

# Sanktionen

Position der SBVg



## Position

Sanktionen sind ein zunehmend wichtiger werdendes Instrument der Aussen- und Sicherheitspolitik. Typischerweise, aber nicht nur, werden sie multilateral entwickelt (Bsp. UNO) und können in verschiedener Form ausgesprochen werden, beispielsweise als Finanz-, Handels- oder Personensanktionen. Sämtliche in der Schweiz tätigen Banken müssen sich direkt an die Sanktionen halten, die auf ihre relevanten Tätigkeiten anwendbar sind; dies ist bereits sehr komplex und nicht immer widerspruchsfrei. Von der Schweiz zusätzlich selbst übernommene und ausgesprochene Sanktionen müssen auf jeden Fall in vollständigem Einklang mit völkerrechtlichen Normen sowie rechtsstaatlichen Prinzipien stehen; insbesondere gelten die Eigentumsfreiheit und das Prinzip «nulla poena sine lege» (keine Strafe ohne Gesetz). Ebenso müssen Zielsetzung, Umsetzbarkeit und Überwachungszuständigkeit für die betroffenen Finanzakteure jederzeit klar sein.

Aufgrund des Angriffskrieges von Russland gegen die Ukraine und der damit verbundenen Sanktionen insbesondere der EU haben sich zusätzliche Grundsatzfragen, Schwierigkeiten und Unklarheiten herauskristallisiert, etwa zum Rollenverständnis der Schweiz im internationalen Kontext und zu Auslegungs-, Zuständigkeits- sowie Ablauffragen. Hinzu kommt eine allgemeine Entwicklung zur geopolitischen Multi-Polarität und damit verbunden zur «Weaponization of Finance», aufgrund derer mit einer weiteren Zunahme der Komplexität und unüberbrückbaren Widersprüchen gerechnet werden muss.

Für all dies müssen die Schweiz und ihr Finanzplatz langfristig gewappnet sein. Vor diesem Hintergrund hat die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) fünf Leitprinzipien zu den Herausforderungen der Schweizer Sanktionspolitik entwickelt, die auf eine wirksame und rechtsstaatlich integre Sanktionspolitik zielen:

- 1. Die Schweizer Politik soll sich im Rahmen ihrer Wirtschafts- und Aussenpolitik auf eine Sanktionsphilosophie festlegen, um in Bezug auf internationale Entwicklungen einem möglichst koordinierten, langfristig orientierten Ansatz zu folgen, unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher und übergeordneter politischer Grundsätze.**

Die unterschiedlichen Sanktionsregimes gegen Russland verdeutlichen einen Trend in Richtung Inkompatibilität der Sanktionsregimes. Dies führt zu zunehmender Komplexität und unauflösbaren Widersprüchen. Bei einer fortschreitenden geopolitischen Blockbildung werden diese Probleme noch grösser werden. Die Schweiz und die Schweizer Banken müssen bereits heute die zwischen den verschiedenen Regimes bestehenden Diskrepanzen handhaben, ohne auf eine klare Positionierung der Schweiz zurückgreifen zu können, oder auf eine Instanz, die solche Diskrepanzen konsolidieren könnte.

- 2. Das Schweizer Sanktionsregime soll klar und effizient sein. Das Ziel jeder einzelnen Sanktion muss im Voraus definiert und politisch abgestützt sein. Alle relevanten Akteure müssen von der Sanktion und den anwendbaren Umsetzungsprinzipien erfasst sein, um eine konsistente und wirksame Umsetzung sicherzustellen.**

Bis dato hat die Schweiz sämtliche nachfolgenden Sanktionspakete der EU

weitestgehend nachvollzogen. Dieser Nachvollzug hat in der Umsetzung zu Schwierigkeiten geführt. Ein anschauliches Beispiel dafür ist der Umgang mit der Massnahme der Einlage-Restriktionen. Die Schweiz hat diese Massnahme zwar von der EU übernommen, allerdings ist in der Schweiz die Entgegennahme von sogenannten Corporate Actions (Dividenden, etc.) im Gegensatz zur EU unabhängig vom Einlagensaldo erlaubt. Dafür gibt es gute Gründe. Die unterschiedliche Handhabung von Corporate Actions führt in der Umsetzung (insbesondere für international tätige Banken, welche die EU-Sanktionen übernehmen müssen) zu grossen Schwierigkeiten. Dies zeigt, dass das übergeordnete Ziel von Sanktionen klar definiert sein muss, denn nicht jeder Einzelfall kann geregelt werden, gerade wenn es sich um komplexere Sanktionskonstrukte handelt.

- 3. Die Schweiz soll sich in relevanten internationalen Diskussionen und Gremien zum Thema Sanktionen einbringen, um ihre Position selbstbewusst und konsequent zu vertreten.** Dass sich die Schweiz bei der Anordnung und Umsetzung von Sanktionen am Vorgehen ausländischer Sanktionsbehörden orientiert, ist sinnvoll. Darüber hinaus wäre wohl auch eine aktive Beteiligung an Diskussionen und in Gremien auf internationaler Ebene mit Vorteilen verbunden. Eine solche würde der Schweiz ermöglichen, die detaillierte Ausgestaltung von Sanktionen aktiv mitzugestalten. Daraus ergäbe sich mehr Kongruenz und internationale Anerkennung der Schweizer Sanktionspraxis.
- 4. Die Schweizer Sanktionsbehörde soll kompetent und effektiv sein, und die Aufgabenteilung zwischen SECO und FINMA muss für alle Akteure klar sein.** Das SECO ist in der Schweiz die richtige Behörde, wenn es um die Anordnung und die Vollzugsüberwachung von Sanktionen im Finanzbereich geht. Allerdings besteht Bedarf nach Optimierung von Organisation und Abläufen der Schweizer Sanktionsbehörde SECO sowie nach einer Verstärkung der internationalen Durchsetzungskraft. Mit der jüngst angekündigten Reorganisation will das SECO diesem Umstand begegnen. Gerade mit der Übernahme der EU-Sanktionen in Schweizer Recht hat das SECO jedoch auch die Zuständigkeit für deren Durchsetzung übernommen, was ansonsten der FINMA zugefallen wäre. Bis heute besteht in der Branche aber zu wenig Klarheit darüber, welche Rolle das SECO und welche die FINMA bei der Vollzugsüberwachung übernimmt.
- 5. Der Austausch der SBVg mit den relevanten Behörden soll institutionalisiert und anerkannt sein, sodass eine rasche Klärung offener Fragen und die konsistente Umsetzung gewährleistet werden können.** Sanktionsumsetzung in Koordination mit den relevanten Behörden ist für die SBVg nicht Lobbying, sondern technische Klärung. Durch den seit Beginn des Angriffs Russlands auf die Ukraine installierte Austausch zwischen der SBVg und dem SECO konnten bereits viele Schwierigkeiten adressiert und

# • Swiss Banking

gelöst werden. Dies zeigt, dass der Austausch zwischen der Sanktionsbehörde und den Sanktionsadressaten durch gegenseitige offene Information und die Möglichkeit zur raschen Klärung von Fragen zu einer effektiveren und kongruenten Umsetzungspraxis beiträgt. Der Fakt, dass das SECO – im Gegensatz zu anderen Behörden mit ähnlichen Aufgaben wie beispielsweise der FINMA – dem Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ) untersteht, hat sich auf den aus Umsetzungsperspektive unerlässlichen Austausch zwischen der SBVg und dem SECO allerdings als erschwerend ausgewirkt. Die gestützt auf das BGÖ beim SECO eingehenden Gesuche zur Herausgabe von Kommunikation zwischen der SBVg und dem SECO verzögern die Umsetzung unnötigerweise. Langfristig muss diese Problematik einer Lösung zugeführt werden.