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Der Gesetzesentwurf sieht weder Finanzhilfen noch Subventionen vor.

6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Gesetzesentwurf ermächtigt den Bundesrat, gesetzesergänzendes Ordnungsrecht über den Handel mit Foltergütern zu erlassen, welches die Detailregelung des Bewilligungsverfahrens und des Kontrollwesens und die Bezeichnung der zuständigen Behörden regeln würden.

6.8 Datenschutz

Gestützt auf Artikel 57h des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes³¹ (RVOG) darf die zuständige Behörde zur Verwaltung ihrer Dossiers ein automatisiertes Datenbearbeitungssystem betreiben. Auf die Personendaten haben ausschliesslich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Behörden Zugriff, die diese die Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Die Artikel 13 und 14 des FGG bilden die Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe von Personendaten gemäss den Voraussetzungen von Artikel 6 und 19 des Bundesgesetzes über den Datenschutz³² (DSG). Die Daten, die an ausländische Behörden übermittelt werden dürfen, sind in Artikel 14 Absatz 2 beschrieben.

²⁹ SR 0.632.401

³⁰ SR 0.632.31

³¹ SR 172.010

³² SR 235.1

Übersichtstabelle über die im erläuternden Bericht verwendeten quantitativen Daten

Seite	Zitat, Fundstelle	Quelle	Letzte Aktualisierung	Bemerkung
2	Die Globale Allianz zählt heute mehr als <u>60 Mitgliedstaaten</u> sowie die EU.	Erläuterndes Memorandum zur Europaratsempfehlung (Seite 28, Abs. 20)	03/2021	-
9	Seit dem Inkrafttreten des, oben genannten, Artikel 21 des HMG, wonach die Ausfuhr bestimmter Arzneimittel bewilligungspflichtig ist, hat Swissmedic nur noch wenige Bewilligungen pro Jahr ausgestellt: so waren es im Jahr 2019 deren 8, 2020 deren 13, 2021 deren 3 und im laufenden Jahr 2022, <u>bisher 5</u> . Ausgehend von diesen Informationen wird eine ähnlich <u>geringe Zahl</u> von Anträgen nach diesem neuen Gesetz erwartet.	Swissmedic, Abteilung Betäubungsmittel	29/07/2022	Basiert auf, von Swissmedic erhobenen, Daten für die Ausfuhr von Arzneimitteln, die zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden können.
9	Die 2019 Durchführbarkeitsstudie des Europarats (CDDH(2019)R92Addendum3) ergab, dass es in den Mitgliedstaaten des Europarats <u>eine kleine Anzahl</u> von Unternehmen gibt, die von Natur aus missbräuchliche Güter herstellen, bewerben oder damit handeln.	Lenkungsausschuss des Europarates für Menschenrechte: <i>Feasibility study of a legal instrument concerning the trade in goods used for torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment and the death penalty</i> (CDDH(2019)R92Addendum3)	16/12/2019	-
9	Die Studie (Durchführbarkeitsstudie des Europarats- CDDH(2019)R92Addendum3) hat <u>ein Schweizer Unternehmen</u> ausfindig gemacht, das für am Körper getragene Elektroschockgeräte warb. Dieses Werbematerial für diese Geräte wurde jedoch inzwischen von der Website entfernt.	Lenkungsausschuss des Europarates für Menschenrechte: <i>Feasibility study of a legal instrument concerning the trade in goods used for torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment and the death penalty</i> (CDDH(2019)R92Addendum3)	16/12/2019	-
9	Darüber hinaus haben im Zeitraum von 2014-2018 Unternehmen in <u>mindestens 27 Mitgliedsstaaten</u> des Europarats, darunter auch die Schweiz, Mittel zur Bekämpfung von Ausschreitungen für die Verwendung durch Strafverfolgungsbehörden hergestellt oder beworben.	Lenkungsausschuss des Europarates für Menschenrechte: <i>Feasibility study of a legal instrument concerning the trade in goods used for torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment and the death penalty</i> (CDDH(2019)R92Addendum3)	16/12/2019	-