



Bern, den 20. Juni 2025

---

# **Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor**

Bericht des Bundesrates  
in Erfüllung des Postulats  
**23.3959 der Aussenpolitischen Kommission  
NR vom 19. Juni 2023**

---

## Inhalt

|                                                                                                                        |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Einführung.....</b>                                                                                              | <b>4</b>  |
| 1.1 Text des Postulates 23.3959 .....                                                                                  | 4         |
| 1.2 Ausgangslage.....                                                                                                  | 5         |
| <b>2. Handel mit russischen Rohstoffen in der Schweiz und die Bedeutung sanktionierter Rohstoffe für Russland.....</b> | <b>6</b>  |
| 2.1 Bedeutung des Rohstoffhandels für die Schweiz .....                                                                | 6         |
| 2.2 Bedeutung des Handels mit russischen Rohstoffen für den Rohstoffhandel in der Schweiz .....                        | 8         |
| 2.3 Die Bedeutung sanktionierter Rohstoffe für Russland.....                                                           | 11        |
| 2.3.1 Öl .....                                                                                                         | 11        |
| 2.3.2 Kohle .....                                                                                                      | 12        |
| 2.3.3 Gold .....                                                                                                       | 13        |
| 2.3.4 Diamanten .....                                                                                                  | 14        |
| 2.4 Verlagerung des Handels mit russischen Rohstoffen.....                                                             | 15        |
| 2.4.1 Veränderungen der Handelsströme .....                                                                            | 15        |
| 2.4.2 Fazit .....                                                                                                      | 16        |
| <b>3. Rohstoffsanktionen – Rechtliche Grundlagen .....</b>                                                             | <b>18</b> |
| 3.1 Rechtliche Grundlagen für die Sanktionen der Schweiz.....                                                          | 18        |
| 3.1.1 Embargogesetz .....                                                                                              | 18        |
| 3.1.2 Territorialitätsprinzip .....                                                                                    | 18        |
| 3.1.3 Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine.....                                 | 19        |
| 3.2 Welche Rohstoffe sind von Sanktionen betroffen?.....                                                               | 20        |
| 3.2.1 Rohöl und Erdölerzeugnisse .....                                                                                 | 20        |
| 3.2.2 Flüssigerdgas .....                                                                                              | 21        |
| 3.2.3 Feste fossile Brennstoffe wie Kohle .....                                                                        | 22        |
| 3.2.4 Gold .....                                                                                                       | 22        |
| 3.2.5 Diamanten .....                                                                                                  | 22        |
| <b>4. Kontrolle und Durchsetzung von Rohstoffsanktionen.....</b>                                                       | <b>24</b> |
| 4.1 Kontrolldispositiv des Bundes.....                                                                                 | 24        |
| 4.1.1 Prävention .....                                                                                                 | 25        |
| 4.1.1.1 Sorgfaltspflichten der Unternehmen .....                                                                       | 26        |
| 4.1.1.2 Information, Beratung und Outreach .....                                                                       | 26        |
| 4.1.1.3 Analyse von Handelsströmen .....                                                                               | 27        |
| 4.1.2 Kontrolle .....                                                                                                  | 27        |
| 4.1.2.1 Kontrollen an den Grenzen.....                                                                                 | 27        |
| 4.1.2.2 Systematische Kontrollen bei Unternehmen.....                                                                  | 29        |
| 4.1.2.3 Meldepflichten .....                                                                                           | 31        |
| 4.1.3 Ermittlungen und Verfahren.....                                                                                  | 32        |

## Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

|           |                                                                                                                    |           |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.1.3.1   | Vorgehen .....                                                                                                     | 32        |
| 4.1.3.1   | Strafen .....                                                                                                      | 32        |
| 4.2       | Mutmassliche Verstösse gegen Rohstoffsanktionen .....                                                              | 33        |
| <b>5.</b> | <b>Massnahmen zur Stärkung des Kontrolldispositivs .....</b>                                                       | <b>34</b> |
| 5.1       | Transparenzmassnahmen .....                                                                                        | 34        |
| 5.2       | Verfeinerung des Gold-Zolltarifs .....                                                                             | 35        |
| 5.3       | Revision Verwaltungsstrafrecht .....                                                                               | 35        |
| 5.4       | Stärkung der Geldwäschereibekämpfung und der Massnahmen gegen<br>die Umgehung oder Verletzung von Sanktionen ..... | 36        |
| 5.5       | Ausbau Sensibilisierung und Aufklärung der Wirtschaftsakteure .....                                                | 37        |
| 5.6       | Ausbau Instrumente für Vollzug .....                                                                               | 38        |
| <b>6.</b> | <b>Fazit.....</b>                                                                                                  | <b>39</b> |

# 1. Einführung

## 1.1 Text des Postulates 23.3959

Das am 19. Juni 2023 von der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates (APK-N) eingereichte Postulat beauftragt den Bundesrat, in einem Bericht darzulegen, inwieweit die Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor derzeit eingehalten werden und wo noch Mängel bestehen. Im Bericht ist auszuführen, mit welchen zusätzlichen Massnahmen die Durchsetzung und die Kontrolle der Sanktionen gegebenenfalls verbessert werden könnten. Ebenfalls soll im Bericht dargestellt werden, aus welchen Ländern heraus neu oder immer noch russische Rohstoffe gehandelt werden.

Das Postulat wurde wie folgt begründet:

Vor dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine wurden 50 bis 60 % des russischen Erdöls und 75 % der von Russland exportierten Kohle über die Schweiz gehandelt. Jüngsten Berechnungen zufolge macht der Rohstoffsektor in der Schweiz zwischen 8 und 9 % des Bruttoinlandprodukts aus und ist mittlerweile fast so wichtig wie der Finanzsektor.

Diese Zahlen belegen, dass die Schweiz im Rohstoffhandel eine entscheidende Rolle spielt. Dies bedeutet sowohl ein erhebliches Reputationsrisiko als auch eine besondere Verantwortung bei der Kontrolle, insbesondere was die Einhaltung der Sanktionen gegen Russland anbelangt.

Heute zählt der Bund bei der Durchsetzung der Sanktionen im Rohstoffsektor in erster Linie auf die Selbstregulierung der betroffenen Unternehmen. Diese Selbstregulierung gibt – auch auf internationaler Ebene – Anlass zu Kritik.

Um darauf reagieren zu können, muss daher untersucht werden, ob diese Kritik begründet und die Durchsetzung von Sanktionen angemessen ist. Sollte dies nicht der Fall sein, ist zu überlegen, welche Massnahmen ergriffen werden könnten, um eine bessere Durchsetzung der Sanktionen zu erwirken.

Eine Minderheit der Kommission beantragte, das Postulat abzulehnen.

In seiner Stellungnahme vom 6. September 2023 beantragte der Bundesrat die Annahme des Postulates, da die Um- und Durchsetzung der Sanktionen gegenüber Russland für ihn Priorität geniesst. Er verwies darauf, dass er sich den Herausforderungen in diesem Zusammenhang, insbesondere im Rohstoffsektor, bewusst sei, und dass er Massnahmen ergriffen habe, um bestehende Risiken weiter zu minimieren.

Der Nationalrat hat das Postulat am 21. September 2023 mit 135 zu 50 Stimmen bei 0 Enthaltungen angenommen.

Der Bundesrat erfüllt mit dem folgenden Bericht das Postulat der APK-N.

## 1.2 Ausgangslage

Der Bericht legt dar, wie sich der Handel mit russischen Rohstoffen durch den Krieg gegen die Ukraine und die daraus folgenden Sanktionen gegen Russland verändert hat. Der Bericht fokussiert auf jene Rohstoffe, welche sowohl für Russland als auch für die Schweiz relevant sind; dabei handelt es sich insbesondere um Energieträger (Rohöl, Erdölerzeugnisse und Kohle), Gold sowie Diamanten (siehe Kapitel 3). Der Bericht erläutert die Sanktionen, die die Schweiz im Zusammenhang mit den erwähnten Rohstoffen aus Russland oder mit russischem Ursprung ergriffen hat. Zudem wird das aktuelle Kontrolldispositiv des Bundes vorgestellt, das eine effiziente Durchsetzung der Sanktionen im Rohstoffbereich sicherstellen soll. Der Bericht präsentiert schliesslich die geplanten Massnahmen des Bundes, um das bestehende Dispositiv zu stärken.

Die Kontrolle des Rohstoffsektors ist ein Anliegen, das der Bundesrat bereits im Rahmen verschiedener parlamentarischer Vorstösse adressiert hat. Die dort dargelegten Informationen und Erkenntnisse werden hier nicht wiederholt, sollten jedoch für das Gesamtverständnis der Kontrollmechanismen des Bundes im Bereich Rohstoffe ebenfalls beachtet werden. Dazu gehören insbesondere der Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Seydoux-Christe vom 14. Dezember 2017, der zur Aufsicht über die Rohstoffhandelstätigkeiten unter dem Blickwinkel der Geldwäscherei Stellung nimmt<sup>1</sup>, die Antworten auf die Motion der Sozialdemokratischen Fraktion «Volle Transparenz im Rohstoffhandel» vom 16. März 2022<sup>2</sup>, die Interpellation Grossen «Umgang mit Erdöl und raffinierten Erdölerzeugnissen im sechsten Paket der EU-Sanktionen gegen Russland und Belarus» vom 15. Juni 2022<sup>3</sup>, die Interpellation Munz «Umgehung Internationaler Sanktionen über Schweizer Firmen» vom 3. Mai 2023<sup>4</sup>, die Interpellation Tschopp «Welche Kontrollen angesichts der steigenden Goldimporte aus Usbekistan und Kasachstan?» vom 26. September 2024<sup>5</sup> oder die Interpellation Badertscher «Transithandel mit geplünderten Rohstoffen» vom 14. Juni 2024<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> [17.4204 Bericht des Bundesrates in Erfüllung in Erfüllung des Postulats Seydoux-Christe](#)

<sup>2</sup> [22.3133 | Volle Transparenz beim Rohstoffhandel. Die Fehler vermeiden, die uns im Bankensektor teuer zu stehen gekommen sind | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

<sup>3</sup> [22.3655 | Umgang mit Erdöl und raffinierten Erdölerzeugnissen im sechsten Paket der EU-Sanktionen gegen Russland und Belarus | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

<sup>4</sup> [23.3529 | Umgehung internationaler Sanktionen über Schweizer Firmen | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

<sup>5</sup> [24.4139 | Welche Kontrollen angesichts der steigenden Goldimporte aus Usbekistan und Kasachstan? | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

<sup>6</sup> [24.3729 | Transithandel mit geplünderten Rohstoffen | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

## 2. Handel mit russischen Rohstoffen in der Schweiz und die Bedeutung sanktionierter Rohstoffe für Russland

### 2.1 Bedeutung des Rohstoffhandels für die Schweiz

Der Rohstoffhandel ist ein wichtiges Geschäftsfeld der Schweizer Wirtschaft. Er charakterisiert sich dadurch, dass Rohmaterialien im Ausland gekauft und verkauft werden. Der **Grossteil der gehandelten Güter kommt nicht in die Schweiz**, sondern wird vom Land der Gewinnung direkt ins Land der Verwendung transportiert. **Es handelt sich somit hauptsächlich um Transithandelsgeschäfte**, die von Dienstleistungserbringern (Händlern) aus der Schweiz abgewickelt werden. Die Unterscheidung zwischen Transithandel und Import von Rohstoffen in die Schweiz ist für die folgenden Ausführungen und den gesamten Bericht sehr wichtig.

Quantitativ kann die Bedeutung des Rohstoffhandels für die Schweizer Wirtschaft nicht genau bestimmt werden. Übergeordnete Indikatoren, die unabhängig voneinander sind, wie die Transithandelszahlen der Schweizerischen Nationalbank (SNB, nachfolgend a), die BIP-Analysen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO, nachfolgend b) oder die Statistik der Rohstoffhändler des Bundesamts für Statistik (BFS) und SECO (nachfolgend c) erlauben aber eine grobe Annäherung.

- a) Für den Verkauf von Transithandelswaren unterscheidet die SNB zwischen sieben Warengruppen, wovon drei - Energieträger, Land- und Forstwirtschaftliche Produkte, Metalle/Steine/Erden - dem Rohstoffhandel zuzurechnen sind. Diese drei Gruppen machen mit bis zu 90 % seit Jahren den Löwenanteil des Wertes der aus der Schweiz im Ausland verkauften Transithandelswaren aus.<sup>7</sup> Da die Waren von den Händlern in der Regel nicht verarbeitet werden, sondern in demselben Zustand verkauft werden, wie sie gekauft wurden, ist davon auszugehen, dass der hohe Anteil der drei Rohstoffgruppen einkaufsseitig ähnlich aussehen dürfte. Dieser Überlegung folgend gehen vom Transithandelssaldo von CHF 72.5 Mrd.<sup>8</sup> im Jahr 2023 ca. CHF 65 Mrd. (i.e. 90 %) auf den Handel mit Rohstoffen zurück. Dieser Wert entspricht etwas mehr als 8 % des nominalen BIP der Schweiz 2023.
- b) Das SECO berechnet das BIP produktionsseitig basierend auf aggregierten Zahlen einzelner Sektoren, darunter der Grosshandel (Handel abzüglich des Detailhandels). Dieser hat 2023 CHF 92 Mrd. zum nominalen BIP der Schweiz von CHF 804 Mrd. beigetragen<sup>9</sup>. Das entspricht 11,4 % des nominalen BIP. Der

<sup>7</sup> [SNB - Transithandel | Datenportal der SNB](#)

<sup>8</sup> [SNB - Zahlungsbilanz – Leistungsbilanz Transithandel – Wareneinkäufe und -verkäufe nach Ländern – Jahr | Datenportal der SNB](#)

<sup>9</sup> [SECO - Quartalsdaten Bruttoinlandprodukt](#)

## Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

Rohstoffhandel ist nicht mit dem Grosshandel gleichzusetzen, er macht aber einen bedeutenden Teil desselben aus.

- c) Die Statistik der Rohstoffhändler des BFS und SECO erfasst schliesslich die Anzahl Unternehmen und Beschäftigte, die in der Schweiz direkt oder indirekt dem Rohstoffhandel zuzurechnen sind sowie deren regionale Verteilung. 2021 übten 966 Unternehmen mit insgesamt 10'300 Beschäftigten ihre Haupttätigkeit im Rohstoffhandel aus. Rund die Hälfte sind Kleinstfirmen. In der Handelsfinanzierung, die aufgrund sehr hoher Transaktionsvolumina für das Rohstoffhandelsgeschäft der Schweiz funktionsrelevant ist, waren zusammen mit anderen Ergänzungsleistungen wie Zertifizierung und Transport 2022 weitere 1'640 Personen tätig. Die meisten Unternehmen sind im Handel mit Brennstoffen, Metallen und Agrargütern in den Kantonen Genf, Zug und Tessin tätig.<sup>10</sup>

Im Rahmen der sanktionspolitischen Fragestellung des vorliegenden Berichtes ist auch die geoökonomische Bedeutung des Rohstoffhandels in der Schweiz relevant. Leider gibt es zum Anteil der über die Schweiz gehandelten Rohstoffe am globalen Rohstoffhandel keine verlässlichen Angaben. Schätzungen weichen mit Werten von 20 % bis 50 % stark voneinander ab.<sup>11</sup> Dennoch kann allgemein gesagt werden, dass die Schweiz zu den weltweit bedeutendsten Handelsplätzen für Erdöl, Metalle (Eisen, Kupfer, Gold), Mineralien/Erden und Agrarprodukten gehört. Sie beheimatet einige der weltweit grössten, aber auch eine Vielzahl kleinerer Rohstoffunternehmen, die fast ausschliesslich international tätig sind.

#### Laufende Arbeiten zur Verbesserung der Datenlage

Der Bundesrat ist sich der Bedeutung des Rohstoffhandels für die Schweiz bewusst. Zur Verbesserung der eben skizzierten ungenauen Datenlage zum BIP-Anteil des Rohstoffhandels hat er am 22. November 2023 das BFS beauftragt, die Bedeutung des Rohstoffhandels durch eine Ausdehnung der jährlichen Wertschöpfungsstatistik auf alle in der Schweiz präsenten Rohstoffhandelsunternehmen mit mindestens drei Beschäftigten (rund 400 Unternehmen) genauer zu untersuchen. Das BFS sammelt und analysiert Daten über die Wertschöpfung dieses Sektors für die Geschäftsjahre 2024, 2025 und 2026 (s. Kapitel 5.1).<sup>12</sup> Mit der jährlich publizierten Statistik der Rohstoffhändler sind heute bereits Angaben zur Anzahl der Rohstoffhandelsfirmen, den Arbeitsplätzen und der regionalen Verteilung vorhanden.

<sup>10</sup> [BFS - Statistik der Rohstoffhändler](#) und Medienmitteilung des Bundesrates vom 25.08.2023: [Rohstoffhandel: Die Zahl der Unternehmen wächst weiter, bei der Beschäftigung zeigt sich ein differenzierteres Bild](#)

<sup>11</sup> Lea Haller spricht im Mai 2021 in der [Volkswirtschaft](#) von einem Fünftel.

<sup>12</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 22.11.2023: [Lancierung einer Datenerhebung zum Beitrag des Rohstoffhandels zur Wertschöpfung](#)

## 2.2 Bedeutung des Handels mit russischen Rohstoffen für den Rohstoffhandel in der Schweiz

Mit Blick auf den Handel mit Rohstoffen russischen Ursprungs muss vorweg festgehalten werden, dass dieser ebenso wie der gesamte Rohstoffhandel in der Schweiz nur in groben Zügen quantifiziert werden kann. Detaillierte Angaben zu den einzelnen Rohstoffkategorien inklusive der sanktionierten Energieträger russischen Ursprungs wie Kohle, Öl und Ölderivate liegen nicht vor. Aufgrund der grossen Produktionskapazitäten Russlands und der weltweit führenden Rolle des Rohstoffhandelsplatzes Schweiz muss davon ausgegangen werden, dass unter anderem Rohöl, Erdölzeugnisse, Kohle, Metalle, Erdgas, Dünger und Getreide russischen Ursprungs in der Schweiz gehandelt wurden und werden<sup>13</sup>. Die Bedeutung und Entwicklung des gesamten Handels mit russischen Rohstoffen kann mit den Angaben der SNB zum **Transithandel** quantitativ umrissen und mit Einschätzungen der Branche qualitativ ergänzt werden.

Die SNB macht länderspezifische Angaben zum Transithandel der Schweiz, dessen Grossteil aus Rohstoffen besteht. In der Schweiz ansässige Unternehmen kauften im Jahr 2023 Transithandelswaren aus Russland im Wert von CHF 18.5 Mrd. Das ist ein Einbruch auf weniger als ein Viertel gegenüber 2022, wo noch Waren aus Russland im Wert von CHF 84.8 Mia gekauft wurden. Zwar ging zwischen 2022 und 2023 aufgrund der Beruhigung der Rohstoffpreise auch der gesamte Einkauf von Transithandelswaren zurück, doch fiel er mit 23.5 % deutlich geringer aus als bei den Transithandelswaren aus Russland (78.2 %). Die Abnahme der Bedeutung des Russlandgeschäfts für den Schweizer Rohstoffhandel zeigt sich zudem deutlich beim Anteil Russlands an den gesamten Transithandelskäufen aus der Schweiz. Mit Anteilen von 7.6 % (2022) und 2.2 % (2023) liegen die ersten beiden Kriegsjahre deutlich unter dem Anteil von ca. 10 % in den Jahren davor.<sup>14</sup> Da sowohl das Ausmass als auch der Zeitpunkt des Rückgangs russlandspezifisch sind, liegt es nahe, ihn mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und den darauf reagierenden internationalen Sanktionen zu erklären. Die ersten auf den Rohstoffsektor abzielenden internationalen Sanktionsmassnahmen traten 2022 in Kraft (siehe Kapitel 3).

Die Erklärung des stark rückläufigen Russland-Transithandels mit den Sanktionen kann durch qualitative Einschätzungen von Branchenvertretenden ergänzt werden. Sie sind sich einig, dass sich der Handel mit sanktionierten russischen Rohstoffen im Speziellen und mit russischen Rohstoffen insgesamt vom Handelsplatz Schweiz wegbe-  
wegt. Als Hauptgrund nennen sie neben der Sanktionierung des Handels mit bestimmten Gütern russischen Ursprungs durch die Schweiz, die EU, das Vereinigte Königreich

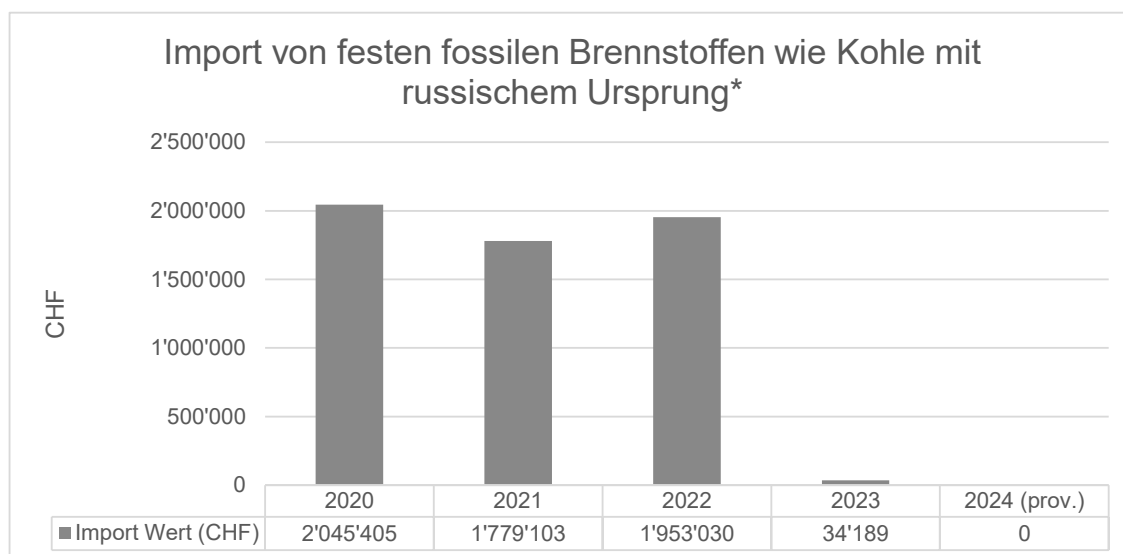
<sup>13</sup> Die Sanktionsmassnahmen, welche die Schweiz im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine ergriffen hat, sehen verschiedene Verbote im Rohstoffbereich vor, die den Import, den Handel und damit verbundene Dienstleistungen stark einschränken.

<sup>14</sup> [Zahlungsbilanz – Leistungsbilanz Transithandel – Wareneinkäufe und -verkäufe nach Ländern – Jahr | Datenportal der SNB](#)

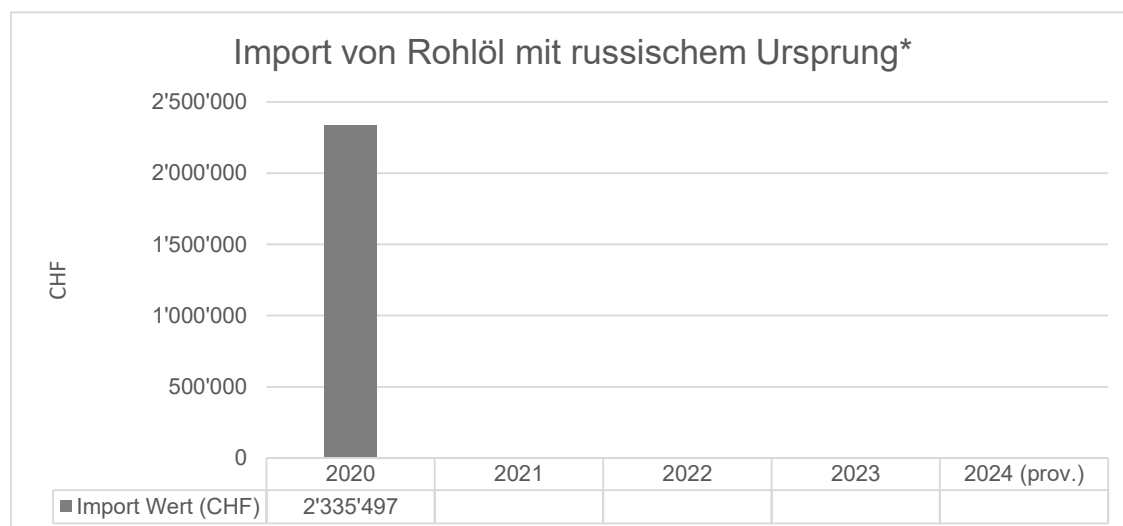
## Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

und die USA, die grosse Zurückhaltung der Banken bei der Finanzierung und Zahlungsabwicklung von Geschäften mit einem Russlandbezug. Sie meinen, diese Zurückhaltung übersteige das gesetzlich Geforderte deutlich und habe zu einem starken Rückgang des gesamten Handels mit Rohstoffen russischen Ursprungs in der Schweiz geführt, auch mit solchen, die nicht sanktioniert seien.

Nicht nur im Transithandel, auch der **Import** von gewissen russischen Rohstoffen in die Schweiz ist stark rückläufig, was in erster Linie auf die Sanktionen zurückzuführen ist. Das Importvolumen von Energieträgern (Rohöl, Erdölzeugnisse und Kohle) aus Russland bewegte sich bereits in den Jahren vor dem Beginn des Krieges gegen die Ukraine auf einem sehr tiefen Niveau.

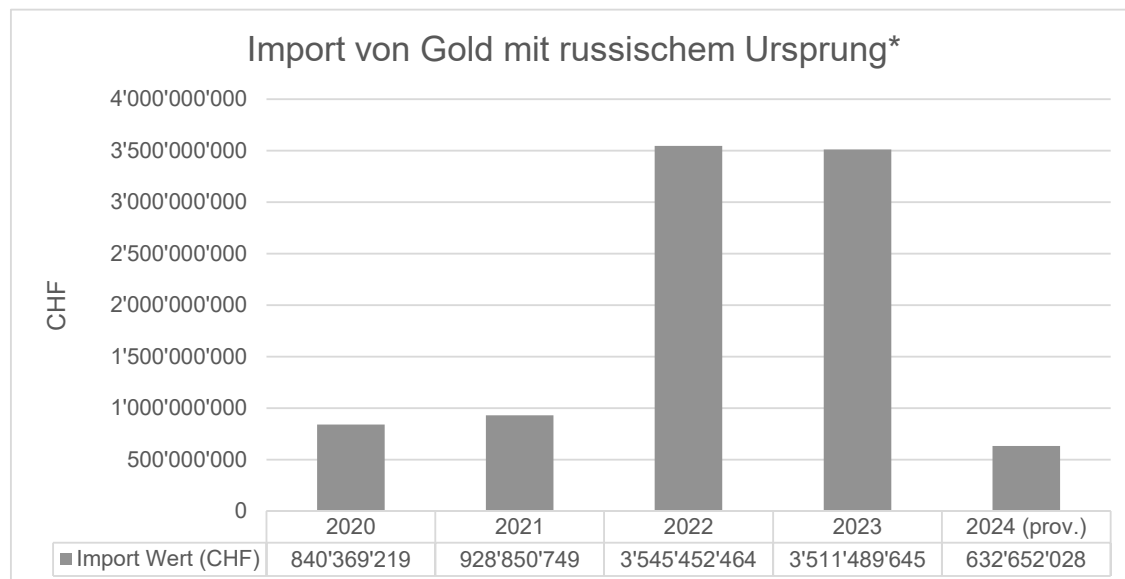


\*ZT 2701-2708, für 2024, Abfragedatum, 13.02.2025



\*ZT 2709, für 2024, Abfragedatum, 13.02.2025

## Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor



\*ZT 8108, Abfragedatum 13.02.2025

Im Zusammenhang mit der Frage nach der Bedeutung von sanktionierten Rohstoffen russischen Ursprungs für die Schweizer Wirtschaft, sind auch Gold und Diamanten zu erwähnen. Die Schweiz ist weltweit ein wichtiger Standort für die Raffinierung, Verarbeitung und Lagerung von Gold. Dementsprechend kommt Gold von den Förder- und Verarbeitungsländern physisch in die Schweiz, vor dem Inkrafttreten der Sanktionen gegen russisches Gold im August 2022 auch aus Russland. Allerdings machte dieses selten mehr als 3 % der jährlichen Schweizer Gesamtgoldimporte aus. Seit Inkrafttreten der Sanktionen kommen noch Goldbestände russischer Herkunft aus dem Vereinigten Königreich in die Schweiz, die vor August 2022 aus Russland ausgeführt wurden. Diese Einfuhren nehmen ab.

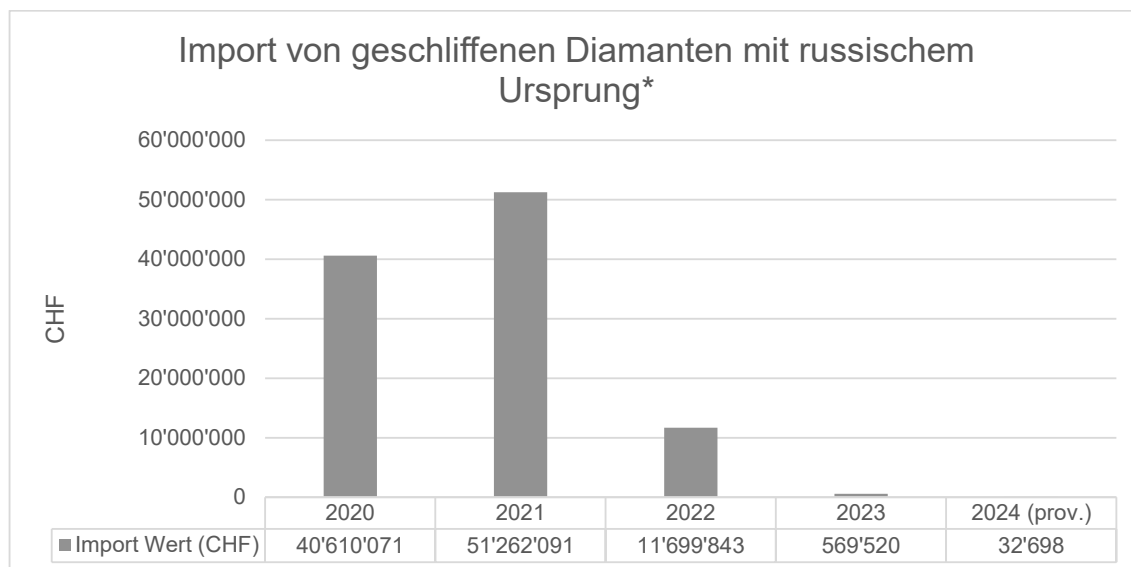
### Ursprungslandprinzip in der Schweizer Aussenhandelsstatistik

Obwohl der Import von russischem Gold seit August 2022 verboten ist, werden in den Schweizer Zollstatistiken auch für den Zeitraum nach Inkrafttreten des Verbots Goldimporte aus Russland ausgewiesen. Dies liegt daran, dass für die Schweizer Aussenhandelsstatistik das Ursprungslandprinzip gilt.

Als Ursprungsland ist dasjenige Land erfasst, in dem die Ware vollständig gewonnen, hergestellt oder die letzte wesentliche Verarbeitung durchgeführt wurde. Wenn das Gold also in Russland zum letzten Mal entsprechend verarbeitet wurde, gilt es als russischen Ursprungs. Ein Drittland kann aber das Versendungsland sein. Dieses wird in der Schweizer Aussenhandelsstatistik gemäss methodologischen Vorgaben jedoch nicht standardmässig ausgewiesen. Ein Grossteil des Goldes mit russischer Herkunft, das in die Schweiz gelangt, wird aus dem Vereinigten Königreich importiert.

Die Goldeinfuhren müssen zum Zeitpunkt des Imports die geltenden Auflagen erfüllen. Massgebend ist, dass das Gold nicht nach dem 4. August 2022 aus Russland ausgeführt wurde. Das Gold kann beispielsweise vor diesem Datum legal in ein Drittland ausgeführt und aus diesem oder einem anderen Drittland in die Schweiz importiert und nicht direkt aus Russland importiert worden sein.

## Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor



\*ZT 7102, Abfragedatum 13.02.2024

Die Importe von Rohdiamanten aus Russland in die Schweiz waren bereits vor dem Krieg gegen die Ukraine auf einem sehr niedrigen Niveau. Seit Beginn des Krieges sind keine Importe mehr zu verzeichnen. Die Importe von geschliffenen Diamanten russischen Ursprungs, die vor allem in der Schmuck- und Uhrenindustrie verwendet wurden, sind seit Februar 2022 ebenfalls stark zurückgegangen. Viele Unternehmen passten ihre Lieferketten unmittelbar nach Ausbruch des Krieges und noch vor der Einführung der Sanktionen im Diamantenbereich an, um beispielsweise Reputationsschäden zu vermeiden. Infolge des schrittweisen Inkrafttretens der Sanktionen auf Diamanten aus Russland ab dem 1. Februar 2024 kam es zu einem weiteren starken Rückgang der Importe, sodass diese beinahe gänzlich zum Erliegen gekommen sind.

## 2.3 Die Bedeutung sanktionierter Rohstoffe für Russland

Die Bedeutung des Rohstoffgeschäfts für die russische Wirtschaft und den russischen Staat ist gross. Am wichtigsten sind fossile Energieträger (Erdöl, Erdgas, Kohle), Metalle (Eisen, Aluminium, Nickel, Kupfer, Platin, Palladium, Titan, Uran, Gold), Düngemittel (Kalium, Ammonium, Phosphate), Getreide (v.a. Weizen und Ölsaaten) und Diamanten. Bei all diesen Gütern gehört Russland zu den weltweit führenden Produzentenländern.

Zuverlässige quantitative Angaben zur volkswirtschaftlichen Bedeutung dieses Geschäfts gibt es nicht. Dasselbe gilt für die von der Schweizer Sanktionsverordnung erfassten Güter Rohöl, Erdölerzeugnisse, Kohle, Gold und Diamanten mit russischem Ursprung. Die Datenlage hat sich durch den Krieg gegen die Ukraine verschlechtert, da russische Schutzmassnahmen gegen die Sanktionen die Publikation offizieller Daten einschränken oder Firmen von ihren Offenlegungspflichten freistellen.

### 2.3.1 Öl

Aufgrund von Erfahrungswerten aus der Periode vor der Einschränkung der Publikation offizieller Produktions- und Handelszahlen gehen die meisten Untersuchungen

## Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

davon aus, dass der Öl- und Gassektor heute ca. 25 % des russischen BIP und ca. 60 % des Wertes der russischen Gesamtexporte ausmacht. Dieser Sektor stellt allerdings nur ca. 0.5 % aller Arbeitsplätze Russlands (ca. 230'000) und wird von wenigen vertikal integrierten und vorwiegend staatlich dominierten Unternehmen beherrscht.<sup>15</sup>

Die vom Finanzministerium weiterhin monatlich publizierten Fiskaleinnahmen zeigen die direkte Bedeutung für den russischen Staat. Der Anteil des Öl- und Gasgeschäfts an den gesamten staatlichen Einnahmen bewegte sich in den letzten fünf Jahren (2019-2024) je nach Preis- und Mengenentwicklung in einer Bandbreite von 27 % bis 42 %. Dabei kann bis heute kein nachhaltiger Rückgang dieses Anteils durch das Inkrafttreten der Ölsanktionen ab Ende 2022 festgestellt werden – u.a. wegen einer Anpassung des Steuergesetzes. Aus der Besteuerung des Ölgeschäfts stammt mit durchschnittlich 80 % der Grossteil der Öl- und Gaseinnahmen.<sup>16</sup> Der mit Abstand wichtigste Einzelposten ist die Steuer, welche auf die Ölfördermenge erhoben wird. Hier liegt Russland gemäss Berechnungen der Internationalen Energieagentur (IEA)<sup>17</sup> im November 2024 mit 9.25 Mio. Barrel pro Tag auf dem zweiten Platz weltweit, etwas vor Saudi-Arabien (9.04 Mio. Barrel pro Tag) und hinter dem Spitzenreiter USA mit 13.35 Mio. Barrel pro Tag im November 2024<sup>18</sup>. Vor Inkrafttreten der Ölsanktionen im Dezember 2022 lag Russlands Fördermenge gemäss IEA-Berechnungen noch bei 9.77 Mio. Barrel pro Tag<sup>19</sup> (die offizielle russische Statistik gab für Dezember 2022 eine Fördermenge von 10.92 Mio. Barrel pro Tag an<sup>20</sup>). Dieser Rückgang von 0.52 Mio. Barrel pro Tag ist vermutlich auf Kürzungsverpflichtungen gegenüber der OPEC+ zurückzuführen.

### 2.3.2 Kohle

2021 war Russland mit einem Anteil von 5.5 % der sechstgrösste Kohleproduzent der Welt und mit einem Anteil von 18 % der drittgrösste Exporteur.<sup>21</sup> 42 % der Produktion wurde im Inland verbraucht, vor allem zur Strom- und Wärmeerzeugung sowie in der metallurgischen Industrie.<sup>22</sup> Nach Öl- und Gas ist Kohle wertmässig das drittwichtigste Exportgut Russlands (2021 17.7 Mrd. USD bzw. 3.8 % des Gesamtexportwerts). Eine existenzielle Bedeutung hat der russische Kohleabbau für einzelne Regionen, etwa für

<sup>15</sup> Vgl. z.B. [Follow-the-Money-Russian-Oil.pdf](#) (gesehen am 02.05.2024).

<sup>16</sup> Russisches Finanzministerium - <https://minfin.gov.ru/ru/press-center> und [Follow-the-Money-Russian-Oil](#) (gesehen am 26.07.2024). Seite des russischen Finanzministeriums ist ausserhalb Russlands ohne VPN nicht erreichbar

<sup>17</sup> [IEA - Oil Market Report - December 2024 – Analysis](#)

<sup>18</sup> [IEA - U.S. Field Production of Crude Oil \(eia.gov\)](#)

<sup>19</sup> [IEA - Oil Market Report - January 2023 – Analysis](#)

<sup>20</sup> [О промышленном производстве в январе 2023 года \(rosstat.gov.ru\)](#) und [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.04.2023 № 1074-р · Официальное опубликование правовых актов \(pravo.gov.ru\)](#) (gesehen am 05.08.2024). Seit April 2023 publiziert Russland keine offiziellen Angaben zu den Ölfördermengen mehr.

<sup>21</sup> [BP - Statistical Review of World Energy 2022](#) (gesehen am 05.08.2024).

<sup>22</sup> [Energy Policy - Угольная промышленность как гарантия энергобезопасности и устойчивого развития России - Энергетическая политика](#) (gesehen am 05.08.2024)

Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

Kemerovo, von wo ca. 60 % der russischen Gesamtproduktion stammt.<sup>23</sup> Der Beitrag der Kohlewirtschaft zum russischen BIP lag 2021 bei ca. 1 %, direkt stellte der Bereich 143'000 Arbeitsplätze und generierte ca. 0.5 % der jährlichen Steuereinnahmen.<sup>24</sup>

Seit Inkrafttreten der Sanktionen gegen die russische Kohlewirtschaft ab April 2022 sind Produktion und Export russischer Kohle leicht zurückgegangen. Gemäss Angaben des russischen Statistikamtes lag die Jahresproduktion 2021 und 2022 bei je 435 Mio. Tonnen, 2023 bei 430 Mio. Tonnen und im 1. Halbjahr 2024 bei 211 Mio. Tonnen.<sup>25</sup> Gemäss Angaben des russischen Energieministeriums lag die Exportmenge 2022 bei 221 Mio. Tonnen und 2023 bei 212.5 Mio. Tonnen. Das ist ein Rückgang von 4 %, der sich gemäss den ersten Zahlen und Einschätzungen des Energieministeriums 2024 fortsetzen wird. Es wird eine Gesamtausfuhr von 190-200 Mio. Tonnen erwartet.<sup>26</sup> Aufgrund der Energiepreiskrise konnten die Kohleausfuhren 2022 mit Preisnachlässen für asiatische Abnehmer (v.a. Südkorea<sup>27</sup> und China) noch stabil gehalten werden, doch mit dem Rückgang der Weltmarktpreise hatten das europäische Einfuhreembargo und kriegsbedingte Engpässe beim Schienentransport negative Auswirkungen auf den russischen Kohleexport. Der Krieg Russlands gegen die Ukraine nimmt grosse Schienencargokapazitäten in Anspruch, was zu einem Rückgang des Kohletransports zu den russischen Pazifik- und Schwarzmeerhäfen geführt hat. 2021 belegte Kohle 45 % der gesamten russischen Schienencargokapazitäten.<sup>28</sup>

### 2.3.3 Gold

Gemäss offiziellen russischen Angaben für das Jahr 2021 verfügt Russland über die weltweit grössten Goldvorräte (22 %) und gehört mit Jahresproduktionswerten von stabil mehr als 340 Tonnen zu den grössten Produzenten (ca. 10 % inkl. Recyclinggold).<sup>29</sup> Seit 2022 publiziert Russland keine Produktionswerte mehr. Verschiedene Branchenvertreter schätzen allerdings, dass die Produktion in den Jahren 2022-2024 trotz Sanktionsschock (Einfuhreembargo, Blockierung etablierter Absatz- und Finanzierungswege, Preisnachlass, Entzug des Good Delivery Status durch die LBMA, Ersatzteilproblematik bei den Produktionsanlagen) stabil gehalten werden konnte bzw. 2023

<sup>23</sup> [ScienceDirect - The Russian coal industry in an uncertain world: Finally pivoting to Asia?](#) (gesehen am 05.08.2024).

<sup>24</sup> [EnergyPolicy - Угольная промышленность как гарантия энергобезопасности и устойчивого развития России - Энергетическая политика](#) (gesehen am 05.08.2024).

<sup>25</sup> [Russisches Finanzministerium - SHMUZ-osn.doc](#) und [Nedrard - Добыча угля в I полугодии снизилась на 0.7 % — Росстат — Новости — НедраДВ](#) (beides gesehen am 05.08.2024).

<sup>26</sup> [Vedemosti - Экспортные поставки угля из России упали](#) (gesehen am 05.08.2024).

<sup>27</sup> [Kommersant - Уголь поплыл энергетичнее — Коммерсантъ](#) (gesehen am 08.08.2024).

<sup>28</sup> [Vedemosti - Экспортные поставки угля из России упали на 20 % - Ведомости](#) (gesehen am 08.08.2024).

<sup>29</sup> [Russisches Ministerium für Bodenschätze - ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОКЛАД](#) (gesehen am 09.08.2024).

## Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

und 2024 sogar gesteigert wurde. Traditionell gingen ca. 90 % der russischen Goldproduktion in den Export, v.a. in das Vereinigte Königreich.<sup>30</sup> Mit den seit August 2022 geltenden Sanktionen wurden diese Ausfuhren teilweise nach Asien und in den Mittleren Osten umgeleitet, v.a. nach China (Hongkong), in die Vereinigten Arabischen Emirate und in die Türkei.<sup>31</sup> Gleichzeitig hat die Inlandnachfrage durch Private stark zugenommen.<sup>32</sup> Die staatlichen Einnahmen aus der russischen Goldindustrie sind nicht bekannt.<sup>33</sup>

### 2.3.4 Diamanten

Gemessen am Volumen ist Russland der weltweit grösste Exporteur von Rohdiamanten, wobei fast jeder dritte Stein auf dem Weltmarkt aus Russland stammt.<sup>34</sup> Gemäss den Angaben des russischen Finanzministeriums belief sich der Export von Rohdiamanten im Jahr 2021 auf mehr als 48,6 Millionen Karat, mit den Vereinigten Arabischen Emiraten und Belgien als den wichtigsten Exportzielen. Dies entspricht dem höchsten Volumen seit Beginn des Beobachtungszeitraums im Jahr 2007. Obwohl der Umsatz offiziell nicht quantifiziert wird, wird die Höhe der Einnahmen des russischen Staates aus dem Export von Diamanten auf mehrere Milliarden US-Dollar pro Jahr geschätzt. 95 % der russischen und 27 % der weltweiten Diamantenproduktion werden durch das teilstaatliche Unternehmen PJSC Alrosa generiert, das in Russland und mehreren afrikanischen Ländern tätig ist und sich auf die Exploration, den Abbau, die Aufbereitung und den Verkauf von Diamanten spezialisiert hat. Gemäss Schätzungen von Experten hält der russische Staat rund 33 % der Anteile an Alrosa.<sup>35</sup>

Russische Rohdiamanten werden in der Regel in Drittländern, vor allem in Indien, geschliffen und verarbeitet. Dies hat zur Folge, dass sich der zollrechtliche Ursprung der Güter ändert und die resultierenden geschliffenen Diamanten nicht mehr als russische Diamanten oder Diamanten mit Ursprung in Russland betrachtet werden. Mit dem schrittweisen Inkrafttreten der G7-Sanktionen gegen russische Diamanten im Jahr 2024 kam es zu einem signifikanten Einbruch der indischen Importe von russischen Rohdiamanten. Laut verschiedenen Quellen werden die russischen Diamanten nun über Shanghai nach Dubai transportiert.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> [Vedomosti - Эксперты прогнозируют на 2030 год пик добычи золота в России - Ведомости](#) und [Dprom -Золотодобыча в России сегодня | Добывающая промышленность](#) (gesehen am 09.08.2024).

<sup>31</sup> [Forbes - Россия стала главным поставщиком золота в ОАЭ в 2022 году, Bloomberg - Russia-becomes-uae-s-top-gold-source-after-being-shut-out-of-west](#) und [Tass -Экспорт золота из РФ в Гонконг с начала года достиг рекордных за 11 лет \\$5,3 млрд](#) (gesehen am 08.08.2024).

<sup>32</sup> [Forbes -Как российский бюджет добывал 15 млрд рублей с золотопромышленников](#) (gesehen am 09.08.2024).

<sup>33</sup> [Forbes - Как российский бюджет добывал 15 млрд рублей с золотопромышленников](#) (gesehen am 09.08.24).

<sup>34</sup> [Business Insider - Russische Diamanten: Sanktionen könnten den Weltmarkt erschüttern](#) (gesehen am 11.02.2025).

<sup>35</sup> [Business Insider - Neue Sanktionen: So läuft das Geschäft mit Russlands Diamanten](#) (gesehen am 12.02.2025).

<sup>36</sup> [Интерфакс - Импорт Индией российских алмазов в сентябре упал почти в 25 раз](#) (gesehen am 12.02.2025).

## 2.4 Verlagerung des Handels mit russischen Rohstoffen

Seit Ausbruch des Krieges in der Ukraine lassen sich Veränderungen bei den Handelsströmen von Rohstoffen aus Russland oder russischen Ursprungs beobachten.

Im Vorkriegsjahr 2021 gingen 47 % der russischen Rohölexporte in die EU, weitere 30 % nach China. Als Reaktion auf den Krieg in der Ukraine haben die G7-Staaten in Koordination mit der EU Sanktionen gegen die russischen Ölexporte erlassen. Die Schweiz hat diese Sanktionen übernommen.<sup>37</sup>

Es gibt viele Staaten, die keine Sanktionsmassnahmen gegen Russland etabliert haben. Der Handel (und auch die Verarbeitung) von Gütern hat sich deshalb nach dem Erlass der internationalen Sanktionen gegen Russland an andere Standorte verschoben.

### 2.4.1 Veränderungen der Handelsströme

Nach Beginn des Kriegs Russlands gegen die Ukraine wurde die wirtschaftliche Kooperation zwischen Russland und **China** weiter fortgeführt und intensiviert. Insbesondere der Handel zwischen China und Russland hat seit Februar 2022 ein exponentielles Wachstum erfahren. Mit diesem sprunghaften Anstieg des bilateralen Warenverkehrs hat China seine Position als wichtigster Handelspartner Russlands konsolidiert. Dieser Trend zeigt sich besonders im Export von Rohstoffen von Russland nach China<sup>38</sup>. Im Vergleich zu 2021 nahm bis 2024 speziell der Handel von Erdgas, Flüssiggas, und Rohöl sehr stark zu.

**Indien** ist der drittgrösste Rohölimporteur der Welt. Seit dem Beginn des Kriegs gegen die Ukraine sind die Rohölimporte aus Russland stark gestiegen. Während Indien 2021 rund 2 % seiner Rohölimporte aus Russland bezog, waren es 2023 bereits ein Drittel. Die Rohölimporte haben sich seit dieser Zeit auf hohem Niveau stabilisiert.<sup>39</sup> Indien exportiert praktisch kein Rohöl. Allerdings verfügt Indien über eine grosse Raffinerieindustrie und verarbeitet daher russisches Rohöl zu Erdölprodukten. Angesichts des stark steigenden Volumens der indischen Rohölimporte aus Russland kann davon ausgegangen werden, dass russisches Rohöl in erheblichem Umfang für die Herstellung

---

[Frank Media - Импорт российских алмазов в Индию в сентябре снизился в 25 раз](#) (gesehen am 13.02.2025).

<sup>37</sup> [25.3230 | Klare Regeln zur Durchsetzung von Sanktionen bei ausländischen Tochtergesellschaften | Geschäft | Das Schweizer Parlament.](#)

<sup>38</sup> [Zollstatistik China - http://stats.customs.gov.cn/indexEn](http://stats.customs.gov.cn/indexEn)

<sup>39</sup> [NZZ -Russisches Rohöl in Indien: Raffinerien und die Regierung profitieren](#) (gesehen am 27.03.2025).

## Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

von Erdölprodukten für den Export verwendet wird. Ebenfalls zugenommen haben die indischen Einfuhren von Erdöl-, Kohleprodukten und Diamanten aus Russland, wobei die importierte Kohle beinahe ausschliesslich für den Eigengebrauch verwendet wird.

Die **Vereinigten Arabischen Emirate** haben ihre Stellung im Rohstoffhandel substantiell ausgebaut und sind ein wichtiger Handelsplatz für russisches Öl geworden. So stieg der Handel zwischen den VAE und Russland im Verlaufe des Jahres 2022 stark an.<sup>40</sup> Insbesondere der Handel mit russischem Rohöl nahm in den VAE seit Beginn des Kriegs stark zu, was sich aus der Zunahme im Handelsvolumen ableiten lässt. Des Weiteren lässt sich die Neuansiedlung von mit Russland verbundenen Ölhändlern mit Sitz in den VAE beobachten.<sup>41</sup>

Die **Türkei** hatte bereits vor dem Krieg gegen die Ukraine enge wirtschaftliche Beziehungen zu Russland. Sie ist stark von Energieimporten (Kohle, Gas, Öl) aus Russland abhängig, und auch der Exportmarkt nach Russland wuchs in den letzten Jahren stetig. Gesamthaft hat das Handelsvolumen mit Russland im Vergleich zum Zeitraum vor Kriegsbeginn zunächst deutlich zugenommen. Im Jahr 2023 hingegen, sind die Importe wieder gesunken, und auch die Exporte waren zuletzt rückläufig.

Bei den **zentralasiatischen Ländern** lassen sich unterschiedliche Tendenzen feststellen. Während die Importe von verschiedenen Rohstoffen russischen Ursprungs nach **Usbekistan** sowie **Armenien** gestiegen sind, lassen sich bei **Kirgisistan** und **Georgien** keine signifikanten Veränderungen im Handelsvolumen erkennen. In Kasachstan, Usbekistan und Armenien siedelten sich seit Beginn des Krieges russische Unternehmen an, wovon einige in den Bereichen Import und/oder Export tätig sind.<sup>42</sup>

### 2.4.2 Fazit

Zahlen im Zusammenhang mit dem Export und Import von Gütern sind von verschiedenen Faktoren abhängig und variieren von Jahr zu Jahr stark. Es lässt sich jedoch feststellen, dass sich die Handelsbeziehungen verschiedener Länder mit Russland seit Beginn des Kriegs gegen die Ukraine verändert haben. Dies gilt auch für den internationalen Handel mit Rohstoffen. Es ist davon auszugehen, dass gewisse dieser Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Erlass von Sanktionen stehen, andere mit der Wirtschaftssituation oder auch den klimatischen Verhältnissen (bspw. milde Winter) zusammenhängen. Insbesondere ist hervorzuheben, dass der Handel mit Russland, speziell

<sup>40</sup> [Tass - Trade turnover between Russia and UAE up by 68 % to \\$9 billion in 2022](#) und [FDI Intelligence – A year of the Ukraine war in five charts](#) (gesehen am 27.03.2025).

<sup>41</sup> [Public Eye - Russisches Erdöl: Dubai zieht alle Register, um die Schweiz zu verdrängen](#) und [Swiss Info - How Dubai became 'the new Geneva' for Russian oil trade](#) (gesehen am 27.03.2025).

<sup>42</sup> Analysen der Schweizer Botschaften vor Ort.

Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

der Rohstoffimport aus Russland, seit dem Krieg gegen die Ukraine in mehreren Ländern zugenommen hat und importierte russische Rohstoffe, allenfalls in verarbeiteter Form, re-exportiert werden.

### 3. Rohstoffsanktionen – Rechtliche Grundlagen

#### 3.1 Rechtliche Grundlagen für die Sanktionen der Schweiz

##### 3.1.1 Embargogesetz

Das Embargogesetz<sup>43</sup> (EmbG) bietet die rechtliche Grundlage für die Übernahme von internationalen Sanktionsmassnahmen durch die Schweiz.

Gemäss dem EmbG kann der Bund Zwangsmassnahmen erlassen, um Sanktionen durchzusetzen, die von der UNO, der OSZE oder den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz (in der Praxis: EU) erlassen wurden und die der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen.

Als Mitglied der UNO ist die Schweiz völkerrechtlich verpflichtet, die vom Sicherheitsrat der UNO beschlossenen Sanktionen anzuwenden. Hingegen entscheidet der Bundesrat im Einzelfall darüber, ob die Schweiz die von der EU beschlossenen Sanktionen ganz, teilweise oder gar nicht übernimmt. Die Abwägung erfolgt jeweils unter Berücksichtigung aussenpolitischer, aussenwirtschaftspolitischer und rechtlicher Kriterien. Das EmbG bietet keine Rechtsgrundlage für den Erlass von eigenständigen Sanktionen durch die Schweiz.

Zuständig für die Umsetzung von Sanktionen ist das SECO. Das Gesetz sowie die auf dieses Gesetz abgestützten Verordnungen regeln die konkreten Sanktionsmassnahmen sowie deren Überwachung. Sie regeln auch die Verpflichtungen, die Personen und Institutionen hinsichtlich der Sanktionsmassnahmen wahrzunehmen haben, darunter die Meldung und Sperrung von Vermögenswerten sanktionierter natürlicher oder juristischer Personen.<sup>44</sup>

##### 3.1.2 Territorialitätsprinzip

Der räumliche Geltungsbereich von Sanktionen ist gegenwärtig im EmbG nicht explizit geregelt. Das schweizerische Recht erfasst typischerweise Sachverhalte, die sich im eigenen Hoheitsgebiet verwirklichen. Rechtlich selbstständige Tochtergesellschaften von Schweizer Unternehmen im Ausland oder im Ausland niedergelassene Schweizer Bürgerinnen und Bürger unterliegen daher in der Regel nicht der schweizerischen Rechtssetzung und damit auch nicht den Sanktionsmassnahmen des Bundesrates. Es muss jeweils im Einzelfall beurteilt werden, inwieweit im Ausland begangene Handlungen dennoch unter die schweizerischen Sanktionsbestimmungen fallen könnten und hierzulande auch strafrechtlich verfolgt werden dürften. Mögliche Anknüpfungspunkte bestehen beispielsweise, wenn – durch die Sanktionen verbotene - Zahlungen oder Anweisungen von der Schweiz aus getätigt werden.

---

<sup>43</sup> SR 946.231

<sup>44</sup> [Auslegungshilfe für Sanktionsmassnahmen des SECO.](#)

**Revision Embargogesetz 2010**

Die Vernehmlassungsvorlage, die der Bundesrat 2010 zur Änderung des EmbG verabschiedet hatte, tangierte unter anderem den Punkt der Territorialität. Die Vorlage sah die Einführung des Nationalitätsprinzips vor und wollte grundsätzlich die Verfolgung einer im Ausland begangenen Wiederhandlung unabhängig von lokalem Recht ermöglichen. Aufgrund der deutlichen Ablehnung in der Vernehmlassung verzichtete der Bundesrat damals auf die Weiterverfolgung der Vorlage.<sup>45</sup>

Das Sanktionsrecht der Schweiz knüpft für seine Anwendung an eine Handlung oder an einen Erfolg in der Schweiz an; es sind entsprechend nur Sachverhalte erfasst, die einen materiellen Bezugspunkt zur Schweiz aufweisen. Im Ausland erfolgte Handlungen durch eine Person mit Schweizer Staatsbürgerschaft unterliegen damit nicht ohne weiteres dem schweizerischen Sanktionsregime. Um eine schweizerische Zuständigkeit zu begründen, bedarf es noch weiterer territorialer Anknüpfungspunkte.

Für eine strafrechtliche Beurteilung richtet sich die Territorialität nach Artikel 8 Schweizerisches Strafgesetzbuch<sup>46</sup> (StGB). Als allgemeiner territorialer Anknüpfungspunkt für Widerhandlungen in der Schweiz, kommen gemäss Artikel 8 StGB der Begehungsort und der Erfolgsort in der Schweiz in Frage. Wenn eine Handlung entsprechend in der Schweiz begangen wurde oder der Erfolg in der Schweiz eingetreten ist, ist grundsätzlich eine Strafbarkeit in der Schweiz denkbar. Bei Delikten, bei denen die Schweiz nur aufgrund des Erfolgsortes zuständig wäre, können sich praktische Probleme bei der Strafverfolgung ergeben. Je nach betroffenem Sanktionsregime ist z.B. unklar, ob ausländische Behörden der Schweiz internationale Amts- und Rechtshilfe leisten würden. Amts- und Rechtshilfe würde grundsätzlich nicht geleistet, wenn das entsprechende Sanktionsregime durch einen Staat nicht mitgetragen wird und es daher an der beidseitigen Strafbarkeit mangeln würde. Inwiefern die Durchführung eines Verfahrens in der Schweiz angezeigt ist, muss vom SECO jeweils im Einzelfall entschieden werden, so auch bei Handlungen von Tochtergesellschaften im Ausland, die grundsätzlich nicht von Schweizer Sanktionen betroffen sind. Sollte in einem Fall bspw. eine tatsächliche Leitung der Geschäfte faktisch aus der Schweiz erbracht werden oder sollte ein anderer Anknüpfungspunkt an eine Sanktionsnorm bestehen (bspw. finanzielle oder technische Unterstützung), so kann eine Zuständigkeit der Schweiz begründet werden.

### **3.1.3 Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine**

Angesichts des fortschreitenden Kriegs gegen die Ukraine hat der Bundesrat am 28. Februar 2022 beschlossen, die Sanktionen der EU gegen Russland zu übernehmen und damit ihre Wirkung zu verstärken. Am 4. März 2022 hat der Bundesrat die Totalrevision der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der

<sup>45</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 16.12.2011: [Embargogesetz: Verzicht auf Revision](#)

<sup>46</sup> SR 311

Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

Ukraine<sup>47</sup> beschlossen und sich damit den Sanktionen der EU gegenüber Russland angeschlossen. Seither hat sich der Bundesrat auch den weiteren Sanktionspaketen der EU gegenüber Russland angeschlossen.

Die Sanktionen gegenüber Russland sehen umfassende Massnahmen im Handels- und Finanzbereich vor. Im Finanzbereich gelten beispielsweise die Sperrung von Vermögen sanktionierter Personen und Unternehmen, der Ausschluss bestimmter russischer Banken vom SWIFT-System, Investitionsverbote und ein Transaktionsverbot mit der russischen Zentralbank. Die Handelsbeschränkungen beinhalten z.B. Einfuhrverbote für wirtschaftlich bedeutende Güter oder Ausfuhrverbote für diverse Güterkategorien, wie Dual-Use-Güter, Güter zur Stärkung der russischen Industrie oder Güter für den russischen Energiesektor. Die Handelsbeschränkungen enthalten zudem verschiedene Verbote im Zusammenhang mit Rohstoffen.

Die Rohstoffsanktionen, welche die Schweiz vollumfänglich mitträgt, sind international breit abgestützt, was ihre Wirksamkeit erhöht. Neben der Übereinstimmung der Massnahmen mit jenen der EU, haben auch das Vereinigte Königreich, die USA, Kanada und Japan identische oder ähnliche Sanktionsmassnahmen im Bereich Rohöl- und Erdölerzeugnisse sowie Flüssigerdgas, Kohle, Gold und Diamanten ergriffen. Instrumente wie der Oil Price Cap oder die Massnahmen im Bereich Diamanten (siehe so gleich) wurden von den G7-Staaten entwickelt und haben anschliessend Eingang in die Massnahmen der EU und somit auch der Schweiz gefunden.

### 3.2 Welche Rohstoffe sind von Sanktionen betroffen?

Die Sanktionen gegen Russland sehen verschiedene Verbote vor, die Rohstoffe mit russischem Ursprung betreffen. Dazu gehören Energieträger, Edelmetalle, Diamanten, Gestein, Holz, Blei, etc.

Wie in der Einführung erläutert, fokussiert sich dieser Bericht auf Energieträger (Rohöl, Erdölerzeugnisse und Kohle), Gold und Diamanten.

#### 3.2.1 Rohöl und Erdölerzeugnisse

Der Kauf, sofern die Schweiz der Bestimmungsort ist, die Einfuhr, die Durchfuhr und der Transport in und durch die Schweiz von Rohöl und bestimmten Erdölerzeugnissen aus Russland oder mit Ursprung in Russland sind seit Juni 2022 verboten. Ebenfalls verboten ist das Erbringen von damit zusammenhängenden Dienstleistungen.<sup>48</sup>

Weiter sind der Handel, die Vermittlung und der Transport von Rohöl und bestimmten Erdölerzeugnissen aus oder mit Ursprung in Russland nach Staaten ausserhalb der Schweiz und des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) verboten. Dies gilt auch für bestimmte Dienstleistungen, wie Finanzdienstleistungen, die damit zusammenhängen.

<sup>47</sup> SR 946.231.176.72

<sup>48</sup> Art. 12a Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine

Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

Eine wichtige Ausnahme bilden jene Produkte, deren Einkaufspreis die festgelegten Preisobergrenzen («Oil Price Cap») nicht übersteigt.<sup>49</sup>

### Oil Price Cap

Um auch die Einkünfte Russlands aus dem Export von Erdöl nach Drittstaaten zu minimieren, führte die EU mit dem achten Sanktionspaket vom 6. Oktober 2022 die rechtliche Grundlage für den *Oil Price Cap* ein. Die Schweiz hat diese Massnahme am 23. November 2022 übernommen.

Die Grundidee des Instruments besteht darin, bestimmte Handels- und Transportdienstleistungen gezielt zuzulassen. Dies aber ausschliesslich für Geschäfte, bei denen der Preis für das aus Russland exportierte Öl unter einem bestimmten, vorher festgelegten Niveau (der Preisobergrenze oder eben dem «price cap») liegt. Damit soll verhindert werden, dass Russland vom derzeitigen, durch den Krieg gegen die Ukraine verursachten Preisanstieg profitiert. Der Oil Price Cap und die damit zusammenhängende Ausnahme vom Handelsverbot wenden sich dabei nur auf Exporte russischen Öls nach Drittstaaten an, der Import in die EU bleibt verboten.

Die EU legte ab dem 3. Dezember 2022 die Preisobergrenze für Rohöl (USD 60 pro Barrel) und für verarbeitete Erdölprodukte wie Benzin und Diesel (USD 100 pro Barrel) etappenweise fest. Der Bundesrat hat beschlossen, die Preisobergrenzen vollständig zu übernehmen. Somit entsprechen die diesbezüglichen Bestimmungen in der Schweiz denjenigen der EU.

Die Schweiz verbietet seit 2024 auch den Kauf<sup>50</sup> aus Russland und den Verkauf<sup>51</sup> von bestimmten Schiffen, die beispielsweise zum Transport von Rohöl und Erdölzeugnissen verwendet werden können.

### 3.2.2 Flüssigerdgas

Am 17. Oktober 2024 hat die Schweiz ein Verbot für den Kauf, die Einfuhr, die Durchfuhr und den Transport von Flüssigerdgas aus oder mit Ursprung in Russland erlassen. Das Verbot wendet sich ausschliesslich auf Flüssigerdgas an, das nicht über an das Erdgasnetz angeschlossene Terminals der EU in den europäischen Raum gelangt. Die Schweiz bezieht ihr (Flüssig-) Erdgas aus den EU-Staaten.<sup>52</sup> Ebenfalls verboten sind damit zusammenhängende Dienstleistungen.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> Art. 12b Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine

<sup>50</sup> Art. 12d Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine

<sup>51</sup> Art. 12c Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine

<sup>52</sup> [Gaz Energie - Aus welchen Ländern kommt das Erdgas?](#)

<sup>53</sup> Art. 12e Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine

Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

Ein weiteres Verbot umfasst die Erbringung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Weiterverladung von Flüssigerdgas im Gebiet der EU.<sup>54</sup>

### **3.2.3 Feste fossile Brennstoffe wie Kohle**

Der Kauf von Kohle aus Russland oder mit Ursprung in Russland und anderen, für Russland wirtschaftlich bedeutender Güter sowie die Einfuhr, die Durchfuhr und der Transport dieser Güter in und durch die Schweiz sind seit Juni 2022 verboten. Ebenfalls untersagt ist die Erbringung von damit zusammenhängenden Dienstleistungen aller Art.<sup>55</sup>

Das Erbringen von Dienstleistungen – einschliesslich finanzieller Unterstützung, Vermittlung oder Versicherungsdienstleistungen – für den Transport von russischer Kohle ist hingegen erlaubt, wenn die Güter für einen Drittstaat ausserhalb der Schweiz bestimmt sind und nicht über das Territorium der Schweiz transportiert werden. Die EU sieht die gleiche Ausnahme vor.<sup>56</sup>

### **3.2.4 Gold**

Der Kauf von Gold, das nach dem 4. August 2022 aus Russland ausgeführt wurde, und die Einfuhr, die Durchfuhr und der Transport solchen Goldes in und durch die Schweiz sind verboten. Das Gleiche gilt für Gold aus Russland oder mit Ursprung in Russland, das in einem Drittstaat verarbeitet wurde. Ebenfalls verboten, sind damit zusammenhängende Dienstleistungen.<sup>57</sup>

Die Sanktionsmassnahmen im Bereich Gold sind eingebettet in verschiedene bereits bestehende rechtliche Auflagen, welche auf die Förderung der Transparenz und die Fairness im Goldhandel abzielen.

So schreiben etwa das Edelmetallkontrollgesetz<sup>58</sup> (EMKG) und die Edelmetallkontrollverordnung<sup>59</sup> (EMKV) Sorgfaltspflichten für die Handelsprüfer in Bezug auf die Herkunft des Goldes, das sie bei ihren Geschäften verwenden, vor.

### **3.2.5 Diamanten**

Die Einführung der Sanktionen im Diamantenhandel erfolgte in drei Hauptschritten. In der Schweiz sind seit Februar 2024 der Kauf von Diamanten und Diamanten enthaltenden Erzeugnissen aus Russland oder mit Ursprung in Russland verboten. Im März

<sup>54</sup> Art. 12f Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine

<sup>55</sup> Art. 14c Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine

<sup>56</sup> [Auslegungshilfe für Sanktionsmassnahmen des SECO](#), Frage 2.2.3.

<sup>57</sup> Art. 14d Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine

<sup>58</sup> SR 941.31

<sup>59</sup> SR 941.311

## Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

2024 traten die Verbote für natürliche Diamanten aus Russland oder mit Ursprung in Russland in Kraft, die in einem Drittland verarbeitet wurden und ein Gewicht von mindestens 1,0 Karat pro Diamant aufweisen, in Kraft. Schliesslich ist seit September 2024 der Kauf von natürlichen und synthetischen Diamanten aus Russland oder mit Ursprung in Russland, die in einem Drittland verarbeitet wurden, mit einem Gewicht von mindestens 0,5 Karat oder 0,1 Gramm pro Diamant verboten. Mit jedem neuen Verbot wurden auch die Einfuhr, die Durchfuhr und der Transport der betroffenen Güter in und durch die Schweiz verboten sowie ein Dienstleistungsverbot im Zusammenhang mit den entsprechenden Massnahmen verhängt.<sup>60</sup>

Damit hat sich die Schweiz den am G7-Gipfel vom 6. Dezember 2023 beschlossenen und von der EU umgesetzten Massnahmen angeschlossen. Als Nichtmitglied der G7 und der EU hat die Schweiz beschlossen, keine gesetzliche Verpflichtung einzuführen, Rohdiamanten nicht-russischen Ursprungs über Antwerpen einzuführen und sie dort mit einem G7-Zertifikat zu kennzeichnen. Importeure müssen bei der Zollanmeldung jedoch den nicht-russischen Ursprung der Diamanten nachweisen, wobei als Nachweis beispielsweise auch ein G7-Zertifikat dienen kann. Somit entsprechen die geltenden Nachweispflichten für die Einfuhr von Diamanten in die Schweiz in der Substanz jenen der EU.

### Getreide

Der Import von Getreide aus Russland ist grundsätzlich erlaubt. Die Sanktionen sehen jedoch ein Verbot für die Einfuhr von jeglichen Gütern (darunter auch Getreide) aus den sogenannten «bezeichneten Gebieten»<sup>61</sup> der Ukraine vor, wenn kein Herkunftszertifikat der ukrainischen Behörden vorliegt. Die Ukraine stellt derzeit keine Herkunftszertifikate in den Gebieten aus, die nicht von der ukrainischen Regierung kontrolliert werden. Ebenfalls verboten ist die Erbringung von mit dem Verbot zusammenhängenden Dienstleistungen.

Jedoch gibt es weder in der Schweiz noch in der EU Verbote für den Handel mit Getreide aus den bezeichneten Gebieten.

<sup>60</sup> Art. 14e Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine

<sup>61</sup> *Bei den bezeichneten Gebieten handelt es sich um die Krim, Sewastopol sowie jene Gebiete der Oblasten Donezk, Luhansk, Cherson und Saporischja, die nicht von der ukrainischen Regierung kontrolliert werden.* Vgl. Art. 13 und Anhang 6 Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine und [Auslegungshilfe für Sanktionsmassnahmen des SECO](#).

## 4. Kontrolle und Durchsetzung von Rohstoffsanktionen

### 4.1 Kontrolldispositiv des Bundes

Der Bundesrat hat bereits vor dem Beginn des Krieges gegen die Ukraine spezifische Risiken für den Rohstoffsektor in der Schweiz identifiziert, die nicht in erster Linie mit der Umsetzung von Sanktionen zusammenhängen und entsprechend gehandelt. So sind im Januar 2021 beispielsweise die Bestimmungen über die Berichterstattung von Zahlungen von rohstoffgewinnenden Unternehmen an staatliche Stellen in Kraft getreten, womit die Transparenz des Rohstoffsektors weiter erhöht wurde.<sup>62</sup>

Unter Berücksichtigung der innen- und aussenpolitischen Bedeutung des Rohstoffsektors, und insbesondere des Rohstoffhandels, setzte der Bundesrat im Jahr 2013 die interdepartementale Plattform Rohstoffe ein. Sie hat das Mandat, Entwicklungen zu verfolgen, aufkommende Risiken zu identifizieren und unter Einbezug der relevanten Stakeholder darauf zu reagieren. Seither erstattete der Bundesrat in regelmässigen Abständen Bericht über die von der Plattform koordinierten Arbeiten. Die Plattform stellt den Informationsfluss innerhalb der Bundesverwaltung und mit externen Stakeholdern sicher. Die in der Plattform vertretenen Departemente pflegen einen regelmässigen Dialog mit den Akteuren des Sektors sowie mit interessierten NGOs.

Der Rohstoffhandel ist eine internationale Tätigkeit. Daher setzt sich die Schweiz international für mehr Transparenz und Rückverfolgbarkeit von Lieferketten ein. So unterstützt die Schweiz die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), den freiwilligen, globalen Gouvernanzstandard für den Rohstoffsektor. Der EITI-Standard enthält, unter anderem, Anforderungen zur Transparenz im Rohstoffhandel, die in den letzten Jahren durch das Engagement der Schweiz und im Dialog mit den Rohstofffirmen verstärkt wurden. Die Schweiz spielt bei der aktiven Beteiligung des Schweizer Rohstoffsektors in der EITI durch konstanten Dialog mit dem Sektor eine wichtige Rolle.

Der Bundesrat erwartet von in der Schweiz ansässigen oder tätigen Unternehmen zudem, dass sie ihre Verantwortung gemäss den international anerkannten (Corporate and Social Responsibility (CSR)-Standards, wie den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen, bei ihrer gesamten Tätigkeit im In- und Ausland wahrnehmen. Dies gilt auch für den Rohstoffhandel: Bereits im Jahr 2018 veröffentlichte das SECO zusammen mit dem EDA einen Leitfaden für im Rohstoffhandel tätige Unternehmen zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, entlang der gesamten Rohstofflieferkette, kohärent mit den OECD-Leitfäden zur Sorgfaltsprüfung.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Art. 964d Obligationenrecht (OR; SR 220)

<sup>63</sup> [22.3133 | Volle Transparenz beim Rohstoffhandel. Die Fehler vermeiden, die uns im Bankensektor teuer zu stehen gekommen sind](#)

## Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

Diese bereits umgesetzten Massnahmen und aktiven internationalen Bestrebungen bilden eine wichtige Grundlage für die Kontrolle und Durchsetzung von Rohstoffsanktionen gegen Russland.

Die wirksame und lückenlose Umsetzung der Sanktionen gegen Russland ist eine Priorität des Bundesrates. Er hat nach dem Beginn des Krieges gegen die Ukraine die Ressourcen im Bereich Sanktionen erhöht. Vor dem Krieg umfasste das Ressort Sanktionen im SECO insgesamt acht Vollzeitstellen. Derzeit beschäftigt das Ressort Sanktionen rund 30 Mitarbeitende. Rund zwei Drittel der personellen Ressourcen des Ressorts werden derzeit für die Sanktionen gegen Russland eingesetzt. Um der veränderten Ausgangslage gerecht zu werden, wurde innerhalb des Ressorts ein spezialisiertes Team «Ermittlungen und Durchsetzung» aufgebaut, das Ermittlungen durchführt, sich mit Eigentums- und Kontrollverhältnissen und mit Verwaltungsstrafverfahren zur Umsetzung und Durchsetzung von Sanktionen beschäftigt.

Der Bund stützt sich bei der Durchsetzung und der Kontrolle von Sanktionen auf drei Säulen: Prävention, Kontrolle sowie der Ermittlung und Verfahren. Die Kompetenzen sind auf verschiedene Stellen des Bundes aufgeteilt, namentlich auf das SECO, die Bundesanwaltschaft (BA), das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) und die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS). Die zuständigen Bundesstellen arbeiten sehr eng zusammen. Sie tauschen sich regelmässig aus und übermitteln sich gegenseitig Informationen gemäss den geltenden gesetzlichen Grundlagen. Dieser Austausch betrifft nicht nur Untersuchungen im Zusammenhang mit Verdachtsfällen, die Amtshilfe erfordern, sondern auch den Dialog mit den betroffenen Branchen (Outreach), Vergleich von Statistiken, um potenziell ungewöhnliche Handelsströme zu identifizieren und Analysen auszutauschen.

Die verschiedenen Bundesstellen arbeiten zudem auch eng mit internationalen Partnerbehörden zusammen. Im Bereich Sanktionen finden regelmässige Dialoge statt, in denen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung und der Kontrolle von Sanktionen diskutiert werden, beispielsweise mit der EU oder dem UK. Die Schweiz nimmt auf Einladung der EU überdies regelmässig am «Sanctions Coordinators Forum» teil, in dessen Rahmen ein Austausch zwischen der EU, G7- sowie weiteren Partnerstaaten über die Umsetzung der Russland-Sanktionen, unter anderem im Rohstoffsektor, stattfindet. Zudem werden über die internationale Rechtshilfe Informationen zu aktuellen Fällen ausgetauscht.

### **4.1.1 Prävention**

Sensibilisierung und aktive Informationsvermittlung sind sehr bedeutende Aktivitäten zur Verhinderung von Sanktionsverstössen. Dies gilt umso mehr, als es sich bei einzelnen Sanktionen gegen Russland im Rohstoffbereich, wie bspw. beim Oil Price Cap, um neuartige Massnahmen handelt. Die zuständigen Stellen der Bundesverwaltung stellen sicher, dass die betroffenen Akteure die Möglichkeit haben, sich über neue Sanktionsmassnahmen und ihre Auslegung zu informieren und sind in regelmässigem Kontakt mit Unternehmen und Branchenverbänden.

#### 4.1.1.1 Sorgfaltspflichten der Unternehmen

Die Einhaltung von Sanktionen liegt in der Verantwortung der Unternehmen. Sie sind verpflichtet, im Vorfeld einer geschäftlichen Transaktion zu prüfen, ob diese gegen die geltenden Sanktionsmassnahmen verstossen würde. Dazu gehört die Prüfung, ob das betroffene Gut durch seine Natur oder Herkunft unter die Sanktionen fällt, ebenso wie die Überprüfung der Lieferanten, Kunden sowie der beteiligten Banken und Dienstleister.

Im Bereich der Handelsfinanzierung, die für die Schweiz als wichtiger Bankenplatz eine bedeutende Rolle spielt, sieht das Geldwäschereigesetz<sup>64</sup> (GwG) verschiedene Sorgfaltspflichten vor. Ist der Bankkunde ein Rohstoffhändler, so hat die Bank gegenüber diesem die üblichen GwG-Pflichten<sup>65</sup> einzuhalten. Sowohl im Bankenrecht als auch in der Geldwäschereigesetzgebung wird Rohstoffhandelsfinanzierung nicht gesondert geregelt; es finden die generellen bankenrechtlichen Bestimmungen sowie diejenigen der Geldwäschereibekämpfung Anwendung. Eine Kreditvergabe erfordert von der Bank sehr gute Kenntnisse über ihren Kunden, das dem Kredit zugrundeliegende Geschäft, die involvierten Gegenparteien sowie die involvierten Länder und die zu erwartenden jährlichen Transaktionsflüsse und -volumen. Im Rahmen einer Handelsfinanzierung muss eine Bank unter anderem abklären und dokumentieren, zu welchem Zweck ihr Vertragspartner die erhaltenen Gelder verwenden will und ob das finanzierte Geschäft legal ist, insbesondere ob das Geschäft nicht durch Sanktionen verboten ist. Sodann muss die Bank im Rahmen des Transaktionsmonitorings überwachen, ob mit den Geldern Zahlungen getätigt werden, die mit den gemachten Angaben nicht kohärent sind.<sup>66</sup> Zu den gesetzlichen Vorgaben kommen die internen Vorgaben, welche sich Banken zur Senkung verschiedener Risiken auferlegen.

Schweizer Unternehmen müssen schliesslich seit dem 1. Januar 2022 auch die Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten bezüglich Mineralien und Metallen aus Konfliktgebieten und Kinderarbeit<sup>67</sup> erfüllen.

#### 4.1.1.2 Information, Beratung und Outreach

Das SECO hat seit Beginn des Angriffskriegs in der Ukraine über 20'000 telefonische und schriftliche Anfragen von Unternehmen, Anwaltskanzleien und Privatpersonen be-

<sup>64</sup> SR 955.0

<sup>65</sup> Vgl. Art. 3 ff. GwG, Art. 10 ff. Geldwäschereiverordnung-FINMA (GwV-FINMA; SR 955.033.0) sowie die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken der Schweizerischen Bankiervereinigung (VSB 20).

<sup>66</sup> [Aufsicht über die Rohstoffhandelstätigkeiten unter dem Blickwinkel der Geldwäscherei - Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.4204 Seydoux-Christe vom 14.12.2017](#)

<sup>67</sup> Art. 964j OR und Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz bezüglich Mineralien und Metallen aus Konfliktgebieten und Kinderarbeit, (VSoTr; SR 221.433).

Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

antwortet. Zudem stellt es auf seiner Internetseite eine umfangreiche schriftliche Auslegehilfe der Sanktionsmassnahmen zur Verfügung, die laufend aktualisiert und ergänzt wird. Treten neue Massnahmen in Kraft, informiert das SECO via Newsletter über deren Inhalt.

Die verschiedenen Bundesstellen stehen zudem im ständigen Kontakt mit Branchenorganisationen sowie einzelnen Wirtschaftsteilnehmenden und NGO's. Sie nehmen an Workshops und Informationsveranstaltungen wie dem Exportkontrolltag des SECO oder von Branchenverbänden wie beispielsweise Swissmem oder Life Sciences teil, um über die geltenden Sanktionen und mögliche damit verbundene Herausforderungen zu informieren.

Besonders wichtig im Zusammenhang mit Rohstoffen sind dabei die Austausche des SECO mit Swiss Banking, Suissenégoce, dem Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie sowie einzelnen Unternehmen. Das Zentralamt für Edelmetallkontrolle (EMK) des BAZG pflegt einen engen Austausch mit Schweizer Gold-Raffinerien. Die FINMA steht in engem Kontakt mit den Schweizer Geschäftsbanken.

#### **4.1.1.3 Analyse von Handelsströmen**

Das SECO, das BAZG und weitere Stellen des Bundes analysieren die Handelsströme fortlaufend, um eine mögliche Umgehung von Gütersanktionen zu erkennen und die Kontrollmassnahmen gegebenenfalls entsprechend anzupassen. Dieser Ansatz ist insbesondere bei Gütern relevant, die tatsächlich in die Schweiz importiert werden, wie beispielsweise Gold.

Dazu nutzen das BAZG und das SECO gezielt aggregierte Zolldaten. Ziel ist es, Muster zu erkennen, Umgehungsrisiken zu identifizieren und daraus Hinweise auf potenzielle Sanktionsverstösse zu erkennen. Der Überwachung gehen in der Regel eine Risiko-beurteilung oder konkrete Erkenntnisse bezüglich Nichteinhaltung von Sanktionsmassnahmen voraus. Die Überwachung erfolgt dabei nicht anhand von Daten der Aussenhandelsstatistik, die zu wenig gezielt auswertbar sind, sondern gestützt auf Daten aus den Zollanmeldungen.

Die Analyse der Handelsströme allein ist nicht ausreichend, um Verstösse gegen die Sanktionen nachzuweisen. Dazu sind sorgfältige Einzelfallprüfungen erforderlich (s. Ermittlungen und Verfahren). Das SECO geht Hinweisen auf Sanktionsverstösse systematisch nach und führt detaillierte Untersuchungen durch, die über die Analyse aggregierter Handelszahlen hinausgehen.

### **4.1.2 Kontrolle**

#### **4.1.2.1 Kontrollen an den Grenzen**

Dem BAZG obliegt die Kontrolle der Sanktionsmassnahmen an der Grenze. Die Kontrollen werden grundsätzlich risikobasiert durchgeführt. Dafür sind in Absprache mit dem SECO Dienstweisungen und Kontrollaufträge für das operativ tätige Personal erstellt worden. Für Sendungen nach Russland bzw. aus Russland und für Sendungen

## Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

mit Waren russischen Ursprungs sind dazu im Handelswarenverkehr Selektionsregeln in den elektronischen Systemen erfasst worden. Sanktionierte Waren können so anlässlich der Verbringung in die bzw. aus der Schweiz blockiert und formell und/oder materiell überprüft werden. Stellt das BAZG Sendungen fest, die Sanktionen verletzen, zeigt es diese dem SECO an.

Verordnungsanpassungen, die zu einer Änderung im Vollzugsauftrag bzw. -umfang führen, werden dem operativen Personal mittels angepasster Dienstweisungen kommuniziert und in den IT-Systemen mit angepassten Selektionsregeln umgesetzt. Mit Verkehrsanalysen werden Waren von und nach Russland überwacht. So können Veränderungen im grenzüberschreitenden Verkehr von sanktionierten und nicht sanktionierten Gütern festgestellt werden. Auffälligkeiten werden dem SECO gemeldet. Ebenso informiert das SECO das BAZG über mögliche risikobehaftete Sendungen.

## Gold

Die in der Schweiz ansässigen Edelmetallraffinerien (sog. Handelsprüfer) müssen bei der Annahme von Schmelzgut zur Verarbeitung grundsätzlich Sorgfaltspflichten nach EMKG und GwG einhalten.

Bei der Einfuhr von Gold stützt sich das BAZG auf die von den Zollbeteiligten erfasste Angabe des Ursprungslandes (s. Erklärung in Kapitel 2.2). Im Rahmen seiner risikobasierten Kontrolltätigkeiten kann das BAZG das Herkunftsland des Goldes anhand der Begleitpapiere und der Angaben auf den Barren (u.a. Prüfer-/Schmelzerzeichen) feststellen. Wenn das BAZG im Rahmen dieser Kontrollen einen Verstoss gegen die Verordnung vermutet, meldet es dies dem SECO.

Wenn Schweizer Geschäftsbanken Gold einführen, prüft das BAZG unter anderem risikobasiert, ob materielle Verstösse gegen die geltenden Sanktionen vorliegen. Darüber hinaus unterstehen die Banken der Aufsicht der FINMA und müssen bei der Einfuhr von Gold neben den geltenden Sanktionen, je nach Ausgestaltung der Transaktion, auch die Bestimmungen des GwG einhalten. So müssen sie insbesondere die Herkunft der Vermögenswerte abklären, und es ist ihnen verboten, illegal erworbene Vermögenswerte entgegenzunehmen.

Zudem haben sich die vier grössten Schweizer Raffinerien auf freiwilliger Basis der Good-Delivery-List der London Bullion Market Association (LBMA) angeschlossen. Damit müssen sie Sorgfaltspflichten betreffend die Lieferkette sowie in Bezug auf die den Rechnungsprüfenden offenzulegende Herkunft des Goldes einhalten.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> [Aufsicht über die Rohstoffhandelstätigkeiten unter dem Blickwinkel der Geldwäscherei - Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.4204 Seydoux-Christe vom 14.12.2017](#)

Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

Schweizer Unternehmen müssen schliesslich seit dem 1. Januar 2022 auch die Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten bezüglich Mineralien und Metallen aus Konfliktgebieten und Kinderarbeit<sup>69</sup> erfüllen.

## **Diamanten**

Bei jeder Einfuhr von Rohdiamanten und verarbeiteten Diamanten ist der nicht-russische Ursprung der Güter durch geeignete Nachweise zu belegen. Als geeignete Nachweise können neben G7-Zertifikaten unter anderem Kimberley-Zertifikate, Rechnungen, Qualitätszertifikate, Zolldokumente des Ausfuhrlandes und Produktionsbeschreibungen dienen, sofern daraus der nicht-russische Ursprung hervorgeht. Die Verantwortung für die Richtigkeit der Angaben obliegt dem Importeur und wird vom BAZG risikobasiert überprüft. Der Importeur ist verpflichtet, den Unterlagencode bei der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr in der Einfuhrzollanmeldung anzugeben.

Um zu belegen, dass sich Diamanten und Diamanten enthaltende Erzeugnisse bereits vor dem Geltungsbeginn des jeweiligen Verbots in der Schweiz oder in der EU befanden bzw. sich physisch in einem anderen Drittstaat als Russland befanden, dort verarbeitet oder hergestellt wurden, müssen ebenfalls geeignete Nachweise erbracht werden. Die Nachweise müssen dies unabhängig vom Ursprung der Güter belegen.

Die Schweiz als Teilnehmerland des Kimberly-Prozesses setzt zudem die entsprechenden Anforderungen um, wobei das SECO seit 2017 stichprobenmässig Kontrollen im Bereich des Rohdiamantenhandels durchführt. Das Konzept wurde in den vergangenen Jahren verfeinert, und es wird ein risikobasierter Ansatz verfolgt. Zudem wurde die Datenbank für die Kontrolle des Handels mit Rohdiamanten ausgebaut, womit heute unter anderem auch eine gezieltere Überwachung von Importeuren und Exporteuren möglich ist. Auf dieses Konzept kann auch im Sanktionskontext zurückgegriffen werden. Aktuell gibt es jedoch keinerlei Hinweise, dass die Schweiz als Umgehungsplattform für russische Rohdiamanten genutzt wird.

### **4.1.2.2 Systematische Kontrollen bei Unternehmen**

#### **Edelmetallbranche**

Die EMK ist die Aufsichtsbehörde für Edelmetallakteure in der Schweiz und stellt die Einhaltung der materiellen Voraussetzungen der in der Schweiz in Verkehr gebrachten Edelmetallwaren sicher, gleichgültig, ob sie in der Schweiz oder im Ausland hergestellt wurden. Im Rahmen dieser Aufsicht setzt die EMK den ihr unterstellten Handelsprüfern einen Schwerpunkt auf die Annahme und Verarbeitung von Edelmetallen aus oder mit Bezug zu Russland. Im Weiteren beobachtet sie laufend Hinweise auf möglichen Umgehungsverkehr und prüft allfällige erforderliche Massnahmen oder Empfehlungen zu Händen der Handelsprüfer.

---

<sup>69</sup> Art. 964j OR und Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz bezüglich Mineralien und Metallen aus Konfliktgebieten und Kinderarbeit, (VSoTr; SR **221.433**).

## Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

Im Rahmen der Aufsichtspflicht kontrolliert die EMK des BAZG bei den wichtigsten Edelmetallraffinerien (sog. Schmelzer-Prüfer) die Einhaltung der Sorgfaltspflichten nach dem EMKG und dem GwG. Dabei konzentriert sie sich in ihren Analysen insbesondere auf Geschäftsbeziehungen und Fälle, bei denen Risiken der Umgehung von Sanktionen bestehen.

### Banken

Die aufsichtsrechtlichen Organisationsvorschriften verlangen, dass alle Risiken, einschliesslich Rechts- und Reputationsrisiken, angemessen erfasst, begrenzt und überwacht werden und ein wirksames internes Kontrollsystem errichtet wird. Dies schliesst auch den Umgang mit Sanktionen ein.

Im Rahmen einer Handelsfinanzierung beispielsweise muss eine Bank unter anderem abklären und dokumentieren, zu welchem Zweck ihr Kunde die Finanzdienstleistungen in Anspruch nehmen möchte und insbesondere ob das Geschäft nicht durch (internationale) Sanktionen oder Embargos verboten ist. In der Regel kennt die Bank auch die Handelspartner ihrer Kunden. Es ist gesetzlich nicht abschliessend vorgegeben, welche Abklärungen die Bank im Rahmen einer Handelsfinanzierung genau vorzunehmen hat. Der konkrete Umfang ist vielmehr das Ergebnis ihres allgemeinen Risikomanagements und wird vom jeweiligen Risikoappetit der Bank mitdefiniert. Weisen eine Geschäftsbeziehung oder eine Transaktion erhöhte Risiken auf, etwa aufgrund der involvierten Staaten oder Höhe der Vermögenswerte, oder erscheinen sie ungewöhnlich, hat die Bank deren Hintergründe abzuklären. Sodann muss die Bank im Rahmen des Transaktionsmonitorings überwachen, ob mit den Geldern Zahlungen getätigt werden, die mit den gemachten Angaben nicht kohärent sind. Zudem muss eine Bank gemäss der Bankenverordnung<sup>70</sup> die mit ihrer Geschäftstätigkeit verbundenen Risiken erfassen, begrenzen und überwachen. Auch gestützt auf das GwG hat die Bank interne Weisungen zu erlassen, Prozesse namentlich zum Monitoring zu definieren sowie Kontrollmechanismen zu implementieren, um die Einhaltung dieser Regularien sicherstellen zu können.<sup>71</sup>

Die FINMA führt basierend auf Artikel 24 Absatz 1 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes<sup>72</sup> (FINMAG) unter anderem Vor-Ort-Kontrollen bei Finanzinstituten durch. Das SECO als zuständige Behörde für die Umsetzung des EmbG begleitet die FINMA, gestützt auf Artikel 39 FINMAG, im Sanktionsbereich bei den Vor-Ort-Kontrollen. Ziel der Vor-Ort-Kontrollen ist es, die Regelwerke von Finanzinstituten hinsichtlich zur *Sanctions Compliance*, einschliesslich der entsprechenden Governance, Rollen und Verantwortlichkeiten, Abläufe sowie Kontrollen und das Reporting zu verstehen.

---

<sup>70</sup> SR 952.02

<sup>71</sup> [Aufsicht über die Rohstoffhandelstätigkeiten unter dem Blickwinkel der Geldwäscherei - Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.4204 Seydoux-Christe vom 14.12.2017](#)

<sup>72</sup> SR 956.1

## Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

Gegenstand der Kontrollen sind sämtliche Aspekte der Einhaltung von individuellen Finanzsanktionen, sektoriellen Finanzsanktionen sowie Finanzdienstleistungen im Zusammenhang mit Handelsbeschränkungen. Bankdienstleistungen im Zusammenhang mit Rohstoffen und anderen Gütern gehören zu den Risiken, die bei den Vor-Ort-Kontrollen prioritär berücksichtigt werden. Die Auswahl der zu besuchenden Banken erfolgt risikobasiert auf Grundlage des inhaltlichen und geografischen Tätigkeitsgebiets und Produktangebots, allfälliger bekannter Risikogeschichte sowie unter Berücksichtigung der Abdeckung von Instituten verschiedener Grösse und Komplexität.

Die ein- bis mehrtägigen Vor-Ort-Kontrollen erweisen sich aus Sicht des SECO als wichtiges Kontroll- und Präventionsinstrument. Die Kontrollen bieten einen tiefgehenden Einblick in das Kontrollsystem und die Umsetzungspraxis der Institute und ermöglichen dem SECO die Überprüfung von konkreten Sachverhalten. Das SECO sensibilisiert die Finanzinstitute auf Risiken und fördert das Verständnis für die komplexen Sanktionsbestimmungen.

### 4.1.2.3 Meldepflichten

Finanzintermediäre sind an die im GwG statuierten Sorgfalts- und Meldepflichten gebunden. Liegen bei Abklärungen im Zusammenhang mit der Verletzung oder der Umgehung von Sanktionen auch Anhaltspunkte für Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung vor, so hat der Finanzintermediär zusätzliche Abklärungen vorzunehmen.<sup>73</sup> Je nach Ausgang dieser Abklärungen resultiert daraus eine Meldepflicht sowie ein Melde-recht an die MROS.<sup>74</sup> Ein meldepflichtiger Sachverhalt liegt vor, wenn die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung nach Artikel 260<sup>ter</sup> oder 305<sup>bis</sup> StGB sehen, aus einem Verbrechen oder qualifizierten Steuervergehen herrühren, der Verfügungsmacht einer kriminellen oder terroristischen Organisation unterliegen oder der Terrorismusfinanzierung dienen. Gemäss Artikel 10 Absatz 2 StGB gelten als Verbrechen all jene Taten, für die eine Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren angedroht ist. Eine Verletzung oder die Umgehung von Sanktionen qualifiziert nur in schweren Fällen als Verbrechen – eine einfache Sanktionsverletzung stellt demnach keine Vortat im Sinne der Geldwäschereigesetzgebung dar.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Art. 6 GwG

<sup>74</sup> Art. 9 GwG und Art. 305<sup>ter</sup> Abs. 2 StGb.

<sup>75</sup> Art. 9 Abs. 1 und 2 EmbG und [Jahresbericht 2023 Meldestelle für Geldwäscherei](#), S. 15.

### **4.1.3 Ermittlungen und Verfahren**

#### **4.1.3.1 Vorgehen**

Die Verfolgung von Verstössen gegen die Sanktionen fällt vorrangig in die Zuständigkeit des SECO, das dafür an die Vorgaben des Verwaltungsstrafrechts<sup>76</sup> (VStrR) gebunden ist. Wenn die besondere Bedeutung der Straftat es rechtfertigt (Artikel 14 Abs. 2 EmbG) kann das SECO die BA um die Eröffnung eines Ermittlungsverfahren ersuchen. Die BA entscheidet selbständig und unabhängig, ob sie ein Verfahren eröffnen will.

Abklärungen im Zusammenhang mit einem allfälligen Sanktionsverstoss beginnen nach Erhalt diesbezüglicher Hinweise. Im Rahmen der Vorermittlung wird abgeklärt, ob ein hinreichender Tatverdacht vorliegt. Ist dies der Fall, wird formell eine Strafuntersuchung eingeleitet. Im Rahmen dieser Untersuchung hat das SECO verschiedene Möglichkeiten.

Neben dem Ersuchen von nationaler und internationaler Amts- und Rechtshilfe kann das SECO von jeglichen Auskunftspersonen Informationen verlangen, Bankeditionen anordnen, allenfalls Hausdurchsuchungen durchführen, wie auch Beschuldigte und Zeugen einvernehmen. Wenn das SECO den Sachverhalt erstellt hat und nach seiner Ansicht eine Widerhandlung vorliegt so erlässt es ein Schlussprotokoll und unterbreitet dieses dem Beschuldigten zur Stellungnahme. Wenn es im Nachgang zum Schlussprotokoll eine Busse oder eine Geldstrafe aussprechen will, erlässt es einen Strafbescheid, gegen welchen der Beschuldigte Einsprache einlegen kann. Aufgrund der Ergebnisse seiner neuen Prüfung erlässt das SECO eine Einstellungs- oder Strafverfügung. Der von einer Strafverfügung Betroffene kann ein Begehren um gerichtliche Beurteilung stellen. In einem solchen Fall erfolgt die Beurteilung durch die kantonalen Strafgerichte und letztinstanzlich durch das Bundesgericht beurteilt. Erachtet das SECO nach dem Schlussprotokoll die Voraussetzungen einer Freiheitsstrafe als gegeben, so überweist es die Akten zuhanden des zuständigen Strafgerichts, anstatt eine Strafverfügung zu erlassen.

Nebst dem SECO sind in diesen Verfahren die beschuldigten Parteien, allfällige Auskunftspersonen und Zeugen, die betroffene Unternehmung, allfällig das Bundesstrafgericht als Beschwerdeinstanz sowie im Einzelfall eine Kantonspolizei oder das fedpol beteiligt.

#### **4.1.3.1 Strafen**

Gemäss dem EmbG liegt die Strafverfolgung bei allfälligen Verstössen gegen das EmbG beim SECO im Rahmen des VStrR. Die Höchststrafen betragen für einfache Widerhandlungen von natürlichen Personen 1 Jahr Freiheitsstrafe bzw. Geldstrafe; in schweren Fällen 5 Jahre Freiheitsstrafe bzw. Geldstrafe. Besonders bedeutende

---

<sup>76</sup> SR 313.0

Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

Fälle kann das SECO der BA übergeben. Bei der Verletzung von Meldepflichten beträgt die Höchststrafe CHF 100'000 Busse.<sup>77</sup>

## 4.2 Mutmassliche Verstösse gegen Rohstoffsanktionen

Das SECO untersucht auch Fälle im Zusammenhang mit mutmasslichen Verstössen gegen Rohstoffsanktionen. Darunter befinden sich Konstellationen, in denen eine Schweizerische Rohstoffunternehmung um den Kriegsbeginn herum eine Tochtergesellschaft in einem Staat gegründet hat, welcher die Sanktionen gegen Russland nicht mitträgt. Im Rahmen dieser Gründung und der anschliessenden Geschäftsübernahme werden durch die Tochtergesellschaften nun sämtliche Geschäfte geführt, welche unter Schweizer Recht nicht mehr getätigt werden dürfen. Dies verstösst grundsätzlich nicht gegen Sanktionen. Solche Handlungen können jedoch nach Schweizer Recht strafbar sein, wenn die Geschäfte nur dem Anschein nach an die Tochtergesellschaft übertragen wurden. Die in einem Unternehmen verantwortlichen Personen oder subsidiär die Unternehmen selbst, welche nachweislich eine operative Leitung oder bspw. eine finanzielle oder technische Unterstützung aus der Schweiz erbracht haben, werden bestraft.

Das SECO konzentriert sich auf die Aufdeckung von Finanzierungen, Vermittlungen oder anderen Formen der Unterstützung aus der Schweiz. Bei Verdachtsfällen auf Finanzierung aus der Schweiz, bei denen nur wenige qualitative Daten und Informationen vorliegen, greift das SECO auf bundesinterne sowie bundesexterne Hinweise zurück.

Zurzeit verfügt das SECO über keine Hinweise, die darauf schliessen lassen, dass überproportional viele Fälle von Sanktionsverstössen im Zusammenhang mit Rohstoffsanktionen vorliegen. Es liegen einzelne Verdachtsfälle von Sanktionsverletzungen im Zusammenhang mit Rohstoffsanktionen vor, allerdings handelt es sich dabei um Einzelfälle und nicht einen Grossteil der untersuchten Sachverhalte. Im Falle der Erhärtung eines Verdachtsfalls, führt das SECO weitere Vorermittlungshandlungen durch und eröffnet gegebenenfalls ein entsprechendes Verwaltungsstrafverfahren.

---

<sup>77</sup> Art. 9 EmbG.

## 5. Massnahmen zur Stärkung des Kontrolldispositivs

Wie im vorhergehenden Kapitel aufgezeigt, ist das Kontrolldispositiv des Bundes sehr breit angelegt. Sowohl die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Bundesstellen als auch mit ausländischen Partnerbehörden funktioniert sehr gut. Zusätzlich zu den Kontrollmassnahmen des Bundes leisten auch die Wirtschaftsakteure, beispielsweise Finanzintermediäre, durch die Einhaltung von vorgegebenen wie auch selbstauferlegten Sorgfaltspflichten und Kontrollmechanismen einen wichtigen Beitrag bei der Umsetzung von Sanktionen.

Die meisten Herausforderungen, die im aktuellen Kontrolldispositiv bestehen, betreffen nicht nur die Um- und Durchsetzung von Sanktionen, sondern betten sich in einen deutlich grösseren Gesamtkontext ein. Beim Import und Handel von Rohstoffen stellen sich neben sanktionsrechtlichen beispielsweise auch umwelt- und menschenrechtliche Fragen. So müssen die Herausforderungen in einem ganzheitlichen Ansatz bewältigt werden. Dies erfordert Zeit, Ressourcen und internationale Lösungen. Da der Rohstoffhandel global orientiert ist, kann die Schweiz einige der bestehenden Herausforderungen nicht allein lösen. Dabei gilt es auch zu beachten, dass nicht alle Länder die Sanktionen gegen Russland mittragen. Um das bestehende Dispositiv weiter zu stärken, sieht die Schweiz eine Reihe von Massnahmen vor.

### 5.1 Transparenzmassnahmen

Der Bundesrat ist sich der Bedeutung des Rohstoffhandels für die Schweiz bewusst. Mit der jährlich publizierten Statistik der Rohstoffhändler sind heute bereits Angaben zur Anzahl der Rohstoffhandelsfirmen, den Arbeitsplätzen und der regionalen Verteilung vorhanden. Wie in Kapitel 2.2 ausgeführt, hat er im Sommer 2022 zudem beschlossen, die offiziellen statistischen Erhebungen zum Rohstoffhandel zu verbessern. Aktuell ist die Wertschöpfung des Rohstoffhandels in offiziellen Statistiken nicht als eigene Tätigkeit erfasst – auch nicht auf internationaler Ebene. Deshalb existieren derzeit nur grobe Schätzungen zum gesamten volkswirtschaftlichen Beitrag des Sektors. Die angestrebte Ausweitung bestehender Erhebungen und deren regelmässige Durchführung ist ein komplexer und aufwändiger Prozess, der zurzeit beim BFS im Gange ist.

Mittels Fragebogen hat das BFS im März 2025 erstmals annähernd 400 Rohstoffhandelsfirmen aufgefordert, freiwillig Angaben zur Wertschöpfung ihrer Geschäftstätigkeit zu machen. Diese Erhebung verfolgt das Ziel, den Anteil der Branche am Bruttoinlandprodukt der Schweiz zu bestimmen. Sofern die mit der Umfrage erhobenen Daten die nötige statistische Qualität aufweisen werden, sieht das BFS die erstmalige Publikation der Resultate für November 2025 vor. Insgesamt werden in der Pilotphase mit drei Umfragen die Geschäftsergebnisse der Jahre 2024, 2025 und 2026 betrachtet. Zusätzliche Daten zur Rohstoffbranche werden die verantwortlichen Bundesstellen bei ihrer

Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

Arbeit unterstützen und können auch dazu beitragen, die Kontrolle der Einhaltung von Rohstoffsanktionen noch effizienter und zielgerichteter zu gestalten.<sup>78</sup>

## 5.2 Verfeinerung des Gold-Zolltarifs

Um die verschiedenen internationalen und nationalen Bemühungen um mehr Transparenz und Rückverfolgbarkeit der Lieferketten im Goldhandel zu unterstützen, hat die Schweiz der Weltzollorganisation (WCO) einen Vorschlag unterbreitet, um die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Arten von gehandeltem Gold in der HS-Nomenklatur zu verbessern. Eine Unterscheidung zwischen (1) weniger reinem Minengold und feinem Gold mit Gehalt von mehr als 99.5 % das (2) entweder von Banken verwahrt wird (Bankengold) oder (3) zur weiteren Verarbeitung in die Schweiz eingeführt wird soll eine genauere statistische Grundlage schaffen. Die Schweiz setzt die vorgeschlagenen Änderungen für die zollstatistische Erfassung der Goldeinfuhren in die Schweiz bereits seit dem 1. Januar 2021 um.

## 5.3 Revision Verwaltungsstrafrecht

Das VStrR bildet die Grundlage zur Verfolgung von Sanktionsverstössen. Es befindet sich zurzeit in Totalrevision. Diese Revision wurde durch die Motion Caroni (14.4122)<sup>79</sup> eingeleitet. Die Vernehmlassung dauerte bis zum Frühling 2024. Das geltende VStrR soll neuer gestaltet werden und massgeblich an die Strafprozessordnung<sup>80</sup> (StPO) angenähert werden. Durch die Revision sollen vor allem prozessuale Aspekte angepasst werden. So soll das Verfahren in der Terminologie deutlicher an die StPO angeglichen werden und die Verwaltungsstrafbehörden weitere Ermittlungsmöglichkeiten unter bestimmten Voraussetzungen erhalten, wie beispielsweise die Möglichkeit zur verdeckten Ermittlung oder zur allgemeinen Anwendung von geheimen Überwachungsmassnahmen. Insbesondere das Instrument der Banküberwachung könnte bei Ermittlungen im Zusammenhang mit potenziellen Verstössen gegen Rohstoffsanktionen von Nutzen sein. Im gleichen Zug wird vorgeschlagen, die Verfolgungs- und Beurteilungskompetenz von Verletzungen gegen das EmbG vom SECO neu an die BA zu übertragen. Die Strafbestimmungen selbst sollen im Rahmen dieser Revision zwar nicht angepasst werden, aber der Höchstbetrag der Bussen für juristische Personen soll von aktuell CHF 5'000 auf neu CHF 50'000 angehoben werden.

<sup>78</sup> Medienmitteilungen des Bundesrates vom 29.06.2022 vom 22.11.2023: [Der Bundesrat will die Statistik zum Schweizer Rohstoffhandel verfeinern](#) und [Lancierung einer Datenerhebung zum Beitrag des Rohstoffhandels zur Wertschöpfung](#).

<sup>79</sup> [14.4122 | Für ein modernes Verwaltungsstrafrecht](#)

<sup>80</sup> SR 312.0

## 5.4 Stärkung der Geldwäschereibekämpfung und der Massnahmen gegen die Umgehung oder Verletzung von Sanktionen

Der Bundesrat hat am 5. Mai 2024 die Botschaft zur Stärkung und Weiterentwicklung der Geldwäschereibekämpfung verabschiedet und einen Entwurf für das Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (TJPG) vorgelegt. Die vorgesehenen Massnahmen zielen in erster Linie auf die Bekämpfung der Geldwäscherei ab, jedoch stärken sie auch die Bekämpfung der Umgehung oder Verletzung von Sanktionen.

Der Entwurf des Gesetzesvorschlags sieht die Einführung eines eidgenössischen Registers (Transparenzregister) vor, in welches Gesellschaften und andere juristische Personen ihre wirtschaftlich Berechtigten eintragen müssen. Dank dem Register sollen die zugriffsberechtigten Behörden schneller und zuverlässiger feststellen können, wer tatsächlich hinter einer Rechtsstruktur steht.<sup>81</sup>

Artikel 8 des GwG verpflichtet Finanzintermediäre, in ihrem Bereich die Massnahmen zu treffen, die zur Verhinderung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung notwendig sind. Dies schliesst namentlich interne Kontrollmassnahmen sowie die Sicherstellung einer genügenden Ausbildung des Personals ein. Der Entwurf sieht eine Änderung dieser Bestimmung vor, durch die Finanzintermediäre neu verpflichtet werden, auch diejenigen organisatorischen Massnahmen zu treffen, die für die Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG notwendig sind. Dieselbe Verpflichtung soll auch in den neuen Regelungen für die Beraterinnen und Berater aufgenommen werden.

Diese Änderung hat keine Auswirkungen auf die Zuständigkeit des SECO als EmbG-Aufsichtsbehörde. Das SECO ist allein zuständig für die Überwachung des Vollzugs der auf dem EmbG beruhenden Verordnungen, für deren Auslegung und sowie, vorbehaltlich der Zuständigkeit der BA, für die Untersuchung und Beurteilung allfälliger Verstösse. Mit der Revision sollen die organisatorischen Massnahmen sowie die Prävention bei der Einhaltung internationaler Sanktionen gestärkt werden: Finanzintermediäre werden verpflichtet, Risiken zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen, um einen Verstoß gegen Massnahmen nach dem EmbG zu verhindern. Für die Einhaltung dieser nach einem risikobasierten Ansatz getroffenen organisatorischen Massnahmen sorgen die GwG-Aufsichtsbehörden.<sup>82</sup>

Der Entwurf regelt neu auch den Informationsaustausch zwischen dem SECO und den für die Bekämpfung der Geldwäscherei zuständigen Behörden, insbesondere der MROS. Mit diesem Vorschlag wird die Kohärenz der vorgeschlagenen Massnahmen

<sup>81</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 22.05.2024: [Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Stärkung der Geldwäscherei-Bekämpfung](#)

<sup>82</sup> [Botschaft zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen](#), Seite 75.

Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

gestärkt. Dies gewährleistet zudem die Konsistenz der Umsetzung des EmbG durch das SECO und den Meldungen, welche die MROS in Anwendung von Artikel 9 GwG erhält und die auch die Verletzung von Zwangsmassnahmen nach dem EmbG als Vor- tat betreffen können.<sup>83</sup>

Im Zusammenhang mit der Einhaltung von Sanktionen im Rohstoffbereich wird zudem auf die im Entwurf vorgesehene Senkung des Schwellenwerts für den Edelmetall- und Edelsteinhandel verwiesen. Es wird vorgeschlagen, die Schwelle für Bargeschäfte, die die Erfüllung der Sorgfaltspflichten für Edelmetall- und Edelsteinhändler auslösen, auf 15 000 Franken zu senken. Als Edelmetalle gelten Gold, Silber, Platin und Palladium; als Edelsteine gelten Rubine, Saphire, Smaragde und Diamanten.<sup>84</sup>

Der Gesetzesvorschlag wird zurzeit in den Eidgenössischen Räten beraten. Mit dem Inkrafttreten ist frühestens 2026 zu rechnen.<sup>85</sup>

## **5.5 Ausbau Sensibilisierung und Aufklärung der Wirtschaftsakteure**

Das SECO plant, den Austausch mit Brancheverbänden und Unternehmen auszubauen und dabei auch gezielt Akteure anzusprechen, deren Dienstleistungen gegebenenfalls nur sekundär von Sanktionen betroffen sind. Dort schätzt das SECO das Potenzial für die Informationsübermittlung und Sensibilisierung hoch ein.

Des Weiteren wird das SECO beispielsweise die zur Verfügung gestellte Auslegungshilfe für Sanktionsmassnahmen weiter ausbauen und verfeinern. Dies hilft betroffenen Akteuren bei der Analyse der Rechtmässigkeit abzuwickelnder Geschäfte. Gerade in Bereichen, in denen korrekte Angaben durch Importeure wichtig sind, beispielsweise bei der Zollanmeldung, sind die Behörden bestrebt, die notwendige Aufklärung und Sensibilisierung weiter zu stärken. Um bewusste Falschanmeldungen, mit dem Ziel Sanktionen zu umgehen, zu bekämpfen, führt das BAZG an den Grenzen weiterhin risikobasierte Kontrollen durch.

Schliesslich sehen die zuständigen Behörden der Bundesverwaltung vor, die Sensibilisierung im Bereich Umgehung auszubauen. Betroffene Branchen sollen künftig auch in Form von gezielten Schreiben, beispielsweise zu Umgehungsmustern gewarnt werden.

<sup>83</sup> [Botschaft zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen](#), Seite 40.

<sup>84</sup> [Botschaft zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen](#), S. 34.

<sup>85</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 22.05.2024: [Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Stärkung der Geldwäscherei-Bekämpfung](#).

Durchsetzung und Kontrolle der Sanktionen gegen Russland im Rohstoffsektor

## **5.6 Ausbau Instrumente für Vollzug**

Der Bund prüft zurzeit den möglichen Erwerb verschiedener digitaler Rechercheinstrumente, die beispielsweise zur Verfolgung von Schiffen oder Handelsströmen etc. hinzugezogen werden können. Solche Mittel könnten die Möglichkeiten bei der Ermittlung zu konkreten Fällen erleichtern.

## 6. Fazit

Die Schweiz ist ein wichtiger Platz für den Handel mit Rohstoffen. Jedoch gelangt der Grossteil dieser Rohstoffe nicht in die Schweiz (s. Kapitel 2). Viele Dienstleistungen, die Schweizer Unternehmen erbringen, betreffen Rohstoffe, die sich zwischen Drittstaaten bewegen. Der Krieg gegen die Ukraine hat den Handel mit russischen Rohstoffen verändert. Es zeigt sich, dass sich Schweizer Unternehmen aufgrund der Verbote aber auch aufgrund von Risikoüberlegungen zunehmend aus dem Geschäft mit russischen Rohstoffen zurückziehen. Russland hat aufgrund der internationalen Sanktionen neue Abnehmer und Händler für seine Rohstoffe gefunden.

Der Bundesrat hat nach Beginn des Krieges gegen die Ukraine am 28. Februar 2022 beschlossen, die Sanktionen der EU gegen Russland zu übernehmen und damit ihre Wirkung zu verstärken. Seither hat sich der Bundesrat auch den weiteren Sanktionspaketen der EU gegenüber Russland angeschlossen. Somit trägt die Schweiz auch die international abgestimmten Rohstoffsanktionen mit. Ausserdem hat der Bundesrat nach dem Beginn des Krieges gegen die Ukraine die Ressourcen im Bereich Sanktionen erhöht. Nach seiner Auffassung verfügen die zuständigen Behörden weitestgehend über die notwendigen Rechtsgrundlagen und Mittel, um eine adäquate Umsetzung und Durchsetzung von Sanktionen im Rohstoffbereich sicherzustellen. Wie im Bericht dargelegt, ist das Kontrolldispositiv des Bundes sehr breit angelegt. Sowohl die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen zuständigen Bundesstellen als auch mit ausländischen Partnerbehörden funktioniert sehr gut.

Der Bundesrat hat keine Hinweise darauf, dass im Rohstoffbereich mehr potenzielle Sanktionsverstösse erfolgen als in anderen Branchen. Die zuständigen Behörden machen im Kontakt mit den Unternehmen die Erfahrung, dass diese grossmehrheitlich bestrebt sind, die Sanktionsvorschriften einzuhalten. Eine ständige Überwachung des gesamten Rohstoffhandels oder das Auferlegen weiterer Pflichten im Sanktionsbereich für die Schweizer Unternehmen wäre aus diesem Grund unverhältnismässig. Die Schweiz soll weiterhin auf effektive und gezielte Prävention, risikobasierte Kontrollen und auf konsequente Ermittlungen und Strafverfolgungen setzen.

Somit lässt sich festhalten, dass die bestehenden Instrumente zur Durchsetzung von Rohstoffsanktionen gegen Russland zweckdienlich sind. Eine weitere Stärkung wird in Form der im Bericht dargelegten Massnahmen im Bereich Transparenz, laufenden Gesetzesrevisionen und dem Ausbau der Sensibilisierung der Wirtschaftsakteure ermöglicht.