

UNO-Sanktionen: Umsetzung in der Schweiz

Immer häufiger werden in Konfliktsituationen zur Durchsetzung des Völkerrechts und der grundlegenden Menschenrechte Sanktionsmassnahmen eingesetzt. Diese können sehr unterschiedlich ausgeprägt sein, zielen im Grundsatz aber alle auf eine Verhaltensänderung der anvisierten Staaten beziehungsweise Personen ab. Die vom UNO-Sicherheitsrat beschlossenen nicht militärischen Zwangsmassnahmen sind für alle Mitgliedstaaten völkerrechtlich verbindlich. Darüber hinaus liegt es im Eigeninteresse der Schweiz, solche Sanktionsmassnahmen lückenlos umzusetzen. Der vorliegende Artikel gibt einen Überblick zu diesem Thema.



Die nicht militärischen Zwangsmassnahmen des UNO-Sicherheitsrats zielen hauptsächlich auf die Achtung und Durchsetzung des Völkerrechts und der grundlegenden Menschenrechte ab. Sanktionen, wie sie etwa gegen den Irak verhängt wurden, können indes gerade die Zivilbevölkerung schwer treffen. Im Bild: Markt in Bagdad. Bild: Keystone

Völkerrechtlich verbindliche UNO-Sanktionen

Die Verhängung nicht militärischer Sanktionen – wie z.B. Handelsembargos oder das Einfrieren von Vermögenswerten – zur Erreichung bestimmter politischer Zielsetzungen ist heute aus dem Arsenal der internationalen Konfliktlösungsstrategien kaum mehr wegzudenken. Solche Zwangsmassnahmen werden sowohl von einzelnen, politisch einflussreichen Staaten, von regionalen Organisationen wie der EU und – im multilateralen Rahmen – vom UNO-Sicherheitsrat regelmässig ergriffen.

Die nicht militärischen Zwangsmassnahmen des UNO-Sicherheitsrats basieren auf Art. 41 der UNO-Charta und dienen der «Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit». Sie zielen dabei in erster Linie auf die Achtung und Durchsetzung des Völkerrechts – insbesondere der grundlegenden Menschenrechte – ab. Die Sanktionsmassnahmen werden in der Form von Resolutionen des Sicherheitsrats erlassen; sie sind für alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen völkerrechtlich verbindlich. Zur Überwachung der Umsetzung

der beschlossenen Massnahmen wird in der Regel ein Sanktionskomitee, in welchem die 15 Mitglieder des Sicherheitsrats vertreten sind, ins Leben gerufen. Dieses Komitee hat auch die Kompetenz, bestimmte Entscheide zu fällen, beispielsweise Ausnahmen von Sanktionsbestimmungen zu bewilligen oder Namenslisten sanktionierter Personen zu erstellen und nachzuführen. Das Sanktionskomitee wird in seinen Aufgaben oftmals durch sog. Monitoring Groups oder Expertenpanel unterstützt. In der Regel werden die Mitgliedstaaten in den Resolutionen zudem verpflichtet, dem Sanktionskomitee über die innerstaatliche Umsetzung der Sanktionsmassnahmen Bericht zu erstatten.

Die in einem konkreten Fall ergriffenen Sanktionsmassnahmen variieren aus offensichtlichen Gründen. Sie können zudem vom UNO-Sicherheitsrat dosiert und – je nach politischer Entwicklung im Zielland – mit wachsender Intensität eingesetzt werden. Dabei steht ein breites Feld von möglichen Massnahmen zur Auswahl; am häufigsten werden Rüstungsgüterembargos, Beschränkungen des Handels mit bestimmten Gütern und Dienstleistungen, Finanzsanktionen (Sperrung von Vermögenswerten) sowie Reisesperren



Roland E. Vock
Leiter Task Force Sanktionen, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern

für bestimmte natürliche Personen erlassen. Ferner können die Zwangsmassnahmen Beschränkungen des Luftverkehrs – z.B. Start-, Lande- und Überflugverbote – wie auch eine Einschränkung des wissenschaftlichen, technologischen und kulturellen Austauschs umfassen.

Sind Sanktionen wirksam?

Eine der brennendsten Fragen ist, ob solche Sanktionsmassnahmen wirksam sind. Durch die Zwangsmassnahmen sollen die Sanktionsadressaten – traditionellerweise die politische Führung eines Staates – zu einer Verhaltensänderung bewegt werden. In jüngster Zeit sind allerdings auch Einzelpersonen, privatwirtschaftliche Unternehmen sowie Gruppierungen und Organisationen vermehrt zur Zielscheibe wirtschaftlicher Zwangsmassnahmen geworden – dies insbesondere im Zusammenhang mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus mittels Resolution 1267 (1999) und deren Folgeresolutionen. Die Frage, ob und inwieweit das angestrebte Ziel einer Verhaltensänderung über die Verhängung von Wirtschaftssanktionen erreicht werden kann, ist Gegenstand zahlreicher theoretischer Analysen und empirischer Untersuchungen. Diese zeigen eindrücklich auf, wie viele Bedingungen erfüllt sein müssen, damit Sanktionsmassnahmen potenziell ihr Ziel erreichen können.

Es liegt auf der Hand, dass die Realität diesen idealtypischen Annahmen kaum je entspricht. So kann beispielsweise nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass Sanktionsmassnahmen – und zwar selbst vom UNO-Sicherheitsrat beschlossene – von allen Staaten lückenlos umgesetzt werden. Auch hat sich gezeigt, dass Sanktionsmassnahmen den perversen Effekt haben können, die anvisierten Eliten sogar zu stärken, da diese aufgrund ihrer Machtposition oft in der Lage sind, die durch Handelsbeschränkungen hervorgerufene Knappheitssituation für ihre eigenen Ziele und Zwecke und zur persönlichen Bereicherung auszunutzen (Stichworte: Kontrolle des Schwarzmarktes, Schmuggel, Ressourcenallokation nach politischen Kriterien).

Trotzdem ist die Verhängung von Sanktionsmassnahmen in Konfliktsituationen heute populärer denn je. Dies mag vor allem auch darauf zurückzuführen sein, dass die Alternativen – weiterhin bloss verbale Verurteilung einer als unakzeptabel wahrgenommenen Situation beziehungsweise der Einsatz von Waffengewalt – noch weniger attraktiv sind. Wirtschaftliche Zwangsmassnahmen zur Erreichung politischer Ziele dürften deshalb auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen.

Umsetzung in der Schweiz

Seit dem 1. Januar 2003 bildet das *Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG)* die rechtliche Grundlage für die Umsetzung von Sanktionsmassnahmen in der Schweiz. Das Embargogesetz ist ein sog. Rahmengesetz, welches allgemeingültige Sachverhalte (Zweck, Zuständigkeiten, Auskunftspflicht, Kontrolle, Datenschutz, Amts- und Rechtshilfe, Rechtsschutz, Strafbestimmungen) regelt. Die konkreten, gegenüber einem Staat, einem Regime oder einer Gruppierung erlassenen Zwangsmassnahmen sind in separaten, auf dieses Gesetz abgestützten Verordnungen enthalten (vgl. *Kasten 1*). Vor Inkrafttreten des EmbG stützten sich die Sanktionsverordnungen direkt auf Art. 184, Abs. 3 der Bundesverfassung ab, welcher den Bundesrat ermächtigt, zur Wahrung der Interessen des Landes Verordnungen zu erlassen. Es waren insbesondere die Anforderungen des Datenschutzes sowie die Verschärfung der Strafbestimmungen bei Widerhandlungen gegenüber den Embargomassnahmen, welche die Schaffung einer formellgesetzlichen Grundlage notwendig machten. Die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen steht im Einklang mit der Neutralitätspolitik des Bundesrates. Auch das Neutralitätsrecht statuiert grundsätzlich keine Unvereinbarkeit von Neutralität und der Teilnahme an Wirtschaftssanktionen.

Artikel 1 des Embargogesetzes besagt, dass der Bund Zwangsmassnahmen erlassen kann, um Sanktionen durchzusetzen, die von der UNO, der OSZE¹ oder den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen wurden und die der Einhaltung des Völkerrechts – namentlich der Respektierung der Menschenrechte – dienen. Wie schon weiter oben erwähnt, ist die Schweiz spätestens seit dem UNO-Beitritt im Jahr 2002 verpflichtet, die vom UNO-Sicherheitsrat erlassenen Sanktionsbestimmungen umzusetzen. De facto hat die Schweiz allerdings bereits seit 1990 (Beginn der Sanktionen gegenüber dem Irak) regelmässig die Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrats «autonom» umgesetzt.

Obwohl rechtlich nicht dazu verpflichtet, hat der Bundesrat in der jüngeren Vergangenheit in der Regel auch die von der EU beschlossenen Sanktionsmassnahmen ins Schweizer Recht übernommen. Einerseits decken sich die politischen Ziele, welche die EU mit ihren Sanktionen verfolgt, oft mit auch für die Schweiz wichtigen aussenpolitischen Anliegen, andererseits würde ein Abseitsstehen relativ einfach Umgehungsgeschäfte ermöglichen (z.B. Verlagerung von Bankkonten aus dem EU-Raum in die Schweiz) und die Schweiz dem Vorwurf aussetzen, von den EU-Sanktionen zu profitieren.

Kasten 1

Gegenwärtig in Kraft stehende Sanktionsverordnungen der Schweiz

In Umsetzung von Resolutionen des UNO-Sicherheitsrats

- Irak (Verordnungen vom 7.8.1990 und 18.5.2004)
- Sierra Leone (8.12.1997)
- Usama bin Laden, Al-Kaida und Taliban (2.10.2000)
- Liberia (19.1.2005)
- Elfenbeinküste (19.1.2005)
- Sudan (25.5.2005)
- Demokratische Republik Kongo (22.6.2005)

In Anlehnung an Beschlüsse der EU

- Ex-Jugoslawien (23.6.1999)
- Myanmar (Burma) (2.10.2000)
- Simbabwe (19.3.2002)

¹ Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

Spezialfall Finanzsanktionen

Eine der wichtigsten Komponenten praktisch aller vom UNO-Sicherheitsrat verhängten Sanktionsregimes sind Finanzsanktionen gegenüber bestimmten Personen (oft die politische Führung eines Staates), Unternehmen oder Organisationen. Finanzsanktionen bestehen in der Regel aus zwei Elementen:

- der Sperrung von Geldern, d.h. dem Einfrieren sämtlicher finanzieller Vermögenswerte;
- dem Transaktionsverbot, d.h. dem Verbot, den anvisierten Personen Gelder direkt oder indirekt zur Verfügung zu stellen.

Häufig bezieht sich die Sperre nicht nur auf Gelder oder geldähnliche Werte, sondern auch auf Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell, beweglich oder unbeweglich sind (sog. wirtschaftliche Ressourcen). Das Transaktionsverbot in den Sanktionsverordnungen erfordert für die Finanzintermediäre eine Überprüfung der Transaktion, bevor diese ausgeführt wird. Damit stellen die Sanktionsverordnungen höhere Anforderungen an Compliance und IT-Infrastruktur als z.B. die Geldwäschereiverordnung der Eidg. Bankenkommision vom 18.12.2002, welche in Art. 12 lediglich nachträgliche Auswertungen von Transaktionen mit erhöhten Risiken vorsieht.

Die Liste der von diesen Zwangsmassnahmen betroffenen natürlichen und juristischen Personen, Gruppen und Organisationen wird vom zuständigen Sanktionskomitee des UNO-Sicherheitsrats erstellt und nachgeführt. In den Schweizer Sanktionsverordnungen finden sich diese (identischen) Listen in einem Verordnungsanhang; die

aktuelle Version ist stets auf der Website des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco)^a abrufbar. Personen und Institutionen, die solche gesperrten Gelder halten oder verwalten, müssen dies dem seco unverzüglich mitteilen (Meldepflicht). Ausnahmen von der Sperre von Vermögenswerten – z.B. aus humanitären Gründen – sind sowohl in den UNO-Resolutionen wie auch in den Schweizer Sanktionsverordnungen vorgesehen; sie erfordern aber in jedem Fall eine vorgängige Bewilligung.

Die Umsetzung von gezielten Sanktionen – und insbesondere von gezielten Finanzsanktionen – ist wesentlich anspruchsvoller und komplexer als die Durchsetzung eines generellen Handels- oder Finanzembargos gegenüber einem bestimmten Staat. So können nicht einfach sämtliche Zahlungen an diesen Staat unterbunden werden, sondern es muss aufgrund der Namensliste der betroffenen Personen in jedem Einzelfall mittels eines Filters überprüft werden, ob eine Zahlung durchgeführt werden kann oder nicht. Aufgrund der riesigen Zahl der durch die Schweizer Finanzintermediäre täglich ausgeführten Zahlungen versteht es sich von selbst, dass diese Aufgabe nur mit beträchtlichen Investitionen im IT-Bereich überhaupt lösbar ist. Erschwerend kommt hinzu, dass die Qualität der von der UNO herausgegebenen Namenslisten oft zu wünschen übrig lässt. Oftmals fehlen wichtige Informationen zur eindeutigen Identifikation einer Person. Weitere Probleme entstehen durch die Transkription fremdsprachiger Namen sowie die relativ häufigen Anpassungen dieser Listen. Das seco ist sich dieser Probleme bewusst und unterstützt die Finanzintermediäre auf Anfrage bei deren Lösung.

a Internet: www.seco.admin.ch; Rubrik «Aussenwirtschaft», «Sanktionen/Embargos».

Mit der Kontrolle der Umsetzung der Massnahmen ist das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) betraut, wobei die Kontrolle an der Grenze der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) obliegt. Fallweise werden auch andere Stellen der Bundesverwaltung mit Kontrollaufgaben betraut, so z.B. das Bundesamt für Zivilluftfahrt (Bazl) im Falle von Beschränkungen des Luftverkehrs. Aufgrund der aussenpolitischen Dimension der Sanktionsmassnahmen ist auch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eng in deren Konzeption und Umsetzung eingebunden.

«Smart Sanctions» – gezielte Sanktionen

Umfassende Wirtschaftssanktionen wie z.B. das totale Handelsembargo, welches 1990 gegenüber Irak verhängt wurde, treffen ein Land als Ganzes und können erhebliche negative humanitäre Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung sowie auf unbeteiligte Drittstaaten haben. Seit Ende der Neunzigerjahre sind daher auf internationaler Ebene Anstrengungen unternommen worden, das Instrument der Sanktionen einerseits wirksamer zu gestalten und andererseits die möglichen negativen Auswirkungen zu minimieren. Solche

Sanktionen, die sich gezielt gegen einzelne Personen, Unternehmen oder Organisationen richten oder den Handel mit bestimmten Schlüsselgütern beschränken, werden in Fachkreisen als «Smart Sanctions» oder «Targeted Sanctions» (gezielte Sanktionen) bezeichnet.

Die Schweiz übernahm in dieser Debatte eine führende Rolle. Sie folgte einem Aufruf von UNO-Generalsekretär Kofi Annan und lud 1998 verschiedene Regierungen und Zentralbanken, das UNO-Sekretariat, internationale Organisationen, Geschäftsbanken sowie Fachleute aus Lehre und Forschung nach Interlaken ein, um die Möglichkeiten und Problembereiche gezielter Finanzsanktionen auszuloten. Eine zweite Konferenz folgte im Jahr 1999 und als Abschluss konnten 2001 die Ergebnisse in Form eines Handbuchs (siehe *Kasten 3*) dem UNO-Sicherheitsrat vorgestellt werden. Dieses Handbuch enthält Vorschläge für die Redaktion künftiger Sicherheitsratsresolutionen sowie Anregungen für die innerstaatliche Umsetzung solcher Sanktionsmassnahmen. Das Modell dieser heute als «Interlaken-Prozess» bezeichneten Konferenzreihe stand anderen Staaten für die Lancierung ähnlicher Initiativen Pate. Deutschland widmete sich im «Bonn-Berlin-Prozess» der gezielten Anwendung von Rüstungsgüterembargos, Luftverkehrs- und Reise-sanktionen, während Schweden im Stockholm-Prozess Verbesserungsvorschläge für die praktische Umsetzung und Überwachung der Sanktionsmassnahmen erarbeitete.

Fazit

Auf internationaler Ebene sind im Bereich der Umsetzung von Sanktionsmassnahmen grosse Unterschiede auszumachen. Während in bestimmten Ländern der politische Wille zur Umsetzung fehlt, mangelt es in anderen Staaten an Know-how und Ressourcen. Diesbezüglich kommt der internationalen Zusammenarbeit eine wichtige Rolle zu.

Ein Mittragen von international breit abgestützten Sanktionsmassnahmen liegt im Interesse der an der Einhaltung des Völkerrechts und an humanitären Werten orientierten Aussenpolitik unseres Landes. Die Schweiz braucht sich, was die Qualität der Umsetzung der UNO-Resolutionen betrifft, nicht zu verstecken. Auch durch das konzeptuelle Engagement im Bereich der gezielten Finanzsanktionen konnte viel Goodwill geschaffen werden. Es liegt im schweizerischen Interesse, diese Anstrengungen fortzusetzen, da eine mangelhafte Umsetzung von Sanktionsmassnahmen grosse Reputationsrisiken – z.B. für den Finanzplatz, aber auch für einzelne Firmen – in sich birgt. Dabei sind nicht nur die Bundesbehörden, sondern auch die Privatwirtschaft gefordert. ■

Weiterführende Literatur

- Botschaft zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz) vom 20. Dezember 2000; BBl 2001, 1433.
- Targeted Financial Sanctions – A Manual for Design and Implementation: Contributions from the Interlaken Process; A cooperation of The Swiss Confederation, the United Nations Secretariat and the Watson Institute for International Studies, Brown University, Providence, Rhode Island 2001; Internet: www.smartsanctions.ch.
- Wyss, Othmar: Wirtschaftliche Embargomassnahmen, in: Cottier, Th./Arpagaus, R. (Hrsg.): Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht – Schweizerisches Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, Basel 1999.