

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegli naziunal



19.501 n Pa. Iv. Molina. Einführung einer Rechtsgrundlage für gezielte Sanktionen bei schweren Menschenrechtsverletzungen und Korruption durch hochrangige Politiker und Politikerinnen

Bericht der Aussenpolitischen Kommission vom 2. Mai 2022

Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates (APK-N) hat an ihrer Sitzung vom 2. und 3. Mai 2022 die von Nationalrat Fabian Molina am 18. Dezember 2019 eingereichte parlamentarische Initiative vorgeprüft.

Die Initiative verlangt, die gesetzlichen Grundlagen dafür zu schaffen, dass der Bundesrat gegen hochrangige ausländische Politikerinnen und Politiker, die Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben oder an schweren Korruptionsfällen beteiligt sind, Konto- sowie Reisesperren verhängen kann.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 13 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Die Minderheit (Nidegger, Büchel Roland, Cottier, Estermann, Gössi, Grüter, Köppel, Portmann, Wehrli) beantragt, der Initiative keine Folge zu geben.

Berichterstattung: Molina (d), Walder (f)

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Franz Grüter

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stand der Vorprüfung
- 3 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Es seien die gesetzlichen Grundlagen vorzuschlagen, die dem Bundesrat die Kompetenz geben, gegen hochrangige ausländische Politikerinnen und Politikern Konto- sowie Reisesperren zu verhängen, die schwere Menschenrechtsverbrechen begangen haben oder an schweren Korruptionsfällen beteiligt sind.

Dabei seien die rechtlichen Voraussetzungen zu definieren. Solche Massnahmen seien auf zwei Jahre mit der Möglichkeit auf einmalige Verlängerung zu beschränken. Für Beschwerden gegen diese Massnahmen sei eine unabhängige Ombudsstelle einzurichten.

1.2 Begründung

Umfassende Wirtschaftssanktionen treffen ein Land als Ganzes und können erhebliche negative humanitäre Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung sowie auf Drittstaaten haben. Entsprechend war die Schweiz im so genannten Interlaken-Prozess führend an der Entwicklung des Konzepts der «Smart Sanctions» beteiligt, die gezielt nur einzelne verbrecherische hohe Behördenmitglieder sanktionieren. Mehrere Staaten haben dieses Konzept inzwischen in nationales Recht überführt. Das bekannteste Beispiel ist der US-amerikanische «Global Magnitsky Human Rights Accountability Act».

In der Schweiz gibt es bei Menschenrechtsverletzungen und Korruptionsverbrechen bereits heute gesetzliche Grundlagen fürpressive Massnahmen: das Embargogesetz, das Güterkontroll- und das Kriegsmaterialgesetz, das Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, das Potentatengeldergesetz und das Strafgesetz. Alle diese Rechtsquellen weisen im Vergleich zu «Smart Sanctions» aber entscheidende Lücken auf. So ist es nicht möglich, politisch auf schwere Verstöße gegen die internationale Rechtsordnung zu reagieren.

Zahlreiche Beispiele aus der jüngeren aussenpolitischen Geschichte legen die bestehenden rechtlichen Mängel offen: Ohne beschlossene Sanktionen durch den Uno-Sicherheitsrat oder die EU hat die Schweiz aussenpolitisch kaum Möglichkeiten, um auf gravierende Ereignisse zu reagieren, oder muss auf sachfremde Massnahmen (Sistierung Doppelbesteuerungsabkommen mit Saudi-Arabien nach der Affäre Kashoggi, Sistierung AIA mit der Türkei nach der Invasion in Nord-Syrien) zurückgreifen, um zu «sanktionieren». Mit der Einführung von klar definierten, gezielten Sanktionen kann diesem Mangel Abhilfe geschaffen werden.

2 Stand der Vorprüfung

Die APK-N gab der parlamentarischen Initiative an ihrer Sitzung vom 18. Januar 2021 mit 13 zu 8 Stimmen bei 3 Enthaltungen Folge. Sie ersuchte in der Folge die APK des Ständerates (APK-S) um Zustimmung zu diesem Beschluss. Am 16. April 2021 verweigerte die APK-S mit 7 Stimmen zu 5 ihre Zustimmung. Gemäss Artikel 109 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes hat die APK-N in diesem Fall dem Rat Antrag zu stellen, ob der Initiative Folge zu geben sei oder nicht.



3 Erwägungen der Kommission

Nach Meinung der Kommissionsmehrheit sollte sich der Bundesrat nicht darauf beschränken, die Sanktionen der UNO oder der wichtigsten Handelspartner zu übernehmen; vielmehr sollte er gegen Personen oder Institutionen, die schwere Verletzungen – namentlich der Menschenrechte oder des humanitären Völkerrechts – begangen haben, auch eigenständig Sanktionen verhängen können. Die Mehrheit betont zwar, dass bei Sanktionen ein koordiniertes Vorgehen besser ist als ein isoliertes, da nur koordinierte Sanktionen wirkungsvoll sind, hält aber auch fest, dass die Schweiz derzeit aufgrund fehlender Rechtsgrundlagen nicht von sich aus Massnahmen ergreifen kann. Wenn die Behörden gegen Einzelpersonen vorgehen möchten, die nicht auf den Listen beispielsweise der Europäischen Union stehen, so können sie dies nur über das Notrecht tun. Hier will die parlamentarische Initiative Abhilfe schaffen. Die Mehrheit ist der Auffassung, dass diese Initiative somit die Souveränität und die aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz stärkt und sie auch mit der Schweizer Neutralität vereinbar ist, da die Schweiz Staaten und nicht Regierungen oder Einzelpersonen anerkennt.

Die Kommissionsminderheit ist demgegenüber der Auffassung, dass in der Initiative mit der Bezeichnung «Menschenrechtsverbrechen» ein Rechtsbegriff verwendet wird, der das Ergebnis von Verfahren und Untersuchungen ist, die zu Verurteilungen geführt haben. Es sei jedoch nicht Aufgabe des Bundesrates, zu erklären, dass ein bestimmtes Verhalten ein Verbrechen darstellt oder dass es einer bestimmten Person zuzuschreiben ist. Außerdem hält die Minderheit fest, dass die Schweiz mit dieser Initiative zu einer aktiven Akteurin im Bereich der Sanktionen und somit zu einer an internationalen Konflikten beteiligten Partei würde. Zu guter Letzt würde der Rechtsstaat geschwächt und bestünde die Gefahr, dass die Schweiz bei den Sanktionen weiterginge als die UNO oder ihre wichtigsten Partner.