



22.3395

Motion APK-N.
**Kohärente, umfassende
und eigenständige Sanktionspolitik**

Motion CPE-N.
**Pour une politique de sanctions
cohérente, globale et indépendante**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.09.22
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 13.12.22

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Die Kommission und der Bundesrat beantragen die Ablehnung der Motion.

Michel Matthias (RL, ZG), für die Kommission: Die vorliegende Motion wurde von der APK-N am 3. Mai 2022 eingereicht und vom Nationalrat am 29. September dieses Jahres mit 101 zu 84 Stimmen angenommen. Unsere Kommission hat das Geschäft am 17. November beraten und beantragt Ihnen einstimmig, ohne Gegenantrag, die Motion abzulehnen. Folgende fünf Gründe bewegen uns, Ihnen die Ablehnung zu empfehlen:

1. Eine Überlegung aus inhaltlicher Sicht: Mit der Motion soll eine Sanktionspolitik angestrebt werden, die über das heute Mögliche hinausgeht. Der bisherige Pfad der zwingenden Übernahme von UNO-Sanktionen und der je nach Abwägung gebotenen Übernahme von EU-Sanktionen – Sie kennen das – soll offenbar verlassen werden. Dies ist aus Sicht der Kommission nicht nötig.

Betrachten wir das Umfeld, in welchem die Motion entstanden ist, also die Situation in der Ukraine und die darauf folgende Sanktionspolitik: Einerseits waren gewisse Kreise der Ansicht, dass der Bundesrat eine zu zögerliche Haltung eingenommen habe. Während der ersten vier Tage nach Erlass der EU-Sanktionen hat der Bundesrat jedoch Eigenständigkeit bewiesen. Sie erinnern sich: Er hat zuerst geprüft, worum es geht, und hat sich überlegt, ob und wie EU-Sanktionen ganz oder teilweise übernommen werden sollen. Andererseits wurde zum Teil aus rechtsstaatlicher Sicht kritisiert, EU-Sanktionen seien zu unbesehen übernommen worden, quasi im Paket, sodass Personen oder einzelne Unternehmen zu Unrecht auf Sanktionslisten gesetzt worden seien. In diesem Punkt – das ist auch meine Ansicht – braucht es sicher in Zukunft ausreichende Sorgfalt, damit nicht unbescholtene Personen oder Unternehmen ohne weitere Abklärungen gelistet werden. Aber das rechtliche Instrumentarium zur Sicherstellung dieser Sorgfalt besteht.

Im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise sind aus meiner Sicht keine wesentlichen Forderungen aufgekommen, die Schweiz solle andere, weitergehende oder eigenständigere Sanktionen beschliessen. Gerade diese Krise hat keine Notwendigkeit aufgezeigt, das Gesetz anzupassen.

2. Ein aussenpolitischer Gedanke: Die Motion möchte offenbar vom bewährten Pfad, UNO-Sanktionen oder, je nach Beurteilung, EU-Sanktionen zu übernehmen, abweichen und ein separates Sanktionsinstrumentarium aufbauen. Doch wir wissen, dass erstens solche Sanktionen höchstens im Konzert, in Koordination mit anderen Staaten, überhaupt Wirkung haben, sicher nicht als Einzelaktion der Schweiz. Zweitens würde sich der Bundesrat auch innenpolitisch angreifbar und erpressbar machen, wenn je nach Fall parlamentarisch oder medial Druck nach Sanktionen aufkäme.

Die Motionäre erwarten gemäss ihren Aussagen offenbar eine eigenständige Führungsrolle, eine Vorreiterrolle der Schweiz in der Sanktionspolitik. Ihre Kommission glaubt aber, dass die Verlässlichkeit, die Neutralitätspolitik und die guten Dienste der Schweiz eben gerade nicht für eine solche Führungsrolle sprechen.

3. Zur innenpolitischen Sicht: Ich erinnere daran – es ist noch nicht so lange her, es war in der letzten Session –, dass der Nationalrat die Revision des Embargogesetzes in der Schlussabstimmung ablehnte, also keinerlei Änderung wollte. Auch bei der vorherigen Detailberatung wurde der Antrag abgelehnt, die Schweiz solle bei Menschenrechtsverletzungen eigenständig Sanktionen erlassen können. So weit der Nationalrat. Und nun soll – der Nationalrat hat das am gleichen Tag entschieden – doch wieder eine separate Sanktionspolitik erfolgen.





Ich halte mich mit der Kommission an die Entscheide der beiden Räte. Mit der Annahme der Motion hat sich der Nationalrat eigentlich in Widerspruch zu seinen eigenen Entscheiden bei der letzten Gesetzesrevision gesetzt. Mit der Ablehnung dieser Motion können wir den Nationalrat aus seinem Widerspruch befreien.

4. Auch aus rechtlicher Sicht wäre es problematisch, neben dem Embargogesetz nun, gestützt auf Notrecht, eine zweite Säule der Sanktionspolitik aufzubauen. Die Motion stützt sich eben gerade auf Notrecht ab. Dieses Notrecht soll ja auf Einzel- und Ausnahmefälle beschränkt sein. Notrecht kann nicht Basis einer umfassenden Sanktionspolitik sein.

5. Es stellen sich auch Ressourcenfragen: Bereits bei Übernahme von EU-Sanktionen in diesem Umfang – wir haben das mit der Ukraine-Krise erlebt – war das SECO überbeschäftigt, und gerade zu Beginn kamen auch Klagen auf, die Abwicklung sei zu langwierig. Man stelle sich vor, das SECO hätte nun zusätzlich zur Prüfung von EU-Sanktionen noch eigenständige Entscheidungsgrundlagen für separate schweizerische Sanktionen bereitzustellen. Da müssten wir zusätzlich aufrüsten – und das Parlament ist nicht bekannt dafür, dass es in der Personalpolitik den Bund zu Mehrausgaben bewegen will; im Gegenteil, wir sind da eher bremsend.

Aus diesen Gründen beantrage ich Ihnen gemäss einstimmigem Entscheid der Kommission die Ablehnung dieser Motion.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: En complément de ce que vient de dire le rapporteur, M. le conseiller aux Etats Michel, j'aimerais quand même rappeler ce qui suit. Le Conseil fédéral effectue toujours une pesée des intérêts réfléchie quant aux sanctions reprises par la Suisse. Ainsi, le Conseil fédéral, sur la base de cette pesée des intérêts, est arrivé à la conclusion que la reprise des sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Russie était dans le meilleur intérêt de notre pays. Le cadre légal existant, qui permet de reprendre des sanctions des instances onusiennes, de l'OSCE et de nos principaux partenaires économiques – dans la pratique, il s'agit de l'Union européenne – est efficace, que ce soit au niveau politique, en préservant notre neutralité, ou au niveau des ressources, en reprenant des mesures de sanctions telles quelles. En conséquence, je peux vous réaffirmer clairement que la Suisse mène d'ores et déjà une politique cohérente, globale et indépendante en matière de sanctions.

Pour prendre l'exemple de l'agression militaire russe, l'ordonnance instituant des mesures en lien avec l'Ukraine a été modifiée à plusieurs reprises en un temps record, et la quasi-totalité des mesures de l'Union européenne ont été reprises. De plus, le fait que certaines sanctions n'aient pas été reprises ou que la Suisse ait décidé d'elle-même d'étendre au Royaume-Uni les exemptions appliquées à l'Union européenne démontrent que la politique du Conseil fédéral en matière de sanctions est – je l'ai dit – globale, indépendante et cohérente.

En parallèle, la Suisse a intensifié sa coopération avec les autorités compétentes de l'Union européenne, de ses Etats membres ainsi qu'avec ses partenaires dits "like-minded". La Suisse est un partenaire fiable, crédible, et son engagement est largement apprécié par ses partenaires internationaux. Je rappelle à ce sujet que la loi actuelle sur les embargos suffit pleinement pour mettre en place cette politique de coopération.

Pour en revenir au coeur du sujet, des sanctions autonomes présentent de nombreux inconvénients qu'il convient d'éviter. J'aimerais revenir sur les principaux d'entre eux.

AB 2022 S 1301 / BO 2022 E 1301

Premièrement, il faut reconnaître que nous sommes un petit pays. Bien que prospère, la Suisse dépend de ses partenaires et ne peut pas mener de politique en solitaire. En conséquence, des sanctions autonomes n'auraient qu'un effet limité, la Suisse ne pouvant pas prétendre influencer la politique de sanctions de ses partenaires. Dans ce contexte, comme l'a dit M. le conseiller aux Etats Caroni ici présent au sujet de la révision de la loi sur les embargos, il est parfaitement logique que la Suisse mène une politique de sanctions "gemeinsam, nicht einsam", ce que permet d'ailleurs la base légale existante. De plus, le risque de contournement des sanctions à l'étranger, les obstacles techniques et les importantes ressources supplémentaires nécessaires constituent des arguments importants pour renoncer à des sanctions autonomes.

Finalement, la loi sur les embargos en vigueur a permis, je l'ai dit, au Conseil fédéral de mener une politique cohérente et de prouver que le système fonctionne. Evidemment, des pistes d'amélioration existent. Elles sont poursuivies par le Conseil fédéral. Cela est d'ailleurs indiqué dans son avis sur la présente motion. Certaines pistes proposées, comme l'intensification de la coopération internationale et nationale, ne requièrent aucun changement de la loi. D'autres, telles qu'un renforcement des dispositions pénales, en sont encore à un stade très précoce. Le Conseil fédéral va suivre la situation avec attention et tirera d'éventuelles leçons dans ce domaine. Cependant cette motion, je le répète, n'est pas nécessaire pour la poursuite de cette stratégie.

J'aimerais passer à un autre point soulevé dans la motion, à savoir les mesures de compensation pour la population et l'économie de notre pays. On n'en a peu parlé, mais cela figure dans le développement de la





motion. Des mesures de compensation ne sont pas souhaitables. Je vous rappelle aussi qu'elles seraient extrêmement difficiles à mettre en oeuvre. Comment voulez-vous distinguer les effets des sanctions suisses des autres effets liés à la situation économique générale, à la guerre en Ukraine ou encore aux sanctions internationales? Vous conviendrez qu'il serait pratiquement impossible de choisir les bénéficiaires méritant une compensation. De plus, de telles mesures de compensation nécessitent comme toujours une certaine bureaucratie pour leur mise en oeuvre. A cet égard, les expériences que nous avons faites lors de la crise du Covid-19 sont parlantes.

Pour conclure: le but de la présente motion est louable, certains points valables y sont abordés, mais il n'est pas tenu compte du fait que la politique de sanctions de la Suisse ne doit pas être révisée de fond en comble, même dans le contexte de l'agression militaire russe en Ukraine.

Je vous invite, au nom du Conseil fédéral, à suivre votre commission, et à rejeter la motion.

Abgelehnt – Rejeté