

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegli dals stadis



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 5. September 2022

Die Aussenpolitische Kommission des Ständerates (APK-S) hat an ihrer Sitzung vom 5. September 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 10 zu 3 Stimmen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Eine Minderheit (Jositsch, Sommaruga Carlo, Vara) beantragt, der Initiative Folge zu geben.

Berichterstattung: Müller Damian

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Pirmin Bischof

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 für repressive 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.

Am 2. Mai 2022 beantragte die APK-N dem Nationalrat mit 13 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Der Nationalrat folgte dem Antrag der APK-N und hat der parlamentarischen Initiative am 2. Juni 2022 mit 104 zu 74 Stimmen bei 5 Enthaltungen Folge gegeben.



3 Erwägungen der Kommission

Die Kommission ist der Ansicht, dass die vorliegende parlamentarischen Initiative Reputationsrisiken für die Schweiz in sich birgt und ihre Umsetzung zu Schwierigkeiten in der Pflege der internationalen Beziehungen führen könnte. Die Auswirkungen des Erlasses von eigenständigen personenbezogenen Sanktionen gegenüber hochrangigen ausländischen Politikern auf die Aussenwahrnehmung der Schweiz sind in den Augen der Kommission kaum abschätzbar und potenziell schädlich für die Vermittleraktivität in Konflikten sowie den Einsatz bei humanitären Krisen. Für die Kommission ist es von zentraler Bedeutung, dass die Schweiz ihren Ruf als neutrale und vertrauenswürdige Vermittlerin mit hoher Glaubwürdigkeit sowie ihre Rolle als Erbringerin von guten Diensten nicht gefährdet. Sie hält zudem fest, dass die Schweiz, gestützt auf die geltenden gesetzlichen Grundlagen, bereits gezielte Sanktionen der UNO sowie der EU übernehmen und mittragen kann. Die Kommission gibt zu bedenken, dass die Schweiz weltweit der kleinste Staat wäre, welcher ein Sanktionsregime im Stile des «Magnitsky Act» einführen würde. Die Erstellung der Sanktionslisten dürfte ihres Erachtens zu einem unverhältnismässigen Bürokratieaufwand führen und eine aus rechtstaatlicher Sicht kritische Willkürgefahr mit sich bringen. In einer Gesamtabwägung kommt die Kommission zum Schluss, dass die Nachteile und Risiken von eigenständigen personenbezogenen Sanktionen den potenziellen Nutzen für die Schweiz überwiegen. Zuletzt weist die Kommission darauf hin, dass das Anliegen der parlamentarischen Initiative bereits im Rahmen der laufenden Revision des Embargogesetzes eingebracht wurde und auch dort entschieden werden sollte.

Die Minderheit ist der Überzeugung, dass es die Einführung sogenannter «Smart Sanctions» der Schweiz erlauben würde, schwere Menschenrechtsverletzungen und Korruptionsfälle gezielt, effektiv und angemessen zu sanktionieren. Die persönliche Sanktionierung von einzelnen hochrangigen Politikern und Behördenmitgliedern habe gegenüber umfassenden Wirtschaftssanktionen den Vorteil, dass negative Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung vermieden werden können. Die Minderheit möchte, dass die Schweiz unabhängig von den Sanktionen ihrer wichtigsten Handelspartner sowie der UNO mit gezielten Konto- und Reisesperren eigenständig und flexibel auf Menschenrechtsverletzungen und Korruption reagieren kann. Zentral ist in ihren Augen die vorgesehene Einrichtung einer Ombudsstelle zur Wahrung der rechtsstaatlichen Prinzipien der Schweiz.