



19.085

Botschaft zur Änderung des Embargogesetzes

vom 13. Dezember 2019

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Embargogesetzes.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

13. Dezember 2019

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit einer Änderung des Embargogesetzes soll eine Rechtsgrundlage für das Einfuhrverbot von Feuerwaffen, Waffenbestandteilen und Munition sowie von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen Zwecken aus Russland und der Ukraine sowie für vergleichbare Fälle geschaffen werden. Damit soll künftig der Rückgriff auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung vermieden werden können.

Ausgangslage

Am 26. März 2014 hat der Bundesrat entschieden, im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine die Sanktionen der EU nicht zu übernehmen, aber alle notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die Umgehung der Sanktionen der EU über das schweizerische Territorium zu verhindern. Die zu diesem Zweck erlassenen Massnahmen sind in der Verordnung über Massnahmen zur Vermeidung der Umgehung internationaler Sanktionen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (Ukraine-Verordnung) enthalten.

Die EU verbietet unter anderem den Kauf, die Lieferung, den Transport sowie die Ausfuhr und die Verbringung von Rüstungsgütern und verwandtem Material nach bzw. aus Russland. Das vom Bundesrat gestützt auf das Kriegsmaterialgesetz erlassene Verbot der Ein- und Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Russland und in die Ukraine beziehungsweise aus Russland und aus der Ukraine war jedoch nicht anwendbar auf die Einfuhr von Feuerwaffen, Waffenbestandteilen und Munition sowie von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen Zwecken. Im Juli 2015 beschloss der Bundesrat, solche Einfuhren nicht zuzulassen und ein entsprechendes Verbot in Artikel 1a der Ukraine-Verordnung aufzunehmen.

Aus neutralitätspolitischen Gründen musste das Einfuhrverbot nicht nur gegenüber Russland, sondern auch gegenüber der Ukraine erlassen werden. Da die EU gegenüber der Ukraine kein Einfuhrverbot für Kriegsmaterial vorsieht, konnte Artikel 1a der Ukraine-Verordnung nicht gestützt auf das Embargogesetz erlassen werden. Auch die Kriegsmaterialgesetzgebung und die bestehende Spezialgesetzgebung ermöglichten dies nicht. Daher wurde das Einfuhrverbot gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung erlassen. Die Geltungsdauer von Verordnungen, welche sich unmittelbar auf diese Verfassungsbestimmung stützen, kann nach vier Jahren einmal verlängert werden. Die Verordnung tritt jedoch automatisch ausser Kraft, wenn der Bundesrat der Bundesversammlung innerhalb von sechs Monaten nach der Verlängerung keinen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung unterbreitet hat.

Inhalt der Vorlage

Mit der beantragten Neuregelung erhält der Bundesrat die Möglichkeit, Zwangsmassnahmen nach Artikel 1 Absatz 1 des Embargogesetzes zur Wahrung der Interessen des Landes teilweise oder vollständig auf weitere Staaten auszuweiten. Damit

wird im Embargogesetz eine gesetzliche Grundlage für das Einfuhrverbot von Feuerwaffen, Waffenbestandteilen und Munition sowie von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen Zwecken aus Russland und der Ukraine geschaffen. Gleichzeitig erübrigt sich zukünftig in vergleichbaren Fällen der Rückgriff auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung, der sich in der Praxis aufgrund der zeitlichen Befristung als problematisch erwiesen hat. Die beantragte Neuregelung wird materiell zu keiner Änderung der Schweizer Politik in Bezug auf internationale Wirtschaftssanktionen führen.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Der Bund kann nach Artikel 1 Absatz 1 des Embargogesetzes vom 22. März 2002¹ (EmbG) Zwangsmassnahmen erlassen, um Sanktionen durchzusetzen, die von den Vereinten Nationen (UNO), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen wurden und die der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen. Beschliesst der UNO-Sicherheitsrat Sanktionen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945² (UNO-Charta), ist die Schweiz seit ihrem Beitritt zur UNO im Jahr 2002 völkerrechtlich dazu verpflichtet, diese mitzutragen. Mit dem Begriff «wichtigste Handelspartner» ist in der Praxis die EU gemeint; andere Sanktionen hat der Bundesrat bisher noch nie umgesetzt. Es besteht allerdings für die Schweiz keine rechtliche oder politische Verpflichtung, Zwangsmassnahmen der EU zu übernehmen. Der Bundesrat entscheidet nach einer umfassenden Güterabwägung, ob es im Interesse der Schweiz liegt, die EU-Sanktionen vollständig, teilweise oder gar nicht zu übernehmen.

Das EmbG regelt allgemeingültige Sachverhalte (Zweck, Zuständigkeiten, Auskunftspflicht, Kontrolle, Datenschutz, Amts- und Rechtshilfe, Rechtsschutz, Strafbestimmungen). Die konkreten, beispielsweise gegenüber einem Staat oder natürlichen und juristischen Personen und anderen Organisationen erlassenen Zwangsmassnahmen erlässt der Bundesrat in Form von Verordnungen. Derzeit sind, gestützt auf das EmbG, 23 Sanktionsverordnungen in Kraft. Dazu kommt die Diamantenverordnung vom 29. November 2002³.

Am 26. März 2014 hat der Bundesrat eine erste Aussprache zur Situation in der Ukraine geführt und entschieden, keine eigenen Sanktionen zu verhängen, aber alle notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die Umgehung internationaler Massnahmen – konkret der Sanktionen der EU – über das schweizerische Territorium zu verhindern. Der Bundesrat hat dazu, gestützt auf das EmbG, die Verordnung vom 2. April 2014⁴ über Massnahmen zur Vermeidung der Umgehung internationaler Sanktionen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine erlassen.

Vor dem Hintergrund, dass sich die Spannungen in der Ostukraine weiter verschärften und die EU Ende Juli 2014 weitergehende Sanktionen gegenüber Russland ergriffen hatte, führte der Bundesrat am 13. August 2014 eine erneute Aussprache. Er beschloss, die eingeschlagene Politik mit Blick auf die Situation in der Ukraine auszuweiten und weitere Massnahmen zur Vermeidung der Umgehung der EU-Sanktionen zu ergreifen. Dazu hat er eine Totalrevision der diesbezüglichen Verord-

¹ SR **946.231**

² SR **0.120**

³ SR **946.231.11**

⁴ AS **2014** 877 1003 1213 2479

nung, die Verordnung vom 27. August 2014⁵ über Massnahmen zur Vermeidung der Umgehung internationaler Sanktionen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (Ukraine-Verordnung) verabschiedet.

Neben weiteren Massnahmen verbietet die EU unter anderem den Kauf, die Lieferung, den Transport sowie die Ausfuhr und die Verbringung von Rüstungsgütern und verwandtem Material nach bzw. aus Russland. Aufgrund der Entwicklung in der Ostukraine werden gestützt auf das Kriegsmaterialgesetz vom 13. Dezember 1996⁶ (KMG) und parallel zum Erlass der früheren und der geltenden Ukraine-Verordnung seit Februar 2014 keine Kriegsmaterialausfuhren in die Ukraine und seit Anfang März 2014 keine Kriegsmaterialausfuhren nach Russland mehr bewilligt. Der Bundesrat hat am 27. August 2014 beschlossen, ebenfalls auf der Grundlage des KMG, zur Wahrung der Landesinteressen zusätzlich auch die Einfuhr von Kriegsmaterial aus Russland und der Ukraine zu verbieten.

Dieses Einfuhrverbot war jedoch nicht anwendbar auf die Einfuhr von Feuerwaffen, deren Bestandteilen und Zubehör sowie Munition und Munitionsbestandteilen, die gleichzeitig in den Geltungsbereich des KMG und des Waffengesetzes vom 20. Juni 1997⁷ fallen. Die Einfuhr dieser Güter richtet sich nämlich nicht nach dem KMG, sondern nach dem Waffengesetz. Dieses sieht jedoch keine Möglichkeit vor, einzelne Einfuhren zu verhindern. Personen, die im Besitz einer kantonalen Waffenhandelsbewilligung sind, können mittels einer Generalbewilligung für das gewerbsmässige Verbringen von Waffen, Waffenbestandteilen und Munition, Waffen einführen, ohne dass jede einzelne Verbringung zu genehmigen wäre. Sind die formellen Bedingungen für den Erhalt einer kantonalen Waffenhandelsbewilligung (z. B. Handelsregistrauszug) erfüllt, gibt es keine rechtlichen Möglichkeiten, weitere Auflagen zu erteilen.

Das Einfuhrverbot war ebenfalls nicht anwendbar auf die Einfuhr von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen Zwecken. Solche Einfuhren können weder durch das KMG noch durch das Sprengstoffgesetz vom 25. März 1977⁸ verhindert werden. Das Sprengstoffgesetz enthält lediglich verwaltungspolizeiliche Regelungen zum sicheren Umgang mit den entsprechenden Produkten nur für zivile Zwecke.

Aufgrund der historisch lediglich marginalen Einfuhrmengen der oben erwähnten Güter kam der Bundesrat zum Zeitpunkt der Totalrevision der Verordnung im August 2014 zum Schluss, dass für die Unterbindung solcher Geschäfte kein Handlungsbedarf besteht. Dies änderte sich jedoch aufgrund einer konkreten Anfrage eines Schweizer Waffenhändlers im April 2015, der halbautomatische Gewehre aus Russland in die Schweiz einführen wollte. In der EU sind Einfuhren jeglicher Rüstungsgüter, einschliesslich von Feuerwaffen, Waffenbestandteilen und Munition, sowie von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen Zwecken aus Russland verboten. In Fortführung der Politik, Umgehungsgeschäfte über das Schweizer Staatsgebiet zu vermeiden, hat der Bundesrat

⁵ SR 946.231.176.72

⁶ SR 514.51

⁷ SR 514.54

⁸ SR 941.41

daher im Juni 2015 beschlossen, solche Einfuhren nicht zuzulassen und die oben beschriebene Lücke zu schliessen. Dazu wurde mit der Änderung vom 1. Juli 2015⁹ der Ukraine-Verordnung ein neuer Artikel 1a geschaffen. Dieser verbietet die Einfuhr von Feuerwaffen, Waffenzubehör und Munition (Abs. 1 Bst. a) sowie von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen Zwecken (Abs. 1 Bst. b) aus Russland und der Ukraine. Jagd- und Sportwaffen sind gemäss Absatz 2 von diesem Verbot ausgenommen. In Verbindung mit den Bestimmungen des KMG wurden damit sämtliche Kriegsmaterialeinfuhren aus Russland und der Ukraine untersagt.

Gemäss der Praxis der neutralen Staaten und nach der herrschenden Lehre steht das Neutralitätsrecht dem Mittragen von Wirtschaftssanktionen grundsätzlich nicht im Weg. Die Schweiz kann sich folglich an den von der UNO, der EU oder einer jeglichen anderen Staatengruppe verhängten Sanktionen beteiligen. Bei der konkreten Ausgestaltung von Wirtschaftssanktionen kommt das Neutralitätsrecht im Einzelfall aber unter Umständen zur Anwendung. Vom UNO-Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UNO-Charta beschlossene Sanktionen muss die Schweiz seit Ihrem Beitritt zur UNO im Jahr 2002 hingegen unverändert mittragen.

Die Teilnahme der Schweiz an nichtmilitärischen Sanktionen steht darüber hinaus im Einklang mit den im Bericht zur Neutralität im Anhang des Berichts des Bundesrates vom 29. November 1993¹⁰ über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er-Jahren dargelegten neutralitätspolitischen Grundsätzen. Im Bericht wird ausgeführt, dass «der Bundesrat grundsätzlich bereit [ist], auch an Wirtschaftssanktionen ausserhalb der Vereinten Nationen teilzunehmen». Der Bundesrat werde «nach einer umfassenden Güterabwägung im Einzelfall entscheiden, ob jeweils ein Abseitsstehen oder eine Teilnahme eher der Wiederherstellung des völkerrechtsmässigen Zustandes und der Wahrung der schweizerischen Interessen dient».¹¹

Im vorliegenden Fall musste aus neutralitätspolitischen Gründen das Verbot der Einfuhr von Feuerwaffen, Waffenbestandteilen und Munition sowie von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen Zwecken nicht nur gegenüber Russland, sondern auch gegenüber der Ukraine erlassen werden. In Anbetracht der Tatsache, dass die Ein- und Ausfuhr von Kriegsmaterial gestützt auf das KMG gegenüber Russland und der Ukraine verboten wurden, hätte es die Verhängung eines Einfuhrverbots für Feuerwaffen und Sprengstoffe nur gegenüber einer der Konfliktparteien der Schweiz nicht erlaubt, ihre Position als neutraler Staat glaubwürdig zu vertreten. Daher sollten Russland und die Ukraine aus Gründen der Neutralitätspolitik in Bezug auf alle Kriegsmaterialeinfuhren gleich behandelt werden.

Da die EU gegenüber der Ukraine kein Einfuhrverbot für Kriegsmaterial vorsieht, konnte der Entscheid des Bundesrates nicht gestützt auf das EmbG umgesetzt werden. Das EmbG erlaubt dem Bundesrat, wie eingangs erwähnt, einzig die Durchsetzung von Sanktionen, die von der UNO, der OSZE oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz – konkret der EU – beschlossen wurden. Es gibt dem

⁹ AS 2015 2311

¹⁰ BBl 1994 I 153

¹¹ BBl 1994 I 153 hier 231 ff.

Bundesrat keine Kompetenz, unilaterale Zwangsmassnahmen zu erlassen. Artikel 1a der Ukraine-Verordnung wurde daher gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV)¹² erlassen. Das EmbG selbst enthält einen diesbezüglichen Vorbehalt (Art. 1 Abs. 2).

Allerdings ist die Geltungsdauer von Verordnungen, die sich unmittelbar auf Artikel 184 Absatz 3 BV stützen, gemäss Artikel 7c Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997¹³ (RVOG) auf vier Jahre beschränkt. Die Geltungsdauer von Artikel 1a der Ukraine-Verordnung war daher ursprünglich bis zum 30. Juni 2019 befristet. Artikel 7c Absatz 3 RVOG gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, die Geltungsdauer einer auf Artikel 184 Absatz 3 BV erlassenen Verordnung einmal zu verlängern. Die Verordnung tritt jedoch automatisch ausser Kraft, wenn der Bundesrat der Bundesversammlung innerhalb von sechs Monaten nach der Verlängerung keinen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung unterbreitet hat.

Am 26. Juni 2019¹⁴ hat der Bundesrat beschlossen, die Geltungsdauer von Artikel 1a der Ukraine-Verordnung um vier Jahre bis zum 30. Juni 2023 zu verlängern. Gleichzeitig hat er das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für das Verbot der Einfuhr von Feuerwaffen, Waffenbestandteilen und Munition sowie von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen Zwecken aus Russland und der Ukraine auszuarbeiten. Am 27. September 2019 hat der Bundesrat das WBF ermächtigt, ein Vernehmlassungsverfahren zu einer entsprechenden Änderung des EmbG durchzuführen. Dieses wurde am 1. November 2019 abgeschlossen (vgl. Ziff. 2).

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Bereits im Jahr 2015 wurden verschiedene Optionen zur Verhinderung des vom oben erwähnten Schweizer Waffenhändler geplanten Geschäfts geprüft. Mit dem Erlass einer Allgemeinverfügung gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 BV hätte lediglich allen Schweizer Händlern die Einfuhr eines detailliert bezeichneten Waffenmodells verboten werden können. Der Erlass einer Einzelverfügung gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 BV wiederum hätte lediglich diesen einen Händler davon abgehalten, das geplante Geschäft zu tätigen. Zudem ist fraglich, ob die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine solche Verfügung im vorliegenden Fall überhaupt erfüllt gewesen wären. Entsprechend stellte die Anpassung der Ukraine-Verordnung gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 BV die einzige Möglichkeit dar, den Entscheid des Bundesrates vom 27. August 2014 vollumfänglich umzusetzen.

Eine Aufhebung des bestehenden Einfuhrverbots für Feuerwaffen, Waffenzubehör und Munition sowie von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen Zwecken sowohl gegenüber Russland als auch ge-

¹² SR 101

¹³ SR 172.010

¹⁴ AS 2019 1953

genüber der Ukraine wäre mit den Grundsätzen der Schweizer Neutralitätspolitik vereinbar. Die Gleichbehandlung der Konfliktparteien wäre bei der Umsetzung dieser Option gegeben. Allerdings steht die Aufhebung des in Artikel 1a der Ukraine-Verordnung enthaltenen Einfuhrverbots dem erklärten und vom Bundesrat mehrfach bestätigten Zweck der Ukraine-Verordnung, Umgehungsgeschäfte über die Schweiz zu verhindern, entgegen. Die Schweiz würde eine von der EU abweichende Regelung bei der Einfuhr von Feuerwaffen, Waffenzubehör und Munition sowie von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen Zwecken aus Russland schaffen. Dies hätte, selbst wenn es sich nur um wenige Geschäfte handelt, ein erhöhtes Risiko von Umgehungsgeschäften und damit eines potenziellen Reputationsschadens für die Schweiz zur Folge.

Mit der vorliegenden Änderung des EmbG bezweckt der Bundesrat in erster Linie die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für das Verbot der Einfuhr von Feuerwaffen, Waffenbestandteilen und Munition sowie von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen Zwecken aus Russland und der Ukraine. Der Bundesrat ist indessen der Ansicht, dass mit der Gesetzesrevision nicht nur eine Regelung für diesen Einzelfall erlassen werden sollte. Stattdessen soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die sowohl Artikel 1a der Ukraine-Verordnung als auch mögliche vergleichbare Fälle in Zukunft abdeckt.

So ist beispielsweise vorstellbar, dass Sanktionen betreffend Güter, die zwar einen militärischen Nutzen aufweisen, die aber nicht dem KMG unterstellt sind, auf weitere Staaten ausgeweitet werden müssen, wenn die Wahrung der Interessen des Landes – konkret die Wahrung der Schweizer Neutralität – es erfordert. In erster Linie sind dabei besondere militärische Güter und Güter mit doppeltem Verwendungszweck (sogenannte Dual-Use-Güter) zu nennen. Ähnlich zum Kriegsmaterial kann auch bei diesen Gütern eine Differenz zu den Sanktionen der EU auftreten, falls diesbezügliche Beschränkungen, analog zu Artikel 1a der Ukraine-Verordnung, aus neutralitätsrechtlichen oder neutralitätspolitischen Gründen auf weitere Staaten ausgeweitet werden müssen.

Die Ausfuhr dieser Güter wird in der Schweiz durch das Güterkontrollgesetz vom 13. Dezember 1996¹⁵ geregelt. Mit dem Güterkontrollgesetz und der Güterkontrollverordnung vom 3. Juni 2016¹⁶ werden in der Schweiz international harmonisierte Exportkontrollen umgesetzt, jedoch keine Sanktionsmassnahmen. Das EmbG in seiner heutigen Form erlaubt einzig die Übernahme von Zwangsmassnahmen im Bereich der besonderen militärischen Güter und Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, die von der EU in derselben Form beschlossen wurden. Eine Ausweitung der Zwangsmassnahmen auf weitere Staaten ist in diesem Fall derzeit gestützt auf das EmbG ebensowenig möglich wie im oben geschilderten Fall des Einfuhrverbots für Feuerwaffen, Waffenzubehör und Munition sowie von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen Zwecken aus der Ukraine.

Neben den besonderen militärischen Gütern und Gütern mit doppeltem Verwendungszweck gibt es weitere Güterkategorien, für deren Ausfuhr oder Einfuhr, auf-

¹⁵ SR 946.202

¹⁶ SR 946.202.1

grund ihres militärischen Nutzens, potenziell Restriktionen im Rahmen von Wirtschaftssanktionen erlassen werden könnten. So sehen verschiedene bestehende Sanktionsverordnungen beispielsweise Restriktionen für die Ausfuhr von Erdölprodukten vor (z.B. die Verordnung vom 8. Juni 2012¹⁷ über Massnahmen gegenüber Syrien). Auch für Zwangsmassnahmen betreffend solche Güter könnte die Ausweitung auf weitere Staaten aus neutralitätsrechtlichen oder neutralitätspolitischen Gründen notwendig werden.

Angesichts der Heterogenität der Güter (und allenfalls Dienstleistungen), die wegen ihres potenziellen militärischen Nutzens neutralitätsrechtlich oder neutralitätspolitisch von Bedeutung sein könnten, wird in der vorgeschlagenen Neuregelung auf eine entsprechende, praktisch sicher unvollständige Auflistung verzichtet. Dies entspricht auch am besten dem generellen und abstrakten Charakter des EmbG.

Bereits heute verfügt der Bundesrat, gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 BV, über die Möglichkeit, beschlossene Zwangsmassnahmen teilweise oder vollständig auf weitere Staaten auszuweiten. Wie das Einfuhrverbot für Feuerwaffen, Waffenbestandteile und Munition sowie von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen Zwecken aus der Ukraine zeigt, sind in der Praxis damit allerdings Probleme – konkret die zeitliche Befristung der auf diesem Weg erlassenen Verordnungsbestimmungen – verbunden. Sanktionsmassnahmen sind zwar grundsätzlich als zeitliche beschränkte Massnahmen konzipiert. Mit der Verhängung von Sanktionen gegenüber einem Staat oder natürlichen und juristischen Personen und anderen Organisationen soll erreicht werden, dass diese ihr Verhalten ändern und sich in Zukunft völkerrechtskonform verhalten. Danach können die beschlossenen Zwangsmassnahmen wieder aufgehoben werden. In der Praxis bleiben Sanktionen aber häufig über einen längeren Zeitraum in Kraft und übersteigen in vielen Fällen die gemäss RVOG vorgesehene Beschränkung der Geltungsdauer von vier Jahren für Verordnungen, die sich auf Artikel 184 Absatz 3 BV stützen.

Der Bundesrat soll im EmbG daher neu ermächtigt werden, Zwangsmassnahmen nach Artikel 1 Absatz 1 EmbG teilweise oder vollständig auch auf Staaten auszuweiten, die von diesen Zwangsmassnahmen nicht erfasst sind, wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert. Damit wird einerseits eine gesetzliche Grundlage für den Inhalt von Artikel 1a der Ukraine-Verordnung geschaffen. Andererseits soll in vergleichbaren Fällen das oben erläuterte Problem der zeitlichen Befristung zukünftig vermieden werden können. Der Erlass von anderen unilateralen Zwangsmassnahmen durch die Schweiz ist im EmbG dagegen weiterhin nicht vorgesehen und kann auch in Zukunft nur gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 BV, und somit zeitlich befristet, erfolgen. Der bestehende Vorbehalt in diesem Sinne in Artikel 1 Absatz 2 EmbG bleibt in seiner heutigen Form unverändert.

Die Politik des Bundesrates in Bezug auf internationale Wirtschaftssanktionen erfährt durch die beantragte Neuregelung keine materielle Änderung. Das EmbG ermächtigt den Bund weiterhin einzig zum Erlass von Zwangsmassnahmen zur Durchsetzung von Sanktionen, die von der UNO, der OSZE oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen wurden und die der Einhaltung des

17 SR 946.231.172.7

Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen. Erlässt die EU Sanktionen – in der Praxis stellte sich die Frage der Übernahme von Sanktionen der OSZE seit dem Inkrafttreten des EmbG im Jahr 2003 noch nie – wird der Bundesrat wie bisher im Einzelfall entscheiden, ob die Schweiz die Massnahmen der EU vollständig, teilweise oder gar nicht übernimmt. Dem Bundesrat dienen dabei verschiedene aussenpolitische, aussenwirtschaftspolitische und rechtliche Kriterien als Entscheidungsgrundlage. Dabei kommt die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates in ihrem Bericht vom 19. Oktober 2018¹⁸ zur Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen zum Schluss, dass diese Kriterien eine gute Entscheidungsgrundlage für den Bundesrat darstellen und eine angemessene Güterabwägung ermöglichen. Entscheidet sich der Bundesrat für eine vollständige oder teilweise Übernahme der EU-Sanktionen oder für Massnahmen zur Verhinderung von Umgehungsgeschäften, so kann er neu gestützt auf das EmbG die teilweise oder vollständige Ausweitung dieser Zwangsmassnahmen auf weitere Staaten beschliessen, wenn die Wahrung der Interessen des Landes, insbesondere die Aufrechterhaltung einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik, dies erfordert.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016¹⁹ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016²⁰ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt.

Die Verlängerung von Artikel 1a der Ukraine-Verordnung trat am 1. Juli 2019 in Kraft. Die Verordnungsbestimmung tritt automatisch ausser Kraft, wenn der Bundesrat der Bundesversammlung innerhalb von sechs Monaten nach der Verlängerung keinen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung unterbreitet hat.

Die Vorlage steht nicht im direkten Verhältnis zu einer der Strategien des Bundesrates.

2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

Bis zum Ablauf der Vernehmlassungsfrist am 1. November 2019 gingen beim WBF 34 Stellungnahmen ein. Die deutliche Mehrheit der befragten Kantone, Parteien und interessierten Kreise unterstützt die Vorlage. Einzig die Wirtschaftsverbände lehnen die Vorlage ab. Für eine detaillierte Zusammenfassung der Ergebnisse wird auf den Ergebnisbericht verwiesen.²¹

¹⁸ BBl **2019** 1811

¹⁹ BBl **2016** 1105

²⁰ BBl **2016** 5183

²¹ Der Ergebnisbericht ist abrufbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019 > WBF.

Die Wirtschaftsverbände Economiesuisse, Scienceindustries und Swissem anerkennen indessen, dass Zwangsmassnahmen in bestimmten Einzelfällen auch länger als die derzeit mögliche Frist von vier Jahren für gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 BV erlassene Verordnungen in Kraft bleiben können sollen. Den Vorschlag des Bundesrates zur Änderung des EmbG lehnen sie aber ab und schlagen als Alternative eine Anpassung von Artikel 7c RVOG vor. Konkret soll im RVOG die mehrmalige Verlängerung von gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 BV erlassenen Verordnungen ermöglicht werden.

Dieser Vorschlag wird nicht aufgegriffen. Die Einfügung einer spezifischen, nur auf Verordnungen im Bereich der internationalen Sanktionen anwendbaren Ausnahme im RVOG wäre zwar grundsätzlich denkbar, ist aber gesetzestechnisch nicht optimal. Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die nur in seltenen Einzelfällen notwendige Ausweitung von Zwangsmassnahmen zur Wahrung der Interessen des Landes ist im EmbG als *lex specialis* besser aufgehoben.

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die Politik des Bundesrates in Bezug auf internationale Wirtschaftssanktionen hängt massgeblich von einer Reihe spezifisch schweizerischer Bedingungen ab. Dazu gehören namentlich die Vorgaben im EmbG, die Neutralität und die Nicht-Mitgliedschaft in der EU. Da deshalb aus einem Rechtsvergleich nur schwerlich für die Schweiz gültige Schlussfolgerungen gezogen werden können, wird auf einen solchen verzichtet.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

Mit der Vorlage wird einerseits eine Rechtsgrundlage für das Einfuhrverbot für Feuerwaffen, Waffenbestandteile und Munition sowie von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen Zwecken aus Russland und der Ukraine geschaffen. Artikel 1a der Ukraine-Verordnung kann somit über den 31. Dezember 2019 hinaus in Kraft bleiben. Andererseits soll in vergleichbaren Fällen zukünftig der Rückgriff auf Artikel 184 Absatz 3 der BV – und die damit verbundene zeitliche Befristung der auf diesem Weg erlassenen Ordnungsbestimmungen – vermieden werden können. Dazu soll im EmbG ein neuer Artikel 2 Absatz 2^{bis} eingefügt werden:

«^{2bis} Der Bundesrat kann Zwangsmassnahmen nach Artikel 1 Absatz 1 teilweise oder vollständig auch auf Staaten ausweiten, die von diesen Zwangsmassnahmen nicht erfasst sind, wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert.»

4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Es entsteht weder für die involvierten Bundesstellen noch für die Schweizer Wirtschaftsakteure ein Mehraufwand.

4.3 Umsetzungsfragen

Für den Erlass der konkreten Zwangsmassnahmen, beispielsweise gegenüber einem Staat oder natürlichen und juristischen Personen und anderen Organisationen, ist der Bundesrat zuständig. Er erlässt die Zwangsmassnahmen in Form von Verordnungen. Der Bundesrat ist ebenfalls zuständig dafür, Zwangsmassnahmen nach Artikel 1 Absatz 1 EmbG teilweise oder vollständig auf Staaten auszuweiten, die von diesen Zwangsmassnahmen nicht erfasst sind, wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft überwacht wie bis anhin, zusammen mit anderen betroffenen Bundesstellen, den Vollzug der Zwangsmassnahmen.

5 Erläuterung der Bestimmung

Art. 2 Abs. 2^{bis}

Artikel 2 Absatz 2^{bis} gibt dem Bundesrat die Kompetenz, Zwangsmassnahmen teilweise oder vollständig auf weitere Staaten auszuweiten, die von diesen Zwangsmassnahmen nicht erfasst sind, wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert.

Die Wahrung der Interessen des Landes beinhaltet insbesondere die Aufrechterhaltung einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik. Die beantragte Neuregelung dürfte aufgrund der bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung internationaler Sanktionen nur in seltenen Einzelfällen und nur bei der Übernahme von Sanktionen, die von der OSZE oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz – namentlich der EU – beschlossen worden sind, zur Anwendung kommen. Die Schweiz ist völkerrechtlich dazu verpflichtet, Sanktionen, die durch den UNO-Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UNO-Charta beschlossen wurden, unverändert mitzutragen. Gemäss Lehre und Praxis ist diese Bindungswirkung auch für neutrale Staaten unproblematisch, da der UNO-Sicherheitsrat im Auftrag der Staatengemeinschaft tätig wird, um Weltfrieden und internationale Sicherheit wiederherzustellen. Da in diesem Fall die Neutralität nicht zum Tragen kommt, ist eine Ausweitung von Zwangsmassnahmen, die durch den UNO-Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UNO-Charta beschlossen wurden, nicht vorgesehen.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Es sind keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund zu erwarten.

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Vorlage zeitigt keine spezifischen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Es ist mit keinen volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu rechnen. Die beantragte Neuregelung dürfte aufgrund der bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung internationaler Sanktionen nur in seltenen Einzelfällen zur Anwendung kommen. Materiell ändert sich bei der schweizerischen Sanktionspolitik nichts. Der Bundesrat verfügt bereits heute über die Kompetenz, Zwangsmassnahmen in Einzelfällen auszuweiten, wie das Beispiel von Artikel 1a der Ukraine-Verordnung zeigt. Die Vorlage schafft demnach keine neuen Möglichkeiten für die Ausweitung von Sanktionsmassnahmen, sondern bezweckt einzig, das in der Praxis aufgetretene Problem der zeitlichen Befristung von Verordnungen, die auf Artikel 184 Absatz 3 BV beruhen, durch die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage im EmbG zu beheben.

6.4 Auswirkungen auf die Aussenpolitik

Mit der Vorlage wird der Vollzug der Schweizer Sanktionspolitik gestärkt und die Aufrechterhaltung einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik erleichtert. Die beantragte Neuregelung wird materiell zu keiner Änderung der Schweizer Politik in Bezug auf internationale Wirtschaftssanktionen führen (vgl. Ziff. 1.2).

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Das EmbG stützt sich auf die Artikel 54 Absatz 1, 122 Absatz 1 und 123 Absatz 1 BV.

Für die vorgeschlagene Änderung ist die Zuständigkeit des Bundes für auswärtige Angelegenheiten nach Artikel 54 Absatz 1 BV massgebend. Diese Bestimmung überträgt dem Bund eine umfassende Befugnis auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten. Das Instrumentarium des Bundes umfasst dabei auch innerstaatliche Massnahmen wie rechtsetzende Erlasse zur Regelung der Aussenbeziehungen.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

7.3 Erlassform

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind.

7.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Es sind keine neuen Rechtssetzungsdelegationen an den Bundesrat vorgesehen. Die in Artikel 2 Absatz 2^{bis} vorgesehene Rechtssetzungsdelegation entspricht den bisherigen Rechtssetzungsbefugnissen (vgl. Art. 2 Abs. 1 EmbG).