

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

**Kohärente, umfassende und eigenständige Sanktionspolitik (Mo.
22.3395)**

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: Kohärente, umfassende und eigenständige Sanktionspolitik (Mo. 22.3395), 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Aussenpolitik	1

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
EU	Europäische Union

ONU	Organisation des Nations unies
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
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
UE	Union européenne

Allgemeine Chronik

Aussenpolitik

Aussenpolitik

MOTION
DATUM: 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 Kommissionsmehrheit 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.¹

MOTION
DATUM: 29.09.2022
AMANDO AMMANN

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.²

MOTION

DATUM: 13.12.2022
AMANDO AMMANN

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.³

1) Mo. 22.3395

2) AB NR, 2022, S.1821ff.

3) AB SR, 2022, S. 1300f.; Kommissionsbericht APK-SR vom 17.11.22; Medienmitteilung APK-SR vom 18.11.22