



Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (SR 946.231.176.72): Rolle der Kantone

1. Hintergrund

Im Zusammenhang mit der Durchsetzung internationaler Sanktionen in der Schweiz – insbesondere der Umsetzung der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (SR 946.231.176.72, nachfolgend «Ukraine-Verordnung») – wurde das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) von verschiedenen Kantonen angefragt, welche Pflichten sich aus solchen Sanktionsmassnahmen für verschiedene kantonale Behörden ergeben. Das vorliegende Papier gibt einen Überblick über die relevanten Punkte.

2. Rechtsgrundlage

Seit dem 1. Januar 2003 bildet das Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG, SR 946.231) die Grundlage, um nicht-militärische, der Einhaltung des Völkerrechts und der Respektierung der Menschenrechte dienende Sanktionen der UNO, der OSZE oder der wichtigsten Handelspartner der Schweiz durchzusetzen.

Die Zuständigkeit für den Erlass von Zwangsmassnahmen liegt beim Bundesrat. Die Zwangsmassnahmen werden in Form von Verordnungen erlassen. Gegenwärtig sind 25 auf das EmbG abgestützte Verordnungen in Kraft – darunter die Ukraine-Verordnung. Detaillierte Informationen zu diesen Verordnungen finden sich auf der Internetseite des SECO.¹ Das SECO ist für die Kontrolle und den Vollzug eines grossen Teils der Zwangsmassnahmen zuständig.

Gemäss Artikel 6 EmbG können die zuständigen Behörden des Bundes sowie die Polizeiorgane der Kantone und Gemeinden einander und den jeweiligen Aufsichtsbehörden Daten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, bekannt geben, soweit dies für den Vollzug dieses Gesetzes und der gestützt darauf erlassenen Verordnungen erforderlich ist.

3. Was sind Finanzsanktionen?

Sanktionen können, in Abhängigkeit vom angestrebten Ziel, die verschiedensten Bereiche betreffen. Am häufigsten sind Handelssanktionen (Beschränkung des Handels mit Gütern und Dienstleistungen), Finanzsanktionen sowie Ein- und Durchreiseverbote für bestimmte Personen.

Finanzsanktionen umfassen in praktisch allen Fällen eine Sperrung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen bestimmter Personen, Unternehmen und Organisationen. Ebenso ist es praktisch immer verboten, den sanktionierten Personen Gelder zu

¹ www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Sanktionen/Embargos



überweisen oder Gelder und wirtschaftliche Ressourcen direkt oder indirekt zur Verfügung zu stellen.

Unter dem Begriff Gelder versteht man finanzielle Vermögenswerte, einschliesslich Bargeld, Schecks, Geldforderungen, Wechsel, Geldanweisungen oder anderer Zahlungsmittel, Guthaben, Schulden und Schuldverpflichtungen, Wertpapieren und Schuldtiteln, Wertpapierzertifikaten, Obligationen, Schuldscheinen, Optionsscheinen, Pfandbriefen, Derivaten; Zinserträge, Dividenden oder andere Einkünfte oder Wertzuwächse aus Vermögenswerten; Kredite, Rechte auf Verrechnung, Bürgschaften, Vertragserfüllungsgarantien oder andere finanzielle Zusagen; Wertrechte; kryptobasierte Vermögenswerte; Akkreditive, Konnossemente, Sicherungsübereignungen, Dokumente zur Verbriefung von Anteilen an Fondsvermögen oder anderen Finanzressourcen und jedes andere Finanzierungsinstrument für Exporte.

Unter der Sperrung von Geldern versteht man die Verhinderung jeder Handlung, welche die Verwaltung oder die Nutzung der Gelder ermöglicht, mit Ausnahme von normalen Verwaltungshandlungen von Finanzinstituten.

Unter dem Begriff wirtschaftliche Ressourcen versteht man Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell, beweglich oder unbeweglich sind, insbesondere Immobilien und Luxusgüter, mit Ausnahme von Geldern.

Unter der Sperrung wirtschaftlicher Ressourcen versteht man die Verhinderung der Verwendung wirtschaftlicher Ressourcen zum Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen, einschliesslich des Verkaufs, des Vermietens oder des Verpfändens solcher Ressourcen.

Die von Finanzsanktionen betroffenen Personen, Unternehmen und Organisationen sind in den Anhängen der Verordnungen namentlich aufgeführt. Auf der Internetseite des SECO besteht Zugang zu einer stets aktualisierten Datenbank, in der sämtliche Einträge aufgeführt sind. Zusätzlich erlaubt eine Suchmaschine, die Datenbank gezielt nach bestimmten Kriterien (z.B. Vorname, Nachname, Sanktionsprogramm) zu durchsuchen.²

Darüber hinaus bestehen je nach Verordnung weitere Finanzsanktionen, beispielsweise Bewilligungs- und Meldepflichten für bestimmte Transaktionen, Verbote von Investitionen in bestimmten Bereichen, Verbote für die Eröffnung neuer Bankbeziehungen, etc.

4. Wie sind die Vermögenssperre und die Meldepflicht in der Ukraine-Verordnung geregelt?

Gemäss Artikel 15 Absatz 1 der Ukraine-Verordnung sind Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, die sich im Eigentum oder unter der Kontrolle der natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen nach Anhang 8 befinden, gesperrt.³ Gemäss Artikel 15 Absatz 2 ist es verboten, diesen natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen Gelder zu überweisen oder ihnen Gelder und wirtschaftliche Ressourcen direkt oder indirekt zur Verfügung zu stellen.

² https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/sanktionsmassnahmen/suche_sanktionsadressaten.html

³ Anhang 8 wird weder in der AS noch in der SR veröffentlicht. Der Text unter www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Exportkontrollen und Sanktionen > Sanktionen/Embargos > Sanktionsmassnahmen > Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine, eingesehen werden.

Gemäss Artikel 16 Absatz 1 der Ukraine-Verordnung müssen Personen und Institutionen, die Gelder halten oder verwalten oder von wirtschaftlichen Ressourcen wissen, von denen anzunehmen ist, dass sie unter die Sperrung nach Artikel 15 Absatz 1 Ukraine-Verordnung fallen, dies dem SECO unverzüglich melden.

5. Welchen Meldepflichten muss ein Handelsregisteramt nachkommen?⁴

Da ein Eintrag im Handelsregister nicht als Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen gilt, muss ein Handelsregisteramt während der Eintragungsprozedur auch nicht aktiv prüfen, ob eine sanktionierte Person allenfalls an einer zu konstituierenden Gesellschaft beteiligt ist.

Im Rahmen einer normalen Eintragungsprozedur gemäss Handelsregisterverordnung (HRegV, SR 221.411) besteht für das Handelsregisteramt ohnehin keine Verpflichtung und auch keine Möglichkeit, die wirtschaftlich Berechtigten einer zu konstituierenden Rechtseinheit in Erfahrung zu bringen. Fiduziarische Gründungen kommen in der Praxis sehr häufig vor. Falls die gemäss HRegV erforderlichen Dokumente vollständig eingereicht werden, besteht ein Rechtsanspruch auf Eintragung im Handelsregister.

Wenig zielführend ist eine detaillierte Prüfung der wirtschaftlichen Berechtigungsverhältnisse zum Zeitpunkt der Eintragung ins Handelsregister auch deshalb, weil diese Berechtigungsverhältnisse unmittelbar nach der Eintragung wieder verändert werden können (z.B. durch den Übertrag von Inhaberaktien).

Die Ausführungen zur Eintragung einer neuen Gesellschaft gelten sinngemäss für alle anderen Anmeldungen an das Handelsregister im Zusammenhang mit Änderungen und Löschungen bei Gesellschaften.

Falls ein Handelsregisteramt im Rahmen einer Eintragungs- oder Änderungsprozedur Grund zur Annahme hat (beispielsweise durch eine Zeitungspublikation), dass an der zu konstituierenden Rechtseinheit eine sanktionierte Person in irgendeiner Form beteiligt ist, muss das Handelsregisteramt diesen Umstand dem SECO melden. Diese Meldung hat jedoch erst nach der rechtmässig erfolgten Eintragung der Rechtseinheit zu erfolgen. Das SECO wird daraufhin den Sachverhalt direkt mit der nun bestehenden Rechtseinheit abklären und die erforderlichen Massnahmen treffen, beispielsweise eine Sperrung der Bankkonti der Rechtseinheit.

6. Welchen Meldepflichten muss ein Grundbuchamt nachkommen?

Die Grundbuchämter sind angewiesen, Verfügungssperren im Grundbuch anzumerken in Bezug auf Immobilien der natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen gemäss Artikel 15 Absatz 1 Ukraine-Verordnung. Personen und Institutionen, die von Immobilien wissen, von denen anzunehmen ist, dass sie unter die Verfügungssperre fallen, haben unverzüglich dem SECO Meldung zu machen (siehe unten, Ziff. 8). Dieser Meldepflicht unterstehen auch die Grundbuchämter. Das Eidgenössische Amt für Grundbuch- und Bodenrecht (EGBA) innerhalb des Bundesamtes für Justiz BJ hat die kantonalen Aufsichtsbehörden über das Grundbuch schriftlich darüber informiert.

⁴ Ausführungen sind dem Merkblatt «Internationale Sanktionen und ihre Bedeutung für Handelsregisterämter» vom 10. September 2014 entnommen.

7. Welchen Meldepflichten muss ein Steueramt nachkommen?

Das Steuergeheimnis ist in Artikel 39 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14, vgl. auch Artikel 110 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer, DBG, SR 642.11), sowie den jeweiligen kantonalen Steuergesetzen verankert. Gemäss dem Vorbehalt in Artikel 39 Absatz 1 2. Satz StHG ist eine Auskunft der Steuerbehörden jedoch zulässig, soweit hierfür eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht gegeben ist. Ein Verstoß gegen das Steuergeheimnis ist strafbar (Art. 320 StGB).

Eine Meldepflicht der kantonalen Steuerbehörden ungeachtet des Steuergeheimnisses erscheint zulässig. Mit Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b sowie Art. 3 EmbG besteht eine ausreichende gesetzliche Grundlage im Bundesrecht, wie sie Artikel 39 Absatz 1 2. Satz StHG verlangt. Ausserdem muss es möglich sein, dass Steuerbehörden trotz des Steuergeheimnisses Daten über die Steuerpflichtigen weitergeben, wenn Banken trotz des Bankgeheimnisses verpflichtet sind, die Behörden über Kundengelder zu informieren.

Falls ein Steueramt im Rahmen seiner Arbeit Kenntnis erhält von Geldern oder Vermögenswerten, von denen anzunehmen ist, dass sie unter die Sperrung nach Artikel 15 Absatz 1 Ukraine-Verordnung, müsse sie dies dem SECO unverzüglich melden. Das SECO wird daraufhin den Sachverhalt abklären und die zur Durchsetzung der Sperrung erforderlichen Massnahmen treffen.

Bei Unklarheiten – beispielsweise Namensähnlichkeiten oder Unternehmen mit Verbindungen zu sanktionierten natürlichen oder juristischen Personen – ist ebenfalls das SECO zu kontaktieren (siehe Adresse unten).

8. Wie und an wen müssen Meldungen gemacht werden?

Gemäss Artikel 16 Absatz 2 der Ukraine-Verordnung müssen Meldungen die Namen der Begünstigten sowie Angaben zur Art und zum Wert der betreffenden Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen enthalten.

Hingegen macht das SECO keine Vorschriften hinsichtlich der Form von Meldungen. Es existiert kein entsprechendes Standardformular. Meldungen sind – per Brief oder Email – an folgende Adresse zu richten:

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Ressort Sanktionen
Holzikofenweg 36
3003 Bern
Tel. 058 464 08 12
E-Mail: sanctions@seco.admin.ch

Bern, 1. April 2022