



20.4252

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

**Motion Sommaruga Carlo.
Pour un bouclier légal et technique
contre les effets extraterritoriaux
de sanctions unilatérales
d'Etats tiers**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.12.20 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.03.22

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Die Kommission und der Bundesrat beantragen die Ablehnung der Motion.

Müller Damian (RL, LU), für die Kommission: Das Thema Sanktionen ist aus traurigem Anlass wieder in aller Munde. Doch hier geht es nicht um Sanktionen gegen Kriegstreiber. Die hier vorliegende Motion verlangt im Gegenteil einen Schutzmechanismus der Schweiz, um Wirtschaftsakteure, NGO mit Schweizer Sitz und Auslandschweizerinnen und -schweizer zu schützen.

Angesichts der aktuellen Weltlage dürfte sich das Thema in Zukunft noch akzentuieren. Auslöser für die Motion war jedoch die Blockierung von Vermögenswerten des Mitbegründers eines Handelsunternehmens mit Sitz in der Schweiz.

AB 2022 S 245 / BO 2022 E 245

Zu dieser kam es aufgrund der 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 NGO, die Projekte in von den US-Sanktionen betroffenen Ländern unterstützten, wurden die Konten gesperrt, oder sie konnten kein Geld mehr in diese Länder überweisen. Betroffen sind auch Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Leben sie in einem Land, gegen das die USA unilateral Sanktionen verhängt haben, so führen die Banken für sie kein Konto mehr. Sie können beispielsweise ihre AHV nicht mehr abheben.

Die Auswirkungen der Sanktionen können ein Problem darstellen, der vorgeschlagene Weg ist aber falsch. Das Vorgehen der Motion ist aus zwei Gründen wenig hilfreich für eine Lösung der Probleme:

1. In einer globalen und liberalen Wirtschaft sollte nicht der Staat, sondern sollten die Unternehmen selbst entscheiden, wie sie mit rechtlichen Risiken im Zusammenhang mit ihren Tätigkeiten umgehen. Mit einem rechtlichen Schutzmechanismus würden weder die Probleme im Zusammenhang mit ausländischen Sanktionen gelöst noch die Risiken für die Unternehmen beseitigt. Vielmehr könnte es dazu führen, dass Drittstaaten Gegenmassnahmen ergreifen.

2. Ein solches unilaterales Vorgehen würde den Interessen der Schweiz und ihrer Exportwirtschaft schaden. Es ist weit sinnvoller, mit den jeweiligen Staaten bilaterale Lösungen zu suchen. Im Dialog kann man die bestmöglichen Lösungen finden, ohne die Gefahr einer Eskalation von Massnahmen und Gegenmassnahmen einzugehen.

Im Rahmen der Interpellation Carobbio Guscetti 14.4215 hat sich der Bundesrat ausführlich zur Thematik der





extraterritorialen Auswirkungen ausländischer Sanktionsmechanismen geäussert. Dabei hielt er fest, dass er es ebenfalls als problematisch erachte, wenn humanitäre Transaktionen, die für den Betrieb der ausländischen diplomatischen Vertretungen der Schweiz notwendig seien, aufgrund ausländischer Rechtsvorschriften nicht ausgeführt werden könnten. Deshalb hat der Bundesrat in der Vergangenheit spezifische Massnahmen in diesem Bereich getroffen. So wurde beispielsweise im Februar 2020 das Swiss Humanitarian Trade Arrangement eingeführt. Dieses soll 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 verpflichtet, Rechts- und Reputationsrisiken zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen. Der Bundesrat kann private Unternehmen aber nicht zur Durchführung von bestimmten Lieferungen oder Zahlungen verpflichten, auch nicht im humanitären Bereich. Deshalb empfiehlt der Bundesrat die Motion zur Ablehnung.

Die APK-S hat die Motion an ihrer Sitzung vom 4. November 2021 ausführlich vorberaten. Die Anhörungen von Experten und Expertinnen auf diesem Gebiet gaben den Kommissionsmitgliedern einen vertieften Einblick in die praktische und komplexe Umsetzung von Sanktionsmassnahmen im internationalen Umfeld und in den Umgang damit. Ein Gesetz zu schaffen, das mehr Probleme löst, als es Probleme verursacht, ist gemäss den Ausführungen nicht realisierbar.

Hierzu ein Beispiel: In der Europäischen Union gibt es Schutzmassnahmen im Rahmen der EU Blocking Regulation. Damit hat die EU versucht, einen quasi unilateralen Schutzmechanismus einzuführen. Ziel war der Schutz europäischer Wirtschaftsinteressen. Sie kennen das; das war das Ziel. Aus dem Fall Bank Melli Iran gegen die Telekom Deutschland GmbH geht jedoch beispielhaft hervor, dass das vorliegende Regelwerk sogar zusätzliche Probleme schafft. Das Regelwerk ist zwar zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der EU gedacht, öffnet jedoch Nicht-EU-Unternehmen die Tür, um die Geschäftsinteressen, den Ruf und die Finanzen von EU-Unternehmen zu schädigen, indem sie diese zu kostspieligen Rechtsstreitigkeiten zwingen, in denen die EU-Unternehmen gegenüber dem klagenden Nicht-EU-Unternehmen die Beweislast tragen. Dadurch macht das geltende EU-Regelwerk das ausländische Geschäft eher noch mehr zu einem Risiko als zu einer Chance.

Gleiches droht mit dieser Motion in der Schweiz. Die Absichten sind gut. Es ist aber zugleich ein Fass ohne Boden. Folgende Punkte müssen im Wissen um die vorherigen Ausführungen beispielsweise beachtet werden: Gibt ein solcher Schutzmechanismus Unternehmen und Personen, die nicht einmal in der Schweiz ansässig sind und hier keinen Beitrag zur Entwicklung der Schweizer Wirtschaft leisten, die Möglichkeit, Klagen gegenüber Schweizer Unternehmen einzureichen und sie zum Tragen hoher Anwalts- und Gerichtskosten zu zwingen? Die Schweiz hat mit dem SECO bereits heute eine nationale Aufsichtsbehörde, die im internationalen Vergleich einen aussergewöhnlichen Beitrag dazu leistet, Schweizer Unternehmen, welche wegen ausländischer Sanktionen Hürden zu überwinden haben, umsetzbare rechtliche Möglichkeiten bereitzustellen. Die Dienstleistungen des SECO sind jedoch vielen Firmen nicht bekannt. In Anbetracht der Erfahrungen im Umgang mit unilateralen Schutzmechanismen und der engen Verflechtung der Schweizer Wirtschaft mit dem Ausland wird es als wenig sinnvoll erachtet, einen Schutzmechanismus im Schweizer Recht zu verankern. Besser sind der Dialog mit den jeweiligen Staaten und insbesondere auch die Eigenverantwortung der Unternehmen.

Diese Motion ist Teil der allgemeinen Versuche, die Schweizer Souveränität in Bezug auf Verfahren von Drittstaaten, die sich gegen Unternehmen oder Einzelpersonen in der Schweiz richten, zu stärken. Es gab im März 2011 die Motion 11.3120 der FDP-Liberalen Fraktion, "Schutz der Souveränität der Schweiz". Diese zielte in die gleiche Richtung. Sowohl National- als auch Ständerat nahmen sie an. Der Bundesrat erarbeitete daraufhin einen Entwurf für ein Gesetz. Das Ziel bestand darin, im Interesse der Schweiz mit ausländischen Behörden in einem Klima des gegenseitigen Vertrauens zusammenzuarbeiten und im Rahmen dieser Zusammenarbeit die Schweizer Souveränität zu wahren. Die Motion wurde dann letztlich abgeschrieben, trotz ihrer Annahme durch den Nationalrat im Jahr 2011 und durch den Ständerat im Jahr 2012. Im Februar 2015 nahm der Bundesrat den Beschluss des EJPD zur Kenntnis, das Projekt aufzugeben.

In den letzten Jahren wurden weitere Motionen und Interpellationen zu dieser Thematik eingereicht. Bis heute wurde jedoch keiner dieser Vorstösse umgesetzt. Das zeigt die Komplexität des Themas und verdeutlicht die Tatsache, dass in der Schweiz mit ihrer starken, exportorientierten Wirtschaft eine Gesetzgebung in diesem Bereich, so lobenswert sie auch sein mag, nicht unbedingt wünschenswert und in einer globalisierten Wirtschaft ohnehin nicht zu erreichen ist.

Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass sich die Kommission sehr intensiv mit diesem Thema auseinandergesetzt hat. Die Kommission weist darauf hin, dass bereits Massnahmen gegen die extraterritorialen Auswir-



kungen ausländischer Sanktionen ergriffen wurden. Der Dialog und die Instrumente, die im Einzelfall zwischen den betroffenen Ländern und Unternehmen ausgehandelt wurden, bleiben für die Kommission die sicherste Option, um Unternehmen vor der Beschränkung ihrer Tätigkeiten und vor Sanktionen zu schützen.

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 sind sie der Meinung, dass multilaterale Überlegungen anzustellen seien. Obwohl die Kommission die Ablehnung der Motion beantragt und darauf verzichtet, ein Postulat einzureichen, erachtet sie es als wichtig, dass unser Rat diesem Thema Aufmerksamkeit schenkt und dass multilaterale Überlegungen angestossen werden.

Die APK-S beantragt mit 8 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen, die Motion abzulehnen. Als Berichterstatter empfehle ich Ihnen, der APK-S und dem Bundesrat zu folgen und die Motion abzulehnen.

Sommaruga Carlo (S, GE): Je serai assez bref, puisque le rapporteur a expliqué de manière très détaillée les enjeux. Effectivement, en commission, nous avons fait les auditions nécessaires, nous avons discuté du sujet à fond et avons

AB 2022 S 246 / BO 2022 E 246

constaté toute la complexité du domaine. La solution que je propose dans ma motion ne peut pas être mise en place vu cette complexité.

Il n'empêche que le thème reste d'actualité. J'aimerais dire que le thème, en fait, se transforme. Pourquoi cela? Parce que jusqu'à maintenant on avait un système économique mondial où les Etats-Unis étaient hégémoniques. Ils n'étaient pas forcément la seule puissance économique du monde, mais ils dictaient les règles et ils les dictent encore, notamment en matière bancaire.

Mais aujourd'hui une autre puissance émerge, la Chine. Elle est très présente dans la chaîne de valeur et dans les services. Or on a déjà aujourd'hui des informations qui montrent que l'on aura des décisions unilatérales de sanctions, non seulement de la part des Etats-Unis, mais également de la part de la Chine. Ces sanctions seront contradictoires, parce que les intérêts en présence sont contradictoires. Nous l'avons déjà vu avec le cas de la société Huawei. Les Etats-Unis ont demandé simplement de ne plus collaborer avec cette société et ils ont menacé de sanctionner les Etats qui continueraient de collaborer avec cette société chinoise. La deuxième chose qui a été imposée, c'est de ne plus collaborer avec les entreprises qui utilisent des composants de cette société chinoise. On a alors vu la Chine menacer de sanctions quiconque arrêterait d'utiliser les composants de la société Huawei.

On voit que des sanctions opposées peuvent frapper les entreprises, ce qui les amène à devoir faire des choix difficiles. C'est-à-dire qu'il n'y a plus cette neutralité commerciale que l'on pouvait imaginer, ou cette neutralité économique. Il faudra donc vraiment réfléchir à l'avenir à ces enjeux. Parce que, pour nos entreprises qui sont actives à l'étranger, si des sanctions sont imposées, sont contradictoires et ont un effet sur elles alors même qu'elles ne sont pas des entreprises américaines, mais qu'elles ont des relations commerciales avec les Etats-Unis d'Amérique, que ce soit au niveau du commerce, de l'industrie ou des services bancaires, c'est extrêmement problématique.

On a évoqué tout à l'heure, par la voix du rapporteur, la situation de l'Union européenne. Au sein de l'union, il existait, il est vrai, un premier dispositif qui était un dispositif de compensation pour les entreprises touchées, ce qui ne résolvait pas le problème des effets sur les Etats tiers des sanctions prises par un autre Etat.

Toutefois, cette situation a changé aujourd'hui. On a, depuis le 8 décembre 2021, une proposition de la Commission européenne qui vise à introduire une directive sur la coercition économique dans l'Union européenne. C'est en fait un dispositif – déjà en train d'être discuté au Parlement européen et au Conseil européen – qui vise à donner les outils à l'Union européenne pour réagir à ces mesures, qui sont des mesures qui ont des effets sur l'économie européenne, que ce soit d'ailleurs pour essayer de forcer l'Union européenne à changer ses politiques au niveau climatique, fiscal, social ou tout simplement des exigences techniques. Donc, on voit que cela reste une préoccupation tant en Suisse que dans l'Union européenne.

La différence est que l'Union européenne a un marché de 500 millions de consommateurs et 27 Etats avec des valeurs économiques extrêmement fortes, qui permettent de contrebalancer des mesures qui pourraient avoir un effet sur son territoire ou sur son économie. La Suisse ne peut pas réagir de la même manière, mais cela nous enseigne, comme cela a été le cas pour les sanctions contre les dirigeants de la Russie et de la Biélorussie, que l'on ne peut que travailler d'entente avec l'Union européenne dans des situations de ce genre. Il faut donc réfléchir au maintien d'un système de protection, mais, en même temps, à la manière dont on peut construire cela de manière intelligente, dans le cadre d'un partenariat avec l'Union européenne, avec des relations fortes aussi, en s'adossant correctement au marché unique européen et en essayant d'adopter aussi



les règles de protection qui pourraient être adoptées du côté de l'Union européenne.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Tout d'abord, en guise d'introduction, il va de soi que la situation suscitée aujourd'hui par l'invasion de l'Ukraine par la Russie donne un relief inattendu à la question dont nous débattons aujourd'hui. Cette violation extrêmement grave du droit international a entraîné une vague sans précédent de sanctions contre la Russie, en particulier de nos principaux partenaires commerciaux, notamment l'Union européenne et les Etats-Unis. Vous le savez, le Conseil fédéral a décidé de reprendre entièrement les sanctions édictées par l'Union européenne contre la Russie le 28 février dernier; les ordonnances correspondantes sont donc entrées en vigueur. Toutefois, la Suisse ne reprend pas les sanctions des Etats-Unis.

Le contexte dramatique que nous vivons aujourd'hui n'affecte cependant pas la position du Conseil fédéral sur la question soulevée par M. le conseiller aux Etats Sommaruga. Il tend même plutôt à la conforter.

J'aimerais ensuite souligner le fait que le Conseil fédéral reconnaît pleinement la problématique soulevée par M. Sommaruga dans sa motion. Aux yeux du Conseil fédéral aussi, il est problématique que certaines transactions ne soient pas effectuées à cause de prescriptions juridiques étrangères, surtout quand il s'agit de transactions de type humanitaire. En même temps, le Conseil fédéral reste aussi convaincu que la solution proposée par M. Sommaruga, c'est-à-dire un mécanisme de défense unilatéral, ne tient malheureusement pas la route, si vous me passez cette expression.

Les experts externes qui ont été invités par votre commission ont d'ailleurs exposé clairement les problèmes, les risques associés à un quelconque mécanisme de défense. Aussi bien le rapporteur que M. Sommaruga y ont fait référence.

Une solution purement suisse n'est tout simplement pas envisageable et, pour ne citer qu'un exemple, le trafic international de paiements passe nécessairement par des banques correspondantes à l'étranger, et celles-ci doivent naturellement se conformer au droit local. Une solution telle qu'un VPN financier, comme cela est proposé par l'auteur de la motion, s'arrêterait donc nécessairement à la frontière suisse.

Mis à part ces problèmes de mise en oeuvre technique, l'adoption d'un mécanisme de défense comporte, en tant que telle, d'importants risques politiques pour la Suisse. En effet, nos relations politiques et économiques avec nos partenaires commerciaux pourraient en souffrir. Il n'est dès lors pas exclu que certains pays réagissent avec des mesures de rétorsion à l'encontre de la Suisse ou à l'encontre des entreprises actives dans notre pays.

Pour en revenir à la situation actuelle, il n'est en plus certainement pas opportun que la Suisse donne l'impression – justifiée ou pas – de vouloir bloquer l'application et l'efficacité des sanctions américaines à l'encontre de la Russie.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral reste convaincu que des solutions concrètes ne peuvent être trouvées qu'en dialogue avec nos partenaires de longue date, et non pas par l'adoption de mécanismes de défense unilatéraux. C'est ce que le Conseil fédéral a fait par le passé, avec l'exemple qui est connu du "Swiss humanitarian trade arrangement", c'est ce qu'il va continuer à faire. Même si cela engendre souvent des difficultés, des négociations extrêmement longues pour arriver à des accords, c'est la seule solution pratique et praticable qu'il convient de mettre en oeuvre.

C'est pour ces raisons que je vous propose, tout comme votre commission, de ne pas adopter cette motion.

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Halten Sie an Ihrer Motion fest, Herr Sommaruga?

Sommaruga Carlo (S, GE): Ich kann die Motion zurückziehen.

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Die Motion ist zurückgezogen worden.

Sommaruga Carlo (S, GE): Il n'y a donc pas d'opposition dans la commission; elle propose de la rejeter. Le Conseil fédéral aussi. Moi, je n'ai pas déposé de minorité, parce que je suis d'accord sur le fait que la motion n'est plus adaptée.

AB 2022 S 247 / BO 2022 E 247

Mais plutôt que de devoir adopter tacitement la motion, je l'ai retirée et c'est terminé.

Zurückgezogen – Retiré