



Meldepflicht der Kantone bei der Umsetzung von Sanktionsmassnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine

JELENA KOÇ / BERNHARD WALDMANN *

In Zusammenhang mit den vom Bund beschlossenen Sanktionen gegen Russland stellt sich die Frage, inwieweit die kantonalen Behörden von sich aus aktiv werden und bei der Suche nach Oligarchen-Geldern mitwirken bzw. einer «Meldepflicht» nachkommen müssen. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat aufgrund der verschiedentlich in den Medien thematisierten Unsicherheit und der unklaren Rechtslage bezüglich der Pflichten der Kantone ein Merkblatt erstellt. Eine kurze Analyse der Rechtslage.

Dans le cadre des sanctions décidées par la Confédération à l'encontre de la Russie, la question se pose de savoir dans quelle mesure les autorités cantonales doivent agir de leur propre chef et participer à la recherche de fonds d'oligarques ou satisfaire à une "obligation de déclarer". Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a rédigé une fiche d'information en raison de l'incertitude et de la situation juridique peu claire concernant les obligations des cantons, dont les médias se sont fait l'écho à plusieurs reprises. Ci-dessous, une brève analyse de la situation juridique.

In relazione alle sanzioni contro la Russia decise dal governo federale, si pone la questione fino a che punto le autorità cantonali debbano attivarsi di propria iniziativa e cooperare nella ricerca dei fondi degli oligarchi o rispettare un "obbligo di denuncia». La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha preparato un foglio informativo a causa dell'incertezza e della poca chiarezza della situazione giuridica relativa agli obblighi dei cantoni, che è stata oggetto di diversi articoli dei media. Una breve analisi della situazione giuridica.

Inhalt

- I. Ausgangslage und Problemstellung.....3**
- II. System der Embargomassnahmen im Überblick3**
 - 1. Rechtsgrundlage bis 20033
 - 2. Notwendigkeit einer Regelung auf Gesetzesstufe4
 - a) Das Embargogesetz (EmbG).....4
 - b) Das Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG).....5
 - 3. Embargo-Verordnungen.....5
 - a) Überblick.....5
 - b) Ukraine-Verordnung6
- III. Pflichten der Kantone bei der Umsetzung von Sanktionsmassnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine 7**
 - 1. Meldepflicht gestützt auf die Ukraine-Verordnung..... 7
 - 2. Pflichten kantonaler Behörden im Embargogesetz8
- IV. Fazit.....9**

I. Ausgangslage und Problemstellung

Der Bundesrat hat am 28. Februar 2022 entschieden, die Sanktionen der EU gegen Russland zu übernehmen und so deren Wirkung zu verstärken. Die Zwangsmassnahmen hat er in der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 4. März 2022 (Ukraine-Verordnung) geregelt.¹ In der Folge haben sich diverse Kantone beim Bund beschwert, sie seien unzureichend darüber informiert worden, welche Rolle ihnen bei der Umsetzung der Sanktionsmassnahmen zukomme. Insbesondere schien nicht klar zu sein, ob die Kantone bei der Sperre von russischen Vermögenswerten eine entsprechende Aufforderung durch den Bund abwarten sollen, oder ob sie von sich aus aktiv werden und so der in der Ukraine-Verordnung statuierten Meldepflicht nachkommen müssen. In diesem Zusammenhang stellten sich auch Fragen zum Meldeablauf selbst: Wem muss eine Meldung in welcher Form gemacht werden, wer sind die Ansprechpersonen und gibt es für die Meldung Formvorgaben? In welchem Zeitraum muss sie erfolgen?

In der Folge haben die Medien die vorherrschende Verunsicherung in den Kantonen wegen der unklaren Rechtslage verschiedentlich aufgegriffen², was das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) veranlasste, am 1. April 2022 ein Merkblatt zuhanden der Kantone zu publizieren.³ Darin beschreibt es einerseits die wichtigsten Begriffe und die Rolle der Kantone bei der Durchsetzung internationaler Sanktionen und erläutert andererseits die Meldepflichten von Handelsregister-, Grundbuch- und Steuerämtern. Mit Hilfe des Merkblattes sollten die bestehenden Unsicherheiten ausgeräumt werden.

In der Tat schafft das Merkblatt etwas Klarheit, indem es den Inhalt von Sanktionen und betroffene Institutionen sowie die Erwartung an sie näher umschreibt, aber die zentrale Frage bleibt nach wie vor unbeantwortet: Welche Pflichten ergeben sich konkret für die Kantone bei der Umsetzung der Sanktionsmassnahmen gestützt auf die geltenden Rechtsgrundlagen, oder anders gefragt: Genügen die aktuellen Rechtsgrundlagen, um die Kantone im Zusammenhang mit der Umsetzung der Sanktionsmassnahmen zur aktiven Mitwirkung verpflichtet zu können? Der vorliegende Beitrag versucht, dieser Frage nachzugehen (III.). Vorgängig soll aber der (rechtliche) Kontext kurz aufgerollt werden (II.).

II. System der Embargomassnahmen im Überblick

1. Rechtsgrundlage bis 2003

Gestützt auf die Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 kann der UNO-Sicherheitsrat feststellen, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt, und Massnahmen gegen Rechtsbrecher oder Friedensstörer beschliessen, die v.a. Wirtschaftsbeziehungen und Verkehrsmöglichkeiten betreffen. Mit solchen Wirtschaftssanktionen zielt die UNO darauf ab, Völkerrecht durchzusetzen und Rechtsbrecher zu einer Friedenshaltung und zur Achtung der

* Lic. iur. Jelena Koç, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismus, Universität Freiburg.
Prof. Dr. Bernhard Waldmann, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht III, Co-Direktor des Instituts für Föderalismus, Universität Freiburg.

¹ SR 946.231.176.72.

² Vgl. dazu u.a. Artikel in [Der Bund, Luzerner Zeitung](#).

³ Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (SR 946.231.176.72): Rolle der Kantone, [Merkblatt](#) vom 1. April 2022.

Menschenrechte zu bringen. Neben Wirtschaftssanktionen umfassen internationale Sanktionen aber auch Rüstungsembargos, Handels- und Dienstleistungsembargos sowie Finanzsanktionen.⁴

Die Schweiz beteiligt sich seit 1990 autonom an nichtmilitärischen bzw. wirtschaftlichen Sanktionen der UNO.⁵ Im Jahr 1998 nahm sie erstmals an Wirtschaftssanktionen ausserhalb der UNO teil, als die EU Sanktionsmassnahmen gegen die damalige Bundesrepublik Jugoslawien erlassen hatte.⁶ Im Jahr 2000 schloss sie sich den Finanzsanktionen der EU gegen hochrangige Angehörige der Regierung, des Militärs und der Sicherheitskräfte von Myanmar (Burma) an.⁷

Die Beteiligung an den internationalen Sanktionsmassnahmen erfolgte während vieler Jahre durch Verordnungen des Bundesrates. Grundlage für die zahlreichen Verordnungen über Wirtschaftssanktionen gegen einzelne Staaten bildete dabei immer wieder Art. 184 Abs. 3 BV, der den Bundesrat unmittelbar von Verfassungs wegen zur Verordnungsgebung ermächtigt, wenn die Wahrung der Interessen des Landes dies erfordert. Diese Verordnungen mussten stets befristet werden (Art. 184 Abs. 3 Satz 2 BV).⁸

2. Notwendigkeit einer Regelung auf Gesetzesstufe

a) Das Embargogesetz (EmbG)

Mit dem Verordnungsrecht nach Art. 184 Abs. 3 BV war der Bund in seinen Bestrebungen, Massnahmen der internationalen Solidarität mitzutragen, eingeschränkt. Für eine wirksame Umsetzung der Sanktionen bedurfte es einer Verschärfung des Strafrahmens (Freiheitsstrafen) sowie der Ermächtigung zur Bearbeitung schützenswerter Personendaten. Mit der Schaffung einer formellgesetzlichen Grundlage für die Durchsetzung von internationalen Sanktionen würde die Notwendigkeit der zeitlichen Befristung entsprechender Verordnungen entfallen.⁹ All diesen Überlegungen wurde bei der Erarbeitung des Bundesgesetzes über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG) Rechnung getragen. Mit dem Embargogesetz wurde eine Grundlage zur Durchsetzung von internationalen Sanktionen nichtmilitärischer Art geschaffen, die von der UNO, der OSZE oder den wichtigsten schweizerischen Handelspartnern wie der EU erlassen werden. Das Embargogesetz ist am 1. Januar 2003 in Kraft getreten. Es stützt sich gemäss seinem Ingress auf Art. 54 Abs. 1 BV (auswärtige Angelegenheiten), Art. 122 Abs. 1 BV (Zivilrecht) und Art. 123 Abs. 1 (Strafrecht).

⁴ Zum Ganzen Botschaft zum Bundesgesetz über die Durchführung von internationalen Sanktionen vom 20. Dezember 2000 (Botschaft EmbG, BBl 2001 1433, 1435 ff.).

⁵ Vgl. dazu Botschaft EmbG (Fn. 4), BBl 2001 1437 f.): Im Zeitraum vor 1990 hatte die UNO lediglich gegen Rhodesien und Südafrika Sanktionen ergriffen. Die Schweiz hat gegenüber diesen Staaten Rüstungsembargos verhängt. Seit 1990 hat der Bundesrat gestützt auf seine verfassungsunmittelbare Kompetenz und in Anlehnung an entsprechende Beschlüsse der UNO gegen folgende Staaten Wirtschaftssanktionen ergriffen: Irak, Libyen, Jugoslawien (Serbien und Montenegro sowie die serbisch kontrollierten Gebiete Bosnien-Herzegowinas), Haiti, Sierra Leone, UNITA (Angola), Taliban (Afghanistan) und – bezüglich Kriegsmaterial – erneut Jugoslawien (Bundesrepublik Jugoslawien und Republik Serbien).

⁶ Botschaft EmbG (Fn. 4), BBl 2001 1435, 1438.

⁷ Botschaft EmbG (Fn. 4), BBl 2001 1438.

⁸ Vgl. (seit dem 1. Mai 2011) auch Art. 7c Abs. 2 RVOG (SR 172.010).

⁹ Vgl. Botschaft EmbG (Fn. 4), BBl 2001 1436 f.

Das Embargogesetz besteht aus 18 Artikeln und ist in sechs Abschnitte gegliedert: Der erste Abschnitt enthält Allgemeine Bestimmungen und beschreibt in Art. 1 den Gegenstand des Gesetzes; Art. 2 legt die Zuständigkeit des Bundesrates für den Erlass der Zwangsmassnahmen fest und sieht als Form für die Anordnung der Zwangsmassnahmen die Verordnung vor. Der zweite Abschnitt widmet sich der Kontrolle und regelt in Art. 3 die Auskunftspflicht und in Art. 4 die Befugnisse der Kontrollorgane. Im dritten Abschnitt finden sich Vorschriften zum Datenschutz und zur Zusammenarbeit der Behörden (Art. 5–7). Der vierte Abschnitt widmet sich in Art. 8 dem Rechtsschutz, während im fünften Abschnitt die Strafbestimmungen und Massnahmen und im sechsten Abschnitt die Schlussbestimmungen geregelt sind.

Es fällt auf, dass das Embargogesetz seinen Vollzug – entgegen den gesetzestechnischen Gepflogenheiten des Bundes¹⁰ – nicht in den Schlussbestimmungen, sondern implizit in den Bestimmungen zur Zuständigkeit (Art. 2) und zur Amtshilfe (Art. 4 Abs. 2, Art. 6) regelt.

b) *Das Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG)*¹¹

Die Schweiz ist seit Ende der 1980er Jahre mit der Frage der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte von «politisch exponierten Personen» (PEP) konfrontiert. Nach den Ereignissen des Arabischen Frühlings Anfang 2011 und im Kontext der Krise in der Ukraine im Jahre 2014 sah sich der Bundesrat veranlasst, mangels einer formellen gesetzlichen Grundlage gestützt auf Art. 184 BV Vermögenssperrungen zu erlassen.¹² Dieses rechtsstaatlich unbefriedigende Vorgehen führte zum Erlass des Bundesgesetzes über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG), welches am 18. Dezember 2015 in Kraft getreten ist.

Obwohl sich Ausgangslage und Zweck von Embargogesetz und SRVG unterscheiden, finden sich gewisse Auffälligkeiten und Parallelen. Das SRVG ist bezüglich der Meldepflichten und des Meldeablaufs allerdings präziser. So enthält es in Art. 7 und 8 umfangreiche Bestimmungen zur Melde- und Auskunftspflicht bzw. zur Verwaltung gesperrter Vermögenswerte und bezeichnet eine Meldestelle. Ausserdem regelt das Gesetz auch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen genauer. Gemäss Art. 22 Abs. 1 SRVG haben die Kantone dem EDA und dem EFD spontan oder auf Verlangen die für den Vollzug des Gesetzes erforderlichen Informationen und Personendaten zu liefern.

3. Embargo-Verordnungen

a) *Überblick*

Bis zum heutigen Zeitpunkt hat der Bundesrat knapp 30 Embargo-Verordnungen erlassen.¹³ Alle Verordnungen – auch jene, die ursprünglich auf der Grundlage von Art. 184 Abs. 3 BV erlassen wurden

¹⁰ Vgl. Bundeskanzlei, Gesetzestechnische Richtlinien des Bundes (GTR), Stand 12. November 2020, Rz. 42.

¹¹ SR 196.1

¹² Vgl. dazu die Botschaft zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen vom 21. Mai 2014 (Botschaft SRVG, BBl 2014 5265 ff.).

¹³ Vgl. Sanktionsmassnahmen des SECO.

– stützen sich heute auf das Embargogesetz. Die meisten von ihnen sind ähnlich aufgebaut und weisen bezüglich Meldepflichten für gesperrte Vermögenswerte praktisch die gleiche Formulierung auf. Die Embargo-Verordnungen über Massnahmen gegenüber der Republik Irak, gegenüber bestimmten Personen aus der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien und gegenüber der Demokratischen Republik Korea (Nordkorea) enthalten teilweise präzisere Angaben zu den Adressaten der Meldepflicht oder zu deren Vollzug:

- Zwar werden die Adressaten der Meldepflicht auch in der Irak-Verordnung¹⁴ nicht weiter konkretisiert (Art. 2a spricht von «Personen und Institutionen, die Gelder halten oder verwalten»); jedoch äussert sich Art. 2c explizit zum Vollzug der Sperrung wirtschaftlicher Ressourcen und verweist darauf, dass «die zuständigen Behörden auf Anweisung des SECO die für die Sperrung wirtschaftlicher Ressourcen notwendigen Massnahmen ergreifen, z.B. die Anmerkung einer Verfügungssperre im Grundbuch oder die Pfändung oder Versiegelung von Luxusgütern».
- Die Meldepflicht in Art. 6 der Jugoslawien-Verordnung¹⁵ sieht vor, dass «natürliche und juristische Personen wie Banken, Finanzinstitute oder Versicherungen, welche Gelder halten oder verwalten, von denen anzunehmen ist, dass sie unter die [...] Sperre fallen, diese dem SECO unverzüglich melden müssen».
- Die Nordkorea-Verordnung¹⁶ statuiert in Art. 18 Abs. 1, dass «natürliche Personen, Unternehmen und Organisationen, die Gelder halten oder verwalten oder von wirtschaftlichen Ressourcen wissen, von denen anzunehmen ist, dass sie unter die Sperrung [...] fallen, dies dem SECO unverzüglich melden müssen». Banken sind in Abs. 1^{bis} direkt aufgefordert, «dem SECO unverzüglich sämtliche Konten [zu] melden, die sie für die diplomatischen und konsularischen Vertretungen [...] führen».

Obwohl gesamthaft gesehen die Embargo-Verordnungen des Bundes grundsätzlich deckungsgleich sind und die Meldepflicht ebenfalls nur vage umschreiben, fällt auf, dass einzelne diesbezüglich einen präziseren Wortlaut aufweisen und explizit Bezug auf Grundbuchämter, Banken, Finanzinstitute und Versicherungen nehmen.

b) *Ukraine-Verordnung*

Die Ukraine-Verordnung ist in sechs Abschnitte gegliedert und enthält 36 Artikel sowie 23 Anhänge. Der erste Abschnitt führt die Begriffsbestimmungen in Art. 1 auf, während im zweiten Abschnitt die Beschränkungen des Handels in den Art. 2–14c geregelt sind. Der dritte Abschnitt widmet sich in den Art. 15–28d den finanziellen Beschränkungen. Der vierte Abschnitt führt weitere Beschränkungen auf wie ein Ein- und Durchreiseverbot (Art. 29), ein Start-, Lande- und Überflugsverbot (Art. 29a) und ein Verbot der Erfüllung bestimmter Forderungen (Art. 30). Der fünfte Abschnitt regelt den Vollzug (Art. 31) und enthält Strafbestimmungen (Art. 32), während der sechste Abschnitt eine Bestimmung zur Veröffentlichung (Art. 33) sowie die Schlussbestimmungen (Art. 34 ff.) enthält.

¹⁴ SR 946.206.

¹⁵ SR 946.207.

¹⁶ SR 946.231.127.6.

Die Gliederung der Ukraine-Verordnung ist im Vergleich zum Embargogesetz systematischer, widerspiegelt aber nicht dessen Aufbau, was die Lesbarkeit erschwert. Im Vergleich zu den in lit. a erwähnten Embargo-Verordnungen ist sie zwar umfangreicher, aber teilweise weniger präzise. So werden insbesondere die meldepflichtigen Institutionen nicht weiter konkretisiert, während andere Embargo-Verordnungen diese explizit auflisten (z.B. Banken, Finanzinstitute, Versicherungen etc.).

III. Pflichten der Kantone bei der Umsetzung von Sanktionsmassnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine

Die Ukraine-Verordnung weist in Art. 31 den Vollzug der verschiedenen Bestimmungen unterschiedlichen Einheiten der Bundesverwaltung zu. Das SECO wird (insbesondere) mit der Überwachung des Vollzugs der Artikel 2–6, 9–28b und 30 beauftragt. Das Bundesamt für Landwirtschaft überwacht den Vollzug von Art. 14 Abs. 3, das Staatssekretariat für Migration (SEM) den Vollzug des Ein- und Durchreiseverbots nach Art. 29 und das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) den Vollzug des Start-, Lande- und Überflugverbots gemäss Art. 29a, während dem Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) gestützt auf Art. 31 Abs. 2 die Kontrolle an der Grenze obliegt. Die Kantone selbst werden nicht explizit angesprochen.¹⁷ Das SECO leitet die im Merkblatt erwähnten Pflichten der Kantone dennoch aus der Ukraine-Verordnung ab, indem es Bezug zu diversen (kantonalen) Ämtern nimmt und sie den Meldepflichten unterstellt.

1. Meldepflicht gestützt auf die Ukraine-Verordnung

Die Meldepflichten werden im dritten Abschnitt der Ukraine-Verordnung an zwei unterschiedlichen Stellen aufgeführt. Art. 16 der Ukraine-Verordnung regelt die Meldepflichten betreffend die Sperrung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen, während Art. 21 auf eine Meldepflicht für bestehende Einlagen Bezug nimmt.

Gemäss Art. 16 Abs. 1 müssen Personen und Institutionen, die Gelder halten oder verwalten oder von wirtschaftlichen Ressourcen wissen, von denen anzunehmen ist, dass sie unter die Sperrung nach Artikel 15 Abs. 1 fallen, dies dem SECO unverzüglich melden. Abs. 2 besagt, dass die Meldungen die Namen der Begünstigten sowie Angaben zur Art und zum Wert der betreffenden Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen enthalten müssen.

Gemäss Art. 21 sind Personen und Einrichtungen, die gewerbsmässig Einlagen entgegennehmen und Kredite gewähren, verpflichtet, dem SECO bis zum 3. Juni 2022 eine Liste der 100000 Franken übersteigenden Einlagen [...] zu übermitteln.¹⁸

Die Verordnung unterstellt in Art. 16 Abs. 1 unterschiedliche Kategorien von Personen und Institutionen einer Meldepflicht. Zum einen sind Halter oder Verwalter von Geldern gemeint – darunter fallen beispielsweise Banken oder Treuhänder, welche direkten Bezug zum fraglichen Vermögen haben und daher unmittelbar betroffen sind. Zum anderen sind Personen und Institutionen gemeint, die von wirtschaftlichen Ressourcen Kenntnis haben, aber selbst nicht direkt betroffen sind. Das können beispielsweise Grundbuchverwalter oder Steuerbehörden sein, aber auch Versicherungen. Gemeint sein kann

¹⁷ Die Kantone werden lediglich im Embargogesetz in Art. 4 Abs. 2 und Art. 6 im Rahmen der Leistung der Amtshilfe zuhanden des Bundes genannt.

¹⁸ In der ersten Fassung der Ukraine-Verordnung vom 4. März 2022 adressierte sich Art. 21 an nach Art. 1b BankG bewilligte Banken oder Personen.

aber auch ein weiterer Kreis an Personen und Institutionen, die Grund zur Annahme haben, dass bestimmtes Vermögen zu sperren sei. Im letzteren Fall scheint bereits eine blosser Vermutung zu genügen. Ob darunter auch kantonale Behörden fallen, lässt sich vom Wortlaut her nicht feststellen, denn weder der Adressatenkreis (nur direkt oder auch indirekt Betroffene und/oder Kantone sind meldepflichtig) noch der Umfang dieser Meldepflicht (konkretes Wissen oder blosser Vermutung als Auslöser) sind näher beschrieben.

Ähnlich wie Art. 16 der Ukraine-Verordnung sieht auch Art. 7 SRVG eine Melde- und Auskunftspflicht für Personen und Institutionen vor, wobei die Meldung an die Meldestelle für Geldwäscherei zu machen ist, welche die Informationen den definierten Bundesbehörden übermittelt. Zur Melde- und Auskunftspflicht führt die Botschaft zum SRVG aus, dass die Formulierung «Personen und Institutionen» im Wesentlichen Finanzintermediäre im Sinne von Art. 2 GwG sowie auch Vermögensverwalter, Fondsmanager und Treuhänder, die nicht als Finanzintermediäre gelten, umfasse.¹⁹ Ferner bezeichne der Begriff «Institutionen» die «Behörden, die zwar keine juristischen Personen sind, jedoch bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gehalten sind, Transaktionen zu validieren oder Vermögenswerte von PEP oder ihnen nahestehenden Personen zu verwalten, zu betreuen oder zu halten. Nach geltendem Recht und heutiger Praxis betrifft dies vor allem die Grundbuchämter. Sie werden von den zuständigen Bundesbehörden aufgefordert, unverzüglich Immobilien zu melden, die unter die Sperrung fallen, und die Sperrung solcher Immobilien gegebenenfalls durch Vermerk im Grundbuch einzutragen. Die Meldepflicht wurde dagegen nicht auf die Handelsregister ausgedehnt, die nicht befugt sind, Auskünfte über die wirtschaftlich Berechtigten von Firmen einzuziehen, und die keine Vermögenswerte verwalten, halten oder betreuen»²⁰.

Der Adressatenkreis der Meldepflicht in der Ukraine-Verordnung ist aus sich selbst heraus nicht klar verständlich, weshalb das SECO ein Merkblatt verfasst hat. Dieses bezeichnet bestimmte Ämter (Handelsregisteramt, Grundbuchamt, Steueramt) als Adressaten und umschreibt deren Meldepflichten näher. Dennoch lassen diese Ausführungen keine schlüssige Auslegung der Ukraine-Verordnung und damit keine Antwort auf die Frage, ob Kantone letztlich einer Meldepflicht unterstellt sind, zu.

Gemäss dem Legalitätsprinzip haben Rechtssätze dem Erfordernis der Bestimmtheit zu genügen. Der Ukraine-Verordnung selbst fehlt es u.E. an der nötigen Bestimmtheit, um daraus Meldepflichten für kantonale Behörden abzuleiten. Jedenfalls erscheint es nicht sachgerecht, kantonalen Behörden dieselbe Rolle zuzuweisen wie Finanzintermediären oder anderen Personen und Institutionen, die aufgrund von Geschäftsbeziehungen mit Personen, gegen die sich die Sanktionen richten, von wirtschaftlichen Ressourcen derselben Personen wissen. Es bleibt freilich zu prüfen, ob eine die kantonalen Behörden umfassende Meldepflicht bereits im Embargogesetz angelegt ist (Ziff. 2 hiernach).

2. Pflichten kantonalen Behörden im Embargogesetz

Das Embargogesetz erwähnt eine Meldepflicht und eine Auskunftspflicht.

Die *Meldepflicht* ist in der Gesetzessystematik in die Allgemeinen Bestimmungen des ersten Abschnitts eingebettet. Gemäss Art. 1 Abs. 3 lit. b EmbG können Zwangsmassnahmen «namentlich Verbote, Bewilligungs- und Meldepflichten sowie andere Einschränkungen von Rechten» umfassen. Die Formulierung in Art. 1 ist widersprüchlich, denn Gegenstand des Embargogesetzes sind sogenannte Zwangsmassnahmen, welche dazu dienen, Sanktionen durchzusetzen. Eine Zwangsmassnahme kann daher beispielsweise das Verbot zur Ein- oder Ausfuhr bestimmter Güter sein oder die Sperrung von Geldern betreffen. Eine Meldepflicht stellt aber keine eigentliche Zwangsmassnahme dar.

¹⁹ Botschaft SRVG (Fn. 12), BBl 2014 5309.

²⁰ Botschaft SRVG (Fn. 12), BBl 2014 5309 f.

Die *Auskunftspflicht* befindet sich im zweiten Abschnitt, welcher die Kontrolle bei der Umsetzung von Zwangsmassnahmen regelt: Gemäss Art. 3 EmbG muss «wer von Massnahmen nach diesem Gesetz unmittelbar oder mittelbar betroffen ist, den vom Bundesrat bezeichneten Kontrollorganen die Auskünfte erteilen und die Unterlagen einreichen, die für eine umfassende Beurteilung oder Kontrolle erforderlich sind.»

Während es bei der Meldepflicht darum geht, im Sinne einer «Bringschuld» von sich aus Informationen weiterzugeben, handelt es sich bei der Auskunftspflicht um eine «Holschuld», bei welcher auf Anfrage hin über einen Sachverhalt Auskunft zu geben ist.

Sowohl bei der Melde- als auch bei der Auskunftspflicht handelt es sich um eine Art «Mitwirkungspflicht» von möglicherweise von Sanktionen direkt oder indirekt betroffenen Personen. Diese sind angehalten, bei der Feststellung des erheblichen Sachverhalts zur Anordnung von Zwangsmassnahmen mitzuwirken. Davon strikte zu trennen sind allfällige Pflichten kantonaler Behörden, dem Bund im Rahmen der Amtshilfe Auskünfte zu erteilen oder von sich aus Meldung zu erstatten. Die Bestimmungen zur Melde- und Auskunftspflicht einerseits und zur Amtshilfe andererseits richten sich an unterschiedliche Adressaten. Vor diesem Hintergrund ist es weder sachgerecht noch mit den Grundsätzen des Vollzugsföderalismus (vgl. Art. 164 Abs. 1 lit. f BV) vereinbar, aus Auskunfts- und/oder Meldepflichten direkt oder indirekt Betroffener Vollzugspflichten für die Kantone abzuleiten. In diesem Sinne bietet weder Art. 1 Abs. 3 lit. b EmbG noch Art. 3 EmbG eine hinreichende Rechtsgrundlage, um die Kantone zu Meldungen oder Auskünften zu verpflichten. Immerhin findet sich in Art. 6 EmbG eine Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe von Personendaten im Rahmen der Amtshilfe; auch hierin lässt sich allerdings keine Pflicht zur automatischen und systematischen Weitergabe von Personendaten erkennen.

Zwar weist der Bundesrat in seiner Botschaft zum Embargogesetz darauf hin, dass sich die Vorschriften über die Überwachung bzw. Kontrolle und den Vollzug (und damit auch die Auskunftspflicht) weitgehend an die analogen Bestimmungen des Güterkontrollgesetzes vom 13. Dezember 1996 (GKG²¹) und des Kriegsmaterialgesetzes vom 13. Dezember 1996 (KMG²²) anlehnen. Die Botschaft enthält ihrerseits wiederum Hinweise über die Auskunftspflicht, stellt diese aber in Bezug zum GKG, welches die Auskunftspflicht grundsätzlich auf Bewilligungen bzw. Bewilligungsgesuche bezieht und dem Bundesrat daneben auch die Möglichkeit einräumt, Meldepflichten einzuführen. Diese werden aber auch im GKG nicht weiter konkretisiert.²³

Fehlt es im EmbG an einer klaren Rechtsgrundlage für Meldepflichten der Kantone (im Rahmen des Vollzugs), verbietet es sich erst recht, die in der Ukraine-Verordnung enthaltenen Meldepflichten (Art. 16 und 21) auf kantonale Behörden zu erstrecken.

IV. Fazit

Die vorliegende (summarische) Untersuchung zeigt, dass sich weder aus der Ukraine-Verordnung noch aus dem Embargogesetz direkte Handlungsanweisungen an die Kantone zur Umsetzung der Sanktionsmassnahmen ableiten lassen.

²¹ SR 946.202.

²² SR 514.51.

²³ Vgl. dazu Botschaft EmbG (Fn. 4), BBl 2001 1451 f., 1457.

Das Embargogesetz ist ein Rahmengesetz und sieht die Meldepflicht als mögliches Instrument einer Zwangsmassnahme und die Auskunftspflicht als Kontrollmittel vor; es umschreibt die Befugnisse der Kontrollorgane, welche neben den Untersuchungsorganen des Bundes auch die Polizei der Kantone und Gemeinden beiziehen können, und ermächtigt die zuständigen Behörden des Bundes sowie die Polizeiorgane der Kantone und Gemeinden zur Amtshilfe. Jedoch unterstellt es die Kantone keinen konkreten Handlungsanweisungen. Auch die Ukraine-Verordnung bringt diesbezüglich keine Klarheit. In anderen Worten: Konkrete Pflichten der Kantone werden weder im Embargogesetz noch in der Ukraine-Verordnung aufgeführt und können auch mit dem Beizug des Merkblattes nur schwer nachvollzogen werden.

Während gemäss Art. 46 BV die Kantone das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz umsetzen, sieht Art. 164 Abs. 1 BV vor, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind; gemäss lit. f gehören dazu die grundlegenden Bestimmungen über die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts. In einem Bundesgesetz ist daher nicht nur die Zuständigkeit der Kantone als Vollzugsträger bei der Umsetzung einer bestimmten bundesrechtlichen Materie zu regeln, sondern es sind auch die grundlegenden materiellen, institutionellen bzw. organisatorischen oder prozeduralen Umsetzungsvorgaben zuhanden der Kantone in das Bundesgesetz aufzunehmen, soweit sie mit neuen Lasten verbunden sind bzw. die Organisationsautonomie tangieren.²⁴

Die gesetzliche Grundlage für die Umsetzung von Sanktionsmassnahmen bildet das Embargogesetz. Dieses weicht in seinem Aufbau von der üblichen Gesetzssystematik ab und entbehrt der notwendigen Klarheit. Zudem regelt es die Vollzugspflichten der Kantone nur rudimentär.

Dass die Umsetzung der Sanktionsmassnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine unterschiedlich wahrgenommen wird und viele Fragen und Unsicherheiten ausgelöst hat, ist nicht dem föderalistischen System zuzuschreiben, sondern auf Gesetzesvorgaben zurückzuführen, die lückenhaft oder unklar formuliert sind. Eine allgemeine Meldepflicht der Kantone und ihrer Verwaltungseinheiten im Rahmen des Vollzugs von Zwangsmassnahmen müsste zumindest in den Grundzügen in einem formellen Gesetz geregelt sein, damit die bestehenden Unsicherheiten ausgeräumt werden und das föderalistische Legalitätsprinzip gewährleistet wird.

Sollen die Pflichten zur Amtshilfe der Kantone zugunsten der mit dem Vollzug der Sanktionsverordnung(en) verpflichteten Bundesbehörden verschärft werden, bedarf es hierfür einer klareren gesetzlichen Grundlage im EmbG sowie der notwendigen Präzisierungen in den Sanktionsverordnungen (hier der Ukraine-Verordnung). Es wäre diesfalls angebracht, die Instrumente der Auskunfts- und Meldepflicht direkt oder indirekt Betroffener von den Vollzugs- und Amtshilfepflichten der Kantone klar abzukoppeln und die entsprechenden Rechtsgrundlagen zu präzisieren und zu ergänzen. Der Gesetzgeber könnte so die bestehende Rechtsunsicherheit ausräumen und einen adäquaten Vollzug der Sanktionsmassnahmen ermöglichen. Dies wäre im Sinne der Rechtssicherheit zu begrüssen.

²⁴ Vgl. statt vieler PIERRE TSCHANNEN, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), SGK BV, Art. 164 N 27; BERNHARD WALDMANN/EMANUEL BORTER, in: Waldmann et al. (Hrsg.), BSK BV, Art. 46 N 20.