

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



**Legislaturperiode 2011 – 2015**

# **Ein Parlament für die Menschenrechte**

*« Den nationalen Parlamenten kommt die wichtige Aufgabe zu, die international anwendbaren Menschenrechtsnormen auf nationaler Ebene wirksam umzusetzen. Sie erfüllen ihre Aufgabe im Sinne des Menschenrechts-schutzes, indem sie Recht setzen, die internationalen Menschenrechtsab-kommen ratifizieren, Rechenschaft von der Exekutive verlangen, Beziehungen zu den nationalen Menschenrechtsinstitutionen pflegen und sich ganz grundsätzlich für eine allgegenwärtige Kultur der Menschenrechte einsetzen und eine solche fördern. »*

Christos Pourgourides, Zypern, Vorsitzender des Rechtsausschusses der Parlamentarischen  
Versammlung des Europarates

**Februar 2012**

# 1. Einführung

Während der vorangegangenen Legislaturperiode konnten bezüglich der Menschenrechtssituation in der Schweiz positive Entwicklungsschritte verzeichnet werden.

Die Schweiz hat insbesondere das Fakultativprotokoll gegen Folter und andere grausame unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe ratifiziert und hat entsprechende nationale Schutzvorkehrungen getroffen. Die Schweiz hat auch das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ratifiziert. Zudem hat der Bundesrat den ausserordentlich positiv zu wertenden Entscheid getroffen, drei ehemals in Guantanamo Inhaftierten hier in der Schweiz die humanitäre Aufnahme zu gewähren und hat ein Pilotprojekt für eine nationale Menschenrechtsinstitution, zunächst unter der Ägide des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) eingesetzt und ist damit, zumindest teilweise, einer langjährigen Forderung der Nichtregierungsorganisationen nachgekommen.

Wie jede Medaille, hat aber auch diese ihre Kehrseite, sind doch andernorts auch Rückschritte zu verzeichnen. Man denke an die mindestens drei angenommenen Volksinitiativen, die gegen Normen des Völkerrechts oder gegen unser Verfassungsrecht verstossen. Auch haben sowohl das Asylrecht als auch das Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht Restriktionen erfahren.

Während den Vorbereitungsarbeiten für diese Menschenrechtsagenda hat Amnesty International auch festgestellt, dass zahlreiche Empfehlungen, die der UNO-Menschenrechtsrat im Rahmen seines ersten periodischen Überprüfungsverfahrens im Jahre 2008 zuhanden der Schweiz abgegeben hat, bisher toter Buchstabe geblieben sind.

Diverse wichtige internationale Vereinbarungen, wie das internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen, die UNO-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen oder die Europäische Sozialcharta sind noch immer nicht ratifiziert worden. Im innerstaatlichen Recht drohen Abstriche beim Asylrecht und der Schutz der Frauen vor häuslicher Gewalt beispielsweise, weist noch immer Lücken auf.

Auch stellen wir fest, dass es der Schweizerischen Menschenrechtspolitik zuweilen an Kohärenz fehlt. Der Bundesrat hat im vergangenen Mai die Förderung der Menschenrechte zu einem transversalen Thema seiner Aussenpolitik erklärt. Das müsste sich, im Sinne einer kohärenten Menschenrechtspolitik, aus unserer Sicht aber auch im Wortlaut von wirtschaftlichen Abkommen, Freihandelsabkommen oder Doppelbesteuerungsabkommen beispielsweise, reflektieren.

Diese Agenda für die Menschenrechte richtet sich an alle im Jahre 2011 gewählten Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Sie enthält die Empfehlungen der Schweizer Sektion von Amnesty International für die neue Legislaturperiode und bespricht eine Bandbreite von Themen, wie die Ratifizierung von internationalen Übereinkommen, die Terrorismusbekämpfung, die Kontrolle des internationalen Waffenhandels, die Asylpolitik, die Rechte der Frauen oder die wechselseitige Abhängigkeit von Menschenrechten und Wirtschaftsrechten.

Wir bitten alle Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie alle Vertreterinnen und Vertreter aller politischen Parteien, diese Empfehlungen in ihre Parteiprogramme aufzunehmen und umzusetzen damit es der Schweiz gelingen möge, einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Menschenrechtssituation sowohl innerhalb ihrer Landesgrenzen als auch in der ganzen Welt zu leisten.

**Manon Schick**  
**Generalsekretärin**  
**Amnesty International, Schweizer Sektion**

## 2. Vorrang der Verfassung und des Völkerrechts

In den letzten Jahren sind drei Volksinitiativen, die nur mit Schwierigkeiten umsetzbar sind, weil sie entweder gegen Normen des Völkerrechts oder gegen Grundprinzipien unserer Verfassung verstossen, in der Volksabstimmung angenommen worden. Dieses Phänomen zeigt, dass unsere verfassungsrechtlichen Bestimmungen in dieser Hinsicht revisionsbedürftig sind.

Es ist im Namen der Rechtssicherheit und auch für das Ansehen der Schweiz wesentlich, dass unsere Verfassung und unsere Gesetzgebung mit den Normen des Völkerrechts kompatibel sind. Es wäre dem Ansehen der Schweiz in der Tat abträglich, wenn die Schweiz durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte dazu verurteilt würde, ihre Gesetzgebung anzupassen.

Zur Zeit sind diverse Projekte in Diskussion, um diesbezüglich Remedur zu schaffen, ohne die demokratischen Rechte in Frage zu stellen. **Amnesty International wird diejenigen Positionen unterstützen, die darauf abzielen, den Menschenrechtsschutz zu verstärken und dazu geeignet sind, die Kompatibilität des schweizerischen Rechts mit dem Völkerrecht zu gewährleisten.** Entsprechend ermutigt Amnesty alle politischen Parteien und alle Parlamentarierinnen und Parlamentarier, keine Volksinitiativen zu lancieren, deren Umsetzung eine Verletzung von - sei es durch die Verfassung oder das Völkerrecht- geschützten fundamentalen Grundrechten zur Folge hätten.

## 3. Internationale Vereinbarungen

Die Schweiz hat bis heute zahlreiche Konventionen und internationale Menschenrechtsabkommen unterzeichnet. Dennoch steht in den kommenden Jahren die Ratifikation diverser wichtiger Vereinbarungen an:

### 3.1. Auf der Ebene der Vereinten Nationen

3.1.1 Die Schweiz sollte das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen unterzeichnen.

Dieses Abkommen zielt darauf ab, die Wahrheit im Falle des Verschwindenlassens einer Person zu ermitteln, die Strafverfolgung der Täter zu garantieren und die Opfer und ihre Familien vollumfänglich zu entschädigen.

Das Abkommen wurde im Dezember 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und ist im Jahre 2010 in Kraft getreten. Das Abkommen haben bisher 30 Staaten ratifiziert. Die Ratifikation des Abkommens durch die Schweiz hätte beispielhaften Charakter und wäre der Verbreitung des Abkommens zuträglich.

Der Bundesrat hat das Übereinkommen im Januar 2011 unterzeichnet und dürfte dem Parlament die Botschaft zur Ratifikation im Laufe dieses Jahres vorlegen. Amnesty International ersucht alle Parlamentarierinnen und Parlamentarier die Ratifikation dieses Übereinkommens zu unterstützen.

3.1.2 Die Schweiz sollte das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I) ratifizieren.

Die Menschenrechte, wie sie in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung stipuliert sind, sind unteilbar.

Diese Ansicht wurde in den letzten Jahren auch in der Schweiz so vertreten. Die Unterschiede der Rechtsnatur zwischen den bürgerlichen und politischen Rechten und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten sind kleiner als zuweilen vertreten wird. Das Fakultativprotokoll räumt dem Einzelnen die Möglichkeit der Individualklage ein, wie dies im Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte seit 30 Jahren der Fall ist.

Die Schweiz hat sich bisher geweigert, die Ratifikation des Fakultativprotokolls ins Auge zu fassen, unter dem Vorwand, die in Pakt I stipulierten Rechte hätten entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung rein programmatischen Charakter und seien daher nicht justiziabel.

Das Bundesgericht weigert sich indessen seine Praxis aufzugeben, indem es sich seinerseits auf den Bundesrat stützt, der die Rechte aus Pakt I bisher als nicht direkt anwendbar erklärt hat.

Amnesty lädt die Parlamentarierinnen und Parlamentarier dazu ein, diese Ansicht aufzugeben und die Schweiz auf den Weg der Ratifikation des Fakultativprotokolls zu Pakt I zu führen.

3.1.3 Die Schweiz sollte das Erste Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II) ratifizieren.

Dieses Fakultativprotokoll ermächtigt den UNO-Menschenrechtsausschuss, das für die Überwachung der Umsetzung von Pakt II zuständige Organ, auf Individualbeschwerden von Einzelpersonen, die den nationalen Instanzenzug ausgeschöpft haben, einzutreten. Die Schweiz, die bereits der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte untersteht, die ebenfalls ein Individualbeschwerdeverfahren vorsieht, sollte sich den 114 Staaten, die das Erste Fakultativprotokoll ratifiziert haben, anschliessen und damit seine Verankerung in den Vereinten Nationen verstärken.

3.1.4 Die Schweiz sollte die Internationale Konvention zum Schutze der Rechte aller Migranten und ihrer Familienangehörigen ratifizieren.

Ziel dieser im Jahre 2003 in Kraft getretenen Konvention ist es Migrantinnen und Migranten, mit oder ohne geregeltm Aufenthalt, letztere sind besonders gefährdet, vor Ausbeutung und Verletzung ihrer Menschenrechte zu schützen.

Nachdem sich die Ausländerpolitik in den letzten Jahren immer restriktiver zeigt, gilt es nun den Ausländerinnen und Ausländern, die sich in der Schweiz aufhalten, das Recht zuzuerkennen in Würde und in der vollen Anerkennung ihrer fundamentalen Grundrechte zu leben.

3.1.5 Die Schweiz sollte die Konvention zum Schutze der Rechte von Menschen mit Behinderungen ratifizieren.

Die Schweiz figuriert merkwürdigerweise nicht auf der Liste der 153 Unterzeichnerstaaten dieser im Jahre 2008 in Kraft getretenen und bereits von 106 Staaten ratifizierten Konvention. Hauptziel dieses Übereinkommens ist es, jegliche Form von Diskriminierung, direkter und indirekter, zu bekämpfen und die Rechtsgleichheit aller Personen, die von einem Handicap betroffen sind, zu garantieren.

Indem die Schweiz diese Konvention ratifiziert, setzt sie ein klares Zeichen zugunsten der Chancen- und Rechtsgleichheit dieses noch immer benachteiligten Teils unserer Gesellschaft.

3.1.6 Die Schweiz sollte die Vorbehalte, die sie bezüglich der Ratifikation des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) formuliert hat, zurückziehen.

Die beiden noch bestehenden Vorbehalte, die die Schweiz anlässlich der Ratifikation dieses Abkommens formuliert hat, beziehen sich auf die Artikel 15 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 1 der Konvention.

Der Vorbehalt, der sich auf den Familiennamen bezieht, dürfte angesichts der anstehenden entsprechenden Gesetzesänderung schon bald gegenstandslos werden, so dass die Anforderungen der Konvention damit vollumfänglich erfüllt wären. Das Parlament sollte daher den entsprechenden Vorbehalt aufheben.

3.1.7 Die Schweiz sollte den Vorbehalt, den sie bezüglich des Übereinkommens über die Rechte des Kindes formuliert hat, zurückziehen.

Die Schweiz hat den entsprechenden Vorbehalt zu Artikel 37 lit. c des Übereinkommens über die Rechte des Kindes formuliert, in der Meinung, es sei angesichts der bestehenden Haftbedingungen nicht möglich, die vollständige Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen zu gewährleisten. Amnesty International appelliert an das Parlament entsprechend gesetzgeberisch tätig zu werden und damit die Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen während der Haft in jedem Falle garantieren zu können. In der Folge wäre dann der Vorbehalt aufzuheben.

## 3.2. Auf der Ebene des Europarates

3.2.1 Die Schweiz sollte die Europäische Sozialcharta unterzeichnen.

Parallel zum Fakultativprotokoll zu Pakt I sollte die Schweiz die Europäische Sozialcharta unterzeichnen. Die Schweiz ist einer der letzten der 47 Mitgliedstaaten des Europarates, der die Europäische Sozialcharta noch nicht unterzeichnet hat.

3.2.2 Die Schweiz sollte die Konvention zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt unterzeichnen und ratifizieren.

Der Europarat hat diese Konvention im Jahre 2011 verabschiedet und zur Unterzeichnung aufgelegt. Die Konvention erfasst jegliche Form von Gewalt an Frauen, wie sexuelle Gewalt, Zwangsheirat, sogenannte Delikte im Namen der Ehre, Genitalverstümmelung, einschliesslich häuslicher Gewalt

Laut den offiziellen Statistiken werden jährlich eine bis zwei von zehn Frauen, aber auch Männer und Kinder, Opfer von häuslicher Gewalt. Durch die Ratifikation dieser neuen Konvention würde die Schweiz ein Zeichen zugunsten der Bekämpfung der häuslichen Gewalt setzen.

3.2.3 Die Schweiz sollte das Erste Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention ratifizieren.

Das erste Zusatzprotokoll fügte den nach der Europäischen Menschenrechtskonvention bereits geschützten Grundrechten das Recht auf Achtung des Eigentums, das Recht auf Bildung und das Recht auf freie und geheime Wahlen neu hinzu. Es wurde am 20. März 1952 in Paris zur Unterzeichnung aufgelegt und trat am 18. Mai 1954 allgemein in Kraft. Die Schweiz hat es bisher nur unterzeichnet, nicht jedoch ratifiziert.

Diese Rechte sind wohl durch die nationale Gesetzgebung geschützt. Im Sinne der Unteilbarkeit der Menschenrechte, ist es jedoch angebracht, auch diese Rechte im selben Umfange zu schützen und das Zusatzprotokoll zu ratifizieren

Die Schweiz ist neben Monaco der einzige Mitgliedstaat, der dieses Zusatzprotokoll nicht ratifiziert hat.

3.2.4 Die Schweiz sollte das Zwölfte Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention ratifizieren.

Das zwölfte Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention statuiert ein allgemeines und umfassendes Diskriminierungsverbot. Die Ratifikation dieses Abkommens erscheint insbesondere angezeigt, weil die Schweiz entgegen den Empfehlungen des UNO-Menschenrechtsrates und des UNO-Sonderberichterstatters über Rassismus noch über keine umfassende gesetzliche Regelung verfügt, die jegliche Form von Rassismus untersagt.

## 4. Terrorismusbekämpfung

Amnesty International beobachtet, dass die Terrorismusbekämpfung oft mit gravierenden Menschenrechtsverletzungen einhergeht. So haben sich die amerikanischen Geheimdienste im Verbund mit gewissen europäischen Staaten und in vermindertem Masse auch mit der Schweiz, Verschleppungen, Haft ohne Verurteilung oder Folter zu Schulden kommen lassen. Obwohl sich die Schweiz im Gegensatz zu anderen Staaten eher beispielhaft verhält, gilt es dennoch zwei wichtige Massnahmen im Kampf gegen die Folter zu treffen.

### 4.1. Informationsaustausch mit dem Ausland

Amnesty International appelliert an die Schweiz beim Informationsaustausch mit Staaten, in denen Folter praktiziert wird, äusserste Vorsicht walten zu lassen.

In mindestens einem Fall hat die Bundesanwaltschaft, im Zusammenhang mit einer Strafuntersuchung in der Schweiz, die zuständigen Behörden in den Vereinigten Staaten rechtshilfweise ersucht, Häftlinge in Guantanamo einzuvernehmen, obwohl sie damit rechnen musste, dass die Einvernommenen gefoltert werden könnten. Um solch gravierende Folgen zu verhindern, müsste die Schweiz alle notwendigen gesetzlichen Vorkehrungen treffen, um sicherzustellen, dass im internationalen Rechtshilfeverfahren die Anwendung von Folter unter allen Umständen verboten und widrigenfalls mittels Folter erlangte Beweise als wertlos und das entsprechende Verfahren als illegal erklärt wird.

### 4.2. Diplomatische Zusicherungen

Im Rahmen der Terrorismusbekämpfung haben einige Staaten, unter anderem auch die Schweiz, versucht, eine „rechtlich akzeptable Lösung“ zu finden, um Personen, die unter Umständen Träger von sensiblen Informationen sein könnten oder sich dazu anschicken könnten, einen terroristischen Akt zu begehen oder allenfalls Beziehungen zu einer terroristischen Organisation haben könnten, an einen Drittstaat auszuliefern.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat gestützt auf Art. 3 der Menschenrechtskonvention erklärt, dass niemand an einen Staat ausgeliefert werden dürfe, in dem er Opfer von Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung werden könnte.

Die Praxis der sogenannten „diplomatischen Zusicherungen“, wo jemand aufgrund der Abgabe einer diplomatischen Zusicherung an einen Staat ausgeliefert wird, indem er Opfer von Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe werden könnte, verstösst gegen diese Rechtsprechung. Diese „Zusicherungen“ haben keinen rechtlich zwingenden Charakter und Amnesty International fordert diese Praxis aufzuheben.

Die Schweiz muss unter allen Umständen darauf verzichten, auch im Falle der Wegweisung von abgewiesenen Asylsuchenden, jemanden aufgrund einer diplomatischen Zusicherung an einen Staat auszuweisen oder auszuliefern, in dem er Opfer von Folter, grausamer, unmenschlicher oder unwürdiger Strafe oder Behandlung werden könnte.

## 5. Internationale Gerichtsbarkeit

Kraft des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs, das die Schweiz im Jahre 2001 ratifiziert hat, ist die Schweiz verpflichtet, gegen Personen, die sich auf ihrem Territorium aufhalten und unter dem Verdacht stehen, ein Kriegsverbrechen, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord begangen haben, vorzugehen.

Obwohl das Statut bereits seit 2001 in Kraft und die entsprechende Umsetzung ins Landesrecht erfolgt ist, ist noch kein Verdächtigter in der Schweiz belangt worden.

Die Schweiz ist einer der wenigen europäischen Unterzeichnerstaaten des Statuts, die noch keine entsprechende Spezialeinheit zur Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen eingesetzt hat. Zur Zeit sind bei der Bundesanwaltschaft nur zwei Personen, im Rahmen eines Teilzeitpensums mit diesen Aufgaben betraut. Eine wirksame Bekämpfung dieser Art von Verbrechen erfordert weit umfassendere Ressourcen und Spezialkenntnisse.

Amnesty International beteiligt sich an der Kampagne «War Crimes Unit» der Schweizerischen Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof, die vom Bund die Einsetzung einer Spezialeinheit zur Verfolgung von Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord fordert.

## 6. Verantwortung der Wirtschaftsunternehmen

Aktuell ist ein Wirtschaftsunternehmen mit Sitz in der Schweiz im Falle von Menschenrechtsverletzungen, die durch eine Tochtergesellschaft oder einen Zulieferer begangen wurden, nicht belangbar. Ein Opfer einer Menschenrechtsverletzung hat heute keine Möglichkeit gegen eine Muttergesellschaft in der Schweiz zu klagen. Dieser Umstand ist unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte gravierend.

Bundesrat und Parlament sind aufgefordert die notwendigen Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, dass alle Unternehmen mit Sitz in der Schweiz die Menschenrechte, und auch die geltenden umweltrechtlichen Standards überall in der Welt einhalten. Den Opfern von Menschenrechtsverletzungen muss eine Klagsmöglichkeit gegen das Unternehmen mit Sitz in der Schweiz und die Möglichkeit, eine Schadenersatzforderung gegen dieses geltend zu machen, eingeräumt werden.

Ein erster Schritt in diese Richtung stellt der in die Vernehmlassung gegebene Gesetzesentwurf des Bundesrates über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen dar. Wir begrüßen dieses Vorgehen und wünschen uns eine Ausdehnung der Regelung auf alle im Ausland tätigen schweizerischen Unternehmen.

Amnesty International - zusammen mit einer Koalition von Nichtregierungsorganisationen - ersuchen das Parlament eine gesetzliche Regelung zu erlassen, die Unternehmen mit Sitz in der Schweiz verpflichtet, die Menschenrechte und die umweltrechtlichen Standards überall auf der Welt einzuhalten.

## 7. Kontrolle des internationalen Waffenhandels

### 7.1. Exportkontrolle

Diverse Vorfälle, wie beispielsweise die Tatsache, dass Munition schweizerischen Fabrikats in der Hand von libyschen Rebellen gefunden wurde, zeigen die Grenzen und Unzulänglichkeiten der schweizerischen Kriegsmaterialgesetzgebung auf. Eine effizientere Exportkontrolle wäre notwendig, um zu gewährleisten, dass Kriegsmaterial nicht dazu verwendet wird, Menschenrechtsverletzungen zu begehen.

Amnesty International ersucht das Parlament, die Kriegsmaterialgesetzgebung und das Güterkontrollgesetz zu verstärken, um zu verhindern, dass Kriegsmaterial in falsche Hände gerät.

## 7.2. UNO-Abkommen über die Kontrolle des internationalen Waffenhandels

In seiner Antwort auf das Postulat von alt Ständerat, Pierre-Alain Gentil, hat sich der Bundesrat verpflichtet, die Ausarbeitung eines internationalen Abkommens, das den Waffenhandel in all seinen Formen, (Kauf, Kommission, etc.) regelt, zu unterstützen. Ein entsprechender Vertragstext ist in der Phase der Ausarbeitung und sollte gegen Ende 2012 unter Dach und Fach sein. Amnesty International fordert seit längerer Zeit im Rahmen einer weltweiten Kampagne den Abschluss eines UNO-Abkommens über den internationalen Waffenhandel. **Amnesty International fordert alle Parlamentarierinnen und Parlamentarier dazu auf, das zukünftige Abkommen so bald als möglich zu unterzeichnen und zu ratifizieren.**

## 7.3. Oslo-Konvention zum Verbot von Streumunition

Der Ständerat hat die Ratifikation dieses wichtigen Abkommens beschlossen. Der Entscheid ist im Moment im Nationalrat anhängig, der am 21. Dezember 2011 mit einem grossen Mehrheitsentscheid beschlossen hat, auf die Vorlage einzutreten. Wir hoffen, das Verfahren sei bald abgeschlossen, so dass das Abkommen noch im Jahr 2012 ratifiziert werden kann.

# 8. Diskriminierung und Xenophobie

Diverse UNO-Instanzen, unter anderem der UNO-Menschenrechtsrat, haben die Schweiz anlässlich des universellen periodischen Prüfungsverfahrens im Juni 2008 dazu aufgefordert, ein umfassendes Gesetz betreffend das Verbot jeglicher Form von Diskriminierung zu erlassen. Diesen Empfehlungen wurde bis heute nicht Folge geleistet, obwohl die Schwachstellen der aktuellen Gesetzgebung, insbesondere bezüglich Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der sexueller Orientierung und der Geschlechtsidentität offensichtlich sind. **Es ist an der Zeit, dass sich unser Land auf seine Verpflichtungen besinnt und ein Gesetz, das jegliche Form von Diskriminierung verbietet, verabschiedet.**

Die Meldungen über rassistische Handlungen und Äusserungen, insbesondere gegenüber der muslimischen Bevölkerung, den Roma oder ganz allgemein aufgrund der Hautfarbe einer Person haben in den letzten Jahren zugenommen. Verbalinjurien, Diskriminierungen in der Arbeitswelt, Plakate mit rassistischen oder xenophoben Inhalten, Verunehrungen von kultischen Orten oder Friedhöfen sind an der Tagesordnung.

Die Anrufung der sogenannten Antirassismus-Strafnorm, Art. 261bis StGB, zeitigt kaum je eine Verurteilung. Es ist an der Zeit, klar festzuhalten, und gegenüber der Bevölkerung ein klares Zeichen zu setzen, dass rassistische Handlungen und Äusserungen keinen Platz in unserer Gesellschaft haben. Die Antirassismus-Strafnorm muss, unter Berücksichtigung der Meinungsäusserungsfreiheit, verstärkt werden, damit rassistische Handlungen und Äusserungen in Zukunft vermehrt geahndet werden können.

Amnesty International appelliert zudem auch an alle Parlamentarierinnen und Parlamentarier, sich persönlich gegen jede Form von Diskriminierung zu engagieren und rassistische Handlungen und Äusserungen öffentlich zu verurteilen.

# 9. Asyl und Migration

## 9.1. Asylgesetz

Das Asylgesetz hat in der letzten Dekade derart Restriktionen erfahren, dass man sich zuweilen tatsächlich fragen muss, ob es den internationalen Normen noch entspricht. Um der illegalen Migration entgegenzuwirken, hat man die Gesetzgebung zunehmend verschärft, so dass den Asylsuchenden der notwendige Schutz beinahe gänzlich entzogen wurde.



**Amnesty International ersucht die neuen Parlamentarierinnen und Parlamentarier dringend, einerseits keinen neuen Regelungen zu zustimmen, die den Zugang zum Asylverfahren erschweren und andererseits insbesondere dafür Sorge zu tragen, dass das Verfahren den internationalen Normen entspricht.**

Die Asylsuchenden haben Anspruch auf ein vollständiges und gerechtes Verfahren und insbesondere auch einen Anspruch auf eine Asyl-Entscheidung innert angemessener Frist. Zudem ist es notwendig, dass sie in den Genuss von unentgeltlicher rechtlicher Unterstützung kommen, sofern sie dieser bedürfen.

Die Verfahren betreffend die Wegweisung von abgewiesenen Asylsuchenden muss verbessert werden. Die betroffenen Personen müssen rechtzeitig über alle über sie verhängten Massnahmen informiert werden, damit sie genügend Zeit dazu haben, ihre Rückkehr in Würde und Sicherheit vorzubereiten; auch müssen sie die Möglichkeit erhalten, während des ganzen Verfahrens durch qualifizierte Personen unterstützt zu werden.

## 9.2. FRONTEX

Die Schweiz ist seit 2009 Mitglied der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Schengen-Aussengrenzen (FRONTEX). Die Aufgabe dieser Agentur besteht hauptsächlich darin, die Zusammenarbeit im Bereich Grenzschutz der Schengen-Staaten zu koordinieren. FRONTEX führt verstärkt Kontrollaktivitäten an den Seegrenzen Südeuropas und an der griechisch-türkischen Grenze durch und beteiligt sich an der Rückführung von abgewiesenen Drittstaatsangehörigen.

FRONTEX publiziert bis heute keine einsehbaren Daten über ihre Aktivitäten. Diese Tatsache hat zur Folge, dass kein Urteil darüber möglich ist, ob die Agentur in Ausübung ihrer Aufgaben die Menschenrechte mit der gebührenden Sorgfalt einhält.

Amnesty International ersucht die Schweiz, als Mitglied von FRONTEX, ihre Verantwortung wahrzunehmen und darauf hinzuwirken, dass FRONTEX ihre Kontrollaktivitäten und auch ihre Rückführungsaktivitäten statistisch festhält und diese bis spätestens Ende 2013 publik macht. FRONTEX muss sich zudem einer unabhängigen Beobachtung unterziehen und muss Rechenschaft über die Einhaltung der Menschenrechte abgeben sowohl bei der Ausübung ihrer Grenzkontrollaktivitäten als auch bei der Rückführung von abgewiesenen Drittstaatsangehörigen.

# 10. Rechte der Frauen

## 10.1. Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt

Unabhängig davon, dass Amnesty International die Schweiz dazu auffordert, so schnell wie möglich, die Konvention des Europarates zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu unterzeichnen (vgl. Ziff. 3.2.2 oben), **müssen die Bestrebungen zur Verhinderung von häuslicher Gewalt und der entsprechende Opferschutz verstärkt werden.**

Eines verstärkten Schutzes bedürfen insbesondere Migrantinnen, als Opfer häuslicher Gewalt oder anderer geschlechtsspezifischer Gewalt. Es bedarf diesbezüglich gesetzlicher Vorkehrungen, die den Betroffenen, auch den Betroffenen von Zwangsheirat, ermöglichen, nach der Trennung vom tötlich gewordenen Ehepartner in der Schweiz zu bleiben.

Die gesetzlichen Bestimmungen über den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern müssten entsprechend modifiziert werden.

## 10.2. Menschenhandel

Nebst der Tatsache, dass die Schweiz die Konvention des Europarates gegen den Menschenhandel und die sogenannte Lanzarote Konvention zum Schutze von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch unterzeichnen muss, **gilt es unsere Gesetzgebung und insbesondere deren Umsetzung und Vollzug in gewissen Kantonen in Richtung eines besseren Opferschutzes zu verstärken**. Es erscheint angezeigt, auf Bundesebene entsprechende Rahmenvoraussetzungen zu schaffen und dann die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Fachstellen und den auf diesem Gebiete tätigen Nichtregierungsorganisationen festzuschreiben und eine bessere Ausbildung der Personen, die mit den Opfern in Kontakt treten, zu gewährleisten.

## 11. LGBT Rechte

In der Schweiz hat die rechtliche Gleichstellung von Schwulen, Lesben, Bi- und Transsexuellen (lgbt) im vergangenen Jahrzehnt erfreuliche Fortschritte gemacht. Störend bleibt mit Blick auf die Gewährleistung der grundlegenden Menschenrechte die Verweigerung des Adoptionsrechts für gleichgeschlechtliche Paare. Inzwischen sind eine Motion der RKS vom 15. November 2011 zwei weitere Motionen hängig, die entsprechende Gesetzesänderungen fordern.<sup>1</sup>

Die Gefahr von Diskriminierungen von LGBT droht auch im Asyl- und Migrationsbereich. Menschen, die aus ihrer Heimat fliehen, weil sie dort aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder Gender-Identität verfolgt werden, sehen sich als Flüchtlinge oft erneut mit Unverständnis oder offener Homophobie konfrontiert.

Zunehmend zum Thema werden auch die Rechte von so genannten „Intersexuellen“, also Menschen, deren Geschlechtsmerkmale nicht der Norm eines „männlichen“ oder „weiblichen“ Menschen entsprechen. Sie werden oft von Geburt an chirurgischen Eingriffen und/oder medizinischen Behandlungen unterzogen, um sie dem einen oder anderen Geschlecht zuordnen zu können. Unter gewissen Umständen können solche Massnahmen gegen die Menschenrechte verstossen. Amnesty International fordert eine entsprechend sorgfältige Prüfung der heutigen Praxis.

Amnesty International fordert Bundesrat und Parlament auf, die volle familienrechtliche Gleichstellung von schwulen und lesbischen Paaren herzustellen.

Amnesty International fordert, dass geschlechtsspezifische Verfolgung als Verfolgungsgrund im Asylgesetz aufgenommen wird. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Asyl- und Migrationsbehörden müssen zudem besser geschult werden, um mit Fragen und Problemen rund um Homosexualität und Transsexualität kompetent umgehen zu können.

## 12. Nationale Menschenrechtsinstitution

Der Bund hat Anfang 2010 das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) eingesetzt. Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte ist seit dem 1. April 2011 operativ tätig. Es wird bis Ende 2015 als Pilotprojekt geführt. Danach wird das Parlament darüber zu befinden haben, ob das Mandat dieser Institution verlängert werden soll.

<sup>1</sup> [Motion 10.3436 - Mario Fehr](#): Stiefkindadoption für gleichgeschlechtliche Paare; [Motion 10.3444 – Katharina Prelicz-Huber](#): Aufhebung des Adoptionsverbotes für Personen in eingetragener Partnerschaft.

Amnesty International empfiehlt dem Parlament dringend, das Kompetenzzentrum für Menschenrechte nach Ablauf der Pilotphase in ein unabhängiges Institut für Menschenrechte entsprechend den gültigen Pariser-Prinzipien umzuwandeln.

## 13. Bekämpfung von Folter

Entgegen diverser UNO-Empfehlungen, hat die Schweiz noch immer keine Bestimmung im Strafgesetzbuch aufgenommen, die Folter ausdrücklich verbietet. Die Bestimmungen betreffend das Verbot der Körperverletzung, die als Argument gegen die ausdrückliche Aufnahme eines Folterverbots zuweilen angeführt werden, genügen angesichts der Tatsache, dass Folter auch auf rein psychologischer Ebene stattfinden kann, nicht.

Amnesty International wünscht sich, dass das Parlament ein ausdrückliches Folterverbot in der schweizerischen Strafgesetzgebung verankert.

## 14. Internet und das Recht auf freie Meinungsäusserung

Die Protestbewegungen im Nahen Osten und in Nordafrika haben anschaulich gemacht, welche zentrale Rolle dem Internet hinsichtlich eines Wandels zu demokratischeren Staatsformen zukommen kann. Einige Regierungen haben mit verstärkten Kontrollen oder gar mit der Begrenzung oder der Unterdrückung des Zugangs zum Internet reagiert. Blogger, Medienschaffende, Menschenrechtsverteidigerinnen und –verteidiger werden Opfer von Schikanen, willkürlichen Verhaftungen und Folter.

Die Schweiz muss sich auf internationaler Ebene dafür einsetzen, dass das Recht auf freie Meinungsäusserung im Internet gewährleistet wird und der Zugang zum Internet allen Menschen offensteht.

## 15. Das Gewerkschaftsrecht

Gewerkschaftsrechte sind Menschenrechte. Sie sind in mehreren völkerrechtlichen Vereinbarungen, unter anderem in den acht grundlegenden Übereinkommen der Internationalen Organisation für Arbeit (ILO), in der die Schweiz Mitglied ist, als sogenannte Kernarbeitsnormen stipuliert. Der Bundesrat hat im Rahmen seines Vernehmlassungs-verfahrens zu einer Teilrevision des Obligationenrechts im Jahre 2009 die Absicht kundgetan, die Sanktionen im Falle einer missbräuchlichen oder ungerechtfertigten Kündigung zu revidieren. Amnesty International begrüsst diesen Entschluss und setzt sich dafür ein, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Arbeitsstreit verhandeln und ihre Interessen vertreten können, ohne eine Kündigung aufgrund ihres gewerkschaftlichen Engagements fürchten zu müssen.

In diesem Zusammenhang wünscht sich Amnesty International, entsprechend den Empfehlungen des UNO-Wirtschafts- und Sozialrates, dass die Schweiz ihre Gesetzgebung modifizieren würde, um die Wiedereinstellung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, deren Arbeitsverhältnis aufgrund ihres gewerkschaftlichen Engagements gekündigt worden ist, zu ermöglichen.

**Amnesty International ersucht das Parlament in diesem Sinne gesetzgeberisch tätig zu werden, mit oder ohne Vorschlag des Bundesrates.**

## 16. Dauer des Zivildienstes

In der Schweiz wurden Stimmen laut, welche eine Verlängerung des Zivildienstes fordern um damit die Armeebestände zu sichern (so z.B. die im Nationalrat angenommenen Motion 09.3861 Eichenberger). Gemäss den weltweit geltenden Grundsätzen von AI darf die Dauer des Zivildienstes keine Bestrafung von Militärdienstverweigerern aus Gewissensgründen bedeuten. Eine Verlängerung des heute geltenden Faktors

1,5 wird deshalb von AI abgelehnt, würde dies doch in Richtung einer Bestrafung gehen. Zudem hat der Bundesrat 2011 bereits einige Verschärfungen der Zulassungspraxis für Zivildienstgesuche beschlossen.

\*\*\*\*\*