

Sanktionen gegen Staaten

Richtlinie SVVK-ASIR

Zürich, November 2022

Inhalt

Einleitung	2
Normative Basis	2
1 Allgemeine Normen	2
2 Spezifische Normen.....	2
Kriterien	3
3 Sanktionsadressat: Staaten	3
4 Sanktionsart: Rüstungs- oder Repressionsgüter.....	4
Empfehlung	4

Einleitung

Aufgrund des völkerrechtswidrigen Angriffs Russlands auf die Ukraine entschied sich der Bundesrat am 28. Februar 2022, sich den Sanktionen der Europäischen Union (EU) gegen Russland anzuschliessen.¹ Damit tangierten Schweizer Sanktionsmassnahmen erstmals öffentlich gehandelte Wertschriften, welche bis zu diesem Zeitpunkt fester Bestandteil der marktgängigen Indizes sind. Diese Aktien oder Anleihen russischer Unternehmen befanden sich damit auch in den Beständen institutioneller Anleger in der Schweiz. Die Mitglieder des SVVK-ASIR haben aufgrund der Sanktionen ihre Positionen überprüft und setzen die geltenden Regeln um (Compliance).

Darüber hinaus entschied sich das Responsible Investment Committee (RIC) des SVVK-ASIRs, gestützt auf die Schweizer Sanktionsmassnahmen, den generellen Umgang mit schweren Verletzungen der normativen Basis durch Staaten zu präzisieren.

Normative Basis

1 Allgemeine Normen

Die Mitglieder des SVVK-ASIR erbringen ihre Versicherungs- und Vorsorgeleistungen für einen grossen, vielfältigen und repräsentativen Teil der Schweizer Bevölkerung.

Deshalb orientiert sich der SVVK-ASIR an den im demokratischen Prozess etablierten normativen Konsens in der Schweiz:

1. Der **Bundesverfassung** als Fundament der in der Schweiz akzeptierten Normen
2. Den von der Schweiz ratifizierten **internationalen Konventionen**
3. Den Schweizer **Gesetzen und Verordnungen**

Dadurch soll die Anwendung subjektiver, politisch motivierter oder moralisch begründeter Kriterien vermieden und eine grösstmögliche Objektivität gewährleistet werden.

2 Spezifische Normen

Im Spezifischen stützt sich diese Empfehlung auf folgende Normen:

Von der Schweiz ratifizierte, internationale Konventionen	SR Nummer
Charta der Vereinten Nationen (1945), insb. Kapitel VII	0.120
Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR, 1948) der UNO	²
Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, 1950)	0.101
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I 1966)	0.103.1
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II, 1966)	0.103.2

¹www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-87386.html

² Die AEMR ist kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern eine nicht-bindende UN-Resolution, weswegen keine SR Nummer besteht, war aber der Ausgangspunkt für den UNO-Pakt I und II, welche zusammen das Kernstück des heutigen, universellen Schutzes der Menschenrechte bilden.

Schweizer Gesetzgebung	SR Nummer
Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG)	946.231
Bundesverfassung, Artikel 54 Absatz 1, 122 Absatz 1 und 123 Absatz 1	101

Sanktionen dienen der internationalen Gemeinschaft als wichtiges Instrument zur Wahrung von Frieden und Sicherheit. Mit dem Embargogesetz (EmbG) wurde ein Instrument geschaffen, welches dem Bundesrat erlaubt, Massnahmen zur Durchsetzung von Sanktionen zu erlassen, «die von der Organisation der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen worden sind und die der **Einhaltung des Völkerrechts**, namentlich der **Respektierung der Menschenrechte**, dienen» (Art 1 EmbG).

Sämtliche gegenüber einem Staat oder Regime erlassenen Sanktionsmassnahmen sind heute in separaten, auf dem EmbG abgestützten Verordnungen enthalten. Sie werden jeweils auf der Webseite des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO via Medienmitteilung öffentlich gemacht.³

Kriterien

3 Sanktionsadressat: Staaten

Unsere Empfehlungen betreffen Staaten (Zentralregierungen)

Viele Schweizer Sanktionsmassnahmen richten sich nicht gegen einen Staat als Ganzes, sondern an spezifische Akteure. Sanktionen gegen ein Land können ungewollte, schwere Konsequenzen für Zivilbevölkerung und Drittstaaten haben. Deshalb werden die Massnahmen vermehrt gezielt, d.h. direkt gegen die relevanten Personen und Organisationen gerichtet.⁴

Die vorliegende Richtlinie zielt auf Staaten als Emittenten von auf dem internationalen Kapitalmarkt gehandelten Anleihen. Gezielte Sanktionen gegen einzelne Personen und Organisationen sind nicht Teil der vorliegenden Empfehlung. Insbesondere wo Unternehmen von Finanzierungsverboten betroffen sind, entspricht dies ohnehin der Anwendung des geltenden Rechts und fällt unter den Bereich der Compliance (siehe Einleitung).

Beispiel: Die 2006 beschlossenen Massnahmen betreffend Libanon verbieten den «Export von Rüstungsgütern und verwandtem Material» mit dem Ziel der «Entwaffnung aller Milizen im Libanon als zentrale Voraussetzung für eine Waffenruhe zwischen Israel und Libanon. Entsprechend

³www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/sanktionsmassnahmen.html

⁴www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/smart-sanctions--gezielte-sanktionen.html

richten sich die Sanktionen in ihrer Zielsetzung nicht gegen die Zentralregierung Libanons, sondern gegen bewaffnete Milizen wie die Hisbollah.⁵

Hingegen richten sich die im Jahr 2000 beschlossenen Massnahmen gegen «Personen und Organisationen mit Verbindungen ... zu den Taliban» nicht explizit an die Regierung Afghanistans. Nach der Machtübernahme der Taliban 2021 kommt dies jedoch einer Massnahme gegen das Regime gleich. So spricht das Schweizer Aussendepartment auch von «Sanktionen gegen das Taliban-Regime».⁶

4 Sanktionsart: Rüstungs- oder Repressionsgüter

Unsere Empfehlung bedingen ein umfassendes (d.h. ausnahmsloses) Rüstungs- oder Repressionsgüter-Embargo, welches aufgrund von Verletzungen des Völkerrechts, namentlich der Menschenrechte erlassen wird.

Beispiel: Die «Verordnung über Massnahmen gegenüber Myanmar» welche aufgrund der «systematischen Menschenrechtsverletzungen» erlassen wurde, verbietet die Lieferung von Rüstungs- und Repressionsgütern (Art. 4 Absatz 1-3). Art 4, Absatz 4 ermöglicht Ausnahmen für humanitäre Zwecke (z.B. Minenräumung), oder für UN-, EU- oder Bundes-Programme, erlaubt aber **keine Ausnahme** für Lieferungen an das Militärregime.⁷

Nicht Teil unserer Betrachtung sind alle anderen Massnahmen, inklusive Finanzsanktionen, Handelsrestriktionen oder Reise- und Flugverkehrssanktionen, welche insbesondere gegen Einzelpersonen und Organisationen ausgesprochen werden.

Beispiel: Die Zwangsmassnahmen gegenüber Guinea bestehen aufgrund der gewalttätigen Niederschlagung einer Oppositionskundgebung durch die guineische Armee. 2014 wurde das Embargo auf Rüstungs- und Repressionsgüter «**infolge der verbesserten politischen Lage**» **nach freien Wahlen** wieder aufgehoben.⁸ Die verbleibenden Sanktionen betreffen Finanz- und Reisesanktionen von fünf Personen. Guinea ist deshalb nicht Teil unserer Ausschlussempfehlung.

Empfehlung

Gestützt auf die oben aufgeführten Normen empfiehlt der SVVK-ASIR seinen Mitgliedern den Ausschluss von Staatsanleihen von Ländern, gegen welche die Schweiz aufgrund einer Verletzung des Völkerrechts, namentlich der Menschenrechte, ein umfassendes Rüstungs- oder Repressionsgüterembargo erlassen hat. Die entscheidenden Kriterien sind dabei, dass sich die Sanktionen gegen die Zentralregierung des betreffenden Landes richten und ein umfassendes, d.h. ausnahmsloses Rüstungs- oder Repressionsgüter-Embargo besteht.

⁵ www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-7959.html

⁶ www.eda.admin.ch/eda/de/home/vertretungen-und-reisehinweise/afghanistan/bilatereale-beziehungen-schweiz-afghanistan.html

⁷ www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/560/de

⁸ www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-55343.html