



24.416

Parlamentarische Initiative
Müller-Altermatt Stefan.
Keine Finanzierung von Kriegen
durch ausländisch beherrschte
Schweizer Firmen

Initiative parlementaire
Müller-Altermatt Stefan.
Empêcher que des entreprises suisses
sous domination étrangère financent
des guerres

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.06.25 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Docourt, Arslan, Brenzikofer, Dandrès, Funicello, Jaccoud, Mahaim, Marti Min Li)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Docourt, Arslan, Brenzikofer, Dandrès, Funicello, Jaccoud, Mahaim, Marti Min Li)

Donner suite à l'initiative

Präsidentin (Riniker Maja, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Müller-Altermatt Stefan (M-E, SO): Ich lege zuerst meine Interessenbindung offen: Ich bin Copräsident der Gesellschaft Schweiz-Armenien. Über das Beispiel Armenien bin ich auch auf das Problem gestossen, welches diese parlamentarische Initiative behandelt.

Armenien steht, wie Sie sicher wissen, seit Jahrzehnten in einem Konflikt mit Aserbaidschan. Aserbaidschan besetzt armenisches Territorium. Vorletztes Jahr wurden 120 000 ethnische Armenier gewaltsam aus Bergkarabach vertrieben. Es war ein Akt massiven Völkerrechts. Aserbaidschan ist ein Land, welches dank seinen Öl- und Gasverkäufen mittlerweile grossen Reichtum erworben hat und mit diesem seine Armee hochrüstet. Den aserbaidshianischen Staatskonzern kennen Sie möglicherweise von den Tankstellen, da er sich die Schweiz als Testmarkt ausgesucht hat. Das ist die State Oil Company of Azerbaijan Republic (Socar). Nun ist Socar einen Deal mit der russischen Lukoil, dem zweitgrössten Ölproduzenten des Landes, eingegangen. Lukoil hat dem Staatskonzern des aserbaidshianischen Diktators Alijew 1,5 Milliarden Dollar geliehen und das Versprechen abgegeben, der Socar-Raffinerie in der Türkei täglich 200 000 Barrel Rohöl zu liefern, weil diese wegen der Sanktionen unterdotiert war. Die raffinierten Erdölprodukte werden dann unter Umgehung der Sanktionen gegen Russland vom Lukoil-Handelsarm namens Litasko gehandelt. Litasko ist in Genf domiziliert. Unter dem Strich werden also mit einem in der Schweiz beheimateten Konstrukt von Petrodiktaturen gleich zwei Aggressoren finanziert, nämlich Russland und Aserbaidschan.





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2025 • Zweite Sitzung • 03.06.25 • 08h00 • 24.416
Conseil national • Session d'été 2025 • Deuxième séance • 03.06.25 • 08h00 • 24.416



Unter dem Strich liegt auch eine eklatante Verletzung der Charta der Vereinten Nationen vor. Artikel 2 Absatz 4 wird nämlich massiv verletzt. Dieser besagt: "Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt." Das Problem: Wir haben in der Schweiz zwar das Embargogesetz, welches gegen diese Verletzungen wirken sollte. Es greift aber nur dann, wenn internationale Sanktionen durch UNO- oder OSZE-Organe oder durch unsere wichtigsten Handelspartner ausgesprochen wurden. Das ist im Falle Aserbaidschans beispielsweise nicht gegeben respektive nur teilweise. Es gibt Sanktionen, beispielsweise Sanktionen der USA und Frankreichs. Die EU bezeichnete Aserbaidschan nach Russlands Angriff auf die Ukraine aber als den "new reliable and trustworthy partner in energy". Sie wussten damals noch nicht, dass Aserbaidschan sehr schnell mit Russland unter einer Decke stecken würde.

Unser Gesetz hat hier also einen blinden Fleck, welcher der Schweiz zu einem grossen Reputationsschaden gereichen kann. Die Schweiz als Handelsplatz, als "safe haven" für die Kriegsfinanzierer – das ist nicht das, was unser Land und unser Finanzplatz sein wollen. Unser Renommee ist ein anderes, ein sauberes, und das soll so bleiben.

Ich habe in dieser Sache mehrmals Vorstösse eingereicht. Der Bundesrat hat sich immer hinter dem Embargogesetz versteckt und in der Stellungnahme zu meiner Interpellation 20.4650 gesagt: "Aus dem Status der Schweizer Neutralität folgen für Kapitalbewegungen privatrechtlicher Unternehmen keinerlei völkerrechtliche Pflichten." Er stellt sich also auf den Standpunkt, dass in einem neutralen Staat jegliche Wirtschaftstätigkeit zulässig ist, auch dann, wenn der Gewinn zur Kriegsfinanzierung verwendet wird.

Ich bin da anderer Meinung. Ich möchte das geändert sehen, nicht nur für Armenien und für die Ukraine, sondern für den Frieden weltweit und für den Schutz unserer Neutralität. Denn unsere Neutralität darf nicht dafür missbraucht werden. Das ist der eine Grund, weshalb ich eine parlamentarische Initiative eingereicht habe. Ich weiss, dass der Bundesrat den blinden Fleck im Embargogesetz von sich aus nicht angehen wird. Der andere Grund ist die Zeitachse, die ich als kritisch einschätze. Geopolitisch ist es ja augenfällig, dass sich die Achse der autoritären Staaten konsolidiert. Die Aggressionen nehmen zu, und die Vetomacht gegen Sanktionen greift. Das Embargogesetz wird den blinden Fleck wohl behalten, respektive er wird noch grösser werden. Ich bin mir relativ sicher, dass der Reputationsschaden schon sehr bald kommen wird. Wir sind gut bedient, zu diesem Zeitpunkt zumindest die gesetzgeberische Arbeit aufgenommen zu haben.

Sie sehen, wir haben ein Problem. Es wird grösser. Ich bitte Sie, diesem Problem jetzt zu begegnen und dieser parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Heer Alfred (V, ZH): Herr Kollege Müller-Altermatt, Sie haben hier jetzt die proarmenische Sicht eingebracht und das auch offengelegt. Aber diese Geschichtsklitterung ist natürlich schon nicht hinnehmbar. Sie müssen ja zugeben, dass Armenien einen grossen Teil von Aserbaidschan besetzt hatte und dass Russland, das Sie jetzt verurteilen, die Schutzmacht von Armenien war. Das haben Sie jetzt grosszügig ausgelassen. Auch wenn ich persönlich sagen muss, dass mir die Armenier näher sind, bitte ich Sie dennoch, das nächste Mal eine solche Geschichtsklitterung zu unterlassen.

Müller-Altermatt Stefan (M-E, SO): Es ist keine Geschichtsklitterung; das kann man hier auch offenlassen. Natürlich stand Armenien auf der Seite Russlands respektive Armenien, das alte oligarchische armenische Regime, hat zusammen mit dem noch bestehenden oligarchischen russischen System einen grossen Teil Aserbaidschans besetzt. Daran gibt es überhaupt nichts zu deuteln. Das Problem ist halt einfach: Armenien ist seit 2018 hochdemokratisch, hat die Oligarchen zum Teufel gejagt und wird jetzt durch Russland und Aserbaidschan dafür bestraft. Armenien wird jetzt dafür bestraft, dass es sich von Russland losgerissen hat. Die ganze Geschichte vorher war traurig, und es gab auch armenische Sünden; aber sie spielt keine Rolle mehr. Fakt ist heute: Es wird Völkerrecht verletzt mit Geld, das in der Schweiz erwirtschaftet wird, und das will ich verhindern.

AB 2025 N 784 / BO 2025 N 784

Docourt Martine (S, NE): Cette initiative met le doigt sur une problématique importante : le financement sale de conflits armés ou de guerres d'agression et les violations du droit international. Comme cela a été présenté par le conseiller national Müller-Altermatt, l'initiative parlementaire vise à ce que des bases légales soient créées pour empêcher des entreprises localisées en Suisse et sous influence étrangère de contribuer au financement des guerres. Cela devrait concerner notamment les cas où de telles organisations cofinancent des États qui violent l'article 2 alinéa 4 de la Charte des Nations Unies en s'attaquant à d'autres États ou en menaçant de le faire.





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2025 • Zweite Sitzung • 03.06.25 • 08h00 • 24.416
Conseil national • Session d'été 2025 • Deuxième séance • 03.06.25 • 08h00 • 24.416



Pour la minorité de la Commission des affaires juridiques, il est préoccupant que sa majorité ne veuille pas donner suite à cette initiative. Il y a un besoin de légiférer dans ce domaine, ceci pour diverses raisons. Tout d'abord, il est important de rappeler que notre Parlement débat sur l'exportation de matériel de guerre, mais cette initiative pointe du doigt une pratique tout aussi importante qui est le financement même des guerres. Ruag ne peut pas exporter des armes aux belligérants du Haut-Karabakh, mais Socar peut fournir les moyens d'en acheter avec son chiffre d'affaires de 37 milliards de francs. Ceci donne un avantage décisif, dans cette guerre, à l'Azerbaïdjan. Nous le savons: sans argent, pas de guerre. Alors comment pourrions-nous accepter que des entreprises ayant leur siège en Suisse puissent participer d'une façon ou d'une autre au financement de conflits armés ?

Ce n'est pas la première intervention qui traite de cette problématique. Les opposants se sont toujours réfugiés derrière la loi sur les embargos datant de 2022 pour ne pas les soutenir. En effet, sur la base de cette loi, la Suisse a la possibilité d'appliquer des sanctions économiques. Elle est tenue d'appliquer les sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU et peut reprendre les sanctions de ses principaux partenaires économiques. C'est ce qu'elle a fait dans le cas de la guerre d'agression que subit l'Ukraine. Mais sur la base de cette même loi, la Suisse ne peut pas édicter de sanctions qui lui sont propres. L'initiative parlementaire Müller-Altermatt permettrait de combler ce manque. L'argument évoqué par les opposants à cette initiative parlementaire, à savoir que de telles dispositions nouvelles seraient trop compliquées ou trop lourdes à mettre en oeuvre, est irrecevable pour la minorité de la commission. Un tel argument revient à dire à l'avance quel sera le résultat d'un examen qui reste à faire, puisqu'il est évident qu'en cas d'acceptation de cet objet, une analyse de détail devrait avoir lieu pour déterminer quels sont les points de la loi sur les embargos à modifier. Seule cette analyse permettrait une telle affirmation.

Nous sommes justement d'avis que la formulation générale de l'initiative permet de trouver des solutions complémentaires en matière d'édiction de sanctions pour atteindre un objectif de paix et de neutralité. De plus, le fait de s'en tenir uniquement au volet des sanctions économiques, en prétextant vouloir soutenir des principes de liberté économique, est absurde. S'attaquer au financement de la guerre n'est pas une question de liberté économique, mais de responsabilité vis-à-vis de la scène internationale. Est-il acceptable, sous couvert d'affaiblissement de l'attractivité de la place économique suisse et de sa prospérité, encore au prétexte des principes d'économie libérale, que nous continuions à accepter que des entreprises actives en Suisse financent des guerres d'une manière ou d'une autre ? À cette question, la minorité de la commission répond fermement : non. Pour nous, il est primordial de garantir que les ressources financières obtenues de la population suisse ne soient pas utilisées pour soutenir des guerres contraires aux principes des Nations Unies et des traités internationaux.

Je rappellerai enfin que cette question se pose dans un contexte géopolitique tendu, marqué par la montée des États autoritaires, la résurgence de conflits armés impérialistes et de guerres sales. Donner suite à cette initiative, c'est renforcer notre rôle de médiation pour la paix, réaffirmer la neutralité voulue dans notre pays et la volonté de ne pas ternir l'image, la crédibilité et la réputation de la Suisse dans le contexte géopolitique actuel.

C'est pourquoi je vous demande de suivre la minorité de la commission afin qu'il ne soit pas dit que notre pays ferme les yeux sur le nerf de la guerre : l'argent.

Gianini Simone (RL, TI), für die Kommission: Die hier zu behandelnde parlamentarische Initiative fordert die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen, mit denen Organisationen des schweizerischen Privatrechts, die von ausländischen Staaten beherrscht oder beeinflusst werden, daran gehindert werden sollen, mit in der Schweiz erwirtschafteten Gewinnen kriegsrische Vorhaben im Ausland mitzufinanzieren. Der Initiant erwähnt insbesondere Massnahmen wie Kontensperrungen, treuhänderische Verwaltung und Einziehungen bei wiederholten Verstössen.

Ihre Kommission für Rechtsfragen hat die Initiative an der Sitzung vom 20. Juni 2024 vorgeprüft und mit 14 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen entschieden, Ihnen zu beantragen, ihr keine Folge zu geben, und zwar aus folgenden Gründen: Auch wenn die Initiative ein nobles Ziel verfolgt, ist es aus Sicht der Mehrheit der Kommission schwer vorstellbar, wie sie umgesetzt werden könnte. Sie gefährdet den Schweizer Wirtschaftsstandort bzw. wirft Fragen bezüglich der Schweizer Neutralität auf. So befürchtet die Kommission im Falle einer Umsetzung, für die es eine Revision des Embargogesetzes oder die Schaffung separater Rechtsgrundlagen brauchen würde, eine steigende Rechtsunsicherheit. Es wird sehr schwierig sein, abzuklären, welche Unternehmen von ausländischen Staaten beherrscht sind, und es wird noch schwieriger sein, zu beweisen, dass sie von ausländischen Staaten beeinflusst sind und mit in der Schweiz erwirtschafteten Gewinnen kriegsrische Vorhaben im Ausland mitzufinanzieren.





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2025 • Zweite Sitzung • 03.06.25 • 08h00 • 24.416
Conseil national • Session d'été 2025 • Deuxième séance • 03.06.25 • 08h00 • 24.416



Die Mehrheit der Kommission sieht zudem in der Regelung ein Risiko, dass auch nicht an Kriegen beteiligte ausländische Unternehmen – man denke beispielsweise an diejenigen, die auch in westlichen Staaten Steuern bezahlen, die indirekt Kriege unterstützen – Schaden erleiden könnten. Der Erlass autonomer Sanktionen durch die Schweiz, wie sie von der parlamentarischen Initiative gefordert werden, würde darüber hinaus die Möglichkeit zur Erbringung guter Dienste und damit unsere Handlungsfähigkeit in der Aussenpolitik stark einschränken. Unilaterale statt multilateraler Massnahmen wären zudem international wenig erfolgversprechend, wenn nicht sogar wirkungslos.

Gemäss der Kommission für Rechtsfragen ist der Initiative damit keine Folge zu geben.

Addor Jean-Luc (V, VS), pour la commission: Pour la majorité de la commission, cette initiative est contraire à notre neutralité et menace la place économique suisse, sans pour autant susciter le moindre espoir qu'en instaurant un régime de sanctions autonomes, par une espèce d'"Alleingang", on empêche ou on arrête la moindre guerre. Sa mise en oeuvre exigerait une révision totale de la loi sur les embargos, ou la création de bases légales distinctes, une sorte de lex Arménie ou de lex Ukraine – une de plus – et cela sur la base de critères qui, pour le moins, soulèvent de nombreuses questions : qu'est-ce qui légitime l'intervention de l'État à l'égard de sociétés de droits privés ? Comment définira-t-on concrètement ce qu'il faut entendre par domination ou influence étrangère ? Quels seraient les critères d'une telle définition ? Il est question de "moyens financiers qui pourraient" – au conditionnel, donc – "être utilisés à des fins belliqueuses". La simple possibilité, au conditionnel, d'une telle utilisation serait donc suffisante.

Parlons encore du champ d'application de ce que propose M. Müller-Altermatt et du critère suggéré des États qui violent l'article 2 alinéa 4 de la Charte des Nations Unies, qui interdit la menace ou le recours à la force contre d'autres États. À voir l'état du monde, la liste de ces États pourrait vite devenir assez longue. Que penser encore des difficultés qu'il y aurait inmanquablement à rapporter la preuve de la domination ou de l'influence étrangère sur les sociétés visées, et d'une participation de ces sociétés au financement d'appareils militaires d'États qui ne respectent pas la Charte des Nations Unies ?

AB 2025 N 785 / BO 2025 N 785

On voit bien que la mise en oeuvre de cette initiative créerait une insécurité juridique inacceptable.

En revanche, une chose est sûre, c'est le risque auquel nous exposerions des entreprises étrangères qui ne participent pas à une guerre de subir des dommages du fait de cette situation juridique incertaine. C'est aussi le risque de délocalisation de toutes les sociétés qui chercheraient à échapper à ce nouveau carcan que la Suisse serait seule à vouloir leur imposer. C'est encore le risque que les effets extraterritoriaux de la législation proposée exposent la Suisse à des pressions. Sous l'angle de la neutralité, il est évident que le fait d'édicter des sanctions autonomes, comme le vise cette initiative, restreindrait la possibilité pour la Suisse d'offrir ses bons offices et, par-là, limiterait considérablement sa capacité d'agir en matière de politique étrangère.

Voilà pourquoi, par 14 voix contre 9 et 2 abstentions, la commission vous propose de ne pas donner suite à cette initiative et, par-là, d'éviter à notre pays, à notre économie, un but contre son camp dont nous n'avons pas besoin, et cela sans aucun espoir raisonnable d'éviter ni de stopper la moindre guerre.

Präsidentin (Riniker Maja, Präsidentin): Die Mehrheit der Kommission beantragt, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit Docourt beantragt, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 24.416/30672)

Für Folgegeben ... 80 Stimmen

Dagegen ... 102 Stimmen

(10 Enthaltungen)

