



19.085

Embargogesetz. Änderung

Loi sur les embargos. Modification

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.06.21 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.06.22 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Antrag der Mehrheit
Eintreten

Antrag der Minderheit
(Nidegger, Aebi Andreas, Büchel Roland, Estermann, Grüter, Köppel)
Nichteintreten

Proposition de la majorité
Entrer en matière

Proposition de la minorité
(Nidegger, Aebi Andreas, Büchel Roland, Estermann, Grüter, Köppel)
Ne pas entrer en matière

AB 2022 N 1049 / BO 2022 N 1049

Pfister Gerhard (M-E, ZG), für die Kommission: Die Laufnummer dieses Geschäfts zeigt, dass der Bundesrat diese Botschaft schon vor längerer Zeit verabschiedet hat. Die Ursache für die Botschaft geht noch weiter zurück, nämlich ins Jahr 2015, auf die Zeit nach dem Überfall Russlands auf die Krim. Der Bundesrat verordnete damals ein Embargo, gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung. Solche Verordnungen sind auf vier Jahre befristet und können anschliessend nur einmal für weitere vier Jahre verlängert werden; die Verordnung läuft also Ende 2023 aus.

Der Bundesrat nahm dies zum Anlass, eine Anpassung des Embargogesetzes vorzuschlagen, die zwei Ziele verfolgt. Einerseits soll das Einfuhrverbot für Feuerwaffen, Waffenbestandteile und Munition sowie weitere Güter aus Russland und der Ukraine fortgeführt werden. Andererseits möchte der Bundesrat bei der Regelung zukünftiger Fälle richtigerweise nicht mehr auf die Bundesverfassung rekurrieren müssen, sondern für diese Praxis eine gesetzliche Basis haben. Dies gibt ihm mehr Flexibilität, ohne aber materiell etwas zu ändern.

Der Ständerat stimmte der Vorlage am 3. Juni 2021 mit 38 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung zu. Er ergänzte Artikel 2bis dahingehend, dass die Zwangsmassnahmen nicht nur auf andere Staaten, sondern auch auf Personen oder Entitäten, die von den Zwangsmassnahmen noch nicht betroffen sind, ausgeweitet werden können, wenn die Interessen des Landes es erfordern. Ebenso verlangte der Ständerat explizit, dass bei der Umsetzung im internationalen Bereich keine Benachteiligung der Schweizer Unternehmen erfolgt.

Die Aussenpolitische Kommission Ihres Rates befasste sich an insgesamt drei Sitzungen mit dieser Vorlage: Am 25. Juni 2021 führte sie eine allgemeine Aussprache durch; am 30. August 2021 liess sie sich vom Bundesrat generell über seine Sanktionspolitik orientieren; und am 2. Mai dieses Jahres nahm sie die Detailberatung vor. Ich erwähne das, um Ihnen zu verdeutlichen, dass sich der Kontext der Beratungen dieses Gesetzes in dieser Zeit natürlich stark verändert hat. Der Ursprung der Vorlage war der Krieg auf der Krim und im Donbass im Jahr 2014. Seit dem 24. Februar dieses Jahres hat sich natürlich auch die Beratungsweise bei diesem Geschäft stark verändert. Die Fragen, die sich seither stellen, waren auch Thema bei der Beratung des Gesetzes in der Kommission: Die Fragen nach der Kompatibilität mit der Neutralität und nach der eigenständigen





Sanktionspolitik der Schweiz sowie die Frage, ob man weitere Berichte des Bundesrates zu seiner Sanktionspolitik und zur Neutralität abwarten will, bevor man diese Vorlage überhaupt berät, wurden in der Kommission thematisiert.

Eine Mehrheit der Kommission entschied, auf das Gesetz einzutreten, es im Detail zu beraten und es Ihnen nun vorzulegen. Mehrheitlich war man der Auffassung, dass diese Anpassung des Embargogesetzes, so, wie sie der Bundesrat beantragt, mit der Neutralität der Schweiz vereinbar sei bzw. dass sie keine fundamentale Neuausrichtung darstelle. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Kompetenz, die man ihm mit Artikel 2bis gibt, den Zweck hat, seine neutralitätspolitischen Pflichten umzusetzen.

Die von der Kommissionsmehrheit eingefügten Ergänzungen, insbesondere bei Artikel 2ter, kamen nach einer intensiven Debatte über die allenfalls neu auszurichtende Sanktions- und Neutralitätspolitik der Schweiz zustande. Sie werden voraussichtlich in den Eintretensvoten der Fraktionen und in der Detailberatung noch zu reden geben.

Eine Minderheit Nidegger verlangt Nichteintreten auf die Vorlage. Sie begründet das hauptsächlich damit, dass die Vorlage nicht mit der Schweizer Neutralität kompatibel sei. Würde man sich der Sanktionspolitik des Westens gegenüber Russland anschliessen, wäre das nicht mehr neutral und würde letztendlich zu einer Isolation der Schweiz führen. Ebenso ist die Minderheit Nidegger der Meinung, dass Sanktionen eine moderne Weiterführung des Kriegs mit wirtschaftlichen Massnahmen und letztendlich wirkungslos seien.

Die Kommissionsmehrheit führt demgegenüber ins Feld, dass Sanktionen oder Embargos auch in früheren Fällen von der Schweiz mitgetragen wurden, ohne dass sich die Neutralität dadurch verändert hätte.

In diesem Sinn beschloss Ihre Kommission mit 19 zu 6 Stimmen Eintreten auf die Vorlage.

Wehrli Laurent (RL, VD), pour la commission: Dans sa séance du 3 mai 2020, votre Commission de politique extérieure a repris et terminé son examen de la révision de la loi sur les embargos, qui a été initiée en 2019 et déjà votée par le Conseil des Etats. Pour mémoire, ces travaux avaient été interrompus en été 2021 afin de pouvoir prendre connaissance des conclusions du groupe de coordination du Conseil fédéral sur les sanctions dites thématiques de l'Union européenne.

Tout d'abord, par 19 voix contre 6 et aucune abstention, la commission vous recommande d'entrer en matière. En cas d'acceptation du projet, le Conseil fédéral pourra donc prendre des sanctions de manière autonome et les appliquer non seulement aux Etats, mais aussi à des particuliers et à des entreprises. La majorité de la commission soutient ainsi ce projet qui respecte le droit international, celui de la neutralité et renforce la cohérence de la politique suisse en matière de sanctions.

Une minorité de votre commission propose de ne pas entrer en matière, car elle estime que cette modification rendrait la position de la Suisse illisible et violerait le devoir de neutralité, justement, par la nouvelle compétence du Conseil fédéral prévue, qui lui permet d'étendre les sanctions.

Comme vous l'aurez compris, la discussion sur ce projet a porté bien évidemment sur ses conséquences potentielles s'agissant du respect de la neutralité, ceci dans le cadre nouveau créé par les sanctions prises à l'encontre de la Russie à la suite de son invasion de l'Ukraine. C'est dans ce sens que notre collègue Yves Nidegger a déposé une proposition, que sa minorité défend, visant à ajouter un alinéa 1bis à l'article 1, imposant que "le respect de la neutralité suisse (soit) considéré comme l'élément principal". Cette proposition a été considérée comme superfétatoire au regard de ce qui est déjà contenu dans la Constitution. Elle a été rejetée par 19 voix contre 6 et aucune abstention.

Par ailleurs, à l'article 2 alinéa 2bis, la majorité de votre commission propose de soutenir l'extension voulue par le Conseil des Etats, qui prévoit que le Conseil fédéral peut décider de sanctions non seulement contre des Etats, mais aussi contre des personnes ou des entités. A cet alinéa, la minorité Portmann souhaite modifier la formulation proposée par le Conseil fédéral: "... lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige", de la façon suivante: "... lorsque le pays est directement menacé ou en cas de violations présumées du droit international". Votre commission n'a pas soutenu cette proposition, par 18 voix contre 2 et 4 abstentions, considérant que la formulation du Conseil fédéral est validée par le Conseil des Etats, la Constitution fédérale et celle inscrite dans le droit international qui reconnaît la neutralité suisse, et qu'en cela elle ne devrait pas être modifiée.

La proposition déposée par notre collègue Yves Nidegger après la séance de votre commission n'a donc pas pu être traitée par cette dernière, mais, vous l'aurez compris, soutenir cette proposition reviendrait à supprimer l'une des modifications majeures souhaitées par le Conseil fédéral et réduirait donc clairement la portée de l'actualisation nécessaire de la loi sur les embargos.

A l'article 1 alinéa 2ter, votre commission a souhaité, par 14 voix contre 7 et 3 abstentions, introduire la possibilité pour le Conseil fédéral, d'édicter des sanctions contre des personnes impliquées dans des violations du droit international humanitaire ou des droits de l'homme ou dans toute autre forme d'atrocité. Notre conseil



s'est d'ailleurs exprimé la semaine dernière en faveur d'une initiative parlementaire similaire de notre collègue Fabien Molina. Une minorité, formulée par notre collègue Yves Nidegger, propose de ne pas retenir ce nouvel alinéa 2ter.

A l'article 2a, la minorité Fischer Roland propose de biffer le nouvel article 2a tel qu'adopté par le Conseil des Etats, article qui garantit que les entreprises suisses ne soient pas désavantagées. Votre commission, par 12 voix contre 11 et 1 abstention, a décidé de maintenir ce nouvel article.

AB 2022 N 1050 / BO 2022 N 1050

A l'article 2b, la minorité Portmann propose d'inscrire l'obligation pour le Conseil fédéral de soumettre "immédiatement aux commissions parlementaires compétentes son rapport d'analyse concernant la compatibilité de ses décisions avec la neutralité suisse". Votre commission a décidé, par 13 voix contre 2 et 9 abstentions, de vous recommander de ne pas soutenir cet ajout, le considérant comme superflu en regard des autres dispositions déjà en vigueur sur les relations entre le Conseil fédéral et les commissions de nos deux chambres.

Je conclus en vous indiquant que, par 18 voix contre 6 et 0 abstention, votre commission vous recommande d'approuver les modifications décrites de la loi sur les embargos, sachant qu'elle vous recommande donc, par 19 voix contre 6 et 0 abstention, d'entrer en matière.

Büchel Roland Rino (V, SG): Die Kommission will ja, dass die Schweiz selbstständig Sanktionen ergreifen kann. Was denken Sie, warum gibt es auf der Welt keinen einzigen mit der Schweiz vergleichbaren kleinen Staat, der so etwas auch will?

Wehrli Laurent (RL, VD), pour la commission: Je vous remercie pour votre question, cher collègue. Comme cela a été dit, c'est une volonté de la commission d'introduire la possibilité de sanctions propres à la Suisse. Vous avez également participé aux débats de la commission. Nous avons également mené le même débat ici, dans cette salle, la semaine dernière, lors du traitement de l'initiative parlementaire Molina 19.501. Il y a clairement une volonté d'étendre cette possibilité, de permettre à la Suisse, particulièrement au Conseil fédéral, de prendre des sanctions de manière autonome.

Nidegger Yves (V, GE): Ma proposition de minorité vous invite instamment à ne pas entrer en matière sur cette modification de la loi sur les embargos. La raison la plus évidente étant, comme cela a été dit par le rapporteur de langue française, que cette réforme a été demandée par le Conseil fédéral avec un seul article. Après, sous le coup de l'émotion et de la guerre en Ukraine, la commission a rajouté et brodé autour. Mais le coeur de la réforme, telle que voulue par le Conseil fédéral, c'est l'introduction de l'article 2 alinéa 2bis qui est en contradiction absolue avec la loi elle-même – si vous prenez la peine de lire les textes.

Les sanctions dont on parle, c'est le droit de faire du mal à quelqu'un. En principe, nuire à autrui n'est pas justifiable; cela l'est dans le cadre de sanctions nous dit la loi sur les embargos pour une seule justification et dans un seul but: le respect du droit international public. Donc, la Suisse peut, de par notre droit en vigueur, reprendre – et non être à l'origine elle-même – des sanctions lancées par les Nations Unies ou par des partenaires importants de la Suisse dans le but de faire appliquer le droit international public, c'est-à-dire dans le but de faire du mal à un Etat qui viole le droit international public et de lui faire du mal ainsi jusqu'à ce qu'il cesse de violer le droit international public.

L'article 2 alinéa 2bis est une ineptie absolue en ceci qu'il propose d'étendre les sanctions en question à des Etats qui n'ont pas violé le droit international public, puisque cet article mentionne qu'il s'agit pour le Conseil fédéral d'étendre les mesures de coercition à des Etats qui ne sont pas visés par les mesures que l'on reprend. Et si ces Etats ne sont pas visés par des mesures qui ont été prises par d'autres et que l'on pourrait reprendre, c'est parce qu'ils n'ont pas violé le droit international public.

Vous avez donc l'introduction ici d'une espèce de compétence de faire du mal à autrui, pas pour soutenir le droit international public parce qu'il est violé, pas à l'encontre de l'auteur d'une violation, mais à l'encontre de quelqu'un d'autre qui est innocent.

Cet article 2 alinéa 2bis, si vous le lisez après avoir lu la définition très restrictive de l'article 1 de la loi sur les embargos, est en contradiction absolue avec le but même de la loi et la définition même que l'on se fait en Suisse d'une sanction.

C'est la raison principale pour laquelle vous ne devez pas entrer en matière sur cette révision et pour laquelle je vous demanderai, dans l'hypothèse où vous entreriez en matière, de biffer cette disposition tout particulièrement.

L'ordre du monde, puisqu'il s'agit de cela, est régi par une poignée de superpuissances, généralement nucléaires, qui établissent l'ordre du monde par la force, par la menace militaire, parfois par l'intervention mili-



taire, qui organisent des alliances fondées sur la force et qui recourent au droit pour consolider ces alliances, en ayant évidemment pris la précaution de disposer d'un droit de veto au Conseil de sécurité, de sorte à pouvoir paralyser la communauté internationale lorsqu'elle a quelque chose à leur reprocher; c'est cela, l'ordre du monde. Et dans ce contexte, les sanctions sont l'équivalent moderne du siège militaire: affamer une ville jusqu'à ce qu'elles se rende ou qu'elle accepte ce qu'on lui demande; étrangler les systèmes financiers est une arme de guerre économique et financière utilisée par les puissances du monde. Par conséquent, comme la Suisse ne fait pas la guerre, elle ne prend en principe pas de sanctions, car c'est une arme de guerre. Il y a aussi des puissances moyennes qui fonctionnent au plan régional à l'intérieur des grands cadres posés par les superpuissances nucléaires. Ces puissances moyennes sont parfois nucléaires, parfois pas. Certaines ont un droit de veto au Conseil de sécurité, d'autres n'en ont pas. Elles appliquent l'ordre des tout grands, dans les espaces qui leur restent.

Vous avez ensuite les petites puissances, pour lesquelles les rapports de force sont totalement défavorables et qui se reposent sur le droit, sur le respect du droit. C'est le cas de la Suisse, qui ne ferait évidemment pas le poids dans une confrontation. Vous avez enfin les neutres, qui s'interdisent toute alliance militaire et au nombre desquels vous avez la Suisse, qui a une neutralité particulière, la Suisse qui n'est du côté de personne, sinon du droit international public et qui, en cas de violation de ce droit, s'indigne, mais s'abstient de juger et s'abstient de punir, afin de pouvoir ensuite offrir ses bons offices dans le cadre de négociations pour résoudre les problèmes créés par ceux qui mettent le désordre dans l'ordre international.

Et c'est de cette mission de neutralité et d'utilité de la Suisse que découle l'article 1 de la loi sur les embargos. Je vous invite à ne pas le détruire en entrant en matière sur une proposition de réforme qui contredit le sens même donné aux sanctions par la Suisse traditionnellement.

Gössi Petra (RL, SZ): Ich kann das Eintretensvotum kurzhalten. Ich werde dann nachher vor allem noch zu den Minderheitsanträgen sprechen.

Für uns, die FDP-Liberale Fraktion, ist klar, dass wir auf diese Vorlage eintreten werden; dies vor allem, weil wir uns nach dem Neutralitätskonzept von 1993 richten. Dort ist unseres Erachtens der wichtigste Punkt, dass ein neutrales Land in der Neutralitätspolitik eben eine Interessenabwägung machen muss und machen soll, anstatt eine Maximenpolitik zu betreiben. Neutralitätskompatibilität bedeutet eben auch, dass man an Sanktionen teilnehmen kann. Im Neutralitätsrecht richten wir uns nach dem Haager Abkommen von 1907. Wir wollen nicht dem Neutralitätsbegriff der SVP folgen, der noch aus der Zeit vor 1993 stammt, als auch ein UNO-Beitritt noch nicht möglich war.

Dann kommt noch ein weiterer Punkt hinzu: Wir debattieren hier auch über einen Nachvollzug aus dem Jahr 2014, der sich aus dem Krim-Konflikt ergeben hat. Damals musste der Bundesrat gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung eine Verordnung erlassen, und diese soll nun in das Gesetz überführt werden. Es ist wichtig, dass wir diese Erweiterung vornehmen; es ist wichtig, dass wir diesen Nachvollzug machen. Deshalb bitte ich Sie, auf diese Vorlage einzutreten.

Schneider-Schneiter Elisabeth (M-E, BL): Die Welt ist eine andere geworden. Als eines der vernetztesten Länder überhaupt kann sich die Schweiz nicht mehr einfach von der Weltpolitik verabschieden, auf der Zuschauertribüne verharren und gleichzeitig erwarten, dass die Welt sie dafür bewundert.

Ja, die Welt ist eine andere geworden, heute sogar eine ganz andere. Es ist ein Ruck durch die Politik gegangen. Die Mitglieder der europäischen Staatengemeinschaft haben ihre

AB 2022 N 1051 / BO 2022 N 1051

Reihen geschlossen, und in Bundesbern hat man eingesehen, dass auch ein neutraler Staat Farbe bekennen muss, wenn die Demokratie und ihre Werte derart brutal angegriffen werden.

Ja, wir diskutieren eine Neuorientierung der Schweizer Aussenpolitik. Was wir seit dem 24. Februar erleben, macht das umso notwendiger. Tun wir es nicht, nehmen wir doch einfach unsere Verantwortung nicht wahr. Aus diesem Grund stimmt die Mitte-Fraktion diesem Entwurf zu. Dass der Bundesrat Zwangsmassnahmen nach Artikel 1 auch auf Staaten, Personen und Entitäten ausweiten können muss, die von ihnen nicht erfasst sind, wenn die Wahrung der Interessen des Landes dies erfordert, hat uns spätestens der Ukraine-Krieg klargemacht. Für die Mitte-Fraktion muss der Bundesrat aber auch die Möglichkeit haben, unbefristete, unilaterale Sanktionen festlegen zu können, ohne dass diese zuvor international beschlossen wurden. Auch das macht uns spätestens dieser Ukraine-Konflikt klar.

Eigentlich ist es erstaunlich, dass sich genau jene Kräfte gegen eigenständige Sanktionen aussprechen, die sich als einzige Hüterinnen der schweizerischen Souveränität sehen. Eigenständige Sanktionen erhöhen die



Handlungsfähigkeit unseres Landes. Wir verstehen nicht, warum sich der Bundesrat damit so schwertut. Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung sieht solche unilateralen Sanktionen – allerdings befristet – ja bereits vor. Letztlich geht es auch bei den eigenständigen Sanktionen um die Interessen der Schweiz, die der Bundesrat eigenständig zu vertreten hat. Der Bundesrat entscheidet darüber, und die Mitte-Fraktion sieht keinen Grund, ihm diese Kompetenz nicht zu geben.

Die Mitte-Fraktion will eine kohärente und ganzheitliche Sanktionspolitik. Eigenständige Sanktionen sollen Teil davon sein. Und es sollte doch einfach möglich sein, dass die Schweiz künftig eigene Sanktionslisten führt, um beispielsweise von der EU nicht gesperrte Vermögen von russischen Oligarchen einzufrieren.

Die Mitte-Fraktion begrüsst es, dass sich eigenständige Sanktionen gegen Staaten, aber auch gegen Einzelpersonen und Unternehmen richten können, die sich an Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder der Menschenrechte oder an anderen Gräueltaten beteiligen. Der Bundesrat muss diese Kompetenz erhalten. Wir sind überzeugt, dass er verantwortungsvoll mit diesem neuen Instrument umgehen kann.

Im Namen der Mitte-Fraktion bitte ich Sie aus diesen Gründen, auf die Vorlage einzutreten.

Büchel Roland Rino (V, SG): Geschätzte Kollegin Schneider-Schneiter, Sie wollen selbstständige Sanktionen. Sie wollen, dass die Schweiz urteilt und straft. Können Sie mir sagen, warum es keinen einzigen anderen Staat auf der ganzen Welt gibt, keinen einzigen anderen Staat ähnlicher Grösse, er muss nicht einmal neutral sein, dem so etwas auch nur schon in den Sinn käme? Warum denken Sie, dass andere Staaten ähnlicher Grösse das nicht wollen?

Schneider-Schneiter Elisabeth (M-E, BL): Sehr geehrter Herr Kollege Büchel, gerade die SVP setzt sich für einen eigenständigen, souveränen Staat ein. Die Möglichkeit zu eigenständigen Sanktionen unterstreicht die Handlungsfähigkeit unseres Landes. Das sollte auch im Sinne der SVP-Politik sein.

Köppel Roger (V, ZH): Nein, wir brauchen keine Neuorientierung unserer Aussenpolitik. Genau das Gegenteil ist jetzt dringendst gefordert. Wir brauchen eine Rückkehr zu den bewährten Prinzipien unserer Aussenpolitik und Sicherheitspolitik. Das Instrument, das sich in den letzten Jahrhunderten am meisten bewährt hat – dass man das überhaupt noch betonen muss! –, das die sicherheitspolitische Staatsmaxime der Schweiz schlechthin ist, das weltweit bewundert wird, ist die dauernde, bewaffnete und umfassende Neutralität der Schweiz. Sie können sich gar nicht vorstellen, wie viele Staaten sich danach sehnen, so neutral wie die Schweiz zu sein. Machen wir hier doch keinen Akt der Selbsthypnose: Wirtschaftssanktionen sind eine Waffe im Krieg. Mehr noch: Sie sind eine grausame Waffe. Sie sind eine Hungerwaffe, sie sind eine Angriffswaffe. Mit Wirtschaftssanktionen machen Sie die Schweiz – Sie haben es bereits gemacht – zur Kriegspartei in einem fürchterlichen Gemetzel an den östlichen Rändern Europas. Mit Wirtschaftssanktionen ziehen Sie die Schweiz in die Kriege der anderen hinein. Haben Sie nicht realisiert, dass Neutralität auch bedeutet, dass alle Kriegsparteien die Schweiz als neutral betrachten, nicht nur die Ukraine, die natürlich Freude hat, wenn unsere Bundesregierung und unsere Ratspräsidentin aufmarschieren, um dem ukrainischen Präsidenten ihre Huldigungen entgegenzubringen?

Russland hat die Schweiz auf eine Liste feindlicher Staaten gesetzt, d. h., die Schweiz ist nicht mehr in der Lage, in diesem Krieg ihre vitalen Friedensfunktionen zu erfüllen. Wir sind schlicht kein Vermittler mehr, weil wir aufgrund Ihrer Wirtschaftssanktionen Partei im Wirtschaftskrieg gegen Russland geworden sind. Sanktionen sind nicht einfach eine aseptische, hygienische Waffe, mit der man quasi das gute Gewissen beruhigen kann. Vielmehr haben Wirtschaftssanktionen die Tendenz zu eskalieren. Und genau das passiert in der Schweiz, Sie haben es ja gemerkt. Nach dem Verhängen der Wirtschaftssanktionen haben die Politiker realisiert, dass diese Sanktionen ja gar nichts bringen, im Gegenteil: Die Russen werden, da die Energiepreise steigen, immer reicher, und wir werden immer ärmer.

Wir schießen uns ja selbst ins Knie. Also sind Politiker aus der Mitte-Fraktion und auch aus der FDP-Fraktion auf eine Idee gekommen: Wir könnten ja Munition in die Ukraine liefern! Das ist auch nicht neutralitätskonform. Dann haben sie gemerkt: Aber die Munition alleine bringt es ja auch nicht, wir müssen noch Waffen liefern. Jetzt ist man in der Schweiz schon daran, über Waffenlieferungen an die Ukraine nachzudenken – unglaublich! Das kommt alles aus dieser schiefen Bahn.

Wenn Sie Waffen liefern, dann muss ja auch irgendjemand diese Waffen bedienen. Das heisst, am Schluss müssen Schweizer noch die kriegsführenden Soldaten an den Waffen ausbilden. Am Schluss führt das, was mit Wirtschaftssanktionen begonnen hat, dazu, dass Sie Leichensäcke mit unseren Soldaten – unseren Waffenhelfern, unseren Waffenlieferanten –, die aus den Kriegsgebieten in die Schweiz kommen, verantworten müssen.

Da sagt die SVP-Fraktion mit aller Eindringlichkeit und Entschiedenheit: Wir bitten Sie, auf diese Ausweitung



des Sanktionsregimes nicht einzutreten. Wir bitten Sie, Abstand von diesem Arsenal an Angriffswaffen zu nehmen, das im kompletten Widerspruch zur ganzen Geschichte unserer Schweiz seit 1515 steht. Die Schweiz hatte immer ein zurückhaltendes, ein vorsichtiges Sanktionsregime, sie ging da vielleicht schon einen Schritt zu weit, aber mit aller Vorsicht, abgestützt und zurückhaltend. Bitte, lassen Sie sich jetzt nicht von den Emotionen treiben, von dieser Aufgewühltheit, die zu einer falschen Politik führt.

Unterstützen Sie den Minderheitsantrag Nidegger, ganz herzlichen Dank.

Cottier Damien (RL, NE): Cher collègue Köppel, vous-même, comme tout à l'heure votre collègue Nidegger, vous avez essayé de dire que le fait de prendre des sanctions est déjà un acte de guerre, ce qui, à mon sens, ne correspond pas à la réalité. Vous dites, à juste titre, que la Suisse respecte le droit international. Est-ce que vous êtes d'accord pour constater avec moi que, dans la Charte de Nations Unies, au chapitre VII, en ce qui concerne les mesures prises pour réagir à un acte d'agression, on différencie très spécifiquement les sanctions économiques des mesures militaires, et que, par ailleurs, les Conventions de la Haye, qui définissent la neutralité, n'interdisent en rien les sanctions économiques, et que par conséquent, non, ce n'est pas la même chose?

Köppel Roger (V, ZH): Lieber Kollege, ganz herzlichen Dank für diese Frage. Lassen Sie mich das hier mit kristallklarer Deutlichkeit sagen: Die SVP steht zu 150 Prozent auf dem Boden des Völkerrechts, selbstverständlich! Wir sind die

AB 2022 N 1052 / BO 2022 N 1052

Friedenspartei schlechthin, weil wir uns für die Neutralität einsetzen. Jetzt kommt der entscheidende Punkt: Glauben Sie denn, dass die Schweiz mit Wirtschaftssanktionen, die uns in Kriege hineinziehen können, Brüche des Völkerrechts verhindern kann? Es ist eine bedauernswerte Tatsache – das muss ich Ihnen nicht erklären –, dass immer wieder Kriege angefangen werden. Da draussen wimmelt es von Aggressoren. Grossstaaten, Grossmächte, Atommächte sind Raubtiere, und die werden immer einen Grund finden, einen Krieg anzufangen. Keine Grossmacht – weder Russland noch China noch die Vereinigten Staaten noch andere Grossmächte – hat jemals gesagt, dass sie das Völkerrecht verletzt hat, ganz im Gegenteil: Man setzt sich fast noch den Heiligenschein auf, wenn man einen Angriffskrieg startet. In diese Logik, in diese Kriegslogik darf sich die Schweiz nicht hineinziehen lassen. Sie darf auch nicht dem süßen Grössenwahn verfallen, sich einzubilden, mit ihren Wirtschaftssanktionen die Grossmächte, die Raubtiere, die bis auf die Zähne bewaffneten, von Atomwaffen starrenden Riesenstaaten stoppen zu können. Kehren Sie, auch Sie von der FDP, zurück zur Bescheidenheit, zu jenem neutralitätspolitischen Erfolgsmodell, das Ihre Partei – Ihre Partei! – 1848 mit der grossartigen Errungenschaft des modernen Bundesstaates ins Werk gesetzt hat.

Molina Fabian (S, ZH): Um es vorab gleich klarzustellen: Die SP-Fraktion begrüsst es, dass der Bundesrat im Embargogesetz eine solide Rechtsgrundlage für die Wahrung der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen im Fall von Sanktionen schaffen möchte. Der letzte Fall, in dem der Bundesrat aufgrund der Verpflichtungen im Haager Abkommen notrechtlich gewisse Sanktionen im Zusammenhang mit der Ukraine erlassen musste, war aus unserer Sicht nicht optimal.

Gleichzeitig muss ich sagen: Was der Bundesrat hier unterbreitet, ist ein "Minireförmli", das der Lage, in der wir uns befinden, in keiner Art und Weise gerecht wird. Gerade der brutale Angriffskrieg in der Ukraine zeigt, dass die Schweiz flexibel, rasch und eigenständig auf schwere Verletzungen des Völkerrechts reagieren können muss. Der Bundesrat ist in diesem Fall alles andere als vorbildlich. Über die Tatsache, dass Sie, Herr Bundesrat, mit Ihrem SECO Mühe bekunden, die bestehenden Sanktionen richtig umzusetzen, ist viel geschrieben und diskutiert worden. Die Tatsache, dass der Bundesrat es nach wie vor ablehnt, auch eigenständig Sanktionen erlassen zu können, erachten wir als nicht auf der Höhe der Zeit. Die Tatsache, dass sich der Bundesrat bis heute Zeit lässt, um zu entscheiden, wie er mit den neuesten Entwicklungen im europäischen Recht umgeht – also ob er beispielsweise bereit ist, die Sanktionen gegen China zu übernehmen –, ist schlicht und ergreifend eine Schande.

Es ist doch eigentlich relativ einfach. Wenn internationales Recht gebrochen wird, dann hat die Staatengemeinschaft die Verantwortung, den Regelbrecher dazu zu bringen, sich wieder an die Spielregeln zu halten. Wenn wir das nicht tun, leben wir in der Anarchie. Wenn wir in der Anarchie leben, gilt die Stärke des Stärkeren und nicht mehr die Stärke des Rechts, und das ist insbesondere für Länder wie die Schweiz, die als kleines, friedliches Land, das insbesondere vom Export lebt, auf Rechtssicherheit angewiesen ist, ein Problem. Deshalb haben wir als ein Land zwischen Krieg und Frieden ein Interesse, Regelbrecher über Sanktionen zur Raison zu bringen.



Genau deshalb hat Ihre Kommission auf Antrag der sozialdemokratischen Delegation in diese Minireform des Embargogesetzes die Möglichkeit eingebaut, im Fall von schweren Menschenrechtsverletzungen, in Absprache mit unseren europäischen Partnern, eigenständig gezielte Sanktionen gegen Personen und Entitäten zu beschliessen, die dafür verantwortlich sind. Das ist vernünftig, weil die Schweiz damit in der Staatengemeinschaft einen Beitrag zur Durchsetzung der internationalen Rechtsordnung leistet, und es ist auch solidarisch, weil wir damit in solchen Fällen nicht mehr im Abseits stehen würden.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf diese Revision einzutreten und den Antrag der Minderheit Nidegger abzulehnen. Die Empfehlungen zu den einzelnen Artikeln wird Ihnen meine Kollegin Friedl nachher in der Detailberatung noch bekannt geben.

Büchel Roland Rino (V, SG): Geschätzter Kollege Molina, Sie sagen, die Vernunft des Bundesrates sei nicht auf der Höhe der Zeit. Sie sprechen von einem "Minireförmli", und Sie wollen jene strafen, die verantwortlich sind für den Krieg. Glauben Sie, dass Sie den Aggressor strafen, wenn Sie einen wohlhabenden Menschen aus Russland strafen, der vielleicht in der Schweiz lebt? Glauben Sie nicht, dass Sie damit danebenschiessen?

Molina Fabian (S, ZH): Herr Büchel, wenn es auf einem Pausenplatz eine Gruppe Kinder gibt und ein Kind einem anderen Kind einen Stein an den Kopf wirft, dann kann dieses Kind zurückschlagen, das ist das, was sich dann Krieg nennt, und man kann das erste Kind nach klaren Regeln bestrafen, es eine "Ströfzgi" schreiben lassen, oder man macht nichts; das ist das, was die SVP will. Ich halte das für ein Problem. Es führt zu einer Verluderung der Sitten zwischen den Kindern bzw. zwischen den Staaten. Deshalb braucht es Regeln. Die einzige Möglichkeit, die die internationale Gemeinschaft hat, sind eben Sanktionen.

Moser Tiana Angelina (GL, ZH): Die Vorlage erfordert etwas Abstraktion von der Realität, auch wenn die Wogen jetzt sehr hochgehen. Sie haben es gehört: Die Vorlage wurde entwickelt, als die internationale Lage und auch die Lage in der Ukraine noch eine andere war. Das ändert jetzt aber nichts an der grundsätzlichen Berechtigung dieser Anträge, und es ist auch sinnvoll, sie jetzt zu beraten.

Der Bundesrat will, wie das auch von den Kommissionssprechern richtig ausgeführt wurde, eine kleine Anpassung des Embargogesetzes vornehmen, man kann es auch eine Minianpassung nennen. Sie ist seit Längerem hängig, weil die Kommission und auch wir von den Grünliberalen der Auffassung waren, dass die Sanktionspolitik der Schweiz grundsätzlich überprüft und diskutiert werden sollte, gerade auch angesichts der internationalen Entwicklungen und der Diskussionen, die in der EU über die thematischen Sanktionen geführt werden. Es wird zu prüfen sein, was diese Entwicklungen für die Schweiz bedeuten. Die Notwendigkeit einer umfassenden Betrachtung wurde aber natürlich durch die Aktualität noch verstärkt und offensichtlich auch die Komplexität der Berichterstattung durch den Bundesrat; diese hat jetzt noch länger auf sich warten lassen.

Auch wir haben somit dem pragmatischen Vorgehen zugestimmt, dass wir jetzt diese kleine Revision vornehmen und uns den grösseren Fragestellungen zu einem späteren Zeitpunkt widmen. Diese sind aber selbstverständlich auch heute Morgen schon Teil der Diskussionen.

Heute stellt sich die Ausgangslage so dar, dass die Schweiz keine eigenständigen Sanktionen erlassen, sondern nur Sanktionen nachvollziehen kann; Sie haben das bereits verschiedentlich gehört. Was die Sanktionen der UNO betrifft, so ist die Schweiz seit ihrem UNO-Beitritt verpflichtet, diese Sanktionen zu übernehmen. Sanktionen der OSZE oder wichtiger Handelspartner, namentlich der EU, kann sie übernehmen. Somit würden auch die gesetzlichen Grundlagen fehlen, um eine Ausweitung vorzunehmen, wenn das sinnvoll wäre. Die Schweiz könnte keine Anpassungen vornehmen, auch wenn das im eigentlichen Landesinteresse wäre, zum Beispiel im Fall, dass die Neutralität es erfordern würde. Der Bundesrat hat es trotzdem getan, nämlich nach der Invasion der Krim, aber basierend auf der Bundesverfassung. Das ist nun, wie Sie alle wissen, eine Weile her, und es ist sinnvoll, jetzt auch die gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, so, wie der Bundesrat das vorsieht.

Unabhängig von der aktuellen Lage wollen wir somit diese kleine Revision machen, die es eben ermöglicht, eine Ausweitung – also nur eine Ausweitung – der Sanktionen auf andere Staaten und, mit der Ergänzung des Ständerates, auf Personen und Entitäten vorzunehmen. Die Revision – und ich glaube, darin liegt das grosse Missverständnis der Diskussion, wie sie heute Morgen geführt wird – dient eigentlich der

AB 2022 N 1053 / BO 2022 N 1053

Einhaltung und der Sicherstellung der Neutralität, sie bewirkt nicht das Gegenteil, wie dauernd behauptet wird. Ich werde noch kurz etwas zu den Minderheitsanträgen sagen, dann kann ich mein Votum in der Detailberatung weglassen. Wir unterstützen bei Artikel 2 Absatz 2ter die Fassung der Mehrheit, die auf der parlamentarischen Initiative 19.051 basiert, die wir ebenfalls unterstützt haben und die auch hier im Rat in dieser Session eine



Mehrheit gefunden hat. Der Antrag orientiert sich am Konzept der sogenannten "smart sanctions", die auf der Erkenntnis basieren, dass eben Wirtschaftssanktionen meist zu allgemein sind und zulasten der Bevölkerung gehen respektive dass sie eigentliche Adressaten der Sanktionen nicht oder nur indirekt treffen.

Basierend auf Absatz 2ter soll nun die Schweiz eigenständig, wenn auch selbstverständlich unter Berücksichtigung der Handelspartner, Sanktionen gegen Personen ergreifen können, die zum Beispiel, Sie haben es auch schon gehört, schwere Menschenrechtsverletzungen begangen haben. Anders, als hier behauptet wird, heisst "eigenständig" eben nicht unbedingt "alleine", es heisst vielmehr, dass wir selbst aktiv werden können, um im Interesse der international abgestimmten Massnahmen Sanktionen zu ergreifen. Die Fassung der Mehrheit würde es der Schweiz ermöglichen, hier souveräner zu agieren und nicht einfach nur abzuwarten und passiv nachzuvollziehen, was andere tun, ohne die Eigenheiten zu berücksichtigen. In diesem Sinne ist es auch ein Souveränitätsgewinn für ein eigenständigeres und verantwortungsvolleres Handeln der Schweiz.

Wir werden die Minderheitsanträge Nidegger und Portmann ablehnen und die Minderheit Fischer Roland selbstverständlich unterstützen. Ich werde deren Antrag nachher noch im Namen von Herrn Fischer begründen.

Arslan Sibel (G, BS): Eines kann man dem Bundesrat nicht vorwerfen: Übereifer bei Sanktionen wegen des kriegesischen Überfalls Russlands auf die Ukraine. Es dauerte lange, zu lange, bis eine Reaktion der Landesregierung erfolgte, und die Umsetzung der beschlossenen Massnahmen war nicht immer konsequent. Ich meine dies keineswegs zynisch, sondern stelle es lediglich fest. Diese Situation resultiert einerseits aus der Zurückhaltung, ja dem Zaudern des Bundesrates, andererseits aber auch aus den ungenügenden Instrumenten und Grundlagen für das Verhängen von Sanktionen.

Da ist zunächst der Neutralitätsbegriff, der zwingend neu definiert werden muss. Darüber diskutieren wir immer wieder. Gegenüber Ländern und Personen, die unsere Werte mit Füßen treten, denen Menschenrechte nichts bedeuten und die vor Mord, Brutalität oder Korruption nicht zurückschrecken, muss man nicht im bisherigen Sinne neutral sein. Folglich ist das bestehende Embargogesetz ungenügend und nicht mehr zeitgemäss.

Auf der Basis dieses Gesetzes hat der Bundesrat nur zwei Handlungsmöglichkeiten. Sanktionen der UNO muss er umsetzen, bei Sanktionen der EU ist er theoretisch frei. Wir haben aber gesehen, dass diese Freiheit beschränkt ist, denn der Druck von innen, aber auch der Druck von aussen, von anderen Ländern, zwingt den Bundesrat faktisch zur Übernahme von Sanktionen der EU. Eigene Gestaltungsmöglichkeiten bleiben ihm aufgrund der eigenen Interpretation der Gesetzesgrundlage verwehrt. Bundesrat und Parlament haben jedoch Handlungsbedarf anerkannt. Mit der vorliegenden Revision des Embargogesetzes wird den Entwicklungen der neueren Zeit Rechnung getragen.

Ihre APK ist auf den Entwurf eingetreten. Bei der Detailberatung stand besonders die Frage im Vordergrund, ob der Bundesrat eigenständig Sanktionen ergreifen können soll. Ja, die Schweiz soll eigenständig, rasch und effektiv Sanktionen verhängen können! Die Kommissionsmehrheit unterstützte diese Idee. So wurde einerseits ein entsprechender Antrag in den Entwurf aufgenommen, andererseits aber auch die parlamentarische Initiative Molina 19.501, welche Sie in diesem Rat am 2. Juni angenommen haben, unterstützt; dies deshalb, weil derzeit nicht klar ist, wie weit der Ständerat bei der Revision gehen wird. Um sicher zu sein, dass der Bundesrat auch eigenständig Sanktionen gegen Personen oder Institutionen verhängen kann, die namentlich schwere Verletzungen der Menschenrechte oder des humanitären Völkerrechts begangen haben, braucht es eine Konkretisierung. Verbindlichkeit braucht es umso mehr, als der Bundesrat die von Kollege Molina beantragte Lösung nicht wollte.

Namens der grünen Fraktion empfehle ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und sie nach erfolgter Detailberatung anzunehmen. Die Vorlage erlaubt der Schweiz eine in sich kohärente und ganzheitliche Sanktionspolitik und gleichzeitig die Wahrung einer Neutralität, die Unrechtmässigkeit nicht duldet. Die ablehnenden Argumente der Kommissionsminderheit teilen wir nicht. Wir sehen keine Missachtung des Neutralitätsgebotes, wenn dem Bundesrat in der Revisionsvorlage klar ermöglicht wird, die Sanktionen Dritter auf Akteure seiner Wahl auszuweiten.

Ich bitte Sie deshalb, auf die Vorlage einzutreten.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: L'agression militaire russe en Ukraine et la situation qui en a découlé ont déclenché des débats passionnés sur la politique de sanctions de la Suisse. Rétrospectivement, il semble presque comique, si vous me passez l'expression, que le Conseil fédéral ait lancé la présente révision de la loi sur les embargos pour résoudre un point essentiellement technique.

Le Conseil fédéral propose de compléter la loi sur les embargos avec un passage qui lui conférerait la compétence d'étendre partiellement ou intégralement les mesures de coercition à des Etats qui ne sont pas visés



par ces mesures lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige. Cette solution fait aujourd'hui l'objet d'un consensus. Le Conseil des Etats l'a acceptée à une très large majorité. Avec une petite modification apportée au texte, votre commission a aussi soutenu largement cette solution et je me permets donc de ne pas revenir sur cet aspect précis de la présente révision.

En revanche, le Conseil des Etats, puis votre commission, ont ajouté deux éléments importants au projet qui vous est proposé par le Conseil fédéral.

Premièrement, le Conseil des Etats, soutenu par votre commission, veut prévoir expressément dans la loi que les entreprises suisses ne soient pas désavantagées en comparaison internationale. Même si je peux partager la préoccupation du Conseil des Etats, le nouvel article 2a est à mon avis superflu, voire dangereux, j'y reviendrai tout à l'heure lors de la discussion par article.

Deuxièmement, et c'est la pièce de résistance, votre commission a introduit une proposition qui donnerait au Conseil fédéral la possibilité d'édicter des mesures de coercition à l'égard de toute personne impliquée dans des violations graves du droit international humanitaire ou du droit international relatif aux droits de l'homme. Or, ceci, Mesdames et Messieurs, constituerait un changement radical de la politique suisse en matière de sanctions. J'y reviendrai là aussi plus en détail lors de la discussion par article.

Le Conseil fédéral reste de l'avis que le projet tel qu'il vous le propose est la meilleure solution afin de créer une base légale pour l'interdiction d'importer des armes à feu, leurs composants et des munitions ainsi que d'autres biens de Russie et d'Ukraine. Avec le projet tel que proposé par le Conseil fédéral, il ne sera en outre plus nécessaire à l'avenir, d'avoir recours à la Constitution dans des cas comparables.

Je vous propose donc d'entrer en matière et de suivre strictement le projet du Conseil fédéral.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Wir stimmen über den Nichteintretensantrag der Minderheit Nidegger ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.085/25146)

Für Eintreten ... 131 Stimmen

Dagegen ... 51 Stimmen

(0 Enthaltungen)

AB 2022 N 1054 / BO 2022 N 1054

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

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Wir führen eine gemeinsame Beratung der Anträge aller Minderheiten durch.

Nidegger Yves (V, GE): Plusieurs minorités en lien avec cette révision ont été déposées. La première l'est immédiatement à l'article 1, qui serait complété par un rappel – une piqure de rappel – à propos de la neutralité. Cet article 1 – d'ailleurs l'existence même de la loi sur les embargos – nous a amené à glisser, comme l'a rappelé le conseiller fédéral, de Charybde en Scylla, jusqu'à dénaturer profondément l'ensemble de ce que nous considérons comme des sanctions, nous autres Suisses. La racine du problème est déjà dans la définition. S'il peut apparaître logique que des mesures soient prises ou reprises des Nations Unies – parce que les



Nations Unies, c'est la communauté internationale, et que les Nations Unies, c'est le droit international public –, la question est moralement beaucoup plus discutable s'agissant de reprendre des sanctions de partenaires commerciaux, puisqu'il s'agit au fond, d'un point de vue moral, de défendre des intérêts égoïstes par des actes de guerre que sont les sanctions.

Très honnêtement, si nous avons repris les sanctions de l'Union européenne à propos de l'Ukraine, ce n'est pas vraiment par courage contre la Russie, mais par lâcheté face à l'Union européenne qui aurait vu d'un très mauvais oeil que nous n'acceptons pas de reprendre ses propres sanctions. Par conséquent, l'adjonction d'un alinéa qui dit que, dans de tels cas, l'élément de référence central et premier doit toujours être la neutralité – parce que c'est le but même, et aussi le moyen même, de notre politique étrangère – est essentiel.

C'est la raison pour laquelle je vous recommanderais de suivre ma minorité à l'article 1 alinéa 1bis qui dit exactement cela: le critère d'analyse, le bien suprême, est toujours la neutralité suisse.

Une seconde minorité se trouve à l'article 2 alinéa 2ter. Je vous rappelle au passage ma proposition de biffer l'article 2 alinéa 2bis pour les raisons que j'ai déjà exposées au début.

A l'article 2 alinéa 2ter, on est dans la même problématique que celle qui a été débattue il y a quelques jours à propos de la proposition Molina.

Madame la présidente, je ne m'entends plus parler.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Herr Nidegger hat natürlich recht. Ehrlich gesagt habe ich in den letzten Tagen die Hoffnung verloren, dass es in diesem Saal ruhig wird, aber wir versuchen es einfach, bis es wieder ruhiger wird.

Nidegger Yves (V, GE): Je vous remercie, Madame la présidente.

Le Conseil fédéral en a aussi parlé pour ce qui concerne l'article 2 alinéa 2ter. On arrive à une dénaturation complète de ce qu'est une sanction puisqu'on veut l'étendre à des personnes physiques, que l'on aurait punies avant même de les juger pour des crimes – c'est ce que dit le texte –, alors que les crimes sont du ressort des tribunaux et non pas de tribunaux politiques, que les sanctions pour des crimes sont prévues dans des lois internationales et non pas dans des décisions de nature politique. Tout ce débat a déjà eu lieu. Malheureusement, une majorité d'entre vous a considéré la proposition de M. Molina comme recevable, sous la forme d'une initiative parlementaire, alors qu'elle est déjà inscrite ici sous la forme d'une proposition de la majorité de la commission, proposition que je vous demanderai de rejeter en suivant ma minorité.

Je crois qu'on est au bout des minorités que je dois défendre. Je vous remercie de suivre mes avis.

Portmann Hans-Peter (RL, ZH): Dieser verachtende, unglaubliche Angriffskrieg gegen die Ukraine und diese grausamen Verbrechen an der Menschheit lähmen und machen uns ratlos. Das darf aber kein Grund sein, hier unseriöse Gesetzesarbeit zu leisten und Hals über Kopf alle Prinzipien einfach wegzustossen. Das geschieht aber leider in der Arbeit am Embargogesetz.

Es ist so, es wurde gesagt: Das Embargogesetz steht heute, in der Zeit dieses Krieges, in einem anderen Licht als damals, als der Bundesrat es auf die Schiene brachte. Das Präsidium Ihrer Aussenpolitischen Kommission wollte seriös zuerst eine Eintretensdebatte führen und dann, nach der Debatte über die Neutralität, in die Details gehen. Eine Mehrheit dachte in ihrem unglaublich grossen Wissen, sie wisse, was zu tun sei. Sie dachte, dass es möglich sei, dass man hier nicht seriöse Arbeit mache, sondern einfach noch, von links bis zur Mitte, gewisse Ansprüche einbaue. Es sind Einzelakteure, die sich hier in einem öffentlichen Wettbewerb als Noch-besser-Menschen geben und glauben, die Schweiz könne noch mehr tun, damit dieser Krieg ein Ende finde. Diese Einzelakteure haben ihre eigenen Parteien in Geiselhaft genommen. Einzelgespräche, die ich in den letzten Tagen führen konnte, beweisen mir das. Vielen aus ihren Fraktionen ist es unwohl bei dem, was sie heute hier drin tun, und viele von ihnen würden eigentlich meinen Minderheitsanträgen auch gerne zustimmen. Die Pièce de Résistance ist natürlich Absatz 2ter. Als wir gesehen haben, dass Absatz 2ter einfach durchkommt, habe ich zwei Minderheitsanträge eingereicht, um dies ein bisschen abzufedern und zumindest dem Ständerat die Chance zu geben, in seiner Beratung nachher auch über diese Themen zu sprechen.

Sie können natürlich schon immer sagen, dass der Bundesrat zur Wahrung der Interessen unseres Landes alles machen kann. Aber nehmen Sie Artikel 2 der Bundesverfassung. Dort steht, was die Interessen unseres Landes sind: Es sind dies die Unabhängigkeit, die Ruhe und Ordnung im Innern, die Freiheit und die gemeinsame Wohlfahrt und sonst gar nichts. Wenn der Bundesrat im Hinblick auf die Wahrung der Interessen des Landes entscheiden soll, dürfte er überhaupt keine Sanktionen ergreifen und gar nirgends mitmachen. Denn alles wird immer auch unsere Wohlfahrt einschränken, und es steht gar nichts anderes in der Bundesverfassung. Darum beantrage ich Ihnen, dass wir als Faktum mal das Kriterium nehmen, dass mutmassliche



Vergehen gegen das internationale Völkerrecht vorliegen, und nicht einfach nur, dass es um die Wahrung der Interessen des Landes geht.

Zudem stellt sich dann eben auch die Neutralitätsfrage. Sie können schon so tun, als ob Sie das nicht interessieren würde. Sie glauben ja auch, dass dieses Gesetz genau das Ziel verfolgt, die Neutralitätspolitik umsetzen zu können. Ich glaube, wir verkennen hier, was die Mehrheit des Volkes, was die Volksseele wirklich empfindet. Ich glaube, Neutralität ist für unsere Bevölkerung parteiübergreifend nach wie vor ein Grundwert, und man ist nicht bereit, hinzunehmen, dass wir hier im Bundeshaus, ohne darüber zu sprechen und zu debattieren, diesen Wert einfach in den Kübel werfen. Ich sage nicht, dass wir gegen die Neutralität verstossen, wenn wir Sanktionen verhängen. Aber es geht nicht, dass wir einfach so als Besserwisser sagen: Wir, das Parlament des Volkes, wissen alles besser, darüber wollen wir gar nicht sprechen, der Bundesrat soll einfach machen, was er für gut befindet.

Selbst wenn man Fragen stellt, ist das schwierig. Ich erinnere mich an die allererste Sanktionsdebatte hier in diesem Saal. Als ich den Kommissionssprecher fragte: "Haben Sie auch Experten eingeladen, um die Kompatibilität mit der Neutralität zu überprüfen?", wurde ich aus Ihren Reihen belächelt

AB 2022 N 1055 / BO 2022 N 1055

und ausgepiffen. Glauben Sie wirklich, das goutiere unsere Bevölkerung? Ich glaube das nicht.

Deshalb stelle ich Ihnen den Minderheitsantrag zu Artikel 2b, damit der Bundesrat, wenn die Mehrheitsanträge durchkommen, zumindest überprüfen lässt, ob es kompatibel ist mit der Neutralität, wenn er eigenständig Sanktionen beschliesst, sich als Richter aufführt und sich dann irgendwie eine CIA aufbauen muss, damit er überhaupt an die Informationen herankommt, wer und was jetzt sanktioniert werden soll und was nicht. Das alles muss er laut Ihren Voten ausserhalb der internationalen Gemeinschaft machen. Und Herr Molina hat es gesagt: China steht bei ihm als Nächstes an. Es ist ja eigentlich ein China-Artikel, wenn wir ehrlich sind. Er und die Linke wollen dann natürlich gegenüber China sofort eigenständig auftreten, den Handel will man eh einstellen. Damit wird man dann aber auch unsere befreundeten Nachbarstaaten sanktionieren, die z. B. dringendst auf Rohstoffe angewiesen sind usw. Praktikabel ist es überhaupt nicht, der Handel wird dann innerhalb von 48 Stunden sofort von einem anderen Platz aus betrieben, die Terminkontrakte von sechs bis zwölf Monaten werden aber immer noch gelten.

Es ist alles so unüberlegt, was Sie hier drin machen. Fühlen Sie sich wohl? Fühlen Sie sich wirklich wohl mit dem, was Sie hier drin machen? Leute, die sich in der Öffentlichkeit als seriöse Persönlichkeiten präsentieren, machen hier drin eine schludrige Arbeit. Ich weiss – ich empfehle Ihnen das auch –, dass zumindest der Bundesrat, wenn er selber entscheidet, jeweils die Kompatibilität seiner Entscheidungen mit der schweizerischen Neutralität überprüft, aber auch das wollen Sie nicht.

Ich weiss, ich werde mit meinen Anträgen allein auf weiter Flur sein. Ich sage Ihnen: Es macht mir nichts aus. Es macht mir nichts aus, weil ich glaube, dass diese Themen, für die ich und andere auch verantwortlich sind, hier drin aufgebracht und auch mit Anträgen angesprochen werden müssen. Darum bitte ich Sie gar nicht erst, meine Minderheitsanträge zu unterstützen, Sie werden es alle eh nicht tun. Wie auch immer, ich glaube, wir sind hier fehlgeleitet, daher wollte ich in diesem Gesetz ein wenig Korrekturarbeit leisten.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Der Antrag der Minderheit Fischer Roland wird von Frau Moser begründet.

Moser Tiana Angelina (GL, ZH): Ich vertrete hier gerne die Minderheit Fischer Roland, die Artikel 2a streichen möchte.

Der Ständerat hat Artikel 2a neu eingefügt und will damit gesetzlich festhalten, dass Schweizer Unternehmen im internationalen Vergleich nicht benachteiligt werden. Das ist nachvollziehbar und selbstverständlich sehr sympathisch. Sanktionen sind aber primär dann wirksam, wenn sie international koordiniert, abgestimmt und gleich angewendet werden. Schweizer Unternehmen können und sollen bei international abgestimmten Sanktionen weder besser noch schlechter behandelt werden. Alles andere widerspricht im Kern dem Sinn und Zweck der eigentlichen Vorlage und der Sanktionspolitik.

Der Antrag der Mehrheit steht also erstens in Widerspruch zum Kern der Vorlage. Es ist Aufgabe des Bundesrates, für die korrekte Umsetzung der Sanktionen zu sorgen. Sanktionen sind, wie aktuell im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg, von übergeordnetem Interesse, und wenn Schweizer Unternehmen davon betroffen sind, ist das im einzelnen Fall selbstverständlich bedauerlich, aber im Sinne eines übergeordneten Interesses in einer angespannten internationalen Lage, wie wir sie beispielsweise jetzt haben, leider zu akzeptieren.

Zweitens widerspricht dieser Zusatz dem eigentlichen Zweck der Gesetzesänderung, wie sie der Bundesrat



vorgeschlagen hat, nämlich im Sinne der Neutralität handeln zu können. Wenn die Schweiz eigenständig Sanktionen auf andere Länder ausweitet, die z. B. von der EU nicht in der gleichen Art mit Sanktionen belegt worden sind, dann schafft sie automatisch eine gewisse Ungleichbehandlung für Schweizer Unternehmen, um die Wirksamkeit sicherzustellen und um die Neutralität einzuhalten. Dann kann mit diesem Zusatz, mit Artikel 2a, die Vorlage respektive diese Minirevision, wie sie uns heute vorliegt, gar nicht mehr korrekt umgesetzt werden. Im aktuellen Zusammenhang z. B. dürfen von Schweizer Unternehmungen keine Waffen aus der Ukraine importiert werden, während Unternehmungen aus der EU das problemlos tun könnten. Das war die Ausgangslage bei dieser Gesetzesvorlage. Somit würden wir aus höheren neutralitätspolitischen Gründen eben automatisch eine gewisse Ungleichbehandlung in Kauf nehmen. Artikel 2a steht also in Widerspruch zum eigentlichen Kern der ursprünglichen Absicht des Gesetzes.

Drittens könnte dieser Artikel unbeabsichtigt die Folge haben, dass ein falsches Signal ausgesendet wird, dass nämlich die Schweiz Sanktionen primär so auslegen will, dass sie wirtschaftlich zu ihren Gunsten ausfallen. Das sollten wir vermeiden, gerade auch, wenn wir auf unsere Geschichte schauen.

Der vom Ständerat eingefügte Artikel ist in dieser Formulierung also widersprüchlich, unlogisch und kann der Schweiz schaden.

Ich möchte Sie daher bitten, die Minderheit Fischer Roland zu unterstützen.

Schneider-Schneiter Elisabeth (M-E, BL): Die Mitte-Fraktion bittet Sie, wie folgt zu beschliessen:

Wir bitten Sie, den Antrag der Minderheit Nidegger betreffend Artikel 1 Absatz 1bis abzulehnen. Die Einhaltung der Neutralität ist bereits ein verfassungsmässiger Auftrag. Es braucht diesen Auftrag nicht mehr explizit in diesem Gesetz. Der Minderheit geht es ja vor allem um die Auslegung des Neutralitätsbegriffs. Diese können wir aber mit diesem Artikel in diesem Gesetz nicht vornehmen, weil Neutralität vor allem auch ein politischer Begriff ist. Natürlich müssen wir uns mit dem Neutralitätsbegriff auseinandersetzen und eine Debatte über unser Verständnis davon führen. Für die Mitte muss der Neutralitätsbegriff den geo- und sicherheitspolitischen Realitäten angepasst werden, damit die Interessen des Landes wirklich geschützt sind.

Bei Artikel 2 Absatz 2bis bitten wir Sie, den Antrag der Minderheit Portmann abzulehnen und dem Ständerat zu folgen. Das Anliegen wird mit dem Antrag der Mehrheit betreffend Artikel 2 Absatz 2ter aufgenommen, welchen die Mitte-Fraktion aus folgenden Gründen unterstützt: Artikel 2 Absatz 2ter gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, eigene Sanktionen "gegen Personen und Entitäten [zu] erlassen, die schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder des internationalen Rechts in Belangen der Menschenrechte oder ähnliche Verbrechen anordnen oder angeordnet haben, begehen oder begangen haben oder in anderer Form an diesen beteiligt sind oder waren". Dem Bundesrat geben wir damit ein neues Instrument in die Hand, das er für die Wahrung der Interessen unseres Landes nutzen und mit dem er seine Verhandlungsfähigkeit stärken kann. Die Neutralität ist damit gewahrt. Die Sanktionen richten sich gegen Personen und Entitäten, nicht gegen Staaten. Bei Artikel 2a bitten wir Sie, der Mehrheit und damit dem Ständerat zu folgen und den Minderheitsantrag Fischer Roland abzulehnen. Es ist richtig, hier festzuhalten, dass bei der Umsetzung dieser Massnahmen Schweizer Unternehmungen im internationalen Vergleich möglichst nicht benachteiligt werden sollen.

Den Minderheitsantrag Portmann für einen neuen Artikel 2b lehnt die Mitte-Fraktion ab. Der Bundesrat ist bei allen Entscheidungen der Neutralität verpflichtet und soll in der Lage sein, den Neutralitätsbegriff auch der Situation entsprechend auszulegen. Die in diesem Artikel geforderte Rechenschaft des Bundesrates gegenüber dem Parlament ist unnötig und auch überhaupt nicht praktikabel. Auch hier bitten wir Sie, der Mehrheit zu folgen.

Friedl Claudia (S, SG): Die SP begrüsst die Möglichkeit des eigenständigen Verhängens von Zwangsmassnahmen ausdrücklich. Die Revision, die der Bundesrat vorlegt, hat sich mit der Aktualität gekreuzt, wobei wir daran denken müssen, dass die Revision schon vorher angestossen wurde.

Es ist gut, wenn die Schweiz die UNO- oder die OSZE-Sanktionen oder die Sanktionen von Handelspartnern, wie z. B.

AB 2022 N 1056 / BO 2022 N 1056

der EU-Länder, übernimmt. Es ist aber auch wichtig, dass die Schweiz eigenständig Sanktionen verhängen kann. Die Schweiz ist ein souveräner Staat. Daher ist das wichtig. Wir unterstützen deshalb den Reformentwurf des Bundesrates, auch wenn dieser Sanktionen nur auf Staaten ausweiten können wollte. Wir begrüssen natürlich die Ausweitung des Ständerates, der auch Personen und Entitäten angefügt hat. Dieser Zusatz des Ständerates ist sehr wichtig. Wir unterstützen ihn natürlich.

Es ist aber auch wichtig – und gerade deswegen kommt Artikel 2ter derartige Bedeutung zu –, dass der Bundesrat jetzt ein Instrument bekommt, das festlegt, wo und wie er Massnahmen ergreifen kann. Es ist



wichtig, dass sich diese Kriterien am Völkerrecht und an den Menschenrechten orientieren, wie natürlich immer auch an den wichtigsten Handelspartnern. Es wird auch erwähnt, dass die Interessen der Schweiz immer berücksichtigt werden müssen. Das halte ich für einen Grundsatz, der hiermit eingehalten wird.

Die Minderheitsanträge Portmann und Nidegger zu Artikel 2 Absätze 2bis und 2ter, also die Anträge, die ich jetzt beschrieben habe, lehnen wir ab. Sie sind nicht zielführend. Das Mehrheitskonzept dagegen, so wie es jetzt vorliegt, ist konsistent. Das wollen wir unterstützen. Wir sehen darin keinen Grund, die Neutralität infrage zu stellen. Was wir unter Neutralität politisch verstehen, wollen wir an anderer Stelle im Herbst diskutieren.

Ich komme noch zu Artikel 2a, der vom Ständerat eingebracht wurde: Wir bitten Sie, diesen Artikel zu streichen, d. h., der Minderheit Fischer Roland zu folgen. Warum wollen wir ihn streichen? Mit diesem Artikel ist fast nichts mehr möglich. Es steht ja schon weiter oben, dass der Bundesrat die Interessen des Landes vertreten muss. Wenn wir jetzt diesen Artikel, der so "flausig" formuliert ist, einfügen, können wir fast keine Massnahmen mehr ergreifen. Wir bitten Sie deshalb: Helfen Sie mit, Artikel 2a zu streichen und damit ein konsistentes Gesetz zu machen, das anwendbar und eben auch griffig ist.

Gössi Petra (RL, SZ): Der nahe Krieg in der Ukraine und die verschiedenen Sanktionsrunden haben die politische Diskussion zweifellos auf eine andere Ebene gehoben, als das noch zu Beginn der Beratung im Ständerat der Fall war. So tragisch der Ukraine-Krieg aber auch ist, er darf uns nicht dazu verleiten, politische Entscheide zu fällen, die vom aktuellen Geschehen getrieben sind und deren tatsächliche Tragweite wir heute noch nicht abschätzen können.

Die FDP-Liberale Fraktion folgt in der Detailberatung dem Ständerat. Das heisst, wir lehnen die Minderheitsanträge grossmehrheitlich ab. Hingegen unterstützen wir einstimmig die Minderheit Nidegger zu Artikel 2 Absatz 2ter.

Wir wollen die Sanktionspraxis insbesondere aus drei Gründen nicht stärker ändern, als es vom Ständerat beschlossen wurde:

1. Der Bundesrat bekommt dank der Möglichkeit der Ausweitung der Sanktionen auf Staaten, Personen und Entitäten weitgehende Möglichkeiten, Sanktionen zu erlassen. Als Ultima Ratio kann er immer noch auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung zurückgreifen, wenn er weitere Massnahmen im Interesse des Landes ergreifen will.

2. Das ganze Gesetz steht unter dem Stern der Neutralität, die für uns und für die Schweizer Bevölkerung einen sehr hohen Stellenwert hat. Bei der Beratung innerhalb der Fraktion haben wir uns denn auch von diesen Planken leiten lassen. Dass die Neutralität als wesentlicher Bestandteil des Schweizer Selbstverständnisses und des Landesinteresses eingehalten werden muss, ist für uns eine Selbstverständlichkeit und braucht keine explizite Erwähnung im Embargogesetz. Deshalb lehnen wir den Minderheitsantrag Nidegger zu Artikel 1 Absatz 1bis und mehrheitlich auch den Minderheitsantrag Portmann zu Artikel 2b ab.

Unserer Deputation in der APK wäre es aber lieber gewesen – das hat Ihnen Kollege Portmann bereits erläutert –, wenn wir vor der Beratung des Embargogesetzes den Neutralitätsbericht erhalten und die dazugehörige Diskussion geführt hätten. Denn man kann die Themen der Neutralität und des Embargogesetzes nicht einfach voneinander trennen. Ein entsprechender Antrag wurde von der Mehrheit der APK-N aber leider abgelehnt.

3. Am meisten fällt in dieser Vorlage der neue Artikel 2 Absatz 2ter ins Gewicht. Wir lehnen diese Bestimmung ab. Kurz zusammengefasst, soll damit der Bundesrat bei der Verletzung von Menschenrechten neu selbstständig, und zwar ohne internationale Koordination, Zwangsmassnahmen ergreifen können. Das entspricht einer radikalen Änderung der Schweizer Sanktionspolitik. Eine solche Änderung einzuführen, ohne dass die Auswirkungen auf unsere Neutralität geprüft und dazu eine Vernehmlassung durchgeführt worden wäre, erachten wir, gelinde gesagt, als fahrlässig. Zudem hat der Bundesrat bereits heute einen grossen Spielraum, um Massnahmen zu erlassen. Mit der Einführung einer Gesetzesnorm könnte der Bundesrat dann aber nur noch im engen Rahmen dieser Norm tätig werden. Diese Formulierung mag vielleicht im Moment passen. Aber wir alle wissen nicht, in welchen Situationen der Bundesrat in Zukunft wird entscheiden müssen. Dazu kommt dann noch, dass ein ähnlich lautender Antrag auch im Ständerat gestellt wurde, dort aber – der Entscheid fiel mit 29 zu 11 Stimmen bei 2 Enthaltungen – chancenlos war.

Sollte Absatz 2ter durchkommen, werden wir in der Gesamtabstimmung zustimmen, damit der Ständerat noch einmal darüber beraten kann. Eine solche Zustimmung in der Gesamtabstimmung ist aber noch nicht als Zustimmung in der Schlussabstimmung zu werten und soll auch keinen Präjudizcharakter haben.

Zusammenfassend bitte ich Sie im Namen der FDP-Liberalen Fraktion, bei Artikel 2 Absatz 2ter der Minderheit Nidegger und ansonsten der Mehrheit zu folgen.

Köppel Roger (V, ZH): Zuerst möchte ich meinem Kollegen Hans-Peter Portmann für sein neutralitätspoli-



tisches Glanzreferat gratulieren. Wir unterstützen Ihre Bedenken und können die Gedanken, die Sie hier in diesem Raum hervorragend ausgedrückt haben, sehr, sehr gut nachvollziehen.

Die SVP-Fraktion unterstützt alle Minderheiten, mit Ausnahme der Minderheit Fischer Roland, die gegen unsere Wirtschaft gerichtet ist, die gegen unsere Unternehmen gerichtet ist, die gegen unsere KMU gerichtet ist und sich im Grunde nicht mit dem grünliberalen Profil seiner Partei verträgt – wobei dies das Problem dieser Partei ist, nicht unseres. Den Antrag dieser Minderheit lehnen wir also ab.

Insbesondere lehnt die SVP-Fraktion den Antrag der Mehrheit zu Artikel 2 Absatz 2ter ab, der auf einen Antrag Molina zurückgeht. Sie müssen sich einfach vor Augen führen, was dieser Antrag bedeutet: Man versucht mit diesem Antrag eine komplette Schubumkehr der bisherigen Embargopolitik der Schweiz zu erreichen. Sanktionen sollen von Staaten auf Einzelpersonen ausgeweitet werden können – sozusagen eine Art Drohnenkrieg der Wirtschaftssanktionen, abgezirkelt auf Einzelne. Das sind Willkürwaffen. Wenn Sie die heutige Praxis anschauen, zum Beispiel gegen Russland, gegen russische "Oligarchen", dann sehen Sie: Da wird im einen Fall sanktioniert, im anderen nicht. Das ist die reine Willkür, das ist die Verwilderung des Rechtsstaates.

Mehr noch: Mit diesen Willkürwaffen, mit diesen Drohnenkriegswaffen der Wirtschaftssanktionen verstricken Sie die Schweiz in Händel, in Konflikte gegen die Grossmächte. China wurde erwähnt. Versuchen Sie sich einmal vor Augen zu halten, was passierte, wenn die Schweiz, die kleine Schweiz, gegen das bevölkerungsreichste Land der Welt solche Sanktionen ergreifen würde. Da kommen Grossmachtallüren zum Ausdruck, bei denen es einem kalt den Rücken runterläuft. Ich als Enkel von sozialdemokratischen Grosseltern kann nicht mehr nachvollziehen, wie die Sozialdemokratische Partei der Schweiz, die sich ja immer für den Frieden eingesetzt hat, sich nun an der Seite der Vereinigten Staaten und anderer Atommächte für diese Ausweitung des Kriegsgeschehens auf diese modernen Willkürwaffen des Wirtschaftskrieges starkmachen kann. Das ist für mich absolut unverständlich.

Blenden Sie zurück in die Zeit des Irak-Krieges, zum völkerrechtswidrigen, das Völkerrecht zertrümmernden Einmarsch der Amerikaner im Irak: Da hätten wir mit Herrn Molina

AB 2022 N 1057 / BO 2022 N 1057

zuvorderst im Geschützturm eines virtuellen Panzers gewissermassen die Amerikaner mit solchen Sanktionswaffen bedroht. Dann hätten wir die Amerikaner auf die Indexliste, auf die Sanktionsliste der Schweiz gestellt. Sind Sie sich dessen überhaupt bewusst? Wie ist es möglich, dass so intelligente Leute wie Sie auf derart verrückte Gedanken kommen? Das dürfen wir auf keinen Fall mitmachen.

Die Welt ist, Herr Molina, auch kein Kindergarten, wo man ein bisschen "herumzeuseln" kann. In dieser Welt gibt es von Waffen starrende Erwachsene, die sich bedauerlicherweise gegenseitig umbringen. Die Schweiz muss als kleines, verwundbares Land mit einer international aufgestellten Wirtschaft aufpassen, dass sie sich in diesem Weltgemetzel nicht zerstören lässt. Also bitte, erinnern Sie sich Ihrer eigenen Friedenstradition, auch Ihrer pazifistischen Wurzeln, Ihrer löblichen Zurückhaltung bei solchen eskalatorischen Massnahmen.

Wir bitten Sie, die Minderheiten zu unterstützen, um diese Willkürwaffen der Wirtschaftssanktionen einzugrenzen. Sie stärken damit das Völkerrecht, Sie stärken damit, mit Herrn Portmann, die Neutralität, und Sie erteilen diesen abstrusen Vorstössen der SP eine Absage.

Walder Nicolas (G, GE): La semaine dernière, notre conseil a heureusement voté en faveur de l'initiative parlementaire Molina 19.501, "Graves violations des droits de l'homme et corruption de politiciens de haut rang. Création d'une base légale permettant des sanctions ciblées", pour des sanctions ciblées à l'encontre de politiciens de haut rang auteurs de crimes contre l'humanité et de graves faits de corruption. Le groupe des Verts s'en réjouit, car il est important que notre pays se dote enfin de ce que d'autres ont appelé le "Magnitsky Act", soit la possibilité de prendre des sanctions de façon autonome à l'encontre de personnes ou entités qui enfreignent gravement le droit international et en particulier les droits humains.

L'invasion russe en Ukraine nous montre d'ailleurs à quel point il aurait été plus efficace de limiter dès l'invasion de la Crimée notre coopération économique avec certains oligarques ou hauts responsables russes coupables d'atteintes aux droits humains depuis de nombreuses années déjà. Il est donc temps de donner une base légale pour offrir au Conseil fédéral une autonomie d'action en matière de coercition, par exemple à l'égard des politiciens de haut rang qui commettent des crimes contre l'humanité ou qui sont impliqués dans de graves affaires de corruption, et bien sûr de pouvoir le faire dans le respect du droit de la neutralité.

Logiquement donc, nous soutiendrons la révision de la loi sur les embargos qui nous est soumise. Car, comme cela a déjà été rappelé, la Suisse ne peut décider actuellement de mesures à l'encontre d'un Etat tiers que si celles-ci ont été préalablement édictées par l'ONU, l'OSCE ou par nos principaux partenaires économiques, jusqu'à présent uniquement l'Union européenne. C'est bien sûr trop limité. C'est pourquoi nous



peignons d'ailleurs à comprendre le sens des oppositions à cette révision, sachant qu'elle vise avant tout à octroyer plus d'autonomie à la Suisse en matière de sanctions et à rendre cette loi pleinement compatible avec la Convention de La Haye de 1907 et le droit de la neutralité.

Dans le détail, le groupe des Verts rejettera la proposition de la minorité Nidegger à l'article 1 alinéa 1bis, car cette précision est inutile et risquée, sachant que, si le droit de la neutralité est suffisamment clair, la vision politique que nous avons de la neutralité est loin d'être homogène, vous avez pu vous en rendre compte lors du débat. Dès lors, l'interprétation d'une telle précision serait un véritable casse-tête pour le Conseil fédéral.

A l'alinéa 2bis, nous soutiendrons le projet du Conseil fédéral tel qu'amendé par le Conseil des Etats. Cet article permettra d'étendre les sanctions à d'autres Etats non concernés par les mesures adoptées par nos partenaires, si cela répond aux intérêts de la Suisse. L'objectif est de rendre les sanctions compatibles avec le droit de la neutralité lorsqu'elles touchent du matériel de guerre. A l'heure actuelle, pour respecter ce droit, le Conseil fédéral n'a d'autre choix que de s'appuyer sur l'article 184 alinéa 3 de la Constitution, qui l'autorise à adopter des ordonnances et à prendre les décisions nécessaires à la sauvegarde des intérêts de la Suisse. Il est donc tout à fait pertinent d'avoir proposé cet alinéa qui permettra d'ancrer dans la loi cette pratique.

Nous soutenons aussi la décision du Conseil des Etats, qui, très justement, a souhaité étendre cette possibilité à des personnes et à des entités, ouvrant la voie à offrir plus de marge de manoeuvre au Conseil fédéral. Il est à noter que nous rejeterons la minorité Portmann sur le même article 2b, qui entend, inutilement pour nous, restreindre son usage.

Le groupe des Verts soutiendra par contre pleinement l'introduction de l'alinéa 2ter visant à permettre à la Suisse de prendre de façon autonome des sanctions à l'encontre de particuliers et d'entités qui ont ordonné ou commis des violations du droit international humanitaire, des droits humains ou toute autre forme d'atrocité. Car même si certaines bases légales permettent déjà de prendre des sanctions répressives en cas de violation des droits humains, en définitive, elles ne sont que très peu efficaces aujourd'hui. Il est en effet plus que temps pour notre pays de se doter des outils juridiques adaptés lui permettant de prendre des mesures fortes et concrètes contre ces criminels. Il en va de la défense de nos valeurs, mais aussi de l'intérêt de notre pays, y compris de l'intérêt économique de notre pays. Nous rejeterons là aussi la minorité Nidegger.

En revanche, le groupe des Verts vous appelle à ne pas suivre le Conseil des Etats dans sa volonté d'introduire l'article 2a qui demande au Conseil fédéral de garantir qu'il n'y ait pas d'incidence négative particulière sur les entreprises suisses. Cette demande est tout bonnement contradictoire avec la prise de sanctions, d'autant plus de manière autonome. En effet, toute limitation d'échanges économiques ou de gel d'avoirs a des conséquences sur l'une ou l'autre des entreprises concernées, et il en ira malheureusement toujours ainsi.

Prendre des sanctions pour faire respecter le droit international implique, Mesdames et Messieurs, dans certains cas de renoncer aux fruits du commerce avec des criminels. Cela ne doit pas être un frein à la prise de sanctions, c'est pourquoi nous soutiendrons pleinement la minorité Fischer Roland à l'article 2a.

Enfin, le groupe des Verts rejettera la minorité Portmann à l'article 2b, qui est administrativement lourde, superflue et anticipe trop sur les débats que nous aurons dès cet été sur les contours de notre neutralité.

D'une façon générale et comme déjà annoncé, le groupe des Verts est très satisfait du résultat tout à fait pertinent issu de notre commission et ne peut que vous inviter à faire bon accueil à cette révision.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Je vais me concentrer essentiellement sur les différentes minorités. Tout d'abord, la minorité Nidegger à l'article 1 alinéa 1bis propose d'intégrer dans la loi sur les embargos le fait que le respect de la neutralité soit considéré comme l'élément principal lorsque la Confédération édicte des mesures de coercition. Comme vous le savez, une proposition identique a été discutée et a été rejetée par la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats. Je peux me contenter de répéter ici les arguments évoqués à ce moment-là.

Tout d'abord, il faut signaler que ni le droit ni la politique de neutralité ne s'opposent en principe au fait que la Suisse participe à l'application de sanctions économiques. En revanche, la neutralité peut, dans de très rares cas, influencer la forme concrète que prennent les mesures de coercition en Suisse. Deuxièmement, la question de la neutralité se pose en pratique seulement dans le cas de la reprise de sanctions de l'Union européenne. La Suisse, vous le savez, cela a été répété ici, est tenue d'appliquer telles quelles les sanctions de l'ONU, la neutralité n'entrant pas en jeu dans ce cas. Dans le cas de sanctions édictées par l'Union européenne, le Conseil fédéral décide au cas par cas si la Suisse les reprend intégralement, partiellement ou pas du tout. Dans chaque cas individuel, il procède toujours à une pesée d'intérêts. La neutralité en fait toujours partie intégrante. En d'autres termes, le Conseil fédéral n'édicterait jamais des mesures de



coercition qui iraient à l'encontre de la neutralité de la Suisse, et lorsque la neutralité demande d'adapter les mesures de coercition appliquées par la Suisse, le Conseil fédéral le fait.

Le projet devant vous aujourd'hui matérialise l'importance qu'attache le Conseil fédéral à la neutralité dans le domaine des sanctions. C'est pour cette raison que la proposition de la minorité Nidegger est superflue. En outre, la proposition pose un certain nombre de questions d'ordre pratique. Par exemple, la manière dont le respect de la neutralité en tant qu'élément principal primerait sur les différents autres intérêts n'est pas claire. Il n'est certainement pas opportun que le Conseil fédéral limite sa décision de s'aligner ou pas aux sanctions de l'Union européenne aux seules considérations liées à la neutralité. En ce sens, la proposition de la minorité Nidegger prive le Conseil fédéral de la flexibilité et de la souplesse nécessaires pour une appréciation globale des intérêts de notre pays.

Je dis encore quelques mots sur la proposition Nidegger à l'article 2 alinéa 2bis. Elle vise à biffer cet article qui donnerait au Conseil fédéral la possibilité d'étendre les mesures de coercition lorsque la sauvegarde des intérêts du pays, notamment la neutralité, l'exige. Je vous rappelle que pour le Conseil fédéral cette disposition est la pièce de résistance de toute la révision. C'est pour créer cette disposition que le Conseil fédéral a décidé en 2019 de modifier la loi sur les embargos. Je vous rappelle aussi que la disposition était incontestée au Conseil des Etats ainsi qu'au sein de votre commission. Sans cette disposition, l'interdiction de l'importation des armes à feu en provenance de l'Ukraine tomberait et la même chose vaudrait pour les diverses dispositions dans le cadre des sanctions contre la Russie que, pour des raisons de neutralité, le Conseil fédéral a dû étendre à l'Ukraine. Pour être clair, sans cette disposition, nous enlevons au Conseil fédéral la possibilité de tenir compte de la neutralité lors de la prise de sanctions. Dans le contexte actuel, ce serait extrêmement dommageable.

Je vous prie, ici, de suivre la décision du Conseil des Etats et la position de la majorité de votre commission en acceptant la nouvelle disposition et rédaction de l'article 2 alinéa 2bis.

Toujours à l'article 2 alinéa 2bis, j'en viens maintenant à la minorité Portmann. Il n'est pas judicieux de citer dans la nouvelle disposition des intérêts ou des objectifs concrets sur la base desquels les mesures de coercition peuvent être étendues à d'autres Etats. Cette minorité veut citer une menace pour la Suisse ou des violations présumées du droit international. D'autres, lors des travaux de commission, voulaient citer la neutralité. Or, une telle liste se révélerait de toute façon incomplète. En effet, nous ne pouvons pas exclure qu'à l'avenir des considérations autres que celles prévues par la minorité Portmann puissent rendre nécessaire l'extension des mesures de coercition à d'autres Etats.

Nous pourrions par exemple imaginer des cas où l'extension de mesures de coercition s'imposerait pour éviter des risques pour la réputation de notre pays ou encore pour ne pas mettre en danger les bons offices de la Suisse dans un cas ou dans un contexte bien spécifique. Le texte choisi sert, en outre, les intérêts de la politique étrangère de la Suisse. Citée, par exemple, la neutralité comporte le risque que la Suisse soit forcée de prendre position publiquement sur la qualification qu'elle fait de certains conflits armés. Du point de vue de la politique étrangère, il n'est pas toujours judicieux de le faire. Dans le cas de la Syrie, par exemple, cela pourrait mettre en péril d'autres intérêts de la Suisse, notamment la politique de paix, les bons offices ou l'action humanitaire.

J'en arrive à l'article 2 alinéa 2ter. Votre commission veut donner au Conseil fédéral la possibilité d'édicter des mesures de coercition à l'égard de personnes ou d'entités qui ont commis de graves violations des droits de l'homme. Cette proposition vise donc la création d'une disposition équivalente au Global Magnitsky Act des Etats-Unis. Pour rappel, cette loi adoptée en 2016 permet d'édicter des sanctions à l'encontre d'individus et d'entités impliqués dans des violations des droits de l'homme partout dans le monde. Le Royaume-Uni, le Canada et, depuis peu, l'Union européenne disposent de lois similaires. Cette proposition ouvre concrètement la possibilité à des sanctions autonomes de la part de la Suisse. Or, cela a été rappelé à cette tribune, cela constituerait un changement radical, total, de la politique suisse en matière de sanction.

Jusqu'ici, la Suisse ne prononce pas de sanction de manière autonome. Elle participe à des sanctions largement approuvées sur le plan international. Historiquement, la Suisse a pendant très longtemps eu une attitude critique vis-à-vis de l'imposition de sanctions économiques à d'autres Etats, surtout en raison de notre politique de neutralité. Ce n'est seulement qu'en 1990, en relation avec l'invasion du Koweït par l'Irak, que la Suisse s'est ralliée pour la première fois, sans réserve, aux sanctions prononcées par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Plus tard, la Suisse a aussi commencé à s'associer aux sanctions prises par l'Union européenne.

La loi sur les embargos, telle que formulée en 2002 et telle qu'en vigueur aujourd'hui, reflète cette politique de prudence en ce qui concerne l'utilisation des sanctions. Cette approche a objectivement fait ses preuves. Notre politique est connue, reconnue et acceptée. Pendant les quasi 20 dernières années, elle nous a permis de réconcilier l'imposition de sanctions avec les objectifs de notre politique étrangère. J'ajouterai aussi que



l'effet et l'efficacité qu'auraient de telles mesures de coercition autonomes édictées par la Suisse sont plus que douteuses. Les sanctions sont les plus efficaces quand elles sont largement partagées et largement appliquées sur le plan international. La possibilité de sanctions autonomes et unilatérales soulève en outre toute une série de questions quant à leur mise en oeuvre concrète.

Tout d'abord, quels critères objectifs sont utilisés pour choisir les cibles individuelles des mesures de coercition de la Suisse? Les critères proposés, à savoir des violations graves du droit international humanitaire ou du droit international relatif aux droits de l'homme s'appliquent à une multitude de situations à travers le monde.

Ensuite, l'adaptation et la mise en oeuvre de sanctions autonomes nécessiteraient d'importantes ressources supplémentaires. Actuellement, la Confédération ne dispose pas des ressources administratives et de renseignements suffisantes pour préparer et mettre en oeuvre des listings autonomes.

Et puis, nous risquons des procédures juridiques sans fin. Comme vous le savez, les personnes, les entreprises, les organisations inscrites sur la liste des sanctions peuvent demander leur radiation devant les tribunaux. La Suisse doit donc établir les listings de manière qu'ils soient acceptés par les tribunaux avec une base très solide en matière d'éléments factuels. Cela n'est pas facile, comme le démontrent les expériences vécues actuellement par l'Union européenne où un nombre considérable de listings ont tout simplement été rejetés par les tribunaux.

Enfin, je constate que la proposition de la majorité de votre commission prévoit dans sa dernière phrase que le Conseil fédéral "tient compte des sanctions qui ont été prises par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse". Comment faut-il interpréter ceci? Si l'idée est que la Suisse s'aligne sur les mesures de nos principaux partenaires commerciaux, alors nous le faisons déjà, nous n'avons pas besoin d'une nouvelle disposition pour le faire. Si l'idée est que la Suisse mette en oeuvre ses propres mesures, ses propres listings, alors cet ajout est contradictoire – ou à tout le moins superflu.

Soit vous souhaitez des sanctions autonomes, avec les risques, les inconvénients et l'insécurité juridique qui en découlent, soit vous voulez maintenir le système actuel selon lequel la Suisse s'aligne au cas par cas sur les sanctions de l'Union européenne. Faire figurer les deux idées dans une seule disposition nous paraît contradictoire et, surtout, susceptible de générer une très grande insécurité juridique. En conséquence, je vous prie de suivre la minorité Nidegger et de rejeter la proposition de la majorité de la commission.

J'en viens à l'article 2a et à la proposition de la minorité Fischer Roland. Le Conseil des Etats, soutenu par la majorité de votre commission, veut prévoir expressément dans la loi "que les entreprises suisses ne sont pas désavantagées, en comparaison internationale". On peut partager la préoccupation à l'origine de ce nouvel article 2a, mais il est, du point de vue du Conseil fédéral, superflu voire dangereux.

Nous sommes tous favorables à ce que la mise en oeuvre des sanctions suisses soit harmonisée autant que possible

AB 2022 N 1059 / BO 2022 N 1059

au niveau international. Le Conseil fédéral et les autorités compétentes y apportent la plus grande attention. En plus, la loi sur les embargos ne nous permet pas d'être plus stricts que l'ONU ou l'Union européenne, et c'est pour cette raison que les spécialistes du SECO sont en contact régulier avec leurs homologues européens pour des questions d'interprétation et de mise en oeuvre correcte des sanctions, avec une sécurité juridique. Je peux donc vous assurer que les autorités suisses veillent d'ores et déjà à ce que les acteurs économiques de notre pays ne soient pas désavantagés vis-à-vis de leurs concurrents étrangers. Nous ne gagnerons rien à le mentionner expressément dans la loi.

En revanche, la formulation du nouvel article 2a pourrait avoir des conséquences involontaires majeures. Il pourrait renforcer le préjugé que la Suisse cherche simplement à profiter économiquement de la non mise en oeuvre ou de la mise en oeuvre moins stricte des sanctions internationales, et il va de soi que cela peut nuire à l'image de la Suisse. Il va sans dire qu'une conformité rigoureuse dans l'application des sanctions est dans l'intérêt de chaque entreprise. En cas de non-respect des sanctions, vous le savez, une entreprise s'expose non seulement à des risques de réputation, mais peut aussi faire l'objet de sanctions secondaires d'Etats tiers. Dans cette optique, les entreprises suisses ont donc naturellement tout intérêt à ce que la mise en oeuvre des sanctions en Suisse soit reconnue, acceptée sur le plan international.

Le message que nous risquons de donner avec cette nouvelle formulation à l'article 2a ne fait rien pour augmenter la confiance de nos partenaires internationaux, bien au contraire.

Enfin, je vous rappelle que la mise en oeuvre des sanctions internationales est souvent loin d'être uniforme. Eh oui, Mesdames et Messieurs, cela vaut pour les sanctions de l'Union européenne aussi, dont la mise en oeuvre varie parfois beaucoup entre les différents Etats membres, et d'autant plus pour les sanctions de l'ONU. Je suis obligé d'ouvrir une parenthèse ici. Au moment où nombre d'intervenants font preuve d'une certaine sur-



enchère sur le plan moral par rapport à la position du Conseil fédéral en matière de sanctions, cette proposition est symptomatique d'une certaine ambiguïté.

Il se pose maintenant aussi, naturellement, la question de savoir sur quels Etats la Suisse devrait s'aligner. Est-ce que la Suisse a vraiment intérêt à s'aligner par principe sur les Etats où règne l'application la moins stricte des sanctions internationales, comme cela semble suggéré par la formulation de l'article 2a? Nous pensons que non. Par contre, si l'idée est que la Suisse doit s'aligner sur ses principaux partenaires économiques, cela est d'ores et déjà le cas. Le nouvel article 2a est donc tout simplement superflu.

Je vous propose ici de ne pas suivre la majorité de votre commission. Les autorités compétentes veillent d'ores et déjà à ce que la mise en oeuvre des sanctions en Suisse soit harmonisée avec ce qui est fait dans d'autres Etats; il n'est pas nécessaire de le mentionner expressément dans la loi, surtout compte tenu des conséquences involontaires et des questions pratiques que je viens d'évoquer.

J'en arrive enfin à l'article 2b. La minorité Portmann propose que le Conseil fédéral soumette immédiatement aux commissions parlementaires un rapport concernant la compatibilité de ses décisions avec la neutralité suisse.

Je partage complètement l'importance que vous donnez, Monsieur le conseiller national Portmann, à la neutralité. Mais votre proposition ne tient pas la route pour les raisons suivantes.

En effet, dans le seul cas où le Conseil fédéral a étendu les mesures de coercition à d'autres Etats, il l'a fait dans le seul intérêt de respecter notre neutralité. Dans ce sens, la nouvelle disposition dans l'article 2 alinéa 2bis est le résultat direct de l'importance que le Conseil fédéral accorde à la neutralité dans le contexte des sanctions. Je l'ai déjà dit, le Conseil fédéral n'édicterait jamais des sanctions qui iraient à l'encontre de notre neutralité.

Un rapport, comme le demande la minorité Portmann, n'apporterait, dans ce sens, aucune plus-value. De tels rapports concluraient sans aucun doute que les décisions du Conseil fédéral respectent pleinement la neutralité. Je peux d'ores et déjà vous l'assurer.

Pfister Gerhard (M-E, ZG), für die Kommission: Herr Wehrli und ich äussern uns noch zu den Minderheitsanträgen und in wenigen Sätzen zur Frage, warum die Kommission die entsprechenden Anträge ablehnte.

Zu Artikel 1 Absatz 1bis bzw. zum Antrag der Minderheit Nidegger: Die Minderheit möchte bei den Entscheiden die Einhaltung der Neutralität als wichtigstes Element gewichtet haben und dies explizit im Gesetz festhalten. Die Kommission lehnte diesen Antrag ab, einerseits, weil Artikel 1 Absatz 2 dieses Gesetzes die Landesinteressen bereits explizit erwähnt und darunter auch die Neutralität subsumiert werden kann. Andererseits lehnte sie den Antrag ab, weil weder Neutralitätsrecht noch Neutralitätspolitik per se mit Sanktionen und deren Umsetzung inkompatibel sind. Die Kommission lehnte den von der Minderheit Nidegger aufgenommenen Antrag mit 19 zu 6 Stimmen ab.

Die Minderheit Portmann möchte Artikel 2 Absatz 2bis ergänzen und ändern, indem sie die Formulierung "wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert" durch "wenn das Land unmittelbar bedroht ist oder mutmassliche Vergehen gegen das internationale Völkerrecht vorliegen" ersetzt. Kollege Portmann will damit engere Vorgaben machen für den Fall, dass der Bundesrat Zwangsmassnahmen auf andere Länder ausweiten will. Die Kommission lehnte diese Änderung aus systematischen und aus inhaltlichen Gründen mit 18 zu 2 Stimmen bei 4 Enthaltungen ab. Nach der Mehrheit der Kommission stellt die neue Formulierung keine wesentliche Präzisierung dar.

Zu Absatz 2ter bzw. zum Streichungsantrag der Minderheit Nidegger: Die Mehrheit der Kommission will – Sie haben es gehört –, dass die Schweiz Sanktionen nicht nur übernehmen, sondern auch eigenständig gegen Personen oder Entitäten erlassen kann, die schwere Verstösse gegen die Menschenrechte, gegen das humanitäre Völkerrecht oder gegen das internationale Recht begangen haben. "Eigenständig" heisst nicht "unkoordiniert". Aber wenn die Schweiz heute gegen Personen oder Unternehmen vorgehen will, die nicht auf einer Sanktionsliste stehen, muss sie das über Notrecht tun. Die Minderheit Nidegger sieht hier eine Abkehr von der bisherigen Neutralitätspolitik der Schweiz; diese Abkehr lehnt sie ab. Die Kommission folgte dem Antrag, Absatz 2ter einzufügen, mit 14 zu 7 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

Zu Artikel 2a: Die Minderheit Fischer Roland will den vom Ständerat hinzugefügten Artikel 2a, die Nichtbenachteiligung schweizerischer Unternehmen, streichen. Ohne ausführliche Diskussion folgte die Kommission mit knapper Mehrheit den Argumenten, die im Ständerat dafür vorgebracht wurden. Sie beruhen auf Berichten von Unternehmen, vor allem im Bereich von Dual-Use-Produkten, gemäss denen die Auslieferung gewisser Produkte aus der Schweiz heraus verboten, aber der Export derselben Produkte aus einem anderen Land über eine dort ansässige Tochterfirma zulässig sei. Die Kommission folgte hier mit 12 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung dem Ständerat.



Zur Minderheit Portmann zu Artikel 2b: Kollege Portmann verlangt, dass der Bundesrat nach einem Entscheid zur Ausweitung von Sanktionen jeweils den zuständigen Kommissionen darlegt, wie er seine Entscheide im Verhältnis zur Neutralität sieht. Kollege Portmann verspricht sich von dieser Ausweitung des Gesetzes, dass eine stärkere Unterstützung gefunden werden kann. Die Mehrheit der Kommission wollte das Gesetz aber nicht mit diesem weiteren Kriterium ausweiten. Sie erachtet die im Gesetz bereits festgeschriebenen Kriterien als ausreichende Leitlinien für die Entscheide des Bundesrates. Ihre Kommission lehnte den Antrag Portmann mit 13 zu 2 Stimmen bei 9 Enthaltungen ab.

In der Gesamtabstimmung stimmte die Kommission mit 18 zu 6 Stimmen der Vorlage zu. Ich bitte Sie, ihr auch zuzustimmen.

Wehrli Laurent (RL, VD), pour la commission: Je me concentre, comme mon collègue rapporteur, sur les

AB 2022 N 1060 / BO 2022 N 1060

différentes minorités présentées pour vous rappeler la position de la commission.

A l'article 1 alinéa 1bis, la minorité Nidegger propose d'inscrire: "le respect de la neutralité suisse doit être considéré comme l'élément principal". Votre commission, par 19 voix contre 6, considère cette proposition superfétatoire et vous recommande de suivre la position du Conseil fédéral sur ce point.

A l'article 2 alinéa 2bis, votre commission propose de soutenir l'élargissement voulu par le Conseil des Etats, qui prévoit que le Conseil fédéral peut décider de sanctions, non seulement contre des Etats, mais aussi contre des personnes ou des entités. En ce sens, votre commission, par 18 voix contre 2 et 4 abstentions, vous propose de ne pas soutenir la proposition défendue par la minorité Portmann, qui souhaite compléter cette phrase et ces éléments, mais qui ne retient pas le texte contenu dans notre Constitution et inscrit dans le droit international reconnaissant la neutralité suisse. En cela, encore une fois, la majorité de votre commission considère qu'il vaut mieux en rester à la formulation du Conseil fédéral, validée et complétée par le Conseil des Etats.

Comme vous le savez, une proposition Nidegger vise à biffer cet alinéa 2bis, quel qu'il soit au final. Cette proposition, comme je l'ai indiqué, n'a pas été débattue par votre commission. Mais, au gré des différentes explications données sur les travaux de la commission, vous aurez compris que cette proposition individuelle n'aurait pas été soutenue si elle avait été présentée en commission.

A l'alinéa 2ter, votre commission souhaite, par 14 voix contre 7 et 3 abstentions, introduire la possibilité pour le Conseil fédéral d'édicter des sanctions contre des personnes impliquées dans des violations du droit international humanitaire ou des droits de l'homme. Cette formulation a été retenue et votre commission a rejeté, encore une fois, la proposition défendue par la minorité Nidegger.

A l'article 2a, votre commission, par 12 voix contre 11 et 1 abstention, vous recommande de soutenir la proposition rédigée par le Conseil des Etats venant compléter les dispositions et précisant les éléments concernant la garantie que les entreprises suisses ne soient pas désavantagées.

A l'article 2b, votre commission, par 13 voix contre 2 et 9 abstentions, vous recommande de ne pas soutenir la proposition défendue par la minorité Portmann, la considérant comme superflue en regard des autres dispositions déjà en vigueur et des précisions contenues dans les autres articles de la loi sur les embargos.

Finalement, c'est donc par 18 voix contre 6 et aucune abstention, que la commission vous recommande d'approuver cette modification de la loi sur les embargos.

Art. 1

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Nidegger, Aebi Andreas, Büchel Roland, Estermann, Grüter, Köppel)

Abs. 1bis

Die Einhaltung der schweizerischen Neutralität ist beim Erlassen solcher Massnahmen als wichtigstes Element zu gewichten.

Art. 1

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats



Proposition de la minorité

(Nidegger, Aebi Andreas, Büchel Roland, Estermann, Grüter, Köppel)

Al. 1bis

Lorsque des mesures de ce type sont édictées, le respect de la neutralité suisse doit être considéré comme l'élément principal.

Abs. 1bis – Al. 1bis

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.085/25147)

Für den Antrag der Minderheit ... 53 Stimmen

Dagegen ... 130 Stimmen

(4 Enthaltungen)

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 2

Antrag der Mehrheit

Abs. 1–3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2ter

Der Bundesrat kann Zwangsmassnahmen gegen Personen oder Entitäten erlassen, die schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder des internationalen Rechts in Belangen der Menschenrechte oder ähnliche Verbrechen anordnen oder angeordnet haben, begehen oder begangen haben oder in anderer Form an diesen beteiligt sind oder waren. Er berücksichtigt dabei die Sanktionen, die von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz getroffen worden sind.

Antrag der Minderheit

(Portmann, Aebi Andreas)

Abs. 2bis

... ausweiten, die von diesen Zwangsmassnahmen nicht erfasst sind, wenn das Land unmittelbar bedroht ist oder mutmassliche Vergehen gegen das internationale Völkerrecht vorliegen.

Antrag der Minderheit

(Nidegger, Aebi Andreas, Büchel Roland, Estermann, Grüter)

Abs. 2ter

Streichen

Antrag Nidegger

Abs. 2bis

Streichen

Art. 2

Proposition de la majorité

Al. 1–3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2ter

Le Conseil fédéral peut édicter des mesures de coercition à l'égard de personnes ou d'entités qui ordonnent ou ont ordonné, commettent ou ont commis de graves violations du droit international humanitaire ou du droit international relatif aux droits de l'homme ou tout autre crime similaire, ou participent ou ont participé d'une autre manière à de tels violations ou crimes. Il tient compte des sanctions qui ont été prises par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse.



Proposition de la minorité

(Portmann, Aebi Andreas)

Al. 2bis

... pas visés par ces mesures, lorsque le pays est directement menacé ou en cas de violations présumées du droit international.

Proposition de la minorité

(Nidegger, Aebi Andreas, Büchel Roland, Estermann, Grüter)

Al. 2ter

Biffer

Proposition Nidegger

Al. 2bis

Biffer

Développement par écrit

A teneur de l'article 1 de la loi sur les embargos, les sanctions ont pour seul objectif et justification de "faire respecter le droit international" par des mesures de coercition imposées aux Etats coupables jusqu'à ce que ceux-ci cessent de violer ce

AB 2022 N 1061 / BO 2022 N 1061

droit. En autorisant le Conseil fédéral à sanctionner des Etats qui n'ont pas violé le droit international (non visés par les sanctions), l'alinéa 2bis entre en contradiction frontale avec la définition des sanctions posée à l'article 1 de la loi.

Abs. 2bis – Al. 2bis

Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif; 19.085/25148)

Für den Antrag der Mehrheit ... 124 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 62 Stimmen

(2 Enthaltungen)

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif; 19.085/25149)

Für den Antrag der Mehrheit ... 136 Stimmen

Für den Antrag Nidegger ... 53 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Abs. 2ter – Al. 2ter

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.085/25150)

Für den Antrag der Mehrheit ... 107 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 82 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 2a

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Fischer Roland, Arslan, Badertscher, Crottaz, Dandrès, de la Reussille, Friedl Claudia, Molina, Moser, Nussbauer, Walder)

Streichen





Art. 2a

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Fischer Roland, Arslan, Badertscher, Crottaz, Dandrès, de la Reussille, Friedl Claudia, Molina, Moser, Nussbauer, Walder)

Biffer

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.085/25151)

Für den Antrag der Mehrheit ... 110 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 79 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Art. 2b

Antrag der Minderheit

(Portmann, Grüter)

Hat der Bundesrat gemäss Artikel 2 Absatz 2bis Zwangsmassnahmen ausgeweitet, unterbreitet er den zuständigen Parlamentskommissionen unmittelbar seinen Analysebericht zur Kompatibilität seiner Entscheidungen mit der schweizerischen Neutralität.

Art. 2b

Proposition de la minorité

(Portmann, Grüter)

Si le Conseil fédéral a étendu les mesures de coercition en vertu de l'article 2 alinéa 2bis, il soumet immédiatement aux commissions parlementaires compétentes son rapport d'analyse concernant la compatibilité de ses décisions avec la neutralité suisse.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.085/25152)

Für den Antrag der Minderheit ... 65 Stimmen

Dagegen ... 119 Stimmen

(4 Enthaltungen)

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 19.085/25153)

Für Annahme des Entwurfes ... 136 Stimmen

Dagegen ... 53 Stimmen

(0 Enthaltungen)