

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



20.4252 s **Mo. Sommaruga Carlo. Rechtlicher und technischer Schutzmechanismus gegen die extraterritorialen Auswirkungen der unilateralen Sanktionen von Drittstaaten**

Bericht der Aussenpolitischen Kommission vom 4. November 2021

Die Aussenpolitische Kommission des Ständerates (APK-S) hat an ihrer Sitzung vom 4. November 2021 die von Ständerat Carlo Sommaruga am 25. September 2020 eingereichte Motion vorberaten.

Die Motion beauftragt den Bundesrat, dem Parlament einen Entwurf zur Schaffung eines rechtlichen und technischen Schutzmechanismus vorzulegen, mit dem insbesondere Wirtschaftsakteure und Organisationen mit ideellem Zweck, die ihren Sitz in der Schweiz haben, sowie Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer vor den extraterritorialen Auswirkungen der unilateralen Sanktionen von Drittstaaten geschützt werden.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 8 Stimmen bei 4 Enthaltungen, die Motion abzulehnen.

Berichterstattung: Damian Müller (d)

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Damian Müller

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 25. November 2020
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament einen Entwurf zur Schaffung eines rechtlichen und technischen Schutzmechanismus vorzulegen, mit dem insbesondere Wirtschaftsakteure und Organisationen mit ideellem Zweck, die ihren Sitz in der Schweiz haben, sowie Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer geschützt werden sollen vor den extraterritorialen Auswirkungen der unilateralen Sanktionen von Drittstaaten.

1.2 Begründung

Vor ein paar Monaten hat eine Schweizer Bank dem Mitbegründer eines Handelsunternehmens mit Sitz in der Schweiz die Vermögenswerte blockiert. Dies nicht wegen Verdachts auf Geldwäscherei oder Korruption, sondern aufgrund der extraterritorialen Auswirkungen der unilateralen US-Sanktionen gegen den russischen Präsidenten und sein wirtschaftliches Netzwerk. Ebenso mussten Schweizer Firmen wegen der extraterritorialen Auswirkungen der US-Sanktionen ihre Tätigkeiten im Iran beenden. Gewissen Nichtregierungsorganisationen, die Projekte in von den US-Sanktionen betroffenen Ländern unterstützen, wurden die Konten gesperrt oder sie konnten kein Geld mehr in diese Länder überweisen, weil die Banken Gefahr liefen, von den extraterritorialen Auswirkungen der Sanktionen getroffen zu werden. Betroffen sind auch Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer: Leben sie in einem Land, gegen das die USA unilateral Sanktionen verhängt haben, so führen die Banken kein Konto mehr für sie und sie können beispielsweise ihre AHV nicht mehr abheben.

Vor diesem Hintergrund scheint es sinnvoll, dass die Schweiz einen rechtlichen und technischen Schutzmechanismus einrichtet, eine Art finanzielles VPN, dies allenfalls in Zusammenarbeit mit der Europäischen Union. Damit sollen insbesondere die Wirtschaftsakteure und die Organisationen mit ideellem Zweck, die ihren Sitz in der Schweiz haben, sowie die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer geschützt werden, damit sie weiterhin ihre Tätigkeiten ausüben können, ohne dass sie unter den extraterritorialen Auswirkungen der unilateralen Sanktionen von Drittstaaten zu leiden haben.

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 25. November 2020

Zur Thematik der extraterritorialen Auswirkungen ausländischer Sanktionsmassnahmen hat sich der Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme zur Interpellation Carobbio Guscetti 14.4215 ausführlich geäussert. Dabei hielt der Bundesrat auch fest, dass er es als problematisch erachtet, wenn humanitäre Transaktionen oder Zahlungen, die für den Betrieb der ausländischen diplomatischen Vertretungen in der Schweiz notwendig sind, aufgrund ausländischer Rechtsvorschriften nicht ausgeführt werden können. Deshalb hat der Bundesrat in der Vergangenheit spezifische Massnahmen in diesem Bereich getroffen. Das im Februar 2020 lancierte "Swiss Humanitarian Trade Arrangement (SHTA)" soll beispielsweise sicherstellen, dass in der Schweiz ansässige Exporteure und Handelsfirmen im Nahrungsmittel-, Pharma- und Medizinalbereich über einen zuverlässigen Zahlungskanal für ihre Exporte in den Iran verfügen.

Schweizer Banken sind aufsichtsrechtlich verpflichtet, Rechts- und Reputationsrisiken zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen. Solche Risiken können auch aus ausländischem Recht, inklusive Sanktionen, erwachsen. Auch viele Exporteure und Handelsfirmen befolgen aufgrund von



Risikoabwägungen unilaterale Sanktionen von Drittstaaten. Demgegenüber kann der Bundesrat private Unternehmen nicht zur Durchführung von bestimmten Lieferungen oder Zahlungen verpflichten, auch nicht im humanitären Bereich.

Abwehrmassnahmen im Sinne eines vom Motionär geforderten "finanziellen VPN" sind kaum umsetzbar. Sollte der Bund Schweizer Unternehmen die Durchführung bestimmter Transaktionen ermöglichen wollen, müsste er, aufgrund des Risikos möglicher Strafmassnahmen oder Sanktionen durch ausländische Behörden, beträchtliche Risiken übernehmen. Weiter ist eine rein schweizerische Lösung kaum realisierbar, da der internationale Zahlungsverkehr in Fremdwährungen immer auch ausländische Korrespondenzbanken involviert, die sich an das vor Ort geltende Recht halten müssen und ihre eigene Risikobeurteilung vornehmen.

Schliesslich könnte der Erlass von Abwehrmassnahmen die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zu wichtigen Handelspartnern beeinträchtigen. Diese könnten mit Gegenmassnahmen oder Sanktionen gegen die Schweiz oder Schweizer Unternehmen reagieren. Der Bundesrat ist überzeugt, dass Probleme im Zusammenhang mit der extraterritorialen Auswirkung von unilateralen Sanktionen von Drittstaaten nur im Dialog mit unseren langjährigen Partnern und nicht durch den Erlass von Abwehrmassnahmen durch die Schweiz gelöst werden können. So wurde beispielsweise das oben erwähnte SHTA in enger Zusammenarbeit mit dem US-Finanzministerium entwickelt. Zum Thema der extraterritorialen Auswirkungen ausländischer Sanktionsmassnahmen tauscht sich die Schweiz regelmässig mit ihren gleichgesinnten Partnern wie der EU aus.

In Bezug auf Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer hielt der Bundesrat zuletzt in der Stellungnahme zur Motion Lombardi 17.3511 fest, dass eine Vielzahl von Schweizer Banken Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern Zahlungsverkehrskonten anbieten.

Gleichzeitig ist der Bundesrat der Auffassung, dass Schweizer Banken nicht dazu verpflichtet werden können, ungeachtet der regulatorischen Anforderungen für jeden im Ausland lebenden Schweizer Staatsangehörigen Zahlungsverkehrsdienstleistungen anzubieten.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates

Der Ständerat beschloss am 17. Dezember 2020 ohne Gegenstimme, die Motion der zuständigen Kommission zur Vorberatung zuzuweisen.

4 Erwägungen der Kommission

Die Kommission weist darauf hin, dass bereits Massnahmen gegen die extraterritorialen Auswirkungen ausländischer Sanktionen ergriffen wurden. Weiter hebt sie hervor, dass in einer globalen und liberalen Wirtschaft nicht der Staat, sondern die Unternehmen entscheiden müssen, wie sie mit den rechtlichen Risiken im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit umgehen, und dass die Motion auf Hindernisse stösst, die in einer solchen Wirtschaft schwer umgangen werden können. Diese Hindernisse sind zum einen juristischer und wirtschaftlicher Natur, weil ein «rechtlicher Schutzmechanismus» weder das Problem der extraterritorialen Anwendung der ausländischen Sanktionen lösen noch die Risiken für Schweizer Unternehmen bei der extraterritorialen Anwendung dieser Sanktionen beseitigen oder minimieren könnte. Zum anderen bestehen geopolitische Probleme, da Drittstaaten Gegenmassnahmen ergreifen könnten.

Zudem verweist die APK-S darauf, dass ein Abwehrgesetz den Interessen der Schweiz und ihrer Exportwirtschaft schaden würde. In ihren Augen sind bilaterale Lösungen, die von der Verwaltung in Zusammenarbeit mit den betroffenen Staaten erarbeitet werden, zu bevorzugen. Der Dialog und



Instrumente, die im Einzelfall zwischen den betroffenen Ländern und Unternehmen ausgehandelt werden, bleiben die sicherste Option, um Unternehmen vor der Beschränkung ihrer Tätigkeiten und vor Sanktionen zu schützen. Die Gefahr einer Eskalation von Sanktionen und Gegenmassnahmen muss abgewendet werden.

Einige Kommissionsmitglieder sind der Ansicht, dass die Frage nach den Auswirkungen der Sanktionen in Zukunft an Bedeutung gewinnen und Unternehmen in Konflikte bringen wird. Aus diesem Grund ist sie der Meinung, dass multilaterale Überlegungen anzustellen sind. Aus diesem Grund und trotz ihrer Ablehnung der Motion und des Verzichts auf das Einreichen eines Postulats erachtet es die Kommission für wichtig, dass ihr Rat diesem Thema Aufmerksamkeit schenkt und dass multilaterale Überlegungen zu diesem Thema angestossen werden.