



CH-3003 Bern  
NKVF

---

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Frau Bundesrätin  
Simonetta Sommaruga

Email: [Stab-rd@fedpol.admin.ch](mailto:Stab-rd@fedpol.admin.ch)

Ihr Zeichen:  
Unser Zeichen: NKVF

**Bern, den 26. März 2018**

## **Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum neu zu erlassenden **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)**.

Die Kommission beschränkt sich in ihrer Vernehmlassungsantwort auf eine Stellungnahme zu den vorgeschlagenen neuen Haftgründen im Ausländerrecht und zur Erweiterung der Gründe für die Anordnung der Einzelhaft im Strafgesetzbuch.

### **Zur Einführung eines neuen Haftgrundes im Hinblick auf eine ausländerrechtliche Wegweisung**

#### **Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe. i, Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe. b Ziffer 1 und Artikel 76a Absatz 2 Buchstabe j AuG<sup>1</sup>**

Neu soll Haft zur Vorbereitung des Wegweisungsverfahrens (sog. Vorbereitungshaft) und zur Sicherstellung des Vollzugs (sog. Ausschaffungshaft) angeordnet werden können, wenn die betroffene Person „gestützt auf Erkenntnisse von fedpol die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet“ (Art. 75 Abs. 1 Bst. I und Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 AuG).

Damit eine solche Haft dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz Rechnung trägt, müssen hinreichende Anhaltspunkte vorliegen, die auf eine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit

---

<sup>1</sup> Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG), SR 142.20.



schliessen lassen. Der Gesetzestext führt jedoch nicht weiter aus, was alles unter „Erkenntnisse von fedpol“ fällt, gestützt auf welche Handlungen und Methoden diese Erkenntnisse gewonnen werden bzw. welche Handlungen einen derartigen Schluss zulassen.

Angesichts des schwerwiegenden Eingriffs in die Bewegungsfreiheit der Betroffenen erscheint eine Präzisierung des Begriffs der Erkenntnisse, insbesondere der darunter fallenden Handlungen mit Blick auf rechtsstaatliche Grundsätze (namentlich das Legalitätsprinzip und den Verhältnismässigkeitsgrundsatz) unbedingt angezeigt. **Die Kommission empfiehlt deshalb, die aus Sicht von fedpol als Erkenntnisse zu bezeichnenden Tatbestände zu definieren und den Begriff zu konkretisieren.**

Darüber hinaus scheint die Aufnahme eines weiteren Haftgrundes aufgrund der bereits heute bestehenden Gründe, die in weitreichendem Masse eine Inhaftierung im Falle unkooperativen Verhaltens oder einer Gefahr eines solchen Verhaltens (namentlich Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4 AuG: „ihr bisheriges Verhalten darauf schliessen lässt, dass sie [die Person] sich behördlichen Anordnungen widersetzt“) zulassen, als nicht notwendig.

Im Weiteren soll mit Art. 76a Abs. 2 Bst. j AuG die von der Dublin-III-Verordnung<sup>2</sup> verlangte „erhebliche Fluchtgefahr“ insofern weiter konkretisiert werden, als auch die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz „aufgrund von Erkenntnissen von fedpol“ gefährdet ist. Hier gelten dieselben Bedenken wie bei den Haftgründen von Art. 75 und 76 AuG. Gemäss Ausführungen im erläuterndem Bericht<sup>3</sup> ergibt sich die Gefährdung insbesondere aus Beziehungen zu terroristischen Straftaten oder solchen der organisierten Kriminalität, womit hier der Anwendungsbereich breiter gefasst wird als bei den im E-BWIS<sup>4</sup> vorgesehenen Massnahmen, die sich nur auf die Verhinderung terroristischer Straftaten beziehen (u.a. Art. 2 Abs. 2 Bst. dbis E-BWIS), nicht hingegen auf die organisierte Kriminalität.<sup>5</sup>

Nach Auffassung der Kommission bringt auch hier die Ausdehnung der gemäss Dublin-III-Verordnung verlangten Anzeichen für eine „erhebliche Fluchtgefahr“ kaum eine erhebliche Änderung, da bereits Art. 76a Abs. 2 Bst. b AuG ein Verhalten genügen lässt, das darauf schliessen lässt, dass sich die Person behördlichen Anordnungen widersetzen wird. Es ist kaum denkbar, dass eine Person zwar soweit gefährlich ist, dass sie eine Gefahr für die Sicherheit der Schweiz darstellt, dass sie deswegen untertauchen wird, dass sie sich aber an behördliche Anordnungen halten wird.

---

<sup>2</sup> Vgl. Art. 28 (2) V (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), siehe Notenaustausch vom 14. August 2013 zur Dublin-III-Verordnung, SR 0.142.392.680.01.

<sup>3</sup> Vgl. Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, S. 23.

<sup>4</sup> Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), SR 120.

<sup>5</sup> Vgl. Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, S. 13.



## **Zur geplanten Änderung des Strafgesetzbuchs**

### **Artikel 78 Buchstabe d StGB<sup>6</sup>**

Mit der geplanten Ergänzung der in Art. 78 Bst. a – c StGB aufgeführten Gründe für die Anordnung einer Einzelhaft soll laut erläuterndem Bericht<sup>7</sup> die Beeinflussung und Gewinnung von Mitgefangenen durch Gedankengut, welches die Begehung von terroristischen Straftaten begünstigen kann, verhindert werden.

Die Kommission erachtet das damit angestrebte Ziel, die Rekrutierung neuer Personen durch terroristische Organisationen zu verhindern, als legitim und nachvollziehbar. In Anbetracht des bereits vorgesehenen Anordnungsgrundes, wonach eine Person aufgrund von erheblicher Drittgefährdung isoliert werden kann, stellt sich die Kommission jedoch die Frage nach der Notwendigkeit der Einführung dieses zusätzlichen Tatbestands.

Die Kommission erinnert daran, dass eine Einzelhaft immer nur als ultima ratio Massnahme für die kürzest mögliche Dauer angeordnet werden sollte. Zudem sind bei der Anordnung und dem Vollzug grundlegende Verfahrensgarantien einzuhalten. Eine lang andauernde Einzelhaft unter unangemessenen Bedingungen sowie eine zeitlich unbefristete Anordnung wurden vom EGMR beispielsweise als Verletzung von Art. 3 EMRK bezeichnet.<sup>8</sup> Aufgrund der vielfältig dokumentierten negativen Auswirkungen auf die psychische Gesundheit der betroffenen Personen wird auf internationaler Ebene deshalb zunehmend deren Abschaffung gefordert.<sup>9</sup>

Überdies stellt sich die Kommission die grundsätzliche Frage nach der Eignung der Einzelhaft zur Bekämpfung von radikalisiertem Gedankengut. In seinem Handbuch für Straf- und Bewährungswesen betreffend Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus<sup>10</sup> bezeichnete der Europarat die Einzelhaft als ungeeignetes Haftregime für gefährliche extremistische Personen.

---

<sup>6</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB), SR 311.0.

<sup>7</sup> Vgl. Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, S. 25 f.

<sup>8</sup> Z.B. EGMR, Piechowicz gegen Polen, 20071/07 (2012), Ziff. 173; EGMR (Grosse Kammer), Ilaşcu et al. gegen Moldavien und Russland, 48787/99 (Reports 2004-VII), Ziff. 243, 432 und 428 f.; EGMR, Csüllög gegen Ungarn, 30042/08 (2011), Ziff. 31 und 38.

<sup>9</sup> Vgl. Revision of the European Prison Rules, S. 123 (unter: <https://rm.coe.int/european-prison-rules-978-92-871-5982-3/16806ab9ae>, 21.02.2018); Nelson-Mandela-Regeln, Regel 43 (a), (b), 44 und 45; EGMR, Piechowicz gegen Polen, 20071/07 (2012), Ziff. 173; EGMR, Csüllög gegen Ungarn, 30042/08 (2011), Ziff. 30; EGMR, Iorgov gegen Bulgarien 40653/98 (2004), Ziff. 83; Istanbul Statement, S. 23 (*The Istanbul Statement on the Use and Effects of Solitary Confinement, adopted on 9 December 2007 at the International Psychological Trauma Symposium, Annex to the Interim report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment and punishment, A/63/175, 29 July 2008*).

<sup>10</sup> Vgl. Council of Europe Handbook for Prison and Probation Services regarding Radicalisation and Violent Extremism, PC-CP (2016) 2 rev 4, (unter: <https://rm.coe.int/16806f9aa9>, 21.02.2018), S. 32 f.



Dies bestätigte auch eine vom IRKS durchgeführte Studie aus dem Jahr 2017.<sup>11</sup> Darin wurde namentlich deutlich, dass Isolation und mangelnde Beschäftigung der Inhaftierten die Radikalisierung deutlich verstärkt und sich somit negativ auf die Sicherheit auswirkt. Im Gegenzug macht die Studie deutlich, dass durch Normalisierung, insbesondere durch die Einbindung von Inhaftierten in den Anstaltsalltag, in die Betriebe und in sonstige, sinnstiftende Aktivitäten die Sicherheit in der Einrichtung erhöht und ein Beitrag zur Deradikalisierung geleistet wird. Vielmehr sollten deshalb anstelle einer Einzelhaft soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen zum Zuge kommen.<sup>12</sup> Kritisch steht die Kommission auch Beschränkungen von sozialen Kontakten gegenüber, insbesondere wenn diese Familienangehörige betreffen.

**Aufgrund oben genannter Erwägungen ist die Kommission der Ansicht, dass die Einführung eines zusätzlichen Tatbestands im StGB zur Anordnung von Einzelhaft bei radikalisierten Personen nicht notwendig ist. Des Weiteren vertritt sie die grundsätzliche Haltung, dass die Einzelhaft zur Bekämpfung von terroristischem Gedankengut keineswegs eine effiziente Massnahme darstellt und empfiehlt den Behörden anstelle, soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen in den Einrichtungen des Freiheitsentzugs zu fördern.<sup>13</sup>**

**Sollte im Einzelfall gestützt auf die bereits bestehenden Anordnungsgründe trotzdem eine Einzelhaft angeordnet werden, hat diese stets verhältnismässig, rechtmässig, nachvollziehbar, notwendig und nicht-diskriminierend zu sein.<sup>14</sup>**

**Zudem hat die Überprüfung der Anordnung mindestens alle 3 Monate zu erfolgen,<sup>15</sup> wobei mit zunehmender Dauer auch die Anforderungen an deren Begründungspflicht steigen.<sup>16</sup> Die relevanten Entscheide müssen sorgfältig dokumentiert, nachvollziehbar und für die betroffene Person jederzeit zugänglich sein. Dabei ist stets darauf zu achten, dass der eingewiesenen Person das rechtliche Gehör gewährt, eine Kopie der Verfügung ausgehändigt wird und die entsprechenden Beschwerdemöglichkeiten aufgezeigt werden.<sup>17</sup>**

---

<sup>11</sup> Veronika Hofinger und Thomas Schmidinger, Endbericht zur Begleitforschung, Deradikalisierung im Gefängnis, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie, Januar 2017, S. 141, (unter: [https://www.irks.at/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/Endbericht\\_Begleitforschung\\_2017.pdf](https://www.irks.at/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/Endbericht_Begleitforschung_2017.pdf), 19.03.2018).

<sup>12</sup> Vgl. Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, S. 8; Council of Europe Handbook for Prison and Probation Services regarding Radicalisation and Violent Extremism, PC-CP (2016) 2 rev 4, S. 33; vgl. hierzu auch Hofinger und Schmidinger, S. 44 ff.

<sup>13</sup> Vgl. Council of Europe Handbook for Prison and Probation Services regarding Radicalisation and Violent Extremism, PC-CP (2016) 2 rev 4, S. 32.

<sup>14</sup> Vgl. CPT/Inf(2011)28-part2, para. 55.

<sup>15</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht NKVF 2013, S. 46; CPT/Inf (2002) 30, Report to the Authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe and to the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in February 2002, para. 41.

<sup>16</sup> Vgl. EGMR, A.B. gegen Russland, 1439/06 (2010), Ziff. 135; Tätigkeitsbericht NKVF 2013, S. 39.

<sup>17</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht NKVF 2013, S. 46.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF**  
**Commission nationale de prévention de la torture CNPT**  
**Commissione nazionale per la prevenzione della tortura CNPT**  
**Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura CNPT**  
**National Commission for the Prevention of Torture NCPT**

Die Kommission dankt Ihnen für die Berücksichtigung ihrer Anregungen und Empfehlungen und steht für Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Für die Kommission:

Alberto Achermann  
Präsident der NKVF