

ZUR EINFÜHRUNG DES STRAFTATBESTANDS FOLTER IN DER SCHWEIZ: FAKTEN UND PERSPEKTIVEN

**Pressemappe zur parlamentarischen Initiative 20.504
für einen eigenen Straftatbestand der Folter**

(Herausgegeben im Oktober 2025, im Hinblick auf die Sitzung der RK-N)

Dokument erstellt von

ACAT-Schweiz – Aktion der Christen für die Abschaffung der Folter
Speichergasse 29 · 3011 Bern
info@acat.ch · www.acat.ch

Ansprechpartner für Medien

Etienne Cottier – Verantwortlicher für juristische Dossiers
e.cottier@acat.ch · +41 79 771 23 85

ÜBER DIESE PRESSEMAPPE

Diese von **ACAT-Schweiz** erstellte Pressemappe ist das Begleitmaterial zur Medienmitteilung vom 15. Oktober 2025.

Sie enthält Fakten und Perspektiven sowie juristische Analysen, einen historischen Abriss, dokumentierte Fälle, Eckdaten und gebrauchsfertige Quellen.

Auf einen Blick: 4 thematische Faktenblätter, im Inhaltsverzeichnis in 2 Sätzen zusammengefasst.

Was sich mit der Reform verändert: angemessene Qualifizierung, angemessene Verjährungsfrist, universelle Zuständigkeit, Schutz der Menschenwürde, Kohärenz zwischen internationalen Verpflichtungen und internem Recht.

Zeithorizont: Entscheid der RK-N am **30. bzw. 31. Oktober 2025**.

Die Pressemappe wird im Lauf der parlamentarischen Etappen nachgeführt: Die Zusammenfassung wird aktualisiert und es können neue Faktenblätter hinzukommen. Die Pressemappe soll für die Medien im gesamten Gesetzgebungsprozess eine verlässliche Quelle bleiben.

Online verfügbar: <https://www.acat.ch/de/medienmitteilung-16-10-2025/>

Der auf der Titelseite aufgeführte **Ansprechpartner für die Medien** steht für Fragen und zusätzliche Auskünfte zur Verfügung.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Schweiz hat Folter noch immer nicht als spezifischen Tatbestand in das Strafgesetzbuch aufgenommen – trotz wiederholter internationaler Kritik und vermehrter Forderungen von Schweizer Akteuren. Nach Jahren des Stillstands ist nun ein parlamentarischer Prozess im Gange:

- 2019 – Erste Interpellation von Ständerätin Anne Seydoux-Christe (ehemals CVP/JU) zur Notwendigkeit, Folter unter Strafe zu stellen
- 2020 – Einreichen der parlamentarischen Initiative 20.504 von Nationalrat Beat Flach (GLP/AG)
- 2022 – Annahme durch beide Kommissionen für Rechtsfragen
- 2024 – Fristverlängerung durch den Nationalrat, Vernehmlassung zu Gesetzesvorentwurf
- 2025 – Voraussichtlicher Entscheid der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats über das weitere Vorgehen (30./31. Oktober)

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	2
------------------------------	---

FAKTENBLATT 1 – «No Safe Haven»: Kein Zufluchtsort für Folterer	4
--	---

Ohne spezifischen Straftatbestand kann die Schweiz Folterer, die sich auf ihrem Staatsgebiet aufhalten, nicht vor Gericht bringen, wenn kein anderer Staat ihre Auslieferung verlangt. Diese Gesetzeslücke gibt mutmasslichen Tätern die Möglichkeit, sich in der Schweiz zu verstecken.

FAKTENBLATT 2 – BEGRENZUNG DER STAATSGEWALT: DIE MENSCHENWÜRDE ALS ROTE LINIE	7
--	---

Jeder Freiheitsentzug birgt das Risiko einer Verletzung der Menschenwürde. Ohne spezifischen Straftatbestand sind die Verfahren komplizierter und es gibt keine Unterscheidung zwischen den schwersten Übergriffen und anderen Fällen übermässiger Gewaltanwendung.

FAKTENBLATT 3 –VON DER FÜHRUNGSROLLE ZUM RÜCKZUG: DAS ENGAGEMENT DER SCHWEIZ GEGEN FOLTER	11
--	----

Obwohl sie lange eine treibende Kraft in der Bekämpfung von Folter war, hat die Schweiz dieses Verbrechen nie in ihr Strafgesetzbuch aufgenommen. Diese Lücke steht für einen allgemeinen Rückzug in der Menschenrechtspolitik.

FAKTENBLATT 4 – UMSTRITTENE POSITION – MÖGLICHE WENDE	16
--	----

Von der UNO bis zu den Schweizer Institutionen hat sich das Bewusstsein für die Lücke im Schweizer Strafrecht in den vergangenen dreissig Jahren durchgesetzt. Über hundert Staaten haben ihre Gesetzgebung angepasst, sodass sich die Zurückhaltung der Schweiz immer schwerer rechtfertigen lässt.

FAKTENBLATT 1 – «No Safe Haven»: Kein Zufluchtsort für Folterer

Die spezifische Strafbarkeit von Folter, die derzeit im Parlament diskutiert wird¹, ist keineswegs eine symbolische Geste oder ein politisches Signal. Sie entspricht einer konkreten Notwendigkeit: Die Schweiz soll Folterer, die in unserem Land Zuflucht suchen, strafrechtlich verfolgen können.

Unverzichtbare universelle Zuständigkeit

Eines der zentralen Ziele des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter (UNCAT), das die Schweiz unterstützt und umgehend ratifiziert hat², ist es, zu verhindern, dass Folterer sich durch Flucht in ein anderes Land der Justiz entziehen. Für die Erreichung dieses Ziels ist eine spezifische Strafnorm unverzichtbar: Nur sie ermöglicht es, die universelle Zuständigkeit der Schweizer Behörden zu begründen und Folterer, die sich auf ihrem Territorium aufhalten, strafrechtlich zu verfolgen.

Diese Notwendigkeit rechtfertigte Anfang der 2000er Jahre bereits die rasche Verabschiedung von Bestimmungen zu Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, nach denen Folter schon unter Strafe steht³. Zahlreiche Fälle zählen jedoch nicht zu diesen Kategorien. Ohne eigenständige Strafbarkeit finden die Täter weiterhin Zuflucht in der Schweiz, solange nicht in einem anderen Staat ein Auslieferungsverfahren gegen sie eröffnet wird. Die spezifische Strafbarkeit von Folter, die manche als rein symbolische Geste betrachten, ist eine konkrete Voraussetzung für die Bekämpfung der Straflosigkeit.

Ein notwendiges Instrument angesichts des Unaussprechlichen

Wie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) belegt, ist Folter auf internationaler Ebene ein sehr reales Phänomen⁴. Die Schwere der gemeldeten Taten unterstreicht die Notwendigkeit, solche Handlungen weltweit zu ahnden.

Hätten die Polizisten, die Ahmed Selmouni 1991 mit einem Schlagstock anal vergewaltigt, mit dem Tod bedroht, beschimpft und ihm mehrere Knochenbrüche zugefügt hatten, versucht, in die Schweiz zu flüchten und sich so der französischen Justiz zu entziehen, wären sie nicht belangt worden⁵.

Dasselbe gilt für die türkischen Polizisten, die 1995 Abdülsamet Yaman mit verbundenen Augen mehrere Tage lang an der Decke aufhängten, ihn mit kaltem Wasser bespritzten, ihm in die Hoden schlugen und ihn wiederholt mit Elektroschocks folterten⁶.

Es wäre auch bei den russischen Polizisten nicht anders gewesen, die 1998 Valery Kopylov auf die Brust sprangen, ihn an den hinter dem Rücken gefesselten Armen aufhängten und ihn so lange mit Elektroschocks traktierten, dass er mehrmals das Bewusstsein verlor⁷.

¹ Parlamentarische Initiative [20.504](#) Beat Flach «Folter als eigener Straftatbestand im Schweizer Strafrecht», eingereicht am 18. Dez. 2020.

² Zur langjährigen Vorreiterrolle der Schweiz in der Folterbekämpfung und bei der Ausarbeitung internationaler Übereinkommen s. FAKTENBLATT 3 der Pressemappe: «Von der Führungsrolle zum Rückzug: Das Engagement der Schweiz gegen Folter».

³ Vgl. [Titel 12^{\(bis\)}](#) des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0), der im Jahr 2000 zur Umsetzung des Römer Statuts eingeführt. Er stellt Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen unter Strafe und überträgt den Schweizer Gerichten die universelle Zuständigkeit für deren Verfolgung.

⁴ Für dieses Faktenblatt haben wir auf Beispiele aus dem Interamerikanischen Gerichtshof und der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte verzichtet, die zahlreiche Fälle von Folter beurteilt haben.

⁵ Die Polizei verdächtigte Herrn Selmouni, einen marokkanisch-niederländischen Doppelbürger, der Beteiligung am Drogenhandel, s. EGMR, [Selmouni gg. Frankreich](#), 28. Juli 1999.

⁶ Die Polizisten wollten, dass Herr Yaman seine angebliche Mitgliedschaft in der PKK zugibt, s. EGMR, [Abdülsamet Yaman gg. Türkei](#), 2. Nov. 2004.

⁷ Herr Kopylov wurde verdächtigt, einen Polizisten getötet zu haben, s. EGMR, [Kopylov gg. Russland](#), 29. Juli 2010.

Diese drei Fälle – es hätten noch weitere genannt werden können⁸ – verdeutlichen eine dringende Notwendigkeit: Die Straffreiheit derjenigen, die Unbeschreibliches begehen, muss beendet werden, indem die universelle Zuständigkeit der Schweizer Strafverfolgungsbehörden gewährleistet wird.

Diese Feststellung gilt jedoch auch für Fälle, in denen sich die Folter nicht gegen eine einzelne Person, sondern gegen eine grosse Anzahl Menschen richtet.

Blinde Flecken in umfangreichen Fällen: Das Beispiel des G8-Gipfels in Genua

Wenn Folter nicht mehr ein Einzelfall ist, sondern zu einer breit eingesetzten Methode wird, normalisiert sie sich, was die Grundfesten des Rechtsstaates erschüttert. Auch in diesen Fällen kann sich die Schweiz nicht immer auf ihre universelle Zuständigkeit berufen, um die Verantwortlichen zu verhaften, wenn sie sich auf ihrem Territorium befinden, weil manche Fälle nicht die Kriterien eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit erfüllen.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat dies anhand des «G8»-Gipfels in Genua von 2001 eindrucksvoll aufgezeigt. In einer Art Strafaktion griff die Polizei wahllos alle Besetzerinnen und Besetzer einer Schule an. Obwohl sie laut den Richtern «eindeutig harmlos» waren, wurden sie systematisch «völlig grundlos» zusammengeschlagen⁹. Mehrere von ihnen trugen bleibende Schäden davon. Unter ihnen war auch der 62-jährige Cesare Cestaro, der seine Hände zum Zeichen der Kapitulation erhoben hatte. Italien wurde nicht nur wegen dieser Gewalttaten verurteilt, sondern auch, weil eine geeignete Strafnorm fehlte: 2017 verabschiedete das Land schliesslich den Straftatbestand der Folter.

Der Fall des G8 wurde nie unter dem Gesichtspunkt von Verbrechen gegen die Menschlichkeit betrachtet. Trotz der massiven Gewaltanwendung wird der Fall nicht als solches qualifiziert, weil die Schwelle für diese Einstufung sehr hoch ist¹⁰. Dieser Fall gehört jedoch zu den verwerflichsten Formen der Gewalt, weil die Folter institutionalisiert ist.

Die Verabschiedung einer spezifischen Strafnorm würde es ermöglichen, auch diese Lücke zu schliessen und somit sicherzustellen, dass sich kein Folterer seiner Verantwortung entziehen kann, wenn er sich in der Schweiz aufhält, und zwar unabhängig davon, ob er als Einzelperson oder im Rahmen einer gross angelegten Operation gehandelt hat.

Die Verhaftung Pinochets: Wenn eine Strafnorm den Unterschied macht

Die Verhaftung von Augusto Pinochet in London verdeutlicht die Notwendigkeit, einen spezifischen Straftatbestand zu schaffen. Nach Jahrzehnten der Straffreiheit konnte der ehemalige chilenische Diktator nur dank der Strafnorm, die das Vereinigte Königreich nach der Ratifizierung der Anti-Folter-Konvention¹¹ eingeführt hatte, belangt werden.

Für die Schweiz gilt dasselbe: Ohne spezifischen Tatbestand keine universelle Zuständigkeit – ohne universelle Zuständigkeit keine Möglichkeit einzugreifen.

⁸ S. insb. EGMR: [Aksoy gg. Türkei](#), 18. Dez. 1996; [Aydin gg. Türkei](#), 25. Sept. 1997; [Ilhan gg. Türkei \[GC\]](#), 27. Juni 2000; [Menesheva gg. Russland](#), 9. März 2006; [M. C. gg. Bulgarien](#), 4. Dez. 2003.

⁹ Erst 2017 hat Italien den Straftatbestand der Folter in sein Strafgesetzbuch aufgenommen. Den vollständigen Wortlaut des Urteils und die Quellenangaben finden Sie unter: EGMR, [Cestaro gg. Italien](#), 7. April 2015, Par. 182 und 183.

¹⁰ In der Praxis gehören diese Beispiele zu einer Grauzone: Sie sind zu punktuell oder zu wenig strukturiert, um alle Kriterien eines generalisierten oder systematischen Angriffs zu erfüllen. Sie sind jedoch viel zu schwerwiegend, als dass die rechtliche Ungewissheit bestehen bleiben dürfte, bis sich die internationale Rechtsprechung möglicherweise weiterentwickelt (vgl. Art. 264a StGB).

¹¹ Dass Augusto Pinochet im Vereinigten Königreich strafrechtlich verfolgt werden konnte, war Abschnitt 134 des [Criminal Justice Act 1988](#) zu verdanken, der Folter unter Strafe stellt und den britischen Gerichten seit dem 8. Dez. 1988 universelle Zuständigkeit verleiht (siehe *R v Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate, ex parte Pinochet Ugarte* (No. 3), [\[2000\] 1 AC 147](#), House of Lords). Eine leicht verständliche Darstellung dieses Falls findet sich bei Philippe Sands, *38 London Street*, 2025.

Ein Straftatbestand zur Bekämpfung der Straflosigkeit

Die spezifische Strafbarkeit von Folter ist keineswegs eine symbolische Geste. Das Ziel dieser Reform besteht nicht darin, das Image der Schweiz als «Musterschülerin» in Sachen Menschenrechte zu bewahren. Vielmehr geht es um eine echte Notwendigkeit: endlich der Straflosigkeit derjenigen ein Ende zu setzen, die Unerträgliches begehen, indem die universelle Zuständigkeit unserer Strafverfolgungsbehörden gewährleistet wird. Ohne spezifische Rechtsgrundlage können sich Folterer weiterhin in der Schweiz verstecken.

Bisher konnten die Schweizer Behörden vorsichtig sein und abwarten, ob diese Strafbarkeit notwendig ist. Doch in Anbetracht der Häufung von Fällen, die vor den EGMR gebracht wurden, und der wiederholten Kritik von Expertinnen und Experten der Vereinten Nationen¹² erscheint das, was zuvor als legitime Zurückhaltung gelten konnte, heute unverständlich.

Die Einführung eines spezifischen Straftatbestands ermöglicht es der Schweiz, ihre Rolle bei der Bekämpfung der Straflosigkeit voll und ganz wahrzunehmen. Damit wird auch der Grundsatz umgesetzt, der die UN-Konvention gegen Folter inspiriert hat – derselbe Grundsatz, der in London dazu geführt hat, dass Pinochets Straflosigkeit ein Ende gesetzt wurde: **«No Safe Haven»**, kein Zufluchtsort für Folterer.

¹² Für einen Überblick über die zunehmend unhaltbare Position der Schweiz angesichts der externen und internen Kritik in Zusammenhang mit der Strafbarkeit von Folter s. FAKTENBLATT 4, «Umstrittene Position – Mögliche Wende».

FAKTENBLATT 2 – Beschränkung der Staatsgewalt: Die Menschenwürde als rote Linie

Jeder Freiheitsentzug birgt die Gefahr einer Verletzung der Menschenwürde. Der Staat muss dieser Gefahr vorbeugen und sie gesetzlich regeln. Heute muss die Schweiz entscheiden, ob sie einen auf der Menschenwürde basierenden Schutz vor Folter in ihr Strafgesetzbuch aufnehmen will, um die schwersten Übergriffe zu verhindern¹.

Ein Risiko bei jedem Freiheitsentzug

Jede Zwangssituation – ob in Bundesasylzentren, Haftanstalten oder bei Polizeieinsätzen – konfrontiert den Staat mit seiner Verantwortung, bei der Anwendung legitimer Gewalt die Grenze der Grundrechte nicht zu verletzen.

Die rote Linie dieser Gewaltanwendung zu ziehen bedeutet, sich dieses Risikos bewusst zu sein. Es bedeutet, die Würde aller Menschen zu schützen. Es bedeutet auch, jene zu unterstützen, die die öffentliche Sicherheit gewährleisten, und zwar mit einem klaren Rechtsrahmen, der Beamtinnen und Beamte ebenso schützt wie die Betroffenen.

Bei der Einführung des Straftatbestands der Folter geht es nicht um die Frage, ob Folter in der Schweiz existiert oder nicht, und auch nicht darum, die Arbeit jener Menschen, die eine anspruchsvolle Aufgabe wahrnehmen, pauschal zu beurteilen. Es geht darum, ausgehend von den Menschenrechten eine rote Linie zu ziehen, um das Risiko übermässiger Gewaltanwendung zu begrenzen.

Beispiel Bundesasylzentren (BAZ)

Bei den BAZ zeigt sich das inhärente Risiko von Freiheitsentzügen konkret. Im Jahr 2021 berichtete eine gemeinsame Recherche von RTS, Rundschau und Wochenzeitung über wiederholte Übergriffe in mehreren Zentren: disziplinarische Einschliessung in Containern in Boudry, wo ein Asylsuchender wegen Unterkühlung hospitalisiert werden musste; Prügel für einen Minderjährigen in St. Gallen; missbräuchliche Verwendung von Ausnüchterungszellen. Im Jahr 2020 wurden über 1500 Vorfälle rapportiert, von denen einige bewusst «ausgeschmückt» wurden, um Strafen zu rechtfertigen². Aufgrund dieser Enthüllungen suspendierte das Staatssekretariat für Migration (SEM) vierzehn Angestellte von privaten Sicherheitsfirmen und gab eine externe Untersuchung in Auftrag.

Die Untersuchung des ehemaligen Bundesrichters Niklaus Oberholzer ergab keine Hinweise auf systematische Gewalt oder Folter, stellte jedoch erhebliche strukturelle Risiken fest: Delegation von Zwangsausübung an Privatunternehmen, mangelhafte Ausbildung und Verwässerung von Verantwortlichkeiten³. Es wird darauf hingewiesen, dass diese Risikofaktoren nicht nur im Fehlverhalten einzelner Personen liegen, sondern auch auf die physischen und institutionellen Rahmenbedingungen der BAZ zurückzuführen sind, die das Personal stark fordern. Der Bericht kommt zum Schluss, dass eine Null-Fehler-Kultur zwar anzustreben ist, aber nie vollumfänglich realisiert werden kann⁴.

Dieser Befund betrifft bei Weitem nicht nur die BAZ. Im Jahr 2024 berichtete der Europäische Ausschuss für die Verhütung von Folter (CPT) von körperlichen Misshandlungen in mehreren Haftanstalten. Er wies zudem darauf hin, dass die Überbelegung mancher Gefängnisse der

¹ Parlamentarische Initiative [20.504](#) Beat Flach «Folter als eigener Straftatbestand im Schweizer Strafrecht», eingereicht am 18. Dez. 2020.

² RTS, [Bavures et rapports trafiqués: la sécurité dérape dans les centres fédéraux d'asile](#), 6. Mai 2021.

³ Niklaus Oberholzer, [Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren](#), erstattet im Auftrag des SEM, 30. September 2021, Kap. 6.2.3–6.4, S. 38–45, auf der Website des [SEM](#).

⁴ Bericht Oberholzer, *ebd.*, Ziff. 5.4, S. 55.

Romandie – bis zu 132 % in Champ-Dollon und 166 % in Bois-Mermet – «erbärmliche Auswirkungen» auf die Haftbedingungen und die Arbeitsbedingungen des Personals habe⁵.

Wenn der Staat Gewalt delegiert: Erhöhtes Risiko von Übergriffen

Zu den Risiken, die mit traditionellen Strukturen des Freiheitsentzugs verbunden sind, kommt ein weiteres hinzu, nämlich die zunehmende Auslagerung von Zwangsmassnahmen. Immer mehr staatliche Überwachungs- und Sicherheitsaufgaben werden an Privatunternehmen übertragen. Eine aktuelle Untersuchung von SRF und SWI zeigte die Grenzen dieses Trends auf: Anstellung ohne eingehende Prüfung, minimale Ausbildung, beschränkte staatliche Kontrolle und sogar verschwiegene Gewaltanwendung⁶. Wie bereits im Oberholzer-Bericht über die BAZ⁷ betont wurde, ist das Risiko von Übergriffen deutlich höher, wenn solche Aufgaben an private Akteure delegiert werden.

Eine wirksame Strafnorm muss auch für private Akteure gelten

Damit die Strafnorm gegen Folter wirksam ist, muss sie auch private Akteure einbeziehen, ansonsten verliert sie einen zentralen Teil ihrer Bedeutung. Diese Lücke wäre ein Verstoß gegen das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter, das verlangt, dass jede Person, die in amtlicher Eigenschaft oder mit dem ausdrücklichen oder stillschweigenden Einverständnis des Staates handelt, für Folter strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden kann⁸.

Die Menschenwürde als klare Grenze

Angesichts dieses strukturell bedingten Übergriffsrisikos im Freiheitsentzug wird mit der Einführung einer spezifischen Strafnorm gegen Folter eine klare Grenze gesetzt: Die Menschenwürde darf nie verletzt werden, auch nicht bei Menschen, denen die Freiheit entzogen ist.

Ohne spezifischen Tatbestand ist die Justiz bei schweren Übergriffen machtlos

Die Risiken bestehen nicht nur theoretisch: Wenn Übergriffe tatsächlich stattfinden, erlaubt der aktuelle Rechtsrahmen nicht immer eine adäquate Reaktion. Der fehlende Straftatbestand für Folter führt zu einer unangemessenen Qualifizierung mit kürzeren Verjährungsfristen.

Im Jahr 2009 wurde Wilson A. bei einer aus dem Ruder gelaufenen Polizeikontrolle in Zürich Opfer von Gewalt, die in mehreren Arztzeugnissen bestätigt wurde⁹. Die Staatsanwaltschaft stellte das Verfahren mehrfach ein, bevor das Bundesgericht eine Untersuchung anordnete¹⁰. Die Anklage beschränkte sich auf die Gefährdung des Lebens Dritter und «Amtsmissbrauch», einen allgemeinen Tatbestand, welcher der Schwere des Sachverhalts nicht gerecht wurde¹¹. Nach einem Verfahren von 15 Jahren wurden die Polizeibeamten 2024 freigesprochen.

⁵ CPT, [Rapport au Conseil fédéral relatif à la visite effectuée en Suisse du 19 au 28 mars 2024](#), 14. Januar 2025, S. 4, auf der Website des [CPT](#) (nur auf F und E); s. auch Zusammenfassung auf Deutsch.

⁶ Laut der Recherche wurde unter anderem ein mutmasslicher sexueller Missbrauch nicht gemeldet, s. SWI swissinfo.ch/SRF Investigativ, [Undercover-Recherche zeigt Mängel in der Security-Branche](#), 14. Januar 2025.

⁷ Bericht Oberholzer, ebd., Kap. 6.1 S. 56 ff.

⁸ S. Art. 1 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter (UNCAT), in dem die Mindestbedingungen einer strafrechtlichen Definition von Folter aufgeführt sind.

⁹ Prellungen, Verletzungen an Hals und Brust, s. Plattform der Schweizer NGO für Menschenrechte, *Progress report to the CAT*, 77th session, 3. Juni 2024, auf der Website von [ACAT-Schweiz](#).

¹⁰ Le Temps, [Wilson A.: un cas de «profilage racial» qui n'en est pas un, juge le Tribunal cantonal de Zurich](#), 15. Feb. 2024.

¹¹ 2023 kritisierte der UN-Ausschuss gegen Folter die systematische Anwendung des Straftatbestands Amtsmissbrauch (Art. 312 StGB) bei der Untersuchung teils sehr schwerwiegender körperlicher Gewalt, die Angehörigen der Ordnungskräfte vorgeworfen werden. Dieser Tatbestand entspreche weder der Einzigartigkeit noch der extremen

In der Romandie erschütterten mehrere Todesfälle bei Polizeieinsätzen die Öffentlichkeit: Hervé Mandundu (Bex, 2016), Mike Ben Peter (Lausanne, 2018), Roger Nzoy Wilhelm (Morges, 2021) und Michael Kenechukwu Ekemezie (Lausanne, 2025). In diesen Fällen, die auch Fragen zum Einsatz von Gewalt aufwarfen, kam es oft zu erheblichen Schwierigkeiten im Verfahren (Ermittlungen, die rasch eingestellt wurden oder jahrelang dauerten) und Freisprüchen, die teilweise kritisiert wurden¹².

Wenn eine fehlende Norm die Strafflosigkeit fördert: Die Verwarnung von Italien

Diese Beispiele illustrieren treffend die Vorwürfe des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), als dieser 2015 Italien wegen Folter verurteilte («G8»-Fall von Genua)¹³. Weil ein spezifischer Straftatbestand fehlte, wurden die Gewalttaten der Polizei als geringfügige Delikte mit kurzen Verjährungsfristen qualifiziert. Nach langwierigen Verfahren waren die meisten Taten verjährt.

Der EGMR wies darauf hin, dass eine spezifische strafrechtliche Grundlage unverzichtbar sei, um die Gewalttaten richtig einzustufen, angemessene Strafen zu verhängen und die abschreckende Wirkung des Folterverbots zu garantieren. Italien schloss die Lücke im Jahr 2017. Die Schweiz – die noch nicht entschieden hat – riskiert somit ebenfalls eine Verwarnung.

Struktureller Rassismus: Ein Nährboden für Gewaltauswüchse

Zu den mit Zwangsmassnahmen verbundenen Risiken kommt ein besonders gravierender Faktor hinzu: Die in einigen Polizeikörps festgestellte rassistische Diskriminierung. In Anbetracht der Enthüllungen vom Sommer 2025 über rassistische, antisemitische und sexistische Posts in WhatsApp-Gruppen der Lausanner Polizei bezeichnete Gemeindepräsident Grégoire Junod das Problem als «systemischen Rassismus»¹⁴.

Das Phänomen sei nicht neu. Der Polizeiorganisationsberater Frédéric Maillard gab an, bereits 2005 auf die Missstände hingewiesen zu haben, ohne jedoch über genügend Beweise für ihre Anerkennung zu verfügen¹⁵. Lausanne sei kein Einzelfall: Laut dem Experten hätten schon rund zwanzig Schweizer Polizeikörps wegen ähnlicher Schwierigkeiten um Unterstützung gebeten.

Die Missstände wurden erst aufgedeckt, nachdem im Fall Mike Ben Peter eine Strafanzeige eingereicht und im Zuge der Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Telefone beschlagnahmt worden waren¹⁶. Den internen Untersuchungen fehlte es oft an Unabhängigkeit, da teilweise direkt betroffene Beamte damit beauftragt wurden¹⁷.

Struktureller Rassismus ist kein Randphänomen. In Verbindung mit dem Gewaltmonopol der Ordnungskräfte entsteht ein Nährboden für Gewaltauswüchse, was die Einführung einer spezifischen Strafnorm gegen Folter umso notwendiger macht.

Schwere von Folter. S. CAT, Interaktiver Dialog mit der Schweiz, 13. Juli 2023, mündliche Erklärung von Todd Buchwald (00:15:00 - 00:30:00), auf [UN Web TV](#) (nur F und E).

¹² Beispiele: Im Fall Nzoy (Morges, 2021) hatte die Staatsanwaltschaft das Verfahren eingestellt, bevor das Kantonsgericht die Wiederaufnahme anordnete (RTS, [Le Ministère public vaudois doit rouvrir son enquête](#), 28. Mai 2025); der Fall Ben Peter (Lausanne, 2018) endete mit zwei Freisprüchen, die scharf kritisiert wurden (RTS, [Mort de Mike Ben Peter: les six policiers lausannois sont acquittés](#), 22. Juni 2023).

¹³ EGMR, [Cestaro gg. Italien](#), 7. Apr. 2015, §§ 208–216, 230–231. Für eine Zusammenfassung der vom Gerichtshof festgestellten Folterhandlungen s. auch FAKTENBLATT 1 der Pressemappe, «No Safe Haven»: Kein Zufluchtsort für Folterer».

¹⁴ Le Temps, [Des conversations WhatsApp révèlent «un racisme systémique» dans la police lausannoise, quatre agents suspendus](#), 25. Aug. 2025; RTS, 1930, [Racisme systémique dans la police lausannoise, quatre agents suspendus](#), 25. Aug. 2025.

¹⁵ RTS, [Frédéric Maillard: «La police ne s'appartient pas, elle appartient à la population»](#), Auszüge aus der Morgensendung, 26. Aug. 2025.

¹⁶ Le Temps, 25. Aug. 2025, *ebd.*; RTS, 25. Aug. 2025, *ebd.*

¹⁷ RTS, [Groupes WhatsApp, propos racistes et vidéos effacées: les coulisses de l'affaire du pouce levé](#), 1. Sept. 2025.

Das Vertrauen in das Gesetz bewahren

Die Befunde des CPT oder jene des ehemaligen Bundesrichters Oberholzer zielen nicht darauf ab, die anspruchsvolle Arbeit der Ordnungskräfte und des Gefängnispersonals zu diskreditieren. Vielmehr erinnern sie daran, dass ein Freiheitsentzug immer mit dem Risiko von schweren Übergriffen verbunden ist. Der Staat muss dieses Risiko einkalkulieren, ihm vorbeugen und es mit klaren Regeln begrenzen.

Entgegen der weit verbreiteten Meinung geht es nicht darum, die Zahl der Anklagen zu erhöhen, sondern einen klaren und sicheren Rahmen für die legitime Gewaltanwendung zu schaffen: Es muss zwischen übermässiger Gewaltanwendung und eindeutig unverhältnismässigen Übergriffen unterschieden werden.

Die spezifische Strafbarkeit von Folter entspricht diesem Erfordernis: Sie behebt die verfahrenstechnischen Mängel, die heute die Verfolgung schwerer Gewalttaten noch beeinträchtigen, garantiert eine angemessene Qualifizierung und verhindert, dass die Täter von der Verjährung profitieren.

Ausserdem stärkt sie die Kohärenz des Schweizer Strafrechts mit der Verfassung, da sie sich auf dasselbe Grundprinzip – die Menschenwürde – stützt, und erfüllt eine Kernaufgabe des Rechtsstaates, indem die Grenzen des staatlichen Handelns festgelegt werden.

FAKTENBLATT 3 – Von der Führungsrolle zum Rückzug: Das Engagement der Schweiz gegen Folter

Die Schweiz hat Folter noch nicht in ihr Strafgesetzbuch aufgenommen¹. Doch erst vor Kurzem führte sie international noch den Einsatz gegen Folter an. Dieses Zögern ist Ausdruck einer politischen Wende. Die Führungsrolle der Schweiz verwandelte sich in eine zurückhaltende Position. Die Einführung des Straftatbestands der Folter ist kein technisches Detail, sondern ein Kohärenztest: Es geht darum zu beweisen, dass die Grundsätze, die die Schweiz nach aussen vertritt, auch in ihrem Rechtssystem gelten.

Ein in Frage gestelltes humanitäres Erbe

Die Strafbarkeit von Folter berührt den Kern der humanitären Politik der Schweiz und ihres Engagements für die Menschenrechte.

Seit den Genfer Konventionen von 1949, deren Depositarstaat sie ist hat sich die Schweiz als wichtige Akteurin im humanitären Recht etabliert. Als Sitzstaat des IKRK hat sie ihre internationale Glaubwürdigkeit auf einer proaktiven Diplomatie und einem konsequenten Engagement gegen Folter und für den Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, aufgebaut.

Getreu diesem Erbe hat sie in allen wichtigen Phasen eine führende Rolle übernommen: sofortige Unterzeichnung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter, Schaffung eines europäischen Präventionssystems, Impulse für seine Erweiterung auf andere Weltregionen und wichtige Unterstützung der internationalen Strafgerichtsbarkeit. All diese Aktivitäten sind zu einem ihrer Markenzeichen geworden.

Zu Beginn der 2000er Jahre kam es jedoch zu einer Wende. Die beispiellos langsame Ratifizierung des Protokolls zum Übereinkommen gegen Folter und die zunehmende Zurückhaltung in humanitären und menschenrechtlichen Fragen markierten einen Bruch mit der Vergangenheit. Will die Schweiz ihre Vorreiterrolle wieder einnehmen oder akzeptiert sie eine wachsende Kluft zwischen ihren erklärten Werten und ihrem Handeln?

Eine treibende Kraft, gewachsen in jahrzehntelangen Initiativen

Über ein halbes Jahrhundert lang war die Schweiz international das Labor und die treibende Kraft bei der Bekämpfung von Folter. Diese Rolle stand im Einklang mit ihrem humanitären Engagement: Die Genfer Konventionen verankerten das Verbot der Folter im Völkerrecht, während der Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, beim IKRK im Mittelpunkt stand².

Mit dem 1984 verabschiedeten Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter (UNCAT), das die Schweiz bei seiner Auflage unterzeichnet hat, hielt der Bundesrat bereits fest, dass die Verstärkung des Folterverbots «ein bedeutendes Zwischenziel» sei, und erinnerte daran, dass sich unser Land «in seiner Menschenrechtspolitik stets für eine Verbesserung des Schutzes von inhaftierten Personen eingesetzt»³ habe. Mit dem UNCAT wurde ein verbindlicher universeller Rahmen auf der Grundlage des Strafrechts geschaffen, verbunden mit einem Kontrollmechanismus und einer quasi universellen Zuständigkeit.

¹ Parlamentarische Initiative [20.504](#) Beat Flach «Folter als eigener Straftatbestand im Schweizer Strafrecht», eingereicht am 18. Dez. 2020.

² S. u. a. die Erwägungen im *Bericht des Bundesrats über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. Juni 1982*, [BBl. 1982 II 729](#), S. 775-786, in dem bereits die wertvolle Erfahrung des IKRK und die besondere Rolle der Schweiz im Einsatz gegen Folter hervorgehoben wurde.

³ Bundesrat (BR), *Botschaft betreffend das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 30. Oktober 1985*, [BBl. 1985 III 285](#), S. 286 und 289,.

Drei Jahre später spielte die Schweiz eine entscheidende Rolle bei der Verabschiedung des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter (CPT). Dieses vom Genfer Jean-Jacques Gautier, dem Gründer der APT, initiierte Projekt hatte zunächst einen universellen Mechanismus für unangekündigte Besuche von Haftanstalten zum Ziel⁴. Da in der UNO kein Konsens erzielt werden konnte, wurde es auf Initiative der Schweiz in Europa umgesetzt. Der Bundesrat stellte damals fest, dass die Schweiz «bei der Ausarbeitung des Übereinkommens, die sie von Beginn der Arbeiten im Jahre 1982 an unterstützt hat, eine führende Rolle übernehmen» wollte und konnte⁵. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass dieses Projekt in Genf erdacht und von der Schweiz auf die europäische Bühne gebracht wurde.

1998 markierten die Verhandlungen über das Römer Statut zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs eine neue Etappe. Folter wurde darin als Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verankert, das fortan einer ständigen Gerichtsbarkeit unterstellt war. Der Bundesrat betonte damals, dass die Schweiz Teil der «Gruppe der Gleichgesinnten» sei und sich dafür eingesetzt habe, «dass der im Statut und in der Rechtsprechung erreichte Standard des humanitären Völkerrechts gewahrt wird», indem sie auf der Grundlage von Vorarbeiten des IKRK im Bereich der Kriegsverbrechen «Vorschläge (...) eingebracht [habe], die von einem eindrücklichen Mehr der anderen Delegationen unterstützt» worden seien⁶.

Im Jahr 2002 wurde die ursprüngliche Vision von Jean-Jacques Gautier mit der Verabschiedung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter (OPCAT) der UNO weltweit verwirklicht. Der Bundesrat betonte, dass «die Schweiz bei der Ausarbeitung und Verabschiedung des Fakultativprotokolls eine treibende Kraft» gewesen sei⁷. Während der CPT einen wegweisenden Präventionsmechanismus auf europäischer Ebene eingeführt hatte, übertrug das OPCAT dieses Modell auf die gesamte Welt.

Diese Instrumente greifen ineinander und ergänzen sich gegenseitig. Das UNCAT verankert die Strafbarkeit, das CPT und das OPCAT richten Präventionsmechanismen ein, und das Römer Statut zählt Folter zu den schwersten Verbrechen des Völkerrechts. Zusammen bilden sie eine kohärente Strategie der Schweiz gegen Folter, die der Bundesrat in seinen aussenpolitischen Plänen im Bereich der Menschenrechte regelmässig bestätigt hat⁸.

Diese positive Dynamik geriet jedoch gerade in dem Moment ins Stocken, als das in Genf geborene Modell mit dem OPCAT universalisiert wurde.

Das Abbremsen in den 2000er Jahren

Bis dahin hatte die Schweiz die wichtigsten Übereinkommen zur Folter in einer Geschwindigkeit ratifiziert, die ihrer Vorreiterrolle bei diesen Initiativen entsprach⁹. Mit dem OPCAT änderte sich

⁴ Vereinigung für die Prävention von Folter. An dem Projekt war auch die Schweizer Sektion der *Commission internationale des juristes* (CIJ) beteiligt.

⁵ BR, *Botschaft betreffend das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe*, 11. Mai 1988, [BBl. 1988 II 897](#), S. 884, auf der Seite des [EDA](#) (Seite zum CPT).

⁶ BR, *Botschaft über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts vom 15. November 2000*, [BBl. 2001 391](#), S. 398 und 405.

⁷ BR, *Botschaft zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 8. Dezember 2006*, [BBl. 2007 269](#), S. 265, auf der Seite des [EDA](#) (Seite zu UNCAT und OPCAT).

⁸ Diese Priorität, die bereits 1985 bekräftigt wurde (UNCAT-Botschaft, ebd.), war seither immer in den Menschenrechtsleitlinien des EDA enthalten, in denen zu Beginn jeder Legislaturperiode die vorrangigen Ziele der Aussenpolitik im Bereich der Menschenrechte festgelegt werden. Siehe z. B. EDA, [Leitlinien 2021–2024](#), S. 12 («Folter»).

⁹ BR, UNCAT-Botschaft, ebd., S. 298 («es war klar, dass unser Land dieses Übereinkommen so rasch als möglich unterzeichnen und ratifizieren würde»); CPT-Botschaft, ebd., S. 898 («Durch eine baldige Ratifikation des Übereinkommens könnte die Schweiz, die bei seiner Ausarbeitung eine führende Rolle gespielt hat, dazu beitragen, dass es

diese Dynamik jedoch: Die Schweiz trat ihm erst 2009 offiziell bei. Während sie das UNCAT zwei Jahre nach seiner Verabschiedung, das CPT innerhalb eines Jahres und das Römer Statut innerhalb von drei Jahren ratifiziert hatte, markiert die Zeitspanne von fast sieben Jahren zwischen der Verabschiedung des OPCAT (2002) und seiner Ratifizierung (2009) einen deutlichen Bruch mit der Haltung der vergangenen Jahrzehnte¹⁰.

Die 2005 eingeleitete nationale Vernehmlassung erklärt diese Verzögerung zum Teil¹¹. Laut Jean-Daniel Vigny, dem ehemaligen Verantwortlichen für die Schweizer Menschenrechtspolitik im EDA und Verhandlungsführer für das CPT und das OPCAT, spiegelte die eigentliche Blockade jedoch eine Veränderung der Prioritäten wider. Er betont, dass mit dem Amtsantritt von Christoph Blocher (SVP) an der Spitze des EJPD *«das OPCAT, das aus dem UN-System stammte und eine Anpassung des innerstaatlichen Rechts erforderte, einfach nicht mehr auf der Tagesordnung»* gestanden habe.

Diese Verlangsamung beschränkte sich nicht nur auf das OPCAT. Sie ist Teil einer Haltung, die sich durch anhaltendes Misstrauen gegenüber dem Völkerrecht und multilateralen Institutionen auszeichnet. Blocher hatte bereits zuvor die Vereinten Nationen zu seinem bevorzugten Ziel gemacht¹². Diese Skepsis schlug sich in den folgenden Jahren in Initiativen nieder, die darauf abzielten, die nationale Souveränität über internationale Verpflichtungen zu stellen¹³.

Laut Vigny hatte diese Kehrtwende eine direkte Folge: *«Die Vorreiterrolle, die die Schweiz spielen wollte, geriet schliesslich in Vergessenheit; der neuen Generation von Entscheidungsträgern ist diese Führungsrolle nicht bekannt.»*

Über die Folter hinaus setzte diese Entwicklung einen allgemeineren Kreislauf in Gang: Normalisierung der Kritik am übergeordneten Recht, diskretes Verschwinden der deutlichen Sprache in Bezug auf Menschenrechte und Völkerrecht, Bruch in der Schweizer Kohärenz. Vigny fasst zusammen: *«Die Folter ist nur die Spitze eines tiefer liegenden Wandels. Die gesamte Haltung der Schweiz zu den Menschenrechten und zum humanitären Völkerrecht hat sich aufgeweicht.»*

Die periodischen Berichte des Bundesrats, die die Aussenpolitische Kommission des Parlaments im Jahr 2000 ausdrücklich gefordert hatte, um eine wirksame und kohärente Schweizer Menschenrechtspolitik zu gewährleisten, sind ein aussagekräftiger Indikator dafür: Waren sie 2006 noch strategisch und umfangreich (53 Seiten), so schrumpften sie ab 2010 auf einfache technische Anhänge – bis auf lediglich 17 Seiten im Jahr 2022¹⁴.

so rasch als möglich in Kraft tritt»); und Botschaft zum Römer Statut, ebd., S. 393 («es ist wichtig, dass die Schweiz zu den 60 erst Ratifizierenden Staaten gehört. Mit diesem Schritt stellt unser Land sein Engagement für das humanitäre Völkerrecht und den Schutz der Menschenrechte unter Beweis»).

¹⁰ UNCAT: verabschiedet am 10. Dez. 1984, von der Schweiz ratifiziert am 2. Feb. 1986, in Kraft getreten am 26. Juni 1987 (S. [EDA](#)); CPT: verabschiedet am 26. Nov. 1987, ratifiziert am 7. Okt. 1989, in Kraft getreten am 1. Feb. 1989 (s. [Europarat](#)); im Gegensatz dazu: OPCAT: verabschiedet am 18. Dez. 2002, in Kraft getreten am 22. Juni 2006, von der Schweiz ratifiziert am 24. Sept. 2009 (s. [EDA](#)).

¹¹ Für das OPCAT musste ein interner Präventionsmechanismus, nämlich die heutige Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), geschaffen und ein internes Gesetz verabschiedet werden, was bei den früheren Übereinkommen nicht notwendig gewesen war.

¹² In seiner Kampagne gegen den UNO-Beitritt der Schweiz, die er vor seinem Amtsantritt im EJPD mit dem Aktionskomitee gegen den Beitritt der Schweiz zur UNO führte (s. [Abstimmungsrückblick](#), S. 3, auf [Swissvotes](#)), Blocher behauptete: *«Die Uno wird von den USA dominiert, die die anderen Staaten zu unmündigen Handlangern degradieren»* (zitiert in WOZ Die Wochenzeitung, [Gesammelte Zitate zur UNO](#), 23. Juni 2015). Seine zentrale Rolle in der Kampagne geht aus der parlamentarischen Debatte klar hervor, verfügbar auf der Seite des [Parlament](#).

¹³ S. insb. Volksinitiative [17.046](#) «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)», abgelehnt am 25. Nov. 2018, mit der ein genereller Vorrang des Verfassungsrechts gegenüber dem Völkerrecht verankert werden sollte, mit Ausnahme der zwingenden Bestimmungen: Folter und Sklaverei wären also weiterhin verboten gewesen, aber Präventions- und Sanktionierungsmechanismen hätten ausser Kraft gesetzt werden können.

¹⁴ APK, Postulat [00.3414](#) «Regelmässige Berichterstattung über die Menschenrechtspolitik der Schweiz», eingereicht am 14. Aug. 2000; zur Umsetzung s. BR, Bericht über die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz (2003–2007),

Diese Entwicklung zu einer zurückhaltenderen Position war zunächst kaum wahrnehmbar, wurde jedoch zunehmend deutlicher, wie die jüngste Kritik des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die aktuelle Haltung des Bundesrats in Bezug auf die humanitäre Krise von Gaza zeigen.

Von einer diskreten Aufweichung zu einem deutlichen Rückzug

Diese Verschiebung drückt sich in politischen Entscheidungen aus, die die Diskrepanz unübersehbar machen. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall der KlimaSeniorinnen aus dem Jahr 2024 markierte einen ersten Wendepunkt¹⁵. Der Bundesrat und das Parlament unterstützten damals die Motion Caroni, die Strassburg vorwarf, seine Rolle überschritten zu haben, und ausdrücklich eine Einschränkung seines Ermessensspielraums forderte¹⁶. Zum ersten Mal begnügten sich die Schweizer Behörden nicht mehr damit, den Gerichtshof zu kritisieren, sondern institutionalisierten ihren Widerstand.

Aber erst die Gazakrise machte diese Verschiebung für die breite Öffentlichkeit offensichtlich. Die Weigerung, die Finanzierung der UNRWA zu verlängern, und die Nichtunterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung der wichtigsten humanitären Geberländer, in der die Militarisierung der Hilfslieferungen angeprangert wurde, lösten heftige Kritik aus, zumal sich die Eidgenossenschaft auf ihre Rolle als Depositarstaat der Genfer Konventionen beruft. Am 1. Juni 2025 prangerten 56 ehemalige Diplomaten in einem offenen Brief das «Schweigen und die Passivität» der Eidgenossenschaft angesichts der Kriegsverbrechen an und forderten konkrete Massnahmen¹⁷. Zwei Monate später forderten 70 Diplomatinen und Diplomaten, dass der Bundesrat endlich ehrgeizigere Massnahmen ergreift: Aussetzung der militärischen Zusammenarbeit, gezielte Sanktionen, Aufnahme von verletzten Kindern¹⁸. Diese Empörung, die innerhalb des diplomatischen Corps weit verbreitet ist und von der Zivilgesellschaft sowie von Politikerinnen und Politikern verschiedener Parteien geteilt wird, unterstreicht eine nun sichtbare Diskrepanz zwischen den vertretenen humanistischen Werten und der zurückhaltenden Position der Regierung¹⁹.

Diese Diskrepanz, die die humanitäre Politik der Schweiz in ihrem Grundsatz infrage stellt, wurde vom ehemaligen Bundesrat Joseph Deiss (CVP, heute Die Mitte) nüchtern zusammengefasst: *«Für mich lag die Position, die die Schweiz bisher vertreten hat, immer an der Grenze dessen, was ich mir von einem Land gewünscht hätte, das sich oft damit brüstet, Hüterin der Genfer Konventionen zu sein»*²⁰. Diese Worte klingen wie ein Warnruf, der auf das Überschreiten einer roten Linie hinweist: Es ist nicht mehr nur eine diplomatische Haltung, die ins Wanken gerät, sondern der Kern der humanitären Politik der Schweiz, der auf dem Spiel steht.

Das Folterverbot ist jedoch fester Bestandteil dieser Politik. Es ist sowohl ein Pfeiler des Völkerrechts als auch eine grundlegende Bestimmung der Menschenrechte. Das anhaltende Zögern, die Folter als spezifischen Straftatbestand in das Strafgesetzbuch aufzunehmen, ist

[BBl. 2006 6071](#) (2006, 56 Seiten); anschl. in verkürzter Form von Anhängen zu den aussenpolitischen Berichten und schliesslich 17 Seiten im Jahr 2022 ([BBl. 2023 507](#)). Übrige Zwischenberichte: [BBl. 2011 1013](#); [BBl. 2015 1215](#); [BBl. 2019 1505](#).

¹⁵ EGMR, [Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland](#), Urteil vom 9. Apr. 2024 (nur E und F).

¹⁶ Mit der Motion wird der Schweiz der Auftrag erteilt, ein 17. Protokoll zur EMRK auszuhandeln, die dem Ermessen des EGMR Grenzen setzt, weil dieser den Ermessensspielraum der Staaten zu stark einschränke; s. Andrea Caroni (NR/FDP), Motion [24.3485](#) «Der EGMR soll sich an seine Kernaufgabe erinnern», eingereicht am 27. Mai 2024.

¹⁷ SRF, [«55 Ex-Diplomaten schockiert über "Schweigen" der Schweiz zu Gaza](#)», 2. Juni 2025.

¹⁸ Le Temps, [«D'anciens diplomates suisses interpellent le Conseil fédéral sur la situation à Gaza](#)», 31. Aug. 2025.

¹⁹ S. namentlich den internen Brief, das von rund 250 Mitarbeitenden und Diplomaten/innen des EDA unterzeichnet wurde und in dem die «mangelnde Entschlossenheit» des Bundesrats in Bezug auf Gaza kritisiert wird (Tribune de Genève, [«Gaza : Près de 250 fonctionnaires du DFAE se rebellent contre Ignazio Cassis»](#), 6. Juni 2025), sowie die Mobilisierung von Ärzten ohne Grenzen, die eine Petition mit 30'000 Unterschriften eingereicht und über 20'000 Personen in Bern versammelt haben (Blick, [«MSF dénonce le génocide à Gaza sur la Place fédérale»](#), 10. Sept. 2025).

²⁰ Forum, Sendung vom 21. Mai 2025, Interview mit Joseph Deiss (00:07:35), verfügbar auf [RTS](#).

daher kein technisches Detail: Es ist Ausdruck einer politischen Wende, deren Auswirkungen sich heute nicht mehr bestreiten lassen.

Die Einführung eines Straftatbestands der Folter – ein Kohärenztest

Vom verspätet ratifizierten OPCAT bis hin zu den Kontroversen um Gaza – die Signale deuten darauf hin, dass sich die Schweiz von ihrer kohärenten Rolle als Vorreiterin in Sachen Menschenrechte und Völkerrecht entfernt. Von der Ratifizierung der Genfer Konventionen bis in die 2000er Jahre spielte die Schweiz in der Folterbekämpfung und für den Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, eine Führungsrolle. Deren Verlust ist ein Paradebeispiel für diesen Rückschritt.

Die Strafbarkeit von Folter, die heute im Parlament zur Debatte steht, ist daher kein technisches Detail, sondern ein Kohärenztest. Will die Schweiz ihre politische Vorreiterrolle weiterhin wahrnehmen oder eine Aushöhlung hinnehmen, die ihre internationale Glaubwürdigkeit – und damit auch das Vertrauen ihrer eigenen Bevölkerung – untergraben könnte?

FAKTENBLATT 4 – Umstrittene Haltung – Mögliche Wende

Seit über 20 Jahren vertritt die Schweiz die Haltung, dass ihr Strafrecht Folterhandlungen bereits abdecke, was jedoch von den Vereinten Nationen, von Schweizer Präventions- und Fachorganisationen sowie der Wissenschaft bestritten wird. Die Parlamentarische Initiative 20.504 ebnet nun den Weg für eine lang erwartete Entwicklung: die Einführung eines spezifischen Tatbestands in das Strafgesetzbuch gemäss den internationalen Verpflichtungen der Schweiz¹.

Offizielle Position der Schweiz

Der Bundesrat stellte sich lange auf den Standpunkt, das Schweizer Strafrecht decke Folterhandlungen bereits ab². Er verweist unter anderem auf die Bestimmungen zu Körperverletzung, Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit, Verbrechen gegen die Freiheit und Amtsmissbrauch³. Nach dieser Lesart können Handlungen, die mit Folter gleichzusetzen sind, unter anderen Tatbeständen verfolgt werden. Die Vorschriften über den Versuch und die Beihilfe finden ebenso Anwendung wie der Grundsatz der doppelten Strafbarkeit, der eine Voraussetzung für die Auslieferung darstellt.

Diese als pragmatisch dargestellte Position wurde von der Bundesverwaltung über viele Jahre hinweg konsequent vertreten.

Kritik des UNO-Ausschusses gegen Folter

Seit 1998 beanstandet der Ausschuss der Vereinten Nationen gegen Folter (CAT) die Haltung der Bundesbehörden und argumentiert, dass das Fehlen eines spezifischen Straftatbestands eine Rechtslücke schaffe, die Straflosigkeit ermögliche, und gegen die Artikel 1 und 4 des Übereinkommens verstosse. Der Ausschuss betont den präventiven Wert einer klaren Norm, die Folter von allgemeineren Straftaten unterscheidet und die Nulltoleranz dagegen bekräftigt⁴.

Bei der Überprüfung im Jahr 2023 erklärte CAT-Mitglied Todd Buchwald:

«Eine Handlung als Folter statt als Amtsmissbrauch zu verfolgen, ist nicht trivial: Es zeugt von besonderer Entschlossenheit und ist ein klares Signal, dass Straflosigkeit nicht toleriert wird.»

Zwar könnten alle Folterhandlungen als Amtsmissbrauch strafrechtlich verfolgt werden, die besonderen Bestimmungen des Übereinkommens – über das absolute Verbot, den Befehl eines Vorgesetzten, die Verjährung oder die universelle Zuständigkeit – seien jedoch weiterhin nicht anwendbar⁵.

In ihrer Antwort räumte die Delegation ein, dass die laufende parlamentarische Initiative «viele Vorteile» bieten würde, wies jedoch darauf hin, dass sich nun das Parlament damit befassen müsse⁶.

¹ Parlamentarische Initiative [20.504](#) Beat Flach «Folter als eigener Straftatbestand im Schweizer Strafrecht», eingereicht am 18. Dez. 2020.

² BR, *Botschaft betreffend das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe* vom 30. Oktober 1985, [BBl 1985 III 285](#), S. 279, § 331.

³ S. namentlich Art. [122](#) ff., [127](#), [183](#) und [312](#) StGB.

⁴ CAT, *Rapport présenté à l'Assemblée générale*, 16. Sept. 1998, [A/53/44 \(Suppl.\)](#), § 89; *Observations finales sur le septième rapport périodique de la Suisse*, 7. Sept. 2015, [CAT/C/CHE/CO/7](#), § 7 (beide nur F und E); Der Menschenrechtsausschuss (CCPR) hatte 2017 eine ähnliche Kritik formuliert: *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Suisse*, 17. Sept. 2017, [CCPR/C/CHE/CO/4](#), § 24 (nur F und E).

⁵ CAT, Interaktiver Dialog mit der Schweiz, 13. Juli 2023, mündliche Erklärung von Todd Buchwald (00:15:00-00:30:00), auf [UN Web TV](#). S. auch: *Observations finales*, 11. Dez. 2023, [CAT/C/CHE/CO/8](#), § 9-12 (nur F und E).

⁶ CAT, Interaktiver Dialog mit der Schweiz, 13. Juli 2023, mündliche Erklärung der Schweizer Delegation (00:01:40), auf [UN Web TV](#) (nur F und E).

An dieser Formulierung zeigt sich eine Veränderung im Tonfall: Die Bundesverwaltung stellt die bisher vertretene Position zwar nicht ausdrücklich in Frage, lässt aber eine Bereitschaft zur Neubewertung ihres Ansatzes erkennen.

Gleiche Feststellung von UN-Berichterstattenden

Seit über 15 Jahren rufen die Sonderberichterstattenden über Folter der Vereinten Nationen dazu auf, Folter als eigenen Straftatbestand festzuschreiben.

- 2010 warnte Manfred Nowak vor der Gefahr der Straflosigkeit, die mit dem Fehlen eines spezifischen Straftatbestands einhergehe.
- 2011 wies Juan E. Méndez darauf hin, dass drohende Strafverfolgung und Sanktionen für die Prävention eine grosse Rolle spielen könnten.
- 2021 betonte Nils Melzer, dass das Fehlen eines spezifischen Straftatbestands die Mächtigen schütze und die Schwachen und Benachteiligten ihrem Schicksal überlasse.
- 2023 wies Alice Jill Edwards darauf hin, dass schon 108 Staaten eine spezifische Gesetzgebung erlassen hätten, und war der Ansicht, dass die Schweizer Auslegung von Artikel 4 des Übereinkommens weder durch dessen Wortlaut noch durch die Vorarbeiten gestützt werde.⁷

Alle Berichterstattenden kommen zum selben Schluss: Eine spezifische Strafnorm verstärkt die Abschreckung und die rechtliche Kohärenz und schliesst die Lücke der Straflosigkeit.

Ignorierte Empfehlungen bei UPR

Im Rahmen der verschiedenen Zyklen der Allgemeinen regelmässigen Überprüfung (Universal Periodic Review, UPR) erhielt die Schweiz zwischen 2008 und 2024 17 Empfehlungen, die die Einführung eines spezifischen Straftatbestands für Folter forderten⁸. Staaten aus allen Weltregionen – von Mexiko bis Südafrika, von Neuseeland bis Deutschland – forderten die Schweiz auf, eine klare Strafnorm zu verabschieden, die mit dem Übereinkommen gegen Folter im Einklang steht.

Im Jahr 2024 stellten acht Länder, darunter Belgien, Deutschland, die Niederlande und die Ukraine, diese Forderung erneut. Luxemburg und die Ukraine forderten die Schweiz sogar auf, den eingeleiteten Gesetzgebungsprozess zum Abschluss zu bringen. Der Appell aus Kiew, während dieses Land von Kriegsverbrechen und Folter heimgesucht wird, hatte eine besondere symbolische Bedeutung.

Mit Ausnahme der beiden Empfehlungen von 2024, in denen die Initiative Flach explizit erwähnt wird, nahm die Schweiz alle anderen «zur Kenntnis», ein diplomatischer Ausdruck, der bei der UNO praktisch bedeutet, dass sie nicht angenommen werden.

Diese Haltung überrascht umso mehr, als sie Länder betrifft, die der Schweiz historisch gesehen auf diplomatischer und multilateraler Ebene nahestehen.

⁷ Manfred Nowak, *Rapport présenté à l'Assemblée générale*, [A/65/273](#), 10. Aug. 2010, §§ 42-46; Juan E. Méndez, *Rapport présenté au Conseil des droits de l'homme*, [A/HRC/16/52](#), 3. Feb. 2011, § 45; Nils Melzer, *Rapport présenté à l'Assemblée générale*, 16. Juli 2011, [A/76/168](#), 2021, §§ 17, 26-27; Alice Jill Edwards, *Rapport présenté au Conseil des droits de l'homme*, 13. März 2023, [A/HRC/52/30](#), 2023, §§ 29, 36, 39 und 44 (nur F und E).

⁸ Menschenrechtsrat, *Matrices de recommandations* für die Schweiz im Rahmen der UPR, verfügbar auf der Seite des [OHCHR](#) (Seite zur UPR der Schweiz) (nur F und E).

Mit Mexiko führt die Schweiz einen bilateralen Menschenrechtsdialog und trug bis vor kurzem noch UNO-Resolutionen zur Todesstrafe mit⁹.

Mit den Niederlanden besteht eine langjährige und regelmässige Zusammenarbeit, insbesondere im Rahmen der OSZE¹⁰.

Zusammen mit Österreich gründete die Schweiz 1993 das Internationale Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD)¹¹.

Wenn die Schweiz die Empfehlungen ihrer Partner weiterhin ignoriert, untergräbt sie ihre internationale Glaubwürdigkeit.

Schweizerische Präventionsorganisationen und Fachstellen

Die Kritik kommt nicht nur aus dem Ausland. Auch in der Schweiz fordern verschiedene universitäre Institutionen und NGOs seit Jahren, diese Lücke im Strafgesetzbuch zu schliessen.

Im Jahr 2012 empfahl die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) die Einführung eines spezifischen Straftatbestands und wies darauf hin, dass die aktuellen Vorschriften bestimmte Formen psychischen Leidens – Drohung, Erniedrigung oder Druckausübung – nicht abdecken, obwohl diese für die Definition von Folter zentral sind¹².

Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) hat diese Feststellung 2015 im Auftrag des Bundes bestätigt. Es betonte, dass Tathandlungen wie *Waterboarding* unter Umständen nicht unter die bestehenden Straftatbestände fallen und eine Verurteilung damit gegen das Legalitätsprinzip verstösst. Das Fehlen einer spezifischen Norm verhindere zudem, dass die Strafen der Schwere der Tat angepasst und die universelle Zuständigkeit vollumfänglich angewendet werden könnten¹³.

Diese Positionen decken sich mit denen der UNO-Organe: Das Schweizer Strafrecht lässt Bereiche der Straflosigkeit bestehen und trägt der Schwere von Folter nicht Rechnung.

Mobilisierung der schweizerischen Zivilgesellschaft

Seit 2012 fordern Menschenrechtsorganisationen in der Schweiz die Einführung eines spezifischen Straftatbestands für Folter¹⁴.

ACAT-Schweiz lancierte 2014 eine erste nationale Petition¹⁵, gefolgt von einer gemeinsamen Petition mit TRIAL International und humanrights.ch im Jahr 2015, die dem Bundesrat übergeben und von mehr als 7'000 Personen unterschrieben worden war¹⁶. Diese

⁹ Schweizer Eidgenossenschaft, [Moratorium für die Todesstrafe: UNO-Generalversammlung verabschiedet eine von der Schweiz verhandelte Resolution](#), Medienmitteilung, 16. Dez. 2020; EDA, [Resolution zur Todesstrafe: sinnbildlich für das Engagement der Schweiz](#), Medienmitteilung, 13. Okt. 2023.

¹⁰ EDA, [Bilaterale Beziehungen Schweiz-Niederlande](#), zuletzt besucht: 29. Aug. 2025; Ständige Vertretung der Schweiz bei der OSZE in Wien, [Side event on artificial intelligence and cyber security, co-organized with the Netherlands](#), 19. Juni 2024.

¹¹ ICMPD, [History](#); OSZE, [What is ICMPD?](#), zuletzt besucht: 29. Aug. 2025.

¹² NKVF, [Einführung des Foltertatbestandes im schweizerischen Strafgesetzbuch](#), Stellungnahme, 2012, auf [humanrights.ch](#).

¹³ SKMR, [Der Foltertatbestand im schweizerischen Strafgesetzbuch – eine Notwendigkeit?](#), Gutachten, Sept. 2015, auf der Seite des [SKMR](#) (Pilotprojekt vor Schaffung der Schweizerischen Menschenrechtsinstitution – SMRI), zuletzt besucht: 25. Sept. 2025.

¹⁴ Schweizer NGO-Koalition für die UPR, [Rapport pour l'Examen périodique universel](#), April 2012, § 7, auf der Website der [OMCT](#) (nur F und E).

¹⁵ ACAT-Suisse, [Petition an den Bundesrat für die Einführung eines Foltertatbestandes im Strafgesetzbuch](#), 10. Dez. 2014, auf der Website von [humanrights.ch](#).

¹⁶ ACAT-Schweiz, TRIAL International und humanrights.ch, [Petition an den Bundesrat für die Einführung einer Folterstrafnorm im Strafrecht](#), 26. Juni 2015; [Medienmitteilung](#) und Petitionstext verfügbar auf der Website von [humanrights.ch](#).

wegweisenden Initiativen prangerten bereits die Lücken im Schweizer Strafrecht und die im Verhältnis zur Schwere des Verbrechens zu milden Strafen an.

Seit der Einreichung der parlamentarischen Initiative Flach im Jahr 2020 koordinieren sich die Schweizer NGOs, um deren Erfolg zu unterstützen. Amnesty International, ACAT-Schweiz, OMCT, APT, TRIAL International, CIJ-Schweiz und Civitas Maxima, denen sich weitere Akteure wie *Unser Recht* angeschlossen haben, verfassten in jeder Phase des Verfahrens gemeinsame Argumente und Briefe für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier.

In der Vernehmlassung von Dezember 2024 bis April 2025 reichten alle diese Organisationen eine ausführliche Stellungnahme ein, in der sie sich nachdrücklich für eine strenge Bestrafung im Einklang mit der Anti-Folter-Konvention aussprachen¹⁷.

Diese Einstimmigkeit ist Ausdruck einer gemeinsamen Feststellung: Ohne spezifische Strafnorm lässt die Schweiz Bereiche der Strafflosigkeit bestehen und beeinträchtigt die Kohärenz ihres Engagements für die Menschenrechte.

Parlamentarische Unterstützung

Die mobilisierte Zivilgesellschaft fand anschliessend Unterstützung im Parlament.

2019 reichte Ständerätin Anne Seydoux-Christe (damals CVP/JU) dem Bundesrat eine Interpellation zur Frage ein, ob es sinnvoll wäre, Folter als spezifischen Straftatbestand aufzunehmen¹⁸. Da sie mit der Antwort nicht zufrieden war, wies sie darauf hin, dass nicht alle Tatbestandsmerkmale der Folter durch das geltende Recht abgedeckt seien, insbesondere wenn die Handlungen kaum oder gar keine Spuren hinterlassen. Das Fehlen einer angemessenen Qualifizierung verhindere es ihrer Meinung nach, die besondere Verwerflichkeit dieses Verbrechens anzuerkennen und die erwartete präventive Wirkung zu gewährleisten.

Im Dezember 2020 reichte Nationalrat Beat Flach (GLP/AG) die parlamentarische Initiative 20.504 ein, die zum Ziel hat, Folter als spezifischen Straftatbestand im Strafgesetzbuch zu verankern. Im Gegensatz zu einer Motion oder einem Postulat ermöglichte dieser Weg, die Kontrolle innerhalb der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats (RK-N) zu behalten, ohne vom Bundesrat abhängig zu sein, der sich bisher gegen eine Reform ausgesprochen hatte. Die Initiative wurde bei ihrer Einreichung von 32 Mitunterzeichnenden aus fast allen Parteien mit Ausnahme der SVP unterstützt, eine im Strafrecht seltene parteiübergreifende Unterstützung.

Im Jahr 2022 stimmte die RK-N mit 13 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen für die Initiative, ein Ergebnis, in dem sich noch ein gewisser Widerstand zeigte. Einige Wochen später nahm die RK-S, ihr Pendant im Ständerat, die Initiative einstimmig an – ein starkes Signal für politischen Zusammenhalt in einem Kontext, in dem die Verbrechen in der besetzten Ukraine international erstmals grosse Emotionen hervorriefen.

Diese Dynamik bestätigte sich bei der Abstimmung über die Verlängerung der Bearbeitungsfrist. Im November 2024 stimmte der Nationalrat mit 123 zu 64 Stimmen und ohne Enthaltungen dafür, die Frist für die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs durch die RK-N um zwei Jahre zu verlängern¹⁹. Der Widerstand kam ausschliesslich von der SVP-Fraktion, was auf eine nunmehr breite und stabile Unterstützung hindeutet.

¹⁷ S. [Stellungnahmen](#) im Rahmen der Vernehmlassung des Bundes 2024/102, auf [Fedlex](#).

¹⁸ Interpellation [19.3740](#) Anne Seydoux-Christe «Straftatbestand der Folter in das Strafgesetzbuch aufnehmen», eingereicht am 20. Juni 2019.

¹⁹ RK-N, [Erläuternder Bericht zum Vorentwurf für die Vernehmlassung \(20.504\)](#), 8. Nov. 2024, auch verfügbar auf [Fedlex](#).

Am 18. Dezember 2024 gab die RK-N ihren Gesetzesvorentwurf bis zum 2. April 2025 in die Vernehmlassung. Die Kommission wird auf der Grundlage des Vernehmlassungsberichts in ihrer Sitzung vom 30. und 31. Oktober 2025 über das weitere Vorgehen entscheiden.

Unterstützung aus der Wissenschaft

Auch die Schweizer Wissenschaft hat sich für einen spezifischen Straftatbestand für Folter ausgesprochen.

Am 26. März 2022 zeigten Professorin Sarah Summer und Professor Stefan Trechsel in einem Schreiben an die RK-S die wichtigsten Lücken im aktuellen Strafrecht auf: Unmöglichkeit, bestimmte Formen der Folter, insbesondere psychische Folter, zu erfassen; Zersplitterung der in Frage kommenden Straftatbestände; kurze Verjährungsfristen; unwirksame universelle Zuständigkeit und Beschränkung auf Kriegssituationen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Nach Ansicht von Summer und Trechsel könnte nur eine spezifische Strafnorm diese Lücken schliessen und die Kohärenz des Schweizer Rechts mit seinen internationalen Verpflichtungen und humanitären Werten sicherstellen²⁰.

Der Brief wurde von 29 renommierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Richterinnen und Richtern aus den Bereichen Staatsrecht, Strafrecht und Völkerrecht unterzeichnet. Unter ihnen waren auch Helen Keller, ehemalige Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, und Alberto Achermann, ehemaliger Präsident der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF).

Der Brief trug dank der Zahl und des Ansehens der Unterzeichnenden wahrscheinlich dazu bei, dass die RK-S im März 2022 der Flach-Initiative einstimmig zustimmte.

Zeit für eine Anpassung

Die Idee eines spezifischen Straftatbestands für Folter wird von Präventionsorganisationen, der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft und einer breiten parlamentarischen Front unterstützt und drängt sich heute als natürliche Weiterentwicklung des Schweizer Rechts auf.

Ungeachtet der Vorbehalte, die in der Vernehmlassung geäussert wurden, scheint die Entwicklung unaufhaltsam: Die Schweiz hat endlich die Möglichkeit, ihre Gesetzgebung an die Standards anzupassen, für die sie sich international einsetzt – und damit konsequent und klar eine Lücke zu schliessen, die viele in der Schweiz und im Ausland für nicht mehr tragbar halten.

²⁰ Schreiben von Sarah Summer und Stefan Trechsel an die RK-S vom 26. März 2022, unterzeichnet von 29 Schweizer Wissenschaftler/innen und Richter/innen (unveröffentl. Dokument, zusammengefasst in dieser Pressemappe).