

FÜR EINE SCHWEIZ, DIE DIE RECHTE ALLER MENSCHEN SCHÜTZT

**EMPFEHLUNGEN DER SCHWEIZER SEKTION VON AMNESTY INTERNATIONAL
FÜR DIE 52. LEGISLATURPERIODE DER EIDGENÖSSISCHEN RÄTE,
SEPTEMBER 2023**

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



INHALT

RECHT AUF PROTEST	4
TECHNOLOGIE UND MENSCHENRECHTE	5
KONZERNVERANTWORTUNG, SPORTVERBÄNDE UND MENSCHENRECHTE	6
KLIMAGERECHTIGKEIT	7
SCHUTZ VOR DISKRIMINIERUNG	8
GENDERGERECHTIGKEIT	9
GESUNDHEIT UND SOZIALE RECHTE	10
ASYL UND MIGRATION	11
AUSSENPOLITIK	12
INSTITUTIONEN UND MENSCHENRECHTE	13

MENSCHENRECHTE IM ZENTRUM DES POLITISCHEN HANDELNS

Ob Klimaschutz, neue Technologien, Diskriminierung oder Aussenpolitik – die Herausforderungen für die neu gewählten Parlamentarier*innen in der kommenden Legislaturperiode sind immens. Die Menschenrechte sind vor diesem Hintergrund kein «nice to have», sondern sollten ins Zentrum aller politischen Handlungen gerückt werden. Sie bieten Orientierung in einer immer unübersichtlicheren Welt für eine Politik, die auf Prinzipien beruht und in Massnahmen mündet, die dem Schutz der Menschenwürde und der Rechte von allen dienen. Das vorliegende Dokument skizziert die wichtigsten menschenrechtlichen Herausforderungen für die nächste Legislaturperiode und formuliert klare Empfehlungen.

— Amnesty International setzt sich dafür ein, dass sämtliche Klimaschutzmassnahmen die Menschenrechte berücksichtigen (Just Transition). Schutz-, Finanzierungs- und Kompensationsmechanismen für besonders betroffene Regionen und Menschen müssen unter diesem Gesichtspunkt konzipiert werden. Im Bereich der digitalen Technologien fordern wir das Parlament auf, ein Gesetz zu verabschieden, das die automatische Gesichtserkennung und andere Formen der biometrischen Massenüberwachung verbietet.

— Amnesty International empfiehlt dringend, sichere und legale Zugangswege für Geflüchtete aus Konfliktgebieten zu schaffen sowie Kontingente bereitzustellen für die Aufnahme von besonders schutzbedürftigen Personen. Amnesty verurteilt zudem die Abschiebung von Asylsuchenden in Staaten mit einem mangelhaften Asylsystem und fordert eine menschenwürdige Unterbringung.

— Die Organisation unterstützt die Verabschiedung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes sowie die Inklusions-Initiative, die die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und ihre selbstbestimmte Teilhabe an der Gesellschaft gewährleisten soll. Die Fristenregelung muss reformiert und der Zugang zu Schwangerschaftsabbrüchen soll ausserhalb des Strafgesetzbuches geregelt werden, wie andere Gesundheitsdienstleistungen auch.

— Es ist von grundlegender Bedeutung, dass Bürger*innen, Betroffene, NGOs, Parteien oder Einflussgruppen sich für all diese Anliegen ohne ungerechtfertigte Einschränkung engagieren können – auch mittels Demonstrationen. Wir fordern das Parlament daher auf, dafür zu sorgen, dass das Demonstrationsrecht im Einklang mit der Verfassung und dem internationalen Recht gesichert ist.

— Schliesslich kann sich die Schweiz auch auf internationaler Ebene engagieren, sei es, indem sie endlich ein griffiges Gesetz zur Konzernverantwortung verabschiedet, oder eine Aussenpolitik – auch Aussenwirtschaftspolitik – verfolgt, die die Menschenrechte ins Zentrum stellt. Zudem sollte sie sich bei der Ausarbeitung internationaler Verträge einbringen und diese dann auch ratifizieren. Diese klare Priorisierung der Menschenrechte soll die Schweiz nicht zuletzt auch im Rahmen ihrer multilateralen Mandate, insbesondere im Uno-Sicherheitsrat, verteidigen.

Als gewählte Volksvertreter*innen haben Sie eine wichtige Rolle beim Schutz und der Förderung der Menschenrechte. Wir hoffen sehr, dass dieses Dokument Ihr Handeln inspiriert und danken für Ihr Engagement!

Alexandra Karle, Geschäftsleiterin von Amnesty International Schweiz

RECHT AUF PROTEST

Sowohl das Recht auf friedliche Versammlung als auch das Recht auf freie Meinungsäusserung sind in der Schweizer Verfassung verankert. Somit sollten Demonstrationen und Kundgebungen auf öffentlichem Grund verfassungsrechtlichen Schutz geniessen.

Diese Rechte werden jedoch durch restriktive Gesetzgebung und unverhältnismässige Praktiken der Behörden übermässig eingeschränkt. Dies ist unter anderem möglich, weil es im Schweizer Recht keine «Vermutung zugunsten» der Versammlungsfreiheit gibt, wie dies von internationalen Gremien, unter Federführung der Schweiz, gefordert wird. Eine solche würde festhalten, dass Demonstrationen grundsätzlich durchgeführt werden können, und nur in Ausnahmefällen eingeschränkt oder verboten werden. Die nationale Gesetzgebung und Rechtsprechung ermöglichen es, das Recht auf Protest auf kantonaler und kommunaler Ebene völkerrechtswidrig einzuschränken.

Amnesty International sowie die zuständigen Uno-Sonderberichterstatter*innen kommen zum Schluss, dass die Bewilligungspflicht, wie sie in gewissen Schweizer Städten umgesetzt wird, grösstenteils völkerrechtswidrig ist. Problematisch ist auch die zunehmende Praxis der ungebührlichen Kostenüberwälzung auf Organisator*innen von Demonstrationen. Bei Protesten kommt es zudem immer wieder zu unverhältnismässigen Massnahmen der Polizei, so die umgehende Auflösung von unbewilligten friedlichen Demonstrationen, die Einkesselung von Demonstrierenden zum Zweck der Personenkontrolle oder der Einsatz von «weniger tödlichen» Waffen wie Tränengas und Gummigeschossen. Unverhältnismässige Sanktionen bei Aktionen des zivilen Ungehorsams sind ein weiteres Problemfeld.

Eine weitere Bedrohung sind neue Überwachungsmassnahmen bei Protesten, mit denen die Teilnehmenden automatisch identifiziert werden können, was einen sogenannten Chilling effect zur Folge haben kann.

FORDERUNGEN VON AMNESTY INTERNATIONAL

- Das Parlament muss den rechtlichen Rahmen schaffen, damit das Recht auf Protest auf allen Ebenen – einschliesslich der kantonalen und kommunalen – völkerrechtskonform umgesetzt wird. Durch eine «Vermutung zugunsten» der Versammlungsfreiheit sollte ausdrücklich im Gesetz verankert werden, dass Demonstrationen grundsätzlich durchgeführt werden können. Ein erster Schritt wäre die Einführung einer Meldepflicht anstelle der Bewilligungspflicht für Demonstrationen.
- Es muss ein diskriminierungsfreier Zugang zum Recht auf Protest für alle Menschen (namentlich auch Personen mit Behinderungen, Kinder und Jugendliche, LGBTI*, Ausländer*innen und Personen ohne Aufenthaltstitel) gewährleistet werden.
- Das Parlament soll die Einrichtung einer Beschwerde- und Untersuchungsstelle für Fälle von Polizeigewalt prüfen.
- Mehrfachgeschosse, welche durch ihre Breitenwirkung ein grosses Verletzungsrisiko bergen und auch Unbeteiligte treffen können, sollen grundsätzlich verboten werden. Dasselbe gilt für den Einsatz von Wuchtgeschossen, die willkürlich auf die Menge gerichtet werden oder durch das Abprallen der Projektile Verletzungen verursachen können. Das Parlament soll die Schaffung eines schweizweiten Registers für Verletzungen, die durch den Einsatz von «weniger tödlichen» Waffen durch Sicherheitskräfte verursacht werden, prüfen.
- Organisator*innen von Demonstrationen und Teilnehmende dürfen nicht durch Strafandrohungen eingeschüchtert oder durch unverhältnismässige Strafen von der Wahrnehmung ihres Rechts auf Protest abgehalten werden. Das Parlament soll entsprechende Massnahmen zum Schutz dieses Rechts ergreifen.
- Der Einsatz von automatischer Gesichtserkennung im öffentlichen Raum sowie andere Überwachungsmassnahmen, welche die Rechte auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit bedrohen, sollen verboten werden.

TECHNOLOGIE UND MENSCHENRECHTE

Die Menschenrechte kommen im digitalen Zeitalter durch die Überwachung von Staaten und Konzernen sowie durch neue technologische Entwicklungen unter Druck. Auch in der Schweiz werden die Überwachungskompetenzen der Behörden beständig ausgebaut.

Automatische Gesichtserkennung im öffentlichen Raum bedroht Menschenrechte wie die Privatsphäre, die Meinungs- und Versammlungsfreiheit. In der Schweiz nutzen verschiedene Polizeibehörden bereits heute umstrittene Gesichtserkennungssoftwares. In mehreren Städten und Kantonen gibt es Bestrebungen, die Gesichtserkennung im öffentlichen Raum zu verbieten, doch ein Verbot auf nationaler Ebene fehlt. Die EU hat mit dem Artificial Intelligence Act ein solches Verbot bereits auf den Weg gebracht.

Spionagesoftwares wie Pegasus werden heute weltweit eingesetzt, um Medienschaffende, Menschenrechtsverteidiger*innen und Aktivist*innen systematisch zu überwachen. Amnesty International fordert einen Stopp des Handels und des Einsatzes von Spähsoftware, bis deren Verwendung international reguliert wird. Auch die Schweiz anerkennt als Mitunterzeichnerin eines US-Statements im März 2023 die Bedrohung, die von Spionagesoftware ausgeht, sowie die «Notwendigkeit strenger nationaler und internationaler Kontrollen der Verbreitung und des Einsatzes dieser Technologie». Diesen Worten müssen Taten folgen.

Nachrichtendienst: Mit der Revision des Nachrichtendienstgesetzes (NDG) will der Bundesrat die Befugnisse des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) erneut erweitern. So soll die schon bisher vom NDB systematisch missachtete Schranke der Datenerfassung ausgeweitet und das Berufsgeheimnis von Anwält*innen, medizinischem Personal und Medienschaffenden aufgeweicht werden. Berufsverbände und eine Koalition von Schweizer NGOs, darunter Amnesty International, hatten die Revision des NDG bereits in der Vernehmlassung kritisiert.

Foltergütergesetz: Staaten sind verpflichtet, Folter weltweit zu verhindern. Die Kontrolle des Handels mit Ausrüstungsgegenständen, die zu Folter und Misshandlung verwendet werden, ist eine entscheidende Massnahme auf diesem Weg. Amnesty International begrüsst den Entscheid des Bundesrates, mit einem Foltergütergesetz die Empfehlung des Europarates umzusetzen und sich dabei an der Anti-Folter-Verordnung der EU zu orientieren. Zudem bietet der im Rahmen der Uno laufende Prozess zur Erarbeitung eines Abkommens über den folterfreien Handel allen Staaten die Gelegenheit, verbindliche internationale Standards in diesem Bereich festzulegen.

FORDERUNGEN VON AMNESTY INTERNATIONAL

- Das Parlament soll ein Gesetz verabschieden, das automatische Gesichtserkennung und andere Formen biometrischer Massenüberwachung verbietet.
- Das Parlament soll ein Moratorium für Spionagesoftware in der Schweiz erlassen und vom Bundesrat fordern, dass dieser sich in der Uno für eine internationale Kontrolle einsetzt.
- Mit der Revision des NDG dürfen die Kompetenzen des NDB nicht ausgeweitet werden. Die parlamentarische Kontrolle muss ausserdem sicherstellen, dass sich der NDB an die bestehenden Gesetze hält.
- Das Foltergütergesetz muss aufgrund der besonderen Schwere der zu verhindernden Verbrechen die Verfügbarkeit der dafür verwendbaren Güter möglichst wirksam einschränken.

KONZERNVERANTWORTUNG, SPORTVERBÄNDE UND MENSCHENRECHTE

Nachdem die Konzernverantwortungsinitiative 2019 trotz eines Volksmehrs am Ständemehr scheiterte, verabschiedete das Parlament einen viel schwächeren Gegenvorschlag, der sich auf eine Berichterstattungspflicht über nichtfinanzielle Belange beschränkt. Die Verordnung bezüglich der Sorgfaltspflichten im Bereich der Konfliktmineralien und von Kinderarbeit wurde von der Zivilgesellschaft kritisiert, da die Verordnung für die konsequente Einhaltung der Menschenrechte durch Konzerne wirkungslos ist.

Im Juni 2023 hat das EU-Parlament mit der Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung (CSDDD) einen Gesetzesentwurf angenommen, der die Verantwortung von Unternehmen gegenüber den Menschenrechten und der Umwelt regelt. Das neue Gesetz wird voraussichtlich im Frühling 2024 in Kraft treten. Somit gerät die Schweiz im internationalen Vergleich in den Rückstand, was die Durchsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten für Schweizer Unternehmen angeht.

Für die Menschenrechte ebenfalls relevant ist das Fehlen von wirkungsvollen Massnahmen, welche sicherstellen, dass die über 50 Sportverbände mit Sitz in der Schweiz ihren Sorgfaltspflichten nachkommen. Im Zusammenhang mit sportlichen Grossveranstaltungen kommt es regelmässig zu Menschenrechtsverletzungen. Freiwillige Massnahmen, wie sie sich einzelne Sportverbände selbst auferlegt haben, sind nicht ausreichend.

FORDERUNGEN VON AMNESTY INTERNATIONAL

- Die Schweiz soll endlich ein griffiges Konzernverantwortungsgesetz einführen, damit Konzerne Menschenrechte und Umweltstandards einhalten. Nur so kann die Schweiz ihre Pflicht wahrnehmen und dafür sorgen, dass Konzerne für ihre Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft gezogen werden und dass den Opfern Rechtsmittel zur Verfügung gestellt werden.
- Es muss gewährleistet werden, dass Sportverbände mit Sitz in der Schweiz, die kommerzielle Aktivitäten im Ausland tätigen, von dieser Gesetzgebung ebenfalls erfasst werden, damit auch sie ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht wahrnehmen.
- In einem ersten Schritt soll das Parlament vom Bundesrat fordern, dass dieser darlegt, ob und inwiefern die Fifa und das Internationale Olympische Komitee IOC die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die Uno-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP) einhalten. Ferner soll der Bundesrat eine Strategie für den Umgang der Schweiz mit internationalen Sportgrossveranstaltungen in Bezug auf die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht erarbeiten.

KLIMAGERECHTIGKEIT

Hitzewellen, Wasserknappheit, Hungerkatastrophen: Die Klimakrise stellt eine elementare menschenrechtliche Herausforderung dar. Sie gefährdet besonders Menschen im globalen Süden, verstärkt Ungleichheiten und drängt bereits von Diskriminierung betroffene Menschen weiter an den Rand der Gesellschaft. Damit alle und zukünftige Generationen in einer lebenswerten, gerechten und sicheren Welt leben können, muss die Schweiz eine ambitionierte und menschenrechtsbasierte Klimapolitik verfolgen.

Die Schweiz muss Mitverantwortung für die Klimakrise übernehmen, die hauptsächlich von Ländern des globalen Nordens verursacht wurde. Sie muss Länder des globalen Südens bei der Bewältigung der Klimakrise angemessen unterstützen. Dazu gehört, die Rechte von Menschen zu achten, die vor den Folgen der Klimakrise flüchten.

Alle politischen Entscheidungsträger*innen sind aufgefordert, die Klimakrise als Menschenrechtskrise anzuerkennen, prioritär zu bekämpfen und sich für eine menschenrechtsbasierte Klimaschutzpolitik einzusetzen. Die Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 Grad Celsius ist eine menschenrechtliche Verpflichtung.

FORDERUNGEN VON AMNESTY INTERNATIONAL

- Die Schweiz muss einen konkreten Fahrplan vorlegen, wie sie das 1,5 Grad-Ziel erreichen will.
- Alle Klimaschutzmassnahmen und der Übergang von fossilen zu erneuerbaren Energien müssen menschenrechtskonform ausgestaltet werden (Just Transition), zum Beispiel indem der soziale Schutz von Betroffenen im globalen Süden gewährleistet wird.
- Die Schweiz soll die Dekarbonisierung von Finanzflüssen verbindlich regulieren. So soll garantiert werden, dass Finanzinstitute auf jegliche Investitionen in fossile Energien verzichten. Dazu gehört die Erarbeitung und Umsetzung von konkreten Absenkpfeilen, die dem Pariser Klimaabkommen entsprechen.
- Auf internationaler Ebene soll die Schweiz multilaterale Lösungen und eine ambitioniertere Klimapolitik anhand menschenrechtlicher Kriterien verfolgen. Aufgrund der Verantwortung der Industrienationen für die Klimaerwärmung müssen die Mittel für den Klimaschutz erhöht und zusätzliche Gelder zur Wiedergutmachung von klimabedingten Verlusten und Schäden zur Verfügung gestellt werden.
- Die Schweiz muss Unternehmen gesetzlich verpflichten, ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren, umfassend über ihre Emissionen zu berichten sowie sich an der Wiedergutmachung von klimabedingten Verlusten und Schäden, auch finanziell, zu beteiligen. Zudem sollte auch die Haftung für Schäden, einschliesslich der strafrechtlichen und finanziellen Haftung, gesetzlich festgelegt werden.

SCHUTZ VOR DISKRIMINIERUNG

Diskriminierung gehört nach wie vor zum Alltag vieler Menschen in der Schweiz, obwohl Diskriminierungsverbote in der Schweizer Verfassung und in zahlreichen internationalen Verträgen verankert sind. Bis heute fehlt in der Schweiz ein Rahmengesetz, welches Menschen vor allen Formen der Diskriminierung schützt – auch vor Diskriminierung durch Privatpersonen. Zudem fehlt in der Schweiz ein allgemeines Gleichstellungsgebot. Minderheiten und Angehörige verletzlicher Gruppen sind rechtlich und faktisch benachteiligt und werden weiter marginalisiert.

Menschen mit Behinderungen werden in vielen Lebensbereichen ausgeschlossen und in ihrer Selbstbestimmung eingeschränkt. Im Frühjahr 2022 hat der Uno-Ausschuss der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen die Schweiz geprüft und die ungenügende Umsetzung der Konvention sowie die fehlende Gleichstellung stark kritisiert.

Viele Menschen in der Schweiz sind von strukturellem Rassismus und den Folgen von rassistischen Normen und Praktiken betroffen. Internationale Menschenrechtsorgane wie der Uno-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung kritisierten wiederholt unverhältnismässige Polizeikontrollen und die Kriminalisierung von People of Colour (Racial Profiling). Auch strukturelle Hürden, die sich diskriminierten Menschen und Gemeinschaften beim Zugang zu ihren Menschenrechten und den damit verbundenen Dienstleistungen stellen, wurden kritisiert.

FORDERUNGEN VON AMNESTY INTERNATIONAL

- Die Schweiz ist verpflichtet, alle Formen von Diskriminierung effektiv zu bekämpfen und ein Umdenken aktiv zu fördern. Hierfür muss ein allgemeines Diskriminierungsschutzgesetz erlassen werden, das ein umfassendes Diskriminierungsverbot beinhaltet. Der Geltungsbereich, der Rechtsschutz und die Sanktionierungen müssen klar festgelegt werden und es müssen Massnahmen auf institutioneller Ebene getroffen werden.
- Die effektive Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen muss gewährleistet werden. Sie sollen selbstbestimmt und frei von Diskriminierung an der Gesellschaft teilhaben können. Die entsprechenden Rechtsgrundlagen sind – auch auf Verfassungsebene – in diesem Sinne anzupassen. Zur Umsetzung dieser Forderung unterstützt Amnesty International die Inklusions-Initiative zur effektiven Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Wir fordern das Parlament auf, die Initiative zu unterstützen.
- Wie auch von internationalen Menschenrechtsorganen gefordert, soll die Schweiz Massnahmen gegen unverhältnismässige Polizeikontrollen und die Kriminalisierung von PoC ergreifen. Es müssen gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, um Racial Profiling auf allen Ebenen explizit zu verbieten. Einsatzkräfte sollten eingehend geschult, der Zugang zur Justiz für Opfer von Racial Profiling verbessert, und ein unabhängiger Überwachungsmechanismus installiert werden.

GENDERGERECHTIGKEIT

In den letzten Jahren wurden verschiedene Massnahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt ergriffen: Auf die Ratifizierung der Istanbul-Konvention folgte unter anderem die Verabschiedung eines nationalen Aktionsplans (NAP IK 2022-2026), eine Roadmap von Bund und Kantonen gegen häusliche und sexualisierte Gewalt, die Revision des Sexualstrafrechts und die Einrichtung von Krisenzentren für Opfer. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung (EBG) plant ausserdem, einen Nationalen Aktionsplan gegen LGBTI*-feindliche Hassverbrechen (hate crimes) auszuarbeiten.

Trotz der ergriffenen Massnahmen zeigen die Polizeistatistiken, dass die Vorfälle häuslicher Gewalt nicht weniger werden. Auch Queerfeindlichkeit ist in der Schweiz alltäglich und beeinträchtigt das Wohlbefinden und die Sicherheit von LGBTI*-Personen beträchtlich; die LGBTI*-Verbände berichten gar davon, dass ihnen immer mehr Übergriffe gemeldet werden. Es gibt immer noch grosse kantonale Unterschiede bei der Betreuung von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt und der Begleitung von Täter*innen. Darüber hinaus gibt es weiterhin keine detaillierten offiziellen Statistiken über die Prävalenz von geschlechtsspezifischer Gewalt in der Schweiz und über die damit verbundenen Straf- und Zivilverfahren.

Im Gesundheitsbereich war die Fristenregelung für den Schwangerschaftsabbruch bei ihrer Einführung im Jahr 2002 zwar ein Fortschritt, sie entspricht jedoch nicht den aktuellen Menschenrechtsstandards und -empfehlungen. Indem Schwangerschaftsabbrüche im Strafrecht geregelt sind, wird negiert, dass es sich hierbei um eine Gesundheitsleistung und ein Grundrecht handelt, das für die Verwirklichung der Menschenrechte von entscheidender Bedeutung ist. Die gegenwärtige Regelung erschwert den Zugang zu diesem Recht und stigmatisiert die Betroffenen.

FORDERUNGEN VON AMNESTY INTERNATIONAL

- Die Verwaltungsdaten zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und LGBTI*-Personen müssen besser erhoben werden und es müssen regelmässig Prävalenzstudien durchgeführt werden.
- Die Leistungen im Bereich der Opferhilfe und der Begleitung von Täter*innen geschlechtsspezifischer Gewalt müssen in der gesamten Schweiz harmonisiert und gestärkt werden.
- Die Empfehlungen von GREVIO im Evaluationsbericht über die Umsetzung der Istanbul-Konvention in der Schweiz müssen berücksichtigt werden.
- Die Menschenrechte und die Gleichberechtigung von LGBTI*-Personen müssen vollumfassend respektiert, geschützt und erfüllt werden, unter anderem durch die Anerkennung ihrer Rechte in Gesetzen und Politik. Dies beinhaltet die Anerkennung eines dritten Geschlechtseintrags.
- Amnesty International fordert eine rasche Ausarbeitung des Nationalen Aktionsplans gegen LGBTI*-feindliche «hate crimes» durch das EBG mit Einbezug von Fach- und Nichtregierungsorganisationen. Dieser Aktionsplan soll umfassende Präventions- und Schutzmassnahmen enthalten; das Parlament muss die nötigen Ressourcen für die Umsetzung sicherstellen.
- Das neue Sexualstrafrecht soll durch Mitarbeitende von Strafverfolgungsbehörden umgesetzt werden, die speziell auf die Bedürfnisse von Opfern und die Suche nach Beweisen für das Vorliegen oder Fehlen sexueller Zustimmung geschult sind. Die Auswirkungen des neuen Gesetzes auf den Zugang zur Justiz müssen überprüft werden.
- Das Recht auf Schwangerschaftsabbruch muss anerkannt werden, indem der Zugang zu Schwangerschaftsabbrüchen ausserhalb des Strafgesetzbuches (Art. 119) geregelt wird. Der Zugang zu einer bezahlbaren, qualitativ hochwertigen und diskriminierungsfreien Versorgung muss verbessert werden.

GESUNDHEIT UND SOZIALE RECHTE

Im Kampf gegen Armut, für soziale Sicherheit und für einen angemessenen Lebensstandard sind die Sozialpolitik und die Rechte auf Gesundheit, Bildung und Nahrung von zentraler Bedeutung. Die Schweiz reduziert die meisten sozialen Menschenrechte jedoch auf Sozialziele und schreibt ihnen einen rein programmatischen Charakter zu. Damit verneint sie ihre individuelle rechtliche Durchsetzbarkeit (Justiziabilität) und verhindert, dass soziale Rechte vor Gericht angemessen eingefordert werden können. Zudem weigert sich die Schweiz, die Fakultativprotokolle und regionale Abkommen zu ratifizieren, mit denen die sozialen Rechte gestärkt würden.

Gemäss dem von der Schweiz ratifizierten Uno-Pakt 1 über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte garantiert das Recht auf Gesundheit das erreichbare Höchstmass an körperlicher und geistiger Gesundheit, insbesondere die Verfügbarkeit von quantitativ ausreichenden und qualitativ genügenden öffentlichen Gesundheitseinrichtungen sowie den diskriminierungsfreien Zugang dazu. In mehreren Bereichen erfüllt die Schweiz diese Ansprüche nicht. Beispielsweise ist der Zugang zu Dienstleistungen im Bereich der psychischen Gesundheit sehr begrenzt und betroffene Personen erhalten in akuten Belastungssituationen häufig keine passende Behandlung. Zudem sind die zirka acht Prozent der Menschen, die in der Schweiz unter der relativen Armutsgrenze leben, regelmässig gezwungen, Abstriche bei der Gesundheitsversorgung zu machen und damit Gesundheitsrisiken einzugehen. Betroffene haben jedoch keine Möglichkeit, den fehlenden Zugang einzuklagen.

Die Corona-Krise hat diese Ungleichheiten, sowohl in der Schweiz als auch international, massiv verschärft. Die Krise hat aufgezeigt, wie wichtig soziale Sicherheit und das Recht auf Gesundheit sowie die internationale Zusammenarbeit und Solidarität sind. Die Schweiz hat damals ihre Rolle in der Förderung der internationalen Impfgerechtigkeit nicht angemessen wahrgenommen, sondern vor allem auf kurzfristige wirtschaftliche Interessen geschaut.

FORDERUNGEN VON AMNESTY INTERNATIONAL

- Amnesty International erwartet vom Parlament, dass es sich aktiv für die Anerkennung, die Stärkung und die individuelle Durchsetzbarkeit der sozialen Menschenrechte in der Schweiz einsetzt.
- Wie der Ausschuss des Uno-Pakts 1 fordert Amnesty International, dass die Schweiz das Zusatzprotokoll des Uno-Pakts 1 ratifiziert und damit die Individualbeschwerde ermöglicht. Zudem soll die Schweiz die Europäische Sozialcharta ratifizieren und den sozialen Rechten, gemäss dem Grundsatz der Unteilbarkeit der Menschenrechte, mehr Gewicht beimessen.
- Wir erwarten, dass die Schweiz in die universelle Gesundheitsversorgung investiert und sich stärker für mehr Gerechtigkeit in der internationalen Verteilung von Gesundheitsdienstleistungen einsetzt. So soll sie die internationalen Bestrebungen unterstützen, die Ausnahmen für die geltenden Regeln im Patentschutz vorsehen, und damit helfen sicherzustellen, dass die internationale Gemeinschaft künftige Pandemien effizient und gerecht bewältigen kann.
- Programme zum Schutz der sozialen Sicherheit müssen dringend ausgeweitet werden, damit das Menschenrecht auf soziale Sicherheit weltweit gewährleistet werden kann. Wir fordern die Schweiz auf, in die Einrichtung eines globalen Sozialschutzfonds zu investieren, wie von der Internationalen Arbeitsorganisation ILO und vom Uno-Sonderberichterstatter für extreme Armut und Menschenrechte empfohlen.

ASYL UND MIGRATION

Seit dem Angriff von Russland auf die Ukraine ist der Krieg in Europa wieder präsent. Wie andere Länder reagierte die Schweiz unkompliziert und zeigte sich mit den Geflüchteten solidarisch. Die erstmalige Aktivierung des Schutzstatus S könnte als Vorbild dienen für die Revision des Status F (gegenwärtiger Status für vorläufig Aufgenommene); der Schutzstatus S macht deutlich, dass alle Menschen auf der Flucht das Recht auf Schutz und Würde haben.

Seit dem Zweiten Weltkrieg waren noch nie so viele Menschen weltweit auf der Flucht. Sie fliehen vor Krieg, Verfolgung oder den Folgen des Klimawandels. Auf den unsicheren Fluchtwegen und an den Aussengrenzen Europas werden die Geflüchteten häufig erneut Opfer von schweren Menschenrechtsverletzungen. So starben bereits Tausende im Mittelmeer, während die Behörden in Ländern wie Griechenland, Italien und Spanien untätig blieben. Auf dem Landweg erleben Schutzsuchende oft Folter, Misshandlung oder gewaltsame Pushbacks – so beispielsweise in Kroatien. Es braucht deshalb sichere und legale Zugangswege für schutzsuchende Menschen sowie Kontingente für die Aufnahme von Personen mit besonderen Bedürfnissen.

Das 2019 revidierte Asylverfahren der Schweiz, geprägt durch die Beschleunigung der Verfahren und die Zentralisierung in den Bundesasylzentren, hat auch die Entstehung neuer Probleme begünstigt. In den Bundesasylzentren kommt es immer wieder zu Gewalt und Übergriffen gegen Asylsuchende. Faire Verfahren können angesichts knapper Ressourcen bei der Rechtsberatung nicht immer garantiert werden. Auch für die kinderrechtskonforme Betreuung durch Fachpersonal und für die Unterbringung der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) fehlen teilweise die Ressourcen. Zusätzlich wird während des Asylverfahrens in der Schweiz Frauen, Mädchen und LGBTI*-Asylsuchenden häufig der nötige Schutz verwehrt und sie sind weiteren Diskriminierungen ausgesetzt.

FORDERUNGEN VON AMNESTY INTERNATIONAL

- Die Schweiz soll sich für die Weiterführung und den Ausbau des Resettlement-Programmes sowie für legale und sichere Fluchtweg einsetzen.
- Die Schweiz soll die Entkriminalisierung von Seenotrettungen durch NGOs fordern und sich für den Aufbau eines nachhaltigen, auf europäischer Ebene organisierten Seerettungssystems einsetzen; sie soll sich an den Einsätzen und der Finanzierung beteiligen.
- Auf Rückführungen von Asylsuchenden in Staaten mit mangelhaftem Asylsystem oder in Länder, in denen systematische Menschenrechtsverletzungen dokumentiert sind, soll verzichtet werden. Es sollen keine Überstellungen von traumatisierten oder kranken Personen stattfinden. Von Rückführungen soll abgesehen werden, wenn das Recht auf Wiedergutmachung, Entschädigung und Rehabilitation missachtet wird oder wenn die benötigte Infrastruktur fehlt, um den Schutz und den Zugang zu spezialisierter medizinischer Betreuung und psychosozialer Hilfe zu gewährleisten.
- Die Schweiz soll sich an den Diskussionen über ein gemeinsames europäisches Asylsystem beteiligen und sich dabei für ein menschenwürdiges und faires Asylverfahren ohne verpflichtende Grenzverfahren an den EU-Aussengrenzen einsetzen.
- Die Schweiz muss Strukturen einrichten, um unbegleiteten Minderjährigen, Frauen, Mädchen und LGBTI*-Personen die nötigen Ressourcen, Betreuung und Schutz zu gewährleisten. Die Behörden sollen wirksame Massnahmen gegen Gewalt, Übergriffe und Diskriminierung in den Bundesasylzentren ergreifen.

AUSSENPOLITIK

Die aussenpolitische Strategie der Schweiz räumt den Menschenrechten in Umsetzung des Verfassungsauftrags einen zentralen Platz ein, wirtschaftliche Interessen werden aber oft höher gewichtet als die Stärkung der Menschenrechte. In einigen regionalen Strategien des Bundes, z.B. jener für die Amerikas, wird die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit sogar explizit zum Mittel der Wirtschaftsförderung degradiert und nicht als eigenes Ziel formuliert. Die Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen der Schweiz oder die Eindämmung der Migration aus Staaten des globalen Südens werden bei der Definition von Schwerpunktländern deutlich höher gewichtet als die Notwendigkeit, die Menschenrechte zu stärken. Oft fehlt menschenrechtliche Kohärenz zwischen der klassischen Aussenpolitik, der Wirtschafts- und Handelspolitik, der Sicherheitspolitik und der Innenpolitik.

Während das EDA in der Periode 2016-2019 von einer «Menschenrechtsstrategie» sprach, wurden für die Periode 2021-2024 neue «Leitlinien Menschenrechte» erarbeitet. Anstatt die Menschenrechtsstrategie des Aussendepartements in eine departementsübergreifende Strategie des Gesamtbundesrates auszubauen und somit aufzuwerten, wurden die Menschenrechte also tendenziell zu einer Umsetzungsmassnahme «degradiert».

Die Stärkung der Zivilgesellschaft ist für die Menschenrechtsförderung zentral. Deshalb zählt der Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen zu den aussenpolitischen Prioritäten. In der Umsetzung hapert es jedoch: Die entsprechenden Leitlinien werden ungenügend umgesetzt und von vielen Botschaften lediglich als optional gesehen. Insbesondere in Lateinamerika, wo das Schweizer Engagement ab 2024 massiv reduziert werden soll und wo Menschenrechtsverteidiger*innen weltweit am stärksten bedroht sind, braucht es Ressourcen und klare Zuständigkeiten für die Umsetzung der Richtlinien. Die Botschaften äussern sich nur äusserst selten öffentlich zur wichtigen Rolle von Menschenrechtsverteidiger*innen und zur Notwendigkeit, diese zu schützen. Dort wo Menschenrechtsdialoge stattfinden, geschieht dies meist hinter verschlossenen Türen, so dass wenig bis gar keine Transparenz über deren Inhalt herrscht.

FORDERUNGEN VON AMNESTY INTERNATIONAL

- Das Parlament soll vom Bundesrat die Ausarbeitung einer departementsübergreifenden Menschenrechtsstrategie verlangen.
- Das Parlament soll eine konsequente Umsetzung der Leitlinien für den Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen einfordern und selbst dazu beitragen: etwa indem Parlamentarier*innen Menschenrechtsverteidiger*innen einladen, Angriffe gegen diese öffentlich verurteilen und mit deren Parlamenten in Kontakt treten.
- Menschenrechtsdialoge – allen voran der politisch und gesellschaftlich viel beachtete Dialog mit China – dürfen nicht zum Selbstzweck werden. Das Parlament soll eine unabhängige, transparente und zielorientierte Auswertung der Dialoge veranlassen, die es erlaubt, anhand international anerkannter Benchmarks den Fortschritt zu messen.
- Im Uno-Sicherheitsrat muss sich die Schweiz aktiver einbringen; notfalls soll das Parlament vom Bundesrat entsprechende Resultate verlangen. Dies gilt ebenso für den eventuellen Einsitz, den die Schweiz 2025-27 im Menschenrechtsrat nehmen wird, sollte ihre Kandidatur erfolgreich sein.

INSTITUTIONEN UND MENSCHENRECHTE

Im Mai 2023 wurde die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) nach zwanzig Jahren Vorbereitung endlich ins Leben gerufen. Die SMRI soll als unabhängiges Organ zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in allen Lebensbereichen und auf allen staatlichen Ebenen der Schweiz beitragen. Ihre grösste Schwäche ist die äusserst knappe Finanzierung des ersten Zahlungsrahmens 2023-2026 durch den Bund mit einer Million Franken pro Jahr. Das ist nur ein Bruchteil dessen, was vergleichbare Staaten für ihre Nationalen Menschenrechtsinstitutionen zur Verfügung stellen.

Am Beispiel der SMRI oder an der Universellen Überprüfung der Menschenrechtslage in der Schweiz durch die Staaten des Uno-Menschenrechtsrats zeigt sich, dass die Förderung der Menschenrechte zu exklusiv im Bereich der Aussenpolitik angesiedelt wird. Meist werden die Prozesse zur Förderung und Umsetzung der Menschenrechte vom EDA koordiniert. Das soll sich ändern, denn menschenrechtliche Kohärenz bedeutet, dass alle Politikbereiche und Verwaltungseinheiten ihre Mitverantwortung für die Förderung der Menschenrechte wahrnehmen. Auf die mangelnde Politikkohärenz weist die Zivilgesellschaft seit Jahren immer wieder hin.

Der Koordinationsmechanismus für die Berichterstattung, Überwachung und Umsetzung der internationalen Menschenrechtsverpflichtungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene verfügt über keine klare Strategie und über ungenügend Ressourcen. Es gibt zwar das «informelle Koordinationsorgan» der sogenannten «Kerngruppe Internationale Menschenrechte» der Bundesverwaltung; die mangelnden Ressourcen belegen aber nach wie vor die tiefe Priorität des Themas. Es existiert somit kein wirksames interdepartementales Querschnittsorgan zu Menschenrechtsfragen. Die Uno-Menschenrechtsgremien wie auch die Kantone und die Zivilgesellschaft machen immer wieder auf diese gravierende Lücke aufmerksam, die zu vielen Reibungs-, Effizienz- und Wissensverlusten führt. Diesem Koordinationsorgan soll zum Beispiel das Monitoring der Umsetzung der Empfehlungen der Uno-Menschenrechtsorgane an die Schweiz obliegen. Die interdepartementale Koordinationsstelle ist so zu gestalten und positionieren, dass das Organ nicht vorrangig in die Abläufe eines einzelnen Departements eingebunden ist und deren Interessen vertritt. Die einzelnen Departemente ihrerseits verfügen über keine Menschenrechtsbeauftragte in höheren Kaderpositionen.

FORDERUNGEN VON AMNESTY INTERNATIONAL

- Das Parlament soll im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses eine angemessene Finanzierung der SMRI gewährleisten und im Jahr 2026 den vierjährigen Zahlungsrahmen 2027-2030 entsprechend anpassen.
- Das Parlament soll von allen Departementen einfordern, dass sie die bestehende Menschenrechtsarbeit sichtbarer machen und besser koordinieren. Zu prüfen ist die Einrichtung von Menschenrechtsbeauftragten in allen Departementen zur Unterstützung eines interdepartementalen Querschnittsorgans.
- Das Parlament soll sich für ein effizientes und genügend dotiertes interdepartementales Organ zur Koordination der Menschenrechtsangelegenheiten einsetzen.

**Amnesty International ist eine internationale Nichtregierungs-
organisation und eine weltweite Bewegung für die Menschenrechte.
Mehr als 10 Millionen Mitglieder und Aktive auf allen Kontinenten
engagieren sich mit uns – weil sie Unrecht persönlich nehmen.**

Amnesty International Schweiz 2023

Danke an die Koordination der NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz
bei humanrights.ch für die Unterstützung und die Zusammenarbeit.

AMNESTY INTERNATIONAL Schweizer Sektion
Speichergasse 33 . CH-3001 Bern
T: +41 31 307 22 22
info@amnesty.ch . www.amnesty.ch
IBAN: CH52 0900 0000 3000 3417 8

**AMNESTY
INTERNATIONAL**

