



WBF  
SECO – Ressort Sanktionen  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern  
[lukas.reqli@seco.admin.ch](mailto:lukas.reqli@seco.admin.ch)

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz

Theaterplatz 4  
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69  
Telefax 031 329 69 70

[info@spschweiz.ch](mailto:info@spschweiz.ch)  
[www.spschweiz.ch](http://www.spschweiz.ch)

Bern, 1. November 2019

## **Stellungnahme zur Änderung des Embargogesetzes**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung des Embargogesetzes. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

### **Zustimmung zur Vorlage**

Die Gründe, die 2015 den Bundesrat bewogen haben, aus Russland u.a. die Einfuhr von Feuerwaffen, Waffenbestandteilen und Munition sowie von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen Zwecken zu verbieten, bestehen fort. Die SP unterstützt deshalb den Beschluss des Bundesrates vom 26. Juni 2019, das Einfuhrverbot durch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage ins ordentliche Recht zu überführen. 2015 erliess der Bundesrat das Einfuhrverbot notrechtlich direkt gestützt auf die Bundesverfassung. Aus rechtsstaatlichen Gründen ist es unerlässlich, das Einfuhrverbot gesetzlich zu regeln. Die SP unterstützt deshalb auch das zweite Ziel dieser Revision: der Bundesrat soll künftig zur Regelung von vergleichbaren Fällen nicht mehr auf die Bundesverfassung zurückgreifen müssen.

### **Aussenpolitische Neuorientierung erforderlich**

Aus Sicht der SP legen die neuesten Entwicklungen nach den Wahlen in der Ukraine aber nahe, das von der Schweiz gegen die Ukraine verhängte Einfuhrverbot aufzuheben und allein noch gegen Russland aufrechtzuerhalten. Es ergibt keinen Sinn, dass die Schweiz im Alleingang (neben dem Urheber der Völkerrechtsverletzung) auch das Opfer dieser Völkerrechtsverletzung mit Sanktionen belegt. Kein anderes Land hat eine vergleichbare Massnahme ergriffen. Im erläuternden Bericht fehlt jeglicher Hinweis, was mit dieser Sanktion gegen die Ukraine erreicht werden soll. Sie ist deshalb aufzuheben.

Bekanntlich verfolgt das Embargogesetz das Ziel, dass sich die Schweiz an Sanktionen beteiligen kann, welche die UNO, EU oder eine andere Staatengruppe verhängt haben. „Mit der Verhängung von Sanktionen gegenüber einem Staat oder natürlichen oder juristischen Personen und anderen Organisationen soll erreicht werden, dass diese ihr Verhalten ändern und sich in Zukunft völkerrechtskonform verhalten“, betont auch der erläuternde Bericht zu Recht. Dieser Aussage ist gänzlich zuzustimmen.

Dies entspricht auch den Zielen der Schweizer Aussenpolitik. Laut Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung soll die Schweiz u.a. zur Achtung der Menschenrechte und zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker beitragen. Sanktionen gegen Menschenrechts- und Kriegsverbrecher sowie Urheber krasser Verstösse gegen das Völkerrecht (wie die Annexion der Krim durch Russland sowie die Urheber der Krise in der Ostukraine) haben damit eine klare Grundlage in unserer Bundesverfassung. Es gibt dort aber keinerlei Hinweis dafür, es seien gleichzeitig auch die Opfer von Verstössen gegen die Menschenrechte und das Völkerrecht mit Sanktionen zu belegen. Entsprechend sind die von der Schweiz im Alleingang gegen die Ukraine gerichteten Einfuhrverbote aufzuheben.

## **Kontext**

Bekanntlich hat die EU seit März 2014 schrittweise restriktive Massnahmen gegen Russland verhängt. Damit hat sie auf die rechtswidrige Annexion der Krim und die bewusste Destabilisierung der Ukraine reagiert. Im März 2015 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU, die Aufhebung der geltenden Sanktionsregelung von der vollständigen Umsetzung der Vereinbarungen von Minsk abhängig zu machen. Das gleiche Ziel verfolgt auch die Schweiz. Sie hat sich beim Zustandekommen der Minsker Vereinbarungen und bei den Bestrebungen zu deren Umsetzung stets stark engagiert.

Die EU hat als Reaktion auf die Krise in der Ukraine verschiedene Massnahmen ergriffen, darunter diplomatische Massnahmen, Wirtschaftssanktionen und restriktive Massnahmen (Einfrieren von Vermögenswerten und Reisebeschränkungen) gegen einzelne Personen und Einrichtungen. Von letzteren sind 170 Personen und 44 Einrichtungen sowohl aus Russland als auch aus der Ukraine betroffen.

Der Rat der EU und das Europäische Parlament haben immer wieder überprüft, ob die Vereinbarungen von Minsk umgesetzt werden. Weil dies nicht der Fall war, sind die Krim- und die Ukraine-Sanktionen gegenüber Russland bisher aufrechterhalten worden. Die aktuelle Frist gilt bis zum 31. Januar 2020. Es ist zu erwarten, dass die EU die Sanktionen erneut verlängern wird, solange es keine Fortschritte bei der Umsetzung der Vereinbarungen von Minsk geben sollte.

Die SP begrüsst diese Massnahmen. Die militärische Besetzung und Annexion der Krim sowie die Aggression in der Ostukraine haben klargemacht, dass der Kreml bereit ist, seine politischen Ziele mit militärischen Mitteln zu verfolgen. Internationales Recht und völkerrechtliche Verpflichtungen wie das Budapester Memorandum werden ohne Skrupel zur Seite geschoben. Es liegt auch im Interesse der Schweiz, gemeinsam mit der EU klarzustellen, dass dies nicht akzeptierbar ist. Nur so kann der Druck aufrechterhalten werden, auf der Grundlage des Völkerrechts für die Krim eine Lösung zu finden und gemeinsam mit der OSZE auf die Regierungen Russlands und der Ukraine einzuwirken, gestützt auf das Minsk-Abkommen auch in der Ostukraine eine friedliche Lösung zu finden.

## **Das Embargogesetz sollte in weiteren Punkten aktualisiert werden**

Das Embargogesetz trat 2003 in Kraft. Die Erfahrungen bei der Anwendung zeigten, dass punktuell Verbesserungsbedarf bestand. Der Bundesrat beauftragte deshalb 2010 das damalige Volkswirtschaftsdepartement, ein Vernehmlassungsverfahren zu einer Änderung des Embargogesetzes durchzuführen. Mit der geplanten Revision sollte insbesondere eine effiziente Durchführung der internationalen Amtshilfe im Embargobereich sichergestellt werden. Zudem sollte der Anwendungsbereich erweitert (Möglichkeit zur Einziehung von Vermögenswerten), der Geltungsbereich auf Handlungen im Ausland ausgedehnt sowie verschiedene Strafbestimmungen angepasst werden.

Aus Sicht der SP sind all diese Revisionspunkte nach wie vor hoch aktuell. Zwar wurde 2010 im Vernehmlassungsverfahren starke Kritik geäussert. Nach den Wahlen vom Oktober 2019 haben sich die politischen Mehrheitsverhältnisse aber verändert. Die SP ersucht deshalb den Bundesrat, die Revision des Embargogesetzes auf die damals vorgeschlagenen Punkte sowie weitere Aktualisierungen auszuweiten.

## **Korruption und Menschenrechtsverbrechen mit gezielten Sanktionen nach dem Vorbild des Magnitsky Act bekämpfen**

Die SP ersucht den Bundesrat darüber hinaus zu prüfen, im Embargogesetz eine rechtliche Grundlage zu schaffen, um den Kampf gegen Korruption und schwere Verletzungen der Menschenrechte nach dem Vorbild des US-„Global Magnitsky Human Rights Accountability Act“ mit gezielten Sanktionen belegen zu können. Der Magnitsky Act erlaubt Repressalien gegen Verbrecher, die von ihrem heimischen Rechtssystem nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Es gibt viele Staaten mit Straffreiheit für hohe Politiker und Politikerinnen, die korrupt sind und Menschenrechte schwerwiegend verletzen. In der Regel werden als Sanktionen Kontosperrungen, Reisesperren und „Geschäftssperren“ verhängt, d.h. das Verbot, mit diesen Personen geschäftlich tätig zu werden.

Der Name „Magnitsky Act“ geht auf einen Anwalt in Russland zurück, der dort systemische Steuerhinterziehung und Korruption im Umfang von 230 Millionen Dollar festgestellt hatte. Er wurde 2009 verhaftet und kam später in der Haft um – höchstwahrscheinlich wurde er umgebracht. Die Obama Administration verhängte darauf Sanktionen gegen Personen, die mit der Inhaftierung und Ermordung von Magnitsky in Zusammenhang standen. 2012 erhielt diese Massnahme eine gesetzliche Grundlage, die 2017 zur „Global Magnitsky Human Rights Accountability Act“ verallgemeinert wurde.

Damit waren gezielte Sanktionen nicht allein gegen russische Verbrecher, sondern gegen solche in irgendeinem Land möglich. Weiterhin blieben die Verletzung der Menschenrechte sowie die Unterstützung von Korruption die beiden Hauptbegründungen für gezielte Sanktionen. Diese bestehen weiterhin in Reise-, Konto- und Geschäftssperren. Das Instrument gezielter Sanktionen ermöglicht es, Personen zu sanktionieren, ohne das Land als solches zu bestrafen. Das ist sehr wichtig. Denn umfassende Wirtschaftssanktionen treffen nur allzu oft die Falschen, nämlich die breite Bevölkerung.

Beim Magnitsky-Act geht es – genau gleich wie beim Embargo-Gesetz – um reine Aussenpolitik. Selbst wenn eine Person der Auffassung ist, die Anschuldigungen seien nicht gerechtfertigt oder die Lage habe sich grundlegend verändert, so gibt es keine Möglichkeit, Beschwerde einzulegen. Es geht insofern um einen politischen Entscheid, (der selbstverständlich stets politisch überprüfbar bleibt).

Inzwischen haben neben den USA andere Länder solche „Magnitsky acts“, darunter Kanada, UK, Estland, Lettland und Litauen. In Diskussion ist die Einführung in der EU, Australien und anderen Ländern. Das im Oktober 2017 von Kanada erlassene Gesetz „Justice for Victims of Corrupt Foreign Leaders Act“ übernimmt die wichtigsten Elemente des Magnitsky Act. Es wird gegenwärtig gegen 30 verbrecherische Behördenmitglieder in Russland, 19 in Venezuela und 3 in Südsudan angewendet.

Auch in Europa gibt es Bewegung. Neben den erwähnten Staaten – UK und die drei baltischen – diskutieren auch die Niederlande und die EU, solche Gesetze zu erlassen. Im März 2019 sprach sich das Europäische Parlament für den Erlass eines Magnitsky Act aus. Es ist deshalb an der Zeit, dass sich auch die Schweiz mit dem Erlass eines Magnitsky Acts auseinandersetzt. Würde sich die Schweiz anschliessen, so stellte sie sich in eine Linie mit den USA, UK, Kanada, den Niederlanden und wohl bald auch der EU. Ein solcher Mechanismus könnte ein sehr starkes Signal an korrupte Eliten aussenden, dass sie ihre gestohlenen Vermögen nicht weiterhin in der Schweiz deponieren. Die Schweiz könnte so die Glaubwürdigkeit der von ihr vertretenen Werte wesentlich verstärken.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat  
Präsident



Peter Hug  
Politischer Fachsekretär