

00.095

**Botschaft
zum Bundesgesetz über die Durchsetzung
von internationalen Sanktionen**

vom 20. Dezember 2000

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG) mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

20. Dezember 2000

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Adolf Ogi

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

11341

Übersicht

Heute werden international abgestützte Sanktionen nichtmilitärischer Art – sog. Wirtschafts-Embargomassnahmen wie beispielsweise diejenigen gegenüber dem Irak – in Form selbstständiger, direkt auf die Bundesverfassung gestützter Verordnungen erlassen. Der Bundesrat erläutert diese Massnahmen jeweils in seinen Berichten zur Aussenwirtschaftspolitik. Da die Embargo-Verordnungen auch Bestimmungen zur Bearbeitung von Personendaten enthalten und weil inskünftig für Verstösse, wie in unseren Nachbarländern, Gefängnisstrafen angedroht werden sollen, wird eine Regelung in einem formellen Gesetz nötig. Der vorliegende Entwurf zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG) trägt diesen Anforderungen Rechnung. Die sich direkt auf die Bundesverfassung stützende Zuständigkeit des Bundesrates, in eigener Kompetenz über eine Teilnahme der Schweiz an internationalen Sanktionen zu befinden (Art. 184 BV), bleibt vom vorliegenden Gesetzesentwurf unberührt.

Das neue Bundesgesetz bildet die Grundlage, um der Einhaltung des Völkerrechts dienende internationale Sanktionen nichtmilitärischer Art, die von der UNO, der OSZE oder den wichtigsten schweizerischen Handelspartnern, insbesondere der EU und ihren Mitgliedstaaten, erlassen worden sind und von der Schweiz mitgetragen werden, durch den Erlass entsprechender Massnahmen in der Schweiz durchzusetzen. Von solchen internationalen Sanktionen können namentlich der Waren-, Dienstleistungs-, Zahlungs-, Kapital- und Personenverkehr sowie der wissenschaftliche, technologische und kulturelle Austausch betroffen sein. Zuständig für den Erlass der Zwangsmassnahmen, die vor allem in Verboten, Bewilligungs- und Meldepflichten bestehen werden, bleibt wie bis anhin der Bundesrat. Die Vorschriften über die Überwachung bzw. Kontrolle und den Vollzug lehnen sich weitgehend an die analogen Bestimmungen des Güterkontrollgesetzes (GKG) und des Kriegsmaterialgesetzes (KMG) an. So unterwirft das Gesetz alle, die von Zwangsmassnahmen betroffen sind, der Auskunftspflicht und Kontrollduldungspflichten. Soweit es für den Vollzug nötig ist, können die Bundesbehörden Personendaten bearbeiten. Ferner enthält das Gesetz Strafbestimmungen und regelt die Amtshilfe in der Schweiz sowie die Amts- und Rechtshilfe zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden. Diesbezüglich ergeben sich gegenüber dem GKG und dem KMG gewisse Abweichungen, die den besonderen Zielen des Embargogesetzes Rechnung tragen.

Das Gesetz selbst ist technischer Art; es enthält weder neutralitätsrechtliche Vorschriften noch Bestimmungen neutralitätspolitischer Natur. Es präjudiziert weder einen allfälligen UNO-Beitritt der Schweiz noch weist es einen Bezug zur Frage der EU-Mitgliedschaft auf. Es ist ein Rahmengesetz, das dem Bundesrat die Mittel zum Erlass von Massnahmen in die Hand gibt, um international abgestützte Sanktionen mit adäquaten Kontroll- und Vollzugsvorschriften situationsgerecht durchzusetzen.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Rückblick

Seit 1990 beteiligt sich die Schweiz in autonomer Weise an nichtmilitärischen Sanktionen der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) (vgl. Ziff. 11.1 des Berichts zur Aussenwirtschaftspolitik 90/1+2, BBl 1991 I 325). Nach Artikel 39 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 stellt der Sicherheitsrat fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt. Er kann alsdann u.a. Massnahmen nach Artikel 41 bzw. Sanktionen nichtmilitärischer Art beschliessen, welche vor allem die Wirtschaftsbeziehungen und die Verkehrsmöglichkeiten betreffen. Derartige Wirtschaftssanktionen der UNO werden gegen Rechtsbrecher oder Friedensstörer ergriffen; sie dienen der Achtung und Durchsetzung des Völkerrechts, namentlich fundamentaler Menschenrechte. Sie bezwecken, den davon betroffenen Staat zu einem von der Staatenwelt erwünschten Verhalten im Sinne der Abkehr von der Gefährdung der internationalen Sicherheit und des Friedens zu bewegen. Die Schweiz hat in Anlehnung an solche UNO-Sanktionen gegenüber einzelnen Staaten so genannte Embargomassnahmen, hauptsächlich Wirtschaftsmassnahmen, erlassen. Bei Wirtschaftsembargomassnahmen handelt es sich um diskriminierende Beschränkungen der Ein- oder Ausfuhr von Waren, Technologie, Kapital oder Dienstleistungen gegenüber einem Land oder einer Gruppe von Ländern mit dem Ziel, die Sanktionsadressaten aus politischen Gründen zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen¹. Solche Embargomassnahmen werden in der Schweiz bisher direkt gestützt auf die Bundesverfassung erlassen (verfassungsunmittelbare Verordnungen). Soweit allein Kriegsmaterial und militärische Ausrüstungsgüter von UNO-Sanktionen betroffen waren, hat die Schweiz keine speziellen Embargo-Verordnungen erlassen, da Ausfuhren solcher Güter auf Grund des Kriegsmaterialgesetzes (SR 514.51) und des Güterkontrollgesetzes (SR 946.202) verweigert werden können (so z.B. in den Fällen Somalia und Liberia). 1998 hat sich die Schweiz erstmals an Wirtschaftssanktionen ausserhalb der UNO beteiligt, und zwar gegen die Bundesrepublik Jugoslawien, nachdem die EU solche Sanktionsmassnahmen erlassen hatte.

Die Teilnahme der Schweiz an nichtmilitärischen Sanktionen steht im Einklang mit den im Bericht des Bundesrates zur Neutralität vom 29. November 1993² dargelegten neutralitätspolitischen Grundsätzen und hat sich seither bewährt. Auch das Neut-

¹ Vgl. K. Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl., München 1999, S. 593.

² BBl 1994 I 206. In jenem Bericht wird bezüglich des UNO-Sanktionssystems ausgeführt, dass die Schweiz – ob sie UNO-Mitglied sei oder nicht – dem Gebot der internationalen Solidarität nachkommen und die UNO unterstützen müsse, wenn diese geschlossen die in ihrer Charta vorgesehenen Massnahmen gegen einen Rechtsbrecher ergreife (Ziff. 412 des Berichts). Der Bundesrat sei grundsätzlich bereit, auch an Wirtschaftssanktionen ausserhalb der Vereinten Nationen teilzunehmen; er werde nach umfassender Güterabwägung im Einzelfall entscheiden, ob jeweils ein Abseitsstehen oder eine Teilnahme eher der Wiederherstellung des völkerrechtsmässigen Zustandes und der Wahrung der schweizerischen Interessen diene (Ziff. 42 des Berichts).

ralitätsrecht statuiert grundsätzlich keine Unvereinbarkeit von Neutralität und der Teilnahme an Wirtschaftssanktionen³. Ein Mittragen von international breit abgestützten Sanktionen liegt im Interesse der an der Einhaltung des Völkerrechts und an humanitären Werten orientierten Aussenpolitik der Schweiz. Auch die Solidarität mit der Staatengemeinschaft und die Notwendigkeit, gegenüber einem Rechtsbrecher effizient vorzugehen, sind Entscheidungselemente, die der Bundesrat berücksichtigt.

1.1.2 Notwendigkeit der Vorlage

Beim vorliegenden Gesetz steht weder die Embargopolitik des Bundesrates zur Debatte noch dessen direkt auf die Bundesverfassung gestützte Zuständigkeit, über eine Teilnahme der Schweiz an internationalen Sanktionen zu befinden (Art. 184 BV). Damit die vom Bundesrat beschlossenen Embargomassnahmen wirksam sind, bedarf es eines angemessenen Strafrahmens (bis zum Freiheitsentzug), und beim Vollzug kann sich die Bearbeitung von schützenswerten Personendaten als unentbehrlich erweisen. Das vorgesehene Strafmass und datenschutzrechtliche Bestimmungen bedingen, dass als Rechtsgrundlage ein Gesetz im formellen Sinn nötig wird.

– Verschärfung des Strafrahmens

Die Erfahrung bei der Verfolgung verwaltungsstrafrechtlicher Fälle zeigt, dass zur Verhinderung von Umgehungsgeschäften und damit zur Verstärkung der generalpräventiven Wirkung eine Verschärfung des Strafrahmens bzw. eine Anpassung an denjenigen der Gesetzgebungen unserer näheren und weiteren Nachbarländer angezeigt ist. Der Strafrahmen liegt für Embargowiderhandlungen in England bei sieben, in Spanien bei sechs, in Deutschland, Frankreich, Belgien und Portugal bei fünf, in Schweden bei vier, in Dänemark, Irland, Griechenland und den Niederlanden bei zwei Jahren Gefängnis. In den USA sind es sogar zehn Jahre.

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung bedarf jede Strafe, die einen Freiheitsentzug mit sich bringt, als schwerer Eingriff in die persönliche Freiheit einer formell gesetzlichen Grundlage, während für andere Strafen eine Verordnung, die sich im Rahmen von Verfassung und Gesetz hält, genügt (BGE 118 Ia 305 E. 7a S. 318 f. u. 112 Ia 107 E. 3b S. 112 f.). In unmittelbar auf Artikel 102 Ziffer 8 der alten Bundesverfassung (heute: Art. 184 nBV) gestützten Verordnungen können Strafbestimmungen aufgenommen werden, die Übertretungsstrafen (Haft oder Busse) androhen, sofern dies zur Durchsetzung der verfassungsgemäss erlassenen Verbote und Beschränkungen unerlässlich ist (unpubliziertes Urteil des Kassationshofes vom 9. Mai 1996 i.S. B. gegen BE, auszugsweise wiedergegeben in plädoyer 4/96, S. 64 ff.). Der Bundesrat könne sogar in solchen Verordnungen, die vorübergehend an die Stelle von formellen Gesetzen treten, nötigenfalls Gefängnisstrafen androhen, sofern dies dem Unwert, der in der Missachtung der erlassenen Anordnungen und Verbote liegt, angemessen sei. Würden aber Gefängnisstrafen in einer verfassungsunmittelbaren Verordnung des Bundesrates angedroht, so müsse möglichst rasch eine Grundlage in einem formellen Gesetz geschaffen werden (BGE 123 IV E. 3d S. 38).

³ Bericht zur Neutralität vom 29. Nov. 1993, BBl 1994 I 206 ff. (Ziff. 42).

– Datenschutz

Das Datenschutzgesetz vom 19. Juni 1992 (DSG, SR 235.1) stellt in Artikel 17 Absatz 2 qualifizierte Anforderungen an das Bearbeiten von besonders schützenswerten Personendaten und von Persönlichkeitsprofilen. Solche Daten dürfen nur bearbeitet werden, wenn ein Gesetz im formellen Sinn es ausdrücklich vorsieht⁴. Um kurzfristig auftretenden Bedürfnissen Rechnung tragen zu können, kann zwar der Bundesrat im Einzelfall die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten sowie Persönlichkeitsprofilen bewilligen. Da es sich bei den einzelnen Embargoverordnungen aber nicht um Einzelfälle handelt, bedarf es bereits aus diesem Grund einer neu zu schaffenden formell gesetzlichen Grundlage. Darüber hinaus enthalten die zu erhebenden Daten auch Angaben aus verwaltungsstrafrechtlichen Verfahren, insbesondere Verurteilungen sowie Verdachtsmeldungen über möglicherweise noch zu begehende Straftaten. Bei diesen Daten handelt es sich um besonders schützenswerte Personendaten nach Artikel 3 Buchstabe c DSG, deren Bearbeitung grundsätzlich nur dann zulässig ist, wenn ein Gesetz im formellen Sinn dies ausdrücklich vorsieht (Art. 17 Abs. 2 DSG).

– Einheitliche Rahmenbedingungen

In den bisherigen und zum Teil noch geltenden Embargoverordnungen finden sich unterschiedliche Bestimmungen insbesondere hinsichtlich Datenschutz, Zusammenarbeit von Behörden und Strafen. Mit dem vorliegenden Gesetz werden diese Rahmenbedingungen vereinheitlicht. Somit werden für alle künftigen auf diesem Gesetz basierenden Verordnungen die gleichen Rahmenbestimmungen gelten.

1.2 Die schweizerischen Embargomassnahmen seit 1990

Seit 1990 beteiligt sich die Schweiz autonom an nichtmilitärischen bzw. wirtschaftlichen Sanktionen der UNO⁵. Der Bundesrat hat seither gestützt auf seine verfassungsunmittelbare Kompetenz zum Erlass derartiger Massnahmen und in Anlehnung an entsprechende Beschlüsse der UNO, die sich auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen (BBI 1982 I 497) stützen und für UNO-Mitglieder rechtsverbindlich sind, autonom gegen folgende Staaten Wirtschaftssanktionen ergriffen: Irak, Libyen, Jugoslawien (Serbien und Montenegro sowie die serbisch kontrollierten Gebiete Bosnien-Herzegowinas), Haiti, Sierra Leone, UNITA (Angola), Taliban

⁴ Auf die Notwendigkeit, Embargomassnahmen auf der Ebene eines Bundesgesetzes im formellen Sinn zu regeln, wird auch in der Botschaft vom 25. Aug. 1999 über die Schaffung und die Anpassung gesetzlicher Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten (BBI 1999 9005, Ziff. 271) hingewiesen.

⁵ Im Zeitraum vor 1990 hat die UNO seit ihrer Gründung einzig gegen Rhodesien und Südafrika Sanktionen ergriffen. Die Schweiz hat gegenüber diesen Ländern Rüstungsembargos verhängt. Darüber hinaus hat sie im Fall Rhodesien weitere Massnahmen (u. a. courant normal für Importe) erlassen. Bezüglich der nicht auf Kapitel VII der UNO-Charta abgestützten UNO-Sanktionen gegen Südafrika hat sie Massnahmen getroffen, um nicht Nutzen aus den UN-Embargos zu ziehen. – Vgl. Bericht vom 29. Juni 1977 über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972 – 1976, BBI 1977 II 944; vgl. die Antwort des Bundesrates vom 29. Sept. 1997 auf die Einfache Anfrage 97.1031 (Hollenstein), AB NR 1997 N 2332 ff.

(Afghanistan) und – bezüglich Kriegsmaterial – erneut Jugoslawien (Bundesrepublik Jugoslawien und Republik Serbien). Im Jahre 2000 beteiligte sich die Schweiz an den Finanzsanktionen der EU gegen hochrangige Angehörige der Regierung, des Militärs und der Sicherheitskräfte von Myanmar (Burma).

Im Nachgang des Neutralitätsberichts von 1993⁶, in dem sich der Bundesrat grundsätzlich bereit erklärt hatte, im Rahmen einer Güterabwägung gegebenenfalls auch an Wirtschaftssanktionen ausserhalb der UNO teilzunehmen, hat der Bundesrat erstmals im Jahr 1998 solche Wirtschaftssanktionen beschlossen, und zwar gegen die Bundesrepublik Jugoslawien⁷, nachdem die EU entsprechende Sanktionsmassnahmen erlassen hatte.

Die Stossrichtung der Sanktionen hat sich in den vergangenen Jahren verändert. Während die UNO gegen Irak (1990) und Jugoslawien (Serbien und Montenegro) (1992) umfassende Wirtschaftssanktionen verfügte, hat sie im Falle von Haiti (1994) erstmals gezielt auch die Guthaben der Offiziere des haitianischen Militärs und ihrer unmittelbaren Familienangehörigen blockiert, dies allerdings nur auf Empfehlungsbasis.

Grundsätzlich lassen sich die internationalen Sanktionen unterteilen in Rüstungs-embargos, Handels- und Dienstleistungsembargos sowie Finanzsanktionen. Daneben gibt es Massnahmen im Bereich des Reiseverkehrs sowie Massnahmen, die den wissenschaftlichen, technologischen und kulturellen Austausch betreffen könnten.

1.2.1 Rüstungsembargos

Unter die Wirtschaftssanktionen fallen insbesondere auch Lieferverbote für Waffen, meistens verbunden mit solchen für militärische Ausrüstungsgüter. Wo sich die Wirtschaftssanktionen ausschliesslich auf ein Waffen- und Rüstungsembargo beschränken, braucht die Schweiz nicht zum Mittel spezieller Embargoverordnungen zu greifen, weil bereits die einschlägigen Gesetze die Umsetzung solcher Embargos erlauben. So konnten bis zur Aufhebung des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1972⁸ über das Kriegsmaterial (31. März 1998) Ausfuhrgesuche für Kriegsmaterial, das zur Lieferung in sanktionierte Staaten bestimmt war, verweigert werden, da in der Regel die Kriterien nach Artikel 11 jenes Gesetzes erfüllt waren. Dies war der Fall, wenn die Güter für Gebiete bestimmt waren, in denen ein bewaffneter Konflikt herrschte, auszubrechen drohte oder sonstwie gefährliche Spannungen bestanden. Nach Artikel 25 des Kriegsmaterialgesetzes vom 13. Dezember 1996⁹ kann der Bundesrat entscheiden, dass keine Bewilligungen für ein bestimmtes Land oder eine Gruppe von Ländern erteilt werden, um Beschlüssen der internationalen Gemeinschaft Rechnung zu tragen.

Für nicht von der Kriegsmaterialgesetzgebung erfasstes Rüstungsmaterial, das einem UNO-Waffenembargo unterliegen könnte (z.B. militärische Trainingsflugzeuge), kann der Bundesrat auf das Güterkontrollgesetz vom 13. Dezember 1996¹⁰ zurück-

⁶ Bericht zur Neutralität vom 29. Nov. 1993, BBl **1994 I 206**.

⁷ Verordnung vom 1. Juli 1998 über Massnahmen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien (AS **1998** 1845), ersetzt durch die Verordnung vom 23. Juni 1999 (AS **1999** 2224, **2000** 2589).

⁸ AS **1973** 108

⁹ SR **514.51**

¹⁰ SR **946.202**

greifen. Nach Artikel 6 Absatz 2 dieses Gesetzes werden Bewilligungen für besondere militärische Güter «zudem verweigert, wenn die Vereinten Nationen oder Staaten, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollmassnahmen beteiligen, die Ausfuhr solcher Güter verbieten und wenn sich an diesen Verboten die wichtigsten Handelspartner der Schweiz beteiligen».

1.2.2 Handels- und Dienstleistungsembargos

Mit Handelsembargos werden die Einfuhr, die Lieferung, der Verkauf, die Vermittlung und der Transport von Gütern in ein bestimmtes Land unterbunden, um «den sanktionierten Staat durch die Vorenthaltung von Wirtschaftsgütern zu einem erwünschten Verhalten zu bewegen»¹¹. Meist werden Handelsembargos mit gezielten Dienstleistungsembargos, teilweise auch mit Finanzsanktionen verbunden. Handelsembargos können den Handel total erfassen, wie im Fall der Republik Irak, oder in Teilembargos bestehen, wie z.B. im Fall Libyens.

Bei Teilembargos sind nur spezifische Güter betroffen, insbesondere solche, welche für die betroffenen Regimes wichtige Einnahmequellen darstellen oder von denen sie in anderer Weise abhängig sind.

Nachfolgend werden die vom Bundesrat seit 1990 erlassenen Handels- und Dienstleistungsembargos beschrieben.

1.2.2.1 Irak

Nach der Invasion Kuwaits durch Irak wurde in Anlehnung an die Resolution 661 des UNO-Sicherheitsrates die (nach wie vor geltende) Verordnung vom 7. August 1990¹² über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak erlassen. Der Handel mit Irak, namentlich die Ausfuhr sowie die Einfuhr und die Durchfuhr von Waren irakischen Ursprungs und deren Beförderung, wurde verboten¹³. Ausnahmen vom Embargo sind unter anderem für die Aus- und Durchfuhr von Waren zu medizinischen oder humanitären Zwecken sowie von Lebensmitteln in humanitären Ausnahmesituationen sowie für Härtefälle möglich. Mit einer Verordnungsänderung vom 16. Oktober 1991¹⁴ wurde auch der Handel mit Waren aus Irak zur Finanzierung von humanitären Gütern vom Embargo ausgenommen. Zum Tragen kam die entsprechende Bestimmung jedoch erst Ende 1996, als die UNO der Republik Irak erlaubte, ihre Erdölexporte im Rahmen des «Oil for Food»-Programms in beschränkter Masse (im Gegenwert von 2 Mia. Dollar pro Halbjahr) wieder aufzunehmen. Um schweizerischen Firmen die Teilnahme an diesem Programm zu ermöglichen, wurde die Verordnung erneut geändert¹⁵. Der Bundesrat beschloss, dass aus Irak exportiertes Erdöl sowie Konnossemente, andere Dokumente und Zahlun-

¹¹ Vgl. Ziff. 42 des Neutralitätsberichts des Bundesrates, a.a.O.

¹² AS 1990 1316; SR 946.206

¹³ Bis zum 10. März 1991 waren die Embargomassnahmen auch gegenüber dem von Irak besetzten Staat Kuwait anwendbar. Zum Schutz von Vermögenswerten des Staates Kuwait in der Schweiz hatte der Bundesrat am 10. August 1990 eine spezielle Verordnung erlassen (AS 1990 1341), die am 11. März 1991 wieder aufgehoben wurde (AS 1991 788).

¹⁴ AS 1991 2210

¹⁵ AS 1996 1995

gen im Zusammenhang mit den von der UNO bewilligten Erdölexporten nicht mit Arrest belegt oder gepfändet werden können. Ferner wurden Ausnahmemöglichkeiten geschaffen für die Ausfuhr von Waren und die Erbringung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem bewilligten Handel mit Erdöl. Damit sollte schweizerischen Firmen ermöglicht werden, sich an den Arbeiten zur Instandstellung der von Irak in die Türkei führenden Ölpipeline zu beteiligen.

1.2.2.2 Libyen

Im Falle Libyens hat der Bundesrat am 15. April 1992¹⁶ in Anlehnung an die Resolution 748 des UNO-Sicherheitsrates vorerst den Luftverkehr von und nach Libyen sowie die Durchführung von Unterhaltsarbeiten an libyschen Luftfahrzeugen untersagt. Des Weiteren wurde die Ausfuhr von Rüstungsgütern und dazugehörigem Material sowie von Waren, die zur Herstellung von Rüstungsgütern dienen, verboten. Vom Verbot wurden auch die technische Beratung, Unterstützung und Ausbildung im Bereich der Rüstungsgüter erfasst. Diese Massnahmen standen im Zusammenhang mit den Anschlägen auf eine PAN-AM-Maschine über Schottland und ein Flugzeug der französischen Gesellschaft UTA über Niger. Man wollte damit Libyen zwingen, Personen auszuliefern, die verdächtigt werden, Urheber der Terroranschläge zu sein. Da Libyen sich trotzdem weigerte, die mutmasslichen Täter auszuliefern, verschärfte die UNO ihre Sanktionen. In Anlehnung daran erliess der Bundesrat die Verordnung vom 12. Januar 1994¹⁷ über Massnahmen gegenüber Libyen, welche zusätzlich zu den bereits erlassenen Massnahmen Finanzsanktionen enthielt und die Ausfuhr bestimmter Ausrüstungsgüter im Erdöl- und Erdgasbereich untersagte. Nachdem die beiden mutmasslichen Täter im April 1999 an die Niederlande ausgeliefert worden waren, hat auch die Schweiz die Massnahmen sistiert¹⁸.

1.2.2.3 Jugoslawien (Serbien und Montenegro)

Gegenüber Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und anderen serbisch kontrollierten Gebieten fielen die vom Bundesrat in Anlehnung an die Resolution 757 des Sicherheitsrates mit Verordnung vom 3. Juni 1992¹⁹ autonom beschlossenen Massnahmen ebenfalls umfassend aus. Zusammen mit den Wirtschaftsmassnahmen der Verordnung vom 3. Oktober 1994²⁰ entsprachen sie denjenigen, die bereits gegenüber Irak erlassen worden waren. Zusätzlich wurden das Erbringen von Dienstleistungen gegenüber Jugoslawien sowie jeglicher Luftverkehr mit Jugoslawien und die Durchführung von Unterhaltsarbeiten an jugoslawischen Luftfahrzeugen verboten. Ausgenommen vom Embargo waren auch hier humanitäre Güter.

¹⁶ AS 1992 958

¹⁷ AS 1994 108

¹⁸ AS 1999 1544

¹⁹ AS 1992 1203

²⁰ AS 1994 639

1.2.2.4 Haiti

Gegenüber Haiti beschloss der UNO-Sicherheitsrat mit Resolution 917 ebenfalls ein generelles Handelsembargo, an dem sich auch die Schweiz mit der Verordnung vom 22. Juni 1994²¹ über Massnahmen gegenüber der Republik Haiti autonom beteiligte. Diese Massnahme war von der UNO erst ergriffen worden, nachdem ein Teilembargo, das sich auf ein Verbot für Rüstungsverkäufe sowie für Erdöl und Erdölprodukte beschränkte, nicht zur Wiedereinsetzung des 1991 gestürzten Präsidenten Aristide geführt hatte. Diesem Teilembargo hatte die Schweiz mit der Verordnung vom 30. Juni 1993²² über Massnahmen gegenüber der Republik Haiti Rechnung getragen.

1.2.2.5 Sierra Leone

Mit Resolution 1132 beschloss der UNO-Sicherheitsrat ein teilweises Handelsembargo gegenüber Sierra Leone. Wie im Falle Haitis beschränkte sich dieses auf ein Verbot der Lieferung von Rüstungsgütern sowie von Erdöl und Erdölprodukten. Damit reagierte die UNO auf die Tatsache, dass die Militärregierung, die am 25. Mai 1997 den demokratisch gewählten Präsidenten gestürzt hatte, keine Schritte zur Wiederherstellung der Demokratie und der verfassungsmässigen Ordnung unternommen hatte. Die Schweiz erliess in der Folge die Verordnung vom 8. Dezember 1997²³ über Massnahmen gegenüber Sierra Leone. Das Lieferverbot für Erdöl und Erdölprodukte sowie für Kriegsmaterial an die Regierung wurde inzwischen aufgehoben. Um den gegen die legitime Regierung kämpfenden Rebellen die finanzielle Grundlage zu entziehen, wurde am 1. September 2000 entsprechend einer Resolution des UNO-Sicherheitsrates ein Einfuhrverbot für Rohdiamanten mit Ursprung in Sierra Leone in Kraft gesetzt²⁴. Davon ausgenommen sind Rohdiamanten mit einem von der UNO gutgeheissenen und fälschungssicheren Ursprungszertifikat.

1.2.2.6 UNITA (Angola)

Im Gefolge von UNO-Sanktionen gegen die UNITA («National Union for the Total Independence of Angola») erliess der Bundesrat am 25. November 1998 eine Verordnung über Massnahmen gegenüber der UNITA²⁵, die eine Reihe von Embargomassnahmen im Handels- und Dienstleistungsbereich (u.a. Einfuhrverbot für Diamanten und Ausfuhrverbot für Ausrüstungsgüter für den Bergbau), aber auch Einreisesperren enthält. Mit der UNITA wurde erstmals nicht ein Staat, sondern eine Organisation Sanktionen unterworfen.

21 AS **1994** 1453

22 AS **1993** 2053

23 SR **946.209**; AS **1997** 3010

24 AS **2000** 2120

25 SR **946.204**; AS **1999** 151

1.2.2.7 Bundesrepublik Jugoslawien

Nach dem Gewalteinsatz serbischer Streitkräfte in Kosovo führte die EU eine Reihe gezielter Teilembargos gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) ein, so u.a. ein Ausfuhrverbot für so genannte Repressionsgüter. Einzelne dieser Massnahmen führte auch die Schweiz mit der Verordnung vom 1. Juli²⁶ bzw. vom 1. Oktober 1998²⁷ über Massnahmen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien ein. Mit Verordnung vom 23. Juni 1999²⁸ beschloss der Bundesrat zusätzliche Massnahmen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien. Unter anderem wurden der Handel, die Vermittlung und der Transport bestimmter Waren (Erdöl und Erdölprodukte), die für die Bundesrepublik Jugoslawien bestimmt sind und das schweizerische Territorium nicht berühren, einer Meldepflicht unterworfen. Sollte Grund zur Annahme bestehen, dass ein solches Geschäft zur Umgehung von Massnahmen anderer Staaten dient, würde dessen Abwicklung verboten. Nach den Wahlen vom 24. September 2000 wurden die Massnahmen, die der Bundesrat am 23. Juni 1999 beschlossen hatte, wieder aufgehoben²⁹.

1.2.3 Finanzsanktionen

Mit Ausnahme von Sierra Leone hat die UNO seit 1990 beim Erlass von Wirtschaftssanktionen neben Handelssanktionen stets auch Finanzsanktionen beschlossen. Diese dienen dazu, dem mit Sanktionen belegten Staat den Zugang zu Devisen zu verwehren. So wird jeweils verboten, der Regierung, öffentlichen und privaten Unternehmen oder auch natürlichen Personen Gelder direkt oder indirekt zur Verfügung zu stellen. Des Weiteren können Vermögenswerte des betreffenden Staates oder der betreffenden Unternehmen und natürlichen Personen gesperrt werden.

In Bezug auf den betroffenen Personenkreis lässt sich bei der Verhängung von Finanzsanktionen durch die UNO (und auch die EU) feststellen, dass solche Sanktionen tendenziell besser auf das zu verfolgende Ziel ausgerichtet («smart sanctions») werden. Während Anfang der 90er-Jahre die Vermögen der Despoten unangetastet blieben, wurden in jüngerer Vergangenheit auch deren persönliche Konten einer Sperre unterworfen. Dies ist auf dem Hintergrund wachsender Kritik an umfassenden Sanktionsregimes zu sehen, welche in hohem Masse der Zivilbevölkerung Leiden zufügen, während die verantwortlichen Entscheidungsträger von den Sanktionen kaum betroffen sind oder sogar von der wirtschaftlichen Krise ihres Landes profitieren. Solche Auswirkungen werden umso mehr als ungerecht empfunden, als der Zweck der Sanktionen nicht in der Bestrafung, sondern in der Änderung der Politik im Zielland liegt.

Die Schweiz hat sich dieser Problematik angenommen und mit Unterstützung des Generalsekretärs der UNO, Kofi Annan, und in Zusammenarbeit mit dem UNO-Sekretariat 1998 und 1999 zwei internationale Seminare in Interlaken durchgeführt, welche sich mit «smart sanctions» befassten. Dabei stand die Frage im Zentrum, ob Finanzsanktionen so gezielt formuliert und umgesetzt werden können, dass deren Auswirkungen in erster Linie die Entscheidungsträger treffen. Die Teilnehmerinnen

²⁶ AS 1998 1845

²⁷ AS 1998 2696

²⁸ SR 946.207; AS 1999 2224

²⁹ AS 2000 2589

und Teilnehmer kamen zum Schluss, dass eine solche Fokussierung technisch möglich und umsetzbar ist, dass dies aber eine entsprechende Expertise des UNO-Sekretariats voraussetzt wie auch den politischen Willen der Mitgliedstaaten, den nötigen rechtlichen und administrativen Rahmen für die Umsetzung solcher Sanktionen bereitzustellen.

Die Ausführungen zu den Finanzsanktionen gegenüber den nachfolgend aufgeführten Staaten ergänzen die obigen Beschreibungen der Wirtschaftssanktionen.

1.2.3.1 Irak

Gemäss Verordnung vom 7. August 1990³⁰ über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak wurden Zahlungen und Darlehen an irakische natürliche oder juristische Personen privaten oder öffentlichen Rechts im Zusammenhang mit Handelsgeschäften verboten. Ferner wurden sämtliche übrigen Finanztransaktionen an die irakische Regierung oder an gewerbliche, industrielle oder öffentliche Unternehmen oder an Personen in der Republik Irak verboten. *De facto* wurden diese Gelder eingefroren. Zahlungen sind an irakische Privatpersonen möglich, sofern sichergestellt ist, dass das Geld nicht nach Irak gelangt. Ausnahmewilligungen zur Benützung der gesperrten Gelder können für die Bezahlung von Exporten humanitärer Güter erteilt werden.

1.2.3.2 Jugoslawien

Die Verordnung vom 3. Juni 1992³¹ über Massnahmen gegenüber Jugoslawien (Serbien und Montenegro) untersagte – wie im Falle Iraks – Zahlungen an die Regierung sowie an juristische Personen. 1993³² wurde gegenüber den Behörden Jugoslawiens, den juristischen Personen mit Sitz in Jugoslawien sowie jugoslawisch kontrollierten Unternehmen auch ausserhalb Jugoslawiens eine Vermögenssperre erlassen. Mit Beschluss des Bundesrates vom 3. Oktober 1994³³ wurden die Finanzsanktionen auch auf die serbisch kontrollierten Gebiete Bosnien-Herzegowinas und auf entsprechende Gesellschaften mit Sitz in diesen Gebieten ausgedehnt. Von der Vermögenssperre wurden erstmals auch natürliche Personen, die erkennbar und im Auftrag der Behörden Bosniens-Herzegowinas geschäftlich tätig waren, erfasst.

1.2.3.3 Libyen

Die vom Bundesrat am 12. Januar 1994³⁴ verabschiedeten Teilsanktionen gegen Libyen schlossen auch ein Geldüberweisungsverbot und die Vermögenssperre ein. Betroffen waren die Regierung sowie die juristischen Personen, die direkt oder indirekt von der Regierung kontrolliert wurden. Auch an natürliche Personen, die im Auftrag der Regierung handelten, durfte kein Geld überwiesen werden. Eine weitere

³⁰ SR **946.206**

³¹ AS **1992** 1203

³² AS **1993** 1500

³³ AS **1994** 2196

³⁴ AS **1994** 108

Besonderheit war, dass Exporterlöse für Erdöl, Erdgas und Agrarprodukte, die nach dem 30. November 1993 ausgeführt wurden, nicht von der Kontensperre betroffen waren, sofern sie auf speziell zu diesem Zweck errichtete Konten einbezahlt wurden.

1.2.3.4 Haiti

Gegenüber Haiti hat der UNO-Sicherheitsrat vorerst lediglich die Sperrung der Konten der Regierung und der De-facto-Regierungsbehörden Haitis sowie der von ihnen kontrollierten juristischen Personen angeordnet. Mit der Verordnung vom 30. Juni 1993³⁵ über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Haiti wurden diese Sanktionen auch von der Schweiz mitgetragen. Nachdem der UNO-Sicherheitsrat seine Sanktionen 1994³⁶ verschärft hatte, erliess der Bundesrat die Verordnung vom 22. Juni 1994³⁷, verzichtete dabei aber auf die von der UNO vorgesehene Blockierung der Konten ranghoher Offiziere der Militärjunta, weil jene Massnahmen nicht gestützt auf Kapitel VII der UNO-Charta beschlossen worden waren.

1.2.3.5 UNITA (Angola)

Eine Neuerung stellt die Verordnung vom 25. November 1998 über Massnahmen gegenüber der UNITA³⁸ dar. Gesperrt wurden – gestützt auf Kapitel VII der UNO-Charta – nicht nur Gelder und andere Vermögenswerte der UNITA, sondern auch der hochrangigen Amtsträger und ihrer erwachsenen Familienangehörigen und damit erstmals Gelder und Vermögenswerte von natürlichen und namentlich aufgeführten Personen.

1.2.3.6 Bundesrepublik Jugoslawien

Die vorn (Ziff. 1.2.2.7) erwähnte Verordnung vom 23. Juni 1999 über Massnahmen gegenüber der Republik Jugoslawien enthält – wie schon ihre Vorgängerverordnung vom 1. Juli 1998 – nebst Vorschriften über die Sperrung von Geldern, über Exportkredite und Exportgarantien ein Investitionsverbot (Verbot von Neuinvestitionen). Überdies wurde die bereits bestehende Sperrung von Geldern u.a. auf natürliche Personen ausgedehnt, die im Namen der Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien und der Regierung der Republik Serbien tätig sind. Die Schweiz hat hier erstmals Embargomassnahmen nicht im Gefolge eines UNO-Beschlusses, sondern in Anlehnung an einen entsprechenden EU-Erlass ergriffen. Sie ist von der Entwicklung in Kosovo ebenfalls betroffen und unterstützt daher Bemühungen zu einer friedlichen Lösung des Konflikts. Nach den Wahlen vom 24. September 2000 hat der Bundesrat auch die Finanzsanktionen gegenüber Jugoslawien aufgehoben. In Kraft bleibt vorläufig einzig die Kontensperre, wobei diejenige für die natürlichen Personen aus

³⁵ AS **1993** 2053

³⁶ Bericht 94/1+2 (BBJ **1995** II 1, Ziff. 712)

³⁷ AS **1994** 1453

³⁸ SR **946.204**

dem Umfeld von Expräsident Milosevic ausgeweitet wurde (von 300 auf 800 Personen)³⁹.

1.2.3.7 Taliban (Afghanistan)

Der UNO-Sicherheitsrat beschloss mittels Resolution 1267 Finanzsanktionen gegen die afghanischen Taliban, weil sich diese weigerten, den nach den Attentaten gegen die amerikanischen Botschaften in Kenia und Tansania im August 1998 gesuchten Osama bin Laden auszuliefern. In der Folge erliess der Bundesrat am 2. Oktober 2000 die Verordnung über Massnahmen gegenüber den Taliban (Afghanistan) (AS 2000 2642). Sie hat die Sperre von bestehenden Konten zum Inhalt und ein Verbot, den Taliban bzw. den namentlich aufgelisteten juristischen und natürlichen Personen Gelder zu überweisen oder sonstwie direkt oder indirekt zur Verfügung zu stellen.

1.2.3.8 Myanmar (Burma)

Wegen der Missachtung der Wahlergebnisse vom Mai 1990 und der anhaltenden Menschenrechtsverletzungen durch das Militärregime in Myanmar erliess die EU eine Verordnung, die unter anderem Finanzsanktionen vorsieht. Der Bundesrat beschloss seinerseits, mittels der Verordnung über Massnahmen gegenüber Myanmar vom 2. Oktober 2000 die Massnahmen der EU autonom umzusetzen (AS 2000 2648). Dadurch wurden die Gelder von namentlich aufgeführten hochrangigen Angehörigen der Regierung, des Militärs und der Sicherheitskräfte Myanmars sowie von deren Familien gesperrt. Im Übrigen wurde verboten, diesen Personen Gelder zu überweisen oder sonstwie direkt oder indirekt zur Verfügung zu stellen.

1.2.4 Andere Sanktionen

Nebst den genannten Embargos, nämlich dem Handels- und Dienstleistungsembargo⁴⁰ – wobei das ebenfalls zu dieser Kategorie zählende Rüstungsembargo gesondert behandelt wurde (Anwendung der bereits bestehenden Spezialgesetzgebung) – und den (den Zahlungs- und Kapitalverkehr betreffenden) Finanzsanktionen können sich Sanktionen auch auf den Personenverkehr oder auf den wissenschaftlichen, technologischen und kulturellen Austausch beziehen. Beschränkungen des wissenschaftlichen, technologischen und kulturellen Austausches waren bisher nicht Gegenstand von schweizerischen Massnahmen. In einzelnen Verordnungen sind aber Bestimmungen enthalten, die den Personenverkehr betreffen, indem für bestimmte

³⁹ AS 2000 2589, 2001 110

⁴⁰ Dienstleistungsembargos können auch in Einschränkungen des Flugverkehrs bestehen. Solche Einschränkungen des Flugverkehrs finden sich in mehreren Embargoverordnungen: Art. 1 der Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak, SR 946.206; Art. 7 der Verordnung über Massnahmen gegenüber der UNITA, SR 946.204; Art. 2 der Verordnung über Massnahmen betreffend die Taliban (Afghanistan), SR 946.203 (AS 2000 2642).

Personen oder Personengruppen Einreiseverbote in Geltung sind⁴¹. Der Bundesrat beziehungsweise das zuständige Departement kann allerdings auch ohne spezielle Embargoverordnungen Einreiseperrn gegen Einzelpersonen verfügen.

1.3 Vernehmlassungsverfahren

1.3.1 Auftrag

Mit Beschluss vom 5. April 2000 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, den Vorentwurf (VE) eines Bundesgesetzes über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG) in die Vernehmlassung zu geben. Das Vernehmlassungsverfahren wurde Ende Juli 2000 abgeschlossen. Begrüsst wurden das Bundesgericht, alle Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sowie die Spitzenverbände der Wirtschaft.

Sieben Kantone (BE, OW, SO, BL, SG, AG, GE) reichten keine Stellungnahme ein. Unter den teilnehmenden Kantonen verzichteten zwei (ZH, UR) ausdrücklich auf eine Stellungnahme. Von den Parteien reichten die FDP, die CVP, die SP, die SVP, die LPS, die PdAS, die Grüne Partei und die CSP Stellungnahmen ein. Von den eingeladenen Spitzenverbänden äusserten sich der SHIV (Vorort), die Schweizerische Bankiervereinigung und der SGB. Des Weiteren gingen Stellungnahmen von Swissmem, dem VSIG, vom Centre Patronal und vom Jeune Barreau Vaudois ein.

1.3.2 Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse

1.3.2.1 Notwendigkeit eines Gesetzes

Die Auswertung der Stellungnahmen zeigt, dass die Notwendigkeit des Gesetzes fast einhellig anerkannt wird. Kein einziger Kanton lehnt die Vorlage ab. Die Parteien begrüssen dem Grundsatz nach die Erlassregelung (FDP, CVP, SP, CSP), anerkennen die Zweckmässigkeit der Vorlage (LPS) oder befürworten grundsätzlich wirtschaftliche Sanktionsmassnahmen (Grüne). Die SVP äussert sich nicht zur technischen Natur des Vorentwurfs; sie verlangt eine Grundsatzdebatte über die Embargopolitik des Bundes und schlägt vor, Fragen rund um den Einsatz der Hungerwaffe international zu diskutieren. Die PdAS bedauert, dass das Gesetz rein technisch ist; nach ihr müsse es dem Gesetzgeber vorbehalten sein, über die Anwendung von Sanktionen zu entscheiden. – Auch die Spitzenverbände stehen dem Vorentwurf positiv gegenüber.

⁴¹ Art. 3 der Verordnung über Massnahmen gegenüber Sierra Leone, SR **946.209**; Art. 9 der Verordnung über Massnahmen gegenüber der UNITA, SR **946.204**; Art. 4 der Verordnung über Massnahmen gegenüber Myanmar, SR **946.208.2** (AS **2000** 2648). Für die Einreise irakischer und jugoslawischer Staatsangehöriger gelten ähnliche Einschränkungen, die sich allerdings nicht auf die jeweiligen Embargoverordnungen stützen, sondern im Rahmen der Visumserteilung umgesetzt werden.

1.3.2.2 Verfassungsgrundlage

Das Bundesgericht stellt die Frage, ob die Vorlage nicht zusätzlich auf Artikel 36 BV abgestützt werden sollte. Die vorgesehenen Beschränkungen betreffen die Wirtschaftsfreiheit nach Artikel 27 BV, die in erster Linie gestützt auf Artikel 36 BV eingeschränkt werden könne.

1.3.2.3 Gegenstand (Art. 1 VE)

Von den Kantonen möchte SZ, dass das Gesetz dem Bundesrat klare Vorgaben erteilt; der mögliche Inhalt und der Umfang von Zwangsmassnahmen seien im Gesetz zu umschreiben. AI lehnt die schweizerische Unterstützung von Sanktionen anderer internationaler Organisationen und der wichtigsten Handelspartner ab. FR bedauert, dass Wissenschaft und Kultur Gegenstand von Sanktionen sein könnten.

Von den Parteien regt die FDP an, in Artikel 1 Absatz 2 die Aufnahme von Kriterien (z.B. Verstösse gegen das Völkerrecht), ja überhaupt eines Zweckartikels (z.B. Wahrung der Menschenrechte) zu prüfen. Die CVP lehnt die beabsichtigte Ausdehnung des Nachvollzugs auf Embargos anderer internationaler Organisationen oder der wichtigsten Handelspartner ab. Die Grüne Partei schlägt vor, an Stelle von «wichtigsten Handelspartnern» von «einzelnen Ländern» zu sprechen.

Von den Verbänden verlangt einzig der VSIG die Streichung des Passus «oder der wichtigsten Handelspartner».

1.3.2.4 Zuständigkeit (Art. 2 VE)

Nach Meinung des Kantons Schwyz sollten die Bestimmungen bezüglich der Festlegung von Massnahmen verstärkt werden (statt «Kann-» eine «Soll-Vorschrift»). Demgegenüber wünscht die SP eine ausführlichere Begründung bezüglich der Ausnahmemöglichkeit zu Gunsten der Wahrung schweizerischer Interessen.

1.3.2.5 Datenschutz sowie Amts- und Rechtshilfe (Art. 5–7 VE)

LU ist der Meinung, dass die Anliegen des Datenschutzes mit konkretisierenden Bestimmungen (Bearbeitungsgrundsätze, Auskunftsrechte, Aufsicht) besser gewahrt werden könnten. SH schlägt vor, es sei von der ausländischen oder internationalen Behörde ein Datenschutz zu fordern, der dem schweizerischen gleichwertig sei.

Nach Auffassung der Grünen sollte in Artikel 7 Absatz 4 die Bestimmung, dass die Bundesbehörden bei der Leistung von Amts- und Rechtshilfe an internationale Organisationen auf das Erfordernis des Gegenrechts verzichten können, gestrichen werden.

Die Schweizerische Bankiervereinigung wünscht, dass Auskünfte von Banken und Effektenhändlern in Embargofragen über die Eidgenössische Bankkommission einzuholen seien; Artikel 7 Absatz 5 (Rechtshilfe an das Ausland bei Verstössen gegen das Embargogesetz) sei zu streichen. Swissmem regt an, die Amtshilfebestim-

mungen denjenigen des Kriegsmaterialgesetzes anzulehnen. Der VSIG fordert, Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe b sei dahin gehend zu ergänzen, dass bei Amtshilfeleistung im betreffenden Staat die Verschwiegenheitspflicht gewährleistet sein müsse.

1.3.2.6 Einziehung (Art. 13 VE)

Das Bundesgericht weist auf die mangelnde Klärung des Verhältnisses zwischen dem Embargogesetz einerseits und dem Allgemeinen Teil des StGB sowie dem Verwaltungsstrafrecht andererseits hin.

1.3.2.7 Delegationsproblematik (Art. 16 VE)

Das Bundesgericht erhebt den Einwand, es sei unter dem Gesichtswinkel der Delegation problematisch, in Artikel 16 eine Ergänzung der Verordnungsanhänge und damit der Zwangsmassnahmen durch das Departement vorzusehen.

1.3.2.8 Publikationsfragen

Nach Auffassung der FDP rufen die Erfahrungen mit den bisherigen Embargo-Verordnungen nach einer gesetzlichen Regelung der Art und Weise der Publikation und der Inkraftsetzung. Auch der Vorort beantragt die Aufnahme einer diesbezüglichen Gesetzesbestimmung. Die Schweizerische Bankiervereinigung schlägt vor, die Mitteilung eines Embargos an seine Adressaten durch ein elektronisches Medium oder Netz zu ermöglichen und mit Rechtswirkung auszustatten.

1.3.2.9 Weitere Bemerkungen

Nach Meinung der FDP sollte die Erlassbehörde darauf verzichten, Verbote oder Einschränkungen in Bezug auf Transaktionen mit einem bestimmten Zweck zu erlassen. Es sei praktisch nicht möglich, mit einem vertretbaren Aufwand Zahlungsaufträge dahin gehend zu überprüfen, ob die Begünstigtenadresse eine Zielperson eines Embargos enthalte. Um Unzulänglichkeiten zu vermeiden, wird überdies der Erlass einer abstrakten Rahmenverordnung vorgeschlagen.

1.3.3 Würdigung

Einzelne Anregungen haben zu Änderungen gegenüber dem Vorentwurf geführt. Diese Änderungen sind unter Ziffer 1.4 dargelegt. Die anderen Anregungen konnten aus unterschiedlichen Gründen nicht berücksichtigt werden.

- Die Frage nach dem Einbezug von Artikel 36 BV ist negativ zu beantworten, weil der Artikel keine Kompetenznorm darstellt. Embargomassnahmen können mit der durch Artikel 27 BV geschützten Wirtschaftsfreiheit in Konflikt geraten. Beschränkungen des Handels- und Finanzverkehrs mit

dem Ausland berühren die wirtschaftlichen Erwerbs- und Entfaltungsmöglichkeiten von Unternehmen, deren Geschäftsbeziehungen von Embargomassnahmen erfasst werden. Eingriffe in Grundrechte bedürfen nach Artikel 36 BV einer gesetzlichen Grundlage, zudem muss die Massnahme im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Das Mittragen international breit abgestützter Handelssanktionen entspricht zweifellos den öffentlichen Interessen. Was die Verhältnismässigkeit betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die in Frage kommenden internationalen Sanktionen nur dann für das Erreichen des Sanktionsziels wirksam sind, wenn sie von allen Staaten möglichst integral mitgetragen bzw. umgesetzt werden.

- Beim vorliegenden Entwurf handelt es sich ausdrücklich um ein technisches Gesetz. Artikel 1 Absatz 1 wurde zwar mit einer allgemeinen Zweckumschreibung der internationalen Sanktionen (vgl. Ziff. 1.4 nachstehend) erweitert; die Aufnahme spezieller politischer Zielbestimmungen würde indessen den Charakter der Vorlage verändern. Massgebend bleiben aber selbstverständlich die in der Bundesverfassung genannten Ziele. Was die Aufnahme eines eigentlichen Kriterienkataloges angeht, müsste eine solche angesichts der wechselnden Gegebenheiten und Anforderungen im Bereich der internationalen Sanktionen zu sachlich unbefriedigenden Ergebnissen führen.
- Auf die Nennung des Transaktionszwecks kann zumindest dann nicht verzichtet werden, wenn dieser selbst Bestandteil der internationalen Sanktionen ist oder wenn der Verzicht zu härteren bzw. unverhältnismässigen Eingriffen in die Finanztransaktionen führen würde. Was den Zahlungsverkehr betrifft, ist es dank der heutigen Software mit vertretbarem Aufwand möglich, entsprechende Zahlungsaufträge zu identifizieren. Schliesslich ist es angesichts der sich ändernden Situationen auf dem Gebiet der internationalen Sanktionen nicht hilfreich, eine abstrakte Rahmenverordnung zu erlassen, müsste sich diese doch im Wesentlichen auf Inhalte beschränken, die im Gesetz geregelt sind.
- Der Vorschlag, dass Auskünfte von Banken und Effektenhändlern über die Eidgenössische Bankenkommission einzuholen sind, ist nicht zweckdienlich. Dadurch würde die Kompetenzzuteilung unnötigerweise aufgesplittet. Im Übrigen hat die im EmbG umschriebene Kontrollfunktion mit der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit der Eidgenössischen Bankenkommission nur wenig gemeinsam.
- Bezüglich der differenzierten Behandlung besonders schützenswerter Personendaten (Art. 3 Bst. c DSGVO) ist zu betonen, dass die Unterscheidung von praktischer Relevanz ist: Bei der Eröffnung eines Strafverfahrens werden die Personalien der einzuvernehmenden Person erhoben; fällt eine Busse in Betracht, so sind zusätzlich die persönlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse festzuhalten. Die jeweils einzelfallbezogene Datenbekanntgabe beschränkt sich auf Angaben im Rahmen von Artikel 3 Buchstabe c DSGVO (Sachverhalt, ausgesprochene Strafe) und umfasst nur im Ausnahmefall Daten nach Artikel 3 Buchstabe c Ziffern 1–3. Diese differenzierte Regelung dient einem verstärkten Datenschutz und ist daher aufrechtzuerhalten.

- Eine getrennte Regelung der Amts- und Rechtshilfe müsste mangels klarer Abgrenzungskriterien in der Praxis zu Durchführungsschwierigkeiten führen: Die Schweiz kennt kein Amtshilfegesetz und damit auch keine Legaldefinition der Amtshilfe. Als internationale Amtshilfe kann die Zusammenarbeit zwischen ausländischen und schweizerischen (Verwaltungs-)Behörden bezeichnet werden, die zur Unterstützung behördlicher Tätigkeit geleistet wird, die nicht der Entscheidung eines Rechtsstreites oder der Ahndung strafbaren Verhaltens dient. In der Regel geht es um die Zustellung von Informationen an die ersuchende Behörde, die der ersuchten Behörde zugänglich sind. Demgegenüber hat die internationale Rechtshilfe die Unterstützung eines ausländischen Justizverfahrens zum Gegenstand (z.B. durch Beweiserhebungen im ersuchten Staat), verlangt also meistens Zwangsmassnahmen gegenüber den Betroffenen. In der Regel findet die Zusammenarbeit auf der Stufe der Justizbehörden statt. Die beiden erwähnten Abgrenzungskriterien (Anordnung von Zwangsmassnahmen und Zusammenarbeit zwischen Justizbehörden) können heute keine generelle Geltung mehr beanspruchen, ebenso wenig das dritte Kriterium, das sich auf die Verfahrensformalitäten bezieht. Als einziges Unterscheidungsmerkmal verbleibt das Verfahren als solches (Verwaltungsstrafverfahren bzw. Strafverfahren).
- Embargomassnahmen im Sinne des EmbG sind keine währungs-, handels- oder wirtschaftspolitischen Massnahmen; es handelt sich von ihrer Zielausrichtung und Begründung her um aussenpolitische Massnahmen. Diesem Sachverhalt trägt Artikel 7 Absatz 6 EmbG Rechnung. Da das EmbG im Verhältnis zum IRSG als *lex specialis* zu betrachten ist und nicht als Nebengesetz, greift die vorgesehene Regelung. Bei Widerhandlungen gegen Embargomassnahmen kann mithin internationale Rechtshilfe geleistet werden, wobei die im Rechtshilfegesetz vorgesehenen Verfahren anwendbar bleiben.
- Um Auslegungsschwierigkeiten darüber zu vermeiden, ob in jedem Fall die eingezogenen Gegenstände und Vermögenswerte «die Sicherheit von Menschen, die Sittlichkeit oder die öffentliche Ordnung» gefährden, knüpft die Bestimmung im EmbG (in Anlehnung an die Regelung im GKG) nicht an dieses Kriterium, sondern an die fehlende Gewähr rechtmässiger weiterer Verwendung an.
- Hinsichtlich der Bemerkungen zu den amtlichen Veröffentlichungen ist festzuhalten, dass nach Artikel 7 des Publikationsgesetzes (SR 170.512) ein Erlass des Bundes vorerst auf andere Weise (als in der AS) bekannt gemacht werden kann, wenn dies zur Sicherstellung der Wirkung unerlässlich ist oder die ordentliche Veröffentlichung in der AS vor dem Inkrafttreten wegen Dringlichkeit oder anderer ausserordentlicher Verhältnisse nicht möglich ist. Nach Artikel 5 der Publikationsverordnung (SR 170.512.1) kann diese Art der Publikation verschiedene Formen annehmen, darunter nebst Bekanntmachung durch Radio, Fernsehen, Presse u.a. auch im Online-Verfahren. Es besteht also kein zusätzlicher Regelungsbedarf im Embargogesetz.

1.4

Änderungen gegenüber dem Vorentwurf

- In *Artikel 1 Absatz 1* wird zum einen der Passus «um der Einhaltung des Völkerrechts dienende» eingefügt, zum andern der Ausdruck «anderer internationaler Organisationen» gestrichen.

Mit dem Einschub wird verdeutlicht, dass das Gesetz Massnahmen zum Gegenstand hat, mit denen internationale Wirtschaftssanktionen durchgesetzt werden sollen, welche der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich fundamentaler Menschenrechte, dienen. Dies entspricht zum Vornherein dem Zweck der gegen Rechtsbrecher oder Friedensstörer gerichteten UNO-Wirtschaftssanktionen. Dieselbe Zweckbestimmung hat auch für die Umsetzung von Wirtschaftssanktionen der OSZE oder der wichtigsten Handelspartner der Schweiz, namentlich der EU, zu gelten.

Der Ausdruck «anderer internationaler Organisationen» wurde gestrichen, weil realistischerweise nur nichtmilitärische Sanktionen der UNO und der OSZE in Frage kommen.

- In *Artikel 4 Absatz 3* wird aus Gründen der Rechtsklarheit festgehalten, dass für die Kontrollorgane «sowie die beigezogenen Behörden» (diese sind in Absatz 2 aufgeführt) die gleichen Pflichten gelten.
- In den *Artikeln 5 Absatz 1, 6 und 7 Absatz 1 Buchstabe a* wurde der Ausdruck «Vollzug dieses Gesetzes» redaktionell ergänzt mit «und der Verordnungen nach Artikel 2».
- *Artikel 16* lautete im Vorentwurf: «Soweit Zwangsmassnahmen in Verordnungsanhängen aufgelistet sind, kann das zuständige Departement die Anhänge nachführen.» Diese Formulierung erweckte den unzutreffenden Eindruck, Grundsachverhalte würden auch im Anhang zur jeweiligen Bundesratsverordnung geregelt. In solchen Verordnungsanhängen werden indessen technische Präzisierungen zu bereits geregelten Grundsachverhalten vorgenommen. Daher wurde Artikel 16 umformuliert.

1.5

Grundzüge des Entwurfs für ein Embargogesetz

1.5.1

Einleitung

Das EmbG dient dazu, der Einhaltung des Völkerrechts dienende internationale Sanktionen nichtmilitärischer Art, welche von der UNO, der OSZE oder den wichtigsten schweizerischen Handelspartnern, namentlich der EU, erlassen worden sind und von der Schweiz mitgetragen werden, durch den Erlass entsprechender Massnahmen in der Schweiz durchzusetzen. Da es bei solchen Zwangsmassnahmen vielfach um die Zurückhaltung von Waren bzw. um Ausfuhrverbote geht, die gemeinhin als Embargos bezeichnet werden, wird als Kurztitel «Embargogesetz» verwendet, auch wenn dieser nicht auf alle Zwangsmassnahmen zutrifft. Das Gesetz kann insofern als Rahmenerlass gelten, als es die Anwendungsgebiete und die Instrumente nicht abschliessend nennt; es wird dem Bundesrat obliegen, bei der Ausfällung internationaler Sanktionen ordnungsweise die Massnahmen im Einzelnen zu bestimmen.

Die Vorschriften über die Überwachung und den Vollzug lehnen sich weitgehend an die analogen Bestimmungen des Güterkontrollgesetzes (GKG) und des Kriegs-

materialgesetzes (KMG) an. Unterschiede ergeben sich bei den Vorschriften über die Zusammenarbeit von Behörden und bei den Strafbestimmungen. Sie tragen der besonderen Rechtsnatur des EmbG Rechnung, das den Erlass sanktionsfallgerechter Massnahmen erlaubt, die zum einen in sachlicher Hinsicht sehr unterschiedlich sein können und zum andern schon von der Zielrichtung her geografisch eingegrenzt und nicht auf Dauer angelegt sind.

1.5.2 **Rahmengesetz zur Durchsetzung von internationalen Sanktionen**

Unter den im EmbG genannten internationalen Sanktionen sind solche nichtmilitärischer Art zu verstehen. In erster Linie handelt es sich um Wirtschafts-Embargomassnahmen, also um diskriminierende Beschränkungen der Ein- oder Ausfuhr von Waren, Technologie, Kapital oder Dienstleistungen gegenüber einem Land oder einer Gruppe von Ländern mit dem Ziel, die Sanktionsadressaten aus politischen Gründen zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen⁴². Zu den Sanktionen nichtmilitärischer Art zählen aber auch weitere Massnahmen wie Einreisebeschränkungen oder Einschränkungen im wissenschaftlichen, technologischen und kulturellen Austausch, welche das gleiche Ziel verfolgen.

Das EmbG ist ein Rahmengesetz, das den Bundesrat ermächtigt (Art. 2 Abs. 1), derartige international abgestützte Sanktionen durch den Erlass entsprechender Zwangsmassnahmen durchzusetzen. Es lässt die in Artikel 184 der Bundesverfassung enthaltene Zuständigkeit des Bundesrates unberührt, in eigener Kompetenz über die Beteiligung der Schweiz an internationalen Sanktionen zu beschliessen. Heute werden die sog. Embargomassnahmen in Form selbstständiger, direkt auf die Bundesverfassung gestützter Verordnungen erlassen. Diese Massnahmen erläutert der Bundesrat jeweils in seinen jährlichen Berichten zur Aussenwirtschaftspolitik. Da die Embargoverordnungen auch Bestimmungen zur Bearbeitung von Personendaten enthalten und vorgesehen ist, gegen Verstösse inskünftig Gefängnisstrafen anzudrohen, wird eine Regelung in einem formellen Gesetz nötig. Dieses wird die Grundlage für konkretisierende Erlasse des Bundesrates auf Verordnungsstufe bilden (Art. 2 Abs. 2). Das Gesetz findet jedoch nur Anwendung, wenn solche Massnahmen auf internationaler Ebene erlassen worden sind. Das Embargogesetz hindert den Bundesrat nicht daran, gestützt auf seine Zuständigkeit in der Führung der Aussenpolitik (Art. 184 BV) nötigenfalls auch Sanktionen zu erlassen, ohne dass diese zuvor auf internationaler Ebene beschlossen wurden (*unilaterale Massnahmen*), zumal auch derartige Massnahmen nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Völkerrechts grundsätzlich erlaubt sind.

Das Gesetz selbst ist technischer Art; es enthält weder neutralitätsrechtliche Vorschriften noch Bestimmungen neutralitätspolitischer Natur. Es zwingt den Bundesrat nicht, Embargomassnahmen zu erlassen («Kann-Vorschrift» in Art. 1 Abs. 1). Das Gesetz findet Anwendung, wenn Zwangsmassnahmen durchgeführt werden sollen, welche von der UNO, der OSZE oder den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz, namentlich der EU, erlassen worden sind. Dabei ist der Inhalt solcher internationaler nichtmilitärischer Sanktionen nicht zum Voraus bestimmbar. Der Gesetzesentwurf formuliert daher die potenziellen Instrumente offen bzw. in nicht abschliessender

42 Vgl. K. Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl., München 1999, S. 593.

Weise, womit genügend Raum für die nötigen Konkretisierungen auf Verordnungsstufe, insbesondere auch für die Durchsetzung neuer nichtmilitärischer Sanktionsarten («smart sanctions»)⁴³, bleibt.

Der Entwurf zum EmbG steht weder im Zusammenhang mit einem allfälligen UNO-Beitritt der Schweiz noch weist er einen Bezug zur Frage der EU-Mitgliedschaft auf. Er würde aber auch nicht im Widerspruch zu den genannten Beitritten stehen.

Die Durchsetzung internationaler nichtmilitärischer Sanktionen dient der Wahrung wesentlicher aussen- und sicherheitspolitischer Interessen unseres Landes. Welcher Art derartige Zwangsmassnahmen auch sind, so wird deren Erlass letztlich von ausserpolitischen Beweggründen geleitet.

1.5.3 Anwendungsgebiete und Instrumente

Der vorliegende Entwurf zählt die Anwendungsgebiete (Art. 1 Abs. 2 Bst. a), welche Gegenstand von internationalen Sanktionen bilden können, nicht abschliessend auf. Betroffen sein können namentlich der Waren-, Dienstleistungs-, Zahlungs-, Kapital- und Personenverkehr sowie der wissenschaftliche, technologische und kulturelle Austausch – dies direkt oder indirekt, womit auch die Vermittlung einbezogen werden kann. Auch die Instrumente (Art. 1 Abs. 2 Bst. b) werden nicht abschliessend aufgezählt. Sie können namentlich in Verboten, Bewilligungs- und Meldepflichten sowie in anderen Einschränkungen von Rechten bestehen. Art, Inhalt und Umfang der einzelnen Zwangsmassnahmen wird der Bundesrat je nach Sanktionssituation durch Verordnung festzulegen haben.

Zu denken ist vor allem an Verbote, die den grenzüberschreitenden Warenhandel und mit ihm verbundene Dienstleistungen (Transporte, Vermittlungsgeschäfte) betreffen, aber auch an die Sperrung von Geldern und an das Verbot, Guthaben zur Verfügung zu stellen oder Neuinvestitionen zu tätigen. Des Weiteren besteht die Möglichkeit, den schweizerischen Luftraum für den Verkehr von und nach mit internationalen Sanktionen belegten Staaten zu sperren. Solche Verbote können generell erlassen oder unter Bewilligungsvorbehalt gestellt werden. Je nach Umständen mag die Meldepflicht genügen. Gegebenenfalls können «andere Einschränkungen von Rechten» nötig werden, beispielsweise Benützungsbegrenzungen in Bezug auf Immobilien oder andere in der Schweiz befindliche Vermögenswerte von Sanktionsadressaten – allerdings nur soweit das Völkerrecht, namentlich das Völkerwohnheitsrecht, derartige Beschränkungen zulässt bzw. soweit solche Rechte nicht den Schutz der völkerrechtlichen Immunität beanspruchen können. Festzuhalten bleibt, dass das vorliegende Gesetz der Durchsetzung von internationalen Sanktionen dient; es hat nicht die Sicherung und Rückführung von Vermögenswerten fremder Staatsangehöriger oder Amtsträger, die strafbarer Handlungen beschuldigt werden⁴⁴, zum Ziel.

⁴³ Vgl. vorn Ziff. 1.2.3.

⁴⁴ Vgl. auch die Antwort des Bundesrates auf die Ip Ziegler (98.3535), Geheimkonten des Generals Augusto Pinochet in der Schweiz. – Vgl. BB vom 21. Dez. 1995 über die Zusammenarbeit mit den Internationalen Gerichten zur Verfolgung von schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts (SR 351.20). – Vgl. Verordnung vom 17. Mai 1997 über die Wahrung der Vermögenswerte der Republik Zaire in der Schweiz (AS 1997 1149); vgl. Verfügung des Bundesamtes für Polizeiwesen vom 23. Juni 1999 in Sachen *Milosevic Slobodan* und andere (BB1 1999 5196).

Was den räumlichen Geltungsbereich des EmbG betrifft, ist auf Artikel 4 des Vertrages zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet vom 29. März 1923 (SR 0.631.112.514) zu verweisen. Danach «finden im Fürstentum in gleicher Weise Anwendung wie in der Schweiz die zur Zeit des Inkrafttretens des Vertrages geltenden und die während seiner Dauer in Rechtswirksamkeit tretenden Bestimmungen *der gesamten schweizerischen Zollgesetzgebung sowie der übrigen Bundesgesetzgebung, soweit der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt*; in bezug auf diese kommt dem Fürstentum Liechtenstein die gleiche Rechtsstellung zu wie den schweizerischen Kantonen ...» (vgl. BGE 121 IV 280). Das EmbG und seine Verordnungen werden also im Fürstentum anwendbar sein, soweit sie zollvertragsrelevant sind⁴⁵. Gegenüber der heutigen Situation ändert sich somit nichts.

1.5.4 Überwachung und Vollzug der Zwangsmassnahmen

Das Gesetz unterwirft alle, die von Zwangsmassnahmen unmittelbar oder mittelbar betroffen sind, der Auskunftspflicht (Art. 3) und den Kontrolluldungspflichten (Art. 4). Gegen Verfügungen steht den Betroffenen der Rekursweg offen (Art. 8).

Soweit es für den Vollzug nötig ist, können die Bundesbehörden Personendaten bearbeiten (Art. 5). Ferner regelt das Gesetz die Amtshilfe in der Schweiz (Art. 6) sowie die Amts- und Rechtshilfe zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden (Art. 7).

Wie erwähnt, wird der Bundesrat Zwangsmassnahmen im Gefolge internationaler Sanktionen in besonderen Verordnungen festzulegen haben, sofern nicht die Möglichkeit zum Erlass solcher Massnahmen auf Grund geltender Spezialgesetzgebung besteht. An Freiheitsstrafen sieht das EmbG für Vergehen (Art. 9) maximal fünf Jahre Gefängnis und für Übertretungen (Art. 10) Haft vor. Demgegenüber enthalten das Kriegsmaterialgesetz (KMG), das Güterkontrollgesetz (GKG) und das Atomgesetz (AtG) – der besonderen Schwere der Tatbestände Rechnung tragend – einschneidendere Strafbestimmungen. In Fällen von Embargoverletzungen sollen aber bei analogen Tatbeständen keine Unterschiede in Bezug auf das Strafmass geschaffen werden. Wenn also beispielsweise ein in einer Verordnung zum EmbG enthaltenes Exportverbot missachtet wird, soll konsequenterweise die gemäss Spezialgesetz schärfere Strafandrohung zum Zuge kommen. Daher hält Artikel 11 Absatz 1 EmbG ausdrücklich fest, dass bei einer Widerhandlung, die zugleich den Tatbestand einer Widerhandlung gegen das KMG, das GKG oder das AtG erfüllt, ausschliesslich die Strafbestimmungen jener Gesetze Anwendung finden. In solchen Fällen ist (entsprechend diesen Spezialgesetzen) Bundesgerichtsbarkeit gegeben. Liegt indessen Bannbruch vor, so finden – sofern kein Tatbestand gemäss KMG, GKG oder AtG gegeben ist – ausschliesslich die Strafbestimmungen des Zollgesetzes Anwendung (Art. 11 Abs. 2 EmbG). In allen anderen Fällen – zu denken ist insbesondere an Verletzungen von Zwangsmassnahmen betreffend Finanztransaktionen – gilt das in den Artikeln 9 und 10 genannte Strafmass. Verfolgende Behörde ist das jeweils zu-

⁴⁵ Liechtenstein hat ein vergleichbares, allerdings noch weiter gehendes Gesetz erlassen: Gesetz vom 8.5.1991 über Massnahmen im Wirtschaftsverkehr mit fremden Staaten, LGBl 1991 Nr. 41. – Nicht zollvertragsrelevant in der vorgeschlagenen schweizerischen Embargogesetzgebung wären Bestimmungen insbesondere betr. Finanzsanktionen und Flugrechte.

ständige Bundesamt, das die Bundesanwaltschaft ersuchen kann, ihrerseits ein Ermittlungsverfahren zu eröffnen, wenn die besondere Bedeutung der strafbaren Handlung dies rechtfertigt (Art. 14 Abs. 2).

Um Kongruenz mit den Strafbestimmungen im EmbG (Art. 11 Abs. 1) in Fällen herzustellen, die sowohl unter das EmbG als auch unter das KMG, das GKG oder das AtG fallen können, sind diejenigen Bestimmungen der drei Gesetze zu ändern, die sich mit den Ausführungserlassen zum EmbG überschneiden können (Art. 17 EmbG).

Über die Anwendung des EmbG wird der Bundesrat die Bundesversammlung in seinen Berichten zur Aussenwirtschaftspolitik zu orientieren haben (Art. 15).

2 Besonderer Teil: Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

2.1 Erlass von Zwangsmassnahmen

2.1.1 Gegenstand (Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a) und Ausnahmen (Art. 2 Abs. 1)

Der vorliegende Erlass stellt die Gesetzesgrundlage dar, um der Einhaltung des Völkerrechts dienende internationale Sanktionen durch entsprechende Massnahmen in der Schweiz durchzusetzen. In *Artikel 1* werden zwei unterschiedliche Begriffe verwendet: Der Begriff *Sanktionen* steht für internationale Massnahmen (also Massnahmen der internationalen Organisationen UNO und OSZE oder der wichtigsten Handelspartner der Schweiz, namentlich der EU), mit denen der anvisierte Staat oder die anvisierte Staatengruppe bzw. Organisation (z.B. die UNITA) zu einer Änderung ihrer Haltung bewegt werden sollen.

Für die Durchsetzung internationaler Sanktionen durch entsprechende landesrechtliche Massnahmen wird der Begriff *Zwangsmassnahmen* verwendet. Es handelt sich dabei nicht um aussenwirtschaftspolitische Schutzmassnahmen gegenüber dem Ausland (vgl. Art. 1 BG über aussenwirtschaftliche Massnahmen, Art. 7 ZTG, Art. 2 Zollpräferenzenbeschluss); solche Massnahmen bleiben unabhängig vom vorliegenden Gesetz weiterhin möglich. Es handelt sich auch nicht um Verfügungen im Einzelfall bzw. um verwaltungsstrafrechtliche Zwangsmassnahmen (Art. 26 und 45 ff. VStrR, SR 313.0), sondern um generell-abstrakte Normen. Demgegenüber könnten Zwangsmassnahmen gleicher Art wie jene, die sich auf das EmbG stützen, auf der Grundlage von Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung erlassen werden (vgl. Ziff. 6 nachstehend).

Unter «Sanktionen» (Art. 1 Abs. 1) sind solche nichtmilitärischer Art zu verstehen, die von der UNO, insbesondere gestützt auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen⁴⁶, und von der OSZE oder auch den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz, namentlich der EU, erlassen werden. Der Einbezug der wichtigsten Handelspartner der Schweiz ist unbedingt notwendig. Gegenstand der Sanktionen bilden nicht etwa handelspolitische Massnahmen; die vom Embargogesetz erfassten Sanktionen sind primär auf die Wiederherstellung des völkerrechtsmässigen Zustandes

⁴⁶ Charta der Vereinten Nationen: BBl 1982 I 497.

gerichtet. Es mag verschiedene Gründe geben, warum die UNO in solchen Fällen nicht oder noch nicht zu entsprechenden Sanktionsbeschlüssen bereit ist. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die wichtigsten Handelspartner der Schweiz zugleich diejenigen sind, welche am ehesten in der Lage sein dürften, solche Sanktionen wirksam durchzusetzen und dadurch das im Dienst des Völkerrechts stehende Sanktionsziel zu erreichen. In Wahrung der Landesinteressen hat sich die Schweiz bisher zweimal an derartigen Sanktionen ihrer wichtigsten Handelspartner beteiligt: den Sanktionen der EU gegenüber Jugoslawien und Myanmar (Burma). Beim Entscheid über die Beteiligung an solchen Sanktionen ist auch zu berücksichtigen, dass für die Schweiz die Gefahr entsteht, bei einem Abseitsstehen als Drehscheibe für Umgehungsgeschäfte benützt zu werden. Im Übrigen findet sich der Anknüpfungspunkt «wichtigste Handelspartner der Schweiz» bereits in Artikel 5 GKG – ein Passus, der von den eidgenössischen Räten eingefügt wurde. Nichtmilitärische Sanktionen hatten bisher zur Hauptsache umfassende oder beschränkte Wirtschaftsembargomassnahmen zum Inhalt (Handels- und Dienstleistungsembargos unter Einschluss von Rüstungsembargos, Finanzsanktionen). Bisweilen betrafen die Sanktionen auch den Personenverkehr. Denkbar ist, dass je nach Lage solche Sanktionen auch den wissenschaftlichen, technologischen und kulturellen Austausch betreffen könnten. Mit den Zwangsmassnahmen (Art. 1 Abs. 2) werden die internationalen Sanktionen ganz oder teilweise in der Schweiz durchgesetzt. Da bei solchen Zwangsmassnahmen die Verweigerung von Warenlieferungen bzw. Ausfuhrverbote, gemeinhin als Embargo bezeichnet, im Vordergrund stehen, wird als Kurztitel «Embargogesetz» verwendet, auch wenn diese Kurzform nicht auf alle Zwangsmassnahmen zutrifft. Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a zählt die Anwendungsgebiete nicht abschliessend auf. Von Zwangsmassnahmen betroffen sein können namentlich der Waren-, Dienstleistungs-, Zahlungs-, Kapital- und Personenverkehr sowie der wissenschaftliche, technologische und kulturelle Austausch, sei dies unmittelbar oder mittelbar, beispielsweise bei damit in Zusammenhang stehenden Vermittlungsgeschäften.

Die verfassungsunmittelbare Zuständigkeit des Bundesrates, über eine allfällige Teilnahme der Schweiz an internationalen Sanktionen zu befinden (Art. 184 BV), bleibt vom vorliegenden Gesetzesentwurf unberührt. Das EmbG zwingt den Bundesrat nicht zum Erlass von Zwangsmassnahmen («Kann-Vorschrift» in Art. 1 Abs. 1). Gemäss der verfassungsmässigen Kompetenzausscheidung liegt es auch in Zukunft vielmehr im Ermessen des Bundesrates zu beschliessen, ob und gegebenenfalls wie weit die Schweiz sich an internationalen nichtmilitärischen Sanktionen beteiligen will. *Artikel 2 Absatz 1* sieht trotzdem die Möglichkeit vor, zur Unterstützung humanitärer Aktivitäten oder zur Wahrung schweizerischer Interessen Ausnahmen festzulegen. Wie dies schon in bisherigen Embargoverordnungen⁴⁷ der Fall war, soll auch das EmbG die Möglichkeit bieten, in künftigen auf dem EmbG basierenden Verordnungen gegenüber Exportverboten generelle *Ausnahmen* vorzusehen, welche direkt anwendbar oder mittels Bewilligungen einzelfallmässig anzuwenden sind.

Wie vorn ausgeführt, ist das Gesetz selbst technischer Art. Es enthält weder neutralitätsrechtliche Vorschriften noch Bestimmungen neutralitätspolitischer Natur. Es verlangt aber, dass die umzusetzenden internationalen Sanktionen der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Wahrung fundamentaler Menschenrechte, dienen müssen.

⁴⁷ Vgl. z.B. Art. 2 Abs. 3 und 4 der Verordnung vom 23. Juni 1999 über Massnahmen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien, SR 946.207.

2.1.2

Instrumente (Art. 1 Abs. 2 Bst. b) und Zuständigkeit (Art. 2 Abs. 1)

Die *Instrumente* werden ebenfalls nicht abschliessend aufgezählt: Die nötige Flexibilität bei der autonomen Umsetzung von Sanktionen, die höchst unterschiedlichen Situationen entspringen können, soll gewahrt bleiben. Das Gesetz zählt namentlich Verbote, Bewilligungs- und Meldepflichten sowie andere Einschränkungen von Rechten auf. Wie unter Ziffer 1.5.2 ausgeführt, ist vor allem an Verbote zur Beschränkung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs und damit verbundener Dienstleistungen wie Transporte und Vermittlungsgeschäfte zu denken, aber auch an die Sperrung von Guthaben sowie das Verbot von Krediten und Neuinvestitionen. Ferner besteht die Möglichkeit zur Sperrung des schweizerischen Luftraums für den Verkehr von und nach mit internationalen Sanktionen belegten Staaten. Solche Verbote können unter Bewilligungsvorbehalt gestellt werden. Unter Umständen genügt eine blosser Meldepflicht. Im Rahmen der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz sind «andere Einschränkungen von Rechten» möglich, beispielsweise Benützungsbegrenzungen in Bezug auf in der Schweiz befindliche Vermögenswerte ausländischer Sanktionsadressaten. Art, Inhalt und Umfang der einzelnen Zwangsmassnahmen sind je nach Sanktionssituation durch Verordnung festzulegen.

Nach Artikel 2 Absatz 1 ist der Bundesrat für den Erlass von Zwangsmassnahmen *zuständig*. Künftige Embargomassnahmen des Bundesrates im Rahmen des vorliegenden Gesetzes, die in Verordnungsform zu erlassen sind (Art. 2 Abs. 2), werden auf diese Kompetenznorm abstützen sein.

Im EmbG ist verschiedentlich von den *zuständigen Behörden des Bundes* die Rede. Da gemäss Artikel 43 RVOG (SR 172.010) der Bundesrat die Aufgaben der Ämter festlegt, sind die Ämter auf Gesetzesstufe nicht mehr einzeln zu bezeichnen. Welche Ämter jeweils zuständig sein werden, wird vor allem vom Inhalt der Sanktionen abhängen. In aller Regel wird dies das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) sein. An weiteren Bundesbehörden können u.a. Stellen des EDA (Politische Direktion), des EJPD (Bundesamt für Justiz), des EFD (Eidg. Finanzverwaltung) und des UVEK (Bundesamt für Zivilluftfahrt) genannt werden.

2.2

Kontrolle (Art. 3 und 4)

Die in *Artikel 3* enthaltene *Auskunftspflicht* entspricht inhaltlich der analogen Bestimmung in Artikel 9 GKG. Die Auskunftspflicht ist nicht nur zur allfälligen Beurteilung von Bewilligungsgesuchen, sondern vor allem zur Durchsetzung des Gesetzes insgesamt unabdingbar. Der Wortlaut sieht keine Auskunftspflicht «auf Verlangen» vor; «auf Verlangen» könnte den falschen Eindruck erwecken, die herauszugebenden Akten seien einzeln zu bezeichnen.

Auch die Regelung in *Artikel 4* über die *Befugnisse der Kontrollorgane* entspricht bereits bestehenden Regelungen im KMG, im GKG und im AtG.

2.3

Datenschutz und Zusammenarbeit von Behörden (Art. 5–7)

Artikel 5 bildet die gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung im Bereich der Durchsetzung der getroffenen Massnahmen durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) bzw. die vom Bundesrat bezeichnete Verwaltungseinheit. Die in Artikel 5 enthaltenen Vorschriften gelten für sämtliche Bestimmungen des 3. Abschnittes (Art. 5–7).

Artikel 6 regelt die Amtshilfe in der Schweiz und *Artikel 7* die Amts- und Rechts-hilfe gegenüber zuständigen ausländischen Behörden sowie internationalen Organisationen und Gremien. Unter internationalen Organisationen und internationalen Gremien sind dabei nur solche zu verstehen, deren Mitglieder Staaten sind. Die Artikel 1 und 7 müssen nicht zwangsläufig den gleichen Geltungsbereich haben. So könnte bei einem vermuteten Verstoß gegen ein Lieferverbot von Raketentechnologie in ein sanktioniertes Land die Zusammenarbeit beispielsweise mit dem MTCR (Raketentechnologie-Kontrollregime) nötig werden. Die in *Artikel 6* (Amtshilfe in der Schweiz) enthaltene Wendung «einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten» stellt gegenüber den analogen Amtshilfebestimmungen des GKG (Art. 19) und des KMG (Art. 41), wo nur von «Daten» die Rede ist, keine materielle Änderung, sondern lediglich eine Präzisierung dar.

Artikel 7 Absatz 2 hat das Ersuchen an ausländische Behörden, internationale Organisationen oder Gremien um Datenherausgabe zum Gegenstand. Zu diesem Zweck kann die Schweiz Daten an ausländische Stellen übermitteln, damit diese im Ausland fallweise weitere Abklärungen treffen und so ihrerseits den schweizerischen Behörden die für ein Verfahren in unserem Land notwendigen Angaben liefern können.

Die Bestimmungen unter Absatz 2 erlauben die Bekanntgabe von Daten, welche sowohl die Importeure (Bst. a: Empfänger von Gütern) als auch die Exporteure (Bst. b: Lieferung von Gütern) betreffen. Die vorgesehene Datenherausgabe soll somit eine Amtshilfe ausländischer Behörden oder internationaler Organisationen zu Gunsten der Schweiz bewirken. Die Daten können nur übermittelt werden, wenn die ausländischen Behörden oder internationalen Organisationen und Gremien an das Amtsgeheimnis oder an eine entsprechende Verschwiegenheitspflicht gebunden sind und damit über einen Datenschutz verfügen, der dem schweizerischen gleichwertig ist.

Die *Absätze 3–5 von Artikel 7* regeln demgegenüber die Amtshilfe der Schweiz zu Gunsten des Auslandes, wobei in Absatz 3 die doppelte Sanktionstätigkeit Bedingung ist («wenn der betreffende Staat die internationalen Sanktionen ebenfalls umsetzt»). Die übrigen Bestimmungen in Absatz 3 entsprechen analogen Vorschriften in neueren Bundesgesetzen (vgl. Art. 31 Abs. 2 Bst. c des Geldwäschereigesetzes, SR 955.0; und Art. 38 Abs. 2 Bst. c des Börsengesetzes, SR 954.1). Die schweizerischen Behörden sollen den ausländischen Behörden, internationalen Organisationen und Gremien unter bestimmten Voraussetzungen Daten übermitteln können.

Der Amtshilfe für ausländische Behörden, internationale Organisationen und Gremien liegt die Überlegung zu Grunde, dass die schweizerischen Behörden vom Ausland die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Daten nur erhalten, wenn auch die Schweiz dem Ausland Daten zur Verfügung stellt, die zum Vollzug von ausländischen Vorschriften, welche dem vorliegenden Gesetz entsprechen, erforderlich sind.

Bei dem in Artikel 7 Absatz 4 genannten «zuständigen Bundesamt» handelt es sich heute um das Bundesamt für Justiz⁴⁸.

Artikel 7 Absatz 6 sieht die Möglichkeit vor, in Fällen von Widerhandlungen gegen das EmbG Rechtshilfe zu leisten. Dabei stellt sich die Frage, ob diese Bestimmung im Widerspruch zu Artikel 3 Absatz 3 des Rechtshilfegesetzes (IRSG, SR 351.1) steht, wonach einem Rechtshilfeersuchen nicht entsprochen wird, wenn Gegenstand des Verfahrens eine Tat ist, die auf eine Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet erscheint oder Vorschriften über währungs-, handels- oder wirtschaftspolitische Massnahmen verletzt. Auch wird in Artikel 11 Absatz 2 EmbG auf den Tatbestand des Bannbruchs nach Artikel 76 des Zollgesetzes (SR 631.0) verwiesen.

Fiskaldelikte beziehen sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 110 Ib 82) ausschliesslich auf Handlungen, die gegen Regeln über Festsetzung und Erhebung öffentlicher Abgaben jeder Art gerichtet sind. Darunter fällt Artikel 76 des Zollgesetzes nicht. Er schützt grundsätzlich nicht öffentliche Abgaben, sondern öffentliche wirtschaftliche Interessen⁴⁹.

Beim Bannbruch handelt es sich auch nicht um ein politisches Delikt. Nach schweizerischem Recht liegt ein politisches Delikt nur vor, wenn die strafbaren Handlungen im Rahmen eines Kampfes um die Macht im Staate ausgeführt oder wenn sie verübt wurden, um jemanden dem Zwang eines jede Opposition ausschliessenden Staates zu entziehen; zwischen solchen Taten und den angestrebten Zielen muss eine enge, direkte und klare Beziehung bestehen⁵⁰. Überhaupt sind Embargomassnahmen im Sinne des EmbG keine währungs-, handels- oder wirtschaftspolitischen Massnahmen; es handelt sich von ihrer Zielausrichtung und Begründung her eindeutig um *aussenpolitische* Massnahmen. Diesem Sachverhalt trägt Artikel 7 Absatz 6 Rechnung. Bei Widerhandlungen gegen Embargomassnahmen kann mithin internationale Rechtshilfe geleistet werden, wobei die im Rechtshilfegesetz vorgesehenen Verfahren anwendbar bleiben.

2.4 Rechtsschutz (Art. 8)

Gemäss *Artikel 8* richtet sich das Rechtsschutzverfahren «nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege», wozu auch der Bundesstrafprozess (SR 312.0) und das Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0) zählen. Zu beachten ist, dass in Fällen, in denen es um Fragen der Sicherheits- und Aussenpolitik geht, der Bundesrat letzte Beschwerdeinstanz ist (Art. 72 VwVG, SR 172.021, i.V. m. Art. 100 Bst. a OG, SR 173.110). Andere Fälle sollen jedoch letztinstanzlich mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden können.

⁴⁸ Vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 43 RVOG unter Ziff. 2.1.2.

⁴⁹ Botschaft des Bundesrates vom 1. März 1966 betreffend die Genehmigung von sechs Konventionen des Europarates, BB1 1966 I 477; H. Schultz, Das schweizerische Auslieferungsrecht, S. 465 N. 18; Th. Gut, Die fiskalischen und militärischen Vergehen im schweizerischen Auslieferungsrecht, S. 119, N7.

⁵⁰ BGE 108 Ib 409 E. 7b; 106 Ib 301 E. 4, 308 E. 3b und Zitate.

2.5

Strafbestimmungen und andere Massnahmen (Art. 9–14)

Nach *Artikel 9* wird mit Freiheitsentzug bis zu einem Jahr oder mit Busse bis zu 500 000 Franken bestraft, wer vorsätzlich mit Strafandrohung versehene Ausführungsvorschriften zum vorliegenden Gesetz verletzt. Gemeint sind Verordnungen des Bundesrates, welche konkrete Zwangsmassnahmen begründen. Voraussetzung ist, dass Verstösse gegen die verletzte Ausführungsbestimmung in der Verordnung selbst ausdrücklich für strafbar erklärt werden. In schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsentzug bis zu fünf Jahren, je nach Umständen verbunden mit einer Busse bis zu 1 Million Franken. Fahrlässige Tatbegehung wird mit Freiheitsentzug bis zu drei Monaten oder mit Busse bis zu 100 000 Franken bestraft. Der Tatbestand ist als Vergehen ausgestaltet. Strafbar sind nach der in der Schweiz derzeit geltenden Rechtslage einzig natürliche Personen. Einschneidendere Strafbestimmungen enthalten – der besonderen Schwere der Tatbestände Rechnung tragend – das Kriegsmaterialgesetz (KMG), das Güterkontrollgesetz (GKG) und das Atomgesetz (AtG). Daran soll nichts geändert werden. Erfüllt folglich ein Sachverhalt die Strafbestimmungen sowohl des vorliegenden Gesetzes wie auch eines der genannten Spezialgesetze, so soll konsequenterweise die gemäss Spezialgesetz schärfere Strafandrohung zum Zuge kommen (*Art. 11 Abs. 1 EmbG*). Erfüllt eine Widerhandlung nach diesem Gesetz zugleich den Tatbestand eines Bannbruchs im Sinne der Zollgesetzgebung, so gelangt unter Vorbehalt der Strafbestimmungen gemäss KMG, GKG und AtG ausschliesslich das Zollgesetz zur Anwendung (*Art. 11 Abs. 2 EmbG*). – *Zusammenfassend*: Erfüllt eine Widerhandlung zugleich den Tatbestand eines Bannbruchs im Sinne der Zollgesetzgebung, so findet ausschliesslich das Zollgesetz Anwendung; wo aber zugleich der Tatbestand einer Widerhandlung gegen das KMG, das GKG oder das AtG erfüllt ist, kommen die (schweren) Strafandrohungen dieser drei Gesetze zum Zug. Für alle anderen Fälle (insbesondere bei Verletzung von Finanzsanktionen) sieht der Gesetzesentwurf Gefängnis von maximal fünf Jahren vor.

Wer vorsätzlich die Auskunftspflicht nach den Artikeln 3 und 4 verletzt, wird gemäss *Artikel 10* mit Haft oder Busse bis zu 100 000 Franken bestraft. Dasselbe gilt für vorsätzliche Verstösse gegen andere Bestimmungen des Gesetzes, gegen Vorschriften von Verordnungen nach *Artikel 2 EmbG*, deren Übertretung für strafbar erklärt wird, sowie gegen Verfügungen unter Strafandrohung dieses Artikels. Voraussetzung ist, dass nicht gleichzeitig ein anderer Straftatbestand erfüllt ist. Für fahrlässige Tatbegehung ist Busse bis zu 40 000 Franken vorgesehen.

Die Einziehung der einer Zwangsmassnahme unterliegenden Gegenstände und Vermögenswerte ist ohne Rücksicht auf die Strafbarkeit einer bestimmten Person möglich, soweit keine Gewähr für eine rechtmässige weitere Verwendung geboten wird (*Art. 13 Abs. 1*). Die eingezogenen Gegenstände und Vermögenswerte sowie allfällige Verwertungserlöse verfallen dem Bund (*Art. 13 Abs. 2*). Wie unter Ziffer 1.3.3 ausgeführt, knüpft die Bestimmung in *Artikel 13* an das Kriterium der fehlenden Gewähr rechtmässiger weiterer Verwendung an. Sie ist *lex specialis* zum StGB (*Art. 58 und 59*).

Verfolgende Behörde bei Verstössen gegen die Strafbestimmungen ist das jeweils zuständige Bundesamt, das die Bundesanwaltschaft ersuchen kann, ihrerseits ein Ermittlungsverfahren zu eröffnen, wenn die besondere Bedeutung (rechtlicher oder tatsächlicher Natur) der strafbaren Handlung dies rechtfertigt; die Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens durch die Bundesanwaltschaft begründet Bundesgerichtsbarkeit

(Art. 14 Abs. 2) nach Artikel 340 StGB. Eine Weiterführung des Verfahrens bis zum Bundesstrafgericht dürfte allerdings selbst in diesen Fällen nur ausnahmsweise der Fall sein. Der Bundesanwalt hat gemäss der verabschiedeten, aber noch nicht in Kraft gesetzten Prozessbestimmung nach Artikel 18 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege (BStP, SR 312.0; BBl 2000 71) die Möglichkeit, die Strafsache an die kantonale Justiz zu delegieren. Soweit Handlungen gestützt auf Artikel 11 nach den Strafbestimmungen anderer Gesetze (KMG, GKG, AtG), zu beurteilen sind, ist entsprechend diesen Spezialgesetzen regelmässig Bundesgerichtsbarkeit gegeben. Denkbar sind aber auch Delikte gegen dieses Gesetz, die zugleich in die kantonale Verfolgungskompetenz fallende Verbrechen sind, beispielsweise Betrug. Liegt keine Ausnahme in Sinne von Artikel 11 Absatz 1 vor, so findet das Verwaltungsstrafrechtsgesetz Anwendung (Art. 11 Abs. 2 und 14 Abs. 1).

2.6 Schlussbestimmungen (Art. 15–18)⁵¹

Auf Grund von *Artikel 15* wird der Bundesrat die Bundesversammlung über die Anwendung des Gesetzes in seinen Berichten zur Aussenwirtschaftspolitik zu orientieren haben. Dies hat er seit dem Erlass der ersten selbstständigen, d.h. verfassungs-unmittelbaren Verordnung betreffend Embargomassnahmen, beginnend mit dem Bericht 90/1+2, alljährlich getan.

Artikel 17 sieht die Änderung von drei Gesetzen vor, die Schnittstellen zum EmbG aufweisen. Es betrifft dies das Kriegsmaterial-, das Güterkontroll- und das Atomgesetz. Um Kongruenz mit den Strafbestimmungen im EmbG (Art. 11 Abs. 1) in Fällen herzustellen, die sowohl unter das EmbG als auch unter das KMG, das GKG oder das AtG fallen können, sind jene Bestimmungen des KMG, des GKG und des AtG zu ändern, die sich mit den auf dem EmbG basierenden Verordnungen überschneiden können.

- *Artikel 25 KMG*: Wenn die internationalen Sanktionen auch Kriegsmaterial erfassen, in einer gestützt auf das EmbG erlassenen Verordnung aber keine vom KMG geregelten Waren aufgeführt sind, bleibt das KMG anwendbar (die dortigen Kriterien dürften in der Regel genügen, um Bewilligungen zu verweigern; auch überlässt es das internationale Sanktionenrecht den Staaten zu bestimmen, auf welche Weise sie z.B. Exportverbote durchsetzen wollen). Um aber Fällen Rechnung zu tragen, in denen kriegsmaterialbezogene Massnahmen gestützt auf das EmbG zu treffen sind, sieht Artikel 25 KMG neu vor, dass dann ebenfalls keine Bewilligungen nach KMG erteilt werden. Damit ist der Sachverhalt in beiden Gesetzen gleich geregelt, was im Falle der Widerhandlung die Anwendung des schwereren Strafmasses des KMG erlaubt.
- *Artikel 6 Absatz 1 GKG*: Für den Fall, dass die internationalen Sanktionen auch dem GKG unterstellte Güter erfassen und der Bundesrat diese durch Verordnung umsetzen will, sieht Absatz 1 Buchstabe c neu vor, dass die Erteilung von Bewilligungen ausgeschlossen ist, wenn entsprechende Zwangsmassnahmen nach dem EmbG erlassen worden sind. Diese Ergänzung in Buchstabe c bedingt eine redaktionelle Anpassung des ganzen Absatzes 1.

⁵¹ Zu Art. 16: siehe Ausführungen unter Ziff. 1.4 in fine.

- *Artikel 5 Absatz 6 ArG:* Artikel 5 Absätze 1 und 5 regeln die Bewilligungsverweigerung für radioaktive Kernbrennstoffe und Rückstände (Abs. 1) sowie für die Ausfuhr von in Atomanlagen erzeugter Energie (Abs. 5). Sollten diese Regelungen nicht ausreichen und auf diesem Gebiet Zwangsmassnahmen gestützt auf das EmbG nötig werden, so greift der neue Absatz 6, womit in Bezug auf die Strafandrohung Kongruenz der Sachverhalte hergestellt wird.

Bezüglich Waffengesetz (SR 514.54) und Sprengstoffgesetz (SR 941.41) besteht kein Anpassungsbedarf. Sofern die von diesen Gesetzen erfassten Einfuhren gestützt auf das EmbG verboten werden müssten (die beiden Gesetze erlauben dies nicht), wäre die im EmbG vorgesehene Strafandrohung für einen solchen Fall ausreichend.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die für den Gesetzesvollzug zuständige Verwaltungsstelle dürfte in aller Regel das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) sein. Es ist vorgesehen, hierfür zwei Stelleneinheiten einzusetzen, die das seco im Rahmen seiner Sparvorgaben von NOVE DUE und MINERVA abbauen muss. Die beiden Stellen werden den erwähnten Sparprogrammen angerechnet. Im Übrigen hat die Vorlage keine finanziellen Auswirkungen, auch nicht auf die unterstützende Informatikanwendung der Bundesverwaltung.

3.2 Regulierungsfolgenabschätzung

Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns: Das EmbG gibt dem Bundesrat die Mittel zum Erlass von Massnahmen in die Hand, um international abgestützte Sanktionen mit adäquaten Kontroll- und Vollzugsvorschriften situationsgerecht durchzusetzen. Damit Embargomassnahmen wirksam sind, bedarf es eines angemessenen Strafrahmens, und beim Vollzug kann sich die Bearbeitung von schützenswerten Personendaten als unentbehrlich erweisen. Das vorgesehene Strafmass und datenschutzrechtliche Bestimmungen bedingen, dass als Rechtsgrundlage ein Gesetz im formellen Sinne nötig wird. Insgesamt bringt aber das EmbG gegenüber den bisherigen Embargoverordnungen im Hinblick auf die konkreten Auswirkungen keine neuen Regulierungstatbestände.

Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen: Die Erfahrung bei der Verfolgung verwaltungsstrafrechtlicher Fälle zeigt, dass zur Verhinderung von Umgehungsgeschäften und damit zur Verstärkung der generalpräventiven Wirkung eine Verschärfung des Strafrahmens bzw. eine Anpassung an denjenigen der Gesetzgebungen unserer näheren und weiteren Nachbarländer angezeigt ist.

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft: Das Gesetz erklärt den Bundesrat zum Erlass von Zwangsmassnahmen, die in Form von Verordnungen festzulegen sind, zuständig. Die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft hängen daher vom Ausmass der Sanktionen bzw. der in solchen Verordnungen festgelegten Zwangsmassnahmen ab. Diese können nicht zum Vornherein abgeschätzt werden.

sungsunmittelbare Verordnungen⁵⁵, die autonom jeweils einen Sanktionskatalog übernehmen, der im Regelfall vom UNO-Sicherheitsrat beschlossen wurde.

Artikel 102 Ziffer 8 der Bundesverfassung von 1874 erteilt dem Bundesrat insbesondere die Kompetenz, Verordnungen zu erlassen oder Massnahmen zu treffen, die zur Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen notwendig sind⁵⁶. Die Ausübung dieser Kompetenz ist an die vom Bundesgericht gesetzten Schranken gebunden. So darf der Bundesrat, in Ermangelung einer formell gesetzlichen Grundlage, nur dann eine verfassungsunmittelbare Verordnung erlassen, wenn die darin enthaltenen Anordnungen notwendig, zeitlich dringlich, durch überwiegende öffentliche Interessen gerechtfertigt und verhältnismässig sind.

Des Weiteren dürfen diese Anordnungen nicht im Widerspruch zu den Erlassen der Bundesversammlung stehen⁵⁷, und sie haben die Grundsätze der Rechtsgleichheit sowie von Treu und Glauben zu respektieren⁵⁸.

Mit dem Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen ist der Bundesrat nicht mehr an die vorgenannten Schranken der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in Bezug auf die zeitliche Befristung und den Ausschluss von Freiheitsstrafen⁵⁹ gebunden (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 1.1.2). Aus diesem Grund kann der vorliegende Gesetzgebungsentwurf auch nicht auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung (entspricht dem früheren Art. 102 Ziff. 8) abgestützt werden, da dieser den Bundesrat zum Erlass von lediglich zeitlich befristeten Verordnungen ermächtigt⁶⁰. Dem Bundesrat bleibt es aber unbenommen, ausserhalb des Embargogesetzes in Anwendung der letztgenannten Verfassungsbestimmungen Verfügungen und zeitlich befristete Verordnungen zu erlassen.

Der Gesetzesentwurf stützt sich auf die Artikel 54 Absatz 1, 122 Absatz 1 und 123 Absatz 1 der Bundesverfassung.

Artikel 54 Absatz 1 BV überträgt dem Bund eine umfassende Befugnis auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten. Das Instrumentarium des Bundes ist hierbei nicht auf völkerrechtliche Verträge beschränkt. Unabhängig von völkerrechtlichen Verträgen kann der Bund nicht nur in den Bereichen der traditionellen Aussenpolitik wie der Anerkennung von Staaten und Regierungen, der Pflege diplomatischer

⁵⁵ Vgl. beispielsweise Verordnung vom 7. Aug. 1990 über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak (SR **946.206**); Verordnung vom 1. Juli 1998 über Massnahmen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien (AS **1998** 1845); Verordnung vom 12. Jan. 1994 über Massnahmen gegenüber Libyen (SR **946.208**), deren Anwendung mit Bundesratsbeschluss vom 8. April 1999 (AS **1999** 1544) suspendiert wurde; Verordnung vom 8. Dez. 1997 über Massnahmen gegenüber Sierra Leone (SR **946.209**); Verordnung vom 25. Nov. 1998 über Massnahmen gegenüber der UNITA (SR **946.204**).

⁵⁶ Vgl. Schindler in Kommentar BV, Art. 102 Ziff. 8, Rz. 110ff.

⁵⁷ Der Bundesrat anerkennt in einem Entscheid vom 18. Okt. 1995 betreffend einen Anwendungsfall der Verordnung vom 12. Jan. 1994 über Massnahmen gegenüber Libyen (SR **946.208**), dass er an Verfassung und Gesetze gebunden sei, jedoch Vorschriften praeter legem erlassen dürfe (VPB 1996 60/III, Nr. 88, S. 783–789).

⁵⁸ Vgl. BGE **123** IV 34–35 und **122** IV 261–262.

⁵⁹ Das Bundesgericht bejahte die Frage, ob der Bundesrat in verfassungsunmittelbaren Verordnungen Gefängnisstrafen androhen kann, präzisierte aber, dass in diesem Fall möglichst rasch eine Grundlage in einem formellen Gesetz geschaffen werden müsse (BGE **123** IV 38).

⁶⁰ Der BV-Entwurf enthielt explizit keine Bestimmung bezüglich der zeitlichen Befristung. Diese wurde von der Bundesversammlung eingeführt, um der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung zu tragen.

und konsularischer Beziehungen sowie dem diplomatischen Schutz Massnahmen treffen; er kann auch Massnahmen der internationalen Solidarität⁶¹ ergreifen. Die Anwendung von Sanktionen internationaler Organisationen, selbst wenn sie nur autonom erfolgt, ist unbestreitbar eine Massnahme der Solidarität mit der Staatengemeinschaft.

Artikel 122 Absatz 1 verleiht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Zivilrechts – hier wesentlich für die Aufnahme der Datenschutzbestimmungen – und Artikel 123 Absatz 1 diejenige auf dem Gebiet des Strafrechts.

11341

⁶¹ Vgl. Botschaft vom 20. Nov. 1996 über eine neue Bundesverfassung (BB1 1997 I 1 insbesondere S. 229 f.).