



23.3264

**Motion Andrey Gerhard.
Völkerrechtliche Grundlagen
für Reparationszahlungen
an die Ukraine**

**Motion Andrey Gerhard.
Bases légales internationales
pour le paiement
de réparations à l'Ukraine**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.06.23
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 28.09.23
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.03.24

23.3265

**Motion Siegenthaler Heinz.
Völkerrechtliche Grundlagen
für Reparationszahlungen
an die Ukraine**

**Motion Siegenthaler Heinz.
Bases légales internationales
pour le paiement
de réparations à l'Ukraine**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.06.23
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 28.09.23
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.03.24

23.3266

**Motion Widmer Céline.
Völkerrechtliche Grundlagen
für Reparationszahlungen
an die Ukraine**

**Motion Widmer Céline.
Bases légales internationales**





**pour le paiement
de réparations à l'Ukraine**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.06.23
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 28.09.23
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.03.24

23.3267

**Motion Fischer Roland.
Völkerrechtliche Grundlagen
für Reparationszahlungen
an die Ukraine**

**Motion Fischer Roland.
Bases légales internationales
pour le paiement
de réparations à l'Ukraine**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.06.23
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 28.09.23
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.03.24

23.3268

**Motion Fluri Kurt.
Völkerrechtliche Grundlagen
für Reparationszahlungen
an die Ukraine**

**Motion Fluri Kurt.
Bases légales internationales
pour le paiement
de réparations à l'Ukraine**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.06.23
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 28.09.23
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.03.24





Antrag der Mehrheit
Ablehnung der Motionen

Antrag der Minderheit
(Caroni, Chassot, Crevoisier Crelier, Michel, Sommaruga Carlo)
Annahme der Motionen

Proposition de la majorité
Rejeter les motions

Proposition de la minorité
(Caroni, Chassot, Crevoisier Crelier, Michel, Sommaruga Carlo)
Adopter les motions

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motionen.

Schwander Pirmin (V, SZ), für die Kommission: Die fünf gleichlautenden Motionen hat der Nationalrat am 28. September 2023 mit 123 zu 54 Stimmen angenommen. Ihre Kommission für Rechtsfragen hat sie an ihrer Sitzung vom 8. Januar 2024 vorgeprüft.

Wenn wir den Motionstext und die Begründung anschauen, dann sehen wir, dass die Motionen eigentlich zwei Themenkreise beinhalten: erstens Vorantreiben und Mitarbeit an einem internationalen Reparationsmechanismus zugunsten eines völkerrechtswidrig angegriffenen Staates und zulasten des kriegführenden Aggressors; zweitens Klärung der völkerrechtlichen Grundlagen in internationaler Koordination, ob und wie Staatsvermögen – dazu gehören auch die Gelder der Zentralbanken – beschlagnahmt und an einen völkerrechtswidrig angegriffenen Staat überwiesen werden können. Staatsvermögen ist heute durch das UNO-Übereinkommen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit sowie durch das Europäische Übereinkommen über Staatenimmunität grösstmöglich geschützt. Nach der Motionärin und den Motionären soll die Schweiz einen substanziellen Beitrag leisten, dass diese zwei von den Motionen erfassten Themen international erfolgreich diskutiert, aber auch umgesetzt werden können.

Der Bundesrat verweist in seiner schriftlichen Stellungnahme auf seine enormen Anstrengungen in diesen zwei genannten Bereichen. An der Sitzung vom 8. Januar hat die Verwaltung dann nochmals bestätigt, dass sich die Schweiz auf internationaler Ebene bereits sehr aktiv an den Diskussionen über die Erstellung eines Schadensregisters in der Ukraine und über den Reparationsmechanismus bzw. den Kompensationsmechanismus beteiligt. Trotzdem empfiehlt der Bundesrat die Annahme der gleichlautenden Motionen.

Ihre Kommission für Rechtsfragen begrüsst das internationale Engagement der Schweiz für die Erarbeitung von Lösungen in der Frage möglicher Reparationszahlungen, welche sowohl zielführend als auch völkerrechtskonform – ich betone: völkerrechtskonform – sind. Die Mehrheit der Kommission nimmt daher zur Kenntnis, dass der Bundesrat in den Themenbereichen der Motionen bereits sehr aktiv ist. Deshalb findet sie, dass keine Motion nachgeliefert werden muss. Wenn der Bundesrat und die Verwaltung schon aktiv sind, wird normalerweise keine Motion eingereicht. Es ist daher für die Mehrheit der Kommission nicht nachvollziehbar, dass der Bundesrat die Motionen zur Annahme empfiehlt, obwohl er in den Themenbereichen der Motionen bereits sehr aktiv ist. Normalerweise beantragt der Bundesrat in solchen Fällen die Ablehnung der Motion.

Die Minderheit möchte dagegen mit der Zustimmung zu den Motionen ein klares Zeichen vonseiten des Parlamentes setzen und den Bundesrat in seinen Bemühungen unterstützen; der Minderheitssprecher wird ja dann auf die Positionen der Minderheit noch eingehen, ich gehe jetzt nicht separat auf diese ein.

Der Mehrheit der Kommission geht es aber auch noch um die materielle Frage. Staatliches Vermögen ist durch die vom Völkerrecht garantierte Staatenimmunität geschützt. Staatsvermögen, dazu gehören unter anderem auch die Zentralbankgelder, darf nach den heute geltenden völkerrechtlichen Grundlagen und nach der schweizerischen Rechtspraxis nicht beschlagnahmt und zugunsten eines Drittstaates eingezogen werden. Es steht dem neutralen Kleinstaat Schweiz und der Reputation der Schweiz nach der Mehrheit der Kommission schlecht an, Massnahmen zu diskutieren und zu ergreifen, um völkerrechtswidrige Zustände mit völkerrechtswidrigen Massnahmen zu beheben. Für die Beschlagnahmung und Einziehung von Staatsvermögen müsste ein neues Völkerrecht geschaffen werden.

Für die Reputation der neutralen Schweiz ist es nicht förderlich, ein neues Völkerrecht zu fordern. Denn in der Botschaft über die Genehmigung und Umsetzung des UNO-Übereinkommens über die Immunität der Staaten



und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit schreibt der Bundesrat selbst: "Da sich zahlreiche internationale Konferenzen und Organisationen im Hoheitsgebiet der Schweiz niedergelassen haben, hat unser Land ein besonderes Interesse an der Rechtssicherheit, die durch eine weltweit anwendbare Regelung über staatliche Immunitäten erzielt wird. Durch die Ratifizierung des Übereinkommens sichert sich unser Land optimale Bedingungen für seine Beziehungen mit den anderen Staaten."

Aussenpolitik ist zudem Sache und Aufgabe des Bundesrates. Er ist denn auch in den von den Motionen aufgegriffenen Themen sehr aktiv. Es ist unbestritten, dass das staatliche Vermögen durch die vom Völkerrecht garantierte Staatenimmunität geschützt ist. Daher erachtet es die Mehrheit der Kommission als nicht förderlich, proaktiv und international eine Verwässerung und Aufweichung der völkerrechtlich garantierten Immunität der Staaten und ihres Vermögens zu fordern, und schon gar nicht, ein neues Völkerrecht zu fordern.

Ihre Kommission beantragt Ihnen deshalb mit 7 zu 5 Stimmen, die Motionen abzulehnen.

Caroni Andrea (RL, AR): Ich darf Ihnen namens einer vielfältigen Minderheit die Argumente für die Annahme der Motionen darlegen. Völkerrechtlich ist der Grundsatz klar: Wer einem anderen Staat widerrechtlich Schaden zufügt, der hat diesen zu ersetzen. Das ist ein Grundsatz. Ein prominenter, der prominenteste Anwendungsfall ist eben der völkerrechtswidrige Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine mit Schäden von weit über 100 Milliarden Franken. Eine Durchsetzung solcher Reparationszahlungen gegen den Willen des Schädigers ist wie so oft im Völkerrecht, gelinde gesagt, anspruchsvoll. Deshalb überlegt man sich ja Wege, wie man zur Durchsetzung gelangt.

Zum einen gibt es da die Vermögenswerte von Privaten, zum Beispiel die gesperrten Gelder russischer Oligarchen. Aber diese Gelder kann man nicht einfach konfiszieren, das hat auch der Bundesrat analysiert und festgestellt. Die Oligarchen sind ja oft nicht direkt die Schädiger; anders ist es bei

AB 2024 S 161 / BO 2024 E 161

strafrechtlicher Verurteilung. Aber diese Gelder stehen auch nicht im Fokus der Motionen.

Zum andern gibt es, und das steht im Fokus der Motionen, Vermögenswerte des Staates, zum Beispiel konkret gesperrte Gelder der russischen Zentralbank. Und da, in der Tat, ist das grosse Thema die völkerrechtliche Immunität. Die findet sich in zwei Übereinkommen, wie es der Mehrheitssprecher auch gesagt hat. Anzumerken ist dabei noch, dass Russland weder das eine noch das andere Übereinkommen ratifiziert hat. Es ist etwas speziell, wenn man sich auf etwas beruft, was man den anderen nicht versprechen wollte, was man zugunsten der anderen nicht unterschrieben hat.

Damit wäre das Thema ja eigentlich erledigt, gäbe es nicht noch das Völkergewohnheitsrecht, das nach herrschender Ansicht den Schluss zulässt, dass staatliche Vermögen grundsätzlich von der Immunität geschützt sind. Der direkt geschädigte Staat wiederum, also die Ukraine, hätte durchaus Gründe, sich darüber hinwegzusetzen. Das Völkerrecht sieht Retorsionen, sieht Repressalien vor. Wenn jemand anderes das Völkerrecht nicht einhält, dann darf der geschädigte Staat reagieren. Darum ist das Problem ja nur, dass wir jetzt von Drittstaaten sprechen – also nicht, dass die Ukraine russische Gelder konfiszieren darf, sondern dass es Dritte auch tun würden. Dazu laufen internationale Diskussionen, die anspruchsvoll sind; auch der Mehrheitssprecher hat das gesagt.

Man muss sich überlegen, ob es Möglichkeiten gibt, das geltende Recht so zu interpretieren. Auch Gewohnheitsrecht hat sich über die Zeit entwickelt; auch die Verträge sind entstanden, weil nämlich das, was verletzt wurde, das Aggressionsverbot, nicht einfach nur eine Regel zugunsten eines Staates war, quasi zulasten Russlands, sondern eine Regel, die für alle – im Völkerrecht sagt man "erga omnes" – gilt. Gegenüber der Weltgemeinschaft darf der Frieden nicht gebrochen werden, das steht so in der UNO-Charta.

Der letzte kleine logische Schritt, die einzige verbleibende Frage ist jetzt eigentlich, ob denn das Recht, Reparationen zu verlangen, quasi auch ein Anspruch aller ist – ich sage es jetzt etwas pathetisch: ein Anspruch aller, die ja als Weltgemeinschaft verletzt sind, aller, die diesen Anspruch auf Frieden haben. Oder dürfen Dritte das nicht verlangen?

Die Motionen nehmen die Antwort nicht vorweg, sie verlangen auch in keiner Art und Weise einen Rechtsbruch. Sie sagen nur, der Bundesrat solle sich im Rahmen seiner Kapazitäten und Möglichkeiten an der internationalen Diskussion beteiligen. Der Bundesrat soll seine Expertise einbringen, denn wenn die Schweiz in diesem Konflikt eine Fahne hochhalten kann, ist es ja die des Völkerrechts. Der Bundesrat sagt jeweils auch: Wir sind neutral, aber wir nehmen Partei für das Völkerrecht, das eben den Frieden schützt. Eine Konsequenz aus dem Völkerrecht ist auch, dass man die Schäden, die man beim Bruch des Friedens eben anrichtet, selber trägt, selber tragen muss.

Es geht also zum einen darum, den bestehenden Rechtsrahmen auszuloten, und zum andern darum, zu



überlegen, wie man diesen weiterentwickeln könnte. Schlimmstenfalls betreffen diese Fragen erst die Zukunft, aber man muss und darf sie sich stellen. Darum ist eigentlich der einzige verbleibende Einwand, den man noch diskutieren kann: Braucht es dazu denn eine Motion? Macht das der Bundesrat nicht sowieso?

Gäbe es noch gar keine Motionen dazu, könnte man sich diese Frage stellen. Aber es gibt sie, und ein Rat hat ihnen schon zugestimmt. Der Bundesrat selber empfiehlt sie auch zur Annahme. Er wünscht sich diesen Rückenwind offenbar, und meine Minderheit möchte ihm diesen Rückenwind auch geben. Ich fände es ein etwas spezielles Zeichen, wenn wir, nachdem ein Rat die Motionen angenommen hat und der Bundesrat sie zur Annahme empfiehlt, jetzt einfach sagen würden, wir wollen genau dasselbe, man soll das bitte klären, die Schweiz soll hier helfen, aber wir lehnen diese Motionen jetzt ab. Das ist eine viel schwierigere Message, als zu sagen, wir wollen auch, dass der Bundesrat das genau anschaut.

Mein letzter Gedanke ist folgender: Wenn Russland die Schäden nicht zahlen muss – und ich gebe zu, dass Russland zahlt, ist ein Ziel in weiter Ferne –, zahlen am Schluss die übrigen Staaten den Wiederaufbau und kommen für die Schäden auf. Wie schwierig und anspruchsvoll das ist, sehen Sie dann gleich beim nächsten Geschäft, oder Sie haben es vor zwei Tagen bei der Debatte im Nationalrat gesehen. Darum ist es doch ein hehres Ziel, dass man sagt, wir schauen im Rahmen der zulässigen Möglichkeiten und der internationalen Koordination, wie wir den Aggressor selber in die Pflicht nehmen können.

Jositsch Daniel (S, ZH): Ich verstehe das Bedürfnis, hier irgendein Zeichen zu setzen und zu sagen: Ja, wir machen jetzt auch wieder etwas, um der Welt zu zeigen, dass auch wir auf der Seite der Ukraine stehen. Es ist auch schön, dass sich der Bundesrat zusammen mit anderen Staaten Überlegungen macht, wie man völkerrechtlich Grundlagen für einen solchen Reparationsmechanismus schaffen könnte. Ich glaube einfach, wir müssen vorsichtig sein.

Das internationale Recht schützt die kleinen Staaten, nicht die grossen; diese brauchen es nicht. Sie sehen ja auch, dass diese es zeitweise ignorieren. Das heisst, je stärker das internationale Recht ist, desto stärker werden Kleinstaaten wie wir geschützt. Was wir machen müssen, ist das internationale Recht stärken. Diese Vorstösse und auch die Bemühungen des Bundesrates zusammen mit anderen Staaten gehen in die andere Richtung. Deshalb mahne ich zur Vorsicht.

Aus meiner Sicht ist den Motionen nicht nur deshalb nicht zuzustimmen, weil der Bundesrat das Anliegen schon verfolgt. Vielmehr muss man dem Bundesrat auch das Zeichen setzen: Diskutieren kannst du immer, lieber Bundesrat, aber sei bitte vorsichtig. Denn das Völkerrecht schützt eben Staaten, auch wenn wir es nicht gerne haben.

Nun können Sie sagen – Herr Caroni hat das wortgewaltig ausgeführt –, dass die Ukraine und Russland ein Spezialfall sind. Es handelt sich um eine Aggression und so weiter. Ich sage Ihnen einfach, in der internationalen Politik ist die Definition von Aggression und davon, wer wen angegriffen hat und warum und wer im Recht ist, nicht immer so klar wie hier. Im Übrigen ist es sehr häufig eben auch eine Interpretationsfrage. Wie gesagt, je stärker wir uns auf internationale Prinzipien stützen können, wie es der Kommissionsberichtersteller hier eben ausgeführt hat, und je stärker die Akzeptanz für solche internationalen Grundsätze ist, desto stärker werden auch wir geschützt.

Im Übrigen bin ich einfach der Meinung: Wenn Sie damit beginnen, zu sagen, dass Sie einen solchen rechtlichen Rahmen wollen, um Gelder von anderen Staaten einzuziehen, dann kommt irgendwann auch mal jemand und findet, wir hätten irgendetwas getan und es rechtfertigt sich, unsere Gelder einzuziehen.

Im Übrigen: Wir sind zwar durch den Überfall Russlands auf die Ukraine besonders betroffen – ich auch –, aber es gibt noch hundert andere Konflikte, wo auch irgendjemand irgendeinen anderen angegriffen hat. Wir können uns dann jedes Mal überlegen, ob wir auch dort wieder die Gelder einziehen wollen. Von dem her: Ich habe nichts dagegen, wenn der Bundesrat sich darüber Gedanken macht, wie man das machen könnte. Ich mahne einfach zur Vorsicht und empfehle Ihnen daher ungern Ablehnung der Motionen. Ich sage "ungern", weil ich genau weiss, dass nachher wieder die Journalisten kommen und sagen: Herr Jositsch, warum wollen Sie der Ukraine nicht helfen? Aber es ist nicht unsere Aufgabe, uns hier einfach wohlzufühlen, sondern es ist unsere Aufgabe, eine gewisse Verantwortung wahrzunehmen und ein bisschen auch zu versuchen, Politik und Gesetzgebung für die lange Frist zu machen und nicht wie ein junges Kätzchen jedem Ball nachzurrennen. Nur weil die Journalisten jetzt schreiben, man müsse etwas machen, machen wir es, und nächstes Jahr machen wir es dann wieder anders, weil wir plötzlich merken, dass es doch nicht so schlau ist.

Wir sollten gerade hier im Ständerat mit einer gewissen Zurückhaltung agieren, und deshalb empfehle ich Ihnen schweren Herzens, diese Motionen abzulehnen.



Sommaruga Carlo (S, GE): Le 22 février 2022, la Fédération de Russie agressait l'Ukraine. Elle le faisait avec l'usage illégal de la force, et cela en violation non seulement du droit international, mais aussi de la Charte des Nations Unies.

En deux ans d'agression, en raison des bombardements incessants et des attaques au sol, la Russie a causé la mort de plus de 10 000 civils et a blessé près de 20 000 civils. Elle a causé d'immenses dommages matériels. L'ONU a publié le 15 février 2024 la troisième évaluation des conséquences de la guerre en Ukraine des partenaires internationaux de Kiev qui couvrent les dommages subis sur une période allant du 24 février 2022 au 31 décembre 2023. Cette évaluation indique que les dommages directs en Ukraine – je parle bien des dommages directs – sont désormais à hauteur de 152 milliards de dollars. Cette évaluation s'inscrit dans la logique résultant de la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU du 14 novembre 2022, la résolution ES-11/5, agression contre l'Ukraine, recours et réparation. Au point 2 de cette résolution, l'Assemblée générale de l'ONU précise que la Fédération de Russie doit répondre de toute violation du droit international en Ukraine et contre l'Ukraine, y compris de l'agression commise contre ce pays en violation de la Charte des Nations Unies, ainsi que de toute violation du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, et qu'elle doit assumer les conséquences juridiques de tous ces faits internationalement illicites, y compris réparer le préjudice, dont tout dommage causé par ces faits. En d'autres termes, il est clair que la responsabilité, comme l'a souligné précédemment notre collègue Caroni, de la Russie, de réparer, a été confirmée par les Nations Unies lors de cette résolution votée par l'Assemblée générale.

En ce qui concerne les moyens à mettre en oeuvre pour le financement des réparations, cette résolution précise au point 3 "qu'il faut établir, en coopération avec l'Ukraine, un mécanisme international aux fins de la réparation des dommages, pertes ou préjudices résultant des faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie en Ukraine ou contre l'Ukraine".

En mai 2023, dans la logique de cette résolution, le Conseil de l'Europe a créé un registre des dommages pour l'Ukraine. Celui-ci a pour objectif de consigner les preuves et les informations relatives aux dommages subis en Ukraine en raison de l'agression militaire. La Suisse a formellement rejoint ce registre le 30 août dernier, à l'issue de sa procédure interne. Pour que les dommages subis par l'Ukraine puissent être réparés valablement et de manière appropriée, ce registre devra être complété par un mécanisme de compensation. C'est ce qui a été prévu par le Conseil de l'Europe. Actuellement, au niveau international, les discussions sont déjà en cours, même à l'ONU, concernant un tel mécanisme. Et, comme je l'ai dit, la Suisse y participe déjà.

Cette réflexion internationale est indispensable, car la garantie de la propriété dans le droit interne en Suisse, comme dans les pays européens, et le principe de l'immunité des biens des Etats affectés à la puissance publique empêchent aujourd'hui une confiscation des avoirs russes qui sont sous sanction. Toutefois, des pistes existent.

Ainsi, dans une étude juridique des services scientifiques du Bundestag allemand du 28 juillet 2022 intitulée – je traduis en français – "Réparation dans le contexte de la guerre en Ukraine", il est proposé de mettre en place une "Claims-Kommission", sur la base d'un traité multilatéral entre l'Ukraine et les Etats intéressés, pour financer l'aide à la reconstruction de l'Ukraine. La confiscation des biens russes, qui fait l'objet de discussions controversées, pourrait dépendre de la levée des sanctions et du paiement des réparations par la Russie à l'Ukraine, et cela suscite moins de problèmes.

En d'autres termes, cela signifie que c'est au moment de la levée des sanctions qu'il y aurait un mécanisme d'utilisation des fonds. Finalement, les sanctions ou les mesures actuelles ne seraient levées que lorsque la Russie accepterait sa responsabilité et donc aussi le mécanisme de réparation prévu par l'ONU.

Les pays européens s'engagent clairement dans cette voie. Ainsi, dans une déclaration jointe de l'Ukraine, la Belgique et les Pays-Bas du mois de mai 2023, ces pays déclarent qu'ils poursuivront effectivement les efforts pour développer, au niveau international, un mécanisme pour prévoir des compensations pour les pertes et les dommages causés par la Fédération de Russie lors de l'agression contre l'Ukraine. Dès lors, les débats et les réflexions que nous menons en Suisse ne sont pas isolés. Ils s'inscrivent dans une logique générale.

J'aimerais souligner que l'analyse remarquée de droit international du mois de juin 2023 intitulée "Should Third States Follow Ukraine's Lead and Confiscate Russian State Assets?" conclut que l'immunité souveraine ne s'applique pas forcément aux biens de l'agresseur et que leur confiscation ne peut donc pas être exclue.

Chers collègues, vu ce qui précède et vu la qualité de notre diplomatie, de nos juristes et de la nécessité de placer aussi la Suisse dans le débat international, notamment concernant la question de solutions pour l'avenir de l'Ukraine, il est essentiel que la Suisse s'engage de manière déterminée pour trouver une solution de droit international permettant de réparer les dommages commis par la Russie et l'Ukraine. Il faut que cette solution, sur le plan juridique et politique, soit largement soutenue, et c'est ce à quoi la Suisse peut participer en ayant une action déterminée dans ce sens.



Il n'est pas normal que ce soient, finalement, les contribuables des pays occidentaux, dont la Suisse, qui assument les réparations des dommages causés par la Russie en Ukraine.

Les réparations doivent être financées par la Russie à l'aide des centaines de milliards de dollars dont la Banque nationale russe est propriétaire et qui sont aujourd'hui bloqués. Les demandes visées par les motions que nous traitons aujourd'hui vont exactement dans ce sens: charger le Conseil fédéral de prendre des mesures en vue de l'élaboration, au niveau international, de bases nécessaires à la mise en place d'un mécanisme permettant, lorsqu'un Etat est agressé en violation du droit international, d'utiliser les avoirs de l'Etat agresseur pour le paiement de réparations à l'Etat agressé; de clarifier la question des bases légales internationales de manière coordonnée à l'échelle internationale; d'élaborer un mécanisme concret.

En d'autres termes, le mandat donné correspond non seulement à ce qui a été décidé par l'ONU dans sa résolution, mais aussi à une démarche qui se fait. Je pense qu'il est aujourd'hui indispensable de pouvoir soutenir le Conseil fédéral dans ce sens et d'adopter ces motions. Ne pas le faire serait donner un signal au Conseil fédéral qu'il faut qu'il agisse avec retenue, ce qui, aujourd'hui, dans le contexte politique international, ne se justifie aucunement.

Je vous prie donc d'accepter les diverses motions.

Rieder Beat (M-E, VS): Das Unwohlsein, das Kollege Jositsch ausgedrückt hat, rührt daher, dass wir einerseits eine moralische Sichtweise auf diese Motionen – alle möchten natürlich hier der Ukraine helfen – und andererseits eine rechtliche Sicht auf die Dinge haben können, und diese rechtliche Sicht sagt Ihnen, dass Sie diese Motionen alle ablehnen müssen. Ich bitte Sie, diese Motionen entsprechend dem Antrag der Mehrheit der Kommission abzulehnen, und begründe das Ganze nur aus rechtlicher Sicht und nicht aus moralischer Sicht, denn moralisch gesehen wollen wir alle der Ukraine helfen.

Wir sollten aber auch noch an das anknüpfen, was unsere Vorgänger in diesem Saal alles gearbeitet und entschieden haben. Wir sind ja nicht der erste Ständerat, der hier tagt und über die Problematik der Staatenimmunität verhandelt. Diese Frage wurde 2009 in beiden Räten ausführlich behandelt und entschieden, und es wurde die Ratifizierung eines UNO-Übereinkommens beschlossen. Ich weiss nicht, wer von Ihnen dieses UNO-Übereinkommen gelesen hat; ich musste es aufgrund der Tatsache, dass wir hier fünf Motionen vor uns haben, halt tun. Ich möchte Ihnen jetzt die rechtlichen Erwägungen und nicht die moralischen Überlegungen darlegen.

Die Staatenimmunität ist eines der ältesten und grundlegendsten Prinzipien des Völkergewohnheitsrechts. Das Völkergewohnheitsrecht verweist bei der Staatenimmunität

AB 2024 S 163 / BO 2024 E 163

neuerdings eben auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten, welches von der Schweiz ratifiziert wurde; der Berichterstatter hat es dargelegt. Die UNO-Resolution 59/38 vom 2. Dezember 2004, ein Vertragswerk, das damals den erfolgreichen Abschluss von 27 Jahren diplomatischer Arbeit der Schweiz markierte – lesen Sie die Botschaft des Bundesrates vom 25. Februar 2009 –, bestimmt in allen Einzelheiten die Regeln, unter welchen Bedingungen ein Staat und sein Vermögen der Gerichtsbarkeit eines anderen Staates unterstellt werden können.

Die Schweizer Diplomatie war damals sehr stolz auf dieses Übereinkommen. Wieso? Die Regeln basieren im Wesentlichen auf den vom Bundesgericht der Schweiz seit 1918 angewandten Grundsätzen. Basierend auf den völkerrechtlichen Prinzipien hat das Bundesgericht seit 1918 das Konzept der beschränkten Immunität, der Vollstreckungsimmunität, entwickelt und unterscheidet zwischen *acta iure imperii* und *acta iure gestionis*. Wo der Staat hoheitlich handelt, *acta iure imperii*, genießt er volle Immunität. Wo er Träger von Privatrechten ist und gleich einer Privatperson handelt, *acta iure gestionis*, genießt er nur beschränkte Immunität.

An dieser Praxis wurde vom Schweizerischen Bundesgericht und von der Schweizer Diplomatie bis in jüngster Zeit festgehalten. Der letzte Bundesgerichtsentscheid diesbezüglich, 134 III 570, handelt genau nach diesen völkerrechtlichen Prinzipien. Vereinfacht übersetzt heisst das: Während Vermögen, das einzig der Funktionalität des Staates dient, dazu gehören eben auch Zentralbankgelder, den absoluten Schutz geniessen, sind Vermögen, die vereinfacht gesagt Finanzvermögen des Staates darstellen, nur beschränkt durch die Staatenimmunität geschützt.

Das völkerrechtliche System besteht, und zwar seit Jahrzehnten, und ist detailliert. Was wollen wir mit diesen Motionen neu entwickeln? Was soll der Bundesrat nun vor diesem völkerrechtlichen Hintergrund, den die Schweiz massgebend mitgeprägt hat, neu machen? Er soll ein Konzept entwickeln, um in einem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg das Staatsvermögen und das Zentralbankvermögen des kriegführenden Aggressors zu konfiszieren und für Reparationen zu verwenden, und zwar auch das staatliche Vermögen im engeren Sinn,



nicht nur das Finanzvermögen. Das heisst, es soll ein mehr als hundert Jahre altes Konzept neu entwickelt und reformiert werden. Das können Sie natürlich machen. Aber abgesehen davon ist das Wort "Reparationszahlungen", das Sie in den Mund nehmen, eigentlich schon vorbelastet. Das haben auch die damaligen Schöpfer dieses UNO-Übereinkommens so festgestellt; es ist in einem Krieg nämlich immer das Wort des Siegers gegenüber dem Verlierer. Ich erinnere an die Versailler Verträge und daran, was dann aus den Reparationszahlungen der Versailler Verträge entstanden ist.

Ich vermag folgende unüberbrückbare Hindernisse für einen Auftrag an den Bundesrat, wie die Motionen ihn verlangen, zu erkennen; ich habe sie nicht erfunden, sondern entnehme sie damaligen Berichten: Wer definiert im Einzelfall einen völkerrechtswidrigen Angriffskrieg, mit welchen Mehrheiten? Wer bestimmt die Höhe der Reparationen? Sind Reparationen auch auf zurückliegende Kriege anwendbar, auch auf Bürgerkriege sowie Kriege zwischen Staaten und Organisationen parastaatlicher Art? Wie soll der Staat, der Reparationen leisten muss, funktionieren, wenn ihm das Vermögen zum Funktionieren entzogen wird? Wer stellt sicher, dass, ohne einen Krieg gegen den Aggressor auszulösen, die Reparationszahlungen erfolgreich durchgeführt werden können? Bedeutet ein solcher einschneidender Eingriff in das Staatsvermögen eines Aggressors nicht automatisch einen Abbruch der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Staatengemeinschaften, welche dieses Vermögen konfiszieren, und jenen, denen das Vermögen konfisziert wird?

Ich bevorzuge für mich das bisherige, vom Bundesgericht und unserer Diplomatie entwickelte System der absoluten Staatenimmunität gegenüber einem System, das zwangsläufig völkerrechtliches Chaos auslösen wird und bei dem wir schon jetzt sicher sein können, dass es von den mächtigen Staaten dieser Welt – Kollege Jositsch hat es erwähnt – sicher nie unterzeichnet wird. Wieso? Es sind gerade diese Staaten, die sehr oft Kriege und oftmals völkerrechtswidrige Kriege führen; erwähnt seien insbesondere die Vetomächte des UNO-Sicherheitsrates.

Ein solches System, egal wie es aussieht, wird völkerrechtstreue Staaten wie die Schweiz vor unlösbare Probleme stellen und völkerrechtswidrig handelnde Grossmächte nicht von Angriffen abhalten. Gerade die Schweiz als UNO-Standort hat ein zentrales Interesse an Rechtssicherheit bei der Staatenimmunität. Lesen Sie dazu die Botschaft des Bundesrates aus dem Jahr 2009, aus der der Berichterstatter Teile zitiert hat. Am Ende des Tages sind wir die Geschädigten und werden uns kaum auf Schutzmechanismen berufen können, weil es eben auch, wie von Kollege Jositsch erwähnt, jemandem anderen in den Sinn kommen könnte, uns an den Pranger zu stellen und zu sagen, dass auch wir völkerrechtswidrig gehandelt hätten.

Lassen wir doch den Bundesrat an Völkerrechtsentwicklungen und Lösungen zur Beendigung dieses Krieges arbeiten. Einen zwingenden Auftrag dazu braucht es vom Parlament nicht. Diese Motionen schaden der Schweiz als neutralem Staat und tragen nichts zur Lösung von Kriegen bei, weder in der Ukraine noch an anderen Orten. Der Bundesrat will ja mit einer Friedenskonferenz, die ich sehr begrüsse, im Konflikt vermitteln. Solche Motionen schaden dieser Positionierung und verunmöglichen der Schweiz, ihre bewährte Rolle zu spielen.

Ich bin der Meinung, dass der Bundesrat geradezu froh sein müsste, wenn wir diese Motionen ablehnen und ihm hier mehr Handlungskompetenz geben, als diese Motionen es machen. Wir laufen mit diesen Motionen in eine Sackgasse. Es ist für mich geradezu eine Anleitung zu Guantanamo: Sonderrecht für gewisse Fälle ohne Rechtsrahmen und Grundsätze, die allgemein angewandt werden können. Ich sage das deshalb, weil schlaue Köpfe diese Diskussion bereits während 27 Jahren in der UNO und in der Schweiz geführt haben – schlauere Köpfe als der Sprechende.

Ich verstehe sehr gut, dass die Motionäre helfen wollen. Das tut die Schweiz ja schon. Aber diese Motionen sind eine Schuhnummer zu gross für die Schweiz, sie entsprechen nicht der Positionierung der Schweiz, und wir verlassen damit die bewährten diplomatischen Wege, welche die Schweiz immer ausgezeichnet haben.

Roth Franziska (S, SO): Ich habe gehört, dass man normalerweise keine Motionen einreicht, wenn der Bundesrat bereits Türen öffnet und für Veränderungen Hand bietet. Europa befindet sich im Moment aber nicht in einer Normalsituation. Das sehen wir sogar hier bei uns in der Schweiz mit unseren Entscheiden bezüglich Aufrüstung. Wir rüsten auf, weil wir wissen: In Europa herrscht Krieg. Wir wollen parat sein, sagen wir. Ich höre auch, es sei nicht die Aufgabe dieses Rates, sich hier wohlfühlen, indem Vorstösse eingereicht werden. Es ist aber auch nicht unsere Aufgabe, uns unwohl zu fühlen, weil wir nicht genügend Hand bieten.

Ich habe langsam das Gefühl, dass wir nicht das Loch im Donut sind – dort hätte es noch Luft nach oben, Luft, um etwas machen zu können –, sondern dass wir zum Vakuum im Donut werden. Wenn wir schauen, was wir leisten – es wurde vorhin wieder gesagt, dass wir andere Möglichkeiten haben, unsere Unterstützung zu geben, unsere Unterstützung zu leisten –, dann sehen wir, dass wir überall, ich habe es hier schwarz auf weiss oder orange auf blau, wenn man die Säulen betrachtet, in der Nähe des Schlusslichts oder sogar das



Schlusslicht sind. Diese Vorstösse hier setzen in meinen Augen nicht nur ein Zeichen, sondern sie sind das klare Signal, dass wir an der Seite der Ukraine stehen, dass wir an der Seite von Europa stehen, dass wir an der Seite der UNO stehen und alles dafür tun und dass unser Parlament, das schlussendlich hier das Sagen hat, diese Bemühungen unterstützt.

Ich bitte Sie, sich hier am Schluss nicht unwohl zu fühlen und darum auch der Minderheit zuzustimmen. Wenn wir das nicht machen, dann fühle ich mich hier in diesem Saal unwohl.

Poggia Mauro (V, GE): Il s'agit d'un sujet évidemment délicat, car l'émotion du moment risque de prendre le dessus. Dans une époque où la nuance n'est plus tellement

AB 2024 S 164 / BO 2024 E 164

appréciée, si l'on n'est pas pour, c'est que l'on est contre, donc si l'on est contre ces motions, c'est que l'on est pour la Russie. Evidemment, les raccourcis seront au rendez-vous.

Pour ma part, et je serai bref, je m'étonne que certains veuillent défendre la Genève internationale en mettant en péril les intérêts supérieurs de la Suisse. Or, la Genève internationale, c'est la Suisse internationale, ne l'oublions pas. La Suisse n'a pas à être le porte-drapeau d'une action internationale qui ne serait que le prolongement, à mes yeux, regrettable, de sa renonciation progressive, à laquelle l'on assiste ces dernières années, à sa neutralité.

La neutralité n'est pas uniquement le respect des traités qui la concrétisent. La neutralité est l'image que la Suisse donne d'elle-même au monde entier. Le signal que donnerait l'acceptation de ces motions irait, à mes yeux, à l'encontre de cette image de neutralité qui doit permettre à notre pays d'offrir ses bons services pour être une place d'accueil et pour construire des solutions en vue de la paix dans le monde.

Cette politique des bons sentiments, à laquelle on assiste malheureusement ces derniers temps, risque de nous amener à l'aveuglement. S'il est vrai que personne n'est indifférent au drame que vit l'Ukraine et si personne ne considère que, le moment venu, la reconstruction devra être à la charge de la communauté internationale et non de ceux qui en sont responsables, nous n'avons pas à être, nous, les Suisses, le moteur de changements internationaux qui, s'ils interviennent, seront évidemment débattus ici dans un autre cadre. C'est la raison pour laquelle j'appuie la position de la majorité de la commission, qui refuse ces motions.

Gmür-Schönenberger Andrea (M-E, LU): Für mich gibt es nicht einfach nur eine moralische oder eine juristische Dimension. Gerade bei den juristischen Dimensionen weiss man, dass es zu jedem Problem ein Gutachten und genauso gut fundierte Gegengutachten gibt. Für mich gibt es ganz klar auch eine wichtige politische Dimension. Wenn unser Nachrichtendienst nachweisen kann, dass Oligarchen den Aggressor nicht nur ideell, sondern auch finanziell respektive nicht nur finanziell, sondern eben auch ideell unterstützen, dann haben wir doch zwingend Handlungsbedarf. Wie kann es sein, dass die einfach ungeschoren davonkommen? Wenn die wüssten, dass sie irgendwann allenfalls mit ihrem eigenen Vermögen minimal haften, wären sie wahrscheinlich auch zurückhaltender in ihrer Unterstützung.

Wir hatten letztes Wochenende ein wegweisendes Abstimmungsresultat zur 13. AHV-Rente. Damit komme ich jetzt zur politischen Dimension, die für mich sehr wichtig ist. Im Vorfeld der Abstimmung musste man immer wieder hören, es könne doch nicht sein, dass wir dauernd unsere Mittel ins Ausland geben. Wie wollen Sie den Menschen in unserem Land erklären, dass wir uns mit einem Fonds für den Wiederaufbau der Ukraine engagieren wollen – was ich absolut unterstütze –, dass wir aber nicht einmal bereit sind, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu prüfen, wie solche russischen Oligarchen allenfalls minimal zur Verantwortung gezogen werden können? Das versteht niemand.

Ich bitte Sie wirklich, diese Motionen anzunehmen und die Minderheit Caroni zu unterstützen.

Schwander Pirmin (V, SZ), für die Kommission: Hier muss ich aufgrund des letzten Votums noch einhaken. Wenn gesagt wird, es gehe hier um Oligarchen, dann muss ich sagen: Es geht hier gerade nicht um Gelder von Oligarchen. Denn es geht hier um Staatsvermögen und nicht um die Gelder der Oligarchen. Dort geht es um zivilrechtliche Fragen. Wenn die Oligarchen Gelder haben, die unrechtmässig sind, dann haben wir eine Handhabe, und die Gerichte können entsprechend entscheiden. Aber bei diesen Motionen geht es um Staatsvermögen, und das hat mit dem Vermögen der Oligarchen nichts zu tun. Das möchte ich als Kommissionssprecher einfach noch klar und deutlich festhalten.

Sommaruga Carlo (S, GE): Si on est à l'heure des corrections, j'aimerais aussi corriger un fait: on ne se trouve pas du tout dans la situation de Guantanamo. Le cas de Guantanamo s'appuyait sur un droit spécial et extraordinaire des Etats-Unis à l'intérieur des Etats-Unis, et aucun instrument de droit international n'avait



été développé. Dans le cas présent, la résolution sur l'Ukraine qui a été votée à l'ONU invite à élaborer un nouvel instrument de droit international. Il ne s'agit pas de morale, il ne s'agit pas de droit interne, mais il s'agit d'un instrument de droit international qui s'inscrit dans la défense du droit public international et de la Charte de l'ONU, en d'autres termes des valeurs que défendent non seulement la Suisse, mais également la Genève internationale.

Binder-Keller Marianne (M-E, AG): Nur ganz kurz: Gemäss dem Motionstext wäre der Bundesrat beauftragt, Massnahmen zu ergreifen, um auf internationaler Ebene die Grundlagen für einen Reparationsmechanismus zugunsten eines völkerrechtswidrig angegriffenen Staates zu klären. In seiner Stellungnahme sagt der Bundesrat, dies werde zwar gemacht, er sei aber bereit, die Motionen anzunehmen, weil er diese Bemühungen unterstützen wolle. Daher sehe ich nicht ein, weshalb wir hier nicht zustimmen sollten. Wenn wir hier keine breite Zustimmung geben, dann wüsste ich nicht, wo bzw. in welchen Mechanismus, der uns allenfalls auf die Füsse fällt, wir überhaupt eingreifen können. Es geht um eine Klärung der Grundlagen. Ich sehe nicht ein, weshalb dies nicht möglich sein soll, und bitte Sie, diesen Motionen zuzustimmen.

Cassis Ignazio, conseiller fédéral: Les faits sont très clairs, en effet: la Russie a gravement violé le droit international. Elle doit donc réparer les dommages causés, c'est la loi en vigueur. Le Conseil de l'Europe a créé en mai 2023 un registre pour savoir quels sont les dommages et le Conseil fédéral a rejoint le registre. Actuellement, les discussions internationales sont en cours en matière de mécanismes de compensation et la Suisse y participe avec son savoir, avec ses compétences et avec toute son histoire dans ce domaine. Ce sont là les faits.

Maintenant, il y a la motion et la dimension politique de cette motion.

Sie haben recht, Herr Berichterstatter der Kommission, wenn Sie sagen, dass der Bundesrat, wenn er eine Motion bereits erfüllt, normalerweise deren Ablehnung beantragt. Das sind die Richtlinien des Bundesrates.

Dann gibt es Motionen, die besonderen politischen Wert haben und bei denen wir wissen, dass sehr umstritten ist, wie und was genau in welcher Reihenfolge gemacht werden soll. In einem Fall wie diesem, bei dem nicht nur eine, sondern, wie Sie sehen, fünf Motionen von allen Fraktionen des Parlamentes ausser einer angenommen werden, ist der Bundesrat relativ grosszügig und sagt: Okay, lassen wir die Diskussion zu und sagen wir, was wir tun. Es geht um das politische Zeichen, das Sie setzen oder nicht setzen wollen.

Vielleicht eine kurze Bemerkung zur Vorsicht: Sie, Herr Jositsch, haben gesagt, wenn die Motionen abgelehnt werden, dann werde der Bundesrat besondere Vorsicht walten lassen. Sie wissen auch, dass der Bundesrat gemäss seinen Regeln keine Begründung abgibt, wenn er eine Motion zur Annahme empfiehlt. Es heisst dann einfach: Der Bundesrat empfiehlt die Annahme. Aber hier finden Sie eine Begründung, und ich bitte Sie, diese Begründung zu lesen. Sie ist nicht umsonst entstanden. Es geschah gerade, um Ihnen die Stossrichtung zu zeigen, um zu zeigen, dass wir an diesen internationalen Bemühungen teilnehmen, mit unserer Geschichte, mit unserem Recht, mit unserer Tradition und so weiter, wie es hier die Mehr- und die Minderheit zum Ausdruck gebracht haben. Wir sind vorsichtig.

Sie haben auch gespürt, Frau Ständerätin Gmür, dass der Bundesrat beim Privatvermögen, das nicht Gegenstand dieser Motionen ist, besonders vorsichtig ist. Das Schweizer Recht lässt im Moment nichts anderes zu. Das wurde letztes Jahr ganz klar mitgeteilt. Der Bundesrat teilt in seiner Stellungnahme mit, dass wir selbstverständlich auf dem internationalen Parkett dabei sind und uns selbstverständlich mit der gebührenden Vorsicht einbringen. Wir schauen, wie wir in dieser Frage, die international auch höchst umstritten ist, die bestmögliche Lösung finden können.

AB 2024 S 165 / BO 2024 E 165

Ich komme zum Fazit: Der Bundesrat braucht diese Motionen nicht, um das zu tun, was die Schweiz tun muss. Aber mit diesen Motionen können Sie ein politisches Zeichen setzen und sagen, ob es Ihnen wichtig ist vorwärtszukommen oder ob Sie vorsichtig sein und Schritt für Schritt vorgehen wollen. Das ist die Dimension der Motionen, wie Sie es richtigerweise heute hier diskutiert haben. Der Bundesrat hat bei seinem Antrag auf Annahme der Motionen das Gefühl gehabt, dass er hier aufgrund des strikten Motionstextes, nicht der Interpretation, diese politische Debatte laufen lassen kann. Das ist wichtig für die Schweiz und wichtig für die schweizerische Aussenpolitik.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2024 • Achte Sitzung • 07.03.24 • 08h15 • 23.3264
Conseil des Etats • Session de printemps 2024 • Huitième séance • 07.03.24 • 08h15 • 23.3264



Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.3264/6393)

Für Annahme der Motionen ... 21 Stimmen

Dagegen ... 19 Stimmen

(3 Enthaltungen)