



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bern, 19. November 2025

Bundesgesetz über die Wahrung der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung
des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Die Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (SR 946.231.176.72) verbietet die Ausfuhr von Rüstungsgütern, zivil und militärisch verwendbaren Gütern, Gütern zur militärischen und technologischen Stärkung oder zur Entwicklung des Verteidigungs- und Sicherheitssektors, Gütern und Technologien der Seeschifffahrt sowie Flugturbinenkraftstoffen und Kraftstoffadditiven nach Russland und in die Ukraine oder unterstellt solche Ausfuhren (in die Ukraine) einer Bewilligungspflicht. Ebenso verboten bzw. bewilligungspflichtig sind das Erbringen von Dienstleistungen sowie das Erteilen von Rechten des geistigen Eigentums im Zusammenhang mit diesen Gütern. Die Verbote bzw. Bewilligungspflichten wurden 2022 gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung befristet verordnet. Am 19. November 2025 hat der Bundesrat beschlossen, diese Massnahmen per 1. März 2026 um vier Jahre zu verlängern. Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung eine gesetzliche Grundlage für den Inhalt dieser Verordnungsbestimmungen auszuarbeiten.

Ausgangslage

Am 28. Februar 2022 hat der Bundesrat beschlossen, sich den Sanktionen der Europäischen Union (EU) gegen Russland aufgrund von dessen Angriffskrieg gegen die Ukraine anzuschliessen und somit deren Wirkung zu verstärken. Die zu diesem Zweck erlassenen Zwangsmassnahmen sind in der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine («Ukraine-Verordnung») geregelt.

Die EU verbietet unter anderem den Verkauf, die Lieferung und die Ausfuhr von Rüstungsgütern, zivil und militärisch verwendbaren Gütern, Gütern zur militärischen und technologischen Stärkung oder zur Entwicklung des Verteidigungs- und Sicherheitssektors, Gütern und Technologien der Seeschifffahrt sowie Flugturbinenkraftstoffen und Kraftstoffadditiven in die oder zur Verwendung in Russland. Ebenso verboten sind das Erbringen von Dienstleistungen sowie das Erteilen von Rechten des geistigen Eigentums im Zusammenhang mit diesen Gütern. Der Bundesrat beschloss, diese Massnahmen in die Artikel 2a, 4, 5, 9a und 9b der Ukraine-Verordnung aufzunehmen.

Aus neutralitätsrechtlichen Gründen mussten diese Massnahmen nicht nur gegenüber Russland, sondern auch gegenüber der Ukraine erlassen werden. Das Embargogesetz, das der Ukraine-Verordnung als gesetzliche Grundlage dient, erlaubt dem Bundesrat nur, sich Sanktionen der Organisation der Vereinten Nationen oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder der wichtigsten Handelspartner der Schweiz anzuschliessen bzw. diese zu übernehmen, aber nicht, autonome Sanktionen zu erlassen.. Da die EU gegenüber der Ukraine keine Massnahmen in Bezug auf die entsprechenden Güter vorsieht, konnten diese Massnahmen der Ukraine-Verordnung nicht gestützt auf das Embargogesetz erlassen werden. Da auch sonst keine rechtliche Grundlage besteht (bspw. erfasst das Kriegsmaterialgesetz nur eine Teilmenge der vom Rüstungsgüterembargo betroffenen Güter), wurden die Massnahmen gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung beschlossen und in die Ukraine-Verordnung integriert. Die Geltungsdauer der Artikel 2a, 4, 5, 9a und 9b der Ukraine-Verordnung ist – wie von der Verfassung gefordert – befristet, und zwar aktuell bis zum 22. November 2026 (Art. 2a) bzw. 28. Februar 2026 (Art. 4, 5, 9a) bzw. 26. April 2026 (Art. 9b). Die Geltungsdauer von Verordnungen, die der Bundesrat gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung erlassen hat, kann gemäss Artikel 7c Absatz 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes einmal verlängert werden. Unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung innerhalb von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten der Verlängerung keinen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung, treten die Bestimmungen automatisch ausser Kraft.

Inhalt der Vorlage

Mit der beantragten Vorlage erhält der Bundesrat die Möglichkeit, gegenüber Russland beschlossene Zwangsmassnahmen nach Artikel 1 Absatz 1 des Embargogesetzes zur Wahrung der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen des Landes teilweise oder vollständig auf die Ukraine auszuweiten. Damit wird eine gesetzliche Grundlage für das Aus- und Durchfuhrverbot von Rüstungsgütern, zivil und militärisch verwendbaren Gütern, Gütern zur militärischen und technologischen Stärkung oder zur Entwicklung des Verteidigungs- und Sicherheitssektors, Gütern und Technologien der Seeschifffahrt sowie Flugturbinenkraftstoffen und Kraftstoffadditiven nach oder zur Verwendung in Russland und der Ukraine sowie das Erbringen von Dienstleistungen und das Erteilen von Rechten des geistigen Eigentums im Zusammenhang mit diesen Gütern, geschaffen. Gleichzeitig erübrigt sich im Falle von weiteren Zwangsmassnahmen der EU gegenüber Russland, die eine militärische Relevanz aufweisen, der Rückgriff auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung. Die beantragte Neuregelung wird materiell zu keiner Änderung der Schweizer Politik in Bezug auf internationale Sanktionen führen.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	Handlungsbedarf und Ziele	4
1.2	Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	6
1.3	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	8
2	Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	9
3	Grundzüge der Vorlage	9
3.1	Die beantragte Neuregelung	9
3.2	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen.....	9
3.3	Umsetzungsfragen	9
4	Erläuterungen der Bestimmungen	10
5	Auswirkungen	10
5.1	Auswirkungen auf den Bund.....	10
5.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.....	11
5.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	11
5.4	Auswirkungen auf die Aussenpolitik.....	11
6	Rechtliche Aspekte.....	11
6.1	Verfassungsmässigkeit	11
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz...	11
6.3	Erlassform	12
6.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	12

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Der Bund kann nach Artikel 1 Absatz 1 des Embargogesetzes (EmbG; SR 946.231) Zwangsmassnahmen (nachfolgend «Sanktionen») erlassen, um Sanktionen durchzusetzen, die von den Vereinten Nationen (UNO), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen wurden und die der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen. Beschliesst der UNO-Sicherheitsrat Sanktionen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen (UNO-Charta; SR 0.120), ist die Schweiz seit ihrem Beitritt zur UNO im Jahr 2002 völkerrechtlich dazu verpflichtet, diese mitzutragen. Mit dem Begriff «wichtigste Handelspartner» ist in der Praxis die EU gemeint; andere Sanktionen hat der Bundesrat bisher noch nie umgesetzt. Es besteht allerdings für die Schweiz keine rechtliche oder politische Verpflichtung, Sanktionen der EU zu übernehmen. Der Bundesrat entscheidet nach einer umfassenden Güterabwägung, ob es im Interesse der Schweiz liegt, die EU-Sanktionen vollständig, teilweise oder gar nicht zu übernehmen.

Das EmbG regelt als Rahmengesetz allgemeingültige Sachverhalte (Zweck, Zuständigkeiten, Auskunftspflicht, Kontrolle, Datenschutz, Amts- und Rechtshilfe, Rechtsschutz, Strafbestimmungen) und bietet damit die Grundlage für die konkreten, beispielsweise gegenüber einem Staat oder natürlichen und juristischen Personen und anderen Organisationen erlassenen Sanktionen, welche der Bundesrat in Form von Verordnungen erlässt. Derzeit sind, gestützt auf das EmbG, 28 Sanktionsverordnungen in Kraft. Dazu kommt die Diamantenverordnung (SR 946.231.11).

Vor dem Hintergrund der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine, hat der Bundesrat am 28. Februar 2022 beschlossen, sich den Sanktionen der EU anzuschliessen und somit deren Wirkung zu verstärken. Dazu verabschiedete er eine Totalrevision der diesbezüglichen Verordnung, der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (Ukraine-Verordnung; SR 946.231.176.72).

Gemäss der Praxis der neutralen Staaten und nach der herrschenden Lehre steht das Neutralitätsrecht dem Mittragen von Sanktionen grundsätzlich nicht im Weg. Die Schweiz kann sich folglich an den von der UNO, der EU oder einer anderen Staatengruppe wie der OSZE verhängten Sanktionen beteiligen. Vom UNO-Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UNO-Charta beschlossene Sanktionen muss die Schweiz seit ihrem Beitritt zur UNO im Jahr 2002 hingegen unverändert mittragen. Bei der konkreten Ausgestaltung von Sanktionen kommt das Neutralitätsrecht im Einzelfall aber unter Umständen zur Anwendung.

Die grundsätzliche Vereinbarkeit der Neutralität mit Sanktionen wurde im Bericht zur Neutralität im Anhang des Berichts des Bundesrates¹ über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er-Jahren festgehalten. Im Bericht wird ausgeführt, dass «der Bundesrat grundsätzlich bereit [ist], auch an Wirtschaftssanktionen ausserhalb der Vereinten Nationen teilzunehmen». Der Bundesrat werde «nach einer umfassenden Güterabwägung im Einzelfall entscheiden, ob jeweils ein Abseitsstehen oder eine Teilnahme eher der Wiederherstellung des völkerrechtmässigen Zustandes und der Wahrung der schweizerischen Interessen dient». ² Aus dem Neutralitätsrecht folgt dass die Schweiz verpflichtet ist, bei der Aus- und Durchfuhr von kriegsrelevanten Gütern durch Private den Grundsatz der Gleichbehandlung zu beachten (Art. 7 i.V.m. Art. 9 des Abkommens über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges [SR 0.515.21]). Die Aus- und Durchfuhr von kriegsrelevanten Gütern aus staatseigenen Beständen ist neutralitätsrechtlich

¹ BBl 1994 I 153

² BBl 1994 I 153 hier 231 ff.

verboten. Gemäss der schweizerischen Praxis betrifft diese Verpflichtung nur Güter und Dienstleistungen, die direkt und in kriegsrelevanter Weise der Kampfkraft der Parteien dienen. Es muss jeweils im konkreten Einzelfall beurteilt werden, ob ein Gut diese Voraussetzungen erfüllt.

Als Massnahmen aufgrund der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine verbietet die EU neben weiteren Massnahmen unter anderem den Verkauf, die Lieferung und die Ausfuhr von Rüstungsgütern, zivil und militärisch verwendbaren Gütern, Gütern zur militärischen und technologischen Stärkung oder zur Entwicklung des Verteidigungs- und Sicherheitssektors, Gütern und Technologien der Seeschifffahrt sowie Flugturbinenkraftstoffen und Kraftstoffadditiven nach oder zur Verwendung in Russland. Ebenso verboten sind das Erbringen von Dienstleistungen sowie das Erteilen von Rechten des geistigen Eigentums im Zusammenhang mit diesen Gütern.

Bei Rüstungsgütern, zivil und militärisch verwendbaren Gütern, Gütern zur militärischen und technologischen Stärkung oder zur Entwicklung des Verteidigungs- und Sicherheitssektors, Gütern und Technologien der Seeschifffahrt sowie Flugturbinenkraftstoffen und Kraftstoffadditiven ist sowohl eine zivile als auch eine militärische Verwendung möglich. Der Bundesrat hat deshalb beschlossen, diese Massnahmen auch auf die Ukraine anzuwenden (Rüstungsgüter gem. Art. 2a Ukraine-Verordnung und gewisse zivil und militärisch verwendbare Güter gem. Art. 4 Ukraine-Verordnung für militärische Zwecke oder Endempfänger) bzw. allfällige Exporte in die Ukraine einer Bewilligungspflicht zu unterstellen (gewisse zivil und militärisch verwendbare Güter gem. Art. 4 Ukraine-Verordnung, Güter zur militärischen und technologischen Stärkung oder zur Entwicklung des Verteidigungs- und Sicherheitssektors gem. Art. 5 Ukraine-Verordnung, Güter und Technologien der Seeschifffahrt gem. Art. 9a Ukraine-Verordnung sowie Flugturbinenkraftstoffe und Kraftstoffadditive gem. Art. 9b Ukraine-Verordnung. Diese Güterkategorien werden nachfolgend als «kriegsrelevante Güter» bezeichnet). Während der Export sowie die Durchfuhr kriegsrelevanter Güter nach oder durch Russland bzw. das Erbringen von mit solchen Gütern verbundener Dienstleistungen oder das Erteilen damit verbundener Rechte des geistigen Eigentums einem generellen Verbot unterliegt, erlauben es Bewilligungspflichten in Bezug auf die Ukraine zu prüfen, ob die neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz tatsächlich Anwendung finden. Es wird hierbei im Einzelfall geprüft, ob eine Verwendung des Guts für militärische Zwecke oder eine Nutzung durch einen militärischen Endverwender besteht. In diesen Fällen wird jeweils keine Bewilligung erteilt.

Da die EU gegenüber der Ukraine keine Massnahmen für kriegsrelevante Güter vorsieht, konnte der Entscheid des Bundesrates nicht gestützt auf das EmbG umgesetzt werden. Das EmbG erlaubt dem Bundesrat, wie eingangs erwähnt, einzig die Durchsetzung von Sanktionen, die von der UNO, der OSZE oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz – in der Praxis der EU – beschlossen wurden. Es gibt dem Bundesrat keine Kompetenz, autonome Sanktionen zu erlassen. Die Artikel 2a, 4, 5, 9a und 9b der Ukraine-Verordnung wurden daher gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV; SR 101) erlassen. Das EmbG selbst enthält einen diesbezüglichen Vorbehalt (Art. 1 Abs. 2).

Allerdings ist die Geltungsdauer von Verordnungen, die sich unmittelbar auf Artikel 184 Absatz 3 BV stützen, gemäss Artikel 7c Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) auf vier Jahre beschränkt. Die Geltungsdauer von Artikel 2a, 4, 5, 9a und 9b der Ukraine-Verordnung war daher ursprünglich bis zum 22. November 2026 (Art. 2a Ukraine-Verordnung) bzw. 28. Februar 2026 (Art. 4, 5, 9a Ukraine-Verordnung) bzw. 26. April 2026 (Art. 9b Ukraine-Verordnung) befristet. Artikel 7c Absatz 3 RVOG gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, die Geltungsdauer einer auf Artikel 184 Absatz 3 BV erlassenen Verordnung einmal zu verlängern. Unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung innerhalb von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten der Verlängerung keinen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung, treten die Bestimmungen automatisch ausser Kraft.

Am 19. November 2025 beschloss der Bundesrat, die Geltungsdauer der Artikel 2a, 4, 5, 9a und 9b der Ukraine-Verordnung per 1. März 2026 um vier Jahre, zu verlängern. Gleichzeitig beschloss er die Vernehmlassung der gesetzlichen Grundlage für das Verbot für den Verkauf, die Lieferung, die Ausfuhr und die Durchfuhr kriegsrelevanter Güter nach oder zur Verwendung in der Ukraine bzw. das Erbringen von Dienstleistungen oder das Erteilen von Rechten des geistigen Eigentums im Zusammenhang mit diesen Gütern.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

1.2.1. Auslaufen der aktuellen Bestimmungen in der Ukraine-Verordnung

Wenn die betroffenen Bestimmungen nicht in der Ukraine-Verordnung beibehalten würden, würden die Güterausfuhren wieder nach Kriegsmaterialgesetz (KMG; SR 514.51) respektive Güterkontrollgesetz (GKG; SR 946.202) geregelt. Allerdings würden gegenüber den aktuellen Regelungen in der Ukraine-Verordnung Lücken entstehen, womit die Ausfuhren kriegsrelevanter Güter in die Ukraine nicht ausreichend unterbunden werden könnten und die Schweiz den Vorwurf riskieren würde, die eigenen neutralitätsrechtlichen Pflichten zu verletzen.

Dies liegt daran, dass die Definition von Rüstungsgütern i.S.v. Artikel 2a Ukraine-Verordnung sehr weit gefasst ist und auch gewisse Güter umfasst, die weder in Anhang 3 Güterkontrollverordnung (GKV; SR 946.202.1) (besondere militärische Güter) noch im KMG (Kriegsmaterial) geregelt sind, bspw. paramilitärische Ausrüstung, gewisse Drohnenbestandteile/-technologien.

Auch die Güter zur militärischen und technologischen Stärkung oder zur Entwicklung des Verteidigungs- und Sicherheitssektors (Art. 5 Ukraine-Verordnung), Güter und Technologien der Seeschifffahrt (Art. 9a Ukraine-Verordnung) sowie Flugturbinenkraftstoffe und Kraftstoffadditive (Art. 9b Ukraine-Verordnung) sind grundsätzlich weder im KMG noch GKG geregelt. Der Wegfall der rechtlichen Grundlage zum Erlass von Restriktionen betreffend solche Güter zur Verwendung in der Ukraine würde daher dazu führen, dass die Massnahmen gegenüber der Ukraine nicht mehr aufrechterhalten werden könnten.

Da die Massnahmen gegenüber Russland auch die Dienstleistungsverbote im Zusammenhang mit den vorgenannten Gütern beinhalten, und diese ebenso kriegsrelevant sein können, könnte den neutralitätsrechtlichen Pflichten bei einem Wegfall der Bestimmungen betreffend die Dienstleistungsverbote ebenfalls nur teilweise gerecht werden – dies nur dann, wenn die Dienstleistungen in den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS; SR 935.41) fallen.

Dies wäre mit dem Gleichbehandlungsgebot gemäss Neutralitätsrecht nicht zu vereinbaren. Das neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsgebot verpflichtet die Schweiz die Parteien eines internationalen bewaffneten Konflikts betreffend die Aus- und Durchfuhr von kriegsrelevanten Gütern durch Private gleich zu behandeln (Art. 7 i.V.m. Art. 9 des Abkommens über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges).

Eine Aufhebung der bestehenden Massnahmen bezüglich der betroffenen Güter zu militärischen Zwecken sowohl gegenüber Russland als auch gegenüber der Ukraine wäre mit den Grundsätzen der Schweizer Neutralitätspolitik zwar vereinbar. Die Gleichbehandlung der Konfliktparteien wäre bei der Umsetzung dieser Option gegeben. Allerdings steht die Aufhebung der in Artikel 2a, 4, 5, 9a und 9b Ukraine-Verordnung verankerten Massnahmen dem erklärten und vom Bundesrat mehrfach bekräftigten Zweck der Ukraine-Verordnung, die Wirkung der Sanktionen der EU zu verstärken und Umgehungsgeschäfte über die Schweiz zu verhindern, entgegen. Die Schweiz würde andernfalls eine von der EU abweichende Regelung bei der Aus- und Durchfuhr von kriegsrelevanten Gütern nach Russland bzw. dem Erbringen damit verbundener Dienstleistungen oder Erteilen damit verbundener Rechten des geistigen Eigentums schaffen. Die Massnahmen betreffend die kriegsrelevanten Güter sind bedeutsam im Hinblick auf das Ziel einen Staat, der einen völkerrechtswidrigen Krieg führt, in seinen Fähigkeiten einzuschränken. Eine Aufhebung der Massnahmen bürge, selbst wenn es sich nur um wenige Geschäfte handelte, ein hohes Risiko von Umgehungsgeschäften und damit eines potenziell bedeutsamen Reputationsschadens für die Schweiz.

1.2.2. Ergänzung des Embargogesetzes

Um alle Bestimmungen in der Ukraine-Verordnung aufrechterhalten zu können, wäre eine Ergänzung des EmbG grundsätzlich möglich. Durch das Einfügen eines weiteren Artikels könnte dem Bundesrat die Kompetenz erteilt werden, bestehende Sanktionen ganz oder teilweise auf weitere

Staaten auszuweiten. Ein Revisionsversuch des EmbG, in welchem ebendies vorgesehen worden war, scheiterte allerdings im Jahr 2022.³

Der Bundesrat hatte damals vorgeschlagen, dem EmbG einen Artikel 2 Absatz 2^{bis} hinzuzufügen, wonach er die Sanktionen nach Artikel 1 Absatz 1 EmbG ganz oder teilweise auf andere Staaten ausdehnen kann, die ursprünglich nicht von diesen Massnahmen betroffen sind, wenn dies zur Wahrung der Interessen des Landes erforderlich ist. Anlass zur Revision hatte vor allem das voraussichtliche Auslaufen der Verbote der Einfuhr von Feuerwaffen, Waffenbestandteilen und Munition sowie von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen Zwecken aus Russland und der Ukraine gegeben. Diese Bestimmungen waren 2015 gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 BV erlassen worden. Im Laufe der Debatten im Nationalrat und im Ständerat wurden mehrere weitere Änderungen des EmbG vorgeschlagen. Insbesondere wurde gefordert, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Möglichkeit zur autonomen Ausdehnung von Sanktionen nicht nur gegenüber Staaten, sondern auch gegenüber Einzelpersonen und weiteren Einheiten eingeführt werden sollte. Darüber hinaus wurde ein weiterer Artikel in die Vorlage eingefügt, der vorsah, dass die Massnahmen des Bundesrats Schweizer Unternehmen gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten nicht benachteiligen dürfen. Während der Ständerat sich bei der Schlussabstimmung für die Ergänzung des EmbG ausgesprochen hatte, lehnte der Nationalrat diese ab.⁴

Die damals vorgeschlagene Bestimmung hätte bei ihrer Aufnahme im EmbG nicht nur für den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, sondern für alle Sanktionen die Möglichkeit vorgesehen, diese auf weitere Staaten (sowie Einzelpersonen und weitere Einheiten) auszuweiten. Von dieser Option wurde jedoch abgesehen, da der Erlass eines neuen, auf Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine beschränkten Gesetzes es ermöglicht, die besondere wirtschaftliche und aussenpolitische Bedeutung dieses Sanktionsregimes zu berücksichtigen und es dem Bundesrat erlaubt, künftige ähnliche Massnahmen im Rahmen dieses Sanktionsregimes ebenso abzudecken.

1.2.3. Bundesgesetz über die Wahrung der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine

Mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die Wahrung der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine bezweckt der Bundesrat in erster Linie die Schaffung einer ergänzenden gesetzlichen Grundlage für die Massnahmen betreffend kriegsrelevante Gütern nach oder zur Verwendung in der Ukraine. Der Erlass eines neuen, auf Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine beschränkten Gesetzes, berücksichtigt die besondere wirtschaftliche und aussenpolitische Bedeutung dieses Sanktionsregimes und erlaubt es dem Bundesrat zugleich, keine Regelung für einen Einzelfall zu erlassen, sondern künftige ähnliche Massnahmen im Rahmen dieses Sanktionsregimes ebenso abzudecken. Dies ist deswegen von Bedeutung, weil die EU weiterhin regelmässig neue Sanktionen beschliesst und immer wieder neue Güter, welche unter einen der auslaufenden Artikel fallen, den Exportrestriktionen nach Russland unterstellt. Andererseits bestehen in den anderen 27 Sanktionsverordnungen keine direkt auf die Bundesverfassung gestützten befristeten Massnahmen. Somit erscheint eine Einführung dieser Regelung für alle Sanktionsregimes auch unter Anbetracht der parlamentarischen Diskussion nicht notwendig. Obschon Sanktionen oftmals länger bestehen bleiben, weisen sie grundsätzlich einen vorübergehenden Charakter auf. Aus diesem Grund sowie wegen der grossen politischen Sensibilität im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine ist vorliegend eine Befristung des Gesetzes auf 10 Jahre geplant. Sollten die Massnahmen darüber hinaus aufrechterhalten werden müssen, wäre dies durch eine Verlängerung der Geltungsdauer des Gesetzes möglich.

Bereits heute verfügt der Bundesrat, gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 BV, über die Möglichkeit, beschlossene Sanktionen teilweise oder vollständig auf weitere Staaten auszuweiten. Das Auslaufen der Bestimmungen betreffend das Einfuhrverbot von Feuerwaffen, Waffenzubehör und Munition sowie von Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver zu militärischen

³ BBI 2020 645

⁴ Die Unterlagen sind zu finden auf: [19.085 | Embargogesetz, Änderung | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

Zwecken im Jahr 2019 sowie das Auslaufen der Massnahmen betreffend die kriegsrelevanten Güter aktuell zeigen, dass in Bezug auf die gegenüber Russland erlassenen Sanktionen aus neutralitätsrechtlichen Gründen der Erlass einer formell-gesetzlichen Rechtsgrundlage angezeigt ist. Sanktionsmassnahmen sind zwar, wie gesagt, grundsätzlich als zeitlich beschränkte Massnahmen konzipiert. Mit der Verhängung von Sanktionen gegenüber einem Staat oder natürlichen und juristischen Personen und anderen Organisationen soll erreicht werden, dass diese ihr Verhalten ändern und sich in Zukunft völkerrechtskonform verhalten. Danach können die beschlossenen Sanktionen wieder aufgehoben werden. In der Praxis bleiben Sanktionen aber häufig über einen längeren Zeitraum in Kraft und übersteigen in vielen Fällen die gemäss RVOG vorgesehene Beschränkung der Geltungsdauer von vier Jahren für Verordnungen, die sich auf Artikel 184 Absatz 3 BV stützen.

Der Bundesrat soll daher mit dem Bundesgesetz über die Wahrung der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine ermächtigt werden, Sanktionen nach Artikel 1 Absatz 1 EmbG gegenüber Russland teilweise oder vollständig auf die Ukraine auszuweiten, wenn die Wahrung der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen des Landes dies erfordert. Damit wird einerseits eine gesetzliche Grundlage für den Inhalt der Artikel 2a, 4, 5, 9a und 9b Ukraine-Verordnung geschaffen und andererseits dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Befristung von Notrecht Rechnung getragen. In vergleichbaren Fällen im Zusammenhang mit weiteren gegenüber Russland erlassenen Sanktionen ist das Abstützen auf Notrecht durch die Schaffung einer ordentlichen Rechtsgrundlage nicht mehr nötig.

Die Politik des Bundesrates in Bezug auf internationale Sanktionen erfährt durch die beantragte Neuregelung keine materielle Änderung. Der Bund ist weiterhin einzig zum Erlass von Sanktionen gestützt auf das Embargogesetz zur Durchsetzung von Sanktionen, die von der UNO, der OSZE oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen wurden und die der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen, befugt. Erlässt die EU Sanktionen gegenüber Russland wird der Bundesrat wie bisher im Einzelfall entscheiden, ob die Schweiz die Massnahmen der EU vollständig, teilweise oder gar nicht übernimmt. Dem Bundesrat dienen dabei verschiedene aussenpolitische, aussenwirtschaftspolitische und rechtliche Kriterien als Entscheidungsgrundlage. Dabei kommt die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates in ihrem Bericht vom 19. Oktober 2018⁵ zur Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen zum Schluss, dass diese Kriterien eine gute Entscheidungsgrundlage für den Bundesrat darstellen und eine angemessene Güterabwägung ermöglichen. Entscheidet sich der Bundesrat für eine vollständige oder teilweise Übernahme der EU-Sanktionen oder für Massnahmen zur Verhinderung von Umgehungsgeschäften, so kann er neu gestützt auf das Bundesgesetz über die Wahrung der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine die teilweise oder vollständige Ausweitung von Sanktionen gegenüber Russland auf die Ukraine beschliessen, wenn die Wahrung der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen des Landes dies erfordert.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 24. Januar 2024⁶ zur Legislaturplanung 2023–2027 noch im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024⁷ über die Legislaturplanung 2023–2027 angekündigt. Sie ist jedoch kompatibel mit den Zielen der Legislaturplanung, und steht insbesondere im Einklang

⁵ Der Ergebnisbericht ist abrufbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019 > WBF.

⁶ BBl 2024 525

⁷ BBl 2024 1440

mit der aussenpolitischen Strategie 2024-2027⁸, welche gemäss Artikel 16. Ziff. 82 des Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024 zu verabschieden war. In derselben wird unter Ziff. 6.2 ausgeführt, dass das Neutralitätsrecht Pflichten im militärischen Bereich auferlegt. Während Sanktionen, welche meist wirtschaftliche Aktivitäten regeln, das Neutralitätsrecht nicht berühren, gilt bei militärischen Gütern, welche die Kampffähigkeit von Kriegsparteien beeinflussen, das neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsgebot.⁹ Ebenso steht die Vorlage im Einklang mit den Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft vom 24. Januar 2024 zur Legislaturplanung 2023-2027, in welcher die Verpflichtung neutraler Staaten, alle Kriegsparteien im Hinblick auf den Export von Rüstungsgütern gleich zu behandeln, festgehalten wird.¹⁰

Die Vorlage steht nicht im direkten Verhältnis zu einer der Strategien des Bundesrates.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die Politik des Bundesrates in Bezug auf internationale Sanktionen hängt von spezifischen schweizerischen Bedingungen ab. Dazu gehören namentlich die Vorgaben im EmbG, die Neutralität und die Nicht-Mitgliedschaft in der EU. Da deshalb aus einem Rechtsvergleich nur schwerlich für die Schweiz gültige Schlussfolgerungen gezogen werden können, wird auf einen solchen verzichtet.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Mit der Vorlage wird einerseits eine Rechtsgrundlage für das Aus- und Durchfuhrverbot von kriegsrelevanten Gütern in die Ukraine sowie das Erbringen von Dienstleistungen oder Erteilen von Rechten des geistigen Eigentums im Zusammenhang mit diesen Gütern geschaffen. Artikel 2a, 4, 5, 9a und 9b der Ukraine-Verordnung können somit weiterhin in Kraft bleiben. Andererseits soll in vergleichbaren Fällen im Zusammenhang mit gegenüber Russland erlassenen Sanktionen zukünftig der Rückgriff auf Artikel 184 Absatz 3 der BV – und die damit verbundene zeitliche Befristung der auf diesem Weg erlassenen Verordnungsbestimmungen – vermieden werden können. Dazu soll ein Spezialgesetz erlassen werden, welches es dem Bundesrat erlaubt gegenüber Russland ergriffene Sanktionen nach Artikel 1 Absatz 1 EmbG teilweise oder vollständig auf die Ukraine auszuweiten, wenn die Wahrung der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen des Landes dies erfordert.

3.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Es entsteht weder für die involvierten Bundesstellen noch für die Schweizer Wirtschaftsakteure ein Mehraufwand.

3.3 Umsetzungsfragen

Für den Erlass der konkreten Sanktionen, beispielsweise gegenüber einem Staat oder natürlichen und juristischen Personen und anderen Organisationen, ist der Bundesrat zuständig. Er erlässt die Sanktionen in Form von Verordnungen. Der Bundesrat ist ebenfalls zuständig dafür, gegenüber Russland beschlossene Sanktionen nach Artikel 1 Absatz 1 EmbG teilweise oder vollständig auf

⁸ Der Bericht ist abrufbar unter www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Strategien und Grundlagen > Aussenpolitische Strategie

⁹ Art. 7 i.V.m. Art. 9 des Abkommens über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges

¹⁰ BBl 2024 525, S. 18f.

die Ukraine auszuweiten, wenn die Wahrung der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen des Landes es erfordert.

4 Erläuterungen der Bestimmungen

Art. 1

Artikel 1 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, gegenüber Russland erlassene Sanktionen nach Artikel 1 Absatz 1 EmbG teilweise oder vollständig auf die Ukraine auszuweiten, ohne dass solche Sanktionen von der EU gegenüber der Ukraine erlassen wurden, wenn es die Wahrung der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen des Landes erfordert.

Das neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsgebot verlangt, dass die Schweiz die Parteien eines internationalen bewaffneten Konflikts betreffend die Aus- und Durchfuhr durch Private von kriegsrelevanten Gütern gleich behandeln muss (Art. 7 i.V.m. Art. 9 des Abkommens über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges). Gemäss Praxis ist dies jeweils dann gegeben, wenn die Güter oder Dienstleistungen ganz oder teilweise für militärische Zwecke oder für militärische Endempfänger bestimmt sind. Mit Bezug auf die Sanktionsmassnahmen gegenüber Russland bedeutet dies, dass auch in die Ukraine, als eine der zwei Konfliktparteien, keine Exporte erfolgen dürfen, die ihrem Wesen nach für militärische Zwecke bestimmt sind. Ebenso ist die Gleichbehandlung der Konfliktparteien betreffend das Erbringen von Dienstleistungen oder Erteilen von Rechten des geistigen Eigentums im Zusammenhang kriegsrelevanter Güter zu beachten.

Vor dem Hintergrund der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz – insbesondere des Gleichbehandlungsgebots – sowie der fehlenden Möglichkeit einer weiteren Verlängerung gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 BV, bedarf die fortgesetzte Anwendung der Massnahmen einer formellen gesetzlichen Grundlage. Aus neutralitätsrechtlicher Sicht ist daher eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung des Bundesrates unerlässlich.

Gemäss Artikel 1 Absatz 2 sind die Vorschriften des EmbG betreffend die Kontrolle, den Datenschutz und die Zusammenarbeit von Behörden, den Rechtsschutz sowie die Strafbestimmungen und Massnahmen anwendbar. Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b konkretisiert in welchen Fällen die Strafbestimmungen des EmbG Anwendung finden. Namentlich trifft dies zu, wenn ein Verstoß gegen Zwangsmassnahmen nach diesem Gesetz (Ziff. 1) oder gegen Mitwirkungspflichten nach den Artikeln 3 und 4 EmbG (Ziff. 2) vorliegen.

Bei den Sanktionen gemäss Artikel 1 handelt es sich um Massnahmen gegenüber der Ukraine, welche äquivalent zu den auf das EmbG gestützten Sanktionen gegenüber Russland und aufgrund des neutralitätsrechtlichen Gleichbehandlungsgebots erforderlich sind.

Art. 2

Obschon Sanktionen gestützt auf das EmbG oftmals länger bestehen bleiben, weisen sie grundsätzlich einen vorübergehenden Charakter auf. Aus diesem Grund sowie wegen der grossen politischen Sensibilität im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine ist vorliegend eine Befristung des Gesetzes auf 10 Jahre geplant. Sollten die Massnahmen darüber hinaus aufrechterhalten werden müssen, wäre dies durch eine Verlängerung der Geltungsdauer des Gesetzes sicherzustellen.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Es sind keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund zu erwarten.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Vorlage zeigt keine spezifischen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Es ist mit keinen volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu rechnen. Materiell ändert sich bei der schweizerischen Sanktionspolitik und an den bereits bestehenden Bestimmungen nichts. Der Bundesrat verfügt bereits heute über die Kompetenz, Sanktionen in Einzelfällen auszuweiten, wie die Artikel 2a, 4, 5, 9a und 9b der Ukraine-Verordnung zeigen. Die Vorlage schafft demnach keine neuen Möglichkeiten für die Ausweitung von Sanktionsmassnahmen, sondern ersetzt die notrechtliche Rechtsgrundlage bereits bestehender Massnahmen mit einer ordentlichen gesetzlichen Grundlage.

5.4 Auswirkungen auf die Aussenpolitik

Mit der Vorlage wird der Vollzug der Schweizer Sanktionspolitik gestärkt und die Wahrung des Neutralitätsrechts gewährleistet. Die beantragte Neuregelung wird materiell zu keiner Änderung der Schweizer Politik in Bezug auf internationale Sanktionen führen.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Der Gesetzesentwurf stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung. Artikel 54 Absatz 1 BV überträgt dem Bund eine umfassende Befugnis auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten.

Die Zuständigkeit des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten ist umfassend und grundsätzlich allgemeiner Natur.¹¹ Die Bundeskompetenz zur Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten umfasst alle Themen, in denen der Bund die Werte und Interessen der Schweiz in den internationalen Beziehungen vertritt. Die Neutralität ist eher nicht als direktes aussenpolitisches Ziel zu betrachten, wobei dieser als Mittel zur Sicherung schweizerischer Unabhängigkeit zumindest mittelbar eine Rolle bei der Erreichung der verfassungsrechtlichen aussenpolitischen Ziele zukommt.¹²

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

¹¹ Ehrenzeller Bernhard/Portmann Roland, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 2023, Art. 54 N 10

¹² Angelehnt an Ehrenzeller Bernhard/Portmann Roland, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 2023, Art. 54 N 36

6.3 Erlassform

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen (die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen) geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite / Zahlungsrahmen (mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte) beschlossen.