



Erläuternder Bericht
zur Änderung des Bundesgesetzes über die Durchsetzung
von internationalen Sanktionen
(Embargogesetz, EmbG)

Vernehmlassungsvorlage vom ...

Übersicht

In den sieben Jahren praktischer Erfahrung bei der Anwendung des Embargogesetzes hat sich punktuell Verbesserungspotenzial offenbart. Mit dieser Vorlage sollen unter anderem die effiziente internationale Amtshilfe sichergestellt sowie der Geltungsbereich der Zwangsmassnahmen und die Strafbestimmungen angepasst werden, um die Durchsetzung internationaler Sanktionen zu verbessern.

Ausgangslage

Im Jahr 2004 wurde auf Initiative des UNO-Generalsekretärs das Independent Inquiry Committee (IIC) ins Leben gerufen, um Bestechungsvorwürfe bei der Abwicklung des UNO-Hilfsprogramms Oil-for-Food für den Irak zu prüfen. Auf Ersuchen des IIC entschied der Bundesrat im Dezember 2004, Amtshilfe gestützt auf das Embargogesetz zu gewähren. Einzelne Unternehmen widersetzten sich aber der Weiterleitung ihrer Bankunterlagen ins Ausland. Noch bevor ein definitiver Beschwerdeentscheid vorlag, lief das befristete Mandat des IIC aus. Die Übermittlung der umstrittenen Dokumente erübrigte sich damit. Der Bundesrat, bei dem die Beschwerden zu diesem Zeitpunkt hängig waren, schrieb die Verfahren im Frühling 2006 ab.

Daraufhin prüfte eine interdepartementale Arbeitsgruppe im Auftrag des Bundesrates, ob das Embargogesetz und allenfalls weitere Gesetze einer Anpassung bedürfen. Die Arbeitsgruppe empfahl, den Rechtsschutz bei der internationalen Amtshilfe in Bezug auf die Übermittlung von Informationen ins Ausland explizit auszuschliessen.

Inhalt der Vorlage

Neben der Regelung zum Rechtsschutz bei der internationalen Amtshilfe, wird mit dieser Vorlage die Massnahmenpalette des Bundesrates zur Umsetzung internationaler Sanktionen erweitert. Zudem soll der Bundesrat im Verordnungsrecht künftig auch Handlungen im Ausland, geknüpft an das Nationalitätsprinzip, den schweizerischen Zwangsmassnahmen unterwerfen können. Die gutgläubige Umsetzung von verordneten Massnahmen soll mittels Einführung eines Straf- und Haftungsausschlusses geschützt werden. Ferner werden die Strafbestimmungen direkt an das neue Strafsystem des revidierten Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches angepasst. Gleichzeitig werden die Strafdrohungen verschärft und eine parallel zur Strafbarkeit natürlicher Personen greifende Verantwortlichkeit von Unternehmen vorgeschlagen. Die Strafverfolgung wird nicht mehr im Amt erledigt, sondern neu der Bundesanwaltschaft übertragen.

Die mit dem Embargogesetz eng verwandten Exportkontrollgesetze werden im Zuge dieser Teilrevision ebenfalls angepasst. Betroffen sind Kriegsmaterial-, Güterkontroll- und Kernenergiegesetz. Sie werden, analog zum Embargogesetz, in Bezug auf die Strafbestimmungen und die internationale Amtshilfe geändert. Für das Kriegsmaterialgesetz wird ferner die Bewilligungspflicht für die Vermittlung und den Handel im Ausland geknüpft an das Nationalitätsprinzip ausgedehnt.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	4
1.1 Ausgangslage	4
1.2 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten zur internationalen Amtshilfe	5
1.2.1 Problemstellung	5
1.2.2 Aktuelles Verfahren zur Gewährung internationaler Amtshilfe	6
1.2.3 Mögliche Lösungsoptionen	8
1.2.4 Würdigung der verschiedenen Interessen	10
1.3 Die beantragte Neuregelung	11
1.3.1 Gegenstand	11
1.3.2 Räumlicher Geltungsbereich	12
1.3.3 Straf- und Haftungsausschluss	13
1.3.4 Internationale Amtshilfe	13
1.3.5 Strafbestimmungen	14
1.3.6 Gerichtsbarkeit	16
1.3.7 Änderung bisherigen Rechts: Kriegsmaterial-, Güterkontroll- und Kernenergiegesetz	17
1.4 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	18
1.5 Umsetzung	20
1.6 Parlamentarische Vorstösse	21
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	21
2.1 Embargogesetz	21
2.2 Änderung bisherigen Rechts	25
2.2.1 Kriegsmaterialgesetz	25
2.2.2 Kernenergiegesetz	27
2.2.3 Güterkontrollgesetz	28
3 Auswirkungen	29
3.1 Auswirkungen auf den Bund	29
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen	29
3.1.2 Personelle Auswirkungen	29
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	29
3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	30
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	30
5 Rechtliche Aspekte	30
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	30
5.1.1 Rechtsgrundlage	30
5.1.2 Vereinbarkeit mit den Grundrechten	30
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	31
5.3 Erlassform	32
5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	32

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Im Frühling 2004 rief der UNO-Generalsekretär das *Independent Inquiry Committee* (IIC) ins Leben, um Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit dem Oil-for-Food-Programm zu untersuchen. Es bestanden Korruptionsvorwürfe um die Abwicklung des von 1995 bis 2003 laufenden Hilfsprogramms zur Verbesserung der humanitären Lage im Irak. Im Dezember 2004 ermächtigte der Bundesrat das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), dem Ersuchen des IIC nachzukommen und Amtshilfe gestützt auf das Embargogesetz vom 22. März 2002 (EmbG)¹ zu gewähren. Schweizer Unternehmen hatten insbesondere im Ölhandel mit dem Irak eine wichtige Rolle gespielt, ausserdem waren viele solcher Geschäfte über in der Schweiz niedergelassene Banken finanziert worden. Die meisten Schweizer Firmen, die von der Untersuchung des IIC betroffen waren, arbeiteten bereitwillig und effizient mit den Schweizer Behörden und dem IIC zusammen. Im Rahmen der Amtshilfe wurden dem IIC rund 170 Bundesordner an Akten, darunter viele Bankdokumente, zur Verfügung gestellt. Das IIC konnte ferner in der Schweiz mit über 30 Vertretern von Banken, Ölhändlern und verschiedenen anderen Firmen Interviews durchführen. Drei teilweise ausländisch beherrschte Ölhandelsgesellschaften widersetzten sich jedoch der Weiterleitung ihrer Bankunterlagen an das IIC im Rahmen der Amtshilfe und beantragten, es seien ihnen Parteirechte zu gewähren. Das SECO lehnte dies ab, was das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) mit Beschwerdeentscheid bestätigte. Das in der Folge angerufene Bundesgericht erklärte sich als nicht zuständig und überwies die Streitsache dem Bundesrat zur Beurteilung. Im Herbst 2005 schloss das IIC seine Untersuchung ab. Damit erübrigten sich weitere Amtshilfehandlungen. Mit der Ausschöpfung des Instanzenzugs hatten die beschwerdeführenden Unternehmen erreicht, dass das IIC nicht mehr zeitgerecht in den Besitz der einverlangten Dokumente gelangte. Der Bundesrat schrieb schliesslich im April 2006 die noch hängigen Beschwerdeverfahren ab.

In der Folge beauftragte der Bundesrat das EVD, in Zusammenarbeit mit weiteren Departementen zu prüfen, ob die Bestimmungen über die internationale Amtshilfe im Embargogesetz und allenfalls weiteren Gesetzen einer Anpassung bedürfen. Die dafür gebildete interdepartementale Arbeitsgruppe erstattete dem Bundesrat Bericht und empfahl, den Rechtsschutz bei der Übermittlung von Unterlagen im Rahmen der internationalen Amtshilfe explizit auszuschliessen. Der Bundesrat nahm den Bericht im Februar 2007 zur Kenntnis und beauftragte das EVD mit der Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) wurde später vom Bundesrat beauftragt, zusammen mit interessierten Bundesstellen den gesetzgeberischen Handlungsbedarf bei der grenzüberschreitenden Amtshilfe im Bundesrecht generell zu klären². Um allfällige Überschneidungen ausschliessen zu können, wurde mit der Änderungsvorlage für das EmbG vorerst zugewartet. Die Arbeitsgruppe unter der Leitung des Bundesamtes für Justiz kam im Herbst 2009 zum Schluss, dass kein

¹ SR 946.231

² Vgl. Medienmitteilung des EJPD vom 20.08.2008.

verfahren durchzuführen ist, gründet auch auf den Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft vom 15. Februar 1995 zum KMG, wonach der Datenaustausch auf internationaler Ebene rasch und formlos stattfinden können müsse und dass daher das VwVG im Bereich der internationalen Amtshilfe keine Anwendung finde⁷. Beim Erlass des EmbG dienen die Bestimmungen in den Exportkontrollgesetzen als Vorlage zur Regelung der Amtshilfe.

Die bestehende Rechtsunsicherheit zur Frage, ob landesintern rechtmässig beschaffte Informationen nur nach Erlass einer separaten Verfügung ans Ausland weitergeleitet werden dürfen, soll mit dieser Vorlage mittels einer expliziten gesetzlichen Regelung behoben werden.

1.2.2 Aktuelles Verfahren zur Gewährung internationaler Amtshilfe

Die dem IIC im Rahmen der Untersuchung zum Oil-for-Food-Programm gewährte Amtshilfe war ein singuläres Ereignis, sowohl vom Umfang wie von der politischen Bedeutung her gesehen. Obwohl in naher Zukunft nicht mit einem ähnlich bedeutenden Fall zu rechnen ist, wird im Embargobereich doch regelmässig Amtshilfe geleistet. Die weitaus grösste Zahl von Gesuchen zur Übermittlung von Informationen stammt von Expertengruppen der UNO, welche im Auftrag des UNO-Sicherheitsrates die Umsetzung der Sanktionen durch die Mitgliedstaaten untersuchen, dem Sicherheitsrat darüber Bericht erstatten und Verbesserungsvorschläge für eine wirksamere Durchsetzung der Sanktionen ausarbeiten. In den letzten beiden Jahren erhielt die Schweiz beispielsweise zehn verschiedene Anfragen der für Liberia, Côte d'Ivoire und die Demokratische Republik Kongo zuständigen UNO-Expertengruppen. Die Anfragen sind bezüglich Inhalt und Umfang sehr unterschiedlich. Häufig betreffen sie Informationen über Bankkonten und Finanztransaktionen im Zusammenhang mit sanktionierten Personen oder Tätigkeiten. Vertragliche Vereinbarungen bei Handelsgeschäften und Einzelheiten zu bestimmten Güterlieferungen oder erbrachten Dienstleistungen sind ebenfalls von Interesse. Nebst den UNO-Expertengruppen stellen auch Staaten, allerdings weit weniger häufig, Gesuche um amtshilfweise Übermittlung von Informationen, z.B. zu gesperrten Vermögenswerten oder in Bezug zum Handel mit Rohdiamanten.

Die Behandlung von Amtshilfeersuchen erfolgt in einem dreistufigen Verfahren:

Schritt 1: Prüfung des Gesuchs

Wird die Schweiz im Embargobereich um die Lieferung bestimmter Informationen gebeten, prüft das SECO das Gesuch. Allenfalls werden weitere Angaben nachverlangt, wenn beispielsweise die gewünschten Informationen ungenau bezeichnet wurden oder die Begründung des Gesuchs nicht nachvollziehbar ist. Sogenannte *fishing expeditions* sind nicht zulässig. Falls das Gesuch von einer UNO-Expertengruppe stammt, wird überprüft, ob die Anfrage mit dem vom UNO-Sicherheitsrat verabschiedeten Mandat der Expertengruppe vereinbar ist. Ebenfalls wird jeweils geprüft, ob der Gesuchsteller für den Erhalt der Informationen qualifiziert ist und die Bedingungen von Art. 7 EmbG erfüllt sind. Nötigenfalls werden entsprechende Zusicherungen eingeholt und spezifische Vereinbarungen, z.B. be-

⁷ BBl 1995 1027, hier 1078

züglich der vertraulichen Behandlung von Informationen und der Rückgabe von Dokumenten, abgeschlossen.

Schritt 2: Beschaffung der Informationen im Inland

Häufig wird das SECO die benötigten Informationen und Unterlagen nicht besitzen und muss diese zuerst einholen. Die Informationsbeschaffung in der Schweiz erfolgt in einem ersten Schritt mittels brieflicher Aufforderung. Sie stützt sich auf die gesetzlich verankerte Auskunftspflicht nach Artikel 3 EmbG. Im entsprechenden Brief erläutert das SECO den Hintergrund der Anfrage und informiert den Empfänger darüber, dass die eingereichten Informationen und Unterlagen ganz oder teilweise ins Ausland übermittelt werden können. Für das Beibringen der gewünschten Informationen wird eine Frist gesetzt. Der Empfänger wird darüber in Kenntnis gesetzt, dass das Ersuchen zur Herausgabe von Informationen sofern gewünscht in Form einer beschwerdefähigen Verfügung ausgestellt werden kann. Handelt es sich beim Empfänger des Gesuchs um eine Bank, wird diese zudem darauf hingewiesen, dass der oder die Kontoinhaber über die Anfrage informiert werden dürfen. Werden die gewünschten Informationen und Unterlagen aufgrund dieser brieflichen Aufforderung eingereicht, gilt dies als freiwillige Zurverfügungstellung der Informationen. Der freiwilligen Lieferung von Informationen gleichgestellt werden können auch Situationen, in welchen sich die Informationen bereits im Besitz der Behörde befinden, z.B. als Folge einer Bewilligungs- oder Meldepflicht. Falls der Empfänger dies wünscht oder die brieflich gesetzte Frist ungenutzt abgelaufen ist, werden die betreffenden Informationen und Unterlagen mittels anfechtbarer Verfügung einverlangt.

Nicht abschliessend geklärt ist die Frage, ob bei der zwangsweisen Einholung von Informationen bei Banken zusätzlich auch gegenüber den Bankkunden verfügt werden muss. Das Auskunftsbegehren richtet sich in erster Linie an die Bank und nicht an die Kontoinhaber. Die Bankkunden dürften jedoch in den meisten Fällen ein schutzwürdiges Interesse haben und könnten daher eine Verfügung nach Art. 25a VwVG erwirken. In der Vergangenheit gab es jedenfalls Fälle, bei denen dem SECO die vom Amtshilfeersuchen betroffenen Bankkunden nicht namentlich bekannt waren und demzufolge gegenüber diesen Personen gar nicht hätte verfügt werden können. Bei im Ausland niedergelassenen Bankkunden können sich zudem Probleme mit der rechtmässigen Zustellung einer Verfügung ergeben.

Schritt 3: Übermittlung der Informationen ins Ausland

Liegen die gewünschten Unterlagen und Informationen schliesslich dem SECO vor, entweder nach freiwilliger Lieferung oder nach Herausgabe unter Zwang, werden sie vom SECO bezüglich ihrer Relevanz für das Amtshilfeersuchen geprüft. Offensichtlich irrelevante Unterlagen werden zurückbehalten. Auch erfolgt eine Prüfung, ob die übermittelten Unterlagen Hinweise auf einen Verstoss gegen das EmbG enthalten, welcher strafrechtlich verfolgt werden müsste. Danach werden die verfügbaren Informationen und Unterlagen dem Gesuchsteller im Ausland übermittelt. Dieser letzte Schritt erfolgt – so die bisherige Praxis – ohne förmliches Verfahren.

1.2.3 Mögliche Lösungsoptionen

In erster Linie kommen ein expliziter Einschluss oder Ausschluss für die Regelung des Rechtsschutzes bei der internationalen Amtshilfe in Betracht. Auch allfällige Kompromisslösungen sind zu prüfen, d.h. Regelungen, die den Rechtsschutz nur in bestimmten Fällen vorsehen bzw. diesen nur in bestimmten Fällen ausschliessen. Betont sei, dass es hierbei immer nur um das Übermittlungsverfahren ins Ausland geht, nicht jedoch um das innerstaatliche Auskunftsverfahren, wo der Rechtsschutz in jedem Fall gewährt ist.

An dieser Stelle ist auch ein Blick auf die Lösung in anderen Bundeserlassen von Interesse. Sowohl in der Lehre als auch in der Rechtsprechung häufig thematisiert wird die grenzüberschreitende Amtshilfe unter dem Börsengesetz (BEHG)⁸. Artikel 38 BEHG sieht dabei ein sogenanntes Kundenverfahren vor, das die Übermittlung von kundenbezogenen Informationen den Regelungen des VwVG unterstellt. Daraus folgt, dass für alle anderen Informationen – das heisst, in den Fällen, wo die Identität von Bankkunden nicht betroffen ist, sondern es um Daten von der Aufsicht unterstellten Instituten oder Personen geht – eine formlose Übermittlung ins Ausland möglich ist. Das BEHG kennt damit beide Varianten des Rechtsschutzes. Das Kundenverfahren in der Schweiz wird als weltweit einmalig bezeichnet⁹. Ohne formelle Verfahren erfolgt auch beispielsweise die Polizeikooperation gemäss Artikel 75a des Rechtshilfegesetzes¹⁰ oder in der Praxis auch der Austausch von Daten zu Waren und Transportmitteln im Zollwesen.

Ausschluss des Rechtsschutzes

Dazu sollte im EmbG explizit das VwVG auf die Übermittlung von Informationen an ausländische Amtshilfeempfänger als nicht anwendbar erklärt werden. Diese Option dient Ziel und Zweck der Amtshilfe am meisten. Die Verfahrensbeschleunigung kann allerdings nur mit Einbussen beim Rechtsschutz erfolgen.

Die Datenbearbeitung aber auch die Weitergabe ans Ausland berühren Grundrechtspositionen natürlicher und juristischer Personen. Im Vordergrund stehen verfahrensrechtliche Garantien und auch das Recht auf Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten nach Artikel 13 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV)¹¹ kann bei der Amtshilfe eine Rolle spielen. Die Bekanntgabe von Daten an einen erweiterten Personenkreis bedeutet einen Eingriff in dieses Freiheitsrecht. Die Europäische Menschenrechtskonvention schützt diesen Teilgehalt der Privatsphäre über Artikel 8 EMRK¹². Allenfalls könnte auch eine Beschränkung der Eigentumsgarantie vorliegen, da die aus dem Eigentum fliessende Befugnis, alle anderen an der Nutzung auszuschliessen, beeinträchtigt wird, wenn Unterlagen weiteren Personenkreisen zur Verfügung gestellt werden.

Im Bereich der Verfahrensgarantien steht der in Artikel 29 Absatz 2 BV verankerte Anspruch auf rechtliches Gehör im Vordergrund. Dazu gehören das Recht auf Mitwirkung, auf Akteneinsicht und auch auf Begründung eines Entscheids¹³. Verfahrensgarantien werden auch durch Artikel 6 EMRK für zivilrechtliche Ansprüche

⁸ SR 954.1

⁹ Vgl. Annette Althaus, Amtshilfe und Vor-Ort-Kontrolle, 2. Aufl., Bern 2001, S. 176.

¹⁰ SR 351.1

¹¹ SR 101

¹² SR 0.101

¹³ Vgl. BGE 132 V 368 E. 3.1 S. 370 f.

und strafrechtliche Anschuldigungen vermittelt. Ein expliziter Ausschluss des Rechtsschutzes kollidiert auch mit der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV, wonach jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat.

Eine Einschränkung von Grundrechten bedarf grundsätzlich nach Artikel 36 BV einer gesetzlichen Grundlage, muss durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein (vgl. nachfolgend Ziff. 1.2.4).

Einschluss des Rechtsschutzes

Eine Ergänzung von Artikel 7 EmbG, wonach die Bestimmungen des VwVG gelten, trägt den Interessen der betroffenen natürlichen oder juristischen Personen voll und ganz Rechnung. Gleichzeitig wird aber die Leistung internationaler Amtshilfe durch die Schweiz gefährdet, häufig wohl gar verunmöglicht.

Kompromisslösungen

An Stelle des expliziten Ein- oder Ausschlusses des Rechtsschutzes können verschiedene weitere Ansätze geprüft werden:

Verkürzung von Fristen: Möglich wäre die Ansetzung einer kurzen Rechtsmittelfrist, zum Beispiel von zehn Tagen. Regelungen über den Stillstand von Fristen müssten ausgeschlossen werden, damit die Frist in jedem Fall gilt. Trotzdem garantiert eine kurze Beschwerdefrist nicht die schnelle Erledigung des Geschäfts. Dafür müssten der Beschwerdeinstanz Behandlungsfristen auferlegt werden, was kaum praktikabel ist. Denkbar wäre auch, allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung zu entziehen, um so zu einer Verfahrensbeschleunigung beizutragen. Hierbei ist allerdings zu bedenken, dass die einmal geleistete Amtshilfe nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Dieses Vorgehen befriedigt deshalb im Ergebnis nicht.

Wie bereits erwähnt, hatte sich das Bundesgericht in den Oil-for-Food-Fällen als nicht zuständig erachtet, da es um auswärtige Angelegenheiten ging, die einer gerichtlichen Beurteilung entzogen sind¹⁴. Zuständig für die Behandlung der Beschwerde war damit zuerst das Departement, danach der Bundesrat. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass das Bundesgerichtsgesetz¹⁵ seit 2007 in Art. 83 Bst. h BGG Beschwerden gegen Entscheide im Bereich der internationalen Amtshilfe explizit ausschliesst. Im Gegensatz dazu erklärt das Verwaltungsgerichtsgesetz¹⁶ in Art. 32 VGG Beschwerden auf diesem Gebiet nicht ausdrücklich für unzulässig. Das Bundesverwaltungsgericht könnte allerdings basierend auf Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG seine Zuständigkeit als fraglich betrachten, da Fragen im Zusammenhang mit internationalen Sanktionen immer auch auswärtige Angelegenheiten betreffen. Soweit jedoch ein völkerrechtlicher Anspruch auf gerichtliche Beurteilung besteht, beispielsweise indem die EMRK anwendbar wäre, spräche Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG nicht gegen die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts.

¹⁴ Urteile des Bundesgerichts 1A.173/2005 und 1A.203/2005/fzc vom 10. Oktober 2005, E. 3.7 und 3.8.

¹⁵ SR 173.110

¹⁶ SR 173.32

Ausschluss des Rechtsschutzes nur für bestimmte Personen: vorstellbar wäre auch ein Ausschluss des Rechtsschutzes nur für Personen, die Ziel von Sanktionsmassnahmen (Finanzsanktionen, Einreisesperren usw.) sind. Dies ist jedoch nicht zielführend, da solche Personen nur höchst selten selbst Gegenstand von Amtshilfebegehren sind. So waren beispielsweise sämtliche Schweizer Firmen, zu denen das IIC amtshilfeweise Informationen einverlangte, auf keiner Sanktionsliste vermerkt.

Ausschluss des Rechtsschutzes nur im Falle völkerrechtlicher Verbindlichkeit: in diesem Fall würde der Rechtsschutz nur ausgeschlossen, falls das Amtshilfeersuchen im Zusammenhang mit Zwangsmassnahmen steht, zu deren Umsetzung die Schweiz völkerrechtlich verpflichtet ist, d.h. solche, die auf Beschlüssen des UNO-Sicherheitsrates basieren. Auch eine solche Beschränkung überzeugt nicht, weil grundsätzlich allen Massnahmen die selbe Motivation zugrundeliegt, egal von welchem Gremium sie beschlossen wurden.

1.2.4 Würdigung der verschiedenen Interessen

Die Praxis zum EmbG hat gezeigt, dass eine wirksame und glaubwürdige Sanktionspolitik der Schweiz auf eine flexible Handhabung der grenzüberschreitenden Amtshilfe angewiesen ist. Namentlich in zeitlich dringenden Fällen können Beschwerdemöglichkeiten dazu führen, dass Ziel und Zweck der internationalen Amtshilfe nicht erreicht werden und so die von der Schweiz mitgetragenen Embargomassnahmen ihr Ziel verfehlen können. Gleiches gilt für die Praxis der internationalen Amtshilfe in den Exportkontrollgesetzen. Insbesondere bei der Kontrolle von Kriegsmaterial oder von Gütern, die für die Entwicklung oder die Herstellung von Massenvernichtungswaffen verwendet werden können, muss ein Datenaustausch mit den zuständigen ausländischen Stellen unter Umständen innert kürzester Frist möglich sein, um heikle oder gar illegale Lieferungen rechtzeitig stoppen zu können.

Eine Verpflichtung der schweizerischen Vollzugsbehörden, für den amtshilfeweisen Informationsaustausch anfechtbare Verfügungen zu erlassen, würde die Praktikabilität und den Nutzen des Informationsaustausches mit ausländischen Behörden stark in Frage stellen. Die Inanspruchnahme des Rechtsschutzes unter voller Ausschöpfung des Instanzenzugs vermag, so hat auch das Beispiel IIC gezeigt, eine rechtzeitige Amtshilfeleistung zu verhindern.

Bei der Amtshilfe besteht grundsätzlich ein Zielkonflikt. Auf der einen Seite steht das Interesse an einem raschen, effizienten und unbürokratischen Datenaustausch mit den zuständigen ausländischen Stellen. Demgegenüber steht das Bedürfnis der Betroffenen nach einem angemessenen Individualrechtsschutz.

Diesen Rechtsschutzinteressen ist ein hoher Stellenwert beizumessen. Im Anwendungsbereich des EmbG – aber auch des KMG, GKG und KEG – stehen jedoch gewichtige öffentliche Interessen auf dem Spiel. Im Rahmen der grenzüberschreitenden Amtshilfe sind diese vorwiegend aussenpolitischer, zum Teil auch sicherheitspolitischer Natur.

Die von der Schweiz verordneten Zwangsmassnahmen, sei es zur Durchsetzung von Sanktionen der UNO, der OSZE oder der wichtigsten Handelspartner, sind Massnahmen der internationalen Solidarität. Sanktionen sind im Völkerrecht vorgesehene Mittel, um einen Staat zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen. Dabei steht die

Abkehr von völkerrechtswidrigem Verhalten, häufig auch im Zusammenhang mit der Einhaltung von Menschenrechten, im Vordergrund. Das friedliche Zusammenleben der Völker und insbesondere auch die Achtung der Menschenrechte sind ausserpolitische Ziele der Schweiz.

Die Amtshilfe hängt vor allem vom wechselseitigen Funktionieren ab. Hinter einer Hilfeleistung an einen anderen Staat steht die Überlegung, dass ein solcher Austausch nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit nur funktioniert, wenn die Schweiz ihrerseits auch Leistungen erbringt. Es geht damit um das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Schweiz in der internationalen Gemeinschaft.

Diese Interessen stehen auch bei der Zusammenarbeit mit Gremien der UNO im Vordergrund. Die Schweiz ist als UNO-Mitglied zur Umsetzung der Sicherheitsratsbeschlüsse verpflichtet. Es wäre für das Ansehen der Schweiz als Mitgliedstaat abträglich, wenn eine Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der UNO aufgrund nationaler Beschwerdeverfahren scheitern würde. Zudem sind Untersuchungen der UNO zur internationalen Umsetzung von Sanktionsmassnahmen, so zum Beispiel der bereits erwähnten Expertengruppen, auch für die Schweiz wichtig, da sie Hinweise auf Verstösse gegen die verordneten schweizerischen Zwangsmassnahmen enthalten können. Erhärten sich solche Verdachtsmomente, kann in der Schweiz ein Strafverfahren eingeleitet werden.

Aus den Ausführungen folgt, dass der Schutz der öffentlichen Interessen höher zu gewichten ist als das private Interesse an der rechtmittelmässigen Überprüfbarkeit der internationalen Amtshilfeleistung. Dies umso mehr, als es vorliegend um Informationen geht, die vor ihrer Weiterleitung ans Ausland landesintern entweder ohne Zwang oder ansonsten mittels anfechtbarer Verfügung und damit bereits unter Gewährung von Rechtsschutz beschafft worden sind. Ein expliziter Ausschluss des Rechtsschutzes für die Übermittlung von Informationen ins Ausland erweist sich deshalb als verhältnismässig und gerechtfertigt.

1.3 Die beantragte Neuregelung

1.3.1 Gegenstand

Das EmbG zählt in Artikel 1 nicht abschliessend alle Anwendungsgebiete von Zwangsmassnahmen sowie Instrumente im Hinblick auf die Durchsetzung internationaler Sanktionen auf. Art, Inhalt und Umfang der einzelnen Zwangsmassnahmen bestimmt der Bundesrat in den auf das EmbG abgestützten Verordnungen. Er behält sich so die notwendige Flexibilität für eine völkerrechtskonforme und einzelfallgerechte Umsetzung. Dennoch genügt die bestehende gesetzliche Grundlage nicht in allen Fällen. Am 1. Juli 2004 trat die Verordnung über die Einziehung eingefrorener irakischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen und deren Überweisung an den Development Fund for Iraq¹⁷ in Kraft. Mit dieser Verordnung, die sich auf Artikel 184 Absatz 3 BV stützt, setzte der Bundesrat einen völkerrechtlich verbindlichen Beschluss der Resolution 1483 vom 22. Mai 2003 des UNO-Sicherheitsrates um. Obwohl Artikel 1 EmbG nicht abschliessend mögliche Arten von Zwangsmassnahmen aufzählt, stellt die Einziehung von Vermögenswerten eine sehr einschneidende und mit den aktuell im Gesetz aufgeführten Beispielen nicht vergleichbare Mass-

¹⁷ SR 946.206.1

nahme dar. Ziel ist nun, die Grundlage zu schaffen, damit sich künftig eine allfällige Einziehung von Vermögenswerten – wie deren Sperrung – auf das EmbG stützen kann. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die UNO in Zukunft auch im Rahmen anderer Sanktionsregimes vorsehen wird, dass gesperrte Gelder eingezogen werden müssen und, beispielsweise zum Zwecke des Wiederaufbaus, in ein Land zurückfliessen sollen.

1.3.2 Räumlicher Geltungsbereich

Die völkerrechtlich verbindlichen Sanktionsbeschlüsse des UNO-Sicherheitsrates sehen für die Mitgliedstaaten praktisch immer vor, nicht nur bestimmte Tätigkeiten auf ihrem Hoheitsgebiet zu unterbinden, sondern auch ihre Staatsangehörigen im Ausland und die Benützung von Schiffen und Flugzeugen unter ihrer Flagge den Sanktionsbestimmungen zu unterwerfen¹⁸.

Der räumliche Geltungsbereich der Zwangsmassnahmen ist gegenwärtig im EmbG nicht explizit geregelt. Die Rechtsetzung bezieht sich typischerweise auf Sachverhalte, die sich im eigenen Hoheitsgebiet abspielen. Eine extraterritoriale Wirkung der Rechtsnormen ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Ohne explizite Regelung des Geltungsbereiches der Zwangsmassnahmen und der dazugehörigen Straftatbestände unterstehen Widerhandlungen im Ausland nur unter bestimmten Voraussetzungen dem schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB)¹⁹ und damit auch dem Nebenstrafrecht. So sehen die Bundesgesetze über die Luftfahrt²⁰ und über die Seeschifffahrt²¹ explizit die Geltung des schweizerischen Strafrechts für an Bord begangene Handlungen vor. Artikel 7 StGB sieht die Strafverfolgung bei Schweizer Staatsangehörigen vor, wenn

- die Tat auch am Begehungsort strafbar ist oder der Begehungsort keiner Strafgewalt unterliegt;
- der Täter sich in der Schweiz befindet oder ihr wegen dieser Tat ausgeliefert wird; und
- nach schweizerischem Recht die Tat die Auslieferung zulässt, der Täter jedoch nicht ausgeliefert wird.

Für die Übernahme der Strafverfolgung durch die Schweiz wird folglich in der Regel doppelte Strafbarkeit verlangt. Bei Sanktionen, die der UNO-Sicherheitsrat beschlossen hat, sollte dies in aller Regel kein Problem darstellen, da alle Mitgliedstaaten völkerrechtlich zur Umsetzung der Sanktionsmassnahmen verpflichtet sind. Bei nicht universellen Sanktionen, beispielsweise bei der autonomen Umsetzung von Massnahmen der EU, ist hingegen eine Umgehung durch die Verlagerung der Aktivität in einen Nicht-EU-Staat relativ einfach möglich. Diese Vorlage führt das Nationalitätsprinzip ein und ermöglicht grundsätzlich die Verfolgung einer im Ausland begangenen Widerhandlung unabhängig des Rechts des Tatorts.

¹⁸ Standard-Formulierung (hier aus S/RES/1572 (2004) zu Côte d'Ivoire, Paragraph. 7):
«...depuis leur territoire ou par leurs nationaux, ou au moyen d'aéronefs immatriculés sur leur territoire ou de navires battant leur pavillon ... ».

¹⁹ SR 311.0

²⁰ SR 748.0; vgl. Art. 97

²¹ SR 747.30; vgl. Art. 4

1.3.3 Straf- und Haftungsausschluss

In der Praxis kann sich ein Spannungsverhältnis ergeben, wenn auf der einen Seite die verordneten Zwangsmassnahmen anzuwenden sind, andererseits aber zivil- und/oder strafrechtliche Konsequenzen bei deren Befolgung drohen. Insbesondere im Zusammenhang mit Finanzsanktionen ist dies von Bedeutung. So sehen sich Banken damit konfrontiert, das Bankgeheimnis zu wahren und die vertraglichen Verpflichtungen gegenüber der Kundschaft einzuhalten. Die Umsetzung von Finanzsanktionen, das heisst die Sperrung von Vermögenswerten und die Erstattung einer Meldung an das SECO, kollidiert mit diesen Verpflichtungen. Heikel sind vor allem jene Fälle, in denen nicht eindeutig klar ist, ob eine Sperrung der Gelder veranlasst und eine Meldung getätigt werden muss. In einem solchen Fall muss die Bank dem SECO zur rechtlichen Abklärung Informationen zur Verfügung stellen und Konten vorsorglich sperren können, ohne straf- oder haftbar zu werden, zumal sich die Bank bzw. die verantwortlichen Personen ansonsten, das heisst wenn keine Massnahmen getroffen werden, nach EmbG strafbar machen könnten. Dieser Konflikt soll mittels Straf- und Haftungsausschluss beseitigt werden. Damit wird einem von Finanzinstituten gegenüber der Verwaltung geäusserten Wunsch Rechnung getragen. Personen, die gutgläubig Zwangsmassnahmen umsetzen, sollen geschützt werden, selbst wenn sich nachträglich, das heisst nach einer Beurteilung durch die Behörden, ergeben sollte, dass die verordneten Zwangsmassnahmen den fraglichen Fall nicht erfassen und folglich keine Vorkehrungen hätten getroffen werden müssen. Der Straf- und Haftungsausschluss dürfte schliesslich auch zu einer wirksamen Sanktionspolitik beitragen.

Eine vergleichbare Regelung findet sich in Artikel 11 des Geldwäschereigesetzes vom 10. Oktober 1997²², der durch das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008²³ zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) angepasst wurde. Im Bereich der Finanzsanktionen wurde im Rahmen des sog. Interlaken-Prozesses ein Haftungsausschluss ebenfalls thematisiert (*Nonliability for Compliance with Sanctions*)²⁴. Neben Finanzsanktionen kann ein solcher Ausschluss aber auch bei anderen Sanktionsarten von Bedeutung sein: Grundsätzlich überall dort, wo Verschwiegenheitspflichten gelten. Die Vorlage beschränkt den Straf- und Haftungsausschluss deshalb nicht nur auf Finanzsanktionen.

1.3.4 Internationale Amtshilfe

Der vorliegende Entwurf übernimmt aus den verschiedenen geprüften Lösungsvarianten (vgl. Ziff. 1.2.3) diejenige, die den Rechtsschutz ausschliesst. Es soll folglich im EmbG explizit vorgesehen werden, dass im Rahmen der internationalen Amtshilfe das Verwaltungsverfahrenrecht keine Anwendung auf die Übermittlung von Informationen ins Ausland findet. Gerade im Bereich der internationalen Sanktionen ist eine wirksame und effiziente Zusammenarbeit mit ausländischen Stellen wichtig. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass bei der praktischen Umsetzung der Amtshilfe grosse Flexibilität nötig ist. Namentlich in zeitlich dringenden Fällen können

²² SR 955.0

²³ AS 2009 361

²⁴ Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation. Contribution from the Interlaken Process, 2001, S. 41.

Beschwerdemöglichkeiten dazu führen, dass Ziel und Zweck der Amtshilfe nicht erreicht werden können.

Durch die vorgeschlagene positivrechtliche Verankerung wird Rechtssicherheit und eine formellgesetzliche Grundlage im Hinblick auf allfällige Beschränkungen von verfassungsmässigen Rechten geschaffen.

1.3.5 Strafbestimmungen

Anpassung an den revidierten Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches

Am 1. Januar 2007 ist der revidierte Allgemeine Teil des StGB mit einem neuen Strafsystem in Kraft getreten. Dies hat auch Auswirkungen auf das Nebenstrafrecht. Mit Hilfe des Umrechnungsschlüssels in Artikel 333 StGB werden die altrechtlichen Strafen (Zuchthaus, Gefängnis, Haft und Busse) in den nebenstrafrechtlichen Erlassen in die neuen Strafen (Freiheitsstrafe, Geldstrafe, Busse) umgewandelt und die Verjährungsfristen festgesetzt. In erster Linie sollen durch die vorliegende Gesetzesrevision die neuen Strafdrohungen und Fristen direkt im EmbG festgehalten werden.

Erhöhung des Strafmasses

Im Weiteren wird eine Verschärfung der Strafdrohungen vorgeschlagen. Im EmbG fällt insbesondere auf, dass seine Strafbestimmungen nur in einem begrenzten Bereich, das heisst nur bei bestimmten Zwangsmassnahmen, überhaupt zur Anwendung gelangen. So sieht Artikel 11 EmbG vor, dass KMG, GKG und Atomgesetz (heute: KEG) Vorrang haben, sollte gleichzeitig ein Verstoss gegen diese Gesetzgebungen vorliegen. Ferner wird der Tatbestand des Bannbruchs nach Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG)²⁵ vorbehalten. Dies führt dazu, dass die Strafbestimmungen des EmbG nach geltendem Recht vorwiegend bei Verstössen gegen Reise-, Finanz- und Dienstleistungssanktionen Anwendung finden. Bei Handelsrestriktionen, beispielsweise einem Rüstungsgüterembargo, sind die betroffenen Güter in vielen Fällen schon durch das KMG, GKG oder KEG kontrolliert und entsprechend bewilligungspflichtig. Widerhandlungen gegen Zwangsmassnahmen im Umgang mit diesen Gütern stellen folglich regelmässig auch einen Verstoss gegen eine der genannten Gesetzgebungen dar. Bei nicht durch die Exportkontrollgesetzgebung kontrollierten Gütern steht bei zollrelevanten Sachverhalten (Ein-, Aus- und Durchfuhr sowie der Zolllagerverkehr) der Tatbestand des Bannbruchs nach ZG im Vordergrund. Die Anwendung der Strafbestimmungen des EmbG scheidet in diesem Fall aufgrund von Artikel 11 Absatz 2 EmbG aus. Das ZG sieht Bussen bis zum Fünffachen des Warenwerts vor. Bei erschwerenden Umständen wird die Strafe um die Hälfte erhöht, zugleich ist eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr möglich (Art. 120 ZG). Diese Bestimmung des ZG findet – aufgrund des Vorbehalts im EmbG – auch auf Verstössen im Rohdiamantenhandel gegen die sich auf das EmbG stützende Diamantenverordnung²⁶ Anwendung.

Verstösse gegen international abgestützte Sanktions- und Embargomassnahmen sind in der Regel keine Bagatellfälle. Es scheint zweitrangig, ob die mit Sanktionen belegten Güter gleichzeitig auch Exportkontrollmassnahmen unterliegen oder ob sie

²⁵ SR 631.0

²⁶ SR 946.231.11

grundsätzlich frei zirkulieren können. Allein die Tatsache, dass ein internationales Verbot besteht, drängt eine Gleichbehandlung der erfassten Güter bezüglich allfälliger Widerhandlungen auf.

Auch die unterschiedliche Behandlung von Verstössen gegen Gütersanktionen, die wie oben dargelegt häufig aufgrund der Strafbestimmungen des KMG, GKG oder KEG verfolgt und beurteilt werden, und Verstössen gegen Sanktionen im Dienstleistungsbereich mag nicht zu überzeugen. Die finanzielle oder anderweitige Unterstützung, die vielleicht eben gerade die Beschaffung, Wartung oder Verwendung von bestimmten Gütern ermöglicht, sollte mit den Exportkontrollgesetzen vergleichbaren Strafdrohungen unterliegen. Nur selten sind solche Tätigkeiten direkt in den Exportkontrollgesetzen auch erfasst. Ein Beispiel ist die Strafbarkeit der Finanzierung illegaler Kriegsmaterialgeschäfte nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe f KMG.

Um die unterschiedliche Behandlung von Verstössen je nach Art der zugrunde liegenden Zwangsmassnahme aufzugeben, werden einerseits die Vorbehalte zugunsten anderer Gesetzgebungen im EmbG gestrichen und andererseits das Strafmass den Exportkontrollgesetzgebungen angeglichen.

Verantwortlichkeit von Unternehmen

Wie erwähnt, soll mit dieser Vorlage das im EmbG vorgesehene Strafmass mit demjenigen der Exportkontrollgesetzgebung harmonisiert werden. KMG, GKG und KEG sahen unter altem Recht in schweren Fällen Bussen bis zu 5 Millionen Franken vor. Unter geltendem Recht würde aus diesem für Verbrechen vorgesehenen Busenbetrag in Umrechnung nach Artikel 333 Absatz 5 StGB eine Geldstrafe bis zu 1666 Tagessätzen. Bei Nichtbezahlung wäre damit eine Freiheitsstrafe von über 4 Jahren möglich. Solch hohe Umwandlungsstrafen sind zwar unter dem revidierten StGB erlaubt (Art. 34 Abs. 1 StGB), doch sollen Geldstrafen im Grunde nur Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr, das heisst 360 Tagessätze, ersetzen. Die Vorlage sieht deshalb nur eine normale Geldstrafe ohne Angabe von Tagessätzen vor. Damit kann das Gericht auf bis zu 360 Tagessätze à maximal 3000 Franken (1 080 000 Franken) entscheiden. Die aktuelle Strafdrohung vermag also im konkreten Fall nicht an die Möglichkeiten der altrechtlichen Strafen anzuknüpfen. Im Gegenzug rückt die Verantwortlichkeit des Unternehmens ins Zentrum.

Bei Verbrechen und Vergehen sieht der auch im Nebenstrafrecht anwendbare Artikel 102 Absatz 1 StGB vor, dass ein Unternehmen subsidiär mit einer Busse bis zu 5 Millionen Franken bestraft wird, wenn wegen Organisationsmängel die Tat keiner natürlichen Person zugerechnet werden kann. Das EmbG verweist in Artikel 12 auf Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974²⁷ über das Verwaltungsstrafrecht. Aktuell ist dieses sowieso bei der Strafverfolgung anwendbar, wird hingegen die Bundestrafgerichtsbarkeit vorgesehen (vgl. Art. 14 EmbG), dann stellt dieser Verweis sicher, dass der Kreis natürlicher Personen, die zur Rechenschaft gezogen werden können, sich vergrössert, indem auch der verantwortliche Geschäftsherr strafrechtlich verfolgt werden kann. Gerade dieser Verweis dürfte aber in aller Regel die Anwendbarkeit der subsidiären Unternehmenshaftung nach Artikel 102 Absatz 1 StGB ausschliessen. Selbst wenn der Täter oder die Täterin nicht ermittelt werden kann, sollte eine Zurechnung auf eine vorgeseetzte natürliche Person eigentlich

immer möglich sein. Damit wird die subsidiäre Unternehmensverantwortlichkeit im StGB zurückgedrängt²⁸.

Verstossen Schweizer Unternehmen gegen Embargovorschriften, ist damit aufgrund der Publizität solcher Fälle regelmässig auch eine Rufschädigung der Schweiz verbunden. So kann beispielsweise eine mangelhafte Umsetzung von Finanzsanktionen durch einzelne Finanzinstitute Rückwirkungen auf den gesamten Finanzplatz haben. Für die Unternehmen selbst stellen Widerhandlungen gegen international geltende Sanktionsmassnahmen ein grosses Reputationsrisiko dar. In Extremfällen können die negativen Auswirkungen existenzbedrohende Ausmasse annehmen, da Geschäftspartner auf Distanz gehen und die Fortführung der gewohnten Geschäftsbeziehungen in Frage gestellt ist. Die selben Überlegungen gelten für Widerhandlungen im Bereich von Kriegsmaterial, von Nukleargütern oder von Gütern, die für die Herstellung von Massenvernichtungswaffen verwendet werden können.

Es ist gerechtfertigt, ein Unternehmen strafrechtlich zu belangen, wenn es in derart heiklen Bereichen nicht alle erforderlichen organisatorischen Vorkehrungen getroffen hat, um Widerhandlungen zu vermeiden. Vorgeschlagen wird deshalb nach dem Vorbild von Artikel 102 Absatz 2 StGB eine parallel zur Strafbarkeit natürlicher Personen geltende Verantwortung von Unternehmen. Verstösse gegen das EmbG sind bezüglich ihrer Gravität und Auswirkungen den in Artikel 102 Absatz 2 StGB genannten Straftaten gleichzusetzen. Auch inhaltlich besteht eine Kongruenz, so zum Beispiel zum Verbot der Terrorismusfinanzierung nach Artikel 260^{quinquies} StGB: mit der auf das EmbG abgestützten Verordnung vom 2. Oktober 2000²⁹ über Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung Al-Qaïda oder den Taliban werden verschiedene Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates im Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung umgesetzt.

1.3.6 Gerichtsbarkeit

Im Gegensatz zum KMG und GKG, aber auch zum KEG, sieht das EmbG nicht die Bundes-, sondern die Verwaltungsstrafgerichtsbarkeit vor³⁰. Ermittelnde Behörde bei Verstössen gegen Sanktionsbestimmungen ist grundsätzlich das SECO. Bei besonderer Bedeutung der Straftat kann die Bundesanwaltschaft auf Ersuchen des SECO die Ermittlung übernehmen. In diesem Fall wird Bundesstrafgerichtsbarkeit begründet. Dies ist im Zusammenhang mit den Ermittlungen zu den Vorwürfen aus dem Bericht des unabhängigen Untersuchungskomitees (IIC) zum UNO-Hilfsprogramm Oil-for-Food geschehen. Solche komplexen und umfangreichen Ermittlungen können nicht durch die Verwaltung abgedeckt werden, die Bundesanwaltschaft ist dafür die weitaus geeignetere Stelle.

²⁸ Niklaus Schmid, Strafbarkeit des Unternehmens: die prozessuale Seite, recht 2003, S. 203 f. Für Anwendbarkeit von Art. 102 Abs. 1 StGB soweit nicht ganzes Unrecht der Tat mit den Mitteln des Individualstrafrechts abgegolten werden kann: Günter Heine, Straftäter Unternehmen: das Spannungsfeld von StGB, Verwaltungsstrafrecht und Steuerstrafrecht, recht 2005, S. 5.

²⁹ SR 946.203

³⁰ Ausnahmen von der Bundesstrafgerichtsbarkeit: Ordnungswidrigkeiten nach Artikel 15a GKG und Übertretungen nach Artikel 93 KEG.

Das Verwaltungsstrafrecht hat dort seinen Nutzen, wo der Sachverstand einer Verwaltungseinheit auch für die Strafverfolgung höher zu gewichten ist, als die Unabhängigkeit des Untersuchungsorgans und wo eher Bagatelldfälle vorliegen. Diese Voraussetzungen sind für das EmbG nicht gegeben. Auch mit Blick auf die Gerichtsbarkeit bei KMG, GKG und KEG drängt sich eine gleichartige Regelung im EmbG auf. Es geht beim EmbG um die Durchsetzung internationaler Sanktionen, in den meisten Fällen gar um die Umsetzung völkerrechtlich verbindlicher Beschlüsse des UNO-Sicherheitsrates. In Anbetracht der internationalen Bedeutung und auch der Vergleichbarkeit mit Fällen nach KMG und GKG soll neu die Bundesstrafgerichtsbarkeit auch für das EmbG gelten.

Seit Inkrafttreten des EmbG wurden durch das SECO, gestützt auf das Verwaltungsstrafrecht, rund ein Dutzend Strafuntersuchungen wegen Verstössen gegen verordnete Zwangsmassnahmen durchgeführt. In mehr als der Hälfte der Fälle handelte es sich um Widerhandlungen gegen die Finanz- und Handelssanktionen gegenüber Irak.

1.3.7 Änderung bisherigen Rechts: Kriegsmaterial-, Güterkontroll- und Kernenergiegesetz

Die mit dem EmbG artverwandten KMG, GKG und KEG sollen aufgrund der Änderungen im EmbG ebenfalls angepasst werden. Diese drei Bundesgesetze decken unter anderem die Exportkontrolle ab, zu der sich die Schweiz aufgrund internationaler Abkommen oder im Rahmen von politisch verbindlichen Exportkontrollregimen verpflichtet hat. Gestützt auf das EmbG erlassene Handelsbeschränkungen verweisen häufig auf Teile von Güterlisten, die einer der drei Gesetzgebungen unterstellt sind. Umgekehrt enthalten KMG, GKG und KEG Bestimmungen, welche die Erteilung von Bewilligungen ausschliessen, wenn Zwangsmassnahmen nach dem EmbG erlassen worden sind³¹. Es ist deshalb sachgerecht, die Ähnlichkeiten der Gesetzgebungen zu bewahren und sie im Zuge einer Revision gleichartig anzupassen.

Vom vorliegenden Entwurf sind in erster Linie die Amtshilfe- und Strafbestimmungen betroffen. Die Problemstellung sowie die Regelung der internationalen Amtshilfe sind im KMG, GKG und KEG praktisch identisch zum EmbG. Es ist daher sinnvoll, den expliziten Ausschluss des Rechtsschutzes für die Übermittlung von Informationen ins Ausland im Rahmen der Amtshilfe nicht nur im EmbG, sondern auch im KMG, GKG und KEG vorzusehen. Analog zum EmbG sollen die Strafbestimmungen im KMG, GKG und KEG an das neue Strafsystem des StGB angepasst und die neuen Strafen und Verjährungsfristen in diese Gesetze übernommen werden. Schliesslich soll wie im EmbG die parallele Unternehmensstrafbarkeit auch im KMG, GKG und KEG eingeführt werden.

Mit der Ausweitung des Geltungsbereichs des EmbG auf bestimmte Auslandsverhalte drängt es sich zudem auf, eine entsprechende Lücke bei der Bewilligungspflicht im KMG zu schliessen. In der Vergangenheit wurde kritisiert, dass die Schweizer Exportkontrolle für Kriegsmaterial im Bereich der Vermittlung problem-

³¹ Art. 25 KMG, Art. 6 Abs. 1 Bst. c GKG sowie Art. 7 Bst. c KEG.

los umgangen werden kann³². Die Vermittlung von Kriegsmaterial an Empfänger im Ausland bedarf einer Einzelbewilligung, wenn sie vom schweizerischen Territorium aus erfolgt und keine der vorgesehenen Ausnahmeregelungen greift (Produktionsstätte in der Schweiz oder Bestimmungsland gemäss Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung³³). Es ist folglich heute möglich, mit einer vorübergehenden Verlagerung der Aktivitäten ins Ausland die Bewilligungspflicht zu umgehen. Um diese Schwäche in der Kontrolle zu beheben, schlägt die Vorlage eine Ergänzung der Bewilligungspflicht geknüpft an das Nationalitätsprinzip vor. Damit sind nicht mehr nur Handlungen auf dem schweizerischen Territorium, sondern auch solche im Ausland unter bestimmten Voraussetzungen bewilligungspflichtig und Widerhandlungen strafbar. Die Schweiz kommt damit auch Empfehlungen von verschiedenen internationalen Gremien nach, wonach Staaten Tätigkeiten ausserhalb ihres Hoheitsgebietes kontrollieren sollen, wenn der Vermittler oder die Vermittlerin ihre Staatsbürgerschaft besitzt, den Sitz in ihrem Staatsgebiet hat oder dort wohnt³⁴.

1.4 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

Geltungsbereich von Sanktionen

Um den Geltungsbereich von Zwangsmassnahmen zu vergleichen, soll die Umsetzung der Resolution des UNO-Sicherheitsrats zu Côte d'Ivoire³⁵ herangezogen werden. In der *Europäischen Union* werden Sanktionen der UNO, soweit es sich um eine Gemeinschaftskompetenz handelt, durch eine unmittelbar anwendbare Verordnung durchgesetzt. Dabei wird der Geltungsbereich wie folgt umschrieben³⁶:

- a. im Gebiet der Gemeinschaft einschliesslich ihres Luftraums,
- b. an Bord der Luftfahrzeuge und Schiffe, die der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterstehen,
- c. für die sich im Gebiet oder ausserhalb des Gebiets der Gemeinschaft aufhaltenden Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen,
- d. für die nach dem Recht eines Mitgliedstaates gegründeten oder eingetragenen juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen,

³² Vgl. z. B. 08.3382 Motion Allemann vom 12. Juni 2008: Waffenschleberei. Gesetzeslücken schliessen; 06.1056 Anfrage Banga vom 11. Mai 2006: Schweizer Waffenschlebereien nach Irak und Afghanistan?

³³ SR 514.511

³⁴ Vgl. OSZE-Prinzipien für die Kontrolle von Vermittlungsgeschäften mit Kleinwaffen und leichten Waffen, FSC.DEC/8/04; Wassenaar Arrangement: Elements for Effective Legislation on Arms Brokering, 2005.

³⁵ S/RES/1572 (2004).

³⁶ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 560/2005 des Rates vom 12. April 2005 über die Anwendung spezifischer restriktiver Massnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen angesichts der Lage in der Republik Côte d'Ivoire, ABl. L 95 vom 14.4.2005, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1240/2008 der Kommission vom 10. Dez. 2008 ABl. L 334 vom 12.12.2008, S. 60.

- e. für jede juristische Person, Gruppe oder Organisation, die innerhalb der Gemeinschaft einer Geschäftstätigkeit nachgeht³⁷.

Identisch umschrieben wird der Anwendungsbereich von EU-eigenen Sanktionen, die also nicht in Umsetzung einer Resolution des UNO-Sicherheitsrates ergehen. Der Geltungsbereich ist wie gezeigt sehr weit gefasst. Unter Buchstabe d sind grundsätzlich auch Zweigniederlassungen im Ausland erfasst.

Die USA unterwirft den Sanktionsbestimmungen Personen, die sich auf ihrem Territorium aufhalten, dort Wohnsitz haben, amerikanische Staatsbürger und nach amerikanischem Recht gegründete Unternehmen, einschliesslich deren unselbständige Zweigstellen im Ausland³⁸. Kanada hat eine ähnliche Regelung. Erfasst werden die eigenen Staatsangehörigen im Ausland sowie nach kanadischem Recht gegründete oder geführte Unternehmen³⁹. Die Umsetzung von Waffenembargos erfolgt nicht über eine Verordnung der Europäischen Gemeinschaft, sondern durch die EU-Mitgliedstaaten. Dabei gelten die *deutschen* Verbote auch für «Deutsche in fremden Wirtschaftsgebieten»⁴⁰.

Verschiedene Staaten dürften zwar geknüpft an das Nationalitätsprinzip auch Sachverhalte im Ausland abdecken, jedoch bedeutet dies nicht, dass die Strafverfolgung nicht weiteren Voraussetzungen untersteht. So erfasst *Finnland* beispielsweise Personen und Unternehmen ausserhalb des eigenen Hoheitsgebiets mit dem Nationalitätsprinzip, für die Strafverfolgung wird hingegen die doppelte Strafbarkeit verlangt⁴¹.

Straf- und Haftungsausschluss

Die geplante Einführung eines Straf- und Haftungsausschlusses im schweizerischen Recht ist für die EU bei Finanzsanktionen nichts Neues. Dies gilt nicht nur für eigene Finanzsanktionen, sondern auch für solche, die aufgrund eines Beschlusses des UNO-Sicherheitsrates umgesetzt werden:

«Die natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen sowie ihre Führungskräfte und Beschäftigten, die im guten Glauben, im Einklang mit dieser Verordnung zu handeln, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen einfrieren oder ihre Bereitstellung ablehnen, können hierfür nicht haftbar gemacht werden, es sei denn, es ist nachgewiesen, dass das Einfrieren oder das Zurückhalten der Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen auf Fahrlässigkeit beruht.»⁴²

³⁷ Bei Buchstabe e lautet die Formulierung zuweilen «für juristische Personen, Organisationen und Einrichtungen in Bezug auf Geschäfte, die ganz oder teilweise in der Gemeinschaft getätigt werden», vgl. z.B. Art. 21 der Verordnung (EG) Nr. 194/2008 des Rates vom 25. Febr. 2008 (Birma/Myanmar), ABl. L 66 vom 10.3.2008.

³⁸ Vgl. Sec. 3 der *Executive Order* vom 8. Febr. 2006: *Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Conflict in Côte d'Ivoire*.

³⁹ Ziff. 3 in Verbindung mit Ziff. 1 der United Nations Côte d'Ivoire Regulations, Canada Gazette, SOR/2005-127.

⁴⁰ Vgl. Kapitel VIIj, § 69 j, Ziff. 6 der Aussenwirtschaftsverordnung vom 22. November 1993, BGBl. I S. 1934, 2493.

⁴¹ Vgl. Martti Koskeniemi/Päivi Kaukoranta/Martin Björklund, 2004, Finland, in: Vera Gowlland-Debbas (Hrsg.), *National Implementation of United Nations Sanctions, A Comparative Study*, Leiden: Koninklijke Brill NV, 2004, S. 167–194, S. 182; vgl. auch die weiteren Beiträge zur Umsetzung in anderen Staaten.

⁴² Standard-Formulierung (hier Art. 14 aus Verordnung (EG) Nr. 194/2008 des Rates vom 25. Febr. 2008 (Birma/Myanmar), ABl. L 66 vom 10.3.2008, S. 1.

Strafrahmen

Die Bestimmungen im Zusammenhang mit Sanktionsverstössen sind sehr unterschiedlich. Zum Teil stehen finanzielle Strafen im Vordergrund. Das Strafsystem in Deutschland und Österreich gleicht demjenigen der Schweiz. Deutschland⁴³ sieht für Vorsatzdelikte eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren vor, in schweren Fällen eine Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren. Bei Fahrlässigkeit ist die Höchststrafe drei Jahre Freiheitsstrafe oder Geldstrafe. In Österreich⁴⁴ drohen bis zu zwei Jahre Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen bei Vorsatz und ein Jahr Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen bei Fahrlässigkeit. Das neu für das EmbG vorgesehene Strafmass fügt sich in diesen Vergleich ein. Eine Anpassung an die Strafdrohungen der schweizerischen Exportkontrollgesetze scheint durchaus angezeigt.

Regelung zur Waffenvermittlung

Der Rat der Europäischen Union hat im Jahr 2003 einen Gemeinsamen Standpunkt betreffend die Überwachung von Waffenvermittlungstätigkeiten⁴⁵ angenommen. Artikel 2 verlangt von den Mitgliedstaaten die Überwachung dieser Tätigkeiten auf dem eigenen Hoheitsgebiet. Ferner sollen sie die Überwachung der Vermittlungstätigkeit im Ausland durch eigene Staatsangehörige, die in ihrem Hoheitsgebiet ansässig oder niedergelassen sind, erwägen. Eine Studie aus dem Jahr 2004 untersuchte die Regelungen zur Vermittlung in einzelnen Mitgliedstaaten⁴⁶. Dabei werden Belgien, Finnland, Niederlande und Schweden erwähnt, die in ihren nationalen Gesetzgebungen auch extraterritoriale Aktivitäten erfassen, jedoch auch in ganz unterschiedlichen Ausprägungen. Zum Teil sind Vermittlertätigkeiten dann extraterritorial erfasst, wenn es um Waffenembargos geht. Umfassende extraterritoriale Kontrollen, das heisst ungeachtet des Empfängerstaates, scheinen unter anderem die Tschechische Republik, Estland, Finnland, Ungarn, Litauen, Nicaragua, Norwegen, Polen, Rumänien, Schweden, Ukraine und die USA zu kennen⁴⁷. Weltweit regeln nur rund vierzig Staaten die Vermittlung.

1.5 Umsetzung

Gemäss Artikel 2 EmbG ist der Bundesrat für den Erlass von Zwangsmassnahmen in Form von Verordnungen zuständig. Durch die Kann-Vorschrift im neu vorgeschlagenen Artikel 2 Absatz 4 EmbG ist es auch am Bundesrat, den räumlichen Geltungsbereich in den Verordnungen gegebenenfalls auf Handlungen im Ausland auszuweiten. Der Bundesrat gedenkt die Zwangsmassnahmen an die verbindlichen Vorgaben der UNO anzupassen. Betroffen wären primär die in Umsetzung von Güter- und Dienstleistungssanktionen des UNO-Sicherheitsrates erlassenen Verordnungsbestimmungen. Diejenigen Verordnungen über Zwangsmassnahmen, welche in Anlehnung an Massnahmen der wichtigsten Handelspartner verabschiedet wur-

⁴³ Vgl. § 34 des Aussenwirtschaftsgesetzes vom 27. Mai 2009, BGBl. I S.1150.

⁴⁴ § 37 des Aussenhandlungsgesetzes vom 9. Juni 2005.

⁴⁵ Gemeinsamer Standpunkt 2003/468/GASP des Rates vom 23. Juni 2003, ABl. L 156 vom 25.6.2003, S. 79.

⁴⁶ Holger Anders: Controlling arms brokering. Next steps for EU member states, Januar 2004, abrufbar unter: www.grip.org.

⁴⁷ Vgl. Holger Anders/Silvia Cattaneo: Regulating Arms Brokering. Taking Stock and Moving Forward the United Nations Process, 2005, abrufbar unter: www.grip.org.

den, wird der Bundesrat ebenfalls prüfen und, soweit dies zur Verbesserung der Durchsetzung angezeigt ist, anpassen. Gerade bei nicht universell umgesetzten Sanktionen dürfte eine Ausweitung des räumlichen Geltungsbereichs der Zwangsmassnahmen auf Handlungen im Ausland zur Verhinderung von Umgehungsgeschäften einen wichtigen Beitrag leisten.

1.6 Parlamentarische Vorstösse

Mit dieser Vorlage kommt der Bundesrat auch den Forderungen der Motion Allemann vom 12. Juni 2008 (08.3382 «Waffenschieberei. Gesetzeslücken schliessen») nach. Er hatte diese Motion, die am 1. März 2010 vom Nationalrat mit knapper Mehrheit (84 zu 77 Stimmen) abgelehnt wurde, unterstützt und zur Annahme empfohlen. Der Bundesrat ist weiterhin der Ansicht, dass die Vermittlung von und der Handel mit Kriegsmaterial im Ausland der Bewilligungspflicht unterstellt werden sollten, falls gewisse Anknüpfungspunkte zur Schweiz gegeben sind. Damit kann eine Umgehung der bestehenden gesetzlichen Regelungen verhindert werden.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.1 Embargogesetz

Art. 1 Gegenstand

Der neue *Absatz 3 Buchstabe c* ermöglicht explizit den Erlass von Zwangsmassnahmen, welche die Einziehung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen vorsehen. Die weitere Verwendung der eingezogenen Vermögenswerte kann der Bundesrat im Einklang mit internationalen Vorgaben regeln. Die Massnahmenpalette des Bundesrates zur Umsetzung internationaler Sanktionen ist weiterhin nicht abschliessend. Für die Abgrenzung gegenüber Artikel 13 EmbG wird auf die Erläuterungen dort verwiesen.

Art. 2 Zuständigkeiten des Bundesrates

Der Artikel erhält einen neuen Titel, wird neu gegliedert und um einen *Absatz 4* erweitert. Die *Absätze 1–3* werden nur redaktionell, nicht aber inhaltlich geändert.

Absatz 4 listet die möglichen Anknüpfungspunkte auf, die herangezogen werden können, um Handlungen im Ausland, ausserhalb des territorialen Hoheitsanspruchs, zu erfassen. Die Bestimmung ist als Ermächtigung formuliert. Damit bestimmt der Bundesrat in jedem Einzelfall – unter Berücksichtigung der konkreten Vorgaben aus den internationalen Sanktionen – den Anwendungsbereich in den Verordnungen. Einerseits ist es möglich, dass das umzusetzende Sanktionsregime selbst keine spezifische extraterritoriale Wirkung vorsieht, andererseits könnte eine Unterscheidung auf der Stufe der einzelnen, darin enthaltenen Massnahmen angezeigt sein, indem der Geltungsbereich beispielsweise bei Handelsrestriktionen anders zu regeln wäre als bei Finanzsanktionen. Neben Handlungen von Schweizer Staatsangehörigen können auch solche von Personen mit Wohnsitz in der Schweiz den Zwangsmassnahmen unterworfen werden. Schliesslich sollen auch Handlungen im Ausland von juristischen Personen und anderen Organisationen, die nach Schweizer Recht

errichtet wurden, den Zwangsmassnahmen unterstellt werden können. Unter dieser Bestimmung erfasst sind nicht nur vorübergehend ins Ausland verschobene Aktivitäten, sondern auch solche von unselbstständigen ausländischen Zweigstellen von Schweizer Unternehmen. Rechtlich selbstständige Tochtergesellschaften im Ausland sollen hingegen nicht den Schweizer Sanktionsbestimmungen unterworfen werden können, selbst wenn diese Tochtergesellschaften im vollständigen Eigentum eines Schweizer Unternehmens stehen.

Art. 4a Straf-, Zivil- und Vertragshaftungsausschluss

Einerseits werden die gutgläubig getätigten «Vorkehrungen in Befolgung einer Zwangsmassnahme» geschützt. Die Handlung muss folglich einer in den entsprechenden Sanktionsverordnungen vorgesehenen Massnahme – etwa der Sperrung von Geldern oder der damit verbundenen Meldepflicht – entsprechen. Somit sind Finanzinstitute geschützt, welche beispielsweise die Meldepflicht gutgläubig befolgen und der Behörde Informationen zur Verfügung stellen. Die Frage der Gutgläubigkeit ist dabei nach der allgemeinen Bestimmung von Artikel 3 des Zivilgesetzbuches⁴⁸ zu beurteilen.

Die zweite Tatbestandsvariante «der Behörde unaufgefordert Informationen zukommen lässt, die in Zusammenhang mit einer Zwangsmassnahme stehen könnten» ist dort relevant, wo der Behörde sanktionsrelevante Fälle gemeldet werden möchten, diese Meldung aber nicht aufgrund einer Zwangsmassnahme erstattet werden muss. Der Nutzen dieser Regelung besteht beispielsweise darin, dass eine Person die Zulässigkeit eines Geschäfts – etwa die Erbringung einer Dienstleistung – beim SECO abklären lassen kann, auch wenn sie vertraglich oder gesetzlich an eine Verschwiegenheitspflicht gebunden ist. Damit wird faktisch ein Melderecht geschaffen, das genutzt werden kann, ohne negative Konsequenzen befürchten zu müssen.

Art. 7 Amts- und Rechtshilfe zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden

Unter *Absatz 1 Buchstabe b* wird die Verschwiegenheitspflicht der ausländischen Amtshilfeempfänger relativiert. Im Rahmen der UNO-Sanktionen werden durch den Sicherheitsrat regelmässig Expertengruppen eingesetzt und beauftragt, öffentliche Berichte über die Einhaltung der Sanktionen zu erstellen. Diese Expertengruppen ersuchen dann im Rahmen ihres Mandats die Mitgliedstaaten um Informationen. Die Schweiz behandelt solche Anfragen als Amtshilfesuche. Mit der vorgeschlagenen Regelung sollen allfällige Zweifel über die Zulässigkeit einer Schweizer Amtshilfeleistung im Hinblick auf die Erstellung öffentlicher Berichte beseitigt werden. Die Formulierung lehnt sich an die in Artikel 38 Absatz 2 Buchstabe b des Börsengesetzes⁴⁹ vorgenommene Präzisierung der Voraussetzungen zur internationalen Amtshilfe an.

Der neue *Absatz 7* enthält den Ausschluss der Anwendbarkeit des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG)⁵⁰, wie er von der interdepartementalen Arbeitsgruppe im Bericht an den Bundesrat vorgesehen wurde. Der Austausch von Informationen und Unterlagen auf dem Amtshilfeweg findet formlos statt. Damit

⁴⁸ SR 210

⁴⁹ SR 954.1

⁵⁰ SR 172.021

werden alle Parteirechte im Zusammenhang mit der Übermittlung ausgeschlossen. Nur im Rahmen der innerstaatlichen Beschaffung von Informationen ist eine Beschwerde möglich, sofern die Angaben nicht auf freiwilliger Basis zugestellt werden und folglich ein förmliches Verfahren mit Erlass einer Verfügung durchgeführt werden muss.

Art. 9 Verbrechen und Vergehen

Die *Sachüberschrift* wird ergänzt, da auch Freiheitsstrafen von mehr als drei Jahren angedroht werden (*Absatz 2*) und folglich neben Vergehen auch Verbrechen geregelt werden.

Neben der Umwandlung in die neurechtlichen Strafen wird das Strafmass an die Exportkontrollgesetzgebungen angeglichen und entsprechend verschärft. Das Vorsatzdelikt in *Absatz 1* sieht eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren (bisher ein Jahr) oder eine Geldstrafe vor. Für schwere Fälle nach *Absatz 2* wird die angedrohte Freiheitsstrafe von fünf auf zehn Jahre verdoppelt. Zusätzlich kann eine Geldstrafe vorgesehen werden. Bei der fahrlässigen Tat nach *Absatz 3* wird auf die Androhung einer Freiheitsstrafe verzichtet, hingegen aber die Geldstrafe auf bis zu 180 Tagessätze erhöht (bisher: Geldstrafe bis zu 90 Tagessätzen bzw. drei Monate Gefängnis unter altem Recht).

Art. 10 Übertretungen

In *Absatz 1* wird entsprechend den Vorgaben des StGB die altrechtliche Haftstrafe gestrichen und nur noch die Busse angedroht.

In Anwendung der Umrechnungsbestimmung in Art. 333 Abs. 6 Bst. b StGB würde die Verfolgungsverjährungsfrist in *Absatz 4* zehn Jahre betragen und wäre demzufolge länger als diejenige bei Vergehen (sieben Jahre). Die vorliegende Revision bietet die Gelegenheit, die Verfolgungsverjährungsfrist für Übertretungen neu festzulegen, womit in Zukunft auch die Umrechnung nach Art. 333 Abs. 6 StGB entfällt (vgl. Einleitungssatz zu Art. 333 Abs. 6 StGB). Unter altem Recht war die damals geltende Verjährungsfrist bei Vergehen von fünf Jahren auch für Übertretungen bestimmt worden. Die Vorlage sieht nun vor, dass die Strafverfolgung bei Übertretungen nach sieben Jahren verjährt und damit wieder an die Frist bei Vergehen angeglichen wird. Dies entspricht auch der in anderen nebenstrafrechtlichen Erlassen gewählten Zeitspanne⁵¹. Die Regelung über die Unterbrechung dieser Frist wird durch die Streichung des zweiten Satzes von Absatz 4 aufgehoben (Art. 333 Abs. 6 Bst. c StGB). Die in Art. 109 StGB für Übertretungen vorgesehene Verjährungsfrist von drei Jahren wäre zu kurz und nicht sachgerecht.

Art. 11 Zusammentreffen mehrerer Strafbestimmungen

Der Artikel wird aufgehoben. Damit entfällt der Vorrang von KMG, GKG und Atomgesetz (heute: KEG) sowie der Vorbehalt des Bannbruch-Tatbestands des ZG. Das ZG scheidet damit definitiv aus, da es den Bannbruch selbst als subsidiär anwendbar bezeichnet (Art. 120 Abs. 2 ZG). Das Zusammentreffen der Strafbestim-

⁵¹ Vgl. Artikel 52 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007, SR 956.1; Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über aussenwirtschaftliche Massnahmen, SR 946.201.

mungen des EmbG mit Tatbeständen nach KMG, GKG oder KEG ist im Einzelfall nach den strafrechtlichen Konkurrenzregeln zu beurteilen. Verstösst eine Handlung gleichzeitig gegen mehrere dieser Gesetze, kann das Gericht nach Art. 49 StGB die Strafe angemessen erhöhen.

Art. 12 Widerhandlungen in Unternehmen

Die *Sachüberschrift* und *Absatz 1* werden redaktionell angepasst.

Der neue *Absatz 2* sieht eine parallel zur Strafbarkeit natürlicher Personen greifende Verantwortung des Unternehmens vor. Die Formulierung lehnt sich an Artikel 102 Absätze 1 und 2 StGB an. Wie im StGB soll die Verantwortlichkeit des Unternehmens auf Verbrechen und Vergehen beschränkt werden und für Übertretungen nicht anwendbar sein. Voraussetzung für die Haftung ist der Vorwurf an das Unternehmen, nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehrungen getroffen zu haben, um die Widerhandlung zu verhindern. Welche Pflichten einem Unternehmen im konkreten Fall zugekommen wären, hat das Gericht im Einzelfall zu beurteilen. Der Bussenhöchstbetrag beläuft sich auf 5 Millionen Franken und entspricht damit der höchsten altrechtlichen Strafdrohung nach KMG, GKG und KEG. Im Übrigen gelten die Artikel 102 Absätze 3 und 4 und 102a StGB bei der Strafzumessung und dem Verfahren.

Art. 12a Auslandsdaten

Mit der möglichen Ausweitung des räumlichen Geltungsbereiches der Zwangsmassnahmen im Einklang mit dem neuen Artikel 2 Absatz 4 werden Widerhandlungen im Ausland unter Strafe gestellt. Die *Absätze 1 bis 3* legen die Details zur Strafbarkeit und der Strafverfolgung fest. Dabei gilt die Strafbarkeit unabhängig vom Recht des Begehungsortes. Es genügt, dass der Bundesrat die Zwangsmassnahme in ihrem Geltungsbereich – in Anlehnung an Artikel 2 Absatz 4 – so definiert hat, dass eine Widerhandlung im konkreten Fall im Ausland erfasst wird. Ferner gilt Artikel 7 Absätze 4 und 5 StGB, der die Anrechnung von im Ausland teilweise verbüssten Strafen sowie die Erledigung der Strafverfolgung in den im StGB aufgeführten Fällen regelt.

Art. 13 Einziehung von Gegenständen und Vermögenswerten

Das vorgesehene Schicksal von eingezogenen Gegenständen und Vermögenswerten in *Absatz 2* wird mit einer Einleitung ergänzt. Dabei wird festgehalten, dass verordnete Zwangsmassnahmen Vorrang haben. Artikel 13 EmbG regelt die Einziehung von Gegenständen und Vermögenswerten, die im Zusammenhang mit einer Straftat und damit einem Sanktionsverstoss stehen. Im Gegensatz dazu schafft die neue Bestimmung in Artikel 1 Abs. 3 Bst. c EmbG die Grundlage für das Ergreifen einer neuen Zwangsmassnahme, um entsprechende international getroffene Sanktionsmassnahmen umzusetzen. Die beiden Bestimmungen sind folglich auseinanderzuhalten. Trotzdem kann es zu einem Konflikt zwischen den beiden Regelungen kommen, falls ein Sanktionsverstoss vorliegen und gleichzeitig eine Zwangsmassnahme vorsehen würde, was mit einem Verwertungserlös im konkreten Fall zu geschehen hat. Solche Massnahmen können mit dem in Artikel 13 Absatz 2 vorgesehenen Verfahren kollidieren. Demgemäss verfällt ein Verwertungserlös unter

Vorbehalt des Bundesgesetzes vom 19. März 2004⁵² über die Teilung eingezogener Vermögenswerte dem Bund.

Bisher gab es für dieses Szenario keinen Anwendungsfall, doch bestehen aktuell im Rahmen des Kimberley-Prozesses zur Verhinderung des Handels mit Konfliktdiamanten Diskussionen über die allfällige Einrichtung eines Solidaritätsfonds. Dieser Fonds könnte durch die Teilnehmerstaaten alimentiert werden, indem die Verwertungserlöse von Rohdiamanten, welche illegal eingeführt und anschliessend beschlagnahmt und eingezogen wurden, in diesen Fonds einbezahlt würden. Mit den zur Verfügung stehenden Mitteln könnte der Fonds beispielsweise Projekte zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Minenarbeitern finanzieren. Der Kimberley-Prozess ist eine politische Absprache und enthält keine rechtlich bindenden Verpflichtungen. Die Schweiz ist seit der Lancierung des Prozesses Teilnehmerstaat und setzt das internationale Zertifizierungssystem für den Rohdiamantenhandel über die Diamantenverordnung⁵³ gestützt auf das EmbG um. Sollte künftig im Kimberley-Prozess die Einrichtung eines solchen Fonds beschlossen werden, könnte sich die Schweiz mittels einer Änderung der Diamantenverordnung daran beteiligen. Artikel 13 Absatz 2 wäre dann aufgrund des Vorbehalts zugunsten konkreter Zwangsmassnahmen nicht anwendbar.

Art. 14 Gerichtsbarkeit und Anzeigepflicht

Die Gerichtsbarkeit richtet sich neu nach dem Bundesgesetz vom 15. Juni 1934⁵⁴ über die Bundesstrafrechtspflege. Damit entfällt die Zuständigkeit des SECO für die Strafverfolgung und -beurteilung nach Verwaltungsstrafrecht. Das SECO wird künftig Widerhandlungen gegen das EmbG bei der Bundesanwaltschaft anzeigen, so wie dies bereits heute für Verstösse gegen das GKG und KMG gilt. *Absatz 2* regelt die Anzeigepflicht von Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden, weshalb auch die *Sachüberschrift* entsprechend ergänzt wurde.

2.2 Änderung bisherigen Rechts

2.2.1 Kriegsmaterialgesetz

Präambel

Die Teilrevision eines Gesetzes wird gemäss Praxis der parlamentarischen Redaktionskommission zum Anlass genommen, um die Präambel des revidierten Erlasses an die geltende Bundesverfassung (BV)⁵⁵ anzupassen.

Die verfassungsmässigen Grundlagen für das Kriegsmaterialgesetz sind die Zuständigkeit des Bundes für auswärtige Angelegenheiten in Art. 54 Abs. 1 BV, die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die Herstellung, die Beschaffung und den Vertrieb sowie über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial in Art. 107

⁵² SR 312.4

⁵³ SR 946.231.11

⁵⁴ SR 312.0; wird per 1.1.2011 durch die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, BBl 2007 6977) abgelöst.

⁵⁵ SR 101

Abs. 2 BV sowie die Zuständigkeit für die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts in Art. 123 Abs. 1 BV.

Art. 15 Gegenstand [Vermittlung]

Die *Absätze 1 und 3* werden redaktionell präzisiert, indem der unspezifische Begriff der «Einzelbewilligung» durch «Vermittlungsbewilligung» ersetzt wird.

Der neue *Absatz 1^{bis}* dehnt die Bewilligungspflicht für im Ausland vorgenommene Vermittlungshandlungen unter der Bedingung aus, dass mindestens einer der drei aufgeführten Anknüpfungspunkte zur Schweiz vorliegt. *Buchstabe a* knüpft an die Staatsbürgerschaft der oder des Vermittelnden an. Weiter begründet der Wohnsitz in der Schweiz eine Bewilligungspflicht nach Schweizer Recht, unabhängig von der Staatsangehörigkeit der vermittelnden Person (*Buchstabe b*). Schliesslich wird in *Buchstabe c* der Sachverhalt erfasst, dass eine Person in den Diensten (z. B. Auftrags- oder Angestelltenverhältnis) eines Schweizer Unternehmens oder eine rechtlich unselbstständige Niederlassung eines Schweizer Unternehmens im Ausland Kriegsmaterial vermittelt. Der Bewilligungspflicht unterliegt in dieser dritten Variante das Unternehmen in der Schweiz und nicht etwa die im Ausland handelnde Person oder Niederlassung. Unternehmen sind neben juristischen Personen auch Gesellschaften und Einzelunternehmen. Wenn es um die Vermittlung nach Staaten geht, die internationalen Sanktionen unterliegen, können auch die Zwangsmassnahmen gestützt auf das EmbG für anwendbar erklärt werden, womit solche Handlungen allenfalls gänzlich verboten würden (vgl. dazu den neuen Artikel 2 Abs. 4 EmbG).

Die im neuen *Absatz 1^{bis}* aufgeführten Tatbestände bedürfen grundsätzlich nur einer Vermittlungsbewilligung. Eine Grundbewilligung bzw. eine Waffenhandelsbewilligung nach der Waffengesetzgebung wird, in Abweichung von Artikel 15 Absätze 1 und 3 KMG, nicht vorausgesetzt.

Art. 16a Gegenstand [Handel im Ausland]

Der Handel im Ausland wurde im Jahr 2002 bewilligungspflichtig, um die Umgehung der Vermittlungsbestimmungen zu verhindern. Die beiden Tätigkeiten sind unter dem KMG identisch geregelt. Nur eine gleich lautende Präzisierung der Bestimmung wie unter Artikel 15 KMG kann verhindern, dass die vorgeschlagene erweiterte Bewilligungspflicht für die Vermittlung nicht über den Handel mit Kriegsmaterial im Ausland umgangen wird. Für die Erläuterungen zum neuen *Absatz 1^{bis}* kann deshalb auf Artikel 15 Absatz 1^{bis} KMG verwiesen werden. In den *Absätzen 1 und 3* wird der unspezifische Begriff der «Einzelbewilligung» durch «Handelsbewilligung» ersetzt.

Strafbestimmungen (Art. 33–37)

Artikel 33: In den *Absätzen 1 und 2* werden lediglich, in Übereinstimmung mit Art. 333 Abs. 2 Bst. a und b StGB, die altrechtlichen Begriffe ersetzt (Zuchthaus, Gefängnis und Busse durch Freiheits- und Geldstrafen). Bei der fahrlässigen Tat nach *Absatz 3* wird auf die Androhung einer Freiheitsstrafe verzichtet und eine Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen vorgesehen (bisher: Gefängnis bis zu sechs Monaten unter altem Recht). Der neue *Absatz 5* nimmt die bei der Vermittlung und dem Handel im

Ausland (Art. 15 und 16a KMG) vorgenommene Ausweitung der Bewilligungspflichten auf und unterstellt Auslandstaten der Schweizer Strafbarkeit.

Artikel 34: Der Wortlaut wird an die seit 2007 geltenden Strafdrohungen angepasst, das Strafmass bleibt unverändert. Der neue *Absatz 5* nimmt das Anrechnungs- und Erledigungsprinzip gemäss Art. 7 Abs. 4 und 5 StGB auf, da Auslandstaten im Zusammenhang mit ABC-Waffen unter bestimmten Umständen in der Schweiz strafbar sind (Abs. 4).

Artikel 35: Es werden die seit 2007 geltenden Strafdrohungen direkt im KMG festgeschrieben, es erfolgt keine Veränderung des Strafrahmens.

Artikel 36: In *Absatz 1* wird entsprechend den Vorgaben des StGB die altrechtliche Haftstrafe gestrichen und nur noch Busse angedroht. In Abweichung zum Ergebnis aus der Umrechnung nach StGB wird die Verfolgungsverjährungsfrist auf sieben Jahre festgesetzt (vgl. Erläuterungen zu Art. 10 EmbG).

Artikel 37: Die *Sachüberschrift* und *Absatz 1* werden nur redaktionell angepasst. Wie in Artikel 12 EmbG (vgl. Erläuterungen dort) wird im neuen *Absatz 2* auch im KMG die Einführung einer primären Unternehmensstrafbarkeit vorgeschlagen. Damit können die bisher in den Artikeln 33 bis 35 vorgesehenen Höchstbussen von bis zu 5 Millionen Franken weiterhin vorgesehen werden, nicht für natürliche Personen, sondern für Unternehmen.

Art. 42 Amtshilfe zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden

Die grenzüberschreitende Amtshilfe soll im KMG analog zur neuen Bestimmung in Artikel 7 EmbG (vgl. Erläuterungen dort) angepasst werden.

2.2.2 Kernenergiegesetz

Strafbestimmungen (Art. 88–94, 96 und 99)

Artikel 88: Die in den *Absätzen 1 und 3* angedrohten Strafen müssten entsprechend Artikel 333 StGB beide zu Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe umgerechnet werden. Damit würde jedoch die Abstufung zwischen dem Vorsatz- und Fahrlässigkeitsdelikt entfallen. Eine Herabsetzung der Freiheitsstrafe beim Fahrlässigkeitsdelikt sollte angesichts der Strafdrohungen für vergleichbare Gefährdungsdelikte (z. B. Art. 223 Abs. 2, 230 Abs. 2, 231 Abs. 2 StGB) nicht vorgenommen werden. Diese Vorlage erhöht deshalb die Obergrenze der Freiheitsstrafe des Vorsatzdelikts in *Absatz 1* von drei auf fünf Jahre. *Absatz 2* wird ohne Veränderung des Strafrahmens gemäss den Vorgaben des StGB angepasst.

Artikel 89: Die Bestimmung komplettiert die Regelungen der Gesetzgebung im Exportkontrollbereich. Deshalb wird in Angleichung an die Strafbestimmungen des KMG und des GKG die Fahrlässigkeitsstrafe in *Absatz 3* auf Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen festgesetzt und auf eine Freiheitsstrafe verzichtet (vgl. Erläuterungen zu Art. 33 KMG). Die *Absätze 1 und 2* werden gemäss den Vorgaben von Art. 333 StGB angepasst.

Artikel 90–93: Die gemäss Art. 333 StGB umgerechneten Strafdrohungen werden direkt im KEG festgehalten. Für die Fahrlässigkeitsdelikte in *Artikel 90 Absatz 2*, *Artikel 91 Absatz 2* und *Artikel 92 Absatz 2* wird auf die Androhung einer Freiheits-

strafe verzichtet und eine Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen vorgesehen (bisher: Gefängnis bis zu sechs Monaten nach altem Recht). In *Artikel 90 Absatz 3* wird die Strafandrohung für das Vorsatz- bzw. Fahrlässigkeitsdelikt differenziert, wobei im letzteren Fall eine Busse von bis zu 100 000 Franken beibehalten wird.

Artikel 94: Die *Sachüberschrift* und *Absatz 1* werden nur redaktionell angepasst. Wie in Artikel 12 EmbG (vgl. Erläuterungen dort) wird im neuen *Absatz 2* auch im KEG die Einführung einer primären Unternehmensstrafbarkeit für Widerhandlungen gegen die Artikel 88 bis 92 vorgeschlagen.

Artikel 96: Die Verjährungsfrist von Übertretungen wird an die Frist für Vergehen angepasst und damit auf sieben Jahre festgesetzt (vgl. Erläuterungen zu Art. 10 EmbG).

Artikel 99: Der Verweis auf die Artikel des StGB zur Einziehung wird aktualisiert und erweitert. Es gelten die Artikel 69–72 StGB.

Art. 103 Amtshilfe zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden

Analog der neuen Bestimmung in Artikel 7 EmbG wird die Regelung im KEG zur internationalen Amtshilfe angepasst. Die *Sachüberschrift* wird in Übereinstimmung mit den entsprechenden Artikeln des EmbG, KMG und GKG redaktionell angepasst.

2.2.3 Güterkontrollgesetz

Präambel

Die Teilrevision eines Gesetzes wird gemäss Praxis der parlamentarischen Redaktionskommission zum Anlass genommen, um die Präambel des revidierten Erlasses an die geltende Bundesverfassung (BV)⁵⁶ anzupassen.

Die verfassungsmässigen Grundlagen für das Güterkontrollgesetz sind die Zuständigkeit des Bundes für auswärtige Angelegenheiten in Art. 54 Abs. 1 BV sowie die Zuständigkeit für die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts in Art. 123 Abs. 1 BV.

Strafbestimmungen (Art. 14–16 und 18)

Artikel 14: Es werden die seit 2007 geltenden Strafdrohungen direkt im GKG festgeschrieben. In den *Absätzen 1 und 2* werden lediglich die altrechtlichen Begriffe gemäss Art. 333 StGB ersetzt. Bei der fahrlässigen Tat nach *Absatz 3* wird wie in den entsprechenden Bestimmungen des EmbG, KMG und KEG auf die Androhung einer Freiheitsstrafe verzichtet und eine Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen vorgesehen (bisher Gefängnis bis zu sechs Monaten nach altem Recht).

Artikel 15: In *Absatz 1* wird entsprechend den Vorgaben des StGB die altrechtliche Haftstrafe gestrichen und nur noch Busse angedroht. In Abweichung zum Ergebnis aus der Umrechnung nach StGB wird die Verfolgungsverjährungsfrist auf sieben Jahre festgesetzt (vgl. Erläuterungen zu Art. 10 EmbG).

⁵⁶ SR 101

Artikel 16: Die *Sachüberschrift* und *Absatz 1* werden nur redaktionell angepasst. Wie in Artikel 12 EmbG (vgl. Erläuterungen dort) wird im neuen *Absatz 2* auch im GKG die Einführung einer primären Unternehmensstrafbarkeit vorgeschlagen. Damit können die bisher in Artikel 14 Absatz 2 vorgesehenen Bussen bis 5 Millionen Franken weiterhin vorgesehen werden, nicht für natürliche Personen, sondern für Unternehmen.

Artikel 18: Die Ergänzung der *Absätze 1* und *1^{bis}* bezweckt, dass Ordnungswidrigkeiten nach Artikel 15a GKG ebenfalls unter die Bundesstrafgerichtsbarkeit fallen, sofern gleichzeitig ein Verstoß gegen Artikel 14 oder 15 GKG verfolgt und beurteilt wird. Damit wird unnötiger Mehraufwand in der Strafverfolgung vermieden.

Art. 20 Amtshilfe zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden

Analog zur neuen Bestimmung im Art. 7 EmbG soll die Regelung im GKG zur internationalen Amtshilfe angepasst werden.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Es sind kaum finanzielle Auswirkungen auf den Bund zu erwarten. Die erweiterte Bewilligungspflicht unter dem KMG für die Vermittlung und den Handel im Ausland mit Kriegsmaterial könnte einen gewissen Mehraufwand im Bewilligungswesen mit sich bringen. Jedoch kann davon ausgegangen werden, dass nur wenige zusätzliche Bewilligungen ausgestellt werden müssten. Folglich ist auch mit keinen nennenswerten Mehreinnahmen bei den Gebühren zu rechnen. Die Erteilung einer entsprechenden Bewilligung kostet 200 Franken.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Neu soll die Strafverfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen gegen das Embargogesetz - analog wie beim KMG, GKG und KEG - der Bundesstrafgerichtsbarkeit unterstehen, womit die Bundesanwaltschaft zur leitenden Ermittlungs- und Anklagebehörde wird. Aufgrund ihrer Sachkompetenz bei der Strafverfolgung, gerade im Zusammenhang mit Wirtschaftsprüfungen, sowie ihrer Grösse sollte die Bundesanwaltschaft in der Lage sein, die im Rahmen des Embargogesetzes zusätzlich anfallenden Aufgaben ohne personellen Mehrbedarf auffangen zu können. Für die Umsetzung der erweiterten Bewilligungspflicht unter dem KMG (Vermittlung und Handel im Ausland) werden im SECO keine zusätzlichen personellen Ressourcen benötigt.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Es sind keine Auswirkungen dieser Vorlage auf die Kantone und Gemeinden ersichtlich.

3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Vorlage regelt grösstenteils straf- und verfahrensrechtliche Tatbestände. Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des EmbG auf bestimmte Handlungen im Ausland sowie die vorgeschlagene Erweiterung der Bewilligungspflicht unter dem KMG für die Vermittlung und den Handel im Ausland dürften nur in wenigen Fällen nennenswerte Auswirkungen auf einzelne Unternehmen und Personen in der Schweiz haben. Es ist daher mit keinen volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu rechnen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008⁵⁷ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

5.1.1 Rechtsgrundlage

Das EmbG stützt sich auf die Artikel 54 Absatz 1, 122 Absatz 1 und 123 Absatz 1 BV. Für die vorliegende Änderung der Strafbestimmungen bildet die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Strafrechts nach Artikel 123 Absatz 1 BV die Verfassungsgrundlage. Für die übrigen vorgeschlagenen Änderungen ist die Zuständigkeit des Bundes für auswärtige Angelegenheiten nach Artikel 54 Absatz 1 massgebend. Diese Bestimmung überträgt dem Bund eine umfassende Befugnis auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten. Das Instrumentarium des Bundes umfasst dabei auch innerstaatliche Massnahmen wie rechtsetzende Erlasse zur Regelung der Aussenbeziehungen.

Die Änderung bisherigen Rechts erfolgt gestützt auf die Artikel 107 Absatz 2 (für das KMG), 90 (für das KEG) und 54 Absatz 1 BV (für das GKG) sowie bezüglich der Strafbestimmungen gestützt auf Artikel 123 Absatz 1 BV.

5.1.2 Vereinbarkeit mit den Grundrechten

Beschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein (Art. 36 BV). Die Vorlage enthält verschiedene grundrechtsrelevante Bestimmungen.

Die Einziehung und Verwertung von Vermögenswerten, die in Artikel 1 EmbG explizit vorgesehen wird, bedeutet einen Eingriff in die Eigentumsgarantie nach Artikel 26 BV. Die rechtliche Grundlage wird mit dieser Vorlage geschaffen, wobei der Bundesrat die Details gestützt auf diese Grundlage auf Verordnungsstufe regeln wird. Das öffentliche Interesse ist aussenpolitischer Natur. Sofern die Einziehung

⁵⁷ BBl 2008 818

von Vermögenswerten auf einem Beschluss des UNO-Sicherheitsrates beruht, ist die Schweiz zu dessen Umsetzung völkerrechtlich verpflichtet. In den anderen Fällen erlaubt die vorgesehene Neuregelung, dass die Schweiz die selben Zwangsmassnahmen wie ihre wichtigsten Handelspartner treffen kann. Dies ist ein Zeichen der Solidarität und dient dem internationalen Ansehen und der Glaubwürdigkeit der Schweiz.

In Bezug auf die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte im Zusammenhang mit der internationalen Amtshilfe kann auf die Ausführungen unter Ziffer 1.2. verwiesen werden.

Die Erweiterung der Bewilligungspflicht im KMG für die Vermittlung und den Handel im Ausland kann eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit nach Artikel 27 BV bedeuten. Die gesetzliche Grundlage für den Eingriff wird in den Artikeln 15 und 16a KMG geschaffen. Das öffentliche Interesse ergibt sich aus der Aufgabenorm des Bundes in Artikel 107 Absatz 2 BV, zum Vertrieb von Kriegsmaterial Vorschriften zu erlassen. Die Erfassung solcher Tätigkeiten im Ausland ist auch durch staats- und aussenpolitische Interessen begründet. Illegale Waffengeschäfte erwecken in der Regel grosse Aufmerksamkeit. Sind daran Schweizer Staatsangehörige oder Unternehmen mit Sitz in der Schweiz beteiligt, leidet immer auch der Ruf der Schweiz. Die Bewilligungspflicht dient deshalb im konkreten Fall auch der Wahrung des Ansehens der Schweiz in der internationalen Gemeinschaft.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Mit dem vorliegenden Entwurf soll auch den von der Schweiz eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen Rechnung getragen werden.

Beschlüsse des Sicherheitsrates unter Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945⁵⁸ sind nach Artikel 25 dieser Charta für alle Mitgliedstaaten verbindlich. Den Anordnungen des Sicherheitsrates zum Geltungsbereich der von ihm beschlossenen Sanktionen kann mit dieser Vorlage vollumfänglich nachgekommen werden (vgl. Ziff. 1.3.2).

Zur Regelung der Vermittlungstätigkeit und des Handels mit Kriegsmaterial im Ausland bestehen keine völkerrechtlich verbindlichen Vorgaben. Hingegen ist die Schweiz Teilnehmerstaat der Vereinbarung von Wassenaar (WA) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Beide Gremien empfehlen den Staaten, nicht nur die Vermittlung vom eigenen Hoheitsgebiet aus zu kontrollieren, sondern auch ihre im Ausland tätigen Staatsangehörigen und Personen mit Sitz oder Wohnsitz auf ihrem Territorium zu erfassen (vgl. Ziff. 1.3.7). Die vorgeschlagene Regelung entfaltet extraterritoriale Wirkung. Dies ist zulässig, sofern kein völkerrechtliches Verbot entgegensteht und ein ausreichender Anknüpfungspunkt der Sachverhalte zum inländischen Recht besteht⁵⁹. Als Anknüpfungspunkte sind insbesondere das Territorialitäts- und das Personalitätsprinzip anerkannt⁶⁰. Bei letzterem geht es gerade darum, Situationen im Ausland zu erfassen, bei denen eigene Staatsangehörige betroffen sind. Zur Nationalität international tätiger Unter-

⁵⁸ SR **0.120**

⁵⁹ Vgl. BGE **118** Ia 137 E.2b S. 142

⁶⁰ Vgl. BGE **126** II 212 E. 6b S. 214

nehmen⁶¹ bestehen verschiedene theoretische Konzepte. Nach der Inkorporationstheorie wird eine juristische Person dem Staat zugerechnet, nach dessen Recht sie gegründet wurde. Die Sitztheorie knüpft an den tatsächlichen Geschäftssitz an. Bei der Kontrolltheorie ist entscheidend, wer die juristische Person effektiv kontrolliert, also beispielsweise welche Staatsangehörigkeit die Mehrheit der Inhaber besitzt. Die neu vorgeschlagenen Bestimmungen im EmbG (räumlicher Geltungsbereich) und im KMG (Vermittlung und Handel im Ausland) stützen sich auf Elemente der Inkorporations- wie auch der Sitztheorie.

Aus den Ausführungen folgt, dass die Vorlage mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar ist.

5.3 Erlassform

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

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird (Art. 164 Abs. 2 BV). Die Delegationsnorm hat Gegenstand, Umfang und Leitlinien der delegierten Regelung zu umschreiben.

Im vorliegenden Fall gibt der Gesetzgeber dem Bundesrat die Kompetenz, im klar definierten Rahmen den räumlichen Anwendungsbereich von Zwangsmassnahmen zu regeln (Art. 2 Abs. 4 EmbG). Ferner wird das nicht abschliessende Instrumentarium des Bundesrates im Hinblick auf die Durchsetzung internationaler Sanktionen explizit auf die Einziehung und weitere Verwendung von Vermögenswerten erweitert (Art. 1 EmbG). Damit sind künftig für solche Sanktionsmassnahmen keine verfassungsunmittelbaren Verordnungen mehr zu erlassen; sie können gestützt auf das EmbG verordnet werden.

⁶¹ Vgl. Urteil des Internationalen Gerichtshofs vom 5. Febr. 1970: Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, ICJ Reports 1970, S. 3 ff, Rn. 70.