

Der fremde Gesetzgeber

Carola Göhlich

Warum fremdes Recht in der Schweiz gilt – Eine kritische Betrachtung der automatischen Übernahme von Sanktionslisten des UN Sicherheitsrates.

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 hat sich in der juristischen Welt einiges geändert. Im Zuge der «Anti-Terror Massnahmen» fand eine massive Verlagerung von Kompetenzen auf Exekutivorgane statt. Diese Entwicklung ist auf den unterschiedlichen internationalen, europäischen und nationalen Ebenen zu beobachten. Gravierender noch als diese Entwicklung ist jedoch die Übernahme der jeweiligen Vorschriften aus dem internationalen und europäischen in das nationale Recht.

Am meisten profitiert von dieser Entwicklung der UN Sicherheitsrat, der sich über Resolutionen international seinen Einfluss sichert (C. Murphy, EU Counter-Terrorism Law, Oxford 2015, 221). Unglücklicherweise wird das durch vorausseilenden Gehorsam der nationalen Behörden verstärkt. Seit dem 4. März 2016 etwa macht sich der Bundesrat nicht einmal mehr die Mühe, einzelne Sanktionslisten wenigstens selbst als Zwangsmassnahmen zu erlassen, d.h. ins nationale Recht zu übernehmen – abgeändert werden sie ja ohnehin nicht –, sondern hat in der «Verordnung über die automatische Übernahme von Sanktionslisten des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen» (AS 2016, 671) beschlossen, dass die Listen des Sicherheitsrates, wie es der aufmerksame Leser aus dem Namen der Verordnung geschlossen hat, automatisch übernommen werden sollen. Zudem sollen entsprechende Änderungen nicht einmal veröffentlicht werden, und zwar weder

in der Amtlichen noch der Systematischen Sammlung des Bundesrechts. Gültiges Recht also, das nicht publiziert wird. Paul Johann Anselm von Feuerbach wird es speiübel, er dreht sich in seinem Grabe wie ein Spanferkel am Spiess.

Sanktionslisten

Der Bund beschreibt auf der Homepage des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) Sanktionsmassnahmen als «Zwangsmassnahmen, um Sanktionen durchzusetzen, die von der Organisation der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen worden sind und die der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen (Art. 1 Abs. 1 Embargogesetz)». Bei der Lektüre dieser Definition lässt schon der Bezug auf die wichtigsten *Handelspartner* stutzig werden, handelt es sich doch vorgeblich um ein Instrument zur Bekämpfung des *Terrorismus* und nicht um ein wirtschaftliches *Machtinstrument*. Die Referenz auf das Ziel der Einhaltung des Völkerrechts und die Respektierung der Menschenrechte kommt im zweiten Teil der Beschreibung daher wie beschwichtigend und gleichzeitig bedeutungsgebend daher. Dem hehren Ziel den Menschenrechten Geltung zu verschaffen, kann man sich wohl kaum verschliessen. Was aber verbirgt sich genau hinter den Sanktionslisten?

Bei gezielten Sanktionslisten (sogenannten *targeted sanctions*) handelt es sich grundsätzlich erst einmal um eine Liste, die Namen von natürlichen und/oder juristischen Personen, Gruppen oder Organisationen enthält. Alle Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die im Eigentum stehen von auf der Liste stehenden Personen, Gruppen oder Organisationen oder von ihnen verwahrt werden, werden eingefroren. Jede dieser Listen steht im Zusammenhang mit einem Konflikt. So gibt es etwa Massnahmen gegenüber Guinea, und entsprechend eine Liste, als Reaktion auf die blutige Niederschlagung einer Kundgebung der Opposition durch die guineische Armee am 28. September 2009 (SR 946.231.138.1 vom 24. Februar 2010, **zu den Gründen**). Einer Sanktionsmassnahme der Europäischen Union folgend wurde in der Schweiz am 4. Dezember 2015 auch eine Verordnung für Massnahmen gegenüber Burundi erlassen. Sie wiederum stellt eine Reaktion auf die politischen Probleme und die Sicherheitslage in Burundi sowie auf die schweren Menschenrechtsverletzungen dar, die dort seit dem Putschversuch vom Frühjahr 2015 begangen wurden (SR 946.231.121.8 vom 4. Dezember 2015, **für die Referenz auf die EU**). Die wohl bekannteste Sanktionsliste dürfte allerdings die «Verordnung über Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindung zu Osama bin Laden, der Gruppierung Al-Qaida oder den Taliban» (SR 946.203 vom 2. Oktober 2000) sein.

Gezielte Sanktionen gegen Einzelpersonen und spezifische Unternehmen wurden erstmals in den 1990er Jahren vom Sicherheitsrat erlassen (S. Bartelt/H.-E. Zeitler, EuZW 2003, 712). Geradezu explosionsartig vermehrte sich jedoch deren Verabschiedung nach den Anschlägen vom 11. September 2001, gestützt auf die Sicherheitsratsresolution 1373 (S/RES/1373 [2001]).

Anhand der genannten Beispiele wird schnell klar, dass das Instrument der gezielten Sanktion in Form von Vermögens-Einfrierung, längst nicht nur im Zusammenhang mit Terrorismus

zur Anwendung kommt. Vielmehr handelt es sich bei den Anlässen um politische Konflikte und bei den Listen um ein politisches Instrument.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang vor allem, dass das Einfrieren von Vermögen einen schwerwiegenden Eingriff in individuelle Rechte darstellt. Der einzelne Betroffene hat keinen Zugriff mehr auf sein Vermögen und ist wirtschaftlich handlungsunfähig. Um das Vermögen einzufrieren, muss nicht einmal ein strafrechtlicher Anfangsverdacht vorliegen (**Guidelines of the Committee for the conduct of its work, Stand 23 Dezember 2016, Nr. 6 [d]**).

Um das Vermögen einzufrieren, muss nicht einmal ein strafrechtlicher Anfangsverdacht vorliegen.

Institutionelle Macht

Bei einer genaueren Betrachtung der handelnden Akteure und Abläufe wird deutlich, dass die Entscheidungsmacht vor allem internationalen Gremien zukommt. Basierend auf den Resolutionen 1267, 1989 und 2253 entscheidet das Sanktionskomitee der Vereinten Nationen über die Aufnahme und Verabschiedung von Namen in Sanktionslisten im Zusammenhang mit dem IS, Al-Quaida und assoziierten Gruppen. Dieses **Sanktionskomitee** besteht aus den 15 Repräsentanten der Mitglieder des Sicherheitsrates und stimmt weitestgehend per Konsens ab.

Basis der Entscheidung des Sanktionskomitees über die Namen auf der Liste bildet ein Vorschlag durch einen Mitgliedsstaat. In Vorbe-

reitung dieses Vorschlags werden die Staaten aufgefordert, Informationen über die entsprechende Person zu sammeln. Eine strafrechtliche Anklage oder Verurteilung ist ausdrücklich *keine* Voraussetzung für eine Listung (vgl. die bereits erwähnten **Guidelines of the Committee for the conduct of its work**). Dies allein lässt in rechtsstaatlicher Hinsicht erhebliche Zweifel aufkommen. Vorliegend geht es jedoch nicht um Rechtsstaatlichkeit, sondern um die Autonomie und Demokratie des nationalen Gesetzgebers. Wie eben erläutert, werden die Entscheidungen von den Mitgliedstaaten des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen getroffen. Als ständige Mitglieder sind China, Frankreich, Russland, das Vereinigte Königreich und die USA im Sicherheitsrat. Mit Stand von Mai 2018 sind darüber hinaus Bolivien, die Elfenbeinküste, Equatorial Guinea, Äthiopien, Kasachstan, Kuwait, die Niederlande, Peru, Polen und Schweden als nichtständige **Mitglieder im Sicherheitsrat**. Es sind Repräsentanten dieser Länder, die über die Sanktionslisten entscheiden. Mit der Verordnung über die automatische Übernahme von Sanktionslisten der Vereinten Nationen wird die Entscheidung der 15 genannten Repräsentanten unmittelbar anwendbares Recht in der Schweiz. Nationales, schweizerisches Recht wird also bei den Vereinten Nationen, in Kasachstan, Äthiopien und der Ukraine erlassen.

Damit aber nicht genug. Allein, dass für die Sanktionslisten der Vereinten Nationen eine Blankoermächtigung für weitere Änderungen besteht, zeigt, wie wenig Beachtung einer inhaltlichen Überprüfung geschenkt wird. Gleiches

geschieht – wenn auch noch nicht als Blanko ausgestaltet – bei den Sanktionslisten der Europäischen Union. So heisst es in den jeweiligen Verordnungen, dass der Bundesrat die entsprechende Liste **«im Nachgang zur EU»** ergänzt oder **«basierend auf Massnahmen der Europäischen Union»** verabschiedet. In der EU wiederum ist der Rat der Europäischen Union als Exekutivorgan mit der Verabschiedung von Sanktionslisten betraut. Rechtsgrundlage für die Verabschiedung entsprechender Massnahmen ist Art. 215 Abs. 2 AEUV.

Auch hier wird Schweizer Recht faktisch in Brüssel erlassen.

Fazit

Während die Diskussion um fremde Richter in Politik und Rechtswissenschaft immer intensiver geführt wird, bleibt die Entstehung der Rechtsnormen weitgehend unbeachtet. Auf europäischer Ebene wird das Demokratiedefizit aufgrund mangelnder Partizipation des Parlaments diskutiert, hier in der Schweiz findet nicht einmal eine Diskussion statt, warum all diese Vorschriften im Wortlaut einfach übernommen werden sollten. Dass aber niemand über Regeln entscheiden sollte, denen er selbst nicht unterliegt und für die er keine Verantwortung zu tragen hat, sollte als Binsenweisheit gelten. Aufgewachsen in Deutschland erscheint mir auch das Konstrukt auf dem Verordnungsweg Recht zu setzen, das so massiv in individuelle Rechte eingreift, fraglich. Ein Abtreten der Kompetenz-Kompetenz auf diesem Weg wirkt hingegen gar absurd. Aber vielleicht ist das auch nur eine persönliche Sensibilität.