
«Am Ende geht es nur noch um die Frage: Welcher Staat bürgert schneller aus?»

Zehnjährige Tür an Tür mit Kriminellen, praktisch permanente Einzelhaft für Frauen: Alberto Achermann spricht nach seinem Rücktritt als Präsident der Antifolterkommission über Missstände in Schweizer Gefängnissen. Und kritisiert die Ausbürgerung einer Schweizer Bürgerin.

Ein Interview von [Carlos Hanimann](#) und [Brigitte Hürlimann](#), 10.02.2020

Jetzt ist es also so weit: Die Schweiz bürgert zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg eine Staatsbürgerin aus. Die 31-jährige Genferin S. war laut Medienberichten nach Syrien gereist, wo sie sich dem IS angeschlossen haben soll. Heute befindet sie sich mit ihren Kindern in einem syrischen Gefangenenlager.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hatte die Ausbürgerung der französisch-schweizerischen Doppelbürgerin Ende Jahr im Bundesblatt vermeldet. Vorletzte Woche lief die Rekursfrist ab. Laut Bundesverwaltungsgericht hat die Frau damit ihre Staatsbürgerschaft per sofort verloren.

Der Berner Rechtsprofessor Alberto Achermann hat bereits vor Jahren im Auftrag des SEM gezeigt, wo die Probleme von Ausbürgerungen liegen, und Kritik an der geplanten Praxis geäussert. Aber eben: Damals waren das Planspiele, heute gehört der Entzug des Bürgerrechts zum Standard der behördlichen Antiterrormassnahmen.

Wenige Tage bevor der Vollzug dieser Ausbürgerung publik wird, empfängt uns Alberto Achermann in seinem Büro zum Interview. Der Jurist und Migrationsexperte ist auf Ende Jahr als Präsident und Mitglied der Antifolterkommission zurückgetreten. In aller Stille hat das Gremium letzten Dienstag seine Nachfolgerin ernannt: Regula Mader, ehemalige Regierungstatthalterin in Bern, übernimmt per sofort das Präsidium der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF).

Herr Achermann, als Sie im November als Präsident und Mitglied der NKVF zurückgetreten sind, erschien in den Medien keine Zeile dazu. Ist das ein gutes oder ein schlechtes Zeichen?

Es ist ein gutes Zeichen, denn es ist nicht wichtig, wer Präsident ist. Die Antifolterkommission ist wichtig, die zwölf Fachleute, die dort tätig sind.

Warum sind Sie zurückgetreten?

Ich war von Anfang an dabei: zehn Jahre als Mitglied, vier Jahre als Vizepräsident, vier Jahre als Präsident. Ausser mir traten Ende letzten Jahres noch

zwei weitere Mitglieder zurück. Ich bin zwar aus persönlichen Gründen ausgetreten, aber es war auch ein guter Zeitpunkt für eine Erneuerung des Gremiums. Es ist nicht so einfach, geeignete, unabhängige und unvoreingenommene Fachleute für diese Arbeit zu finden.



«Das Städtzürcher Polizeigefängnis, das ist etwas vom Gröbereren, was ich gesehen habe; die Unruhe, das Geschrei in der Nacht ... So etwas ist in der Schweiz nicht akzeptierbar.»

Gibt es Folter in der Schweiz?

Nein. Folter bedeutet das vorsätzliche Zufügen schweren Leids zu einem bestimmten Zweck. Seit Gründung der NKVF haben wir keine Hinweise auf Folter in der Schweiz gefunden. Aber der Folterbegriff der Uno-Antifolterkonvention, auf den wir uns stützen, betrifft auch unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen.

Und solche Behandlungen haben Sie festgestellt?

Die Kommission ist kein Justizorgan, das ist mir wichtig. Wir machen keine rechtliche Einordnung. Wir sagen allenfalls, dass eine Situation in die Nähe einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung kommen oder als eine solche angesehen werden könnte. Wir fällen keine juristischen Urteile, wir schlagen vor, wie man die Situation verbessern könnte. Und um Ihre Frage zu beantworten: Ja, wir sind auf Situationen gestossen, die grenzwertig sind.

Wo?

Bei lang andauernder Hochsicherheits-Einzelhaft beispielsweise. Oder in psychiatrischen Einrichtungen, wo es zu Zwangsmassnahmen wie Fixierungen kommt. Aber es gibt halt schon extreme Fälle, bei denen es schwierig ist, den Institutionen einen Vorwurf zu machen. Wenn sich ein Insasse oder eine Patientin dauernd selbst verletzt, sich die Zunge abbeissen will, kann man nicht einfach sagen: Ihr dürft nicht fixieren. Dann müssen wir Alternativen aufzeigen, und dazu braucht es ein Fachwissen, das ich als Jurist nicht habe. Darum ist eine breit abgestützte Kommission wichtig.

Wo haben Sie die gravierendsten Missstände beobachtet?

Ich will niemanden an den Pranger stellen, darum rede ich nicht gerne über Einzelfälle. Das war immer unsere Arbeitsweise, und die hat sich bewährt. Dadurch sind die Institutionen eher bereit für Veränderungen. Problematisch ist aber etwa das Städtzürcher Polizeigefängnis, das ist etwas vom Gröbereren, was ich gesehen habe. Dort werden Kinder ab zehn Jahren eingesperrt, Tür an Tür mit Kriminellen. Die Stimmung ist belastend; die Unruhe, das Geschrei in der Nacht ... So etwas ist in der Schweiz nicht akzeptierbar. Wo die Antifolterkommission unbedingt hinschauen müsste, das sind die Demenzabteilungen. Aber uns fehlen die Mittel dazu. Andere Schwerpunkte sind die unverhältnismässigen Bedingungen in der Untersuchungshaft oder die Situation der Frauen im Justizvollzug.

Was ist das Problem bei den Frauen?

Ich rede nicht über das Frauengefängnis in Hindelbank, das wird unseres Erachtens sehr gut geführt. Problematisch sind die kleineren Anstalten,

die oft nicht auf weibliche Insassen vorbereitet sind. Die Frauen befinden sich in Einzelhaft, weil sie halt die einzigen Insassinnen sind. Auch die Beschäftigungen sind stereotyp: Die Männer haben eine einigermaßen ansprechende Arbeit im Vollzug, die Frauen dürfen nähen. Und die Ernährung ist nicht angepasst. Frauen nehmen in kleineren Gefängnissen oft zehn oder zwanzig Kilo zu. Ein Kanton merkte in der Antwort zu unserem Bericht lapidar an, die sollten halt nicht so viel Schokolade aus dem Kiosk essen. Es erstaunt mich, dass das Thema nicht mehr Aufmerksamkeit erfährt.

Und warum haben Sie die kleineren Gefängnisse auf dem Radar?

Dort gibt es einen grossen Nachholbedarf. Wir sind in einzelnen Kantonen auf veraltete Strukturen gestossen. In St. Gallen beispielsweise stehen kleine Gefängnisse unter der Aufsicht der Polizei. Die gleichen Leute, die Streife fahren, werden auch für den Gefängnisdienst eingesetzt. Das ist alles andere als optimal. Zudem sind wir auf eigentliche «Gemischtwarenläden» ohne spezialisierten Vollzug gestossen, unter Verletzung aller Trennungsgelände.

Was bedeutet das?

Sie müssen sich das so vorstellen: Als wir 2015 das Gefängnis Flums besuchten, gab es zehn Zellen, eine Person war in Untersuchungshaft, drei im Strafvollzug, vier in Ausschaffungshaft. Und dann war auch noch eine Frau eingesperrt. Diese Personen unterliegen also völlig unterschiedlichen Haftregimes. Als wir vor zehn Jahren unsere Arbeit aufnahmen, gingen wir zuerst in die grossen Anstalten und meldeten unsere Besuche sogar an. Heute haben wir den Fokus eher verlegt. Und wir kommen unangemeldet.

Die grossen Gefängnisse können Sie aber nicht aus den Augen lassen. Wie beurteilen Sie die Situation in den Hochsicherheitsabteilungen?

Das betrifft in der Schweiz rund dreissig Menschen. Wir besuchen sie regelmässig. Zum Teil gibt es Insassen, die niemanden mehr haben, nie besucht werden. Wir gehen bei ihnen vorbei, klopfen an die Tür, schauen, wie es ihnen geht. Doch nicht alle wollen mit uns reden. Wir treffen auf Leute, die psychisch schwer angeschlagen sind. Die gehören nicht in ein Gefängnis. Sondern in eine psychiatrische Klinik.

Warum sind sie trotzdem im Gefängnis?

Das ist eine Folge der Öffnung der Psychiatrien. Das sind heute Aktiengesellschaften, die wollen keine schwer kranken Kriminellen. Gewisse Gefängnisabteilungen sehen heute so aus, wie man sich die früheren Irrenhäuser vorstellt. Bloss ohne adäquate Behandlung. Man weiss, dass die Insassen am falschen Ort sind. Aber es gibt in der Schweiz eine grosse Malaise: Es gibt zu wenige Institutionen für gefährliche Straftäter mit schweren psychischen Störungen.

Und die Leute im Gefängnis werden immer älter. Die Perspektive, je rauszukommen, ist klein ...

Das ist eine gesellschaftliche Entwicklung, die sich seit längerem beobachten lässt.

Seit wann?

Seit dem Mord am Zollikerberg 1993, als ein verurteilter Gefängnisinsasse auf einem unbegleiteten Hafturlaub eine Pfadiführerin tötete.

Seither lässt man die bösen Buben lieber drin?

Ja. Das Schlimmste, was einem Politiker passieren kann, ist, dass er den Kopf hinhalten muss für die Entlassung eines Straftäters, der eine Wiederholungstat begeht. Niemand will das riskieren. Und die Schweiz ist bei weitem nicht das einzige Land mit dieser Entwicklung. Heute heisst es: null Risiko.

In welchem Zustand befindet sich eine Gesellschaft, die nur noch auf Sicherheit bedacht ist?

Ich bin Jurist.

Auch Juristen blicken auf die Welt.

Sicher. Ich will Sie aber nicht mit Plattitüden langweilen. Der Aspekt der Sicherheit hat seit den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York weltweit an Bedeutung gewonnen. Das war die grosse Zeitenwende. Was für die Schweiz der Mord am Zollikerberg war, ist international 9/11.

Null Risiko gilt ebenso für den Umgang mit islamistischem Terrorismus. In der Schweiz versuchen die Behörden die Gefahr zu bekämpfen, indem sie sogenannten Jihad-Reisenden die Staatsbürgerschaft entziehen.

Die Ausbürgerung hat verschiedene Zwecke: Sie soll bestrafen, sie soll Sicherheit gewährleisten, und sie soll auf Illoyalität reagieren. Wenn der türkische Präsident Recep Erdoğan sagt, er bürgere alle Gülenisten aus, dann geht es ihm vor allem um die mangelnde Loyalität.

Und in der Schweiz?

Bei uns steht die Strafe im Vordergrund. Und der Sicherheitsaspekt. Grob gesagt: Da ist jemand in Syrien und schneidet Köpfe ab. Und wenn wir ihm den Pass entziehen, dann kann er nicht in die Schweiz zurückreisen.

Vorletzte Woche wurde die erste Ausbürgerung seit dem Zweiten Weltkrieg vollzogen. Sie haben vor fünf Jahren für das Staatssekretariat für Migration ein Rechtsgutachten zur Frage der Ausbürgerung verfasst. Darf ein Staat seine Bürger ausbürgern?

Man hat es immer getan. In den letzten Jahrzehnten in Westeuropa zwar in geringerem Ausmass. Aber seit es Staaten mit Bürgerrechten gibt, wurde es auch wieder entzogen. Eigentlich sogar früher: Schon die Römer haben Leute in die Verbannung geschickt.

Die Ausbürgerung als Verbannung?

Der Entzug des Bürgerrechts bedeutet den Ausschluss aus einer Gesellschaft. Wir haben aber als Bürger grundlegende Rechte, und dies nicht bloss, weil wir uns an einen Gesellschaftsvertrag halten. Es ist nicht die Idee, dass uns die Rechte entzogen werden, wenn wir den Vertrag verletzen.

Genau das geschieht aber: Eine Genferin wird ausgebürgert, weil sie offenbar mit ihren Kindern zum IS gereist ist. Damit habe sie dem «Ansehen der Schweiz» geschadet, wie es im Bürgerrechtsgesetz heisst.

Ich finde das keine gute Politik. Aber ich bin nicht naiv. Das ist eine gesamteuropäische Entwicklung, dass man dieses Instrument angesichts der Situation im Nahen Osten wieder aus der Mottenkiste geholt hat und verschärft.

Das Instrument der Ausbürgerung war in der Schweiz über siebzig Jahre lang toter Buchstabe. Warum erlebt es heute eine Renaissance?

Die Schweiz kennt dieses Instrument seit dem Zweiten Weltkrieg. Da ging es um Fragen der Loyalität: Auslandschweizer, die sich als Nazis gegen die Schweiz richteten. Die wollte man ausbürgern. Heute geht es um etwas anderes. Die Engländer haben damit angefangen, dann kamen die Holländer, und dann rollte die Entwicklung auch über uns hinweg, und man versuchte, einen toten Secondo auszubürgern ...

... einen jungen Winterthurer, der sich dem IS angeschlossen hatte und im Kriegsgebiet gestorben war.

Ja, das war ein italienisch-schweizerischer Secondo, ein Doppelbürger. Dieser Fall ist absurd. Wichtige Voraussetzungen, um jemanden ausbür-

gern zu können, sind die Doppelbürgerschaft und ein rechtskräftiges Urteil – ausser in Situationen, wo man nicht zu einem Urteil kommen kann.

Was heisst das?

Man kann nicht in jedem Fall ein rechtskräftiges Urteil voraussetzen. Da habe ich Verständnis: Wenn man jemanden im Fernsehen gesehen hat, wie er im Kriegsgebiet Gräueltaten begeht, dann müssen wir nicht darüber diskutieren, ob ein rechtskräftiges Urteil gegen ihn vorliegt.

Im Fall der jetzt ausgebürgerten Frau aus Genf liegt kein Urteil vor, es gibt auch kein Video, in dem sie Köpfe abschneidet.

Zur beweisrechtlichen Situation kann ich nichts sagen, weil ich die Hintergründe nicht kenne. Die Frau ist schweizerisch-französische Doppelbürgerin, mit einem Tunesier verheiratet, hat in der Schweiz gelebt, ist hier aufgewachsen. Warum soll Frankreich jetzt die Verantwortung übernehmen müssen? Wir stehen bei vielen Einzelfällen vor einem Problem: Was liegt an gesicherten Informationen über die Person vor? Sind es nachrichtendienstliche Erkenntnisse? Lassen sie sich überprüfen? Gibt es Akten, die man einsehen kann? Oder ist alles geheim? Das ist einer der heiklen Punkte.

Und die anderen?

Meine Hauptkritik am Instrument der Ausbürgerung ist, dass sie an die Doppelbürgerschaft angeknüpft ist. Das ist ein falsches Kriterium. Das habe ich dem SEM damals auch so mitgeteilt. Entscheidend ist doch die Frage: Welches ist mein Land? Was ist meine Heimat? Wo liegt eine enge Verbindung vor?

Diese Frage ist nicht immer einfach zu beantworten.

Ich will es plakativ sagen: Wenn jemand, der nach fünf Jahren in der Schweiz erleichtert eingebürgert wurde, nach Syrien reist und dort köpft – da habe ich kein Problem damit, wenn er ausgebürgert wird. Aber wenn jemand hier geboren ist, dann ist das etwas anderes. Es muss doch um die Qualität der Beziehung zum Heimatland gehen – nicht um die formelle Anknüpfung an einen Pass. Gerade deshalb fand ich den Fall des Winterthurers falsch. Und deshalb finde ich auch den neuen Fall der Genferin falsch. Denn am Ende geht es nur noch um die Frage: Welcher Staat ist schneller beim Ausbürgern?

Nur Doppelbürger dürfen in der Schweiz ausgebürgert werden. Wie ist das mit dem verfassungsmässigen Gleichheitsgebot zu vereinbaren?

Es gab in der Schweiz immer politische Bestrebungen, Eingebürgerte anders zu behandeln als – sagen wir – Urschweizer. Der Bundesrat hat sich zwar auf den Standpunkt gestellt, dass es in der Schweiz nicht zwei Klassen von Bürgern geben dürfe. Aber an den Doppelbürgern sieht man tatsächlich, dass wir seit Jahrzehnten genau dies haben. Es ist eine latente Diskriminierung, ein Verstoss gegen das Gleichheitsprinzip: «Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich.»

Die Ungleichbehandlung der Doppelbürger steht also im Widerspruch zur Bundesverfassung.

Man kann in jedes Grundrecht eingreifen. Auch in die Rechtsgleichheit, wenn es dafür sachliche Gründe gibt.

Und, gibt es sie?

Wir haben weltweit eine lange und reiche Praxis an Ausbürgerungen. Man kann nicht einfach sagen: Das verstösst klar und immer gegen Völkerrecht. Es gibt kein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, das sagen würde: Die Ausbürgerung ist per se unrecht. Sie ist – unter

Umständen – eine mögliche Massnahme. Ich wäre also nicht so mutig zu behaupten: Das ist nicht rechtens. Aber man muss das fundamental überprüfen. Letztlich werden Betroffene, die hier aufgewachsen sind, aus dem eigenen Land geworfen. Man kann sich auch fragen, ob die Massnahme so zielführend ist. Die betroffene Person könnte auch einfach auf die bisherige Staatsbürgerschaft verzichten. Wenn sie nicht mehr Doppelbürgerin ist, kann sie nicht ausgebürgert werden. Mit einem Argument muss man sich aber schon noch auseinandersetzen.

Das wäre?

Mit dem Argument der Sicherheit. Jemand wird ausgebürgert, damit ihm ein Einreiseverbot auferlegt werden kann und er nicht an die Reisedokumente kommt. Der Person wird damit die Einreise in die Schweiz erschwert.

Was, wenn es den Ausgebürgerten trotz Einreisesperre gelingt, in die Schweiz zu kommen?

Diese Frage stelle ich mir auch. Man kann vielleicht die strafrechtlichen Mittel ausschöpfen, falls das möglich ist. Aber dann? Diese Leute haben kein Aufenthaltsrecht. Abschieben kann man sie oft nicht, weil ihr Zweitstaat in einem Kriegsgebiet liegt. Eine vorläufige Aufnahme als Ersatzmassnahme wäre rechtlich auch nicht möglich. Dann würde diese Person am Rande der Gesellschaft ihr Dasein fristen, als Sans-Papiers im Nothilfereich: ein faktischer Aufenthalt ohne Rechte, ohne etwas zu verlieren. Es ist keine gute Vorstellung, dass wir in einer Gesellschaft grössere Gruppen schaffen, die nichts zu verlieren haben.