



00.095

Embargogesetz

Loi sur les embargos

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.01 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 04.12.01 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.03.02 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.03.02 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.03.02 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 22.03.02 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 22.03.02 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

(Schlüer, Joder)

Nichteintreten

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

(Schlüer, Joder)

Ne pas entrer en matière

Widmer Hans (S, LU), für die Kommission: Als sich die APK am 3. September 2001 mit diesem Geschäft befasste, konnte man noch nicht ahnen, dass eine Woche danach das Thema Zwangsmassnahmen oder Embargo von einer ungeheuer grossen Aktualität sein würde.

Zuerst einige kurze Bemerkungen zum Gesetz: Es soll ein formelles Rahmengesetz rein technischer Art sein – ohne neutralitätsrechtliche Vorschriften, ohne Bestimmungen neutralitätspolitischer Natur. Eine solche Regelung drängt sich auch auf, weil die Bearbeitung von sensiblen Personendaten im Zusammenhang mit der Durchsetzung von Embargos eine Rolle spielt und weil vermehrt auch strafrechtliche Aspekte an Bedeutung gewinnen. Die Kompetenz des Bundesrates jedoch, über eine Teilnahme der Schweiz an internationalen Sanktionen zu befinden, wird durch dieses Gesetz in keiner Weise angetastet.

Vor den Beratungen hatten wir in der Kommission mit sechs Experten ein sehr aufschlussreiches Hearing, welches den Problemhorizont absteckte, in welchem dieses Gesetz anzusiedeln ist. Danach hatten wir einen Antrag Schlüer auf Nichteintreten und 15 Detailanträge zu bearbeiten. In der Diskussion über den Nichteintretensantrag, welcher mit 2 zu 19 Stimmen abgelehnt wurde, kamen andeutungsweise bereits die wichtigsten Fragestellungen zur Sprache, die dann später auch bei der Detailberatung aufgenommen wurden:

1. Ist ein solches Gesetz überhaupt nötig?

2. Wenn es denn schon kommen soll: Kann man es auf rein technische Aspekte reduzieren?

Zuerst einige Bemerkungen zu Anträgen, die gestellt, dann aber zurückgezogen worden sind. Dies deswegen, weil sie trotz der Tatsache, dass sie zurückgezogen wurden, sehr viel zur Klärung einiger Fragen beigetragen haben. Im Zusammenhang mit Artikel 4 über Befugnisse der Kontrollorgane wurde z. B. klargestellt, dass die Ausübung von Kontrollen nicht dem administrativen Strafrecht, sondern lediglich dem administrativen Recht unterstellt ist. Im Zusammenhang mit der Amts- und Rechtshilfe zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden – das bezog sich auf Artikel 7 – wurde deutlich, dass eine Kann-Formel sinnvoll ist, weil sie es möglich macht, strenge Bedingungen an die Amtshilfe anzusetzen, nämlich z. B. die Bedingung der doppelten



Strafbarkeit. Das wären also einige Beispiele dafür, wie auch Anträge, die zurückgezogen wurden, Klärung gebracht haben.

Nun zu den Anträgen, die zur Abstimmung kamen und die zum Teil auf der Fahne wieder erscheinen: Zuerst zum Antrag Nabholz, der jetzt als Antrag der Mehrheit erscheint. Er will zum Ausdruck bringen, dass die Schweiz auch dann, wenn sie Sanktionen zu vollziehen hat, neben der Einhaltung des Völkerrechtes die Respektierung der Menschenrechte ganz besonders betonen möchte. Dann gab es eine längere Auseinandersetzung und mehrere Anträge bei Artikel 1 Absatz 1. Dabei wurde die Frage debattiert, welche Akteure der Politik Sanktionen aussprechen können, in deren Rahmen der Bundesrat Zwangsmassnahmen erlassen kann. Einig war man sich darüber, dass zu diesen Akteuren die Uno und die OSZE gehören. Diskutiert hat man aber über den Ausdruck "der wichtigsten Handelspartner der Schweiz". Herr Gysin Remo wollte diesen Begriff durch "der Europäischen Union" ersetzen. Der Antrag unterlag jedoch mit 13 zu 9 Stimmen und erscheint nun als Minderheitsantrag. Herr Rennwald wollte den Begriff "wichtigsten Handelspartner" durch "wichtigsten Partnerstaaten" ersetzen. Aber auch dieser Antrag wurde abgelehnt, mit 11 zu 9 Stimmen, und erscheint als Eventualantrag für den Fall einer Ablehnung des Antrages der Minderheit Gysin Remo. Schliesslich gab es zum selben Thema noch einen anderen Antrag. Mit diesem sollte der besagte Ausdruck "wichtigsten Handelspartner" gestrichen und durch den Begriff "einzelner Länder" ersetzt werden. Er wurde auch abgelehnt, mit 11 zu 7 Stimmen, und wird nicht mehr ins Plenum getragen.

In einem weiteren Antrag wurde für Artikel 1 ein neuer Absatz 1bis vorgeschlagen. Darin sollte der präventive Charakter von Sanktionen zum Ausdruck kommen. Diesem Antrag wurde entgegengehalten, er beuge sich zu sehr auf die inhaltliche Ebene und wiederhole lediglich die Intentionen von Artikel 1. Er wurde mit 9 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt; es wurde aber kein entsprechender Minderheitsantrag gestellt.

Ein Antrag Nabholz, der auch den sportlichen Austausch in den Katalog jener Bereiche einbeziehen will, welche durch Zwangsmassnahmen beschränkt werden können, wurde zunächst einem Antrag Jutzet gegenübergestellt, der seinerseits die Ausdrücke "wissenschaftlich" und "kulturell" aus dem bundesrätlichen Entwurf streichen will. Der Antrag Jutzet, der heute als Minderheitsantrag auf der Fahne erscheint, unterlag dem Antrag Nabholz – der heutigen Mehrheit – mit 8 zu 13 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

Auf der Fahne erscheint eine Minderheit Widmer im Sinne eines Eventualantrages für den Fall, dass der Antrag der Minderheit Jutzet im Plenum abgelehnt wird. Diese Minderheit will der Fassung des Bundesrates zustimmen und wird heute durch einen Einzelantrag Vollmer noch unterstützt. Der Sport soll aus dem Katalog der von möglichen Massnahmen betroffenen Gebiete gekippt werden, weil Sanktionen im Bereich Sport undifferenziert sämtliche Bevölkerungsschichten treffen würden.

Ich komme zu Artikel 1 Absatz 3: Ein Antrag Zbinden wollte das allzu sehr nur technisch daher kommende Gesetz inhaltlich festmachen und auf die aussenpolitischen Ziele verpflichten. Er wurde mit 8 zu 11 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt, weil ihm entgegengehalten wurde, er wiederhole Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzes und auch Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung. Er erscheint auf der Fahne als Minderheitsantrag.

Zu Artikel 2 Absatz 1, Minderheit I (Gysin Remo): Der Antrag verlangt, dass der Bundesrat im Zusammenhang mit allfälligen Zwangsmassnahmen die zuständigen Kommissionen der beiden Räte konsultiert. Es geht also um eine grössere Mitwirkung des Parlamentes. Dem wurde entgegengehalten, es sei einerseits zeitlich nicht immer möglich, die beiden

AB 2001 N 1247 / BO 2001 N 1247

APK unserer Räte zu konsultieren, andererseits werde trotzdem das Anliegen von Artikel 47 des Geschäftsverkehrsgesetzes respektiert.

Es gibt dann noch einen Antrag der Minderheit II (Wiederkehr), der die Frage aufnimmt, welcher Art die Sanktionen unbedingt zu sein hätten, nämlich "smart", das heisst, dass sie die allgemeine Situation der Bevölkerung auf keinen Fall verschlechtern.

Dann gab es weitere Anliegen, die aber auch abgelehnt worden sind. Es wurde nämlich darauf hingewiesen, dass man auch Dritte bei der Kontrolle berücksichtigen muss, weil sehr oft zur Aufklärung einer Missachtung einer Sanktionsmassnahme z. B. Banken sehr schnell kontrolliert werden müssen, damit man zu den nötigen Informationen kommt.

Ich schliesse mit der Bemerkung, dass der Gegenentwurf mit 15 zu 1 Stimmen angenommen worden ist.

Scheurer Rémy (L, NE), pour la commission: A l'article 54 alinéa 1er, la constitution donne au Conseil fédéral une compétence générale en matière d'affaires extérieures, et à l'article 184 alinéa 3, elle donne aussi au gouvernement la compétence d'édicter des ordonnances d'embargo limitées dans le temps.

Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a donc pu prendre de telles ordonnances en se référant uniquement à la



constitution. Mais comme les ordonnances relatives aux embargos touchent aussi des données personnelles, il est nécessaire désormais, en vertu de la loi fédérale sur la protection des données, d'avoir une loi sur l'application des sanctions internationales. C'est là la raison d'être de la loi sur les embargos, une loi-cadre qui tient en 18 articles. Nous n'avons donc pas à examiner un texte politique qui dirait le pourquoi, le quand et le combien des interventions, des décisions qui, une fois encore, appartiennent au Conseil fédéral. Nous avons plus simplement à examiner un texte essentiellement technique.

Ce qui est pris en considération dans cette loi, c'est le traitement des données sensibles comme celles relatives aux condamnations de droit pénal administratif pour violation de sanctions ou encore les données relatives aux soupçons d'infractions. L'objectif est de transposer dans notre droit national des sanctions de type non militaire ayant pour but de faire respecter le droit international public.

Cette loi donne donc la base légale à l'application de ces sanctions en Suisse.

Dans la section 1 sont définis l'objet de la loi et aussi les compétences du Conseil fédéral. La section 2 traite en deux articles du contrôle de l'application des sanctions. La section 3 règle en trois articles la protection des données et la collaboration entre les autorités. Et les sections 4, 5 et 6 sont réservées aux voies de droit, aux dispositions pénales et autres mesures, ainsi qu'aux dispositions finales.

Comme vous le constatez, les modifications proposées par la commission, ou une partie de la commission, concernent essentiellement les articles 1er et 2, qui sont politiquement plus sensibles; nous y reviendrons dans l'examen de détail, je n'en parle pas maintenant.

En dépit d'une proposition de minorité de non-entrée en matière, qui va être développée maintenant par son auteur, M. Schlüer, la commission a approuvé l'entrée en matière sur ce projet de loi, par 19 voix contre 2.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Wie in aller Welt kann der Philosoph Widmer sagen, es handle sich um ein rein technisches Problem, wenn es in Zusammenhang mit Boykotten auch um Hunger geht, weil man Menschen Nahrungsmittel verweigert, oder wenn es um medizinische Versorgung geht, weil man Menschen medizinische Versorgungsmittel verweigert? Jeder Boykott, jedes Embargo ist eine eminent politische Angelegenheit. Es gehört zur politischen Grundaufgabe eines jeden Staates, seine Möglichkeiten selbstständig abzuschätzen, die Lage einzuschätzen, seine Bewegungsfreiheit einzuschätzen und dann zu urteilen, was er tut. Zu sagen: "Wir behandeln Embargofragen nur rein technisch" heisst doch: "Der Uno-Sicherheitsrat soll entscheiden, und was dieser politisch entscheidet, das befolgen wir unbesehen."

In diesem Fall müssen wir freilich nicht mehr über Sport reden, da müssen wir nicht mehr über Medizin reden. Der Umfang des Embargos steht dann nämlich im Uno-Beschluss, der uns nicht mehr die geringste Freiheit lässt. Er lässt uns auch nicht mehr die geringste Freiheit zu überprüfen, ob wir einen laufenden Boykott weiterführen wollen. Würden wir ihn entgegen dem Willen des Uno-Sicherheitsrates abbrechen, dann wären wir international gesehen Boykottbrecher. Hören Sie doch auf zu sagen, eine derart eminent politische Frage wie ein Boykott sei eine rein technische Frage!

Ich möchte hier offen bekennen, dass ich persönlich grundsätzlich ein Gegner davon bin, dass ein neutraler Staat überhaupt Boykottmassnahmen ergreift. Dazu wird sich Kollege Mörgeli noch äussern. Ich bin aber immerhin auch nicht so naiv zu sagen, dass ein Staat einfach den Kopf in den Sand stecken kann und nicht beachten muss, was auf der Welt geschieht.

Wenn Boykotte erlassen werden, dann ist es die ureigene Aufgabe der Aussenpolitik, den Einzelfall zu beurteilen; zu beurteilen, was wir im Einzelfall unternehmen können und sollen. Kein Boykott auf dieser Welt beruht auf einem Rechtsgrundsatz. Nie hat Recht den Ausschlag für die Verhängung eines Embargos gegeben. Dahinter steht immer politisches Kalkül. Es war immer eine Machtkonstellation, die dazu führte, dass Boykotte beschlossen oder nicht beschlossen wurden. Das bedeutet, dass ein Land – wenn es schon Aussenpolitik betreibt – in Gottes Namen im Einzelfall untersuchen muss, was es als souveräner Staat aufgrund der gegebenen Konstellation anordnen soll.

Es wurde der APK in einem Hearing zu Boykotten und ihren Auswirkungen mitgeteilt, dass Boykotte keine Strafmassnahmen, sondern Beugemassnahmen seien, bei denen die Mächtigen denjenigen, der sich international nicht konform verhalte, mit ihren Machtmitteln beugen würden, damit er sich so verhalte, wie er sich nach dem Willen dieser Mächtigen zu verhalten habe.

Boykotte sind damit klar als Massnahme der Machtanwendung und nicht des Rechtes anerkannt. Wir billigen als Realisten den Grossen durchaus zu, ihre Macht zur Geltung bringen zu können. Aber sollen wir deshalb darauf verzichten, unsere politische Haltung zu vorliegenden Embargoforderungen selbst auszuformulieren und umzusetzen?

Werfen wir doch einmal einen Blick auf das Geschehen in der Welt von heute. Wir erleben im Moment nicht die Verhängung neuer Boykotte. Wir erleben zurzeit die Aufhebung von Boykotten. Ich denke an Pakistan. Gegen



Pakistan wurden wegen Menschenrechtsverletzungen und wegen seiner Atomwaffenpolitik Boykotte erlassen. Das war seinerzeit die Begründung.

Hat sich irgendetwas an der Haltung Pakistans geändert? Überhaupt nichts hat sich geändert! Allein das Machtkalkül der Grossmächte hat zu einer Neu Beurteilung der Lage geführt. Man hat gesagt: Die Menschenrechte in Pakistan interessieren uns nicht mehr, wir brauchen Pakistan als Verbündeten. Das ist eine reine Machtentscheidung.

Aber der Schweiz wird zugemutet, das als eine rein technische Frage zu behandeln. Zum politischen Aspekt hätten wir uns nicht zu äussern, das machten andere für uns.

Wenn die Schweiz ihre eigene Aussenpolitik ernst nimmt, dann hat sie in eminent aussenpolitischen Fragen, wie es Boykotte sind, ernsthaft auszuloten, was sie jeweiligen tun kann und will.

Was geschieht im Umfeld von Massnahmen, welche die Mächtigen durchsetzen? Wir erleben gegenwärtig, wie zum Beispiel Russland mit Erleichterung reagiert, dass eine Macht im Rahmen von Terrorismusbekämpfung gegen Afghanistan vorgehen will, weil Russland unter gleichem Vorwand in Tschetschenien operiert und davon ausgeht, dass der Fall Tschetschenien als Folge dieser Entscheidung in der Aktualitätenliste der Weltpolitik deutlich herabgestuft wird. Auch das ist Politik.

Wer Aussenpolitik macht, hat sich für den Versuch zu entscheiden, seinen eigenen Weg zu gehen. Ich bin der

AB 2001 N 1248 / BO 2001 N 1248

Auffassung, dass wir kein Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten und keinen Aussenminister mehr brauchen, wenn wir unsere Aussenpolitik zur rein technischen Ablaufregie degradieren. Wir brauchen auch die Spesen nicht mehr aufzubringen, um ein teures Departement aufrechtzuerhalten, wenn wir darauf verzichten, Aussenpolitik dort zu machen, wo sie uns direkt betrifft – es sei denn, man brauche das EDA nur noch als Vorwand, um auf Kosten der Bürger angenehme Auslandsreisen absolvieren zu können.

Jutzet Erwin (S, FR): Wenn man den Titel "Embargogesetz" liest und vor allem, wenn man Herrn Kollege Schluer zuhört, könnte man vermuten, dass es um ein höchst umstrittenes, mit viel Emotionen geladenes Gesetz gehe. Das ist aber tatsächlich nur vordergründig so. Zwar ist jede Sanktion jeweils sehr umstritten, höchst politisch und auch eine Folge der Machtpolitik. Man sagt, es treffe die Falschen, die Massnahmen seien nicht geeignet, die Potentaten in die Knie zu zwingen. Ich komme darauf noch zurück.

Nüchtern, juristisch betrachtet, handelt es sich aber tatsächlich um ein technisches Gesetz. Bis jetzt war der Bundesrat jeweils punktuell, aufgrund von Verordnungen, dafür zuständig, solche Embargos zu verhängen. Neu werden wir ein Gesetz haben, d. h. das Parlament kann mitwirken. Es kann Regeln aufstellen, und das ist – für mich jedenfalls – ein Fortschritt, denn das schafft Rechtssicherheit für uns und gerade auch für die Wirtschaft, aber auch für die ausländischen Staaten.

Es gab ein paar strittige Fragen, namentlich im Zusammenhang mit dem Antrag der Minderheit Zbinden, wo es darum geht, ob wir einen Ziel-, einen Zweckartikel aufnehmen wollen. Die SP-Fraktion ist überzeugt, dass es eine Koordination mit den aussenpolitischen Zielen gemäss der Bundesverfassung braucht. Diese Ziele sind: die Unabhängigkeit wahren, die Wohlfahrt, die Armutsbekämpfung, die Menschenrechte, die Demokratie und die Nachhaltigkeit. Die Massnahmen müssen zu einer Rückkehr zu friedlichen Verhältnissen führen. Sie müssen verhältnismässig sein, zeitlich begrenzt, und ihre Wirksamkeit muss überprüft werden können.

Weiter strittig ist auch die Frage, wann ein Embargo ergriffen werden soll. Da sind wir uns einig: Wenn die Uno oder die OECD ein Embargo ergreifen, dann sollten wir mitmachen. Hingegen ist die Frage umstritten, ob wir mitmachen, wenn die wichtigsten Handelspartner ein Embargo ergreifen. Die SP-Fraktion ist hier eher der Meinung, dass nicht die wirtschaftlichen Kriterien allein massgebend sein sollten, sondern einfach die wichtigsten Partner, und das ist namentlich die EU.

Schliesslich ist auch der Umfang der Sanktionen umstritten. Wir möchten die kulturellen, wissenschaftlichen und sportlichen Massnahmen ausnehmen. Da haben wir einen Spielraum. Die Schweiz hat diese Massnahmen bis jetzt nie vollzogen.

Zum Grundsatz des Embargos: Die SP-Fraktion ist klar für eine restriktive Handhabung. Ein Embargo sollte nur ganz, ganz ausnahmsweise als letztes Mittel – als Ultima Ratio – ergriffen werden. Dann sollte sich ein Embargo gezielt gegen den Potentaten und nicht gegen die Bevölkerung richten. Wir denken, dass Waffen, Luxusartikel, Industrieartikel und Konsumgüter ins Embargo einbezogen werden sollten, niemals aber eine Hungerwaffe, niemals Medikamente. Es darf keine totale Quarantäne geben, welche die Bevölkerung trifft, nicht aber das Unrechtsregime.

Suter Marc F. (R, BE): Es stellt sich ja zunächst die ganz simple Frage, ob wir dieses neue Gesetz – bisher



gab es kein Embargogesetz – brauchen. Wir von der FDP-Fraktion denken ja, und zwar zunächst aus ganz praktischen rechtsstaatlichen Überlegungen. Es bedarf einer Rechtsgrundlage, um die Massnahmen auch im innerstaatlichen Recht durchzusetzen. Wir begrüssen, dass mit dem Embargogesetz nun die gesetzliche Grundlage geschaffen wird und der Bundesrat nicht mehr auf Verordnungsrecht zurückgreifen muss, das er direkt aus der Verfassungskompetenz, Aussenpolitik zu betreiben, ableiten muss.

Das Embargogesetz regelt die Voraussetzungen, die Abläufe, die Konsultationsmechanismen im Falle von Sanktionen. Im Wesentlichen, wenn wir es auf der technischen Ebene betrachten, regelt das Gesetz die innerstaatlichen Bedingungen, unter welchen die Schweiz sich an Sanktionen beteiligt. Die Kompetenz des Bundesrates ist unbestritten. Es ist ja ein sehr heikles, hochpolitisches Gebiet, wenn es darum geht, das Ob und das Wie der Sanktionen festzulegen. Diese Aufgabe obliegt dem Bundesrat.

Die FDP-Fraktion folgt auf der ganzen Linie der Mehrheit. Das heisst auch, dass wir uns gegen die Anträge der SP-Fraktion wenden, die Art bzw. die Kategorien von Sanktionen zu beschränken. Wir denken, dass alle Möglichkeiten – der ganze Fächer – mal grundsätzlich, also was das Gesetz anbelangt, offen sein müssen, um im gegebenen Fall, gestützt auf die Umstände, gezielt Sanktionen beschliessen zu können. Für die Schweiz werden ja die Sanktionen im Finanzbereich immer wichtiger werden. Wir sind hierin kein Kleinstaat, sondern eine wichtige Drehscheibe. Wir können uns aber auch der Aufnahme der Bereiche des Sportes, der Wissenschaft oder der kulturellen Veranstaltungen nicht verschliessen. Ich möchte die SP-Fraktion hierzu an ihre Ausführungen in der Debatte zur Parlamentarischen Initiative Rechsteiner Paul (89.233) zu den Südafrika-Sanktionen erinnern, wo gerade auch ihre Sprecher zu Recht darauf hingewiesen hatten, dass psychologische Elemente, beispielsweise der Ausschluss von Sportaktivitäten, natürlich sehr viel gezielter als beispielsweise wirtschaftliche Sanktionen wirken könnten. Das Beispiel Südafrika zeigt, dass gerade diese Ächtung und dieser Ausschluss natürlich eine sehr nachhaltige Wirkung hatten und letztlich dazu beitrugen, dass das Apartheid-Regime gestürzt wurde.

Zu den politischen Fragen: Wenn wir ein Gesetz verabschieden, äussern wir uns nicht zur Berechtigung oder Nichtberechtigung von Sanktionen und der Beteiligung der Schweiz an solchen Sanktionen. Hier muss man die Sache sehr realistisch nehmen, sie so nehmen, wie sie ist. Der Spielraum der Schweiz, sich nicht an Sanktionen zu beteiligen, die von der Weltgemeinschaft beschlossen werden, ist sehr gering.

Sanktionen sind nicht Krieg. Es ist ganz klar, dass die Uno-Charta, die den Krieg ächtet, die Sanktionen regelt. Es geht hier auch nicht um Wirtschaftskrieg, sondern um Wirtschaftssanktionen. Mit anderen Worten: Die ganze Sanktionspolitik ist Ausdruck eines Wandels im Völkerrecht. Die Wende wurde bereits am Ende des Ersten Weltkrieges eingeleitet, als das klassische Kriegsvölkerrecht an Bedeutung zu verlieren begann und man immer mehr auf die Massnahmen der kollektiven Sicherheit des Multilateralismus einschwenkte.

Wer den verbotenen Krieg beginnt, ist der Aggressor; wer Sanktionen ergreift, führt eigentlich eine gerechte Gegenmassnahme. Sanktionen sollen Gewalt ersetzen. Sie sollen, wenn immer möglich, präventiv wirken, und sie sollen diplomatische Sanktionen ergänzen, damit eben militärisches Einschreiten möglichst vermieden werden kann. Welches die richtigen Sanktionen sind, ist schwer von vornherein zu definieren. Wir finden es immerhin richtig, dass so genannte "smart sanctions" – also möglichst gezielte, möglichst begrenzte, möglichst wirksame Sanktionen – ergriffen werden.

Ich sagte es bereits: Die Schweiz ist nicht irgendeine Insel. Wenn die Weltgemeinschaft, die Uno, gestützt auf Beschlüsse ihrer Generalversammlung und des Sicherheitsrates Sanktionen beschliesst, kann sich die Schweiz diesen Beschlüssen kaum entziehen. Dort gilt die Macht des Faktischen, aber es gilt auch ein moralischer Grundsatz, Haltung zu zeigen und sich auf die Seite des Rechtes zu stellen.

Herr Schlüter, wie stellen Sie sich eigentlich vor, dass sich die Schweiz plötzlich als Helfershelferin von Sanktionsbrechern positionieren könnte, zu einer Gehilfin von Unrechtsstaaten oder terroristischen Gruppierungen werden könnte, die Unrecht begehen? Das ist doch nicht möglich! Wir müssen uns ins Glied stellen und mit-helfen, dass sich das

AB 2001 N 1249 / BO 2001 N 1249

Völkerrecht durchsetzen kann. Sie haben auch Pakistan angesprochen. Das waren einseitige Sanktionen der USA, insbesondere im Nachgang verhängt, als die Pakistani die Atombombe bauten und Atomtests durchführten. Die Sanktionen wurden auch gegen Indien ergriffen; sie wurden nun aufgehoben. Das waren aber Entscheide der USA, so gut wie die Boykottmassnahmen der USA gegenüber Kuba. An diesen Sanktionen beteiligen wir uns nicht. Es ist ganz klar: Die Rechtsgrundlage ist – das wird im Embargogesetz auch verankert – ein Beschluss der Uno oder der OSZE oder unserer wichtigsten Handelspartner, wobei ich betone, dass es um "Partner" in der Mehrzahl geht, nicht um einen einzigen Staat. Es wird sich bei diesen Handelspartnern in der Regel um die Europäische Union handeln, also um unsere europäischen Nachbarstaaten. Aber selbstver-



ständig zählen auch die USA, Kanada und Japan zu diesen wichtigen Mitspielern, die eine gewisse Vorgabe für unser Land bedeuten.

Alles in allem finden wir, dass hier ein nötiges, ein richtiges Gesetz verabschiedet wird, das die tauglichen Rechtsgrundlagen schafft, um dem Bundesrat eine klare Grundlage vorzugeben, die ihm als Rahmen dient, wenn er im Einzelfall entscheiden muss, wie und in welchem Umfang er Sanktionen ergreifen muss bzw. in welchem Umfang sich die Schweiz daran beteiligt. Auch die Konsultationsmechanismen sind im Gesetz ausreichend verankert, weshalb Ihnen die FDP-Fraktion beliebt macht, auf der ganzen Linie der Mehrheit zu folgen.

Baumann Ruedi (G, BE): Bisher wurden international abgestützte Sanktionen nichtmilitärischer Art in Form von direkt auf die Bundesverfassung abgestützten Verordnungen erlassen. Da Embargomassnahmen auch Bestimmungen zur Bearbeitung von Personendaten enthalten und Verstösse dagegen künftig mit Gefängnisstrafen geahndet werden sollen, ist jetzt ein formelles Gesetz nötig. Es geht bei diesen Sanktionen um Waren-, Dienstleistungs-, Zahlungs-, Kapital- und Personenverkehr. Es kann auch der wissenschaftliche, technologische, kulturelle und sportliche Austausch betroffen sein.

Die grosse Frage, die sich bei Wirtschaftssanktionen stellt, ist: Wirken die internationalen Sanktionen in dem Sinne, dass sie ein Regime treffen? Oder wirken sie nicht oft so, dass sie sogar kontraproduktive Wirkung haben und ein Regime sogar stärken können? Zum Beispiel Irak: Saddam Hussein kann die Uno, den Westen, die USA für alle Schwierigkeiten im Land verantwortlich machen. Getroffen durch die lang andauernden Sanktionen gegen Irak wird nicht die Elite des Landes, sondern die ohnehin schon hilflose Bevölkerung.

Über Erfolge und Misserfolge in der Sanktionspraxis lässt sich daher trefflich streiten. Das Embargogesetz gibt auch kaum Hinweise darauf, ob und wie im Einzelfall Sanktionen ergriffen werden sollen. Das Embargogesetz bietet so gesehen – das wurde bereits erwähnt – nur die formell-rechtliche Grundlage für im Einzelfall zu treffende Entscheide des Bundesrates.

Im Hearing in der Aussenpolitischen Kommission wurde uns erläutert, dass sich die Schweiz sehr aktiv an der Verfeinerung der Sanktionspraxis beteiligt. Die Entwicklung hin zu "smart sanctions", gezielte Sanktionen, die nur einen engeren Kreis – das Regime – treffen sollen, werden dort erarbeitet. Der Diktator soll getroffen werden und nicht das darbenende Volk. Also werden beispielsweise die Konten des Staates, der öffentlichen Unternehmungen und der natürlichen Personen des öffentlichen Sektors eingefroren, nicht aber die Konten privater Unternehmen. Oder: Gestützt auf eine Liste werden Reiseverbote für Regierungsleute erlassen, nicht aber beispielsweise für Wissenschaftler, Sportler oder Kulturschaffende.

Zusammenfassend:

1. Es gibt keine plausiblen Gründe, nicht auf das Embargogesetz einzutreten, wie das einmal mehr die SVP-Fraktion in ihrem Isolationswahn tut.
2. Die grüne Fraktion würde es begrüssen, wenn die Leitplanken für den im Einzelfall entscheidenden Bundesrat etwas klarer gesetzt würden. Sanktionen sollen den Täter treffen. Im Einzelfall muss man, insbesondere eben der Bundesrat, dann auch den Mut haben, kontraproduktive Sanktionen aufzuheben.
3. Alle Anstrengungen hin zu gezielten Sanktionen – zu "smart sanctions" – sind zu begrüssen. Dazu braucht es in Zukunft eben auch eine zuverlässige Wirkungsanalyse, die eigentlich auch im Gesetz verankert werden müsste. Entsprechende Minderheitsanträge liegen vor.

Die grüne Fraktion ist für Eintreten auf das Embargogesetz.

Galli Remo (C, BE): Wir behandeln heute das "Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen" im nichtmilitärischen Bereich infolge von Bundesratsbeschlüssen. Ich betone das Wort "Durchsetzung"; die Entscheide, ob und welche Sanktionen getroffen werden, welche parallelen Massnahmen der Bundesrat im humanitären Bereich usw. einsetzt, bleiben beim Bundesrat. Diese Trennung zu verstehen ist gerade nach dem 11. September 2001 wichtig; deshalb noch eine Rekapitulation zu diesem Gesetz.

Entscheide eines nichtmilitärischen Embargos, um Staaten aus politischen Gründen zu einem Verhalten zu bewegen, sind international getragene Sanktionen gegen Rechtsbrecher und Friedensstörer, welche insbesondere die Achtung und Durchsetzung des Völkerrechtes sowie der fundamentalen Menschenrechte nicht mehr garantieren. Es sind also nicht Sanktionen machtgeriger Staaten, sondern es geht um das Völkerrecht und Menschenrechte.

Die Ausnahmen des Embargos für humanitäre Hilfen und zur Wahrung schweizerischer Interessen in Artikel 2 Absatz 1 untermauern den humanitären Aspekt in unserem Embargogesetz als Richtlinie für den bundesrätlichen Kompetenzbereich. Die gemäss Vernehmlassung und APK – gemäss Antrag Nabholz – erfolgte Ergänzung im Gesetzentwurf, "der Einhaltung des Völkerrechtes, insbesondere der Respektierung der Men-



schenrechte dienende Sanktionen", werden ebenfalls zum Massstab für den Bundesrat.

Noch zum formaltechnischen Gesetzesbereich: Bisher erfolgten Embargos durch den Bundesrat in verfassungsmittelbaren Verordnungen, über welche der Aussenwirtschaftsbericht jährlich Auskunft gab. Das neue Gesetz ist notwendig, um Rechtssicherheit zu schaffen, wie Herr Jutzet sagte, um die Auskunfts- und Kontrollpflicht, die Strafbestimmungen, den Amtshilfebereich und die Verbote, die Bewilligungen und die Meldepflicht einheitlicher zu regeln, in Ergänzung und zum Teil analog zum Kriegsmaterial- und zum Güterkontrollgesetz. Auf eine abschliessende Katalogisierung von Massnahmen im Embargogesetz wurde verzichtet, weil sich diese und die Bedingungen ändern können, wie die Aktualität beweist.

Erste Quintessenz für uns Parlamentarierinnen und Parlamentarier: Das Embargogesetz selbst ist ein Rahmengesetz für die Durchsetzung von Embargos, enthält somit richtigerweise keine Bestimmungen neutralpolitischer Natur und stützt sich auf internationale Beschlüsse, von denen wir uns nicht absetzen wollen, um eine falsche Drehscheibe für sanktionierte Länder zu werden. Das Gesetz enthält auch die Wertgebung, dem Völkerrecht und der Respektierung der Menschenrechte zu dienen und diese Aspekte gemäss der Zielsetzung unserer Aussenpolitik in das Gesamtverhalten der Schweiz einzubinden. Das Embargogesetz ist ein aussenpolitisches Gesetz für eine vereinheitlichte Umsetzung bundesrätlicher Entscheide betreffend die von Uno, OSZE, EU und den wichtigsten Handelspartnern und Länderorganisationen beschlossenen nichtmilitärischen Sanktionen, die von der Schweiz mitgetragen oder selbstständig beschlossen werden.

Haben nun die nichtmilitärischen Sanktionen eine Wirkung? Das hat sich auch die CVP-Fraktion überlegt. Seit 1990 waren sieben Länder und auch Persönlichkeiten von Regierungen einzelner Länder davon betroffen. Man kann sagen, dass das Ziel, die dortige Politik zu ändern oder die Ablösung einer Regierung zu erreichen, selten bzw. nur teilweise

AB 2001 N 1250 / BO 2001 N 1250

erreicht worden ist. Es gibt aber auch positive Ausnahmen. In diesen Ländern litt natürlich immer auch die Bevölkerung, was sicher Fragen zur Wirksamkeit von Sanktionen aufwirft. Auch die CVP-Fraktion machte sich entsprechende Gedanken zu Sinn und Wirkung und macht sich Sorgen, dass infolge von Sanktionen eine Grosszahl unschuldig betroffener Menschen leiden muss. Sie fragt sich, ob Sanktionen künftig differenzierter angewendet werden sollen. Sie fragt sich auch, was geschehen wäre, wenn Sanktionen nicht beschlossen worden wären. Die Antwort auf diese Fragen geht in die folgende Richtung: Die Schweiz, Herr Schlüer, bietet parallel zu Sanktionen immer auch humanitäre Hilfeleistungen an, nämlich Ernährungshilfe, Medikamentenlieferungen und die Unterstützung beim Bau von Unterkünften – z. B. hat sie das mit dem "Cash for Shelter"-Programm hervorragend bewiesen. Die CVP-Fraktion begrüsst die entsprechende Ausnahmebestimmung in Artikel 2 Absatz 1 des Entwurfes. Die CVP-Fraktion anerkennt, dass die Schweiz in Interlaken eine internationale Tagung für die subtilere und effizientere Anwendung von Sanktionen initiierte und durchführte. Sie unterstützt die Umsetzung entsprechender Resultate, insofern sie teilweise – vielleicht nicht in jedem Fall – zu "smarten" Entscheiden führen.

Die Schweiz betreibt, unabhängig vom technischen Embargogesetz, ein noch funktionierendes, aber auch ausbaubares Programm für Entwicklungshilfe, Menschenrechtsdialog und Friedensförderung als Präventionsmassnahmen und leistet auch Beihilfe in Notlagen. Die CVP-Fraktion schliesst nicht aus, dass sich infolge von Sanktionen in einigen Ländern friedensstörende Gefahren nicht weiter überregional ausweiten konnten, der Expansionsdrang von Machthabern gegenüber Nachbarstaaten gebremst wurde. Somit hätten sich ohne Sanktionen Unterdrückung und Notlagen so oder so ausgebreitet. Die CVP-Fraktion bedenkt, dass von einer getroffenen Sanktion gegen ein Land die Wirtschaft von benachbarten Staaten betroffen wird und sich diese auch mit Flüchtlingen konfrontiert sehen. Die Entschädigungsfrage betreffend Nachbarstaaten, die die Sanktionen mittragen, wird dadurch zum Thema.

Ich fasse zusammen: Der Frage der Wirkung eines bestimmten Embargos muss sich in erster Linie der Bundesrat mit seinen aussenpolitischen Kompetenzen stellen, und er muss einen Entscheid treffen, bevor dieses technische Gesetz überhaupt zur Anwendung gelangt.

Die CVP-Fraktion unterstützt das formaltechnische Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen. Das Gesetz dient dem Bundesrat dank verbesserter Berücksichtigung und Respektierung des Völkerrechtes und der Menschenrechte und dank der Ausnahmemöglichkeit für humanitäre Massnahmen in Artikel 2 Absatz 1 als bessere Handhabe für seine Entscheide, die er in Koordination zu international getroffenen Sanktionen und Beschlüssen fassen muss. Die CVP-Fraktion lehnt aus formalen Gründen die Minderheitsanträge ab, welche zu viele Details vorschreiben, die in der bundesrätlichen Kompetenz verbleiben müssen und anderswo, an der richtigen Stelle, geregelt sind und verbessert werden können. Die CVP-Fraktion ist dementsprechend auch der Ansicht, dass die Mittel zur armutsbekämpfenden Friedensförderung sowie zu



menschenrechtsorientierten und demokratiebildenden Massnahmen inskünftig ausgebaut werden müssen. Die CVP-Fraktion empfiehlt Eintreten und die Ablehnung der Minderheitsanträge, die die Kompetenz des Bundesrates betreffen.

Mörgeli Christoph (V, ZH): Ich befasse mich hier nicht mit den technischen Details des Embargogesetzes. Im Gegensatz zum Bundesrat und zur Mehrheit der Aussenpolitischen Kommission interessieren uns die grundsätzlichen Aspekte der Embargo- und Boykottpolitik und deren Probleme im Zusammenhang mit der schweizerischen Neutralität.

Wir halten Wirtschaftsboykotte, Embargos und damit den Einsatz der Hungerwaffe keineswegs für humaner, ethischer oder moralischer als beispielsweise Bombardierungen. Die Hungerwaffe, Herr Suter, ist eben ein Kriegsmittel – und unserer Meinung nach ein besonders perfides. Die Hungerwaffe, die Brotsperre, erfordert von demjenigen Staat, der sie einsetzt, weder ein Risiko noch besondere Anstrengungen. Sie ist im Gegenteil ausgesprochen feige, tückisch und hinterhältig. Dennoch wollen Sie jetzt diese brutale Hungerwaffe im Gesetz verankern.

Ich bitte Sie, gelegentlich einen Blick in jene Berichte zu werfen, welche die Uno selber in Auftrag gegeben hat. Im August 2000 hat der belgische Rechtsprofessor Marc Bossuyt von der Universität Löwen als langjähriger Experte der Uno in Genf seine Ergebnisse über die Untersuchung von Wirtschaftssanktionen und deren Auswirkungen auf die Menschenrechte vorgestellt. Sein Urteil ist vernichtend. Bossuyt kommt zum Schluss, dass Wirtschaftssanktionen, die seit 1990 viel öfter als vorher eingesetzt werden, kaum je die schuldigen Despoten treffen, sondern zuallererst die unschuldigen Ärmsten.

Für die Festtafel von Diktatoren ist immer gesorgt; ihr Medikamentenschrank ist immer gefüllt. Aber im Irak beispielsweise haben die vor über zehn Jahren verhängten Sanktionen zu einer humanitären Katastrophe grossen Stils geführt. Der Uno-Sicherheitsrat wisse von unzähligen Todesfällen infolge der Sanktionen, habe aber seine Fehlentscheidung dennoch nicht zurückgenommen. Solches sei mit den internationalen Menschenrechten nicht vereinbar. Sanktionen, so Bossuyt, seien zumeist nicht nur wirkungslos, sondern sie würden auch gegen internationales Recht verstossen. Der Autor der Untersuchung kommt zum Schluss, dass die Bevölkerung der betroffenen Staaten unter den Sanktionen leidet, die Regierungen aber nicht unter Druck geraten, sondern die Sanktionen im Gegenteil als Sündenbock für ihre Probleme vorschieben können, weil sie ja in der Regel die Medien kontrollieren und die Propagandamittel in den Händen halten. Die Leiden der Bevölkerung ziehen keine Veränderung in der Politik nach sich, wie das Beispiel Saddam Hussein zeigt.

Was hat etwa die 40-jährige Handelsblockade der USA gegen Fidel Castros Kuba gebracht? Die beste und rascheste Methode, ein sozialistisches Unrechtsregime zu beseitigen, besteht darin, mit diesem Handel zu treiben und damit der Bevölkerung den Vergleich mit der Marktwirtschaft zu ermöglichen. Die kommunistische Herrschaft über Osteuropa ist zusammengebrochen durch das Verlieren im wirtschaftlichen Wettbewerb, durch die Unzufriedenheit der Menschen, die nicht nur als gegängelte Staatsbürger, sondern auch als benachteiligte Konsumenten rebellierten und ihr totalitäres System zum Einsturz brachten. Wirtschaftsboykotte aber haben nichts erreicht. Schon das Völkerbundembargo gegen Italien wegen des Abessinienkriegs von 1935 blieb wirkungslos. Südamerika konnte trotz Embargo militärisch hochrücken. Auch der Zusammenbruch der Minderheitsregierung in Rhodesien geschah aus ganz anderen Gründen. Es steht heute fest, dass die Sanktionspolitik der Uno in sehr vielen Fällen nutzlos, ja kontraproduktiv war und viele Menschenleben gekostet hat.

Bis vor einiger Zeit war die neutrale Schweiz an solchen Fehlern nicht beteiligt und musste sich infolgedessen nachträglich auch keine Vorwürfe machen. Wenn wir dieses Embargogesetz annehmen, sind wir künftig dabei und übernehmen eine schwere moralische Mitverantwortung an Entscheiden, die sich nachträglich als falsch erweisen und die auf internationaler Machtpolitik, aber keineswegs auf Recht und Gerechtigkeit beruhen. Bald will sich die Schweiz offenbar auch den Sanktionen gegen Afghanistan anschliessen, was heisst, dass ihre beträchtliche humanitäre Hilfe vor Ort gefährdet ist. Wir alle haben die Bilder von zerschossenen Häusern, Flüchtlingsströmen, alten Menschen, die sich ihr Essen in Mülltonnen suchen, gesehen. Ich bringe den Eindruck nicht mehr aus dem Kopf, den mir ein dreijähriger Knabe machte, der sich mit Krücken auf zwei Beinprothesen mühsam fortstieß, weil Minen ihm die Beine weggerissen hatten. Ich habe selber einen dreijährigen Sohn. Meinen Sie eigentlich, ich wäre stolz auf mein Land, wenn es im heuchlerischen Chor der Mächtigen jetzt auch noch

AB 2001 N 1251 / BO 2001 N 1251

Boykotte beschlösse, die in jedem Fall gerade die Ärmsten dieser Armen trafen?

Herr Widmer, Sie lesen heute in Ihrem eigenen Parteiorgan, im "Blick", den Titel "Hunderttausende vor dem



Verhungern und die Uno darf nicht helfen". Wir wissen nach der Lektüre dieses Embargogesetzes nicht genau, wann und unter welchen Bedingungen sich die Schweiz internationalen Strafaktionen anschliessen soll. Wir lesen lediglich von internationalen Sanktionen der Uno, der OSZE und der wichtigsten Handelspartner. Gemeint sind wohl die USA und die EU. Es geht einmal mehr um ein blosses Mitschwimmen und Nachvollziehen in vorauseilendem Gehorsam, um ein schmiegsames Sich-Biegen im gerade herrschenden Wind der politischen Grosswetterlage, der Zufälle und Wechselfälle der internationalen Machtpolitik.

Wohin dieser Opportunismus führt, zeigen Beispiele genug. Die USA haben im Kalten Krieg die Unita-Rebellen in Angola unterstützt. Inzwischen sind gegen dieselbe Unita von der Uno, hauptsächlich auf Betreiben der USA, eine Reihe von Embargomassnahmen beschlossen worden, die künftig auch die Schweiz mittragen soll.

Das Beispiel des einst von den USA und Grossbritannien finanzierten und ausgebildeten Bin Laden ist Ihnen gleichfalls bekannt. Dass die Schweiz – wenn schon – auch einmal selbstbewusst und eigenständig gegen andere Staaten vorgehen würde, die Menschenrechte oder das Völkerrecht verletzen, davon ist nirgendwo die Rede. Die Neutralität wäre, wenn wir sie richtig verstehen, keine Fessel, sondern sie würde es uns erlauben, das menschlich Rechte nach eigenem Entschluss und Ermessen zu tun.

Ich bitte Sie namens der SVP-Fraktion, dieses neutralitäts- und souveränitätswidrige Embargogesetz abzulehnen und dem Antrag der Minderheit Schlüer auf Nichteintreten zuzustimmen. Wir sind ja schon froh, dass wir im Parlament überhaupt noch darüber beraten können. Wären wir dereinst Mitglied der Uno, gäbe es darüber weder in der Regierung noch im Parlament – und schon gar nicht im Volk – das Geringste zu diskutieren.

Polla Barbara (L, GE): Après le plaidoyer pseudo-humanitaire de M. Mörgeli, je vous propose de revenir à l'objet qui est réellement à l'ordre du jour, à savoir celui de la loi sur les embargos (LEmb).

Depuis 1990, la Suisse participe, à titre autonome, à des sanctions non militaires mises en oeuvre par l'ONU, sanctions de nature économique, qui n'impliquent pas l'emploi de la force armée. Cette participation de la Suisse à des sanctions économiques est parfaitement en accord avec les principes de la neutralité présentés dans le rapport du Conseil fédéral de 1993. A ce jour, outre le cas irakien, la Suisse s'est associée, en tout ou en partie, aux résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU visant la Yougoslavie en 1992, la Libye en 1994, Haïti en 1993, la Sierra Leone en 1997, l'UNITA angolaise en 1998 et les talibans afghans dès l'an 2000. Il n'est pas non plus exclu que la Suisse s'associe aux sanctions prises en dehors du cadre onusien, le Conseil fédéral se réservant le droit de décréter de telles sanctions de manière autonome.

Les sanctions adoptées par la Suisse se basent actuellement sur l'article 184 de la Constitution fédérale, comme les rapporteurs l'ont rappelé, alors qu'à l'avenir ces mesures s'appuieront sur la LEmb.

Il faut bien réaliser que la présente loi proposée par la Confédération n'ouvre pas et ne devrait pas ouvrir le débat sur la politique du Conseil fédéral en matière d'embargo, ni sur sa compétence de décider sur la participation de la Suisse à des sanctions internationales. Ces compétences-là sont du strict ressort de l'exécutif et s'appuient directement sur l'article 184 de la Constitution fédérale. La LEmb ne doit en aucun cas remettre en cause la compétence du Conseil fédéral de décider ou non de la participation de la Suisse aux sanctions internationales. Elle servira tout simplement de base au règlement d'application, car elle offre le cadre légal indispensable et adéquat pour la question du traitement des données sensibles, des données personnelles, puisque les dispositions pénales liées à la protection des données requièrent la création d'une loi au sens formel. La jurisprudence du Tribunal fédéral exige une base formelle pour toute peine privative de liberté.

Nous avons en fait à discuter aujourd'hui cinq niveaux. Le premier niveau, c'est le contexte politique: en l'occurrence, il est du ressort du Conseil fédéral. Le deuxième niveau, ce sont les mesures d'embargo: elles sont du ressort du Conseil fédéral. Le troisième niveau, c'est la mise en place des sanctions: elles sont du ressort du Conseil fédéral. Le quatrième niveau, c'est le contrôle: c'est également du ressort du Conseil fédéral. Finalement, il y a ce qui concerne la protection des données personnelles, et ceci est de notre ressort et c'est de ceci dont nous devrions discuter aujourd'hui.

D'ailleurs, l'an dernier, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie de soumettre à consultation un avant-projet de loi fédérale sur l'application de sanctions internationales. De la consultation, il ressort, pratiquement à l'unanimité, qu'il est nécessaire d'adopter la loi. Aucun canton, notamment, ne s'y oppose. Seule l'Union démocratique du centre aurait souhaité un débat sur la politique d'embargo de la Confédération. Ce souhait s'est retrouvé exprimé ce matin par MM. Schlüer et Mörgeli qui veulent faire de cette question un débat politique. En accord avec leur parti, ils entretiennent ainsi volontairement, et constamment, la confusion, qui leur plaît, entre le Conseil fédéral et le Parlement en ce qui concerne la politique étrangère. Ils proposent de supprimer le département; ils pourraient également imaginer le reprendre.

De façon intéressante, toutes les autres propositions de minorité concernent la section 1, toutes concernent les dispositions générales; rien sur la section 2 "Contrôle"; rien sur la section 3 "Protection des données et



collaboration entre autorités"; rien sur la section 4 "Voies de droit"; rien sur la section 5 "Dispositions pénales et autres mesures". Pourtant, ce sont ces quatre sections qui représentent le vrai corps de la LEmb. Il y a donc, là aussi, une vraie confusion entre les compétences: oui, c'est politique, mais l'aspect politique est du ressort du Conseil fédéral; oui, c'est technique, c'est la technique qui nous concerne – techniquement, il n'y a rien à dire; d'ailleurs personne n'a rien dit.

Le groupe libéral votera donc l'entrée en matière et soutiendra les propositions de la majorité de la commission. Toutes les propositions de minorité – culturelles, scientifiques ou sportives, si je puis dire – en fait ne prennent pas en compte la formulation de la loi, qui n'est de toute façon, pour le type de sanctions, ni exhaustive puisqu'elle dit bien "notamment", ni contraignante puisqu'elle dit "peut".

Tout en vous recommandant d'entrer en matière et d'adopter les propositions de la majorité, je dois encore vous prévenir que notre cher collègue, M. Serge Beck, qui, malgré les pressions que nous exerçons sur lui, continue de ne pas vouloir s'engager à nos côtés pour l'adhésion de la Suisse à l'ONU et qui est particulièrement soucieux des effets délétères des sanctions contre l'Irak, n'a pas résisté à la tentation de le redire ici, et vous l'entendrez tout à l'heure.

Wiederkehr Roland (E, ZH): In der Kommission haben wir sehr viel Papier erhalten, wir haben Experten angehört, und die einhellige Meinung der Experten, die zu Recht die Bezeichnung "unabhängig" tragen, ist tatsächlich, dass die Bilanz der Sanktionen bisher insgesamt eine mehr als traurige ist. Sie hat den Herrschenden, die man mit den Sanktionen eigentlich treffen wollte, nicht geschadet. Die Sanktionen haben aber der Bevölkerung normalerweise grosses Leid und Elend gebracht. Ein Beispiel ist Irak, das seit elf Jahren unter Sanktionen steht, und der herrschenden Clique von Saddam Hussein geht es dank des Schwarzhandels absolut glänzend. Ein anderes Beispiel ist Jugoslawien unter Milosevic. 3 bis 5 Prozent der Machtelite haben sich masslos bereichern können, und die Bevölkerung hat gelitten.

Es ist also höchste Zeit, dass Sanktionen wirklich nur diejenigen treffen, um deretwegen man diese Sanktionen

AB 2001 N 1252 / BO 2001 N 1252

verhängt. Da muss ich sagen, Herr Mörgeli und Herr Schlüer, dass Sie in Ihrer Analyse nicht Unrecht haben. Sie ziehen nur einen völlig gegenteiligen Schluss zu meinem. Sie ziehen sich nämlich ins Schneckenhaus zurück, und ich sage mir: Wenn jemand vor meiner Türe ständig wieder Dreck hinwirft, dann will ich mithelfen, diesen Dreck zu beseitigen und die Schuldigen zu bestrafen, Herr Schlüer, und ich mache nicht einfach die Türe zu und sage, es gehe mich alles nichts an. Das ist der Unterschied.

Was sind denn intelligente Massnahmen, die "smart sanctions", von denen wir jetzt schon mehrere Male gehört haben und die ergriffen werden sollen, die die Herrschenden ganz direkt treffen? Es sind zum Beispiel die Verhinderung von Finanztransaktionen und die Verhinderung von Reisen. Die Schweiz hat mitgeholfen, dass zum Beispiel ein hoher Taliban nirgends in Europa aus dem Flugzeug aussteigen konnte, auch in Zypern nicht. Das ist für diesen Mann eine schockierende Massnahme gewesen. Er konnte seine Finanzzufuhr im westlichen Europa nicht organisieren und musste unverrichteter Dinge wieder nach Hause fliegen. Das sind Massnahmen, die tatsächlich die Herrschenden treffen und etwas bringen. Die Schweiz hat bisher schon in Richtung solcher "smart sanctions" gearbeitet, und wenn wir den bisher gesetzessfreien Raum – indem sich die Schweiz direkt aufgrund der Bundesverfassung an diesen Sanktionen beteiligt hat – nun mit einem Gesetz füllen wollen, dann sollen wir dies auch "smart", also intelligent, tun. Wir sollten das Gesetz so gestalten, dass wir Spielraum haben, uns an unsinnigen, die Not und das Leiden der Bevölkerung eines boykottierten Landes also vergrössernden Massnahmen nicht beteiligen zu müssen. Dass solche Massnahmen heute wider besseres Wissen immer noch verhängt werden, ist möglich, denn im Sicherheitsrat hat es natürlich massgebliche Länder, die ihr eigenes Machtsüppchen kochen; das ist auch nicht abzustreiten. Denen auf die Finger zu hauen ist das Gebot der Stunde.

Die meisten Zusatzanträge zum Entwurf des Bundesrates zielen darauf ab, dass unser Land ein Motor für solche intelligente Massnahmen – also für diese "smart sanctions" – sein könnte. Die Ausrede, es handle sich hier um ein rein technisches Gesetz, lasse ich nicht gelten. Das würde heissen, wir sollten quasi nur einen autonomen Nachvollzug dessen machen, was der Sicherheitsrat über unsere Köpfe hinweg bestimmt; das lasse ich nicht gelten. Es ist – mit Verlaub gesagt – ein politisch hochbrisantes Gesetz, das wir hier behandeln; entsprechend hochpolitisch sind die Auswirkungen.

Andere Länder, die sich an Sanktionen beteiligen, sollten der Uno eigentlich mitteilen, wie sie sich an den Sanktionen beteiligen; das ist vorgesehen und möglich, wir können das auch tun. In der Kommission sagte ein Experte, den wir anhörten, wenn Sanktionen verhängt würden, machten die meisten anderen Länder keine Rückmeldung dazu, wie sie das tun würden, und einige würden mit drei bis fünf Sätzen sagen, wie sie die



Sanktionen umsetzen wollten, und das sei es dann. Ich vermute, wir Schweizer sind hier wieder überkorrekt, nach dem Grundsatz: In Italien wird ein neues Gesetz erfunden, in Frankreich wird es weiterentwickelt, und die Schweizer halten sich daran.

Deshalb bin ich der Meinung, wir können hier durchaus intelligentere Massnahmen beschliessen und den Bundesrat auffordern, sich diesen Spielraum offen zu halten und sich nur an intelligenten Massnahmen zu beteiligen.

Ich kann Ihnen mitteilen, dass unsere Fraktion zu hundert Prozent für Eintreten ist und die erwähnten Verbesserungen anstrebt.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Herr Wiederkehr, nachdem Sie "smart sanctions", die zum Beispiel das Nichtaussteigenkönnen eines Taliban aus einem Flugzeug bewirken können, als ausserordentlich intelligent preisen – können Sie mir dann sagen, in welcher Weise diese "smart sanctions" das Verhalten der Taliban-Regierung irgendwie verändert haben und wie viele Kinder und Zivilisten, die in Afghanistan dem Hungertod nahe sind, dadurch eine Besserung ihrer Lebensumstände erfahren haben?

Wiederkehr Roland (E, ZH): Das ist ja das Tragische daran, Herr Schlüer, dass diese Machteliten nicht nach einem ethischen Prinzip handeln, wie wir es uns selber vorgeben. Wir gehen davon aus, dass sich eine Regierung für das Wohl ihres eigenen Volkes einsetzt. Das tun die Taliban nicht, das hat Milosevic nicht getan, das tut Saddam Hussein nicht. Die schauen nur für sich selbst. Also müssen die Massnahmen gegen diese Machteliten gerichtet werden. Wenn die letztlich nichts mehr ausrichten können, dann ist ein schnellerer Wechsel der Regierung angesagt, wie er in Afghanistan jetzt hoffentlich tatsächlich passieren wird.

Scheurer Rémy (L, NE), pour la commission: Que l'on s'entende bien. Il y a, par la force des choses, un aspect politique à une décision d'embargo. Cela est l'évidence même, et c'est même une décision politique d'une certaine gravité. Mais la décision de prendre des mesures d'embargo appartient, selon la constitution, au gouvernement, elle appartient au Conseil fédéral. L'aspect politique est dans la décision de prendre ou de ne pas prendre des mesures d'embargo. Et ça, ce n'est pas et ça n'a pas à être une compétence parlementaire. Je dis que cette loi est technique et non pas politique, dans la mesure où elle est imposée par la loi sur la protection des données. Et cette loi n'a absolument rien à voir avec la question de l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Nous nous sommes associés à des sanctions de l'ONU avant même que nous en fassions partie. Cela n'a rien à voir avec notre appartenance à l'OSCE. Si l'OSCE prend des sanctions, la Suisse peut s'y associer aussi. Cela n'a rien à voir non plus avec notre neutralité, puisque nous prenons depuis longtemps des mesures de sanction, sans qu'on nous ait reproché de faire des entorses à la neutralité.

Alors, quand on examine des lois, il vaut mieux regarder les textes que de projeter les idées que l'on se fait des choses. Qu'y a-t-il dans ce texte? Il y a deux premiers articles de dispositions générales qui sont en quelque sorte le rappel des compétences du Conseil fédéral et de la pratique la plus généralement suivie. Mais ce qui est nouveau, et Mme Polla l'a très bien vu, elle l'a très bien dit, ce sont les articles sur le contrôle, sur la protection des données et la collaboration entre autorités, sur les dispositions pénales. Et voilà pourquoi nous pouvons affirmer que cette loi est essentiellement technique. C'est là qu'il y a quelque chose de nouveau.

Plusieurs orateurs, presque tous, ont parlé de l'efficacité des sanctions. C'est effectivement un problème auquel nous sommes sensibles, comme citoyens; nous y sommes sensibles, comme parlementaires aussi. Mais l'efficacité des mesures, d'abord, n'est pas si prévisible que cela: il faut avoir une certaine expérience des choses pour savoir ce qui est bon et ce qui est mauvais dans les mesures prises. Rappelez-vous qu'au moment de l'apartheid, des associations de consommateurs avaient pensé qu'en boycottant les oranges Outspan on mettrait à genoux l'Afrique du Sud. On était très content de le faire parce qu'on se donnait bonne conscience du même coup. Cela n'a pas fait grand-chose, mais cela n'a fait de mal à personne, sauf peut-être à des populations qui cultivaient et qui étaient chargées de récolter des oranges.

C'est une question difficile. C'est pourquoi il faut que le gouvernement ait la panoplie la plus large pour qu'il puisse choisir les instruments en fonction des cas, en fonction des situations. Il est important que l'on puisse adapter les sanctions; nous sommes absolument de cet avis. C'est, nous pouvons le dire, la préoccupation de la Suisse, à travers la Conférence d'Interlaken et avec des mandats qui ont été donnés au Watson Institute pour arriver à prendre des mesures d'évaluation de l'efficacité des sanctions. Ce sera un long travail, ce sera une longue pratique, condamnée souvent sans doute à l'échec. Mais, là encore, c'est un travail de gouvernement, ce n'est pas un travail de parlementaires.

AB 2001 N 1253 / BO 2001 N 1253

C'est pourquoi je vous invite à entrer en matière sur cette loi et à ne pas faire un débat politique là où il n'y a





pas de débat politique à avoir.

Widmer Hans (S, LU), für die Kommission: Natürlich ist es eigentlich auch eine politische Debatte, wenn wir gemeinsam überlegen müssen, ob ein Gesetz eher nur formell ist oder ob es auch mit konkreten Inhalten aufgefüllt wird. Hier ist die Mehrheit der Kommission der Meinung, dass wir uns schon früher mit der Massnahme der Sanktion beschäftigt haben, ganz egal, Herr Schlüer und Herr Mörgeli, ob jetzt eine Uno-Beitrittsdebatte ansteht oder nicht. Wir haben das auch früher schon in der Bundesverfassung klar festgelegt. Wir haben auch schon im Geschäftsverkehrsgesetz festgelegt, dass das Parlament, wo und wie immer es möglich ist, auf die Aussenpolitik Einfluss nehmen kann. Die Frage ist nur, ob diese Einflussnahme jeweils von vornherein geschieht oder ob erst nachher kritisiert werden kann, wenn Zeitdruck da ist.

Herr Schlüer, Sie haben mich als Philosophen lächerlich machen wollen. Auch ein Philosoph kann Kommissionsprecher sein. Auch ein Philosoph kann sich mit der konkreten Politik des Alltags beschäftigen. Lesen Sie Sartres "Les Mains sales", dann werden Sie sehen, dass der Philosoph, der sich schmutzige Hände macht, manchmal weniger Tote bewirkt als der "philosophe pur".

Von Herrn Mörgeli bin ich belehrt worden, dass der "Blick" das Organ der SP sei. Das ist mir neu. Ich lerne gerne etwas dazu. Aber ich glaube, die Tatsache zeigt, dass der "Blick" das Organ von niemandem ist. Er haut nämlich jedem auf die Kappe, wenn es ihm nur höhere Leserzahlen bringt. Das nur nebenbei.

Ich bitte Sie:

1. Unterscheiden Sie die Rolle des Kommissionssprechers von seiner beruflichen Tätigkeit.
2. Schätzen Sie die Medienlandschaft in diesem Land richtig ein.
3. Benützen Sie nicht ein Gesetz, das sehr gut reflektiert ist, für Ihre Kampagne gegen den Uno-Beitritt.

Ich bitte Sie im Namen der Kommission: Stimmen Sie dem Gesetz zu!

Couchepin Pascal (,): Qu'y a-t-il au début? Y a-t-il au début les sanctions ou la loi? La réponse est tout à fait claire: au début, il y a les sanctions. Les sanctions sont un instrument de politique étrangère, et la politique étrangère, comme l'ont dit plusieurs orateurs, est essentiellement conduite par le Conseil fédéral, comme le confirme la nouvelle constitution à l'article 184 alinéa 3. Les sanctions, on peut discuter de leur efficacité, de leur rapport avec la neutralité. Je crois que les arguments qui ont été échangés sont intéressants, mais, qu'au fond, ils n'ont guère de rapport avec la discussion d'aujourd'hui.

La discussion d'aujourd'hui porte sur la deuxième étape: à partir du moment où l'on fait une politique étrangère qui comprend aussi la possibilité de se joindre à des sanctions internationales, comment organise-t-on ces sanctions? quels sont les moyens de les concrétiser? et dans quel cadre juridique doivent-elles être exercées? Jusqu'à maintenant, le Conseil fédéral les prenait en fonction de l'article constitutionnel et de la compétence d'ensemble qu'il a de conduire la politique étrangère. Mais un certain nombre de raisons, qui relèvent de la protection des données et des moyens mis en oeuvre pour concrétiser les sanctions, nous incitent à vous présenter une loi qui est une loi-cadre, technique, comme on l'a dit, qui ne remet pas en cause les sanctions qui existaient avant qu'on introduise cette loi. Une loi formelle est nécessaire, en particulier parce qu'on prévoit des peines privatives de liberté en cas de violation de la loi.

MM. Schlüer et Mörgeli, et d'une manière générale ceux qui s'opposent à cette loi, ne le font pas en fonction des textes qui sont présentés, mais en fonction d'une volonté de mélanger les débats et de refaire un débat de politique étrangère là où il n'y a qu'un débat sur les moyens de concrétiser cette politique étrangère dans un cadre juridique qui est celui de notre pays et qui exige le respect des droits individuels. Je fais ici référence au traitement des données personnelles.

M. Schlüer a fait un discours qui a un certain intérêt, même si on ne le partage pas, sur ce qu'est la politique internationale. Selon lui, c'est purement et exclusivement un jeu de forces et, d'une certaine manière, sa conclusion est de dire que participer à la politique internationale, c'est déjà abandonner la neutralité puisque, dès qu'on fait un seul acte qui serait un acte de solidarité avec d'autres Etats, en matière de politique internationale, on prendrait parti pour un groupe de forces contre un groupe de pays qui représenteraient d'autres forces, d'autres jeux d'intérêts.

Ce débat, je le trouve intéressant, mais je crois qu'il n'a pas sa place aujourd'hui et, au demeurant, je pense qu'il est faux. La politique internationale, comme la politique intérieure, est conduite par des intérêts, par des jeux de forces, mais ce n'est pas cela seulement, aussi bien en politique intérieure qu'en politique extérieure. Je serais tenté de dire que, pendant des années, on a réduit la politique internationale à un jeu de forces économiques. On voit aujourd'hui, par exemple, que l'élément religieux est extrêmement important alors que, pendant des années, on a considéré qu'il fallait aller au fond des problèmes et que le fond des problèmes était toujours d'ordre économique.



On voit que c'est faux, comme on voit bien, en politique nationale, que les jeux de forces, d'intérêts, ne suffisent pas à expliquer les engagements de chacun d'entre nous. Il y a d'autres valeurs, notamment des valeurs idéales, qui ont aussi un rôle important à jouer. Lorsqu'on l'oublie, on provoque des réactions qui sont beaucoup plus profondes et beaucoup plus dangereuses qu'on ne l'imagine. Mais, encore une fois, ce débat, ce n'est pas le débat d'aujourd'hui. Le débat d'aujourd'hui, c'est simplement de dire au Conseil fédéral dans quel cadre il peut exercer ses compétences de politique étrangère en matière d'embargo.

Alors, faut-il, dans un des articles de la loi, fixer les objectifs? Ce serait de nouveau entrer dans le débat Schlüer, ce serait de nouveau entrer dans le débat de fond, alors que nous, nous ne voulons pas réduire les possibilités d'action du Conseil fédéral. La vie internationale, comme la vie en général, est quelque chose d'extrêmement divers, et vouloir essayer de réduire dans la loi, sur le fond, les moyens d'action, c'est se priver, dans des circonstances exceptionnelles, de possibilités d'action.

M. Beck, par exemple, nous propose de renoncer à l'embargo sur les produits alimentaires, ou de renoncer à interdire des actions humanitaires. En soi, c'est une bonne idée, c'est quelque chose qui répond à l'appel du cœur et de la raison en même temps. Et pourtant, si on va plus loin dans le détail, si on regarde ce qui se passe dans le monde réel, on constate que, parfois, l'arme alimentaire est utilisée par des régimes dictatoriaux et que l'aide alimentaire est détournée de son objectif; et il faut parfois, il faut, peut-être un jour, avoir la possibilité d'interdire même l'aide alimentaire ou l'aide humanitaire pendant un certain temps, pour empêcher qu'un régime ne l'exploite. Cela ne doit pas être le cas ordinaire: lorsqu'on peut l'éviter, c'est mieux, et, probablement, dans le cas de l'Irak, ce serait souhaitable qu'on aille plus loin dans l'aide alimentaire ou l'aide humanitaire. Mais s'interdire absolument d'utiliser cette arme pour amener à la raison un régime dictatorial, ce serait préjuger du futur et préjuger de la diversité des situations auxquelles on est exposé si on participe aux actions de la communauté internationale.

La conclusion est simple: si on suit la logique du Conseil fédéral, qui est celle de la constitution, si on respecte le droit de notre Etat, cette loi ne doit pas donner l'occasion de faire un débat de politique étrangère. Par contre, dans le cadre de la politique étrangère, il est souhaitable que nous ayons cet instrument pour protéger les citoyens suisses, les protéger en leur disant le cadre juridique dans lequel les embargos sont pratiqués. Je vous remercie d'entrer en matière et de repousser la proposition de minorité de non-entrée en matière.

AB 2001 N 1254 / BO 2001 N 1254

Abstimmung – Vote

Für Eintreten 125 Stimmen

Dagegen 29 Stimmen

Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen Loi fédérale sur l'application de sanctions internationales

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

.... um der Einhaltung des Völkerrechtes, insbesondere der Respektierung der Menschenrechte dienende Sanktionen



Minderheit

(Gysin Remo, Jutzet, Müller-Hemmi, Rennwald, Suter, Widmer, Wyss)

.... der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder der Europäischen Union durchzusetzen.

Minderheit

(Rennwald, Baumann Ruedi, Gysin Remo, Jutzet, Wiederkehr, Wyss, Zbinden)

(Eventualantrag, falls der Antrag der Minderheit Gysin Remo abgelehnt wird)

.... wichtigsten Partnerstaaten der Schweiz durchzusetzen.

Abs. 2

Mehrheit

....

a. sowie den wissenschaftlichen, technologischen, kulturellen und sportlichen Austausch

....

Minderheit

(Jutzet, Baumann Ruedi, Gysin Remo, Müller-Hemmi, Widmer, Zbinden)

....

a. sowie den technologischen Austausch

....

Minderheit

(Widmer, Gysin Remo, Jutzet, Müller-Hemmi, Wyss, Zbinden)

(Eventualantrag, falls der Antrag der Minderheit Jutzet abgelehnt wird)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Zbinden, Baumann Ruedi, Gysin Remo, Jutzet, Widmer, Wiederkehr)

Die Zwangsmassnahmen orientieren sich an den aussenpolitischen Zielen: Unabhängigkeit, Wohlfahrt, Armutsbekämpfung, Menschenrechte, Demokratie und Nachhaltigkeit.

Sie sollen die Rückkehr zu friedlichen Verhältnissen ermöglichen.

Sie haben verhältnismässig, zielorientiert und zeitlich beschränkt zu sein. Sie sind einer regelmässigen Evaluation zu unterziehen.

Die Schweiz fördert den Aufbau eines internationalen Mechanismus zur umfassenden Beurteilung der Wirkungen von Zwangsmassnahmen.

Antrag Vollmer

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Pfister Theophil

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 1

Proposition de la commission

Al. 1

Majorité

.... visant à faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'homme, décrétées par

Minorité

(Gysin Remo, Jutzet, Müller-Hemmi, Rennwald, Suter, Widmer, Wyss)

.... décrétées par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou par l'Union européenne.

Minorité

(Rennwald, Baumann Ruedi, Gysin Remo, Jutzet, Wiederkehr, Wyss, Zbinden)

(Proposition subsidiaire, au cas où la proposition de la minorité Gysin Remo serait rejetée)



.... ou par les principaux Etats partenaires de la Suisse.

Al. 2

Majorité

....

a. les échanges scientifiques, technologiques, culturels et sportifs;

....

Minorité

(Jutzet, Baumann Ruedi, Gysin Remo, Müller-Hemmi, Widmer, Zbinden)

....

a. les échanges technologiques;

....

Minorité

(Widmer, Gysin Remo, Jutzet, Müller-Hemmi, Wyss, Zbinden)

(Proposition subsidiaire, au cas où la proposition de la minorité Jutzet serait rejetée)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Zbinden, Baumann Ruedi, Gysin Remo, Jutzet, Widmer, Wiederkehr)

Les mesures de coercition se fondent sur les objectifs de politique extérieure suivants: indépendance, bien-être, lutte contre la pauvreté, droits de l'homme, démocratie et gestion durable.

Elles sont destinées à permettre le retour de la paix.

Elles doivent être conçues en fonction de la situation, de manière ciblée et limitée dans le temps.

Il convient d'évaluer régulièrement leur efficacité.

La Suisse encourage la mise en oeuvre d'un mécanisme international destiné à évaluer globalement les effets des mesures de coercition.

Proposition Vollmer

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Pfister Theophil

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

AB 2001 N 1255 / BO 2001 N 1255

Abs. 1 – Al. 1

Gysin Remo (S, BS): Es geht hier eigentlich um zwei Ebenen, die wir ansprechen: Einerseits geht es um den Rahmen unserer Neutralität. Hier haben wir eine Fortsetzung der Neutralitätsdebatte, die wir Anfang letzter Woche bereits geführt haben. Andererseits geht es um Sinn und Zweck von Sanktionen, welche die Schweiz im wirtschaftlichen Bereich mitträgt. Wenn wir uns die Neutralitätsdebatte zur Uno in Erinnerung rufen, dann ist betreffend Uno in Sachen wirtschaftliche Sanktionen eigentlich alles klargestellt. Wer sonst noch kann für die Schweiz verbindlich wirtschaftliche Sanktionen initiieren? Wenn Sie Artikel 1 anschauen, sehen Sie klar: neben der Uno ist es die OSZE. Jetzt kommt die Unklarheit, die wir uns bei einem so wichtigen Gesetz und Gegenstand nicht erlauben können: Wer sind die "wichtigsten Handelspartner", die hier angesprochen sind? Ist das die EU? Dann soll man es auch so nennen, sodass es jeder versteht. Oder sind es auch einzelne Länder? Einzelne Länder können es nicht sein, weil einzelne Länder kein Völkerrecht schaffen. Nach Artikel 1, so ist es festgehalten, gilt es Völkerrecht einzuhalten – sonst dürfen wir keine wirtschaftlichen Sanktionen ergreifen. Ein einzelnes Land, die USA z. B., schafft kein Völkerrecht – Völkerrecht wird geschaffen durch die



Uno, z. B. durch Beschlüsse des Sicherheitsrates oder durch Beschlüsse der Generalversammlung, durch den Ministerrat der OSZE oder auch durch die EU. Wir haben bereits Boykottmassnahmen der EU im Fall von Jugoslawien mitgetragen, das entspricht der tatsächlichen schweizerischen Politik. Ich begreife nicht, dass der Bundesrat hier ein Verwirrspiel macht und die EU nicht erwähnt. Das würde die Klarheit schaffen, die wir bei einem so wichtigen Gegenstand brauchen. Die Unklarheit, ob auch ein einzelnes Land für uns verbindlich Sanktionen vorsehen kann, muss beseitigt werden.

Das ist Ziel und Zweck des Minderheitsantrages: die EU verbindlich mitzuzählen – das ist nichts Neues, aber es gehört mit hinein – und einzelne Länder, die nicht Völkerrecht schaffen können, auszuschliessen.

Wenn Sie die Formulierungen in Absatz 1 anschauen, dann stellen Sie fest, dass das einfach kein Deutsch und alles andere als klar ist; ich beziehe mich nur auf die deutsche Version. Herr Bundesrat, ich möchte Sie etwas fragen, und Sie müssen uns klar antworten: Wollen Sie, dass ein einzelnes Land, egal welches – infrage kommen wohl nur die USA –, wirtschaftliche Boykottmassnahmen festlegen kann, ohne dass es Völkerrecht schafft – das macht es ja nicht –, und die Schweiz diesem Land soll folgen können: Ja oder Nein? Ich denke, die Antwort – ich gebe sie noch einmal – muss Nein lauten.

Aber dieser Text ist alles andere als klar, und deswegen bitte ich Sie, der Minderheit zu folgen. Sie nennt die EU, die ist gegeben, und sie schliesst aus, dass ein einzelnes Land bezüglich eines so wichtigen Gegenstandes Partner der Schweiz werden kann. Die Sanktionen sind wirklich umstritten, da haben alle Redner, die darauf hingewiesen haben, Recht. Deshalb müssen wir restriktiv und sorgfältig sein. Es darf niemals vorkommen, auch gemäss Gesetzestext nicht, dass wir einem einzelnen Land folgen. Dafür haben wir die Uno, die OSZE und die EU.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): Je serai extrêmement bref. Je vous invite à soutenir en priorité la proposition de minorité Gysin Remo. Je vous invite à la soutenir parce qu'il me paraît logique que la Suisse applique non seulement des sanctions décrétées par l'ONU et par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, mais aussi des sanctions décrétées par l'Union européenne.

En effet, l'Union européenne est non seulement notre principal partenaire commercial, mais aussi, on peut le dire, notre principal partenaire politique, même si nous n'en faisons pas partie. De plus, dans bien des domaines, comme le droit international public, les droits de l'homme ou la démocratie, nous avons des conceptions identiques ou du moins semblables à celles de l'Union européenne. Mais il se pourrait que l'expression "Union européenne" effraye quelques collègues présents dans cette salle.

C'est pourquoi, en cas d'un éventuel rejet de la proposition de minorité Gysin Remo, je vous demande de soutenir ma proposition subsidiaire de minorité.

Cette proposition, vous l'aurez constaté, ne parle plus des "principaux partenaires commerciaux de la Suisse", mais des "principaux Etats partenaires de la Suisse". Cela, parce qu'il me paraît que les relations commerciales avec l'Etat qui décrète des sanctions ne doivent pas constituer un critère exclusif. Avec cette proposition, j'entends ainsi, en quelque sorte, redonner une forme de primauté au politique.

Un mot encore pour anticiper ce que M. Couchepin, conseiller fédéral, ne manquera sans doute pas de dire dans quelques instants, à savoir qu'avec ma proposition de minorité, on écarte l'Union européenne de ce dispositif. En réalité, et à mon sens, ce n'est pas tout à fait vrai, car je pars de l'idée que les principaux Etats partenaires sont notamment ceux qui forment l'Union européenne ou du moins ceux qui en constituent le noyau dur.

Hess Peter (C, ZG): Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützt.

Suter Marc F. (R, BE): Wir sollten uns bei dieser Frage jetzt nicht in Haarspalterei üben, sondern uns fragen, was der Bedarf in der Umschreibung der Voraussetzung dieser Zwangsmassnahmen ist. Es ist einzuräumen, dass Absatz 1 sprachlich nicht gerade von letzter Klarheit ist, aber es geht aus dem Text hervor, dass wir uns Sanktionen sollten anschliessen können, die von der Uno, von der OSZE oder eben von unseren wichtigsten Handelspartnern beschliessen werden.

Mit der Nennung des letzten Kriteriums oder der letzten Gruppe will man ja eigentlich ein Problem ansprechen, das sehr praktischer Art ist, nämlich die Problematik, dass sich die Schweiz kaum Wirtschaftssanktionen – diese bilden den Hauptteil solcher Zwangsmassnahmen – entziehen kann, wenn sich unsere wichtigsten Handelspartner diesen Sanktionen anschliessen. Denn sonst bestünde die Gefahr, dass die Schweiz zu einer Sanktionsbrecherin würde oder jedenfalls von den wichtigsten Handelspartnern unseres Landes als solche wahrgenommen werden könnte, was sehr grosse Risiken für die Glaubwürdigkeit der Haltung unseres Landes in sich bergen würde.



Die wichtigsten Handelspartner sind in aller Regel Länder, die natürlich z. B. in der Uno eine wichtige Rolle spielen oder in der OSZE eine bedeutungsvolle Rolle innehaben, insbesondere natürlich die Staaten der Europäischen Union. Ich habe selber den Antrag der Minderheit auch unterzeichnet, sehe aber ein, dass die gesetzliche Eingrenzung auf die Europäische Union sachlich zu eng wäre. Denn vor dem Hintergrund dieser solidarischen Teilnahme an Wirtschaftssanktionen und der Einbettung der Schweiz in die Handelspartnerschaft im Falle von Sanktionen müssen wir natürlich unser Augenmerk auch auf Länder ausserhalb der Europäischen Union richten, allen voran selbstverständlich die Weltmacht USA, aber auch die sehr bedeutende Wirtschaftsmacht Japan. Ich denke auch an Kanada, an Australien und an andere Länder in Übersee.

Zu denken ist aber auch an Wirtschaftsverbindungen: Mercosul, Asean. Wenn wir eine Gesetzesbestimmung verabschieden, sollten wir hier eine möglichst offene Umschreibung wählen, die allen Eventualitäten Rechnung tragen kann.

Eine letzte Bemerkung noch zum Eventualantrag der Minderheit Rennwald. Dort haben wir ein Definitionsproblem. Welches sind unsere wichtigsten Partnerstaaten? Diese Umschreibung ist nicht fassbar und jedenfalls viel weniger konkret als der Begriff "wichtigste Handelspartner". Beim letzteren haben wir eine klar messbare Grösse, hingegen sind beim Begriff der wichtigsten Partnerstaaten ein sehr grosses Ermessen und auch eine sehr grosse Abhängigkeit

AB 2001 N 1256 / BO 2001 N 1256

von Zeit und weiteren Umständen gegeben. Wir denken also, dass diese Umschreibung nicht tauglich ist und deshalb nicht übernommen werden sollte.

Zusammenfassend: Die FDP-Fraktion folgt dem Entwurf des Bundesrates, und ich bitte Sie, auch entsprechend abzustimmen.

Wiederkehr Roland (E, ZH): Ich gehe mit Herrn Suter einig; es genügt mir auch nicht, wenn wir uns darauf beschränken, nur die EU zusätzlich aufzunehmen. Deshalb habe ich diesen Antrag nicht unterzeichnet.

Hingegen möchte ich Herrn Bundesrat Couchepin fragen, ob die Beschränkung auf die wichtigsten Handelspartner unseren Verpflichtungen gerecht wird, die wir eingegangen sind – z. B. gegenüber den Staaten des so genannten Helvetistan, die uns in der World Bank eine Vertretung ermöglichen. Deshalb habe ich dafür plädiert, dass es nicht nur "Handelspartner" heissen soll, sondern dass dem Bundesrat tatsächlich eine offenere Interpretation ermöglicht werden soll; deshalb soll es "Partnerstaaten" heissen.

Widmer Hans (S, LU), für die Kommission: Ich bin zwar in der Funktion des Kommissionssprechers, habe jedoch den Antrag der Minderheit unterzeichnet. Aber ich fasse die Argumente der Kommissionsmehrheit wie folgt zusammen:

1. Man dürfe den Gesetzestext nicht zu restriktiv fassen, sonst könnte dies z. B. als Misstrauen gegenüber den USA interpretiert werden.
2. Es könne ja der Fall eintreten, dass wir den USA folgen wollten, nicht insofern, als sie z. B. auch Mitglied der Uno sind, sondern insofern, als sie eben einer der wichtigsten Handelspartner unseres Landes seien.
3. Ein Argument – mehr ein gesetzestechnisches Anliegen – war, dass im Güterkontrollgesetz derselbe Ausdruck gebraucht werde, der im Übrigen eben ausdrücke, dass in einer Embargosituation neben den Geschäftsinteressen auch eine gewisse Solidarität zwischen den Handelspartnern ins Spiel kommen sollte.

Scheurer Rémy (L, NE), pour la commission: Comme vous le constatez à l'article 1er alinéa 1er, la volonté de la commission est unanime en ce qui concerne l'adjonction d'une référence aux droits de l'homme par rapport au texte initial du Conseil fédéral. Par contre, dans la deuxième partie de l'alinéa, il y a divergence entre la majorité de la commission, d'une part, et la minorité Gysin Remo, d'autre part, minorité qui demande le remplacement des termes "les principaux partenaires commerciaux" par "l'Union européenne". La proposition de minorité Gysin Remo est donc plus restrictive. Alors, il est judicieux de citer les Nations Unies et l'OSCE, qui sont l'une et l'autre des institutions attentives au respect du droit international public et des droits de l'homme, mais il n'est pas utile de citer expressément l'Union européenne. En effet, les mesures de coercition étant le plus souvent des mesures économiques, il vaut mieux faire référence aux principaux partenaires commerciaux, ce qui englobe à la fois chacun des pays membres de l'Union européenne et l'Union européenne elle-même. La proposition de minorité Gysin Remo n'est pas seulement restrictive, elle est aussi exclusive, et c'est une raison de plus pour l'écarter. Il y a, je crois, un argument spécieux dans ce que M. Gysin vient de dire: lorsqu'il dit qu'un pays tout seul ou un groupe de pays ne peuvent pas créer le droit international public, c'est vrai, mais on peut très bien imaginer qu'un seul pays, une grande puissance ou quelques pays ensemble se groupent pour promulguer des sanctions à l'égard d'autres pays qui ne respectent pas un droit international public qu'ils



n'ont pas créé, qui est indépendant d'eux, mais qui n'en existe pas moins.

Quant à la proposition subsidiaire de minorité Rennwald, elle présente une différence qui n'est pas seulement formelle. La notion de "partenaires commerciaux" est une notion bien établie. Elle figure déjà dans la loi fédérale sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires et des biens militaires spécifiques. Il y a donc lieu de respecter l'unité de la rédaction.

Par 13 voix contre 9, la commission vous demande de repousser la proposition de minorité Gysin Remo. Quant à la proposition subsidiaire de minorité Rennwald, elle a été repoussée en commission, par 11 voix contre 9.

Couchepin Pascal (,): En ce qui concerne l'adjonction proposée par la majorité de la commission et relative à la mention des droits de l'homme, le Conseil fédéral s'y rallie. Reste ensuite à traiter les deux propositions de minorité, la proposition de minorité Gysin Remo et la proposition subsidiaire de minorité Rennwald.

Je crois qu'au cours de la discussion sur cette loi, on aura à plusieurs reprises l'occasion d'aborder la même problématique: faut-il, en vue d'atteindre une plus grande clarté et en fonction de ce que l'on sait aujourd'hui, préciser certaines choses dans la loi, ou au contraire faut-il laisser une certaine liberté au Conseil fédéral, en fonction des circonstances, d'aborder des situations différentes de manière différente? Et si, comme nous le pensons, c'est la seconde solution qui est la meilleure, il faut renoncer à ce qui peut apparaître aujourd'hui comme une précision, mais qui en d'autres temps serait un empêchement d'atteindre les objectifs de politique étrangère que nous poursuivons, parce que nous nous serions imposé dès le départ des restrictions qui, aujourd'hui, pourraient paraître légitimes mais qui ne tiennent pas compte de l'évolution de la situation internationale et des besoins du moment.

C'est la raison pour laquelle nous avons parlé de l'ONU, nous avons parlé de l'OSCE. Je crois que ces organisations seront, pour une longue durée, des acteurs essentiels de la politique internationale, et très souvent les porteurs de l'expression de la volonté de la communauté internationale. Mais il peut y avoir aussi d'autres cas, d'autres organisations ou d'autres groupements: ce sont nos partenaires économiques principaux. Il peut y avoir d'autres occasions où ces acteurs ont lancé des mesures de sanction pour protéger les droits de l'homme et nous trouvons que c'est dans notre intérêt de nous joindre à eux.

Ce sera d'abord l'Union européenne. Sur ce point, M. Gysin Remo a raison; ce sera essentiellement l'Union européenne. Mais il n'est pas dit à l'avance et pour toujours que ce ne sera que l'Union européenne. M. Suter a évoqué cette possibilité, on peut imaginer que ce sera un groupement d'Etats d'un autre continent, par exemple les Etats-Unis, le Canada et le Mexique, ou que, pour des raisons de temps et d'opportunité, l'Union européenne prendra sa décision après nous ou ne s'engagera pas de la même manière que nous, parce que des intérêts différents la bloqueront, alors que nous défendrons de manière plus absolue les droits de l'homme dans un tel cas.

Il ne faut pas se priver de cette liberté. Pour cela, nous pensons qu'il est nécessaire d'en rester à la formulation du Conseil fédéral. J'ajoute qu'une précision pourrait paraître opportune aujourd'hui, mais risquerait de nous empêcher d'agir demain.

Quant à la proposition subsidiaire de minorité Rennwald: puisque son auteur a parlé à ma place, je parlerai à la sienne et je dirai que son interprétation est casuistique. M. Rennwald est trop rationnel et cartésien pour ne pas se rendre compte que lorsqu'on est forcé de faire de la casuistique, cela signifie qu'on n'a pas une position aussi forte qu'on ne l'imaginait au départ. Alors, j'admire toujours l'esprit à l'oeuvre qui cherche à donner une explication claire à une chose qui ne l'est pas tellement. Si la proposition de minorité Rennwald nécessite une telle interprétation, cela signifie qu'elle est moins cartésienne que le projet du Conseil fédéral.

Je vous invite à en rester au projet du Conseil fédéral.

Gysin Remo (S, BS): Herr Bundesrat, habe ich richtig verstanden: Sie möchten also die Freiheit haben, einem einzelnen Land in wirtschaftlichen Sanktionen zu folgen, auch wenn es keinen Uno-Beschluss, keinen OSZE-Beschluss, keinen EU-Beschluss gibt?

AB 2001 N 1257 / BO 2001 N 1257

Couchepin Pascal (,): Monsieur Gysin, ce que j'ai dit, c'est qu'il ne fallait pas, aujourd'hui, nous restreindre de telle sorte qu'en fonction des circonstances, on soit bloqué un jour dans la défense de nos intérêts et dans la défense des droits de l'homme. Alors, me forcer à dire que nous suivrons un jour les Etats-Unis, qui sait? Imaginons même la Chine, une fois? Je n'en sais rien. Ce que je dis simplement, c'est que si on veut faire de la politique internationale, il ne faut pas d'emblée se priver des moyens qui sont à notre disposition. Il ne faut pas commencer à restreindre par des précisions qui ne correspondent pas à l'esprit de la loi. Alors, dites



que ça peut être les Etats-Unis: je vous dis peut-être, mais pas seulement les Etats-Unis, ça peut être d'autres pays importants; qui sait quels seront les pays partenaires importants dans dix ou vingt ans? Ne nous privons pas de notre liberté d'agir en fonction de nos intérêts et des objectifs idéaux qu'on veut défendre.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): Monsieur le Conseiller fédéral, j'ai parfaitement compris ce que je voulais, et vous aussi. Mais je ne suis pas sûr que ce soit le cas de tout le monde, et encore moins à l'extérieur de cette salle.

M. Gysin et moi-même, nous voulons la même chose. Dans un souci de clarification politique totale, je retire ma proposition subsidiaire en vous demandant de soutenir la proposition de minorité Gysin Remo.

Hess Peter (C, ZG): Der Eventualantrag der Minderheit Rennwald ist zurückgezogen worden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 88 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 58 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Jutzet Erwin (S, FR): Ma proposition de minorité, à l'alinéa 2 lettre a, demande qu'on biffe les termes "scientifiques et culturels". En plus, je vous prie de suivre la proposition Vollmer et de supprimer l'expression "sportifs" introduite lors de la séance de la commission.

Quelles sont les raisons de cette proposition?

1. Cela correspond à la pratique actuelle de la Suisse. Je vous renvoie au message, chiffre 1.2.4, et je cite: "Les échanges scientifiques, technologiques et culturels ne faisaient pas jusqu'ici l'objet des mesures prises par la Suisse." Si vous suivez la proposition de la majorité, vous allez donc élargir, amplifier les mesures de coercition. J'estime que la pratique de la Suisse, qui s'impose une certaine retenue, est prudente.

2. Je suis pour des sanctions ciblées. Les artistes sont l'épine dans le pied des potentats et des dictateurs. Künstler, Wissenschaftler, Sportler sind Brückenbauer. Sie mit Sanktionen zu strafen, ist ein Eigentor. Solche Sanktionen verhindern, dass den Studenten, den Intellektuellen, den Künstlern – und damit oft der Opposition – der Rücken gestärkt wird. Sanktionen auf wissenschaftlichem Gebiet sind zudem eine Selbstzensur. Ich denke dabei z. B. an wissenschaftliche – medizinische, archäologische, philosophische – Publikationen. Wenn diese nicht mehr ausgetauscht werden dürfen, strafen wir unsere Universitäten. Solche Sanktionen sind auch kontraproduktiv. Wenn Wissenschaftler aus sanktionsbetroffenen Ländern nicht mehr an wissenschaftlichen Kongressen teilnehmen dürfen, verhindern wir, dass sie auch die anderen Aspekte anhören, dass Ideen ausgetauscht werden, dass Überzeugungsarbeit geleistet werden kann.

Ein anderes Beispiel aus der Kultur: In Freiburg findet jedes Jahr die "Fête internationale folklorique", das Folklorefest, statt. Es nehmen daran Vertretungen aus etwa zwölf Nationen teil. Nehmen wir einmal an, es gebe ein Embargo gegen Weissrussland wegen dessen Präsidenten Lukaschenko. Dann dürften die bereits eingeladenen Folkloregruppen aus Minsk nicht teilnehmen. Wen würden wir damit treffen: den Diktator Lukaschenko und dessen Unrechtsregime oder die Frauen und Männer aus dieser Folkloregruppe?

In der Kommission haben wir einen Uno-Experten, Herrn Botschafter Tono Eitel aus der BRD, angehört. Er hat von einer moralischen Quarantäne gesprochen, die ungut wäre. Er hat auch gesagt, die Tendenz, Sport, Wissenschaft und Kultur in die Embargos einzubeziehen, sei zunehmend geringer. Er hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass für einzelne Staaten im Nachvollzug ein gewisser Spielraum bestehe. Wir sind nicht reine Ausführungsorgane bzw. Befehlsempfänger jener, die das Embargo beschlossen haben.

Ich bitte Sie namens der Minderheit, Wissenschaft und Kultur nicht zum Spielball der Politik und damit zum Gegenstand von Embargomassnahmen zu machen. Ich bitte Sie, die Politik, wie sie die Schweiz bis heute klugerweise gehandhabt hat, zu unterstützen.

Vollmer Peter (S, BE): Für mich ist es völlig klar, dass der Hintergrund dieses Embargogesetzes äusserst wichtig ist und dass die darin vorgesehenen Massnahmen notwendig sind. Bis jetzt hat sich der Bundesrat in diesem Zusammenhang ja einzig auf die Verfassungsgrundlage gestützt. Mit diesem speziellen Gesetz haben wir nun die Möglichkeit, konkretere Richtlinien und Vorgaben zur Handhabung eines möglichen Embargos zu setzen.

Mein Einzelantrag zielt darauf, dass der Sport nicht ausdrücklich in den Katalog der vorgesehenen Zwangsmassnahmen aufgenommen wird. Ich halte die Aufnahme des Sports in diesen Katalog nicht nur für ausserordentlich bedauerlich, sondern sie widerspricht eigentlich auch allen geschichtlichen Erfahrungen, die wir



gerade mit und in der Sportwelt gemacht haben. Der Sport vertritt eigentlich universelle Werte, die weit über den politischen Diskussionen stehen, die derzeit geführt werden. Der Sport will damit keinen ausserrechtlichen Bereich beanspruchen; er steht auch nicht völlig ausserhalb der Politik. Aber er hat durch seine ganz spezifische Funktion und seine universellen Werte auch immer wieder eine wichtige Aufgabe übernehmen können – in Zeiten, in denen die politische Konfrontation den Dialog, das gemeinsame Gespräch und das Finden einer friedlicheren Lösung verhindert hat. Es war auch klug, dass sich der schweizerische Bundesrat aus der politischen Konfrontation immer herausgehalten hat – denken wir an die Olympischen Spiele von 1956 in Melbourne oder 1980 in Moskau – und damit dem Sport seinen universellen Anspruch gelassen und ihm auch die Funktion des Dialogs und der Völkerverständigung ermöglicht hat.

Der Sport hat immer eine sehr wichtige Aufgabe erfüllt, gerade auch in Zeiten, als wir einer ideologischen Zweiteilung der Welt gegenüberstanden. Es wird in Zukunft wichtig sein, dass der Sport die Funktion einer politikübergreifenden Tätigkeit wahrnehmen kann. Politikübergreifend bedeutet, auch in Phasen der gegenseitigen Versteifung, der Unfähigkeit zum politischen Dialog, weiterhin ein Zeichen für die universellen Werte zu setzen, die der Sport vertritt.

Das sind Werte, die letztlich innerhalb der Ziele der schweizerischen Aussenpolitik, nämlich auch der Stärkung der Menschenrechte, stehen. Ich möchte Sie deshalb eindringlich bitten: Verzichten Sie auf die Aufnahme des Sports in den Katalog der Zwangsmassnahmen. Billigen Sie dem Sport seine politikübergreifende Funktion zu. Der Sport hat diese Aufgabe gerade in schwierigen Zeiten wahrzunehmen. Er hat sie in der Vergangenheit immer gut wahrgenommen. Ich hoffe, er wird sie auch in Zukunft wahrnehmen.

Stimmen Sie deshalb meinem Einzelantrag zu, in Übereinstimmung mit der Vorgabe des Bundesrates, wie er sie in seiner Botschaft begründet hat.

Pfister Theophil (V, SG): Ich will es kurz machen. Ich habe diesen Einzelantrag – der mit dem Antrag von Kollege Vollmer identisch ist – aus persönlicher Betroffenheit und gestützt auf persönliche Erfahrungen im Sport eingereicht. Ich will damit am Embargogesetz nichts abschwächen. Es gibt auch keine Hintermänner, sondern der Antrag basiert auf

AB 2001 N 1258 / BO 2001 N 1258

Erfahrungen, speziell eben aus den früheren Ostkontakten im Sport. Damals hatte der Sport eine ganz besondere Funktion. Ich glaube, wir dürfen im Nachhinein feststellen, dass er diese Aufgabe besonders gut erfüllt hat.

Das Ziel meines Zusatzantrages ist es also, den Sport nicht zusätzlich zu verpolitisieren. Das tun wir aber, wenn wir den Sport explizit in ein Embargogesetz einbinden.

Es gibt eigentlich zwei Gründe: Einer davon ist, dass der Sport eine völkerverbindende und unpolitische Funktion hat. Herr Vollmer hat das eindrücklich geschildert. Der zweite Grund – das haben die Sportler sehr stark erfahren -: Wer ist betroffen, wenn ein Embargo ausgesprochen wird? Es sind unsere Spitzensportler, die sich jahrelang auf eine Olympiade vorbereitet haben, und plötzlich heisst es, sie dürften – aus umstrittenen Gründen – nicht antreten. Das ist geschehen, in Moskau, 1980. Es gab auch andere Daten. Das Resultat sind dann eigentlich Resignation und Schaden auch für unsere eigenen jungen Sportler.

Sport sollten wir als etwas Besonderes und Unpolitisches betrachten. Deshalb bitte ich Sie, den Begriff "Sport" aus dem Embargogesetz zu entfernen.

Nabholz Lili (R, ZH): Namens der FDP-Fraktion bitte ich Sie, an der Fassung der Mehrheit festzuhalten und sowohl die Minderheits- wie auch die Einzelanträge abzulehnen. Worum geht es beim Embargogesetz? Es geht darum, Unrechtsregimes, die in flagrantester Weise menschenrechtsverachtende Praktiken pflegen, durch eine Ultima-Ratio-Massnahme, die die Weltgemeinschaft trifft, zu isolieren, ja zu ächten. Das Ziel einer Sanktion ist stets, dass der betroffene Staat es spürt, dass seine Bevölkerung es merkt, dass menschenrechtsverachtende Praktiken nicht weiter toleriert werden können. Es ist klar: Diese Unrechtsregimes müssen nicht nur einen wirtschaftlichen, sondern auch einen politischen Preis bezahlen. Hier haben sowohl der kulturelle wie auch der sportliche Rahmen nicht nur eine hohe politische, sondern auch eine hohe symbolische Bedeutung. Sie wissen: Gerade wenn es um internationale Sportanlässe geht, haben wir ja alle – und das wird weltweit dasselbe sein – den Hang, nicht nur dem einzelnen Athleten oder der einzelnen Athletin zuzujubeln, sondern auch dem jeweiligen Staat; es ist also auch eine Prestigeangelegenheit für den Staat selbst.

Ich möchte die Kollegen der sozialdemokratischen Fraktion an ihre eigenen Voten erinnern, als wir Ende der Achtzigerjahre über Wirtschafts- und andere Sanktionen im Zusammenhang mit dem Apartheidregime in Südafrika sprachen. Hätten Sie sich vorstellen können, dass Südafrika mit dem Apartheidregime an einer Olympia-



de teilgenommen hätte und die Weltbevölkerung auf dem ganzen Globus südafrikanischen Athleten und damit gleichzeitig dem südafrikanischen Staat zugejubelt hätte? Niemals wäre das denkbar gewesen, und dasselbe könnte ich mir im Fall von zahlreichen anderen menschenrechts- und menschenverachtenden Regimes vorstellen, die dann eben durch ihre Sportler, durch ihre Kulturträger repräsentiert werden. Ich möchte Sie also bitten, Ihre eigenen Voten von damals nachzulesen. Sie haben damals sehr wohl den Kern des Anliegens, eben auch Kultur und Sport in diesen Sanktionskatalog hineinzunehmen, getroffen.

Ich möchte noch etwas zum Thema Wissenschaft sagen. Der wissenschaftliche Austausch ist etwas ausgesprochen Wichtiges, er ist sozusagen Sauerstoff für die Wissenschaft. Aber auch hier gibt es eine Kehrseite der Medaille. Können Sie sich zum Beispiel vorstellen, dass im Zusammenhang mit Irak, wo nachweislich chemische Waffen – Massenvernichtungswaffen – entwickelt wurden, nun ein wissenschaftlicher Austausch und damit zum Beispiel ein Know-how-Transfer stattfindet und Informationen vermittelt werden, die für die Entwicklung solcher Waffen hilfreich sind? Nein; ich glaube, es ist richtig, dass die Sanktionen, die gegen Irak ergriffen worden sind, gerade auch den wissenschaftlichen Bereich umfassten. Das ist nicht gegen die Wissenschaftler gerichtet, sondern wiederum gegen ein Regime, das isoliert und geächtet werden muss, und zwar auf der ganzen Linie.

Wir haben in der Eintretensdebatte von verschiedenen Votanten gehört, es gehe um "smart sanctions", um Sanktionen und Massnahmen, die die breite Bevölkerung nicht tangierten. Gerade Massnahmen im wissenschaftlichen, kulturellen und sportlichen Bereich tun weh. Sie tun weh, weil sie nicht zuletzt das Selbstwertgefühl der Angehörigen einer Nation treffen; aber daran verhungern oder sich zu Tode leiden tut niemand.

Darum denke ich, dass der Antrag der Mehrheit richtig ist, und ich bitte Sie, ihm zu folgen.

Galli Remo (C, BE): Wissenschaft, Sport und Kultur sind Dinge, die wir eigentlich gerne haben, die in uns Emotionen wecken – auch in mir. Ich setze mich grundsätzlich immer für die Freiheiten dieser Bereiche ein; bei uns ist der Umgang mit Kultur, Wissenschaft und Sport eine Selbstverständlichkeit.

Man kann schon sagen, dass das ein Brückenschlag ist, wenn wir für diese drei Bereiche eine Brücke bauen und für diese einen Anlass organisieren. Nur, über eine Brücke geht nicht nur eine Sorte von Menschen, über diese kann auch eine anders denkende Sorte von Menschen gehen. Leider missbrauchen Staaten, die die Völker- und Menschenrechte eben nicht achten und sie verletzen, Sport, Wissenschaft und Kultur oft sehr massgeblich. Wir haben das seinerzeit in der Geschichte der Oststaaten erlebt. Wir erleben auch heute, dass Kultur, Sport und Wissenschaft exportiert werden – und zwar nur ein gewisser Teil von Kultur, Wissenschaft und Sport. Nur gewisse Leute können teilnehmen. Haben sie Erfolg, wird das innenpolitisch als positives Resultat umgesetzt, auch in einem System, das Menschenrechte verletzt. Man muss einfach feststellen, dass diese drei Bereiche heute leider Gottes immer mehr zu einem Bestandteil von schlechter Machtpolitik werden und dass die Medien das auch verbreiten.

Es gibt einen zweiten Bereich, wo wir aufpassen müssen, wie wir damit umgehen, nämlich den persönlichen Bereich: Wen laden wir ein? Was passiert mit ihm, wenn wir ihn einladen? Ich habe mehrere solcher Austausche erlebt. Die Einladungen meisterte ich, um niemandem zu schaden, indem ich mit meinem Partner im Ausland "Gesundheitsberichte" austauschte: Ich erhielt die Mitteilung, dass A erkrankt sei, B die Grippe habe – die durfte ich nicht einladen –, dass C aus dem Spital entlassen worden sei oder dass die Gruppe D einen Ausflug in die Berge mache. Dann wusste ich, dass ich diese Leute einladen konnte, ohne dass sie dadurch in ihrem Land gefährdet waren, wenn sie zurückkehrten. Denn auch einem Künstler, der im eigenen Land nicht mehr unterstützt wird, weil wir ihn hier bei uns falsch begrüsst haben, droht ein Nachteil. Der Umgang mit dieser Sache ist also sehr schwierig.

Ich bin der Meinung, als Ultima Ratio müssen wir dieser Mehrheit zustimmen – ich betone: als Ultima Ratio. Ich bin auch der Meinung, dass unser Bundesrat klug genug ist, es so zu handhaben. Aber wir können nicht zum Voraus etwas ausschliessen, was ein anderer sofort benutzen würde, wenn er eine Lücke erkennen würde. Das Machtspiel von solchen Regierungen besteht darin, die Lücken zu besetzen und nicht auf schönen Brücken einzufahren.

Mörgeli Christoph (V, ZH): Die Kollegen Vollmer und Pfister möchten den Sport aus der Liste der Embargo-Massnahmen streichen. Ich achte und bewundere ihre Sportlichkeit und ihr Engagement für den Sport. Ich freue mich mit ihnen, wenn sie, wie viele in diesem Land und auf der ganzen Welt, Freude am Sport haben.

Grundsätzlich bin ich dagegen, dass wir uns dem Embargogesetz unterwerfen. Aber aus Gründen der Tatsachen und des disziplinierten Denkens finde ich es ausgesprochen unlogisch, wenn wir hier nun den Sport ausklammern. Ich glaube, dass es arg blauäugig ist zu behaupten, Sport hätte nichts oder fast nichts mit Politik zu tun. Die Olympiade in Berlin von 1936 hat zur Stabilisierung und weltweiten Akzeptanz des NS-Regimes



beigetragen. Ich bin überzeugt, dass

AB 2001 N 1259 / BO 2001 N 1259

das Minderheitenregime in Südafrika am massivsten durch die sportlichen Sanktionen getroffen worden ist, sehr viel mehr als durch wirtschaftliche Sanktionen. Die ehemalige DDR hat einen guten Teil ihres staatlichen Selbstverständnisses aus dem Spitzensport geschöpft. Das neueste Beispiel hat mir eben Toni Brunner erzählt: Bei der Europameisterschaft im Seilziehen am letzten Wochenende in Bütschwil durfte Spaniens Mannschaft nicht antreten, weil sie sich unter der baskischen Fahne versammelt hatte.

Sogar die Schweizerische Eidgenossenschaft hat es vor einigen Jahren für gut befunden, den Sport zur Staatsache zu machen, was ich sehr bedaure: Wir haben ein Bundesamt für Sport gegründet, einzig und allein, um Herrn Bundesrat Ogi damals den Departementswechsel zu versüssen.

Meiner Ansicht nach wäre Sport keine Staatssache. Es ist meiner Ansicht nach aber doch etwas arg blauäugig und naiv zu sagen, dass dieser nicht auf eine Embargo-Liste gehört. Ich bin gegen das Gesetz als Ganzes; hier den Sport aber auszusparen, das würde ich nicht empfehlen.

Scheurer Rémy (L, NE), pour la commission: A l'énumération des échanges scientifiques, technologiques et culturels du projet du Conseil fédéral, la majorité de la commission propose l'adjonction des échanges sportifs, par 11 voix contre 7. Au contraire, la minorité Jutzet souhaite exclure du champ des sanctions les échanges culturels et sportifs, alors que MM. Vollmer et Pfister Theophil limitent l'exclusion au seul aspect sportif.

Il faut dire que la majorité de la commission et moi-même, à titre personnel, nous ne sommes pas insensibles aux arguments de M. Jutzet. Vous traduisez une conception idéaliste de la culture et du sport comme lieux de compréhension réciproque et d'échanges. Il est vrai que cela est. Il est vrai que les milieux culturels peuvent être des foyers d'opposition à des dictatures et qu'il n'y a pas lieu, vraiment pas lieu de frapper de sanctions des gens qui sont eux-mêmes les victimes du régime que l'on sanctionne.

De plus, on peut comprendre la volonté d'abstraire des activités sportives du champ de l'économie et de la politique. Et si c'était une règle à appliquer toujours, je crois qu'il faudrait l'exclure. Mais cela dit, il est vrai que les régimes dictatoriaux se servent de gens à leur dévotion comme représentants culturels. Il est vrai que l'exclusion des stades et des compétitions internationales est une mesure souvent durement ressentie à l'intérieur d'un pays, et donc, que c'est une mesure efficace qui ne pénalise pas une population dans ses besoins vitaux. M. Mörgeli a rappelé le cas de l'Afrique du Sud: je suis sûr que l'exclusion de l'équipe de rugby d'Afrique du Sud des stades pendant une longue période a été très durement ressentie dans le pays. On en a des témoignages et cela est vrai.

A ceux d'entre vous qui hésiteraient entre la proposition de la majorité et la proposition de minorité Jutzet ou l'une des autres propositions qui ont été faites, je rappelle le texte même de l'alinéa 2: "Les mesures de coercition peuvent notamment restreindre": tout est là, Mme Polla l'a déjà dit dans le débat d'entrée en matière: il s'agit d'un débat de dispositions générales, nous donnons au Conseil fédéral la possibilité – nous ne lui faisons pas l'obligation – d'exercer des sanctions dans des domaines énumérés, et ces domaines ont un caractère exemplatif: c'est "notamment". A partir de là, il appartient au gouvernement de savoir s'il est opportun ou s'il n'est pas opportun de toucher des milieux scientifiques, de toucher des milieux culturels ou de toucher des milieux sportifs.

On a dit et on a répété qu'il ne fallait pas limiter les sanctions à des mesures d'ordre économique seulement et qu'il fallait les concevoir sur un plan plus large. C'est pour cela que la commission vous propose cet élargissement. Nous ne visons ni les personnes qui sont actives dans les milieux culturels ni les sportifs, mais s'il devait arriver que ce soit par cet intermédiaire que l'on soit plus efficace, à ce moment-là il faudrait le faire.

La question de l'efficacité des sanctions a pris une place importante dans le débat sur l'entrée en matière. Il est possible que ce soit par ce type de sanctions que l'efficacité puisse être atteinte. Ce qui importe, c'est de montrer qu'il s'agit d'un champ ouvert. Je vous prie de maintenir l'élargissement du champ tel que la majorité de la commission vous le propose, étant bien entendu que le Conseil fédéral ne sera jamais obligé d'agir et que s'il décidait d'agir dans d'autres domaines que la loi ne suppose pas, il pourrait encore le faire puisqu'on a précisé que c'était "notamment" dans ces domaines

Puisque c'est l'usage, je vous rappelle que la commission a pris sa décision, par 13 voix contre 8 et avec 2 abstentions.

Couchepin Pascal (,): Tout a été dit par M. Scheurer. C'est un problème d'interprétation de texte. Le texte du projet du Conseil fédéral, à l'alinéa 2, dit que "les mesures de coercition peuvent notamment", et une énumération suit. La majorité de la commission du Conseil national, et nous n'avons pas d'opposition à cela,



voudrait qu'on rajoute parmi l'énumération des types de sanction possibles les sanctions portant sur le domaine sportif.

Nous ne sommes pas opposés à ce que l'on supprime cette mention, comme nous ne sommes pas opposés à ce qu'on l'ajoute, dans la mesure où, à nos yeux, le "notamment" doit nous laisser toute liberté de prendre les sanctions les plus diverses en fonction des circonstances, pour éviter aussi, ce qui est le souci de beaucoup d'entre vous et du gouvernement, que ces sanctions frappent d'abord des innocents avant de frapper les responsables des actes que l'on veut combattre.

Dès l'instant où il y a un débat et où la minorité Jutzet voudrait supprimer les termes "scientifiques et culturels", on est obligé de se demander ce que veut cette minorité. Est-ce qu'elle veut absolument éviter que l'on prenne des sanctions dans le domaine scientifique et culturel? Mme Nabholz a répondu sur ce point; les sanctions scientifiques et culturelles se justifient dans certains cas; elles sont justement des sanctions élégantes qui évitent de frapper les plus faibles.

Si la minorité Jutzet, en supprimant ces deux expressions, ne nous interdit pas de le faire, personnellement, je ne vois aucune difficulté d'aller dans son sens. Mais je crois que le débat même montre qu'on ne change pas les mots de manière innocente.

Dans cet esprit-là, la solution de la majorité est celle qui répond le mieux à nos intentions et à notre but d'efficacité des sanctions, en touchant le moins possible aux intérêts des plus faibles des habitants des pays concernés par les sanctions.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 88 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 52 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Eventualantrag der Minderheit/Antrag Vollmer/Pfister Theophil 77 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 66 Stimmen

Abs. 3 – Al. 3

Zbinden Hans (S, AG): Zu Beginn der Debatte wurde deutlich, dass dieses Gesetz ganz unterschiedlich interpretiert wird. Die einen finden, es sei ein Rahmengesetz. Andere meinen, es sei ein technisch-formales, juristisches Gesetz. Ich bin der Meinung, dass es vor allem an uns liegt, aus diesem Gesetz auch ein inhaltliches, ein substanzielles Gesetz zu machen. Ich verfolge mit diesem Minderheitsantrag zwei Ziele:

1. Ich möchte, dass die schweizerische Embargopolitik ein integraler Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik wird. Deshalb muss sich die Embargopolitik auch an den Zielen orientieren, die wir im Rahmen des Aussenpolitischen Berichtes mit dem Bundesrat zusammen definiert haben, d. h. an der Unabhängigkeit, an der Wohlfahrt, am Abbau der sozialen Ungleichgewichte, an den Menschenrechten,

AB 2001 N 1260 / BO 2001 N 1260

an der Demokratie, an der Rechtsstaatlichkeit, aber auch an der ökologischen Dimension.

2. Ich muss Ihnen sagen, dass ich ein wenig durch die Ereignisse von vor rund zwei Wochen beeinflusst bin. Was sich in den Vereinigten Staaten als Tragödie abgespielt hat, hat grosse Auswirkungen. Ich erwähne die Philosophie in diesem Zusammenhang jetzt zum dritten Mal. In meiner zwölfjährigen Tätigkeit hier ist es das erste Mal, dass dieses Wort innert dreissig Minuten dreimal gebraucht worden ist. Das Drama in den USA hat dazu geführt, dass man spürt, dass es eine Art neue geistige Ära der verstärkten Nachdenklichkeit, der Besonnenheit, vielleicht auch der "Vordenklichkeit" gibt. Das heisst, dass man in Zukunft Ereignisse, Ursachen, Folgen genauer betrachtet, dass man sie tiefer ergründet. Von daher gesehen ist es auch für uns wichtig, in dieses Gesetz ein Stück Nachdenklichkeit, einen "Nachdenklichkeitsauftrag", hineinzubringen. Ich kann dies anhand des Antrages, den Sie vor sich haben, zeigen:

1. Die Frage bei diesen Boykotten, bei diesen Embargos – das wurde seitens der SVP-Fraktion meiner Meinung nach sehr berechtigterweise gesagt –, ist: Welche Folgen lösen diese Massnahmen in den betroffenen Ländern aus? Die meisten Länder werden auf irgendeine Weise destabilisiert. Aber die genauen Folgen kann man nur abschätzen, wenn man auch von den Embargoländern ausgehend eine entsprechend genaue Evaluation durchführt, in der man alle Folgen genau abklärt, vor allem diejenigen der Nebenfolgen, die Menschen betreffen, die man gar nicht treffen will. Das ist eine Frage der Zielgenauigkeit dieses Embargos.

2. Diese Länder müssen nach Boykott-Ende in den meisten Fällen wieder ihre Infrastrukturen aufbauen. Ich



bin der Meinung, dass man deshalb immer auch die spätere mögliche Aufbauarbeit im Auge behalten muss, wenn man ein Embargo technisch und operativ durchführt. Trifft man mit einem Embargo die sozialen, gesellschaftlichen und kulturellen Fundamente eines Landes, dann wird die Aufbauarbeit ausserordentlich schwer sein. Denn wir sind ja meistens wieder dabei, wenn man in diesen Ländern die Störungen beheben muss, die durch den Boykott erfolgt sind. Das ist eigentlich ein Widerspruch in sich.

3. Es ist sehr leicht, ein Embargo auszusprechen. Viel schwieriger ist es, ein Embargo wieder zu beenden, d. h., den Austritt aus einem Embargo zu bestimmen. Von daher gesehen ist es sehr wichtig, dass man auch diese Komponente bei der Planung berücksichtigt.

Ich habe bewusst ein bisschen zur rechten Saalseite gesprochen. Ich bin der Meinung – ob wir das nun später als Mitglied in der Uno oder isoliert ausserhalb machen -: Wir müssen diese Fragen, die ich gestellt habe, in beiden Rollen beantworten. Innerhalb der Uno haben wir die Möglichkeit, mit einem Lautsprecher unsere Position in Bezug auf das Embargo deutlich zu machen. Sie können natürlich versuchen, diese Embargoposition auch ausserhalb der Uno bekannt zu machen, nur haben Sie dann nicht die gleiche Lautsprecheranlage zur Verfügung.

Noch ganz kurz etwas, das mich sehr wichtig dünkt: Wir haben keinen internationalen Mechanismus, wir haben keine internationale Agentur, die neutral die Wirkungen der Boykotte betrachtet.

Häufig sind es die Länder, die die Boykotte aussprechen, die nachher auch die Wirkungen beurteilen müssen; das ist eine Art fehlende Gewaltentrennung. Ich plädiere auch hier für eine Gewaltentrennung und bin der Meinung, dass die Schweiz alle Bemühungen unterstützen muss, wenn internationale Mechanismen entwickelt werden, um Boykotte umfassend zu evaluieren.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit zu unterstützen. Schauen Sie einmal den Antrag der Mehrheit an: Er bringt Materielles. Der Antrag der Minderheit bringt, im Gegensatz dazu, hier eben Substanz, und diese möchte ich gerne in dieses Gesetz einbringen.

Riklin Kathy (C, ZH): Die CVP-Fraktion bittet Sie, diesen Minderheitsantrag abzulehnen. Ich denke, die Grundsätze, an welche sich unsere Aussenpolitik halten soll, sind klar in der Bundesverfassung festgehalten. Die Ausführung der Aussenpolitik ist Aufgabe des Bundesrates. Wir können ihn in diesem Sinn nicht einschränken; der Antrag ist auch ziemlich schwammig. Nehmen Sie nur den letzten Abschnitt und fragen Sie sich einmal, was das eigentlich heissen soll. Ich denke, es macht hier in diesem technischen Gesetz, das wir unterstützen, wenig Sinn, wenn wir auch noch versuchen, die ganze Philosophie der Aussenpolitik in Worte zu fassen.

Suter Marc F. (R, BE): Die FDP-Fraktion hält es hier wie die CVP-Fraktion. Nachdem Frau Riklin schon Wesentliches gesagt hat, möchte ich Folgendes noch ergänzend unterstreichen:

1. Der Bundesrat ist kompetent, die Aussenpolitik zu betreiben, auszugestalten, zu führen. Das ist so in der Bundesverfassung verankert, und wir möchten das jetzt nicht ändern.

2. Wenn Sanktionen ergriffen werden, sind wir ja nicht irgendwo alleine auf einem fremden Planeten, sondern wir haben eine internationale Einbindung, und die Art, die Reichweite und die Ziele der Massnahmen werden in Zusammenarbeit der verschiedenen beteiligten Staaten und Organisationen definiert.

Man kann nun schöne Worte in dieses Gesetz hineinschreiben. Es ist sicher nicht falsch, was die Minderheit hier vorschlägt, auch wenn man sich – wenn schon – bei den Einzelheiten sehr wohl überlegen müsste, ob der vorgeschlagene Wortlaut wirklich auch präzise genug ist. Aber ich denke, dass die Minderheit eigentlich offene Türen einrennt, soweit sie die Stossrichtung der Sanktionen zu umschreiben versucht. Der Bundesrat wird sich natürlich an diesen Kriterien orientieren. Wir wissen ja, dass die Sanktionspolitik und auch die Art und Weise, wie sie ausgeführt und implementiert wird, in der Verwaltung über Jahre aufgebaut und entwickelt worden ist, insbesondere auch mit Rücksicht auf die Interessen in der Entwicklungszusammenarbeit. Da haben wir ja recht versierte Spezialisten, die im Einzelnen beurteilen können, was sachgerecht, was verhältnismässig ist. Wir können zwar solche Formeln ins Gesetz zu schreiben versuchen, aber es bleibt beim Formelhaften, ohne dass wir konkret etwas ändern oder einen Mehrwert schaffen. Daher und vor dem Hintergrund der Kompetenzregelung in der Verfassung rechtfertigt es sich nicht, nun mit einem Schnellschuss dem Bundesrat ins Handwerk zu pfuschen.

Der Bundesrat soll in der jeweiligen Situation grundsätzlich aufgrund der internationalen Einbindung, des vorgegeben Umfelds und gestützt auf die Erfahrungen, wie sie in der Praxis von Fall zu Fall erarbeitet wurden und anerkannt sind, entscheiden können, was im gegebenen Einzelfall, in der gegebenen Situation, getan werden soll, auch in Bezug auf die wirtschaftlichen Auswirkungen, welche Sanktionen auf die Schweiz haben. Dann soll der Bundesrat diesen Einzelentscheid en connaissance de cause, möglichst frei, aber natürlich auf dem



Boden der Verfassung, treffen können.
Aus diesen Überlegungen schliessen wir uns der Mehrheit an.

Widmer Hans (S, LU), für die Kommission: Die Kommission hat den Antrag Zbinden mit 8 zu 11 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt. Die Gründe, die von meinen Vorrednern angeführt wurden, waren auch bei den Gegenargumentationen innerhalb der Kommission zu hören. Ich habe nur noch Überlegungen aus der Kommission in Bezug auf das Thema Evaluation mitzuteilen. Es wurde in der Kommission erwähnt, dass, was die Evaluation betrifft, ein Text in Vorbereitung sei, der übrigens auf ein Forschungsprojekt des Watson Institute for International Studies zurückgehe und der bei Sanktionen ein Monitoring-System verlange. Auch seien Klauseln über das Aufheben von Sanktionssystemen in diesem Entwurf enthalten. Es erübrige sich zudem, einen allgemeinen Kontrollmechanismus einzuführen; viel wirksamer sei es nämlich, bei jeder einzelnen Sanktion ein Evaluationssystem vorzusehen.

AB 2001 N 1261 / BO 2001 N 1261

Trotzdem werde ich – ich habe jetzt die Gründe der Kommissionsmehrheit erwähnt – den Antrag der Minderheit Zbinden unterstützen.

Scheurer Rémy (L, NE), pour la commission: Comme vous le voyez, la proposition de minorité Zbinden fait en réalité de l'alinéa 3 un véritable article sur les buts de la loi. Or, ces buts généraux sont déjà exprimés dans l'alinéa 1er et ils vont dans le même sens. Cette proposition de minorité suppose aussi que le Conseil fédéral est l'initiateur des sanctions, alors qu'il ne fait que se rallier à une décision prise par la communauté internationale.

Sur un autre plan, il a été objecté à ce texte qu'il est pratiquement la transcription de l'article 54 alinéa 2 de la constitution et qu'il est inutile, sinon incongru, de reprendre presque formellement une disposition constitutionnelle dans un alinéa d'article de loi.

Quant à la demande d'évaluation exprimée ici comme un postulat, on peut bien sûr la comprendre et elle a été demandée par beaucoup d'entre vous, mais elle est superflue, parce qu'elle est déjà à l'étude. Le Watson Institute a été chargé de cette étude qui sera bientôt proposée par la Suisse et qui existe d'ores et déjà en avant-projet. Il s'agit, d'une part, d'une manière de guide à l'usage du Conseil de sécurité de l'ONU et d'un guide contenant même des passages-types à introduire dans les résolutions comportant des sanctions et, d'autre part, d'un document consacré au monitoring. C'est là une contribution, qui n'est pas sans importance, de la Suisse à la question de l'établissement et de l'évaluation des sanctions.

Le dernier argument pour le refus de la proposition de minorité Zbinden réside finalement dans le titre même de la loi, à savoir "loi fédérale sur l'application de sanctions internationales" et non pas "loi sur la politique fédérale en matière de sanctions". Nous retrouvons là ce que nous avons eu tout au long du débat, ces tentatives de réintroduire des éléments de politique dans une loi qui n'a pas ce caractère politique. Nous avons seulement à donner une base légale aux sanctions en raison de la loi sur la protection des données. La proposition de minorité Zbinden cherche à donner à cette loi une dimension politique qu'elle n'a pas et qu'elle ne doit pas avoir.

Au nom de la majorité de la commission – j'ai les mêmes chiffres que M. Widmer –, par 11 voix contre 8, je vous invite à rejeter cette proposition.

Couchepin Pascal (,): Il faut rappeler tout simplement le titre de la loi: "loi fédérale sur l'application de sanctions internationales". Et, à travers la proposition de minorité Zbinden, on cherche à définir une politique nationale des sanctions. On reprend le débat qu'on a eu au début de la matinée. La plupart des sanctions que l'on applique sont des sanctions qui ont été prises par l'Organisation des Nations Unies. Si on introduisait dans notre loi les dispositions prévues par la minorité Zbinden, cela reviendrait à définir d'une certaine manière le rôle de l'ONU dans une loi nationale. Or, cette loi, nous pensons qu'elle doit rester une loi de nature technique, et pas un texte sur la politique suisse des sanctions.

A l'alinéa 2 de la proposition de minorité Zbinden, on nous donne mandat de rétablir la paix. Lorsqu'on prend des sanctions, on n'est jamais sûr qu'elles atteindront l'efficacité qu'on leur attribue. On ne peut pas dire au préalable si une sanction permettra le retour de la paix. C'est un moyen parmi d'autres, tout d'abord d'exprimer la protestation, la répréhension à l'égard d'une politique et, ensuite, d'espérer ainsi le retour du respect des droits de l'homme – pas seulement le retour de la paix –, le retour du respect des droits de l'homme et aussi le retour de la paix si l'Etat concerné par les sanctions menace la paix.

Il convient également d'évaluer régulièrement l'efficacité des sanctions. La Suisse, seule, ne peut pas être l'arbitre du monde et décider à elle seule d'envoyer des commissions d'enquête pour savoir si les sanctions



atteignent le but pour lequel elles sont prévues. Nos mesures de coercition ne font que s'inscrire dans la ligne des sanctions internationales. C'est la communauté internationale qui doit mesurer l'efficacité des sanctions; ce n'est pas un pays qui apporte sa contribution à une action collective qui peut le faire. Nous sommes importants, nous sommes un pays qui a une tradition, une certaine présence internationale; mais nous ne pouvons pas prendre la place de la communauté internationale pour faire un bilan de décisions prises en commun. Pour cela, nous vous demandons de rejeter la proposition de minorité Zbinden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 85 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 48 Stimmen

Art. 2*Antrag der Kommission**Abs. 1**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit I

(Gysin Remo, Müller-Hemmi, Rennwald, Widmer, Wyss, Zbinden)

Der Bundesrat entscheidet über Art und Ausmass von Zwangsmassnahmen unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung. Dazu konsultiert er die dafür zuständigen parlamentarischen Kommissionen. Zur Unterstützung humanitärer Aktivitäten oder zur Wahrung schweizerischer Interessen können Ausnahmen festgelegt werden.

Minderheit II

(Wiederkehr, Baumann Ruedi, Zbinden)

.... ist der Bundesrat zuständig. Er erlässt nur Massnahmen ("smart sanctions"), die die allgemeine Situation der Bevölkerung nicht verschlechtern. Der Bundesrat kann überdies zur Unterstützung

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Beck**Abs. 1bis*

Ausgenommen von den Zwangsmassnahmen sind der Verkehr von Lebensmitteln, Medikamenten und therapeutischen Mitteln, die humanitären Zwecken dienen.

Art. 2*Proposition de la commission**Al. 1**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité I

(Gysin Remo, Müller-Hemmi, Rennwald, Widmer, Wyss, Zbinden)

Le Conseil fédéral détermine la manière et la portée des mesures de coercition, compte tenu des droits de participation de l'Assemblée fédérale. Il consulte à cet effet les commissions parlementaires compétentes. Il peut prévoir des exceptions

Minorité II

(Wiederkehr, Baumann Ruedi, Zbinden)

.... des mesures de coercition. Il édicte uniquement des mesures ("smart sanctions") qui n'aggravent pas la situation générale de la population. Le Conseil fédéral peut en outre prévoir des exceptions

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Beck**Al. 1bis*



Est exclu des mesures de coercition le trafic de produits alimentaires, de médicaments et de moyens thérapeutiques répondant à des besoins humanitaires.

AB 2001 N 1262 / BO 2001 N 1262

Gysin Remo (S, BS): Bei diesem Artikel geht es um die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlamentes. Wie immer, wenn wir im Spannungsfeld zwischen Bundesrat und Verwaltung einerseits und Parlament andererseits stehen, setzt sich der Bundesrat mit Vehemenz dafür ein, dass das Parlament ausgeschaltet ist.

Ich finde das nicht besonders demokratisch. Es widerspricht auch unserer neuen Bundesverfassung. Ich rufe Absatz 1 von Artikel 166, "Beziehungen zum Ausland und völkerrechtliche Verträge", in Erinnerung: "Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland." Es heisst nicht "sie kann sich beteiligen", sondern "sie beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik"! Wir haben hier einen zentralen, unsere Neutralität betreffenden Gegenstand. Wir sollten uns tatsächlich beteiligen. Artikel 184 Absatz 1 der Bundesverfassung unterstreicht diese Aufforderung: "Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung." "Unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung": Genau diesen Passus finden Sie in unserem Antrag. Der Bundesrat soll entscheiden. Er soll die Vorlage vorbereiten. Er soll alles einfädeln, und dann soll und muss er das Parlament konsultieren. Das kann im schlimmsten Fall auch nachträglich sein. Es gibt auch ein Ermessen bei der Umsetzung eines Embargos. Aber das Parlament in dieser wichtigen Materie einfach auszuschliessen wirft uns hinter die Bundesverfassung zurück, die klar sagt: Wir müssen unsere Mitwirkungsrechte, unsere Mitgestaltung wahren. Das ist Sinn und Zweck des Antrages der Minderheit I. Als in der APK die parlamentarische Beteiligung im Uno-Bereich angesprochen wurde, hat der Bundesrat durch Herrn Botschafter Michel wörtlich sagen lassen, wir sollten uns dann beim Embargogesetz melden. Das machen wir jetzt. Jetzt machen wir die Erfahrung, dass der Bundesrat hier, entgegen der in Aussicht gestellten Berücksichtigung des Anliegens, blockiert. Dasselbe macht er im Geschäftsverkehrsgesetz. Er schießt jetzt schon mit Kanonen gegen jede Art von Mitbestimmung unseres Parlamentes, die weiter geht als die bisherige. Er selbst beansprucht eine Staatsleitungsreform. Er will Regierung und Verwaltung effizienter machen. Er sagt, er müsse sich in der Aussenpolitik vermehrt auf unser Parlament abstützen, aber immer wenn es konkret wird, blockiert er das.

Wir sollten nicht hinter die Bundesverfassung zurückgehen. Wir sollten unser Bedürfnis, in der Aussenpolitik vermehrt mitzubestimmen, jetzt anmelden. Die APK hat übrigens eine Subkommission, die von Frau Zapfl geleitet wird, zu diesem Gegenstand eingesetzt. Die meisten Fraktionen sind darin vertreten. Diese Problematik ist höchst brisant. Wir diskutieren, ob wir bei WTO-Angelegenheiten mitbestimmen können. Ich denke, dass wir bei diesem urschweizerischen Gegenstand die Verpflichtung haben, uns hier zu melden und Mitwirkungsrechte zu verlangen.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit I zu unterstützen.

Wiederkehr Roland (E, ZH): Damit verständlich wird, was ich will, möchte ich den Text, den der Bundesrat vorgelegt hat, vorlesen: "Für den Erlass der Zwangsmassnahmen ist der Bundesrat zuständig." Ja, wer denn sonst? "Er kann zur Unterstützung humanitärer Aktivitäten oder zur Wahrung schweizerischer Interessen Ausnahmen festlegen."

Nun, es liegt im schweizerischen Interesse, dass die Bevölkerung eines Landes, das mit Sanktionen belegt wird, nicht ins Elend gestürzt wird. Es liegt sogar in unserem ureigenen Interesse. Es wäre ja absolut absurd, wenn wir Sanktionen verhängen würden, die die Bevölkerung eines Landes ins Elend stürzen würden, und wir hier dann mit der humanitären Ausnahmeklausel wieder Geld aufwerfen müssten, um dieses Elend zu verkleinern. Im Falle von Afghanistan: Wenn es so wäre, dass Sanktionen gegen Afghanistan insgesamt ergriffen würden und die Bevölkerung noch mehr ins Elend gestürzt würde, so wäre das absolut absurd. Denn wir werfen ja jetzt 20 Millionen Franken für humanitäre Aktivitäten auf.

Wir sind gegen Absurditäten natürlich nicht gefeit. Absurditäten gibt es auch in anderen Gebieten. Wenn z. B. der Strommarkt liberalisiert wird, dann wird es so sein, dass wir aus den marodesten Kernkraftwerken im Osten ganz billigen Strom beziehen und gleichzeitig Millionen von Franken in den Osten senden, um diese Kernkraftwerke einigermaßen zu sanieren. Wir verhindern damit, dass diese Kernkraftwerke abgestellt werden können. Damit müssen wir an und für sich durchaus leben. Das ist richtig. Aber hier hätten wir ja jetzt die Möglichkeit, einen Schritt zu tun, insbesondere weil die Experten sagen, die Uno habe ihre Fehler eigentlich eingesehen und sie werde in Zukunft nur noch in Richtung intelligenter Massnahmen gehen, also nicht mehr einfach Wirtschaftsblockaden über ganze Länder verhängen.



Wieso, sage ich, haben wir dann nicht den Mut, Herr Bundesrat, dies bereits jetzt in das Embargogesetz hineinzuschreiben und ein bisschen "key role player" zu sein, also derjenige, der das alles beförderlich behandeln kann? Deshalb haben wir im Antrag der Minderheit II schlicht und einfach einen Satz reingenommen. Ja, der Bundesrat soll bestimmen; ja, der Bundesrat soll für humanitäre Aktionen offen bleiben, auch in diesen Ländern; ja, er soll Massnahmen nach seinem Gusto anordnen können – aber es sollen intelligente Massnahmen sein, so genannte "smart sanctions".

Herr Bundesrat, Sie sind berühmt dafür, dass Sie Sprüche kartesischer oder anderer Art jeweils genau so auslegen, wie es Ihnen passt. Sie haben zu Herrn Rennwald gesagt, Sie seien für Klarheit. Hier hätten Sie die Möglichkeit, Klarheit zu schaffen, aber Sie möchten es nicht. Ich forderte Sie auf, klar zu sein und zu sagen: Wir wollen und unterstützen nur noch Massnahmen, die das Elend der Bevölkerung nicht vergrössern. Deshalb bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

Beck Serge (L, VD): Je crois que le principe des sanctions internationales est justifié lorsqu'elles visent à rétablir le droit public et le droit humanitaire, et notre pays doit contribuer à ces efforts. La discussion a largement porté sur les instances citées, ou plutôt reconnues comme références par notre pays pour la prise de mesures de coercition. Elle n'a sans doute pas assez porté sur le libre arbitre de notre pays, finalement sur la concrétisation ou la possibilité de concrétisation de sa politique de neutralité et de sa politique humanitaire, y compris sur les difficultés que cette application pourrait entraîner pour notre pays dans ses relations internationales. Nous devons avoir des inquiétudes au moment de donner une base légale et une délégation de compétences au Conseil fédéral pour la prise de mesures qui peuvent faire plus de ravages au plan humanitaire que des divisions blindées. C'est cela que nous devons avoir à l'esprit. Nous avons eu, par exemple, des débats très approfondis pour armer ou ne pas armer 200 soldats de la Swisscoy au Kosovo et, simultanément, nous n'approfondissons pas un débat sur la poursuite de notre collaboration à la catastrophe humanitaire irakienne. J'aimerais à cet égard vous lire quelques extraits d'un journal subversif: "Selon une enquête menée conjointement par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, l'Unicef, l'Organisation mondiale de la santé et le Programme alimentaire mondial de l'ONU, plus de 1,38 million d'Irakiens, dont plus de 563 000 enfants de moins de cinq ans, sont morts par suite des sanctions jusqu'à la moitié de l'an 2000." Plus loin, dans le même article, on nous dit: "Mais en 1990, le Conseil de sécurité de l'ONU ne disposait d'aucun moyen pour contrôler l'efficacité des mesures infligées." Par contre, les Etats-Unis en avaient. Ainsi, le président Bush avait une analyse de la CIA qui concluait: "Au plus tard après quatre nouveaux mois d'application conséquente des sanctions, les dirigeants irakiens devront retirer leurs troupes d'occupation du Koweït car ils ne seront plus à même de les approvisionner et de les nourrir." Poursuite de la citation: "Mais le président Bush ne s'intéressait pas au succès des sanctions. Il a gardé secrète l'étude de la CIA,

AB 2001 N 1263 / BO 2001 N 1263

n'en faisant état ni devant le Conseil de sécurité de l'ONU, ni devant le Congrès à Washington. Prétendant les mesures prises inefficaces, il a obtenu des deux instances l'autorisation de faire la guerre à l'Irak."

Et plus loin encore dans le même article, nous voyons que sur mandat de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, le professeur de droit international public belge, Marc Bossuyt, a réalisé une étude sur les conséquences négatives involontaires des sanctions économiques sur les droits de l'homme. Bossuyt arrive à la conclusion que dans les trois cas qu'il a examinés, Irak, Cuba et Burundi, les sanctions ont entraîné de très graves violations des droits de l'homme et des conventions de Genève. En ce qui concerne les sanctions contre l'Irak, il considère même possible que les faits constitutifs du génocide, conformément à la Convention de l'ONU contre le génocide, soient désormais réunis. Ce journal subversif, c'est la revue "La Suisse et le monde" publiée par le Département fédéral des affaires étrangères!

Je crois donc que si nous aimerions pouvoir participer à la déclaration de confiance que nous avons entendue tout à l'heure à l'égard du Conseil fédéral, reconnaissons pour le moins que l'objectivité et le courage politique du gouvernement peuvent être quelque peu sujets à caution et qu'il convient donc d'inscrire dans la loi des garde-fous. Si nous devons être un pays briseur de sanctions, comme certains d'entre nous en ont la crainte, je crois qu'au titre humanitaire, nous avons à assumer cette responsabilité de briseurs de sanctions. La priorité que notre pays doit accorder à la pratique et à la promotion du droit humanitaire, quelles que soient les alliances politiques qui s'organisent au niveau mondial et quelles que soient les pressions que ces alliances génèrent, est fondamentale. C'est donc l'inscription dans la loi de la sauvegarde des mesures humanitaires dans le domaine de la santé et de l'alimentation que je vous propose, pour préserver aussi notre gouvernement de pressions extérieures. Il aura ainsi une base légale pour mieux résister à des pressions économiques extérieures. Il ne s'agit pas du tout de mélanger les compétences, mais de cadrer l'engagement de notre



pays dans des mesures de boycott. Si l'aide est détournée, ainsi qu'y faisait allusion M. Couchepin, conseiller fédéral, tout à l'heure, de manière évidente elle ne répondra plus à des besoins humanitaires. Et comme les sanctions durent généralement des mois, voire des années, le Conseil fédéral a les capacités d'évaluer si le besoin humanitaire est constitué. Il est indispensable d'éviter qu'à l'avenir, l'attitude de notre pays à l'égard de l'Irak, au plan humanitaire – j'insiste bien là-dessus – se renouvelle.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à soutenir ma proposition, qui laisse toute manoeuvre au Conseil fédéral pour apprécier la situation, mais qui cadre son action et qui préserve en toutes circonstances la priorité, la prépondérance du droit humanitaire à laquelle doit être attaché notre pays.

Günter Paul (S, BE): Ich möchte Sie namens unserer Fraktion bitten, alle drei Anträge zu unterstützen.

Zuerst zum Antrag der Minderheit Gysin Remo: Ich spreche zu Ihnen auch als Vizepräsident Ihrer Delegation bei der Interparlamentarischen Union. Es ist ein Anliegen der ganzen Gemeinschaft der Parlamentarier der Welt, dass die Parlamente bei der Aussenpolitik ihrer jeweiligen Regierungen mehr mitsprechen. Leider ist es im Moment immer noch die Position vieler Regierungen, dass sie die Parlamente möglichst draussen halten wollen. Ich denke, diese Zeiten sind vorbei. In einer globalisierten Welt müssen die Parlamente in die Entwicklungen auf der Welt mit einbezogen werden. Der Antrag der Minderheit Gysin Remo ist eine gute Gelegenheit, das nun wirklich auch zu tun.

Der Antrag der Minderheit Wiederkehr betrifft im Grunde genommen ein anderes Gebiet, Herr Präsident. Deshalb sollten diese Minderheitsanträge einander nicht gegenübergestellt werden. Die "smart sanctions" sind ein grosses Thema. Die Interparlamentarische Union hat in ihrer vorletzten Konferenz in Jakarta dazu Resolutionen gefasst. Sie zielen genau in die Richtung der Intervention von Herrn Beck. Wenn man nicht aufpasst, werden Sanktionen Rohrkrepierer. Das grosse Wort ist jetzt "smart sanctions". Das ist zwar etwas einfacher gesagt als getan. Aber es besteht kein Zweifel, dass die Eliten der Diktatoren auf dieser Welt mit Sanktionen getroffen werden können, wenn man das will. Es gibt eine ganze Reihe von Massnahmen und Sanktionen, die – wenn man will – durchaus gezielt so angewendet werden können, dass es die Eliten wirklich trifft und dass es ihnen weh tut; vor allem, indem sie isoliert werden. Beispiele sind die Reisen ihrer Kinder, Gönner, Freunde und Profiteure ins Ausland. Ich denke hier an den Jetset, dem sie sich anschliessen, an die Eliteschulen, die diese Leute gegen teures Geld auch noch schulen, oder an die Universitäten, welche die Kinder dieser Leute aufnehmen.

Wenn ich einen Vergleich aus meinem Beruf bringen darf: Sanktionen sind wie Medikamente bei einer schwierigen, gefährlichen Krankheit. Diese Medikamente haben Nebenwirkungen. Es kommt darauf an, das richtige Medikament zu wählen, das Medikament richtig zu dosieren und auch zu wissen, wann man es wieder absetzen muss. Wenn man es undifferenziert anwendet, dann richtet man mehr Schaden als Nutzen an.

Ich möchte Sie also bitten, sowohl dem Antrag der Minderheit Gysin Remo als auch dem Antrag der Minderheit Wiederkehr zuzustimmen. Unsere Fraktion unterstützt selbstverständlich auch den Einzelantrag Beck.

Nabholz Lili (R, ZH): Namens der FDP-Fraktion beantrage ich Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen und die Anträge der Minderheit I (Gysin Remo), der Minderheit II (Wiederkehr) und den Antrag Beck abzulehnen.

Zum Antrag der Minderheit I: Wir haben in der Bundesverfassung eine klare Kompetenzregelung: In Artikel 184 werden die Mitwirkungsrechte des Parlamentes gewährleistet. Wir haben Artikel 47bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes, der diesen Grundsatz ausführt. Wenn der Bundesrat bei klassischen Exekutivaufgaben die Führungsfunktion hat – und der Entscheid, internationale Sanktionen mitzutragen, ist ein solcher klassischer Exekutiventscheid –, so ist es wohl eine Selbstverständlichkeit, dass er dabei an die verfassungsmässige, aber auch an die gesetzliche Grundlage gebunden ist, wie wir sie schon haben, und die entsprechenden Konsultationen vornimmt. Es wäre deshalb etwas aus einem Gesamtpaket gesetzlicher Normierungen herausgebrochen, wenn wir jetzt in diesem Gesetz gewisse Dinge explizit erwähnten und sie bei anderen aussenpolitischen Entscheiden, die die Mitwirkung des Parlamentes erheischen, nicht erwähnen würden. Es ergibt sich daraus eine Inkongruenz, die allenfalls genau das bewirken könnte, was Kollege Gysin Remo befürchtet, nämlich dass das Parlament – gerade in jenen Bereichen, wo dies nicht explizit erwähnt wird – weniger konsultiert wird, und nur noch dort zum Zuge kommt, wo das Gesetz es ausdrücklich vorsieht.

Ich denke, wenn man die Mitwirkungsrechte des Parlamentes verstärken will – persönlich stehe ich voll zu diesem Anliegen –, dann ist der Ort dafür im Zusammenhang mit den Beratungen, die später stattfinden. Sie wissen, dass die Subkommission Zapfl der APK diese Aufgabe an die Hand genommen hat. Ihre Berichte werden dann von der APK beraten und werden, so hoffe ich, auch im Plenum zu einer Debatte führen. Das ist der Ort, wo es generell um diese Aufgabenteilung bzw. um das Zusammenspiel zwischen dem Bundesrat und dem Parlament gehen wird, und nicht jetzt bei einem Einzelfall.



Der Antrag der Minderheit II bewirkt genau das, was Herr Wiederkehr in seinem Eintretensvotum abgelehnt hat. Er hat nämlich dort ausgeführt, der Spielraum des Bundesrates müsse gross sein, und deshalb sei er für Eintreten. Hier engt er nun mit seinem Antrag diesen Spielraum ein. Wenn der Bundesrat und mit ihm seine Direktionen – die Direktion für Völkerrecht und die Deza – bei der Definition von Sanktionspolitiken international eine Vorreiterrolle hatten und die so genannten "smart sanctions" sogar international als sehr

AB 2001 N 1264 / BO 2001 N 1264

diskussionswürdig vorangetrieben haben, gehe ich nicht davon aus, dass der Bundesrat selbst, der dann die Entscheidung treffen wird, sich über diese intelligenten Massnahmen hinwegsetzen wird. Vielmehr wird er sie mit in seine Entscheidungsfindung einbeziehen. Es kann ja nicht darum gehen, dass seine Direktionen und Verwaltungsabteilungen das eine tun und propagieren und er selbst die Massnahmen, die man im Ausland propagiert, nicht zu seinen eigenen macht.

Den Antrag Beck können wir nicht unterstützen. Im Sinne einer Leitidee kann man sich dem Antrag durchaus anschliessen, dass das humanitäre Feld möglichst ausgespart werden soll. Aber wenn man ein Gesetz macht, muss man präzise formulieren, und der Antrag Beck, der mit sehr weichen und insofern nicht klar definierten Begriffen operiert, würde es ausgesprochen schwer machen, dem Gedanken wirklich Substanz zu geben. Würden wir dann so weit gehen, dass wir es uns einfach zu eigen machen müssten, wenn z. B. Hilfswerke sagen würden, dass etwas der humanitären Überlegung widerspreche und dass etwas anderes humanitäre Hilfsgüter seien? Sind wir, wenn wir schon Gesetze machen, nicht aufgerufen, sie so klar und so präzise zu erlassen, dass sie nachher auch auf der Verordnungsstufe umgesetzt werden können?

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, den Antrag Beck abzulehnen.

Riklin Kathy (C, ZH): Die CVP-Fraktion setzt sich für die Fassung des Bundesrates ein. Wir denken, sie ist klar und präzise abgefasst. Für das Anliegen der Minderheit Gysin Remo haben wir ebenfalls Verständnis, aber so, wie es hier abgefasst ist, würde es zu einem sehr schwerfälligen Gesetz führen. Stellen Sie sich nur einmal vor, wie das dann effektiv praktiziert werden sollte. Häufig müssen ja Sanktionen sehr rasch ergriffen werden. Es wäre vielleicht auch noch stark von den bestehenden Mehrheiten hier im Parlament abhängig, und wir möchten ja eine kohärente Aussenpolitik.

Was den Antrag der Minderheit Wiederkehr betrifft, so sehen wir grosse Probleme, denn er will ja nur – das Wörtchen "nur" hat er eingesetzt – "smart sanctions", intelligente Sanktionen. Wir sind sicher für die intelligenten Sanktionen, aber das soll Teil der bundesrätlichen Embargopolitik sein und hier nicht so spezifisch hineingenommen werden, weil es dann andere Massnahmen eher ausschliesst und viel zu restriktiv ist. Man kann sich auch fragen, ob das in Artikel 2 hineingehört, wo es um die Zuständigkeiten geht. Es passt eigentlich gar nicht in diesen Bereich hinein.

Zum Antrag Beck: Wir wurden aufgeklärt, dass an und für sich Lebensmittel und Medikamente sowieso nicht Teil von Embargomassnahmen sein sollen. Wir wollen keine Hungerwaffe, wie das immer von Herrn Schlüer und Herrn Mörgeli bössartigerweise gesagt wurde. Genau das wollen wir nicht mit unserem Embargo, wir wollen intelligente Embargomassnahmen, und darum müssen wir das in diesem Artikel nicht spezifisch erwähnen.

Widmer Hans (S, LU), für die Kommission: Der Antrag der Minderheit I (Gysin Remo) wurde in der Kommission mit 12 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt. Es wurde darauf hingewiesen, dass Artikel 47bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes trotz eines Verzichts auf eine Konsultation im Zusammenhang mit Embargos eben durchaus respektiert würde. Die Mitwirkung der Räte sei nicht ausgeschlossen, weil nachher, sozusagen a posteriori, gewisse Fehler oder falsche Entscheidungen des Bundesrates die Politik des Bundesrates ja in der Zukunft beeinflussen würden. Zudem gäbe es, wenn man beide Räte und vor allem deren APK konsultieren würde, im Bereich von Finanztransaktionen, die sehr oft sehr schnell erfolgen, ein Problem mit der Zeit; eine Konsultation wäre zu zeitaufwendig.

Zum Antrag der Minderheit II (Wiederkehr): Dieser unterlag in der Abstimmung mit 3 zu 12 Stimmen bei 5 Enthaltungen. Es wurde gesagt, dass der Begriff "smart sanctions" nicht in einen Gesetzestext aufgenommen werden solle, weil er zu wenig genau definiert sei und weil zu diesem Begriff noch keine Rechtsprechung existiere.

Was den Antrag Beck anbelangt, werde ich persönlich ihm zustimmen. Die Logik der Argumentation der Kommission war aber immer dieselbe: Der Bundesrat kann ja ohnehin schon Ausnahmen bestimmen.

Scheurer Rémy (L, NE), pour la commission: M. Gysin vient de rappeler la participation du Parlement à la politique étrangère, mais je crains qu'il n'ait donné des textes constitutionnels une interprétation extrêmement extensive. Cela ne signifie pas que le Conseil fédéral doit consulter le Parlement sur toute décision d'exé-



tion, sur toute décision d'application.

Pour le reste, la proposition de minorité I (Gysin Remo) répète pour l'essentiel ce qui est déjà dans la loi sur les rapports entre les conseils, mais elle innove aussi d'une manière que l'on peut qualifier d'irréaliste. En exigeant la consultation préalable des commissions parlementaires et en sachant le délai qu'il y a pour une consultation, cela reviendrait pratiquement à donner un préavis à des personnes frappées de sanctions. Et avoir un préavis sur des sanctions, en particulier financières, c'est permettre à la personne d'échapper aux sanctions que l'on se dispose à prendre contre elle.

La commission a refusé cette proposition de minorité I, par 12 voix contre 6.

Quant à la proposition de minorité II (Wiederkehr) qui fait état de "smart sanctions", l'expression est plaisante, elle est intéressante, mais elle n'a pas encore reçu de définition précise et il n'existe pas de jurisprudence à cet égard. J'admire que l'on ait des exigences de clarté, mais il est difficile de fonder des exigences de clarté sur une définition qui n'est pas claire et sur une absence de jurisprudence.

Pour le reste, les exceptions auxquelles on fait référence sont déjà prévues dans l'article 2 alinéa 1er et la commission a écarté cette proposition de minorité II, par 12 voix contre 3.

Pour des raisons évidentes, notre commission n'a pas pu examiner la proposition Beck. Je fais tout d'abord remarquer à M. Beck que nous ne sommes pas en train de faire une délégation de compétences du Parlement vers le Conseil fédéral, mais que nous définissons sur un point précis des compétences; ce n'est pas pareil! Comme nous savons que M. Beck est très sensible aux nuances, je suis sûr qu'il sera d'accord.

Je lui fais remarquer aussi que, dans l'article 1er, il y a une référence très précise à la protection des droits de l'homme. Il va de soi que, si des sanctions devaient atteindre fondamentalement les droits de l'homme, elles ne devraient pas être prises. Donc là, la proposition n'ajoute aucun élément. A l'article 2 alinéa 1er, il est aussi prévu des exceptions pour soutenir des activités humanitaires. Cela s'y range aussi.

Pour ma part, je ne peux pas faire de recommandation puisque la commission n'a pas traité la proposition Beck, mais je vous rappelle que le rapporteur de langue allemande qui est philosophe, ce sera par-là qu'on conclura puisque c'est par-là qu'on a commencé aussi, dit que ce n'est pas dans la logique de la loi telle qu'elle a été voulue par la commission.

Couchepin Pascal (,): Il y a trois propositions qui sont maintenant en discussion.

La première, c'est la proposition de minorité I (Gysin Remo). Il va de soi que nous entendons respecter les compétences de l'Assemblée fédérale dans le domaine de la politique extérieure, conformément à l'article 47bis a de la loi sur les rapports entre les Conseils. Si l'on introduisait dans la loi la proposition de minorité I, quelle conséquence cela aurait-il? Si l'on interprète la proposition de minorité I en disant que c'est simplement un rappel des compétences de l'Assemblée fédérale, elle n'a pas d'intérêt. Je ne pense pas que ce soit l'intention de M. Gysin. Je pense que M. Gysin veut aller plus loin. Il veut donner une sorte de droit de consultation préalable à toute décision d'embargo à l'Assemblée fédérale, et probablement pas à l'Assemblée fédérale elle-même, mais à la Commission de politique extérieure. On

AB 2001 N 1265 / BO 2001 N 1265

n' imagine pas que l'on convoque une assemblée extraordinaire de l'Assemblée fédérale pour discuter des mesures de coercition. On n' imagine pas, en sens inverse, qu'on attendra la réunion ordinaire de l'Assemblée fédérale pour lui demander son avis préalablement à la décision de prendre des sanctions. C'est donc à travers une commission parlementaire, probablement, que M. Gysin souhaite voir s'exercer ce droit de consultation de l'Assemblée fédérale. Or, même cette participation ne permettrait pas l'efficacité des sanctions, notamment dans le domaine des sanctions financières. En commission, lorsque M. Gysin a fait cette proposition de minorité, nous avons cité un cas où, si nous avons dû attendre quelques jours, une dizaine de jours au minimum, pour convoquer la commission, il y aurait eu belle lurette que tous les fonds que l'on voulait bloquer auraient quitté la Suisse et, ainsi, on aurait rendu totalement inefficaces et même ridicules les sanctions prévues par le Conseil fédéral.

La proposition de minorité II (Wiederkehr) voudrait limiter les mesures de coercition aux mesures dites "smart". Il n'y a pas de définition internationale de ce terme, par contre, il existe une volonté, à l'échelle internationale, d'avoir à l'avenir plutôt des sanctions ciblées que des sanctions générales. Mais ce souhait, que nous partageons, ne justifie pas l'introduction d'une notion non définie en droit international, qui est la notion de "smart sanctions". C'est une notion qui correspond à une tendance, mais le contenu de ces termes n'est pas défini. Par conséquent, l'introduire dans notre loi serait faux.

Monsieur Beck, si votre proposition tendait à transmettre une recommandation à l'intention de Conseil fédéral, je crois que nous n'aurions aucune hésitation à l'accepter comme recommandation. Comme texte de loi, je



crois que cela apporte plus de difficulté que de clarté, quoi que vous en pensiez.

Le droit humanitaire auquel vous faites allusion n'est pas un droit codifié. Il n'y a pas de définition de ce qu'est une action humanitaire, de ce qu'est une action non humanitaire. D'une manière générale, on peut dire que l'exportation de médicaments y correspond plutôt, en général, sauf si c'est destiné à des forces armées exclusivement; l'exportation de médicaments a plutôt, généralement, une connotation humanitaire, de même que l'exportation d'aliments, de nourriture vers un pays. Et pourtant! Et pourtant, on sait que, dans certains cas, l'arme de l'alimentaire est utilisée par des régimes dictatoriaux à des fins contraires. Et si vous nous dites: "Mais bien sûr, alors, dans ce cas-là, prouvez qu'il s'agit de quelque chose qui n'a pas un objectif humanitaire", je vous répondrai qu'il y a des régimes dont on suppose que, probablement, ils vont détourner l'aide alimentaire à des fins non humanitaires. Mais si on doit en faire la démonstration en droit suisse et devant nos parlementaires ou devant des instances de recours – parce qu'il faudrait des instances de recours en cas de décision d'une autorité fédérale –, je crois qu'on ne s'en sortira jamais. Il faut laisser au Conseil fédéral la chance et la possibilité de dire qu'avec un régime tel, même quelque chose qui, probablement, dans d'autres cas aurait un caractère humanitaire, ne doit pas être autorisé, car on ne peut pas faire confiance à ce régime. Mais je vois que vous vous préparez à poser une question.

Alors, j'arrête là en recommandant de rejeter la proposition Beck. – J'attends votre question.

Beck Serge (L, VD): Monsieur le Conseiller fédéral, vous comprendrez que j'aie quelques doutes quant à vos déclarations, quand j'examine le cas d'école Irak auquel j'ai fait largement allusion sur la base de publications émanant du Conseil fédéral, et que je constate que les mesures adéquates n'ont pas été prises par le Conseil fédéral.

Couchepin Pascal (,): Si on refait l'historique des mesures de sanction prises dans le passé, c'est un petit peu comme quand on fait l'historique des mesures prises par la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international dans le passé: il y a certainement eu des erreurs ou peut-être de fausses appréciations de situations. Je ne veux pas entrer ici en débat avec vous sur le cas de l'Irak. Ce n'est pas mon rôle, j'empiéterais sur un département qui émet de la documentation que vous évoquez ici en la qualifiant de "non subversive". Mais même si on avait pu se tromper dans le cas de l'Irak, ça n'enlève rien à la portée de l'argument selon lequel les notions que vous introduisez dans la loi relèvent plus d'une directive que d'un texte légal avec une définition précise, qui permet d'avoir une clarté absolue dans la pratique. Le Conseil fédéral ne peut pas accepter un texte qui introduit plus de difficultés que de clarté. Alors, vous dites: "Il faut forcer le Conseil fédéral. C'est une aide en le forçant." Si vous voulez faire cela, il faut changer les dispositions légales qui prévoient que c'est le Conseil fédéral qui mène la politique étrangère et qui doit prendre parfois un certain nombre de risques.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit II 56 Stimmen

Dagegen 70 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit 76 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I 56 Stimmen

Abs. 1bis – Al. 1bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Beck 103 Stimmen

Dagegen 22 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Art. 3–6





Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3–6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

.... Abwicklung des Geschäftes;

d. gesperrte Konten und Vermögenswerte.

Art. 7

Proposition de la commission

Al. 1, 3–6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

.... financières de l'opération;

d. les comptes bloqués et les valeurs patrimoniales.

Angenommen – Adopté

Art. 8–18

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gysin Remo (S, BS): Der Rat hat in Artikel 1 keine Rücksicht auf die völkerrechtliche Grundlage genommen, die wir

AB 2001 N 1266 / BO 2001 N 1266

bis jetzt verfolgt haben. Er entzieht hiermit unserer bisher gelebten Neutralität den Boden. Auch der Uno, über die wir diskutiert haben, ist mit Ihrem Entscheid weitgehend der Boden entzogen worden.

Wir haben jetzt eine völkerrechtliche Situation, in welcher ein einzelner Staat sich nicht mehr völkerrechtlich auf Uno-, OSZE- oder EU-Entscheide abstützen muss, sondern eigenständig handeln kann. Der Bundesrat will die Freiheit haben, diesem Staat zu folgen; das geht unseres Erachtens nicht.

Zweitens haben Sie jede Präzisierung des Zweckes und eine Evaluation von Sanktionsmassnahmen abgelehnt. Sie sind hiermit hinter die Bundesverfassung und die parlamentarischen Mitwirkungsrechte gegangen, die hier konkret verankert werden sollten. Sie haben eine Konkretisierung in Bezug auf die "smart sanctions" abgelehnt.

Sie werden begreifen, dass die SP-Fraktion diesem Gesetz angesichts dieser Situation nicht zustimmen kann.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 00.095/1515)

Für Annahme des Entwurfes 58 Stimmen

Dagegen 47 Stimmen