

POSITIONSPAPIER

anlässlich des ersten Jahrestages seit Beginn des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine

Ausgangslage

Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 brachte die Schweiz vor grosse aussen- und innenpolitische Herausforderungen.

Die Schweiz hat Sanktionen gegen Russland verhängt und ukrainische Flüchtlinge aufgenommen. Ausserdem leistet die Schweiz wertvolle humanitäre Hilfe an die Ukraine. Die Ukraine schätzt diese Massnahmen und ist dafür sehr dankbar.

Als exponierter Finanz- und Wirtschaftsstandort steht die Schweiz vor Reputationsrisiken.¹ Denn die Schweiz galt und gilt teilweise noch heute als sicherer Hafen für viele illegal erworbene Gelder,² dies trifft auch für die Gelder aus Russland zu. Im Zusammenhang mit dem Krieg Russlands gegen die Ukraine geraten diese Forderungen in einen besonderen Fokus. Für die Sperrung und Einziehung der Gelder von Regierungsverantwortlichen im Kreml und ihnen nahestehenden Personen muss eine rechtliche Grundlage geschaffen werden. Diese Gelder sollten in den Wiederaufbau der Ukraine investiert werden. Dafür muss die internationale Zusammenarbeit gestärkt, organisatorische Massnahmen getroffen und finanzielle Ressourcen alloziert werden.

In diesem Zusammenhang erhält die Aufforderung, Putin und seine Umgebung zu einer *kriminellen bzw. terroristischen Organisation*, und Russland zu einem *staatlichen Sponsor des Terrorismus* zu erklären, eine besondere Bedeutung.³ Denn dies würde eine rechtliche Grundlage für die sofortige Einziehung der Gelder schaffen. Gleichwohl muss die Schweiz sicherstellen, dass die Herkunft der von den Schweizer Banken gehaltenen, russischen Vermögenswerte durch eine spezielle Taskforce untersucht wird. Die nachfolgenden Forderungen bedingen sich gegenseitig, damit die Reparationszahlungen an die Ukraine möglich sind.

Des Weiteren soll die Schweiz die Waffen-Nichtwiederausfuhrerklärung *für die Ukraine* abschaffen und die Kontrolle über das Sanktionsregime stärken.

Und schliesslich rufen wir die Schweiz dazu auf, sich an der Ausarbeitung von Lösungen zur Errichtung eines Sondertribunals zum Angriffskrieg gegen die Ukraine zu beteiligen.

¹ Positionspapier SP Schweiz, Den Geldwäscherei-Kriminellen endlich das Handwerk legen, Verabschiedet von der Sitzung des Parteirats am 24. Juni 2022 in Neuenburg, S. 5

² Korruption, Geldwäscherei und die Rolle der Schweiz, Public Eye Magazin 31, September 2021, S. 4.

³ NINA FARGAHI, Strafrechtler Mark Pieth im Interview: Russen enteignen? «Das ist in der Schweiz möglich», Tagesanzeiger, 30.01.2023

Unsere Forderungen:

1. **Einziehung von unrechtmässig erworbenen Vermögen der russischen Machthaber und Reparationszahlungen an die Ukraine**

Mehr als 200 Milliarden CHF russisches Geld sind bei den Schweizer Banken hinterlegt. Bereits heute gestaltet sich die Sperrung und Rückerstattung der Potentatengeldern nach SRVG als sehr schwierig⁴ und wird kritisiert.⁵ Das Instrumentarium zur Einziehung von Potentatengeldern soll erweitert und ergänzt werden, wie beispielweise im Positionspapier der SP Schweiz⁶ oder auch in der parlamentarischen Initiative vom 16.12.2021 adressiert wurde.⁷ Hinsichtlich der Vermögenswerte der russischen Oligarchen, welche oft den russischen, politisch exponierten Personen nahestehen, stellt sich die Frage der Sperrung und Rückerstattung solcher Vermögenswerte nicht an die Russische Föderation, sondern an die ukrainische Bevölkerung.

Angesichts der Höhe der Vermögenswerte der russischen Oligarchen in der Schweiz rufen wir den Bundesrat dazu auf, **eine rechtsstaatlich einwandfreie Strategie zur Einziehung von unrechtmässig erworbenem Vermögen der russischen Machthaber und Reparationszahlungen an die Bevölkerung der Ukraine** auszuarbeiten.

2. **Putin und seine Umgebung sollten als kriminelle Organisation und Russland als ein staatlicher Unterstützer von Terrorismus eingestuft werden.**

Die Einstufung von Putin und seiner Umgebung samt Oligarchen als kriminelle bzw. terroristische Organisation würde es ermöglichen, sämtliche Vermögenswerte dieser Personen mit Beweislastumkehr einzuziehen⁸. Analog zum Fall Abacha in Nigeria müssen das Bundesgericht und das Bundesamt für Justiz Putin und seine Umgebung als kriminelle Organisation einstufen.⁹ Mit Art. 72 StGB besteht im Strafrecht bereits die gesetzliche Grundlage dazu. Der Ausbau von Art. 72 StGB zur Einziehung von Vermögenswerten eines kriminellen Regimes durch den Bundesrat kann in Erwägung gezogen werden.

Es ist bereits unbestritten, dass Russland Kriegsverbrechen begeht und „terroristische Mittel“ einsetzt. Der ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj ersuchte im April 2022 zunächst den Kongress der USA und später Regierungen auf der ganzen Welt darum, Russland in die Liste der als „dem Terrorismus Vorschub leistenden Staaten“ aufzunehmen.

⁴ Zum Beispiel, weder die vorsorglich gesperrten Vermögen des zu diesem Zeitpunkt gestürzten tunesischen Diktators noch die blockierten Mubarak-Gelder konnten gestützt auf das SRVG eingezogen und zurückerstattet werden. BALZ BRUPPACHER, Hat die Schweiz im Umgang mit Potentatengeldern Fehler gemacht? NZZ, 26.01.2022

⁵ BALZ BRUPPACHER, Hat die Schweiz im Umgang mit Potentatengeldern Fehler gemacht? NZZ, 26.01.2022

⁶ Siehe u.a. POSITIONSPAPIER SP SCHWEIZ, Den Geldwäscherei-Kriminellen endlich das Handwerk legen, Verabschiedet von der Sitzung des Parteirats am 24. Juni 2022 in Neuenburg

⁷ Parlamentarische Initiative FABIAN MOLINA 21.523 vom 16.12.2021, Das Abwehrdispositiv gegen Potentatengelder verbessern

⁸ NINA FARGAHI, Strafrechtler Mark Pieth im Interview: Russen enteignen? «Das ist in der Schweiz möglich», Tagesanzeiger, 30.01.2023

⁹ NINA FARGAHI, Strafrechtler Mark Pieth im Interview: Russen enteignen? «Das ist in der Schweiz möglich», Tagesanzeiger, 30.01.2023

Am 23.11.2022 stuft das EU-Parlament Russland als „dem Terrorismus Vorschub leistenden Staat und als terroristische Mittel einsetzenden Staat“ ein.¹⁰ Die vorsätzlichen Angriffe und Gräueltaten der Russischen Föderation gegen die Zivilbevölkerung der Ukraine, die Zerstörung ziviler Infrastruktur und andere schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts stellen terroristische Handlungen gegen die ukrainische Bevölkerung dar und erfüllen den Tatbestand von Kriegsverbrechen.

Wenn von Terror-Sponsoring die Rede ist, sind reguläre Streitkräfte gemeint wie auch Söldner der Gruppe Wagner, die vom Kreml unterstützt werden. In der Praxis gehen Russlands Verbrechen in der Ukraine weit über das „Terrorismus fördern“ hinaus, da die Haupttäter dieser Terroranschläge die Streitkräfte sind, eine Kerninstitution des russischen Staates, und kein nichtstaatlicher Akteur. Verletzungen des humanitären Völkerrechts stehen in der Ausübung der Militärmacht und werden durch die russischen Streitkräfte mit der konkreten Absicht begangen, die ukrainische Bevölkerung zu terrorisieren. Diese sind staatsbildende Handlungen des Sponsorings des Terrorismus.¹¹

Wir fordern das Parlament deshalb auf, **Putin und seine Umgebung als kriminelle Organisation und Russland als ein staatlicher Unterstützer von Terrorismus einzustufen.**

3. Zusätzliche Massnahmen zur Untersuchung der Herkunft der von den Schweizer Banken gehaltenen Vermögenswerte der russischen Kunden

Gelder der sanktionierten russischen Oligarchen liegen weiterhin auf Schweizer Konten. Stand November 2022 wurden 7,5 Mia. CHF gemäss Sanktionsliste gesperrt¹² und 46,1 Mia. CHF wurden dem SECO gemeldet.¹³

Weder gemeldet noch gesperrt sind laut Schätzungen der Schweizerischen Bankiervereinigung etwa 140 Mia. CHF.¹⁴ Immobilien, Beteiligungen an nicht-kotierten Unternehmen, Kunst, Fahrzeuge, Schiffe und weitere Vermögenswerte gelten nicht als finanzielle Vermögenswerte und sind folglich in der Schätzung nicht eingeschlossen.¹⁵ Nicht gesperrte Gelder dürfen abgezogen werden. Ausserdem versuchen sanktionierte Russen mit Hilfe von Anwälten von der Sanktionsliste wegzukommen, per 1.12.2022 waren sieben Gesuche beim SECO eingegangen.¹⁶

¹⁰ <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20221118IPR55707/europaisches-parlament-erklart-russland-zu-staatlichem-terrorismus-unterstuetzer>

¹¹ WORKING GROUP PAPER #5, The Case for Designating the Russian Federation as a State Sponsor of Terrorism, The International Working Group on Russian Sanctions, September 28, 2022, abrufbar unter: <https://fsi.stanford.edu/working-group-sanctions>

¹² Sanktionierte Vermögenswerte wurden gesperrt und müssen dem SECO gemeldet werden, diese betrugen per 25.11.2022 CHF 7,5 Mia. CHF und 15 Liegenschaften.

¹³ Neue Einlagen über 100'000 Franken pro Person von in Russland niedergelassenen natürlichen und juristischen Personen sind verboten. Solche bestehenden Einlagen müssten gemeldet werden: bis im Sommer wurden SECO 7'548 Geschäftsbeziehungen mit einer Summe von CHF 46,1 Mia. Gemeldet, gemäss dem Anhang 8 der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine

¹⁴ <https://www.swissbanking.ch/de/themen/regulierung-compliance/sanktionen>; siehe auch PASCAL MICHEL UND DANIEL ZULAUF, Das Rätselraten um die Höhe der Russengelder in der Schweiz geht weiter, Tagblatt 01.12.2022, abrufbar unter: <https://www.tagblatt.ch/wirtschaft/neue-zahlen-das-raetselraten-um-die-hoehe-der-russengelder-in-der-schweiz-geht-weiter-ld.2381272?reduced=true>

¹⁵ <https://www.swissbanking.ch/de/themen/regulierung-compliance/sanktionen>

¹⁶ <https://www.20min.ch/story/ueber-46-milliarden-franken-so-viel-geld-aus-russland-ist-bei-schweizer-banken-318561640251>

Wertschriften wie Aktien zählen nicht zur Meldepflicht, Russische Personen mit Doppelbürgerrecht ebenfalls nicht.¹⁷ Neue Einlagen von Personen mit Schweizer- oder EWR-Staatsangehörigkeit oder Inhaber eines befristeten oder unbefristeten Aufenthaltstitels sowie die Einlagen von russischen Kunden unter 100 000 sind **weder verboten noch müssen diese gemeldet werden**. Damit ist nach eigener Aussage der Bankiervereinigung ein grosser Teil der in der Schweiz verwalteten Vermögen russischer Kunden von den Einlage-Restriktionen sowie der Meldepflicht an das SECO ausgenommen.¹⁸

Die Identifizierungs- und Feststellungspflichten obliegen den Banken. Allerdings haben die wenigsten Banken in der Schweiz das richtige Werkzeug dazu. Das zeigt, dass es der Schweiz womöglich an den Mitteln fehlt, dem Ursprung der russischen Gelder nachzugehen.

Es stellt sich die Frage, ob die heutigen Massnahmen zur Untersuchung der Herkunft der von den Schweizer Banken gehaltenen Vermögenswerte der russischen Kunden der aktuellen Lage gerecht werden. Die entsprechende Initiative der SP, eine eigene Task Force einzusetzen, um die in der Schweiz gelagerten Vermögenswerte sanktionierter russischen Staatsangehöriger zu lokalisieren, zu sperren und gegebenenfalls einzuziehen, wurde im März 2022 vom Bundesrat abgelehnt.¹⁹ Diese Haltung des Bundesrates angesichts der jüngsten politischen Entwicklungen und internationalen Forderungen ist zu hinterfragen.

Wir rufen den Bundesrat dazu auf, **zusätzliche Massnahmen zur Untersuchung der Herkunft der von den Schweizer Banken gehaltenen Vermögenswerten der russischen Kunden zu treffen**.

4. Ausweitung der Sorgfalts-, Untersuchungs- und Meldepflichten des Geldwäschereigesetzes auf alle nicht-finanziären Aktivitäten im Auftrag von Kundinnen

Strafrechtsexperte Mark Pieth sagt, der Bund sei nicht in der Lage, die Vermögen sanktionierter Oligarchen zu finden, weil das Anwaltsgeheimnis deren Firmenkonstrukte schütze. Doch der Druck der USA auf die Schweiz werde steigen.²⁰ «Die wichtigste Serviceleistung für russische Oligarchen in der Schweiz besteht nicht bei den Banken, sondern beim Errichten sogenannter Strukturen durch «Geschäftsanwälte».²¹ Die Sorgfalts-, Untersuchungs- und Meldepflichten des Geldwäschereigesetzes

¹⁷ <https://www.20min.ch/story/ueber-46-milliarden-franken-so-viel-geld-aus-russland-ist-bei-schweizer-banken-318561640251>

¹⁸ <https://www.swissbanking.ch/de/themen/regulierung-compliance/sanktionen>

¹⁹ «Nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten könnte die Schweiz diese Taskforce der Bundesanwaltschaft unterstellen. Ihre Ermittlungen müssen Fragen im Zusammenhang mit dem Aufenthalt von Personen in der Schweiz betreffen und sich auf alle in der Schweiz und ihren Zollfreilagern liegenden Vermögenswerte erstrecken, an denen Oligarchinnen und Oligarchen, die auf der Liste der Sanktionen gegen Russland und Belarus stehen, wirtschaftlich berechtigt sind oder die sich im Besitz dieser Personen befinden. Entsprechend den von der EU beschlossenen Sanktionen werden die Ermittlungen auch den Bereich des Rohstoffhandels umfassen müssen.» - Schaffung einer Taskforce für die Sperrung der Vermögenswerte russischer und belarussischer Oligarchinnen und Oligarchen, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223214>

²⁰ «In der Schweiz sitzt nur die Spinne im Netz», WOZ, Nr. 19 – 12. Mai 2022, abrufbar unter: <https://www.woz.ch/2219/das-geschaeft-mit-putin/in-der-schweiz-sitzt-nur-die-spinne-im-netz>

²¹ NINA FARGAHI, Strafrechtler Mark Pieth im Interview: Russen enteignen? «Das ist in der Schweiz möglich», Tagesanzeiger, 30. Januar 2023

sollten **auf alle nicht-finanzintermediären Aktivitäten im Auftrag von Kundinnen ausgeweitet werden.** Eine solche Ausweitung wird auch von der „Groupe action financière“ (GAFI) als internationaler Standard empfohlen.²²

5. Unterstützung für ein Sondertribunal zum Angriffskrieg gegen die Ukraine

Russland hat einen massiven Verstoss gegen die UNO-Charta begangen. In der Schweiz etablierte die Bundesanwaltschaft bereits eine Task-Force zur Ukraine und zu Russland mit Fokus u.a. auf dem Völkerstrafrecht. Diese hat Massnahmen ergriffen, um allfällige Informationen und Beweismittel über Völkerrechtsverbrechen zu erheben und zu sichern, und steht auch im Austausch mit dem ICC.²³

Dennoch ist jetzt „ein neuer Nürnberger Moment, so wie sich die internationale Gemeinschaft nach dem Zweiten Weltkrieg einig war, dass die Nazi-Täter zur Verantwortung gezogen werden müssen“, so Beth Van Schaack, die amerikanische Botschafterin für globale Strafjustiz.²⁴

Die EU untersucht die Möglichkeiten, ein Ad-hoc-Tribunal einzurichten. Gemäss dem jüngsten Bericht der EU wäre eine erste Option die Errichtung des Tribunals im ukrainischen innerstaatlichen Recht und auf seinem Recht auf Selbstverteidigung zu begründen, was die Tür zur Verfolgung ausländischer Staatsangehöriger wegen des Verbrechens der Aggression öffnen würde, ergänzt durch ein Abkommen mit den Vereinten Nationen, oder einer anderen (regionalen) Organisation: Das Tribunal wäre somit „per Gesetz errichtet“. Eine zweite Option, die legitimer wäre, da sie auf der UN-Charta basiert, wäre die umfassende Auslegung bestehender Rechtsmechanismen. Angesichts der Unfähigkeit des UN-Sicherheitsrates, seine Aufgaben aufgrund des russischen Vetorechts zu erfüllen, könnte die UN-Generalversammlung das Verbrechen der Aggression gegen die Ukraine ausnahmsweise an den Internationalen Strafgerichtshof verweisen.²⁵

In der Suche nach funktionierenden Lösungen wird derzeit die Reform des Völkerstrafrechts international diskutiert. In Deutschland schlug Bundesausserministerin Annalena Baerbock eine Reform des Völkerstrafrechts vor, demnach die rechtlichen Grundlagen für den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag so angepasst werden sollen, dass auch der Tatbestand des Angriffskrieges uneingeschränkt verfolgt werden kann.²⁶

Auch der Schweizer Parlamentarier Damien Cottier, Präsident der Kommission für Rechtsfragen und Menschenrechte des Europarats, fordert die Schaffung eines internationalen Sondergerichts zur Verurteilung von Putin und seiner Entourage.²⁷

Wir rufen die Schweiz dazu auf, sich an der Ausarbeitung der Lösungen für ein Sondertribunal zum Angriffskrieg gegen die Ukraine zu beteiligen.

²² Positionspapier SP Schweiz, Den Geldwäscherei-Kriminellen endlich das Handwerk legen, Verabschiedet von der Sitzung des Parteirats am 24. Juni 2022 in Neuenburg

²³ <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/aktuell/newsuebersicht/2022/04/untersuchung-kriegsverbrechen-ukraine.html>

²⁴ <https://www.swissinfo.ch/ger/beth-van-schaack---der-ukrainekrieg-schreit-nach-gerechtigkeit-/48202938>

²⁵ IN-DEPTH ANALYSIS Requested by the DROI Subcommittee, European Parliament, Tribunal for the crime of aggression against Ukraine - a legal assessment, December 2022

²⁶ Unterstützung für Sondertribunal zu Angriffskrieg gegen die Ukraine, 17.01.2023, abrufbar unter: <https://www.deutschland.de/de/news/unterstuetzung-fuer-sondertribunal-zu-angriffskrieg-gegen-die-ukraine>

²⁷ <https://www.swissinfo.ch/ger/politik/ukraine-krieg---wenn-wir-nicht-ueber-das-verbrechen-der-aggression-urteilen--machen-wir-nur-die-halbe-arbeit-/48244562>

6. Abschaffung der Waffen-Nichtwiederausfuhrerklärung für die Ukraine. Stärkung der Kontrolle über das Sanktionsregime.

Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-N) hat eine Motion und eine parlamentarische Initiative betreffend der Wiederausfuhr von Kriegsmaterial am 24.1.2023 beschlossen. Die Nichtwiederausfuhr-Erklärungen sollen in Fällen, in denen das völkerrechtliche Gewaltverbot vom UNO-Sicherheitsrat oder von der UNO-Generalversammlung mit einer Zweidrittelmehrheit als verletzt bezeichnet wird, d.h. auch *im Falle des russisch-ukrainischen Kriegs* ausser Kraft gesetzt werden können.²⁸

Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass die Schweiz ihren Beitrag zur europäischen Sicherheit leisten und dementsprechend die Ukraine stärker unterstützen muss. Ihrer Auffassung nach stehen die beantragten Änderungen im Einklang mit dem Neutralitätsrecht, da sie nicht die direkte Ausfuhr von Kriegsmaterial in Konfliktgebiete erlauben, sondern lediglich die Nichtwiederausfuhr-Erklärungen der Länder betreffen, die Schweizer Kriegsmaterial gekauft haben.

Die Exportkontrolle über die Ausfuhr der Dual-Use Güter an Russland sollte ebenfalls gestärkt werden. Es gab in der Vergangenheit Fälle, bei denen keine genügende Kontrolle sichergestellt werden konnte und Waren aus Schweizer Produktion in Russland für die Kriegsmaschinerie eingesetzt wurden.²⁹

Zu den genannten Einzelfällen äussert sich das SECO nicht. Nun unterliegen faktisch alle Werkzeugmaschinen einem Exportverbot, zuständig für die Exportbewilligung für Dual-Use-Güter ist das SECO.

Wir unterstützen die Kommissionsmotion und die parlamentarische Initiative betreffend der Wiederausfuhr von Kriegsmaterial *an die Ukraine* vom 24.1.2023 und **plädieren für deren Annahme durch das Parlament**. Wir fordern zudem **die Stärkung des Sanktionsregimes des SECO** für strengere Kontrollen über die Ausfuhr der Dual-Use-Güter an Russland.

7. Holodomor in der Ukraine als Völkermord anerkennen

Angesichts des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine und dem damit verbundenen Angriff auf europäische Werte, braucht es die Schaffung einer europäischen und auch schweizerischen Öffentlichkeit über die Thematik des Holodomor, welche erinnert, gedenkt und mahnt. Ein entsprechendes Postulat wurde am 8.12.2022 im Nationalrat eingereicht.³⁰ Der Deutsche Bundestag hat am 30. November 2022 den Holodomor in der Ukraine als Völkermord anerkannt.

Dieses Postulat wurde im Rat noch nicht behandelt. **Wir fordern das eidgenössische Parlament auf, diesem Postulat zuzustimmen.**

Zürich, den 10. Februar 2023

²⁸ <https://www.srf.ch/news/schweiz/kehrtwende-beim-waffenexport-weitergabe-von-kriegsmaterial-an-die-ukraine-soll-erlaubt-werden>

²⁹ BENJAMIN TRIEBE, Russland braucht für den Krieg Schweizer Maschinen, NZZ, 12.09.2022, abrufbar unter <https://www.nzz.ch/wirtschaft/ukraine-krieg-schweizer-dual-use-maschinen-fuer-russlands-ruestung-ld.1700234?reduced=true>

³⁰ Anerkennung des Holodomors in der Ukraine als Völkermord: Erinnern - Gedenken – Mahnen, NATALIE IMBODEN, Postulat, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20224326>