

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	23.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Aussenwirtschaftspolitik
Akteure	Molina, Fabian (sp/ps, ZH) NR/CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ammann, Amando
Bovey, Audrey

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Bovey, Audrey 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenwirtschaftspolitik, 2019 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 23.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Aussenpolitik	1
Zwischenstaatliche Beziehungen	1
Aussenwirtschaftspolitik	2

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
WTO	Welthandelsorganisation
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
NGO	Nichtregierungsorganisation
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
EU	Europäische Union
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
SBV	Schweizerischer Bauernverband
fög	Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft
WWF	World Wide Fund for Nature
FHA	Freihandelsabkommen
RSPO	Roundtable on Sustainable Palm Oil

ONU	Organisation des Nations unies
OMC	Organisation mondiale du commerce
CPE-CE	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
ONG	Organisation non gouvernementale
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
UE	Union européenne
SSR	Société suisse de radiodiffusion
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
USP	Union Suisse des Paysans
fög	Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft (institut de recherche)
WWF	World Wide Fund for Nature
LE	Accord de libre-échange
RSPO	Roundtable on Sustainable Palm Oil

Allgemeine Chronik

Aussenpolitik

Zwischenstaatliche Beziehungen

MOTION
DATUM: 22.03.2019
AMANDO AMMANN

Mitte Dezember 2018 reichte Fabian Molina (sp, ZH) eine Motion mit dem Titel **«Aussenpolitische China-Strategie und Stärkung der interdepartementalen Verwaltungszusammenarbeit»** ein. Er verlangte vom Bundesrat die Entwicklung einer kohärenten aussenpolitischen Strategie für China. Bereits 2007 hatte der Bundesrat in seinem Aussenpolitischen Bericht die Absicht verfolgt, eine derartige Strategie für China und ein Memorandum of Understanding zu erarbeiten. Das Memorandum of Understanding wurde noch im selben Jahr unterzeichnet und hatte zum Ziel, die bilateralen Beziehungen in allen Dimensionen zu vertiefen. Nationalrat Molina kritisierte jedoch, dass bis heute keine aussenpolitische Strategie umgesetzt worden sei und die einzelnen Departemente «weitgehend unkoordiniert» voringen. Er befürchtete des Weiteren, dass die mangelhafte Koordination der Schweiz bei der Durchsetzung von Schweizer Interessen und Werten gegenüber dem «chinesischen Staatskapitalismus» hinderlich sei.

Der Bundesrat bestritt in seiner Stellungnahme vom Februar 2019, dass der vom EDA koordinierte Austausch der involvierten Bundesstellen aus allen Departementen unkoordiniert verlaufe. Mit dem Beginn einer «strategisch-innovativen Partnerschaft» 2016 und der potenziellen Beteiligung der Schweiz an der «Belt-and-Road-Initiative» wachse jedoch grundsätzlich der Bedarf an verstärkter strategischer Koordination. Da für die nächste Legislaturperiode sowieso eine neue aussenpolitische Strategie erarbeitet werden solle, beantragte der Bundesrat die Annahme der Motion.

Der Nationalrat folgte der Empfehlung des Bundesrats und nahm die Motion im März 2019 stillschweigend an.¹

MOTION
DATUM: 10.12.2019
AMANDO AMMANN

Die APK-SR hatte sich bereits in der Herbstsession 2019 mit der Motion **«Aussenpolitische China-Strategie und Stärkung der interdepartementalen Verwaltungszusammenarbeit»** von Fabian Molina (sp, ZH) befasst. Mit 7 zu 3 Stimmen hatte sie die Motion zur Annahme empfohlen, um damit den Druck auf den Bundesrat aufrechtzuerhalten.

In der Wintersession gelangte die Motion in den Ständerat. Für Ständerat Germann (svp, SH) war die Motion bereits erledigt, denn der Bundesrat habe der Kommission die Aussenpolitische Strategie für die Legislaturperiode 2020–2023 in ihren Grundzügen bereits vorgestellt. Erfüllte Vorstösse – so Germann – sollten aus ordnungspolitischer Sicht nicht angenommen werden. Dieser Meinung schloss sich auch Thomas Minder (parteilos, SH) an und auch Damian Müller (fdp, LU) bezeichnete eine mögliche Annahme als «parlamentarischen Leerlauf». Letzterer zeigte sich zudem unzufrieden damit, wie intransparent die China-Strategie der Schweiz gehandhabt werde, und wünschte sich eine offenere Kommunikation gegenüber der Kommission. Somit bestritt inhaltlich niemand die Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierung im Umgang mit China, doch aus formellen Gründen schien die Motion obsolet. Christian Levrat (sp, FR), der die Kommissionsmehrheit vertrat, zeigte sich dennoch irritiert über die vorherrschende Meinung im Ständerat. Nur durch die Ankündigung einer zukünftigen Strategie sei eine Motion noch nicht erfüllt, denn eine inhaltliche Diskussion habe noch nicht stattfinden können. Der anwesende Bundesrat Cassis versuchte die Gemüter ein wenig zu beruhigen, indem er festhielt, dass die Motion sowieso kaum Einfluss auf das bereits bestehende Vorhaben einer neuen China-Strategie haben werde. Die inhaltliche Diskussion solle man danach in den Kommissionen führen. Der Antrag der Kommissionsminderheit setzte sich schliesslich mit 25 zu 14 Stimmen (bei 1 Enthaltung) durch, damit wurde die Motion abgelehnt.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.06.2019
AUDREY BOVEY

Aussenwirtschaftspolitik

Au mois de juin 2019, le Conseil national s'est à son tour penché sur le projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'**accord de libre-échange actualisé** entre les Etats de l'AELE et la Turquie **et de l'accord agricole révisé entre la Suisse et la Turquie**. La chambre basse s'est dans un premier temps montrée favorable à l'entrée en matière (131 voix pour, 55 contre et 1 abstention), et ce aux dépens de la minorité Molina (ps, ZH), qui proposait aux conseillères et conseillers nationaux de renvoyer le projet au Conseil fédéral, afin que l'arrêté fédéral en question ne soit soumis une nouvelle fois à l'Assemblée fédérale uniquement lorsque le constat d'une amélioration de la situation des droits de l'homme en Turquie aurait été établi (la minorité s'en réfère alors au rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et/ou au rapport de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'homme). Lors du vote sur l'ensemble, le Conseil national s'est prononcé de manière analogue à la majorité du Conseil des Etats et de la CPE-CN, en acceptant le projet d'arrêté fédéral par 129 voix contre 49 et 6 abstentions.

Les deux chambres ont confirmé l'adoption de la version définitive du texte à l'occasion du vote final du 21 juin 2019.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.03.2021
AMANDO AMMANN

In der Frühjahrssession 2021 beriet der Nationalrat über den **Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2020 und den Bericht über zolltarifliche Massnahmen 2020**.

Die APK-NR hatte empfohlen, von den beiden Berichten Kenntnis zu nehmen und die drei Bundesbeschlüsse anzunehmen, mit denen die Genehmigung der Änderung der Liste LIX-Schweiz-Liechtenstein, die Änderungsbeschlüsse der Pan-Europa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln und die Genehmigung zolltarifischer Massnahmen geplant waren. Kommissionssprecher Roland Fischer (glp, LU) hob vor allem die im Bericht beschriebenen verhältnismässig geringen negativen Effekte der Covid-Pandemie auf die Schweizer Wirtschaft hervor. Dies sei vor allem den umfangreichen Unterstützungsprogrammen von Bund und Kantonen zuzuschreiben. Er betonte aber auch, wie wichtig der diskriminierungsfreie, entwicklungsfähige Zugang zu ausländischen Märkten für die Schweiz sei. Die Kommission monierte freilich, dass dem Rahmenabkommen mit der EU im Bericht angesichts der grossen Bedeutung einer Unterzeichnung beziehungsweise Nichtunterzeichnung zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet worden sei. Dennoch beantragte die Kommission einstimmig, von den beiden Berichten Kenntnis zu nehmen.

Fabian Molina (sp, ZH) bemängelte im Namen der SP, dass die Schweiz Themen wie Nachhaltigkeit im Handel aber auch Umweltstandards und den Schutz von Menschenrechten vernachlässige. Nationalrätin Elisabeth Schneider-Schneiter (mitte, BL) drängte vor allem auf die Erhaltung der bilateralen Beziehungen mit der EU und vermisste eine umfassende Strategie gegenüber China in Bezug auf den Balanceakt zwischen Wirtschaftsbeziehungen und Menschenrechten. Auch die Fraktionen der FDP und der GLP schlossen sich dem Ruf nach einer stabilen bilateralen Vertragsbasis mit der EU an. Trotz dieser Kritik nahm der Nationalrat Kenntnis von den beiden Berichten und nahm die drei Bundesbeschlüsse einstimmig an.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.03.2021
AMANDO AMMANN

Der **Abstimmungskampf zum Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Indonesien** wurde Anfang Dezember 2020 durch Wirtschaftsminister Parmelin ins Rollen gebracht, nahm aber – wohl aufgrund der alles überschattenden Covid-Pandemie – nur langsam an Fahrt auf. Die NZZ machte in ihrer Berichterstattung schon früh klar, dass der Ausgang der Volksabstimmung über das Freihandelsabkommen als Präjudiz für künftige Abkommen gewertet werden dürfte. Palmöl, welches als Stein des Anstosses die Debatte entzündet hatte, machte dabei aber nur einen kleinen Teil des Handelsvolumens der beiden Staaten aus. So importierte die Schweiz 2019 nur 35 Tonnen Palmöl aus Indonesien, was bei einer Gesamtimportmenge von 24'000 Tonnen knapp 0.1 Prozent aller Palmölimporte ausmachte. Eine Annahme des Abkommens hätte die Senkung der Importzölle auf indonesisches Palmöl, welches gewisse Nachhaltigkeitsstandards erfüllt, bis maximal 12'500 Tonnen von 20 bis 40 Prozent zur Folge gehabt. Den Gegnern und Gegnerinnen des Freihandelsabkommens gelang es trotz dieser marginalen Importe, die Diskussion im Vorfeld der Abstimmung ausschliesslich auf die Problematik des Palmöls zu fokussieren. Sie warnten nicht nur vor der grossflächigen Zerstörung von Regenwald und vor Menschenrechtsverletzungen, sondern befürchteten auch, dass das Palmöl das Schweizer Rapsöl konkurrenzieren könnte. Zudem gaben sie sich gegenüber den im Abkommen enthaltenen Nachhaltigkeitsstandards skeptisch und lehnten den Begriff «nachhaltiges Palmöl»

kategorisch ab. Der Bundesrat versuchte die Gemüter der Palmölkritiker im Dezember 2020 etwas zu beruhigen, indem er in einem ersten Entwurf zur entsprechenden Umsetzungsverordnung vier Zertifizierungsstandards für nachhaltiges Palmöl vorschlug, welche in Studien gute Resultate erzielt hatten. Mithilfe dieser sollten nicht nur Anforderungen an eine nachhaltige Produktion, sondern auch die Rückverfolgbarkeit des Palmöls sichergestellt werden. Bei der Gegenseite stiess diese Argumentation nicht auf Anklang. Das Referendumskomitee kritisierte, dass die Nachhaltigkeit selbst mit diesen Regeln nicht sichergestellt werden könne, und auch Expertinnen und Experten warnten in der NZZ, dass derartige Standards zwar gut formuliert seien, die geplante Durchsetzung aber mangelhaft erscheine.

Dem **Referendumskomitee** wurde zu Beginn des Abstimmungskampfs in den Medien nur wenig Chancen eingeräumt. Zu gering war die Unterstützung durch die linken Parteien, zu zersplittert die NGOs untereinander. Zwar unterstützten die Grünen, die EVP, die Juso, die EDU, Pro Natura, Uniterre und die Kleinbauern-Vereinigung das Referendum, initiiert worden war es jedoch nicht von einer Partei oder einem Verband, sondern vom Genfer Bio-Winzer Willy Cretegnny. Viele Interessensgruppen, welche sich anfänglich gegen das Freihandelsabkommen gewehrt hatten, beteiligten sich zudem nicht am Abstimmungskampf. So gaben NGOs wie Public Eye, Alliance Sud und Brot für alle bekannt, weder die Ja- noch die Nein-Parole ausgeben zu wollen. Die NZZ kritisierte das fehlende Engagement vieler NGOs denn auch. Diese hätten sich im Rahmen der Konzernverantwortungsinitiative noch als Globalisierungskritiker hervorgetan, im Abstimmungskampf zum FHA hätte aber beispielsweise der WWF seine grosse Expertise im Bereich Palmöl nicht in die Debatte eingebracht. Zum einen wolle man wohl die mühsam errungenen Nachhaltigkeitskriterien des Abkommens nicht durch eine Ablehnung riskieren, andererseits seien die Kontrollmechanismen nicht strikt genug, um sich intensiv für ein Ja einzusetzen, mutmasste die NZZ. Später empfahl der WWF Schweiz gegenüber der NZZ ein «zurückhaltendes Ja», da er nachhaltiges Palmöl für umweltfreundlicher befand als eine Substitution durch weniger ertragreiches Raps-, Sonnenblumen- oder Erdnussöl. Als Mitgründer des RSPO-Nachhaltigkeitslabels, welches in der Palmölindustrie verwendet wird, verteidigte der WWF das Abkommen aber wohl auch aus Gründen der Glaubwürdigkeit, mutmasste die NZZ. Auch von den linken Parteien erfuhren die Gegnerinnen und Gegner nur wenig Unterstützung. So entschied sich die SP, die im Parlament noch gegen das FHA gestimmt hatte, keine Abstimmungskampagne dazu zu führen, und liess sich auch mit der Parolenfassung viel Zeit. Für Co-Parteipräsidentin Mattea Meyer (sp, ZH) ging das Abkommen in die richtige Richtung, zudem stosse es in Indonesien und etwa auch bei Greenpeace auf breite Zustimmung. Ähnlich wie die fehlende Kampagne der SP wurde auch der geringe Ressourceneinsatz der Grünen im Abstimmungskampf von den Medien als Ursache für geringere Erfolgchancen des Referendums ausgemacht. Balthasar Glättli (gp, ZH) erklärte denn auch, dass er die Abstimmungen zur Pestizidinitiative und zum CO₂-Gesetz höher gewichte als diejenige zum FHA.

Obwohl also der Vergleich mit den Befürwortenden der Konzernverantwortungsinitiative in den Medien oft bemüht wurde, war das Referendumskomitee in diesem Fall deutlich weniger geeint und potent. Diesen Eindruck bestätigten die APS-Inserateanalyse und der fög-Abstimmungsmonitor: Die in den Printmedien geschalteten Inserate stammten fast ausschliesslich von Befürwortenden, nur zwei Contra-Inserate wurden in der Analyse gezählt. Auch der fög-Abstimmungsmonitor stellte fest, dass die Medienresonanz generell gering ausfiel, was angesichts des von ähnlichen Kreisen intensiv geführten Abstimmungskampfes um die Konzernverantwortungsinitiative überrascht habe.

Die **Befürworterinnen und Befürworter** des Freihandelsabkommens argumentierten im Abstimmungskampf auf zwei sehr unterschiedlichen Ebenen. Umweltfreundliche Unterstützende wie SP-Nationalrat Molina (sp, ZH) erkannten im Abkommen eine Verbesserung der Handelsbedingungen, da es im Gegensatz zu den WTO-Standards auch Nachhaltigkeitsregeln umfasste. Wirtschaftsnahe Organisationen wie Economiesuisse sahen die Vorzüge des Abkommens insbesondere im Wettbewerbsvorteil, den Schweizer Firmen durch den erleichterten Zugang zum indonesischen Markt erhalten würden.

Bei der **offiziellen Lancierung der Abstimmungskampagne** im Januar 2021 wandte sich schliesslich der Initiator des Referendums, Willy Cretegnny, an die Öffentlichkeit, um für ein Nein zum Freihandelsabkommen zu werben. Gegenüber Le Temps bezeichnete er sich zwar als Freihandels-Gegner, aber nicht grundsätzlich als Handels-Gegner. Er setze sich nach eigener Aussage für einen «fairen Handel» ein und lehne den Wunsch nach «immer mehr Wachstum des Handels, des Konsums und des Ressourcenverbrauchs»

ab. Obwohl er mit seiner kritischen Haltung gegenüber dem Freihandel im ganzen Landwirtschaftssektor Zuspruch fand, teilten deshalb noch lange nicht alle seine ablehnende Haltung gegenüber dem FHA. Der Schweizer Bauernverband (SBV) unterstützte beispielsweise das Abkommen mit grosser Mehrheit, da die importierten Palmölmengen die einheimische Ölproduktion nach seiner Einschätzung nicht konkurrenzieren. Darüber hinaus stärkten die Exportmöglichkeiten die Schweizer Wirtschaft und damit indirekt die Kaufkraft der Schweizer Konsumenten, wovon auch die Schweizer Landwirtschaft profitieren würde. Auch Swiss Granum, der Interessensverband für Ölsaaten (unter anderem der Rapsbauern), gab sich mit den Nachhaltigkeits- und Rückverfolgungskriterien im Abkommen zufrieden, nicht zuletzt weil man festgestellt habe, dass die Kundschaft sich sowieso allmählich von Produkten, die Palmöl enthalten, abwenden würden.

Etwas mehr als einen Monat vor der Volksabstimmung **verschoben sich die Fronten zwischen den Pro- und Contra-Lagern** noch einmal. So äusserte sich die SP-Fraktion im Bundeshaus positiv zur gegenwärtigen Form des Abkommens und Fabian Molina (sp, ZH) trat beim Auftakt des Ja-Komitees gar mit bürgerlichen Politikern vor die Presse, wie der SonntagsBlick berichtete. Dieser Meinungsumschwung führte innerhalb der SP zu einer Spaltung, da mehrere Kantonalsektionen und auch die Juso trotz abweichender Signale der Parteiführung die Nein-Parole beschlossen. Und selbst Maya Graf, eine Kritikerin des FHA der ersten Stunde, verkündete Anfang Februar in der AZ, sie sei «überhaupt nicht glücklich mit dem Referendum». Stattdessen zeigte sie sich zufrieden mit dem Erreichten der sogenannten «Palmöl-Koalition», die beispielsweise die Verknüpfung von Importmengen mit Nachhaltigkeitskriterien im Abkommen hatte unterbringen können. Anfang Februar meldete sich zudem Jean-Daniel Pasche, Präsident des Verbandes der Schweizerischen Uhrenindustrie, in Le Temps zu Wort und warnte vor dramatischen Auswirkungen auf die Uhrenindustrie durch Ablehnung des Freihandelsabkommens. Pasche erklärte, dass die Schweizer Uhrenindustrie 95 Prozent ihrer Waren in Länder exportiere, mit denen die Schweiz ein FHA unterhält. Zwar sei Indonesien 2020 noch ein kleiner Absatzmarkt, doch in einer derart schnell wachsenden Volkswirtschaft müsse man möglichst schnell Fuss fassen. Dabei helfe ein Abkommen beispielsweise durch den Schutz von geistigem Eigentum.

Die letzten **Umfragen** des Tagesanzeigers und des SRG-Abstimmungsmonitors Ende respektive Mitte Februar widerspiegeln die in der Politik feststellbaren Verschiebungen zugunsten des Ja-Lagers. Gegenüber Januar stieg die Zustimmung für das Freihandelsabkommen laut Tagesanzeiger von 41 auf 52 Prozent an und auch die SRG meldete eine knappe Mehrheit von 52 Prozent für das FHA. Insbesondere Parteiungebundene hätten im Monat vor der Abstimmung in grösserem Ausmass vom Nein- ins Ja-Lager gewechselt.⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.06.2022
AMANDO AMMANN

Die APK-NR begann im Juni 2021 mit der Vorberaterung der **Änderung des Embargogesetzes**. Der Bundesrat beantragte mit der Gesetzesänderung, das Verbot der Einfuhr von Feuerwaffen, Waffenbestandteilen und Munition sowie weiterer Güter für militärische Zwecke aus Russland und der Ukraine aufrechtzuerhalten. Darüber hinaus schlug er eine gesetzliche Grundlage vor, um in vergleichbaren Fällen nicht auf Basis der Bundesverfassung Entscheide fällen zu müssen. Die Kommission beschloss, sich mittels Anhörungen vertieft mit der Sanktionspolitik der Schweiz auseinanderzusetzen und die Beratung des Entwurfs auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. In einer weiteren Sitzung im August 2021 entschied sie sich, die neusten Erwägungen der bundesrätlichen Koordinationsgruppe Sanktionspolitik abzuwarten, um den bundesrätlichen Entwurf dann gemeinsam mit der themenverwandten parlamentarischen Initiative Molina (sp, ZH; Pa.lv. 19.501) zu behandeln. Erst im Mai 2022 stimmte die APK-NR der Revision des Embargogesetzes mit 19 zu 6 Stimmen zu. Eine Mehrheit sah darin die Möglichkeit einer kohärenten und ganzheitlichen Schweizer Sanktionspolitik, während eine Minderheit eine Verletzung des Neutralitätsgebots und eine Bedrohung für die Glaubwürdigkeit der Schweiz befürchtete.

In der Sommersession 2022 befasste sich der **Nationalrat** mit dem Geschäft, das für allerlei Diskussionen sorgte. APK-NR-Sprecher Gerhard Pfister (mitte, ZG) verwies auf die lange Vorberaterung in der Kommission, die dem sich wandelnden Kontext geschuldet gewesen sei. Der Kriegsausbruch im Februar 2022 habe die Beratungsweise des Geschäfts verändert und neue Fragen hinsichtlich der Kompatibilität mit der Neutralität und einer eigenständigen Sicherheitspolitik aufgeworfen. In Abweichung zur Vorlage des Bundesrats und der Erweiterung, die der Ständerat geschaffen hatte, schlug die Kommission ihrem Rat daher einen weiteren Absatz vor. Durch diesen sollte der

Bundesrat ermächtigt werden, eigenständig Sanktionen gegen Personen oder Entitäten erlassen zu können, die schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts, der Menschenrechte oder ähnliche Verbrechen angeordnet oder begangen haben. Der Bundesrat hatte ursprünglich nur vorgeschlagen, Sanktionen auch auf Staaten ausweiten zu können, die bisher nicht von den Zwangsmassnahmen betroffen gewesen sind, sofern die Interessen der Schweiz dies erforderten. Der Ständerat hatte diesen Geltungsradius in der Folge auf «Personen oder Entitäten» ausgeweitet, wovon die APK-NR mit ihrem neuen Absatz zum **autonomen Sanktionserlass** deutlich abwich und stattdessen das Anliegen der oben erwähnten parlamentarischen Initiative Molina (Pa.Iv. 19.501) aufnahm.

Zahlreiche Ratsmitglieder nutzten die Eintretensdebatte, um allgemeine Überlegungen zur Schweizer Neutralität anzustellen. Elisabeth Schneider-Schneiter (mitte, BL) meinte, dass die Möglichkeit zu eigenständigen Sanktionen die Handlungsfähigkeit des Landes erhöhe, und sah darin keinen Widerspruch zur Neutralität. Die Schweiz könne als vernetztes Land nicht zuschauen, denn auch ein neutraler Staat müsse Partei ergreifen, wenn die Demokratie und ihre Grundwerte bedroht würden. Diesen Standpunkt vertrat auch Sibel Arslan (basta, BS) im Namen der Grünen. Die grüne Fraktion sähe «keine Missachtung des Neutralitätsgebotes», wenn es dem Bundesrat frei stehe, Sanktionen Dritter auf Akteure seiner Wahl auszuweiten. Stattdessen erlaube die Vorlage eine kohärente und ganzheitliche Sanktionspolitik unter «Wahrung einer Neutralität, die Unrechtmässigkeit nicht duldet». Und auch FDP-Fraktionssprecherin Petra Gössi (fdp, LU) plädierte für Eintreten, da das Neutralitätskonzept des Bundes von 1993 eine Sanktionsteilnahme erlaube. Sie forderte, dass die Schweiz als neutrales Land eine Interessenabwägung machen müsse, statt eine Maximepolitik zu betreiben. Kritisch gegenüber dem Bundesrat zeigte sich Nationalrat Molina, der den ursprünglichen Entwurf der Revision als «Minireförmli» bezeichnete, die der gegenwärtigen Lage nicht gerecht werde. Tiana Angelina Moser (glp, ZH) vertrat die Meinung, dass die Revision eigentlich der Einhaltung und Sicherstellung der Neutralität diene, denn die eigenständige Anpassung eines Sanktionsregimes sei unter Umständen im Landesinteresse, insbesondere in Fällen, in denen die Neutralität ansonsten verletzt würde. Die SVP-Fraktion, allen voran Roger Köppel (svp, ZH), forderte hingegen eine Rückbesinnung auf die bewaffnete und umfassende Neutralität der Schweiz. Wirtschaftssanktionen seien mit dieser Neutralität nicht vereinbar, stattdessen schade man im Endeffekt allen Parteien, da Russland die Schweiz auch nicht mehr als Vermittlerin akzeptiere.

Eine Minderheit Nidegger (svp, GE) verlangte, überhaupt nicht auf die Änderung des Embargogesetzes einzutreten. Laut Nidegger sind Sanktionen nur dann zu rechtfertigen, wenn sie zur Einhaltung des Völkerrechts beitragen, so wie in Artikel 1 des Embargogesetzes festgehalten. Er argumentierte, dass die vorgeschlagenen Änderungen der Kommission zur Folge hätten, dass Sanktionen auf Staaten ausgeweitet werden könnten, die das Völkerrecht gar nicht verletzt hätten. Denn da die Schweiz sowieso die Sanktionen der UNO und ihrer wichtigsten Handelspartner (also der EU) übernehme, sei es aus seiner Sicht unmöglich, dass zusätzliche von der Schweiz sanktionierte Staaten überhaupt gegen das Völkerrecht verstossen würden. Dadurch würde man also unschuldige Staaten bestrafen, weshalb die Vorschläge der APK-NR gegen Artikel 1 des Embargogesetzes verstiesse. Die grosse Kammer beschloss jedoch mit 131 zu 51 Stimmen, gegen den Widerstand der SVP, auf das Geschäft einzutreten.

In der Detailberatung musste sich der Nationalrat mit mehreren Minderheitsanträgen auseinandersetzen. Zwei davon stammten von Yves Nidegger, der die Bewahrung der Neutralität als gewichtigsten Faktor beim Erlass von Sanktionen festlegen lassen wollte. Darüber hinaus beantragte er auch die Streichung des von der APK-NR vorgeschlagenen Absatzes, mit dem der Bundesrat die Kompetenz zum eigenständigen Sanktionserlass erhalten hätte, sowie in einem Einzelantrag die Streichung des vom Bundesrat eingebrachten Artikels zur Ausweitung von Sanktionen. Zwei weitere Minderheiten Portmann (fdp, ZH) richteten sich ebenfalls gegen den neu vorgeschlagenen Artikel der APK-NR. Portmann wollte den Erlasstext insofern präzisieren, dass eine Ausweitung von Sanktionen nur möglich sein sollte, wenn die Schweiz unmittelbar bedroht ist oder mutmassliche Völkerrechtsvergehen vorliegen. Des Weiteren verlangte er, dass der Bundesrat den zuständigen Parlamentskommissionen im Falle einer Sanktionsausweitung einen Analysebericht zur Kompatibilität seiner Entscheidungen mit der schweizerischen Neutralität vorlegen müsse. Nationalrat Portmann warnte davor, das Embargogesetz drastisch zu ändern, bevor nicht eine ausführliche Debatte über die Neutralitätsfrage geführt worden ist. Schliesslich sei die Neutralität für die Schweizer Bevölkerung ein parteiübergreifender Grundwert, den man nicht ohne darüber zu sprechen «in den Kübel werfen» sollte. Eine letzte Minderheit Fischer (glp, LU) forderte schliesslich die Streichung eines vom Ständerat eingefügten Artikels,

wonach Schweizer Unternehmen bei der Umsetzung von Sanktionen im internationalen Vergleich nicht benachteiligt werden dürfen. Diese Minderheit Fischer deckte sich mit der Forderung von Bundesrat Parmelin, der bereits im Ständerat vergeblich gegen diesen Artikel angekämpft hatte. Der WBF-Vorsteher sprach sich zudem gegen den Vorschlag der Kommission aus, dem Bundesrat die Kompetenz eigenständiger Sanktionserlasse zu verleihen, da dies eine radikale Änderung der Schweizer Sanktionspolitik bedeuten würde. Er lehnte sämtliche Minderheiten ab und empfahl die Annahme des bundesrätlichen Originalentwurfs.

In der Folge lehnte der Nationalrat sämtliche Minderheitsanträge ab. Den Minderheitsanträgen von Yves Nidegger stimmte jeweils nur die SVP-Fraktion zu, einzig beim Antrag zur Streichung der eigenständigen Sanktionserlasse erhielt die SVP Unterstützung durch die FDP, blieb mit 107 zu 82 Stimmen aber dennoch erfolglos. Auch der Minderheitsantrag Fischer wurde abgelehnt – jedoch mit umgekehrter Rollenverteilung – entgegen dem Willen der SP, der Grünliberalen und der Grünen. Die zwei Minderheiten Portmann wurden zwar von der SVP unterstützt, dies reichte jedoch gegen die geschlossene Ablehnung der Ratslinken und der Mitte nicht aus.

In der Gesamtabstimmung nahm der Nationalrat den Vorschlag seiner aussenpolitischen Kommission mit 136 zu 53 Stimmen an und schuf damit eine Differenz zum Ständerat, der sich somit ein zweites Mal mit dem Entwurf befassen musste.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.09.2022
AMANDO AMMANN

In der Herbstsession 2022 kam **die Änderung des Embargogesetzes zur Differenzbereinigung** in den **Ständerat**. Der Nationalrat hatte in der Sommersession 2022 auf Antrag der APK-NR einen Artikel eingefügt, durch den der Bundesrat ermächtigt werden sollte, unter Berücksichtigung der Positionen der wichtigsten Handelspartner eigenständig Zwangsmassnahmen gegen Personen oder Entitäten zu erlassen, die für schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder der Menschenrechte verantwortlich zeichneten. Eine Mehrheit der APK-SR beantragte dem Rat, diesen Artikel wieder zu streichen, eine Minderheit Sommaruga (sp, GE) wollte diesen jedoch beibehalten. Kommissionssprecher Damian Müller (fdp, LU) erklärte der kleinen Kammer, dass sich die SiK-SR in ihrem Mitbericht an die APK-SR klar gegen die Möglichkeit autonomer Schweizer Sanktionen ausgesprochen habe, da dies einen drastischen Wandel in der Schweizer Sanktionspolitik bedeuten würde. Die SiK-SR erachtete die Ergänzung des Nationalrats auch in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit und Neutralität als problematisch. Die APK-SR sei daher mit 10 zu 2 Stimmen (bei 1 Enthaltung) dem Antrag der sicherheitspolitischen Kommission gefolgt.

Carlo Sommaruga gestand im Namen der Kommissionsminderheit zwar ein, dass die Änderung, die der Nationalrat vorgekommen hatte, einen Paradigmenwechsel darstelle würde. Dieser führe jedoch zu mehr Kohärenz zwischen den Verfassungswerten der Schweiz zur Achtung der Völkerrechte und der Menschenrechte auf der einen Seite und der Aussenpolitik auf der anderen Seite. Mit dem UNO-Beitritt oder der kürzlich erfolgten Übernahme der EU-Sanktionen gegen Russland habe man in der Vergangenheit ebenso Paradigmenwechsel vollzogen, ohne dass sich diese negativ auf die Neutralität, die Aussen- oder die Handelspolitik ausgewirkt hätten. Sommaruga zeigte sich nicht einverstanden mit der Einschätzung der SiK-SR bezüglich möglicher Probleme in Bezug auf die Schweizer Neutralität. Denn einerseits beziehe sich der neue Artikel auf Personen und Entitäten, nicht auf Staaten, andererseits verhalte man sich angesichts von schweren Völkerrechtsverbrechen ohnehin nicht neutral. Daniel Jositsch (sp, ZH), der ebenfalls der Kommissionsminderheit angehörte, erklärte zudem, dass derartige Sanktionen durchaus rechtsstaatlich seien. Die betroffenen Personen hätten auf alle Fälle Beschwerdemöglichkeit, entweder bei einer Ombudstelle – wie von der parlamentarischen Initiative Molina (sp, ZH; Pa. lv. 19.501) gefordert – oder im Rahmen des Verwaltungsrechts. Der im Rat anwesende Bundesrat Parmelin bat die kleine Kammer, der Mehrheit zu folgen und den Artikel zu streichen. Der Vorschlag des Nationalrats berge die Gefahr von Gegenmassnahmen, darüber hinaus wären eigenständige Sanktionen ohne multilaterale Koordinierung ineffizient. Ausserdem sei unklar, nach welchen objektiven Kriterien man die Sanktionen aussprechen würde. Der Ständerat folgte der Empfehlung der Kommissionsmehrheit und strich den fraglichen Artikel wieder aus dem Gesetzesentwurf. Damit schuf er eine neuerliche Differenz zum Nationalrat, womit die Differenzbereinigung noch in der gleichen Session in eine weitere Runde ging.⁷

Da der Ständerat den vom Nationalrat geforderten Artikel zum Erlass autonomer Sanktionen abgelehnt hatte, musste sich der **Nationalrat** in der Herbstsession 2022 im Rahmen der **Differenzbereinigung** ein zweites Mal mit der **Änderung des Embargogesetzes** auseinandersetzen. Zur Debatte stand weiterhin ebenjener fragliche Artikel, mit dem der Bundesrat ermächtigt werden sollte, eigenständig Personen und Entitäten, die an schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder der Menschenrechte beteiligt sind, zu sanktionieren. Eine knappe Mehrheit der APK-NR empfahl der grossen Kammer, dem Beschluss des Ständerats zuzustimmen, während eine Minderheit Molina (sp, ZH) weiterhin an besagtem Artikel festhalten wollte. Fabian Molina warf dem Ständerat vor, die Schweizer Neutralität mit Teilnahmslosigkeit und «völliger Indifferenz» gleichzustellen und forderte den Nationalrat dazu auf, die Diskussion über eigenständige, personenbezogene Sanktionen weiterzuführen.

Die Fraktionssprecherinnen und -sprecher der FDP-Liberalen, der Mitte und der SVP drückten alle ihre Sorge darüber aus, dass ein Ja zu eigenständigen Sanktionen eine grundlegende Veränderung der Schweizer Neutralität nach sich ziehen würde, ohne dass eine Vernehmlassung oder eine ausführliche Diskussion über die Neutralitätspolitik stattgefunden hätte. Mehrmals wurde von dieser Seite auch kritisiert, dass eigenständige Sanktionen wenig wirksam seien. Bundesrat Parmelin sprach sich ebenfalls gegen eigenständige Sanktionen der Schweiz aus, die nicht nur die Sanktionspolitik des Landes neu ausrichten würden, sondern das Land auch stark exponieren und dessen Neutralität bedrohen würden. Zudem verfügten die zuständigen Stellen des Bundes nicht über die nötigen Kapazitäten, um autonome Sanktionen umzusetzen, so Parmelin.

Dem hielten die SP, die Grünen und die Grünliberalen entgegen, dass die Schweiz eine gewisse Verantwortung bei schweren Verbrechen und Menschenrechtsverletzungen wahrnehmen müsse. Personen und Organisationen, die in schwerer Weise das Völkerrecht verletzen, sollten mittels einer eigenständigen, kohärenten und proaktiven Sanktionspolitik verfolgt werden. Der eigenständige Erlass von Sanktionen würde auch nicht bedeuten, dass die Schweiz mit diesen Sanktionen alleine auf weiter Flur dastehen würde. Man könne derartige Ausweitungen beispielsweise mit der EU vorbesprechen, so das Argument der Minderheit.

Mit 103 zu 83 Stimmen folgte der Nationalrat dem Antrag der Mehrheit und stimmte dem Beschluss des Ständerats zu. Hauptgrund für den Meinungswandel war das Umschwenken der Mitte-Fraktion, die bei der ersten Beratung der Revision noch die Idee eigenständiger Sanktionen unterstützt hatte. Fraktionssprecherin Elisabeth Schneider-Schneiter (mitte, BL) betonte jedoch, dass man den Bundesrat mit dem Nein nicht aus der Pflicht nehme, eine zeitgemässe Sanktionspolitik zu prüfen und verwies auf eine hängige Motion der APK-NR (Mo. 22.3395). Mit dem Einschwenken des Nationalrats auf die Linie des Ständerats sollte das Embargogesetz also bloss geringfügig angepasst werden. Die Schweiz kann weiterhin nur Sanktionen der UNO, der EU und der OSZE übernehmen. Ausgebaut werden sollte nur die Kompetenz des Bundesrats, bereits übernommene Zwangsmassnahmen teilweise oder vollständig auf weitere Staaten und Personen ausweiten zu können, sofern das Interesse des Landes dies erfordert.

In der **Schlussabstimmung** stimmte die kleine Kammer einstimmig für die Annahme der Revision. Ganz anders der Nationalrat, der den **Entwurf** mit 118 zu 70 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) **ablehnte**. Die SVP, die im Verlauf der Herbstsession immer wieder die Übernahme der EU-Sanktionen gegen Russland kritisiert und eine Rückkehr zur integralen Neutralität gefordert hatte, wich von ihrem tags zuvor getroffenen Entscheid ab und versenkte die Revision gemeinsam mit der SP und den Grünen.⁸

1) AB NR, 2019, S. 584; BBl, 2007, S. 5536; Bericht APK-SR vom 4.11.19.; Memorandum of Understanding China-Schweiz

2) AB SR, 2019, S.1124 ff.; Bericht APK-SR vom 4.11.19

3) BO CE, 2019, p. 590; BO CN, 2019, p. 1216 ss.; BO CN, 2019, p. 1368

4) AB NR, 2021, S. 158 ff.

5) Fög (2021). Abstimmungsmonitor zu den Vorlagen vom 07.03.21; Heidelberger und Bühlmann (2021). APS-Zeitungs- und Inserateanalyse zu den Abstimmungen vom 7.3.20; NZZ, 8.12.20; TA, 16.12.20; NZZ, TA, 19.12.20; LT, 11.1.21; LT, NZZ, 20.1.21; Lib, NF, NZZ, 22.1.21; Lib, NF, TA, TG, 26.1.21; AZ, WOZ, 28.1.21; So-Bli, 31.1.21; AZ, TG, 2.2.21; TA, 8.2.21; LT, 9.2.21; NZZ, 12.2.21; AZ, LT, 13.2.21; NZZ, 15.2.21; TA, 19.2.21; SoZ, 21.2.21; Blick, TA, 24.2.21; NZZ, 25.2.21; AVF, QJ, 27.2.21; AZ, 3.3.21

6) AB NR, 2022, S. 1048 ff.; Medienmitteilung APK-NR vom 1.9.21; Medienmitteilung APK-NR vom 25.6.21; Medienmitteilung APK-NR vom 3.5.22

7) AB SR, 2022, S. 757ff.

8) AB NR, 2022, S. 1811 ff.; AB NR, 2022, S. 1926; AB SR, 2022, S. 1049