

Andrea Marco Steingruber

Ph.D., LL.M., M.Litt. (Intl. Law), lic. oec. HSG, Rechtsanwalt

Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG)

Kurzkomentar

DIKE 

Geleitwort

Die Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, die Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit des Schweizer Banken- und Finanzplatzes, das Völkerrecht, das Ausnahmerecht, das internationale humanitäre Recht und sogar, schlagwörtlich, die «*Sippenhaftung für Oligarchenvermögen*». Es gibt wohl kein anderes Gesetz, das wie das *Embargogesetz* so schlagartig und in zunehmendem Masse im Mittelpunkt von Debatten steht, die nicht nur mit seiner Vollziehung, sondern auch mit solchen grundlegenden Fragen zusammenhängen, zu denen auch die eben erwähnten gehören. Da dieses Gesetz so viele fundamentale Fragen aufwirft, war in der Tat eine *Bestandsaufnahme*, oder besser noch, um diesem Begriff jegliche verminderte Bedeutung zu nehmen, ein Kurzkommentar, notwendig. Ein eigentlicher Kommentar muss noch wenigstens einige Jahre auf sich warten lassen, da dieses Gesetz so stark von geopolitischen Entwicklungen beeinflusst wird, die so umfangreich und oft so überraschend sind, dass ein Kommentar im traditionellen Sinne des Begriffs vielleicht unmöglich ist. Ein Kommentar ist nämlich notwendigerweise statisch, während der Kommentar zu diesem Gesetz nur dynamisch sein kann. Wie immer sind die historischen Bezüge zwar eine unverzichtbare Hilfe. Doch dieses Mal sind sie keine nützlichen Deutungshilfen, sondern vielmehr die Bestätigung einer derartigen geopolitischen Entwicklung, die sich immer weniger auf die Ereignisse und Erfahrungen vergangener Zeiten stützen kann.

Diese Bestandsaufnahme erscheint rechtzeitig, weil sie eine objektive Grundlage darstellt, auf der selbst die umstrittensten aktuellen Probleme nicht nur auf rechtlicher, sondern allgemeiner auch auf politischer Ebene gestellt und gelöst werden können.

Andererseits steht dieses Gesetz inmitten eines Geflechts von Rechtsbeziehungen. In der Tat ist es fast unmöglich, seine Auswirkungen zu erforschen und zu beschreiben, ohne das Völkerrecht, internationale Übereinkommen gegen Terrorismus, Korruption, Kriegsverbrechen, aber auch das Verfassungsrecht (Kompetenzen des Bundesrates, Eigentumsgarantie usw.), das Strafrecht (strafrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen, Definition des organisierten Verbrechens, Beschlagnahme, Einziehung, Verbrechen gegen die Menschheit usw.) sowie das Verwaltungsrecht bezüglich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen und der internationalen Amtshilfe in Verwaltungs-

sachen zu berücksichtigen und ohne dabei, natürlich, das materielle und formelle Verwaltungsrecht im engeren Sinne zu vergessen.

Nicht nur die wissenschaftlichen Publikationen im In- und Ausland, sondern auch die staatlichen Parlamentsberichte, die Stellungnahmen von Wirtschaftsverbänden und die journalistischen Recherchen zeigen auf, dass das *Embargogesetz* und seine Verordnungen im Zentrum derart heftiger Interessenkonflikte stehen, dass die traditionellen helvetischen Instrumente der Vermittlung und des Kompromisses nur schwer anwendbar sind. Während sich der Gesetzgeber mit kritischen Berichten aus gegensätzlichen Positionen sowie mit Forderungen nach Gesetzesrevisionen konfrontiert sieht, wird die Debatte auch im Hinblick auf die Wirksamkeit der eingesetzten Vollzugsinstrumente immer kritischer. Einerseits scheint klar zu sein, dass die klassischen strafrechtlichen Bestimmungen bei Verstößen eine eher begrenzte general- und spezialpräventive Wirkung haben, insbesondere, wenn man bedenkt, dass Verstösse häufig eher innerhalb von Unternehmen begangen werden, bei denen die Beträge der finanziellen Sanktionen oft als Lappalien erscheinen. Was die Ermittlungen, die Ermittlungsbefugnisse und die Wirksamkeit dieser Befugnisse betrifft, so erfordert die rasante Entwicklung der gegenwärtigen Wirtschaftsinstrumente, vor allem die des Finanzwesens, ein Mass an Spezialisierung und kontinuierlicher Aktualisierung, das die zuständigen administrativen Ermittlungsbehörden nur selten in vollem Umfang beherrschen können.

Dieser wichtige Beitrag zur Analyse der Angemessenheit von Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie der Wirksamkeit ihrer Umsetzung ist zu einem dramatisch aktuellen Zeitpunkt entstanden, in dem nach der militärischen Aggression Russlands gegen den souveränen Staat Ukraine Wirtschaftssanktionen verhängt werden müssen. Die Wirksamkeit der Schweizer Gesetzgebung und ihrer Umsetzung wird immer wieder aufs Neue mit derjenigen anderer Länder gemessen, allen voran mit derjenigen der USA und Grossbritanniens, da der Schweizer Finanzplatz nicht nur für die Vermögenswerte russischer Oligarchen, sondern auch für deren Geschäfte und Unternehmen zu den gastfreundlichsten gehört. Diese grosszügige, vielleicht sogar blauäugige, Gastfreundschaft unmittelbar nach dem Fall der Berliner Mauer hat den Schweizer Verwaltungsbehörden, die mit russischen Banken und anderen Finanzintermediären oder solchen mit engen Verbindungen zu Russland konfrontiert sind, sowie den Justizbehörden, die wiederholt mit Rechts- und

Amtshilfeanfragen der russischen Behörden, nicht nur in Strafsachen, sondern neuerdings auch in Steuerangelegenheiten, ersucht werden, bereits heikle Probleme bereitet. Im Laufe der Jahrzehnte hat sich die ausgeklügelte Kreativität von Unternehmens-, Finanz- und Steuerberatern, Treuhändern und Rechtsanwälten mit Sitz in den wichtigsten und in zweitrangigen Schweizer Finanzzentren weiterentwickelt, obwohl sich das russische Regime nicht geändert hat. Es ist demzufolge kein Zufall, dass zahlreiche juristische Abhandlungen, in denen man sich in diesem Zusammenhang über die Rechtssicherheit und die Rechtsstaatlichkeit besorgt zeigt, gerade von Juristen aus den gastfreundlichsten Märkten für Unternehmen mit Russlandbezug stammen. Die mit der Durchsetzung von Wirtschaftssanktionen betrauten Behörden sehen sich heute also mit gesellschaftsrechtlichen und finanziellen Montagen und mit juristischen Hindernissen konfrontiert, die über Jahrzehnte hinweg errichtet wurden, um die schweizerische Gesetzgebung zur Bekämpfung der Geldwäscherei zu umgehen. Sie haben es den Wirtschaftsakteuren und Hauptdarstellern, die den von den Wirtschaftssanktionen betroffenen Staaten nahestehen, ermöglicht, sich auf eine Weise zu verschleiern, die für die mit der Durchsetzung des *Embargogesetzes* betrauten Behörden oftmals schwer durchschaubar ist.

Die russische Aggression vom 24. Februar 2022 mag zwar auch die Legislative, die Regierung und die Verwaltung der Schweizerischen Eidgenossenschaft überrascht haben, doch ist nun klar, dass eine lustlos ausführende Bemühtheit seitens der Schweiz von den internationalen Organisationen, von denen die Wirtschaftssanktionen ausgehen, und von den Staaten, die in diesen internationalen Organisationen die treibenden Kräfte sind, immer weniger toleriert wird. Eine bewusste Anstrengung seitens der Schweiz ist umso notwendiger, als vor kurzem die Vernehmlassung für ein Investitionsprüfgesetz durchgeführt wurde. Die Einführung eines solchen Gesetzes würde die Bundesverwaltung zu einem noch grösseren Aufwand an anspruchsvollen Verfeinerungen und Abstimmungen zwingen, als dies für die wirksame Umsetzung des *Embargogesetzes* erforderlich ist.

Die Erfahrungen aus der Zeit der *Oil-for-Food*-Untersuchung oder der Untersuchungen betreffend Aufspürung von verborgenen nachrichtenlosen Vermögenswerten von jüdischen Opfern, sowie die notorischen Schwierigkeiten und Diskussionen bezüglich der Durchführung der Kriegsmaterialgesetzgebung, zeigen, dass ein radikaler Wechsel des gesamten Paradigmas als notwen-

dig erscheint. Die Gesetzgebung muss neue Anreize und zugleich neue Abschreckungsmechanismen schaffen, damit alle Unternehmen und auch die Finanzintermediäre des Banken- und Finanzplatzes in der Lage sind und ermuntert werden, genau zu prüfen und zu erkennen, nicht nur von wem die Vermögenswerte herrühren, sondern auch für wen ihre Exportprodukte und Dienstleistungen bestimmt sind. Deswegen braucht die Überwindung solcher hochbrisanten Hindernisse unbedingt vertiefte wissenschaftliche Analyse.

Lugano, im März 2023

Prof. Paolo Bernasconi, Dr. iur. h.c.,
Rechtsanwalt in Lugano