

5. Innenpolitik/Aussenpolitik

Xavier Tschumi Canosa, Laurent Goetschel, Daniel Schwarz, Gérard Perroulaz, Rosita Fibbi and Michael Cottier



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/903>

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 mai 2002

Number of pages: 207-256

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Xavier Tschumi Canosa, Laurent Goetschel, Daniel Schwarz, Gérard Perroulaz, Rosita Fibbi und Michael Cottier, « 5. Innenpolitik/Aussenpolitik », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 21 | 2002, Online erschienen am: 12 September 2012, abgerufen am 07 Mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/903>

5. INNENPOLITIK/AUSSENPOLITIK*

5.1. DIE SCHWEIZ UND DIE UNO

Als Antwort auf die Botschaft des Bundesrates über die Volksinitiative zum UNO-Beitritt der Schweiz vom 4. Dezember 2000 empfahlen beide Kammern des Eidgenössischen Parlaments dem Stimmvolk mit grosser Mehrheit und ohne Gegenvorschlag, am 3. März 2002 für den Beitritt der Schweiz zur UNO zu stimmen. Der Bundesrat wirbt mit grossem Engagement für den UNO-Beitritt der Schweiz. Die Debatte kreiste vornehmlich um die Frage der Neutralität der Schweiz. Deshalb wurde dem Beitrittsgesuch, welches im Falle eines positiven Abstimmungsergebnisses eingereicht werden soll, eine Erklärung beigefügt, die ausdrücklich auf die Neutralität des Landes hinweist.

5.1.1 KURZER HISTORISCHER ÜBERBLICK

Anlässlich der Volksabstimmung vom 16. März 1986¹ wurde der Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen von Volk und Ständen massiv abgelehnt. Mit der Einreichung einer Volksinitiative im März 2000, welche den Beitritt der Schweiz zur UNO forderte, und der im Dezember 2000 erschienenen Botschaft des Bundesrates über diese Initiative eroberte sich das Thema erneut einen Platz auf der politischen Agenda.

Der Bundesrat, der den UNO-Beitritt der Schweiz zu einem vorrangigen Ziel der Legislaturperiode 1999-2003 erhoben hatte, empfahl den Stimmbürgern, der Initiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen» zuzustimmen.

 **JSDW 2001**, S. 268-271.

5.1.2 ENGAGEMENT DES BUNDESRAATES ZU GUNSTEN DES UNO-BEITRITTS DER SCHWEIZ

Im März 2001 veröffentlichte die Politische Abteilung III (Sektion UNO) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eine Broschüre², welche die Argumente aus der Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur UNO didaktisch aufbereitet präsentiert.

* Teile 5.1. und 5.5.: von Xavier Tschumi, Lic. ès sc. écon. und Diplom des IUED.

Teil 5.2.: von Laurent Goetschel, Geschäftsführer der Schweizerischen Friedensstiftung (SFS) in Bern, Professor für Europapolitik am Europainstitut der Universität Basel sowie Lehrbeauftragter für schweizerische Aussenpolitik an der Universität Bern; und von Daniel Schwarz, Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Schweizerischen Friedensstiftung

Teil 5.3.: von Gérard Perroulaz, Forschungsbeauftragter am IUED.

Teil 5.4.: von Rosita Fibbi, Soziologin, Institut d'anthropologie et de sociologie, Lausanne; Schweizerisches Forum für Migrationsstudien, Neuenburg.

Teil 5.6.: von Michael Cottier, Doktorand in Völkerrecht an der Universität Freiburg, LL.M. (New York University Law School), lic. iur.

1. 75% der Stimmbürger sowie alle Kantone lehnten einen UNO-Beitritt der Schweiz ab.

2. EDA, «Die Schweiz und die UNO, eine Information des Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA», März 2001. Die Broschüre kann telefonisch (031.325.50.50), per Fax (031.325.50.58) oder via Internet angefordert werden: <www.bbl.admin.ch>, Bestellnummer 201.250.d.

Nach einem einleitenden Überblick über die Geschichte der UNO werden die Rolle der Vereinten Nationen bei der Bewältigung neuer Herausforderungen und insbesondere im Zusammenhang mit der Erhaltung des Friedens dargelegt und die gemeinsamen Ziele der Schweiz und der UNO aufgezeigt: Engagement für eine Welt ohne Krieg, Unterdrückung, Hunger und Armut und für eine intakte Umwelt. Anschliessend werden die heutigen Beziehungen zwischen der Schweiz und der UNO erläutert (Beobachterstatus der Schweiz, die Schweiz als Sitzstaat der UNO und die positiven Auswirkungen der Tätigkeit der UNO auf die Schweizer Wirtschaft) und die Frage des UNO-Beitritts im Hinblick auf die Neutralität der Schweiz und die mit dem Beitritt verbundenen Kosten erörtert.

Darüber hinaus publizierte das EDA in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Analyse und prospektive Studien im Mai 2001 in seiner vierteljährlich erscheinenden aussenpolitischen Zeitschrift *Politorbis*³ ein Dossier, das den Beziehungen zwischen der Schweiz und der UNO gewidmet war. Die Sonderausgabe enthält elf kurze Beiträge, die von verschiedenen Persönlichkeiten aus der schweizerischen Bundesverwaltung und aus akademischen Kreisen, aber auch von ausländischen Beamten verfasst wurden. Die einzelnen Beiträge konzentrieren sich mehrheitlich auf Aspekte der UNO, während in der Einleitung der zuständige Staatssekretär des EDA ausdrücklich für einen UNO-Beitritt der Schweiz wirbt.

Ein weiterer Beweis für das Engagement des Bundesrates zu Gunsten des Beitritts war die Tatsache, dass Kofi Annan im März 2001 anlässlich eines Besuchs in der Schweiz von fünf Mitgliedern der Landesregierung empfangen wurde. Annan erklärte, er sei bereit, die Schweiz mit offenen Armen in der UNO zu empfangen.

5.1.3 BERATUNGEN IN DEN KOMMISSIONEN UND PARLAMENTARISCHE DEBATTE

Im Vorfeld der am 3. März 2002 stattfindenden Volksabstimmung wurde die Frage nach dem UNO-Beitritt der Schweiz zunächst im Mai 2001 von der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates (APK-SR) erörtert. In der Schlussabstimmung unterstützte die Kommission die Initiative mit zehn Stimmen und einer Gegenstimme. Am 21. Juni 2001 beschloss auch der Ständerat mit 37 Ja gegenüber 2 Nein (SVP), die Initiative zu unterstützen.

Am 28. Juni 2001 eröffnete die Informationsgruppe Schweiz-UNO unter der Leitung der freisinnigen Berner Ständerätin Christine Beerli die Abstimmungskampagne für den UNO-Beitritt der Schweiz. Der Gruppe gehören Politiker, Diplomaten, Vertreter der Wirtschaft und der Kirchen sowie verschiedene Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens aus dem rechten und dem linken politischen Lager an.

Am 10. August 2001, wenige Tage bevor sich die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates (APK-NR) mit der Vorlage befasste, lancierte die SVP ihren Gegenvorschlag zur Volksinitiative. Dieser Gegenvorschlag gründet auf dem Argument, wonach der in der Verfassung verankerte Grundsatz der Wahrung der schweizerischen Unabhängigkeit und Neutralität mit einer Vollmitgliedschaft in einer internationalen Organisation, insbesondere in der UNO, nicht vereinbar ist.

3. EDA, «Dossier: Die Schweiz und die UNO», *Politorbis*, Sonderausgabe April 2001.

Für den Fall, dass das Parlament den Gegenvorschlag ablehnen sollte, stellte die SVP die subsidiäre Forderung, wonach der Beitritt der Schweiz zur UNO nur unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der Neutralität erfolgen darf, der von der UNO vor Abschluss des Beitrittsverfahrens genehmigt werden muss. Am 14. August verwarf die APK-NR den Gegenvorschlag und sprach sich mit 18 gegen vier Stimmen für die Initiative aus (die Gegenstimmen stammten von den Vertretern der SVP).

Am 19. September 2001 folgte das Plenum des Nationalrats dem Vorschlag der Kommission und empfahl den Schweizer Stimmbürgern mit 151 Ja- gegenüber 44 Nein-Stimmen, die Volksinitiative für einen UNO-Beitritt der Schweiz anzunehmen.

Die Volksinitiative für einen Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen wird somit dem Stimmvolk ohne Gegenvorschlag unterbreitet.

5.1.4 DIE FRAGE DER SCHWEIZERISCHEN NEUTRALITÄT IN DER BEITRITTSDEBATTE

In seiner Botschaft über die Volksinitiative für den Beitritt der Schweiz zur UNO hatte der Bundesrat darauf hingewiesen, dass die Neutralitätspolitik der Schweiz durch den Beitritt nicht in Frage gestellt werde. Seither hat die Landesregierung diesen Standpunkt wiederholt bekräftigt. Im Laufe der parlamentarischen Diskussion und insbesondere in der Debatte des Ständerates empfahl eine Mehrheit der Redner (darunter auch EDA-Vorsteher Joseph Deiss), das Beitrittsgesuch um eine Erklärung zu ergänzen, in der die Schweiz ihre Neutralität und die damit verbundenen Einschränkungen selbst definiert. Damit könnte die Schweiz als neutrales Land der UNO beitreten (dieser Status wird von den Vereinten Nationen anerkannt) und wäre als solches nicht gezwungen, sich an vom UNO-Sicherheitsrat beschlossenen wirtschaftlichen und/oder militärischen Sanktionen zu beteiligen.

Da auf einen Gegenvorschlag verzichtet wurde, in dessen Rahmen dieser Punkt im entsprechenden Bundesbeschluss hätte berücksichtigt werden können, forderte ein Mitglied des Ständerates die Regierung in einer Empfehlung⁴ auf, sich noch vor der Volksabstimmung zu vergewissern, dass die UNO den Neutralitätsvorbehalt der Schweiz akzeptiert. In seiner Stellungnahme vom 22. August 2001 erklärte der Bundesrat, es sei nicht vertretbar, von der UNO zu verlangen, noch vor dem Beitritt der Schweiz über die Neutralität des Landes zu diskutieren. Zudem entstehe durch die Formulierung eines Vorbehalts im völkerrechtlichen Sinne der Eindruck, die Schweiz sei nicht in der Lage, die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen vollumfänglich zu respektieren, während sich das Land doch ohne Einschränkungen hinter diese Grundsätze stellen könne.

Um sämtliche Missverständnisse aus dem Weg zu räumen, veröffentlichte der Bundesrat am 24. Oktober 2001 den Wortlaut des Beitrittsgesuchs der Schweiz zur UNO einschliesslich einer Neutralitätserklärung. Diese Erklärung weist unmissverständlich darauf hin, dass die Schweiz auch als Mitglied der Vereinten Nationen an ihrer Neutralität festhalten werde⁵.

4. Empfehlung Christoffel Brändli, «Neutralität bei UNO-Beitritt», 01.3335, 20.6.2001.

5. «Avant le vote sur l'ONU, le Gouvernement affiche son attachement à la neutralité», *Le Temps*, 25.10.2001.

QUELLEN

UNO-Dossier des Eidgenössischen Parlaments: <www.parlement.ch/D/UNO/UNO_d.htm>.

UNO-Dossier des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten:
<www.eda.admin.ch/sub_uno/g/uno/uno.html>.

Informationsgruppe Schweiz-UNO: <www.schweiz-uno.ch>.

5.2. FRIEDENS- UND SICHERHEITSPOLITIK DER SCHWEIZ 2001

5.2.1 EINLEITUNG UND STATISTIK

Das Jahr 2001 war für die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz ein bewegtes Jahr. Vor dem Hintergrund eines international bewegten Umfeldes hat sich in der Schweiz sowohl im Bereich der Friedens- als auch der Sicherheitspolitik einiges getan: Das EDA hat seine Kompetenzen im Bereich der Friedensförderung ausgebaut und durch zusätzliche Ressourcen auch die Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Partnern verstärkt. Das VBS hat die Arbeiten am Armeeleitbild vorangetrieben und zugleich einen äusserst bedeutsamen Abstimmungstest zur Bewaffnung von Schweizer Soldaten in internationalen friedensfördernden Einsätzen zwar knapp, aber erfolgreich bestanden. Weitere anstehende Termine und Fristen werden dafür sorgen, dass in diesem Bereich der Aussenbeziehungen der Schweiz die bestehende Dynamik anhält.

□ *Militärausgaben und Kriegsmaterialexporte*

Die Ausgaben für Militär und Rüstung sind seit 1998 weltweit wieder im Steigen begriffen. Allein zwischen 1999 und 2000 ist eine Zunahme um 3 Prozent zu verzeichnen (Schweiz: +0,3%)⁶. Die Trendumkehr erfasste alle Weltregionen, wobei der stärkste Anstieg mit 37 Prozent seit 1998 in Afrika zu verzeichnen ist, gefolgt von Südasien (+23%). In beiden Regionen haben neu entfachte oder andauernde Kriege zur verstärkten Aufrüstung geführt.

Andererseits haben auch die USA, Russland und Europa ihre Militärausgaben beträchtlich erhöht und planen weitere Ausgabensteigerungen in den nächsten Jahren. Die kürzlich intensivierte Diskussion um Massnahmen gegen den internationalen Terrorismus wird ebenfalls dazu beitragen, dass die Staaten mittels höherer Verteidigungsbudgets das subjektive Sicherheitsempfinden ihrer Bevölkerung zu heben versuchen.

Im Jahr 2000 machten die schweizerischen Kriegsmaterialexporte noch 213,6 Millionen Franken aus, was ziemlich genau dem Wert von 1998 entspricht und einen Rückgang um über 7 Prozent gegenüber 1999 darstellt⁷. Der Anteil des Kriegsmaterials an der gesamten Schweizer Exportleistung beträgt somit noch 0,16 Prozent und stellt quantitativ eine vernachlässigbare Grösse dar. Hauptabnehmer waren Deutschland, die USA, Kanada, Rumänien und Argentinien. Vereinzelt kam es auch zu Exporten in Länder, welche unter grösseren bewaffneten Konflikten gemäss SIPRI-Definition leiden (Philippinen, Pakistan, Sudan). Bei diesen Lieferungen handelte es sich gemäss Statistik um Hand- und Faustfeuer-

6. Vgl. *SIPRI Yearbook 2001, Armaments, Disarmament and International Security*, S. 223 ff.; Eidg. Finanzdepartement (2001): *Bundesfinanzen in Kürze: Rechnung 2000*.

7. Vgl. seco-Pressmitteilung vom 6. Februar 2001.

waffen sowie weitere, ebenfalls unter die Rubrik der Klein- und leichten Waffen fallende Güter (vgl. Abschnitt 5.2.3, Punkt «Kleinwaffen»). Wertmässig machten diese allerdings nur 0,15 Prozent der gesamten Kriegsmaterialausfuhr aus.

5.2.2 FRIEDENSPOLITIK

□ *Gründung des Kompetenzzentrums Friedensförderung (KOFF)*

Am 2. März 2001 ist das Kompetenzzentrum Friedensförderung (KOFF) bei der Schweizerischen Friedensstiftung (SFS) gegründet worden. Es wird vom EDA sowie zahlreichen schweizerischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) getragen. Ziel von KOFF ist es, die konstruktive Rolle der Schweiz bei der Regelung internationaler Konflikte zu unterstützen. Dazu bedarf es einer kohärenten schweizerischen Friedenspolitik. KOFF soll dazu einen Beitrag leisten, indem es einerseits Synergien schafft zwischen verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen, nationalen und internationalen Akteuren im Bereich Friedensförderung. Andererseits trägt KOFF aktiv zur Förderung der konzeptionellen und operativen Kohärenz der schweizerischen Friedenspolitik bei, indem es Analysen bereitstellt, Beratung und Training anbietet sowie Networking betreibt. Es befasst sich dabei mit Konfliktbearbeitung auf allen Ebenen und in allen Konfliktphasen (Prävention, Konfliktmanagement und Nachkriegszeit). Die strategische Steuerung von KOFF erfolgt über ein Steering Committee, dem zwei Vertreter der Politischen Direktion des EDA, ein Vertreter der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), drei Vertreter aus Schweizer NRO-Kreisen und der Geschäftsführer der SFS angehören. Im ersten halben Jahr seines Bestehens hat KOFF unter anderem drei fortlaufende länder- und themenspezifische Arbeitsgruppen eingerichtet, darunter eine zu Fragen des Zusammenwirkens von Entwicklungszusammenarbeit, humanitärer Hilfe und Friedensförderung. Monatlich erscheint der KOFF-Newsletter auf Deutsch, Englisch und Französisch. Beratungsleistungen für das EDA und die Träger-NRO waren gefragt für Konfliktanalysen, Programm- und Projektentwicklung, Evaluierung, Lessons Learned sowie Ausbildung und Trainings⁸.

□ *Reorganisation und Stärkung der Kompetenzen in der Politischen Direktion des EDA*

Das EDA hat im Verlaufe des Jahres 2001 seine für friedens- und sicherheitspolitische Fragen zuständigen Abteilungen der Politischen Direktion neu organisiert: Die ursprünglich allein für Menschenrechtsfragen zuständige Politische Abteilung IV (PAIV) wurde in Abteilung «Menschliche Sicherheit (Frieden, Menschenrechte, humanitäre Politik)» umbenannt. Die Abteilung wurde personell aufgestockt und besteht neu aus den Sektionen «Friedenspolitik und menschliche Sicherheit», «Menschenrechtspolitik», «Humanitäre Politik und Migration» sowie «Operationen und Expertenpool für zivile Friedensförderung». Letztere beinhaltet auch die Verwaltung des im Sommer 2001 neu gegründeten «Expertenpool zivile Friedensförderung». Dieser fasst die bisherigen Teilgruppen der Wahlbeobachter, Menschenrechtsexperten sowie anderer Teilnehmerkategorien im Rahmen von OSZE- oder UNO-Missionen zusammen.

8. Weitere Informationen und die Newsletters finden sich unter: <www.swisspeace.ch>.

Der erste zweiwöchige Ausbildungslehrgang für die Mitglieder dieses Pools hat im Oktober 2001 stattgefunden. Der reformierten PAIV zugeordnet ist zudem die neue Funktion eines Botschafters für Konfliktbearbeitung, der die Möglichkeiten für Beiträge der Schweiz in Friedensprozessen in ausgewählten Konfliktregionen untersucht.

Im Bereich der Sicherheitspolitik wurde eine neue Einheit geschaffen (Zentrum für internationale Sicherheitspolitik), die – vergleichbar zum Zentrum für Analyse Prospektive Studien – direkt dem Staatssekretär untersteht. Sie soll sich um Fragen der NATO-Partnerschaft für den Frieden, des Euro-Atlantic-Partnership-Councils (EAPC) und der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union kümmern und insgesamt der Stärkung der Interessensvertretung des EDA in diesen Bereichen dienen.

□ *Geografische und thematische Schwerpunkte der schweizerischen Friedenspolitik*

Im Ende 2000 verabschiedeten neuen Bericht zur Aussenpolitik setzte sich der Bundesrat zum Ziel, einen « wesentlichen und deutlich sichtbaren Beitrag zu den weltweiten Friedensbemühungen » zu leisten. Der Bericht nennt Südost- und Osteuropa sowie die Mittelmeerregion als geografische Schwerpunkte für die Friedenspolitik der Schweiz. Thematisch will der Bundesrat die schweizerischen Bestrebungen einerseits auf vertrauensbildende, vermittelnde Aktionen konzentrieren. Andererseits will er im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit folgende Schwerpunkte setzen:

- Förderung lokaler Friedensbemühungen, von Wiederaufbau und Wiedereingliederung,
- Stärkung der Zivilgesellschaft und des Dialogs zwischen Staat und Zivilgesellschaft,
- Unterstützung unparteiischer Vermittlungsformen,
- Förderung des gegenseitigen Verständnisses und der Transparenz in Konfliktsituationen⁹.

Auch will der Bundesrat einen Schwerpunkt im Bereich von Massnahmen zur Erhöhung der menschlichen Sicherheit setzen.

5.2.3 MENSCHLICHE SICHERHEIT

Der Begriff « menschliche Sicherheit » wurde durch die Commission on Global Governance in ihrem Bericht « Unsere globale Nachbarschaft » (1995)¹⁰ eingeführt und bezeichnet die Sicherheit des Individuums, das überall auf der Welt physisch unversehrt und frei von Angst und Willkür leben können soll. Die thematischen Inhalte des Begriffs der « menschlichen Sicherheit » sind an sich nicht neu: Es handelt sich im Wesentlichen um Menschenrechte, das humanitäre Völkerrecht, die internationale Strafgerichtsbarkeit sowie Bestrebungen im Kampf gegen die Verbreitung von Minen, Kleinwaffen sowie von Kindersoldaten.

9. *Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt*, vom 15. November 2000, S. 300-302.

10. *Our Global Neighborhood. Report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press 1995, S. 79-82.

Durch das Zusammenführen dieser von den Disziplinen und Betrachtungsweisen oft getrennten Bereiche wird die menschliche oder individuelle Dimension jedoch unterstrichen.

□ Kleinwaffen

Der Begriff «Kleinwaffen und leichte Waffen» umschreibt konventionelle Waffen, die von einer oder mehreren Personen getragen und bedient werden können¹¹. Die allermeisten Konflikte seit dem Ende des Kalten Krieges wurden fast ausschliesslich mit Kleinwaffen ausgetragen. Bestrebungen in diesem Bereich sind grundsätzlich gegen die Proliferation und den Missbrauch dieser Waffen gerichtet.

Die Schweiz engagiert sich bereits seit mehreren Jahren im Bereich Small Arms, insbesondere in den Bereichen der Markierungstechnologien, der Kriterienentwicklung für die Herstellung und den Transfer von Kleinwaffen, sowie der Verwaltung und Sicherheit von Waffenlagern. Zur Thematik der Waffenrückverfolgung und -markierung hat die Schweiz an der UNO-Kleinwaffenkonferenz im Juli 2001 zusammen mit Frankreich einen Vorstoss eingebracht, der den präventiven Aspekt, die Selbstverpflichtung der Staaten und gesicherte Umsetzungs-Kriterien als Kernpunkte hatte. Konkret wurde die Ausarbeitung eines internationalen Instruments vorgeschlagen, das die Rückverfolgbarkeit von Kleinwaffen mittels zwischenstaatlichen Informationsaustausches sowie deren Markierung und Erfassung zum Inhalt hatte¹². Anlässlich der Kleinwaffenkonferenz hat die Schweiz auch die erste Ausgabe der *Small Arms Survey* vorgestellt¹³. Es handelt sich dabei um das Jahrbuch eines gleichnamigen, am Institut universitaire de hautes études internationales (IUHEI) in Genf angesiedelten Projektes, das sich zum Ziel setzt, vermehrte Transparenz in den Kleinwaffenbereich zu bringen, und das schwergewichtig von der Politischen Direktion des EDA finanziert wird.

□ Personenminen

Die Schweiz hatte im Dezember 1997 als einer der ersten Staaten die Konvention über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Personenminen und über deren Vernichtung unterzeichnet und im folgenden Jahr ratifiziert. Die Politische Direktion des EDA koordiniert die schweizerischen Aktionen gegen Personenminen. Dazu finanziert und betreut sie Entminungsprojekte in ausgewählten Ländern. Im Zentrum stehen Aktivitäten in Südosteuropa und Mosambik. Im letztgenannten Land findet das umfassendste

11. Gemäss UN-Definition von 1997 (Doc. A/52/298) sowie OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen von 2000 zählen zu den Kleinwaffen Revolver, Selbstladepistolen, Gewehre und Karabiner, Maschinenpistolen, Sturmgewehre und leichte Maschinengewehre. Die leichten Waffen beinhalten schwere Maschinengewehre, leichte, unter dem Lauf angebrachte sowie schwere Granatenabschussgeräte, tragbare Flugabwehrkanonen, tragbare Panzerabwehrkanonen, Leichtgeschütze, tragbare Abschussgeräte für Panzerabwehrraketen und -raketensysteme, tragbare Abschussgeräte für Flugabwehrraketensysteme sowie Mörser mit einem Kaliber unter 100 mm. Daneben werden auch Munition, Handgranaten, Landminen und Sprengkörper zu diesen Waffentypen gerechnet.
12. Pressemitteilung des EDA vom 27. Juni 2001. Siehe auch: *Working paper by Switzerland and France on establishing a tracing mechanism to prevent and reduce excessive and destabilizing accumulation and transfer of small arms and light weapons*, Preparatory Committee for the UN Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in all its aspects, January 2001 (A/CONF.192/PC/25).
13. *Small Arms Survey. Annuaire sur les armes légères et de petit calibre 2001*. Oxford: Oxford University Press 2001. <www.smallarmssurvey.org>.

und langfristige Projekt statt, das in enger Zusammenarbeit mit der DEZA und dem VBS durchgeführt wird. Das VBS baut bis Ende 2002 einen Personalpool von 40 Minenexperten für internationale Einsätze auf.

□ OSZE-Seminar zu Umweltsicherheit

Anfang Juli 2001 fand in Berlin ein von der Schweiz und Deutschland initiiertes Seminar zum Thema «Strengthening the OSCE's Role in the Realm of Environment and Security» statt. Ziel der Veranstaltung war es, möglichst konkrete Schritte zur Stärkung der Rolle der OSZE in der Prävention von Konflikten im Zusammenhang mit Umweltproblemen zu erarbeiten. Auch diskutiert wurde ein von der Schweiz eingebrachter Plan zur Entwicklung eines diesbezüglichen «Code of Conduct». Die Teilnehmenden einigten sich darauf, den Informationsaustausch in Bezug auf mögliche Umweltkonflikte zu verbessern, die bestehenden OSZE-Missionen verstärkt in diese Bestrebungen einzubinden und generell Umweltfragen in der Tätigkeit der OSZE eine grössere Bedeutung beizumessen. Dabei sollen insbesondere die im Rahmen der Organisation bewährten vertrauensbildenden Massnahmen auf Umweltangelegenheiten ausgedehnt werden¹⁴.

□ NFP 42-Synthesen zur Abrüstungspolitik der Schweiz

Im Rahmen des Ende des Jahres 2000 zu Ende gegangenen Nationalen Forschungsprogramms «Grundlagen und Möglichkeiten der Schweizerischen Aussenpolitik» (NFP 42) wurden mehrere Arbeiten verfasst, welche Aspekte der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz behandeln¹⁵.

In den Bereichen der Abrüstungs- und Rüstungskontrolle erkannte die Schweiz im Laufe der 90er Jahre ihr direktes Interesse an einer aktiveren Beteiligung an den entsprechenden internationalen Regimen. Eine Untersuchung der Politik der Schweiz im Abrüstungs- und Rüstungskontrollbereich seit den 60er Jahren und deren Vertiefung anhand von Fallstudien in den Bereichen Chemiewaffen, Bio- und Toxinwaffen, Anti-Personenminen sowie kleine und leichte Waffen lässt den Schluss zu, dass sich die Schweiz von einer weitgehend passiven Beobachterin zu einer aktiven Partnerin in internationalen Abrüstungs- und Rüstungskontrollprozessen entwickelt hat. Anfangs der 90er Jahre veränderte sich die Perzeption hinsichtlich des Nutzens von Rüstungskontrolle und Abrüstung: Die Schweiz erkannte beispielsweise im Zusammenhang mit der Chemiewaffenkonvention, dass sie zum einen durch das Verifikationsregime in ihren wirtschaftlichen Aktivitäten betroffen war, zum anderen dass die aktive Teilnahme an der Konvention auch den sicherheitspolitischen Interessen des Landes diene und die Informationsbeschaffung verbesserte. Dabei verfügt die Schweiz als hochindustrialisiertes Land über spezifisches Know-how, das bei der Schaffung von neuen Verträgen und Institutionen gewinnbringend eingebracht werden kann. Die Schweiz vermochte mehrfach heikle Fragen zu entpolitisieren, indem sie von einem technischen Standpunkt aus praktikable Lösungen vorschlug. In der Implementierungsphase ging die Schweiz vielfach mit gutem Beispiel voran, was eine rasche und möglichst vollständige Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen

14. *Operational Conclusions of the International Seminar «Strengthening the OSCE's Role in the Realm of Environment and Security»*, Berlin, 3-4 July 2001.

15. Laurent Goetschel, *Aussenpolitik im Wandel. Synthese des NFP 42*. Bern, Schweizerischer Nationalfonds, 2000.

ermöglichte und die anderen Staaten zur Nachahmung veranlasste. Zudem unterstützten schweizerische Experten andere Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung von Rüstungskontrollübereinkommen¹⁶.

Im Bereich der Exportkontrolle sind international abgestimmte Güterabwägungsmechanismen von essentieller Bedeutung. Ein wichtiges Beispiel in diesem Zusammenhang ist der Export von Gütern mit so genannt doppeltem Verwendungszweck («dual-use-goods»). Für die Schweiz stellt sich hierbei – zusätzlich zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen bestehender internationaler Abkommen – die Herausforderung, zur Vermeidung von Diskriminierungen ihre Prozeduren und Regelungen denjenigen der Europäischen Union anzupassen. Diese sind unter anderem im Verhaltenskodex zum Export von Rüstungsgütern und in den entsprechenden Gemeinsamen Aktionen zur Regelung des Exports von «dual-use-goods» enthalten. Auch die vom Bundesrat Ende 1999 verabschiedeten Richtlinien zur politischen Konditionalität sind weitgehend mit den entsprechenden Regelungen der Europäischen Union vergleichbar¹⁷.

5.2.4 VOLKSABSTIMMUNGEN MIT SICHERHEITS- UND FRIEDENSPOLITISCHEN INHALTEN

□ Abstimmung zur Militärgesetzrevision mit weiteren Auswirkungen

Das Jahr 2001 bescherte dem VBS gleich vier sicherheitspolitische Abstimmungsvorlagen: Am 10. Juni stimmte das Volk über zwei Änderungen im Militärgesetz ab, welche einerseits die freiwillige Bewaffnung zum Selbstschutz von Schweizer Soldaten in internationalen Friedensmissionen vorsah und andererseits die Ausbildungszusammenarbeit mit ausländischen Streitkräften erleichtern sollte.

📖 JSDW 2001, S. 284-286.

Im Abstimmungskampf war sowohl das rechte (SVP/AUNS gegen FDP/CVP) als auch das linke Lager (GSoA gegen SPS/Grüne) in sich gespalten¹⁸. Die beiden Vorlagen wurden schliesslich vom Volk mit 51,0 (Bewaffnung) bzw. 51,1 Prozent (Ausbildungszusammenarbeit) knapp gutgeheissen (Stimmbeteiligung 42%). Insbesondere ländliche Kantone sowie die Westschweiz standen den Vorlagen kritisch gegenüber. Die nachträgliche Vox-Analyse zeigte zusätzlich, dass die entscheidenden Ja-Stimmen vom linken Lager beigesteuert wurden, welches das Öffnungsargument gegenüber pazifistischen Begründungen vorzog¹⁹.

Das knappe Abstimmungsergebnis zeitigte erste Auswirkungen auf das Rüstungsprogramm 2001, in welchem Bundesrat Schmid auf die Beschaffung von Transportflugzeugen für den Einsatz zur militärischer Friedensförderung und bei der

16. Stefan Brem, Andrea Heinzer, Thomas Bernauer: *Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz: Schweizer Beiträge zur Stärkung internationaler Abrüstungs- und Rüstungskontrollregime* (Synthesis 48). Bern, September 2000.

17. Urs Cipolat (in collaboration with Alix Gowlland and Ulrich Karpenstein): *Nonproliferation and Switzerland: a Critical Analysis of Switzerland's Legislation concerning Military Export Controls* (Synthesis 39). Bern, June 2000; Walter Kälin, Erika Schläppi: *Schweizerische Wirtschaftshilfe und internationale Menschenrechte: Konflikte und Konvergenzen aus völkerrechtlicher Sicht* (Synthesis 35). Bern, Mai 2000.

18. Zu den vertretenen Argumenten vgl. JSDW 2001, S. 285-286 und *Tages-Anzeiger* vom 26.5.2001.

19. vgl. *NZZ* vom 2.8.2001.

Katastrophenhilfe nun verzichtet. Der Pfeiler Friedensförderung im VBS soll zwar längerfristig ausgebaut werden, doch wird auf eine gründliche Diskussion im Rahmen der aktuellen Armee reform XXI verwiesen (vgl. Abschnitt 5.2.5)²⁰.

□ GSoA-Initiativen

Am 2. Dezember 2001 stimmte das Volk über die zwei friedenspolitischen Initiativen der GSoA ab. Die eine Initiative verlangte nach 1989 erneut die Abschaffung der Armee («Für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee»), die andere forderte die Einrichtung eines freiwilligen Zivilen Friedensdienstes («Solidarität schafft Sicherheit: Für einen freiwilligen Zivilen Friedensdienst»). Im Juni 2001 hat wie zuvor der Ständerat auch der Nationalrat beide Initiativen klar zur Ablehnung empfohlen. Am 2. Dezember 2001 lehnten auch das Volk und alle Stände die Initiativen ab. Die Abstimmungsergebnisse hätten mit Nein-Stimmenanteilen von 78 % respektive 77 % kaum deutlicher ausfallen können.

▣ JSDW 2000, S. 235-236.

Interessant in diesem Zusammenhang sind die Schlussfolgerungen der Zulassungskommission für den Zivildienst, welche Ende Januar 2001 ihre erste Bilanz vorlegte. Die heutige Ausgestaltung wurde als «Potpourri ohne Profil» bezeichnet. Der Zivildienst sei unter anderem neu auszurichten und als sicherheits- und friedenspolitisches Instrument des Bundes zu verankern, welches auch kollektive Auslandseinsätze ermöglichen sollte²¹.

□ UNO-Beitrittsinitiative

▣ JSDW 2002, Punkt 5.1. «Die Schweiz und die UNO».

5.2.5 ARMEELEITBILD XXI: FRIEDENS- UND SICHERHEITSPOLITISCHE ELEMENTE

Im Mai 2001 gab der Bundesrat das Armeeleitbild XXI in die Vernehmlassung²². Das Leitbild beruht nach eigenen Angaben auf den Erkenntnissen des Sicherheitspolitischen Berichts 2000 «Sicherheit durch Kooperation», welcher eine stärkere Gewichtung der Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung empfohlen hatte. Obschon das Leitbild nach wie vor den klassischen Verteidigungsauftrag der Armee als prioritär betrachtet, nimmt die Definition der internationalen und kooperativen Komponenten der zukünftigen Armee beträchtlichen Platz ein. Als Beiträge der Armee zur Friedensunterstützung und Krisenbewältigung werden genannt:

- Einsatz von Einheiten und Spezialisten an Einsätzen zur Wahrung oder Stärkung von Sicherheit, Stabilität und Frieden (unter der Bedingung eines UNO- oder OSZE-Mandats);
- Verifikationsaufgaben im Rüstungskontroll- und Abrüstungsbereich;
- Unterstützung der besseren Verankerung des Kriegsvölkerrechts;
- Förderung der demokratischen Kontrolle von Streitkräften;

20. Vgl. NZZ vom 4.7.2001.

21. Vgl. NZZ vom 27.1.2001.

22. Armeeleitbild XXI: Konzeption der Schweizerischen Armee zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Entwurf vom 2.5.01 <www.vbs.admin.ch/internet/d/armee/PUB/alb/ALB_d_010502.pdf>.

- Beiträge zur humanitären Minenräumung;
- Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen subsidiär zum Einsatz ziviler Mittel.

Die vom Volk angenommene Militärgesetzrevision (vgl. Abschnitt 5.2.4) wurde im ersten Punkt bereits antizipiert. Der knappe Abstimmungsausgang führt jedoch zu einer verzögerten Wahrnehmung dieser Aufgaben, da vorab die für grössere Auslandseinsätze notwendigen logistischen Lufttransportkapazitäten vorläufig nicht beschafft werden.

Trotz einer kontroversen Gesamtbeurteilung des Leitbildes XXI in der Vernehmlassung wurde der Ausbau der Leistungsfähigkeit im Bereich der internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung nur von wenigen Parteien und Organisationen kritisiert²³.

5.3. GELDWÄSCHEREI, KAPITALFLUCHT UND KORRUPTION

Die OECD-Arbeitsgruppe gegen Geldwäscherei (FATF) engagierte sich weiterhin für Massnahmen zur Bekämpfung neuer Formen der Geldwäscherei und bemühte sich, nicht kooperative Länder zu einer Anpassung ihrer Gesetzgebung zu ermutigen. In der Schweiz wurden mit dem im April 1998 in Kraft getretenen neuen Geldwäschereigesetz sämtliche Finanzintermediäre den einschlägigen Vorschriften unterstellt. Seit dem Sommer 2001 sind die mit dem Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen verbundenen Probleme klarer zu Tage getreten, namentlich die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Selbstregulierung in den betroffenen Sektoren, der Personalmangel in den Aufsichtsstellen der Bundesverwaltung, der mangelhafte Geltungsbereich des Gesetzes, welcher Bereiche wie die Immobilientransaktionen oder den Handel mit Luxusgegenständen nicht abdeckt, und die zu strenge Kontrolle gewisser Sektoren wie des Geldwechsels in Hotels und an Tankstellen, die nur am Rande von dieser Problematik tangiert sind. Verschiedentlich wurde aus dem Ausland Druck auf die Schweiz ausgeübt, der darauf abzielte, das Bankgeheimnis zu lockern und so der Steuerflucht einen Riegel vorzuschieben. Nach den geltenden Bestimmungen gewährt die Schweiz nur im Falle von Steuerbetrug (Urkundenfälschung zur Umgehung der Besteuerung), nicht aber bei einfacher Steuerhinterziehung (bei der gewisse Einkünfte nicht deklariert werden) internationale Rechtshilfe.

5.3.1 GESETZGEBUNG UND MASSNAHMEN DER SCHWEIZ ZUR BEKÄMPFUNG DES ORGANISIERTEN VERBRECHENS, DER GELDWÄSCHEREI UND DER KORRUPTION

- Überblick über die wichtigsten gesetzgeberischen Neuerungen der vergangenen Jahre

Seit Anfang der 90er Jahre hat die Schweiz ihre Gesetzgebung zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens, der Geldwäscherei und der Korruption deutlich

23. *Armee reform XXI: Vernehmlassungsverfahren zum Armeeleitbild und zur Revision der Militärgesetzgebung. Zusammenfassung der Ergebnisse* <www.vbs.admin.ch/internet/d/armee/PUB/alb/MG-VN-Ber-010815-d.pdf>.

verschärft. Die nachstehende Tabelle bietet einen Überblick über die Grundzüge dieser Gesetzesänderungen²⁴.

Stärkung der Gesetzgebung gegen das organisierte Verbrechen, Geldwäscherei und Korruption	
Gesetzestexte und ihr Zweck	Datum der Verabschiedung oder des In-Kraft-Tretens der neuen Bestimmungen
Massnahmenpaket zur Verstärkung des Kampfes gegen das organisierte Verbrechen, namentlich mit Art. 260ter des Strafgesetzbuches (StGB), der die Beteiligung an oder die Unterstützung von kriminellen Organisationen unter Strafe stellt.	In Kraft getreten am 1.8.1994.
Revidiertes Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen von 1996	In Kraft getreten am 1.2.1997.
Neues Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor. Kraft des neuen Artikels 305ter Abs. 2 StGB werden die Finanzintermediäre verpflichtet, ihren Verdacht zu eventuell zweifelhaften Transaktionen den zuständigen Behörden zu melden.	In Kraft getreten am 1.4.1998. Die Finanzintermediäre müssen bis Ende März 2000 entweder einer Selbstregulierungsorganisation beitreten oder sich direkt der Überprüfung durch die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei unterstellen.
Änderung des Strafgesetzbuches, kraft der die aktive und passive Bestechung von Beamten in der Schweiz strafbar wird. Mit dem neuen Art. 322septies wird die aktive Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe gestellt.	In Kraft getreten am 1.5.2000.
Die Schweiz tritt dem OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr bei.	Durch die Schweiz am 31.5.2000 ratifiziert.

□ *Bericht des französischen Parlaments über die Lücken im Kampf der Schweiz gegen die Geldwäscherei*

Im Februar 2001 erschien der Bericht des französischen Parlaments über die Hürden bei der Ahndung von Finanzdelikten und der Geldwäscherei in der Schweiz²⁵. Gestützt auf Äusserungen von Juristen und Bankiers²⁶ und auf die Berichte der OECD (siehe weiter unten) kritisierte der so genannte Montebourg-

24. Eine ausführlichere Darstellung der seit 1977 beschlossenen Änderungen findet sich auf Seite 246 f. des JSDW 2000.
25. Assemblée nationale, *Rapport d'information par la mission d'information commune sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe, Volume 3 – La Suisse*, Rapporteur: Arnaud Montebourg, 21.2.2001. Der Bericht ist auf folgender Website verfügbar: <www.assemblee-nationale.fr/2/rap-info/i2311-3.htm>.
26. Zu den einvernommenen Personen gehören auch Bernard Bertossa (Staatsanwalt des Kantons Genf), Paul Perraudin (Untersuchungsrichter in Genf) und Paolo Bernasconi.

Bericht (Name des Autors) die Schweiz wegen ihrer zu nachlässigen Haltung bei der Bekämpfung der Geldwäscherei. Der Schweiz wird vorgeworfen, nur auf internationalen Druck hin tätig zu werden. Zudem seien der Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes beschränkt und die Finanzintermediäre des Nichtbankensbereichs nicht in den Kampf gegen die Geldwäscherei eingebunden. Auch die den staatlichen Stellen zur Verfügung gestellten Mittel reichten bei weitem nicht aus. In Bankenkreisen wie auch beim Bund stiess der Bericht auf heftigen Protest; die im Bericht formulierten Anschuldigungen wurden als übertrieben bezeichnet.

5.3.2 KAMPF GEGEN DIE GELDWÄSCHEREI

□ Tätigkeiten der OECD-Arbeitsgruppe gegen Geldwäscherei (FATF)

Die Arbeitsgruppe gegen Geldwäscherei (FATF) wurde anlässlich des G7-Gipfels von 1989 ins Leben gerufen und in die OECD integriert. 1990 hatte die FATF 40 Empfehlungen für eine effizientere Bekämpfung der Geldwäschereitätigkeiten herausgegeben²⁷. Diese Empfehlungen besitzen zwar keinen bindenden Charakter, die FATF hat jedoch eine Reihe von Mechanismen ausgearbeitet, um Druck auf Mitglieds- und Nichtmitgliedsländer auszuüben, damit sie ihre Gesetzgebung laufend verschärfen und die Empfehlungen einhalten (Erstellung eines jährlichen Berichts, jährliche Selbstevaluierung und periodische gegenseitige Evaluierung der in den verschiedenen Ländern getroffenen Massnahmen, Durchführung von Seminaren in den Nichtmitgliedsländern). Die FATF zählt 29 Mitgliedsstaaten, darunter auch die Schweiz, Argentinien, Brasilien, China, Mexiko, Singapur und die Türkei. Darüber hinaus unterstützt die FATF aber auch die Schaffung regionaler Organismen, die ähnliche Ziele verfolgen²⁸.

Im jährlichen Tätigkeitsbericht²⁹ werden die erzielten Fortschritte, aber auch die nach wie vor bestehenden Lücken analysiert. Ferner werden neue Tendenzen in der Geldwäscherei erläutert und Massnahmen vorgeschlagen, welche dazu beitragen sollen, die bestehenden Bekämpfungsmechanismen an diese neuen Entwicklungen anzupassen.

Nicht kooperative Länder

Seit 1998 beschäftigt sich die FATF mit der Problematik der Länder und Gebiete, die sich beim Kampf gegen die Geldwäscherei nicht kooperativ verhalten³⁰. Eine solche Liste der nicht kooperativen Länder und Gebiete wurde erstmals 2000 veröffentlicht³¹. Die Länder auf dieser «schwarzen Liste» werden aufgefordert,

27. Die 40 Empfehlungen der FATF können auf folgender Website konsultiert werden: <www.oecd.org/fatf>.

28. Regionale Organismen, die ähnliche Ziele wie die FATF verfolgen, sind: Caribbean Financial Action Task Force (CFATF), Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), Europarat, Eastern and Southern African Anti Money-Laundering Group (ESAAMLG) und die im Dezember 2000 gegründete Financial Action Task Force on Money Laundering in South America (GAFISUD).

29. FATF, *Annual Report 2000-2001*, Paris, 22. Juni 2001, 22 S. + Anhänge. Der Bericht ist auf der Website der FATF verfügbar: <www.oecd.org/fatf>.

30. GAFI, *Rapport du GAFI visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs: Améliorer l'efficacité, au plan mondial, des mesures de lutte contre le blanchiment*, Paris, 22. Juni 2001. Der Bericht bietet namentlich einen Überblick über die Kriterien, anhand derer nicht kooperative Länder und Gebiete identifiziert werden.

31. Vgl. dazu die Länderliste auf Seite 290 des JSDW 2001.

die bestehenden Lücken in ihrer Gesetzgebung möglichst rasch zu schliessen. Die Finanzinstitute ihrerseits sind gehalten, in ihren Geschäftsbeziehungen mit Personen oder Unternehmen aus diesen nicht kooperativen Ländern besondere Vorsicht walten zu lassen.

In ihrem Bericht vom Juni 2001 hat die FATF vier Länder aus dieser Liste gestrichen, da diese in der Zwischenzeit gesetzgeberische Reformen durchgeführt und die ein Jahr zuvor festgestellten Lücken geschlossen haben (Bahamas, Cayman-Inseln, Liechtenstein und Panama). Gleichzeitig wurden jedoch im Juni 2001 sechs Länder (Ägypten, Guatemala, Indonesien, Myanmar, Nigeria und Ungarn) und im September desselben Jahres zwei Länder (Grenada und Ukraine) neu auf die Liste gesetzt. Den Philippinen und Nauru wurde gar mit verschärften «Gegenmassnahmen» gedroht: Meldung über Transaktionen mit diesen Ländern bei den Behörden, Berücksichtigung der suspekten Verhältnisse bei der Niederlassung einer Bank aus diesen Ländern in einem FATF-Mitgliedsland, Warnung an den Nicht-Finanzsektor³².

Ergebnisse der gegenseitigen Evaluierungen

Die OECD hat die Geldwäschereibekämpfungssysteme der FATF und die zwischen 1992 und 1999 durchgeführten gegenseitigen Evaluierungen überprüft³³. Die gegenseitige Evaluierung ist ein wichtiges Tätigkeitsfeld der FATF. Sie erlaubt es festzustellen, inwiefern die 40 Empfehlungen in den nationalen Gesetzgebungen der Mitgliedsländer umgesetzt werden, und stellt sowohl für Mitglieder als auch für Nichtmitglieder, bei denen gesetzgeberische Lücken festgestellt werden, einen Anreiz dar, ihr Instrumentarium zur Bekämpfung der Geldwäscherei zu ergänzen. Die Einhaltung der 40 Empfehlungen der FATF hat sich kontinuierlich verbessert. Die Gesetzgebung aller zehn Mitgliedsländer der FATF entspricht den 28 Empfehlungen, welche zwingend eingehalten werden müssen. Die Schweiz erfüllt sämtliche Empfehlungen bis auf eine³⁴. Die Gesetzgebung der folgenden fünf Länder deckt eine Reihe von Empfehlungen (Nr. 6 bis Nr. 16) nicht oder nur zum Teil ab: Argentinien, Japan, Kanada, Mexiko und Vereinigte Staaten.

Obschon in den einzelnen Ländern gesetzgeberische Fortschritte erzielt wurden, weisen die Verfahren zur Untersuchung und Verfolgung von Delikten nach wie vor Lücken auf. In den meisten Ländern stammen die Meldungen über verdächtige Operationen vornehmlich aus dem Bankensektor (und nur zu einem geringen Teil von anderen Finanzintermediären). Nur in einigen wenigen Ländern werden Gelder beschlagnahmt und eingezogen, Untersuchungen und Strafverfolgungen durchgeführt und Verurteilungen vollzogen. Der Nachweis einer Verbindung zwischen beschlagnahmten Geldern und einer verbrecherischen Tätigkeit ist schwierig. Die äusserst vielschichtige Arbeit der Auskunfts- und Überwachungsstellen im Finanzsektor erfordert ein interdisziplinäres Vorgehen (rechtliche und polizeiliche Kompetenzen, aber auch die Beiziehung von Buchprüfern und Finanzanalysten, leistungsfähige Informationssysteme zur Auskunftserteilung).

32. *Le Temps*, 8. September 2001.

33. GAFI, *Examen des systèmes anti-blanchiment du GAFI et des procédures d'évaluation mutuelle 1992-1999*, Paris, 16. Februar 2001, 65 S. Der Bericht ist auf der Website der FATF verfügbar.

34. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen aus dem Jahr 1988 ist von der Schweiz nicht formell ratifiziert worden.

Neue Tendenzen und Methoden in der Geldwäscherei

In ihrem 2001 veröffentlichten Bericht über die Typologie der Geldwäscherei³⁵ bietet die FATF einen umfassenden Überblick über Methoden und neueste Tendenzen der Geldwäscherei, über die sich abzeichnenden Gefahren und die zur Auswahl stehenden Gegenmassnahmen. Der letztjährige Bericht beispielsweise analysierte die Bankdienstleistungen via Internet. Der einfache Zugang zum World Wide Web, der fehlende persönliche Kontakt zwischen Kunden und Banken wie auch die Geschwindigkeit, mit der Transaktionen abgewickelt werden, führen unter Umständen dazu, dass Personen, die Gelder waschen wollen, vermehrt auf das Internet zurückgreifen. Ausserdem wurde die Mithilfe von Juristen, Buchhaltern und Finanzberatern beim Transfer illegaler Gelder und bei der Verschleierung von deren Herkunft untersucht. Im Rahmen ihrer Beratungs- und Dienstleistungstätigkeit (Unterstützung bei Firmengründungen, Beratung bei der Errichtung komplexer Rechts- und Finanzgebilde, Einführung bei Banken, Unternehmensverwaltung) können Anwälte und Buchhalter bewusst oder unbewusst als «Türöffner» für Kriminelle fungieren. Auch die Rolle der Treuhandunternehmen wurde von der FATF eingehend untersucht. Treuhandunternehmen (z.B. Stiftungen oder Kommanditgesellschaften) dienen dazu, Vermögenswerte oder Aktiva so zu schützen, dass sie zu Gunsten bestimmter Personen oder Zwecke eingesetzt werden können (Verwaltung von Erbschaften und Unternehmensfinanzen, Bildung gemeinschaftlicher Anlagefonds, Patenschaften für Anlässe oder Hilfswerke). Treuhandunternehmen sind juristische Personen, die auf Grund der Anonymität, die sie dem Inhaber oder dem wirtschaftlich Berechtigten gewähren, zur Verschleierung illegaler Machenschaften und zur Verwischung der Geldwäschereispuren missbraucht werden können.

Um mit der Entwicklung der Geldwäschereitechniken Schritt halten zu können und um Schwachstellen bei deren Bekämpfung zu beseitigen, beschloss die FATF eine Überarbeitung ihrer Empfehlungen. Dabei sollen folgende Aspekte geklärt werden: Identifizierung der Kunden und Meldung über verdächtige Operationen, Missbräuche gewisser Rechtsformen wie Gesellschaften, Stiftungen und Treuhandunternehmen zu Geldwäschereizwecken und Mithilfe von «Türöffnern» beim Waschen von Geldern aus kriminellen Machenschaften.

□ *Probleme bei der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes in der Schweiz*

Mit dem In-Kraft-Treten des neuen Geldwäschereigesetzes im April 1998 wurde der Geltungsbereich der einschlägigen Bestimmungen über den Bankensektor hinaus auf sämtliche Finanzintermediäre ausgeweitet.

Die Überwachung des Systems obliegt der Eidgenössischen Finanzverwaltung, während das Bundesamt für Polizei für die Untersuchung verdächtiger Transaktionen zuständig ist.

In der Schweiz wurde ein System zur Selbstkontrolle der Finanzintermediäre geschaffen. Sämtliche Finanzintermediäre mussten bis im Frühling 2001 entweder einer vom Bund anerkannten Selbstregulierungsorganisation (SRO) beitreten oder sich der Kontrolle durch die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Eidgenössische Finanzverwaltung, Finanzdepartement) unterstellen.

35. GAFI, *Rapport sur les typologies du blanchiment de capitaux 2000-2001*, Paris, 1. Februar 2001, 31 S. Der Bericht ist auf der Website der FATF verfügbar.

Die Kontrollstelle ist ausserdem für die Erteilung von Bewilligungen für SRO und für deren Überwachung zuständig.

Mit dem Gesetz wurde die Verpflichtung eingeführt, verdächtige Transaktionen der Meldestelle für Geldwäscherei (MGW) des Bundesamtes für Polizei (EJPD) zu melden. Die Finanzintermediäre müssen die Identität der Personen, mit denen sie Geschäftsverbindungen unterhalten, überprüfen und der MGW Meldung über allfällige Verdachtsmomente erstatten. Diese Verdachtsmomente müssen innerhalb von fünf Tagen (während denen die fraglichen Konten blockiert werden) von der MGW überprüft werden. Falls sich der Verdacht erhärtet, wird der Fall an die Strafverfolgungsbehörden des betreffenden Kantons weitergeleitet.

Laut dem Jahresbericht³⁶ der Meldestelle für Geldwäscherei gingen im Jahr 2000 311 Meldungen über Verdacht auf Geldwäscherei ein. 77 % der Meldungen wurden an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet, was als Beweis für die hohe Qualität der Anzeigen zu werten ist. Die Meldungen stammten grösstenteils aus dem Bankensektor, während bei den Meldungen seitens der Vermögensverwalter und Treuhänder eine Zunahme verzeichnet wurde. Gleichzeitig wurde auf verschiedene Sektoren hingewiesen, die nur zögernd Meldung über verdächtige Transaktionen erstatten: Lediglich 0,6 % der Meldungen stammten von den Versicherungen, 0,3 % von Wechselstuben und 2,3 % aus Anwaltskreisen. Insgesamt stammten 92 % aller Meldungen aus den Kantonen Zürich (40 %), Genf, Bern, Tessin und Basel-Stadt. Der Anteil der Meldungen aus dem Kanton Zug ist sehr niedrig, während aus gewissen Kantonen (z.B. Appenzell und Glarus, die eine erhebliche Zahl von Finanzintermediären beherbergen) keine einzige Meldung einging.

Zahlreiche Probleme haben gezeigt, dass die Anwendung des neuen Schweizer Geldwäschereigesetzes (GwG) mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist:

- *Hohe Komplexität des Systems der Selbstkontrolle und der Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzverwaltung.* Im Bankensektor funktioniert das Prinzip der Selbstkontrolle relativ gut, da die seit langem bestehende Eidgenössische Bankenkommission ohne grössere Schwierigkeiten von der EFV als Selbstregulierungsorganisation anerkannt werden konnte. In den zahlreichen anderen Sektoren, die dem GwG unterstehen und die zusätzlich zu den Banken 8'500 Finanzintermediäre zählen (Versicherungen, Post, Wechselstuben, Rechtsanwälte und Notare, aber auch Tankstellen und Hotels), gestaltet sich die Situation wesentlich schwieriger. Während die effiziente Kontrolle im Bankensektor heute unbestritten ist, bestehen hinsichtlich bestimmter Gruppen von Finanzintermediären (Anlageberater, Notare, Vermögensverwalter, Unternehmensanwälte) nach wie vor erhebliche Lücken, da sie für die Einschleusung schmutziger Gelder in die Finanzkreisläufe eine willkommene Tarnung bieten. Ausserdem wurde gewissen Selbstregulierungsorganisationen (von derzeit insgesamt 12) mangelnde Motivation im Kampf gegen die Geldwäscherei vorgeworfen. Im Frühling 2001 wurden gar Stimmen laut, die behaupteten, das Gesetz sei schlichtweg undurchführbar. Verschiedene Experten, so auch der Professor Mark Pieth, warfen die Frage auf, ob das System der Selbstkontrolle ausreichend sei³⁷.

36. Bundesamt für Polizei.

37. *Tages Anzeiger*, 1.10.2001.

- *Meldung über verdächtige Operationen.* Die Meldungen stammen mehrheitlich aus dem Bankensektor und nur zu einem geringen Teil von den anderen Finanzintermediären.
- *Personalmangel und reihenweise Rücktritte innerhalb der Bundesstellen.* Angesichts der umfangreichen Tätigkeiten im Zusammenhang mit den Kontrollfunktionen erscheint der Personalbestand der MGW der Eidgenössischen Finanzverwaltung bei weitem zu niedrig. Im Juni 2001 trat der Chef der Kontrollstelle, Niklaus Huber, infolge des Drucks von aussen (seitens der Finanzintermediäre) und Divergenzen mit seinen Vorgesetzten im Finanzdepartement von seinem Amt zurück. Im August 2001 beschloss Bundesrat Kaspar Villiger, den Personalbestand der Kontrollstelle (EFV) schrittweise von 12 (eine Zahl, die auf Grund der zahlreichen Rücktritte und der Schwierigkeiten bei der Suche nach qualifiziertem Personal nie erreicht wurde) auf 25 MitarbeiterInnen zu erhöhen (zum Vergleich: das Sekretariat der Eidgenössischen Bankenkommission zählt rund 100 MitarbeiterInnen). Die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen wurde dadurch erheblich verzögert: So wurde bis Mai 2001 kein einziges Gesuch um direkte Überwachung durch die Kontrollstelle abschliessend bearbeitet. Bereits im Jahr 2000 war der damalige Chef der Meldestelle für Geldwäscherei, Daniel Thelesklaf, auf Grund von Divergenzen mit der Direktion des Bundesamtes zur Rolle der MGW zurückgetreten, und der Personalbestand musste erhöht werden.
- *Offene Fragen in Bezug auf den Geltungsbereich des Gesetzes.* Mit dem Gesetz sollten möglichst alle Arten von Finanztransaktionen abgedeckt werden. Dabei besteht jedoch die Gefahr, dass die Anwendbarkeit des Gesetzes erschwert wird (wie z.B. beim Geldwechsel an Tankstellen und in Hotels) und andere, von kriminellen Kreisen bevorzugte Transaktionen (Immobilientransaktionen, Handel mit Luxusgegenständen, Börsenbeteiligungen, Kapitalerhöhungen von Unternehmen usw.) vernachlässigt werden³⁸. Auf diese Weise werden enorme Beträge aus den Drittweltländern in europäische und US-amerikanische Unternehmen investiert, ohne dass die Drahtzieher, die sich hinter Strohmännern oder einem Bildschirm verstecken, bekannt sind. Aus unternehmerischen und Wettbewerbsgründen wurde in den meisten europäischen Ländern die Identifizierung dieser Personen aus der Geldwäschereibekämpfung ausgeklammert³⁹. In anderen dem Gesetz unterstellten Sektoren gestaltet sich die Kontrolle auf Grund der Geschwindigkeit, mit der Transaktionen abgeschlossen werden (z.B. im Rohstoffhandel) schwierig.
- *Es werden weiterhin neue spektakuläre Fälle von Geldwäscherei bekannt.* In den vergangenen Jahren sind verschiedene Geldwäscherei- oder Korruptionsaffären publik geworden (Guthaben des ehemaligen nigerianischen Diktators Abacha⁴⁰, Montesinos-Gelder, Korruptionsgelder aus Russland, Borodin-Affäre, Guthaben des Milosevic-Clans, Gelder aus der Ukraine). Ferner wurden im Anschluss auf die Anschläge vom September 2001 in den USA Nachforschungen in die Wege geleitet, um festzustellen, ob der Finanzplatz

38. *Domaine public* Nr. 1478, 22.6.2001.

39. Vgl. die Äusserungen von Niklaus Huber, zitiert im Montebourg-Bericht des französischen Parlaments.

40. Siehe dazu den Bericht der Eidgenössischen Bankenkommission über die Abacha-Gelder (verfügbar auf der Website <www.ebk.admin.ch> und das JSDW 2001, S. 297-299.

Schweiz von den islamischen Terrornetzwerken zur Finanzierung terroristischer Anschläge missbraucht wurde.

Die Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerates warfen in ihrem am 22. Mai 2001 erschienenen Jahresbericht⁴¹ verschiedene Fragen zur Umsetzung des Geldwäschereigesetzes auf. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates wies auf Mängel bei der Umsetzung des Gesetzes innerhalb des Finanzdepartementes hin und forderte den Bundesrat auf, den Personalbestand der Kontrollstelle in bedeutendem Umfang aufzustocken. Ferner verweist der Bericht auf Probleme bei der Anwendung des Gesetzes im Nichtbankenbereich und auf die mangelnde Kooperationsbereitschaft gewisser Selbstregulierungsorganisationen.

5.3.3 FINANZPLATZ SCHWEIZ, STEUERFLUCHT UND BANKGEHEIMNIS

Im Zusammenhang mit dem Finanzplatz Schweiz und dem Bankgeheimnis geriet die Schweiz im vergangenen Jahr unter den Druck verschiedener Länder, der Europäischen Union und der internationalen Organisationen (OECD).

□ *Schätzung der von Schweizer Banken verwalteten Vermögenswerte*

Verschiedene Informationen, vor allem auch die Publikationen der Schweizerischen Nationalbank (SNB), weisen darauf hin, dass der Finanzplatz Schweiz Vermögenswerte in bedeutender Höhe verwaltet. Die jährliche Statistik der SNB über Treuhandgeschäfte umfasst sämtliche Transaktionen, die von Schweizer Banken auf Rechnung und Risiko ausländischer Kunden abgewickelt wurden. Gemäss dieser Statistik beliefen sich die Vermögenswerte ausländischer Kunden bei Schweizer Banken Ende 2000 auf 317 Milliarden Franken (wovon 180 Milliarden aus Entwicklungsländern stammen). Im Laufe der letzten sechs Jahre wurde eine starke Zunahme dieser Gelder von 179 Milliarden Franken Ende 1994 auf 227 Milliarden Ende 1997 verzeichnet. Ein bedeutender Teil dieser Gelder stammt aus Steuerparadiesen (37,7 Milliarden von den Britischen Antillen, 19,8 Milliarden aus Panama, 9 Milliarden von den Cayman-Inseln, 8,1 Milliarden von den Bahamas) oder aus Erdöl exportierenden Staaten, überraschenderweise aber auch aus folgenden Ländern: Liberia (5,1 Milliarden Franken bei Schweizer Banken stammen von Kunden aus diesem Land), Indonesien (1130 Millionen Franken), Kenia (788 Millionen), Nigeria (713 Millionen), Philippinen (624 Millionen) und Kasachstan (495 Millionen)⁴².

Zusätzlich zu diesen 317 Milliarden haben die Banken auf eigene Rechnung Operationen in Höhe von 1085 Milliarden Franken abgewickelt, ganz zu schweigen von den in der SNB-Statistik nicht berücksichtigten Aspekten (z.B. von Versicherungen verwaltete Vermögenswerte). Das gesamte von Schweizer Banken verwaltete Vermögen beläuft sich auf mehrere Tausend Milliarden Franken. Im Februar 2001 sprach Pascal Couchepin von 5000 Milliarden Franken, die sich Ende 1999 auf Konten bei Schweizer Banken befanden⁴³. In Bezug auf die Ver-

41. Jahresbericht 2000/2001 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte, BBI 9.10.2001, S. 5586 ff.

42. Siehe dazu auch die statistischen Angaben über Auslandsguthaben und -verpflichtungen der in der Schweiz niedergelassenen Banken im statistischer Teil des vorliegenden Jahrbuchs.

43. NZZ, 9.5.2001.

waltung von Privatvermögen ausländischer Personen ist die Schweiz mit einem geschätzten Weltmarktanteil zwischen 30 und 40% der weltweit wichtigste Finanzplatz⁴⁴.

Das seit Beginn der 90er Jahre verzeichnete spektakuläre Wachstum im Sektor der Vermögensverwaltung ist im Wesentlichen auf vier Faktoren zurückzuführen: grössere Gewinne aus Kapitalbesitz als aus Arbeitseinkommen, steigende Börsenkurse, rasche Zunahme der Neureichen und hohes Wachstum der Fonds der Vorsorgeinstitutionen⁴⁵.

□ Nord-Süd-Problematik in der Debatte über das Bankgeheimnis und die Steuerflucht

Die derzeit innerhalb der Europäischen Union und der OECD geführte Debatte über den schädlichen Steuerwettbewerb findet hauptsächlich zwischen den Ländern des Nordens statt. Sie kreist grösstenteils darum, dass beispielsweise Frankreich die Schweiz auffordert, Vermögenswerte eines französischen Steuerzahlers, welcher der Besteuerung in seinem Land entgehen will, nicht ohne Weiteres anzunehmen. Aber die Nord-Süd-Problematik existiert auch auf diesem Gebiet. Die Deregulierung der Finanzmärkte, neue Kommunikationsmittel und die Globalisierung der Wirtschaft haben nicht nur zu einer Beschleunigung der Kapitalbewegungen beigetragen, sondern möglicherweise auch die Steuerflucht und die Bildung komplexer Finanzverflechtungen zur Verschleierung der zweifelhaften Herkunft von Vermögenswerten begünstigt. Gleichzeitig aber fordern die Industrienationen die Länder des Südens auf, sich nicht nur auf die Entwicklungshilfe zu verlassen, sondern das Sparen der örtlichen Bevölkerung zu fördern und ein effizientes Steuersystem aufzubauen (weite Teile der Bevölkerung und der Unternehmen in den Entwicklungsländern zahlen keine direkten Steuern). Dieser Appell für die Errichtung effizienter Steuersysteme steht im offenen Widerspruch zu der Tatsache, dass die Finanzmärkte in den Industrieländern Steuerfluchtgelder entgegennehmen.

Die Organisation OXFAM hat eine Schätzung über die Steuerausfälle in den Entwicklungsländern durchgeführt, die auf den Abzug von Kapital zur Umgehung der Besteuerung zurückzuführen sind. Laut dieser Schätzung belaufen sich die Einnahmehausfälle (nicht realisierte Steuereinnahmen) der Regierungen der Entwicklungsländer auf 50 Milliarden Dollar jährlich, dies entspricht annähernd dem Gesamtbetrag der von den OECD-Ländern gewährten öffentlichen Entwicklungshilfe⁴⁶.

44. Quelle: Sébastien Guex, «Développement de la place financière helvétique et secret bancaire au 20^e siècle: la Suisse comme paradis fiscal», *Solidarités* Nr 125, 15.4.2001, S. 4.

45. *Ibid.*

46. Die Schätzung von OXFAM stützt sich auf folgende Annahmen: Ausgehend von den Angaben der UNCTAD zu den 1998 getätigten Investitionen in den Entwicklungsländern (1219 Milliarden Dollar), einer Rendite von 20% und einem Steuersatz von 35% lägen die Steuereinnahmen der betreffenden Länder bei 85 Milliarden Dollar jährlich, und nicht bei 50 Milliarden. Der Steuerausfall beläuft sich auf 35 Milliarden Dollar. Dazu kommen die Zinserträge der von Steuerflüchtlingen ausser Landes gebrachten Gelder in Höhe von schätzungsweise 700 Milliarden Dollar, die zusätzliche Steuereinnahmen von 15 Milliarden Dollar hervorbringen würden. Quelle: *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*, Oxfam GB Policy Papers, 6/00, <www.oxfam.org>.

□ *Kampf gegen den schädlichen Steuerwettbewerb*

Am 27. November 2000 verabschiedete die Europäische Union die grundlegenden Prinzipien für eine Richtlinie über den Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden im Hinblick auf die Besteuerung der Einkommen aus Kapitalanlagen, die von Einwohnern eines Landes in einem anderen EU-Land getätigt wurden. Dabei erhalten die Länder die Möglichkeit, sich während einer Übergangsfrist nicht am Informationsaustausch zu beteiligen und dafür eine Quellensteuer einzubehalten. Die Schweiz ist von dieser Richtlinie ebenfalls betroffen, da sie erwartet, dass die Europäische Union mit gewissen Drittländern Verhandlungen aufnehmen wird, damit diese ähnliche Massnahmen ergreifen und so die Steuerflucht aus der EU in diese Drittländer unterbinden.

Auch der Ausschuss der OECD für Steuerfragen befasst sich mit der Steuerflucht und dem Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden verschiedener Länder. Allerdings herrscht innerhalb der OECD, deren Entscheidungen die Einstimmigkeit erfordern, keine Übereinstimmung in Bezug auf die Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs. Im Frühling 2001 brachten die USA den Prozess zum Stillstand. Sie wollten verhindern, dass gewisse amerikanische Territorien, die amerikanischen Unternehmen die Möglichkeit zur Steuerflucht bieten (Exportfirmen, die sich durch die Errichtung von «Briefkastenfirmen» in diesen Gebieten niedergelassen haben), als Steuerparadiese qualifiziert werden. Im September 2001 legte Spanien das Veto gegen einen Kompromisstext ein. Grund dafür war eine Meinungsverschiedenheit mit Grossbritannien, das von Spanien aufgefordert wurde, die schädliche Steuerpraxis in Gibraltar einzustellen, während Grossbritannien auf der steuerrechtlichen Autonomie dieses Gebietes beharrt.

□ *Haltung der Schweiz*

Gemäss der geltenden schweizerischen Gesetzgebung kann in Fällen von einfacher Steuerhinterziehung (gewisse Einkünfte werden nicht deklariert) das Bankgeheimnis nicht aufgehoben und keine internationale Rechtshilfe gewährt werden. Die internationale Rechtshilfe wird nur bei Steuerbetrug (Urkundenfälschung zur Umgehung der Besteuerung) wirksam. Mehrere hohe Schweizer Beamte, unter anderem der Genfer Staatsanwalt Bernard Bertossa, kritisieren, dass in Fällen von Steuerflucht keine Rechtshilfe gewährt wird. Sie sind der Ansicht, dass bei der Bekämpfung der Geldwäscherei nur sehr schwer zwischen den Methoden unterschieden werden kann, die beim Waschen von Geldern krimineller Herkunft bzw. bei der Steuerflucht angewendet werden. Die so genannte «Steuer-Ausrede» birgt sogar ein gewisses Risiko, denn damit eine wegen Verdachts auf Geldwäscherei in die Wege geleitete Untersuchung eingestellt wird, muss ein Kontoinhaber lediglich glaubhaft machen, dass die fraglichen Gelder vor der Steuerbehörde eines anderen Landes versteckt worden sind. Die einschlägigen Gesetzesbestimmungen der Schweiz beruhen jedoch auf dem Grundsatz der zweifachen Einstufung als Straftat, d.h. die internationale Rechtshilfe wird nur gewährt, wenn der Straftatbestand in beiden beteiligten Ländern gegeben ist.

Die Schweiz beharrt auf ihrer defensiven Haltung in dieser Frage und bekräftigt, das Bankgeheimnis stehe nicht zur Debatte. Gleichzeitig wehrt sich der Bund entschieden dagegen, dass die Schweiz als Offshore-Finanzplatz bezeichnet wird. Der Bundesrat wies wiederholt darauf hin, die schweizerische Gesetzge-

bung zur Bekämpfung der Geldwäscherei sei weitaus restriktiver als jene anderer Länder, die ebenfalls bedeutende Finanzplätze beherbergen (USA, Grossbritannien u.a.m.). Die Kritik aus dem Ausland sei zum Teil als Manöver zur Schwächung des Finanzplatzes Schweiz gegenüber anderen bedeutenden Finanzplätzen zu betrachten. In zahlreichen Wortmeldungen wiesen die Schweizer Banken und Bundesrat Villiger darauf hin, die Schweizer Finanzinstitute hätten keinerlei Interesse daran, Gelder zweifelhafter Herkunft entgegenzunehmen, und die in den vergangenen Jahren eingeführten gesetzlichen Bestimmungen seien hinreichend restriktiv und machten eine Aufhebung des Bankgeheimnisses überflüssig.

Im Oktober 2001 führte die Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke eine Tagung zum Thema Steuerflucht durch. Gewisse Referenten drückten ihr Bedauern darüber aus, dass die Schweiz infolge des internationalen Drucks gegenüber der Europäischen Union eine Quellensteuer auf Guthaben ausländischer Kunden eingeführt hat (deren Erträge zum Teil an die EU-Mitgliedsländer überwiesen werden), Guthaben aus den Entwicklungsländern jedoch von dieser Quellenbesteuerung ausklammert. Die Arbeitsgemeinschaft erachtet eine Anpassung der Schweizer Gesetze, in deren Rahmen die Steuerflucht (und nicht nur der Steuerbetrug) als Straftat qualifiziert wird, als wichtig. Die Schweiz müsse die Rechtshilfe und die gegenseitige Hilfestellung zwischen Steuerbehörden auf diesem Gebiet verbessern und die Kontrolle der Offshore-Aktivitäten von Schweizer Unternehmen verstärken. Sichergestellte Guthaben müssten dem Herkunftsland zurückerstattet werden. Zudem müsse die Schweiz nicht nur die Bestechung ausländischer Amtsträger, sondern auch die Korruption in der Privatwirtschaft bestrafen. Schliesslich müssten die Doppelbesteuerungsabkommen im Hinblick auf eine effizientere Bekämpfung der Steuerflucht überarbeitet und das schweizerische Überwachungssystem angepasst werden (Hinterfragung des Systems der Selbstregulierung für Finanzintermediäre und Anpassung der Geldwäschereigesetze, um der Entwicklung neuer Geldwäschereimethoden, z.B. mit Hilfe von Derivaten, Rechnung zu tragen)⁴⁷.

QUELLEN

- Aktion Finanzplatz Schweiz, *Finanzplatz Informationen*, bulletin d'information, Drahtzugstr. 28, 4057 Basel.
- Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, «Steuerflucht und internationaler Steuerwettbewerb: Mitverantwortlich für die Armut in der Welt!», Tagung der Arbeitsgemeinschaft vom 10. Oktober 2001, *Dokument*, Nr. 1, Dezember 2001.
- Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, «Steuerwettbewerb und Steuerflucht. Der Süden verliert Milliarden», Dossier, *Global+. Globalisierung und Nord/Südpolitik*, Bern, Nr. 2 Juli/August 2001.
- Eidgenössisches Finanzdepartement, *Pressemitteilungen*, 13.6.2001.
- Domaine public*, «Le blanchiment passe par toutes les formes de négoce», 22.6.2001.
- Le Temps*, 22.2.2001 «Les parlementaires français accusent la Suisse d'hypocrisie et de mauvaise volonté», 23.6.2001 «La liste noire du GAFI s'élargit mais épargne le Liechtenstein», 27.6.2001 «La crise de la loi anti-blanchiment...».
- Neue Zürcher Zeitung*, 30.6./1.7.2001 «Parlamentskommission tadelt Villiger».

47. Quellen: Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, «Steuerwettbewerb und Steuerflucht. Der Süden verliert Milliarden», Dossier, *Global+. Globalisierung und Nord/Südpolitik*, Bern, Nr. 2, Juli/August 2001; idem, «Steuerflucht und internationaler Steuerwettbewerb: Mitverantwortlich für die Armut in der Welt!», Tagung der Arbeitsgemeinschaft vom 10. Oktober 2001, *Dokument*, Nr. 1, Dezember 2001.

Bundesamt für Polizei, *Pressemitteilungen*, 19.7.2001.

Sansonetti Riccardo, «La problématique des places financières offshore et la position de la Suisse», *La Vie économique*, 2-2001.

Veröffentlichungen neueren Datums

Broyer Philippe, *L'argent sale. Dans les réseaux du blanchiment*, coll. Economie et Innovation, Paris: L'Harmattan, 462 S.

OCDE, *Affairisme: la fin du système. Comment combattre la corruption*, Paris: OCDE, 2000, 315 S.

Trepp Gian, *Geldwäscherei und Globalisierung: Vom schmutzigen Geld zum sauberen Kapital*, Schriftenreihe des Kaufmännischen Verbands, Zürich, 3/2001.

INTERNET-ADRESSEN

Eidgenössische Finanzverwaltung / Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei: <www.admin.ch/efv>.

Meldestelle für Geldwäscherei (Bundesamt für Polizei): <www.admin.ch/bap>.

Eidgenössische Bankenkommission: <www.admin.ch/ebk>.

Europarat: <www.coe.f>.r

Erklärung von Bern: <www.evb.ch/db>.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement: <www.ejpd.admin.ch>.

OECD-Arbeitsgruppe gegen Geldwäscherei (FATF): <www.oecd.org/fatf>.

International Anti-Money Laundering Network: <www.imolin.org>.

Schweizerische Gesetze und Verordnungen (Systematische Sammlung des Bundesrechts): <www.admin.ch/ch/d/sr> (siehe vor allem Ziffer 955, Geldwäscherei).

OECD, Site zur Korruption: <www.oecd.org/daf/nocorruption>.

Office for Drug Control and Crime prevention (UNO): <www.odccp.org>.

UNO, Anti-Money Laundering Web-Site: <www.imolin.org>.

Transparency International: <www.transparency.org>.

Europäische Union: <www.europa.eu.int>.

5.4. ASYLPOLITIK UND MIGRATIONSPOLITIK

2001 konnte das 50-jährige Bestehen der Genfer Flüchtlingskonvention gefeiert werden. Das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge nahm diese Gelegenheit wahr, um unter dem Titel «Respect» eine Kampagne zu lancieren, in deren Rahmen die Weltöffentlichkeit für das Schicksal der Flüchtlinge sensibilisiert werden sollte. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) unterstützt die Initiative des European Council of Refugees and Exilees (ECRE) an die Adresse der europäischen Regierungen mit einer Petition. Diese Petition soll gegenüber jenen Kreisen, die die Konvention als überholt betrachten, die Gültigkeit der grundlegenden Prinzipien des Instrumentes und die Notwendigkeit eines wirksamen Schutzes für Personen im Exil bekräftigen.

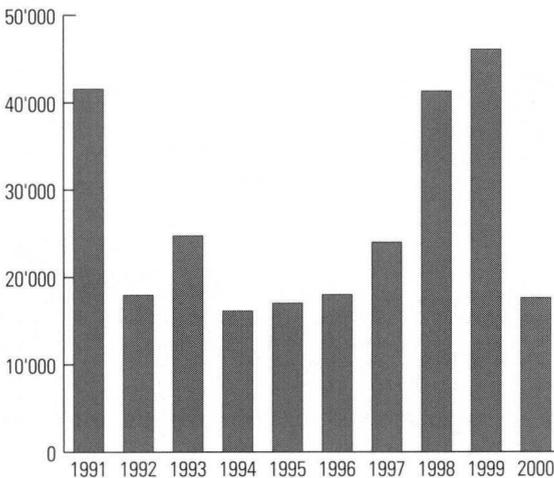
Das politische Geschehen im vergangenen Jahr war geprägt durch eine intensive gesetzgeberische Tätigkeit: Das Asylgesetz, das Ausländergesetz und das Einbürgerungsgesetz wurden umfassend revidiert. Diese Überarbeitung der gesetzlichen Grundlagen soll gewährleisten, dass neben den traditionellen Formen der Migration auch die neuen, durch die wirtschaftlichen Umwälzungen hervorgerufenen Ausprägungen erfasst werden können, wie z. B. die Migration der highly skilled workers, die Schwarzarbeit und die übergeordnete Problematik des Menschenhandels.

5.4.1 ASYLPOLITIK

□ Im Jahr 2000 eingereichte Asylgesuche

Gegenüber dem Rekordjahr 1999, als im Zuge des Kosovo-Konfliktes 46'068 Asylsuchende in die Schweiz gelangten, sank im Jahr 2000 die Zahl der Asylsuchenden um mehr als 60% auf das Mitte der 90er Jahre verzeichnete Niveau. Obwohl diese Entwicklung hauptsächlich auf den Rückgang der Asylsuchenden aus der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) zurückzuführen ist, stammt nach wie vor mehr als einer von vier Asylsuchenden aus der Balkanregion (20,5% aus der Bundesrepublik Jugoslawien und 7,4% aus Bosnien-Herzegowina), gefolgt von der Türkei (8,1%) und dem Irak (5,2%).

Grafik 1: Entwicklung der Asylgesuche (1991-2000)



Quelle: Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylstatistik 2000*, BFF, Januar 2001.

Tabelle 11: In der Schweiz eingereichte Asylgesuche 1991-2000 nach Herkunftsland

Herkunftsland	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Afghanistan	233	278	144	172	114	198	215	245	363	433
Albanien	1 038	546	2 009	50	28	315	3 081	3 752	1 386	339
Algerien			751	303	388	396	564	529	491	477
Angola	796	96	542	1 059	493	468	251	392	545	378
Armenien							163	481	427	368
Äthiopien	394	94	76	100	142	174	254	243	221	269
Bangladesch	593	222	122	286	188	170	290	172	155	217
Bosnien-Herzegowina			6 878	3 343	3 534	1 269	1 987	1 891	1 513	1 304
BR Jugoslawien	14 205	6 262	5 291	4 124	5 491	6 223	6 913	20 396	28 913	3 613
Bulgarien	217	27	25	17	33					
Chile	7	6	1	4						
Eritrea										82
Georgien								813	323	179
Guinea							193	335	388	455
Guinea-Bissau									282	

→

Herkunftsland	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Indien	886	38	21	48	156	201	203	162		135
Irak	160	117	79	151	321	413	522	2041	1658	908
Iran	222	140	95	82	110	134	129	168	206	728
Kolumbien								452	202	57
Kongo (Demokr. Rep.)	1426	677	362	276	320	695	605	536	523	540
Libanon	1352	450	490	170	129	148	184			94
Libyen								188		
Mongolei									164	180
Nigeria	515	123	72	115	178	253	210	239		
Pakistan	1339	631	410	420	437	483	448	314	323	236
Polen	60	64	16	59	3					
Rumänien	2682	620	113	113	82	70			271	
Russland								174	263	254
Sierra Leone							178	222	756	395
Somalia	910	1077	2295	881	478	700	884	610	517	470
Sri Lanka	7349	2826	1744	1487	1024	1965	2137	1901	1487	898
Syrien	179	146	80	44	57	83			167	156
Tunesien								153	187	
Türkei	4324	1827	1205	1068	1293	1317	1395	1565	1453	1431
Ukraine								170	146	
Vietnam	86	69	164	215	159	126	122	122		
Andere	1731	1459	1681	1359	1664	2187	2262	2895	2738	3015
Gesamt	41584	17960	24739	16134	17021	18001	23982	41302	46068	17611

Quelle: Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylstatistik 2000*, BFF, Januar 2001.

Hinweis: Die vorliegende Tabelle fasst die Daten der jährlichen BFF-Publikation zusammen, in der die wichtigsten Herkunftsländer der Asylsuchenden ausdrücklich erwähnt werden. So erscheinen in der Statistik Länder, die zuvor nicht erfasst worden waren (in diesem Jahr Eritrea); analog dazu verzichtet das BFF auf die Nennung gewisser Länder, sofern der Zustrom von Asylbewerbern aus diesen Ländern versiegt (Bulgarien, Chile, Vietnam). Manche Länder wiederum, so z. B. die Ukraine, Vietnam, Tunesien, der Libanon, Syrien oder Libyen, erscheinen nur manchmal in dieser Statistik. In der vorliegenden Tabelle sind alle in der Veröffentlichung des BFF genannten Länder aufgeführt, um die Veränderungen bei der Herkunft der Asylsuchenden zu veranschaulichen.

Mit einer formal und inhaltlich neu gestalteten Publikation will das BFF die Öffentlichkeit umfassender über seine Tätigkeit informieren (JSDW 2000, S. 273). Dabei werden insbesondere die schweizerischen Daten in einen internationalen Zusammenhang gestellt. Als Grundlage dieser Gegenüberstellung dienen die von den Mitgliedsländern der IGC (Intergovernmental Consultations) erhobenen Daten. Der IGC gehören neben 14 europäischen Ländern auch die USA, Kanada und Australien an. Daraus wird ersichtlich, dass der Rückgang der Asylgesuche in der Schweiz im internationalen Vergleich letztes Jahr am stärksten war: Befand sich unser Land 1999 in Bezug auf die Zahl der Asylgesuche pro Kopf der Bevölkerung noch an der Spitze der IGC-Staaten, nahm die Schweiz im Jahr 2000 hinter Slowenien, Irland, Belgien und den Niederlanden nur noch den 5. Rang ein.

□ Befürwortete Asylgesuche

Zwar ist die Zahl der Asylsuchenden in der Schweiz stark zurückgegangen, dennoch hat das BFF mit 2061 positiven Entscheiden annähernd gleich viele Asylgesuche befürwortet wie im Vorjahr. Der Anteil der befürworteten Asylgesuche betrug durchschnittlich 6,4%. 1995, als ungefähr gleich viele Asylsuchende gezählt wurden, lag dieser Anteil noch bei 14,9%. 67% aller positiven Entscheide wurden auf der Grundlage von Artikel 51 des Asylgesetzes gefällt und standen somit im Zeichen der Familienzusammenführung. Bei einem Drittel der befürworteten Gesuche handelte es sich um neue Fälle.

16'966 Personen erhielten im Jahr 2000 eine vorübergehende Aufenthaltsbewilligung (25,7% weniger als 1999). Bei diesen Fällen handelte es sich vornehmlich um Personen aus Sri Lanka und aus der Bundesrepublik Jugoslawien, deren Gesuche im Rahmen der «Humanitären Aktion 2000» behandelt wurden

☐ JSDW 2001, S. 308.

Im Unterschied zu den vorangegangenen Jahren wird seit 2000 die Zahl der Personen im Asylbereich, deren Status im Rahmen des Ausländergesetzes geregelt wurde (Ausstellung der Aufenthaltsbewilligung durch die Fremdenpolizei oder aus humanitären Gründen), vom BFF nicht mehr veröffentlicht. Im Berichtsjahr fielen rund 40'000 Personen in diese Kategorie. Dies erklärt den Rückgang der Zahl der Personen im Asylbereich auf unter 100'000.

Von den 32'114 Personen in der Schweiz, die eine provisorische Aufnahmebewilligung erhalten haben, sind 45,5% Frauen und 35,5% Kinder unter 14 Jahren. Diese bedeutenden Anteile erklären sich aus der gestiegenen Zahl der Familienzusammenführungen.

Tabelle 12: Personen im Asylbereich (Stand Ende Dezember 2000 und 1999)

	31.12.2000	31.12.1999	Veränderung in %
Gesamt	98 480	171 223	
Anerkannte Flüchtlinge	25 534	25 202	1.3%
Aufnahme aus humanitären Gründen/ Aufenthalt durch Fremdenpolizei geregelt		38 215	
Vorläufige Aufnahme	32 114	18 907	69.8%
Vollzug hängig oder blockiert	13 363	43 494	-69.3%
Zweitinstanzlich bei der ARK* hängige Gesuche	12 332	10 636	15.9%
Erstinstanzlich beim BFF hängige Gesuche	15 137	34 769	-56.5%

Quelle: Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylstatistik 2000*, BFF, Januar 2001.

* ARK: Asylrekurskommission.

Im Jahr 2000 wurden 49'030 Wegzüge aus der Schweiz registriert, 57,4% mehr als im Vorjahr. Damit setzte sich der seit vier Jahren anhaltende Trend fort. Ausschlaggebend für diese Entwicklung war unter anderem die Rückkehrhilfe für Flüchtlinge aus dem Kosovo. Im Jahr 2000 nahmen 16'800 Personen diese Hilfeleistung in Anspruch, gegenüber 15'800 in der zweiten Jahreshälfte 1999. Der Erfolg der Rückkehrhilfeprogramme führte zu einem relativen Rückgang der «nicht-offiziellen Wegzüge», die volumenmässig mit 13'000 auf dem Niveau des Vorjahres stagnierten, sich anteilmässig jedoch von 40% im Vorjahr auf 26,8% verringerten. Ferner wurde im Berichtsjahr eine Zunahme der Rückschaffungen ins Herkunftsland (4813 gegenüber 2347 im Jahr 1999) und eine Abnahme der Rückführungen in ein Drittland (533 gegenüber 753) verzeichnet.

656 Personen, die als anerkannte Flüchtlinge in der Schweiz wohnten, wurde das Asyl entzogen, da sie keinerlei Gefahren mehr ausgesetzt waren. Darüber hinaus entzog das BFF 4020 Personen die vorläufige Aufenthaltsbewilligung. Es handelte sich dabei mehrheitlich um Personen aus Sri Lanka, die im Rahmen der Humanitären Aktion 2000 in den Genuss kantonaler Sonderregelungen gekommen waren.

□ *Teilrevision des Asylgesetzes*

Im JSDW 2000 (S. 265) wurde bereits darauf hingewiesen, dass mit dem im Anschluss an die Volksabstimmung vom 13. Juni am 1. Oktober 1999 in Kraft getretenen Asylgesetz der Ausbau des gesetzlichen Rahmens keineswegs abgeschlossen sei. Dieses Thema besitzt nach wie vor eine hohe politische Brisanz. Nicht zuletzt unter dem Druck, der von der durch die SVP (Schweizerische Volkspartei) lancierten Initiative «gegen Asylrechtsmissbrauch» ausgeht, dürfte sich die Gesetzgebung auf diesem Gebiet auch künftig laufend weiter entwickeln⁴⁸. Im Rahmen der Teilrevision des Gesetzes, die derzeit im Gange ist und die als Vorentwurf kürzlich in die Vernehmlassung geschickt wurde, werden zwei von der Initiative anvisierte Aspekte aufgegriffen: der Ausschluss von über einen als «sicher» geltenden Drittstaat eingereisten Personen aus dem Asylverfahren und die Kürzung der Unterhaltszahlungen.

Im Rahmen der geltenden Bestimmungen kann ein Asylsuchender, der sich auf dem Weg in die Schweiz während mindestens 28 Tagen in einem Transitstaat aufgehalten hat, in das betreffende Land zurückgeführt werden. Diese Frist wird im Vorentwurf nicht mehr erwähnt. Die SFH vertritt die Ansicht, dass auf diese Weise sämtlichen Personen, die auf dem Landweg in die Schweiz gelangen, das Asylverfahren verweigert werden kann und dass die negativen Auswirkungen dieser Politik nach dem Motto *beggar thy neighbour* auf die Nachbarländer der Schweiz abgewälzt werden⁴⁹. Zudem würde sich die Schweiz damit von der in der EU beobachteten Tendenz absetzen, wo gemäss dem Dubliner Abkommen die Zuständigkeit eines Staates von der Art der Beziehung zwischen dem Asylsuchenden und dem betreffenden Staat abhängt. Angesichts der mangelhaften Griffigkeit der derzeitigen Bestimmungen in Bezug auf die Drittstaaten werfen Beobachter immer häufiger die Frage auf, ob ein solcher Vorschlag realistisch sei⁵⁰.

Auch die Frage nach der Finanzierung des Asylbereichs wird immer wieder debattiert. Im Rahmen der derzeitigen Reform sollen die Ausgaben des Bundes für Unterstützungszahlungen von derzeit über 700 Millionen Franken gekürzt werden. Seit 1994 werden die von den Kantonen getragenen Unterstützungsleistungen vom Bund nicht mehr auf der Basis der tatsächlichen Kosten, sondern mehr und mehr im Rahmen von Pauschalbeträgen rückvergütet. Der Vorentwurf greift verschiedene Elemente des Berichts Gerber-Fuhrer auf (siehe JSDW 2001, S. 312) und schlägt vor, den Kantonen einen von der Zahl der Asylsuchenden abhängigen Gesamtbetrag zur Verfügung zu stellen. Die Höhe der Pauschalen sollte abhängig vom Anteil der Erwerbstätigen unter den provisorisch aufgenommenen Personen festgelegt werden. Auf diese Weise könnten jene Kantone, die Asylsuchenden den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern, für ihre offene Politik belohnt werden. Darüber hinaus wird die Durchführung sozialer Massnahmen in den Kantonen, wie etwa Beschäftigungsprogramme usw., durch finanzielle Anreize gefördert. Eine Spezialistin auf dem Gebiet der Asylpolitik und der Sozialhilfe für Asylsuchende⁵¹ weist darauf hin, dass die Änderungen im

48. «Asylsuche in der Schweiz – für die SVP ein Missbrauch», *NZZ*, 14.11.2000.

49. «Umstrittene Verteilung von Asyl-“Lasten”», *NZZ*, 9.10.2001.

50. *Stellungnahme der SFH zum Entwurf über die Teilrevision des Asylgesetzes*, Bern, 5.9.2001.

51. Efonayi-Mäder, Denise, 1999. *Sozialhilfe für Asylsuchende im europäischen Vergleich*. Neuenburg: Forum suisse pour l'étude des migrations; Efonayi-Mäder, Denise, Milena Chimienti, Janine Dahinden, und Etienne Piguet, 2001. *Asyldestination Europa. Eine Geographie der Asylbewegungen*. Zürich: Seismo.

Hinblick auf die Finanzierung des Asylwesens in erster Linie auf eine Neuverteilung der Lasten zwischen Bund und Kantonen abzielen und die Asylsuchenden selbst nur indirekt betreffen. Mit den neuen Bestimmungen sollen die Kantone indirekt ermutigt werden, die gesellschaftliche Integration von Personen im Asylbereich, die sich voraussichtlich länger in der Schweiz aufhalten werden (d. h. die Inhaber einer provisorischen F-Aufenthaltsbewilligung), auf politischer Ebene voranzutreiben. Allerdings sei zu bedauern, dass der Vorentwurf im Unterschied zu den Gesetzgebungen anderer Länder und insbesondere Deutschlands keinen garantierten Mindestumfang an Sozialleistungen für Asylsuchende vorschreibt, der von den Kantonen zur Verfügung gestellt werden muss.

Ein weiterer Vorschlag des Vorentwurfes zur Senkung der Ausgaben besteht darin, dass die Beiträge des BFF an die Kantone für die Unterhaltszahlungen künftig nicht mehr auf der Grundlage der tatsächlichen Aufenthaltsdauer, sondern abhängig von der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer eines Asylsuchenden zurückgezahlt werden. Dies stellt einen finanziellen Anreiz für die Kantone dar, die Entscheide des BFF umgehend durchzusetzen, da sie die Kosten, die durch eine nachsichtigere Haltung gegenüber von der Ausweisung bedrohten Asylsuchenden entstehen, selbst tragen müssten. Von verschiedenen Seiten wird darauf hingewiesen, dass diese Bestimmung künftig mehr Asylsuchende dazu bewegen könnte, abzutauchen.

Ein weiterer Aspekt der Gesetzesrevision betrifft die Aufnahme aus humanitären Gründen. Unter den geltenden Bestimmungen kann ein Asylsuchender, dessen Verfahren nach vier Jahren noch nicht abgeschlossen ist, einen Antrag auf vorläufige Aufnahme stellen. Das BFF schlägt vor, in diesen Fällen, wie noch vor einigen Jahren üblich, eine Aufenthaltsbewilligung des Typs B auszustellen. Allerdings sollen künftig Asylsuchende erst sechs Jahre nach der vorläufigen Aufnahme (nicht nach Einreichung des Asylgesuchs) eine Aufenthaltsbewilligung beantragen können. Dieser Vorschlag wurde von der SFH bereits abgelehnt, die befürchtet, eine Fristverlängerung könne dazu führen, dass künftig erheblich weniger Bewilligungen aus humanitären Gründen ausgestellt werden.

Schliesslich sieht der Vorentwurf des BFF über die Teilrevision des Asylgesetzes vor, dass die Nichteintretensbescheide in Zukunft den Asylsuchenden direkt zugestellt werden. Damit werden allfällige Flüchtlingsvertreter übergangen und die Interessensvertretung der Asylsuchenden geschwächt. Ferner sollen die Sicherheitskonten abgeschafft werden, auf die 10% des Gehalts erwerbstätiger Asylsuchender als Beitrag an die Verfahrenskosten einbezahlt werden müssen. Da dieses System einen bedeutenden Verwaltungsaufwand erfordert, soll künftig auf Löhne von Asylsuchenden über 1300 Franken eine Sonderabgabe in Form eines festen monatlichen Beitrags von 100 Franken erhoben werden. Im Gegensatz zu den Sicherheitskonten, bei denen das Guthaben den ausreisenden Asylsuchenden ausbezahlt wird, soll diese Sonderabgabe nicht zurückerstattet werden. Die SFH begrüsst die Abschaffung der Sicherheitskonten, kritisiert aber im Gegenzug die Doppelbelastung erwerbstätiger Asylsuchender, deren Löhne bereits der Quellensteuer unterliegen⁵².

52. «Asile: une taxe pour financer les frais liés aux requérants?», *Le Temps*, 5.9.2001.

□ *Rückkehr und Rückführung*

Der Vollzug der Rückführungs- und Nichteintretensentscheide ist seit jeher eine Schwachstelle bei der Umsetzung des Asylgesetzes. In den vergangenen Jahren haben sich die Behörden vermehrt auf diesen Aspekt konzentriert. Das Resultat dieser verstärkten Bemühungen war die Ausarbeitung der von BFF und DEZA gemeinsam geleiteten Rückkehrhilfeprogramme.

▣ JSDW 2001, S. 307; JSDW 2000, S. 267; JSDW 1999, S. 170.

Dieser Ansatz kombiniert Anreizmechanismen und Überzeugungsarbeit und beruht weitgehend auf einem Konsens zwischen Behörden und Asylsuchenden. Ein Beweis für den Erfolg dieser Programme sind die zu Beginn dieses Kapitels genannten Zahlen über den Asylbereich (siehe oben, «Im Jahr 2000 eingereichte Asylgesuche»).

Aus dieser Sicht erscheinen die schwerwiegenden Zwischenfälle im Zusammenhang mit den Rückführungen im vergangenen Jahr umso überraschender: am 1. Mai 2001 erstickte der nigerianische Asylsuchende Samson Chukwu in einem Walliser Gefängnis, als er sich gegen die Zwangsrückführung zur Wehr setzte⁵³. Im Juli 2001 wurden ein Arzt und zwei Polizeibeamte wegen fahrlässiger Tötung verurteilt, nachdem ein Palästinenser zwei Jahre zuvor bei seiner Zwangsrückführung ums Leben gekommen war⁵⁴. In ihrer Stellungnahme zu diesem Urteil forderte die SFH einmal mehr die Schaffung einer eindeutigen gesetzlichen Grundlage für die Behandlung abgewiesener Asylsuchender⁵⁵. Die Deutschschweizer Solidaritätsgruppe augenau hat mit Erfolg auf das Schicksal der gegen ihren Willen zurückgeführten Personen aufmerksam gemacht. Die Bedingungen, unter denen die Zwangsrückführungen erfolgten, wurden von Linienflugpassagieren zuweilen als skandalös bezeichnet⁵⁶.

Von diesen Extremfällen abgesehen wurden die Rückkehrhilfeprogramme mehr oder weniger erfolgreich fortgesetzt. Verglichen mit dem Erfolg der Programme zu Gunsten der Asylsuchenden aus dem Kosovo fällt die Bilanz der Bemühungen in anderen Fällen gemischt aus. Im Hinblick auf Personen aus der Region des Horns von Afrika (Somalia, Äthiopien und Eritrea) stiessen die Programme gar auf klaren Widerstand seitens der Asylsuchenden⁵⁷.

Aus diesem Widerstand gegen die Rückführung ist im Frühling 2000 im Kanton Waadt eine Solidaritätsbewegung mit dem Namen «En quatre ans on prend racine» entstanden. Der Bewegung gehören Personen aus dem Kosovo an, die zwar seit über fünf Jahren in der Schweiz leben, aber aus verschiedenen Gründen im Rahmen der Humanitären Aktion 2000 keine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Die Gruppe will mit Unterstützung der kantonalen Behörden beim Bund intervenieren und verweist auf den Erfolg der Massnahmen, die der Kanton Waadt zu Gunsten ehemaliger Saisoniers aus Jugoslawien ergriffen hat. Diese erstmalige kollektive Mobilisierung im Asylbereich bildete den Auftakt für

53. «Un requérant meurt en se débattant avec des policiers», *Le Temps*, 2.5.2001.

54. «Un médecin est condamné après la mort d'un requérant», *Le Courrier*, 4.7.2001.

55. Pressemitteilung der SFH, 3.7.2001.

56. «Des limites à l'usage de la force?», *Vivre ensemble*, février 2001.

57. «Teilerfolg der Rückführung in Bosnien. Positiver Trend – Abschied von Illusionen», *NZZ*, 26.3.2001; «Aide au retour: les exilés éthiopiens n'en veulent pas», *Planète Exil*, März 2001; «Revolte gegen Flüchtlingsbeamte», *Bulletin augenau*, Nr. 31.

die Solidaritätsbewegung mit so genannten « Sans-Papiers », den Asylsuchenden ohne gültige Identitätspapiere, im Jahr 2001.

□ *EU: Diskussion um Beitritt zu den Schengener Abkommen*

Das BFF hat stets bedauert, dass die Schweiz den europäischen Abkommen von Schengen und Dublin (JSDW 2000, S. 272) nicht beigetreten ist, und vertritt die Ansicht, dass die Schweiz den Preis für ihr Abseitsstehen in Form eines überdurchschnittlich hohen Anteils an Asylsuchenden bezahlt. Anfang 2001 bereitete die Schweiz das Dossier für eine neue bilaterale Verhandlungsrunde mit der Europäischen Union vor. Unter anderem strebt die Schweiz den Abschluss eines Assoziationsvertrags zu den Schengener Abkommen an, welche die polizeiliche und gerichtliche Zusammenarbeit zwischen den 13 EU-Mitgliedern regeln. Im Gegenzug ist sie bereit, die Personenkontrollen an ihren Grenzübergängen aufzuheben. Darüber hinaus arbeitet Bern auf den Abschluss eines Parallelübereinkommens zum Abkommen von Dublin aus dem Jahr 1990 hin, das die Zuständigkeit der Staaten für das Asylverfahren regelt und die Rückführung von Personen, die sich illegal in einem Land aufhalten, in das zuständige Land vorsieht. Als Grundlage dafür dienen die Assoziationsverträge zu den Abkommen von Schengen und Dublin zwischen der EU und Norwegen, das ebenfalls nicht EU-Mitglied ist und im März 2001 dem Schengen-Raum beiträt.

Die Schweiz hat ihr System der inneren Sicherheit (USIS) und insbesondere die Grenzkontrollen überprüft und untersucht nun, in welcher Form und unter welchen Bedingungen sie sich an der europäischen Kriminalitätsdatenbank (SIS) und der Datenbank für den Vergleich digitaler Fingerabdrücke (Eurodac), dem technischen Hilfsmittel für die Umsetzung des Dubliner Abkommens, beteiligen könnte. Die EU ihrerseits beschloss Anfang März 2001, auf die Verhandlungen über einen Beitritt der Schweiz zu diesen beiden Abkommen einzutreten, obwohl die Schweiz nicht EU-Mitglied ist.

Während auf internationaler Ebene erste Ergebnisse vorliegen, droht der Konsens innerhalb der Schweiz bezüglich der Vor- oder Nachteile, die eine Assoziation der Schweiz an die Abkommen von Schengen und Dublin nach sich ziehen würde, auseinander zu brechen. Die Konferenz der Kantonsregierungen, die ein vorläufiges Verhandlungsmandat an die Adresse des Bundesrates erarbeiten muss, zeigt sich ob der Dringlichkeit dieser neuen Verhandlungsrunde äusserst skeptisch. Ohne eine Fortsetzung der vorbereitenden Gespräche abzulehnen, sind 22 von 26 Kantonen der Ansicht, die Vor- und Nachteile einer Zusammenarbeit auf einem die kantonale Souveränität berührenden Gebiet nicht umfassend abschätzen zu können, während die Grenzkantone Besorgnis über die Aufhebung der Grenzkontrollen äussern⁵⁸. Darüber hinaus geben verschiedene Beobachter zu bedenken, dass das Schengener Abkommen kraft des Vertrags von Amsterdam auf dem besten Wege ist, zu einem festen Bestandteil des *acquis communautaire* zu werden. Damit unterstünde das Abkommen der alleinigen Entscheidungsgewalt der EU-Mitgliedsstaaten. Im Falle eines Beitritts wäre die Schweiz an der Weiterentwicklung der entsprechenden Rechtsnormen, die von der Schweiz selbst umgesetzt werden müssten, nicht beteiligt und würde damit einen wichtigen Teil ihrer Souveränität einbüßen⁵⁹.

58. «Berne relativise le scepticisme des cantons envers l'espace Schengen», *Le Temps*, 14.4.2001.

59. «Ein bisschen beitreten kann man nicht», *Die Weltwoche*, 29.3.2001.

5.4.2 MIGRATIONSPOLITIK

□ *Zulassungspolitik: Aufenthaltsbewilligungen für Bestqualifizierte*

Unter dem Druck der Wirtschaftskreise beschloss der Bundesrat Ende Mai 2001 erstmals seit 1991 eine Erhöhung der Kontingente für Jahresaufenthaltsbewilligungen (+ 5000 = + 30 %) und kurzfristige Aufenthaltsbewilligungen (+ 6000 = + 33 %) für hoch qualifizierte Personen, während die Forderungen der Landwirtschaft und der Tourismusbranche unberücksichtigt blieben⁶⁰. Mit diesem Beschluss setzte der Bundesrat die Grundsätze für die Ausrichtung seiner Aufnahme politik in die Praxis um. Die Grundlage dafür bildet das neue Ausländergesetz, das die Aufnahme von Personen mit hohem Bildungsprofil systematisch fördert.

□ *Zulassungspolitik: Totalrevision des Ausländergesetzes*

Im Juni 2001 veröffentlichte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Ergebnisse der Vernehmlassung über den Vorentwurf zum neuen Ausländergesetz (AuG), dessen Grundzüge in der Ausgabe 2001 des Jahrbuches skizziert wurden (S. 317). Das neue Gesetz ist nur auf Personen von ausserhalb des EU- und EFTA-Raums anwendbar, denn für die Aufnahme und Niederlassung von Bürgern der EU- und EFTA-Staaten gelten die Bestimmungen der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU über den freien Personenverkehr.

📖 **JSDW 2001**, S. 316.

Die zahlreichen Stellungnahmen und Änderungsvorschläge, die im Rahmen der Vernehmlassung eingegangen sind, zeigen, dass dieses Thema auf grosses Interesse stösst und bedeutende Kontroversen hervorruft⁶¹.

Erarbeitet wurde die Gesetzesvorlage im Anschluss an die Krise der 90er Jahre, während der zahlreiche ausländische Arbeitskräfte dank des schrittweisen Ausbaus ihrer sozialen Rechte erstmals Leistungen der schweizerischen Sozialversicherungen in Anspruch nehmen konnten. Die Verfasser des Vorentwurfs zogen ihre Lehre aus dieser Erfahrung und wollten verhindern, dass das Land erneut in eine ähnliche Situation gerät. Diese vorsichtige Haltung zeigt sich darin, dass sich die Zulassung kraft des Entwurfs primär auf qualifizierte Fachkräfte konzentriert und dass Ausländern, die Leistungen der öffentlichen Sozialwerke beziehen, sämtliche Aufenthaltsbewilligungen entzogen werden können.

Die schärfste Kritik richtet sich gegen das Konzept der Zulassungspolitik an sich. In einer gemeinsamen Veröffentlichung werfen verschiedene Personen und Verbände, die sich im Kampf gegen Rassismus und für die Rechte von Ausländern engagieren⁶², dem AuG vor, bei der Aufnahme in der Schweiz würden ausländische Personen aufgrund ihrer Staatszugehörigkeit diskriminiert, da klar zwischen EU/EFTA-Bürgern und anderen unterschieden wird. Indem diesen Personen auf-

60. «Lockerung der Ausländerpolitik», *NZZ*, 25.5.2001; «Le Conseil fédéral ouvre les vannes à la main-d'œuvre étrangère qualifiée», *Le Temps*, 25.5.2001; «Ruth Metzler: notre politique n'a pas pour vocation de subventionner l'économie», *Le Temps*, 8.2.2001.

61. Bundesamt für Ausländerfragen, *Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens über den Vorentwurf der Expertenkommission zum Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer (AuG)*, Juni 2001.

62. *Retournons la LEtr (Loi sur les étrangers) à son expéditeur!*, Editions CORA/Le Courrier, 2001.

grund ihres niedrigeren Ausbildungsniveaus die Möglichkeit genommen werde, sich «legal» in der Schweiz niederzulassen, trage das AuG unweigerlich zu einem Anstieg der Zahl der illegalen Einwanderer bei. Eine Aufnahmepolitik, die sich ausschliesslich auf Fachkräfte konzentriert, sei schlicht unrealistisch: Der derzeitige Diskurs verlange zwar ständig nach «Kopfarbeitern», dabei werde angesichts der Schwarzarbeit deutlich, dass auch andere Personen auf dem Arbeitsmarkt gebraucht werden (siehe weiter unten, «Abweisungspolitik: Sans-Papiers und Schwarzarbeit»). Nach Ansicht der Communauté genevoise d'action syndicale tragen die vorgeschlagenen Bestimmungen dazu bei, die Lage der Arbeitnehmer im Gast- und Baugewerbe und in der Landwirtschaft, aber auch der Hausangestellten, weiter zu verschlechtern.

Die Arbeitgeberkreise ihrerseits mahnen zur Vorsicht und raten davon ab, sich auf eine endgültige politische Linie festzulegen, bevor die Auswirkungen des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU bekannt sind. Die Behörden des Kantons Genf schliesslich kritisieren die Heuchelei der Bestimmungen des AuG, welche die Migrationsströme zwischen den Ländern des Südens und den Industrienationen schlicht ignorierten. Eine derartige Haltung führe unweigerlich zu einer Zunahme der Asylsuchenden⁶³.

Die den Einwanderern nahe stehenden Kreise liessen verlauten, der Ersatz des Saisonier-Statuts durch kurzfristige Aufenthaltsbewilligungen sei weniger als eine Innovation denn als kosmetische Massnahme zu betrachten. Diese Lösung ermögliche zwar den Familiennachzug, ohne ihn jedoch als Recht zu verankern; zudem sei der Familiennachzug an die Bedingung geknüpft, dass die betreffende Person keine Sozialleistungen bezieht. Dieselben Kreise bemängeln zudem, der Vorentwurf habe das überholte Bild vom «Kampf gegen die Übervölkerung aus dem Ausland» des derzeitigen Gesetzes aus dem Jahre 1931 aufgegriffen und lediglich als «Gleichgewicht zwischen Schweizern und Ausländern» etwas moderner formuliert. Im Weiteren wird kritisiert, die neuen Bestimmungen würden der demografischen Entwicklung in der Schweiz und dem Problem der Abwanderung von Know-how aus den Ländern des Südens nicht in ausreichendem Masse gerecht.

Auch die parlamentarische Initiative Goll stiess im Vernehmlassungsverfahren auf Zurückhaltung. Dieser Vorstoss verlangt die Einführung einer zivilstandsunabhängigen Aufenthaltsbewilligung für Migrantinnen, die dazu beitragen soll, die Abhängigkeit der Frauen von einem gewalttätigen Ehepartner zu mildern. Die Mehrzahl der Kantone sprechen sich dafür aus, ausländischen Ehepartnern von Schweizer Staatsbürgern nur dann eine Aufenthaltsbewilligung zu gewähren, wenn sie im gemeinsamen Haushalt wohnen, während sämtliche den Einwanderern nahe stehenden Kreise sowie eine Minderheit von zehn Kantonen die Einführung eines Aufenthaltsrechts nach Auflösung des ehelichen Zusammenlebens befürworten⁶⁴.

Eine Analyse der im Rahmen der Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen zeigt, dass sich die Kritik an der Vorlage tendenziell vor allem gegen die übermässige Ausweitung der Rechte der Ausländer von ausserhalb der EU/EFTA

63. «Genève dénonce une loi qui fera de la Suisse une usine à clandestins», *Le Temps*, 7.11.2000.

64. Bundesamt für Ausländerfragen, *Zusammenfassung der Stellungnahmen zur parlamentarischen Initiative Goll (96.461) «Rechte für Migrantinnen»*, Bern, Februar 2001.

und gegen die zu grosszügige Regelung der Familienzusammenführung richtet. Dieselben kritischen Stimmen äussern den Wunsch, dass in der Vorlage die Aufnahmekapazität der Schweiz ausdrücklich als Grundprinzip für die Migrationspolitik genannt wird. Arbeitgeber- wie auch Gewerkschaftskreise halten die Beschränkung der Anwerbung von Arbeitskräften auf hoch qualifizierte Fachkräfte für inakzeptabel und fordern eine Möglichkeit, vor allem im Rahmen kurzfristiger Aufenthaltsbewilligungen auch weniger qualifizierte Arbeitskräfte zuzulassen. Andere Kreise wiederum werfen der Zulassungspolitik mangelnde Transparenz, Gerechtigkeit und Kohärenz vor.

□ *Abweisungspolitik: Sans-Papiers und Schwarzarbeit*

Das politische Geschehen im Jahr 2001 war geprägt von der sich zuspitzenden Problematik der Sans-Papiers, die durch Kirchenbesetzungen die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich zogen. Diese Bewegung umfasst zum einen legal eingereiste Personen, die nach Ablauf oder Entzug ihrer Aufenthaltsbewilligung infolge von Arbeitslosigkeit, Unterstützungsbedürftigkeit, Scheidung, Tod des Ehepartners, Verlust einer vorläufigen Aufenthaltsgenehmigung oder Abweisung ihres Asylgesuchs im Land geblieben sind, zum anderen aber auch Menschen, die über Schlepperorganisationen illegal eingewandert sind. Diese Menschen stammen mehrheitlich aus Ländern, aus denen gemäss der Zulassungspolitik keine Arbeitskräfte angeworben werden dürfen. Damit stellen die Sans-Papiers in gewissem Sinne die «Dritte Welt» inmitten unserer Gesellschaft dar.

Seit dem Sommer 2001 bemüht sich die Bewegung der Sans-Papiers im Kanton Waadt, in Freiburg, in La Chaux-de-Fonds⁶⁵ und in etwas geringerer Masse auch in Genf, Bern, Basel und Zürich, die Öffentlichkeit auf die Lage tausender Sans-Papiers aufmerksam zu machen und als Ausweg aus ihrer Situation die Regelung ihres Statuts zu fordern. Bei den Betroffenen handelt es sich hauptsächlich um Arbeiterinnen und Arbeiter, die keinerlei Aussicht auf eine Legalisierung ihres Aufenthalts haben. Zum ersten Mal treten die Schwarzarbeiter aus ihrem Schattendasein hervor und stellen gemeinsame Forderungen.

Dabei stellt sich die Frage, weshalb die Bewegung ausgerechnet zu diesem Zeitpunkt zu Stande gekommen ist. Zufälligerweise fiel die Mobilisierung der Sans-Papiers zeitlich mit der Vernehmlassung über das neue Ausländergesetz zusammen, welches im Falle seiner Annahme die Unterscheidung zwischen Ausländern nach ihrer Herkunft gesetzlich verankern und die langfristige Niederlassung von wenig qualifizierten Arbeitnehmern aus den Ländern des Südens verunmöglichen würde⁶⁶. Die Bewegung hat dazu beigetragen, dass die Mängel des Gesetzesentwurfs, der in Kürze verabschiedet werden soll, klar zu Tage getreten sind.

65. In Lausanne umfasst die Bewegung hauptsächlich abgewiesene Asylsuchende aus dem Kosovo (siehe oben, «Rückkehr und Rückschaffung»), während sich in Freiburg und Neuenburg Sans-Papiers mit unterschiedlichem Hintergrund mobilisierten und auf ihre Lage als Arbeiterinnen und Arbeiter hinweisen. Trotz der Unterstützung durch verschiedene örtliche Volksvertreter reichte der Elan der Bewegung nicht aus, dass ihre Forderungen in die politische Agenda der Eidgenössischen Räte aufgenommen wurde.

66. Eine kürzlich erschienene Untersuchung bestätigt jedoch, dass in gewissen Branchen der Schweizer Wirtschaft wie etwa in der Landwirtschaft, im Gastgewerbe und in der Hotellerie ein Mangel an wenig qualifizierten Arbeitnehmern besteht; siehe Pigué, Etienne, und Stefano Losa, *Demande de main-d'œuvre du domaine de l'asile en Suisse et ampleur du travail clandestin*, Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations, 2001, S. 1-72.

In der Presse wurden verschiedene Erklärungen für die Tatsache erörtert, weshalb die Bewegung in der Westschweiz besonders stark war. Als Gründe wurden das Echo auf die analoge Entwicklung in Frankreich, aber auch die positive Haltung der kantonalen Behörden und der Bevölkerung angeführt⁶⁷. Die von Piguet und Losa⁶⁸ durchgeführte Studie hingegen weist darauf hin, dass die unterschiedliche regionale Ausprägung der Bewegung darauf zurückzuführen ist, dass die Problematik der von Einwanderern geleisteten Schwarzarbeit in der französischen Schweiz weitaus stärker ausgeprägt ist.

Es ist nicht das erste Mal, dass die Problematik der illegalen Einwanderer in der Schweiz öffentlich diskutiert wird. Bis noch vor etwa zehn Jahren drehte sich die Debatte hauptsächlich um die Familienangehörigen der legal niedergelassenen Arbeiter, die keine Aufenthaltsgenehmigung erhielten, und insbesondere um deren Kinder, die nicht eingeschult werden konnten. Im Gegensatz zu damals handelt es sich jedoch bei den Sans-Papiers von heute um Arbeitnehmer ohne jegliche Aussichten auf eine Verbesserung ihrer Stellung⁶⁹.

In die Debatte um die Sans-Papiers finden unterschiedliche Aspekte derselben Problematik Eingang: Ausländische Arbeitnehmer ohne Aufenthaltbewilligung stellen nur einen Teil der Personen dar, die ihre Erwerbstätigkeit nicht angeben, etwa um sich der Steuerpflicht oder der Beitragspflicht an die Sozialversicherungen zu entziehen (Schwarz- oder Grauarbeit). Bei den letzteren handelt es sich sowohl um in der Schweiz niedergelassene Ausländer als auch um Schweizer⁷⁰. Unbestritten ist, dass es sich bei der Mehrzahl der illegal im Land lebenden Personen, die keine Unterstützungsleistungen geltend machen können, um Arbeiter handelt. Dabei stellt sich die Frage, ob die illegalen Zuwanderer von der Aussicht auf Schwarzarbeit angelockt werden, oder ob sich die Schattenwirtschaft als Folge der illegalen Zuwanderung entwickelt hat. Offensichtlich übt der Arbeitsmarkt mit seinen Möglichkeiten eine magnetische Anziehungskraft auf die Scharen von Arbeitern aus, die bereit sind, Tätigkeiten mit niedrigem Anforderungsprofil zu verrichten. Dies bestätigt die Gültigkeit eines seit langem bekannten Gesetzes der Migrationsökonomie, welches die Attraktivität des Einwanderungslandes (pull-Faktor) als zumindest kurzfristig wichtigstes Moment für die Dynamik der Migrationsbewegungen identifiziert.

Die Behörden ihrerseits beschlossen, auf die Forderungen der Bewegung nicht einzutreten⁷¹. Sie lehnen jegliche Regelung des Statuts der Sans-Papiers ab und verweisen dabei auf die möglicherweise dadurch entstehende «Sogwirkung». Mit dieser Argumentation wird bewusst über die Tatsache hinweggesehen, dass die Sans-Papiers bereits erwerbstätig sind: Tausende Sans-Papiers entsprechen tausenden Arbeitsplätzen, die auf dem kontingentierten Arbeitsmarkt, der Personen von ausserhalb des EU/EFTA-Raums von vornherein ausgrenzt, nicht besetzt werden können. Die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) lehnt eine Regelung ebenfalls ab, anerkennt jedoch immerhin, dass die Problematik

67. «Les révoltes des sans-papiers tributaires des politiques cantonales», *Le Temps*, 22.8.2001.

68. Piguet, Etienne, und Stefano Losa, *op. cit.*

69. Die Ausgabe von *Carrefour* vom September 2001 ist dieser Problematik gewidmet.

70. Efionayi-Mäder, Denise, und Sandro Cattacin. *Illegal in der Schweiz. Eine Übersicht zum Wissensstand*, Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations, 2001.

71. «Ruth Metzler fait la sourde oreille», *Le Courrier*, 12.6.2001; «Une amnistie en suit une autre», *Le Courrier*, 15.9.2001.

existiert. Sie schlägt vor, die Sanktionen gegen Schwarzarbeiter und deren Arbeitgeber zu verschärfen und in den einzelnen Kantonen Mediationsstellen einzurichten, welche die illegalen Einwanderer über die Möglichkeiten zur Legalisierung ihres Statuts beraten sollen⁷².

Die Problematik der in der Schweiz erwerbstätigen Ausländer ohne Aufenthaltsbewilligung wird vom AuG ebenfalls berücksichtigt, indem insbesondere die Gefängnis- und Geldstrafen für rechtswidrig handelnde Arbeitgeber – die bislang auf eine weitaus mildere Behandlung zählen durften als die Arbeitnehmer – verschärft und die betreffenden Unternehmen von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden⁷³. Angesichts der Zunahme der nicht deklarierten Erwerbstätigkeit, die ein Instrument zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes darstellt und damit nicht nur ausländische Arbeitnehmer betrifft, legte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement Ende 2001 die Botschaft über einen Entwurf des Bundesgesetzes über unerlaubte Arbeit vor, das die Bekämpfung der Schwarzarbeit im Allgemeinen verfolgt. Der Entwurf sieht neben der Verschärfung bestehender Sanktionen auch verwaltungstechnische Erleichterungen, Massnahmen gegen die Scheinselbständigkeit und einen Ausbau der Kompetenzen der paritätischen und tripartiten Kommissionen vor⁷⁴.

□ *Integrationspolitik: Revision der Bürgerrechtsregelung*

Nachdem auf dem Gebiet der Integrationspolitik ein breit abgestützter Konsens zu Stande gekommen ist, schreiten die Bemühungen auf lokaler und Bundesebene fort. Im Hinblick auf die volle Beteiligung der Ausländerinnen und Ausländer am politischen Leben kann die Westschweiz konkrete, wenn auch zuweilen zaghafte Fortschritte vorweisen. Während die neue Verfassung des Kantons Neuenburg Inhabern einer Niederlassungsbewilligung das Wahlrecht auf kantonaler Ebene zugesteht (auf Gemeindeebene ist dieses Recht bereits seit dem vorigen Jahrhundert gewährleistet), folgt der Kanton Waadt dem jurassischen Beispiel und will Ausländerinnen und Ausländern das aktive und passive Wahlrecht in Gemeinde und Kanton verleihen⁷⁵. In Genf wurde der Vorschlag, seit über acht Jahren in der Schweiz niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern die politischen Rechte auf Gemeindeebene zu verleihen, in der Abstimmung von März 2001 von den Stimmbürgern bedauerlicherweise mit einer knappen Mehrheit verworfen. Vergleicht man dieses Ergebnis mit dem überwältigenden Nein, mit dem eine ähnliche Vorlage im Jahr 1993 abgelehnt wurde, so ist immerhin einen Wandel in der öffentlichen Meinung festzustellen.

Nach den Abstimmungsniederlagen von 1983 und 1994 legte der Bundesrat, gestützt auf die Arbeiten des Europarates in Bezug auf die Staatsangehörigkeit, einen Entwurf zur Revision des Einbürgerungsgesetzes vor, der unbestritten als innovativster Vorstoss auf dem Gebiet der Integration gilt. Im Vorentwurf, der im Februar 2001 in die Vernehmlassung geschickt wurde, formulierte die Landesregierung den ambitiösen Vorschlag, zum einen Kindern von Einwanderern das

72. «La CFE a son idée pour diminuer le nombre de sans-papiers», *Le Temps*, 29.8.2001.

73. Artikel 103 des Vorentwurfs zum AuG.

74. Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens sind auf folgender Website verfügbar: <www.auslaender.ch/arbeitsmarkt/index_f.asp>.

75. Dieser Vorschlag scheint bei der Bevölkerung auf grossen Widerstand zu stossen: «Que reste-t-il à sauver de la nouvelle Constitution vaudoise?», *Le Temps*, 18.10.2001.

Recht auf ein erleichtertes Einbürgerungsverfahren zu gewähren und zum andern deren Kindern, die in der Schweiz geboren wurden, im Sinne des *Ius Soli* automatisch die Schweizer Staatsbürgerschaft zu verleihen. Als Antwort auf den inakzeptablen Fall von Emmen, wo 1999 verschiedene Einbürgerungsgesuche auf diskriminierende Weise abgelehnt wurden, will der Bundesrat zudem ein Beschwerderecht schaffen, damit künftig gegen solche Entscheidungen Einspruch erhoben werden kann.

📖 **JSDW 2000**, S. 279.

Dabei stützt sich die Regierung weitgehend auf die von der Arbeitsgruppe Bürgerrecht formulierten Vorschläge⁷⁶. Der Vorschlag des Bundesrates löste unterschiedliche politische Reaktionen aus. Während die erleichterte Einbürgerung für Einwanderer der zweiten Generation – die in erster Linie auf einer Harmonisierung der Verfahren und der damit zusammenhängenden Kosten beruht – allgemein befürwortet wird, stossen die beiden anderen Vorstösse auf Skepsis und Zurückhaltung. Anstelle der Einführung des *Ius Soli* für die dritte Generation äussern verschiedene Kreise den Wunsch nach einer Regelung, wonach die Eltern für ihre Kinder die Schweizer Staatsbürgerschaft beantragen müssen. Was das Beschwerderecht gegen Ablehnungen von Einbürgerungen durch die Gemeinde betrifft, so wird verschiedentlich der Vorwurf geäussert, damit werde gegen die Autonomie der Gemeinden verstossen⁷⁷. Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens scheint in Bezug auf das Beschwerderecht grössere Einigkeit zu herrschen als im Hinblick auf das *Ius Soli* für die dritte Generation⁷⁸.

QUELLEN

Asyl, Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Praxis, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern.

Asylon, Revue de l'Office fédéral des réfugiés, Jahrgänge 2000 und 2001.

Bundesamt für Flüchtlinge, *Pressemitteilungen* 2000-2001.

Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylstatistik 2000*, BFF, Januar 2001.

Chronologie der Flüchtlingspolitik, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Jahrgänge 2000 und 2001.

Planète exil, Revue de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, Jahrgänge 2000 und 2001.

Vivre ensemble, Bulletin de liaison pour la défense du droit d'asile, Genf.

Bulletin augenauf, Bern.

Carrefour, Journal des Centres de contact Suisses-immigrés.

INTERNET-ADRESSEN

Bundesverwaltung: <www.admin.ch>.

Bundesverwaltung, Pressemitteilungen: <www.admin.ch/cp/d/>.

Bundesamt für Flüchtlinge: <www.asyl.admin.ch>; <www.odr.admin.ch>.

Bundesamt für Ausländerfragen: <www.bfa.admin.ch>.

Schweizerische Flüchtlingshilfe: <www.sfh-osar.ch>.

UNO-Flüchtlingshochkommissariat: <www.unhcr.ch>.

Le Courrier: <www.lecourrier.ch>.

Informationssite des Komitees gegen die Aushöhlung des Asylrechts: <www.asile.ch>.– E-Mail: asile@worldcom.ch

Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern: <www.anneepolitique.ch>.

Human Rights Watch: <www.hrw.org>.

Association romande contre le racisme: <www.AcorSosRacisme.org>.

76. «Ohne Willkür zum Schweizer Pass», *NZZ*, 1.2.2001.

77. «Le projet de Ruth Metzler suscite les critiques au sein de la droite», *Le Temps*, 2.2.2001.

78. Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens sind auf folgender Website verfügbar: <www.auslaender.ch/news_info/index_f.asp?lang=f>.

5.5. PROJEKT FÜR EINE STIFTUNG SOLIDARITÄT SCHWEIZ

Am 28. Februar 2001 präsentierte der Bundesrat seine Botschaft zur von der SVP lancierten « Goldinitiative » mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen. Nach Abschluss der parlamentarischen Debatte sprachen sich beide Kammern des Eidgenössischen Parlaments dafür aus, die Goldinitiative zurückzuweisen und dem Gegenvorschlag zur Initiative den Vorzug zu geben, der darauf abzielt, die Erträge aus dem Verkauf überschüssiger Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank während dreissig Jahren gleichmässig unter der noch zu bildenden Solidaritätsstiftung, der AHV und den Kantonen aufzuteilen.

5.5.1 KURZER HISTORISCHER ÜBERBLICK

Die Idee zur Schaffung einer schweizerischen Solidaritätsstiftung wurde bereits 1997 geboren und im Zusammenhang mit dem Verkauf überschüssiger Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank (SNB) (schätzungsweise 1300 Tonnen), die im Rahmen der Geldpolitik nicht mehr benötigt werden, vom Bundesrat in seiner Botschaft vom 17. Mai 2000⁷⁹ wieder aufgegriffen.

📖 ASTM 2001, S. 322-325.

5.5.2 WICHTIGE POLITISCHE EREIGNISSE 2001

Am 24. Januar 2001 wurden die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens veröffentlicht. Dabei zeigte sich, dass die Kantone und die Mehrheit der politischen Parteien der Schaffung einer Stiftung Solidarität Schweiz positiv gegenüber stehen.

Am 2. Februar 2001 machte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-SR) den Vorschlag, die Verwendung der 1300 Tonnen Gold in einer einzigen Vorlage zu behandeln und so die Möglichkeit zu schaffen, einen Gegenvorschlag zur von der Schweizerischen Volkspartei (SVP) lancierten Goldinitiative auszuarbeiten. Ferner sollen nach Ansicht der Kommission lediglich die Erträge aus dem Erlös des Goldverkaufs für die Dauer von dreissig Jahren verwendet werden, wodurch der Gegenwart des Kapitals erhalten bliebe. Diese Erträge sollten der Solidaritätsstiftung, den Kantonen und der AHV zu gleichen Teilen zugute kommen. Nach Ablauf dieser dreissig Jahre könnte gemäss den Wünschen der zukünftigen Generation das Kapital zwischen Bund und Kantonen verteilt oder aber weiterhin zur Erwirtschaftung von Zinserträgen genutzt werden. Der Bundesrat begrüsst die Vorschläge der Kommission und anerkannte, dass es sich dabei um eine « einfache, ausgewogene und solidarische Lösung » handle⁸⁰.

Auf der Grundlage dieser Vorschläge unterbreitete der Bundesrat am 28. Februar 2001 dem Parlament seine Botschaft über die Goldinitiative der SVP⁸¹ mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen. Dabei gaben insbesondere die folgenden Überlegungen den Ausschlag: Die Initiative sei offen gegen die Schaffung der

79. *Botschaft betreffend die Verwendung von Goldreserven und ein Bundesgesetz über die Stiftung solidarische Schweiz* vom 17.05.2000, *Bundesblatt* Nr. 29, 25. Juli 2000, S. 3979-4022 (Botschaft Nr. 00.042).

80. EFD, « Bundesrat begrüsst die Ziele der WAK-S – Solidaritätsstiftung im bisherigen Umfang », Pressemitteilung, 2.2.2001.

81. *Botschaft zur Volksinitiative « Überschüssige Goldreserven in den AHV-Fonds (Goldinitiative) »* vom 28. Februar 2001, *Bundesblatt* Nr. 14, 10. April 2001, S. 1403-1422 (Botschaft Nr. 01.020).

Solidaritätsstiftung gerichtet; auf Grund der vagen Formulierung gefährde sie die Unabhängigkeit der SNB; sie berücksichtige die Ansprüche von Bund und Kantonen an den Gewinnen der SNB nicht in ausreichendem Masse und sei darüber hinaus nicht geeignet, die strukturellen Probleme zur Finanzierung der AHV zu lösen.

Anlässlich der Sommersession lehnte der Ständerat am 20. Juni 2001 die Goldinitiative klar ab und sprach sich mit grosser Mehrheit für die Schaffung der Solidaritätsstiftung aus. Auch der Vorschlag der WAK-SR, die Stiftung durch einen Teil der Erträge aus dem Verkaufserlös der überschüssigen Goldreserven zu finanzieren, stiess im Ständerat auf Zustimmung. Das positive Votum des Ständerates zur Schaffung der Solidaritätsstiftung, das wesentlich zur Konkretisierung des Gegenvorschlags zur Goldinitiative beiträgt, wurde vor allem von der Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke begrüsst⁸².

Im Rahmen der Herbstsession beschloss auch der Nationalrat am 25. und 26. September 2001, die Ablehnung der Goldinitiative zu beantragen und an ihrer Stelle dem Gegenvorschlag einschliesslich des Projektes der Stiftung Solidarität Schweiz, der bereits auf die Unterstützung der kleinen Kammer zählen konnte, den Vorzug zu geben.

QUELLEN

Website über das Projekt Stiftung Solidarität Schweiz: <www.solidarity.admin.ch>.

Dossier des Parlaments über die Verwendung der Goldreserven (Solidaritätsstiftung und Goldinitiative): <www.parlement.ch/D/Gold/Gold_d.htm>.

Dossier des Eidgenössischen Finanzdepartementes über die Stiftung Solidarität Schweiz und die Goldreserven: <www.efd.admin.ch/d/aktuell/gold/index.htm>.

5.6. DER INTERNATIONALE STRAFGERICHTSHOF UND DIE RATIFIKATION DES RÖMER STATUTS DURCH DIE SCHWEIZ

Am 17. Juli 1998 wurde das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs mit 120 gegen 7 Stimmen bei 21 Enthaltungen an der Diplomatischen Konferenz in Rom angenommen. Als «Geschenk der Hoffnung für künftige Generationen» würdigte es UNO-Generalsekretär Kofi Annan. Vielfach wird der Strafgerichtshof gar als wichtigste internationale Organisation seit der Gründung der Vereinten Nationen betrachtet. Sicher ist, dass das Römer Statut eine neue Epoche des Völkerstrafrechts einläutet und einen wichtigen Meilenstein zur Durchsetzung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts setzt. Es ist zu erwarten, dass der Gerichtshof im Jahr 2002 seine Arbeit aufnimmt.

Vor diesem Hintergrund setzt sich dieser Beitrag zum Ziel, in Kürze wesentliche Aspekte der neuen Institution vorzustellen. Sodann wird aus einem schweizerischen Blickpunkt insbesondere auf die Ratifikation und Umsetzung durch die Schweiz eingegangen.

82. Arbeitsgemeinschaft, «Ständerat holt Solidaritätsstiftung aus dem Jammertal», Medienmitteilung, 20.6.2001.

5.6.1. DER INTERNATIONALE STRAFGERICHTSHOF

□ Entstehungsgeschichte

Bisher blieben Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen oft ungesühnt, und in gewissen Staaten und Regionen existiert gar eine veritable Kultur der Straflosigkeit. Diese gilt es zu brechen. Schon das Nürnberger Tribunal hatte erkannt, dass «Verbrechen gegen das Völkerrecht von Menschen begangen werden, nicht durch abstrakte Wesen, und dass nur durch die Bestrafung jener Individuen, die solche Verbrechen begehen, die Bestimmungen des Völkerrechts durchgesetzt werden können»⁸³.

Dennoch musste die Menschheit lange auf einen permanenten internationalen Strafgerichtshof warten. Souveränitätsdenken und auch der Kalte Krieg verhinderten die Realisierung der seit Ende des 19. Jahrhunderts verfolgten Idee eines permanenten und damit nicht dem Opportunitätsdenken verschiedener Mächte unterworfenen internationalen Strafgerichtshofs⁸⁴. Angesichts der Gräueltaten des Zweiten Weltkriegs errichteten die Siegermächte zwar die Tribunale von Nürnberg und Tokio. Jedoch waren diese beiden ersten internationalen Strafgerichte lediglich zur Verfolgung von Verbrechern auf der Verliererseite befugt. Auch die Zuständigkeit der beiden Ad-hoc-Tribunale für Ex-Jugoslawien und Rwanda ist auf bestimmte Konflikte in eng umgrenzten Gebieten beschränkt. Nichtsdestotrotz trugen diese Ad-hoc-Tribunale wesentlich zur Entwicklung des Völkerstrafrechts bei. Gerade die beiden Ad-hoc-Tribunale für Ex-Jugoslawien und Rwanda legten durch ihre Tätigkeit dar, dass internationale Strafgerichtsbarkeit unter Beachtung rechtlich hochstehender Massstäbe möglich ist. Dies gab dem 1989 in der UNO-Generalversammlung eingebrachten Bestreben zur Errichtung eines permanenten internationalen Strafgerichtshofs, das nur wenige Jahre zuvor als utopisch angesehen wurde, neuen Schwung. Nicht zuletzt dank der Unterstützung durch die Gruppe der sogenannten «like-minded states» konnte so am 17. Juli 1998 nach langwierigen Verhandlungen das Römer Statut angenommen werden, ein Verhandlungsergebnis, das auch von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) als positiv und historisch bewertet wurde.

□ Übersicht über das Römer Statut

Das Römer Statut wurde im Bewusstsein angenommen, «dass die schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren, nicht unbestraft bleiben dürfen und dass ihre wirksame Verfolgung durch Massnahmen auf einzelstaatlicher Ebene und durch verstärkte internationale Zusammenarbeit gewährleistet werden muss» (Präambel des Statuts). Im Gegensatz zu sämtlichen bisherigen internationalen Straftribunalen ist der Internationale Strafgerichtshof eine *ständige* Einrichtung. Er beruht auf völkerrechtlichem Vertrag, dem Römer Statut, der mit seinen 128 Artikeln nur für Vertragsstaaten rechtsverbindlich ist. Nach Inkrafttreten des Römer Statuts mit der 60. Ratifizierung wird der Internationale Strafgerichtshof seine strafrechtliche Gerichtsbarkeit über Individuen ausüben können, die sich eines Völkermordes, Verbrechens gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechens verantwortlich machen.

83. The Trial of the Major War Criminals: Proceedings of the International Military Tribunal sitting at Nürnberg, Germany, 14 November 1945 - 1 October 1946, S. 465 (30 Sep. 1946).

84. Der Schweizer Gustave Moynier schlug schon 1872 die Schaffung einer internationalen Rechtsinstanz vor, die Verletzungen der Genfer Konvention von 1863 strafrechtlich verfolgen sollte.

Die vier Organe des Internationalen Strafgerichtshofs mit Sitz in Den Haag umfassen das Präsidium, die richterlichen Abteilungen (Berufungsabteilung, Hauptverfahrensabteilung und Vorverfahrensabteilung), die Anklagebehörde sowie die Kanzlei. Die Tätigkeit des Strafgerichtshofs wird von der mindestens jährlich zusammentretenden Versammlung der Vertragsstaaten beaufsichtigt.

Das Römer Statut ist ein komplexer Vertrag, der in zahlreichen Bereichen konzeptionell Neuland geschaffen hat. Es schafft nicht nur eine neue Institution mit eigener Gerichtsorganisation. Vielmehr enthält das Statut auch die bisher umfassendste Liste an bislang unerreicht präzise definierten Verbrechen gegen das Völkerrecht, legt allgemeine Grundsätze des Völkerstrafrechts fest, schafft ein neuartiges internationales Strafprozessrecht, weist rudimentäre Richtlinien für die Strafvollstreckung auf, und verpflichtet die Staaten zur Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof einschliesslich der Überstellung von mutmasslichen Tätern.

□ *Zuständigkeit des Strafgerichtshofs und Einleitung des Verfahrens*

Mit In-Kraft-Treten des Römer Statuts erlangt der ständige Internationale Strafgerichtshof die Zuständigkeit, *Individuen*, die sich eines Völkermordes, eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit oder eines Kriegsverbrechens schuldig gemacht haben, strafrechtlich zu verfolgen. Über Staaten und andere juristische Personen wie etwa transnationale Unternehmen und Organisationen hat der Strafgerichtshof hingegen keine Gerichtsbarkeit⁸⁵.

Voraussetzung zur Ausübung der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs ist, dass das fragliche Verbrechen *auf dem Gebiet eines Vertragsstaates* (Territorialitätsprinzip) oder aber *von einem Bürger eines Vertragsstaates* (aktives Personalitätsprinzip) begangen wurde. Nichtvertragsstaaten können zudem die Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofs in Bezug auf eine bestimmte Situation *ad hoc* anerkennen.

Allerdings bleibt die Strafverfolgung solcher Verbrechen in erster Linie die Sache und Aufgabe eines jeden Staates. Sie sind gar völkerrechtlich verpflichtet, diese Verbrechen oder zumindest bestimmte dieser Verbrechen strafrechtlich zu verfolgen. Dies gilt auch wenn sie in einem andern Land begangen wurden und Täter oder Opfer nicht Staatsangehörige des Gerichtsortstaates sind (so genanntes Weltrechtsprinzip). Die Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofs ist also lediglich komplementär. Er ist nur zuständig, wenn kein Staat in der betroffenen Sache eine ernsthafte strafrechtliche Verfolgung durchführt⁸⁶. Somit ist er keine Rechtsmittelinstanz und soll die nationale Strafgerichtsbarkeit schon gar nicht ersetzen, sondern vielmehr bei mangelhaftem Funktionieren ergänzen.

□ *Die Straftatbestände*

Mit In-Kraft-Treten des Römer Statuts wird der Internationale Strafgerichtshof seine Gerichtsbarkeit über die völkerrechtlichen «Kernverbrechen» Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Kriegsverbrechen ausüben können. Zur Ausübung der Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression

85. Siehe etwa Andrew Clapham, «The Question of Jurisdiction under International Criminal Law Over Legal Persons: Lessons from the Rome Conference on the International Criminal Court», in Menno Kamminga und Saman Zia-Zarif (eds.), *Liability of Multinational Corporations Under International Law*, The Hague; Boston (Mass.): Kluwer Law International, 2000, S. 139.

86. Art. 17 des Römer Statuts.

müssen sich die Vertragsstaaten aber erst über Definition des Tatbestandes und Bedingungen der Ausübung der betreffenden Gerichtsbarkeit einigen⁸⁷.

Im Einklang mit der Völkermordkonvention von 1948 liegt ein *Völkermord* nach Artikel 6 des Römer Statuts vor, wenn eine der folgenden Handlungen gegen Mitglieder einer nationalen, ethnischen, rassischen oder religiösen Gruppe mit der *Absicht* verübt wird, diese Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören: Tötung von Mitgliedern der Gruppe; Verursachung schweren körperlichen oder seelischen Schadens; vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen, die geeignet sind, die gänzliche oder teilweise, körperliche Vernichtung der Gruppe herbeizuführen; Massnahmen zur Geburtenverhinderung innerhalb der Gruppe; gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere Gruppe.

Das Römer Statut ist der erste multilaterale Vertrag, der *Verbrechen gegen die Menschlichkeit* genauer definiert. Nach Artikel 7 des Römer Statuts können folgende Handlungen unter den Tatbestand solcher Verbrechen fallen: vorsätzliche Tötung; Ausrottung; Versklavung; Vertreibung oder zwangsweise Überführung einer Bevölkerung; Freiheitsentzug oder sonstige schwer wiegende Beraubung der körperlichen Freiheit; Folter; Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, Nötigung zur Prostitution, erzwungene Schwangerschaft, Zwangssterilisation sowie andere Formen sexueller Gewalt; Verfolgung einer identifizierbaren Gruppe oder Gemeinschaft aus politischen, rassischen, nationalen, ethnischen, kulturellen oder religiösen Gründen, Gründen des Geschlechts oder weiteren unzulässigen Gründen; zwangsweises Verschwindenlassen von Personen, Apartheid sowie andere unmenschliche Handlungen ähnlicher Art. Allerdings qualifizieren derartige Taten nur als Verbrechen gegen die Menschlichkeit, wenn sie im «Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung und in Kenntnis des Angriffs» begangen werden. Ein solcher Angriff liegt vor, wenn die oben genannten Handlungen mehrfach gegen eine Zivilbevölkerung begangen werden und dadurch die Politik eines Staates oder einer Organisation ausgeführt oder unterstützt wird.

Kriegsverbrechen sind kriminalisierte Verstöße gegen das in internationalen oder internen bewaffneten Konflikten anwendbare Humanitäre Völkerrecht, wie es etwa aus den vier Genfer Konventionen von 1949 hervorgeht. Artikel 8 des Römer Statuts enthält eine (etwas unübersichtliche) Liste von 50 Tatbeständen. Beispiele solcher Kriegsverbrechen sind, soweit im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt begangen, absichtliche Angriffe gegen die Zivilbevölkerung oder gegen zivile Objekte, die Verursachung von deutlich exzessiven «kolateralen» Verletzungen von Zivilpersonen oder zivilen Schäden, der Gebrauch von gewissen chemischen oder biologischen Waffen, Misshandlungen oder Folter von Kriegsgefangenen oder anderen geschützten Personen, Vergewaltigungen und andere Formen sexueller Gewalt, die Rekrutierung oder der Gebrauch von Kindersoldaten, die Ansiedlung durch eine Besatzungsmacht von Teilen ihrer eigenen Zivilbevölkerung in von ihr besetztem Gebiet.

□ *Allgemeine Grundsätze des Völkerstrafrechts*

Der dritte Teil des Römer Statuts definiert allgemeine Strafrechtsgrundsätze, die vom Strafgerichtshof zu beachten sind. So ist etwa die amtliche Eigenschaft von

87. Art. 5(2) des Römer Statuts.

Staats- oder Regierungschefs, Regierungsmitgliedern oder Parlamentariern unerheblich; allfällige Immunitäten verhindern deren Verantwortlichkeit vor dem Strafgerichtshof nicht⁸⁸. Ein anderes Beispiel eines allgemeinen Grundsatzes ist, dass gesetzliche Vorschriften oder Anordnungen Vorgesetzter, die ein völkerrechtliches Verbrechen erlauben oder dazu gar verpflichtet, widerrechtlich sind und den Täter nicht von seiner strafrechtlichen Verantwortlichkeit entheben⁸⁹.

□ Verfahren

Das Strafverfahren vor dem Gerichtshof ist im Römer Statut relativ detailliert festgelegt. Es verbindet Konzepte insbesondere der Rechtssysteme des «common law» und des «civil law» zu einem neuen Ganzen, um den besonderen Problemstellungen eines Verfahrens vor dem Internationalen Strafgerichtshof gerecht zu werden.

Ein Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof kann durch einen Vertragsstaat, durch den *Sicherheitsrat der Vereinten Nationen* oder auch durch den (unabhängigen) Ankläger selbst eingeleitet werden⁹⁰. Letzteres stellt einen nicht unbedeutenden Erfolg der Nichtregierungsorganisationen dar. Der Ankläger kann Informationen von nichtstaatlichen Organisationen oder Einzelpersonen einholen und berücksichtigen, bedarf allerdings zur förmlichen Weiterführung der Ermittlungen der Genehmigung der richterlichen Vorverfahrenskammer. Zusätzlich bestehen in der kritischen Phase der Verfahrensauslösung und des Übergangs der Zuständigkeit von nationalen Instanzen auf den Strafgerichtshof vielfältige Absicherungen, nicht zuletzt um die Beachtung des Komplementaritätsprinzips zu gewährleisten⁹¹.

Gegen einen Schuld- oder Freispruch durch die erstinstanzliche Hauptverfahrenskammer kann vor der Berufungskammer *Berufung* eingelegt werden. Des Weiteren garantiert das Römer Statut die *Rechte der Angeklagten* gemäss internationalen Standards und verpflichtet den Gerichtshof zu geeigneten Massnahmen zum Schutz von Zeugen und Opfern⁹². Das Statut gibt dem Strafgerichtshof zudem die Möglichkeit zur Wiedergutmachung für die *Opfer*, einschliesslich Rückerstattung, Entschädigung und Rehabilitierung⁹³.

□ Zusammenarbeit und Vollstreckung

Da der Strafgerichtshof über keinerlei Polizei verfügt und in der Regel nicht selbst auf dem Gebiet der Vertragsstaaten Untersuchungshandlungen durchführen kann, ist er zur erfolgreichen strafrechtlichen Verfolgung wesentlich auf die Mitarbeit der Staaten angewiesen. Von zentraler Bedeutung sind deshalb die vor allem im Teil 9 des Römer Statuts festgelegten Verpflichtungen der Vertragsstaaten, mit dem Gerichtshof zusammenzuarbeiten. Auf Gesuch des Gerichtshofs sind die Vertragsstaaten etwa verpflichtet, mutmassliche Täter festzunehmen und dem Strafgerichtshof zu überstellen, bei Aufnahme und Sicherstellung von Beweisen behilflich zu sein, Unterlagen zuzustellen, Räume oder

88. Art. 27 des Römer Statuts.

89. Siehe Art. 33 des Römer Statuts.

90. Art. 13 des Römer Statuts.

91. Siehe Art. 15 und 17-20 des Römer Statuts.

92. Art. 67 und 68 des Römer Statuts.

93. Art. 75 und 79 des Römer Statuts.

Orte wie Grabstätten zu untersuchen, Objekte zu suchen und zu beschlagnahmen, sowie Eigentum und Vermögen aufzuspüren, einzufrieren, zu beschlagnahmen und/oder einzuziehen⁹⁴. Ein Staat kann allerdings die Zusammenarbeit verweigern, falls die Offenlegung von Informationen oder Schriftstücken nach seiner Auffassung seine nationalen Sicherheitsinteressen beeinträchtigen würde⁹⁵.

Die vom Internationalen Strafgerichtshof gesprochenen Freiheitsstrafen wie auch die Geldstrafen und Einziehungsanordnungen werden ebenfalls von den Staaten vollstreckt, wobei der Gerichtshof formell zuständig bleibt und die Vollstreckung beaufsichtigt⁹⁶.

5.6.2 DER INTERNATIONALE STRAFGERICHTSHOF UND DIE SCHWEIZ

□ *Teilnahme der Schweiz an den Verhandlungen zur Errichtung des Strafgerichtshofs*

Die offizielle Schweiz hat die Bedeutung des Projektes eines permanenten Internationalen Strafgerichtshofs schon früh erkannt und von Anfang an aktiv an den entsprechenden Verhandlungen teilgenommen. Die Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs wurde und wird als logische Folge der traditionellen schweizerischen Aussenpolitik der Unterstützung und Förderung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte angesehen⁹⁷. Die Schweiz spielte denn auch eine wesentliche Rolle während den Verhandlungen,⁹⁸ nicht zuletzt als Gründungsmitglied der Gruppe der so genannten «like-minded states» (gleichgesinnte Staaten), die sich für einen starken und unabhängigen Strafgerichtshof einsetzt. Bei der Definition der Verbrechen trat die Schweiz insbesondere dafür ein, dass kein Rückschritt gegenüber dem geltenden Völkerrecht vereinbart wurde. Als Erfolg in dieser Hinsicht lässt sich etwa werten, dass die Tatbestandselemente der Kriegsverbrechen in ihrer heutigen Form in wesentlichem Masse den von der Schweiz in der Vorbereitungscommission unterbreiteten Textvorschlägen entsprechen. NGOs wie Staaten anerkannten und anerkennen den konstruktiven Beitrag der Schweiz.

□ *Ratifikation und Umsetzung des Römer Statuts*

Die Haltung der Bundesverwaltung

Die Schweiz unterzeichnete das Römer Statut bereits am Tag nach seiner Annahme, am 18. Juli 1998, da sie das Endergebnis des Römer Statuts insgesamt

94. Siehe vor allem Art. 86, 89 ff., 93 und 109 des Römer Statuts.

95. Art. 72 des Römer Statuts.

96. Art. 103 ff. und 109 des Römer Statuts.

97. Aus verfassungsrechtlicher Sicht entspricht die Unterstützung der Errichtung des Strafgerichtshofs dem in Art. 2(4) der schweizerischen Bundesverfassung genannten Zweck der Eidgenossenschaft, sich für eine «friedliche und gerechte internationale Ordnung» einzusetzen, sowie dem Auftrag des Bundes gemäss Art. 54(2) der Bundesverfassung, sich in den auswärtigen Angelegenheiten unter anderem «zur Achtung der Menschenrechte» einzusetzen.

98. Obwohl das Projekt des Internationalen Strafgerichtshofs in der Generalversammlung der Vereinten Nationen seinen Anfang nahm und die Generalversammlung auch danach eine wegweisende Rolle spielte, konnte die Schweiz an den materiellen Verhandlungen zumeist als gleichberechtigter Staat teilnehmen, da die Staaten sich für die Rechtsgrundlage eines Vertrages und nicht etwa einer Resolution der Generalversammlung oder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen entschieden.

positiv und als tragfähige Basis zur Durchsetzung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts bewertete⁹⁹. Die Ratifikation des Statuts war für den Bundesrat denn auch lediglich ein logischer Schritt vor dem Hintergrund der humanitären Tradition der Schweiz und ihrer Rolle als Depositarstaat der Genfer Konventionen¹⁰⁰.

Um bei der wichtigen ersten Versammlung der Vertragsstaaten nach In-Kraft-Treten des Römer Statuts mitwirken zu können, strebte der Bundesrat eine möglichst rasche Ratifikation an¹⁰¹. Hierzu wurden in einer ersten Phase zunächst nur die rechtlichen Grundlagen in Hinsicht auf die Verpflichtungen zur Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof geschaffen. Erst nach der Ratifikation wird der Bundesrat dann in einer zweiten Phase Vorschläge zur Umsetzung der Straftatbestände des Römer Statuts in schweizerisches Strafrecht unterbreiten, da der operative Teil des Statuts die Vertragsstaaten hierzu an sich rechtlich nicht verpflichtet¹⁰².

So konnte die Bundesversammlung am 22. Juni 2001 die folgenden gesetzlichen Massnahmen verabschieden, die unerlässlich zur Erfüllung der sich aus dem Statut ergebenden Verpflichtungen sind:¹⁰³

- das neue Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (ZISG);¹⁰⁴ und
- eine Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (Rechtspflegedelikte vor internationalen Gerichten, Änderung von Art. 309 StGB sowie Art. 179b (neu) MStG)¹⁰⁵.

Hinzu kommt der die Ratifikation ermöglichende Bundesbeschluss zur Genehmigung des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs¹⁰⁶. Da der Internationale Strafgerichtshof keine supranationale Gemeinschaft im Sinne von Art. 140(1)(b) der schweizerischen Bundesverfassung ist, bedurfte es keines obligatorischen Staatsvertragsreferendums¹⁰⁷. Hingegen stellte sich die Frage, ob die Verpflichtung der Überstellung an den Internationalen Strafgerichtshof auch von Schweizer Bürgern, die eines Völkermordes, Verbrechens gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen verdächtigt, aber strafrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen wurden, mit dem verfassungsrechtlichen Verbot der Auslieferung von Schweizern an ausländische Behörden vereinbar ist¹⁰⁸, oder ob vielmehr die Verfassung geändert werden muss. Der Bundesrat kam zum Schluss, dass eine Überstellung an den Internationalen Strafgerichtshof von einer Auslieferung eines

99. Siehe auch die Bewertung durch den Leiter der Schweizer Delegation an der Römer Konferenz Cafilich, *Liechtensteinische Juristen-Zeitung* 1 (1999), insbesondere S. 10-11.

100. Siehe Botschaft des Bundesrates über das Römer Statut, BBl 2001 391, 392-406.

101. Vgl. Botschaft über das Römer Statut, BBl 2001 391, 393, 451-452; Cottier, in Kress/Lattanzi (Hrsg.), S. 219-220 sowie 224 ff. Zu den Funktionen der Versammlung der Vertragsstaaten, siehe unten.

102. Siehe hierzu unten, Punkt 5.6.3 «Die Errichtung schweizerischer Gerichtsarbeit über die Straftatbestände des Römer Statuts».

103. Die Umsetzungsgesetzgebung wird wohl auf den gleichen Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden, wie das Statut selbst für die Schweiz in Kraft tritt, also voraussichtlich noch im Laufe des Jahres 2002.

104. BBl 2001 2885.

105. BBl 2001 2906.

106. BBl 2001 2939.

107. Siehe hierzu Cottier, in Kress/Lattanzi (Hrsg.), 222-223.

108. Art. 25(1) der schweizerischen Bundesverfassung.

Schweizern in die Strafgewalt eines anderen Staates grundlegend verschieden und deshalb das verfassungsrechtliche Auslieferungsverbot nicht anwendbar ist, jedenfalls aber gemäss Artikel 36 der Bundesverfassung durch ein Bundesgesetz in zulässiger und genügender Weise eingeschränkt werden kann, und eine Verfassungsänderung somit nicht nötig ist¹⁰⁹. Die Schweiz hatte nicht zuletzt an der Ausarbeitung des Römer Statuts und seiner internationalen Standards entsprechenden Verfahrensordnung teil und wird auch weiterhin in der Versammlung der Vertragsstaaten Aufsicht über die Tätigkeit des Strafgerichtshofs ausüben können. Auch bildet das Römer Statut mit seiner Ratifikation Teil der schweizerischen Rechtsordnung. Es geht hier zudem nur um schwerste Verbrechen, die die internationale Gemeinschaft als Ganzes betreffen, und der Strafgerichtshof ist lediglich zuständig, wenn die Schweiz die Schuldigen nicht selbst strafrechtlich verfolgt¹¹⁰.

Somit unterlagen die Bundesgesetze zur Umsetzung des Römer Statuts und der Bundesbeschluss zur Genehmigung des Beitritts zum Strafgerichtshof, einer internationalen Organisation, lediglich dem fakultativen Referendum¹¹¹, dessen Frist am 11. Oktober 2001 ungenützt ausgelaufen ist. Die Schweiz hat das Römer Statut am 12. Oktober 2001 ratifiziert¹¹².

Die Umsetzung der Pflichten zur Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof

Das Römer Statut verpflichtet die Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof bei der strafrechtlichen Ermittlung und Verfolgung¹¹³. Die Staaten haben entsprechend dafür zu sorgen, dass die dafür notwendigen innerstaatlichen Rechtsnormen und Verfahren zur Verfügung stehen.

Zur Koordination der verschiedenen Formen der Zusammenarbeit sieht das neue Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof eine *Zentralstelle für die Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof* im Bundesamt für Justiz vor. Diese Zentralstelle entscheidet etwa über die Zulässigkeit und Modalitäten konkreter Fälle der Zusammenarbeit, ordnet die notwendigen Massnahmen an und bestimmt, welche eidgenössische Behörde oder welcher Kanton für den Vollzug zuständig ist. Sie überstellt dem Gerichtshof verfolgte Personen, übermittelt ihm Ermittlungsergebnisse, vollstreckt Geldstrafen und entscheidet über Gesuche um Übernahme der Strafvollstreckung. Gegen Schlussverfügungen der Zentralstelle kann beim Bundesgericht eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht werden.

Das Bundesgesetz regelt zudem die *Modalitäten der Überstellung und vorherigen Überstellungshaft* der vom Gerichtshof verfolgten oder verurteilten Personen wie etwa die Frage des rechtlichen Gehörs. Des Weiteren bestimmt das Gesetz auch *Grundsätze der anderen Formen der Zusammenarbeit*, wie etwa in Hinsicht auf Einvernahmen und Vorladungen, ausnahmsweise erfolgende Untersuchungshandlungen des Anklägers des Gerichtshofs auf schweizerischem

109. Botschaft über das Römer Statut, BBl 2001 391, 485-486.

110. Siehe Cottier, *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht* (im Erscheinen [Dezember 2001]) (auch zu weiteren Fragen der verfassungsrechtlichen Kompatibilität des Römer Statuts). Zur abweichenden Sicht insbesondere von Vertretern der SVP siehe unten, Punkt «Stellungnahmen von Akteuren ausserhalb der Bundesverwaltung».

111. Art. 141(1)(d)(2) der schweizerischen Bundesverfassung.

112. Siehe Pressemitteilung des EDA zum Beitritt zum Internationalen Strafgerichtshof vom 12. Oktober 2001.

113. Siehe oben, Punkt «Zusammenarbeit und Vollstreckung».

Hoheitsgebiet, Herausgabe von Beweismitteln, Beschlagnahme von mit der strafbaren Handlung in Beziehung stehenden Gegenständen oder Vermögenswerten und Übergabe derselben an den Gerichtshof zur Einziehung, Zuweisung an den Treuhandfonds oder Rückerstattung an die Opfer oder Geschädigten.

Der Bundesbeschluss zur Genehmigung des Römer Statuts und das Bundesgesetz zur Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof sehen zudem vor, dass die Schweiz Personen, die vom Strafgerichtshof zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden, zum Vollzug der Strafe übernehmen kann, sofern diese Personen Schweizer Bürger sind oder in der Schweiz ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Diese Beschränkung auf Schweizer Bürger und Aufenthaltler ist allerdings zu bedauern, da zu erwarten ist, dass der Internationale Strafgerichtshof wiederholt damit konfrontiert sein wird, dass ein verurteilter Straftäter seine Strafe nicht in seinem Heimatland absitzen kann, da er dort etwa sofort freigelassen würde oder seine Sicherheit nicht gebührend gesichert wäre. Hier wurde die Chance verpasst, dem Verständnis unserer Rolle als Depositarstaat der Genfer Konventionen und den geäußerten Zielen der schweizerischen Aussenpolitik konkret zu entsprechen.

Die Errichtung schweizerischer Gerichtsbarkeit über die Straftatbestände des Römer Statuts

Wie bereits erwähnt, verpflichtet der operative Teil des Römer Statuts die Vertragsstaaten nicht direkt zur Errichtung nationaler Gerichtsbarkeit über die im Statut definierten Straftatbestände. Allerdings ruft der sechste Abschnitt der Präambel des Römer Statuts in Erinnerung, «dass es die Pflicht eines jeden Staates ist, seine Strafgerichtsbarkeit über die für internationale Verbrechen Verantwortlichen auszuüben». Es wird zunehmend anerkannt, dass alle Staaten zur strafrechtlichen Verfolgung der «Kernverbrechen» Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und der Kriegsverbrechen völkerrechtlich verpflichtet sind¹¹⁴. Zudem ist die Schweiz aufgrund internationaler, von ihr ratifizierter Konventionen verpflichtet, bestimmte völkerrechtliche Verbrechen strafrechtlich zu verfolgen. Dies trifft insbesondere auf schwere Verletzungen der Genfer Konventionen von 1949 und des Ersten Zusatzprotokolls von 1977 und auf den Tatbestand der Folter gemäss der Konvention gegen die Folter von 1984 zu. Schliesslich ist eine vollständige Umsetzung der Tatbestände auch angesichts des Komplementaritätsgrundsatzes im Interesse der Schweiz, da bei Fehlen einer genügenden schweizerischen Gerichtsbarkeit möglicherweise Schweizer an den Gerichtshof überstellt werden müssen.

Allerdings können bereits heute völkergewohnheitsrechtliche Kriegsverbrechen aufgrund einer Art Blanko-Norm des Militärstrafgesetzes nach dem Weltrechtsprinzip strafrechtlich verfolgt werden¹¹⁵. Zudem ist am 15. Dezember 2000 der neue Art. 264 des Strafgesetzbuches in Kraft getreten, der schweizerischen Gerichten ebenfalls unabhängig von Tatort und Staatsangehörigkeit von Täter und Opfern Zuständigkeit über den Tatbestand des Völkermordes verleiht¹¹⁶.

114. Siehe statt vieler etwa K. Ambos, «Völkerrechtliche Bestrafungspflichten bei schweren Menschenrechtsverletzungen», *Archiv des Völkerrechts* 318 (1999).

115. Art. 2.9, 9(1) und 108 bis 114 MStG. Siehe etwa Andreas R. Ziegler, «Domestic Prosecution and International Cooperation with Regard to Violations of International Humanitarian Law: The Case of Switzerland», *Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht* 561 (1997).

116. Siehe Botschaft des Bundesrates betreffend das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes sowie die entsprechende Revision des Strafrechts, BBl 1999 5327.

Hingegen besteht keine schweizerische Gerichtsbarkeit über Verbrechen gegen die Menschlichkeit als solche. Hier besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf, da der spezifische Unrechtsgehalt und teilweise gar der konkrete Tatbestand einiger dieser Verbrechen durch das schweizerische Strafrecht nicht oder nicht genügend erfasst werden¹¹⁷.

Der Bundesrat plant denn auch nach erfolgter Ratifikation der Bundesversammlung einen Gesetzgebungsvorschlag zur Umsetzung der Straftatbestände des Römer Statuts in schweizerisches Strafrecht zu unterbreiten und hat diesbezügliche Arbeiten bereits begonnen. Zu klärende Fragen sind etwa:

- Wie sind die Verbrechen unter Respektierung der Verpflichtungen aus anderen Konventionen und dem Völkergewohnheitsrecht zu definieren?
- Wie sind die völkerrechtlichen Straftatbestände und die zugehörigen allgemeinen Strafrechtsprinzipien in das geltende Strafrecht zu integrieren?
- Wie soll die Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen und Zivil- und Militärgerichten aufgeteilt werden?
- Wie sind die Modalitäten des Weltrechtsprinzips zu regeln (etwa Fragen der Subsidiarität, Immunitäten, Frage der Anwendbarkeit der neuen Gesetzgebung auch auf völkergewohnheitsrechtliche Verbrechen, die vor In-Kraft-Treten der neuen Gesetzgebung verübt wurden)?¹¹⁸

Stellungnahmen von Akteuren ausserhalb der Bundesverwaltung

Die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs wie auch der Beitritt der Schweiz zum Strafgerichtshof geniessen einen äusserst breiten Rückhalt in der schweizerischen Zivilgesellschaft wie auch unter den politischen Parteien. So waren auch die im Vernehmlassungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen zur Ratifikation und den Umsetzungsvorhaben äusserst positiv. Mit Ausnahme des Centre patronal begrüsst alle Vernehmlassungsteilnehmer die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs wie auch die schweizerische Ratifikation des Römer Statuts. Wiederholt wurde die Annahme des Statuts als wichtiges Ereignis bezeichnet und die zu erwartende abschreckende Wirkung des Strafgerichtshofs hervorgehoben. Unter anderem erklärte etwa die eidgenössische Bischofskonferenz ihre Zufriedenheit über den im Statut vorgesehenen Opferschutz und die Möglichkeit der Reparation, während die Universität Lausanne ihr Bedauern zum Ausdruck brachte, dass der Gerichtshof keine Zuständigkeit über juristische Personen hat. Entschieden unterstützt wurde das Projekt nicht zuletzt von den an der Vernehmlassung teilnehmenden Menschenrechtsorganisa-

117. Zur aktuellen Gerichtsbarkeit schweizerischer Gerichte über völkerrechtliche Verbrechen, siehe allgemein Cottier, in Kress/Lattanzi (Hrsg.), 224 ff. Zur mangelnden schweizerischen Gerichtsbarkeit über den völkerrechtlichen Tatbestand der Folter, siehe Cottier, *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht* (im Erscheinen [Dezember 2001]). Zu den möglichen Modalitäten der Umsetzung der Tatbestände des Römer Statuts in deutsches Recht, siehe Claus Kress, *Vom Nutzen eines deutschen Völkerstrafgesetzbuchs*, Baden-Baden: Nomos, 2000.

118. Vgl. *Bilan de l'état d'avancement de la ratification et la mise en œuvre par la Suisse*, Strassburg (Europarat), 10. Juli 2001, Consult/ICC (2001) 25 <www.legal.coe.int/criminal/icc>, 3. Zu einer kritischen Bewertung der neuen Gesetzesbestimmungen über den Völkermord, siehe Cottier, in Kress/Lattanzi (Hrsg.), 227 ff. Siehe auch Botschaft über das Römer Statut, BBl 2001 I 391, 393, 423, 451-452, 516, 540 (sowie 499-500); Botschaft des Bundesrates betreffend das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes sowie die entsprechende Revision des Strafrechts, BBl 1999 5335 f.

tionen. Auch die SVP begrüsst die Schaffung und den Geist des Strafgerichtshofs, fragte sich aber, ob der Gerichtshof auf der Höhe seiner Ideale wird sein können. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer lobten zudem die aktive Rolle, die die Schweiz während den multilateralen Verhandlungen wahrnahm¹¹⁹.

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer und der politischen Parteien und Parlamentarier folgte auch der Position des Bundesrates, dass die Verpflichtung, unter Umständen auch Schweizer Bürger an den Strafgerichtshof zu überstellen, keine Verfassungsänderung angesichts des Verbots der Auslieferung von Schweizern notwendig mache¹²⁰. Anderer Meinung war jedoch die SVP, weshalb Nationalrat Schlüer im Namen der SVP-Fraktion beantragte, dass der Beitritt dem obligatorischen Referendum unterstellt werde¹²¹. Die SVP-Fraktion äusserte auch Bedenken, dass eine Verwaltungsbehörde, die Zentralstelle, und nicht ein Gericht für den Kontakt mit dem Strafgerichtshof zuständig sei, und dass der Strafgerichtshof die Anklage selbst noch nach Überstellung einer Person modifizieren könne, was bei einer Auslieferung nicht möglich sei¹²².

Im Nationalrat stimmten in der Detailberatung 135 zu 26 und in der Schlussabstimmung 181 zu 8 für die Genehmigung des Römer Statuts ohne obligatorisches Referendum¹²³. Der Ständerat stimmte der Ratifikation des Römer Statuts und der Umsetzungsgesetzgebung einstimmig zu¹²⁴.

Im Gegensatz zu vielen anderen Staaten wurde in der Schweiz zumindest bisher keine nationale NGO-Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof gegründet. Dies erklärt sich vor allem aus dem Umstand, dass die Stossrichtung der schweizerischen Verhandlungspositionen und -interessen wie auch die geplante Umsetzung des Römer Statuts zumeist mit den Zielen vor allem der einflussreicheren Menschenrechtsorganisationen weitgehend übereinstimmte und das gegenseitige Verhältnis während den Verhandlungen in Rom und New York ausgesprochen konstruktiv war. Auch konnte aufgrund eines Bundesratsentschlusses ein Vertreter der Zivilgesellschaft Einsitz in der an die Diplomatische Konferenz in Rom gesandten Delegation der Schweiz nehmen. Zudem schien es wahrscheinlich, dass der grosse Teil der Schweizer Bevölkerung das Vorhaben unterstützen würde.

119. Siehe Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse zum Römer Statut.

120. Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse zum Römer Statut, 7-8; Amtl Bull NR 2001 156-164 und 954-955; Amtl Bull SR 2001 465-469 und 475. Drei Rechtsgutachter kamen zum selben Schluss, siehe etwa Amtl Bull NR 2001 157 und 161; Amtl Bull SR 2001 467.

121. Amtl Bull NR 2001 158-159. Die SVP und der Kanton Aargau hatten schon in der Vernehmlassung eine Verfassungsänderung befürwortet, Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse zum Römer Statut, 7-8.

122. Amtl Bull NR 2001 158. Die SVP bemängelte zudem, dass auf Ersuchen des Strafgerichtshofs eine Person bis zu 60 Tage ohne Mitteilung des Anklagegrundes in Haft gehalten werden kann. Bundesrat Deiss allerdings stellte darauf antwortend jedoch richtig, dass dies nicht zutrifft, Amtl Bull NR 2001 158 bzw. 162-163.

123. Amtl Bull NR 2001 164 bzw. Amtl Bull NR 2001 955.

124. Amtl Bull SR 2001 465-469 und 475.

5.6.3 AUSBLICK

Zum In-Kraft-Treten des Römer Statuts bedarf es 60 Ratifikationen, wovon mit der Ratifikation durch die Schweiz am 12. Oktober 2001 bereits 43 vorliegen. Somit kann erwartet werden, dass das Römer Statut im Jahr 2002 in Kraft treten wird.

Allerdings sind sowohl vor als auch nach In-Kraft-Treten des Statuts noch mehrere Aufgaben zu bewältigen, um die unverzügliche Aufnahme der Tätigkeit des Strafgerichtshofs und den Erfolg der neuen Institution zu gewährleisten. Seit 1999 berät die Vorbereitende Kommission am Hauptsitz der UNO in New York zu Händen der ersten Versammlung der Vertragsstaaten Entwürfe mehrerer «Nebeninstrumente». Hierzu gehören die bereits am 30. Juni 2000 bzw. 5. Oktober 2001 verabschiedeten Entwürfe der Tatbestandselemente und der Verfahrens- und Beweisordnung, der Vereinbarung über die Beziehungen mit den Vereinten Nationen, der Finanzordnung, der Vereinbarung über Vorrechte und Immunitäten des Gerichtshofs, der Geschäftsordnung der Versammlung der Vertragsstaaten, sowie die noch nicht provisorisch zu verhandelnden Entwürfe des Sitzabkommens zwischen dem Gerichtshof und den Niederlanden, des provisorischen Budgets des ersten Jahres und natürlich eine Einigung über die Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression¹²⁵.

Diese Entwürfe sind sodann nach In-Kraft-Treten des Römer Statuts durch die erste Versammlung der Vertragsstaaten zu beraten und gegebenenfalls mit oder ohne Änderungen zu verabschieden. Zudem wird diese erste Versammlung die Richter, den Ankläger und die Mitglieder des Büros der Versammlung wählen sowie etwaige Empfehlungen für die Wahl des Kanzlers abgeben.

Die Versammlung der Vertragsstaaten wird hiernach mindestens jährlich zusammentreten und eine wichtige Sachwalter-Funktion wahrzunehmen haben. Sie beaufsichtigt die Tätigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs und seiner Organe, erörtert Berichte und Tätigkeiten des Büros der Versammlung, beschliesst den Haushalt des Gerichtshofs, erörtert die fehlende Zusammenarbeit eines Staates mit dem Gerichtshof und nimmt weitere Aufgaben vor¹²⁶. Das Römer Statut selbst sieht zudem Überprüfungskonferenzen vor, deren erste sieben Jahre nach In-Kraft-Treten des Statuts einberufen wird¹²⁷. Die Römer Konferenz hatte empfohlen, dass eine solche Überprüfungskonferenz auch erwägt, Terrorismus und Drogenverbrechen unter die Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofs zu stellen¹²⁸.

Die Staaten sind zudem aufgerufen, die nötigen rechtlichen Grundlagen hinsichtlich der Zusammenarbeitspflichten wie der Pflicht zur Strafverfolgung von Kriegsverbrechern zu schaffen und zukünftigen Kooperationsgesuchen des Strafgerichtshofs vollumfänglich und rasch nachzukommen. Auch ist nicht aus den Augen zu verlieren, dass es stets ein zentrales Ziel war, dass der Strafgerichtshof mit der Zeit nahezu universelle Akzeptanz erlangt. Bei der Umsetzung

125. Siehe <www.un.org/icc>.

126. Art. 112 des Römer Statuts.

127. Art. 123 des Römer Statuts.

128. Resolution E, Anhang I zur Schlussakte der Diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs in Rom vom 17. Juli 1998. Der terroristische Anschlag gegen das World Trade Center lässt sich immerhin auch als Verbrechen gegen die Menschlichkeit gemäss Art. 7 des Römer Statuts qualifizieren.

des komplexen Römer Statuts kann gerade auch die «technische Hilfe» von Regierungs- wie auch sonstigen Experten einen Beitrag leisten. Nicht zuletzt ist dafür zu sorgen, dass die USA den Strafgerichtshof nicht tatsächlich, wie durch die Gesetzgebung des US-Kongresses vorgesehen, aktiv behindern¹²⁹.

Angesichts dieser Herausforderungen bleibt es mehr als wünschenswert, dass sich die Schweiz auch weiterhin konstruktiv für einen starken und unabhängigen Strafgerichtshof einsetzt.

QUELLEN

Ausgewählte Literatur zum Internationalen Strafgerichtshof

- Blanke Hermann J. und Molitor Claus, «Der Internationale Strafgerichtshof», *Archiv des Völkerrechts*, 2001, S. 142.
- Caflisch Lucius, «Der neue Internationale Strafgerichtshof: ein Instrument zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte», *Liechtensteinische Juristen-Zeitung* 1, 1999.
- Cassese Antonio (ed.), *International Criminal Law: A Commentary on the Rome Statute for an International Criminal Court*, Vol. 1-3, im Erscheinen (Oktober 2001).
- Henzelin Marc, «La Cour pénale internationale: organe supranational ou otage des Etats?», *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht*, 2001, S. 221.
- Lee Roy S. (ed.), *The International Criminal Court: The Making of the Rome Statute – Issues, Negotiations, Results*, The Hague; Boston: Kluwer Law International, 1999.
- Schabas William A., *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge (UK); New York: Cambridge University Press, 2001.
- Triffiterer Otto (ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article*, Baden-Baden: Nomos, 1999.
- Vouilloz Madeleine, «La Cour pénale internationale», *Aktuelle Juristische Praxis*, 2000, S. 821.

INTERNET-ADRESSEN

- <www.un.org/law/icc/index.html> (Website der UNO zum IStGH).
- <www.iccnw.org> (Website der internationalen NGO-Koalition für den IStGH).
- <www.legal.coe.int/criminal/icc> (Website des Europarates zum IStGH).
- <www.lib.uchicago.edu/~lhou/icc.html> (Universität Chicago, Bibliographie über Ressourcen über den IStGH im Internet wie auch in Druckform).

Dokumente zur Ratifikation und Umsetzung durch die Schweiz

- Botschaft des Bundesrates vom 15. November 2000 über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts, BBl 2001 391 <www.admin.ch/ch/d/ff/2001/391.pdf>.
- Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs vom 22. Juni 2001, BBl 2001 2939 <www.admin.ch/ch/d/ff/2001/2939.pdf>.
- Bundesgesetz über die Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (Rechtspflegedelikte vor internationalen Gerichten), BBl 2001 2906 <www.admin.ch/ch/d/ff/2001/2906.pdf>.
- Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (ZISG) vom 22. Juni 2001, BBl 2001 2885 <www.admin.ch/ch/d/ff/2001/2885.pdf>.
- Parlamentarische Debatte, Amtl Bull NR 2001 156-164 und 954-955 sowie Amtl Bull SR 2001 465-469 und 475.
- Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998 (deutsche Übersetzung), UN Doc. A/CONF.183/9*, BBl 2001 596 <www.admin.ch/ch/d/ff/2001/596.pdf>.
- Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse vom 15. November 2000, Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und Revision des Strafrechts, EDA, Direktion für Völkerrecht.

129. Die betreffenden Gesetzgebungsvorschläge sind bekannt unter dem Namen «American Service-members Protection Act». Siehe hierzu die aktualisierten links unter <www.iccnw.org>.

Literatur zur Ratifikation und Umsetzung durch die Schweiz

- Cottier Michael, «Verfassungsrechtliche Aspekte der schweizerischen Ratifizierung des Römer Statuts », *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht* (im Erscheinen [Dezember 2001]).
- Cottier Michael, «The Case of Switzerland», in Kress Claus et Lattanzi Flavia (Eds.), *The Rome Statute and Domestic Legal Orders*, Vol. I, *General Aspects and Constitutional Issues*, Baden-Baden: Nomos, 2000, S. 219 ff.