

Bern, 3. Oktober 2016

## Argumentarium: Darum sind verantwortungsvolle Unternehmen gegen die «Unternehmens-Verantwortungs-Initiative»

«Wir müssen wegkommen von ‚naming and shaming‘ und uns dem ‚knowing und showing, das heisst der konstruktiven Zusammenarbeit aller Stakeholder zuwenden», forderte Professor John Ruggie, der Verfasser der UN-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte. Corporate Social Responsibility (CSR) ist eben nur dann wirksam, wenn Staaten, Unternehmen und NGO zusammenarbeiten und gemeinsam zum Erfolg beitragen. In diesem Sinn sind die international tätigen Unternehmen in der Schweiz mit ihrem vielfältigen CSR-Engagement nicht das Problem, sondern Teil der Lösung.

Die Unternehmens-Verantwortungs-Initiative der NGOs geht dagegen auf Konfrontationskurs mit den Unternehmen. Dies ist wenig hilfreich, denn es reißt alte Fronten wieder auf und unterminiert die vielversprechenden Ansätze einer fruchtbaren Zusammenarbeit. Für einen konstruktiven Dialog unter den Stakeholdern braucht es Vertrauen: Dieses droht zerstört zu werden, wenn Klagen und Gerichtsprozesse im Vordergrund stehen. Nicht zuletzt bedeutet die Initiative einen Rückschritt in der CSR-Diskussion. Die internationale Entwicklung (Sustainable Development Goals der UNO, EU-Strategie) setzt zunehmend auf eine strategische Partnerschaft zwischen Staaten und Unternehmen. Der Ansatz der Initiative, welcher die Unternehmen rein als Schadensverursacher sieht, ist damit nicht mehr zeitgemäss.

Schlechtreden und Schwarzmalerei sind nicht zielführend. Die Initianten vermitteln in diesem Sinne ein verzerrtes Bild der Geschäftsaktivitäten Schweizer Unternehmen im Ausland. Sie verkennen die Tatsache, dass die multinationalen Unternehmen ihre Verantwortung im Rahmen der CSR in aller Regel sehr ernst nehmen. Sie setzen sich dafür ein, dass auch ihre Tochtergesellschaften und Zulieferer gesetzestreu und integer handeln. Gerade, was ihre Compliance zu unternehmensinternen Sensibilisierung, Abklärung und Kontrolle betrifft, geniessen Schweizer Unternehmen international einen sehr guten Ruf.

SwissHoldings spricht sich aus folgenden Gründen gegen die Initiative aus:

1. Die Initiative ist **aus rechtlichen Gründen** abzulehnen: Sie geht weit über das hinaus, was in anderen Ländern vorgesehen ist, und verletzt fundamentale Grundsätze des Rechts.
2. Die Initiative ist abzulehnen, weil sie **kontraproduktiv** ist und denen schadet, die sie angeblich schützen will.
3. Die Initiative ist abzulehnen, weil sie zu einem **hohen bürokratischen Aufwand auch für KMU** führt und so den Wirtschaftsstandort Schweiz in hohem Mass schädigt.

## Die Initiative ist aus rechtlichen Gründen abzulehnen

Bereits gemäss aktueller Rechtslage sind die Leitungsorgane von Schweizer Unternehmen zur Beachtung der Menschenrechte und Umweltvorschriften verpflichtet. Keine mit der Schweiz vergleichbare Rechtsordnung kennt eine weitergehende Sorgfaltspflicht des Verwaltungsrats, als jene im bestehenden Schweizer Aktienrecht. Insbesondere sieht keine Rechtsordnung vor, dass die Sorgfaltspflicht und Haftungen noch über die verbundenen Unternehmen hinaus auch auf die Zuliefererkette ausgedehnt werden.

- **Die Initiative will Haftungsbestimmungen, wie sie kein anderes Land vorsieht:** In den USA und in der EU sind jüngst neue Gesetzesbestimmungen im Bereich CSR erlassen worden oder durchlaufen aktuell den Gesetzgebungsprozess. Diese Gesetzesbestimmungen auferlegen den Unternehmen, ihre Risiken im Bereich Menschen- und Umweltrechte zu identifizieren und verhältnismässige Massnahmen zur Vermeidung von entsprechenden Verstössen zu treffen. Keines dieser neuen Gesetze sieht aber vor, dass Unternehmen auch für Verstösse bei Tochtergesellschaften und ihren Zulieferern haften.
- **Die Initiative verpflichtet die Unternehmen zur Sorgfaltspflicht gegenüber allen Geschäftspartnern:** Grosse Unternehmen haben mehrere hunderttausend Geschäftspartner weltweit. Es ist für ein Unternehmen faktisch unmöglich, bei allen Partnern für die Einhaltung der Menschen- und Umweltrechte besorgt zu sein. Relevant ist dies, weil eine Verletzung dieser Sorgfaltspflicht Haftungsfolgen für die Unternehmen hat (vgl. unten).
- **Die Initiative verstösst gegen grundlegende Prinzipien des Haftungsrechts:** Die Unternehmen haften grundsätzlich für den Schaden, den „durch sie kontrollierte Unternehmen“ verursacht haben. Weil die Initiative „kontrolliert“ breit definiert, gilt die Haftung für überall auf der Welt tätige Zulieferer und Subunternehmer. Schweizer Unternehmen müssten für das Verhalten von Dritten, die nicht ihrer Leitung unterstehen, und Vorkommnisse ausserhalb ihrer Einflussosphäre haften. Dies widerspricht den Grundsätzen des Haftungsrechts.
- **Die Initiative macht die Abwendung der Haftung unmöglich:** Diese Haftung kann nur vermieden werden, wenn die Unternehmen nachweisen können, dass sie bei all ihren Geschäftspartnern für die Einhaltung der Menschenrechte und Umweltstandards gesorgt haben. Wie erwähnt ist dies praktisch unmöglich (vgl. oben)
- **Die Initiative führt zu neuen Schweizer Gerichtsständen und undurchführbaren Prozessen:** Die Initiative verlangt, dass Verstösse vor Schweizer Gerichten eingeklagt werden können, die sich irgendwo auf der Welt zugetragen haben. Damit ein Schweizer Gericht ein Beweisverfahren durchführen kann für einen Sachverhalt, der sich ausschliesslich im Ausland abgespielt hat, braucht es Rechtshilfevereinbarungen zwischen der Schweiz und dem betroffenen Staat respektive der entsprechende Staat müsste das Haager Beweisaufnahmeübereinkommen unterzeichnet haben. Dies sind die allerwenigsten der fraglichen (etwa afrikanische) Staaten. Die Initiative betreibt mit ihrer Schaffung von Schweizer Gerichtsständen und nicht durchführbaren Haftungsprozessen rechtlichen Etikettenschwindel.
- **Die Initiative will die Grundsätze des internationalen Privatrechts ausser Kraft setzen:** Dass sich Schweizer Gerichte in Verstösse im Ausland einmischen, ist bereits genügend problematisch. Völlig widersinnig und unakzeptabel ist aber, dass dabei nicht einmal die Rechtslage in den betroffenen Staaten berücksichtigt werden könnte.

**Die Initiative ist kontraproduktiv und schadet denen, die sie schützen will**

In den letzten Jahren haben sich neue Ansätze für ein nachhaltiges Lieferkettenmanagement durchgesetzt, welche auf die Arbeiten des UN-Sonderbeauftragten John Ruggie zurückgehen (*beyond monitoring*). Die international tätigen Unternehmen arbeiten daher zunehmend aktiv mit den Zulieferern in Entwicklungs- und Schwellenländern an einer Verbesserung der Situation vor Ort. Verstärkend wirkt, wenn die Unternehmen zusätzliche positive Anreize für ihre Zulieferer setzen, indem sie ihnen für eine umsichtige Handhabung von Umwelt- und sozialen Risiken beispielsweise einen bevorzugten Lieferantenstatus in Aussicht stellen (*preferential treatment*). Dieses moderne Stakeholder-Management wird durch die Initiative gefährdet.

- **Die Initiative gefährdet ein modernes, nachhaltiges Lieferkettenmanagement:** Die Zusammenarbeit von multinationalen Unternehmen mit lokalen Partnern ist unverzichtbar für eine nachhaltige Stärkung der Wirtschaft vor Ort. Wenn die multinationalen Unternehmen für Verstösse in ihrer Zuliefererkette direkt haften, steigen die Rechtsrisiken dermassen, dass sie sich nicht mehr auf solche Kooperationen einlassen können. Damit werden weder Missstände behoben, noch verbessert sich die Situation vor Ort.
- **Die Initiative gefährdet lokales Unternehmertum:** Es ist für international tätige Unternehmen schlicht unmöglich, das Risiko eines Verstosses bei jedem ihrer Zulieferer auf Null zu senken. Ihnen würde nichts anderes übrigbleiben, als lokale Aktivitäten direkt in das eigene Unternehmen zu integrieren. Nur so hätten sie ausreichend Übersicht und könnten die nötige Kontrolle ausüben. Abgestossen würden all die Partner, welche die Unternehmen nicht vertikal integrieren möchten. Die Folgen: Die Zulieferer verlieren ihre Eigenständigkeit und Souveränität, lokales Unternehmertum und eine eigenständige lokale Wirtschaft würden geschwächt und die Schweizer Investitionen in Schwellen- und Entwicklungsländern stark zurückgehen.
- **Die Initiative führt zu Rechtsimperialismus:** Wenn Schweizer Gerichte über Vorgänge in Drittstaaten urteilen, mischen sie sich in deren Angelegenheiten ein (siehe letzte zwei Punkte Seite 2). Die Schweiz verbittet sich im umgekehrten Fall zu Recht solche extraterritorialen Rechtsanwendungen. Ermittlungen vor Ort könnten in den meisten Fällen nur unter Verletzung der Souveränität des betroffenen Landes erfolgen. Dies führt zu aussenpolitischen Schwierigkeiten und juristischen Streitigkeiten über anzuwendende Rechtsnormen und Zuständigkeitsfragen der Gerichte.
- **Die Initiative gefährdet die Stärkung von institutioneller Strukturen vor Ort:** Wenn Schweizer Gerichte an Stelle der lokalen Rechtsdurchsetzungsinstitutionen treten, wird deren Stärkung verhindert respektive unterminiert. Der Anreiz im Drittstaat nimmt ab, sich für entsprechende Strukturen im eigenen Land einzusetzen. Und die lokalen Behörden sehen kaum eine Notwendigkeit, diese zu garantieren. Dies läuft den Interessen der Entwicklungs- und Schwellenländer nach Stärkung ihrer eigenen Rechts- und Gerichtssysteme entgegen.

**Die Initiative führt zu einem hohen bürokratischen Aufwand,  
trifft auch die KMU und schadet dem ganzen Standort Schweiz**

Um ein regel- und normenkonformes Wirtschaften innerhalb ihrer Wertschöpfungskette zu gewährleisten (*Prozess der Sorgfaltsprüfung, Due Diligence*), haben die international tätigen Unternehmen einen vielschichtigen Prozess zur Umsetzung und Überwachung der Verhaltenskodizes etabliert. Grosse Unternehmen verfügen allerdings über mehrere hunderttausend Geschäftspartner. Sie können daher nicht alle diese Geschäftspartner gleich betreuen. Es werden deshalb Ansätze zur Priorisierung von Zulieferern verfolgt. Art und Umfang der Due Diligence richten sich nach dem jeweiligen Risikograd, der strategischen Bedeutung der Geschäftsbeziehung sowie dem potenziellen Einfluss, den das multinationale Unternehmen auf den Partner ausüben kann. Weil sich für ein Unternehmen direkte Haftungsfolgen ergeben, wenn bei Zulieferern Verstösse geschehen und das Unternehmen nicht nachweisen kann, dass es seinen Due-Diligence-Verpflichtungen nachgekommen ist, müssten die bestehenden Prozesse aufgebläht werden. Der heute zielgerichtete Ansatz in der Umsetzung der Due Diligence wäre durch die Initiative gefährdet. Zusätzlich müssten auch KMU mit Auslandbeziehungen solche umfassenden Prozesse vorsehen und einführen.

- **Die Initiative führt zu einer teuren Aufblähung der Bürokratie:** Viele international tätige Unternehmen wirtschaften direkt mit mehreren hunderttausend Zulieferern rund um den Globus, wobei diese wiederum zahlreiche Subunternehmen beschäftigen. Die Initiative will, dass die Unternehmen jeden einzelnen ihrer Zulieferer in der Wertschöpfungskette umfassend kontrollieren müssen. Angesichts der unzähligen Partner führt dies zu einem nicht realisierbaren administrativen Aufwand und exorbitanten Kosten. Die Unternehmen wären rund um die Uhr mit der Aufarbeitung von Formularen und Fragebögen sowie der Organisation von externen Audit- und Kontrollbesuchen beschäftigt.
- **Die Initiative betrifft direkt auch die Schweizer KMU:** Die Initiative erweckt mit ihrem Namen den Eindruck, sie richte sich ausschliesslich gegen die in der Schweiz ansässigen Konzerne. Doch auch die KMU sind direkt betroffen. Da sich die Sorgfaltspflichten grosser Unternehmen auf alle Partner in der Wertschöpfungskette erstrecken, werden sie sich bei ihren liefernden KMU und Dienstleistern mit „Back-to-back-Verträgen“ absichern und die Auflagen weitergeben. Auch für KMU mit eigenen Auslandbeziehungen gelten die Bestimmungen. Zwar sieht der Initiativtext vor, bei der Umsetzung sei auf die Bedürfnisse der KMU Rücksicht zu nehmen. Dennoch gilt die Haftung auch für die KMU: Dafür ist nicht die Unternehmensgrösse entscheidend, sondern der Grad ihrer internationalen Vernetzung.
- **Die Initiative schadet dem Wirtschaftsstandort Schweiz:** Mit der Verlagerung ihrer Geschäftstätigkeiten ins Ausland könnten Unternehmen die Initiative am einfachsten umgehen. Betroffen wären damit alle, wenn wir uns die hohe Bedeutung der grossen Unternehmen für die Schweizer Volkswirtschaft vor Augen führen: Rund ein Drittel der Arbeitsplätze, der Steuereinnahmen und des Bruttoinlandprodukts entfallen auf die international tätigen Unternehmen. Hinzu kommen die engen wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den grossen, mittleren und kleinen Unternehmen.

<b>Initiativtext</b>
----------------------

Die Initiative schlägt vor, die Bundesverfassung mit folgender Bestimmung zu ergänzen:

**Neu Art. 101a Verantwortung von Unternehmen**

<sup>1</sup> Der Bund trifft Massnahmen zur Stärkung der Respektierung der Menschenrechte und der Umwelt durch die Wirtschaft.

<sup>2</sup> Das Gesetz regelt die Pflichten der Unternehmen mit satzungsmässigem Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung in der Schweiz nach folgenden Grundsätzen:

- a. Die Unternehmen haben auch im Ausland die international anerkannten Menschenrechte sowie die internationalen Umweltstandards zu respektieren; sie haben dafür zu sorgen, dass die international anerkannten Menschenrechte und die internationalen Umweltstandards auch von den durch sie kontrollierten Unternehmen respektiert werden; ob ein Unternehmen ein anderes kontrolliert, bestimmt sich nach den tatsächlichen Verhältnissen; eine Kontrolle kann faktisch auch durch wirtschaftliche Machtausübung erfolgen;
- b. Die Unternehmen sind zu einer angemessenen Sorgfaltsprüfung verpflichtet; sie sind namentlich verpflichtet, die tatsächlichen und potenziellen Auswirkungen auf die international anerkannten Menschenrechte und die Umwelt zu ermitteln, geeignete Massnahmen zur Verhütung von Verletzungen international anerkannter Menschenrechte und internationaler Umweltstandards zu ergreifen, bestehende Verletzungen zu beenden und Rechenschaft über ergriffene Massnahmen abzulegen; diese Pflichten gelten in Bezug auf kontrollierte Unternehmen sowie auf sämtliche Geschäftsbeziehungen; der Umfang dieser Sorgfaltsprüfungen ist abhängig von den Risiken in den Bereichen Menschenrechte und Umwelt; bei der Regelung der Sorgfaltsprüfungspflicht nimmt der Gesetzgeber Rücksicht auf die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen, die geringe derartige Risiken aufweisen;
- c. Die Unternehmen haften auch für den Schaden, den durch sie kontrollierte Unternehmen aufgrund der Verletzung von international anerkannten Menschenrechten oder internationalen Umweltstandards in Ausübung ihrer geschäftlichen Verrichtung verursacht haben; sie haften dann nicht nach dieser Bestimmung, wenn sie beweisen, dass sie alle gebotene Sorgfalt gemäss Buchstabe b angewendet haben, um den Schaden zu verhüten, oder dass der Schaden auch bei Anwendung dieser Sorgfalt eingetreten wäre;
- d. Die gestützt auf die Grundsätze nach den Buchstaben a–c erlassenen Bestimmungen gelten unabhängig vom durch das internationale Privatrecht bezeichneten Recht.