

Im August hiess der Bundesrat eine Anpassung der Strafbestimmung des Güterkontrollgesetzes gut, welche bei Verletzungen der Meldepflicht gemäss Güterkontrollverordnung zur Anwendung gelangt.

In den verschiedenen Exportkontrollregimen wurde von den USA die Frage der Mitgliedschaft Indiens thematisiert. Die Schweiz begrüsst wie zahlreiche andere Staaten diese Initiative grundsätzlich, knüpfte ihre Zustimmung insbesondere im Nuklearbereich jedoch an klare politische Zusagen Indiens.

Im Bereich der wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen wurden die Sanktionen gegenüber Iran im Einklang mit den wichtigsten Handelspartnern deutlich ausgeweitet. Neue Massnahmen wurden im Zusammenhang mit dem «arabischen Frühling» gegenüber Libyen und Syrien erlassen.

Die Arbeiten zur Revision des Embargogesetzes wurden aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse eingestellt.

8.1 Massnahmen zur Nichtweiterverbreitung von Gütern zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen und deren Trägersystemen sowie von konventionellen Waffen

8.1.1 Politische Entwicklungen international und national

Anlässlich seines Besuchs in Indien vom November 2010 hatte US-Präsident Barack Obama angekündigt, dass sich sein Land aktiv für die Mitgliedschaft Indiens in den vier bestehenden internationalen Exportkontrollregimen einsetzen würde. In der Folge brachten die USA entsprechende Vorstösse in den verschiedenen Gremien ein, ohne dass Indien ein konkretes Aufnahmegesuch gestellt wurde. Eine allfällige Mitgliedschaft Indiens wirft vor allem in der Gruppe der Nuklearlieferländer (*Nuclear Suppliers Group*, NSG) eine Reihe von Fragen auf, da es weder den Atomsperrvertrag (*Non Proliferation Treaty*, NPT) noch andere wichtige internationale Abkommen im Nuklearbereich unterzeichnet hat. Die Schweiz begrüsst zwar eine Mitgliedschaft Indiens in den Exportkontrollregimen grundsätzlich, machte ihre Zustimmung aber von klaren politischen Zusagen Indiens in der NSG, insbesondere im Bereich der Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen sowie bezüglich eines Testverbots für Nuklearwaffen, abhängig. Sie verwies dabei darauf, dass – nach der Aufhebung des Lieferverbots von zivilen Nukleargütern im 2008 durch die NSG – die Praxis der bisherigen Exportkontrolle dieser Güter durch eine weitere einseitige Konzession zu Gunsten Indiens in Frage gestellt würde.

Im Oktober 2010 hat die NSG eine auf drei Jahre ausgelegte fundamentale Revision der beiden Kontrolllisten in Angriff genommen. Die Schweiz beteiligt sich aktiv an dieser Arbeit. Insbesondere im Bereich der doppelt verwendbaren Güter (*Dual-use-Güter*) stehen für die Schweiz den Bemühungen um die Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen gewichtige Interessen der Exportindustrie gegenüber. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass die Listen den heutigen technologischen Standards angepasst werden und gleichzeitig die zunehmende Verfügbarkeit von kontrollierter Technologie aus Ländern, die nicht der NSG angehören, gebührend berücksichtigt wird.

Im einzigen Exportkontrollregime für konventionelle Rüstungsgüter, dem *Wassenaar Arrangement* (WA), wird das allgemeine Funktionieren des Regimes und seiner Organe alle vier Jahre überprüft. Im Rahmen des *Assessment 2011* leitete die Schweiz eine der vier Arbeitsgruppen sowie die *Task Force* zu den bestehenden WA-Richtlinien (*best practices*) und der nationalen Umsetzung.

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigten, dass verschiedene Staaten, welche der Proliferation verdächtigt werden, zunehmend versuchen, die Exportkontrollen zu umgehen, indem sie Güter beschaffen, die von den internationalen Kontrollen knapp nicht mehr erfasst sind. In der Schweiz kann der Export solcher Güter gestützt auf Artikel 4 der Güterkontrollverordnung vom 25. Juni 1997 (GKV, SR 946.202.1) untersagt oder einer Meldepflicht unterstellt werden, wenn ein Zusammenhang mit Massenvernichtungswaffen oder zugehörigen Trägersystemen hergestellt werden kann (sog. *Catch-all*-Bestimmung). Ein Entscheid des Bundesgerichts von 2010 zeigte aber, dass die bisher bestehenden Strafbestimmungen ungenügend waren. Der Bundesrat beschloss daher, eine Verletzung der Meldepflicht den strengeren Bestimmungen von Artikel 15 des Güterkontrollgesetzes vom 13. Dezember 1996 (GKG, SR 946.202) zu unterstellen und damit das Strafmass zu erhöhen. Die Änderung ist am 15. September in Kraft getreten.

8.1.2 Kontrolle von bewilligungs- oder meldepflichtigen Gütern

Die bewilligungspflichtigen doppelt verwendbaren und besonderen militärischen Güter werden von der GKV sowie der Chemikalienkontrollverordnung vom 17. Oktober 2007 (ChKV, SR 946.202.21) erfasst. Die im Rahmen der Exportkontrollregime beschlossenen Nachführungen werden regelmässig in die Anhänge der GKV übernommen. Die letzte Anpassung datiert vom 1. Januar 2010.

Die Eckdaten zu den Ausfuhren der Schweiz im Rahmen des GKG sind in der Tabelle unter Ziffer 8.1.3 zusammengefasst. Der Gesamtwert aller Güter, die mit einer Bewilligung exportiert wurden, liegt allerdings um ein Vielfaches über dem angegebenen Betrag von 1,5 Milliarden Schweizerfranken, denn in dieser Summe sind Güter, die mit einer Generalausfuhrbewilligung exportiert wurden, nicht enthalten.

In der Berichtsperiode lehnte das SECO insgesamt sechs Exportgesuche ab, wobei es sich ausschliesslich um sogenannte *Catch-all*-Meldungen gemäss Artikel 4 GKV handelte (vgl. Ziff. 8.1.1).

Die Verschärfung der Sanktionen gegenüber Iran trug zur erhöhten Wachsamkeit, aber auch zur Verunsicherung der Wirtschaft bei, unter anderem, weil Finanztransfers von und nach Iran – auch für unproblematische Geschäfte – schwierig wurden (vgl. Ziff. 8.2.1). So gingen beim SECO zahlreiche Anfragen ein, welche weiterhin mögliche legale Geschäftstätigkeiten aus der Schweiz mit Iran betrafen. Allein in der Periode von Februar bis September wurden 1532 Anfragen (im Gesamtwert von rund 1,1 Mrd. CHF) bezüglich der Ausfuhr nicht kontrollierter Güter in den Iran durch das SECO geprüft und für nicht proliferationsrelevant befunden.

8.1.3 Eckdaten zu Ausfuhren im Rahmen des Güterkontrollgesetzes

Vom 1. Oktober 2010–30. September 2011 wurden gestützt auf die GKV und ChKV die nachfolgend aufgeführten Ausfuhrgesuche oder der Meldepflicht unterstellten Ausfuhren bewilligt bzw. abgelehnt:

Einzelbewilligungen ¹	Anzahl	Wert in Mio. CHF
– Nuklearbereich (NSG):		
– eigentliche Nukleargüter	171	12,1
– doppelt verwendbare Güter	524	232,5
– doppelt verwendbare Güter im Chemie- und Biologiewaffenbereich (AG)	215	58,2
– doppelt verwendbare Güter im Raketenbereich (MTCR)	61	19,5
– Bereich konventionelle Waffen (WA):		
– doppelt verwendbare Güter	711	287,1
– besondere militärische Güter (ohne Kriegsmaterial)	183	909,9
– Waffen (nach Anhang 5 GKV) ²	126	1,8
– Sprengstoff (nach Anhang 5 GKV) ³	27	4,8
– bewilligte Güter nach ChKV	16	0,07
Total	2 034	1 526

Abgelehnte Ausfuhren	Anzahl	Wert in CHF
– im Rahmen der NSG	–	–
– im Rahmen der AG	–	–
– im Rahmen des MTCR	–	–
– im Rahmen des WA	–	–
– im Rahmen der «Catch-all»-Regelung	6	931 773
Total	6	931 773

Meldungen nach Art. 4 GKV (<i>Catch-all</i>)	Anzahl	Wert in Mio. CHF
	1 273	980,6
Anzahl Generalausfuhrbewilligungen⁴		
– Ordentliche Generalausfuhrbewilligungen (OGB nach GKV)	125	
– Ausserordentliche Generalausfuhrbewilligungen (AGB nach GKV)	22	
– Generalausfuhrbewilligungen (nach ChKV)	10	
Total	157	
Einfuhrzertifikate	527	
¹	Gewisse Bewilligungen können doppelt aufgeführt sein, da sie von zwei Exportkontrollregimen erfasst werden.	
²	Waffen, deren Ausfuhr nur national (Waffengesetz vom 20. Juni 1997; SR 514.54), nicht aber international kontrolliert ist.	
³	Sprengstoff, dessen Ausfuhr nur national (Sprengstoffgesetz vom 25. März 1977; SR 941.41), nicht aber international kontrolliert ist.	
⁴	Es handelt sich um sämtliche gültigen Generalausfuhrbewilligungen. Diese haben eine Gültigkeitsdauer von zwei Jahren.	

8.2 Embargomassnahmen

Im zweiten Halbjahr 2010 wurde eine Vernehmlassung zur Änderung des Embargogesetzes vom 22. März 2002 (EmbG, SR 946.231) durchgeführt. Die vorgeschlagene Änderung der Amtshilfebestimmung, die Erweiterung des Geltungsbereichs der Zwangsmassnahmen sowie die vorgeschlagenen Änderungen der Strafbestimmungen stiessen bei den Vernehmlassungsteilnehmern auf grosse Ablehnung. Der Bundesrat entschied deshalb, die Arbeiten zur Revision des EmbG einzustellen.

8.2.1 Embargomassnahmen der UNO

Der Bundesrat beschloss am 19. Januar, die Sanktionsmassnahmen gegenüber Iran dem Niveau der wichtigsten Handelspartner der Schweiz anzupassen. Die bisher in Kraft stehende Verordnung wurde einer Totalrevision unterzogen (SR 946.231.143.6, AS 2011 383, 5485, AS 2012 13). Verschiedene Regierungen, allen voran der USA und der EU, aber auch Australiens, Japans, Kanadas, Neuseelands, Norwegens und der Republik Korea, hatten gegenüber Teheran Massnahmen verhängt, die über die bisher erlassenen Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates hinausgingen. Insbesondere die Ende Oktober 2010 in Kraft getretenen Massnahmen der EU führten dazu, dass die Schweiz aufgrund der unterschiedlichen Rechtslage als Umgehungsort für den Güter- und Dienstleistungshandel hätte genutzt werden können. Dies wurde mit der Revision der Verordnung verhindert. Die neu beschlos-

senen Massnahmen beinhalten weitergehende Lieferverbote für *Dual-use*-Güter, ein umfassendes Verbot der Lieferung von Rüstungs- und Repressionsgütern sowie Ausführbeschränkungen und Finanzierungsverbote bezüglich der iranischen Öl- und Gasindustrie. Im Bereich der Finanzdienstleistungen wurden Verbote für die Gewährung von Versicherungen und Rückversicherungen, Sorgfaltspflichten für gewisse Bankbeziehungen sowie Melde- und Bewilligungspflichten für Geldtransfers ab einer bestimmten Höhe eingeführt. Die Zurückhaltung des internationalen Bankensystems bezüglich Finanztransfers von und nach Iran führte dazu, dass Zahlungen auch für unproblematische Geschäfte sehr schwierig wurden.

Am 30. März erliess der Bundesrat eine neue Verordnung über Massnahmen gegenüber Libyen (SR 946.231.149.82, AS 2011 1305). Damit setzte die Schweiz die vom UNO-Sicherheitsrat mit den Resolutionen 1970 und 1973 beschlossenen Massnahmen sowie die darüber hinausgehenden Sanktionsbeschlüsse der EU um. Die Sanktionen umfassten ein Rüstungs- und Repressionsgüterembargo, Finanz- und Reisesanktionen gegenüber bestimmten natürlichen und juristischen Personen aus dem Umfeld von Moammar Gaddafi sowie eine Sperrung des schweizerischen Luftraums für libysche Luftfahrzeuge. Angesichts der Umwälzungen in Libyen und der Machtübernahme durch den Übergangsrat wurden die Sanktionen gegenüber Tripolis in der zweiten Jahreshälfte gelockert. Der UNO-Sicherheitsrat beschloss am 16. September mit der Resolution 2009, die Finanzsanktionen gegenüber den libyschen Staatsunternehmen aufzuheben bzw. zu erleichtern und die Luftverkehrsbeschränkungen aufzuheben. In Übereinstimmung mit den Beschlüssen der UNO und der EU wurde die Verordnung mehrere Male angepasst (AS 2011 1909, 3163, 4119, 4473, 4857, AS 2012 91). Aufgrund der Finanzsanktionen wurden in der Schweiz Vermögenswerte von insgesamt 650 Millionen Schweizerfranken eingefroren. Davon konnten am 23. September, in Anwendung von Resolution 2009, 385 Millionen Schweizerfranken freigegeben werden. Die blockierten Vermögenswerte gehörten zum weitaus grössten Teil libyschen Staatsunternehmen.

In Übereinstimmung mit den Beschlüssen des zuständigen UNO-Sanktionskomitees wurde im Berichtsjahr Anhang 2 der Verordnung über Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung «Al-Qaïda» oder den Taliban mehrmals nachgeführt (SR 946.203, AS 2011 321, 565, 845, 1303, 2933, 4395). Am 17. Juni beschloss der Sicherheitsrat mit den Resolutionen 1988 und 1989, das bisherige Sanktionsregime aufzuteilen und die Sanktionen gegenüber der «Al-Qaïda» und den Taliban separat weiterzuführen.

Per Ende des Berichtsjahres waren aufgrund dieser Verordnung noch Vermögenswerte von rund 16 Millionen Schweizerfranken eingefroren. Eine von den Massnahmen nach dieser Verordnung betroffene natürliche Person hatte beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eine Beschwerde gegen die Schweiz angestrengt. Die Anhörung vor der Grossen Kammer des EGMR fand im März statt, der Entscheid des Gerichtshofes steht noch aus.

Gestützt auf die Verordnung vom 18. Mai 2004 über die Einziehung eingefrorener irakischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen und deren Überweisung an den *Development Fund for Iraq* (SR 946.206.1) wurde im Berichtsjahr ein neues Einziehungsverfahren eröffnet. Gegen dieses wurde beim Bundesverwaltungsgericht rekuriert. Ein anderes Beschwerdeverfahren, welches an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gezogen wurde, ist weiterhin hängig.

Die übrigen, auf Beschlüssen des UNO-Sicherheitsrates basierenden Sanktionsverordnungen wurden weiter- und soweit notwendig nachgeführt.

8.2.2 Embargomassnahmen der EU

Infolge der gewaltsamen Unterdrückung der Proteste der Bevölkerung durch die syrischen Streit- und Sicherheitskräfte und der damit einhergehenden massiven Menschenrechtsverletzungen erliess der Bundesrat am 18. Mai die Verordnung über Massnahmen gegenüber Syrien (SR 946.231.172.7, AS 2011 2193). Damit schloss sich die Schweiz den Sanktionen an, welche die EU am 9. Mai verhängt hatte. Im Einklang mit der EU wurden die Sanktionsmassnahmen mehrmals ausgeweitet (AS 2011 2285, 3807, 4353, 4483, 4515, 4517, 6269). Sie umfassen ein Rüstungs- und Repressionsgüterembargo, verschiedene Verbote betreffend den syrischen Erdölsektor, Finanz- und Reisesanktionen gegenüber Präsident Assad und eng mit ihm verbundener Personen und Unternehmen sowie ein Verbot, der syrischen Zentralbank Banknoten und Münzen zu liefern. Aufgrund dieser Verordnung wurden in der Schweiz syrische Vermögenswerte von rund 45 Millionen Schweizerfranken eingefroren.

In Anlehnung an die Sanktionsbeschlüsse der EU hatte der Bundesrat im Jahr 2006 Sanktionen gegenüber Belarus verhängt (SR 946.231.116.9). Angesichts der Fälschungen bei den weissrussischen Präsidentschaftswahlen von Ende 2010 und des gewaltsamen Vorgehens gegen die politische Opposition, die Zivilgesellschaft und Medienvertreter weitete die EU ihre Massnahmen im Berichtsjahr erheblich aus. Insbesondere wurden zusätzliche Personen den Finanz- und Reisesanktionen unterstellt. Die Schweiz schloss sich diesen Massnahmen ebenfalls an (AS 2011 783, 1673, 3983). Im Zusammenhang mit den Sanktionsmassnahmen gegenüber Belarus, aber auch denjenigen gegenüber Syrien, kam es im Berichtsjahr zu mehreren Rekursverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht.

Die übrigen auf Beschlüssen der EU basierenden Sanktionsverordnungen (Personen aus der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien, Myanmar, Simbabwe und Guinea) wurden weitergeführt.

8.3 Massnahmen gegen Konfliktdiamanten

Um zu verhindern, dass Rohdiamanten aus Konfliktgebieten in den legalen Handel gelangen, beteiligt sich die Schweiz seit 2003 am internationalen Zertifizierungssystem für Rohdiamanten des *Kimberley*-Prozesses. Die entsprechenden Massnahmen wurden auch im vergangenen Jahr weitergeführt.

Seit zwei Jahren überschattet die Kontroverse um Simbabwe die Verhandlungen im *Kimberley*-Prozess. Im Wesentlichen geht es dabei um die Frage, ob Diamanten, welche nicht aus einem Konfliktgebiet stammen, aber mit schweren Menschenrechtsverletzungen assoziiert werden, auch in den Anwendungsbereich des *Kimberley*-Prozesses fallen. Simbabwe wurde einer Spezialordnung unterstellt, nachdem bekannt geworden war, dass es beim Abbau seiner Diamantenvorkommen im Marange-Gebiet zu massiven Menschenrechtsverletzungen durch die Armee gekommen war. Aus Protest über die mangelnden Fortschritte zur Lösung dieser Frage entschieden die Nichtregierungsorganisationen, an der Plenarversammlung

des *Kimberley*-Prozesses, welche im November in Kinshasa stattfand, nicht teilzunehmen.

Mit einem jährlichen Beitrag von 15 000 Schweizerfranken unterstützt die Schweiz Projekte in afrikanischen Produktionsländern zur Verhinderung und Bekämpfung von Schmuggel, zur Gewaltprävention im Diamantenbereich und zur Erhöhung des direkten Nutzens für die lokalen Diamantenschürfer.

Die Schweiz hat zwischen dem 1. Oktober 2010 und dem 30. September 2011 insgesamt 705 Zertifikate für Rohdiamanten ausgestellt. In dieser Zeitperiode wurden Rohdiamanten im Wert von 2,2 Milliarden US-Dollar (10,5 Mio. Karat) importiert bzw. eingelagert und im Wert von 2,6 Milliarden US-Dollar (10,4 Mio. Karat) exportiert beziehungsweise ausgelagert. Der Rohdiamantenhandel findet fast ausschliesslich über das Zollfreilager des Genfer Flughafens statt.