



Ref. 454.510

20. Oktober 2017

Leitlinie

Interessenwahrung von schweizerischen Unternehmen im Ausland

Zusammenfassung:

- Der Bund ist verpflichtet, sich zugunsten der Schweizer Wirtschaft einzusetzen. Im Einzelfall besteht für Unternehmen aber weder ein Rechtsanspruch auf konsularischen Schutz noch auf proaktive Demarchen seitens der Schweiz. Ein schweizerisches Unternehmen hat jedoch immer das Recht, sich an eine Vertretung zu wenden und um Rat zu fragen.
 - Voraussetzung jeder Intervention ist der schweizerische Charakter eines Unternehmens.
 - Zusätzlich ist es eine Frage des Ermessens im Einzelfall (politische Opportunität, wirtschaftliches Interesse), ob und wie die Schweiz zugunsten von Privatunternehmen interveniert.
 - Bei Fragen des konsularischen Schutzes für Unternehmen ist der zuständige Länderdienst des SECO über den Fall zu informieren und zu konsultieren.
-

1. Rechtsgrundlagen

Die Bundesverfassung und die Gesetzgebung geben den Rechtsrahmen für die Interessenwahrung des Bundes im Ausland vor. Der Bund setzt sich ein für die Wohlfahrt der Schweiz und wahrt die Interessen der Schweizer Wirtschaft im Ausland (vgl. Art. 54 Abs. 2 und Art. 101 Abs. 1 Bundesverfassung (BV)¹. Das Bundesgesetz vom 26. September 2014 über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz, ASG)² und die dazugehörige Verordnung vom 7. Oktober 2015 (Auslandschweizerverordnung, V-ASG)³ definieren ferner die Unterstützung von schweizerischen Unternehmen im Ausland. Das Exportförderungsgesetz⁴, das Bundesgesetz zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz⁵ und das Exportrisikoversicherungsgesetz⁶ stellen weitere Rechtsgrundlagen zur Förderung der Schweizer Wirtschaft dar.

¹ SR 101

² SR 195.1

³ SR 195.11

⁴ SR 946.14

⁵ SR 194.2

⁶ SR 946.10

Es besteht mithin eine **Pflicht des Bundes** (und damit auch der Auslandvertretungen), sich zugunsten der Schweizer Wirtschaft einzusetzen. Umgekehrt steht den Unternehmen im Einzelfall **kein Rechtsanspruch** auf Unterstützung ihrer Interessen durch den Bund zu (Art. 43 Abs. 1 ASG). Ein schweizerisches Unternehmen hat jedoch immer das Recht, sich an die Bundesverwaltung und ihre Vertretungen im Ausland zu wenden und dort um Rat zu fragen.

Bei der Unterstützung schweizerischer Unternehmen gilt grundsätzlich das **Prinzip der Subsidiarität**: Der Bund kann [...] juristische Personen im Ausland unterstützen, wenn diesen nicht zugemutet werden kann oder sie nicht in der Lage sind, ihre Interessen selbst oder mit Hilfe Dritter zu wahren (Art. 42 ASG).

Schweizerische Unternehmen, welche sich im Ausland in einer Konkurrenzsituation befinden, sind seitens des Bundes gleichberechtigt zu behandeln, d.h. keines der Unternehmen soll eine Bevorzugung gegenüber dem anderen erfahren (**Grundsatz der Wettbewerbsneutralität** des Staates).

Gemäss Art. 47 V-ASG entscheidet das WBF im Einvernehmen mit dem EDA über die Gewährung von konsularischem Schutz von Unternehmen. Die vorliegende Leitlinie wurde vom SECO-Leistungsbereich Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen entsprechend in Absprache mit der Abteilung Sektorielle Aussenpolitiken des EDA erarbeitet und ersetzt den Leitfaden „Interessenvertretung Schweizer Unternehmen“ (des EDA/PA V) vom 10. Juni 2009.

2. Formen von Interessenwahrung

Grundsätzlich sind zwei Formen von Interessenwahrung zu unterscheiden:

- (1) **Proaktive Demarchen**, bei welchen schweizerische Wirtschaftsakteure direkt oder indirekt in ihren Geschäftstätigkeiten unterstützt werden.
- (2) **Defensive Demarchen**, bei denen schweizerischen Unternehmen im Ausland diplomatischer oder konsularischer Schutz gewährt wird.

Proaktive und defensive Demarchen werden sowohl von den Vertretungen als auch von der Zentrale unternommen. Letztere kann neben bilateralen Demarchen auch Interventionen auf multilateraler Ebene einleiten/koordinieren (internationale Organisationen, Entwicklungsbanken, multilaterale Fachgremien etc.).

2.1. Proaktive Demarchen

In den Bereichen der Exportförderung, der Standortpromotion und der Exportrisikoversicherung hat die Schweiz die Möglichkeit, konkrete Massnahmen zu Gunsten der Wirtschaft zu ergreifen. Bei diesen Interventionen ausserhalb des diplomatischen und konsularischen Schutzes handelt es sich einerseits um klassische **Türöffnerfunktionen** sowie andererseits um **Unterstützungsmassnahmen** wie beispielsweise Informationsvermittlungen, Beratungen, allgemeine Werbung (Promotionsaktivitäten), Networking, zur Verfügung stellen von Informationen sowie die Versicherung von Exportgeschäften (Exportrisikoversicherung). Das Exportförderungsgesetz bezeichnet solche Aktivitäten als „wirkungsorientierte Dienstleistungen“ und schreibt den ausführenden Dienststellen vor, insbesondere die Interessen der schweizerischen Klein- und Mittelbetriebe (KMU) zu unterstützen⁷.

⁷ KMU bilden mit einem Anteil von über 99% aller Unternehmen das „Rückgrat“ der Schweizer Wirtschaft. Sie stellen zwei Drittel der Arbeitsplätze in der Schweiz bereit. KMU verfügen im Vergleich zu Grosskonzernen z.T. über weit weniger Ressourcen für die Erschliessung neuer Märkte, die Durchsetzung ihrer Interessen oder die Bewältigung von Problemen im Ausland. Die Erfahrung zeigt, dass beispielsweise eine nicht beglichene Rechnung für ein KMU existenzbedrohend werden kann.

2.2. Defensive Demarchen

a) Diplomatischer Schutz

Beim diplomatischen Schutz setzt sich der Herkunftsstaat für seine Staatsangehörigen ein, wenn sie infolge einer Verletzung des Völkerrechts durch den Aufenthaltsstaat Schaden erleiden. In diesem Fall **handelt der Herkunftsstaat im eigenen Namen**, weil er selbst als Geschädigter gilt.

Drei Kriterien müssen erfüllt sein, damit der Staat diplomatischen Schutz gewährt:

- Schweizerischer Charakter des geschädigten Unternehmens
- Völkerrechtsverletzung durch den Aufenthaltsstaat
- Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel

Der Staat kann diplomatischen Schutz nach eigenem Ermessen gewähren oder verweigern. Das Völkerrecht kennt für den Staat keinerlei Verpflichtung, für seine Staatsangehörigen diplomatischen Schutz auszuüben. Die Befugnis zur Gewährung von diplomatischem Schutz liegt beim Bundesrat.

Aufgrund der geringen Anzahl solcher Fälle wird in dieser Leitlinie nicht weiter auf den diplomatischen Schutz eingegangen.

b) Konsularischer Schutz

Anwendungsfälle des konsularischen Schutzes kommen in der Praxis viel häufiger vor. Im Rahmen des konsularischen Schutzes hilft der Herkunftsstaat seinen Unternehmen, ihre Rechte gemäss der Rechtsordnung des Aufenthaltsstaates wahrzunehmen. Der Herkunftsstaat **handelt dabei im Namen des betroffenen Unternehmens**. Die konsularische Schutz-tätigkeit umfasst insbesondere Interventionen bei den zuständigen Behörden des Aufenthaltsstaates durch die Auslandvertretung.

3. Voraussetzungen für die Interessenwahrung von Unternehmen

Alle schweizerischen Unternehmen, unabhängig von ihrer Grösse, können um Unterstützung der Schweiz ersuchen. Ein Unternehmen sollte jedoch glaubhaft aufzeigen können, dass seine Schwierigkeiten **nicht durch eigene Fahrlässigkeit verursacht** sind. Folgende Voraussetzungen sind zu prüfen:

3.1. Der schweizerische Charakter eines Unternehmens (zwingend)

Art. 40 ASG gibt die Rechtsgrundlage für die Bestimmung des schweizerischen Charakters eines Unternehmens vor und legt fest, dass der konsularische Schutz juristischen Personen gewährt werden kann, die:

- ¹ a) dem Schweizer Recht unterstehen und nach dessen Vorschriften organisiert sind;
und
b) das Zentrum ihrer tatsächlichen Verwaltung in der Schweiz haben.

² Subsidiär kann er auch juristischen Personen im Ausland gewährt werden, wenn diese von einer oder einem Schweizer Staatsangehörigen oder von einer juristischen Person im Sinne von Absatz 1 kontrolliert werden und sich der Empfangsstaat nicht widersetzt.

- ³ Eine Kontrolle im Sinne von Absatz 2 liegt vor, wenn die kontrollierende Person:
- a) direkt über die Mehrheit der Stimmen im obersten Organ verfügt;
 - b) direkt über das Recht verfügt, die Mehrheit der Mitglieder des obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgans zu bestellen oder abzurufen; oder
 - c) aufgrund der Statuten, der Stiftungsurkunde, eines Vertrags oder vergleichbarer Instrumente einen beherrschenden Einfluss ausüben kann.

Mit zunehmender Globalisierung ist die Beurteilung des schweizerischen Charakters von Unternehmen schwieriger geworden. Um eine **einheitliche Praxis sicherzustellen**, ist jeweils das SECO (Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen) zu konsultieren. Es ist zudem möglich, dass eine Firma auch den nationalen Charakter eines anderen Staates vorweist. In solchen Fällen können – in Absprache mit dem SECO – allenfalls auch gemeinsame Demarchen mit dem anderen Staat unternommen werden.

3.2. Opportunität einer Intervention (Ermessen)

Zur Beurteilung der Faktoren, die für oder gegen eine Intervention sprechen können, gehören insbesondere solche im Zusammenhang mit der politischen Opportunität sowie der wirtschaftlichen Relevanz für die Schweiz:

(1) Wirtschafts- und sozialpolitische Interessen

- Die Anzahl Arbeitsplätze in der Schweiz sind zu berücksichtigen.
- Ist ein betroffenes Unternehmen ein regional wichtiger Steuerzahler, ist den steuerpolitischen Interessen der Schweiz Rechnung zu tragen.
- Eine Intervention berücksichtigt immer auch die strategische Wichtigkeit einer Branche (z.B. MEM-, Pharma- oder Finanzindustrie), zu der das betroffene Unternehmen gehört.

(2) Aussenpolitische Interessen

- Die Interessen und die Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik müssen gewährleistet werden. Über eine Intervention für ein Unternehmen muss immer unter Beachtung des ganzheitlichen, bilateralen und multilateralen Kontextes entschieden werden.
- Es darf weder eine politische, noch eine wirtschaftliche Instrumentalisierung der Schweiz oder einer Schweizer Vertretung durch ein privates Unternehmen erfolgen.
- Die Gesundheitsaussenpolitik (GAP)⁸ der Schweiz soll gegebenenfalls in die Analyse eines Firmenproblems mit einbezogen werden. Die Schweiz bekennt sich zu einer liberalen Wirtschaftsordnung, möchte diese aber in Einklang mit den Interessen der Solidarität und der globalen Gesundheit bringen. Die Konsultation der GAP-Gruppe wird vom SECO vorgenommen.
- Entwicklungspolitische Interessen der Schweiz müssen gegebenenfalls in die Entscheidungsfindung miteinfließen (z.B. Zusammenarbeit eines Unternehmens mit dem SECO oder der DEZA im Rahmen eines Entwicklungsprojekts).

⁸ <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/themen/internationale-beziehungen/schweizer-gesundheitsaussenpolitik.html>

(3) Verhältnismässigkeit / Abgrenzung zu Rechtsverfahren

- Die Intervention muss auf angemessener Ebene und in angemessener Weise stattfinden.
- Aufwand und Ertrag der Intervention müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.
- Die Intervention sollte nach Möglichkeit Raum für eine Eskalation nach oben zulassen (Diplomatische Note, Brief des Botschafters, Vorsprache des Botschafters, Besprechung der Thematik im Rahmen der gemischten Wirtschaftskommission oder des politischen Dialogs, Brief der Direktorin des SECO, Brief des Departementsvorstehers WBF etc.).
- Im Sinne der Respektierung der Gewaltenteilung interveniert die Schweiz nicht in Gerichtsverfahren im Ausland. Sollte die Unabhängigkeit der Justiz in Frage gestellt sein oder das Risiko bestehen, dass das Unternehmen im Verfahren kein rechtliches Gehör erhält, kann die Schweiz die Erwartung eines fairen und zeitgerechten Prozesses zum Ausdruck bringen.
- Ab dem Zeitpunkt, ab dem ein Unternehmen ein ISA-Schiedsverfahren einleitet, kann die Schweiz bis zu dessen Abschluss keinen konsularischen Schutz mehr leisten.
- Im Falle eines privatrechtlichen Konflikts muss ein Mehrwert einer Intervention für die Schweiz vorhanden sein (staatlicher Bezug oder wirtschaftspolitisches Interesse) oder als Mediation im Einverständnis beider Konfliktparteien erfolgen.

(4) Kontext / Reputation

- Dem kulturellen und politischen Kontext muss bei der Unterstützung der Geschäftstätigkeiten einer Firma im Ausland Rechnung getragen werden. Es können beispielsweise nicht alle Produkte ohne Vorbehalte in allen Ländern angeboten werden (z.B. Alkohol).
- Die Reputation eines Unternehmens ist mit zu berücksichtigen.

4. Anlaufstelle an der Zentrale

Diese Leitlinie dient als Beurteilungshilfe für die Auslandvertretungen, ist jedoch nicht als Ersatz für die Konsultation der Zentrale zu verstehen. Das SECO (Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen) ist bei Fällen von konsularischem Schutz zu informieren und gegebenenfalls vor allfälligen Demarchen zu konsultieren. Anlaufstelle sind hierfür die SECO-Länderdienste (BWAM Amerika; BWAO Asien/Ozeanien; BWEU Europa/Zentralasien; BWMA Mittlerer Osten/Afrika). Das SECO ist um eine kohärente Politik bei der Beurteilung von Firmenfällen bemüht und koordiniert an der Zentrale die verschiedenen Interventionsmöglichkeiten (bi-, pluri- oder multilateral) mit den anderen mitverantwortlichen Diensten der Bundesverwaltung.

5. Vertretung der Interessen von liechtensteinischen Unternehmen

Der „Briefwechsel über die Wahrung der liechtensteinischen Interessen in Drittstaaten durch die Schweiz“ vom 24. Oktober 1919 bildet die Grundlage für die Vertretung der Interessen von liechtensteinischen Unternehmen durch die Schweiz.

Gemäss EDA-Weisung 780 werden in der Regel Interventionen im Rahmen von konsularischem Schutz zugunsten liechtensteinischer Staatsangehöriger den liechtensteinischen Behörden vorgelegt. Im konkreten Fall ist (mit Kopie ans SECO) die Direktion für Völkerrecht zu informieren, welche den Kontakt zu den liechtensteinischen Behörden herstellt.