



Bern, 27. November 2024

Bericht über die Unterschiede zwischen der EU-Richtlinie zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoss gegen restriktive Massnahmen der Union und dem geltenden Schweizer Recht



Executive Summary

Um unter den Mitgliedstaaten die Strafverfolgung und die Sanktionen zu harmonisieren, die bei Verstössen gegen restriktive Massnahmen¹ drohen, hat die Europäische Union am 24. April 2024 eine Richtlinie zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoss gegen restriktive Massnahmen der Union² («**Richtlinie über den Verstoss gegen restriktive Massnahmen**» bzw. «**EU-Richtlinie**» bzw. «**Richtlinie**») angenommen.

Ziel dieses Berichts ist der Vergleich dieser EU-Richtlinie mit dem entsprechenden geltenden Schweizer Recht, also dem Embargogesetz (EmbG; SR 946.231), dem Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0) und subsidiär auch dem Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0). Dabei soll analysiert werden, ob zwischen der EU- und der Schweizer Gesetzgebung Unterschiede bestehen.

Die Analyse zeigt zwar, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen in der EU und in der Schweiz grundsätzlich ähnlich sind, da Verstösse gegen restriktive Massnahmen verfolgt und bestraft werden können (mit Bussen, Geld- oder Freiheitsstrafen). Dennoch lassen sich auf drei Ebenen Unterschiede feststellen:

- **Sanktionen gegen natürliche Personen:** Beanstandete Verhaltensweisen sind sowohl nach der EU-Richtlinie als auch nach Schweizer Recht strafbar. Die genauen Sanktionen bei Verstössen gegen restriktive Massnahmen unterscheiden sich allerdings in gewissen Punkten, was auf die Differenzen zwischen dem Strafrecht der Schweiz und demjenigen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zurückzuführen ist. So führt die EU-Richtlinie namentlich zwei flankierende Massnahmen ein (z. B. Verbot einer Kandidatur für öffentliche Ämter), die im Schweizer Recht nicht vorgesehen sind. Hingegen besteht gemäss dem Schweizerischen Strafgesetzbuch die Möglichkeit, ausländische Personen, die gegen restriktive Massnahmen verstossen haben, des Landes zu verweisen. Diese Option ist in der EU-Richtlinie nicht explizit enthalten.
- **Verstösse durch Unternehmen und entsprechende Sanktionen:** Im Gegensatz zur EU-Richtlinie anerkennt die bei Verstössen gegen restriktive Massnahmen anwendbare Schweizer Gesetzgebung grundsätzlich keine direkte strafrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen. Das bedeutet, dass natürliche Personen, die eine rechtswidrige Handlung begangen haben, dafür auch die Verantwortung tragen und mit einer für natürliche Personen vorgesehenen Sanktion bestraft werden. Die möglichen Strafen zur Ahndung solcher Verstösse unterscheiden sich somit von denjenigen, die die EU-Richtlinie vorsieht. Gemäss der EU-Richtlinie kann abhängig von der Schwere des Verstosses eine Busse verhängt werden, die bis zu 5 Prozent des weltweiten Gesamtumsatzes des Unternehmens oder bis zu 40 Millionen Euro beträgt. In der Schweiz können in Bagatellfällen im Einklang mit Artikel 7 VStrR anstelle der natürlichen Personen die Unternehmen zu einer Busse verurteilt werden, die höchstens bis 5000 Franken geht.
- **Einziehung bei Verstössen gegen restriktive Massnahmen:** Die Schweizer Rechtsgrundlagen sowie die EU-Richtlinie sehen beide gewisse Möglichkeiten zur Einziehung von Vermögenswerten vor. In der Schweiz sind diese Möglichkeiten aber deutlich begrenzter, vor allem wenn es sich um die Einziehung von Vermögenswerten aufgrund eines Verstosses gegen restriktive Massnahmen handelt. Des Weiteren erlaubt die EU-Richtlinie auch die Einziehung von Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Ressourcen, die selbst restriktiven Massnahmen unterliegen, sofern eine Person oder eine Organisation eine strafbare Handlung begangen hat, um die entsprechenden Massnahmen im Zusammenhang mit diesen Vermögenswerten zu umgehen. In der Schweiz besteht keine Rechtsgrundlage, mit der eine Einziehung unter diesen Voraussetzungen möglich wäre, wenn die Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen nicht durch eine Straftat erworben wurden und daher bis zum Beweis des Gegenteils nicht als unrechtmässig gelten.

¹ Hiermit sind Sanktionen gemeint. Um eine Verwechslung mit strafrechtlichen Sanktionen zu vermeiden, werden in diesem Zusammenhang die Begriffe «restriktive Massnahmen» oder «Zwangsmassnahmen» verwendet.

² Richtlinie (EU) 2024/1226 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoss gegen restriktive Massnahmen der Union und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/1673.

1. Auftrag des Bundesrates

Am 2. Juni 2023 hat der Bundesrat die jüngsten internationalen Entwicklungen im Zusammenhang mit gesperrten oder immobilisierten (bewegungsunfähigen) russischen Vermögenswerten zur Kenntnis genommen. Das gilt insbesondere für zwei damals laufende Gesetzgebungsvorhaben der EU. In diesem Kontext hat er der Bundesverwaltung den Auftrag erteilt, die Massnahmen in den künftigen EU-Richtlinien – einerseits über den Verstoss gegen restriktive Massnahmen und andererseits über die Einziehung von Vermögenswerten – genau zu prüfen und die Unterschiede zum Schweizer Recht aufzuzeigen. Mit Beschluss vom 29. November 2023 hat er diesbezüglich das weitere Vorgehen festgelegt und seinen Auftrag verlängert. Die Prüfung der EU-Richtlinie über den Verstoss gegen restriktive Massnahmen ist Gegenstand dieses Berichts.

2. Hintergrund und Ziele der EU-Richtlinien

Generell möchte die EU die Umsetzung von restriktiven Massnahmen in ihren Mitgliedstaaten stärker harmonisieren und das Dispositiv zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität ausbauen, insbesondere durch die Einziehung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten. Die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine hat der Wichtigkeit und Dringlichkeit dieser Themen weiter Nachdruck verliehen und den Reflexionen über eine wirksame Umsetzung restriktiver Massnahmen der EU ebenfalls neuen Schub gegeben. Daher hat die Europäische Kommission am 25. Mai 2022 ein Massnahmenpaket³ vorgelegt, um eine wirksame Umsetzung restriktiver Massnahmen in der EU sicherzustellen sowie die Mechanismen zur Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten zu stärken.

Aus diesem Paket sind zwei Richtlinien hervorgegangen: einerseits die Richtlinie über den Verstoss gegen restriktive Massnahmen und andererseits die Richtlinie über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten⁴ (**Asset Recovery Richtlinie**). Die *Asset Recovery Richtlinie* wird in einem separaten Bericht analysiert.⁵ Vor dem Hintergrund der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine wurden diese Richtlinien als Mittel im Kampf gegen die Umgehung von restriktiven Massnahmen und zur einfacheren Einziehung der fraglichen russischen Vermögenswerte präsentiert. Die zwei Richtlinien sollen jedoch ganz allgemein für alle restriktiven Massnahmen der EU zur Anwendung kommen, nicht nur für die Massnahmen betreffend Russland.

Mit diesen Richtlinien soll innerhalb der EU ein einheitlicher rechtlicher Mindeststandard geschaffen werden, dem sich die Mitgliedstaaten nicht entziehen dürfen, den sie aber übertreffen können.⁶

3. Richtlinie über den Verstoss gegen restriktive Massnahmen

Der erste im Massnahmenpaket der Kommission vorgeschlagene Schritt bestand darin, den Verstoss gegen restriktive Massnahmen in die EU-Liste der Straftaten nach Artikel 83 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) aufzunehmen. Dieser Artikel ermächtigt die EU dazu, durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festzulegen, die eine grenzüberschreitende Dimension haben. Diese Bereiche sind in Artikel 83 AEUV aufgelistet (z. B. Terrorismus, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption). Es ist Aufgabe des EU-Rats, die Aufzählung der Straftaten in Artikel 83 AEUV je nach Entwicklung im Bereich der Kriminalität durch einstimmigen Beschluss anzupassen. Der EU-Rat hat die Aufnahme des Verstosses gegen restriktive Massnahmen in die Aufzählung der Kriminalitätsbereiche am 28. November 2022 einstimmig beschlossen.

³ Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Aufnahme des Verstosses gegen restriktive Massnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁴ Richtlinie (EU) 2024/1260 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten.

⁵ Bericht zum Regelungsunterschied zwischen der Richtlinie (EU) 2024/1260 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten und dem in diesem Bereich anwendbaren Schweizer Recht

⁶ Um diese Richtlinien auf natürliche und juristische Personen, die dem Recht der EU-Mitgliedstaaten unterstehen, anwenden zu können, müssen sie zuerst in die nationalen Gesetzgebungen der Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

In der Folge hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über den Verstoss gegen restriktive Massnahmen unterbreitet, der anschliessend das ordentliche Gesetzgebungsverfahren der EU durchlaufen hat. Nach der politischen Einigung⁷ vom 12. Dezember 2023 wurde die Richtlinie am 24. April 2024 angenommen und am 29. April 2024 veröffentlicht. Sie ist am 19. Mai 2024 in Kraft getreten. Ab diesem Datum haben die Mitgliedstaaten nun zwölf Monate Zeit, sprich bis zum 20. Mai 2025, um die erforderlichen Vorschriften zur Einhaltung der Richtlinie in ihre innerstaatliche Gesetzgebung umzusetzen.

4. Embargogesetz (EmbG; SR 946.231)

Seit dem Inkrafttreten des Embargogesetzes (EmbG; SR 946.231) im Jahr 2003 gibt es in der Schweiz einen Rechtsrahmen, der den Verstoss gegen Zwangsmassnahmen regelt. Das EmbG definiert generell die verschiedenen Arten von Verstössen, wobei präzisiert wird, dass der Bundesrat anschliessend auf Verordnungsebene festlegen muss, bei welchen spezifischen Pflichten der einzelnen Verordnungen im Falle eines Verstosses ein Verbrechen bzw. ein Vergehen oder eine Übertretung vorliegt (Art. 9 und 10 Abs. 1 Bst. b EmbG). Somit unterscheiden sich diese Pflichten je nach der jeweils anwendbaren Verordnung.

Im Falle der Ukraine beispielsweise sind in der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine («**Ukraine-Verordnung**»; SR 946.231.176.72) Beschränkungen des Handels mit bestimmten Gütern, finanzielle sowie weitere Beschränkungen aufgeführt (Art. 2a, 4–6, 9–15, 17–20 und 22–30). Des Weiteren sieht die Ukraine-Verordnung verschiedene Meldepflichten vor (Art. 16 und 21). Die Nichteinhaltung dieser Beschränkungen und Meldepflichten stellt im Sinne von Artikel 32 Absatz 1 der Ukraine-Verordnung ausdrücklich einen Verstoss dar.

Bei Verordnungen über Zwangsmassnahmen ist es durchaus üblich, zuerst einen Pflichtenkatalog aufzustellen und danach diejenigen Pflichten zu benennen, deren Verstoss strafbar ist. Zudem enthalten die einzelnen Verordnungen jeweils spezifische Regeln, deren Nichteinhaltung strafbar sein kann oder nicht.

Mit diesem durch das EmbG vorgegebenen allgemeinen Rechtsrahmen verfügt die Schweiz über eine klare Rechtsgrundlage für die Verfolgung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen. Diese fallen aktuell unter das Verwaltungsstrafrecht.⁸

5. Vergleich zwischen der EU-Richtlinie über den Verstoss gegen restriktive Massnahmen und dem Embargogesetz

In diesem Teil wird das EmbG mit der EU-Richtlinie über den Verstoss gegen restriktive Massnahmen verglichen, um festzustellen, ob zwischen der EU- und der Schweizer Gesetzgebung Unterschiede bestehen. Vor der inhaltlichen Analyse soll allerdings noch auf ein paar allgemeine Punkte hingewiesen werden:

- Die Schweiz ist rechtlich nicht an diese Richtlinie «gebunden». Sie ist nicht verpflichtet, sich an diese EU-Regelung anzupassen oder sich dazu zu äussern. Der Beschluss, sich den restriktiven Massnahmen der EU anzugleichen, betrifft einzig die restriktiven Massnahmen an sich. Die allgemeinen Bestimmungen betreffend die Schweizer Sanktionspolitik werden unabhängig von der EU im EmbG geregelt. Somit fällt jede Anpassung des entsprechenden Rechtsrahmens in die Zuständigkeit des Parlaments. Der Bundesrat kann entsprechende Änderungen nicht selbst per Verordnung vornehmen.
- Wie oben erwähnt müssen die EU-Mitgliedstaaten diese Richtlinie in ihr innerstaatliches Recht umsetzen. Die Richtlinie legt die Mindeststrafen für jede Art von Verstoss fest. Den

⁷ Medienmitteilung: [Rat und Parlament erzielen politische Einigung über strafrechtliche Massnahmen bei Verstössen gegen EU-Sanktionen – Consilium \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/press/press-room/en/press-conference/2023/12/12)

⁸ [Verwaltungsstrafrecht soll moderner und effizienter werden](#): Die Vorlage zur Revision des Verwaltungsstrafrechts sieht für Art. 14 EmbG folgende Formulierung vor: «Die Verfolgung und Beurteilung der Widerhandlungen nach diesem Gesetz unterstehen der Bundesstrafgerichtsbarkeit.» Momentan ist die verfolgende und urteilende Behörde noch das SECO. Die Bundesanwaltschaft kann eine Untersuchung eröffnen, wenn die Schwere der Widerhandlung dies rechtfertigt. Diese Vorlage war bis zum 10. Mai 2024 in Vernehmlassung.

Mitgliedstaaten steht es frei, striktere Vorschriften zu erlassen. Sie können auch selbst entscheiden, ob sie gewisse Verstöße straf- oder verwaltungsrechtlich verfolgen wollen. Somit wird es zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten vermutlich Unterschiede bei der Sanktionierung der Verstöße gegen restriktive Massnahmen geben.

- Die Bestimmungen des EmbG sind kürzer gehalten als diejenigen der Richtlinie. Die Richtlinie muss detaillierter sein, damit sie den Mitgliedstaaten für die Umsetzung in ihr innerstaatliches Recht als Referenz dienen kann.

In der nachfolgenden Tabelle werden die EU- und die Schweizer Gesetzgebung im Detail verglichen und die Unterschiede aufgezeigt, wobei sich der Vergleich auf die massgebenden materiellen Bestimmungen beschränkt.



Richtlinie über den Verstoss gegen restriktive Massnahmen	Entsprechendes Schweizer Recht: Embargogesetz (EmbG; SR 946.231)	Delta	Bemerkung / Erklärung
Geltungsbereich			
<p><u>Art. 1 Geltungsbereich</u></p> <p>Die Richtlinie gilt bei Verstössen gegen restriktive Massnahmen der Union.</p>	<p><u>Art. 9 Verbrechen und Vergehen sowie Art. 10 Übertretungen</u></p> <p>Die Art. 9 und 10 gelten bei Verstössen gegen Verordnungen, die Zwangsmassnahmen verhängen, sowie bei Widerhandlungen gegen das EmbG.</p> <p>Fahrlässig begangene Taten sind ebenfalls strafbar.</p>	Nein	<p>Verstösse gegen alle restriktiven Massnahmen sind abgedeckt; das gilt sowohl für die Richtlinie als auch für das EmbG.</p> <p>Jede gestützt auf das EmbG erlassene Verordnung über Zwangsmassnahmen enthält einen Artikel, der auf die Strafbestimmungen im EmbG verweist.</p>
Verstoss gegen restriktive Massnahmen			
<p><u>Art. 3 Verstoss gegen restriktive Massnahmen</u></p> <p>Art. 3 beschreibt die Handlungen, die eine Straftat darstellen, sofern sie vorsätzlich begangen werden. Es handelt sich um Verstösse gegen Finanz- und Reisesanktionen, gegen Sanktionen für den Handel mit Waren und für die Erbringung von Dienstleistungen sowie um Verstösse im Zusammenhang mit der Umgehung von restriktiven Massnahmen.</p> <p>Die Mitgliedstaaten können selbst entscheiden, ob Handlungen für sie einen Straftatbestand dar-</p>	<p><u>Art. 9 Verbrechen und Vergehen sowie Art. 10 Übertretungen</u></p> <p>Die Art. 9 und 10 gelten bei Verstössen gegen Verordnungen, die Zwangsmassnahmen verhängen, sowie bei Widerhandlungen gegen das EmbG.</p> <p>Fahrlässig begangene Taten sind ebenfalls strafbar.</p> <p><u>Beispiel Ukraine-Verordnung (SR 946.231.176.72):</u></p>	Nein	<p>Verstösse gegen alle restriktiven Massnahmen sind abgedeckt; auch wenn der fragliche Wert nicht sehr hoch ist.</p> <p>Was die Fahrlässigkeit anbelangt, ist die Schweiz strikter als die EU: Gemäss dem EmbG sind alle fahrlässig begangenen Taten strafbar, während die Richtlinie die Fahrlässigkeit auf bestimmte Arten von Verstössen gegen Sanktionen für Güter limitiert. In diesem Punkt besteht eine Differenz (die Schweiz ist strikter als die EU).</p>



<p>stellen, wenn sie Gelder, wirtschaftliche Ressourcen, Waren, Dienstleistungen usw. im Wert von weniger als 10 000 EUR betreffen.</p> <p>Die Richtlinie präzisiert, dass Verstösse gegen für Güter geltende Sanktionen auch dann eine Straftat darstellen, wenn sie grob fahrlässig begangen werden, zumindest wenn sie Militärgüter und Güter mit doppeltem Verwendungszweck betreffen.</p>	<p><u>Art. 32 Strafbestimmungen</u></p> <p>1 Wer gegen die Artikel 2a, 4–6, 9–15, 17–20 und 22–30 verstösst, wird nach Artikel 9 EmbG bestraft.</p> <p>2 Wer gegen die Artikel 16 und 21 verstösst, wird nach Artikel 10 EmbG bestraft.</p>		
Gehilfenschaft bzw. Beihilfe			
<p><u>Art. 4 Anstiftung, Beihilfe und Versuch</u></p> <p>Die Richtlinie sieht vor, dass die Anstiftung und Beihilfe zur Begehung eines Verstosses gegen restriktive Massnahmen geahndet werden.</p>	<p><u>Art. 10 Übertretungen</u></p> <p>Gemäss Abs. 2 sind im Falle von Übertretungen Versuch und Gehilfenschaft strafbar.</p> <p><u>Art. 22, 24 und 25 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB)</u></p> <p>Gemäss Art. 22, 24 und 25 StGB ist bei Vergehen und Verbrechen der Versuch, die Teilnahme und die Gehilfenschaft strafbar.</p>	Nein	<p>Die verwendete Terminologie unterscheidet sich zwar, faktisch werden aber die gleichen Fälle abgedeckt.</p>
Sanktionen gegen natürliche Personen			
<p><u>Art. 5 Sanktionen gegen natürliche Personen</u></p> <p>Die Straftaten müssen mit wirksamen, verhältnismässigen und abschreckenden strafrechtlichen Sanktionen geahndet werden können.</p> <p>Die Höchststrafe ist der Freiheitsentzug. Je nach Straftat sieht die Richtlinie dafür eine unterschiedliche Dauer vor:</p>	<p><u>Art. 9 Verbrechen und Vergehen</u></p> <p>Gemäss Art. 9 wird die Verletzung von Zwangsmassnahmen mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr (oder in schweren Fällen bis zu fünf Jahren) oder einer Geldstrafe geahndet.</p> <p>Da in Bezug auf die Geldstrafe im EmbG kein spezifischer Rahmen angegeben ist, muss hierfür auf das StGB zurückgegriffen werden. Dieses</p>	Ja	<p>Das EmbG sieht hier für die Rechtspraxis einen gewissen Handlungsspielraum vor. Das effektiv mögliche Delta zwischen den Sanktionen müsste anhand eines Praxisvergleichs ermittelt werden. Folgende Punkte sind jedoch erwähnenswert:</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Verstoss gegen die Meldepflicht oder die Pflicht zur Vorlage von Informationen: Freiheitsstrafe im Höchstmass von mindestens einem Jahr, wenn Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen im Wert von mindestens 100 000 EUR betroffen sind; - Verstoss gegen Reisebeschränkungen: Freiheitsstrafe von im Höchstmass mindestens drei Jahren; - Andere Arten von Verstössen: Freiheitsstrafe von im Höchstmass mindestens fünf Jahren, wenn wie in Punkt 1 Gelder, wirtschaftliche Ressourcen oder Waren, Dienstleistungen, Transaktionen oder Tätigkeiten im Wert von mindestens 100 000 EUR betroffen sind. <p>Ausserdem können gegen natürliche Personen, die Straftaten begangen haben, zusätzliche (strafrechtliche oder nichtstrafrechtliche) Sanktionen verhängt werden, namentlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Geldbussen; - Entziehung von Genehmigungen und Zulassungen für Tätigkeiten, die zur Straftat geführt haben; - Verbot, in juristischen Personen Führungspositionen der gleichen Art zu bekleiden, die für die Begehung der Straftat verwendet wurde; - vorübergehendes Verbot einer Kandidatur für öffentliche Ämter; - in Einzelfällen nach Prüfung des öffentlichen Interesses, die vollständige oder teilweise Veröffentlichung der gerichtlichen Entscheidung, die sich auf die Verurteilung 	<p>sieht eine Geldstrafe von höchstens 180 Tagessätzen zu 3000 CHF, d. h. einen Höchstbetrag von insgesamt 540 000 CHF vor.</p> <p>Wird die Tat fahrlässig begangen, so ist die Strafe Busse bis zu 100 000 CHF.</p> <p><u>Art. 10 Übertretungen</u></p> <p>Art. 10 sieht vor, dass mit Busse bis zu 100 000 CHF bestraft werden kann, wer vorsätzlich die unten aufgeführten Verstösse begeht:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verweigerung von Auskünften, der Herausgabe von Unterlagen oder des Zutritts zu Geschäftsräumen; - Machen von falschen oder irreführenden Angaben; - Verletzung auf andere Weise des EmbG, der Verordnungen, die Zwangsmassnahmen verhängen, oder auch einer unter Hinweis auf Strafdrohung erlassenen Verfügung. <p>Wird die Tat fahrlässig begangen, so ist die Strafe Busse bis zu 40 000 CHF.</p> <p><u>Art. 67 StGB:</u></p> <p>Art. 67 StGB sieht vor, einer natürlichen Person die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit ganz oder teilweise zu verbieten, wenn sie in Ausübung dieser (oder einer anderen vergleichbaren) Tätigkeit ein Verbrechen oder Vergehen begangen hat. Diese Möglichkeit besteht nur, wenn die</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Die Freiheitsstrafen sind ähnlicher Gröszenordnung: zwischen 1 Jahr und 5 Jahren je nach Verbrechen und dessen Schwere. 2) Geldbussen sind möglich. Im Gegensatz zum EmbG ist in der Richtlinie kein Höchstbetrag angegeben, sondern lediglich, dass sie verhältnismässig sein müssen. 3) In der Liste der zusätzlichen strafrechtlichen oder nichtstrafrechtlichen Sanktionen der Richtlinie sind zwei flankierende Massnahmen aufgeführt – Entziehung von Genehmigungen und Zulassungen für Tätigkeiten sowie Verbot einer Kandidatur für öffentliche Ämter –, die in den für Verstösse gegen restriktive Massnahmen in der Schweiz anwendbaren Rechtsgrundlagen nicht existieren. Dafür ist die Möglichkeit des Landesverweises für ausländische Personen in der Richtlinie nicht erwähnt. Bei diesen beiden Punkten besteht somit ein Unterschied zwischen der EU-Richtlinie und dem Schweizer Recht. <p>In den Verordnungen, die Zwangsmassnahmen verhängen, gilt Art. 9 EmbG in der Regel für alle Artikel, die Zwangsmassnahmen festlegen. Verstösse gegen die Melde- oder Überwachungspflichtigen wiederum unterliegen Art. 10 EmbG (s. oben erwähntes Beispiel der Ukraine-Verordnung).</p>
---	--	---

<p>sowie verhängte Sanktionen oder Massnahmen bezieht.</p>	<p>Person für die Straftat zu einer Freiheitsstrafe von über sechs Monaten verurteilt worden ist.</p> <p><u>Art. 68 StGB:</u></p> <p>Gemäss Art. 68 StGB kann ein Gericht auf Kosten der verurteilten Person die Veröffentlichung eines Strafurteils anordnen, wenn dies im öffentlichen Interesse, im Interesse der Verletzten oder der antragsberechtigten Person geboten ist.</p> <p><u>Art. 66a^{bis} StGB:</u></p> <p>Gemäss Art. 66a^{bis} StGB kann das Gericht einen Ausländer oder eine Ausländerin für 3–15 Jahre des Landes verweisen, wenn er oder sie ein Verbrechen oder Vergehen nach Art. 9 EmbG begangen hat.</p>		
Verstösse durch Betriebe bzw. in Betrieben			
<p><u>Art. 6 Verantwortlichkeit juristischer Personen</u></p> <p>Eine juristische Person muss für Verstösse gegen restriktive Massnahmen verantwortlich gemacht werden können, wenn diese zu ihren Gunsten von einer Person begangen wurden, die eine Vertretungs- oder Kontrollbefugnis innehat oder die entweder allein oder als Teil eines Organs dieser juristischen Person handelt.</p> <p>Die Bestimmung sieht auch vor, dass die Verantwortlichkeit juristischer Personen die strafrechtliche Verfolgung natürlicher Personen, die in die Verstösse involviert sind, nicht ausschliesst.</p>	<p><u>Art. 12 Verstösse in Geschäftsbetrieben</u></p> <p>Dieser Artikel verweist auf Art. 6 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht.</p> <p><u>Art. 6 Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR)</u></p> <p>Wird gemäss Art. 6 Abs. 1 VStrR eine Widerhandlung beim Besorgen der Angelegenheiten eines Betriebs begangen, so sind die Strafbestimmungen auf diejenigen natürlichen Personen anwendbar, welche die Tat verübt haben oder dafür die Verantwortung tragen.</p>	Ja	<p>Abgesehen von dem in Art. 102 StGB vorgesehenen spezifischen Fall ist im Schweizer Recht die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Betrieben für Verstösse gegen restriktive Massnahmen nicht vorgesehen. Das ist somit ein Unterschied gegenüber der EU-Richtlinie. In der Schweiz werden gemäss den Art. 9 und 10 EmbG i. V. m. Art. 6 Abs. 1 VStrR somit die natürlichen Personen, die die rechtswidrige Handlung beim Besorgen der Angelegenheiten des Betriebs begangen haben, dafür verantwortlich gemacht.</p> <p>Im Einklang mit Art. 6 Abs. 2 VStrR werden für rechtswidrige Handlungen die Organe einer juris-</p>

	<p>Abs. 2 präzisiert: «Der Geschäftsherr, Arbeitgeber, Auftraggeber oder Vertretene, der es vorsätzlich oder fahrlässig in Verletzung einer Rechtspflicht unterlässt, eine Widerhandlung des Untergebenen, Beauftragten oder Vertreters abzuwenden oder in ihren Wirkungen aufzuheben, untersteht den Strafbestimmungen, die für den entsprechend handelnden Täter gelten.»</p>		<p>tischen Person zur Verantwortung gezogen, unabhängig davon, ob sie vorsätzlich oder fahrlässig in Verletzung einer Rechtspflicht gehandelt haben oder nicht.</p>
Sanktionen gegen Unternehmen			
<p><u>Art. 7 Sanktionen gegen juristische Personen</u></p> <p>Die Richtlinie sieht für juristische Personen, die für Verstösse verantwortlich sind, eine ganze Reihe von wirksamen, verhältnismässigen und abschreckenden verwaltungs- und strafrechtlichen Massnahmen vor, beispielsweise:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Geldbussen oder Geldstrafen; - den Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder Hilfen; - den Ausschluss vom Zugang zu öffentlicher Finanzierung, darunter auch Ausschreibungsverfahren, Beihilfen und Genehmigungen; - das Verbot der Ausübung von Geschäftstätigkeiten; - die Entziehung von Genehmigungen und Zulassungen für Tätigkeiten, die zur Straftat geführt haben; - die Unterstellung unter gerichtliche Aufsicht; - die gerichtliche Auflösung; 	<p><u>Art. 7 VStrR</u></p> <p>Gemäss diesem Artikel kann an Stelle der natürlichen Person ein Unternehmen zur Bezahlung einer Busse verurteilt werden, wenn eine Busse von höchstens 5000 CHF in Betracht fällt und die Identifikation der nach Art. 6 strafbaren Personen Untersuchungsmassnahmen bedingen würde, die im Hinblick auf die verwirkte Strafe unverhältnismässig wären.</p> <p>Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn zur Identifikation der strafbaren natürlichen Person beträchtliche Untersuchungsmittel erforderlich wären und diese die Strafe, die der natürlichen Person gegebenenfalls droht, deutlich übersteigen würden. In diesem Fall würde das Unternehmen verantwortlich gemacht werden und mit einer Busse von bis zu 5000 CHF bestraft.</p>	Ja	<p>Zwischen der EU-Richtlinie und dem EmbG ist ein Unterschied feststellbar, da in der Schweiz grundsätzlich immer die für natürliche Personen geltenden Bestimmungen zur Anwendung kommen.</p> <p>In der Schweiz werden Unternehmen nur dann verurteilt, wenn gemäss Art. 7 VStrR die Verfahrenskosten zur Identifikation der verantwortlichen natürlichen Person angesichts des Maximalbetrags der Busse von 5000 CHF unverhältnismässig wären. In diesem Fall kann das Unternehmen zur Bezahlung einer Busse von höchstens 5000 CHF verurteilt werden. Diese Verurteilung beinhaltet jedoch keinen Schuldvorwurf, es wird lediglich eine Ersatzstrafe in Form einer Busse verhängt.</p> <p>In anderen Verwaltungsbestimmungen wie etwa Art. 46 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (FINMAG) oder Art. 100 des Mehrwertsteuergesetzes (MWSTG) wurde die Höhe der Busse im Vergleich zu Art. 7 VStrR deutlich nach oben korrigiert.</p>

<ul style="list-style-type: none"> - die Schliessung von Einrichtungen, die zur Begehung der Straftat genutzt wurden; - die vollständige oder teilweise Veröffentlichung der gerichtlichen Entscheidung, die sich auf die Verurteilung sowie verhängte Sanktionen oder Massnahmen bezieht, sofern ein öffentliches Interesse besteht. <p>Ferner muss gemäss der Richtlinie die Höhe der Geldbussen oder Geldstrafen in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere des Verstosses sowie zu den Umständen der juristischen Person stehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verstoss gegen die Meldepflicht oder die Pflicht zur Vorlage von Informationen: Das Höchstmass der Geldstrafen oder Geldbussen darf 1 % des weltweiten Gesamtumsatzes des Unternehmens <u>ODER</u> 8 Mio. EUR nicht unterschreiten; - Andere Verstösse: Das Höchstmass der Geldstrafen oder Geldbussen darf 5 % des weltweiten Gesamtumsatzes des Unternehmens <u>ODER</u> 40 Mio. EUR nicht unterschreiten. 			<p>Im Zusammenhang mit Art. 7 VStrR hat der Bundesrat am 31. Januar 2024 die Vernehmlassung zum Vorentwurf für eine Totalrevision des VStrR eröffnet. Der Vorentwurf sieht für Art. 7 eine Busse von höchstens 50 000 CHF an Stelle der aktuell gültigen 5000 CHF vor. Mit Blick auf die Unterschiede zwischen den Schweizer Rechtsgrundlagen und der EU-Richtlinie ist somit Folgendes hervorzuheben:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Im Vergleich zur Richtlinie erlaubt das geltende Schweizer Recht bei Verstössen gegen restriktive Massnahmen keine Verurteilung von Unternehmen, ausser in dem in Art. 7 VStrR vorgesehenen Fall. 2) Die in der Schweiz verhängten Strafen beschränken sich auf Geldbussen, während die Liste der möglichen Strafen in der Richtlinie umfassender ist (verwaltungs- und strafrechtliche Massnahmen). 3) Die Höhe der möglichen Bussen ist ebenfalls unterschiedlich. Die Schweiz kann nur in spezifischen Einzelfällen eine Busse von höchstens 5000 CHF aussprechen, während die EU-Mitgliedstaaten Bussen von bis zu 40 Mio. EUR oder sogar 5 % des weltweiten Gesamtumsatzes des Unternehmens verhängen können.
Einziehung im Zusammenhang mit Verstössen gegen restriktive Massnahmen			
<u>Art. 10 Sicherstellung und Einziehung</u>	<u>Art. 13 Einziehung von Gegenständen und Vermögenswerten</u>	Ja	Art. 13 EmbG sieht die Möglichkeit zur Einziehung von Gegenständen und Vermögenswerten, die Zwangsmassnahmen unterliegen, nur dann

Gemäss Abs. 1 müssen bei Verstössen gegen restriktive Massnahmen die Tatwerkzeuge und Erträge aus der Straftat eingezogen werden.

Es ist davon auszugehen, dass im Sinne dieses Absatzes ganz allgemein Vermögenswerte, die Massnahmen zum Einfrieren unterliegen, nicht als Tatwerkzeuge gelten und dass Vermögenswerte, die verschleiert werden, da sie eingefroren werden sollten, nicht als Erträge aus der Straftat zu betrachten sind.

Des Weiteren sind gemäss Abs. 2 im Falle:

- der Verschleierung (durch ihre Verwendung, ihren Transfer an einen Dritten oder eine andere Form der Verfügung darüber) von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen, die gemäss einer restriktiven Massnahme eingefroren werden sollten,
- oder der Bereitstellung falscher Informationen zur Verschleierung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen, die gemäss einer restriktiven Massnahme eingefroren werden sollten,

die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen, die Massnahmen zum Einfrieren unterliegen (wegen des Verstosses gegen diese Massnahmen in der Praxis aber nicht eingefroren wurden), einzuziehen.

Die Modalitäten der Einziehung sind in der *Asset Recovery* Richtlinie festgehalten.

¹ *Die einer Zwangsmassnahme unterliegenden Gegenstände und Vermögenswerte werden ohne Rücksicht auf die Strafbarkeit einer bestimmten Person eingezogen, wenn die rechtmässige weitere Verwendung nicht gewährleistet ist.*

vor, wenn deren rechtmässige weitere Verwendung nicht gewährleistet ist. Die Strafbarkeit einer bestimmten Person wird dabei nicht berücksichtigt.

Gemäss der Formulierung von Art. 13 EmbG gilt dieser grundsätzlich für Vermögenswerte und somit auch für Gelder.

Die Einziehung von Vermögenswerten und insbesondere von Geldern ist nach Art. 13 EmbG allerdings generell nicht möglich, da deren rechtmässige weitere Verwendung gewährleistet werden kann. Bei unrechtmässig in die Schweiz eingeführten Gütern ist dies hingegen beispielsweise nicht der Fall, weshalb diese grundsätzlich eingezogen werden können.

Art. 13 EmbG enthält keinerlei Verweis auf die Bestimmungen zur Einziehung im StGB.

In der Praxis besteht somit ein Delta gegenüber den Bestimmungen der EU-Richtlinie, zumal die Einziehung gemäss den anwendbaren Schweizer Rechtsgrundlagen bei Verstössen gegen Zwangsmassnahmen sehr restriktive zu handhaben ist. Was Abs. 2 der Richtlinie anbelangt, gemäss dem die Einziehung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen, die Massnahmen zum Einfrieren unterliegen, möglich ist, gibt es im Schweizer Recht keine gleichwertige Bestimmung.

Die Verwendung der eingezogenen Gelder wird von der EU übrigens in den Art. 18 und 19 der *Asset Recovery* Richtlinie geregelt. Entsprechend

			wird dieser Punkt im Bericht zur <i>Asset Recovery</i> Richtlinie untersucht.
Hilfsmittel für Ermittlungen			
<u>Art. 13 Ermittlungsinstrumente</u> Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass für die Ermittlung und die strafrechtliche Verfolgung von Verstössen gegen restriktive Massnahmen wirksame und verhältnismässige Ermittlungsinstrumente zur Verfügung stehen. Diese Instrumente können gegebenenfalls spezielle Ermittlungsinstrumente umfassen, wie sie etwa bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität oder anderen schweren Straftaten verwendet werden.	<u>Art. 3 Auskunftspflicht sowie Art. 4 Befugnisse der Kontrollorgane</u> Gemäss Art. 3 muss, wer mittelbar oder unmittelbar von Massnahmen nach dem EmbG betroffen ist, den Kontrollorganen die Auskünfte erteilen und die Unterlagen einreichen, die für eine umfassende Beurteilung oder Kontrolle erforderlich sind. Gemäss Art. 4 sind die Kontrollorgane insbesondere befugt, die Geschäftsräume der auskunftspflichtigen Personen zu betreten sowie die einschlägigen Unterlagen einzusehen und belastendes Material sicherzustellen. Für die Kontrollen können sie die Kantons- und Gemeindepolizei sowie das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) beiziehen.	Nein	Das EmbG präzisiert, welche Mittel den Kontrollorganen zur Überwachung der Umsetzung des EmbG und der Verordnungen, die Zwangsmassnahmen verhängen, zur Verfügung stehen. Es sieht für die Behörden weitreichende Ermittlungsbefugnisse vor. Die Richtlinie überlässt es den Mitgliedstaaten, festzulegen, welche Mittel dafür geeignet erscheinen.
Zusammenarbeit zwischen den Behörden			
<u>Art. 16 Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten, der Kommission, Europol, Eurojust und der Europäischen Staatsanwaltschaft</u> Die Mitgliedstaaten sowie die zuständigen EU-Institutionen müssen im Rahmen der Verfolgung von Verstössen gegen restriktive Massnahmen zusammenarbeiten.	<u>Art. 6 Amtshilfe in der Schweiz sowie Art. 7 Amts- und Rechtshilfe zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden</u> Gemäss Art. 6 können die zuständigen Behörden sowie die Polizeiorgane der Kantone und Gemeinden einander Daten bekannt geben, soweit	Nein	Das EmbG enthält klare und präzise Bestimmungen zur Amts- und Rechtshilfe und sieht weitreichende Kompetenzen in diesem Bereich vor. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass das SECO innerhalb der Bundesstellen Unterschiede bei der Auslegung der nationalen Amtshilfe gemäss Art. 6 EmbG festgestellt hat. So wird beispielsweise der Begriff «zuständige Behörden»

	<p>dies für den Vollzug des EmbG und der Verordnungen, die Zwangsmassnahmen verhängen, erforderlich ist.</p> <p>Art. 7 führt im Einzelnen die Voraussetzungen auf, unter denen die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch mit ausländischen Behörden stattfinden kann.</p>	<p>(Art. 6 EmbG) teilweise unterschiedlich interpretiert. In der Praxis ist auch die Unterscheidung zwischen Amts- und Rechtshilfe oftmals schwierig.</p> <p>Die Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten einen grossen Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung und Umsetzung dieser Zusammenarbeit.</p>
--	--	---



6. Schlussfolgerung

Die detaillierte Analyse der massgebenden materiellen Bestimmungen der EU-Richtlinie und des EmbG zeigt, dass **die gesetzlichen Rahmenbedingungen in der EU und in der Schweiz grundsätzlich ähnlich sind**: Verstösse gegen alle restriktiven Massnahmen können verfolgt und – je nach Schwere des Verbrechens oder der Widerhandlung – mit Bussen, Geld- oder Freiheitsstrafen geahndet werden. Das EmbG geht weiter als die EU-Richtlinie, denn es bestraft auch alle Arten von fahrlässig begangenen Verstössen. Zudem erläutert es im Einzelnen sowohl die Mittel, die den Kontrollorganen zur Überwachung der Umsetzung der restriktiven Massnahmen zur Verfügung stehen, als auch die Amts- und Rechtshilfe zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden.

Dennoch lassen sich auf drei Ebenen Unterschiede feststellen:

- **Sanktionen gegen natürliche Personen:** Obwohl sowohl das EmbG als auch die EU-Richtlinie Freiheitsstrafen in ähnlicher Grössenordnung (1–5 Jahre) sowie die Möglichkeit zur Verhängung von Bussen vorsehen, geht die Richtlinie hier weiter als die Schweizer Bestimmungen. So legt die Richtlinie keinen Höchstbetrag für die Bussen fest und führt explizit zwei flankierende Massnahmen (strafrechtlicher und nichtstrafrechtlicher Art) ein, die in den für Verstösse gegen restriktive Massnahmen in der Schweiz anwendbaren Rechtsgrundlagen nicht vorgesehen sind.⁹ Dafür enthält das Schweizerische Strafgesetzbuch die Möglichkeit, ausländische Personen, die gegen restriktive Massnahmen verstossen haben, des Landes zu verweisen. Diese Option ist in der EU-Richtlinie nicht explizit vorgesehen.
- **Verstösse durch Unternehmen und entsprechende Sanktionen:** Im Gegensatz zur EU-Richtlinie anerkennt die bei Verstössen gegen restriktive Massnahmen anwendbare Schweizer Gesetzgebung grundsätzlich keine direkte strafrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen. Das bedeutet, dass natürliche Personen, die eine rechtswidrige Handlung begangen haben, dafür auch die Verantwortung tragen und mit einer für natürliche Personen vorgesehenen Sanktion bestraft werden (Art. 9 und 10 EmbG). Die möglichen Strafen zur Ahndung solcher Verstösse unterscheiden sich somit von denjenigen der EU-Richtlinie.
In der EU kann im Falle von Verstössen gegen restriktive Massnahmen durch Unternehmen ein ganzer Katalog von verwaltungs- oder strafrechtlichen Sanktionen zur Anwendung kommen sowie Bussen, die deutlich höher sind als in der Schweiz. So können die Bussen je nach Verstoß bis zu 5 Prozent des weltweiten Gesamtumsatzes der juristischen Person oder bis zu 40 Millionen Euro betragen. In der Schweiz kann in Bagatellfällen im Einklang mit Artikel 7 VStrR auf eine Verfolgung natürlicher Personen verzichtet und an ihrer Stelle das Unternehmen zur Bezahlung einer Busse von höchstens 5000 Franken verurteilt werden, wenn die Untersuchungs-massnahmen im Hinblick auf die verwirkte Strafe unverhältnismässig wären.
- **Einziehung bei Verstössen gegen restriktive Massnahmen:** Das Schweizer Recht sowie die EU-Richtlinie sehen beide gewisse Möglichkeiten zur Einziehung von Vermögenswerten vor. In der Schweiz sind diese Möglichkeiten aber deutlich begrenzter, vor allem wenn es sich um die Einziehung von Vermögenswerten aufgrund eines Verstosses gegen restriktive Massnahmen handelt.
Ausserdem erlaubt die EU-Richtlinie auch die Einziehung von Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Ressourcen, die selbst restriktiven Massnahmen unterliegen, sofern eine Person oder eine Organisation im Zusammenhang damit eine strafbare Handlung begangen hat. In der Schweiz besteht keine Rechtsgrundlage, mit der eine Einziehung unter diesen Voraussetzungen

⁹ Bei den flankierenden Massnahmen handelt es sich um die Entziehung von Genehmigungen und Zulassungen für Tätigkeiten, die zur betreffenden Straftat geführt haben, sowie das vorübergehende Verbot einer Kandidatur für öffentliche Ämter.



möglich wäre, wenn die Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen nicht durch eine Straftat erworben wurden und daher bis zum Beweis des Gegenteils nicht als unrechtmässig gelten. Der Bundesrat hat ferner im Februar 2023 darauf hingewiesen, dass die entschädigungslose Enteignung von Privateigentum ausserhalb eines Strafverfahrens den verfassungsrechtlichen Garantien widerspreche und die internationalen Verpflichtungen der Schweiz verletze.¹⁰

¹⁰ Medienmitteilung vom 15. Februar 2023: Bundesrat hat Rechtsfragen zu gesperrten russischen Vermögenswerten geklärt; <https://www.ad-min.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-93089.html>.