Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen
Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 9. November 2017

Das Wichtigste in Kürze

In der Sanktionspolitik kommt der Bundesverwaltung eine wichtige Rolle in der Vorbereitung und dem Vollzug der Sanktionsverordnungen zu. Die Vorbereitung der Sanktionsverordnungen durch die Verwaltung ist angemessen. Im Vollzug bestehen jedoch verschiedene Defizite. Zudem gibt es Mängel bei der übergeordneten Steuerung und Überwachung der Sanktionspolitik, auch wenn die Sanktionen durch die Wirtschaftsakteure weitestgehend eingehalten werden.

Wirtschaftssanktionen sind hoheitliche Massnahmen, die zur Durchsetzung des Völkerrechts ergriffen werden. Durch sie wird der Handel mit Waren, Dienstleistungen oder Kapital eingeschränkt oder verhindert, um ein Subjekt (üblicherweise einen Staat) zu einem völkerrechtskonformen Verhalten zu bewegen. Mit ihrem UNO-Beitritt im Jahr 2002 verpflichtete sich die Schweiz, UNO-Sanktionen durchzusetzen. Bei EU-Sanktionen entscheidet der Bundesrat nach einer Güterabwägung, ob Sanktionen übernommen werden oder nicht. Um sich an internationalen Sanktionen zu beteiligen, erlässt er basierend auf dem Embargogesetz Sanktionsverordnungen. Daher kommt der Bundesverwaltung bei deren Erarbeitung und im Vollzug eine zentrale Rolle zu.

Vor diesem Hintergrund beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) am 28. Januar 2016 mit einer Evaluation der Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen. Die zuständige Subkommission EFD/WBF der GPK des Ständerates (GPK-S) hat im August 2016 über die genaue Ausrichtung der Evaluation entschieden. Im Vordergrund stand demnach die Strategie der Sanktionspolitik sowie die Vorbereitung und der Vollzug der Sanktionsverordnungen. Zudem wurde im Fall Ukraine/Russland untersucht, ob die Sanktionen durch die Firmen eingehalten werden und ob es Hinweise auf die Umgehung von EU-Sanktionen gegenüber Russland über die Schweiz gibt.

Die Evaluation stützt sich auf eine Analyse von verwaltungsinternen Dokumenten sowie Fallstudien zu ausgewählten Sanktionsverordnungen. Weiter analysierte die PVK anhand von Zolldaten den Güterhandel in einzelnen Sanktionsfällen (Nordkorea, Syrien, Iran und Russland/Ukraine). Zusätzlich befragte die PVK zwischen November 2016 und Mai 2017 35 Vertreterinnen und Vertreter der Bundesverwaltung sowie der Wirtschaft. Das Schweizerische Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW) der Universität St. Gallen analysierte im Auftrag der PVK den Warenhandel in Bezug auf den Fall Ukraine/Russland.

Aussenpolitische Ziele überwiegen in der Güterabwägung bei Nichtübernahme von EU-Sanktionen

Die Strategie in der Sanktionspolitik ist klar. Sie orientiert sich an den aussenpolitischen und aussenwirtschaftspolitischen Grundsätzen der Schweiz wie der Universalität und einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung. Im Gegensatz zu den verbindlichen UNO-Sanktionen besitzt der Bundesrat bei EU-Sanktionen einen Ermessensspielraum, ob sich die Schweiz daran beteiligen will oder nicht. Für diesen Entscheid muss er verschiedene politische Ziele gegeneinander abwägen. Die Untersuchung

der Anträge an den Bundesrat zu bisherigen Sanktionsentscheiden zeigt, dass in Einzelfällen aussenpolitische Ziele gegen eine teilweise oder vollständige Übernahme von EU-Sanktionen durch die Schweiz sprachen.

Die Güterabwägung bringt jedoch gewisse Unsicherheiten für die von Sanktionsverordnungen Betroffenen mit sich. Für die Unternehmen kann eine Rechtsunsicherheit entstehen, wenn unklar ist, ob und gegebenenfalls wann sowie in welchem Umfang die Schweiz EU-Sanktionen mitträgt. In der Verwaltung kann ein Mehraufwand anfallen, da die Vorbereitung und der Vollzug einer Sanktionsverordnung, die von der EU-Entscheidung abweicht, aufwendiger sein können.

Vorbereitung der Sanktionsverordnungen grösstenteils angemessen

Die Vorbereitung der einzelnen Sanktionsverordnungen ist grösstenteils angemessen. Sie ist trotz kurzen Fristen und der Koordination mit vielen betroffenen Verwaltungsstellen effizient. Jedoch zeigen die Analysen der PVK, dass in der Vorbereitung oft die gleichen Fragen in den einzelnen Ämterkonsultationen aufkommen, ohne dass diese übergeordnet, fallunabhängig geklärt werden. Mit den Anträgen an den Bundesrat erarbeitet die Verwaltung eine Entscheidungsgrundlage, die weitgehend angemessene Informationen zu aussenpolitischen, aussenwirtschaftspolitischen und rechtlichen Aspekten enthält.

Mängel im Vollzug

Im Vollzug sind verschiedene Mängel festgestellt worden. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) schöpft die zur Verfügung stehenden Kontrollinstrumente – mit Ausnahme der Informationstätigkeit gegenüber den Wirtschaftsakteuren – nicht aus. Die wenigen durchgeführten Kontrollen vor Ort meldete das SECO bei der betroffenen Unternehmung im Voraus an. Kontrollen ohne Voranmeldung gemäss Artikel 4 EmbG wurden noch nie durchgeführt. Bei der Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) zeigt sich, dass Exportverbote schwierig zu kontrollieren sind, da die Interventionszeit durch die Zollstellen beim Export kurz ist und nachgelagerte physische Kontrollen kaum möglich sind. Weiter können Warenhandelsverbote auf substaatlicher Ebene (wie im Falle der Krim) nicht kontrolliert werden, da es aufgrund der erfassten Daten nicht möglich ist, den genauen Ursprungs- oder Bestimmungsort festzustellen. Bei den Luxusgütersanktionen ist es ebenfalls fraglich, wie deren Einhaltung am Zoll überprüft werden kann. Die Umsetzung der Finanzsanktionen erscheint auch sehr komplex. Schliesslich erweist sich das Visa-System als unzureichend, um die Reisebeschränkungen durchzusetzen.

Gütersanktionen werden weitestgehend eingehalten

Gemäss der vom SIAW durchgeführten Analyse scheinen die Sanktionen auf der Ebene des Warenverkehrs eingehalten zu werden. So liessen sich anhand von Schweizer Zolldaten keine systematischen Verstösse gegen die gegenüber der Krim verhängten Sanktionen feststellen. Auch gibt es keine Hinweise dafür, dass die Schweiz für die Umgehung von Sanktionen benutzt wurde, welche die EU gegenüber Russland verhängt hatte und die von der Schweiz nicht mitgetragen wurden. Zudem konnten in einer Analyse der PVK auf der Ebene einzelner Warensendungen nur wenige problematische Fälle identifiziert werden. Die Verwaltung konnte diese problematischen Fälle hingegen nicht alle erklären.

Diese Resultate müssen allerdings mit Vorsicht interpretiert werden, da die analysierten Zolldaten verschiedene Qualitätsmängel zeigen.

Mängel bei der Überwachung und übergeordneten Steuerung

Die Überwachung und Steuerung der Sanktionspolitik weist verschiedene Mängel auf. Einerseits wird die Durchsetzung der Sanktionen nicht anhand adäquater Daten überwacht. Das SECO sammelt weder im Rahmen der Massnahmen, die es selber vollzieht, noch bei denjenigen anderer Verwaltungsstellen systematisch Informationen für die Überwachung. Die Entwicklung und die Art der dem SECO obligatorisch zu meldenden Finanz- und Gütertransaktionen werden beispielsweise nicht erfasst, obwohl der Zweck dieser Meldung gerade darin besteht, die Kontrolle der betreffenden Bereiche zu ermöglichen.

Andererseits offenbart sich ein Steuerungsdefizit, da trotz wiederkehrender und bekannter Probleme kaum Massnahmen ergriffen werden. Bei Schwierigkeiten wird versucht, diese im konkret vorliegenden Fall zu lösen, anstatt sie von Grund auf zu klären. Folglich stellen die Umsetzung von Kontrollen am Zoll, die Durchsetzung von Reisebeschränkungen und die Identifizierung von Luxusgütern nach wie vor Herausforderungen dar. Da die Zuständigkeiten auf verschiedene Stellen verteilt sind, kann das SECO nicht alleine aktiv werden. Es gilt jedoch hervorzuheben, dass eine übergeordnete Steuerung der Sanktionspolitik weitgehend fehlt.