6. Innenpolitik/Aussenpolitik

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/710>

DOI: 10.4000/sjep.710

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 avril 1998

Number of pages: 239-263

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

« 6. Innenpolitik/Aussenpolitik », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 17 | 1998,
Online erschienen am: 03 August 2012, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/710> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.710>

6. INNENPOLITIK/AUSSENPOLITIK

6.1. DIE SCHWEIZERISCHE ASYLPOLITIK UND MIGRATIONSFRAGEN

1997 war die Migrations- und Asylpolitik der Schweiz durch mehrere wichtige Ereignisse geprägt. Der Beschluss des Bundesrates, die bosnischen Staatsangehörigen aus Ex-Jugoslawien zurückzuschicken, führte zu einer Reihe «freiwilliger Rückreisen» im Rahmen eines Rückkehrhilfeprogramms. Dieser Beschluss rief seitens der Hilfswerke wie auch der Kantone starke Reaktionen hervor, wobei einige Kantone sich weigerten, die Zwangsmassnahmen für den Rückführungsvollzug anzuwenden. 1997 setzte das Parlament die vierte Revision des Asylgesetzes fort. Das neue Gesetz trägt der Weiterentwicklung der Bedürfnisse bezüglich der Zulassung von Kriegs- und Gewaltflüchtlingen Rechnung. Die Debatten sind sehr schwierig, und das Gesetz wird nicht vor 1998 verabschiedet werden. Eine Expertenkommission Migration (Hug-Kommission) hat im August 1997 einen Bericht veröffentlicht, in dem ein neues Konzept der Migrationspolitik vorgeschlagen wird: Sie umfasst die Gesamtheit aller Ziele, Mittel und Massnahmen, die auf Migrationen und ihre Folgen einwirken. Der Bundesrat hat diesen Bericht in grossen Linien angenommen. Schliesslich hat sich die Regierung gegen die Initiative der rechtsbürgerlichen Kreise ausgesprochen, den Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz auf 18% zu beschränken.

□ Asylgesuche 1996

Von Januar bis Dezember 1996 haben 18'000 Personen in der Schweiz um Asyl ersucht. Die Anzahl der Asylbewerber ist im Vergleich zum Vorjahr (17'021 Personen) um 5,8% gestiegen. Sie bleibt jedoch unter den zwischen 1990 und 1991 verzeichneten Zahlen, wo respektive 35'836 und 41'629 Personen ein Asylgesuch in der Schweiz eingereicht hatten¹.

Wie in all den letzten Jahren wurden über ein Drittel der Gesuche (34,6%) von Staatsangehörigen der Bundesrepublik Jugoslawien (hauptsächlich aus dem Kosovar) gestellt. Der Anteil bosnischer Flüchtlinge ist von 20,8% im Jahr 1995 auf 7% 1996 zurückgegangen. Dagegen ist der Anteil der Staatsangehörigen aus Sri Lanka von 6% auf 10,6% der gesamten Gesuche gestiegen. Die anderen zahlenmässig stärksten Gruppen sind die Asylbewerber aus der Türkei (7,3%), aus Somalia und Zaire (3,9%). 87% der in die Schweiz eingereisten Personen sind illegal eingereist. 744 Asylsuchende haben an der Grenze Einreisegesuche gestellt, und 293 Gesuche wurden bei Schweizer Vertretungen im Ausland eingereicht.

1. Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylstatistik 1996*, BFF, Januar 1997.

Tabelle Nr. 15
In der Schweiz eingereichte Asylgesuche 1986 bis 1996

Herkunftsland	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Äthiopien	120	131	204	306	394	94	76	100	142	174
Afghanistan	80	71	134	234	233	278	144	172	114	198
Albanien				250	1 038	546	2 009	50	28	315
Algerien							751	303	388	396
Angola	197	322	575	1 134	796	96	542	1 059	493	468
Bangladesch	144	195	491	665	593	222	122	286	188	170
Bosnien-Herzegowina ¹							6 878	3 343	3 534	1 269
Bulgarien	8	30	90	681	217	27	25	17	33	
Chile	291	139	39	11	7	6	1	4	0	
CSSR ²	96	98	171	21	26	25	12	5	1	0
Ghana	101	113	383	450	852	137	66	15	15	
Indien	401	730	720	1 828	886	38	21	48	156	201
Irak	27	34	26	71	160	117	79	151	321	413
Iran	513	291	211	417	222	140	95	82	110	134
Ex-Jugoslawien ³	131	818	1 365	6 545	14 205	6 262	5 291	4 124	5 491	6 223
Libanon	375	529	2 477	5 533	1 352	450	490	170	129	148
Nigeria	3	8	101	308	515	123	72	115	178	253
Pakistan	581	659	1 027	1 212	1 339	631	410	420	437	483
Polen	160	293	255	549	60	64	16	59	3	
Rumänien	89	161	431	1 959	2 682	620	113	113	82	70
Somalia	22	22	88	181	910	1 077	2 295	881	478	700
Sri Lanka	895	1 516	4 809	4 774	7 349	2 826	1 744	1 487	1 024	1 965
Syrien	159	89	115	239	179	146	80	44	57	83
Türkei	5 817	9 673	9 395	7 262	4 324	1 827	1 205	1 068	1 293	1 317
Vietnam	157	129	168	139	86	69	164	215	159	126
Zaire	191	136	419	758	1 426	677	362	276	320	695
Übrige	267	453	715	1 441	1 731	1 459	1 681	1 359	1 664	2 187
Total	10 913	16 726	24 425	36 068	41 584	17 960	24 739	16 134	17 021	18 001

1. Die Gesuche der Asylbewerber aus den Staaten Bosnien und Herzegowina existieren seit Anfang 1993 in den Datenbanken.

2. 1993: Tschechien; 2; Slowakei: 10.

3. Ab 1993 Rest-Jugoslawien ohne Kroatien (1993: 76 und 1994: 42), Slowenien (10 bzw. 5) und Mazedonien (64 bzw. 116).

Quelle: EJPB/Bundesamt für Flüchtlinge.

Wie in den Vorjahren überstieg die Anzahl der vom Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) behandelten Fälle 1996 diejenige der neuen Fälle, wodurch die Zahl der hängigen Fälle reduziert werden konnte. Die durchschnittliche Anerkennungsquote betrug 1996 12 % (1995: 14,9 % und 1994: 12,5 %).

Tabelle Nr. 16
Asylgewährung und durchschnittliche Anerkennungsquote
des Flüchtlingsstatus¹

Nationalität	Januar bis Dezember 1996 in absoluten Zahlen	in %	Januar bis Dezember 1995 in absoluten Zahlen	in %
Bosnien-Herzegowina	565	29.2 %	902	29.4 %
Bundesrepublik Jugoslawien	455	7.5 %	470	12.0 %
Sri Lanka	39	1.3 %	26	0.6 %
Türkei	621	43.8 %	623	49.4 %
Irak	155	70.5 %	84	65.6 %
Vietnam	112	90.3 %	141	87.6 %
Übrige	320	5.2 %	320	8.9 %
Total/Durchschnitt	2267	12.0 %	2648	14.9 %

1. Anerkennungsquote = Anteil der positiven Entscheide im Verhältnis zur Gesamtzahl der im Beobachtungszeitraum ergangenen Entscheide (positive/negative Entscheide, Nichteintreten).

Quelle: *Asylstatistik 1996*, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Flüchtlinge, Januar 1997.

Insgesamt haben 1996 10'388 abgewiesene Asylbewerber die Schweiz verlassen oder sind untergetaucht. Diese Zahl ist um 1000 höher als 1995. Die Gesamtzahl der als Asylsuchende in unser Land eingereisten und sich dort Ende 1996 noch aufhaltenden Personen² belief sich auf 130'879³ (Ende 1995: 125'488). 1996 erreichten die Ausgaben des BFF 928 Millionen Franken⁴ gegenüber 821 Millionen Franken 1995. Dieser Betrag umfasst die an Asylbewerber und Flüchtlinge ausgezahlten Gelder, die Verwaltungskosten der Kantone und diverse Ausgaben des Bundesamtes für Flüchtlinge.

1990 hat ein allgemeiner Bundesbeschluss den Begriff «sicheres Herkunftsland» eingeführt, wonach die Schweiz nicht auf Asylgesuche von Staatsangehörigen aus Ländern eintritt, wo das Verfolgungsrisiko «geringfügig» ist. Ausnahmen können gemacht werden, wenn der Asylsuchende Hinweise liefert, die eine persönliche Verfolgung bestätigen. Diese Liste wird auf Beschluss des Bundesrates geändert, welcher Staaten nach seinem Ermessen hinzufügt oder streicht. Im Dezember 1997 umfasste die Liste folgende Länder: Albanien, Bulgarien, Gambia, Ghana, Indien, Rumänien und Senegal. Seit Bestehen der Liste wurde das Prinzip der sicheren Herkunftsländer von fast allen Staaten der Europäischen Union übernommen.

2. Es handelt sich dabei um anerkannte Flüchtlinge, um vorläufig Aufgenommene, um Asylbewerber mit hängigem Verfahren, um abgewiesene Asylbewerber mit hängigem Rückführungsvollzug und Inhaber einer von der Fremdenpolizei erteilten Aufenthaltsgenehmigung.

3. Diese Zahl kumuliert seit Jahren alle Personen, die das Asylverfahren durchlaufen haben.

4. In *Le Courrier*, 23. Juni 1997, «La grande peur du conseiller fédéral Arnold Koller» (Rede von Bundesrat Koller vor der SFH).

□ Rückführungspolitik und Rückkehrhilfe

Rückkehr der bosnischen Staatsangehörigen nach Bosnien-Herzegowina

Während des Kriegs auf dem Balkan hat die Schweiz rund 30'000 Kriegsvertriebene aus Bosnien aufgenommen. Ende 1996 befanden sich noch rund 25'000 Personen aufgrund des Asyl- oder des Ausländergesetzes in der Schweiz.

Bei seinen Beschlüssen vom Frühjahr 1996 hatte der Bundesrat den Schwerpunkt auf die Förderung der freiwilligen Rückkehr gelegt. Das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) hatten einen bis Ende 1996 anwendbaren Aktionsplan ausgearbeitet, der die Gewährung einer Wiedereingliederungshilfe für freiwillige Rückkehrer vorsah sowie Hilfe für die lokalen Strukturen in den Regionen, die Rückkehrer aufnehmen. Das von der Schweiz für die Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina bewilligte Bundesprogramm für Rückkehrhilfe wurde 1997 das ganze Jahr fortgesetzt. In Anbetracht der zahlreichen Anmeldungen zur Beteiligung am Rückkehrhilfeprogramm bewilligte der Bundesrat im Januar 1997 weitere 26 Millionen Franken. Mitte Oktober 1997 hatten über 5000 Bosnier von diesem Programm profitiert⁵.

Im Januar 1997 bestätigte der Bundesrat die Pflicht zur Rückkehr nach Bosnien für Personen, die vor dem Krieg geflohen und in die Schweiz geflüchtet waren⁶. Dieser Beschluss implizierte die Rückkehr von 18'000 in der Schweiz aufgenommenen Bosniern. In einer ersten Phase sollten Alleinstehende und Ehepaare ohne Kinder, insgesamt 8000 Bosnierinnen und Bosnier, die Schweiz bis zum 30. April 1997 verlassen. Hingegen wurde die Abreisefrist für Familien mit Kindern und unbegleitete Minderjährige (rund 10'000 Personen) um acht Monate bis Ende April 1998 verlängert. Der Bundesrat rechtfertigt diese gestaffelten Rückreisen damit, den Aufnahmekapazitäten Bosnien-Herzegowinas Rechnung zu tragen und die für den Rückführungsvollzug zuständigen Behörden nicht zu überlasten. Er präzisiert ferner, dass anerkannte Flüchtlinge und Personen mit fremdenpolizeilicher Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz bleiben können. Das gleiche gilt vorläufig für Deserteure und Kriegsverweigerer. Schliesslich fordert der Bundesrat die Kantone auf, die besondere familiäre Situation (ethnisch gemischte Familien oder Personen mit Gesundheitsproblemen) zu berücksichtigen. Somit sind für den Zeitraum 1997 – 1998 alle Kriegsvertriebenen aus Bosnien rückkehrpflichtig, die während ihres Aufenthaltes in der Schweiz eine Kurzaufenthaltsbewilligung hatten (rund 5000 Personen), die vorläufig aufgenommenen (10'500), diejenigen, deren Asyl- oder Beschwerdeverfahren negativ entschieden werden oder deren Gesuche bereits rechtskräftig abgewiesen wurden (3000 Personen)⁷.

5. Das Rückkehrhilfeprogramm der Schweiz sieht eine finanzielle Wiedereingliederungshilfe für die Rückkehrer sowie Subventionen für die lokalen Strukturen der Kommunen und Regionen vor, die sie aufnehmen. Diese Aspekte sind im Kapitel über Entwicklungszusammenarbeit, unter der Überschrift «Hilfe für die Staaten Ex-Jugoslawiens», ausführlich beschrieben.

6. Bestätigung des Bundesratsbeschlusses vom 26. Juni 1996.

7. Bundesamt für Flüchtlinge, *Pressemitteilung* vom 29. Januar 1997, «Bosnische Kriegsvertriebene müssen zurückkehren».

Mitte März erteilte der Bundesrat den Kantonen Weisungen⁸ betreffend die Umsetzung der Bundesratsbeschlüsse zur Rückkehr der bosnischen Staatsangehörigen. Die Kantone reagierten sehr unterschiedlich auf die Empfehlung des Bundes, Zwangsmassnahmen zur Ausweisung von Einzelpersonen und Ehepaaren ohne Kinder anzuwenden, die das Staatsgebiet nicht zur festgesetzten Frist Ende August 1997 verlassen hatten⁹. Einige Kantone wandten die Weisung mit mehr Eifer an als andere. Dagegen stellte sich der Kanton Waadt offen gegen diese Weisung und verpflichtete sich, jede persönliche Situation vor einem Rückkehrentscheid zu prüfen. Ausserdem setzte er sich für eine wirkliche Integrationspolitik ein¹⁰.

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) hat sich stets für die Förderung der freiwilligen Rückkehr der Kriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina ausgesprochen. Nach dem Beschluss des Bundesrats vom April 1997, 8000 Bosnierinnen und Bosnier zu zwingen, in ihr Land zurückzukehren, äusserte die SFH jedoch in einer Pressemitteilung¹¹ ihre Besorgnisse und betonte, dass das für die Rückkehr der Flüchtlinge notwendige Klima des Vertrauens und der Sicherheit immer noch nicht gewährleistet sei.

Rückführungsabkommen zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Jugoslawien

Am 3. Juli 1997 wurde zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Jugoslawien ein Rückführungsabkommen unterzeichnet. Offiziell gestattet dieses Abkommen die Rückführung und Wiederaufnahme der Staatsangehörigen, die sich ohne Genehmigung auf dem Gebiet der anderen Vertragspartei aufhalten. Tatsächlich soll diese Massnahme es der Schweiz erlauben, die Rückkehr von 12'500 Jugoslawen¹² zu organisieren, die keine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz haben. Das am 1. September 1997 in Kraft getretene Abkommen setzt fest, dass die Rückführung unter Einhaltung der Menschenrechte erfolgen soll.

Die Hilfswerke¹³ haben sich darüber entrüstet, dass das Abkommen zu einer Zeit abgeschlossen wurde, als die Situation im Kosovo im Begriff war, sich zu verschlechtern, da sich die Menschenrechtslage in keiner Weise verbessert hatte und die Verfolgung verstärkt wurde.

Seit 1. September 1997, Datum des Inkrafttretens des Rückführungsabkommens, wurde ein Verfahren eingesetzt, durch das die Schweiz sich vergewissern kann, dass Belgrad den Rückkehrern nach Ex-Jugoslawien garantiert, nicht behelligt zu werden. Ende Dezember 1997 waren 1000 Fälle einem kompletten Verfahren unterworfen worden. Die Rückkehrpflicht wird ab Januar 1998 verkündet. Rund hundert Personen hatten die Schweiz bereits 1997 verlassen.

8. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Directive relative à la levée de l'admission collective provisoire de groupes étrangers provenant du territoire de l'ex-Yougoslavie et appartenant à des catégories déterminées du 17 mars 1997.

9. In *La Liberté*, 13. Oktober 1997, «Des expulsions se font au compte gouttes».

10. In *Le Courrier*, 16. April 1997, «Le canton de Vaud est dubitatif devant les renvois des Bosniaques».

11. Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Pressemitteilungen* vom 29. Januar und 22. Mai 1997 über die Rückführung von Kriegsflüchtlingsen nach Bosnien-Herzegowina.

12. Diese Zahl umfasst zum einen vorläufig aufgenommene Jugoslawen, deren Rückkehr von Monat zu Monat verschoben wird, zum anderen Arbeitnehmer.

13. Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Pressemitteilung* vom 3. März 1997.

□ *Revision des Asylgesetzes*

Die Totalrevision des Asylgesetzes aus dem Jahre 1979, die 1993 im Rahmen einer Expertenkommission eingeleitet wurde und am 1. Januar 1996 in Kraft treten sollte, ist noch nicht abgeschlossen. In Anbetracht der eingetretenen Verzögerungen, bevor noch die Beratungen im Parlament begannen, beantragte der Bundesrat im Februar 1997, die beiden dringlichen Bundesbeschlüsse über das Asylverfahren und über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich um zwei Jahre bis 31. Dezember 1999 zu verlängern¹⁴. Der Nationalrat befasste sich auf der Sommersession mit dieser Frage, der Ständerat behandelte sie auf der Wintersession im Dezember 1997. Angesichts der Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Räten wird der Nationalrat das Gesetz erneut auf einer Session 1998 beraten.

Vier zentrale Punkte gehen aus der Revision hervor:

- Schaffung einer Gesetzesgrundlage für die Gewährung eines vorübergehenden Schutzes für Flüchtlinge aus Kriegsgebieten, sog. «Gewaltflüchtlinge». Dieser neue Status wird «Gewaltflüchtlingen» das Recht nehmen, individuelle Asylgesuche einzureichen, solange der Bundesrat der Ansicht ist, dass sich das betreffende Land im Krieg befindet. Der Nationalrat hat den Begriff auf die Länder ausgedehnt, in denen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen begangen werden, jedoch folgte der Ständerat dem nicht.
- Situation der Frauen. Zu diesem Punkt besteht zwischen beiden Räten eine Divergenz, da der Nationalrat beschlossen hat, die sexuelle Gewalt nicht auf die Liste der Schäden zu setzen, die für die Asylgewährung in Betracht kommen, wogegen der Ständerat den Schutz erweitern will.
- Verbesserung des Asylverfahrens. Die Abgeordneten haben ein System zur Übertragung der Flüchtlingsfürsorge vom Bund auf die Kantone angenommen. Die Kantone können aber den Hilfswerken weiterhin Aufgaben übertragen.
- Einsparungen im Fürsorgebereich. Gegen die Meinung des Bundesrates hat es der Nationalrat hingegen abgelehnt, die Hälfte der finanziellen Lasten des Bundes für vorübergehend Schutzbedürftige auf die Kantone zu übertragen. Bern muss die Kosten für die Fürsorge, Betreuung und Verwaltung im Asylbereich weiter übernehmen. Im Gegensatz zum Nationalrat hat der Ständerat jedoch einstimmig für die soziale Integration der Ausländer gestimmt, trotz der sich aus diesem Programm ergebenden Kosten.
- Der Ständerat hat die Bestrafung bei Asylmissbrauch verschärft und beschlossen, dass illegal in die Schweiz eingereiste Ausländer kein Asylgesuch mehr einreichen können.

Die Totalrevision des Asylgesetzes ist äusserst komplex, wegen der Vielzahl der zur Diskussion stehenden Artikel (insgesamt 117) und der Vielfältigkeit der behandelten Aspekte. Beim gegenwärtigen Stand der Debatte scheint es, dass sich das Asylgesetz verschärfen wird. Jedoch muss man abwarten, bis das Gesetz endgültig unter Dach ist, wahrscheinlich 1998, um sich eine genauere Vorstellung von der neuen Ausrichtung zu machen. Die Debatten in den eidge-

14. Botschaft zur Verlängerung der Bundesbeschlüsse über das Asylverfahren sowie über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich, BBl 1997, Bd 1, 11. Februar 1997, S. 877 – 887.

nössischen Räten sind stark geprägt durch die Bedrohung eines Referendums der SVP. Die Asylkreise sind über die Entwicklung der Beratungen geteilter Meinung. Einige geisseln die sehr deutliche Verschärfung der bestehenden Gesetzgebung; die Schweizerische Flüchtlingshilfe weigert sich ihrerseits, vor Ausgang der Parlamentsdebatten Stellung zu nehmen¹⁵.

□ *Migrationspolitik (Hug-Bericht)*

Im August 1997 kam ein Bericht mit dem Titel «Ein neues Konzept der Migrationspolitik» heraus¹⁶. Die vom Bundesrat 1996 eingesetzte Expertenkommission unter dem Vorsitz des früheren BIGA-Direktors Klaus Hug war damit beauftragt worden, konkrete Vorschläge für eine künftige Migrationspolitik auszuarbeiten. Die Kommission hat dem Bundesrat ihren Bericht im August 1997 unterbreitet. Die grossen Linien der Ausländeraufnahmepolitik haben sich nicht wirklich geändert. Dennoch ruft der Bericht Interesse hervor, weil er eine Reihe von Konzepten in Zweifel stellt, die der schweizerischen Politik in diesem Bereich zugrunde lagen, namentlich das Drei-Kreise-Modell. Ausserdem schlägt der Bericht vor, sich stärker für eine Nichtdiskriminierungspolitik und eine effektive Integration der ausländischen Wohnbevölkerung einzusetzen.

Die Schweiz gehört zu denjenigen westlichen Ländern, die im Verhältnis zur Bevölkerungsgrösse am meisten Immigranten beherbergen. 1996 machte die ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz ein Fünftel der Gesamtbevölkerung aus. Es wurde offenbar, dass sich ein neues Ausländergesetz, das alle Fragen im Zusammenhang mit der Zulassung, Integration und Wegweisung der Immigranten in kohärenter Weise regelt, als notwendig erweist.

Die Kommission geht davon aus, dass sich der Migrationsdruck auf die Schweiz weiter verstärken wird. Sie stellt ferner fest, dass die Nachfrage nach gut ausgebildeten Arbeitskräften steigen wird, und sieht vor, dass sich die Probleme, welche die Integration für die Gesellschaft mit sich bringt, noch verschärfen werden. Diese Entwicklung wird parallel zur Fortsetzung des europäischen Integrationsprozesses verlaufen. In diesem Kontext müssen migrationspolitische Massnahmen an die neuen Entwicklungen angepasst werden. Die Kommission definiert in ihrem Bericht die Migration als «die vorübergehende oder dauerhafte Verlegung des Wohnsitzes über die Grenze hinweg». Der Bericht unterscheidet nicht zwischen Asylbewerbern und übrigen Ausländern.

Ziele und Massnahmen der neuen Migrationspolitik

Die von der Kommission vorgeschlagenen Massnahmen betreffen die Bereiche der Zulassungspolitik, der Integrationspolitik, der Ausreise- und Rückwanderungspolitik und der Migrationsausenpolitik. Die Errichtung angepasster Strukturen und die Festlegung einer Informationspolitik über migrationspolitische Themen sind ebenfalls notwendig.

15. In *Journal de Genève*, 12. Dezember 1997, «Asile, un parlement sous influence». Betreffend die detaillierte Position der Hilfswerke über die Asylgesetzrevision verweisen wir auf zwei Unterlagen:

Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Révision totale sur l'asile – projet commenté*, SFH, Juli 1997.

Justice et Paix, *Pour une vraie protection provisoire, réflexion dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'asile*, Jean-Claude Huot, J + P Texte 1/97.

16. Bundesamt für Flüchtlinge, *Ein neues Konzept der Migrationspolitik*, Bericht der Expertenkommission Migration im Auftrag des Bundesrates, Bern, August 1997. Zu bestellen beim Bundesamt für Flüchtlinge, Taubenstrasse 16, 3003 Bern, Tel. 031/325 96 07, Fax 031/324 80 47.

□ Zulassungspolitik

Der Bericht betont, dass die Politik der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte im gesamtwirtschaftlichen Interesse, bei gleichzeitiger Berücksichtigung der kulturellen und wissenschaftlichen Bedürfnisse der Schweiz liegen soll. Bei der Zulassung für einen dauerhaften Aufenthalt sollen die langfristigen beruflichen Integrationschancen berücksichtigt werden. Es wird darauf verwiesen, dass Ausländer in der Schweiz aufgenommen werden sollen, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen oder humanitäre Gründe dies gebieten.

Die Aufgabe des Drei-Kreise-Modells bildet einen der wichtigsten Vorschläge betreffend die Zulassungspolitik. Das 1991 eingeführte Drei-Kreise-Modell räumt den Staatsangehörigen der EU- und EFTA-Länder Priorität ein. An zweiter Stelle stehen die USA und Kanada. Aus dem äusseren Kreis (der übrigen Welt) dürfen dagegen nur die qualifizierten Arbeitskräfte zugelassen werden, die unsere Wirtschaft braucht. Das Drei-Kreise-Modell ist nicht formell in einem Gesetz verankert, sondern entspricht einer vom Bundesrat gebilligten administrativen Praxis. Ein zweiter Vorschlag besagt, dass die Zulassung von Staatsangehörigen der Europäischen Union gemäss dem geplanten bilateralen Abkommen über den Personenverkehr mit der EU erfolgen soll. Dieses Abkommen sollte auf die EFTA-Staaten ausgedehnt werden. Hingegen soll die Kontingentierung bei der Zulassung von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Ländern beibehalten werden; diese Kräfte sollen hochqualifiziert sein. Drittens wird zur genauen Einschätzung der beruflichen Integrationsfähigkeit der Immigranten ein Punktesystem eingeführt, das es erlaubt, Ausbildung, Berufserfahrung, berufliche Anpassungsfähigkeit und Sprachkenntnisse zu bewerten. Schliesslich werden die verschiedenen Aufenthaltsstatute vereinfacht und das Saisonierstatut abgeschafft.

□ Integrationspolitik

Die neue Politik strebt eine bessere Integration an, als dies gegenwärtig der Fall ist. Durch die vorgeschlagenen Massnahmen sollen der ausländischen Wohnbevölkerung die gleichen Möglichkeiten im schulischen, beruflichen und sozialen Bereich geboten werden wie der Schweizer Bevölkerung. Die Einbürgerung soll für Ausländer erleichtert werden, die durch Geburt oder durch ihren dauerhaften Aufenthalt in der Schweiz heimisch geworden sind.

□ Ausreise- und Rückwanderungspolitik

Ausreiseentscheide sollen systematisch vollzogen werden. Die bereits bestehenden Strafbestimmungen gegen die Schleppertätigkeit, den illegalen Aufenthalt in der Schweiz oder Schwarzarbeit (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) sollen konsequent angewendet werden.

□ Migrationsaussenpolitik

Auf internationaler Ebene trägt die Schweiz zum Kampf gegen «erzwungene Migrationen» bei. Hierzu ist sie bestrebt, Länder mit hohem Emigrationspotential zu unterstützen, indem sie sie zur Einhaltung von Menschenrechten und Demokratie anhält. Zudem wird empfohlen, Länder mit hohem Emigrationspotential verstärkt bei der Entwicklungszusammenarbeit zu berücksichtigen.

Die Kommission lehnt die Idee eines Migrationsgesetzes im Sinne eines über dem Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) und dem Asylgesetz stehenden Rahmengesetzes ab. Sie weist darauf hin, dass das Asyl-

gesetz einer Totalrevision unterzogen wird, die 1998 verwirklicht werden sollte, und betont, dass eine Totalrevision des ANAG ebenfalls geboten ist.

Im Oktober 1997 stellte der Bundesrat fest, dass die Schlussfolgerungen und Vorschläge der Kommission grundsätzlich den Zielen entsprechen, die er sich für die gegenwärtige Legislaturperiode gesetzt habe. Er war auch der Meinung, dass sich die Gesetzgebungsarbeiten auf eine Totalrevision des Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) konzentrieren sollten¹⁷. Der Bundesrat hat bisher immer die Auffassung vertreten, dass das Drei-Kreise-Modell mit der Bundesverfassung und den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz übereinstimme. Er anerkennt jedoch, dass die Erfahrung seit der Einführung des Drei-Kreise-Modells 1991 gezeigt habe, dass der zweite Kreis (hauptsächlich Vereinigte Staaten und Kanada) zahlenmässig weniger bedeutend ist, als angenommen wurde. Unter diesen Umständen stimmt der Bundesrat dem sich auf die Kontingentierungen beziehenden Zulassungsmodell unter Aufgabe des Drei-Kreise-Modells zu. Jedoch zeigt er sich «skeptisch», was die Anwendung eines Punktesystems betrifft. Der Bundesrat lässt dem Parlament den Bericht der Expertenkommission (Hug-Bericht) sowie seine Position zukommen.

□ Initiative «Für eine Regelung der Zuwanderung»

Im August 1997 wurde eine Volksinitiative «Für eine Regelung der Zuwanderung» eingereicht. Diese Initiative empfiehlt die Festschreibung in der Bundesverfassung eines maximalen Anteils der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz von 18 %. Mit 121'000 Unterschriften versehen, kommt die Initiative aus rechtsbürgerlichen Kreisen, deren Initiativkomitee sich aus Politikern der SVP, der Freiheitspartei und der Schweizer Demokraten zusammensetzt. Um die 18 %-Grenze nicht zu überschreiten, schlagen die Initianten eine Klassifikation der Ausländer vor. In einer ersten Kategorie würden hochqualifizierte Wissenschaftler, Führungskräfte und Studenten berücksichtigt, die von der 18 %-Quote ausgeschlossen würden. Demgegenüber sollen Asylbewerber, vorläufig Aufgenommene und Kriegsvertriebene mit einem überjährigen Aufenthalt in der Schweiz mitgezählt werden. Bei Überschreitung der 18 %-Grenze würden freiwillige Auswanderungen gefördert und die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen eingefroren werden. Ferner verlangt die Initiative eine strengere Regelung gegenüber Asylbewerbern und schlägt vor, die finanzielle Unterstützung, welche die Attraktivität der Schweiz fördern könnte, abzuschaffen.

In seiner im August 1997 veröffentlichten Botschaft lehnt der Bundesrat die Initiative ohne Gegenvorschlag ab¹⁸. Nach Ansicht des Bundesrates würde diese Initiative die Isolierung der Schweiz verstärken. Sie würde das internationale Abkommen mit der Europäischen Union über den freien Personenverkehr in Frage stellen und den Handlungsspielraum der schweizerischen Wirtschaft im Arbeitskräftebereich gefährden. Die angestrebte Verschärfung der Zulassungsbedingungen würde ausserdem auch Retorsionsmassnahmen gegenüber Schweizer Staatsangehörigen auslösen. Schliesslich weist der Bundesrat darauf hin, dass

17. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Pressemitteilung vom 30. Oktober 1997, «Migration: le Conseil fédéral définit la marche à suivre».

18. Botschaft zur Volksinitiative «Für eine Regelung der Zuwanderung» vom 20. August 1997, BBl 39, Bd IV, 7. Oktober 1997, S. 521 – 549 (Nr. 97.060).

diese Initiative mehreren seiner wesentlichen Ziele zuwiderläuft, darunter die Integration der Ausländer, der Personenverkehr, die Aufnahme von Flüchtlingen. Das Volk soll zur Abstimmung über diese Initiative aufgerufen werden.

QUELLEN

- Botschaft zur Volksinitiative «Für eine Regelung der Zuwanderung» vom 20. August 1997, BBl Nr. 39, Bd IV, 7. Oktober 1997, S. 521 — 549 (Nr. 97.060).
- Rückkehr der bosnischen Staatsangehörigen nach Bosnien-Herzegowina, BBl Nr. 14, Bd II, 15. April 1997, S. 742 — 743.
- Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylstatistik 1996*, BFF, Januar 1997.
- Bundesamt für Flüchtlinge, *Pressemitteilungen 1997*.
- Bundesamt für Flüchtlinge, *Ein neues Konzept der Migrationspolitik*, Bericht der Expertenkommission für Migration im Auftrag des Bundesrates, Bern, August 1997.
- Asylon*, Zeitschrift des BFF, Jahrgang 1997.
- Fulvio Caccia, in *La Vie économique*, 11/97, «Intégration de la population étrangère, plaidoyer pour une prise en compte judiciaire».
- Schweizerische Flüchtlingshilfe, *60 ans d'aide aux réfugiés 1936 – 1996*, SFH, 1996.
- Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Révision totale sur l'asile – projet commenté*, SFH, Juli 1997.
- Justice et Paix, *Pour une vraie protection provisoire, réflexion dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'asile*, Jean-Claude Huot, J + P Texte 1/97.
- Vivre ensemble*, Bulletin de liaison pour la défense du droit d'asile, Nr. 61 – 66, Jahrgang 1997.
- Courrier*, 21. Dezember 1997 «Le Conseil des Etats traque l'abus et tue l'asile».
- Journal de Genève*, 18. Juni 1997 «La révision de la loi sur l'asile votée par le Conseil national fait beaucoup de mécontents», 3. Juli 1997 «Avec tant d'étrangers au chômage, il faut repenser la politique migratoire suisse», 21. August 1997 «Le Conseil fédéral rejette l'initiative visant à limiter à 18 % le nombre d'étrangers», 30. August 1997 «Les experts du Conseil fédéral préconisent une refonte totale de la politique d'immigration», 31. Oktober 1997 «Berne veut remplacer la politique des trois cercles par un nouveau système», 12. Dezember 1997, pour J-D Gerber, «l'ODR n'est pas une machine à expulser les requérants d'asile», 20. Dezember 1997 «Grande perplexité autour de la révision de la loi sur l'asile».
- La Liberté*, 18. Juni 1997 «Le Conseil national est favorable à la cantonalisation de l'assistance», 21. August 1997 «L'initiative Aubry fixe à 18 % le taux d'étrangers, Koller dit non», 30. August 1997 «Les experts du Conseil fédéral liquident la théorie des trois cercles», 21. Dezember 1997 «Asile, une série de divergences».
- Nouveau Quotidien*, 18. Juni 1997 «La Suisse se barricade par tous les moyens contre les requérants d'asile», 31. August 1997 «Le Conseil fédéral décloisonne l'immigration», 1. September 1997 «Le Conseil fédéral peut justifier l'abandon de la politique des trois cercles».
- Neue Zürcher Zeitung*, 6. Juni 1997 «Harzige Asylrechtsrevision im Nationalrat», 14. Juni 1997 «Asylpolitische Gewitterwolken und Lichtblicke», 18. Juni 1997 «Heftige Kontroverse um Arbeitslosenversicherung», 30. August 1997 «Vorschläge für kohärente Migrationspolitik», 15. November 1997 «Klärung der Interessen in der Ausländerpolitik», 29. November 1997 «Von drei zu zwei Kreisen?», 30. November 1997 «Von drei zu zwei Kreisen», 12. und 19. Dezember 1997 (Asylgesetzrevision im Ständerat).

INTERNET-ADRESSEN

- Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge: <http://www.unhcr.ch/>
- Die Zeitung *Le Courrier* hat eine Internet-Adresse mit über 300 seit 1994 erschienen Artikeln über die Asylpolitik in der Schweiz geschaffen: <http://www.imaginer.ch/courrier/refugies/>

6.2. GELDWÄSCHEREI, KAPITALFLUCHT UND KORRUPTION

Der Kampf gegen Geldwäscherei und Korruption findet sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene statt. Auch die Schweiz bleibt von Korruptionsaffären, in die Schweizer Unternehmen und Beamte verwickelt sind, nicht verschont. Die von Diktatoren in Schweizer Banken hinterlegten Gelder tragen nicht dazu bei, das Image des Finanzplatzes Schweiz zu verbessern, und die Furcht, dass ganze Wirtschaftszweige in die Hände des organisierten Verbrechens fallen könnten, nimmt ständig zu. Die Bekämpfung der Kriminalität in den Chefetagen war zu Beginn hauptsächlich ethisch motiviert, aber mittlerweile wurde in verschiedenen Studien der Beweis für die fatalen Auswirkungen solcher Delikte auf die Wirtschaft erbracht. Dies führte dazu, dass die Bekämpfung derartiger Machenschaften in den vergangenen Jahren eine neue Dimension

gewann. 1997 wurden auf internationaler Ebene energische Massnahmen ergriffen (Konvention der OECD, Engagements des IWF und der Weltbank, Erklärung von Lima gegen die Korruption), die als Beweis für den politischen Willen betrachtet werden können, diesen zweifelhaften Praktiken ein Ende zu setzen. Die Diskussionen auf internationaler Ebene stellen für die Debatte in der Schweiz eine Bereicherung und eine Orientierungshilfe dar. Im vergangenen Jahr trat das Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Kraft, wodurch einige festgefahrene Fälle neu aufgerollt werden konnten, und das Geldwäschereigesetz wurde von den eidgenössischen Räten verabschiedet.

❑ Geldwäschereigesetz

Das Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (GwG)¹⁹ wurde 1997 im Parlament debattiert und von den eidgenössischen Räten im Laufe der Herbstsession verabschiedet. Das neue Geldwäschereigesetz ist Teil des verbesserten rechtlichen Instrumentariums, das von Bundesrat und Parlament zur Bekämpfung der neuen Formen der Kriminalität gefordert wurde, und ergänzt die bereits 1990 und 1994 in Kraft getretenen strafrechtlichen Massnahmen.

❑ JSDW 1997, S. 103.

In seiner Botschaft zum Geldwäschereigesetz betont der Bundesrat, dass die Geldwäscherei in erster Linie die durch das organisierte Verbrechen entstandenen Vermögenswerte betrifft. Die kriminellen Organisationen häufen durch illegale Geschäfte (Handel mit Drogen, Waffen, Frauen und Kindern, Pornographie) oder durch Finanzdelikte im grossen Stil (Diebstahl, Betrug, Erpressung, Unterschlagung) enorme Summen an. Die Geldwäsche selbst lässt sich in zwei Phasen unterteilen: Zuerst werden die illegalen Vermögenswerte in handelbare Effekten umgewandelt, und anschliessend geht es darum, diese dem Wirtschaftskreislauf zuzuführen.²⁰

Mit dem Geldwäschereigesetz wurde ein entscheidender Fortschritt im Bereich der Gesetzgebung über den Finanzsektor erzielt. Mit dem neuen Gesetz treten zwei wichtige Neuerungen in Kraft: Erstens beschränkt sich die Sorgfaltspflicht nicht mehr nur auf Banken und Versicherungen, sondern sie wurde auf sämtliche Finanzintermediäre ausgeweitet (Vermögensverwalter, die nicht unter die Bankenaufsicht fallen, Notare, Treuhänder und Rechtsanwälte). Die Intermediäre sind insbesondere dazu verpflichtet, die Identität des Kunden und des wirtschaftlich Berechtigten zu ermitteln. Damit sollen Strohmännern die Hände gebunden werden. Zweitens sind die Finanzintermediäre verpflichtet, jeden Verdacht auf Geldwäscherei mitzuteilen und die betroffenen Gelder zu blockieren. Die Mitteilungen werden von der Meldestelle für Geldwäscherei erfasst, welche der Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens untersteht. Die Sperrung der Gelder bleibt fünf Tage wirksam. Während dieser Frist muss die Meldestelle eine Entscheidung treffen, andernfalls können die Geschäftsbeziehungen weiterverfolgt werden. Fälle von Geldwäscherei werden von der Meldestelle an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet. Damit die Spur der ver-

19. Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG), in: Bundesblatt, Nr. 41, Bd. IV, 21. Oktober 1997.

20. Botschaft zum Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (GwG), in: Bundesblatt, Nr. 37, Bd. III, 17. September 1996.

dächtigen Gelder zurückverfolgt werden kann, muss jede Transaktion dokumentiert werden (*paper trail*). Diese Dokumente müssen während zehn Jahren aufbewahrt werden. Finanzintermediäre, die der Mitteilungspflicht nicht nachkommen, müssen mit einer Busse von maximal 200'000 Franken rechnen. Das Gesetz beruht demnach auf dem Prinzip der Selbstregulierung: Die Verbände der Finanzintermediäre haben die Möglichkeit, Organe zur Selbstregulierung zu errichten, welche die Befolgung der gesetzlichen Pflichten überwachen. Der Grundgedanke ist der, dass der Geltungsbereich der Sorgfaltspflichtvereinbarungen der Schweizerischen Bankiervereinigung auf den gesamten Finanzsektor ausgedehnt wird.

Bei den Debatten in den beiden Kammern traten nur wenige Divergenzen zutage. Der umstrittenste Punkt war die Unterscheidung zwischen vorsätzlicher bzw. aus Nachlässigkeit möglich gewordener Geldwäscherei. Der Nationalrat beschloss eine Präzisierung, wonach ein Verstoß gegen die Meldepflicht bei Verdacht auf Geldwäscherei strafbar ist, und zwar ungeachtet dessen, ob dieser Verstoß vorsätzlich begangen wurde oder aus mangelnder Sorgfalt erfolgte. Aus der Befürchtung heraus, dass zu viele unbegründete Mitteilungen eingehen könnten, wollte der Ständerat nur vorsätzliche Unterlassungen als Straftat festhalten. Schliesslich konnten sich die Räte auf einen Kompromiss einigen und verzichteten darauf, im GwG zwischen vorsätzlichen und nachlässigen Verstößen zu unterscheiden, und begnügten sich mit einem Verweis auf das Strafgesetzbuch, wonach mangelnde Sorgfalt strafbar ist. Eine weitere Meinungsverschiedenheit ergab sich bei der Frage, ob die Mitteilung eines Verdachts auf Geldwäscherei verpflichtend sein oder nur ein Recht darstellen sollte. Die Wirtschaftskreise und die bürgerlichen Parteien befürworteten ein Mitteilungsrecht, ganz im Gegensatz zu den bei der Bekämpfung der Geldwäscherei aktiven Kreise und der Linken, die zugunsten einer Mitteilungspflicht plädierten und sich schliesslich durchsetzen konnten. Das GwG wird im ersten Halbjahr 1998 in Kraft treten.

□ Aktivitäten der OECD-Arbeitsgruppe gegen Geldwäscherei (FATF)

Die Schweiz leistet einen aktiven Beitrag zu den Tätigkeiten der OECD-Arbeitsgruppe gegen Geldwäscherei (FATF). Die FATF wurde 1989 anlässlich des G-7-Wirtschaftsgipfels in Paris ins Leben gerufen. Ihre Aufgabe besteht darin, Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei zu untersuchen. Im April 1990 veröffentlichte die FATF einen Bericht mit 40 Empfehlungen zur Bekämpfung solcher Delikte. Diese wurden 1996 erstmals revidiert und sind mittlerweile zu allgemein anerkannten Normen in diesem Bereich geworden. Allerdings ist die FATF der Ansicht, dass auf zahlreichen Gebieten zusätzliche Studien und weiterführende Weisungen notwendig sind, und hat ihre Arbeit in diesem Bereich bereits begonnen. 26 Staaten²¹ und zwei regionale Organisationen²² sind als Vertreter der wichtigsten Finanzplätze der Welt Mitglieder der FATF.

In ihrem Jahresbericht 1996 – 1997²³ weist die FATF auf zahlreiche Fortschritte hin, die sowohl in den Mitglieds- als auch in den Nichtmitgliedsstaaten bei der

21. Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Hong Kong, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Singapur, Spanien, Türkei und Vereinigte Staaten.

22. Europäische Kommission und Kooperationsrat der Golfstaaten.

23. Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, Rapport annuel 1996-1997, GAFI-VIII, Juni 1997. Verfügbar auf folgender Internet-Adresse: <http://www.oecd.org/fatf/>

Durchsetzung der 40 Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei erzielt werden konnten. Ein bedeutender Teil der Tätigkeit der FATF entfällt auf die Kontrolle der Durchsetzung der Empfehlung mit Hilfe eines Systems der gegenseitigen Evaluierung (Zusammenfassungen dieser Evaluierungen sind im Jahresbericht enthalten). Wie alle anderen FATF-Mitglieder wird auch die Schweiz im Rahmen einer zweiten Evaluationsrunde während der Arbeitsperiode 1997 – 1998 einer Analyse unterzogen werden. Die Ergebnisse dieser Studien werden im Jahresbericht 1998 der FATF veröffentlicht werden, der im Juni erscheinen wird.

Eine der wichtigen Arbeiten, die 1996 – 1997 abgeschlossen werden konnte, war die Untersuchung der Tendenzen und der Techniken in der Geldwäscherei im Zuge der Entwicklung neuer Technologien im Zahlungsverkehr (Karten mit Speicherchip, Banktransaktionen über Internet usw.). Eine weitere Studie²⁴ befasste sich mit den Techniken der Geldwäscherei, deren Ergebnisse darauf schliessen lassen, dass immer häufiger Finanzinstitute aus dem Nichtbankensektor für derartige Operationen verwendet werden (Wechselstuben, Gesellschaften für den Transfer von Vermögenswerten und Unternehmen ausserhalb des Finanzsektors).

Die FATF-Mitglieder kamen zum Schluss, dass die absolute Notwendigkeit bestehe, die Bemühungen zur Ausweitung und Intensivierung der Bekämpfung der Geldwäscherei auf internationaler Ebene fortzusetzen²⁵. Dieser Aspekt wird 1997 – 1998 von besonderer Bedeutung sein, da während dieser Periode die künftige Ausrichtung der Tätigkeit, die Struktur und die Zusammensetzung der FATF untersucht werden sollen.

□ *Von Diktatoren in der Schweiz deponierte Vermögenswerte und internationale Rechtshilfe*

In den letzten zwanzig Jahren wurden zahlreiche Affären über Vermögenswerte bekannt, die von Diktatoren in Schweizer Banken hinterlegt worden waren. Mehrere Staatsoberhäupter von Entwicklungsländern wurden beschuldigt, umfangreiche Gelder aus den Staatskassen ihrer Länder in die Schweiz transferiert zu haben. Die Affären um General Stroessner aus Paraguay, Noriega aus Panama, Ferdinand Marcos aus den Philippinen, Duvalier aus Haiti, Mobutu Sese Seko aus Zaire und Moussa Traoré aus Mali erregten dabei wohl das grösste Aufsehen. 1983 trat das erste Rechtshilfegesetz in Strafsachen in Kraft, welches zahlreiche Möglichkeiten zur Blockierung unterschlagener Vermögenswerte vorsah. Vor Inkrafttreten dieses Gesetzes war es nur in Ausnahmefällen möglich gewesen, Anträgen auf Rückerstattung unterschlagener Gelder, die auf Schweizer Bankkonten vermutet wurden, stattzugeben. Seit 1983 hat dieser Bereich jedoch eine bedeutende Entwicklung durchgemacht: Am 1. Februar 1997 trat nämlich das revidierte Rechtshilfegesetz in Kraft, welches das Verfahren erheblich vereinfacht.

Dank der Einführung des neuen Rechtshilfegesetzes und des politischen Willens, gewisse unangenehme Fälle endlich zum Abschluss zu bringen, konnten einige dieser Affären geregelt werden.

24. Rapport du GAFI-VIII sur les typologies du blanchiment de l'argent. Verfügbar auf folgender Internet-Adresse: <http://www.oecd.org/fatf/>

25. Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, Rapport annuel 1996-1997, GAFI-VIII, Juni 1997. S. 28.

❑ *Mali*

Zum ersten Mal wurden einem Land unter Ausschöpfung sämtlicher Möglichkeiten des Rechtshilfeverfahrens die auf Schweizer Banken deponierten Gelder zurückerstattet. 3,9 Millionen Franken, die unter der Regierung des ehemaligen Präsidenten Moussa Traoré unterschlagen worden waren, wurden den Behörden der Republik Mali übergeben. Dass diese Gelder schliesslich zurückerstattet werden konnten, ist nicht zuletzt das Verdienst der Behörden Malis, die sämtliche Anforderungen des internationalen Rechtshilfeverfahrens mitutios beachtet hatten. Das formelle Rechtshilfegesuch wurde der Schweiz 1991 zugestellt, nachdem in Mali gegen den ehemaligen Präsidenten Traoré und andere hohe Beamte der früheren Regierung ein Strafverfahren wegen Unterschlagung öffentlicher Gelder eingeleitet worden war. Auf Anfrage der neuen Regierung Malis wurden die Anwaltshonorare für die Vertretung Malis im internationalen Rechtshilfeverfahren von der DEZA übernommen.

❑ *Philippinen*

Nachdem sie zwölf Jahre lang immer wieder für Schlagzeilen gesorgt hatte, konnte die Affäre der Marcos-Gelder endlich auf rechtllichem Weg beigelegt werden. In einem ersten Urteil, welches am 12. Dezember 1997 bekanntgegeben wurde, veranlasste das Bundesgericht (BG) die Rückgabe von 100 Millionen Dollar an die Philippinen, auf die die Erben Ferdinand Marcos' Anspruch erhoben hatten und die seit 1986 auf Schweizer Banken blockiert waren. Allerdings koppelte das BG die Rückgabe der Marcos-Guthaben an die Nationalbank der Philippinen an zwei Bedingungen: Erstens musste die philippinische Regierung garantieren, dass über die Konfiszierung und Rückerstattung der Gelder in einem Gerichtsverfahren entschieden wird, welches den Anforderungen des Internationalen Pakts über die Bürger- und politischen Rechte genügt. Zweitens mussten sich die Philippinen verpflichten, die Schweizer Behörden über das Konfiszierungs- und Rückerstattungsverfahren sowie über die Entschädigungsmassnahmen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen unter dem Marcos-Régime auf dem laufenden zu halten. Im Januar 1998 fällte das BG fünf weitere parallele Urteile in bezug auf Guthaben in der Höhe von 420 Millionen Dollar. In allen seinen Urteilen stützte sich das BG auf die revidierte Fassung des Bundesgesetzes über die internationale Rechtshilfe, wonach in Ausnahmefällen wie der Marcos-Affäre die Rückerstattung von Geldern an den antragstellenden Staat nicht mehr von einem Vollstreckungsurteil abhängig ist. Ende Januar 1998 übermittelte die philippinische Botschaft in Bern eine Garantie, die den vom BG gestellten Bedingungen entsprach.²⁶

❑ *Demokratische Republik Kongo (Zaire)*

Seit mehreren Jahren zirkulieren Mutmassungen über die Höhe des Vermögens des verstorbenen Diktators Mobutu Sese Seko. Am häufigsten wurde die Schätzung eines ehemaligen Beamten des Internationalen Währungsfonds genannt, welcher die Vermögenswerte auf vier Milliarden Franken veranschlagte. Die neue Regierung der Demokratischen Republik Kongo spricht gar von elf Milliarden Franken, die auf Schweizer Bankkonten liegen sollen. Am 7. Mai 1997

26. Bundesamt für Polizeiwesen, Pressemitteilung, «Herausgabe des Marcos-Vermögens», 26. Januar 1998.

reichte die Regierung Kabila in der Schweiz ein Rechtshilfegesuch ein und forderte die Blockierung der Guthaben und die Übergabe sämtlicher relevanter Dokumente. Das Bundesamt für Polizeiwesen hatte bereits provisorisch eine Blockierung von Mobutus Villa in Savigny verfügt, deren Wert auf 8 Millionen Franken geschätzt wird, von einem Einfrieren der Guthaben war jedoch mangels weiterer Informationen abgesehen worden. Erst im Anschluss an einen Entscheid des Bundesrates vom 17. Mai 1997 wurde die Blockierung von rund 6 Millionen Franken verfügt. Nach Mobutus Tod stellte die neue Regierung der Demokratischen Republik Kongo ein weiteres Rechtshilfegesuch, in welchem Mobutu und 59 ihm nahestehende Personen (Minister und Persönlichkeiten aus der Wirtschaft) genannt wurden. Anfang Dezember 1997 gab das Bundesamt für Polizeiwesen bekannt, dem Rechtshilfegesuch sei zum Teil entsprochen worden. In seiner Entscheidung, sich mit der Frage zu befassen, stellte das Bundesamt für Polizeiwesen fest, die Bedingungen für die Gewährung der Rechtshilfe seien erfüllt, verfügte die Sperrung weiterer Konten und beauftragte das Genfer Untersuchungsrichteramt, sämtliche relevanten Bankdokumente zusammenzutragen. Die Beschlagnahmung der Villa in Savigny bleibt bis zum Abschluss des Rechtshilfeverfahrens wirksam²⁷. Mehrere NRO (Erklärung von Bern, Action Place Financière Suisse und Arbeitsgemeinschaft) hatten den Bundesrat wiederholt aufgefordert, die Sperrung der Guthaben Mobutus zu veranlassen²⁸.

□ *Pakistan*

Im Oktober 1997 hiess das Bundesamt für Polizeiwesen das von Pakistan eingereichte Rechtshilfegesuch gut und beauftragte den Kanton Genf, Untersuchungen über die acht Korruptionsfälle einzuleiten, in welchen die Generalstaatsanwaltschaft Pakistans gegen die ehemalige Premierministerin Benazir Bhutto und ihren Ehemann Asif Ali Zardari ermittelt. Im Anschluss daran wurden Guthaben in der Höhe von rund 20 Millionen Franken auf Konten Benazir Bhuttos und ihr nahestehender Personen eingefroren²⁹.

■ JSDW 1997, Revision des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe, S. 102

□ *OECD-Konvention gegen die Korruption*

«Gegenwärtig muss man leider feststellen, dass sich die Korruption parallel zur Globalisierung immer weiter ausdehnt. Dies hat nicht nur eine Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen zur Folge, sondern lässt auch den Erfolg der entwicklungspolitischen Massnahmen zweifelhaft erscheinen. Angesichts der globalen Märkte müssen sich die Unternehmen auf gerechte Spielregeln verlassen können, und das Engagement zur Durchsetzung strafrechtlicher Sanktionen ist deshalb von grösster Bedeutung.»³⁰ In diesem Sinne äusserte sich Jean-Pascal Delamuraz am 17. Dezember in Paris anlässlich der Unterzeichnung einer OECD-Konvention, welche die Bestechung durch Unternehmen zur Sicherung von Aufträgen in Zukunft verbieten soll.

27. Bundesamt für Polizeiwesen, Pressemitteilung, «Rechtshilfe im Fall Mobutu: BAP hat Eintrittsverfügung erlassen», 1. Dezember 1997.

28. Erklärung von Bern, Action Place Financière Suisse, Communiqué de presse «Le Conseil Fédéral doit geler immédiatement les avoirs de Mobutu en Suisse», 14. Mai 1997, sowie Arbeitsgemeinschaft, Prise de position 1997.

29. Bundesamt für Polizeiwesen, Pressemitteilung, «Konten von Benazir Bhutto vorsorglich gesperrt» 15. September 1997, «20 Millionen Franken auf den Konten von Benazir Bhutto gesperrt» 15. Oktober 1997.

30. In *L'Agefi*, 18. Dezember 1997 «Lutte contre la corruption», Übersetzung JSDW.

Am 20. November 1997 verabschiedeten die Mitgliedsstaaten der OECD, darunter die Schweiz, und fünf Nichtmitglieder, nämlich Argentinien, Brasilien, Bulgarien, Chile und die Slowakei, eine Konvention zur Bekämpfung der Bestechung von ausländischen Beamten bei internationalen Geschäften³¹. Die Vereinigten Staaten, deren Antikorruptionsgesetz seit 1977 in Kraft ist, spielten bei den Verhandlungen eine wegweisende Rolle. Die Konvention ist das Ergebnis zwei Jahre dauernder Verhandlungen und verpflichtet die Signatarstaaten, die Bestechung ausländischer Beamter in ihren nationalen Strafgesetzen als kriminellen Tatbestand aufzunehmen. Die Konvention sieht vor, dass wirksame Massnahmen zur Abschreckung, Prävention und Bekämpfung der Bestechung ausländischer Beamter im Rahmen von Geschäftsverhandlungen ergriffen werden. Damit die Konvention durchgesetzt werden kann, müssen die Unterzeichnerstaaten Anpassungen in ihrer jeweiligen Gesetzgebung vornehmen, damit die strafrechtlichen Sanktionen, die bis zur Gefängnisstrafe reichen, auf natürliche Personen angewendet werden können. Ferner enthält die Konvention Bestimmungen, die auf Unternehmen anwendbar sind. In der Konvention ist denn auch festgehalten, dass eine Vertragspartei, unter deren Rechtssystem eine juristische Person nicht strafrechtlich belangt werden kann, für den Fall der Bestechung ausländischer Beamter wirksame, proportionierte und dissuasive nichtstrafrechtliche Sanktionen vorsehen muss, die auch die Form von Geldbussen annehmen können und die auf juristische Personen anwendbar sind. Die Konvention enthält ausserdem Bestimmungen zur internationalen Zusammenarbeit und zur Überwachung der Implementierung der Konvention.

Haltung der Schweiz

Die Schweiz war an der Ausarbeitung der Konvention aktiv beteiligt. So wurde die für die vorbereitenden Arbeiten zuständige Expertengruppe vom Basler Professor Mark Pieth geleitet, und die Verhandlungen selbst wurden vom schweizerischen Sonderbotschafter Marino Baldi (BAWI) präsiert. Die Konvention, die auch von der Schweiz unterzeichnet wurde, bedarf noch der Ratifizierung durch das Parlament. Die diesbezügliche Debatte in den eidgenössischen Räten ist für das zweite Halbjahr 1998 vorgesehen.

BUNDESRAT WILL STEUERABZUG FÜR OFFIZIELLE SCHMIERGELDER ABSCHAFFEN

Eine in den letzten Jahren zunehmend umstrittene Praxis ist in der Schweiz nach wie vor erlaubt: Schweizer Unternehmen und Geschäftsleute haben die Möglichkeit, zur Sicherung neuer Aufträge ausländischen Beamten «Provisionen» zu zahlen und diese danach als allgemeine Kosten von den Steuern abzusetzen. Diese Vorgehensweise, die häufig bei der Zuteilung von Aufträgen in Drittweltländern zum Zuge kommt, war 1946 vom Bundesgericht legitimiert und in einem Rundschreiben der Bundessteuerverwaltung bestätigt worden.

Mehrmals wurden im Parlament Vorstösse unternommen, um dieser Praxis ein Ende zu setzen. Aber erst im März 1995 erreichte eine von Werner Carobbio (SP) lancierte parlamentarische Initiative die knappe Unterstützung des Nationalrats. Die Initiative Carobbio fordert, den Steuerabzug für Schmiergelder abzuschaffen, ungeachtet dessen, ob schweizerische oder ausländische Beamte bestochen wurden. Die Forderungen der Initiative, die 1998 noch vom Parlament gutgeheissen werden muss, wurden vom Bundesrat bereits aufgenommen. Damit folgte der Bundesrat einer Empfehlung der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats.

31. Der vollständige Text der Anti-Korruptions-Konvention sowie die Kommentare dazu können auf der Internet-Seite der OECD abgerufen werden: <http://www.OECD.ORG/daf/cmisi/bribery/20nov1f.htm>

Im Oktober 1997 verurteilte der Bundesrat die Zahlung von Bestechungsgeldern und präzisierte, dass sich Bestechungen schädigend auf das Vertrauensverhältnis zwischen Verwaltung und Regierung auswirkten. Die Schweiz werde künftig die Bestechung ausländischer Beamten nicht mehr dulden. Die Exekutive beschloss eine Änderung des schweizerischen Strafgesetzes (die diesbezüglichen Arbeiten sind bereits im Gange) und des Artikels 27 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer. Der Wandel, den die Haltung der Schweiz durchgemacht hat, knüpft an einen international feststellbaren Trend an, wonach die Korruption zu einem hochsensiblen Thema geworden ist. Die im Dezember 1997 unterzeichnete OECD-Konvention gegen die Korruption ist der schlagende Beweis dafür. Die Revision des Strafgesetzes und des Gesetzes über die direkte Bundessteuer sowie die Ratifizierung der OECD-Konvention durch das Parlament ist für 1998 geplant.

Quellen:

Journal de Genève, 23. Oktober 1997 «Le Conseil fédéral veut déclarer la guerre aux dessous-de-table officiels».

Liberté, 23. Oktober 1997 «Un pas de plus a été franchi dans la lutte contre la corruption».

❑ *Engagement des IWF und der Weltbank gegen die Korruption*

Anlässlich ihrer gemeinsamen Jahreskonferenz, die im September 1997 in Hongkong tagte, bekräftigten der Internationale Währungsfonds und die Weltbank öffentlich ihr Engagement im Kampf gegen die Korruption. Beide Institutionen beabsichtigen, die interne Kontrolle ihrer Projekte zu verstärken. Ferner teilten sie mit, dass in Zukunft «qualitative Mängel in der öffentlichen Verwaltung» bei der Entscheidung über Unterstützungsleistungen an einen Mitgliedsstaat ebenfalls berücksichtigt werden sollen. So weigerte sich beispielsweise der IWF im August 1997, Kenia Unterstützungszahlungen in der Höhe von 215 Millionen Dollar zu gewähren, mit der Begründung, es sei keineswegs gewährleistet, dass die Gelder tatsächlich an ihren Bestimmungsort gelangen.

Ein ganzes Kapitel des Berichts *Rapport sur le développement dans le monde 1997*³² der Weltbank ist der Korruption gewidmet. Unter dem Titel «Mettre fin à l'arbitraire et à la corruption» (Der Korruption und der Willkür ein Ende setzen) fordert die Weltbank die Staaten auf, Mechanismen einzuführen und zu konsolidieren, die den staatlichen Organen jenen Ansporn und Handlungsspielraum gewährt, die sie brauchen, um im Interesse der Öffentlichkeit zu handeln. Gleichzeitig sollten diese Mechanismen aber Schutz bieten gegen Willkür und Korruption in den Beziehungen zu Unternehmen und Bürgern. Ferner gibt der Bericht einen Überblick über die Mechanismen zur Eindämmung der Korruption.

Das Exekutivdirektorium des IWF hat seinerseits Richtlinien erlassen, die seine Rolle als Förderer der Grundsätze der «Good Governance» verstärkt. Die neuen Regeln, die den Kampf gegen die Korruption und den verantwortungsbewussten Umgang des öffentlichen Dienstes mit den ihm anvertrauten Geldern fördern sollen, sind in einem Dokument ausführlich erklärt³³.

❑ *Erklärung von Lima*

Auf Einladung von Transparency International und unter der Schirmherrschaft der peruanischen Regierung fand im September 1997 in Lima die 8. Internationale Konferenz zur Bekämpfung der Korruption statt. Mehr als 1000 Vertreter aus 93 Ländern nahmen an dieser Konferenz teil, darunter Minister, hohe Beamte

32. Banque mondiale, *L'Etat dans un monde en mutation – Rapport sur le développement dans le monde 1997*, Washington: Banque mondiale 1997.

33. International Monetary Fund, *Guidance Note*, «The role of the IMF in Governance issue», July 1997. Kann auf folgender Internet-Adresse eingesehen werden: <http://www.imf.org>.

(die Schweiz wurde von Mitarbeitern der DEZA vertreten), Vertreter von Berufsverbänden, Staatsanwälte (darunter Carla del Ponte), Richter, Rechtsanwälte, Parlamentarier, Journalisten und Vertreter von NRO. Mehrere internationale Organisationen (UNO, Weltbank, IWF, Organisation Amerikanischer Staaten, OECD, Europarat, Interpol und die Interamerikanische Entwicklungsbank) waren durch internationale Beamte vertreten.

Zum Abschluss der Konferenz verabschiedeten die Delegierten die Erklärung von Lima gegen die Korruption³⁴, in welcher die Staaten, die internationalen und regionalen Organisationen sowie die Bürger dazu aufgefordert werden, sich nach Kräften im Kampf gegen die Korruption zu mobilisieren.

QUELLEN

Geldwäscherei

Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG), in: Bundesblatt, Nr. 41, Bd. IV, 21. Oktober 1997 (Bericht 96.055).

Botschaft zum Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (GwG), in: Bundesblatt, Nr. 37, Bd. III, 17. September 1996.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat und Ständerat, Sessionen 1997.

Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, *Rapport annuel 1996 — 1997*, GAFI-VIII, Juni 1997.

Stephan Trechsel (Hrsg.), Geldwäscherei — Prävention und Massnahmen zur Bekämpfung, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1997.

Agefi, 18. März 1997 «L'étude de la loi sur le blanchiment combattue sur un seul point», 8. Oktober 1997 «La loi sur le blanchiment est sous toit».

La Liberté, 26. September 1997 «Le blanchiment par négligence sera puni aussi chez les intermédiaires» und «Une seule divergence sur le blanchiment».

Neue Zürcher Zeitung, 28. Dezember 1996 «Mit Meldepflicht und Vermögenssperre gegen die Geldwäsche», 20. Juni 1997 «Technisch überholter Kampf gegen Geldwäscherei».

Kapitalflucht und internationale Rechtshilfe

Bundesamt für Polizeiwesen, Pressemitteilung, «Rechtshilfe im Fall Mobutu: BAP hat Eintrittsverfügung erlassen», 1. Dezember 1997.

Erklärung von Bern, Action Place Financière Suisse, Communiqué de presse «Le conseil fédéral doit geler immédiatement les avoirs de Mobutu en Suisse», 14. Mai 1997 und Arbeitsgemeinschaft, prise de position 1997.

Hebdo, 3. April 1997 «L'argent des dictateurs a de l'odeur».

Agefi, 15. Dezember 1997 «Le TF ouvre une brèche pour les fonds Marcos», 16. Januar 1998 «Les fonds Marcos seront restitués».

Journal de Genève, 9. September 1997 «Mobutu mort, saura-t-on enfin combien il a laissé d'argent en Suisse», 20. September 1997 «Pour récupérer les avoirs de Mobutu, la Suisse veut un interlocuteur au Congo», 19. Januar 1998 (Affäre Bhutto)

Liberté, 25. März 1997 «La Suisse va rendre 3,2 millions au Mali», 20. September 1997 «La Suisse a remis 3,9 millions au Mali».

Korruption

Fonds monétaire international, FMI Bulletin, 8. Dezember 1997 «La corruption liée aux investissements risque de freiner la croissance».

Erklärung von Bern, Vers un développement solidaire, Nr. 137, Januar 1997, Dossier «Corruption».

Transparency international, Déclaration de Lima contre la corruption, September 1997.

Agefi, 27. Mai 1997 «Les pays industrialisés s'engagent sur un futur pacte anti-corruption», 18. Dezember 1997 «Lutte contre la corruption. La Suisse s'y met aussi».

Journal de Genève, 9. Februar 1997 «La place financière se barricade contre les capitaux du crime», 28. Mai 1997 «L'OCDE planche sur les mesures de lutte contre la corruption», 5. August 1997 «Le FMI ne veut plus financer un Kenya corrompu», 6. August 1997 «Le FMI veut lutter contre la corruption», 25. September 1997 «La Banque mondiale part en guerre contre la corruption», 8. Oktober 1997 «Quand la corruption atteint les plus hautes sphères», 18. Dezember 1997 «A Paris, 35 Etats signent une convention contre la corruption».

Neue Zürcher Zeitung, 28. Januar 1997 «Der Korruptionsbericht — ein Beruhigungsmittel?», 27. Mai 1997 «Aufbruch zum neuen Ufern am OECD-Ministerrat», 13. September 1997 «Aufruf zum weltweiten Kampf gegen Korruption», 23. September 1997 «Korruptionsbekämpfung und Schuldenerlass», 18. November 1997 «Die OECD im Kampf gegen die Korruption», 22. November 1997 «Eine Konvention gegen die Korruption».

34. Eine französische, deutsche, englische und spanische Fassung der Erklärung von Lima gegen die Korruption kann auf folgender Internet-Adresse eingesehen werden: <http://www.transparency.de/iacc/limadec1.html>

FATF (Aktionsgruppe der OECD gegen Geldwäscherei). Der Internet-Site enthält Kopien offizieller Dokumente (insbesondere die 40 Empfehlungen), ein Überblick über die Arbeiten der FATF, ihr Arbeitsprogramm und ihre Mitglieder sowie mehrere Links zu anderen internationalen Organisationen. <http://www.oecd.org/fatf/>

Transparency International (TI). Die 1993 gegründete TI ist eine NRO, die im Kampf gegen die Korruption in den internationalen Handelsbeziehungen aktiv ist. Die Homepage enthält einen Überblick über die Zielsetzungen der Organisation und über ihre Verbindungen zu den nationalen Sektionen (unter anderem zur schweizerischen Sektion), Pressemitteilungen, Hinweise auf Publikationen sowie eine Liste offizieller und nichtoffizieller Konferenzen zum Thema Korruption. <http://www.transparency.de>

6. 3. WAFFENHANDEL

Im Vergleich zum Vorjahr wurde 1996 ein leichter Rückgang des weltweiten Waffenhandels verzeichnet. Während der letzten zehn Jahre hat sich der Handel mit Rüstungsgütern weltweit halbiert. Dieser Trend konnte auch bei den schweizerischen Waffenexporten beobachtet werden. Herausragendes Ereignis war 1997 der Abschluss einer internationalen Konvention, welche die Herstellung, die Weitergabe und den Einsatz von Antipersonenminen verbietet. Unter dem Druck der Öffentlichkeit wurde diese Konvention von mehr als 122 Staaten anlässlich einer Konferenz in Ottawa im Dezember 1997 unterzeichnet. In der Schweiz wurde eine Volksinitiative für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr im Juni von Volk und Kantonen abgelehnt.

□ Internationaler Waffenhandel

1996 belief sich der internationale Waffenhandel auf insgesamt 22,98 Milliarden Dollar. Gemäss dem Bericht des SIPRI³⁵ bedeutet dies eine leichte Abnahme gegenüber 1995 (23,2 Milliarden). Zwar sind die USA nach wie vor einer der wichtigsten Waffenlieferanten, aber ihr Anteil am weltweiten Waffenhandel sank 1996 weiter auf 44 % (gegenüber 47 % 1995 und 55 % 1994). Nach Jahren der Turbulenzen, die der Auflösung der UdSSR folgten, eroberte Russland seine Position als bedeutender Waffenlieferant zurück. Innerhalb eines Jahres verzeichnete der Anteil Russlands am internationalen Handel mit Rüstungsgütern einen Zuwachs von 15 auf 20 %. Der SIPRI-Bericht verweist ferner auf den zunehmenden Anteil der Waffenexporte aus den Ländern der EU, welcher 1996 mit 28 % einen neuen Rekord erreichte. Der weltweite Verkauf von Waffen ging zwischen 1987 und 1996 von 44 auf 23 Milliarden Dollar zurück und schrumpfte somit um fast die Hälfte. Dagegen wiesen die Waffenexporte aus der EU im selben Zeitraum eine kaum nennenswerte Abnahme auf: Sie gingen von 6,8 auf 6,4 Milliarden Dollar zurück.

Asien war der wichtigste Abnehmer von Rüstungsgütern. 48 % aller Waffenimporte entfielen auf diese Region. Beinahe ein Drittel davon ging nach China, Südkorea und Taiwan. Der Anteil des Mittleren Ostens, seinerzeit der weltweit wichtigste Markt, blieb unverändert bei etwa 25 %.

35. Stockholm International Peace Research Institute, Yearbook 1997, SIPRI, Juni 1997.
Online-Version des SIPRI-Berichts 1997: <http://www.sipri.se/pubs/yearb.html>

□ Schweizerische Waffenexporte

Die schweizerischen Kriegsmaterialexporte verzeichneten auch im vergangenen Jahr einen Zuwachs und stiegen von 141,2 auf 232,9 Millionen Franken (siehe Tabelle 17). Ihr Anteil an den gesamten Güterexporten der Schweiz erhöhte sich von 0,15 auf 0,23 %, dies nachdem die Kriegsmaterialausfuhren seit 1987 kontinuierlich zurückgegangen waren.

Tabelle Nr. 17
Schweizerische Kriegsmaterialexporte 1995/96: Die 15 wichtigsten
Abnehmerländer der Schweiz unter den Entwicklungs- und Reformländern

1995			1996		
Land ¹	1000 Fr.	in %	Land ¹	1000 Fr.	in %
Malaysia	6'558	4,6	Oman	65'426	28,1
Indien	5'318	3,8	Indien	5'997	2,6
Singapur	4'345	3,1	Singapur	5'862	2,5
Brasilien	2'129	1,5	Saudiarabien	5'472	2,3
Arabische Emirate	2'090	1,5	Südafrika	3'762	1,6
Argentinien	1'920	1,4	Pakistan	2'927	1,3
Südkorea	1'102	0,8	Brasilien	2'489	1,1
Pakistan	648	0,5	Arabische Emirate	2'398	1,0
Marokko	415	0,3	Bahrain	1'412	0,6
Tunesien	297	0,2	Thailand	1'262	0,5
Bulgarien	190	0,1	Malaysia	908	0,4
Ägypten	133	0,1	Ägypten	757	0,3
Bahrain	121	0,1	Südkorea	735	0,3
Kroatien	120	0,1	Tunesien	704	0,3
Oman	96	0,1	Israel	678	0,3
Andere Entwicklungsländer	1'256	0,9	Andere Entwicklungs- und Reformländer	3'565	1,5
Entwicklungsländer insgesamt	26'739	18,9	Entwicklungs- und Reformländer insgesamt	104'354	44,8
Industrieländer	114'429	81,1	Industrieländer	128'584	55,2
Gesamtexporte	141'169	100,0	Gesamtexporte	232'938	100,0

1) Endempfängerland

Quelle: Eidgenössisches Militärdepartement

Zu bemerken ist ausserdem, dass die schweizerischen Kriegsmaterialausfuhren in die Entwicklungsländer zwischen 1995 und 1996 von 26,7 auf mehr als 104,3 Millionen Franken gestiegen sind und sich damit beinahe vervierfacht haben. Diese Zunahme erklärt sich durch einen ausserordentlichen Auftrag Omans im Wert von 65 Millionen Franken sowie durch umfangreichere Bestellungen aus gewissen Entwicklungsländern wie Südafrika, Pakistan usw., die 1996 eingingen.

Die Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot (ARW) übte starke Kritik an den Verkäufen an Oman, Saudiarabien, Indien und Pakistan. Sie verwies auf das Kriegsmaterialgesetz von 1973, welches Waffenlieferungen in Zonen, Länder und Regionen verbietet, die von Spannungen oder Krieg beherrscht werden, in denen die Menschenrechte missachtet werden und in denen die Anstrengungen der Schweiz zur Entwicklungszusammenarbeit durch Waffenlieferungen gefährdet werden könnten³⁶.

□ Antipersonenminen

Seit 1992 mobilisierten sich Nichtregierungsorganisationen auf der ganzen Welt (zu Beginn waren es rund zehn, heute sind es über 1'000!), um die Entscheidungsträger in der Politik von der Notwendigkeit zu überzeugen, die Herstellung, den Handel und den Einsatz von Antipersonenminen unverzüglich zu verbieten. Dank dieser Kampagne konnte die weltweite Öffentlichkeit, die die Folgen des Einsatzes solcher Minen gegen die Zivilbevölkerung mit Erschrecken und Betroffenheit zur Kenntnis nahm, sensibilisiert werden. Unter dem Druck der öffentlichen Meinung und gewisser Länder (insbesondere Kanada) wurden Verhandlungen in die Wege geleitet, die in Rekordzeit zum Abschluss einer Konvention führten, die ein umfassendes Verbot für solche Minen vorsieht.

Konvention über ein umfassendes Verbot der Antipersonenminen

Die Verhandlungen über ein umfassendes Verbot der Antipersonenminen, die im Oktober 1996 in Ottawa begannen, wurden 1997 weitergeführt. Im vergangenen Jahr trafen die Verhandlungspartner dreimal zusammen.

□ Konferenz von Brüssel, Juni 1997

130 Staaten nahmen an der Konferenz von Brüssel teil und diskutierten die Frage, ob die Ausarbeitung einer Konvention über ein umfassendes Verbot der Antipersonenminen wünschenswert sei. 97 Länder, die Hälfte der internationalen Gemeinschaft, sprachen sich zugunsten der Verhandlungen aus. Die Ausarbeitung eines Textes, welcher ein umfassendes Verbot (Herstellung, Handel und Einsatz) enthalten sollte, wurde für die nächste Konferenz vorgesehen, die für September in Oslo geplant war. Zu bedauern ist allerdings, dass gewisse Herstellerländer wie China und Indien an der Konferenz nicht teilnahmen.

□ Konferenz von Oslo, September 1997

Während der Konferenz von Oslo wurde die Konvention über ein umfassendes Verbot der Antipersonenminen ausgearbeitet. Über 100 Staaten sprachen sich zugunsten eines solchen Verbots aus. Folgende Punkte kamen während den Verhandlungen zur Sprache:

- umfassendes Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Produktion und des Verkaufs von Antipersonenminen, die am Boden zum Einsatz kommen;
- Zerstörung von Minen, ungeachtet dessen, ob sie aus Materiallagern stammen oder in Minenräumungsaktionen sichergestellt wurden;
- internationale Hilfe und Zusammenarbeit bei der Minenräumung und bei der Unterstützung der Opfer in den betroffenen Ländern.

36. In Objectif PAIX, «Les exportations de matériel de guerre, hier et aujourd'hui», Nr. 7, Mai 1997.

Zwei Probleme blieben jedoch auch an dieser Konferenz bestehen: Einerseits blieben Herstellerländer wie China und Indien der Konferenz erneut fern, und andererseits versuchten die Vereinigten Staaten mit ihren Interventionen, den Inhalt der Konvention zu verwässern. Erst mit dem Rückzug der USA von den Verhandlungen wurde es möglich, die gesteckten Ziele weiterzuverfolgen. Am Ende der Konferenz wurde der Text der Konvention von den Vertretern der 89 anwesenden Staaten formell angenommen. Sämtliche Anträge der USA wurden abgelehnt.

□ Konferenz von Ottawa, Dezember 1997

An der Konferenz von Ottawa wurde die Konvention über das umfassende Verbot der Antipersonenminen von 122 der 156 anwesenden Staaten unterzeichnet. Die Unterzeichnerstaaten verpflichteten sich damit, ihre Lagerbestände an Minen zu vernichten, verminten Gebiete auf ihrem Territorium zu räumen und die Opfer zu unterstützen. Wenn auch die Unterzeichnung der Konvention zweifellos als Erfolg gewertet werden muss, so stellt sie doch erst einen ersten Schritt dar. 18 der in Ottawa vertretenen Staaten haben die Konvention nämlich nicht unterzeichnet, darunter die USA, China und Russland sowie einige Länder, die zur Zeit in Konflikte verwickelt sind (Nord- und Südkorea, Irak, Iran, Pakistan, Indien, Israel, Serbien usw.). Die universelle Gültigkeit der Konvention ist somit noch keineswegs gewährleistet. Als nächstes müssen nun die Ratifikationsurkunden hinterlegt werden. Die Konvention tritt erst in Kraft, wenn sie von 40 Staaten ratifiziert worden ist. Die Schweizer Delegation wurde von Bundesrat Flavio Cotti angeführt, der auch die neue Konvention im Namen der Schweiz unterzeichnete.

Haltung der Schweiz

Im Rahmen der Verhandlungen von Ottawa leistete die Schweiz einen aktiven Beitrag zum Verbot der Antipersonenminen. Auf ihre Initiative hin wurde im Februar 1997 eine informelle Gruppe³⁷ von Staaten gebildet, die den Prozess begleiten und auf diskrete Weise beeinflussen sollte. Die Schweiz befürwortete ein umfassendes Verbot, welches sich nicht auf den Einsatz, die Herstellung, die Lagerung und den Verkauf von Antipersonenminen beschränkt, sondern auch die obligatorische Minenräumung und die Vernichtung der Lagerbestände umfasst. Während der Verhandlungen setzte sich die Schweiz dafür ein, dass in den wichtigsten Belangen der Konvention keine grösseren Zugeständnisse gemacht wurden³⁸. Ihr oberstes Ziel war nicht die Ausarbeitung eines vagen Textes, der auf einem möglichst breiten Konsens beruht, sondern die Verabschiedung eines ambitiösen und zwingenden Vertragswerks.

Seit der Lancierung der Kampagne gegen die Antipersonenminen im Jahr 1992 machte die Haltung des eidgenössischen Militärdepartementes einen Wandel durch. Schliesslich befürwortete das Militärdepartement ein Verbot der Minen. Der Grund dafür lag zumindest teilweise in der breiten Unterstützung der Kampagne in der Bevölkerung, aber auch in der Entscheidung des Parlaments, die Antipersonenminen in den Geltungsbereich des Gesetzes über das Verbot von Kernwaffen, biologischen und chemischen Waffen einzuschliessen

□ JSDW 1997, S. 112 – 114.

37. In der informellen Gruppe vertreten, die auf Initiative der Schweiz gebildet wurde, waren folgende Staaten vertreten: Südafrika, Deutschland, Österreich, Belgien, Kanada, Irland, Mexiko, Norwegen und Neuseeland.

38. Departement für auswärtige Angelegenheiten, Communiqué de presse «Convention sur l'interdiction des mines anti-personnel», Bern, 26. November 1997.

Auf innenpolitischer Ebene hat die Schweiz die nötigen Vorkehrungen für die Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention von Ottawa getroffen. Im Oktober 1995 verzichtete das Militärdepartement auf die Verwendung «traditioneller» Antipersonenminen und vernichtete die Lagerbestände. Allerdings waren 1994 und 1995 bedeutende Mengen an Minen gekauft worden, die sowohl mit einer Selbstzündungsvorrichtung als auch mit einem Fernzündungsmechanismus ausgerüstet sind. Um die Bestimmungen der Konvention von Ottawa nicht zu verletzen, wurde bei diesen Minen die Selbstzündungsvorrichtung entfernt, die Minen selbst wurden jedoch nicht vernichtet, eine Tatsache, die von der Schweizer Kampagne gegen die Antipersonenminen mit Bedauern zur Kenntnis genommen wurde³⁹.

Ferner beschloss der Bundesrat im November 1997 die Schaffung eines Internationalen Zentrums für Humanitäre Minenräumung (Centre international de déminage humanitaire, CIDH). Das Zentrum, welches in Form einer Stiftung organisiert wird, soll im Rahmen internationaler Konferenzen und über die Einrichtung von Datenbanken die Koordinierung der Minenräumungsoperationen vor Ort sicherstellen. Ab dem Jahr 2001 wird das CIDH auch Spezialisten für die Mineentschärfung ausbilden. In den ersten Jahren wird das Projekt den Bund jährlich 2,25 Millionen Franken kosten, ab 2001 werden sich die Kosten auf 5,5 Millionen erhöhen. Das Zentrum wird eng mit dem IKRK und der UNO zusammenarbeiten. Mehrere Länder, darunter Grossbritannien, die USA, Frankreich und Schweden, haben bereits Interesse bekundet, an diesen Operationen teilzunehmen.

Nobelpreis für die internationale Kampagne gegen Antipersonenminen

Der Friedensnobelpreis 1997 wurde kollektiv allen rund 1000 Vereinigungen verliehen, die sich in der internationalen Kampagne gegen Antipersonenminen zusammengeschlossen hatten. Der Preis würdigt die Rolle, den die Mitgliedsvereinigungen der Kampagne gespielt haben. Insbesondere haben sie gezeigt, welches Potential die Mobilisierung und der Druck der öffentlichen Meinung entfalten können. Der Preis wurde am 10. Dezember in Oslo Jody Williams, der Koordinatorin der Kampagne, und Tun Channareth, einem Minenopfer, gemeinsam überreicht. Zu erwähnen ist auch das Engagement des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, welches sich seit der ersten Stunde für den Erfolg dieses Prozesses eingesetzt hat.

In der Schweizer Kampagne gegen die Antipersonenminen sind rund 40 Vereinigungen vertreten. Im September 1995 reichten sie in Bern eine Petition mit 150'000 Unterschriften ein, die von den Staaten ein umfassendes Verbot der Herstellung, des Handels und des Einsatzes der Minen verlangte und die schweizerische Regierung aufforderte, sich auf internationaler Ebene zugunsten eines solchen Verbots zu engagieren. Elisabeth Reusse-Decrey, die Koordinatorin der Schweizer Kampagne, nahm zusammen mit den offiziellen Delegationen an den internationalen Konferenzen teil.

39. Gespräch mit Elisabeth Reusse-Decrey, Koordinatorin der Schweizer Kampagne gegen die Anti-Personen-Minen, Januar 1998.

□ Initiative «Für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr»

Im Juni 1997 stimmte die Schweizer Bevölkerung über die Volksinitiative «Für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr» ab. Die Initiative, die 1992 von der Sozialdemokratischen Partei (SP) eingereicht worden war, forderte ein vollständiges Verbot für Kriegsmaterialexporte und strebte zudem ein Verbot für die Ausfuhr von sogenannten Dual-use-Produkten an, die sowohl zivil als auch militärisch genutzt werden können, sofern sie für militärische Zwecke bestimmt sind. Ferner forderte die Initiative ein stärkeres Engagement des Bundes auf internationaler Ebene bei der Einschränkung des weltweiten Waffenhandels.

In seinem Bericht zur Initiative⁴⁰ empfahl der Bundesrat, die Initiative abzulehnen.

Das Parlament⁴¹ folgte dieser Empfehlung. Die Abstimmungskampagne war durch die klar entgegengesetzten Positionen der Gegner (die Rechte, die Maschinenindustrie und der Vorort) und der Befürworter der Initiative (die SP, die GSOA, die Friedensbewegungen und die Entwicklungsorganisationen) geprägt. An der Front der Befürworter taten sich allerdings einige Risse auf: Die Gewerkschaften (SGB und SMUV) distanzieren sich von der SP und empfehlen Stimmfreiheit. Die katholischen Hilfswerke (Caritas, Fastenopfer und Missio) sahen von einer Parole ab. Hingegen veröffentlichten sie gemeinsam eine Broschüre mit dem Titel «In die menschliche Entwicklung investieren»⁴² und plädierten für eine Einbeziehung der entwicklungspolitischen und ethischen Aspekte in die Debatte über die Kriegsmaterialexporte. Leider drehte sich die Diskussion grösstenteils um den drohenden Verlust von Arbeitsplätzen⁴³, die ethischen Argumente und die sozialen Aspekte kamen nur am Rande zur Sprache.

Die Initiative wurde an der Abstimmung vom 8. Juni vom Volk (77,3 %) und von sämtlichen Kantonen abgelehnt. Damit gab das Volk dem revidierten Kriegsmaterialgesetz und dem Güterkontrollgesetz, die vom Bundesrat als Gegenvorschlag unterbreitet wurden, den Vorzug.

□ JSDW 1997, «Revision des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial», S. 109.

□ Einreichung einer neuen Initiative

Am 26. März 1997 wurde die Initiative «Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze» mit 115'000 Unterschriften bei der Bundeskanzlei eingereicht.

Die Initianten vertreten die Ansicht, dass sich die Schweiz am Ende des 20. Jahrhunderts und umgeben von stabilen Demokratien nicht mehr den Luxus leisten kann, jährlich 6 Milliarden Franken für die Landesverteidigung auszugeben. Die Initiative fordert, den Militärhaushalt des Bundes über die nächsten zehn Jahre um die Hälfte zu reduzieren. Mit dieser Halbierung könnte ab 2006 eine Friedensdividende in der Höhe von 3 Milliarden Franken erwirtschaftet werden. Der Text der Initiative sieht vor, mit diesem Betrag einen mit einer Milliarde Franken

40. Botschaft zur Volksinitiative «Für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr» und zur Revision des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial, 15. Februar 1995 (Botschaft 95.015).

41. Die Initiative wurde im Nationalrat mit 111 gegen 60 Stimmen und im Ständerat mit 32 gegen 3 Stimmen abgelehnt.

42. Caritas, Missio, Fastenopfer, In die menschliche Entwicklung investieren – «Entwicklungspolitische und ethische Aspekte zum Export von Kriegsmaterial», Luzern 1997. Zu beziehen bei Caritas Schweiz, Tel. 041/419 22 22.

43. Die Gegner der Initiative sagten den Verlust von 120'000 Arbeitsplätzen voraus, wohingegen die Initianten von 2000 Stellen ausgingen, die im Falle der Annahme der Initiative abgebaut würden.

dotierten Fonds für die Umwandlung von Arbeitsplätzen im Militär in zivile Stellen einzurichten. Eine weitere Milliarde sollte zugunsten der Verstärkung der internationalen Friedenspolitik eingesetzt und der Rest in Projekte im sozialen Bereich investiert werden (Einführung einer Mutterschaftsversicherung, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Sanierung der AHV).

Die Initiative war im September 1995 gemeinsam von der Sozialdemokratischen Partei, den Grünen und den Friedens- und Entwicklungsorganisationen lanciert worden. Sie ist die Antwort auf die Ungültigerklärung der Initiative «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» durch die eidgenössischen Räte im Jahr 1995.

QUELLEN

Stockholm International Peace Research Institute, Yearbook 1997 – Armament, Disarmament and International Security, SIPRI, Juni 1997.

Caritas, Missio, Fastenopfer, In die menschliche Entwicklung investieren – Entwicklungspolitische und ethische Aspekte zum Export von Kriegsmaterial, Luzern 1997.

Comité romand des initiatives pour la paix et le désarmement, Arguments pour ou contre l'interdiction d'exporter du matériel de guerre, 1997.

Comité suisse contre l'initiative anti-exportations, Non à l'initiative pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre, Argumentaire et information brève, April 1997.

Objectif PAIX, journal du comité romand des initiatives pour la paix, 1997 erschienene Nummern.

Déclaration de Berne, Vers un développement solidaire, «Votation pour une interdiction des exportations d'armes», Nr. 193, Mai 1997.

L'Agefi, 27. Juni 1997 «Le commerce international des armes en légère baisse».

Journal de Genève, 27. März 1997 «Dépôt de l'initiative sur les dépenses militaires», 26. Juni 1997 «La conférence de Bruxelles sur les mines va vers un succès».

La Liberté, 6. Februar 1997 «Les exportations d'armes exécutent un redressement spectaculaire», 9. Juni 1997 «Le souverain balaie l'initiative de la gauche sur les exportations d'armes», 19. September 1997 «Ottawa est une victoire des petits et des victimes sur les puissants», 12. Oktober 1997 «Le jury d'Oslo met à l'honneur la lutte contre les mines antipersonnel», 27. November 1997 «Un centre international de déminage humanitaire va être créé à Genève», 29. November 1997 «La convention d'interdiction totale va entrer en vigueur».

Mosquito, Nr. 2, Februar 1997 «Kriegsmaterial-Exporte, Schutz der Wirtschaft oder Schutz der Menschenrechte?».

Nouveau Quotidien, 18. September 1997 «Un traité international va enfin interdire les mines antipersonnel».

Neue Zürcher Zeitung, 23. Juni 1997 «Bemühungen um ein Antipersonenminen-Verbot», 21. August 1997 «Ist ein Totalverbot von Personenminen in Sicht?», 2. September 1997 «Suche nach Konsens zum Verbot von Landminen», 16. September 1997 «Vor einem umfassenden Personenminenverbot», 18. September «Ein Schritt zur Ächtung der Personenminen», 1. Oktober 1997 «Exportkontrollen für konventionelle Waffen», 11. Oktober 1997 «Ehrung der Kampagne gegen Landminen», 27. November 1997 «Genfer Zentrum für Minenräumung», 5. Dezember 1997 «Umfassende Ächtung der Personenminen».

INTERNET-ADRESSEN

Internationales Friedensforschungsinstitut (SIPRI): <http://www.sipri.se/>

Handicap International: <http://www.handicap-international.org>