

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

Die Schweiz übernimmt die EU-Sanktionen gegen Russland

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Ammann, Amando

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Die Schweiz übernimmt die EU-Sanktionen gegen Russland, 2022 – 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 17.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Aussenpolitik	1
Gute Dienste	7

Abkürzungsverzeichnis

VBS	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
WTO	Welthandelsorganisation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NGO	Nichtregierungsorganisation
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
EU	Europäische Union
GPDeI	Geschäftsprüfungsdelegation
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
NDB	Nachrichtendienst des Bundes

(bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention)

Fedpol Bundesamt für Polizei

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
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
ONG	Organisation non gouvernementale
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
UE	Union européenne
DéICDG	Délégation des Commissions de gestion
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
SRC	Service de renseignement de la Confédération

(à 2010: Service de renseignement stratégique et Service d'analyse et de prévention)

Fedpol Office fédéral de la police

Allgemeine Chronik

Aussenpolitik

Aussenpolitik

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 28.02.2022
AMANDO AMMANN

Am 23. Februar 2022 **verurteilte die Schweizer Regierung erstmals öffentlich das völkerrechtswidrige Vorgehen Russlands in der Ostukraine**. Der Bundesrat beobachte die Lage wegen der Eskalationsgefahr mit grosser Sorge und setze 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 Köppel (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 Entscheid 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.¹

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 Militärangression» 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 Ausnahmestimmungen 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 Diplomatinen 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 Erdölerzeugnisse** 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.²

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 30.08.2023
AMANDO AMMANN

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. Gleichtags 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, Medienvertreter und Mitglieder der Söldnergruppe «Wagner». Damit glich 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.³

Gute Dienste

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.⁴

1) Erklärung 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

2) 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

3) 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

4) 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