

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



22.3395 n Mo. Nationalrat (APK-N). Kohärente, umfassende und eigenständige Sanktionspolitik

Bericht der Aussenpolitischen Kommission vom 17. November 2022

Die Aussenpolitische Kommission des Ständerates (APK-S) hat an ihrer Sitzung vom 17. November 2022 die von der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates am 3. Mai 2022 eingereichte und vom Nationalrat am 29. September 2022 angenommene Motion vorberaten.

Die Motion beauftragt den Bundesrat, dem Parlament eine kohärente, umfassende und eigenständige Sanktionspolitik und entsprechende Massnahmen vorzulegen, die zur Wahrung der Landesinteressen nötig sind.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 9 zu 0 Stimmen, die Motion abzulehnen.

Berichterstattung: Matthias Michel (d)

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Pirmin Bischof

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 31. August 2022
- 3 Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament, basierend auf Art. 184 BV im Allgemeinen und Art. 1 Abs. 2 Embargogesetz im Besonderen, eine kohärente, umfassende und eigenständige Sanktionspolitik und entsprechende Massnahmen vorzulegen, die zur Wahrung der Landesinteressen nötig sind.

Eine Minderheit der Kommission (Portmann, Aebi Andreas, Büchel Roland, Estermann, Gössi, Grüter, Köppel, Nidegger, Schilliger, Wehrli) beantragt, die Motion abzulehnen.

1.2 Begründung

Landesinteressen bestehen (nicht abschliessend und vollständig) in den Bereichen Sicherheit (beispielsweise: Nachrichtendienstliche Tätigkeiten von russischen Diplomaten), Versorgungssicherheit/-abhängigkeit (beispielsweise Verzicht auf Öl/Gasimporte), Durchsetzung des Rechtsstaats im Finanz- und Handelsplatz Schweiz (beispielsweise aktive Suche nach und Sperrung von Vermögenswerten von Personen und deren Umfeld, die sanktioniert werden müssen).

Der blosse Nachvollzug der Sanktionen der EU genügt nicht mehr. Der Bundesrat soll die Massnahmen vorschlagen und ihre Wirksamkeit auch dahingehend beurteilen, ob eine Massnahme international koordiniert werden muss, oder ob die Schweiz eigenständig handeln kann, oder ob die Schweiz der internationalen Gemeinschaft Massnahmenvorschläge unterbreiten soll, angesichts der Bedeutung und des Knowhows des Schweizer Wirtschafts-, Finanz- und Handelsplatzes für Russland.

Gleichzeitig hat der Bundesrat Massnahmen vorzuschlagen, die allfällige negative Auswirkungen der Sanktionspolitik und/oder der Kriegsfolgen für die Schweizer Bevölkerung ausgleichen können.

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 31. August 2022

Die Schweiz verfolgt eine kohärente und eigenständige Sanktionspolitik und stützt sich dabei auf das Embargogesetz (SR 946.231). In diesem Rahmen kann sie die Sanktionen der UNO, der OSZE und ihrer wichtigsten Handelspartner – in der Praxis die EU – übernehmen. So hat der Bundesrat als Reaktion auf die ausserordentliche Situation infolge der Militäraggression Russlands in der Ukraine harte Sanktionsmassnahmen ergriffen. Die Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (SR 946.231.176.72) wurde mehrfach geändert, um einen immer umfassenderen rechtlichen Rahmen für die Umsetzung dieser Sanktionen zu gewährleisten. Aktuell umfasst die Verordnung fast alle von der EU bisher verhängten Sanktionen, darunter auch ein Embargo auf Rohöl, das bis Anfang 2023 schrittweise in Kraft treten wird.

Zudem steht die Schweiz in ständigem Kontakt mit zahlreichen betroffenen Akteuren im Ausland, insbesondere durch ihre Teilnahme an verschiedenen Untergruppen der EU-Taskforce Freeze and Seize.

Würde die Schweiz eigenständig Sanktionen ergreifen, hätte dies hingegen zahlreiche Nachteile. Insbesondere wären sie von begrenzter Tragweite, da es viele Möglichkeiten gäbe, sie über das Ausland zu umgehen. Ausserdem hat die Schweiz nur wenig Einfluss auf ihre ausländischen Partner hinsichtlich der Übernahme allfälliger Massnahmen, für welche unser Land auch mit Gegenmassnahmen der betroffenen Länder rechnen müsste. Einige Massnahmen wären eigenständig auch technisch gar nicht machbar, wie etwa ein Embargo auf den Gasimport. Da die



Schweiz in den europäischen Gasmarkt integriert ist, bezieht sie das Gas grösstenteils direkt bei europäischen Lieferanten. Diese verkaufen ein Gasgemisch, das sich aus Gas aus verschiedenen Ländern, darunter auch Russland, zusammensetzt. Somit wäre die Rückverfolgbarkeit für die Umsetzung der Massnahmen sehr aufwändig, wenn nicht sogar unmöglich. Des Weiteren ist zu erwähnen, dass für Gas anders als für Strom keine staatlich anerkannten Herkunftsnachweise existieren. Schliesslich wären für ein eigenständiges Ergreifen von Sanktionsmassnahmen deutlich mehr Ressourcen notwendig, um die Massnahmen zu konzipieren und umzusetzen. Deshalb ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Übernahme der Sanktionen unserer wichtigsten Handelspartner sich bewährt hat und dies auch vor dem Hintergrund der russischen Militäraggression in der Ukraine. Somit ist es nach Meinung des Bundesrates zum jetzigen Zeitpunkt nicht notwendig, über eigenständige Sanktionen zu entscheiden.

Dennoch ist sich der Bundesrat der neuen Herausforderungen im Bereich der Sanktionspolitik durchaus bewusst und führt deshalb regelmässig eine Lagebeurteilung durch. In diesem Zusammenhang werden bereits verschiedene Wege zur Stärkung des aktuellen Sanktionssystems verfolgt oder erwogen. So wird momentan beispielsweise über eine Intensivierung der internationalen und nationalen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden nachgedacht, insbesondere auch, was neue Diskussionsformate betrifft, wie etwa den UK-CH Sanctions Dialog, dessen erste Sitzung am 8. Juni 2022 stattfand. Andere mögliche Wege wären eine nochmals verstärkte Zusammenarbeit zwischen allen betroffenen Akteuren und Behörden, darunter auch neue Akteure wie die FINMA und die Botschaften, oder auch eine Stärkung der Strafbestimmungen nach dem Modell des Güterkontrollgesetzes (SR 946.202) oder des Kriegsmaterialgesetzes (SR 514.51). Der Bundesrat erinnert daran, dass im Falle einer Anwendung von Sanktionsmassnahmen Ausgleichsmassnahmen nicht wünschenswert sind. Auch wenn feststeht, dass jegliche Intervention durch die Regierung Auswirkungen auf Unternehmen und Privatpersonen hat, so muss staatliches Handeln sich stets an den Verfassungszielen orientieren. Gemäss der Motion würde der Bundesrat eigenständig Sanktionen ergreifen, sofern diese den nationalen Interessen entsprechen. Vor diesem Hintergrund wären Ausgleichsmassnahmen zur Abfederung der Folgen einzelner Sanktionen nicht gerechtfertigt.

Es ist auch daran zu erinnern, dass die Schweiz über ein gut ausgebautes soziales Auffangnetz verfügt, das Einzelpersonen vor Risiken wie Stellenverlust, Invalidität, Krankheit oder anderen Notlagen, für die sie nicht verantwortlich sind, schützt.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Beschluss des Erstrates

Der Nationalrat nahm die Motion am 29. September 2022 mit 101 zu 84 Stimmen an.

4 Erwägungen der Kommission

Die Kommission hat Verständnis für das Anliegen der Motion, die berechtigte Bedenken zum Ausdruck bringt, ist aber der Ansicht, dass die Motion zu weit geht. «Eine kohärente, umfassende und eigenständige Sanktionspolitik» würde die Schweizer Aussenpolitik schwächen, da dadurch unnötiger Druck auf den Bundesrat im Bereich Wirtschafts- und Sicherheitspolitik, auf die Neutralitätspolitik und der Guten Dienste der Schweiz erzeugt würde. Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Schweiz als kleines Land kaum politische Alleingänge unternehmen kann, die Tragweite von eigenständigen Sanktionen begrenzt wäre und solche Sanktionen leicht umgangen werden könnten. Die APK-S erachtet die Motionsanliegen ausserdem auch aus rechtlicher und demokratischer Sicht als problematisch.



Darüber hinaus greift die Motion mehrere Elemente auf, die in der jüngsten Revision des Embargogesetzes ([19.085](#) s «Embargogesetz. Änderung») behandelt wurden. Bei dieser Revision wurde insbesondere geprüft, ob es für die Schweiz sinnvoll ist, bei Menschenrechtsverletzungen eigenständige Sanktionen zu ergreifen. Eine entsprechende Änderung wurde von beiden Räten abgelehnt. Ferner bedürfte die Umsetzung der vorliegenden Motion beachtliche zusätzliche Ressourcen.