



CH-3003 Bern

SECO; rel

POST CH AG

Kommission für Rechtsfragen  
CH-3003 Bern

Aktenzeichen: SECO-471.1-32/4  
Bern, 26. Oktober 2022

## **22-07 Sperrung und Konfiskation von Vermögenswerten: Grenzen der rechtlichen Rahmenbedingungen**

Sehr geehrter Herr Präsident,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich beziehe mich auf Ihr Schreiben vom 13. September 2022, in dem die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats dem Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) Fragen zur Sperrung und Einziehung von Vermögenswerten stellt. Das SECO wurde mit der Beantwortung dieser Fragen beauftragt.

Gerne nehmen wir wie folgt Stellung:

### Fragen 1 und 6 :

Bevor ein Überblick über die aktuelle Rechtslage betreffend die Einziehung und Rückgabe von Vermögenswerten gegeben wird, ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass jede Einziehungsmassnahme immer auf einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage beruhen muss. Die Möglichkeiten zur Einziehung nach geltendem Recht sind daher eingeschränkt und setzen stets voraus, dass die entsprechenden Anwendungsbedingungen erfüllt sind. Jede Einziehungsmassnahme stellt einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) dar und muss in einer Weise erfolgen, die die Verfahrensgarantien der Bundesverfassung (Art. 29a ff. BV) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 6 und 7 EMRK) respektiert.

### *Embargogesetz (EmbG, SR 946.231)*

Gemäss dem EmbG kann der Bundesrat Massnahmen ergreifen, die die Rechte sanktionierter Personen oder Organisationen einschränken oder begrenzen. Die auf Art. 1 und 2 des EmbG gestützten Verordnungen sehen demnach die Sperrung von Vermögenswerten unter der Kontrolle sanktionierter Personen vor, nicht jedoch deren Einziehung. Die Sperrung von Vermögenswerten erfolgt dabei provisorisch, was dem politischen Charakter internationaler Sanktionen entspricht. Zur Erinnerung: Sanktionsmassnahmen sind keine strafrechtlichen Massnahmen; sie bedeuten nicht, dass eine Person oder Organisation eine Straftat begangen hat.

Art. 13 EmbG sieht vor:

<sup>1</sup> Die einer Zwangsmassnahme unterliegenden Gegenstände und Vermögenswerte werden ohne



*Rücksicht auf die Strafbarkeit einer bestimmten Person eingezogen, wenn die rechtmässige Verwendung nicht gewährleistet ist.*

*<sup>2</sup> Die eingezogenen Gegenstände und Vermögenswerte sowie ein allfälliger Verwertungserlös verfallen unter Vorbehalt des Bundesgesetzes vom 19. März 2004 über die Teilung eingezogener Vermögenswerte dem Bund.*

Diese Bestimmung setzt zunächst das Vorliegen eines Verwaltungsstrafverfahrens und damit einen Verstoß gegen die Bestimmungen einer auf das EmbG abgestützten Verordnung voraus. Im Rahmen eines solchen Verfahrens können Vermögenswerte auch dann eingezogen werden, wenn der Täter nicht strafbar ist (beispielsweise, weil er nicht identifiziert werden kann), sofern eine rechtmässige Verwendung der Vermögenswerte nicht gewährleistet werden kann. Solange Vermögenswerte jedoch durch Sanktionen gesperrt sind, werden sie entweder rechtskonform oder gar nicht verwendet. Aus diesem Grund sind die Voraussetzungen für eine Einziehung gesperrter Vermögenswerte nach Art. 13 EmbG nicht erfüllt.

Art. 13 EmbG bietet daher keine ausreichende Rechtsgrundlage, um Vermögenswerte von sanktionierten Personen, Unternehmen und Organisationen einzuziehen zu können, wenn keine Verletzung (oder Umgehung) der Sanktionen im Rahmen eines Verwaltungsstrafverfahrens festgestellt wurde. In der Praxis haben diese Bedingungen zu einer begrenzten Anwendung von Art. 13 EmbG geführt, und betraf bislang die Beschlagnahmung von Gütern, die in sanktionswidriger Weise eingeführt wurden. Als Beispiel können wir den Fall der illegalen Einfuhr von Diamanten (Kimberley-Prozess) oder den Fall der illegalen Einfuhr von Waffenteilen aus Russland (vor dem Ukraine-Krieg) nennen.

Was den zweiten Aspekt der Frage betrifft, nämlich die Rückgabe von Vermögenswerten an die Ukraine, enthält das EmbG keine Bestimmungen über die Rückgabe von eingezogenen Vermögenswerten an geschädigte Personen oder Organisationen. Tatsächlich behalten die sanktionierten Personen das Eigentum an ihren gesperrten Vermögenswerten und wirtschaftlichen Ressourcen, da der Zweck von Sanktionen darin besteht, eine Verhaltensänderung herbeizuführen. Sie erhalten die Vermögenswerte zurück, wenn die Sanktionsmassnahmen aufgehoben werden. Darüber hinaus könnte selbst dann, wenn Vermögenswerte auf der Grundlage des EmbG eingezogen werden, die Rückgabe grundsätzlich nur zugunsten der Person erfolgen, die durch die Straftat (Verstoß gegen die Sanktionen) geschädigt wurde. Im vorliegenden Fall ist es unwahrscheinlich, dass die Ukraine durch die festgestellten Verstöße als geschädigt angesehen werden kann. Des Weiteren soll daran erinnert werden, dass der Zweck des EmbG darin besteht, einen Staat, in diesem Fall Russland, zu sanktionieren. Dies stellt einen anderen Zweck als die Rückgabe von Vermögenswerten dar, die in diesem Fall darin besteht, der Ukraine zu helfen. Daher gibt es im EmbG keine Rechtsgrundlage für die Rückgabe von gesperrten Vermögenswerten an die Ukraine.

*Gesetz über unrechtmässig erworbene Vermögenswerte (SRVG, SR 196.1)*

Das SRVG ermöglicht die Einziehung von Vermögenswerten unter bestimmten Umständen. Damit eine Einziehung auf der Grundlage von Art. 4 und 14 SRVG in Betracht gezogen werden kann, müsste Russland unter anderem Strafverfahren gegen die sanktionierten Personen eröffnen und die Schweiz um Rechtshilfe ersucht haben, was in naher Zukunft unwahrscheinlich scheint. Wenn diese Bedingungen erfüllt wären, wäre es Sache der Schweizer Gerichte, zu entscheiden, ob die entsprechenden Vermögenswerte unrechtmässigen Ursprungs sind. Art. 18 SRVG legt die Grundsätze fest, die für die Rückgabe von Vermögenswerten gelten, die in Anwendung des SRVG eingezogen wurden. Der erste Grundsatz besagt, dass die Vermögenswerte an den Ursprungsstaat zurückgegeben werden. Im vorliegenden Fall wäre der Ursprungsstaat wahrscheinlich Russland und nicht die Ukraine. In den meisten Fällen wäre es daher nicht möglich, Vermögenswerte basierend auf dem SRVG an die Ukraine zurückzugeben.

*Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0)*

Nach dem StGB setzt die Einziehung von Vermögenswerten voraus, dass der unrechtmässige Ursprung dieser Vermögenswerte im Rahmen von Gerichtsverfahren in der Schweiz festgestellt wurde (Art. 70 StGB). Somit wäre es notwendig, dass die Schweizer Strafverfolgungsbehörden Strafverfahren einleiten, um festzustellen, ob die durch die Sanktionen gesperrten Vermögenswerte unrechtmässigen Ursprungs sind. Darüber hinaus müssten die entsprechenden Vermögenswerte aufgrund ihres Zusammenhangs mit der Straftat, die Gegenstand der Strafverfolgung ist, eingezogen werden können. Daraus folgt, dass die bloße Tatsache, dass eine Person nach dem EmbG sanktioniert wird, nicht ausreicht, um die Anwendung der Einziehungsmassnahmen des StGB in Betracht zu ziehen.

Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass solche Strafverfahren gegen russische Angeklagte in der Schweiz durchgeführt werden, ihr Erfolg würde jedoch in hohem Masse von der justiziellen Zusammenarbeit mit den russischen Behörden abhängen (die Verbrechen, die ihnen zur Last gelegt werden,

würden hauptsächlich in Russland begangen worden sein; die meisten Beweise würden sich dort befinden). Unter den derzeitigen Umständen ist es unwahrscheinlich, dass Russland bei solchen Verfahren kooperieren würde.

Darüber hinaus sieht Art. 72 StGB die Einziehung von Vermögenswerten vor, über die eine kriminelle Organisation die Verfügungsgewalt ausübt. Diese muss von einem Richter ausgesprochen werden. Eine solche Einziehung setzt voraus, dass die Person, deren Vermögenswerte eingezogen werden, einer kriminellen Organisation angehört. Nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesgerichts kann eine Regierung nicht als kriminelle Organisation im Sinne von Art. 260ter StGB eingestuft werden<sup>1</sup>. Wie bereits erwähnt, kann eine Rückgabe von Vermögenswerten, die infolge eines Strafverfahrens in der Schweiz eingezogen wurden, grundsätzlich nur zugunsten der durch die Straftat geschädigten Person erfolgen. Im vorliegenden Fall dürfte dies eher der russische als der ukrainische Staat sein.

#### *Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG, SR 351.1)*

Gemäss Art. 74a IRSG :

*<sup>1</sup> Gegenstände oder Vermögenswerte, die zu Sicherungszwecken beschlagnahmt wurden, können der zuständigen ausländischen Behörde auf Ersuchen am Ende des Rechtshilfeverfahrens (Art. 80 d) zur Einziehung oder Rückerstattung an den Berechtigten herausgegeben werden.*

In dem von den Fragen der Kommission angesprochenen Kontext würde die Einziehung der durch die Sanktionen gesperrten Vermögenswerte voraussetzen, dass Russland ein Strafverfahren gegen die von Sanktionen betroffenen Personen einleitet, um zu beweisen, dass ihre in der Schweiz befindlichen Vermögenswerte unrechtmässigen Ursprungs sind. In diesem Rahmen würde Russland die Schweiz um Rechtshilfe ersuchen, um zu bezwecken, dass die Schweiz die Vermögenswerte an Russland übergibt. Obwohl diese Möglichkeit der Einziehung besteht, scheint sie unter den gegenwärtigen Umständen sehr hypothetisch zu sein. Zudem würde es sich um eine Übergabe an Russland und nicht an die Ukraine handeln.

#### *Bundesgesetz über die Teilung eingezogener Vermögenswerte (TEVG, SR 312.4)*

Gemäss Art. 11 TEVG kann die Schweiz eingezogene Vermögenswerte mit einem ausländischen Staat teilen, sofern diese Einziehung das Ergebnis einer Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und dem ausländischen Staat im Bereich der Rechtshilfe ist. Daher wäre eine Teilung mit der Ukraine nur möglich, wenn die Ukraine zur Einziehung der durch die Sanktionen gesperrten Vermögenswerte beitragen würde. Wie bereits erwähnt, müsste die Zusammenarbeit im Rahmen der Rechtshilfe zur Einziehung der von den Sanktionen betroffenen Vermögenswerte jedoch eher von den russischen Behörden ausgehen. Das TEVG kommt daher nur in Ausnahmefällen als Rechtsgrundlage in Frage, um eingezogene Vermögenswerte für den Wiederaufbau der Ukraine einzusetzen.

#### Frage 2 :

Wenn die Schweiz die gesperrten Vermögenswerte für den Wiederaufbau der Ukraine verwenden wollte, müsste sie die dafür notwendige Rechtsgrundlage schaffen. Einerseits müsste sie die Einziehung dieser Vermögenswerte erlauben. Andererseits müsste sie eine neue Rechtsgrundlage für die Rückgabe der Vermögenswerte schaffen.

Der Bundesrat hat bereits in seiner Antwort auf das Postulat 22.34.52 Ryser vom 11. Mai 2022 und auf die Motion 22.3455 der Sozialdemokratischen Fraktion vom 11. Mai 2022 zur Zweckmässigkeit solcher Massnahmen Stellung genommen. Aus den folgenden Gründen ist er der Ansicht, dass die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Einziehung von Vermögenswerten von sanktionierten Personen, nur weil sie auf der Sanktionsliste stehen, nicht angebracht ist.

Erstens stellt die Einziehung von Vermögenswerten – im Vergleich zu deren Sperrung – einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie und andere verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte der betroffenen Personen dar. Wie bereits erwähnt, setzt die Einziehung von Vermögenswerten in der Schweiz in der Regel eine von einem Gericht bestätigte Straftat voraus. Die Aufnahme in eine Sanktionsliste bedeutet nicht per se, dass die Person eine Straftat begangen hat, und die Sperrung von Geldern bedeutet keineswegs, dass diese unrechtmässig erworben wurden. Aus diesem Grund wäre es aus rechtsstaatlicher Sicht höchst fragwürdig, Vermögenswerte russischer Unternehmen oder Bürger nur aufgrund von

<sup>1</sup> BGE 145 IV 470 vom 8. November 2019 E. 4.8, zur Qualifikation der Bewegung "Liberation Tigers of Tamil Eelam". Zu beachten ist, dass es noch keine Rechtsprechung zur neuen Fassung von Art. 260ter StGB gibt, die am 1. Juli 2021 in Kraft getreten ist.

Staatsnähe oder auf der Grundlage bestehender Sanktionen einzuziehen. Die Vereinbarkeit einer solchen Massnahme mit den Grundsätzen der Legalität und der Verhältnismässigkeit (Art. 5 BV) sowie mit der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) wird in Frage gestellt.

Zweitens stellt sich im Fall von staatlichen Vermögenswerten auch die Frage der Immunität. Die in der Schweiz deponierten Guthaben einer Zentralbank beispielsweise sind durch die Vollstreckungsimmunität des Staatsvermögens geschützt. Es ist nicht klar, ob die Einziehung solcher Vermögenswerte mit der durch das Völkerrecht gewährten Immunität des Staates von Gerichtsbarkeit und Vollstreckung vereinbar wäre. Letztlich wäre es Sache der zuständigen Gerichte, eine Entscheidung zu treffen.

Drittens würde die Einziehung von Vermögenswerten das Gegenteil von dem bewirken, was mit Sanktionen bezweckt wird. Sanktionen sind in erster Linie zeitlich begrenzte Zwangsmassnahmen, die einen Staat dazu bringen sollen, zu einem Verhalten zurückzukehren, das mit dem Völkerrecht vereinbar ist. Sanktionen sind keine strafrechtlichen Massnahmen. Mit der Einziehung ihrer Vermögenswerte hätten die betroffenen Personen und Unternehmen jedoch keinen Grund mehr, ihr Verhalten zu ändern, und letztlich könnte die Massnahme sogar eine kontraproduktive Wirkung haben.

#### *Mögliche Massnahmen auf internationaler Ebene*

Auch wenn es derzeit nicht möglich ist, gesperrte Vermögenswerte zu konfiszieren und für den Wiederaufbau der Ukraine zu verwenden, gibt es völkerrechtliche Normen über die Wiedergutmachung von Schäden, die durch völkerrechtswidrige Handlungen entstanden sind. Wenn ein Staat gegen das Völkerrecht verstösst und einem anderen Staat Schaden zufügt, muss er grundsätzlich den entstandenen Schaden ersetzen (z. B. Kriegsreparationen, die am Ende des Konflikts durch Verträge oder durch Entscheidungen internationaler Gerichte geregelt werden).

Damit verbindliche Entscheidungen über Reparationen von Russland durchgesetzt werden können, müsste der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Schaffung eines Reparationsmechanismus beschliessen. Dies scheint unwahrscheinlich, da Russland im Sicherheitsrat über ein Vetorecht verfügt.

Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) könnte Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die in der Ukraine begangen wurden, vor Gericht bringen. Die Schweiz hat sich bereits dafür eingesetzt, indem sie den vorliegenden Fall gemeinsam mit 41 weiteren Staaten vor den IStGH gebracht hat. Der Gerichtshof, der nur über Einzelpersonen und nicht über Staaten urteilt, kann gegen eine verurteilte Person einen Beschluss erlassen, in dem er die Entschädigung festlegt, die den Opfern oder ihren Rechtsnachfolgern zu gewähren ist. Diese Wiedergutmachung kann unter anderem in Form von Rückgabe, Entschädigung oder Rehabilitation erfolgen (Art. 75 Abs. 2 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs [SR 0.312.1]) und kann aus der Einziehung von Gewinnen, Gütern und Vermögenswerten bestehen, die direkt oder indirekt aus dem Verbrechen gezogen wurden (Art. 77 Abs. 2 Bst. b).

#### *Andere laufende Arbeiten*

Generell besteht die wichtigste Einschränkung des derzeitigen Rechtsrahmens für die Einziehung und Rückgabe unrechtmässig erworbener Vermögenswerte darin, dass der Erfolg von der Kooperation ausländischer Staaten abhängt, die häufig nicht in der Lage oder nicht willens sind, effektiv mit der Schweiz zusammenzuarbeiten. Um diese Einschränkung zu beheben, wäre es notwendig, dass die Schweiz die Mittel zur Einziehung schafft, ohne auf die Hilfe ausländischer Staaten angewiesen zu sein, und dass die Schweiz die gesetzlichen Grundlagen schafft, die es ihr ermöglichen, eingezogene Vermögenswerte einem ausländischen Staat zuzuweisen.

Das EDA arbeitet – zusammen mit den weiteren zuständigen Departementen und Akteuren – bereits an diesen Themen im Rahmen des Postulats 19.3414 sowie an der Umsetzung der Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle, die diese in ihrer Evaluation der Strategie zur Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte (Prüfnummer: 18369) formuliert hat. Das EDA prüft, wie der gesetzliche Rahmen für die Einziehung und Rückgabe von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten im Zusammenhang mit PEP verbessert werden kann. Der Bericht ist für die erste Hälfte des Jahres 2023 vorgesehen. Er wird eine Gesamtbewertung des derzeitigen Rechtsrahmens ermöglichen und den Verbesserungsbedarf sowie mögliche Wege zur Erreichung dieses Ziels aufzeigen. Diese Überlegungen beschränken sich jedoch auf Vermögenswerte aus Straftaten (SRVG, StGB, IRSG, TEVG) und schliessen Vermögenswerte aus, die lediglich durch Sanktionen gesperrt sind (EmbG).

#### Frage 3:

Zunächst einmal ist es wichtig, daran zu erinnern, dass im Rahmen internationaler Sanktionen die strafrechtlichen Bestimmungen zur Bewältigung von Verstössen in die alleinige Zuständigkeit der

Schweiz fallen und im EmbG geregelt sind. Die Schweiz hat zwar in vielen Fällen die Sanktionsmassnahmen der EU übernommen, behält sich aber vor, die strafrechtlichen Bestimmungen autonom zu regeln. Sie hat keine rechtliche oder politische Verpflichtung, sich an die derzeitigen oder künftigen Strafbestimmungen der EU anzupassen. Die Anwendung des Strafrechts liegt in der Zuständigkeit der Schweiz. Es ist auch zu betonen, dass bislang kein Staat Vermögenswerte allein deshalb eingezogen hat, weil eine natürliche oder juristische Person auf einer Sanktionsliste steht. Die Schweiz würde also eine Ausnahme bilden, wenn sie solche Massnahmen ergreifen würde.

Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Postulat 22.3452 Ryser erläutert hat, verfolgt er die Diskussionen über die mögliche Einziehung und Wiederverwendung von Vermögenswerten, insbesondere auf EU-Ebene, aufmerksam. Zur Erinnerung: Am 25. Mai 2022 hat die EU angekündigt, dass sie eine neue Richtlinie über die Einziehung und Beschlagnahme von Vermögenswerten verabschieden will, die auch auf Fälle von Umgehung oder Verletzung von Sanktionen anwendbar sein soll. Der Bundesrat verfolgt die Entwicklungen bezüglich dieses neuen Projekts. Anschliessend beschloss die EU am 21. Juli 2022 unter anderem, die in ihren Sanktionsmassnahmen vorgesehene Meldepflicht auszuweiten und die sanktionierten Personen oder Organisationen zu verpflichten, ihre in einem EU-Mitgliedstaat gehaltenen Vermögenswerte zu melden. Verstösse gegen diese Meldepflicht werden als Verstoss gegen das Verbot der Beteiligung an Aktivitäten zur Umgehung von EU-Sanktionen eingestuft und müssen von den Mitgliedstaaten geahndet werden. Je nach den nationalen Gesetzen der EU-Mitgliedstaaten könnte unter bestimmten Bedingungen und im Rahmen eines entsprechenden Strafverfahrens die Einziehung nicht gemeldeter Vermögenswerte in Betracht kommen.

In Bezug auf die Schweiz ist fraglich, ob eine Ausweitung der Meldepflicht nach dem Modell der EU zu einer substantziellen Erhöhung des im internationalen Vergleich ohnehin bereits sehr hohen Betrags an gesperrten Vermögenswerten (derzeit 6,7 Milliarden Franken) führen würde. Folglich wäre der Mehrwert einer solchen Meldepflicht in Bezug auf die Sperrung von Vermögenswerten und die Anwendung von Sanktionen fraglich. Die Absicht dieser Ausweitung der Meldepflicht scheint also eher in der Sanktionierung von Verstössen gegen diese neue Massnahme zu liegen. In diesem Zusammenhang sind mehrere Aspekte zu berücksichtigen.

Erstens wäre die praktische Umsetzung wahrscheinlich ineffizient, da die Verfolgung von Straftaten, die von Personen oder Organisationen im Ausland begangen wurden, wahrscheinlich auf unüberwindbare praktische Schwierigkeiten stossen würde, da es an der hierfür notwendigen rechtlichen Kompetenz mangelt.

Wenn man zweitens davon ausgeht, dass die Ausweitung der Meldepflicht in erster Linie dazu dienen soll, eine gesetzliche Grundlage für die strafrechtliche Einziehung von Vermögenswerten zu schaffen, wäre dies aus rechtsstaatlicher und rechtspolitischer Sicht bedenklich. Es scheint nämlich fraglich, ob die im EmbG vorgesehenen Voraussetzungen für die Einziehung von Vermögenswerten bei Verletzung der Meldepflicht durch eine bestrafte Person tatsächlich erfüllt sind und ob eine Einziehung eine verhältnismässige Strafe darstellt.

Zu diesen rechtlichen Schwierigkeiten kommt hinzu, dass die Übernahme dieser erweiterten Meldepflicht durch die Schweiz auch die Kohärenz der Schweizer Sanktionspolitik beeinträchtigen würde, da sie zu einer Ungleichbehandlung Russlands im Vergleich zu anderen materiell identischen Sanktionsregimen führen würde.

Schliesslich kann die praktische Umsetzung der erweiterten Meldepflicht durch die EU-Mitgliedstaaten zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden. Die erste Frist für Meldungen durch sanktionierte Personen ist am 1. September 2022 abgelaufen. Es wird zu beobachten sein, ob signifikante Vermögenswerte gemeldet werden und ob und wie etwaige Verstösse gegen die Meldepflicht verfolgt werden. Auf Grundlage der derzeit verfügbaren Informationen lässt sich daher nicht eindeutig sagen, ob die Ausweitung der Meldepflicht von der Schweiz übernommen werden sollte oder nicht. Auf eine Übernahme der erweiterten Meldepflicht durch die Schweiz sollte daher zum jetzigen Zeitpunkt verzichtet werden. Das SECO wird die Entwicklung der Situation weiterhin beobachten.

#### Frage 4 :

Die Bestimmungen darüber, wie Verstösse gegen Sanktionsmassnahmen durch natürliche oder juristische Personen geahndet werden, finden sich im EmbG (Art. 9 und 10). Die gesetzlich vorgesehenen Höchststrafen betragen ein Jahr Gefängnis oder 500'000 Franken Busse, in schweren Fällen fünf Jahre Gefängnis oder eine Million Franken Busse. Alle Verordnungen, die die verschiedenen Sanktionsregelungen regeln, enthalten einen Artikel, der auf diese Bestimmungen verweist (im Fall der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine – SR 946.231.176,72, im Folgenden "Ukraine-Verordnung" – ist dies Art. 32).

Das SECO ist für die Durchführung und Überwachung von Sanktionen in der Schweiz zuständig. Dabei arbeitet es eng mit anderen involvierten Bundesstellen zusammen, wie beispielsweise dem SEM, dem BAZL oder dem BAZG. Das SECO kann besonders schwerwiegende Fälle an die Bundesanwaltschaft weiterleiten. Wenn beispielsweise Mitarbeiter des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) an der Grenze feststellen, dass sanktionierte Personen mit Vermögenswerten ein- oder ausreisen wollen, erfolgt eine Meldung an das SECO, welches in diesem Bereich für den Vollzug zuständig ist. Dieses entscheidet dann über die zu treffenden Massnahmen.

Wie in seiner Antwort auf die Motion 22.3395 APK-N erwähnt, ist sich der Bundesrat weiterhin der neuen Herausforderungen im Bereich der Sanktionspolitik bewusst und nimmt regelmässig eine Überprüfung dieser Herausforderungen vor. In diesem Zusammenhang werden bereits verschiedene Wege zur Stärkung des aktuellen Sanktionssystems verfolgt oder können in Betracht gezogen werden. So wird beispielsweise über eine Intensivierung der internationalen und nationalen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden oder über eine Verschärfung der Strafbestimmungen nach dem Vorbild des Güterkontrollgesetzes (SR 946.202) oder des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial (SR 514.51) nachgedacht.

#### Frage 5 :

Das EmbG hat es der Schweiz ermöglicht, alle EU-Sanktionen im Rohstoffbereich zu übernehmen. Als Beispiel seien die folgenden Einschränkungen in der Ukraine-Verordnung erwähnt:

##### *Art. 12 Feste fossile Brennstoffe*

*<sup>1</sup> Der Kauf von Kohle und anderen festen fossilen Brennstoffen gemäss Anhang 22 aus der Russischen Föderation oder mit Ursprung in der Russischen Föderation und die Einfuhr, die Durchfuhr und der Transport dieser Güter in und durch die Schweiz sind verboten.*

*<sup>2</sup> Die Erbringung von Dienstleistungen aller Art, einschliesslich Finanzdienstleistungen, Vermittlung und technischer Hilfe, sowie die Gewährung von Finanzmitteln im Zusammenhang mit dem Kauf, der Einfuhr, der Durchfuhr und dem Transport in und durch die Schweiz sowie mit der Bereitstellung, der Herstellung, der Wartung oder der Verwendung von Gütern nach Absatz 1 sind verboten.*

##### *Art. 12a Rohöl und Erdölerzeugnisse*

*<sup>1</sup> Der Kauf, sofern die Schweiz der Bestimmungsort ist, die Einfuhr, die Durchfuhr und der Transport in und durch die Schweiz von Rohöl und Erdölerzeugnissen gemäss Anhang 24 aus der Russischen Föderation oder mit Ursprung in der Russischen Föderation sind verboten.*

*<sup>2</sup> Die Erbringung von Dienstleistungen aller Art, einschliesslich Finanzdienstleistungen, Vermittlung und technischer Beratung, sowie die Gewährung von Finanzmitteln in Zusammenhang mit dem Kauf mit Bestimmungsort Schweiz, der Einfuhr, der Durchfuhr und dem Transport in und durch die Schweiz von Rohöl und Erdölerzeugnissen gemäss Anhang 24 aus der Russischen Föderation oder mit Ursprung in der Russischen Föderation sind verboten.*

*[...]*

##### *Art. 14d Gold und Golderzeugnisse*

*<sup>1</sup> Der Kauf von Gold gemäss Anhang 26 mit Ursprung in der Russischen Föderation, das nach dem 4. August 2022 aus der Russischen Föderation ausgeführt wurde, und die Einfuhr, die Durchfuhr und der Transport solchen Goldes in und durch die Schweiz sind verboten.*

*<sup>2</sup> Der Kauf von Gold gemäss Anhang 26, das in einem Drittstaat unter Verwendung von Gold nach Absatz 1 verarbeitet wurde, und die Einfuhr, die Durchfuhr und der Transport von so verarbeitetem Gold in und durch die Schweiz sind verboten.*

*<sup>3</sup> Der Kauf von Golderzeugnissen gemäss Anhang 27 mit Ursprung in der Russischen Föderation, die nach dem 4. August 2022 aus der Russischen Föderation in die Schweiz ausgeführt wurden, und die Einfuhr, die Durchfuhr und der Transport solcher Golderzeugnisse in und durch die Schweiz sind verboten.*

*<sup>4</sup> Die Erbringung von Dienstleistungen aller Art, einschliesslich Finanzdienstleistungen, Vermittlung und technischer Hilfe, sowie die Gewährung von Finanzmitteln im Zusammenhang mit dem Kauf, der Einfuhr, der Durchfuhr und dem Transport in und durch die Schweiz sowie mit der Bereitstellung, der Herstellung, der Reparatur oder der Verwendung von Gold oder Golderzeugnissen nach den Absätzen 1–3 sind verboten.*

[...]

Was die Umsetzung betrifft, so liegt die Verantwortung für die Einhaltung der Verordnung, sei es im Bereich der Rohstoffe oder in anderen Bereichen, grundsätzlich bei den natürlichen und juristischen Personen, die verpflichtet sind, das Schweizer Recht einzuhalten. Sie müssen insbesondere sicherstellen, dass sie nicht mehr mit sanktionierten Gütern und Dienstleistungen handeln und keine wirtschaftlichen Ressourcen an sanktionierte Personen zur Verfügung stellen. Das SECO ist für die Durchführung und Überwachung von Sanktionen in der Schweiz zuständig. Wenn es Informationen erhält, die darauf hindeuten, dass gegen Schweizer Sanktionsbestimmungen verstossen wurde, geht es diesen Informationen aktiv nach. Dabei arbeitet es eng mit anderen involvierten Bundesstellen zusammen. Die entsprechenden Strafbestimmungen sind im Embargogesetz verankert (siehe Antwort auf Frage 4 oben).

Der Bundesrat anerkennt die Notwendigkeit, die Statistiken über die in der Schweiz stattfindenden Rohstoffhandelsaktivitäten zu verbessern, und beauftragte die zuständigen Departemente, die Frage einer spezifischen Datenerhebung bis Ende des Jahres eingehend zu prüfen, um die Bedeutung dieser Branche auf nationaler und internationaler Ebene besser zu erfassen. Bessere Daten sind die Grundlage für mehr Transparenz und könnten in Zukunft zur Bewertung und Einschätzung des Handlungsbedarfs durch die Behörden beitragen. Diese komplexe Arbeit wird eine zuverlässige Datenbasis und Vergleiche im Zeitverlauf ermöglichen. Erste Daten werden erst mittel- bis langfristig verfügbar sein.

Darüber hinaus hatte der Bundesrat im Juni das WBF beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EFD und dem UVEK die Auswirkungen der Übernahme der Verbote für Erdöl und Erdölprodukte auf den Rohstoffhandel in der Schweiz zu analysieren. Im Allgemeinen deuten die Angaben der Unternehmen auf viel Unsicherheit in der Branche hin. Das Embargo gegen Russland infolge des Krieges in der Ukraine wirkt sich auf den Handel mit Rohöl, Erdölprodukten und Erdgas in der Schweiz aus. Aus der Studie ergeben sich vier Hauptschlussfolgerungen. Erstens ist mit einem leichten Rückgang der auf dem Handelsplatz Schweiz gehandelten Mengen an Rohöl, Erdölproduktion und Erdgas zu rechnen. Zweitens ist unklar, wie sich dieser Rückgang auf die Unternehmensgewinne und die Steuerbemessungsgrundlage auswirken wird. Drittens erwarten die Unternehmen zudem kaum Veränderungen bei den Wirtschaftsaussichten. Schliesslich kann, viertens, davon ausgegangen werden, dass die Zahl der Beschäftigten im Handel mit Rohöl, Erdölprodukten und Erdgas in der Schweiz stabil ist und mittelfristig auch bleiben wird. Von allen möglichen Szenarien ist eine Verlagerung ins Ausland für die Mehrheit der befragten Unternehmen unwahrscheinlich.

Zu den weiteren Fragen, die während der Anhörungen in der RK-S aufgeworfen wurden, nehmen wir gerne wie folgt Stellung:

#### Zu den wirtschaftlichen Berechtigten :

Gewisse Massnahmen zur Identifizierung der wirtschaftlich Berechtigten von Schweizer Gesellschaften sind bereits im geltenden Recht vorgesehen (Art. 697I des Obligationenrechts, SR 220: Pflicht der Gesellschaften, eine Liste der wirtschaftlich Berechtigten zu führen; Art. 4 des Geldwäschereigesetzes, SR 955.0: Pflicht der Finanzintermediäre, den wirtschaftlich Berechtigten ihrer Geschäftsbeziehungen zu festzustellen). In seiner Sitzung vom 12. Oktober beschloss der Bundesrat zudem, weitere Massnahmen zu ergreifen, um die Transparenz von juristischen Personen und die Identifizierung der wirtschaftlich Berechtigten zu verstärken. Er beauftragte das EFD, in Zusammenarbeit mit dem EJPD einen entsprechenden Gesetzesvorentwurf auszuarbeiten, der insbesondere die Einführung eines zentralen Registers der wirtschaftlich Berechtigten vorsehen soll. Dabei berücksichtigt er die kürzlich erfolgte Überarbeitung der Empfehlung 24 der FATF und die Bedürfnisse der zuständigen nationalen Behörden.

Diese Massnahmen sind im Rahmen der Sanktionen von Bedeutung, da die Massnahmen anordnen, dass Guthaben und andere Vermögenswerte, die sich im Besitz oder unter der Kontrolle von sanktionierten Personen, Unternehmen oder Organisationen befinden, gesperrt werden, was jedoch in einem grösseren Rahmen geschieht. Es obliegt den Finanzintermediären, im Rahmen des "Know your Customer"-Prinzips im Einzelfall festzustellen, ob sich Guthaben oder andere Vermögenswerte im Besitz oder unter der Kontrolle von sanktionierten Personen, Unternehmen oder Einrichtungen befinden.

#### Zum Thema Immunität :

Im Fall finanzieller Vermögenswerte eines Staates stellt sich die Frage der Immunität. Wie bereits erwähnt, sind beispielsweise die in der Schweiz deponierten Guthaben einer Zentralbank durch die Vollstreckungsimmunität des Staatsvermögens geschützt. Es ist nicht klar, ob die Einziehung solcher Vermögenswerte mit der durch das Völkerrecht gewährten Immunität des Staates von Gerichtsbarkeit und Vollstreckung vereinbar wäre. Dies wäre letztlich von den befassen Gerichten zu entscheiden.

Nach dem Völkergewohnheitsrecht geniessen Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Aussenminister während ihrer gesamten Amtszeit persönliche Immunität; sie können sich also im Ausland auf absolute Immunität von der Gerichtsbarkeit berufen (sowohl für private Handlungen als auch für Handlungen, die sie in Ausübung ihres Amtes vorgenommen haben). Die weiteren Regierungsmitglieder können eine funktionale Immunität geltend machen, die sie vor einer Strafverfolgung im Ausland für alle Handlungen schützt, die sie in Ausübung ihres Amtes vornehmen. Für private Handlungen geniessen sie jedoch keine Immunität. Es gibt mehrere Fälle, in denen Vertreter von Staaten keine Immunität geniessen können. Beispielsweise können bestimmte internationale Gerichte wie der Internationale Strafgerichtshof, der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda und der Sondergerichtshof für den Libanon über die strafrechtliche Verantwortung eines Staatsvertreters entscheiden, ohne Rücksicht auf etwaige Immunitäten von der Gerichtsbarkeit, die er nach innerstaatlichem oder internationalem Recht geniess.

Darüber hinaus wird der Umfang der Immunität von Staatsvertretern auf internationaler Ebene diskutiert. Insbesondere bei schwersten Verbrechen stellt sich die Frage, ob die Immunität in bestimmten Fällen von den nationalen Gerichten verweigert werden kann. In der Schweiz haben die Gerichte bislang keine Ausnahme von der Immunität von der Gerichtsbarkeit *ratione personae* anerkannt, auch nicht bei Verbrechen nach internationalem Recht. Im Gegensatz dazu hat das Bundesstrafgericht entschieden, dass die Einrede der Immunität *ratione materiae* in Strafverfahren wegen Verbrechen des Völkerrechts unzulässig ist (Entscheidung des Bundesstrafgerichts vom 25. Juli 2012, BB 2011 140).

Da eine Einziehung von Vermögensgegenständen die Einleitung eines Verfahrens gegen die Person voraussetzt, könnte die Frage der Immunität je nach Fall einer solchen Massnahme entgegenstehen. Auch hier wäre es Aufgabe des angerufenen Gerichts, diese Frage zu entscheiden.

Freundliche Grüsse

**Staatssekretariat für Wirtschaft**



Helene Budliger Artieda  
Staatssekretärin, Direktorin des SECO