II. Innen- und Aussenpolitik

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/1147>

DOI: 10.4000/sjep.1147

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 janvier 1990

Number of pages: 72-87

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

« II. Innen- und Aussenpolitik », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 9 | 1990,
Online erschienen am: 31 März 2013, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/1147> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.1147>

II. Innen- und Aussenpolitik

1. Entwicklungspolitische Parlaments- und Kommissionsdebatten

In der Berichtsperiode (Juli 1988 bis Juli 1989) fanden im National- und im Ständerat bei der Behandlung verschiedener Vorlagen jeweils auch entwicklungspolitische Debatten statt. Im folgenden erwähnen wir kurz die wichtigsten davon in chronologischer Reihenfolge der Sessionen und Sitzungen. Weitere hier nicht aufgeführte parlamentarische Vorstösse zu ausserwirtschafts- und entwicklungspolitischen Themen werden jeweils im entsprechenden Kapitel behandelt.

Rahmenkredit für humanitäre Hilfe

Die parlamentarische Debatte über den neuen Rahmenkredit für humanitäre Hilfe fand im Nationalrat in der Herbstsession und im Ständerat in der Winter-session 1988 statt. Der neue Rahmenkredit beträgt 530 Millionen Franken für drei Jahre (ab 11. März 1989) und wurde in beiden Räten genehmigt. (Vgl. Kapitel "Entwicklungszusammenarbeit").

Guthaben des Bundes in der Dritten Welt

Der Bundesrat antwortete im September 1988 auf eine Einfache Anfrage (Hildbrand, CVP): Die Guthaben des Bundes aus Darlehen an Länder der Dritten Welt beliefen sich Ende 1987 auf 1'595 Millionen Franken. Davon entfielen 83 Prozent auf Schuldenkonsolidierungsabkommen, 11 Prozent auf Transfer- und Mischkredite und 6 Prozent auf Finanzhilfe. Die Zinssätze liegen für Schuldenkonsolidierungen bei Marktsätzen, beim Rest handelt es sich um reduzierte Zinssätze.

Es erfolgten 1987 Zahlungen aus Entwicklungsländern für Zinsen in der Höhe von 31 Millionen Franken und für Rückzahlungen von 104 Millionen Franken.

IWF-Strukturanpassungsfazilität

In der Dezembersession behandelte der Ständerat die Vorlage über das Bundesdarlehen von 200 Millionen SZR (rund 400 Millionen Franken) an die Erweiterte Strukturanpassungsfazilität des Internationalen Währungsfonds. (Vgl. "Internationaler Währungsfonds").

Zuckerbeschluss

Auf Vorschlag der Hilfswerke fügte der Nationalrat dem Zuckerbeschluss eine Klausel bei, wonach der Bundesrat berechtigt ist, im Rahmen von bilateralen Verträgen die Einfuhr von bis zu 40 000 Tonnen Zucker aus Entwicklungsländern zu existenzsichernden Preisen zu fördern. Der Mehrpreis für Zucker aus Entwicklungsländern wäre ein Zeichen der Solidarität der Konsumentinnen und Konsumenten in der reichen Schweiz mit den Entwicklungsländern. Zudem biete "der solidarische Preis" den zuckeranbauenden Ländern die Chance, Monokulturen abzubauen und die Landwirtschaft zu diversifizieren.

In der Junisession 1989 strich der Ständerat die vom Nationalrat eingefügte "Entwicklungsklausel". Diese sei kaum praktikabel und wenig nützlich, weil niemand garantieren könne, dass die höheren Preise auch tatsächlich den in der Zuckerindustrie Arbeitenden und nicht den Zuckerausfuhrmonopolen zugute kämen. Ständerätin Jaggi (SP/VD) erklärte, nicht die Einfuhr von Rohstoffen müsse gefördert werden, sondern die Fähigkeit der Entwicklungsländer zur selbständigen, wertschöpfenden Weiterverarbeitung ihrer Rohstoffe. Bedenken wurden geäußert, ob die Einfuhrklausel für Zucker aus Entwicklungsländern mit den GATT-Regeln vereinbar sei, wonach bilaterale Verträge keine diskriminatorischen Elemente enthalten dürfen.

Bei der Differenzbereinigung in der Junisession 1989 schloss sich der Nationalrat dem Ständerat an und beschloss mit 92 zu 85 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) die Streichung der Entwicklungsklausel.

Asylpolitik

Im Rahmen der Beratung des Geschäftsberichts des Bundesrates in der Junisession 1989 kündigte EJPD-Vorsteher Koller eine Ueberprüfung des gesamten Asylverfahrens an. Er lehnte die von rechtskonservativen Kreisen geforderte Anwendung von Notrecht ab; trotz Vollzugskrise im Asylbereich sei noch keine Notstandssituation gegeben. In erster Linie werde eine Einschränkung des Be-

schwerdeverfahrens geprüft sowie die Möglichkeit der "vorläufigen Aufnahme" von Flüchtlingen mit negativem Asylentscheid, deren Rückkehr in ihre Heimat jedoch aus humanitären Gründen nicht zumutbar ist. Das Asylverfahren müsse beschleunigt werden und die Verfahrensdauer von bisher bis zu drei Jahren auf drei bis vier Monate beschränkt werden. Auf die Anfrage, weshalb die Schweiz angesichts der politischen Lage in der Türkei und des grossen Asylantragsstroms aus der Türkei nicht Klage wegen Menschenrechtsverletzung einreiche, antwortet Bundesrat Felber, dass eine solche Klage in Widerspruch zum Grundsatz der Asylgewährung stehe. Das Problem der Flüchtlinge aus Entwicklungsländern werde die nächsten Jahre die internationalen Beziehungen prägen. (Ausführlich behandelt wird dieses Thema im Kapitel "Asylpolitik".)

Kriegsmaterialausfuhr

Eine Interpellation (Béguin, FDP) verlangte in der Junisession 1989 eine Stellungnahme des Bundesrates zur Rolle des EDA bei der Beurteilung von Waffenausfuhrgebeten. Der Interpellant zeigte sich erstaunt, dass zwischen 1981 und 1987 nur zehn aus humanitärer Sicht problematische Gesuche dem Bundesrat zum Entscheid vorgelegt wurden. Bundesrat Felber verkündete, dass die Regeln für die Ausfuhr von Kriegsmaterial - insbesondere die Definition des "Kriegsmaterials" - von der GPK des Nationalrates überprüft werde.

Das Parlament sprach sich in der Junisession auch über die *Lage in China* aus. Der Bundesrat informierte über den Lieferungsstopp für schweizerisches Rüstungsmaterial an China. (Vgl. ausführlicher das Kapitel "Waffenausfuhr").

Entschuldungsstrategie

In der Junisession 1989 fragt Ständerat Gadiant (SVP/GR) in einer Interpellation den Bundesrat, welche Initiativen er zur Lösung der gravierenden Verschuldungsprobleme zahlreicher Entwicklungsländer zu unternehmen gedenke. Insbesondere fragt der Interpellant, ob der Bundesrat neben einem Schuldenerlass in Zukunft vermehrt zinsgünstige Kredite erteilen werde. Der Zeitpunkt sei gekommen, ein grundlegend neues Konzept im Sinne einer ganzheitlichen und umfassenden Entschuldungsstrategie zu entwickeln und zu diesem Zweck eine Expertengruppe einzusetzen. Der Bundesrat ernannte daraufhin eine sechsköpfige Sachverständigengruppe unter dem Präsidium von Ex-Nationalbankpräsident Pierre Languetin, deren Aufgabe es ist, einen Bericht über die Verschuldungsproblematik zu verfassen.

UN-Konvention über Drogenhandel

In seiner Antwort auf eine Einfache Anfrage (Leuenberger, SP/ZH) gab der Bundesrat im Mai 1989 bekannt, dass die Schweiz die im Rahmen der UNO ausge-

arbeitete internationale Konvention gegen illegalen Drogenhandel unterzeichnen werde. Im Dezember 1988 fand eine breite parlamentarische Debatte über die Geldwäscherei statt. (Vgl. dazu "Fluchtkapital").

Südafrika-Geschäfte der Schweizer Banken

Eine Einfache Anfrage von Nationalrat Jean Ziegler (SP, Genf) betreffend die Geschäfte der Schweizer Grossbanken in Südafrika beantwortete der Bundesrat im Juni 1989 wie folgt: Es gebe keine Hinweise für Verstösse der Schweizer Banken gegen die Plafonierung der Kapitalexporte nach Südafrika und somit keinen Grund, diese Banken zu diskriminieren und bei ihnen platzierte Anlagen des Bundes zurückzuziehen. Zum wiederholten Male betonte der Bundesrat, dass sein Verzicht auf wirtschaftliche Sanktionen gegenüber Südafrika "in keiner Weise als Unterstützung der Apartheid verstanden werden" dürfe.

Kommissionen

Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates diskutierte an einer Sitzung im September 1988 über Südafrika: Sie empfindet die massive Zunahme der Einfuhren von Rohdiamanten aus Südafrika in die Schweiz als "peinlich". Seit 1987 erfasst eine interdepartementale Arbeitsgruppe systematisch den gesamten schweizerischen Wirtschaftsverkehr mit Südafrika. Die Schweiz lehnt einen Wirtschaftsboykott gegenüber Südafrika ab.

Die Kommission befürwortete im weiteren einstimmig die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Schweiz und genehmigte den Rahmenkredit für die Jahre 1989-1992 in der Höhe von 530 Millionen Franken.

Die Beratende Kommission für Internationale Entwicklungszusammenarbeit ist ein beratendes Organ des Bundesrates in Fragen der Entwicklungszusammenarbeit. Bis Ende 1988 unter der Leitung von Nationalrätin Blunschy, ab 1989 unter der Leitung von Nationalrat Nebiker befasste sich die Kommission in der Berichtsperiode mit folgenden Themen:

- Arbeitsweise und Auftrag der Kommission, erstmals debattiert an der Augusstsitzung 1988 und im September 1989 wiederaufgenommen in Anwesenheit von Bundesrat Felber.
- Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit mit Madagaskar sowie eine Orientierung der Verwaltung über Strukturanpassungsprogramme (November 1988).
- Besprechung des ersten Entwurfes der Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe 1990-1993 (Juni 1989).
- Besprechung des Botschaftsentwurfes über die Weiterführung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen (September 1989).

Quellen

Tagespresse und "Stenografisches Bulletin" der eidg. Räte
Informationen von den Sekretariaten der angeführten Kommissionen
Tages-Anzeiger, 3.9.1988; 8.3., 27.4. 1989
NZZ, 5.9., 12.9.1988; 8.3., 12.5., 8.6., 20.6.1989

2. Asylpolitik

Die schweizerische Asylpolitik stützt sich auf das Asylgesetz, welches 1979 von den Eidgenössischen Räten verabschiedet wurde und am 1. Januar 1981 in Kraft trat. Das stete Ansteigen der eingereichten Asylgesuche und der unerledigten Fälle seit Beginn der achtziger Jahre veranlasste bereits zwei Gesetzesrevisionen, die erste 1983, die zweite 1987. Dadurch wurde das Asylverfahren beschleunigt, doch grundlegende Fragen angesichts der weiter stark ansteigenden Flüchtlingsströme aus Entwicklungsländern blieben unbeantwortet. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe veröffentlichte im Januar 1989 den Bericht "Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre" zuhanden des Bundesrates. Kantone, Gemeinden, Hilfswerke und kirchliche Kreise wurden aufgerufen, in einer Vernehmlassung Stellung zum Bericht zu nehmen. Der Bericht plädiert für die Zusammenfassung von Asyl- und Ausländerpolitik zu einer umfassenden Migrationspolitik.

2.1. Asylpraxis

1988 wandten die Behörden das aufgrund der zweiten Revision des Asylgesetzes und der Asylverordnungen ermöglichte "beschleunigte Verfahren" (Verfahren 88) an (1). Dieses beschleunigte Verfahren half angesichts der weiterhin stark zunehmenden Asylgesuche nicht, in vernünftiger Frist die unerledigten Fälle abzubauen. Es vergrösserte sich in dieser Situation die Zahl der "Asylannten mit vorläufiger Aufnahme" (2), weil eine Wegweisung nach mehrjährigem Aufenthalt in der Schweiz in vielen Fällen nicht mehr zumutbar war.

Die Zahl der Asylgesuche nahm 1988 gegenüber dem Vorjahr weiter stark zu, und zwar um 50 Prozent auf 16'726 Gesuche. 58 Prozent der Gesuchsteller waren aus der Türkei geflüchtet, womit die Türkei das wichtigste Herkunftsland ist, gefolgt von Sri Lanka, Jugoslawien und Indien.

Ende 1988 waren insgesamt über 30 063 Gesuche (im Vorjahr: 24'276) noch nicht rechtskräftig entschieden. Die Anerkennungsquote (Anteil der positiven Asylentscheide gemessen an den 1988 materiell entschiedenen Gesuchen; sie wird für diejenigen Herkunftsländer ausgerechnet, aus denen mindestens 100 Gesuche materiell entschieden wurden) betrug für 1988 im Durchschnitt 7

Prozent. Die Anerkennungsquote ist mit dem zunehmenden Flüchtlingsstrom der letzten Jahre stark gesunken, 1979 beispielsweise betrug sie noch 46 Prozent. Die Anerkennungsquote variiert stark je nach Herkunftsland: 1988 war sie für Afghanistan bei 82 %, für Zaire bei 0,8%, für die Türkei 5,3, für Sri Lanka 3,7, für Jugoslawien 9,3 und für Indien 0,5 Prozent. (Vgl. auch die Tabelle Nr. 8 "Asylstatistik 1985 - 1988").

Verfahren 88

Das "Verfahren 88" hat der Bundesrat im Herbst 1988 als Massnahme zur Schlechterstellung der illegal eingereisten Asylbewerber eingeführt. Das Verfahren 88 kommt bei Flüchtlingen zur Anwendung, die nicht über ein Grenztor sondern illegal einreisen, und von denen angenommen wird, sie wollten hauptsächlich zur Arbeitssuche in die Schweiz kommen. Angewandt wird das Verfahren 88 somit bei Gesuchstellern, die in der Regel geringe Aussicht haben, Asyl zu erhalten, und deren Rückschaffung die Behörden als unproblematisch ansehen. Nach einer ersten Befragung durch die kantonale Fremdenpolizei (innerhalb von vierzehn Tagen nach der Einreise) werden diese Asylbewerber für das weitere Schnellverfahren einem Bundeszentrum zugewiesen. Das Gesuch wird bis zum Entscheid auf allen Stufen prioritär behandelt. Bei der Befragung ist, wie beim normalen Verfahren auch, jeweils ein Vertreter der Hilfswerke anwesend. Verschiedene Organisationen und Hilfswerke, welche Asylanten betreuen, kritisieren das Verfahren 88. Das Schweizerische Arbeiterhilfswerk (SAH) beispielsweise verlangt die Abschaffung dieses Entscheidungsverfahrens; es habe zu einem "massiven Qualitätsverlust" und zu einer "zunehmenden Willkür" geführt.

GPK prüft Rechtsverletzungen

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Nationalrates hat bei der Ueberprüfung der Asylentscheide und des Wegweisungsvollzugs der beiden Zairer Familien Musey und Maza dem Flüchtlingsdelegierten Arbenz Rechtsverletzungen vorgeworfen; der Flüchtlingsdelegierte habe bei der Zwangsausweisung der Familie Musey im Januar 1988 die Vollzugskompetenzen der Kantone Bern und Jura verletzt. (Der Bund ist verantwortlich für das Verfahren bis und mit dem Entscheid über das Asylbegehren, d.h. dass der Bund den Wegweisungsentscheid fällt. Für den Vollzug der Wegweisung sind jedoch die Kantone zuständig.) Im Fall Maza kommt die GPK zum Schluss, die gesetzlichen Grundlagen für die Internierung hätten gefehlt.

Nach der Veröffentlichung des GPK-Berichtes reichte die Asylkoordination Schweiz - eine Vereinigung asylpolitisch engagierter Leute aus Politik, Kultur, Hilfswerken und kirchlichen Kreisen - im April 1989 eine Petition ein, welche die Suspendierung des Delegierten für das Flüchtlingswesen, Peter Arbenz, und ein Ausschaffungsmoratorium für abgewiesene Asylbewerber verlangt.

Tabelle Nr. 8

Asylstatistik 1985-1988				
Gesuche und Entscheide (Die Zahlen betreffen Personen, nicht Fälle)				
	1988	1987	1986	1985
Asylgesuche	16726	10913	8546	9703
DFW-Entscheide total	12354	11239	8879	8083
positive Entscheide ¹	680 ²	829	820	939
negative Entscheide	8844	8292	5781	5658
formelle Entscheide (Rückzüge, Ausreisen)	2830	2118	2278	1486
Anerkennungsquote (Anteil der positiven Entscheide am Total)	5,5%	7,4%	9,2%	11,6%
Pendente Fälle in den Kantonen bei der ersten Instanz	6218 12648	2928 11772	2395 12612	2129 13258
bei der zweiten Instanz	<u>11197</u>	<u>9576</u>	<u>6463</u>	<u>5533</u>
Insgesamt	30063	24276	21470	20920
Die wichtigsten Herkunftsländer waren	Türkei 9673 Sri Lanka 1516 Jugosla- wien 818 Indien 730	Türkei 5817 Sri Lanka 895 Pakistan 581 Iran 513	Türkei 4066 Sri Lanka 951 Sri Lanka 593 Pakistan 392	Türkei 3844 Sri Lanka 2764 Zaire 442 Angola 371
Vorläufige Aufnahmen	312	620 ³	592 ³	160 ⁴
Humanitäre Aufent- haltsbewilligungen	2036	892	610	
1) Zusätzlich Asylerteilung in Sonderaktion: 151. 2) Inklusiv 227 Familienzusammenführungen. 3) Bis 1987: "Internierung durch freie Unterbringung". 4) Offene und geschlossene Internierung.				
Quelle: DFW-Statistik vom 25.1.1989, in: Asyl 1/89 (Hrsg.: Zentralstelle für Flüchtlingshilfe)				

Keine Globallösung

Um die steigende Zahl der Pendenzen von Asylgesuchen abzubauen, haben verschiedene Seiten in den letzten Jahren wiederholt die Anwendung einer Globallösung für "alte" Asylbegehren postuliert. Das Parlament behandelte in der Märzsession 1989 eine Standesinitiative des Kantons Freiburg für eine Globallösung zugunsten der seit mehreren Jahren in der Schweiz lebenden Asylbewerber negativ mit der Begründung, dieses Verfahren bringe keine wesentliche Erleichterung mehr, da die meisten "alten" Gesuche inzwischen entschieden seien.

Die Petitions- und Gewährleistungskommission veröffentlichte im Januar 1989 einen kurzen Bericht zur Asylpolitik, in dem sie ebenfalls das Postulat einer Globallösung für alle vor dem 1. Januar 1985 eingereichten Asylgesuche aufstellte und den Bundesrat aufforderte, den R-Stempel (R für Refusé) in Pässen abgewiesener Asylbewerber abzuschaffen. Das Parlament behandelte die Anträge in der Märzsession 1989 und sprach sich mehrheitlich für die Abschaffung des R-Stempels aus; dieses Postulat wurde überwiesen.

Am 4. Dezember 1988 lehnte eine Mehrheit des Volkes und der Kantone eine weitere Ueberfremdungsinitiative zur Reduktion der Ausländer in der Schweiz ab.

2.2. Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre

Die ungelösten Probleme in der Asylpraxis, die politischen Debatten und die kontroversen Meinungen in der Öffentlichkeit über einen sinnvollen Weg in der Asylpolitik veranlassten den Bund, durch eine Analyse der Asylsituation zu möglichen Strategien für die 90er Jahre zu finden. Den Strategiebericht erstellte eine interdepartementale Arbeitsgruppe, die in der Einleitung festhält, dass die internationalen Migrationen zu den ungelösten Problemen des kommenden Jahrzehnts gehören werden. Die Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre wird geprägt werden durch die Verhältnisse zwischen den Ländern der Dritten Welt und den Industrieländern.

Die Analyse der weltweiten Wanderungsbewegungen stellt fest, dass die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung der Welt und das steigende Entwicklungsgefälle zwischen armen und reichen Ländern zu Wanderbewegungen führen hin zu Ländern mit westlich-fortschrittlichem Lebensstil. Der Migrationsdruck wird in den industrialisierten Ländern als Bedrohung empfunden, und es werden Beschränkungsmassnahmen eingeführt. Diese haben wiederum illegale Einwanderung und eine beträchtliche Zunahme von Asylgesuchen zur Folge. Ein negativer Asylentscheid in einem der Zielländer hat eine Wanderung der Asylsuchenden innerhalb der europäischen Länder zur Folge. Der Bericht nimmt an, dass ca. 80 Prozent aller abgewiesenen Asylsuchenden legal oder illegal in Europa bleiben und von Zeit zu Zeit zwischen einzelnen Ländern zirkulieren. Der

Bericht nimmt weiter an, dass in erster Linie die hohe wirtschaftliche Attraktivität der Schweiz die Flüchtlinge anzieht und weniger ihr humanitärer Ruf.

Widersprüchliche Interessen prägen die Beziehungen der Schweiz zu verschiedenen Ländern der Dritten Welt. Als Gläubigerland, als Rohstoffimporteur, als Staat, der seine eigene Landwirtschaft schützt und abschirmt, stehen die schweizerischen ökonomischen Interessen denjenigen der Entwicklungsländer gegenüber. Die schwierige Diskussion im Bereich der Ursachenbekämpfung, etwa die Entschuldungsfrage, lassen diese Interessenkonflikte klar erkennen, schreibt die Strategiegruppe im Bericht. Widersprüche kennzeichnen auch die Haltung weiter Bevölkerungskreise gegenüber beispielsweise der Arbeitsbewilligung für Asylsuchende. "Arbeiten diese, so werden sie als Konkurrenten empfunden. Werden sie vom Arbeitsprozess ausgeschlossen, empfinden sie viele als Schmarotzer" (Bericht.S. 55).

Ein weiteres Problem ist die Ueberlastung der Asylbehörden durch die grosse Anzahl von Gesuchen und die relative Kompliziertheit des Verfahrens, was oft eine Verfahrensdauer pro Asylgesuch von fünf Jahren zur Folge hat. Womit wiederum Probleme beim Vollzug einer Wegweisung nach so vielen Jahren Aufenthalt entstehen.

Der Bericht schlägt hauptsächlich folgende Massnahmen vor:

Internationale Flüchtlingspolitik der Schweiz:

Ziel ist die Verbesserung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in den Herkunftsländern, d.h. in den Ländern, in denen politische Unterdrückung, Krieg oder Bürgerkrieg herrscht; in Ländern mit wirtschaftlicher Benachteiligung, extrem ungleicher Einkommensverteilung oder mit ökologischen Krisen.

Wichtigste Massnahmen:

- Entschärfung der Entschuldungsproblematik durch Erleichterung des Schuldendienstes.
- Förderung von Exportmöglichkeiten für Produkte aus Entwicklungsländern
- Ausbau der multilateralen und der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit
- Harmonisierung des Asylrechts in den europäischen Ländern

Nationale Asylpolitik:

Ziel ist hier die *Begrenzung der Einreisen* durch Verstärkung der Grenzkontrollen und die Bekämpfung des Schlepperwesens (am 7. Oktober 1988 starb bei einer illegalen Einreise über den Splügenpass ein siebenjähriges türkisches Kind an Erschöpfung, das von Schleppern mit seinen Eltern zu Fuss auf den Weg in die Schweiz geschickt wurde).

Als wichtige Massnahmen nennt der Bericht:

- Einschränkung der Arbeitsmöglichkeiten für Asylbewerber und Senkung oder Befristung der Fürsorgeleistungen.
- Senkung der Verfahrensdauer auf sechs Monate bis zum rechtskräftigen Entscheid durch eine Erhöhung des Personalbestandes und durch die Möglichkeit von Kollektiventscheiden.
- Schaffung der Möglichkeit, anstelle von Asyl direkt eine befristete Aufenthaltsbewilligung zu beantragen.
- Schaffung eines besonderen Asylverfahrensrechtes.
- Prüfung eines verwaltungsunabhängigen Beschwerdeverfahrens.
- Vereinfachtes Verfahren für "alte" Fälle.
- Schaffung eines selbständigen Bundesamtes für Flüchtlingswesen.
- Rückkehrhilfe-Programme.

Migrationspolitik:

Der Bericht plädiert für die Zusammenfassung von Asylpolitik und Ausländerpolitik zu einer umfassenden Migrationspolitik. Bisher wurden Ausländer- und Asylpolitik als grundsätzlich verschiedene Bereiche behandelt und unabhängig voneinander geregelt. Mit jeder Revision des Asylgesetzes ging jedoch auch eine Revision des Ausländergesetzes einher. Für die Haltung der Bevölkerung gegenüber den Ausländern sei die Gesamtheit der in der Schweiz anwesenden Ausländer massgebend. Der Bericht spricht von der Notwendigkeit eines migrationspolitischen Grundkonsenses zur Schaffung einer umfassenden Einwanderungsregelung. Ein Modell zur Einwanderungsregelung schlägt vor, dass der Bundesrat oder das Parlament alle zwei Jahre einen migrationspolitischen Entscheid über die Einwanderungsquote und deren Zusammensetzung fällt. Dieses Modell zählt die Asylbewerber zur vorübergehend anwesenden ausländischen Wohnbevölkerung. Dies würde eine Totalrevision des Asyl- und des Ausländergesetzes bedingen, vielleicht auch eine Verfassungsänderung.

Stellungnahmen zum Strategiebericht:

In ersten Stellungnahmen kritisieren verschiedene asylpolitisch engagierte Kreise die ihrer Meinung nach einseitige Gewichtung des Strategieberichtes. Der Bericht postuliere eine Verhärtung der Asyl- und Ausländerpolitik. Die Asylkoordination Schweiz findet, dass die Strategiegruppe die Gelegenheit verpasst habe, die Asyl- und Ausländerpolitik in eine "Politik des Ringens um Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit in den Herkunftsländern einzubetten". Die SPS und die Gewerkschaften sprachen sich in ersten Reaktionen gegen eine Vermischung von Ausländer- und Asylpolitik aus. Nach Ablauf der Vernehmlassung (Ende August 1989) wird der Bundesrat aufgrund des Berichtes und der dazu geäusserten Kritik eine Strategie der Asylpolitik für die 90er Jahre entwickeln.

Anmerkungen

1. Ausführliche Berichte über die Revisionen des Asylgesetzes und die Asylpolitik finden sich in den Jahrbüchern 1984, 1985, 1986 und 1987/88.
2. Die "vorläufige Aufnahme" ist eine Ersatzmassnahme in der Kompetenz des Delegierten für das Flüchtlingswesen für den Fall, dass der Vollzug der Wegweisung nach einem negativen Asylentscheid weder durchführbar noch zumutbar ist. Wird der Vollzug zu einem späteren Zeitpunkt durchführbar, wird die Ersatzmassnahme aufgehoben und die Wegweisung vollzogen.

Quellen

Bericht der Interdepartementalen Strategiegruppe aus Vertretern von EJPD/EDA/EDV: "Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre", Bern, Januar 1989
Asylkoordination Schweiz/Arbeitsstelle für Asylfragen Bern: Petition zur Suspendierung des Flüchtlingsdelegierten Peter Arbenz, 3. März 1989
BODS-Rundbrief 2/89 (BODS für "Bewegung für eine offene und demokratische Schweiz")
EJPD, Amt des Delegierten für das Flüchtlingswesen
BODS-Rundbrief, 2/89
"Asyl", 1/89, Hrsg: Zentralstelle für Flüchtlingshilfe
NZZ, 15.3., 18./19.3. und 17.5.1989
Tages-Anzeiger, 4.3., 5.4.1989

3. Kapitalflucht

Lebanon Connection

Die Geldwaschaffäre im Zusammenhang mit dem Rauschgifthandel, die sogenannte "Lebanon Connection", hat einen beispiellosen politischen Skandal hervorgerufen, der insbesondere zum Rücktritt von Bundesrätin Elisabeth Kopp (im Dezember 1988) und zur vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand von Bundesanwalt Rudolf Gerber geführt hat. Diese Affäre hat dadurch ein besonderes Licht auf die Probleme der Kapitalflucht geworfen (siehe diesbezügliche Artikelreihe im Teil Analysen und Stellungnahmen). Noch niemals hatte es eine so intensive Debatte zu diesem Thema gegeben, auch nicht im Fall der Bankeninitiative im Jahre 1984, bei der vor allem eine Lockerung des Bankgeheimnisses gefordert wurde, um zu verhindern, dass internationale Verbrecherorganisationen den Finanzplatz Schweiz zu ihren Zwecken ausnutzen.

Die Presse hat über das Bestehen von organisierten Verbrechernetzen in der Schweiz berichtet und auf das unzureichende Instrumentarium der Justizbehörden zur Bekämpfung dieser Verbrechen hingewiesen. Aufgrund von Ermittlungen und Berichten schweizerischer bzw. italienischer Richter brachte die Presse insbesondere folgende Tatsachen ans Licht:

- Das Bestehen einer riesigen Affaire der Geldwäscherei durch den als "Lebanon Connection" bekannten libanesisch-türkischen Drogenhändlerling im Zusammenhang mit Drogengeldern.
- Diese neue Geldwaschaffaire fand vor allem deshalb grossen Widerhall, weil die Gebrüder Magharian verdächtigt werden, Narkodollar über die Schweizer Kreditanstalt und die Firma Shakarchi Trading AG reingewaschen zu haben. Der Vizepräsident des Verwaltungsrates dieser Firma war Hans W. Kopp bis zum Zeitpunkt, als seine Frau, Bundesrätin Kopp, ihn davon unterrichtete, dass die Bundesanwaltschaft über die zweifelhafte Tätigkeit der betreffenden Firmen Ermittlungen anstellte.
- In der Tat erfuhr die Öffentlichkeit nach und nach, dass aufgrund der Ermittlungen über die "Lebanon Connection" und die als "Pizza Connection" bekannte Affaire, wie auch aufgrund der Untersuchungsverfahren in den Vereinigten Staaten und in Italien auf der Tätigkeit gewisser Banken oder Gesellschaften, die sich mit Devisenhandel beschäftigten, (darunter auch die Firma Shakarchi Trading AG) seit mehreren Jahren ein schwerwiegender Verdacht ruhte.
- Es wird nun anerkannt, dass das derzeit in Kraft stehende Gesetz es nicht gestattet, gegen die Reinvestition von Kapital krimineller Organisationen wirksam anzukämpfen. Das Gesetz ermöglicht es, den Rauschgifthändler sowie die Person, die Geld für den Kauf der Droge bereithält, zu verhaften, gestattet es jedoch (gemäss dem Prinzip des freien Kapitalverkehrs) nicht, den Kurier festzunehmen, der regelmässig mit Koffern voller Banknoten in der Schweiz eintrifft. Die einfache Identifizierung der Kunden, wie sie im (1987 revidierten) Übereinkommen über die Sorgfaltspflicht der Banken vorgesehen ist, scheint nicht zu genügen; die übrigen Finanzinstitutionen sind bisher noch von jeder Überwachung ausgenommen.

Der Bundesrat gibt zu, dass das streng gehandhabte Bankgeheimnis, die erstklassige Qualität der Dienstleistungen sowie die politische und rechtliche Stabilität des Landes die Anziehungskraft des Finanzplatzes Schweiz für das organisierte Verbrechen steigern können (Botschaft vom 12. Juni 1989). Nach Meinung des Bundesrates liegt Geldwäscherei dann vor, wenn die Vermögenswerte einer kriminellen Organisation systematisch durch Finanzgeschäfte (Devisentausch, Konvertierung von Bargeld in Buchgeld, usw.) umgewandelt werden, um sich der Überwachung der Strafverfolgungsbehörden zu entziehen und den wirtschaftlichen Wert der Gelder zu erhalten (Botschaft Bbl 1989).

Mehrere Verfahren wurden infolge der Affaire der "Lebanon Connection" eingeleitet oder in ihrer Durchführung beschleunigt:

- Im November 1988: Untersuchung der Eidgenössischen Bankenkommission bei den drei Grossbanken, die in diese Affaire verwickelt waren, um ihre Rolle bei der Geldwäscherei zu ermitteln;
- Im Dezember 1988: gerichtspolizeiliche Untersuchung und anschliessend verwaltungsrechtliches Untersuchungsverfahren;

- Anklageschrift gegen Frau Kopp wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses, die der Anklagekammer des Bundesgerichts im September 1989 zugestellt wurde;
- Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) unter dem Vorsitz von Nationalrat Moritz Leuenberger (SP, ZH). Die Kommission hat die Aufgabe, die Geschäftsführung der Bundesanwaltschaft und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, sowie das Vorgehen der Bundesbehörden und Bundesämter im Bereich der Geldwäscherei und des Drogenhandels zu untersuchen. Der Bericht der Kommission wurde im November 1989 veröffentlicht und stiess auf ein ausserordentlich breites Interesse in den Medien und in der Öffentlichkeit.
- Beschleunigung des Verfahrens zur Revision des Schweizer Strafgesetzbuches im Hinblick auf die Bekämpfung der Geldwäscherei. Eine Studienkommission hat zwischen Dezember 1988 und März 1989 eine neue Norm ausgearbeitet. Sie ging dabei von einem Strafrechtsentwurf des ehemaligen Tessiner Staatsanwalts Paolo Bernasconi aus (siehe dessen Beitrag im Teil Analysen und Stellungnahmen). Die Botschaft des Bundesrates wurde am 12. Juni 1989 unterbreitet. Die Bestimmungen sehen Gefängnis- oder Geldstrafen für denjenigen vor, der "eine Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Ermittlung der Herkunft, die Auffindung oder die Einziehung von Vermögenswerten zu vereiteln, die, wie er weiss oder annehmen muss, aus einem Verbrechen herrühren" (Artikel 305bis, Botschaft Bbl 1989). Artikel 305ter führt die Verpflichtung der Identifizierung der Kunden auf, die im Übereinkommen über die Sorgfaltspflicht der Banken vorgesehen ist, während der Entwurf von Paolo Bernasconi noch weiter geht, indem er die Fahrlässigkeit der Banken strafbar macht. Die Eidgenössische Bankenkommission unterstützte diesen Vorschlag, während die Grossbanken sich ihm widersetzen. Die neuen Artikel des Strafgesetzbuches wurden vom Nationalrat am 28. November 1989 ohne Gegenstimmen angenommen. Der Vorschlag von Paul Rechsteiner (SP, St. Gallen), der darauf abzielte, die Fahrlässigkeit der Banken strafbar zu machen, und der Vorschlag von Sergio Salvioni (FDP, Tesin), den Begriff des organisierten Verbrechens in das Schweizer Rechtssystem einzuführen, wurden abgewiesen.

Marcos-Affaire

Die vom ehemaligen Präsidenten der Philippinen, Ferdinand Marcos, auf Schweizer Bankkonten deponierten Guthaben sind vom Bundesrat im März 1986 gesperrt worden. Seither verliert sich die Angelegenheit der Rechtshilfe mit den Philippinen in langwierigen Gerichtsverfahren. Der Tod Ferdinand Marcos Ende September 1989 dürfte die Weiterführung der Verfahren, die von der philippinischen Regierung zur Rückschaffung der veruntreuten Gelder eingeleitet wurden, grundsätzlich nicht behindern. Der Betrag der vom Ehepaar Marcos

in die Schweiz gebrachten Gelder wird auf 1,5 Milliarden Franken geschätzt. Andere sprechen von einem weitaus höheren Betrag (über 12 Milliarden Franken). Nach Ansicht der Philippinen sind mindestens 300 Millionen Dollar auf Bankkonten in der Schweiz identifiziert und gesperrt worden. Es muss jetzt ermittelt werden, ob diese Guthaben den Erben von Marcos oder dem philippinischen Staat gehören.

Im Juli 1987 beurteilte das Bundesgericht die Sperrung dieser Guthaben als rechtmässig und wies durch diesen Beschluss die Einsprüche der Marcos-Familie ab.

Das Rechtshilfeverfahren wird insbesondere durch die Tatsache erschwert, dass das Geld in der Schweiz entweder unter Decknamen, durch Strohmänner oder durch in der Schweiz oder in Liechtenstein ansässige Stiftungen hinterlegt wurde. Auf diese Weise sollen 62 Firmen in Zürich, zehn Firmen in Genf und zwei in Freiburg in diese Angelegenheit verwickelt sein. Ferner können bei jeder wichtigen Etappe des Verfahrens – d.h. Aufhebung des Bankgeheimnisses, Übergabe von Unterlagen an die Justizbehörden der Philippinen, Rückgabe der Guthaben – bis zum Bundesgericht Rekurse eingelegt werden. (Siehe auch Jahrbuch 1989, Punkt II, 2.)

Die Aufhebung des Bankgeheimnisses sollte es den Strafverfolgungsbehörden der fünf betroffenen Kantone (Waadt, Luzern, Zürich, Genf und Freiburg) erlauben, die notwendigen banktechnischen Informationen einzuholen.

Im Fall des Kantons Zürich hatte das Bundesgericht einen Einspruch der Schweizerischen Kreditanstalt (SKA) abgewiesen. Dreissig weitere von Stiftungen eingelegte Rekurse wurden vom Zürcher Bundesanwalt im August 1988 abgewiesen. Nur drei ausländische Firmen und eine Stiftung mit Sitz in Liechtenstein haben im September 1988 beim Bundesgericht Einspruch eingelegt. Somit konnten die Unterlagen der übrigen Firmen von der Justiz geprüft werden. Im September 1989 haben die Justizbehörden der Aushändigung der ersten Bankunterlagen an die philippinischen Untersuchungsinstanzen zugestimmt. Über rund dreissig weitere Rekurse muss noch entschieden werden.

Im Mai 1989 haben die Bundesbehörden die Kantone bezüglich der Langwierigkeit beim Verfahrensablauf verwarnt, welche der Regierung der Philippinen Sorgen bereitet.

Im Kanton Freiburg ist das Verfahren rascher verlaufen. Es betrifft jedoch "lediglich" 70 Millionen Franken, die beim Schweizerischen Bankverein ermittelt wurden. Im Juni 1988 stellte der Kanton den philippinischen Staatsbehörden die Beweismittel und die Guthaben zur Verfügung. Im April 1989 hat das Kantonsgericht einen Rekurs des Ehepaars Marcos gegen die Freigabe ihrer Guthaben abgelehnt. Das Ehepaar kann gegen den Beschluss des Kantons Freiburg beim Bundesgericht Einspruch einlegen.

Der Untersuchungsrichter in Genf hatte das Rechtshilfegesuch der Philippinen im Oktober 1988 akzeptiert. Im März 1989 wurde die Aushändigung der Bankunterlagen von vier Banken (für hinterlegte Guthaben, die auf 10 Millionen Franken geschätzt werden) angenommen. Auch bei der kantonalen Anklagekammer wurden Rekurse eingereicht.

Dank dem bilateralen Rechtshilfeabkommen zwischen den USA und der Schweiz kann das Verfahren im folgenden Fall rascher verlaufen: Im April 1988 hatten die USA im Rahmen eines amerikanischen Strafverfahrens gegen Ferdinand Marcos die Schweiz um Rechtshilfe ersucht. Marcos wurde beschuldigt, über den Finanzplatz Schweiz finanzielle Geschäfte zum Nachteil der USA und der Philippinen abgewickelt zu haben. Mit den Geldern der amerikanischen Entwicklungshilfe (15 Millionen Dollar der Internationalen Entwicklungsagentur, IDA) sollen in New York Immobilienkäufe getätigt worden sein. Auch soll dem philippinischen Staat mit der Mittäterschaft des saudiarabischen Waffenhändlers Adnan Kashoggi eine Gemäldesammlung entwendet worden sein. Kashoggi war seit April 1989 in der Schweiz inhaftiert und wurde im Juli 1989 an die Vereinigten Staaten ausgeliefert und anschliessend gegen Hinterlegung einer Kaution freigelassen. Die 24 entwendeten Bilder sollen über Genf nach Frankreich geschafft worden sein.

Die Schweizer Bundesbehörden hatten dem amerikanischen Rechtshilfegesuch stattgegeben, jedoch wurde beim Bundesgericht ein Rekurs eingereicht. Am 28. Juni 1989 hatte das Gericht seinen Entscheid vertagt, um abzuwarten, bis dem Ehepaar Marcos die Immunität für Staatsebene und ihre Angehörigen offiziell abgesprochen wurde. Andernfalls wäre das Rechtshilfegesuch nicht rechtsgültig, da die Immunität die Möglichkeit von Strafverfahren seitens eines Drittlandes ausschliesst. Am 2. November 1989 hat das Bundesgericht den Rekurs teilweise angenommen, indem es die Rechtshilfe bezüglich des Immobilienverkehrs in New York abwies.

Haiti

Infolge des Rechtshilfegesuchs Haitis vom 8. April 1986 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Guthaben des früheren Präsidenten Jean-Claude Duvalier in Banken in Genf, Lausanne und Zürich am 15. April 1986 gesperrt. Der Diktator soll in der Schweiz, sowie in Frankreich, Grossbritannien und den Vereinigten Staaten beträchtliche Summen aus öffentlichen Mitteln seines Landes beiseite geschafft haben.

Im Februar 1989 hat die Genfer Anklagekammer die Beschwerden des Ehepaars Duvalier abgewiesen, das sich der Weitergabe von Auskünften und der Aushändigung von Unterlagen widersetzte, die in zwei Genfer Banken beschlagnahmt worden waren. Der Rechtsanwalt der Duvaliers kündigte die Einlegung eines Rekurses beim Bundesgericht an.

Quellen

Message du Conseil fédéral concernant la modification du code pénal suisse (Législation sur le blanchissage d'argent et le défaut de vigilance en matière d'opérations financières), du 12 juin 1989, FF II 1989, p. 961

Tages-Anzeiger, 4., 5., 8., 10. und 12.11.1988, 19.1., 1.2., 14.3., 12.4., 12.7., 11., 22/29.9., 3.11.1989

NZZ, 15. und 16.12.1988, 20.1., 1. und 16.2., 13.3., 11. und 30.5., 10./11., 23. und 29.6., 29.9.1989

Le Courrier, 25.10. und 28.11.1988, 12. und 20.1., 16.2., 28.4., 29.6., 24.8. und 29.9.1989

Journal de Genève, 29.6.1989

L'Hebdo, 15.12. 1988, 26.1., 9.2. und 11.5.1989