

Schweizer Politik im Bereich der Wirtschaftssanktionen

Verbesserungen und Lücken in der Umsetzung

Par Sandrine Giroud le 4 Dezember 2023

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (GPK-S) hat am 14. November 2023 ihren Bericht über die Folgeprüfung der Beteiligung des Bundes an der Umsetzung von Wirtschaftssanktionen veröffentlicht.

Aufgrund der wiederkehrenden Kritik an der Schweizer Politik in diesem Bereich, die für einige zu streng, für andere zu lasch ist, hatten die Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte (GPK) bereits 2016 beschlossen, die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit der Evaluation der Beteiligung des Bundes an der Umsetzung von Wirtschaftssanktionen zu beauftragen. Das Geschäft wurde der GPK-S zugewiesen. In ihrem Bericht von 2018 hatte diese fünf Empfehlungen an den Bundesrat formuliert :

- Die transparente Anwendung der Kriterien, die zur Beurteilung der Zweckmässigkeit der Anordnung von Sanktionen herangezogen werden ;
- Die Überprüfung der Kontrollinstrumente und ihrer Anwendung ;
- Die Prüfung der Datenqualität im Bereich der Zollanmeldungen und deren Verbesserung ;
- Die systematische Nutzung der Informationen aus den Zolldaten und den Anmelde- und Bewilligungssystemen ;
- Die Stärkung der vom SECO ausgeübten Aufsicht und Koordination.

Nach der Stellungnahme des Bundesrates veröffentlichte die GPK-S am 26. März 2019 einen Kurzbericht und schloss ihre Inspektion ab. Die Wiederaufnahme der Sanktionen der Europäischen Union (EU) gegen Russland veranlasste die GPK-S, eine Folgeinspektion zu lancieren.

In Bezug auf ihre Empfehlungen aus dem Jahr 2018 kommt die GPK-S zu dem Schluss, dass die Datengrundlage für die Verhängung von Wirtschaftssanktionen verbessert wurde und der Warenverkehr genauer kontrolliert wird.

Was speziell die Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine betrifft, ist die GPK-S der Ansicht, dass die Übernahme der von der EU angeordneten Sanktionen durch den Bundesrat angemessen erfolgte. Sie anerkennt auch die Arbeit des SECO, das in Bezug auf die Ressourcen vor grossen Herausforderungen steht. Gemäss Bundesrat ist die Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Lage in der Ukraine (V-Ukraine) die umfassendste und detaillierteste Verordnung, die der Bundesrat zur Übernahme von

Sanktionen erlassen hat, und ihr Vollzug stellt daher teilweise neue Herausforderungen dar.

Die GPK-S identifiziert jedoch Lücken und hat folgende Empfehlungen formuliert :

- Präzisierung des Anwendungsbereichs der Meldepflicht für Anwälte : Die durch die Aussagen des Bundesrates ausgelösten Zweifel, ob die Grenzen der in Art. 16 V-Ukraine vorgesehenen Meldepflicht für Anwälte durch die Rechtsprechung geklärt werden müssen, sind problematisch. Die GPK-S empfiehlt, dass der rechtliche Rahmen der Meldepflicht und ihr Verhältnis zum Berufsgeheimnis der Anwältinnen und Anwälte so genau definiert werden, dass keine Unklarheiten entstehen.
- Einbezug der Rolle der Kantone bei der Umsetzung von Sanktionen : Mehrere Kantone waren sich ihrer Rolle in diesem Bereich nicht bewusst, und die GPK-S empfiehlt eine bessere Integration.
- Klärung der Rolle des Grundbuchs bei der Umsetzung von Sanktionen : Die GPK-S weist insbesondere auf Zweifel bezüglich der Rechtsgrundlagen für die Anmerkung einer Blockierung im Grundbuch hin und schlägt vor, die Zweckmässigkeit einer Rechtsgrundlage zu prüfen, die dem SECO die Kompetenz gibt, Erwerbungen im Zusammenhang mit Sanktionen zu validieren.
- Beurteilung der Angemessenheit des Krisenkonzepts des SECO : Die GPK-S ist der Ansicht, dass das SECO teilweise verspätet auf Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Meldepflicht, der Anmerkung einer Sperrung im Grundbuch und den Pflichten der Anwälte reagiert hat. Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, die Angemessenheit des Krisenkonzepts des SECO zu evaluieren und dafür zu sorgen, dass das SECO in Krisenzeiten flexibler und reaktionsfähiger ist.
- Verbesserung der Rechtsstaatlichkeitssicherung im Zusammenhang mit der Liste der sanktionierten Personen : Gemäss den Erläuterungen des SECO übernimmt der Bund die Liste der sanktionierten Personen der EU unverändert, da die Schweiz über den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) nicht über die notwendigen Informationen verfügt, um alle Vorkommen auf diesen Listen einzeln zu beurteilen. Die GPK-S ist der Ansicht, dass dieses Vorgehen aus rechtsstaatlicher Sicht Fragen aufwirft. Sie weist zudem darauf hin, dass die betroffenen Personen zwar ein Delisting beantragen können, dieser Prozess aber zeitaufwändig ist. Zudem ist diese Möglichkeit aufgrund des politischen Charakters von Wirtschaftssanktionen kein rechtsstaatlicher Weg und oftmals hat die rasche Übernahme der Sanktionen und der entsprechenden Listen Vorrang vor anderen Überlegungen. Die GPK-S fordert den Bundesrat auf zu prüfen, wie die materielle Begründetheit und die Rechtskonformität der von der EU erstellten und von der Schweiz übernommenen Liste der sanktionierten Personen sichergestellt und verbessert werden kann. Zudem bittet sie den Bundesrat zu prüfen, wie die gerichtliche Kontrolle dieser Rechtskonformität und die Schnelligkeit der entsprechenden Kontrollverfahren verbessert werden können.

Der Bericht erwähnt auch die Position des Bundesrates zu mehreren wiederkehrenden Problematiken :

- Die „Overcompliance“ großer Schweizer Banken, die zusätzlich zu den in der Schweiz verbindlichen Sanktionen auch internationale Sanktionen anwenden. Die Banken sind nämlich aufsichtsrechtlich verpflichtet, Rechts- und Reputationsrisiken zu ermitteln, zu begrenzen und zu kontrollieren. Diese Risiken können sich auch aus ausländischen Gesetzen, einschliesslich Sanktionen, ergeben. Die Rechtsprechung hat bislang

festgestellt, dass die Anwendung ausländischer Sanktionen durch Banken und Unternehmen in der Schweiz in bestimmten Fällen mit dem Schweizer Recht vereinbar ist.

- Der Vorrang der Anzeigepflicht (Art. 16 V-Ukraine) vor dem Steuergeheimnis.
- Die Einziehung eingefrorener Vermögenswerte für den Wiederaufbau der Ukraine, die als Verstoß gegen geltendes Recht und insbesondere gegen die verfassungsrechtlichen Garantien angesehen wurde.

Der Bericht bietet einen nützlichen Überblick über die Anwendung von Sanktionen durch die Schweiz und weist auf wichtige Lücken im aktuellen System hin. Ein Punkt, der nicht behandelt wird, ist das Verbot der Erbringung bestimmter Rechtsdienstleistungen nach Art. 28e V-Ukraine, dessen europäisches Pendant derzeit Gegenstand einer Nichtigkeitsklage ist, die von den belgischen Anwaltskammern und der Pariser Anwaltskammer initiiert wurde und unter anderem von der Genfer Anwaltskammer unterstützt wird.

Obwohl Sanktionen im Prinzip legitim sind, müssen sie die Garantien eines Rechtsstaats einhalten, worauf die GPK-S sinnvollerweise hinweist. Der Bundesrat muss bis zum 15. Februar 2024 zu den Empfehlungen der GPK-S Stellung nehmen. Es ist also mit künftigen Wendungen im Schweizer Sanktionsrecht zu rechnen.

Reproduction autorisée avec la référence suivante: Sandrine Giroud, Verbesserungen und Lücken in der Umsetzung, publié le 4 Dezember 2023 par le Centre de droit bancaire et financier, <https://cdbf.ch/de/1311/>