

Sélection d'article sur la politique suisse

Dossier

**Dossier: Réaction de la Suisse aux agressions russes en Ukraine (dès
2014)**

Imprimer

Éditeur

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

Contributions de

Ammann, Amando
Flückiger, Bernadette
Gerber, Marlène
Heidelberger, Anja

Citations préféré

Ammann, Amando; Flückiger, Bernadette; Gerber, Marlène; Heidelberger, Anja 2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: Dossier: Réaction de la Suisse aux agressions russes en Ukraine (dès 2014), 2019 - 2025*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 15.06.2025.

Sommaire

| | |
|---|----|
| Änderung des Embargogesetzes (BRG 19.085) | 1 |
| Die Schweiz übernimmt die EU-Sanktionen gegen Russland | 5 |
| Erklärung des Parlaments für einen sofortigen Waffenstillstand in der Ukraine (PAG 22.0232 & PAG 22.024) | 12 |
| Humanitäre Hilfe für die Ukraine (Mo. 22.3073) | 13 |
| Lieferung humanitärer Hilfsgüter für die Ukraine | 14 |
| Ukraine-Konflikt: Erstmals Schutzstatus S aktiviert | 15 |
| Auslandreise von Bundespräsident Cassis nach Polen und Moldova | 17 |
| Deutschsprachige Aussenminister richten gemeinsamen Appell an Russland | 18 |
| Ukraine-Reise von Nationalratspräsidentin Irène Kälin | 18 |
| Kohärente, umfassende und eigenständige Sanktionspolitik (Mo. 22.3395) | 19 |
| Ukraine Reform Conference | 21 |
| Bundespräsident Cassis trifft Präsident Selenskyi | 23 |
| Hochrangige Konferenz zur Unterstützung der Ukraine in Paris | 24 |
| Unterstützungsplan für die Ukraine. Gesetzliche Grundlage und fünf Milliarden Franken zu | 25 |
| Unterstützung von humanitärer Hilfe, zum Schutz der Zivilbevölkerung und Wiederaufbau der Infrastruktur (Mo. 23.3056) | 25 |
| Kriegsgewinne mit einer Windfall Profit Tax besteuern (Pa.IV. 22.457) | 25 |
| Völkerrechtliche Grundlagen für Reparationszahlungen an die Ukraine (Mo. 23.3264; 23.3265; 23.3266; 23.3267; 23.3268) | 26 |
| Die Schweiz erklärt die humanitäre Minenräumung in der Ukraine zu einer Priorität | 27 |
| Alain Berset in Kiew zu Besuch | 27 |
| Vorbereitung und Unterstützung der humanitären Minenräumung in der Ukraine (Mo. 23.3027) | 27 |
| Höhere Gewichtung des Schutzes der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten bei der | 28 |
| Ausfuhr von Schutzmaterialien (Mo. 22.4193) | 28 |
| Ukraine. Davantage œuvrer pour la paix (Mo. 23.3182) | 29 |
| Bundesrat will Wiederaufbau in der Ukraine bis 2036 mit 5 Milliarden Franken unterstützen | 30 |
| Schweizer Friedensgipfel für die Ukraine | 30 |
| Base légale pour l'aide à l'Ukraine (Mo. 24.4268 et Mo. 24.3824) | 31 |
| Participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la BERD en faveur de l'Ukraine et | 31 |
| l'approbation de la modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la BERD (OCF 24.076) | 31 |
| Erklärung des Nationalrates: Anerkennung des Holodomor als einen Akt von Völkermord (PAG 24.064) | 33 |
| Régime de sanctions et autres développements concernant l'Ukraine en 2024 | 33 |

Abréviations

| | |
|------------------|---|
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |
| UVEK | Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| VBS | Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport |
| UNO | Organisation der Vereinten Nationen |
| WTO | Welthandelsorganisation |
| SECO | Staatssekretariat für Wirtschaft |
| APK-SR | Aussenpolitische Kommission des Ständerates |
| OSZE | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |
| SiK-SR | Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates |
| NGO | Nichtregierungsorganisation |
| RK-SR | Kommission für Rechtsfragen des Ständerates |
| OECD | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| SiK-NR | Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates |
| SEM | Staatssekretariat für Migration |
| APK-NR | Aussenpolitische Kommission des Nationalrates |
| FINMA | Eidgenössische Finanzmarktaufsicht |
| EU | Europäische Union |
| GPDeI | Geschäftsprüfungsdelegation |
| DEZA | Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| SBB | Schweizerische Bundesbahnen |
| SODK | Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren |
| SRF | Schweizer Radio und Fernsehen |
| WAK-NR | Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats |
| EDA | Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten |
| WBF | Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization |
| UNHCR | Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen |
| EBWE | Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung |
| IKRK | Internationales Komitee vom Roten Kreuz |
| SKH | Schweizerisches Korps für Humanitäre Hilfe |
| NDB | Nachrichtendienst des Bundes (bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention) |
| SONAS | Sonderstab Asyl |
| IZA | Internationale Zusammenarbeit |
| Fedpol | Bundesamt für Polizei |
| GICHD | Genfer Internationales Zentrum für Humanitäre Minenräumung |
| FSD | Fondation Suisse de déminage |
| KKJPD | Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren |
| MoU | Memorandum of Understanding (Absichtserklärung) |
| WEF | World Economic Forum |
| ABC-KAMIR | Kompetenzzentrum ABC-KAMIR (atomar, biologisch, chemisch, Kampfmittelbeseitigung und Minenräumung) |
| <hr/> | |
| DFJP | Département fédéral de justice et police |
| DETEC | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication |
| DDPS | Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports |
| ONU | Organisation des Nations unies |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| SECO | Secrétariat d'Etat à l'économie |
| 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 |
| CAJ-CE | Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| CPS-CN | Commission de la politique de sécurité du Conseil national |
| SEM | Secrétariat d'Etat aux migrations |
| CPE-CN | Commission de politique extérieure du Conseil national |
| FINMA | Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers |
| UE | Union européenne |
| DéICDG | Délégation des Commissions de gestion |
| DDC | Direction du développement et de la coopération |
| PME | petites et moyennes entreprises |
| CFF | Chemins de fer fédéraux suisses |
| CDAS | Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales |
| RTS | Radio Télévision Suisse |
| CER-CN | Commission de l'économie et des redevances du Conseil national |
| DFAE | Département fédéral des affaires étrangères |
| DEFR | Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche |
| OTAN | L'Organisation du traité de l'Atlantique nord |
| HCR | Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés |
| BERD | Banque européenne pour la reconstruction et le développement |
| CICR | Comité international de la Croix-Rouge |
| CSA | Corps suisse d'aide humanitaire |
| SRC | Service de renseignement de la Confédération |
| | (à 2010: Service de renseignement stratégique et Service d'analyse et de prévention) |
| SONAS | Etat-major spécial asile |
| CI | coopération internationale |
| Fedpol | Office fédéral de la police |
| CIDH | Centre international de déminage humanitaire |
| FSD | Fondation Suisse de déminage |
| CCDJP | Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police |
| MoU | Memorandum of Understanding (Protocole d'entente) |
| WEF | World Economic Forum |
| NBC-DEMUNEX | Centre de compétences NBC-DEMUNEX (nucléaire, biologique, chimique, dé-minage et d'élimination des munitions non explosées) |

Änderung des Embargogesetzes (BRG 19.085)

Politique économique extérieure

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 13.12.2019
AMANDO AMMANN

Der Bundesrat publizierte im Dezember 2019 seine **Botschaft zur Änderung des Embargogesetzes**. Das Embargogesetz bildet die juristische Grundlage für die Erlassung von Zwangsmassnahmen, um Sanktionen zu implementieren. Inmitten der Krim-Krise hatte der Bundesrat 2014 entschieden, die Sanktionen der EU gegen Russland nicht zu übernehmen. Um die drohende Umgehung der EU-Sanktionen über schweizerisches Territorium zu verhindern, verbot der Bundesrat 2014 mittels der so genannten Ukraine-Verordnung sowohl die Ein- wie auch die Ausfuhr von Kriegsmaterial in die / aus der Ukraine und Russland. 2015 schloss er sodann eine gesetzliche Lücke in der Ukraine-Verordnung, indem er auch ein Einfuhrverbot für Feuerwaffen, Waffenbestandteile, Munition, Sprengmittel, pyrotechnische Gegenstände und Schiesspulver zu militärischen Zwecken erliess. Laut Neutralitätsrecht darf die Schweiz nichtmilitärische Sanktionen mittragen, wenn diese von der UNO, der EU oder anderen Staatengruppen verhängt wurden. Aus neutralitätspolitischen Gründen mussten diese Massnahmen im vorliegenden Fall jedoch nicht nur gegenüber Russland, sondern auch gegenüber der Ukraine erhoben werden. Da die EU aber keine Sanktionen gegen die Ukraine verhängt hatte, konnte der Bundesrat diese nicht mit dem Embargogesetz begründen, weil dieses keine unilateralen Zwangsmassnahmen legitimiert. Stattdessen musste sich der Bundesrat auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung stützen, welcher dem Bundesrat den Erlass von Verordnungen und Verfügungen erlaubt, solange diese im Interesse des Landes sind. Verordnungen, welche auf diesem Verfassungsartikel beruhen, haben eine beschränkte Gültigkeit und können nach vier Jahren einmalig verlängert werden. Die Verordnung verliert in der Folge jedoch ihre Gültigkeit, wenn der Bundesrat dem Parlament innerhalb von sechs Monaten nach der Verlängerung keinen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Verordnungsinhalt unterbreitet. Nachdem der Bundesrat die Geltungsdauer der Ukraine-Verordnung im Juni 2019 verlängert hatte, schlug er mit vorliegender Botschaft daher eine punktuelle Änderung des Embargogesetzes vor, um die getroffenen Massnahmen gesetzlich zu verankern. Einerseits würde die Änderung eine gesetzliche Grundlage für das Einfuhrverbot von Feuerwaffen, Waffenbestandteilen und Munition sowie von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen Zwecken aus Russland und der Ukraine schaffen. Andererseits wäre es dem Bundesrat zukünftig möglich, Zwangsmassnahmen teilweise oder vollständig auf weitere Staaten auszuweiten, wenn es die Wahrung der Interessen des Landes erfordert. So könnten Szenarien, wie im Fall der Ukraine, fortan verhindert werden und Artikel 184 Absatz 3 müsste nicht mehr in Anspruch genommen werden. In der Vernehmlassung fand der Vorschlag grossmehrheitliche Unterstützung vonseiten der Parteien und Kantone.¹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 03.06.2021
AMANDO AMMANN

Die **Änderung des Embargogesetzes** kam in der Sommersession 2021 in den **Ständerat**. Damian Müller (fdp, LU) sprach sich im Namen der APK-SR für die vorgeschlagene Gesetzesänderung aus. Mit dieser soll einerseits das Einfuhrverbot von Feuerwaffen, Waffenbestandteilen, Munition und weiterer Güter aus Russland und der Ukraine fortgeführt werden, andererseits soll der Bundesrat bei vergleichbaren Situationen in Zukunft nicht mehr auf die Bundesverfassung zurückgreifen müssen. Die bisherigen Verordnungen, mit denen ein Embargo verhängt wurde, galten nur für vier Jahre mit einer einmaligen Verlängerungsmöglichkeit. Die kleine Kammer anerkannte die Notwendigkeit einer Gesetzesänderung und erweiterte gar den im Gesetz festgelegten Geltungsbereich. Künftig sollen derartige Massnahmen nicht nur auf Staaten, sondern auch auf Einzelpersonen und weitere Einheiten ausgeweitet werden können, die bisher von diesen Zwangsmassnahmen nicht erfasst sind, sofern es die Wahrung der Interessen der Schweiz erfordert. Abgelehnt wurde hingegen ein Minderheitsantrag Sommaruga (sp, GE), welcher gefordert hatte, dass der Bundesrat autonome Sanktionen gegen Personen verhängen kann, die in schwerer Weise gegen das humanitäre Völkerrecht oder die Menschenrechte verstossen. Bundesrat Parmelin hatte gegen diesen Vorschlag protestiert, weil er seiner Meinung nach einen Paradigmenwechsel in der Schweizer Sanktionspolitik und eine Abkehr von der Neutralitätspolitik darstellen würde. Er störte sich vor allem am Wort «autonom», denn die Schweiz verhängt heutzutage Strafmassnahmen nicht eigenständig, sondern schliesse sich internationalen Sanktionen an. Sommaruga hatte zwar argumentiert, dass die Schweiz bereits jetzt gegen Einzelpersonen und Entitäten vorgehe, wenn diese gegen Völkerrecht verstossen, doch dieses Argument schien im Ständerat nicht zu verfangen. Schliesslich ergänzte der Ständerat das Gesetz um einen weiteren Artikel 2a, mit dem

sichergestellt werden sollte, dass Schweizer Unternehmen durch die Umsetzung der bundesrätlichen Massnahmen im internationalen Vergleich nicht benachteiligt würden. Bundesrat Parmelin war nicht erfreut über diesen Beschluss und bezeichnete den Artikel als überflüssig und «eher gefährlich», weil die Schweiz die Umsetzung der Sanktionen sowieso mit anderen Staaten koordiniere und harmonisiere. Parmelin befürchtete einen Imageschaden, da der Artikel das Vorurteil stärken könnte, die Schweiz wolle aus der Nichtumsetzung oder nur teilweisen Umsetzung von Sanktionen Kapital schlagen. Er gab darüber hinaus zu bedenken, dass der Artikel missbraucht werden könnte, um die Sanktionspolitik der Schweiz zu kritisieren. In der Gesamtabstimmung nahm der Ständerat den von ihm ergänzten Entwurf mit 38 zu 4 Stimmen (bei 1 Enthaltung) an.²

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 09.06.2022
AMANDO AMMANN

Die APK-NR begann im Juni 2021 mit der Vorberatung 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 Vorberatung 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.lv. 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 Köppl (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 Erlassentext 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.³

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 vorgenommen 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.⁴

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 30.09.2022
AMANDO AMMANN

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.⁵

Die Schweiz übernimmt die EU-Sanktionen gegen Russland

Politique étrangère

RELATIONS INTERNATIONALES
DATE: 28.02.2022
AMANDO AMMANN

Am 23. Februar 2022 **verurteilte die Schweizer Regierung erstmals öffentlich das völkerrechtswidrige Vorgehen Russlands in der Ostukraine**. Der Bundesrat beobachtete die Lage wegen der Eskalationsgefahr mit grosser Sorge und setzte sich für eine friedliche Lösung des Konflikts ein, unter anderem durch die Unterstützung der OSZE. Um der Umgehung der EU-Sanktionen gegen Russland vorzubeugen, werde man die Sanktionen analysieren und anschliessend entscheiden, wie man zu verfahren habe. Der Bundesrat verwies in seiner Medienmitteilung auf das Embargogesetz, auf dessen Grundlage der Bund Zwangsmassnahmen erlassen könne, um Sanktionen der UNO, der OSZE oder der wichtigsten Handelspartner durchzusetzen.

Tags darauf veröffentlichte der Bundesrat eine Erklärung von Bundespräsident Cassis, in der er sich zum bewaffneten Konflikt in der Ukraine äusserte. Der Bundesrat verurteile die Intervention Russlands «aufs Schärfste» und rufe die Konfliktparteien dazu auf, das humanitäre Völkerrecht zu respektieren, so Cassis. Er nahm auch Bezug auf die zusätzlich erlassenen Sanktionen der EU gegen Russland. Diese hatte Finanz- und Reisesanktionen gegen Banken und Geschäftspersonen sowie gegen Mitglieder der Duma, der Armee und der Regierung erhoben, aber auch Handelsrestriktionen bezüglich der Regionen Donetsk und Luhansk erlassen. Zudem wurde der Zugang zum europäischen Finanz- und Kapitalmarkt für die russische Regierung und die Zentralbank beschränkt. Der Bundespräsident kündigte an, dass die Schweiz diese Sanktionen in Form von «Umgehungsverhinderungsmassnahmen» in die Verordnung zur Verhinderung der Umgehung der EU-Sanktionen aus dem Jahr 2014 übernehmen werde. Man werde die Liste der von der EU sanktionierten Personen und Unternehmen grundsätzlich übernehmen. Auf Nachfrage der anwesenden Journalistinnen und Journalisten bei der Pressekonferenz konnte Cassis in der Folge jedoch nicht bestätigen, dass die Schweiz die EU-Sanktionen übernehmen werde. Laut Sonntagsblick und Republik gebe es keine Grundlage für die Genehmigung von konkreten Sanktionen, weil Wirtschaftsminister Parmelin dem Gesamtbundesrat aus Versehen keinen formellen Antrag dazu vorgelegt habe. Wie die Sonntagszeitung berichtete, lud die APK-NR Aussenminister Cassis in der Folge zu einer ausserordentlichen Sitzung ein, an der er die Sanktionspolitik der Schweiz rechtfertigen sollte. Während in allen Parteien eine Mehrheit für die Übernahme von Sanktionen vorhanden sei, lehne die SVP dies unter Berufung auf die Schweizer Neutralität ab, so die Sonntagszeitung weiter. Alt-Bundesrat Blocher verurteilte indes die Sanktionsübernahme in der Aargauer Zeitung und betonte, die Schweiz sei dadurch eine «Kriegspartei» geworden.

Die zurückhaltende Reaktion des Bundesrats stiess bei den meisten Parteien und der Bevölkerung auf Unverständnis und sorgte für Kritik. Der Sonntagsblick zitierte Mitte-Präsident Gerhard Pfister (mitte, ZG), für den die Massnahmen nicht weit genug gingen.

und FDP-Präsident Burkart (fdp, AG), der eine vollumfängliche Übernahme der EU-Sanktionen forderte. In Bern kam es zur grössten Friedensdemonstration seit dem Irakkrieg im Jahr 2003, an der nicht mit Kritik am Bundesrat gespart wurde. Auch ausserpolitisch wurde Druck auf den Bundesrat ausgeübt: Sowohl die USA wie auch die EU brachten dem Vorgehen des Bundesrats wenig Verständnis entgegen. EU-Botschafter Mavromichalis ermutigte die Schweiz, «Mut und Entschlossenheit» zu zeigen und die EU-Sanktionen zu unterstützen. Die stellvertretende Aussenministerin der USA – Wendy Sherman – ging sogar noch weiter und suchte ein direktes Gespräch mit Staatssekretärin Livia Leu, um die Lage in der Ukraine zu besprechen.

Nur vier Tage später reagierte der Bundesrat im Rahmen einer ausserordentlichen Sitzung auf die dramatische Lage in der Ukraine und beschloss die **Übernahme der Sanktionspakete der EU gegen Russland sowie Hilfsgüterlieferungen für die ukrainische Bevölkerung**. Die Schweiz setzte mit sofortiger Wirkung die Güter- und Finanzsanktionen der EU um, was zur Folge hatte, dass die Vermögen der sanktionierten Personen und Unternehmen gesperrt und die Eröffnung neuer Geschäftsbeziehungen verboten wurden. Gegen Präsident Putin, Premierminister Mishustin und Aussenminister Lavrov wurden aufgrund schwerwiegender Verstösse gegen das Völkerrecht zusätzliche Finanzsanktionen erlassen. Das Einfuhr-, Ausfuhr- und Investitionsverbot, das seit 2014 für das Gebiet der Krim angewendet wurde, erweiterte der Bundesrat auf die Regionen Donezk und Luhansk. Ausserdem entschied der Bundesrat, das Abkommen über Visaerleichterungen mit Russland teilweise zu suspendieren und Einreiseverbote gegen verschiedene Personen zu erlassen, die einen Bezug zur Schweiz hatten und Vladimir Putin nahestanden. Im Sinne der Luftraumsperrungen anderer europäischer Länder wurde auch der schweizerische Luftraum für sämtliche russischen Flüge gesperrt, mit Ausnahme von Flugbewegungen für humanitäre, medizinische und diplomatische Zwecke. Trotz der in diesem Ausmass bisher noch nie dagewesenen Sanktionsübernahmen betonte der Bundesrat, dass er die Neutralität bei seiner Entscheidung berücksichtigt habe und die Schweiz auch weiterhin mit ihren Guten Diensten zur Lösung des Konflikts beitragen wolle. Dieser Kurswechsel wurde in den Medien positiv aufgenommen, wenngleich der Bundesrat für seine Zögerlichkeit kritisiert wurde. Die AZ bezeichnete den Entscheid als «Berner Pirouette», während die WOZ die Entscheidungsfindung der Exekutive mit einem tagelangen Irrlauf verglich. Aussenminister Cassis verteidigte sich im Interview mit dem Sonntagsblick Anfang März und argumentierte, dass der Bundesrat «selten etwas so Wichtiges so schnell entschieden» habe. Er warb für Verständnis, denn der Bundesrat habe zuerst einen Weg finden müssen, so weit wie möglich mit der EU mitzuziehen, ohne die Neutralität zu verletzen und damit die Handlungsfähigkeit der Schweizer Diplomatie einzuschränken.

Es sollte nicht lange dauern, bis die Schweizer Exekutive am 4. März das **Sanktionsregime wiederum dem neusten Stand der EU anpassen** musste. Der Bundesrat beschloss daher die Totalrevision der «Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine». Neu war der Export aller doppelt (zivil und militärisch) verwendbarer Güter nach Russland verboten und zwar unabhängig vom Endverwendungszweck oder dem Endverwender. Auch die Ausfuhr von Gütern, die zur militärischen oder technologischen Stärkung Russlands oder zur Entwicklung des Verteidigungs- und Sicherheitssektors beitragen könnten, untersagte der Bundesrat. Darunter fielen auch die Vermittlung oder das Bereitstellen von Finanzmitteln und die Erbringung technischer Hilfe. Weitere Ausfuhrverbote betrafen Güter und Dienstleistungen im Ölsektor und in der Luft- und Raumfahrtindustrie sowie damit zusammenhängende Dienstleistungen wie Versicherungen, Inspektionen, Vermittlungsdienste und Finanzhilfen. Die Finanzsanktionen wurden ebenfalls ausgeweitet; so beschloss die Regierung das Verbot von Transaktionen mit der russischen Zentralbank und den Ausschluss Russlands aus dem Kommunikationsnetzwerk SWIFT. Erneut wurde der Bundesrat nicht müde zu betonen, dass die Umsetzung der Sanktionen nicht gegen die Schweizer Neutralität verstosse und dass damit keine humanitären Aktivitäten behindert würden.

Eine Woche später entschied der Bundesrat, **Überflugesuche der beiden Konfliktparteien** und anderer Staaten, die diese mit Kriegsmaterial unterstützen wollten, **nicht zu genehmigen**. Der Schweizer Luftraum blieb somit in der Folge für sämtliche Flüge, die im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt standen, verboten, ausgenommen davon waren weiterhin Überflüge aus humanitären oder medizinischen Zwecken. Die SVP reagierte auf diesen Ausbau der Sanktionen, indem Roger Köppl (svp, ZH) im Nationalrat anlässlich der Diskussion über den Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat nicht nur auf dessen Ablehnung pochte, sondern auch eine

Beendigung der Sanktionen gegen Russland forderte.

Am 16. März übernahm die Schweiz auch die **Sanktionen**, welche die EU **gegen Belarus** wegen dessen Mitverantwortung an den russischen Völkerrechtsverletzungen in der Ukraine erhoben hatte. Auch in diesem Fall handelte es sich um Güter- und Finanzsanktionen, die inhaltlich sehr stark an die Sanktionen gegen Russland angelehnt waren. Abweichend davon wurden jedoch auch Einfuhrverbote geschaffen, die unter anderem den Import von Holz- und Kautschukprodukten, Eisen, Stahl und Zement untersagten.

Die schrittweise Ausdehnung der Sanktionen gegen Russland setzte sich am 18. März fort, als die Schweiz das **vierte Sanktionspaket** der EU nachvollzog. Dieses umfasste weitergehende Massnahmen im Güterbereich, Einschränkungen von Transaktionen mit gewissen russischen Staatsunternehmen, ein Verbot von Ratingdiensten für russische Kunden sowie den Entzug der Meistbegünstigungsbehandlung Russlands im Rahmen der WTO.

Und nur sieben Tage später folgte eine **weitere Ausdehnung der Sanktionen**, die nun auch die Ausfuhr von Gütern für den Energiesektor und damit verbundene Dienstleistungen unmöglich machten. Ebenso verboten wurde die Beteiligung und Bereitstellung von Darlehen oder anderweitigen Finanzmitteln an Energieunternehmen. Auch neue Einfuhr- und Ausfuhrverbote gegenüber Russland fanden sich auf der Liste der EU-Sanktionen, darunter Importe von Eisen- und Stahlerzeugnissen aus oder mit Ursprung in Russland und Exporte von Luxusgütern und Gütern zur «maritimen Navigation». Etwas überraschend entschied sich der Bundesrat hingegen dazu, die anfangs März erlassenen Massnahmen der EU gegen russische Medienkanäle nicht zu übernehmen. Sputnik und Russia Today durften somit weiterhin in der Schweiz publizieren und ausstrahlen, obwohl der Bundesrat anerkannte, dass die Sender als Propagandawerkzeuge zur Streuung von Desinformation genutzt würden.

Eine Umfrage des Forschungsinstituts Gallup International, die Ende März im Sonntagsblick veröffentlicht wurde, zeigte auf, dass ein Grossteil der Schweizer Bevölkerung die Sanktionen für angemessen befand (50%) oder gar schärfere Massnahmen forderte (34%). Eine Mehrheit befürchtete jedoch auch wirtschaftliche Schäden und eine Inflation sowie Probleme bei der Energieversorgung. Nichtsdestotrotz war die Unterstützung für das Sanktionsregime ungebrochen gross. Derweil forderte der ukrainische Botschafter in der Schweiz, Artym Rybchenko, vom Bundesrat mehr Initiative bei der Beschlagnahmung von Vermögenswerten russischer Oligarchen. Obwohl Rybchenko Bundespräsident Cassis zugute hielt, schon viel für die Ukraine getan zu haben, erwartete er mehr und schnellere Sanktionen in den Bereichen Finanzen, Energie und Banken.

Anfang April tauchten Bilder auf, die den Verdacht auf **russische Kriegsverbrechen in der Ukraine** erhärteten. **Bundesrätin Karin Keller-Sutter verurteilte die Handlungen Russlands** in einem NZZ-Interview explizit als «Kriegsverbrechen» und äusserte die Erwartung, dass die EU und damit auch die Schweiz ihre Sanktionen gegen Russland verstärken würden. Noch im gleichen Monat kam es dann in zwei Etappen tatsächlich zu einer weiteren Übernahme von EU-Sanktionen gegen Russland und Belarus: Das **fünfte Sanktionspaket** umfasste ein Importverbot für Kohle, Holz, Zement, Meeresfrüchte und Wodka, die für Russland wichtige Einnahmequellen darstellten, sowie ein Exportverbot von Kerosin und weiterer Güter, die der Stärkung der industriellen Kapazitäten Russlands dienen könnten. Auch die finanzielle Unterstützung von öffentlichen russischen Einrichtungen wurde untersagt. Das WBF sanktionierte des Weiteren über 200 natürliche und juristische Organisationen, darunter zwei Töchter des russischen Präsidenten Putin. In Abweichung zur EU sah die Schweiz jedoch noch davon ab, die Vergabe öffentlicher Aufträge an russische Staatsangehörige und in Russland ansässige Organisationen zu verbieten. Die Umsetzung eines solchen Verbots habe Fragen hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen und dessen Geltungsbereich aufgeworfen. Bis Ende Juni 2022 sollten die zuständigen Stellen die Unklarheiten jedoch klären und in einem Bericht Stellung dazu beziehen. Wie die NZZ berichtete, wurde zunehmend die Forderung laut, dass die Schweiz «aktiv» nach den Vermögen der von den Sanktionen betroffenen Personen suchen müsse. Während Banken dies im Rahmen der Geldwäschereibekämpfung sowieso tun müssten, verfügten kantonale Grundbuchämter kaum über die nötigen Ressourcen, um derartige Abklärung vorzunehmen, erklärte die NZZ.

Ende April sorgten zwei mit den Sanktionen zusammenhängende **Enthüllungen** für medialen Wirbel. Zuerst gelangte ein vertraulicher Brief der GPDel an die Medien, in

dem diese den Bundesrat für dessen schlechte Vorbereitung auf die russische Invasion im Februar rügte. Le Temps zitierte aus dem Brief und führte aus, dass die Kerngruppe Sicherheit – zusammengesetzt aus der Staatssekretärin des EDA sowie den Direktoren des NDB und des Fedpol – den Sicherheitsausschuss des Bundesrats unzureichend und zu spät informiert habe. Viola Amherd, Karin Keller-Sutter und Ignazio Cassis, die Teil des Ausschusses seien, hätten daher den Gesamtbundesrat nicht adäquat über die Lage in der Ukraine aufklären können.

Kurz darauf machte CH Media öffentlich, dass das **Seco Deutschland daran gehindert habe, Panzermunition aus der Schweiz in die Ukraine zu exportieren**. Das Seco erklärte, dass das Schweizer Gesetz den Export von Kriegsmaterial verbiete, wenn das Empfängerland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sei. Während dieser Entscheidung von einer Mehrheit der Schweizer Parteien gutgeheissen wurde, äusserte sich Mitte-Präsident Gerhard Pfister gegenteilig. Er argumentierte, dass der Bundesrat seine notrechtlichen Kompetenzen ausnutzen könnte, um im Rahmen des Embargogesetzes derartige Lieferungen an die Ukraine zu erlauben, solange dabei die Interessen der Schweiz gewahrt würden. Das Seco schob dieser Forderung aber in seiner Stellungnahme einen Riegel vor und argumentierte, die von Pfister angesprochene Klausel in der Bundesverfassung käme nur zum Tragen, wenn eine klare gesetzliche Regelung fehle oder die Anwendung ebenjener Klausel im Gesetz explizit vorgesehen werde. Im Gegensatz zum Embargogesetz – wo der Bundesrat durchaus Spielraum beim Erlass von Sanktionen hat – sei das beim Kriegsmaterialgesetz aber nicht der Fall, so das Seco.⁶

RELATIONS INTERNATIONALES

DATE: 16.12.2022
AMANDO AMMANN

Ende Mai **2022** traf sich eine Delegation des Bundesrates zum bereits zweiten Mal nach dem **Treffen** im März mit allen im Parlament vertretenen Parteien im Hotel Bellevue in Bern zu einem Gespräch über den Krieg in der Ukraine und dessen Folgen für die Schweiz. Der Bundesrat erläuterte den Parlamentarierinnen und Parlamentariern, dass sich die Schweizer Antwort auf den russischen Angriffskrieg auf vier Pfeiler stütze, namentlich Recht, Solidarität, Sicherheit und Gute Dienste. Diskutiert wurde nicht nur die anstehende Ukraine Recovery Conference in Lugano, sondern auch die Schweizer Auslegung der Neutralität und der Neutralitätsbericht, den der Bundesrat angekündigt hatte. Die bundesrätliche Delegation legte die sicherheitspolitischen Folgen des Krieges dar, wobei auch der Zusatzbericht des VBS zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 angesprochen wurde. Dieser befasste sich mit der Möglichkeit einer verstärkten internationalen Kooperation in der Sicherheitspolitik, verriet der Bundesrat. Auch zur Beschaffung der F-35A-Jets, zur Migrationspolitik angesichts der ukrainischen Schutzsuchenden und der Energie- und Wirtschaftspolitik stand die Regierung den Parteien Rede und Antwort.

Anfang Juni beurteilte der Bundesrat mehrere **umstrittene Kriegsmaterial-Geschäfte**. Unter anderem lagen der Schweiz Anfragen von Deutschland (Munition und Radschützenpanzer) und Dänemark (Radschützenpanzer) zur Weitergabe von Kriegsmaterial an die Ukraine vor. Die Regierung lehnte beide Gesuche aufgrund der geltenden Ausfuhrkriterien gemäss Kriegsmaterialgesetz und des neutralitätsrechtlichen Gleichbehandlungsgebots ab. Der Bundesrat stellte jedoch klar, dass Kriegsmaterial-Zulieferungen an europäische Rüstungsunternehmen weiterhin möglich seien, auch wenn die Gefahr bestehe, dass einige der gelieferten Komponenten in Kriegsmaterial verbaut in die Ukraine gelangen könnten. Das Kriegsmaterialgesetz sehe vor, dass sich Schweizer Unternehmen an den internationalen Wertschöpfungsketten beteiligen können, jedoch dürfe gemäss bundesrätlicher Praxis der Anteil der Schweizer Einzelteile am Endprodukt eine gewisse Warenwertschwelle nicht überschreiten. Da zwei weitere Gesuche aus Deutschland (Panzerfaustkomponenten) und Italien (Flugabwehrkomponenten) diese Vorgaben einhielten, wurden sie vom Bundesrat bewilligt.

Eine Woche später beschloss die Landesregierung die **Übernahme** eines weiteren **EU-Sanktionspakets gegen Russland (sechstes Sanktionspaket)**, das ein Embargo auf Rohöl und gewisse Erdölzeugnisse aus Russland umfasste. Nebst dem Kauf wurden auch die Einfuhr, Durchfuhr und der Transport in und durch die Schweiz untersagt. Auch die Erbringung entsprechender Dienstleistungen, darunter Versicherungs- und Rückversicherungsdienstleistungen für den Erdöltransport, waren damit nicht mehr erlaubt. Im Finanzbereich wurden diverse Dienstleistungen für die russische Regierung oder für in Russland niedergelassene juristische Personen und Organisationen verboten. Auch ein Werbeverbot, das Medien wie Russia Today oder Sputnik betraf, war im Sanktionsbündel enthalten. Das WBF habe die notwendigen Massnahmen getroffen, um die EU-Sanktionen in Schweizer Recht zu überführen, so die Regierung in ihrer

Medienmitteilung. Das WBF habe zudem weitere russische und belarussische Personen und Organisationen auf die Sanktionsliste gesetzt und den Ausschluss von vier russischen und belarussischen Banken aus dem Nachrichtensystem SWIFT bewilligt. Auch die Liste der mit einem Ausfuhrverbot belegten Militär- und Technologiegüter wurde ergänzt.

Über einen Monat später, Anfang August, sah sich die Landesregierung angesichts der «anhaltenden russischen Militärangriffe» gezwungen, **weitere EU-Sanktionen gegen Russland («Paket zur Aufrechterhaltung und Anpassung»)** zu verabschieden, deren Umsetzung sie zeitlich oder materiell für dringlich befunden hatte. Es handelte sich hierbei primär um das Verbot, Gold und Golderzeugnisse aus Russland zu kaufen, einzuführen oder zu transportieren, wobei auch Dienstleistungen im Kontext dieser Güter verboten wurden. Um zur Bekämpfung der weltweiten Ernährungs- und Energiekrisen beizutragen, führte der Bundesrat einige Ausnahmebestimmungen ein, unter anderem richteten sich die Verbote nicht gegen Transaktionen im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und der Lieferung von Öl in Drittländer. Ende August übernahm die Schweiz dann auch die technischen Massnahmen des gleichen Sanktionspakets, unter anderem das Verbot, Einlagen entgegenzunehmen, oder Verbote im Zusammenhang mit Ratingdiensten. Auch die Vergabe von öffentlichen Aufträgen an russische Staatsangehörige und in Russland niedergelassene Organisationen wurden übernommen, nachdem der Bundesrat zuvor behördliche Abklärungen zu dieser Frage in Auftrag gegeben hatte.

Da die EU ihr **Visumserleichterungsabkommen** mit Russland Anfang September vollständig suspendierte, tat ihr dies die Schweiz wenige Wochen später gleich. Damit setzte sie das seit 2009 bestehende Abkommen vorübergehend ausser Kraft, russische Staatsangehörige konnten jedoch weiterhin über das ordentliche Visaverfahren ein Visum beantragen. Bereits im Frühling 2022 hatte die Schweiz Visaerleichterungen für gewisse Personengruppen, unter anderem russische Diplomateninnen und Diplomaten, aufgehoben.

Ende September verkündete der russische Präsident Wladimir Putin die Annexion der von Russland teilweise besetzten Gebiete der Ukraine. Der **Bundesrat verurteilte diesen Schritt** als «schwerwiegende Verletzung des Völkerrechts» und anerkannte diese Aneignung nicht. Er rief Russland dazu auf, das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte einzuhalten und einen raschen und ungehinderten Zugang für humanitäre Hilfe auf dem gesamten ukrainischen und dem von Russland besetzten Territorium zu gewährleisten, da der bevorstehende Winter humanitäre Hilfe für die Bevölkerung notwendig mache. In Zusammenhang mit der russischen Annexion hiess das WBF Mitte Oktober die Sanktionierung von 30 weiteren russischen Personen und Organisationen gut. Betroffen waren vor allem Personen, die in die von Russland organisierten Referenden in ukrainischen Regionen involviert waren. Damit stimmte die Schweizer Sanktionsliste zu diesem Zeitpunkt mit derjenigen der EU überein.

Obwohl die EU ihr **achtes Sanktionspaket** bereits Anfang Oktober 2022 verabschiedet hatte, zog die Schweiz erst Ende November des gleichen Jahres vollständig nach. Mit diesem Paket schuf die Schweiz eine Rechtsgrundlage für die Einführung von Preisobergrenzen für russisches Rohöl und Erdölprodukte sowie für Einschränkungen für weitere Eisen- und Stahlprodukte, Luft- und Raumfahrtgüter und weitere wirtschaftlich bedeutende Güter. Zudem wurde die Erbringung von Dienstleistungen in den Bereichen IT, Architektur, Rechtsberatung, Ingenieurwesen an die russische Regierung oder an russische Unternehmen verboten. Nebst den Massnahmen des achten Sanktionspakets erliess der Bundesrat ein Rüstungsgüterembargo gegen Russland, welches aufgrund der Schweizer Neutralität in Teilen auch auf die Ukraine anwendbar war.

Kurz vor Jahresende kündigte der Bundesrat Mitte Dezember erneut die **Übernahme eines Sanktionspakets** der EU an, wobei dieses vor allem **Anpassungen in Bezug auf die Preisobergrenze für Rohöl und Erdölprodukte** mit sich brachte – die entsprechenden Bestimmungen stimmten nun mit derjenigen der EU überein. Eine Woche zuvor hatte das WBF bereits die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung ins Schweizer Recht geschaffen und weitere Personen den Schweizer Finanzsanktionen unterstellt.⁷

Nach den anfänglichen humanitären Hilfeleistungen im ersten Halbjahr 2022 setzte die Schweiz ihr Engagement mit **weiteren Hilfszahlungen und Hilfsgüterlieferungen an die Ukraine** in der zweiten Hälfte 2022 und darüber hinaus fort.

Im August 2022 gab der Bundesrat bekannt, dass das EDA **Konvois mit rund 100 Tonnen sanitärem und medizinischem Material** organisiert habe. Damit habe das Aussendepartement seit März 2022 gemeinsam mit dem VBS mehr als 5'300 Tonnen Hilfsgüter in die Ukraine und deren Nachbarländer geliefert.

Eine weitere Lieferung kündigte die Schweizer Regierung zwei Monate später, Anfang Oktober, an. Auf Ersuchen der ukrainischen Behörden werde die Schweiz **Material zur Brandbekämpfung, zur Aufbereitung von verunreinigtem Wasser und zur Beseitigung von Schutt und Trümmern** liefern. Die Hilfsgüter werden vom VBS und der Stadt Basel gespendet, den Transport finanziere die DEZA. Die Maschinen und die weitere Ausrüstung werden den ukrainischen Behörden übergeben, die nach einer Schulung durch Spezialisten des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe den Weitertransport übernehmen. Laut SECO ist der Transport mit den Massnahmen der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine von März 2022 vereinbar.

Ende des gleichen Monats nahm Bundespräsident Cassis auf Einladung des deutschen Bundeskanzlers Olaf Scholz und EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen in Berlin an der **«Internationalen Expertenkonferenz zum Wiederaufbau der Ukraine»** teil. Den Rahmen für die Gespräche über den nachhaltigen und inklusiven Wiederaufbau des Landes bildete die «Lugano-Deklaration», die 2022 im Zuge der Ukraine Recovery Conference in Lugano erarbeitet worden war. Aussenminister Cassis unterstrich, dass sich die Schweiz unter strikter Einhaltung ihrer Neutralität entschieden engagiere und erwähnte in diesem Kontext auch die Gespräche, welche er mit dem ukrainischen Präsidenten Selenskyj, Premierminister Schmyhal und Aussenminister Kuleba geführt habe. Er erklärte, dass sich die humanitäre Hilfe der Schweiz nach den Bedürfnissen der ukrainischen Bevölkerung richte, insbesondere im Hinblick auf den anstehenden Winter.

Wenige Tage später beschloss der Bundesrat einen **Aktionsplan für die Winterhilfe der Schweiz in der Ukraine**. Für die Finanzierung von Projekten zur Instandstellung der Energie-Infrastruktur gab der Bundesrat zusätzlich zum bereits bestehenden humanitären Engagement rund CHF 100 Mio. frei. Der bevorstehende Wintereinbruch drohe aufgrund der beschädigten Energie-Infrastruktur und dem fehlenden Zugang zu Trinkwasser rund sechs Millionen weitere Menschen auf Hilfeleistungen angewiesen zu machen. Bundespräsident Cassis habe bei den Gesprächen mit der ukrainischen Regierung, an denen auch Vertreterinnen und Vertreter der DEZA und des SECO anwesend waren, Abklärungen vorgenommen, wie den Menschen in der Ukraine am besten geholfen werden könne. Der Bundesrat gab bekannt, dass er dem Parlament einen Nachtragskredit für zusätzliche Mittel im Umfang von CHF 76 Mio. beantragen werde. Nachdem das Parlament den Betrag in der Wintersession 2022 bewilligt hatte, lieferte die Schweiz Ende Dezember als Teil des umfassenden Aktionsplans des Bundesrates weitere Hilfsgüter an den ukrainischen Zivilschutz. Die DEZA und das EDA stellten hierfür sieben Stromgeneratoren und vierzig Heizgeräte zur Verfügung.

Im Februar 2023, ein Jahr nach Beginn der russischen Militärangriffe gegen die Ukraine, zog der Bundesrat **Bilanz über sein bisheriges Engagement**. Er hielt fest, dass die Schweiz seither über 1'000 Tonnen Hilfsgüter in die Ukraine geliefert habe und 4'765 Tonnen Nahrungsmittel in der Ukraine verkauft worden seien. Zudem hätten seit dem 11. März 2022 über 75'000 Menschen den Schutzstatus S in der Schweiz erhalten. Aus finanzieller Sicht habe die Schweiz bis anhin rund CHF 1.3 Mrd. für die Hilfsmassnahmen zugunsten der Ukraine bereitgestellt, wobei CHF 1.035 Mrd. auf die Aufnahme von Schutzsuchenden aus der Ukraine in der Schweiz entfielen. Die Regierung zeigte sich jedoch überzeugt, dass auch weiterhin Hilfe vonnöten sein werde, um die Situation der ukrainischen Bevölkerung zu verbessern, und beantragte dem Parlament daher ein neues Nothilfepaket über CHF 140 Mio. für die Ukraine (CHF 114 Mio.) und Moldawien (CHF 16 Mio.). Die mit diesem Paket vorgesehene Hilfe zielt auf die Bedürfnisse und Anfragen der beiden Staaten in Bereichen ab, in denen die Schweiz über spezifische Expertise verfüge, beispielsweise Schutzunterkünfte, Minenräumungen oder Reparaturen an der Infrastruktur. Die Umsetzung werde von den zuständigen Departementen EDA und WBF übernommen, wobei diese auch CHF 48 Mio. aus den bereits bestehenden Krediten bereitstellten. Das Parlament genehmigte im Nachtrag I zusätzliche CHF 92 Mio.

Im April 2023 setzte die Schweiz die humanitären Hilfslieferungen fort, indem die Kantone Basel-Stadt und Zürich einer NGO in Kiew **fünf Ambulanzfahrzeuge** spendeten. Eine weitere Lieferung sei für Sommer 2023 geplant, gab das EDA bekannt, wobei die DEZA in beiden Fällen für den Transport besorgt sei. Das VBS werde dem ukrainischen Rettungsdienst zudem **drei Löschfahrzeuge und fünf Tonnen Löschschaum** liefern und die Einsatzkräfte vor Ort ausbilden.

Drei Monate später, Anfang Juli 2023, stockte die Schweiz ihre **Finanzierung für den Wiederaufbau und die Einrichtung von ukrainischen Schulen** um zusätzliche CHF 5.5 Mio. auf. Damit fördere man die Wiederherstellung des Bildungsbereichs und die Rückkehr der Kinder in die Schule, ein bedeutendes Ziel des ukrainischen Ministeriums für Bildung und Wissenschaft. Die Unterstützung im Schulbereich sei Teil des Hilfspakets im Umfang von CHF 140 Mio., die der Bundesrat im Februar 2023 beantragt habe, liess das EDA in seiner Medienmitteilung verlauten.⁸

Auch im Jahr **2023 führte der Bundesrat seine Sanktionspolitik gegen Russland** aufgrund des anhaltenden Aggressionskriegs gegen die Ukraine **fort**. Im Januar gab der Bundesrat bekannt, neue **Reisedokumente** aus den von Russland besetzten Gebieten der Ukraine und den abtrünnigen Regionen Georgiens fortan **nicht mehr** zur Visumserteilung und zum Überschreiten der Schengen-Aussengrenzen **zu akzeptieren**. Damit übernahm die Schweiz eine für sie verpflichtende Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes, da die EU die Einbürgerungspraxis Russlands in diesen Regionen für völkerrechtswidrig hielt.

Ende Januar folgte die **Übernahme des neunten EU-Sanktionspakets**, welches verschiedene Dienstleistungsverbote gegenüber russischen Unternehmen und der russischen Regierung sowie Kontrollen und Beschränkungen für die Ausfuhr einer Reihe von Dual-Use-Gütern, die sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke verwendet werden können, beinhaltete. Gewisse bestehende Sanktionen wurden angepasst, unter anderem schuf man beim Rüstungsembargo eine Ausnahmeklausel für den Export von Minenräumungsgeräten an die Ukraine.

Am 22. Februar, ein Jahr nach Ausbruch des Kriegs in der Ukraine, hielt der Bundesrat sein bisheriges Engagement in einer Art **Jahresrückblick** fest. Nebst den umfangreichen humanitären Hilfeleistungen fasste die Landesregierung auch den Stand der übernommenen Sanktionspakete zusammen. Gemäss Medienmitteilung hatte die Schweiz seit Kriegsbeginn gezielte Massnahmen gegen mehr als 1'300 Personen und 170 Einrichtungen ergriffen, darunter Sperrungen von Vermögenswerten, diverse Finanzmassnahmen, Handelsverbote für bestimmte Güter, Einreiseverbote und das Verbot, gewisse Dienstleistungen für die russische Regierung oder russische Unternehmen zu erbringen. Der Bundesrat verwies auch auf die Wiederaufbaubemühungen, an denen sich die Schweiz beispielsweise durch die Ukraine Recovery Conference im Juli 2022 in Lugano beteiligte.

Anfang März teilte der Bundesrat mit, dass er weiterhin **an seiner Position in Bezug auf die Wiederausfuhr von Kriegsmaterial durch Drittstaaten festhalte**. Somit beharrte er weiterhin auf die Ablehnung derartiger Gesuche aus dem Ausland, wie zuletzt aus Deutschland, Dänemark und Spanien. Er begründete seine Ablehnung nicht nur mit dem Kriegsmaterialgesetz, sondern auch mit der Neutralität, der Tradition der humanitären Hilfe, den Verpflichtungen gegenüber dem Völkerrecht sowie den Genfer Konventionen und der Rolle der Schweiz als Friedensvermittlerin. Die Regierung ergänzte jedoch, dass sie die Diskussionen im Parlament verfolgen werde und sich im Rahmen von Stellungnahmen zu den hängigen parlamentarischen Initiativen erneut äussern werde.

Wenige Wochen später folgte das **zehnte EU-Sanktionspaket**, das Ende März auch in der Schweiz in Kraft trat. Auch in diesem Massnahmenpaket fanden sich Dienstleistungsverbote, neue Meldepflichten im Finanzbereich und weitere Verschärfungen im Güterbereich für Dual-Use-Produkte. Der Bundesrat beschloss aber auch Ausnahmen im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen an russische Organisationen im Rahmen der humanitären Hilfe. Zudem führte er die Möglichkeit ein, sanktionierten natürlichen Personen, Unternehmen oder Organisationen Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen bereitzustellen, wenn es die Wahrung der schweizerischen Interessen erforderte.

Zur Jahresmitte im Juni 2023 nahm die EU die Schweiz in die **Liste der Partnerländer im Zusammenhang mit den Sanktionen gegenüber Russland** auf. Um als Partnerland zu gelten, muss ein Staat eine Reihe von Ausfuhrkontrollmassnahmen anwenden, die

gleichwertig zu jenen der EU sind. Der Entscheid hatte keine juristische Wirkung, hob jedoch die enge Zusammenarbeit mit der EU hervor. Konkrete Auswirkungen hatten hingegen die gezielten Sanktionen des Bundesrats gegen Russland vom 28. Juni nach mehrfachen «Destabilisierungsversuchen in Moldau», wie es der Bundesrat ausdrückte. Die Schweiz schloss sich erst auf Bitten von Moldau den diesbezüglichen EU-Massnahmen an, die unter anderem Finanzsanktionen und Reisebeschränkungen gegen fünf Personen beinhalteten. Damit solle auf die zunehmende Untergrabung der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität und Sicherheit in Moldau reagiert und die amtierende Regierung gestärkt werden, gab der Bundesrat bekannt. Gleichentags weitete das WBF die Finanz- und Reisesanktionen der Schweiz auf weitere Personen und Organisationen aus, die unter anderem die illegale Deportation von ukrainischen Kindern nach Russland unterstützt hätten, aber auch auf russische Streitkräfte, Medienvertretende und Mitglieder der Söldnergruppe «Wagner». Damit glied die Schweiz ihre Sanktionsliste wieder an diejenige der EU an. Ebenfalls am 28. Juni lehnte die Schweizer Regierung ein Gesuch der Ruag AG für den Handel mit 96 Leopard-Kampfpanzern ab, die in der Ukraine zum Einsatz kommen sollten. Die Panzer, welche in Italien gelagert wurden, sollten in Deutschland repariert und anschliessend in die Ukraine exportiert werden. Der Bundesrat argumentierte, dass dies aufgrund der geltenden Rechtslage nicht möglich sei, da dadurch nicht nur das Kriegsmaterialgesetz verletzt würde, sondern auch die Neutralitätspolitik der Schweiz angepasst werden müsste.

Mitte August 2023 beschloss der Bundesrat zur **Übernahme des elften EU-Sanktionspakets** weitere Sanktionsmassnahmen gegen Russland. Auch dieser Beschluss betraf ein Exportverbot von Dual-Use-Gütern und Gütern zur militärischen und technologischen Stärkung Russlands für 87 zusätzliche Unternehmen. Auch der Verkauf von Rechten des geistigen Eigentums oder von Geschäftsgeheimnissen nach Russland wurde verboten, um zu verhindern, dass Russland nicht-lieferbare Güter selbst produzieren kann. Im Finanzbereich wurden bestehende Verbote erweitert, ausserdem übernahm die Schweiz die von der EU geschaffenen Möglichkeiten, Ausnahmen im humanitären Bereich und zum Zweck des Abzugs von schweizerischen Investitionen aus Russland zu gewähren. Der Bundesrat kündigte zudem an, eine neue Rechtsgrundlage für ein Instrument zur Verhinderung von Sanktionsumgehungen zu prüfen, welche die EU bereits geschaffen habe. Damit könnten auch Exporte von Dual-Use-Gütern und Gütern zur militärischen und technologischen Stärkung in Drittländer verboten werden. Die im Januar 2023 eingeführten Einschränkungen für russische Reisedokumente wurden zudem präzisiert. So definierte der Bundesrat verschiedene Ausstellungsdaten, ab denen die Schweiz die Pässe, Aufenthaltsgenehmigungen, Rückkehrbescheinigungen und Ausweise für Seeleute aus den unterschiedlichen besetzten ukrainischen Gebieten nicht mehr akzeptierte.

Ende August richteten sich die von der EU übernommenen **Sanktionen** für einmal nicht gegen Russland, sondern **gegen Belarus**. Nachdem bereits am 15. August mehr als 40 belarussische Personen und Organisationen auf die Sanktionsliste aufgenommen worden waren, wurden am 30. August 38 weitere Personen und 3 Organisationen ergänzt. Ausserdem führte das WBF ein Exportverbot für Güter und Technologien zur Verwendung in der Luft- oder Raumfahrtindustrie ein. Die bereits existierenden Ausfuhrverbote für Güter zur militärischen oder technologischen Stärkung sowie von Dual-Use-Gütern wurden zudem erweitert.⁹

Erklärung des Parlaments für einen sofortigen Waffenstillstand in der Ukraine (PAG 22.023 & PAG 22.024)

Politique étrangère

In der Frühjahrsession 2022 reagierte das Parlament auf den russisch-ukrainischen Konflikt, der im Februar desselben Jahres mit dem Ausbruch bewaffneter Kampfhandlungen eskaliert war. Sowohl der Nationalrat (PAG 22.023) wie auch der Ständerat (PAG 22.024) verfassten unter dem Titel «**Für einen sofortigen Waffenstillstand in der Ukraine**» eine öffentliche Erklärung. Darin verurteilten die Räte den russischen Angriffskrieg; forderten die Vereinbarung eines sofortigen Waffenstillstands; unterstrichen die Bedeutung des völkerrechtlich basierten globalen Sicherheitssystems; appellierten an die Konfliktparteien, das humanitäre Völkerrecht zu

respektieren; solidarisierten sich mit der ukrainischen Bevölkerung; forderten den Bundesrat dazu auf den Druck auf Russland durch die Übernahme der EU-Sanktionen zu erhöhen; und verlangten, dass die Schweiz Flüchtlinge aufnehmen und ihre humanitäre Hilfe anbieten müsse.

Im Nationalrat forderte eine Minderheit Rutz (svp, ZH) die Ablehnung der Erklärung. Eine weitere Minderheit Reimann (svp, SG) verlangte die Rückweisung an die Kommission und die Erarbeitung eines Entwurfs, der es der Schweiz erlaube, den Entscheid über Sanktionen unabhängig von der EU zu treffen. Nationalrat Reimann argumentierte, dass eine «generelle Abstützung auf (sich laufend ändernde) EU-Sanktionslisten» nicht mit der Schweizer Verfassung, dem Embargogesetz oder der Schweizer Unabhängigkeit und Neutralität vereinbar sei. Minderheitsführer Rutz vertrat hingegen die Ansicht, dass die Schweiz im Rahmen dieses Konflikts am meisten beitrage, wenn sie an ihrer Neutralität festhalte und ihre Guten Dienste zum Einsatz bringe. Aussenminister Cassis machte klar, dass er es nicht als neutral erachte, «einem Aggressor in die Hände zu spielen», und begründete damit die vollständige Übernahme der EU-Sanktionen. Als Depositarstaat der Genfer Konventionen könne die Schweiz nicht untätig bleiben, wenn diese «mit Füessen getreten werden», so Cassis weiter. Der Nationalrat lehnte Reimanns Minderheitsantrag in der Folge mit 140 zu 54 Stimmen ab, jenen von Gregor Rutz mit 147 zu 41 Stimmen (bei 8 Enthaltungen), womit die Erklärung angenommen wurde.

Im Ständerat gingen sechs Anträge ein, die verschiedene Passagen der Erklärung inhaltlich anpassen oder ergänzen wollten. Ständeratspräsident Hefti (fdp, GL) erklärte, dass der Text der Erklärung aus reglementarischen Gründen nicht im Rahmen der Ratsdebatte geändert werden könne, weshalb man für jede Version einen separaten Beschluss fassen müsse. Die vier gleichlautenden Anträge Bischof (mitte, SO), Sommaruga (sp, GE), Vara (gp, NE) und Müller (fdp, LU) entsprachen dem Antrag, der vom Nationalrat am Vortag angenommen worden war. Marco Chiesa (svp, TI) wollte hingegen auf die Übernahme der EU-Sanktionen verzichten. Thierry Burkart (fdp, AG) ergänzte die nationalrätliche Version um einen Zusatz zu den humanitären Diensten der Schweiz vor Ort und der Flüchtlingsaufnahme. Letzterer Vorschlag fand grossen Anklang, sodass Bischof, Sommaruga, Müller und Vara ihre Anträge zurückzogen. Der Antrag Chiesa wurde mit 37 zu 5 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) deutlich abgelehnt, während die Version Burkart mit 38 Stimmen (bei 6 Enthaltungen) einstimmig angenommen wurde.¹⁰

Humanitäre Hilfe für die Ukraine (Mo. 22.3073)

Politique du développement

MOTION
DATE: 03.03.2022
AMANDO AMMANN

Die APK-NR forderte den Bundesrat im März 2022 in einer Motion dazu auf, dem Parlament einen Nachtragskredit in Höhe von CHF 15 Mio. für zusätzliche **humanitäre Hilfe für die Ukraine** vorzulegen. Der Angriff Russlands habe eine schwere humanitäre Krise ausgelöst, die UNO gehe diesbezüglich von einem kurzfristigen finanziellen Bedarf von rund 2 Mia. Dollar aus. Mit Blick auf die humanitäre Tradition und die starke Wirtschaftsleistung solle sich auch die Schweiz an der Finanzierung beteiligen.

Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion und wies darauf hin, dass die Schweiz von Anfang an humanitäre Hilfe in der Region geleistet habe. Diese setze sich aus drei Teilen zusammen: der Lieferung von Hilfsgütern, dem Einsatz von Expertinnen und Experten des SKH und der finanziellen Unterstützung humanitärer Organisationen. Da der Bundesrat das Motionsanliegen teile, habe er die humanitäre Hilfe für die Ukraine und die umliegenden Länder Anfang März auf CHF 80 Mio. erhöht, der in der Motion geforderte Nachtragskredit sei darin schon enthalten. Da ein Teil der Aufstockung durch das EDA (CHF 21 Mio.) und das EJPD (CHF 6 Mio.) getragen werde, müsse das Parlament nur die übrigen CHF 53 Mio. bewilligen. Diese zusätzlichen Mittel in dieser Höhe seien nötig, weil die Nothilfegelder der DEZA ohnehin schon stark beansprucht seien. Der Bundesrat erklärte, dass die humanitären Bedürfnisse aufgrund einer Akkumulation von akuten Krisen gross sei, nebst den sozioökonomischen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie in den Entwicklungsländern würden bewaffnete Konflikte und der Klimawandel auch Hungersnöte in verschiedenen Regionen verschärfen.¹¹

MOTION
DATE: 13.06.2022
AMANDO AMMANN

In der Sommersession 2022 gelangte die Motion der APK-NR über zusätzliche **humanitäre Hilfe für die Ukraine** in den Nationalrat. Kommissionssprecher Molina (sp, ZH) betonte, dass sich die Kommission für die solidarische Beteiligung an den multilateralen humanitären Hilfsaufrufen und den koordinierten europäischen Initiativen ausgesprochen habe. Kommissionssprecherin Bulliard-Marbach (mitte, FR) erklärte, dass die bisherigen Hilfsleistungen an die Ukraine im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit nicht ausreichen würden, und appellierte an den Nationalrat, die Motion im Einklang mit der humanitären Tradition der Schweiz anzunehmen. Der Nationalrat kam diesem Aufruf nach und sprach sich einstimmig für den Vorstoss aus.¹²

MOTION
DATE: 08.12.2022
AMANDO AMMANN

Nachdem der Nationalrat den Nachtragskredit für **zusätzliche humanitäre Hilfsleistungen für die Ukraine** in der Sommersession 2022 einstimmig angenommen hatte, beantragte die APK-SR ihrem Rat einstimmig die Ablehnung des Vorstosses. Das lag aber keineswegs daran, dass sie das Anliegen der Motion inhaltlich nicht unterstützte. Die Kommission verwies in ihrem Bericht darauf, dass der Bundesrat im März 2022 bereits einen Kredit für humanitäre Hilfe in der Region beschlossen habe, der von den eidgenössischen Räten in der Sommersession angenommen worden sei. Der in der Motion verlangte Betrag von CHF 15 Mio. sei in ebendiesem Kredit bereits enthalten, weshalb das Motionsanliegen erfüllt sei und gemäss ständerätlicher Praxis nicht angenommen werden könne.

Der Ständerat befasste sich in der Wintersession desselben Jahres mit der Motion der APK-NR. Kommissionssprecher Jositsch (sp, ZH) nannte die Forderung der nationalrätlichen Kommission «höchst berechtigt» und faktisch erfüllt, weshalb eine Annahme nicht mehr möglich sei. Bundesrat Cassis schloss sich dieser Argumentation an, woraufhin der **Ständerat die Motion stillschweigend ablehnte**.¹³

Lieferung humanitärer Hilfsgüter für die Ukraine

Relations avec d'autres Etats

RELATIONS INTERNATIONALES
DATE: 07.03.2022
AMANDO AMMANN

Am 1. März 2022 gab das EDA bekannt, dass **der Bund die ukrainische Bevölkerung mit Hilfsgütern unterstützen werde**. Nach der Übernahme der EU-Sanktionen erweiterte der Bundesrat damit sein Engagement im Rahmen des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine weiter aus. Die Lieferungen stellten einen Teil des Schweizer Unterstützungspakets der 1. Phase in Höhe von CHF 8 Mio. dar. Rund 25 Tonnen Hilfsmaterial wurden noch am selben Tag per Frachtflugzeug nach Warschau gebracht. Zusätzliche medizinische Hilfsgüter aus der Schweizer Armeepothek wurden mithilfe von Lastwagen nachgeliefert. Die Güter seien für die ukrainische Bevölkerung in der Ukraine und in den Anrainerstaaten vorgesehen, teilte das EDA mit. Durch die Einrichtung eines Hubs für Schweizer Hilfsgüter in Polen solle die Verteilung nachfolgender Lieferungen vereinfacht werden. Die Schweiz unterstütze vor Ort bereits das IKRK (CHF 0.5 Mio.) und die UNO (CHF 0.25 Mio.) mit finanziellen Beiträgen. Auch auf kantonaler Ebene und vonseiten der Zivilbevölkerung wurden finanzielle Mittel für die Soforthilfe in der Ukraine zur Verfügung gestellt. Der Kanton Thurgau überwies der Glückskette beispielsweise CHF 100'000 aus dem Lotteriefonds und der Blick berichtete, dass bis zum 6. März insgesamt bereits CHF 20 Mio. an privaten Spendengeldern bei der Glückskette eingegangen seien.

Am 7. März kündigte das EDA in einer weiteren Medienmitteilung die bereits vierte Hilfsgüterlieferung nach Polen und an die ukrainische Grenze an. Die Zuglieferung, deren Kosten SBB Cargo übernehme, habe einen Gesamtwert von CHF 1 Mio. und werde von den beiden Grossverteilern Migros und Coop zur Verfügung gestellt. Nebst einem Expertenteam des SKH, das sich bereits in Polen befinde, werde ein weiteres Sofort-Einsatz-Team nach Moldawien entsandt, wo sich ebenfalls viele Geflüchtete befanden. Auch die finanzielle Unterstützung humanitärer Organisationen werde ausgeweitet. Das EDA informierte über weitere Zahlungen an das IKRK in der Ukraine (CHF 2.5 Mio.), an den «UN Flash Appeal für die Ukraine» (CHF 2 Mio.) und für den regionalen Aufruf des UN-Flüchtlingshochkommissars zur Unterstützung der Flüchtlinge in den Nachbarstaaten (CHF 2 Mio.).

Am 11. März entschied der Bundesrat, die humanitäre Hilfe in der Ukraine und den

umliegenden Gebieten auf CHF 80 Mio. aufzustocken. CHF 21 Mio. stammten aus bestehenden Krediten des EDA, CHF 6 Mio. übernehme das EJPD, die restlichen CHF 53 Mio. müssten vom Parlament bewilligt werden, so der Bundesrat. Angesichts des russischen Angriffs seien circa zwölf Millionen Menschen auf Nothilfe angewiesen, mehrere Millionen davon befänden sich auf der Flucht. Der Bundesrat wies in seiner Medienmitteilung darauf hin, dass die UNO den Finanzierungsbedarf für die kommenden drei Monate auf 2 Mrd. US-Dollar schätze. Das humanitäre Unterstützungspaket der Schweiz bestehe aus drei Komponenten: Lieferung von Hilfsgütern, Einsatz von Expertinnen und Experten des SKH sowie finanzielle Unterstützung für humanitäre Organisationen. Bisher habe die Schweiz mehr als 500 Tonnen Hilfsgüter in die Ukraine sowie nach Polen und Moldawien gesendet. Die neu gesprochenen CHF 80 Mio. sollen zu einem Viertel für die Unterstützung der Ukrainerinnen und Ukrainer in den Nachbarländern verwendet werden und zu drei Vierteln der zurückgebliebenen Bevölkerung in der Ukraine zu Gute kommen. Die Beiträge würden zwischen der Rotkreuz-/Rothalbmondbewegung, den UNO-Agenturen, den lokalen und internationalen NGOs und den Projekten der DEZA aufgeteilt.¹⁴

Ukraine-Konflikt: Erstmals Schutzstatus S aktiviert

Politique d'asile

ACTE ADMINISTRATIF
DATE: 12.03.2022
MARLÈNE GERBER

Nach dem Ausbruch des Kriegs in der Ukraine aktivierte die Schweiz auf den 12. März 2022 erstmals in ihrer Geschichte den seit der Totalrevision des Asylgesetzes 1998 gesetzlich geregelten Schutzstatus S. Dieser ermöglicht es, schutzsuchenden Personen – im gegebenen Fall aus der Ukraine – ohne ordentliches Asylverfahren rasch und unbürokratisch ein einjähriges Aufenthaltsrecht zu erteilen, das bei Bedarf verlängert werden kann. Der Schutzstatus S bietet somit einer Gruppe kollektiven Schutz für die Dauer der in ihrem Ursprungsland bestehenden schweren Gefährdung. Ferner schliesst er – auch im Unterschied zum Status der vorläufigen Aufnahme – den unmittelbaren und bedingungslosen Familiennachzug mit ein und mündet, nach fünfjährigem Bestehen, in die Erteilung einer befristeten Aufenthaltsbewilligung B. Der Bundesrat schlug die **erstmalige Aktivierung des Schutzstatus S** nach Absprache mit der EU vor, um europaweit möglichst einheitliche Regeln zu schaffen. Die EU-Mitgliedstaaten aktivierten ihrerseits mit der «Temporary Protection Directive» erstmals eine seit 2001 bestehende entsprechende Notfallregelung. Bei den konsultierten Akteuren, namentlich den Kantonen, Gemeinden, Städten, Hilfswerken und dem UNHCR, stiess der Vorschlag der Aktivierung des Schutzstatus S auf breite Unterstützung.

Als «Européens qui connaissent notre mentalité et la vie que nous menons ici» beschrieb EJPD-Vorsteherin Karin Keller-Sutter gemäss «La Liberté» die Ukrainerinnen und Ukrainer, als sie die bundesrätliche Solidaritätsbekundung in die Aktivierung des Schutzstatus S sowie in Verordnungsanpassungen zur Lockerung der Bestimmungen des Status übersetzte. So entfällt für Ukrainerinnen und Ukrainer die Wartezeit von drei Monaten, bis sie in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen, und ebenso ist es ihnen erlaubt, unmittelbar nach ihrer Einreise in die Schweiz eine selbständige Erwerbstätigkeit auszuüben. Auch dürfen Personen mit Schutzstatus S innerhalb des Schengen-Raums frei reisen – dies ebenfalls im Unterschied zu in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen, für die seit einem Parlamentsbeschluss in der Wintersession 2021 starke Einschränkungen bei der Reisefreiheit gelten. Ebenso beschloss der Bundesrat, den Schutzstatus S in gewissen Fällen auch an Personen ohne ukrainische Staatsbürgerschaft zu erteilen, und zwar an solche, die in der Ukraine über eine Aufenthaltsbewilligung verfügten, sofern für sie eine Rückreise in ihr Heimatland aus Sicherheitsgründen nicht möglich ist. Mit diesen Anpassungen am Schutzstatus S bezweckte die Schweiz nicht zuletzt eine stärkere **Harmonisierung mit der EU**. Mitte April beschloss der Bundesrat ferner, den Kantonen pro Person mit Schutzstatus S zusätzlich zur jährlichen Globalpauschale von ungefähr CHF 18'000 eine Integrationspauschale von CHF 3'000 zu entrichten. Diese soll primär zum Spracherwerb eingesetzt werden und somit die Beteiligung am Sozial- und Arbeitsleben in der Schweiz erleichtern. Ende August 2022 zog das EJPD bezüglich der Arbeitsmarktintegration denn auch eine erste, positive Bilanz: Von den ca. 34'000 bis zu diesem Zeitpunkt in die Schweiz geflüchteten Personen im erwerbsfähigen Alter mit Schutzstatus S hatten 11 Prozent eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können; ein Anteil, der beinahe doppelt so hoch ausfiel wie derjenige bei anerkannten Flüchtlingen oder

vorläufig aufgenommenen Personen.

Seinen erstmaligen Einsatz erlebte auch der **Sonderstab Asyl (SONAS)**, den die zuständige Bundesrätin nach Absprache mit der VBS-Vorsteherin Viola Amherd sowie dem Präsidenten der KKJPD, Fredy Fässler (SG, sp), und der Präsidentin der SODK, Nathalie Barthoulot (JU, sp), bereits im März 2022 einberief. Ziel dieses im Jahr 2011 geschaffenen «politisch-strategischen Führungsorgan[s]» ist die Unterstützung des Bundes bei der Bewältigung besonderer und ausserordentlicher Lagen im Asylbereich, namentlich durch die Koordination unterschiedlicher Aktivitäten und die Verkürzung von Entscheidungswegen. Dieser Sonderstab war es denn auch, der Anfang Juni auf Vorschlag des SEM und nach durchgeführter Konsultation beschloss, dass der Schutzstatus S bei ausgedehnten Heimatreisen oder bei längerem Aufenthalt in einem Drittstaat widerrufen werden kann.

Im Frühling schuf Karin Keller Sutter zudem eine **Evaluationsgruppe zum Schutzstatus S**, die sich Anfang Juli 2022 erstmals traf. Diese hat zum Ziel, die ersten Erfahrungen mit dem Schutzstatus S, etwa in Bezug auf dessen Schutzfunktion, die Auswirkungen auf das Asylsystem sowie auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, zu untersuchen und daraus Handlungsmöglichkeiten und -bedarf für die Zukunft abzuleiten. Bereits Ende 2022 soll hierzu ein Zwischenbericht vorgelegt werden.

Trotz der generellen und breiten politischen Unterstützung zur Aktivierung des Schutzstatus S für Personen aus der Ukraine war diese vor **Kritik aus verschiedenen Lagern** nicht gefeit. So erachtete etwa die Schweizerische Flüchtlingshilfe die durch den Schutzstatus S geschaffene Ungleichbehandlung gegenüber vorläufig aufgenommenen Personen als «stossend», obgleich sie relativierte, dass die Ausgangslage in der Ukraine eine andere sei als diejenige von Flüchtenden aus vielen anderen Ländern: Ukrainerinnen und Ukrainer flüchteten alle aus demselben unmittelbaren Grund – dem Krieg. Auch im Rahmen der zweiten Flüchtlingsession im Mai 2022 wurden die Gleichbehandlung aller geflüchteten Personen sowie die Ausdehnung des Schutzstatus auf andere Flüchtlingsgruppen gefordert. Ferner erachteten etwa die Kantone die zugesprochene Integrationspauschale von CHF 3'000 mehrheitlich als zu tief.

Auf der anderen Seite verlangten Vertreterinnen und Vertreter der SVP bereits im Mai in Form von politischen Vorstössen eine regelmässige Überprüfung des Schutzstatus S und stellten in Frage, ob dieser an alle geflüchteten Ukrainerinnen und Ukrainer – das heisst unabhängig von deren geografischer Distanz zu Gebieten mit aktiven Kriegshandlungen – vergeben werden soll. Ebenso postulierten Mitglieder der SVP, Personen aus Drittstaaten mit rechtmässiger Aufenthaltsbewilligung in der Ukraine sei kein Schutzstatus S zu gewähren. Nicht zuletzt wurde eine gewisse Kritik laut, da bei Personen mit Schutzstatus S im Gegenzug zu vorläufig Aufgenommenen für die Frage des Sozialhilfeanspruchs lediglich das Einkommen und nicht ebenfalls die Vermögenswerte berücksichtigt wurden. Diesen Umstand änderte die SODK Mitte August 2022 durch die Publikation neuer Empfehlungen.¹⁵

RAPPORT
DATE: 26.06.2023
MARLÈNE GERBER

Ende November 2022 präsentierte der Bund erste Zwischenergebnisse zur **Evaluation des Schutzstatus S**. Ende Juni 2023 folgten die definitiven Ergebnisse der Schlussevaluation. Beide Berichte der Evaluationsgruppe unter der Leitung von Alt-National- und -Regierungsrat Urs Hofmann (sp, AG) zogen im Grunde eine positive Bilanz und betonten, dass die rasche Schutzgewährung für die Entlastung des Schweizer Asylsystems unentbehrlich gewesen sei. Der Status S habe sich bewährt und die Entlastung des Asylsystems habe insgesamt gut funktioniert. Dennoch orteten die Evaluatorinnen und Evaluatoren an verschiedenen Stellen Anpassungsbedarf und formulierten im Schlussbericht entsprechende Empfehlungen zuhanden der zuständigen Akteure.

Während sich Personen im ordentlichen Asylverfahren bis zu 140 Tage in einem Bundesasylzentrum (BAZ) aufhielten, belief sich diese Dauer bei Personen aus der Ukraine aufgrund des raschen und unbürokratischen Verfahrens lediglich auf ein bis drei Tage. Dies habe zwar dazu beigetragen, dass das SEM mit den ordentlichen Asylverfahren für Personen aus anderen Staaten nicht überlastet gewesen sei, habe aber «grosse Auswirkungen» auf die unteren föderalen Ebenen und die Städte gehabt, so das Fazit des Zwischenberichts: Diesen sei kaum Zeit geblieben, geeignete Unterkünfte zu suchen oder Massnahmen zur Unterstützung besonders vulnerabler Personen in die Wege zu leiten. Ebenfalls seien die Kantone für die Erstinformation sowie für die medizinischen Abklärungen verantwortlich gewesen; im ordentlichen

Verfahren ist jeweils der Bund dafür zuständig. In ihrem Zwischenbericht ortete die Evaluationsgruppe deshalb auch Konkretisierungsbedarf, was die **Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden** anbelangt.

Ferner lobte die Evaluationsgruppe in ihrem Zwischenbericht die **private Unterbringung von schutzsuchenden Personen**, die aktuell für 60 Prozent aller Personen mit Schutzstatus S gewährt werden könne und die für die Bewältigung der Krise von grosser Wichtigkeit gewesen sei. Gleichzeitig habe die visumfreie Einreise und die damit möglich gewordene selbständige Unterkunftssuche über Verwandte, Bekannte oder soziale Netzwerke erstmals zu einer «spontanen Niederlassung» geführt, was die Behörden vor Herausforderungen gestellt habe, insbesondere auch was die Einhaltung des vereinbarten Verteilschlüssels angehe. Die private Unterbringung soll in ein Notfallkonzept integriert werden, wozu es jedoch vorgängig noch gewisser Klärungen und Absprachen zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden bedürfe, so die Evaluationsgruppe.

Im Schlussbericht erachtete die Evaluationsgruppe die **Notfallplanung** nach wie vor als zu wenig konkret, hier seien weitere Absprachen mit Bund und Kantonen notwendig. Eine konkretisierte Notfallplanung solle insbesondere darauf abzielen, dass allen schutzbedürftigen Personen auch im Falle einer hohen Belastung des Asylsystems und unter Berücksichtigung verschiedener Szenarien eine Unterbringung und Erstversorgung zukommen könne. Allenfalls wäre in solchen Zeiten zur Entlastung der Bundesasylzentren auch eine Verfahrensdurchführung und Erstunterbringung ausserhalb der Bundesasylzentren denkbar, so die Evaluationsgruppe. Das SEM solle ferner gemeinsam mit den Kantonen beurteilen, ob die Kantone über die nötigen rechtlichen Instrumente zur Beschaffung von entsprechend notwendigen Unterkünften verfügten.

Bereits der Zwischenbericht hatte **Unterschiede zwischen dem Schutzstatus S und dem Status der vorläufigen Aufnahme** thematisiert, etwa was die Reisefreiheit, die Bewilligungspflicht zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit, die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung B oder die Entrichtung einer Integrationspauschale anbelangt. In ihrem Schlussbericht befürwortete die Evaluationsgruppe gewisse Harmonisierungen zwischen dem Status S und der vorläufigen Aufnahme zur Gewährung der Rechtsgleichheit, riet aber von einer vorschnellen Anpassung des Status S ab. Die zuständige Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider beauftragte die Evaluationsgruppe daraufhin, den Angleichungsbedarf in den verschiedenen Bereichen separat und eingehend zu prüfen.

Auch in Bezug auf Fragen rund um die **Aufhebung des Status S** bestehe Klärungsbedarf, so die Evaluationsgruppe abschliessend, denn diese sei «im Gesetz nur rudimentär geregelt». Die mit dieser Aufgabe betraute Arbeitsgruppe des SONAS solle sich dabei etwa auch mit Fragen zu Ausreisefristen und der Bewilligung von Härtefallgesuchen zeitnah auseinandersetzen und die Schweiz solle sich dabei eng mit den übrigen Schengen-Staaten abstimmen, so die Empfehlung.¹⁶

Auslandreise von Bundespräsident Cassis nach Polen und Moldova

Relations avec d'autres Etats

Das EDA teilte Mitte März 2022 mit, dass aufgrund des Kriegs in der Ukraine rund 12 Mio. Menschen auf humanitäre Nothilfe angewiesen seien. 3 Mio. Menschen seien in Nachbarländer geflüchtet, mehr als die Hälfte davon nach Polen. Der Corriere del Ticino berichtete zudem von rund 340'000 Flüchtenden, die bis zu diesem Zeitpunkt nach Moldawien gelangt seien. Um die Schweizer Hilfe zur Bewältigung der Flüchtlingsströme in der Ukraine und den Nachbarländern zu besprechen, reiste **Bundespräsident Cassis am 21. und 22. März nach Polen und Moldawien**. Einige Tage zuvor hatte der Bundesrat bereits die Entsendung eines Expertenteams des SKH nach Polen und Moldawien beschlossen.

Begleitet wurde Cassis dabei von einer grösseren Delegation, der APK-NR-Präsident Franz Grüter (svp, LU), SiK-NR-Mitglied Edith Graf-Litscher (sp, TG), Botschafter Manuel Bessler – der auch als Delegierter für humanitäre Hilfe und Chef des SKH amtierte – und der Schweizer Botschafter für die Ukraine und Moldawien, Claude Wild, angehörten. Mit

dem polnischen Ministerpräsidenten Mateusz Morawiecki tauschte sich Bundesrat Cassis in Warschau über die humanitäre Notlage in der Ukraine, die Fluchtbewegungen, die Lage in Polen und die humanitäre Hilfe der Schweiz aus. Am Rande der Unterhaltung wurden auch die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Polen angesprochen. Cassis betonte, dass sich die Schweiz als Teil einer gemeinsamen Wertegemeinschaft mit der EU verstehe. Im Anschluss besuchte die Schweizer Delegation Einrichtungen für Flüchtlinge an der polnisch-ukrainischen Grenze. Tags darauf traf sich der Bundespräsident in Chişinău mit der moldawischen Präsidentin Maia Sandu. Im Zentrum der Gespräche stand die Frage, wie das Land die aktuelle Krise bewältigt und in welcher Art und Weise die Schweiz für Unterstützung sorgen könnte. Cassis versprach, nebst den bereits für die Region gesprochenen CHF 80 Mio. weitere CHF 2 Mio. an finanzieller Soforthilfe für Moldawien zur Verfügung zu stellen.¹⁷

Deutschsprachige Aussenminister richten gemeinsamen Appell an Russland

Politique étrangère

Anfang April 2022 nahm Bundespräsident Cassis am jährlichen Fünftreffen der deutschsprachigen Aussenministerinnen und Aussenminister im Fürstentum Liechtenstein teil. Gemeinsam mit Annalena Baerbock, Alexander Schallenberg, Dominique Hasler und Jean Asselborn besprach Aussenminister Cassis die Lage in der Ukraine, die geopolitischen Auswirkungen und die durch die russischen Angriffshandlungen ausgelöste humanitäre Krise. Im Anschluss nutzten die **fünf Aussenminister und Aussenministerinnen den Anlass, um einen gemeinsamen Appell an Russland zu richten**. Sie forderten Russland dazu auf, alle Kampfhandlungen in der Ukraine sofort zu beenden und die Truppen vom ukrainischen Hoheitsgebiet abzuziehen. Darüber hinaus verurteilten sie die massiven und systematischen Verletzungen des humanitären Völkerrechts, insbesondere die Angriffe auf Zivilpersonen. Laut dem Schweizer Bundespräsidenten setzen sich alle fünf Länder als Teil einer gemeinsamen europäischen Wertegemeinschaft für Frieden, Stabilität, Sicherheit und Wohlstand ein. Cassis nutzte die Gelegenheit zudem, um seinen Amtskolleginnen und -kollegen die Schweizerische Neutralitätspolitik zu erläutern und diese über den Stand des Europadossiers zu informieren. Er strich hierbei vor allem die kürzlich veröffentlichte Stossrichtung für ein Verhandlungspaket mit der EU heraus.¹⁸

RELATIONS INTERNATIONALES
DATE: 08.04.2022
AMANDO AMMANN

Ukraine-Reise von Nationalratspräsidentin Irène Kälin

Relations avec d'autres Etats

Ende April 2022, also rund drei Monate nach Beginn des russischen Aggressionskriegs in der Ukraine, berichteten der SonntagsBlick und verschiedene Tamedia-Zeitungen, dass die **höchste Schweizerin – Nationalratspräsidentin Irène Kälin** (gp, AG) – einen **offiziellen Besuch in Kiew** plane. Begleitet wurde Kälin von den Nationalratsmitgliedern Roger Nordmann (sp, VD), Nik Gugger (evp, ZH), Yves Nidegger (svp, GE) und dem Schweizer Botschafter in der Ukraine, Claude Wild. Die NZZ sprach von einer «Rumpf-Delegation», da wichtige Parlamentarierinnen und Parlamentarier – wie die Präsidenten der Aussenpolitischen Kommissionen – nicht an der Reise teilnehmen wollten und sich auch keine Mitglieder der Grünliberalen, der FDP oder der Mitte dafür gefunden hätten. Gegenüber SRF gab Kälin zu verstehen, dass sie mit dem Besuch der Schweizer Solidarität Ausdruck verleihen wolle. Sie sei jedoch nicht diejenige, die Aussenpolitik mache, «dafür müsste Bundespräsident und Aussenminister Cassis vor Ort gehen». In einem Beitrag für den Blick schrieb Kälin im Vorfeld der Reise, dass ihr die Entscheidung zu gehen, leicht gefallen sei, da sie es «als Pflicht der höchsten Schweizerin» erachte, «die Solidarität nach Kiew zu tragen, die ich täglich sehe und erlebe». Sie habe zudem keine Angst, dass die Ukraine ihren Besuch für Propagandazwecke missbrauchen werde, stellte sie klar, um den Vorwürfen einzelner Medienhäuser den Wind aus den Segeln zu nehmen. Der Blick begleitete Kälin während ihrer ganzen Reise und berichtete ausführlich darüber. Auf dem Reiseprogramm standen Besuche in den Kiewer Vororten Hostomel und Irpin, die vorübergehend von Russland besetzt waren, sowie eine Rede vor dem ukrainischen Parlament. Die

RELATIONS INTERNATIONALES
DATE: 27.04.2022
AMANDO AMMANN

angedachte Rede musste aus Sicherheitsgründen jedoch abgesagt werden, dafür kam es zu einem kurzen Treffen zwischen Kälin und dem ukrainischen Präsidenten Selenskyj.

Im Nachgang der Ukraine-Reise wurde bekannt, dass das Fedpol der Nationalratspräsidentin von der Reise abgeraten und ihr keine Zivilpolizisten zur Verfügung gestellt hatte. Ein Fedpol-Sprecher erklärte, dass die Risikoanalyse ergeben habe, dass die Bundespolizei weder über die Ausbildung, noch über die Ausrüstung verfüge, um Personen in einem Kriegsgebiet zu schützen. Irène Kälin brachte für diesen Entscheid gegenüber BlickTV wenig Verständnis auf.

Kälin lieferte dem Blick auch einen Rückblick ihres Besuchs, in dem sie unter anderem Aussenminister Ignazio Cassis dazu aufrief, ebenfalls in die Ukraine zu reisen und sich mit seinem ukrainischen Gegenüber zu treffen. Die Kritik an ihrem Besuch – unter anderem wurde ihr in den Medien Selbstprofilierung vorgeworfen – konnte sie nach eigenen Aussagen nicht nachvollziehen.¹⁹

Kohärente, umfassende und eigenständige Sanktionspolitik (Mo. 22.3395)

Politique étrangère

MOTION
DATE: 03.05.2022
AMANDO AMMANN

Die APK-NR verlangte im Mai 2022 in einer Kommissionsmotion die Entwicklung einer **kohärenten, umfassenden und eigenständigen Sanktionspolitik**. Der Bundesrat sollte dem Parlament basierend auf Artikel 184 der Bundesverfassung – der die Kompetenzen des Bundesrats hinsichtlich der Beziehungen zum Ausland festlegt – eine eigenständige Sanktionspolitik und entsprechende Massnahmen vorlegen, die zur Wahrung des Landesinteresses nötig seien. Die Kommissionmehrheit argumentierte, dass der blosser Nachvollzug der EU-Sanktionen nicht ausreichend sei, um die Landesinteressen in den Bereichen Sicherheit, Versorgungssicherheit/-abhängigkeit sowie Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit im Finanz- und Handelsplatz Schweiz zu gewährleisten. Der Bundesrat solle daher Sanktionsmassnahmen vorschlagen und zugleich eine Einschätzung vornehmen, ob diese international koordiniert werden müssten oder ob die Schweiz sie eigenständig umsetzen könnte. Darüber hinaus müsse der Bundesrat weitere Massnahmen vorlegen, die die negativen Konsequenzen der jetzigen Sanktionspolitik gegen Russland und der Kriegsfolgen für die Schweizer Bevölkerung kompensieren würden.

Eine Kommissionsminderheit Portmann (fdp, ZH) beantragte, die Motion abzulehnen. Auch der Bundesrat beantragte die Ablehnung, da die Schweiz gestützt auf das Embargogesetz bereits eine kohärente und eigenständige Sanktionspolitik verfolge. Man könne auf Basis dieser rechtlichen Grundlagen die Sanktionen der UNO, der OSZE und der wichtigsten Handelspartner (also der EU) nachvollziehen. Der Bundesrat gab zu bedenken, dass der Erlass eigener Sanktionen mehrheitlich Nachteile mit sich brächte. Einerseits hätten sie eine verminderte Effektivität, da sie über das Ausland einfach zu umgehen wären. Andererseits könne die Schweiz ihre Partner nicht dazu zwingen, derartige Sanktionen zu übernehmen, und müsste dementsprechend mit Gegenreaktionen der sanktionierten Länder rechnen. Gewisse Sanktionen wären darüber hinaus technisch nicht umsetzbar, beispielsweise ein Gasimport-Embargo. Der Bundesrat vertrat die Ansicht, dass sich die jetzige Praxis der Sanktionsübernahme bewährt habe und es keinen Bedarf für eigenständige Sanktionen gebe. Er störte sich auch an einer Formulierung im Motionstext, wonach der Bundesrat eigenständige Sanktionen ergreifen müsse, sofern diese den nationalen Interessen entsprächen. Dadurch seien nämlich die gleichzeitig geforderten Ausgleichsmassnahmen zur Abfederung der Folgen einzelner Sanktionen nicht gerechtfertigt. Die Exekutive sei sich jedoch der «neuen Herausforderungen im Bereich der Sanktionspolitik durchaus bewusst» und nehme regelmässig Lagebeurteilungen vor, um das aktuelle Sanktionssystem zu stärken. Verschiedene Optionen würden derzeit geprüft, darunter eine intensivere Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden auf internationaler und nationaler Ebene; eine verstärkte Kooperation zwischen den neu betroffenen Behörden wie der FINMA und den Botschaften oder auch eine Stärkung der Strafbestimmungen nach dem Modell des Güterkontrollgesetzes oder des Kriegsmaterialgesetzes.²⁰

Die **Motion für eine kohärente, umfassende und eigenständige Sanktionspolitik** gelangte in der Sommersession 2022 **in den Nationalrat**; zuvor war sie von einer Mehrheit der APK-NR zur Annahme empfohlen worden. Deren Sprecher, Gerhard Pfister (mitte, ZG), bezeichnete das Vorgehen des Bundesrats als inkohärent, da dieser einerseits die Übernahme der EU- und UNO-Sanktionen als «eigenständig» bezeichne und gleichzeitig eine verstärkte nationale und internationale Zusammenarbeit angekündigt habe, ohne diese weiter auszuführen. Auch habe der Bundesrat in der Kommissionsberatung versprochen, im angekündigten Neutralitätsbericht auf das Anliegen einzugehen, auf diesen habe der Bundesrat in der Zwischenzeit aber verzichtet. Pfisters Kommissionskollege Nicolas Walder (gp, GE) erklärte, dass die Thematik einer transparenten und proaktiven Sanktionspolitik aktuell bleibe, auch wenn man dem Bundesrat im Rahmen der Änderung des Embargogesetzes bereits mehr Flexibilität zusprechen wolle. Walder nannte die Sanktionspolitik des Bundesrats «unklar» und «wenig kohärent» und meinte, dass der Spielraum des Bundesrats bei der Übernahme von Sanktionen das Risiko einer gewissen Undurchsichtigkeit mit sich bringe, sofern man die Sanktionspolitik der Schweiz nicht in eine klare Strategie einbette. Hans-Peter Portmann (fdp, ZH), der eine Kommissionsminderheit auf Ablehnung anführte, bemängelte, dass in den Überlegungen der Kommissionsmehrheit die Nachteile von eigenständigen Sanktionen zu wenig gewichtet würden. Manbürde dem Bundesrat auch eine zu grosse Arbeitslast auf, wenn dieser eigenständig Analysen durchführen müsste, um zu entscheiden, wer alles sanktioniert werden müsse. Bundesrat Guy Parmelin wiederum drückte sein Unverständnis darüber aus, dass der Nationalrat in der Debatte zum Embargogesetz die Möglichkeit autonomer Sanktionen in Bezug auf schwere Menschenrechtsverletzungen abgelehnt habe, mit der vorliegenden Motion jedoch autonome Sanktionen in allen Bereichen zulassen möchte. Er machte klar, dass der Gesamtbundesrat bei einer Annahme der Motion grosse Risiken für die Schweiz auf mehreren Ebenen befürchte. Nicht nur würde die Neutralität der Schweiz in Frage gestellt, darüber hinaus müsse man auch Gegenmassnahmen direkt gegen die Schweiz befürchten. Autonome Sanktionen haben laut Parmelin auch nur eine begrenzte Wirkung, wenn diese nicht mit jenen der wichtigsten Partnerstaaten koordiniert würden. Zudem sei der Nachrichtendienst personell gar nicht dafür ausgestattet, eigene Sanktionen umzusetzen. Auch auf technischer Ebene sei eine solche Umsetzung nicht machbar, weil man beispielsweise Gas aus den Nachbarländern ankaufe und dessen Herkunft nicht eindeutig bestimmbar sei. Die von der Motion geforderten Ausgleichsmassnahmen für Bevölkerung und Wirtschaft seien ebenfalls nicht umsetzbar, da man nicht zweifelsfrei bestimmen könne, welche finanziellen Einbussen von den Schweizer Sanktionen und welche von der allgemeinen Wirtschaftslage, dem Ukrainekrieg oder den internationalen Sanktionen stammten. Aus diesen Gründen beantragte er die Ablehnung der Motion. Der Nationalrat setzte sich jedoch über die Meinung des Bundesrats hinweg und nahm die Motion mit 101 zu 84 Stimmen an. Die Gegenstimmen stammten von der SVP- und der FDP.Liberalen-Fraktion sowie einigen Mitgliedern der Mitte-Fraktion.²¹

In der Wintersession 2022 **lehnte der Ständerat die Motion der APK-NR für eine kohärente, umfassende und eigenständige Sanktionspolitik stillschweigend ab**. Die APK-SR hatte dem Ständerat die Motion ihrer Schwesterkommission ohne Gegenstimmen und Minderheitsanträge zur Ablehnung empfohlen. Zwar brachte die Kommission dem Motionsanliegen ein gewisses Verständnis entgegen, die Motion selbst ging ihr inhaltlich aber zu weit. Kommissionssprecher Matthias Michel (fdp, ZG) erklärte, dass der Krieg in der Ukraine die bisherige Logik der Sanktionsübernahme – die zwingende Übernahme von UNO-Sanktionen und die nach Abwägung erfolgende Übernahme von EU-Sanktionen – nicht in Frage gestellt habe. Zwar brauche es in Zukunft mehr Vorsicht bei der paketweisen Übernahme von Sanktionen, um zu verhindern, dass Personen oder einzelne Unternehmen zu Unrecht sanktioniert würden. Aber es habe in der Schweiz nie die Forderung gegeben, dass man andere, weitergehende oder eigenständige Sanktionen beschliessen müsse. Zudem könnten Sanktionen nur im Verbund und koordiniert mit anderen Staaten ihre Wirkung entfalten. Schliesslich müsse die Schweiz angesichts der Neutralitätspolitik und ihrer Guten Dienste keine Führungsrolle in der Sanktionspolitik übernehmen. Der Nationalrat habe die Revision des Embargogesetzes, die gewisse Elemente der vorliegenden Motion enthalten habe, in der Herbstsession 2022 abgelehnt, die Motion der APK-NR aber dennoch angenommen. Auch rechtlich gesehen sei es problematisch, wenn man neben dem Embargogesetz gestützt auf Notrecht die Sanktionspolitik erweitere, denn das Notrecht sei für Einzel- und Ausnahmefälle vorgesehen, nicht als rechtliche Grundlage für eine umfassende Sanktionspolitik. Letztlich habe der Ukraine-Krieg auch gezeigt, dass das SECO zur Umsetzung einer eigenen Sanktionspolitik personell stark aufrüsten

müsste. Wirtschaftsminister Parmelin schloss an das Votum des Kommissionsprechers an und machte klar, dass der bestehende Rechtsrahmen zur Sanktionsübernahme effizient sei. Die Schweiz verfüge bereits jetzt über eine kohärente, umfassende und unabhängige Sanktionspolitik. Die in der Stellungnahme des Bundesrats erwähnten Verbesserungsmöglichkeiten der geltenden Rechtsordnung werde man weiterverfolgen, die Motion sei jedoch für deren Umsetzung nicht nötig.²²

Ukraine Reform Conference

Bons offices

RELATIONS INTERNATIONALES
DATE: 05.07.2022
AMANDO AMMANN

Im Rahmen der Vorbereitung für die **Ukraine Reform Conference in Lugano**, die auf Anfang Juli 2022 geplant war, tat sich einiges im EDA. Weil ein physisches Treffen der wichtigsten Vertreter, das im Januar 2022 am Rande des WEF vorgesehen gewesen wäre, aufgrund dessen Verschiebung nicht stattfinden konnte, wurde noch im Januar ersatzweise ein Online-Anlass organisiert, an dem nebst Bundespräsident Ignazio Cassis auch der ukrainische Präsident Volodymyr Zelenskyy teilnahm. Zelenskyy äusserte seine Erwartungen an die Konferenz. Es solle sich um eine Diskussionsplattform handeln, mit deren Hilfe darüber nachgedacht werden solle, wie die Resilienz der Ukraine gestärkt und ihre Transformation beschleunigt werden könnte. Im Zentrum des Anlasses sollten insbesondere die allgemeinen Wirtschaftsbeziehungen der Ukraine, die wirtschaftspolitischen Reformen und das rechtsstaatliche Investitionsumfeld stehen.

Angesichts des mittlerweile gestarteten russischen Aggressionskriegs in der Ukraine wurde die Konferenz im Mai 2022 umbenannt und sollte fortan unter dem Namen **«Ukraine Recovery Conference»** mit dem Ziel des Wiederaufbaus der Ukraine durchgeführt werden. Anlässlich des verschobenen WEF-Jahrestreffens in Davos Ende Mai 2022 informierten Bundespräsident Cassis, der ukrainische Premierminister Denys Shmyhal und Aussenminister Dmytro Kuleba über den geplanten Ablauf der Konferenz. Rund vierzig Staaten und 20 internationale Organisationen – darunter die OECD und die EBWE – seien bereits an die Konferenz eingeladen worden. Diese werde einen konkreten Wiederaufbau- und Entwicklungsplan zum Ziel haben und Diskussionen über Prioritäten, Methoden und Prinzipien des Wiederaufbaus und dessen Gestaltung in den Bereichen Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt und Soziales umfassen. Das EDA teilte mit, dass Reformen besprochen werden sollten, die den Wiederaufbau begleiten werden und «in der jetzigen Situation implementiert werden können».

Im Juni 2022 beschloss der Bundesrat aufgrund der anhaltenden internationalen Spannungen umfangreiche Sicherheitsmassnahmen während der Durchführung der Konferenz in Lugano. Da die Veranstaltung als «ausserordentliches Ereignis» klassifiziert wurde, beteiligte sich der Bund zu 80 Prozent an den anfallenden Sicherheitskosten, wobei er zudem den Einsatz von bis zu 1'600 Armeeinghörigen zur Unterstützung der Tessiner Kantonspolizei beschloss. Die Armee sollte auch den Luftraum in der Region Lugano überwachen und dessen Nutzung temporär einschränken.

Einige Tage darauf äusserten sich verschiedene Schweizer Politiker in der Zeitung «Blick» sehr kritisch über die anstehende Konferenz. SVP-Präsident Marco Chiesa (svp, TI) sah in der Veranstaltung keinen Sinn, da es sich weder um eine Reformkonferenz, noch einen Friedensgipfel handle. Für Letzteres hätte es die Einladung beider Kriegsparteien bedurft, zudem sei der Krieg noch in vollem Gange und somit sei unklar «was überhaupt aufgebaut werden muss». Auch für Mitte-Fraktionschef Philipp Bregy (mitte, VS) waren Ziel und Zweck der Lugano-Konferenz nicht klar erkennbar, weshalb die Mitte eine Klärung durch Aussenminister Cassis erwartete. SP-Nationalrat Eric Nussbaumer (sp, BL) mahnte, dass die Konferenz «sorgfältig in die laufenden internationalen Bemühungen eingebettet» werden müsse, um zur Beendigung des Krieges beitragen zu können.

Bundespräsident Cassis liess sich von den kritischen Stimmen nicht beirren und betonte an einer Pressekonferenz Ende Juni, dass eine Absage der Konferenz ein negatives Signal vonseiten der internationalen Gemeinschaft darstellen würde. Die Schweiz, die sich mit ihrer langen Tradition der Guten Dienste für Stabilität in Europa einsetze, könne sich nicht zurückziehen. Zumindest die Tessiner Regierung zeigte sich stolz, einen solchen Anlass beherbergen zu dürfen. Norman Gobbi (lega, TI) sah darin eine Chance für Lugano, sich als Stadt mit internationalem Charakter zu profilieren und zugleich zum Frieden in Europa beizutragen. Die Aargauer Zeitung merkte an, dass die Konferenz zeitlich optimal gelegen sei, fänden doch im Vorfeld mit dem EU-Gipfel und

der Diskussion über den Kandidatenstatus der Ukraine, dem G7-Gipfel und dem NATO-Gipfel zahlreiche internationale Treffen statt. Dadurch müsse man in Lugano nicht zusätzlich auch noch über anderweitige politische und sicherheitsrelevante Kriegsthemen diskutieren, sondern könne sich auf das angekündigte Programm fokussieren. Auch Simon Pidoux – EDA-Sonderbotschafter für die Ukraine-Reformkonferenz – hob gegenüber Le Temps den Nutzen der Konferenz hervor. Sie biete dem Privatsektor im In- und Ausland eine erste Gelegenheit, direkt mit der ukrainischen Regierung in Kontakt zu treten und deren Bedürfnisse im Rahmen des Wiederaufbaus in Erfahrung zu bringen.

Neuerliche Kritik kam Ende Juni auf, nachdem der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz und EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen zum Abschluss des G7-Gipfels eine eigene Ukraine-Wiederaufbaukonferenz ankündigten. SVP-Nationalrat und Mitglied der APK-NR Franz Grüter (svp, LU) meinte darin ein Zeichen der fehlenden Wahrnehmung der Lugano-Konferenz zu erkennen. Nationalrat Fabian Molina (sp, ZH) warf dem EDA vor, konzeptionelle Fehler gemacht zu haben, wenn sich die europäischen Partner schon nicht auf ein koordiniertes Vorgehen einigen könnten. Das EDA teilte hingegen mit, dass sich die internationalen Bemühungen angesichts der Komplexität des Wiederaufbaus ergänzen würden. Der politisch-diplomatische Prozess werde in Lugano initiiert, die Konferenz stelle also nur den Beginn des Wiederaufbauprozesses dar.

Kurz vor Beginn der Konferenz unterzeichneten UVEK-Vorsteherin Simonetta Sommaruga und der ukrainische Umweltminister Ruslan Strilets ein bilaterales Klimaabkommen, das zusätzliche Mittel für den Klimaschutz mobilisieren soll.

Die Konferenz wurde am 4. Juli von Bundespräsident Cassis eröffnet, der in seiner Willkommensrede verlangte, dass sich der ursprüngliche Zweck der Konferenz (institutionelle Reformen) und der neue Zweck (zielgerichteter Wiederaufbau) ergänzen müssten. Obwohl Präsident Zelenskyy nur virtuell an der Konferenz teilnehmen konnte, war die Ukraine durch Premierminister Schmyhal prominent vor Ort vertreten. Das EDA teilte mit, dass in den folgenden beiden Tagen Gespräche über den Wiederaufbau- und Entwicklungsplan der Ukraine, die Beiträge der internationalen Partner, die Prinzipien des Wiederaufbaus aber auch separate Arbeitsgespräche in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Digitalisierung, Infrastruktur und Umweltschutz stattfinden würden. Die Konferenz wurde mit der Veröffentlichung der sogenannten «Lugano-Deklaration», die die wichtigsten Ergebnisse der Konferenz vorstellt, abgeschlossen. Das Dokument und die darin formulierten «Lugano-Prinzipien» diene als gemeinsamer Richtwert für die Zukunft und solle den weiteren Wiederaufbauprozess prägen, erklärte Cassis. Die Schlusserklärung verurteilte die russische Aggression, forderte den Rückzug aller russischen Truppen und verpflichtete die in Lugano anwesenden Staaten, die Ukraine kurz- und langfristig beim Wiederaufbau zu unterstützen.

Cassis stellte die sieben Kernprinzipien in seiner Abschlussrede vor: Partnerschaft: der Wiederaufbauprozess wird von der Ukraine gesteuert und mit internationalen Partnern vorangetrieben; Fokus auf Reformen: Wiederaufbau und der Ausbau von Reformen bedingen sich gegenseitig; Transparenz und Rechenschaftspflicht, eine unabhängige Justiz und die Bekämpfung von Korruption; Demokratische Partizipation unter Einbezug lokaler Gemeinschaften; Multi-Stakeholder Engagement: nationale und internationale Akteure werden miteinbezogen; Gleichheit, kein Ausschluss von Minderheiten; Nachhaltigkeit gemäss der Agenda 2030 und dem Abkommen von Paris, der Wiederaufbau und die Reformen beschränken sich nicht nur auf Infrastruktur und Institutionen sondern umfassen auch soziale, wirtschaftliche und ökologische Aspekte.

Die britische Aussenministerin Elizabeth Truss hatte schon zu Beginn der Konferenz angekündigt, dass 2023 eine weitere Konferenz durch das Vereinigte Königreich organisiert werde, Deutschland hatte verlauten lassen selbiges im Jahr 2024 zu tun und EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen hatte die Initiative für eine Wiederaufbau-Plattform vorgestellt, deren Grundstein die Lugano-Prinzipien darstellten.

Das EDA teilte im Anschluss an die Konferenz überdies mit, dass das SECO in Lugano zwei Abkommen mit der Weltbank und der EBWE abgeschlossen habe, die Beiträge von jeweils CHF 10 Mio. für deren Ukraine-Programme vorsähen. Dadurch sollten die nichtmilitärischen Kernfunktionen der Ukraine aufrechterhalten, das wirtschaftliche Reformprogramm an das Wiederaufbauprogramm angepasst und die Wettbewerbsfähigkeit ukrainischer KMUs erhalten werden. Zudem beschlossen das SECO und die DEZA, die Beiträge an die Ukraine bis Ende 2023 auf über CHF 100 Mio. zu verdoppeln und Bundespräsident Cassis kündigte an, CHF 15 Mio. für die digitale Transformation in der Ukraine zu sprechen.²⁵

Im Januar 2023 kündigte der Bundesrat an, dass die **Ukraine Recovery Conference** für den politischen Wiederaufbauprozess in der Ukraine, deren erste Ausgabe im Juli 2022 in der Schweiz stattgefunden hatte, **2023 in London** weitergeführt werde. Am WEF 2023 übergab Aussenminister Cassis dem britischen Minister für Wirtschaft, Energie und Industriestrategie, Grant Shapps, daher offiziell die Federführung für die Vorbereitung der nächsten Konferenz. Cassis rief anlässlich der Übergabe die beschlossenen «Prinzipien von Lugano» in Erinnerung und bezeichnete diese als Kompass für die dunklen Zeiten des Krieges. Im Juni des gleichen Jahres gab der Gesamtbundesrat dann bekannt, dass Ignazio Cassis in London an einem Panel zur humanitären Minenräumung teilnehmen werde und aufgrund seiner Rolle als Mitorganisator 2022 auch eine Rede an der Schlussveranstaltung halten werde. Die Schweiz habe den Wiederaufbauprozess der Ukraine vor und seit der Konferenz in Lugano eng begleitet, unter anderem habe Bundesrat Cassis an zwei weiteren Konferenzen zu dieser Thematik in Berlin und Paris teilgenommen und die Organisation einer weiteren Konferenz zur Dezentralisierung und Stärkung der lokalen Verwaltung im Rahmen des Wiederaufbau- und Reformprozesses in der Ukraine unterstützt, erläuterte das EDA in einer Medienmitteilung.

In seiner Rede an der Konferenz in London warb Bundesrat Cassis unter anderem dafür, den politischen Wiederaufbauprozess des Landes gemeinsam fortzusetzen, wobei die Prinzipien von 2022 als Grundlage dienen sollten. Er kündigte an, dass die Schweiz im Rahmen der IZA-Strategie 2025–2028 Mittel in der Höhe von rund CHF 1.5 Mrd. zugunsten der Ukraine reservieren werde, zuzüglich zu den für die Jahre 2023–2024 vorgesehenen CHF 300 Mio. Dieses Vorgehen kritisierte in der Folge aber beispielsweise die Aargauer Zeitung, da so «sämtliche Gelder, die aufgrund der Teuerung in die IZA-Kasse fliessen», für die Ukraine reserviert und zudem Mittel von anderen IZA-Projekten umgeleitet würden. Damit nehme man anderen Krisenregionen im Süden Gelder weg, monierte die Zeitung.

Zum Abschluss der Geberkonferenz unterzeichnete die Schweiz zusammen mit weiteren Staaten eine Absichtserklärung zur Absicherung privater Investitionen in der Ukraine gegen Kriegsrisiken. Ziel der Erklärung sei es, Private zu Investitionen in der Ukraine zu ermutigen und die damit zusammenhängenden Risiken zumindest teilweise auf die unterzeichnenden Staaten und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung zu übertragen. Die Weltbank schätzte die seit Februar 2022 entstandenen Schäden auf über CHF 400 Mrd. und betonte, dass auch der Privatsektor einen Teil zu deren Behebung beitragen müsse.²⁴

Mitte Juni 2024 fand in Berlin die **dritte Ukraine Recovery Conference** statt. Die Schweizer Regierung war an diesem Anlass, dessen erste Austragung in der Schweiz stattgefunden hatte, durch Aussenminister Ignazio Cassis vertreten. Der Medienmitteilung des Bundesrates liess sich entnehmen, dass an der Konferenz unter anderem über den Einbezug des Privatsektors beim Wiederaufbau der Ukraine diskutiert wurde. Zudem wurde auch über Möglichkeiten gesprochen, wie der soziale Zusammenhalt in der Ukraine gestärkt werden kann. Die Schweiz habe sich gemäss der Medienmitteilung an diesem Treffen und darüber hinaus stark für das Finden einer Friedenslösung eingesetzt; daher organisiere sie auch ein hochrangiges Treffen, das noch im Juni 2024 auf dem Bürgenstock stattfinden sollte. Des Weiteren unterstütze die Schweiz die ukrainische Bevölkerung auch mit humanitärer und finanzieller Hilfe, mit Aktionen vor Ort – wie etwa der Minenräumung – sowie mit der Gewährung des Schutzstatus S für aus der Ukraine Geflüchtete.²⁵

Bundespräsident Cassis trifft Präsident Selenskyj

Relations avec d'autres Etats

Am 20. Oktober 2022 reiste **Bundespräsident Cassis in die Ukraine, um sich mit Präsident Selenskyj zu treffen**. Die Reise war aufgrund von Sicherheitsbedenken im Geheimen organisiert worden, trotzdem berichtete der Blick bereits vor Cassis Anknunft über den Besuch. Das EDA zeigte sich in der Folge äusserst verärgert über diese Indiskretion. Dadurch sei die Sicherheit der Delegation gefährdet worden, so ein Sprecher des Departements. Begleitet wurde der Aussenminister von Nationalrätin Marianne Binder-Keller (mitte, AG) und Ständerat Matthias Zopfi (gp, GL). Es war der zweite Besuch einer hochrangigen Schweizer Delegation seit dem Kriegsausbruch,

nachdem Nationalratspräsidentin Irène Kälin (gp, AG) im April des gleichen Jahres nach Kiew gereist war. Für Aussenminister Cassis war es bereits die zweite Amtsreise in die Ukraine, eine erste hatte er 2021 vorgenommen. Am Treffen nahmen auch der ukrainische Premierminister Denys Schmyhal und Aussenminister Dmytro Kuleba teil. Die Gespräche fokussierten auf die aktuelle Kriegssituation, die humanitären Bedürfnisse der Ukraine sowie die Vorbereitungsarbeiten für den Wiederaufbau- und Entwicklungsplan des Landes. Im Rahmen der Ukraine Recovery Conference, die im Juli 2022 in Lugano stattgefunden hatte, hatte die Schweiz an der Erarbeitung des Wiederaufbauplans mitgewirkt. Cassis tauschte sich mit seinem ukrainischen Pendant Schmyhal über die Umsetzung der an der Konferenz angestossenen Massnahmen aus. Gegenüber den Medien unterstrich der Bundespräsident die Solidarität der Schweiz mit der ukrainischen Bevölkerung und kritisierte Russlands Verletzung der territorialen Integrität der Ukraine. Im Rahmen des Treffens unterzeichneten die beiden Parteien ein MoU zur digitalen Transformation und zwei Absichtserklärungen zur Zusammenarbeit in den Bereichen «vermisste Personen» und «Forensik».

In der Schweiz wurde die Amtsreise von Cassis insgesamt positiv aufgenommen. APK-NR-Präsident Franz Grüter (svp, LU) erachtete den Besuch als ein gutes Zeichen, stellte aber die Frage in den Raum, «was er damit erreichen will». Ein Schutzmandat der Schweiz zwischen der Ukraine und Russland hätte der SVP-Aussenpolitiker begrüsst, für Gespräche über den Wiederaufbau des Landes sei es aber noch zu früh, wie er CH Media mitteilte. Mitte-Nationalrätin Schneider-Schneiter (mitte, BL) fand es hingegen wichtig, dass Cassis ein Follow-up der Ukraine-Konferenz durchgeführt habe.

Im Anschluss an den Staatsbesuch in der Ukraine **reiste Cassis weiter nach Moldawien**, um in Chişinău mit Präsidentin Maia Sandu über die Konsequenzen des Kriegs auf ihr Land und dessen humanitäre Lage zu sprechen.²⁶

Hochrangige Konferenz zur Unterstützung der Ukraine in Paris

Politique étrangère

RELATIONS INTERNATIONALES
DATE: 13.12.2022
AMANDO AMMANN

Im Dezember 2022 nahm **Bundespräsident Cassis** auf Einladung Frankreichs **an einer hochrangigen Konferenz zur Unterstützung der Ukraine in Paris** teil. Ziel des Treffens war es, die Nothilfe und die humanitäre Hilfe für die Ukraine vor dem Wintereinbruch zu koordinieren. Zur Eröffnung der Konferenz hielt der Bundespräsident eine Rede, in der er den Anlass als Fortsetzung der Ukraine-Konferenz in Lugano im Juli 2022 deutete. Er rief die Staatsvertreterinnen und -vertreter dazu auf, den Frieden in Europa wiederherzustellen, die Freiheit der Menschen und ihr Recht auf ein Leben in einem gerechten internationalen System zu verteidigen und der ukrainischen Bevölkerung dabei zu helfen, diese Krise zu überstehen sowie in ein normales Leben zurückzukehren. Bundesrat Cassis betonte die Notwendigkeit abgestimmten Handelns durch die Staatengemeinschaft. Die teilnehmenden Staaten beschliessen schliesslich einen Mechanismus zur Koordination der Nothilfe und der humanitären Hilfe während der kommenden vier Monate. Insbesondere die Bereiche Energie, Wasser, Ernährungssicherheit, Gesundheit und Verkehr sollten geschützt werden. Die Schweiz hatte bereits eine Woche vor der Konferenz 30 Stromgeneratoren in die Ukraine geliefert, 40 mobile Heizgeräte sollten noch vor Jahresende folgen. Insgesamt stelle die Schweiz rund CHF 23 Mio. zur Unterstützung der Ukraine über «multilaterale Kanäle» bereit, teilte das EDA in einer Medienmitteilung mit.²⁷

Unterstützungsplan für die Ukraine. Gesetzliche Grundlage und fünf Milliarden Franken zur Unterstützung von humanitärer Hilfe, zum Schutz der Zivilbevölkerung und Wiederaufbau der Infrastruktur (Mo. 23.3056)

MOTION
DATE: 06.03.2023
BERNADETTE FLÜCKIGER

Relations avec d'autres Etats

Mathias Zopfi (gp, GL) reichte im März 2023 eine **Motion zur Unterstützung der Ukraine** ein. Darin forderte der Glarner Ständesvertreter die Schaffung einer Gesetzesgrundlage, um ein Unterstützungsprogramm im Umfang von CHF 5 Mrd. für die Bereiche humanitäre Hilfe, Schutz der Zivilbevölkerung und Wiederaufbau der Infrastruktur in die Wege zu leiten. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion und verwies in seiner Begründung auf die laufenden Unterstützungsmassnahmen der Schweiz zugunsten der Ukraine, so etwa auf die Ukraine Recovery Conference, das laufende finanzielle Engagement inklusive der geplanten Bereitstellung von CHF 1.5 Mrd. im Rahmen der IZA-Strategie 2025-2028 sowie auf die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Prüfung eines institutionellen Rahmens zur Begleitung des Wiederaufbaus in der Ukraine. Nachdem die Motion in der Sommersession 2023 der Kommission zur Beratung zugewiesen wurde, zog der Motionär seinen Vorstoss schliesslich in der Wintersession 2024 zurück. Dieser Entscheid ist eventuell darauf zurückzuführen, dass der Bundesrat im April 2024 bekannt gab, den Wiederaufbau der Ukraine in den nächsten zwölf Jahren mit CHF 5 Mrd. unterstützen zu wollen.²⁸

Kriegsgewinne mit einer Windfall Profit Tax besteuern (Pa.Iv. 22.457)

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 22.05.2023
ANJA HEIDELBERGER

Impôts directs

Im September 2022 reichte Balthasar Glättli (gp, ZH) eine parlamentarische Initiative ein, mit der er **Kriegsgewinne in Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine mit einer sogenannten Windfall Profit Tax besteuern** wollte. «Deutliche Übergewinne», die insbesondere in Energieproduktion und Energiehandel, Rohstoffhandel und Rüstungsproduktion zu finden seien, sollten gemäss Initiant durch eine temporäre Übergewinnsteuer auf Bundesebene abgeschöpft werden. Damit sollen die «deutlichen Mehrausgaben» der öffentlichen Hand, etwa durch mögliche Unterstützungsmassnahmen aufgrund des Anstiegs der Energiepreise oder durch eine Beteiligung der Schweiz am Wiederaufbau der Ukraine finanziert werden. Die WAK-NR beantragte mit 15 zu 10 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben, da eine solche Steuer die «Marktmechanismen erheblich stören würde» und technisch schwierig umzusetzen wäre. Eine Minderheit Michaud Gigon (gp, VD) verwies indes auf andere Länder mit einer solchen Steuer, auf entsprechende Forderungen beispielsweise von UNO-Generalsekretär Guterres sowie auf die Gefahr eines Reputationsschadens für den Wirtschaftsstandort Schweiz durch hohe Gewinne der entsprechenden Unternehmen.²⁹

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 21.09.2023
ANJA HEIDELBERGER

In der Herbstsession 2023 behandelte der **Nationalrat** eine parlamentarische Initiative von Balthasar Glättli (gp, ZH) mit der Forderung, **Kriegsgewinne in Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine mit einer sogenannten Windfall Profit Tax zu besteuern**. Eine Mehrheit der WAK-NR hatte sich zuvor gegen Folgegeben ausgesprochen, wobei sie als Gründe technische Umsetzungsschwierigkeiten und unverhältnismässige Eingriffe in den Markt anfügte. Initiant Glättli meldete sich im Rat für die befürwortende Minderheit Michaud Gigon (gp, VD) zu Wort, die dem Nationalrat Folgegeben empfahl. Dabei verwies er auf das Beispiel Glencore: Das Unternehmen habe im letzten Jahr 25 Mal mehr Umsatz gemacht als in den Jahren zuvor – und sei damit nicht allein. Trotz dieses Votums sprach sich der Nationalrat mit 109 zu 75 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) gegen Folgegeben aus. Befürwortet wurde der Vorstoss von der SP- und der Grünen-Fraktion sowie von einzelnen Mitgliedern der Grünliberalen und der Mitte.³⁰

Völkerrechtliche Grundlagen für Reparationszahlungen an die Ukraine (Mo. 23.3264; 23.3265; 23.3266; 23.3267; 23.3268)

Politique étrangère

MOTION
DATE: 28.09.2023
BERNADETTE FLÜCKIGER

Im März 2023, und damit gut ein Jahr nach Beginn des russischen Angriffs auf die Ukraine, reichten fünf Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus den Reihen der GLP-, SP-, FDP-, Mitte- und Grünen-Fraktion je eine gleichlautende Motion ein (Mo. 23.3264; Mo. 23.3265; Mo. 23.3266; Mo. 23.3267; Mo. 23.3268). Die Motionen forderten den Bundesrat dazu auf, zuerst in internationaler Kooperation die völkerrechtlichen Grundlagen zu klären und sodann einen **Reparationsmechanismus zugunsten völkerrechtswidrig angegriffener Staaten** zu erarbeiten. Dieser Mechanismus solle es erlauben, die durch Sanktionen eingefrorenen staatlichen und staatsnahen Vermögenswerte an den angegriffenen Staat zu überweisen. Die Motionärinnen und Motionäre begründeten den Vorstoss mit dem Hinweis, dass es auf der Hand liege, konfiszierte Gelder aus Russland für den Wiederaufbau der Ukraine einzusetzen. In diesem Zusammenhang gelte es aber, vorab diverse völkerrechtliche Fragen zu klären. Der Bundesrat zeigte sich bereit, dieses Anliegen anzugehen. Er wolle dafür Lösungen suchen, die mit der innerschweizerischen Rechtsordnung, dem Völkerrecht sowie mit den aussenpolitischen Zielen übereinstimmen.

Der **Nationalrat** behandelte die fünf Motionen in der Herbstsession 2023. Als einer der Motionäre ergriff Gerhard Andrey (gp, FR) zuerst das Wort und präziserte, dass es in der eingereichten Motion vor allem um Vermögen der russischen Zentralbank oder von russischen Staatsunternehmen gehe und nicht um sogenannte Oligarchengelder. Die Vorstösse waren in der Sommersession 2023 von Roland Büchel (svp, SG) bekämpft worden. Dieser warnte den Rat eindringlich vor übereilten «Hüftschüssen». Die EU sei etwa zum Schluss gekommen, dass Staatsvermögen im Grundsatz einen Immunitätsschutz genössen, den nur der UNO-Sicherheitsrat aufheben könne. Zudem befürchtete er Schaden für den Schweizer Finanzplatz durch den Abfluss privater Gelder. Mit 123 zu 54 Stimmen nahm der Nationalrat die Motionen an. Die ablehnenden Stimmen stammten von der geschlossen stimmenden SVP-Fraktion, von einigen Mitgliedern der FDP.Liberalen-Fraktion und einem Mitglied der GLP-Fraktion.³¹

MOTION
DATE: 07.03.2024
BERNADETTE FLÜCKIGER

Nach dem Nationalrat sprach sich in der Frühjahrsession 2024 auch der **Ständerat** für die Abklärungen zur Schaffung eines **Reparationsmechanismus zugunsten völkerrechtswidrig angegriffener Staaten** aus. Er überwies die fünf gleichlautenden Motionen (Mo. 23.3264; Mo. 23.3265; Mo. 23.3266; Mo. 23.3267; Mo. 23.3268) allerdings nur knapp mit 21 zu 19 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

In der Ratsdebatte stellte Pirmin Schwander (svp, SZ) seitens der RK-SR das Anliegen der Motionen vor. Die vorberatende Kommission beantragte mit 7 zu 5 Stimmen Ablehnung der Motion. Im Rat schienen alle Rednerinnen und Redner das Ansinnen zu teilen, dass die Ukraine unterstützt werden soll. Über den richtigen Weg schieden sich aber die Geister. Während Pirmin Schwander für die Gegnerinnen und Gegner der Motionen daran zweifelte, dass der geforderte Reparationsmechanismus mit der völkerrechtlichen Praxis (Schutz des Staatsvermögens aufgrund der Staatenimmunität) vereinbar sei und der Bundesrat ohnehin aktiv daran arbeite, eine entsprechende international abgestimmte Lösung zu finden, argumentierte Andrea Caroni (fdp, AR) seitens der Befürwortenden, dass es in den Motionen lediglich darum gehe, zu prüfen, ob Drittstaaten ebenfalls das Recht haben, Reparationszahlungen einzufordern. Die Motionen verlangten keinen Rechtsbruch, sondern lediglich die Auslotung des bestehenden Rechtsrahmens, so Caroni.³²

Die Schweiz erklärt die humanitäre Minenräumung in der Ukraine zu einer Priorität

AUTRE
DATE: 29.09.2023
BERNADETTE FLÜCKIGER

Relations avec d'autres Etats

Der Bundesrat erklärte die **humanitäre Minenräumung in der Ukraine** in einer Medienmitteilung von Ende September 2023 zu einer Priorität; er wolle dafür in den nächsten vier Jahren CHF 100 Mio. zur Verfügung stellen, wobei diese Mittel je hälftig vom EDA und vom VBS bereitgestellt würden. Bereits in den Jahren 2022 und 2023 stellte der Bund in diesem Zusammenhang rund CHF 15.2 Mio. bereit, dies insbesondere, um die Aktivitäten des GICHD und der FSD zu unterstützen. Mit diesen weiteren finanziellen Mitteln soll die Minenräumung in zivilen und landwirtschaftlichen Gebieten ausgebaut, weitere ukrainische Minenräumerinnen und Minenräumer ausgebildet und die ukrainische Regierung bei der Koordination dieser schwierigen Aufgabe unterstützt werden. Die Minenräumung sei absolut dringlich und eine Voraussetzung für den Wiederaufbau der Ukraine, so der Bundesrat.³³

Alain Berset in Kiew zu Besuch

RELATIONS INTERNATIONALES
DATE: 25.11.2023
BERNADETTE FLÜCKIGER

Relations avec d'autres Etats

Bundespräsident **Alain Berset stattete der kriegsgebeutelten Ukraine im November 2023 einen Besuch ab**. Berset reiste anlässlich des internationalen Gipfels für Ernährungssicherheit nach Kiew; an diesem Treffen wurde die Notwendigkeit betont, dass die Ausfuhr von Nahrungs- und Düngemitteln über das Schwarze Meer auf die Weltmärkte wieder ungehindert vonstattengehen müsse.

Berset traf zudem den ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj und nahm an den Gedenkfeierlichkeiten zu Ehren der Millionen Opfer teil, die im Rahmen der Hungerkatastrophe in den Jahren 1932/1933 in der Ukraine (Holodomor) ums Leben gekommen waren. Im Gespräch mit dem ukrainischen Präsidenten betonte Alain Berset, dass sich die Schweiz nach wie vor solidarisch an der Seite der Ukraine positioniere und sich «für einen umfassenden, gerechten und anhaltenden Frieden in der Ukraine» engagiere.³⁴

Vorbereitung und Unterstützung der humanitären Minenräumung in der Ukraine (Mo. 23.3027)

MOTION
DATE: 12.12.2023
BERNADETTE FLÜCKIGER

Politique étrangère

Die SP-Fraktion forderte mit einer im Februar 2023 und damit rund ein Jahr nach Beginn des Ukraine-Kriegs eingereichten Motion, dass die Schweiz in Zusammenarbeit mit verschiedenen Minenräumungsorganisationen ein **internationales Programm zur Räumung von Minen in der Ukraine** auf die Beine stellen soll. Die SP-Fraktion verwies auf die drei bereits bestehenden Zentren in der Schweiz, die im Bereich der Minenräumung aktiv sind: Die Fondation suisse de déminage, das Internationale Zentrum für humanitäre Minenräumung in Genf sowie das Kompetenzzentrum der Schweizer Armee ABC-KAMIR. Die Schweiz verfüge dadurch über ein grosses Potential, um die Ukraine bei der Minenräumung noch stärker zu unterstützen. Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion. Er wies jedoch darauf hin, dass die Unterstützung der Schweiz spezifisch auf die Bedürfnisse der Ukraine abgestimmt werden müsse.

Der **Nationalrat** befasste sich in der Wintersession 2023 mit der Thematik, da die Motion von Benjamin Fischer (svp, ZH) bekämpft worden war. Dieser argumentierte im Rat, dass die Schweiz bereits genügend finanzielle Mittel für die Minenräumung in der Ukraine gesprochen habe. Ausserdem müsse das Ende des Krieges abgewartet werden, bis eine wirkliche Entminung durchführbar sei. Anschliessend sprach sich die grosse Kammer mit 129 zu 65 Stimmen für Annahme der Motion aus. Die ablehnenden Stimmen stammten allesamt aus der SVP-Fraktion.³⁵

MOTION
DATE: 04.03.2024
BERNADETTE FLÜCKIGER

Der **Ständerat** befasste sich in der Frühjahrsession 2024 mit der SP-Motion, die ein **internationales Programm zur Räumung von Minen in der Ukraine** forderte. Wie Charles Juillard (mitte, JU) erläuterte, beantragte die SiK-SR als vorberatende Kommission mit 10 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Motion um einen Passus zu ergänzen, wonach der Einsatz von Schweizer Unternehmen, die im Bereich der Entminung tätig sind, gefördert würde. Im Übrigen befürwortete die Kommission die Motion, welche das Engagement der Schweiz in der Ukraine gut ergänze und eine Möglichkeit biete, einen messbaren Beitrag zum Wiederaufbau dieses Landes zu leisten. Verteidigungsministerin Viola Amherd erläuterte im Rat, dass aus Sicht des Bundesrates keine Notwendigkeit bestehe, die Motion anzupassen. Der Bundesrat werde so oder so nichts an seiner diesbezüglichen Praxis ändern, da er heute schon Schweizer Organisationen und Unternehmen, die sich für diese Arbeiten eignen, berücksichtige. Die Motion wurde vom Ständerat jedoch in der geänderten Form angenommen und ging aufgrund der Abänderung noch einmal an den Nationalrat zurück.³⁶

MOTION
DATE: 13.06.2024
BERNADETTE FLÜCKIGER

Die vom Ständerat modifizierte Motion der SP-Fraktion betreffend ein **internationales Programm zur Räumung von Minen in der Ukraine** stand in der Sommersession 2024 erneut auf dem Programm des **Nationalrates**. Die Kommissionsmitglieder Pierre-Alain Fridez (sp, JU) und Heinz Theiler (fdp, SZ) berichteten über die Debatte in der SiK-NR, wo die Kommissionsmehrheit auch der abgeänderten Motion zustimmen wollte. Eine Minderheit der Kommission um Walter Gartmann (svp, SG) vertrat hingegen die Ansicht, dass auch der modifizierte Vorstoss abgelehnt werden sollte. Gartmann kritisierte, dass die geplanten Mittel für dieses Unterfangen zum Teil aus dem Budget des VBS entnommen werden sollen. Es gehe nicht, dass die Schweizer Armee zum Sparen gezwungen werde, währenddem Gelder «in fragwürdige Projekte im Ausland» investiert würden. Zudem sei es angesichts des noch immer anhaltenden Krieges zu früh, die Entminung voranzutreiben. Schliesslich müsse auch beachtet werden, dass das Vorhaben aufgrund der Neutralität der Schweiz sehr heikel sei, da dadurch eine Kriegspartei bevorzugt behandelt würde. Verteidigungsministerin Viola Amherd plädierte anschliessend dafür, die Motion in der ursprünglichen Version anzunehmen, da das diesbezügliche Schweizer Know-How bereits zum Tragen komme, beispielsweise über den Einbezug der Schweizer Armee oder des Genfer Zentrums für humanitäre Minenräumung. Zudem sei die modifizierte Motion wegen dem Prinzip der Nicht-Diskriminierung im Beschaffungswesen abzulehnen. Anschliessend befand der Nationalrat in zwei Abstimmungen über den Antrag der Kommissionsmehrheit, der Kommissionsminderheit sowie des Bundesrates. In der ersten Ausmarchung bevorzugte die grosse Kammer den Antrag der Mehrheit gegenüber dem Antrag des Bundesrates (151 zu 38, 1 Enthaltung). In der zweiten Abstimmung nahm der Nationalrat die Motion gemäss Mehrheitsantrag mit 131 zu 59 Stimmen und 1 Enthaltung an. Die ablehnenden Stimmen sowie die Enthaltung stammten von der SVP-Fraktion.³⁷

Höhere Gewichtung des Schutzes der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten bei der Ausfuhr von Schutzmaterialien (Mo. 22.4193)

Politique économique extérieure

MOTION
DATE: 28.02.2024
BERNADETTE FLÜCKIGER

Die Fraktion der Grünliberalen forderte mit einer im September 2022 eingereichten Motion den Bundesrat dazu auf, **den Schutz der Zivilbevölkerung im Kontext von bewaffneten Konflikten bei der Ausfuhr von Schutzmaterialien höher zu gewichten** und diesen damit gegenüber dem Gleichbehandlungsgebot der Konfliktparteien im Kontext des Neutralitätsrechts zu priorisieren. Konkret prangerte die GLP die Praxis des SECO und des Bundesrats an, der Ukraine keine Schutzgüter wie etwa Helme oder Schutzwesten zu liefern. Das SECO und der Bundesrat stützten sich dabei auf eine enge Definition des Neutralitätsrechts, wonach nicht nur Schutzgüter für die Armee, sondern auch Schutzgüter für die Zivilbevölkerung unter das Gleichbehandlungsgebot der Konfliktparteien fielen. Diese Schutzgüter könnten gemäss dieser Definition nämlich auf Umwegen doch noch den Streitkräften zugutekommen und die Kampffähigkeit der Ukraine beeinflussen.

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion und begründete dies auch mit den

geltenden rechtlichen Grundlagen wie etwa der Güterkontrollverordnung, die es verböten, sogenannte besondere militärische Güter auszuführen.

In der Frühjahrssession 2024 befand sich das Geschäft auf der Traktandenliste der **grossen Kammer**. Dort plädierte GLP-Vertreter Beat Flach (glp, AG) für eine breitere Auslegung des Völkerrechts, damit die Lieferung von Schutzmaterial an ein Land, das völkerrechtswidrig angegriffen worden ist, möglich wird. Darüber hinaus bestünden bereits Möglichkeiten, solche Schutzgüter farblich zu markieren, damit diese tatsächlich nur der Zivilbevölkerung zu Gute kommt. Anschliessend nahm der Nationalrat die Motion mit 94 zu 91 Stimmen und 7 Enthaltungen an. Die geschlossenen stimmenden SVP- und FDP.Liberalen-Fraktionen lehnten den Vorstoss ab.³⁸

MOTION

DATE: 23.09.2024

BERNADETTE FLÜCKIGER

Der **Ständerat** behandelte in der Herbstsession 2024 eine Motion der GLP-Fraktion, welche forderte, **den Schutz der Zivilbevölkerung im Kontext von bewaffneten Konflikten bei der Ausfuhr von Schutzmaterialien stärker zu gewichten**. Wie Kommissionssprecher Hans Wicki (fdp, NW) darlegte, lehnte die SiK-SR die Motion mit 8 zu 4 Stimmen ab. Das Gleichbehandlungsgebot – ein Kern der Neutralität – bedinge, dass die Schweiz alle Konfliktparteien bei der Lieferung von kriegsrelevanten Gütern gleich behandle. Daher sei es der Schweiz nicht möglich, der Ukraine Güter zu liefern, die sie Russland nicht zugestehe, auch wenn diese Situation moralisch unbefriedigend sei. Es sei hier nun aber der falsche Ort und die falsche Zeit, um grundsätzlich über die Neutralität zu diskutieren. Weiter argumentierte der Kommissionssprecher, dass der Bundesrat die Möglichkeiten, die es im Bereich der humanitären Aktionen gebe, bereits ergreife. Minderheitssprecherin Franziska Roth (sp, SO) entgegnete im Namen ihrer Minderheit, dass man nicht verstehe, weshalb der Bundesrat bei diesem Konflikt auf der Gleichbehandlungspflicht beharre, wo ihm doch derselbe Grundsatz «in zahlreichen anderen Kriegen egal» sei. Der Ständerat lehnte die Motion mit 24 zu 17 Stimmen bei 2 Enthaltungen ab. Unterstützung fand der Vorstoss bei Mitgliedern der SP, der Grünen sowie der Mitte.³⁹

Ukraine. Davantage œuvrer pour la paix (Mo. 23.3182)

Bons offices

MOTION

DATE: 05.03.2024

BERNADETTE FLÜCKIGER

Im März 2023 reichte Thomas Rechsteiner (mitte, AI) eine Motion ein, in welcher er den Bundesrat dazu aufforderte, sein **Engagement für den Frieden in der Ukraine** zu verstärken. Dafür solle er erstens die humanitäre Hilfe zugunsten der Ukraine markant steigern, zweitens die Schweiz aktiv als Standort für Friedensverhandlungen anbieten und drittens bei der UNO respektive beim UNO-Sicherheitsrat ein Mandat für ebendiese Friedensverhandlungen einholen.

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion, da er alle diese Forderungen bereits erfülle. Der Vorstoss wurde rund ein Jahr nach der Einreichung in der Frühjahrssession 2024 behandelt. Da eine Abstimmung über die einzelnen Punkte der Motion gefordert wurde, stimmte der **Nationalrat** einzeln über diese ab. Er nahm alle drei Punkte mit einem ähnlichen, relativ knappen Ergebnis an, wobei die Mitglieder der SVP- und der FDP.Liberalen-Fraktion grossmehrheitlich gegen die einzelnen Forderungen des Vorstosses stimmten.⁴⁰

MOTION

DATE: 10.12.2024

BERNADETTE FLÜCKIGER

Der Ständerat befasste sich in der Wintersession 2024 mit einer Motion Rechsteiner (mitte, AI) zum **Engagement der Schweiz in der Ukraine**. Wie Marco Chiesa (svp, TI) seitens der APK-SR darlegte, beantragte die Kommission, die Motion abzulehnen, da ihre Forderungen bereits erfüllt würden. So sei in der Kommission auf die CHF 1.5 Mrd. hingewiesen worden, die der Bundesrat in der Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2025–2028 zu Gunsten der Ukraine und der Region vorgesehen hat. Zudem hätten die APK beider Räte bereits je eine eine Motion (Mo. 24.3824 und Mo. 24.4268) eingereicht, in welcher eine Rechtsgrundlage für die Ukraine-Hilfe gefordert werde. Schliesslich anerkenne und schätze die Kommission auch die entsprechenden Bemühungen der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat. Aussenminister Ignazio Cassis, der seitens des Bundesrates den Antrag auf Ablehnung der Motion vertrat, rief darüber hinaus in Erinnerung, dass die Schweiz schon mehrere Konferenzen, darunter diejenige auf dem Bürgenstock, durchgeführt und für die nächsten 12 Jahre nebst den CHF 1.5

Mrd. aus dem IZA-Budget weitere CHF 3.5 Mrd. für den Wiederaufbau der Ukraine gesprochen habe. Anschliessend wurde die Motion stillschweigend abgelehnt.⁴¹

Bundesrat will Wiederaufbau in der Ukraine bis 2036 mit 5 Milliarden Franken unterstützen

Relations avec d'autres Etats

ACTE ADMINISTRATIF
DATE: 10.04.2024
BERNADETTE FLÜCKIGER

Der **Wiederaufbau in der Ukraine soll in den nächsten 12 Jahren mit CHF 5 Mrd. unterstützt werden**, gab der Bundesrat in einer Medienmitteilung vom April 2024 bekannt. Die Regierung unterstrich, dass sich die Schweiz seit Ausbruch des Krieges im Frühjahr 2022 für die Ukraine engagiere, sei es im Bereich der humanitären Hilfe für die Bevölkerung, bei der wirtschaftlichen Entwicklung und auch beim langfristigen Wiederaufbau des Landes. Nun solle diese Unterstützung intensiviert werden. Eine erste Tranche in der Höhe von CHF 1.5 Mrd. für die Zeit bis 2028 soll aus dem Budget der IZA entnommen werden; dieser Vorschlag werde dem Parlament im Rahmen der Strategie der IZA 2025-2028 beantragt. Für die Finanzierung der restlichen CHF 3.5 Mrd. sollen auch noch weitere Finanzierungstöpfe hinzugezogen werden. Der Bundesrat beauftragte zudem das EDA und das WBF, ein gemeinsames «Länderprogramm Ukraine» zu erarbeiten, damit eine zielgerichtete und wirksame Unterstützung garantiert werden kann. Das Länderprogramm solle sich an den sieben Prinzipien der Lugano-Konferenz ausrichten: Partnerschaftlichkeit, Reformen, Transparenz/Rechenschaftspflicht/Rechtsstaatlichkeit, Demokratische Mitwirkung, Einbezug mehrerer Stakeholder, Gleichstellung/Eingliederung und Nachhaltigkeit.⁴²

Schweizer Friedensgipfel für die Ukraine

Bons offices

RELATIONS INTERNATIONALES
DATE: 16.06.2024
BERNADETTE FLÜCKIGER

Bereits zu Beginn des Jahres 2024 hatte die Schweiz angekündigt, einen **Friedensgipfel für die Ukraine** durchführen zu wollen. Im Vorfeld des Kongresses, der Mitte Juni 2024 auf dem Bürgenstock stattfand, berichteten die Medien über die Zu- und Absagen der angefragten Staaten, wobei von Anfang an klar war, dass Russland nicht zum Gipfel eingeladen würde. Sowohl Aussenminister Ignazio Cassis als auch Bundespräsidentin Viola Amherd hatten sich in zahlreichen bilateralen Treffen dafür eingesetzt, möglichst viele verschiedene Staaten für den Gipfel gewinnen zu können. Die Medien berichteten auch über die grossen Abwesenden, wie etwa China, wobei Russland einiges unternommen habe, um möglichst viele Staaten von einer Teilnahme an der Konferenz abzubringen. Das grosse Sicherheitsdispositiv, welches rund um den Gipfel aufgebaut wurde, fand ebenfalls mediale Beachtung.

Die Erwartungen an den Gipfel wurden schon im Vorfeld tief gehalten. Die Presse war sich einig, dass deren Ausgang an der Kriegsrealität in der Ukraine nicht viel ändern werde. Es sei bereits ein Erfolg, wenn zumindest ein Friedensprozess angestossen werde. Der offiziellen Medienmitteilung der Schweiz konnte entnommen werden, dass auf dem Bürgenstock insbesondere über drei konkrete Punkte gesprochen werden soll: die nukleare Sicherheit des Kernkraftwerks Saporischschja, die globale Ernährungssicherheit und die Freilassung von Kriegsgefangenen, inhaftierten Zivilisten und verschleppten Kindern.

Nach dem Gipfel lobte die Presse die Organisation des Gipfels sowie das Engagement von Amherd und Cassis. Das inhaltliche Fazit fiel jedoch ernüchternd aus. Von den rund 100 teilnehmenden Staaten schlossen sich etwa deren 80 der Schlussklärung an, dabei fehlten aber wichtige Staaten wie Indien, Südafrika, Brasilien und Saudi-Arabien. Mit der Schlussklärung wiesen die Unterzeichnenden die Verantwortung für den Krieg in der Ukraine eindeutig Russland zu. Zudem wurde in der Erklärung dazu aufgerufen, die Souveränität aller Staaten zu wahren und diese nicht durch Drohungen oder Gewalt zu untergraben. Diese Positionierung hatte gemäss Medien bereits gereicht, um einige Staaten von der Unterschrift unter das Dokument abzuhalten.

Nach Abschluss des Gipfels wurden in den Zeitungen zwei grosse offene Fragen ausgemacht: Wie soll es zu wirklichen Friedensverhandlungen kommen, wenn Russland nicht einbezogen wird? Und konkreter: in welchem Staat und wann gibt es einen weiteren Friedensgipfel?

Die Einschätzungen der Schweizer Politikerinnen und Politiker bezüglich des Kongresses und seiner Wirkung gingen weit auseinander. Während Samuel Bendahan (sp, VD) und Laurent Wehrli (fdp, VD) die Durchführung der Konferenz lobten und als ersten Schritt in die richtige Richtung sahen, stufte Pierre-André Page (svp, FR) den Umstand, dass Russland nicht zur Konferenz eingeladen war, als problematisch ein. Zudem habe die Schweizer Neutralität mit dieser Konferenz, die quasi vom ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj geleitet worden sei, stark gelitten.⁴³

Base légale pour l'aide à l'Ukraine (Mo. 24.4268 et Mo. 24.3824)

Relations avec d'autres Etats

MOTION
DATE: 03.09.2024
BERNADETTE FLÜCKIGER

Die beiden **aussenpolitischen Kommissionen** reichten im Herbst 2024 je eine identische Motion ein, in welcher sie die Schaffung einer **gesetzlichen Grundlage für die Ukraine-Hilfe** forderten. Die Kommissionen argumentierten, dass die Unterstützung für die Ukraine am besten durch ein befristetes Spezialgesetz geregelt werden könne. Im Gegensatz dazu könne ein Staatsvertrag, wie ihn der Bundesrat vorgeschlagen hatte, durch das Parlament lediglich angenommen oder abgelehnt werden. Der Bundesrat beantragte jedoch die Ablehnung der Motion. Er bevorzuge für die Umsetzung der Ukrainehilfe einen Staatsvertrag, da es sich um ein «zweiseitiges Geschäft» handle und ein Gesetz nicht geeignet sei, um die Ukraine zur Einhaltung von gewissen Regeln zu verpflichten und um die Bedürfnisse der Ukraine adäquat zu berücksichtigen. Die beiden Räte behandelten die Motion in der Frühjahressession 2025. Im **Ständerat** lag ein Antrag Salzmann (svp, BE) auf Ablehnung der Motion vor. Salzmann ergänzte die Argumente des Bundesrats um den Hinweis, dass ein Staatsvertrag schneller ausgearbeitet sei als eine gesetzliche Grundlage. In der anschliessenden Abstimmung nahm der Ständerat die Motion mit 33 zu 12 Stimmen an. Der Vorstoss stiess insbesondere bei der Mitte, der SP und den Grünen auf Zustimmung.

Tags darauf lehnte jedoch der **Nationalrat** die Motion seiner APK-NR auf Antrag von Lukas Reimann (svp, SG) mit 105 zu 74 Stimmen (12 Enthaltungen) ab. Die SP, die GLP und die fast geschlossen stimmende Mitte unterlagen in der grossen Kammer. Damit war die Motion der APK-NR erledigt, während diejenige der APK-SR nun zu ihrer Schwesterkommission zur Vorberatung gelangte.⁴⁴

Participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la BERD en faveur de l'Ukraine et l'approbation de la modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la BERD (OCF 24.076)

Relations avec des organisations internationales

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 13.09.2024
BERNADETTE FLÜCKIGER

Mitte September 2024 legte der Bundesrat die **Botschaft über die Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der EBWE zugunsten der Ukraine und über die Genehmigung der Änderung des Artikels 1 des Übereinkommens zur Errichtung der EBWE** vor. Der Bundesrat erläuterte, dass die Anteilseigner der EBWE (also die Mitgliedstaaten) im Dezember 2023 beschlossen hatten, eine Kapitalerhöhung um EUR 4 Mrd. zugunsten der Ukraine durchzuführen. Die einzelnen Mitgliedstaaten seien nun dazu aufgerufen, sich an dieser Kapitalerhöhung zu beteiligen; diesem Aufruf wollte der Bundesrat mit einem Kredit von rund CHF 96 Mio. nachkommen. Dem entsprechenden Bundesbeschluss war zu entnehmen, dass rund CHF 92 Mio. tatsächlich einbezahlt würden, der Restbetrag diene als Reserve bei Wechselkursschwankungen. Der Bundesrat argumentierte, dass die Kapitalerhöhung das Engagement der Schweiz für die Ukraine weiterführe und auch auch für den Schweizer Privat- und Finanzsektor lukrativ sein könnte, wenn sich Schweizer Unternehmungen bei von der Bank finanzierten Projekten beteiligten.

In einem zweiten Bundesbeschluss, der inhaltlich nicht mit dem Bundesbeschluss zur Ukraine verknüpft war, beantragte der Bundesrat die Ermächtigung, der Änderung des ersten Artikels des Übereinkommens zur Errichtung der EBWE zustimmen zu dürfen,

wonach die Geschäftstätigkeit der Bank auf die Subsahara-Region sowie auf den Irak ausgeweitet wird.⁴⁵

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 03.12.2024
BERNADETTE FLÜCKIGER

Der **Ständerat** widmete sich in der Wintersession 2024 dem Geschäft zur **Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der EBWE zugunsten der Ukraine und der Genehmigung der Änderung des Artikels 1 des Übereinkommens zur Errichtung der EBWE**.

Franziska Roth (sp, SO) berichtete seitens der APK-SR, dass der erste Beschluss zur Kapitalerhöhung zu Gunsten der Ukraine unbestritten war; die Kommission habe die Annahme mit 9 zu 1 Stimme bei 1 Enthaltung empfohlen. Der zweite Beschluss zur Ausweitung der Geschäftstätigkeit der EBWE auf die Subsahara-Region sowie auf den Irak sei hingegen auf Widerstand gestossen und von der Kommission nur knapp zur Annahme empfohlen worden. Die Kommissionssprecherin und der Wirtschaftsminister Guy Parmelin führten die Gründe auf, die aus ihrer Sicht für die Ausdehnung des Wirkungsbereichs sprachen: Zum einen sei es wichtig, dass Europa in den Subsaharaländern präsent sei, dort einen gewissen geopolitischen Einfluss ausüben könne und das Feld nicht China überlasse. Zum anderen helfe die angestrebte wirtschaftliche Entwicklung in der Region, Migrationsbewegungen aus diesen Ländern nach Europa zu verhindern. Zudem komme der Schweiz die Zustimmung der Ausweitung des Geltungsbereichs zu Gute, indem die Glaubwürdigkeit und der Einfluss der Schweiz innerhalb der EBWE gestärkt würden. Schliesslich werde die EBWE subsidiär zu anderen multilateralen Entwicklungsbanken agieren und sich auf die Bereitstellung von Krediten in der Lokalwährung konzentrieren, um die Überschuldung aufgrund von Fremdwährungskrediten zu verhindern. Die EBWE werde sich im Übrigen auch im Irak auf spezifische Bereiche wie etwa die Reform des Energiesektors hin zu mehr Nachhaltigkeit konzentrieren, betonten Roth und Parmelin. Minderheitensprecher Beat Rieder (mitte, VS) begründete den Widerstand gegen die Ausdehnung des Wirkungsbereichs durch den Umstand, dass die Afrikanische Entwicklungsbank bereits in Subsahara-Afrika tätig sei und die EBWE daher in dieser Region nicht gebraucht werde.

Nachdem Eintreten ohne Gegenantrag beschlossen worden war, votierte die kleine Kammer in der Abstimmung über die Kapitalerhöhung der EBWE zugunsten der Ukraine mit 36 zu 2 Stimmen und 2 Enthaltungen für die Annahme des Entwurfs. Die Abstimmung über die Erweiterung des Wirkungsbereichs fiel knapper aus: Der Ständerat stimmte diesem Entwurf mit 21 zu 19 Stimmen und 1 Enthaltung zu. Gegen diesen Entwurf stimmten Mitglieder der SVP, der Mitte und der FDP.⁴⁶

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 12.03.2025
BERNADETTE FLÜCKIGER

In der Frühjahressession 2025 beugte sich der **Nationalrat** als Zweitrat über das **Bundesratsgeschäft zur EBWE**, welches in zwei Bundesbeschlüsse aufgeteilt war. Es handelte sich dabei zum einen um die Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der EBWE zugunsten der Ukraine und zum anderen um die Genehmigung der Änderung des Artikels 1 des Übereinkommens zur Errichtung der EBWE betreffend die Erweiterung der geografischen Ausrichtung der Bank auf Subsahara-Afrika und auf den Irak.

Die Mehrheit der APK-NR wollte auf beide Beschlüsse eintreten. Eric Nussbaumer (sp, BL) und Nicolas Walder (gp, GE) erläuterten vonseiten der Kommission, dass die erste Vorlage insbesondere als Signal der Unterstützung für die Ukraine und als Investition in die Stabilität Europas wirke. Zudem könnten durch die Beteiligung an der Kapitalerhöhung auch Schweizer Unternehmen profitieren, indem sie an Ausschreibungen von über die EBWE finanzierten Projekten teilnehmen. Vom zweiten Bundesbeschluss zur Ausweitung des Radius der EBWE erhoffte sich die Kommissionsmehrheit allen voran eine Stärkung der demokratischen Institutionen in den betroffenen Ländern, mehr Einfluss der Schweiz in dieser Region sowie generell eine Reduktion der Armut und als Folge davon weniger Migrationsdruck. Zudem soll bei dieser Ausweitung gemäss Kommissionsmehrheit darauf geachtet werden, dass die Prinzipien der «Mehrparteiendemokratie und des gesellschaftlichen Pluralismus» in den entsprechenden Regionen gestärkt und Doppelspurigkeiten mit den Arbeiten anderer internationaler Entwicklungsbanken verhindert werden. Demgegenüber plädierte eine Minderheit um Lukas Reimann (svp, SG) bei beiden Bundesbeschlüssen auf Nichteintreten. Der St. Galler SVP-Nationalrat legte dar, dass die beiden Vorlagen in Widerspruch zueinander stünden: Es sei weder sinnvoll, noch machbar, gleichzeitig mehr Mittel für die Ukraine und mehr Mittel für die geografische Ausdehnung zu sprechen. Reimann kritisierte zudem generell die Arbeitsweise der EBWE, welche beispielsweise in Nordmazedonien den Privatsektor und damit die einheimische

Wirtschaft geschwächt habe.

Anschliessend kamen die Fraktionen zu Wort: Während sich die Fraktionen der SP, Grünen und Mitte für die beiden Bundesbeschlüsse aussprachen, sich die Fraktion der GLP nicht äusserte und die Fraktion der FDP.Liberalen lediglich den ersten Beschluss unterstützte, lehnte die SVP-Fraktion beide Beschlüsse gemäss Minderheitsantrag Reimann ab.

In der Folge beschloss der Nationalrat mit 124 zu 65 Stimmen, auf den ersten Bundesbeschluss einzutreten. Mit einem sehr ähnlichen Stimmenverhältnis (125 zu 65 Stimmen) wurde er überdies in der Gesamtabstimmung angenommen. Eintreten auf den zweiten Bundesbeschluss wurde mit 102 zu 85 Stimmen und 5 Enthaltungen beschlossen, woraufhin in der Gesamtabstimmung erneut ein sehr ähnliches Ergebnis (104 zu 85 Stimmen und 3 Enthaltungen) resultierte.

Das Geschäft ist damit erledigt.⁴⁷

Erklärung des Nationalrates: Anerkennung des Holodomor als einen Akt von Völkermord (PAG 24.064)

Relations avec d'autres Etats

AUTRE

DATE: 24.09.2024
BERNADETTE FLÜCKIGER

In der Herbstsession 2024 diskutierte die grosse Kammer auf Antrag einer Mehrheit der APK-NR darüber, ob der Nationalrat eine **Erklärung über die Anerkennung des Holodomor als einen Akt des Völkermords** abgeben soll. In der Erklärung bezeichnet und anerkennt der Nationalrat die systematischen Handlungen in den 1930er Jahren, welche zum absichtlich herbeigeführten Hungertod von rund vier Millionen Ukrainerinnen und Ukrainer, rund 2 Millionen Kasachinnen und Kasachen, sowie mehreren hunderttausend Russinnen und Russen geführt haben, als einen Akt des Völkermords. Zudem will der Nationalrat diesen Opfern gedenken.

Die APK-NR-Mitglieder Christine Badertscher (gp, BE) und Laurent Wehrli (fdp, VD) informierten das Plenum über den Hintergrund der Erklärung: In einem im Dezember 2022 eingereichten Postulat 22.4326 hatte Nathalie Imboden (gp, BE) gefordert, den Holodomor als Völkermord anzuerkennen. Die APK-NR sei bei der Beratung des Postulats zum Schluss gekommen, dass dieses Anliegen am sinnvollsten im Rahmen einer Erklärung des Nationalrates und nicht als Postulat umgesetzt werden könne. Damit werde dem Umstand Rechnung getragen, dass «die Anerkennung der rechtlichen Einstufung eines Völkermords ein gerichtlicher und kein politischer Akt» sei.

Eine Minderheit um Monika Rügger (svp, OW) sprach sich gegen die Erklärung aus. Rügger kritisierte, dass die Beurteilung eines solchen Ereignisses nicht den einzelnen Staaten obliege, sondern den zuständigen internationalen Gerichten. Zudem verspiele die Schweiz damit ihre Chance, als neutraler Staat rivalisierende Länder an den Verhandlungstisch zu bringen. Denn mit dieser Erklärung würden Vergleiche zum aktuellen Krieg in der Ukraine gezogen und die Schweiz lasse sich damit «unnötig instrumentalisieren».

In der Abstimmung votierte der Nationalrat mit 123 zu 58 Stimmen bei 7 Enthaltungen für die Abgabe der Erklärung. Die Gegenstimmen stammen allesamt von der fast geschlossen stimmenden SVP-Fraktion.⁴⁸

Régime de sanctions et autres développements concernant l'Ukraine en 2024

Relations avec d'autres Etats

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 31.12.2024
BERNADETTE FLÜCKIGER

Auch 2024 beschäftigte der Krieg in der Ukraine die Schweizer Aussenpolitik. Wie bereits in den beiden Vorjahren übernahm die Schweiz weitgehend die **Sanktionen** der EU gegenüber Russland: Gemäss Beschluss des Bundesrats trat am 1. Februar das 12. Sanktionspaket der EU auch in der Schweiz in Kraft. Dadurch wurde unter anderem der Kauf und der Import von russischen Diamanten schrittweise verboten. Zudem wurden der Kauf und die Einfuhr von Roheisen und flüssigem Propangas aus Russland untersagt. Im Finanzbereich soll das 12. Sanktionspaket dafür sorgen, dass die Preisobergrenze für russisches Rohöl und Erdölprodukte durchgesetzt wird und

Umgehungen verhindert werden.

Im März 2024 folgte bereits die Übernahme des 13. Sanktionspakets der EU. Dabei ging es um die Sanktionierung von weiteren natürlichen Personen sowie Unternehmen und Organisationen, welche vornehmlich im militärisch-industriellen Bereich tätig sind. Ausserdem wurden weitere Massnahmen im Handelsbereich erlassen, um die militärische und technologische Stärkung Russlands zu unterbinden.

Im Juli weitete das WBF durch die Übernahme eines ersten Elements des 14. Sanktionspakets der EU die Sanktionsliste betreffend Russland aus. Dabei handelte es sich allen voran um Geschäftsleute, «Propagandisten» sowie Angehörige der Streitkräfte und des Justizwesens. Ebenfalls mit Sanktionen belegt wurden Personen, die für die Entführung ukrainischer Kinder verantwortlich gemacht werden sowie Unternehmen, die im Rüstungsbereich tätig sind oder sich an der Umgehung der Sanktionen im Finanz- und im Handelsbereich beteiligen. Weitere Massnahmen, welche die EU im Rahmen des 14. Sanktionspaketes in die Wege geleitet hat, würden von der Schweiz noch geprüft, liess sich der Medienmitteilung entnehmen.

Im August gab der Bundesrat sodann bekannt, dass er sich weiteren Massnahmen des 14. Sanktionspakets der EU anschliesse. Dabei ging es unter anderem um die Fristen «im Hinblick auf den Abzug von Investitionen aus Russland», um die rechtmässige Beendigung der Geschäftstätigkeit von Schweizer Unternehmen in Russland sicherstellen zu können

Mitte Oktober übernahm der Bundesrat weitere Elemente des 14. Sanktionspakets der EU. Damit wurden unter anderem Exportbeschränkungen für Güter, welche Russlands Industrie sowie ihre militärische und technologische Entwicklung stärken, erweitert. Ausserdem erliess der Bundesrat mehrere Sanktionsmassnahmen bezüglich russischem Flüssigerdgas. Mit der Implementierung dieser Elemente hatte der Bundesrat die meisten Massnahmen des 14. Sanktionspakets übernommen.

Die Schweiz unterstützte die Ukraine im Berichtsjahr auch durch **humanitäre Hilfe**: Mitte März informierte der Bundesrat darüber, dass eine weitere Lieferung von Hilfsgütern in die Ukraine angelaufen sei. Dabei handelte es sich um Material für die humanitäre Minenräumung, Feuerwehrmaterial zur Brandbekämpfung, Ersatzteile für Löschfahrzeuge sowie medizinische Artikel.

Anfang Oktober gab das EDA bekannt, dass die Schweiz eine Hilfslieferung an den ukrainischen Zivilschutz schickt, dabei handle es sich um Maschinen zur Trümmerbeseitigung sowie Ausrüstung zur Brandbekämpfung. Das Material im Wert von CHF 5.6 Mio. werde vom VBS gespendet.

Im Oktober stärkte der Bundesrat auch die **humanitäre Minenräumung**, indem er der in der Ukraine tätigen FSD bis 2027 CHF 30 Mio. zusprach, nachdem der Bundesrat im September 2023 bereits beschlossen hatte, für die humanitäre Minenräumung in der Ukraine im Zeitraum 2024-2027 CHF 100 Mio. zu sprechen. Wiederum einige Tage später gab der Bundesrat auch bekannt, dass der Bund den zivilen ukrainischen Dienst für Katastrophenhilfe mit der Lieferung von drei Minenräumsystemen sowie einem entsprechenden Ausbildungs-, Mentoring- und Logistikpaket stärken will. Zeitgleich fand in Lausanne die von der Schweiz und der Ukraine initiierte internationale «Ukraine Mine Action Conference 2024» statt, an welcher die Mehrheit der teilnehmenden Staaten die humanitäre Minenräumung in der Ukraine und auch generell in anderen Weltgegenden forderten. Bei dieser Gelegenheit versicherte die Schweiz der Ukraine ihre «anhaltende und langfristige Solidarität» und zeigte Bereitschaft, ihre guten Dienste auch im Hinblick auf den Einbezug Russlands in den Friedensprozess einzusetzen.⁴⁹

1) BBl, 2019, S. 645 ff.

2) AB SR, 2021, S. 457 ff.

3) 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

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

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

6) Erklurung BR vom 24.2.22; Medienmitteilung BR vom 11.3.22; Medienmitteilung BR vom 13.4.22; Medienmitteilung BR vom 16.3.22; Medienmitteilung BR vom 18.3.22; Medienmitteilung BR vom 23.2.22; Medienmitteilung BR vom 23.2.22; Medienmitteilung BR vom 25.3.22; Medienmitteilung BR vom 27.4.22; Medienmitteilung BR vom 4.3.22; Medienmitteilung EDA vom 28.2.22; NZZ, 2.2.22; WW, 10.2.22; SoZ, 13.2.22; CdT, 24.2.22; CdT, Lib, 25.2.22; So-Bli, SoZ, 27.2.22; Lib, 28.2.22; AZ, Blick, Lib, SGT, 1.3.22; Republik, 2.3.22; WOZ, 3.3.22; Blick, 4.3.22; So-Bli, 6.3.22; NZZ, 7.3.22; AZ, 8.3., 11.3.22; Bund, 19.3.22; WOZ, 24.3.22; So-Bli, 27.3.22; NZZ, 6.4.22; Blick, 7.4.22; SoZ, 10.4.22; NZZ, TA, 14.4.22; NZZ, 22.4.22; SoZ, 24.4.22; AZ, 25.4.22; AZ, NZZ, 27.4.22

7) Medienmitteilung Bundesrat vom 10.6.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 12.10.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 16.12.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 16.9.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 23.11.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 29.6.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 3.6.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 3.8.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 30.5.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 30.9.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom

31.8.2022

- 8) Medienmitteilung BR vom 10.8.22; Medienmitteilung BR vom 13.4.23; Medienmitteilung BR vom 2.11.22; Medienmitteilung BR vom 22.2.23; Medienmitteilung BR vom 23.12.22; Medienmitteilung BR vom 25.10.22; Medienmitteilung BR vom 3.7.23; Medienmitteilung BR vom 7.10.22
- 9) Medienmitteilung BR vom 10.3.23; Medienmitteilung BR vom 11.1.23; Medienmitteilung BR vom 16.8.23; Medienmitteilung BR vom 16.8.23 ; Medienmitteilung BR vom 22.2.23; Medienmitteilung BR vom 23.6.23; Medienmitteilung BR vom 25.1.23; Medienmitteilung BR vom 28.6.23; Medienmitteilung BR vom 28.6.23; Medienmitteilung BR vom 28.6.23 ; Medienmitteilung BR vom 29.3.23; Medienmitteilung BR vom 30.8.23
- 10) AB NR, 2022, S. 3 ff.; AB SR, 2022, S. 11 ff.
- 11) Mo. 22.3073
- 12) AB NR, 2022, S. 1139 f.
- 13) AB SR, 2022, S. 1202; Bericht APK-SR vom 27.10.22; Medienmitteilung APK-SR vom 27.10.22
- 14) Medienmitteilung Bundesrat vom 11.03.22; Medienmitteilung EDA vom 1.3.22; Medienmitteilung EDA vom 7.3.22; TZ, 2.3.22; So-Bli, 6.3.22
- 15) Medienmitteilung BR, EJP, SEM vom 11.3.22; Medienmitteilung BR, EJP, SEM vom 4.3.22; Medienmitteilung EJP, SEM vom 21.3.22; Medienmitteilung EJP, SEM vom 23.8.22; Medienmitteilung EJP, SEM vom 7.7.22; Medienmitteilung EJP, SEM, BR vom 13.4.22; Medienmitteilung SEM vom 2.6.22; TA, 26.2.22; So-Bli, 27.2.22; AZ, 28.2.22; LT, NZZ, 1.3.22; WOZ, 3.3.22; AZ, NZZ, 4.3.22; 24H, TA, 5.3.22; TA, 8.3.22; Republik, 10.3.22; 24H, AZ, Lib, NZZ, 12.3.22; So-Bli, 8.5.22; TA, 10.5.22; SoZ, 15.5.22; AZ, 17.5.22; NZZ, 20.5.22; Lib, TA, 21.5.22; NZZ, 27.5.22; WW, 9.6., 16.6.22; NZZ, 8.7.22; NZZ, TA, 12.8.22
- 16) Bericht Evaluationsgruppe Status S vom 26.6.23; Medienmitteilung EJP, SEM vom 1.12.22; Medienmitteilung EJP, SEM vom 29.6.23; Zwischenbericht Evaluationsgruppe Status S vom 30.11.22; AZ, 2.12.22; AZ, LT, 30.6.23
- 17) Medienmitteilung EDA vom 17.3.22; Medienmitteilung EDA vom 21.3.22; Medienmitteilung EDA vom 22.3.22; CdT, 17.3., 18.3.22
- 18) Medienmitteilung EDA vom 8.4.22
- 19) AZ, 25.4.22; 24H, 26.4.22; AZ, Blick, NZZ, 27.4.22; AZ, Blick, Lib, NZZ, Republik, 28.4.22; AZ, Blick, LT, 29.4.22
- 20) Mo. 22.3395
- 21) AB NR, 2022, S.1821ff.
- 22) AB SR, 2022, S. 1300f.; Kommissionsbericht APK-SR vom 17.11.22; Medienmitteilung APK-SR vom 18.11.22
- 23) Eröffnungsrede Cassis vom 4.7.22; Lugano Deklaration; Medienmitteilung Bundesrat vom 10.6.22; Medienmitteilung EDA vom 20.1.22; Medienmitteilung EDA vom 20.6.22; Medienmitteilung EDA vom 24.5.22; Medienmitteilung EDA vom 4.7.22; Medienmitteilung EDA vom 5.7.22; Rede Cassis vom 5.7.22; Schlussrede Cassis vom 5.7.22; Blick, 13.6.22; AZ, 18.6.22; LT, 21.6.22; Blick, 29.6.22; LT, 4.7.22; CdT, LT, 5.7.22; AZ, CdT, LT, 6.7.22
- 24) Medienmitteilung Bundesrat vom 19.6.2023; Medienmitteilung Bundesrat vom 18.1.2023; Medienmitteilung Bundesrat vom 22.6.2023; Medienmitteilung Bundesrat vom 22.6.2023 ; Rede BR Cassis vom 22.6.2023; AZ, 21.6.23
- 25) Medienmitteilung Bundesrat vom 10.6.24
- 26) Medienmitteilung EDA vom 20.10.22; AZ, CdT, Lib, TA, 21.10.22; NZZ, 22.10.22
- 27) Medienmitteilung EDA vom 12.12.22; Medienmitteilung EDA vom 13.12.22; Rede Cassis vom 13.12.22
- 28) Motion 23.3056
- 29) Bericht WAK-NR vom 22.5.23
- 30) AB NR, 2023, S. 1862
- 31) AB NR, 2023, S. 2076 ff.
- 32) AB SR, 2024, S. 160 ff.
- 33) Medienmitteilung Bundesrat vom 29.9.23
- 34) Medienmitteilung GS EDI vom 25.11.23
- 35) AB NR, 2023, S. 2351 ff.
- 36) AB SR, 2024, S. 79 f.
- 37) AB NR, 2024, S. 1304 ff.
- 38) AB NR, 2024, S. 97 f.
- 39) AB SR, 2024, S. 872 ff.
- 40) AB NR, 2024, S. 238 f.
- 41) AB SR, 2024, S. 1146 f.
- 42) Medienmitteilung BR vom 10.4.24
- 43) Medienmitteilung Bundesrat vom 10.6.24; Medienmitteilung Bundesrat vom 14.6.24; Medienmitteilung Bundesrat vom 16.6.24; AZ, Blick, LT, Lib, NZZ, 1.6.24; NZZS, So-Bli, SoZ, 2.6.24; 24H, AZ, NZZ, 3.6.24; LT, Lib, NZZ, 4.6.24; LT, 5.6.24; TA, WW, 6.6.24; LT, 7.6.24; LT, TA, 8.6.24; NZZS, SoZ, 9.6.24; CdT, Lib, NZZ, TA, 11.6.24; AZ, LT, NZZ, Republik, TA, 12.6.24; CdT, NZZ, WOZ, WW, 13.6.24; 24H, Blick, NZZ, Republik, TA, 14.6.24; 24H, AZ, Blick, CdT, LT, NZZ, TA, 15.6.24; NZZS, So-Bli, SoZ, 16.6.24; 24H, AZ, Blick, CdT, LT, Lib, NZZ, TA, 17.6.24; CdT, LT, NZZ, TA, 18.6.24; 24H, 19.6.24; TA, WOZ, WW, 20.6.24; LT, Republik, 21.6.24; LT, 22.6.24; So-Bli, 23.6.24
- 44) AB NR, 2025, S. 491 ff.; AB SR, 2025, S. 307 ff.
- 45) BBl, 2024 2481; BBl, 2024 2482; BBl, 2024 2483; BBl, 2024 2484
- 46) AB SR, 2024, S. 1016 ff.
- 47) AB NR, 2025, S. 282 ff.
- 48) AB NR, 2024, S. 1801 ff.
- 49) Medienmitteilung Bundesrat v. 17.10.24; Medienmitteilung Bundesrat vom 1.3.24; Medienmitteilung Bundesrat vom 13.3.24; Medienmitteilung Bundesrat vom 16.10.24; Medienmitteilung Bundesrat vom 17.10.24; Medienmitteilung Bundesrat vom 21.8.24; Medienmitteilung Bundesrat vom 31.1.24; Medienmitteilung Bundesrat vom 4.10.24; Medienmitteilung Bundesrat vom 9.10.24; Medienmitteilung Bundesrat vom 9.7.24