



16.077

OR. Aktienrecht

CO. Droit de la société anonyme

Fortsetzung – Suite

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.06.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.06.18 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.06.18 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.12.18 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.03.19 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.03.19 (FORTSETZUNG - SUITE)

17.060

Für verantwortungsvolle Unternehmen - zum Schutz von Mensch und Umwelt. Volksinitiative

Entreprises responsables - pour protéger l'être humain et l'environnement. Initiative populaire

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.03.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.03.19 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 22.03.19 (FRIST - DÉLAI)

Le président (Fournier Jean-René, président): Nous menons un débat d'entrée en matière sur le premier objet et, dans le même temps, la discussion générale sur l'initiative populaire.

Engler Stefan (C, GR), für die Kommission: Wir beraten das Geschäft 16.077. Es geht dabei um den indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative "für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt", der Konzernverantwortungs-Initiative.

Am 14. Juni 2018 hat der Nationalrat im Rahmen der Aktienrechtsrevision mit 121 zu 73 Stimmen bei 2 Enthaltungen einen indirekten Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungs-Initiative beschlossen. Mit dem indirekten Gegenvorschlag würden eine spezifische menschen- und umweltrechtliche Sorgfaltspflicht ins Gesellschaftsrecht und eine entsprechende deliktische Haftung aufgenommen.

Die Konzernverantwortungs-Initiative wie auch der Gegenvorschlag wollen den Menschenrechts- und den Umweltschutz bei wirtschaftlichen Aktivitäten mit Auslandsbezug stärken. Zu diesem Zweck soll eine Sorgfaltsprüfungspflicht eingeführt werden, damit grosse Unternehmen entsprechende Risiken frühzeitig erkennen und vermeiden können. Es ist denn auch weniger die Sorgfaltsprüfungspflicht als solche als die Sanktion in der Form einer Schadenersatzpflicht, die vor allem von Wirtschaftskreisen stark kritisiert wird. Auf die Kritik wird dann nachher noch zurückzukommen sein.



Warum ein Gegenvorschlag? Letztlich ist nicht die Frage von zentraler Bedeutung, wie mit einem Gegenvorschlag die Initianten zum Rückzug ihrer Initiative bewogen werden können. Von zentraler Bedeutung ist vielmehr die Frage – und die gilt es zu beantworten –, ob es einen Rechtsrahmen dafür braucht, dass im marktwirtschaftlichen Wettbewerb die anständigen Wirtschaftsakteure nicht als die Dummen dastehen, während jene Akteure, die von einem Wirtschaftsethiker als "moralische Freerider" bezeichnet worden sind, als Gewinner hervorgehen. Die freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen auf moralisch anständiges Wirtschaften wäre die Gegenposition zur Verrechtlichung.

Der indirekte Gegenvorschlag verbindet aber beides: allgemeinverbindliches Recht mit situationsgerecht wahrgenommener Eigenverantwortung der Unternehmungen. Im Zentrum und mit dem Fokus darauf, präventiv Wirkung erreichen zu können, steht dabei die Sorgfaltsprüfungspflicht bezüglich der Auswirkungen ihres Geschäftsgebarens auf Mensch und Umwelt. Dieser Ansatz von Verbindlichkeit durch Verrechtlichung schafft einen dreifachen Nutzen:

Indem er einen verbindlichen Rahmen setzt, schützt er erstens jene Unternehmungen, die sich an die Regeln halten, gegenüber den schwarzen Schafen und vermindert damit das Reputationsrisiko.

Zweitens besteht der Nutzen darin, dass Rechtssicherheit geschaffen wird bezüglich allfälliger Haftungsansprüche, auch im Verhältnis zum geltenden Recht.

Drittens schützt der Rechtsrahmen präventiv das Ansehen der Schweiz, wenn nicht erst im Nachhinein reagiert werden muss.

Der Gegenvorschlag verankert und präzisiert damit den Grundsatz der angemessenen menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltsprüfung und verknüpft diesen Grundsatz für die kontrollierten Unternehmungen mit einer Schadenersatzfolge.

Der Gegenvorschlag des Nationalrates, über den wir zu beraten haben, stützt sich auf dasselbe Konzept ab wie die Initiative selber, enthält aber bedeutende Einschränkungen. So sind grundsätzlich nur Unternehmungen ab einer bestimmten Grösse erfasst, und auch die Haftungsregel ist enger gefasst als jene der Initiative.

Der Gegenvorschlag erfasst deutlich weniger Unternehmungen. Er präzisiert, welche Menschenrechte und Umweltstandards zu respektieren sind, er schliesst den Swiss Finish bei der Sorgfaltsprüfung aus und regelt das anwendbare Recht. Dabei gilt es zu unterscheiden, dass das Gesellschaftsrecht als solches die Sorgfaltsprüfungspflicht regelt und im Allgemeinen Teil des Obligationenrechtes die ausservertragliche deliktische Haftung als Sanktion geregelt wird.

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates hat nach den Anhörungen zum Gegenvorschlag des Nationalrates mit Vertretern der Initiative, der Wirtschaft sowie der Rechtswissenschaft diesem Gegenvorschlag mit 9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt. Die Kommission übertrug es dann einer Subkommission, den Vorschlag aus dem Nationalrat weiter zu vertiefen und auch das Ergebnis der Anhörungen zu berücksichtigen. Gegenstand dieser Vertiefung bildeten im Wesentlichen generell die Präzisierung unbestimmter Rechtsbegriffe, die Frage

AB 2019 S 124 / BO 2019 E 124

des anwendbaren Rechtes und des Anwendungsbereiches, die Möglichkeit einer materiell-rechtlichen Subsidiaritätsregel, der Ausschluss der Haftung für Dritte, der Umfang beziehungsweise die Präzisierung des international einzuhaltenden Rahmens beziehungsweise der international einzuhaltenden Normen, die Einbettung der Haftungsnorm – und damit auch Fragen rund um die Beweislast im Haftpflichtrecht – sowie letztlich die Möglichkeit eines Rückgriffs auf die kontrollierte Unternehmung.

Das Ergebnis dieser Arbeiten der Kommission für Rechtsfragen liegt Ihnen jetzt in der Fahne vor. Es ist weniger als Gegenkonzept zum indirekten Gegenvorschlag gemeint, wie er vom Nationalrat beschlossen wurde – es handelt sich im Wesentlichen um eine Präzisierung des Gegenvorschlages, die die ständerätliche Kommission vorgenommen hat. Man hält sich konzeptionell weitgehend an den Text des Nationalrates, und man präzisiert und konkretisiert die Sorgfaltsprüfungspflicht wie auch den Anwendungsbereich der ausservertraglichen Haftpflicht für den Fall der Verletzung der auferlegten Sorgfaltsprüfung.

Am Schluss bleiben im Wesentlichen vier Fragestellungen dieses angepassten Gegenvorschlages der Kommission für Rechtsfragen von inhaltlicher Tragweite, auf die dann im Falle des Eintretens in der Detailberatung zurückzukommen sein wird. Es liegen auch entsprechende Mehrheits- und Minderheitsanträge dazu vor. Es geht einmal um den Grundsatz, ob überhaupt Handlungsbedarf im Sinne eines indirekten Gegenvorschlages besteht. Es geht zweitens um die Frage: Haftungsfolge – ja oder nein? Drittens geht es darum, ob eine Subsidiaritätsregel die Haftung abfedern soll. Viertens geht es um den Anwendungsbereich bzw. um die Reichweite der Sorgfaltsprüfungspflicht.



Beim Vergleich der beiden Gegenvorschläge – jenem des Nationalrates und jenem der ständerätlichen Kommission – lassen sich elf Unterschiede identifizieren:

1. die Ausgliederung der Haftungsregel in einen separaten Artikel 55a OR;
2. eine neue Gliederung der Haftungsbestimmung, die auch aufzeigt, wer was in einem Haftungsprozess zu beweisen hätte;
3. die Definition der kontrollierten Unternehmung;
4. der explizite Haftungsausschluss für Dritte, den auch der nationalrätliche Gegenvorschlag vorsah; wir haben das etwas prominenter platziert und auch explizit erwähnt;
5. die Integration des Haftungsausschlusses für natürliche Personen, also für Verwaltungsräte, Mitglieder von Geschäftsleitungen, in Artikel 55a; auch das sah der nationalrätliche Entwurf bereits vor;
6. eine Subsidiaritätshürde für Schadenersatzklagen;
7. eine neue Formulierung und Gliederung der Bestimmung zur Sorgfaltsprüfungspflicht;
8. die Definition der internationalen Bestimmungen bzw. die Frage, an welche Standards der Menschenrechte bzw. Umweltrechte schweizerische Unternehmungen dann auch wirklich gebunden wären;
9. der Ausschluss einer eigenständigen Haftungswirkung der Sorgfaltsprüfungspflicht; die Reichweite der Sorgfaltsprüfungspflicht deckt sich dabei nicht mit der Reichweite der Haftungsbestimmung;
10. eine neue Bestimmung zur Prüfung der Berichterstattung;
11. eine Bestimmung über das anwendbare Recht.

In diesen elf Punkten unterscheidet sich der Gegenvorschlag Ihrer ständerätlichen Kommission von jenem des Nationalrates.

Ich möchte an dieser Stelle vielleicht das zentrale Thema der Haftung, des Haftungskonzepts, kurz aufgreifen, weil Eintreten oder Nichteintreten mit dieser Frage verknüpft wird. Die Hauptkritik aus Wirtschaftskreisen und auch aus der Kommission – es gibt einen Minderheitsantrag dazu – betrifft die Frage: Soll nebst der Sorgfaltsprüfungspflicht im Falle der Vernachlässigung dieser Pflicht eine Schadenersatzfolge greifen oder nicht? In diesem Zusammenhang werden auch Vergleiche mit dem Ausland angestellt. Es werden Behauptungen wiederholt, im Ausland würde man nicht so weit gehen, die Schweiz würde eine Insellösung wählen.

Das Konzept des Nationalrates und auch der ständerätlichen Kommission bei der Frage der Haftung lehnt sich an die Geschäftsherrenhaftung gemäss Artikel 55 OR an. Im ständerätlichen Vorschlag leitet man die Haftungsfolgen jedoch nicht mehr direkt aus Artikel 55 OR ab – wir haben mit Artikel 55a einen eigenständigen Haftungstatbestand geschaffen.

Welche Überlegung liegt dahinter? Dahinter liegt die Überlegung, dass die Kontrolle einer anderen Person auch zur Verhinderung von Schäden an Dritten zu nutzen ist; es ist bei der Geschäftsherrenhaftung so und auch auf das Verhältnis zwischen der Konzernmutter und einer direkt kontrollierten Tochter übertragbar. Wer aus der Tätigkeit einer anderen Person wirtschaftlichen Nutzen zieht, soll auch die damit verbundenen Risiken von Schädigungen Dritter mittragen. Das ist die Grundüberlegung, die hinter diesem Haftungskonstrukt steht. Dieser Gedanke spiegelt sich dann auch im Verhältnis zwischen juristischen Personen. Soweit eine herrschende Gesellschaft ihren Handlungsspielraum durch den Einsatz von abhängigen Gesellschaften ausweitet, soll sie auch für die Handlungen in diesem erweiterten Handlungsbereich haftpflichtrechtlich mitverantwortlich sein. Die Übertragung der Geschäftsherrenhaftung auf Konzernverhältnisse findet in der Rechtswissenschaft breite Unterstützung und folgt überdies einem internationalen Trend, was mit verschiedenen Publikationen dazu auch belegbar ist.

Mit diesen Überlegungen zum Haftungsthema, das wahrscheinlich die relevanteste Frage für Eintreten oder Nichteintreten ist, möchte ich hier schliessen und Sie namens der Kommission bitten, auf den Gegenvorschlag einzutreten und dann die verschiedenen Mehrheits- und Minderheitsanträge abzuarbeiten.

Hefti Thomas (RL, GL): Namens einer kleinen Minderheit bitte ich Sie um Zustimmung zum Konzept dieser Minderheit zu einem indirekten Gegenvorschlag ohne Haftungsbestimmungen.

Ich möchte einleitend festhalten, dass ich das Urheberrecht für diese Variante nicht beanspruchen darf. Ich war einfach der Erste, welcher diesen Minderheitsantrag unterzeichnet hat. Wenn ich nun – und sei dies auch nur für eine Minderheit – einen indirekten Gegenvorschlag beantrage, so liegt es mir doch daran, darauf hinzuweisen, dass ich an sich stets der Auffassung war, dass der Bundesrat richtigerweise weder einen direkten noch einen indirekten Gegenvorschlag beantragen solle. Ich konnte mir kaum vorstellen, dass es möglich sei, einen indirekten Gegenvorschlag auszuarbeiten, bei dem sich die Schweiz im Falle von dessen Annahme nicht selber schaden würde.

An mehreren Stellen in der Botschaft schreibt der Bundesrat, dass er mit den Kernanliegen der Initiative einverstanden sei, aber nicht mit der vorgeschlagenen Umsetzung. Insbesondere erklärt sich der Bundesrat in



der Botschaft nicht einverstanden mit der in der Initiative vorgesehenen Sorgfaltsprüfungspflicht, mit der von der Initiative vorgesehenen Haftungsregelung und mit der Tatsache, dass diese Haftungsregelung strenger ausfällt als die aktuell üblichen Haftungsregelungen der Länder, mit denen die Schweiz im Wettbewerb steht. Ich zitiere zwei Sätze aus Seite 6373 der Botschaft: "Ein Wiedergutmachungsmechanismus in Form einer Haftungsregelung, wie sie in der Initiative enthalten ist, geht dem Bundesrat zu weit. Dies deshalb, weil eine solche Haftung strenger wäre als in allen anderen Rechtsordnungen, soweit diese überhaupt entsprechende Haftungsnormen kennen." Schliesslich missfällt dem Bundesrat an der Initiative, dass wir bei ihrer Annahme nicht koordiniert mit anderen Ländern vorgehen würden und so die Unternehmen in der Schweiz im Vergleich zu Unternehmen aus Ländern, mit denen wir im Wettbewerb stehen, benachteiligen würden. Der Nationalrat hat einen indirekten Gegenvorschlag beschlossen, welcher von der Mehrheit, unserer Kommission als unbefriedigend und nachteilig für unsere Unternehmen befunden wurde. Die Minderheit, bestehend aus den Kollegen Schmid Martin, Rieder und mir, erachtet auch die Mehrheitsvariante unserer Kommission als noch zu nachteilig für den Wirtschaftsstandort Schweiz. Daher lassen wir die

AB 2019 S 125 / BO 2019 E 125

Haftung der Konzernmutter beziehungsweise der Unternehmen in der Schweiz für Töchter, Enkelkinder oder tatsächlich kontrollierte Unternehmen im Ausland weg und schlagen eine Variante ohne eine zusätzliche, neue Haftungsregel vor.

Damit erübrigt es sich, über die Subsidiarität zu legiferieren und diese allenfalls zu streng oder zu wenig streng zu fassen. Hier wäre übrigens anzumerken, dass im angelsächsischen Recht grundsätzlich Wert auf Subsidiarität gelegt wird. Mit der Variante der Minderheit führt die Schweiz für Vorgänge des Wirtschaftsalltags im 21. Jahrhundert nicht eine im 19. Jahrhundert konzipierte Geschäftsherrenhaftung ein, mit der der Geschäftsherr seine Hilfspersonen in seiner näheren Umgebung und damit unter Beobachtung hatte. Übrigens sieht die "loi de vigilance" in Frankreich keine Geschäftsherrenhaftung vor, sondern es wird auf Bestimmungen verwiesen, die Artikel 41 unseres Obligationenrechts entsprechen.

Schliesslich ersparen wir mit dem Vorschlag der Minderheit uns und damit den Schweizer Gerichten Prozesse über Vorgänge, die sich zum Beispiel in Vietnam, in Venezuela oder in einer chinesischen Provinz zugetragen haben und bei welchen unsere Gerichte hier in der Schweiz Dokumente, Gebräuche, Tat- und Lebensumstände beurteilen, Zeugen herholen und Augenscheine in anderen Kontinenten vornehmen müssten. Man stelle sich solche Verfahren vor und halte sich vor Augen, dass sich das Bundesgericht vor etwa zwanzig Jahren für die Abschaffung der Direktprozesse vor Bundesgericht einsetzte, unter anderem auch mit der Begründung, dass das Bundesgericht in Lausanne für die Feststellung tatsächlicher Umstände zu wenig geeignet und zu weit weg von der Sache sei. Wie gut ist dann ein Schweizer Gericht für die Beurteilung der Umstände in Brasilien, auf den Philippinen oder in China geeignet?

Erhalten bleibt im Antrag unserer Minderheit die Sorgfaltsprüfungspflicht. Der Bericht darüber ist, wie gemäss der Variante der Mehrheit zu veröffentlichen. Wir übernehmen auch die Definition für die KMU, wie sie von der Mehrheit unserer Kommission bestimmt ist, womit wir weit unter den Schwellenwerten der französischen "loi de vigilance" sind. Dieses Gesetz sieht für Unternehmen, die unter seine Bestimmungen fallen, einen Schwellenwert von 5000 beziehungsweise 10 000 Angestellten vor.

Schliesslich bewegen wir uns mit der Minderheit der Kommission aus der Einzigartigkeit der Initiative hinaus und preschen nicht international vor. Frankreich, einschliesslich des "Conseil constitutionnel", hat lange an seiner "loi de vigilance" gefeilt, in der Absicht, die grossen französischen Unternehmen – "les grands champions de France" – nicht zu benachteiligen. Das verursachte keine Protestwellen, und der sozialistische Präsident François Hollande unterzeichnete das Gesetz. Wieso sollten ausgerechnet wir hier eine Art Swiss Finish betreiben?

Ich bitte Sie, der Minderheit zu folgen.

Noser Ruedi (RL, ZH): Wir sollen heute über einen Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungs-Initiative beraten – einer Initiative aus dem Kreis von internationalen und nationalen NGO, welche weltweit einzigartige Haftungsbestimmungen für unsere Unternehmen vorsieht. Damit besteht das Risiko, dass wir unsere Wirtschaft zwingen, sich aus vielen Ländern zurückzuziehen. Darunter sind zahlreiche Länder, in denen unsere Unternehmen heute erfolgreich im Interesse der Bevölkerung tätig sind.

Mein Antrag auf Nichteintreten auf den Gegenvorschlag hat drei einfache Gründe:

1. Der indirekte Gegenvorschlag ist kein wirklicher Gegenvorschlag. Er stellt keinen Kompromiss dar, wie wir ihn zum Beispiel gestern bei der Wohnbauförderung gemacht haben. Er ist vielmehr eine direkte gesetzliche Umsetzung der Initiative – ein Umsetzungsgesetz. Gleichwohl wird diese Umsetzung aber von den Initianten



und von allen Betroffenen abgelehnt. Damit ist die Idee eigentlich bereits gescheitert.

2. Das meiner Meinung nach noch viel wichtigere Argument ist: Wir schaffen hier ein sehr weitgehendes Gesetz in einem sehr heiklen Bereich, und dies in einer Art, dass es die gesamte Wirtschaft und den gesamten Wirtschaftsstandort Schweiz verändern wird. Eine solch massive Veränderung beraten wir, ohne dass es vorher eine Vernehmlassung gegeben hätte und ohne dass wir ein entsprechendes Mandat von der Bevölkerung hätten. Bereits der Bundesrat wollte keinen Gegenvorschlag. Wir verabschieden ein Gesetz, weil wir Angst haben vor einer herausfordernden Abstimmung, die sowieso stattfindet. Wir alle wissen, dass so keine guten Gesetze entstehen können. Wir sollten uns vor der Volksabstimmung nicht fürchten, sondern müssen diese als Gelegenheit wahrnehmen, das Thema mit der Bevölkerung zu diskutieren und dabei – ja, ich sage es – auch mit Stolz darauf hinzuweisen, was unsere Wirtschaft alles erreicht hat, wie sie Verantwortung weltweit lebt und wie sehr geschätzt Schweizer Unternehmen im Ausland sind.

Ich persönlich bin überzeugt, dass die Schweizer Bevölkerung zu einer derart schädlichen Initiative klar Nein sagen wird.

3. Der Gegenvorschlag wie auch die Initiative gehen mit ihren sehr weitgehenden Haftungsbestimmungen völlig in die falsche Richtung. Internationaler Handel und die Globalisierung sind nicht schädlich, sondern sehr wichtig und gut. Noch nie lebten so wenige Menschen weltweit in Armut wie heute: 1970 waren es knapp 60 Prozent der Weltbevölkerung, 2011 waren es noch knapp 14 Prozent. Die Globalisierung hat damit viel mehr erreicht als alle NGO zusammen.

Noch nie stand der Umweltschutz so weit oben auf der Agenda aller Länder. Noch nie wurde so viel getan für Bildung, Kultur und Sicherheit wie heute. Die westliche Globalisierung und der internationale Handel haben das alles erreicht. Dadurch, dass die Zusammenarbeit zwischen den Ländern heute so gut ist wie nie, heute so gut funktioniert wie nie, hat auch der Wohlstand zugenommen. Zwischen 1920 und 1970 starben von 100 000 Menschen im Schnitt weltweit über 500 Leute durch Hungersnöte; seit den 2000er Jahren sind es gerade noch drei Menschen.

Selbstverständlich gibt es auch heute noch grosse Probleme, aber wenn Sie genau hinschauen, stellen Sie fest, dass die Mehrzahl dieser Probleme durch staatliches Versagen verursacht ist. Nehmen Sie die Russland-Ukraine-Krise, nehmen Sie Syrien, die Türkei, Saudi-Arabien, Pakistan, Afghanistan – Sie können noch viele Länder aufzählen. In all diesen Staaten, in denen die grundlegenden Menschenrechte heute nicht gesichert sind, könnten Schweizer Firmen nach Annahme des Gegenvorschlages kaum mehr arbeiten. Denn sie müssten für den scheiternden Staat geradestehen und haften, und dies, obwohl sie in diesen Ländern viele Arbeitsplätze sichern, Bauern ausbilden, Mitarbeiter entlohnen und damit diese Menschen zu gutverdienenden und zu zuverlässigen Lieferanten machen. Lassen Sie uns diese Formen der Zusammenarbeit nicht gefährden!

Die Initiative und der Gegenvorschlag haben beide die gleiche Schwäche: Sie setzen beide auf einen internationalen Vergleich, einmalige Ausdehnung der Haftung, eine sehr weitgehende Sorgfaltsprüfungspflicht und die Beweisumkehr. Dadurch wird es mit kleinem Aufwand möglich sein, Unternehmen in der Schweiz einzuklagen und so bei den betroffenen Unternehmen einen grossen finanziellen und gerade auch Reputationsschaden anzurichten.

Allen, die jetzt einwenden, dass der Kläger, wenn er verliert, die Kosten übernehmen muss, denen muss ich antworten, dass auch Ausländer mit Wohnsitz im Ausland das Recht haben, in der Schweiz unentgeltlich zu klagen, wenn sie über keine Mittel verfügen. Viele der Klagen, die wir heute durch den Gegenvorschlag ermöglichen würden, würden so auf Kosten der Schweizer Steuerzahler durchgeführt. Der Gegenvorschlag ist also eine Einladung unserer Hilfswerke an die ganze Welt, wenn sich irgendwo auf der Welt jemand ungerecht behandelt vorkommt und wenn es irgendeinen Konnex zur Schweiz gibt, in unserem Land gratis zu klagen.

Der Weg, der mit der Initiative wie auch dem Gegenvorschlag vorgelegt wird, wird die Möglichkeiten unserer Wirtschaft, international tätig zu sein, unheimlich einschränken – und dies nicht, weil sie heute böse ist und das in Zukunft nicht mehr sein könnte, sondern vielmehr darum, weil damit gerade die Guten getroffen würden. Ein riesiger und sinnloser Aufwand würde geschaffen. Jede Lieferkette müsste neu aufgesetzt und die Zusammenarbeitsformen müssten neu geprüft und

AB 2019 S 126 / BO 2019 E 126

gegebenenfalls gekündigt werden. Wenn die rechtlichen Risiken zu gross sind, müssten ganze Geschäftsfelder aufgegeben werden. Auch auf der Kundenseite müssten diese überprüft werden.

Erlauben Sie mir eine ganz einfache Frage: Hätte Schindler 1980 das erste industrielle Joint Venture in China gewagt, wenn damals eine Haftung nach Schweizer Recht bestanden hätte, wie wir das heute ins Gesetz schreiben wollen? Die Antwort wäre: Wohl kaum! Warum riskieren wir so viel? Alles wegen der Angst vor einer



Abstimmung und wegen weniger schwarzer Schafe. Dass die allermeisten Wirtschaftsakteure heute für das eigene Handeln und die Folgen Verantwortung übernehmen, geben sogar die Initianten unumwunden zu. Nur ganz wenige Unternehmen sind in umstrittene Sachverhalte involviert.

Trotzdem verlangt man mit dem Gegenvorschlag von der ganzen Wirtschaft einen gigantischen Aufwand. Wir brennen ganze Felder ab, obschon nur einzelne Pflanzen krank sind. Das ist keine gute Gesetzgebung! International setzt kein Land auf Haftung und Drohung. Man setzt international auf andere Wege. Man verpflichtet die Unternehmen entweder mit einer Transparenzbestimmung dazu, über die Sorgfaltsprüfung zu berichten, oder man verpflichtet sie, eine funktionierende Überprüfung der Prozesse aufzuzeigen, die sicherstellen, dass die Sorgfaltsprüfung gleichermassen angemessen und effizient umgesetzt werden kann. Damit steht die stetige Verbesserung der Prozesse im Zentrum der Regulierung – die Verbesserung der internationalen Abläufe innerhalb des Unternehmens, nicht die Haftung.

Dann noch ein Letztes: Ich hatte kürzlich Gelegenheit, die Unterlagen eines internationalen Grosskonzerns für die Ansiedlung eines neuen Bereiches anzuschauen. Zur Diskussion standen drei Standorte: Genf, Zürich und Amsterdam. Die Schweiz schnitt in vielen Bereichen sehr gut ab. Wir haben aber auch gewichtige Risiken, welche als international sehr problematisch in diesem Bericht standen.

Es geht dabei um die ungeklärte Beziehung zu Europa, die Minder-Initiative, die noch nicht abgeschlossene Unternehmenssteuerreform und schliesslich auch die Unternehmensverantwortungs-Initiative, welche klar als Alleinstellungsmerkmal unseres Landes identifiziert wurde. Damit leidet unser Standort unter Problemen, die hausgemacht sind. Sie sind gerade darum hausgemacht, weil es immer mehr Aktivisten gibt, die unser Land mit seinem Initiativrecht nutzen, um ihre extremen Ideen in Diskussion zu bringen. Das Initiativkomitee der Unternehmensverantwortungs-Initiative in der Schweiz ist nur ein Mosaikstein im Gefüge von weitaus grösseren Organisationen. Die European Coalition for Corporate Justice will die Schweiz als Speerspitze für ihre Anliegen missbrauchen, und es ist ihr egal, dass sie damit unserem Land schadet. Dem können wir nur ein kraftvolles und überzeugtes Nein entgegensetzen, so, wie wir in der Vergangenheit ein überzeugtes Nein zum Experiment des Grundeinkommens und zum Experiment des Vollgeldes ausgesprochen haben.

Ich bitte Sie entsprechend, auch heute Nein zur schädlichen Haftungsmechanik der Unternehmensverantwortungs-Initiative und Nein zum Gegenvorschlag zu sagen.

Cramer Robert (G, GE), pour la commission: Je me dois, en ma qualité de président de la commission, de donner la réplique à Monsieur Noser qui nous a dit des choses réellement extrêmement surprenantes. A vrai dire, je me demande s'il a lu suffisamment attentivement le texte qui nous est soumis parce qu'il nous parle de tout autre chose.

Au préalable, il convient d'adresser quelques remerciements. Tout d'abord, je dois remercier Monsieur Engler d'avoir bien voulu se charger du rapport. Il a présidé la sous-commission qui s'est occupée de cet objet, donc il était particulièrement qualifié – et vous vous en êtes rendu compte tout à l'heure – pour s'exprimer sur ce point. De même, je remercie Monsieur Hefti de se charger du rapport – nous l'entendrons tout à l'heure – sur l'initiative. En effet, je suis pour ma part dans la minorité; donc il était préférable que je ne me contredise pas en faisant ce rapport.

Mais je reviens à l'intervention de notre collègue Noser. Il est très étonnant de voir contestée l'entrée en matière sur le contre-projet. C'est très étonnant, parce que personne ne conteste qu'il y a un problème s'agissant de la responsabilité des entreprises multinationales en matière de respect des droits de l'homme et des normes environnementales. Personne ne le conteste, et le premier à ne pas le contester, c'est le Conseil fédéral.

En effet, si vous lisez le message du Conseil fédéral relatif à l'initiative populaire "Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement", vous verrez qu'immédiatement après avoir traité les questions de forme, le message a comme premier titre: "Droits humains et risques environnementaux: les défis". C'est de ces défis que traite ce message, en répétant, passage après passage – et là, on peut aisément le citer –, que le Conseil fédéral adhère aux objectifs de l'initiative. C'est dit à plusieurs reprises dans le message, notamment aux pages 6024, 6033, 6041 de la version française du texte.

Mais voilà! le Conseil fédéral reconnaît qu'il y a un problème, dit qu'il adhère aux objectifs de l'initiative populaire et que, pour l'essentiel, il approuve ce texte. Et, dans le même temps, non seulement il recommande le rejet de l'initiative populaire, mais encore il ne propose pas de contre-projet. Pourquoi? Parce que le Conseil fédéral continue de croire à cette fiction, à laquelle bon nombre de pays ont cru ces 20 dernières années, qui veut que l'on puisse se borner à des recommandations, à des procédures non contraignantes et s'en remettre à la "responsabilité sociale" des entreprises. Mais cette responsabilité sociale des entreprises est un mode de régulation qui, jusqu'ici, a montré qu'il ne fonctionnait pas! C'est un échec! Donc il faut passer à des choses qui soient un peu plus normatives.



C'est la raison pour laquelle il faut soit adhérer au texte de l'initiative populaire, soit rédiger un contre-projet. On attend du Parlement – sentiment très largement partagé par les entreprises du pays – qu'il s'attelle à ce problème en rédigeant un contre-projet. Si l'on excepte Economiesuisse qui, pour des raisons totalement idéologiques, est opposée à ce qu'on légifère en cette matière, l'on se rend compte, prise de position après prise de position des milieux concernés, qu'un contre-projet est souhaité. Ce que je trouve très significatif, c'est que ce contre-projet n'est pas souhaité par des gens très éloignés de la problématique, mais qu'il est au contraire souhaité par ceux qui sont sur le terrain, par ceux qui sont directement concernés.

Quelles sont ces entreprises concernées? Nous les connaissons bien à Genève, ce sont les entreprises, notamment, qui sont actives dans le domaine des matières premières et du transport maritime. C'est ainsi que la Swiss Trading and Shipping Association, qui est l'association qui regroupe 88 de ces entreprises, nous demande – expressément – de rédiger un contre-projet. Et ces entreprises sont les plus grandes du pays dans ce domaine, ce sont des entreprises telles que Vitol, Mercuria Energy Trading, etc. Ce sont les plus grosses entreprises actives dans ce domaine qui demandent, parce qu'elles en ont besoin, de rédiger un contre-projet. On peut penser aussi au Groupement des entreprises multinationales. Elles aussi sont directement concernées. J'ignore si Schindler en fait partie, car il s'agit d'un groupement d'entreprises romandes. Mais il y a de grands groupes tels que Firmenich – le plus grand fabricant privé de parfums au monde – qui nous dit: "Rédigez un contre-projet." Caterpillar nous dit la même chose. Le groupe Richemont – qui est un groupe bien connu, actif dans le domaine des produits de luxe – nous dit la même chose, etc. Toutes ces entreprises, regroupées au sein du Groupement des entreprises multinationales, nous disent: "Entrez en matière sur un contre-projet." De la même façon, la Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse, qui regroupe notamment les grands distributeurs – Migros, Coop, Denner, etc. – s'est très clairement exprimée en faveur d'un contre-projet. D'autres entreprises encore – par exemple l'Association pour une économie durable, qui regroupe 350 entreprises –, qui sont peut-être moins directement concernées, nous demandent également de rédiger un contre-projet.

AB 2019 S 127 / BO 2019 E 127

Les entreprises que j'ai citées sont celles qui sont réellement concernées par cette problématique. Leurs responsables ne font ni de la théorie, ni de la politique, ni de grands discours sur le marché, mais ils sont confrontés, dans leur quotidien d'entrepreneurs, à cette problématique.

Alors comment peut-on expliquer cette attitude des entreprises concernées? Je dirai qu'il y a deux raisons. La première, c'est que, comme le Conseil fédéral le reconnaît, l'initiative poursuit des buts qui ne sont pas contestables. A ce propos, il faut rappeler que les principes directeurs qui ont été adoptés, en 2011, par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, et qui dictent la politique de tous les pays industrialisés sur ces questions, sont au nombre de trois et qu'on les retrouve dans le texte de l'initiative. Le premier principe est que les Etats doivent protéger les droits humains et imposer cette exigence aux entreprises. Le deuxième est que les entreprises ont un devoir de diligence en ce sens. Le troisième est que si elles ne respectent pas leur devoir de diligence, elles engagent leur responsabilité. Ces principes sont reconnus de façon générale par la communauté des nations; ils sont reconnus par l'ONU; et ce sont très précisément ces trois principes que vous retrouvez à l'alinéa 2 du texte de l'initiative, aux lettres a, b et c.

Ces principes, contrairement à ce que l'on nous indique, tous nos pays voisins y ont adhéré: l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie. On peut aussi mentionner les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, etc. Tous ces pays ont légiféré en la matière. Il est totalement inexact de prétendre que les législations de ces pays sont très en retrait de ce que propose le contre-projet. C'est exactement le contraire!

On ne va pas commencer ici à faire du droit comparé, mais la législation française va beaucoup plus loin que ce que propose le contre-projet. Il suffit de la lire. La législation française étend de façon considérable le cercle de la responsabilité, ainsi que les lieux où s'exerce le devoir de diligence. Et si on ne trouve pas dans la législation française une disposition identique à celle de l'article 55a qui est dans le contre-projet que nous proposons, c'est parce que le système de la responsabilité de l'entrepreneur en France est très différent, que le système des preuves libératoires n'est pas connu comme dans notre pays. Dès lors, ce que l'on peut affirmer, c'est que dans les faits en France la responsabilité des entreprises s'exerce sur un champ qui est bien plus vaste que ce qui est proposé dans le contre-projet. L'Union européenne se propose également d'adopter une législation dans ce domaine, fondée sur les principes de l'ONU. C'est une demande qui lui est faite de façon d'ailleurs répétée par son Parlement.

Finalement, la question qui se pose, c'est celle de savoir si la Suisse sera le dernier pays à légiférer. Est-ce que nous connaissons, comme ce fut le cas en 1998, une crise comparable à celle des fonds en déshérence? Est-ce que nous connaissons, comme ce fut le cas en 2008, une crise comparable à celle qui a mis fin au



secret bancaire? Est-ce que nous serons exposés, comme c'est le cas actuellement, aux pressions de l'OCDE pour revoir la fiscalité des entreprises multinationales? Est-ce nous allons de nouveau nous retrouver accusés d'être les tricheurs du monde qui essaient d'avoir des avantages concurrentiels en ayant un droit plus favorable pour les entreprises multinationales? Voyez-vous, ceux qui sont le plus directement concernés pensent que ce danger pour la réputation, nous ne devons pas risquer de le prendre, et que, maintenant, le moment est venu de légiférer en cette matière, à la suite de tous les pays que j'ai cités. C'est pour cela que la nécessité d'opposer un contre-projet à l'initiative populaire est largement soutenue.

Et puis la deuxième raison pour laquelle ce contre-projet est largement soutenu, c'est que ces entrepreneurs sont peut-être moins optimistes qu'Economiesuisse, qu'ils constatent que 114 organisations soutiennent l'initiative et que ce nombre va en augmentant, que des dizaines d'églises et de paroisses soutiennent cette initiative – peut-être que certains dans cette salle seront sensibles à cette mobilisation des milieux spirituels –, qu'un comité d'entrepreneurs regroupant 106 entreprises, dont toute une série d'entreprises familiales, soutient l'initiative et qu'il nous a écrit pour nous dire que, si nous ne voulions pas d'un contre-projet, il allait s'engager résolument et avec un esprit d'entrepreneur dans la campagne, qu'une soixantaine de comités ont déjà été mis en place pour soutenir l'initiative, que des dizaines de personnalités se sont engagées, etc. Tout cela pour dire aussi que ces entreprises directement concernées préfèrent un contre-projet que de voir passer l'initiative, ce qui est une probabilité réelle et qui les concerne directement, contrairement à ceux qui font des théories sur l'Etat libéral.

J'en viens au contre-projet lui-même. Que faut-il en dire? Eh bien, ce contre-projet n'est qu'une très, très pâle image de ce que réclame l'initiative. Tout d'abord, le contre-projet s'inscrit dans le cadre de notre ordre juridique et de la législation actuelle. C'est donc dire qu'il emploie des concepts qui sont familiers, et cela est extrêmement précieux en termes de sécurité du droit pour les entreprises, car cela leur permet de savoir qu'elles évoluent en terrain connu, à savoir le terrain du Code des obligations. A cet égard, je vous recommande de lire la prise de position de la Fédération suisse des avocats, qui nous a envoyé un courriel, le 6 mars, nous invitant à soutenir le contre-projet et en relevant qu'il amenait un plus au niveau de la sécurité du droit. Si l'initiative était adoptée sans contre-projet, cela signifierait entrer dans un domaine d'innovation législative où on ne sera plus tenu, mandat constitutionnel à l'appui, par les règles bien connues du Code des obligations.

Et puis, au-delà des questions de sécurité du droit, ce qu'il faut voir surtout, c'est que le contre-projet, si vous le lisez et que vous le comparez à l'initiative, est extrêmement différent de l'initiative. Je crois que ceux qui parlent de législation d'application n'ont pas très bien lu les textes. Non seulement on peut recenser plus d'une vingtaine de différences entre le contre-projet et l'initiative – et je ne vais pas toutes les énoncer – mais, en plus, elles portent sur des points extrêmement substantiels.

Tout d'abord, on peut penser à la problématique du devoir de diligence. Ce devoir de diligence, comme Monsieur Engler l'a rappelé, est limité, dans le cadre du contre-projet, aux dispositions reconnues sur le plan international, contraignantes et ratifiées par la Suisse. A cet égard, l'initiative mentionne uniquement qu'il faut respecter les droits de l'homme internationalement reconnus. Vous voyez que les précisions apportées par le contre-projet ne sont pas minces. Mais il y a bien d'autres différences substantielles entre l'initiative et le contre-projet. Ainsi, le devoir de diligence est, dans le contre-projet, strictement limité. Dans le contre-projet, le nombre d'entreprises concernées est extrêmement modeste par rapport à ce que prévoit le texte de l'initiative, qui concerne toutes les entreprises. De même, dans le contre-projet, les violations du devoir de diligence ne peuvent pas entraîner de responsabilité autre que celle prévue à l'article 55a du contre-projet, et il s'agit donc là de divergences extrêmement importantes par rapport au texte de l'initiative.

J'en viens maintenant à la question de la responsabilité, qui a été abordée par Monsieur Hefti. Sur ce point aussi, des restrictions importantes sont prévues dans le contre-projet. La responsabilité est limitée aux cas particulièrement graves, c'est-à-dire à ceux dans lesquels on parle d'atteinte à la vie, à l'intégrité corporelle ou à la propriété. La responsabilité n'intervient que si l'entreprise exerce un contrôle juridique sur la société fille. En d'autres termes, le contrôle économique est exclu, ce qui n'est pas le cas dans le texte de l'initiative. Il n'y a pas non plus de responsabilité prévue dans le contre-projet pour les relations d'affaires avec les tiers. De plus, le contre-projet prévoit énormément de preuves libératoires qui vont même au-delà du droit ordinaire. Enfin, le contre-projet ne prévoit pas de responsabilité civile pour les organes de la société, etc. Je pourrais encore continuer l'énumération, je me borne à souligner que la responsabilité est extrêmement restreinte dans le texte que nous avons adopté.

Si on veut aller au-delà, si on veut dire qu'il faut un contre-projet sans responsabilité aucune, on s'attaque au noyau même du texte de l'initiative, et je vois mal comment les auteurs de l'initiative pourraient envisager de la retirer.

C'est donc dire que, à l'exception de la clause de subsidiarité, le contre-projet représente un véritable compro-



mis, qui est acceptable pour les entreprises concernées et auquel les

AB 2019 S 128 / BO 2019 E 128

initiants peuvent se rallier. Il me semble qu'il est dans l'esprit de nos institutions que de soutenir un compromis favorable à la sécurité du droit et – je conclurai avec ces mots – à la bonne réputation de notre pays, qui accueille – on peut le rappeler – le siège du Conseil des droits de l'homme ainsi que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

Voilà quelques raisons qui plaident pour que la Suisse, à la suite de bon nombre d'autres pays, légifère en la matière.

Rieder Beat (C, VS): Wenn Sie, wie ich, oft nicht im gleichen Boot wie Economiesuisse sitzen, dann müssen Sie Ihre Position, wenn diese mit jener von Economiesuisse identisch ist, besonders genau überprüfen und sich überlegen, ob Sie eine wirklich stringente Position eingenommen haben. Ich kann die Rechtsrahmen im Ausland nicht so genau beurteilen wie Kollege Cramer. Nur fällt mir auf, wenn ich an Frankreich und Deutschland mit den grossen Rüstungskonzernen denke, dass mir nichts bekannt ist von Klagen gegen die Unternehmen in den genannten Ländern betreffend die Einhaltung von Menschenrechtsstandards. Daher konzentriere ich mich auf die Situation, die uns vorliegt.

Hier möchte eine Konzernverantwortungs-Initiative versprechen, dass wir die Menschenrechte weltweit von China über die Türkei bis Brasilien und bis in die Demokratische Republik Kongo über Schweizer Gerichte und über einen Schweizer Gerichtsstand durchsetzen können. Die Initianten versprechen sich, dass wir auch die internationalen Umweltstandards in allen Ländern der Welt über entsprechende Schweizer Urteile durchsetzen können. Damit möchte ich vorwegschicken, dass ich die ideellen Ziele der Initianten durchaus gut finde und einzig den Weg, den sie hier über eine einmalige Haftungs- und Gerichtsstandlösung in der Schweiz vorschlagen, unmöglich mittragen kann. Diese Lösung wird unsere Rechtsordnung überlasten, sie wird die Rechtsordnung eines Kleinstaates überlasten, und sie wird unsere Wirtschaftsunternehmen vor nicht zu überschätzende, unkontrollierbare Risiken stellen.

Ich bitte Sie daher vorweg, die Initiative abzulehnen und auch den indirekten Gegenvorschlag gemäss Antrag Noser abzulehnen. Falls Sie auf die Vorlage eintreten, bitte ich Sie, der Minderheit Hefti zu folgen, welche auf einen Antrag von mir zurückgeht, wonach nämlich eine Lösung ohne Haftung vorgeschlagen wird.

In meinem Votum werde ich mich nicht mit dem Initiativtext befassen – dieser findet bei der Kommissionsmehrheit wie auch bei der Kommissionsminderheit keine Zustimmung –, sondern mich einzig auf den Gegenvorschlag konzentrieren. Beim indirekten Gegenvorschlag hat ja die Subkommission zwei Entwürfe vorgelegt: einen mit Haftung und einen ohne Haftung. Ich werde in meinem Votum die von mir gewünschte Variante ohne Haftung begründen, weil ich Ihnen aufzeigen möchte, was es eigentlich heisst, wenn Sie in unserer Rechts- und Zivilprozessordnung eine solche Haftungsnorm einführen.

Mir ist klar, dass die Initianten ihre Initiative nur bei einem sehr weitgehenden Entgegenkommen des Parlamentes zurückziehen werden. Aber wir sind hier das Parlament, das nicht bei jeder Initiative einlenken darf und als Gegenvorschlag quasi die Ausführungsgesetzgebung der Initiative vorbereiten sollte. Zum einen muss unser Vorschlag, den wir hier verabschieden, für unsere Rechtsordnung und unsere Wirtschaft tragbar sein. Zum andern ist im internationalen Gesamtzusammenhang die Lösung ohne Haftung zielführender und kohärenter. Zur Umsetzung der OECD-Leitsätze und zur Einhaltung der Ruggie-Prinzipien braucht es keine Haftungsklausel. Wir wären, entgegen anderen Stimmen in diesem Saal, weltweit absolut in der Bandbreite aller westlichen Industrieländer.

Wenn Sie hier und heute dem weiterentwickelten Gegenvorschlag der Mehrheit der Kommission zustimmen würden, dann würde – der festen Überzeugung bin ich – die von uns im Parlament vorangetriebene Gesetzgebung zu dieser Volksinitiative zu schwersten wirtschaftlichen Nachteilen, aber auch zu rechtlichen Nachteilen für die Schweiz führen. Dabei wird meines Erachtens insbesondere von den Initianten, aber auch von den Befürwortern des Gegenvorschlages ausser Acht gelassen, dass wir nicht nur eine neue Haftungsnorm einführen, welche, wenn man den Befürwortern dieser Haftungsnorm Glauben schenken sollte, angeblich bereits jetzt vorhanden wäre. Dann frage ich mich, wieso es überhaupt eine neue Haftungsnorm braucht. Nein, die Gefährlichkeit dieses Gegenvorschlages besteht in der Kombination der gesetzlichen Änderungen, nämlich darin, dass wir erstens mit Artikel 55a OR eine neue Haftungsnorm in das Gesetz aufnehmen möchten, zweitens diese Haftungsnorm mit einer Änderung des Bundesgesetzes über das internationale Privatrecht (IPRG) verknüpfen, was drittens dazu führt, dass die Zivilprozessordnung der Schweiz in voller Breite auf solche Verfahren anwendbar wäre. Viertens kreieren wir dann zusätzlich noch im Aktienrecht entsprechende Sorgfaltspflichten und Berichterstattungspflichten, welche ihrerseits zwar nicht direkt zur Haftung führen, aber beim



Beizug dieser Elemente beim Exkulpationsbeweis Eingang in einen Zivilprozess finden.

Dabei werde ich nicht auf alle rechtlich fragwürdigen Elemente dieses Gegenvorschlages eingehen, sondern die Punkte, die mir am wichtigsten sind, hier darlegen.

Bei dieser Haftungsnorm in Artikel 55a OR, welche der Geschäftsherrenhaftung nachgebildet wurde, handelt es sich nicht etwa um eine Verschuldenshaftung, sondern um eine gewöhnliche Haftung. Der Kläger muss das Verschulden des Unternehmens nicht beweisen, sondern er muss einzig den Schaden, die Kausalität und die Widerrechtlichkeit beweisen. Es handelt sich um eine scharfe Kausalhaftung, welche dem Kläger bereits eine Last abnimmt, nämlich, das Verschulden des Geschäftsherrn bzw. seiner Hilfsperson nachzuweisen. Es ist der Beklagte, das heisst das Schweizer Unternehmen, welches dann gemäss Absatz 2 dieser Haftungsnorm allfällig einen Exkulpationsnachweis erbringen kann – wenn es ihm gelingt, zu beweisen, dass es die Massnahmen gemäss Artikel 716abis OR getroffen hat.

Bereits in der Grundanlage dieser Kausalhaftung wird daher ein Teil der Beweislast dem Beklagten übergeben. Gerade im vorliegenden Fall ist dieser Exkulpationsbeweis besonders beachtlich, weil das Unternehmen nachweisen muss, dass es sämtliche Massnahmen gemäss Artikel 716abis getroffen hat. Das dehnt den Umfang und den Gegenstand der Sorgfaltsprüfung so enorm aus, dass auch die Geschäftstätigkeit vor Ort von allen kontrollierten Unternehmen, aber auch von Dritten und Zulieferern Teil davon sein wird. Das heisst, die Aktiengesellschaft oder das Unternehmen haftet zwar nicht gemäss Artikel 55a Absatz 4 OR aufgrund von Geschäftsbeziehungen von Dritten, muss aber im Exkulpationsbeweis nachweisen, dass es die Sorgfaltsprüfung auch auf Geschäftsbeziehungen mit Dritten, d. h. Kunden und Konsumenten, ausgedehnt hat.

Ein kleines Fallbeispiel: Ein Schweizer Unternehmen verkauft seine Produkte über eine Tochtergesellschaft in Indien, welche von ihr total beherrscht ist, und die Produkte werden dort von Kunden gebraucht, die aufgrund von unfachmännischer Anwendung gesundheitliche Schäden erleiden. Dann müsste das Schweizer Unternehmen, um sich gemäss Artikel 55a OR exkulpieren zu können, nachweisen, dass seine Sorgfaltsprüfungspflicht gestützt auf Artikel 716abis OR vollumfänglich eingehalten worden ist – auch bezüglich dieser Kunden und der Dritten.

Mit anderen Worten: Der Exkulpationsbeweis wird enorm erschwert, und der erstinstanzliche Richter der Schweiz wird gezwungen sein, einen sehr tief in die sachverhaltsmässigen Ermittlungen am Schadensort eingehenden Sachverhalt abzuklären, um wirklich mit Sicherheit klären zu können, ob diese Sorgfaltsprüfung auch effektiv in allen Bereichen durchgeführt wurde. Das heisst, diese Haftungsnorm, welche offensichtlich von den Initianten und auch von den Befürwortern des Gegenvorschlages als "nicht sehr strenge Haftung" bezeichnet wird und nur das geltende Recht quasi beleuchten oder verdeutlichen soll, ist eine neue Kausalhaftung mit enormen Anforderungen an den Exkulpationsbeweis, welche es schweizerischen Unternehmen sehr schwer machen würde, sich aus dieser Haftung zu befreien. Bereits die

AB 2019 S 129 / BO 2019 E 129

Einreichung einer solchen Klage dürfte daher diese Unternehmen zu grossen prozessualen Aufwänden zwingen.

Das eigentliche Kernproblem der Konzernverantwortungs-Initiative wie auch des Gegenvorschlages ist aber die Extraterritorialität. Das heisst, wir dehnen unsere Gesetze, unsere Standards, unsere Rechtsanwendung auf Sachverhalte im Ausland aus. Dies wird dazu führen, dass der erstinstanzliche Richter der Schweiz – unabhängig davon, ob Sie jetzt eine Subsidiaritätsregel einführen, wie es die Mehrheit der Kommission wünscht, oder ob Sie keine solche Regel einführen, wie es die Minderheit wünscht – nur mit Rechtshilfe, nur mit Sachverhaltsabklärungen vor Ort, nur mit Zeugeneinvernahmen vor Ort und nur mit Editionen von Dokumenten vor Ort, nur mit allenfalls sehr kostspieligen Expertisen den Sachverhalt in der Schweiz vollständig abklären kann. Dies bedeutet eine unglaubliche Belastung unseres Rechtssystems und unserer Richter mit entsprechenden Kostenfolgen.

Es zeigt sich bereits in einem anderen Bereich, im Völkerstrafrecht, wie schwierig es ist, wenn Schweizer Behörden – das sind immerhin ganze Bundesanwaltschaften – entsprechende Ermittlungen in diesen Ländern durchführen müssen, um beweistaugliche Anklagen erstellen zu können. Dies wird in einem Zivilprozess, wenn auch nicht in solch grossem Masse, ähnliche Konsequenzen haben. Wir werden unser Rechtssystem überlasten und uns mit enormen Kosten konfrontiert sehen. Der Schweizer Richter wird dabei Sachverhalte beurteilen müssen, welche sich vollumfänglich im Ausland abspielen. Er wird sich auf Gutachten und Dokumente verlassen müssen, welche nicht durch ihn auf Güte und Echtheit überprüft werden können. Und er wird sich bei der Erbringung der Beweise mehrheitlich in einem Umfeld bewegen, das ihm völlig unbekannt ist und das er zuvor auch nicht kannte. Damit wird eine Erwartung an unser Schweizer Rechtssystem geknüpft, die dieses unmöglich erfüllen kann.



Falls wir dann noch mit dem Gegenvorschlag, wie es die Mehrheit der Kommission mit Artikel 55a Absatz 6 tun möchte, die Subsidiarität einführen, müsste der Richter vorweg die Rechtslage in diesem ausländischen Staat untersuchen und beurteilen, ob dieses Land in der Lage ist, am Erfolgsort des Schadens ein rechtsstaatlich einwandfreies Verfahren durchzuführen. Dies müsste sogar noch innerhalb einer angemessenen Frist sein, sprich – gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung -: Es müsste innert vier Jahren zu einem erstinstanzlichen Urteil kommen. Der gleiche Richter müsste zum Schluss kommen, dass dieser Staat nicht in der Lage ist, ein solches rechtsstaatlich einwandfreies Verfahren durchzuführen. Wenn er über die Gerichtsstandregelung des IPRG diesen Prozess in der Schweiz führen will, muss er zur Beweisermittlung im Beweisverfahren auf die Rechtshilfe eines solchen Staates zurückgreifen. Er müsste einwandfreie rechtsstaatliche Rechtshilfe mit entsprechenden prozeduralen Garantien für die Kläger und Beklagten verlangen.

Dies scheint mir ein Ding der völligen Unmöglichkeit zu sein. Er wird bereits im Rahmen der Beurteilung des Sachverhaltes, im Beibringen der Beweise seine Schwierigkeiten haben und sich zuletzt dem Vorwurf ausgesetzt sehen, dass er selbst, der Schweizer Richter, nicht in der Lage ist, innert angemessener Frist ein erstinstanzliches Urteil zu erlassen. Das heisst, wir schädigen unsere eigene Justiz, und wir riskieren einen eigentlichen Reputationsschaden für unsere Justiz.

Oft wird von den Initianten und den Befürwortern des Gegenvorschlages argumentiert, solche Klagen wären sowieso sehr selten und stünden bereits jetzt vor unüberwindbaren Hürden, nämlich dem Beibringen der Beweismittel und den nötigen finanziellen Mitteln. Dabei wird ausgeblendet, dass wir mit der Änderung des IPRG und der Festlegung eines Gerichtsstandes am Sitz der Hauptverwaltung oder an der Hauptniederlassung des Unternehmens in der Schweiz den Weg öffnen, nicht nur örtlich, sondern auch sachlich, zur Anwendung des schweizerischen Rechts. Dazu gehört nun einmal auch die Schweizerische Zivilprozessordnung, dieses kleine Heft, das Sie vielleicht alle kennen. Wenn Sie die Schweizerische Zivilprozessordnung auf solche Prozesse anwenden können, dann werden Sie auch sämtliche Prozessbehelfe der Zivilprozessordnung auf solche Prozesse anwenden müssen. Das bedeutet im konkreten Prozessfall Folgendes:

1. Ein Kläger, selbst wenn er aus dem Ausland kommt, wird auch nach den neusten Bundesgerichtsurteilen, sofern er mittellos ist, die vollständige unentgeltliche Rechtspflege vom ordentlichen Richter der ersten Instanz in der Schweiz verlangen können. Das heisst, der Prozess wird auf Kosten der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone durchgeführt, sofern der Kläger nur nachweisen kann, dass er nicht über genügende Mittel verfügt, und das dürfte in einer Vielzahl solcher Verfahren möglich sein.

2. Dem Kläger stehen sämtliche Beweismittel der Zivilprozessordnung offen. Das heisst, er kann im Rahmen der Beweisanträge die Partei- und Zeugeneinvernahmen verlangen. Er kann die Edition sämtlicher Geschäftsdokumente der Beklagten verlangen, welche für die Beurteilung des Sachverhaltes massgeblich sind. Er kann Gutachten verlangen, welche beurteilen sollen, ob ein Schaden vorhanden ist, wie hoch der Schaden ist, ob die Kausalität und die Widerrechtlichkeit gegeben sind. Auch dies ist auf der Basis der vollständigen unentgeltlichen Rechtspflege möglich, selbstverständlich auf Kosten der schweizerischen Rechtsordnung.

3. Die Zivilprozessordnung kennt das Institut der vorsorglichen Beweisführung. Falls der Kläger glaubhaft machen kann, dass für die Aufnahme der Beweise unmittelbarer Handlungsbedarf besteht, weil seine Beweise gefährdet sind, kann er gemäss den Vorschriften von Artikel 158 der Zivilprozessordnung bereits vor Einleitung eines Prozesses – also vor Eröffnung eines eigentlichen Prozesses – entsprechende Beweismassnahmen vor dem erstinstanzlichen Richter verlangen, was in akuten Fällen oftmals der Fall sein wird.

Ich bin auch der Meinung, dass der Anwaltsverband einer solchen Änderung in unserer Gesetzgebung zustimmen könnte. Dadurch öffnen sich seinen Mitgliedern erhebliche neue Prozessfelder, weil Anwälte eben gerade dieses Organ bzw. Institut brauchen, um vorweg die Prozesschancen in einem allfälligen Hauptprozess abklären zu können, notabene auch völlig unentgeltlich.

4. Dem einen oder anderen wird entgangen sein, dass wir eine Revision der Zivilprozessordnung planen. Wir möchten in der Zivilprozessordnung einen sogenannten kollektiven Rechtsschutz einführen. Laienhaft gesagt, wünschen wir sogenannte Gruppenvergleichsverfahren. Das heisst, eine Vielzahl von Geschädigten kann sich zu einem Verein zusammenschliessen und dann mit dem Schädiger einen Vergleich abschliessen oder gemeinsam gegen den Schädiger klagen.

Man plant und diskutiert auch die Verbesserung der bestehenden Verbandsklage. Neu soll ein Verband finanzielle Ersatzansprüche der betroffenen Personen vor Gericht durchsetzen können, wenn die einzelnen Geschädigten dazu ihr Einverständnis geben. Diskutiert werden in diesem Zusammenhang Beweiserleichterungen, Strafschadenszahlungen, Regeln zur Schadenspauschalisierung und Erfolgshonorare.

Das heisst für mich: Hier sollten auch beim letzten vernünftigen Anwalt die Alarmlampen auf Rot schalten. Im konkreten Anwendungsfall – falls wir die Zivilprozessordnung so ändern – werden diese Rechtsmittel selbstverständlich auch den Klägern in diesen Prozessen zugutekommen. Dann sind wir nicht mehr fern vom Rechtssy-



stem von Amerika, das wir gerne belächeln, welches es aber dem Kläger erlaubt, schon nur durch Androhung der Klage hohe Vergleichszahlungen von entsprechend gutbetuchten Konzernen zu erreichen. Genau dies droht bei Annahme eines solchen Gegenvorschlages oder bei Annahme der Initiative.

Bei dieser Ausgangslage davon auszugehen, dass es nur selten zu Klagen käme, ist gewagt. Selbstverständlich ist es sehr schwierig vorauszusagen, wie sich die Rechtsprechung und daraufhin auch die Anzahl der Klagen in der Schweiz entwickeln würden. Es hängt viel davon ab, wie erfolgreich die ersten Klagen sein werden. Aber es kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass die internationalen Grosskonzerne der Schweiz sich mit erheblichen Klagen und mit massiven Klagebegehren konfrontiert sehen würden. Neben dem Reputationsschaden und neben der Gefahr, dass man im Rahmen des Beweisverfahrens eine Vielzahl von Geschäftsprozessen und Geschäftsdokumenten offenlegen

AB 2019 S 130 / BO 2019 E 130

müsste, besteht mehr noch die Gefahr, dass sich die Verfahren aufgrund der Schwierigkeiten des Beweisverfahrens über Jahre hinausziehen können. Dies ist ein ideales Klima für die Einreichung von Klagen. Wir kennen ähnliche Voraussetzungen in der Schweiz sehr gut, nämlich im Baurecht.

Es liegt mir fern, hier den Teufel an die Wand zu malen, aber bei einigermassen nüchterner Betrachtung bestehen diese prozessualen und haftungsrechtlichen Möglichkeiten. Der moderne schweizerische Zivilprozess ist gründlich und steht auch mittellosen Personen in voller Breite zur Verfügung. Schweizerische Gerichte werden, falls sie einmal für solche Verfahren zuständig würden, nicht einfach oberflächlich und allenfalls zugunsten von Schweizer Unternehmen urteilen, sondern das Recht unabhängig und in aller Gründlichkeit anwenden. Wenn sich dann ein Schweizer Unternehmen einer solchen Klage gegenüber sähe, hätte es sich entsprechend Artikel 55a OR einer Kausalhaftung zu stellen, aus welcher es sich allenfalls exkulpieren könnte. In diesem Prozess könnte aber die Klägerschaft den Beweis des Schadens, der Widerrechtlichkeit und der Kausalität auf Kosten der schweizerischen Rechtsordnung führen, und das Prozessrisiko wäre gering bis null, falls der Kläger in den Genuss dieser unentgeltlichen Rechtspflege kommt. Das wären lukrative Ausgangslagen für die Kläger und wenig lukrative für die Beklagten.

Auch die Vergleiche mit dem Ausland hinken in jeder Hinsicht, Herr Kollege Cramer, einerseits betreffend die Anwendungsbereiche des Gesetzes, andererseits betreffend Haftungsumfang. Unser Gegenentwurf würde mit Sicherheit fast alle international tätigen Schweizer Unternehmen erfassen. Ich habe nur einmal kontrolliert, wie viele Unternehmen unter die Umsatzlimite von 80 Millionen Franken fallen. Das sind bereits jetzt 700 Unternehmen, und es könnten so einige Tausend Unternehmen von dieser Gesetzgebung betroffen sein.

Alles in allem ist dieser Gegenvorschlag mit der Haftung eine Kombination von Haftungsnorm und Prozessrecht, welche für mich zu hohe Risiken für die sehr stark vernetzte internationale Wirtschaft der Schweiz aufweist, mit völlig unabsehbaren Folgen für die Unternehmen, aber auch für den Rechtsstaat Schweiz.

Ich bitte Sie daher, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen und auf den Gegenvorschlag nicht einzutreten.

Abate Fabio (RL, TI): Ein paar allgemeine Bemerkungen – ich möchte nicht wiederholen, was schon im Detail und ausführlich gesagt wurde -: In seiner Medienmitteilung vom 15. September 2017 hat der Bundesrat geschrieben, dass die Initiative zu weit gehe. Das ist auch die Meinung der Mehrheit der Kommission, also unsere Meinung. Der Bundesrat hat weiter gesagt, dass er von der schweizerischen Wirtschaft erwarte, dass sie ihre Verantwortung vor allem auch bei Aktivitäten in jenen Bereichen, in denen die Initiative Probleme betont hat, wahrnehme. Deswegen muss man die Kernanliegen der Initiative auf freiwilligem Weg umsetzen. Die daraus folgende Empfehlung zur Ablehnung der Initiative erfolgte ohne direkten und ohne indirekten Gegenvorschlag. Im Gegensatz dazu hat unsere Kommission grossmehrheitlich – mit nur einer Gegenstimme – einer Kommissionsinitiative zur Ausarbeitung eines indirekten Gegenentwurfes zugestimmt. Warum? Einerseits ist die Überzeugung vorhanden, dass eigentlich Handlungsbedarf gegeben ist. Klar, diese Initiative geht zu weit – trotzdem könnten die Anliegen auf Stufe Gesetz kodifiziert werden, also ohne neue Bestimmungen in die Verfassung einzusetzen. Andererseits – und das ist verständlich – gibt es taktische Gründe, und zwar die Suche nach einer Lösung, die ermöglichen würde, dass die Initiative zurückgezogen wird.

Wir haben den Gegenvorschlag des Nationalrates kritisch überprüft. Kollege Engler hat ausführlich darüber berichtet. Nach der Arbeit unserer Subkommission und den Beschlüssen unserer Kommission wurde der Gegenvorschlag ohne Verzug von den Initianten offen kritisiert, weil sie die Voraussetzungen, um die Initiative zurückzuziehen, nicht erfüllt sahen. Herr Noser hat seinen Redebeitrag dieser Frage gewidmet.

Ich kann mich somit folgendermassen äussern: Ein indirekter Gegenentwurf ist keine Fotokopie eines Anwendungsgesetzes einer Volksinitiative, der zugestimmt wurde. Gleichzeitig kann man auch nicht sozusagen eine leere Schachtel ohne Substanz vorschlagen. Die verständlicherweise eingesetzte Subsidiaritätsklausel, die im



Detail beschrieben wird, ist meiner Meinung nach kein Grund, die übrigen Bestimmungen des Gegenvorschlages einfach zu löschen und zu vergessen.

Aber wenn niemand oder fast niemand – die Opponenten einerseits und die Initianten andererseits – diesen Gegenvorschlag schätzt, hat es keinen Sinn zu insistieren. Vielleicht wird im Nationalrat eine Lösung gefunden – hoffen wir es. Aber vermeiden wir unnötige Übungen, die in der Vergangenheit unter ähnlichen Umständen nur Konfusion verursacht haben, zumal vor dem Volk. Die Konsequenzen sind klar: eine Abstimmung ohne Gegenvorschlag mit einem positiven Ergebnis für die Initiative einerseits, aber mindestens sieben oder zehn Jahre Wartezeit bis zum Inkrafttreten eines Anwendungsgesetzes andererseits. Jedermann muss für sich selbst Verantwortung übernehmen.

Levrat Christian (S, FR): Je crains d'avoir ici ou là une vision un peu différente de celle de Messieurs Rieder et Noser et de devoir apporter quelques nuances à leur jugement particulièrement carré – si je peux me permettre cette remarque d'entrée de cause.

Une simple revue de presse des six derniers mois, et exclusivement encore de la presse romande, devrait suffire à nous convaincre de la nécessité d'agir. Je vous cite quatre des multiples articles qui ont été publiés et qui nous concernent directement: traders de coton suisse et travail des enfants au Burkina Faso; entreprise de chimie suisse qui vend des pesticides hautement toxiques à des paysans indiens n'ayant ni les connaissances ni les équipements de protection nécessaires; entreprise pharmaceutique suisse qui attribue une licence à une firme syrienne important des produits chimiques avec lesquels peuvent être fabriquées des armes C, alors même que l'Union européenne les interdit; enfin, traders de caoutchouc suisses et vol des terres au Liberia. On pourrait ajouter, pour une phase à peine plus ancienne, Lafarge impliquée dans le financement de l'organisation terroriste Daech en Syrie.

Nier sur cette base la nécessité d'agir demande une imagination particulièrement fertile. La situation pour notre pays s'est encore aggravée par l'installation, au cours des dernières années, d'entreprises actives dans le domaine de l'extraction. On peut penser à Glencore à Zoug ou à Vitol à Genève. Le risque de réputation pour notre pays est d'autant plus important que la plupart des Etats de l'OCDE ont pris des mesures pour encadrer l'activité de leurs multinationales à l'étranger.

Je suis assez frappé du débat juridique qui a eu lieu aujourd'hui. Pour ma part, je m'en tiendrai aux législations les plus récentes qu'ont adoptées des Etats comparables: la loi de vigilance en France, présentée par Monsieur Cramer – je n'y reviens pas – et le "Modern Slavery Act" en Grande-Bretagne, qui introduisent des obligations de diligence et une responsabilité qui va au-delà de celle qui est prévue par l'initiative.

Je renonce pour ma part à vous faire un cours de droit et à démontrer, point par point, pourquoi cette responsabilité va au-delà – c'est du reste également le cas en Grande-Bretagne –, et je me référerai simplement à mon ancien professeur de droit qui a le bon goût d'être le spécialiste en questions de responsabilité civile, d'enseigner aux Universités de Fribourg et de Georgetown à Washington, aux Etats-Unis, et qui se trouve avoir été, sur ces questions de responsabilité civile, professeur invité aux Universités de Turin, de Paris ou de Londres. Il s'agit du professeur Franz Werro, que je cite en français dans le texte: "En somme, la règle de responsabilité du projet est plus favorable aux entreprises que celles consacrées à l'étranger. Ses détracteurs feraient bien de le comprendre et de réaliser qu'ils contredisent des propositions de droit désirable faites de longue date, en parfaite harmonie avec le reste du droit suisse. En réalité, le projet, qui se borne à concrétiser ces propositions, renforce la sécurité du droit et

AB 2019 S 131 / BO 2019 E 131

ne menace en rien les intérêts bien compris de nos entreprises."

Il s'agit d'une prise de position du professeur Werro, qui est un spécialiste à la fois des questions de responsabilité civile et de droit comparé, et qui siège notamment au conseil de l'Institut suisse de droit comparé. Les affirmations plus ou moins gratuites des opposants au contre-projet contredisent clairement cette analyse juridique de l'un des meilleurs spécialistes en la matière, une analyse qu'il a d'ailleurs répétée pas plus tard que ce matin sur les ondes de la chaîne radio "RTS La Première".

Le professeur Werro considère que le projet dont nous débattons se situe en deçà des projets comparables discutés dans les Etats voisins, et cela me paraît être ce qu'il convient de retenir, d'autant plus que les conditions qui sont posées par le droit suisse à l'admission d'une responsabilité de l'employeur pour ses filiales à l'étranger sont restrictives. Il s'agit en effet, pour les plaignants, de faire la preuve du dommage, de la causalité, de l'illicéité, du lien fonctionnel, du rapport de subordination. Il existe donc toute une série de conditions qui sont posées à la preuve de cette responsabilité, avec une possibilité que beaucoup d'Etats étrangers ne connaissent pas, qui est celle, pour l'entreprise, d'apporter une preuve libératoire qui est la preuve qu'elle a



manifesté la diligence nécessaire et que toutes les mesures raisonnablement exigibles ont été prises pour éviter la survenance du dommage.

A mon sens, il convient de retenir que le projet dont nous débattons est un compromis, qu'il ne place pas la Suisse dans une position particulière, mais qu'il fait simplement de notre pays l'égal d'autres places économiques comparables. Nous avons affaire à un compromis politique et économique avec la société civile; un compromis qui est assez loin, en fait, du texte de l'initiative.

Pour ma part, je plaide pour un contre-projet qui inclut bien sûr une description des obligations de diligence des multinationales à l'étranger, mais qui tienne également compte de l'évolution des attentes de la société face à la responsabilité des multinationales pour leurs actes à l'étranger.

A l'heure de Facebook, des téléphones portables et de la liberté de la presse, il est complètement illusoire – et la courte revue de presse que j'ai faite au départ le démontre – de considérer qu'une société établie en Suisse puisse purement et simplement échapper à toute responsabilité pour l'action de ses filiales à l'étranger.

Pardonnez-moi de vous le dire avec une certaine franchise, mais j'ai le sentiment que nous sommes encore une fois dans ce conseil au point zéro de l'histoire. Cela nous renvoie à des situations similaires dans lesquelles nos prédécesseurs avaient pris des décisions erronées, qui s'étaient avérées extrêmement onéreuses pour notre pays. La première de ces situations, c'est le refus de nos prédécesseurs de réagir à temps lors de l'affaire des fonds juifs en déshérence, lorsque la question du rôle de la Suisse dans l'Holocauste s'est posée. La deuxième situation similaire, c'est le refus de nos prédécesseurs – et en partie d'un certain nombre de celles et ceux qui siègent dans ce conseil – de voir à temps les difficultés que causait pour notre pays notre obstination en matière de secret bancaire, d'avoir saisi trop tard que les règles du jeu sur le plan international étaient en train de changer.

La question qui se pose pour nous aujourd'hui est de savoir si nous allons apprendre quelque chose de l'histoire ou si, à l'infini, nous allons répéter les erreurs du passé. Allons-nous comprendre que l'impunité dont bénéficient les moutons noirs parmi les multinationales établies en Suisse est définitivement révolue et qu'on ne peut pas, sans rendre de compte à notre justice, tenter de s'enrichir par le travail des enfants, la destruction de la nature, la commercialisation de pesticides mortels ou l'extraction de minerais en zone de guerre au détriment des droits des habitants de ces régions?

Ma conclusion est assez claire: j'ai le sentiment que, dans cette affaire, l'histoire est en marche, qu'elle contraindra les multinationales à assumer la responsabilité non seulement de leurs comportements directs, mais également de leurs filiales et de leurs partenaires d'ici à quelques années. La question à laquelle nous devons répondre – et votre combat, chers collègues, est un combat d'arrière-garde – est de savoir si nous voulons forger, nous-mêmes, en Suisse, dans ce conseil, les contours de la responsabilité des entreprises ou si nous allons jouer les autruches, ignorer que le monde évolue et laisser d'autres fixer ces règles, comme nous avons malheureusement dû l'admettre dans le cadre du secret bancaire ou des fonds juifs en déshérence.

Pour moi, cette initiative est une bénédiction pour notre économie. La Commission des affaires juridiques, dans sa majorité, l'a bien compris. C'est une bénédiction parce qu'elle nous offre l'occasion de clarifier la portée de l'obligation de diligence des entreprises; elle nous offre aussi l'occasion de clarifier pour nous, en Suisse, les conditions de la responsabilité.

Nous avons travaillé honnêtement – et je l'ai fait également – à l'élaboration d'un contre-projet, mais si j'en juge aux pressions qui ont été exercées ces derniers temps par Economiesuisse, je ne serai pas étonné qu'une majorité décide soit d'y renoncer, soit – ce qui revient au même – de le vider de presque l'entier de sa substance, en renonçant aux règles sur la responsabilité.

Je dois vous dire que, alors que 120 oeuvres d'entraide, les églises, des entreprises – on a parlé de la Migros, Monsieur Cramer vous a parlé du Groupement des entreprises multinationales – reconnaissent la nécessité d'agir, je ne serai pas triste d'avoir à mener une campagne sur les activités de Glencore, de Vitol, de Nestlé ou de Syngenta en Suisse. J'ai l'impression que l'aveuglement idéologique, dont font preuve certains dans cette salle et qu'on a pu lire dans des prises de position d'Economiesuisse, rappelle beaucoup la position des mêmes milieux lorsqu'il s'agissait de régler la question des rémunérations abusives, de l'immigration de masse ou de la réforme de l'imposition des entreprises III. On a cette même obstination volontariste qui ignore l'évolution de la société, qui ignore les soucis de la population que sont ses aspirations pour un minimum de justice sociale, son ambition à ne pas laisser l'image de notre pays se dégrader ou être réduite à celle de quelques moutons noirs et que cette ambition exige d'autres réponses qu'un haussement de sourcil et une campagne menée à coup de millions par Economiesuisse et ses relais politiques.

Je vous demande donc de soutenir l'idée d'un contre-projet, d'entrer en matière sur le projet 2, et de le faire honnêtement. Entrer en matière en se contentant de régler la question de la diligence et en refusant toute mention à la responsabilité, c'est se donner bonne conscience à bon marché, c'est se tromper soi-même. La



question de la responsabilité des entreprises est au coeur du projet dont nous parlons, elle constitue l'étape indispensable pour mettre la Suisse au niveau des autres Etats comparables.

Pour moi, nous avons trois possibilités qui sont en soi assez claires. La première, c'est de recommander le refus de l'initiative et du contre-projet. Cette approche idéologique ignore l'évolution des standards internationaux en la matière. C'est une erreur politique qui nous rattrapera. Elle est comparable, dans sa portée, à celle de nos prédécesseurs sur l'Holocauste ou sur le secret bancaire.

La deuxième possibilité, c'est de recommander le rejet de l'initiative et de soutenir un contre-projet qui codifie à la fois le devoir de diligence et la responsabilité des entreprises. Je suis très reconnaissant à Messieurs Hefti et Rieder – qui, malheureusement, après son cours de droit, a jugé utile de nous quitter –, de l'avoir dit clairement: un contre-projet qui ignore complètement la question de la responsabilité ou qui introduit une règle de subsidiarité n'a pas grand sens. Dans ce cas, il vaudrait peut-être mieux en revenir à la première option. Selon moi, un contre-projet qui est honnête doit impliquer une compétence principale de la Suisse pour traiter des cas de responsabilité et ne pas permettre de se cacher derrière de sombres histoires de subsidiarité, sinon cela n'a strictement aucun sens.

La troisième possibilité, c'est de recommander d'accepter l'initiative populaire. C'est ce que je vous propose de faire. La Suisse serait à la hauteur de ses ambitions en matière de droits humains et elle aurait pris enfin, et pour une fois, la mesure des risques que font peser sur notre réputation les comportements de quelques entreprises peu scrupuleuses dans

AB 2019 S 132 / BO 2019 E 132

leurs activités à l'étranger. Au final, la victime de ces comportements peu scrupuleux, c'est l'économie suisse dans son ensemble. En recommandant l'acceptation de l'initiative, nous soutenons précisément notre place économique, parce que nous considérons qu'elle vaut mieux que quelques entreprises qui ne respectent ni l'environnement ni les droits sociaux à l'étranger.

Vonlanthen Beat (C, FR): Nach den verschiedenen brillanten juristischen Plädoyers erlaube ich mir nun, einige weniger juristische Aspekte hervorzuheben: Angst ist ein schlechter Ratgeber, ganz besonders in der Politik. Wenn ich die unzähligen Zuschriften lese, die wir in den letzten Tagen zum vorliegenden Geschäft erhalten haben, dann springt mir dieses ungute Angstgefühl geradezu an den Kopf. Hier einige Beispiele zur Illustration: "Bitte stimmen Sie dem Gegenentwurf zu, denn es dürfte eine der letzten Chancen sein, einen Abstimmungskampf zu verhindern." Oder: "Die Konzernverantwortungs-Initiative dem Volk ohne Alternative vorzulegen birgt ein grosses Risiko." Oder es heisst, angesichts erheblicher Reputationsrisiken für den Standort Schweiz sei unbedingt ein akzeptabler Gegenvorschlag zu verabschieden.

Es ist eigentlich erstaunlich und auch sehr bedenklich, dass man in einer direkten Demokratie Angst vor dem Volk hat oder haben muss. Ich bin durchaus auch der Auffassung, dass wir, wenn nicht absolut notwendig, Volksabstimmungen vermeiden sollten. Im vorliegenden Fall der Konzernverantwortungs-Initiative ist dies ganz besonders angezeigt, da eine Annahme für unseren Wirtschaftsstandort verheerende Auswirkungen hätte. Gleichzeitig müssen wir aber mit ruhigem Kopf analysieren, worum es geht.

Der Bundesrat hat es in der Botschaft zu dieser Volksinitiative auf den Punkt gebracht: Er anerkennt die Kernanliegen der Initiative, aber nicht die vorgeschlagenen Instrumente. Konkret schreibt er: "Eine Regulierung im Sinne der Initiative wäre international nicht koordiniert und würde den Wirtschaftsstandort Schweiz benachteiligen. Der Bundesrat setzt daher auf ein international abgestimmtes Vorgehen und rechtlich nicht verbindliche Massnahmen." Er verweist auf erst kürzlich beschlossene Aktionspläne. Für Klagen aus unerlaubter Handlung gegen ausländische Unternehmen, die von Schweizer Unternehmen kontrolliert werden, verweist der Bundesrat schliesslich auf die Zuständigkeit der Gerichte am Sitz der beklagten Unternehmen und am Handlungs- beziehungsweise Erfolgsort.

Also ist ein Gegenvorschlag nach bundesrätlicher Auslegeordnung gar nicht nötig und – ich füge hinzu – nach den eingehenden und seriösen Arbeiten und Diskussionen in der nationalrätlichen und der ständerätlichen Kommission für Rechtsfragen auch gar nicht möglich. Die Kontrahenten haben nämlich ihre roten Linien gezogen. Die Initianten geben klar ihre Haltung zu erkennen und sagen: "Wenn ihr den von der ständerätlichen Kommission für Rechtsfragen ausgearbeiteten Entwurf akzeptiert, werden wir, namentlich wegen der Subsidiaritätsklausel, die Initiative nicht zurückziehen." Die Wirtschaft gibt ihrerseits zu verstehen, der ständerätliche Entwurf stelle eigentlich eine vorgezogene Umsetzung der Initiative dar: Mit der zu weit gehenden Haftungsbestimmung würden wir die international tätigen Unternehmen einer Klagewelle aussetzen, die für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit verheerende Folgen haben würde.

Der Ständerat soll die Chambre de Réflexion sein. Was können wir hier also noch bewirken? Ich war lange



Zeit auch der Meinung, wir sollten eine akzeptable Kompromisslösung finden. Sollen wir also noch eine Runde wagen? Oder sollen wir das Experiment Gegenvorschlag nun beenden? Nach eingehender Analyse und langem Hin und Her bin ich zum Schluss gelangt, dass eine weitere Runde nichts bringt – es wäre vergebliche Liebesmüh. Die soeben erwähnten roten Linien nehmen mir jede Hoffnung auf eine mehrheitsfähige Lösung. Ich werde daher heute dem Antrag Noser zustimmen und für Nichteintreten stimmen. Selbstverständlich ersuche ich Sie, im gleichen Sinne zu handeln.

Es ist mir wichtig, die Diskussion auf den Boden der Realität zu bringen, und dazu will ich hier vier Punkte hervorstreichen:

1. Die Menschenrechte und die Umweltstandards sind ohne Wenn und Aber einzuhalten. Wenn man gewisse Verlautbarungen rund um die Konzernverantwortungs-Initiative liest, dann könnte man zum Schluss gelangen, in der Schweiz seien ausschliesslich Unternehmen angesiedelt, die darauf aus sind, die Menschenrechte in Drittstaaten zu missachten und Umweltstandards zu verletzen. Das ist aber grundfalsch und für unseren Wirtschaftsstandort geradezu rufschädigend. Die Unternehmen haben nämlich selber ein ureigenes Interesse daran, ethisch korrekt zu handeln. Die in den letzten Jahren stark entwickelten Regeln zur Corporate Social Responsibility geben heute den Ton an. Es wäre wirklich schlimm um unsere Wirtschaft bestellt, wenn sie solche internationalen Standards nicht einhalten würde.

Der Bundesrat hält in seiner Botschaft zur Initiative mit Recht Folgendes fest bzw. bringt es auf den Punkt: "Von den in der Schweiz ansässigen Unternehmen erwartet der Bundesrat, dass sie ihre Verantwortung im Bereich der Menschenrechte und der Umwelt bei allen ihren Aktivitäten auch ohne ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung wahrnehmen." Die fünf Wirtschaftsverbände Economiesuisse, Swiss Holdings, Swissmem, Scienceindustries und die Bankiervereinigung teilen uns in ihrem Schreiben vom vergangenen 1. März mit: "Die Schweizer Unternehmen haben nichts zu verbergen. Wir sind vielmehr bereit, im Abstimmungskampf aufzuzeigen, dass unsere Unternehmen Verantwortung leben und dass die Initiative verfehlt ist."

2. Die Wirtschaft geht mit dem guten Beispiel voran. Die Wirtschaft hat die Zeichen der Zeit längststens erkannt und geht mit gutem Beispiel voran. Ich will hier das Beispiel der Schokoladenindustrie speziell erwähnen. Als Chocosuisse-Präsident habe ich 2017 gemeinsam mit Frau Staatssekretärin Ineichen-Fleisch und Herrn Elmar Ledergerber, dem damaligen Präsidenten von Helvetas, die Schweizer Plattform für nachhaltigen Kakao aus der Taufe gehoben. Die Unternehmen der Schweizer Schokoladenindustrie engagieren sich bei dieser Multistakeholder-Initiative aus der Erkenntnis heraus, dass Lösungen für komplexe Herausforderungen ein gemeinsames Handeln erfordern. Das heisst, es braucht eine enge Zusammenarbeit sowie einen offenen und vertrauensvollen Austausch zwischen Kakaolieferanten, Regierungsvertretern, Nichtregierungsorganisationen und Forschungsinstitutionen.

Auf dieser Basis hat sich die Schweizer Schokoladenindustrie zum Ziel gesetzt, dass langfristig der gesamte in die Schweiz importierte Kakao aus nachhaltigem Anbau stammt. Dafür wurde bis 2025 als Zwischenziel eine Abdeckung von 80 Prozent vereinbart. Zusammen mit dem Seco wurden zudem messbare Anknüpfungspunkte zu den Sustainable Development Goals der Uno identifiziert, und die Behörden in den Kakao-Anbauländern werden aktiv einbezogen.

Ein anderes Beispiel ist ein Projekt zur Bekämpfung von Kinderarbeit auf Haselnussplantagen in der Türkei, das die Schweizer Schokoladenindustrie über den europäischen Süsswarenverband mit unterstützt. Auch hier sind der Einbezug der lokalen Behörden – unter anderem der lokalen Vertreter der Internationalen Arbeitsorganisation – sowie die Erhöhung der Sensibilität für die Problematik in den betroffenen Regionen zentral. Schweizer Unternehmen sind somit an vorderster Front mit dabei, wenn es um die Umsetzung internationaler Zielsetzungen geht.

3. Die wenigen schwarzen Schafe müssen konsequent zur Rechenschaft gezogen werden. Sie werden mir nun entgegen: Diese guten Beispiele sind ja gut und recht, aber was geschieht mit den weniger vorbildlichen Branchen, mit den schwarzen Schafen? Ich will solche Probleme nicht kleinreden. Ich bin dezidiert der Auffassung, dass gegen solche schwarze Schafe konsequent vorgegangen werden soll. Dazu muss aber festgehalten werden, dass es bereits heute effiziente Instrumente gibt, um gegen sie vorzugehen, ohne dass die gesamte Schweizer Wirtschaft mit der Haftungsbestimmung der Konzernverantwortungs-Initiative bzw. des Gegenvorschlages in Geiselschaft genommen wird.

Einerseits verfügen auch andere Staaten über Vollzugsorgane und Gerichte, andererseits gibt es den Nationalen Kontaktpunkt. Bei dieser Schlichtungsstelle können Verstösse

AB 2019 S 133 / BO 2019 E 133

von Schweizer Unternehmen im Ausland gemeldet werden. Ziel ist, eine Lösung zu finden, welche die Situation vor Ort nachhaltig verbessert. Die Schlichtungsstelle basiert auf den OECD-Leitsätzen für multinationale



Unternehmen. Jeder Unterzeichnerstaat muss einen Nationalen Kontaktpunkt einrichten. In der Schweiz ist er beim Seco angesiedelt. Zu den schwarzen Schafen will ich noch anfügen, dass man diese schon heute einklagen kann, wenn man will. Es braucht somit keine neue Haftungsgrundlage im Gesetz.

4. Die Schweizer Insellösung gefährdet die Attraktivität des schweizerischen Wirtschaftsstandorts massiv, und zudem schadet diese Schweizer Insellösung der Entwicklung in den Drittweltländern. Die Haftungsbestimmung hätte zur Folge, dass eine unkontrollierte Klagewelle auf die Schweizer Unternehmen zurollen würde und es zu politischen Schauprozessen käme, um die in der Schweiz ansässigen internationalen Firmen als Konkurrenten zu behindern oder gar auszuschalten. Es wurde in der Diskussion heute Morgen mehrmals erwähnt, dass Frankreich mit seiner "loi de vigilance" ein Beispiel sei. Aber während in Frankreich nur 150 Grossunternehmen betroffen sind, wären es in der Schweiz mehrere Tausend Unternehmen. Die Haftungsbestimmung würde aber auch Entwicklungsländern schaden, weil sie dazu führen würde, dass die Investitionen und die unternehmerische Verzahnung mit der lokalen Wirtschaft durch Schweizer Unternehmen in Ländern mit herausfordernder Umgebung nicht honoriert würden, sondern mit einer Haftungsgefahr verbunden wären.

Zusammenfassend gesagt: "Essayé, pas pu", muss die Schlussfolgerung aus den langen Diskussionen in den Kommissionen für Rechtsfragen des Nationalrates und des Ständerates sein. Die Unternehmensverantwortungs-Initiative ist eine gefährliche Initiative, die den Wirtschaftsstandort Schweiz massiv behindern würde, ohne aber eine Verbesserung der Menschenrechte und der Umweltsituation in den Drittweltländern zu bewirken. Der vorliegende Gegenvorschlag ist weder für die Initianten noch für die Wirtschaft annehmbar. Daher muss die Übung heute abgebrochen werden.

Das ist jedoch kein Problem, sondern geradezu eine Chance. Denn die Diskussionen mit den Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern werden es der Wirtschaft ermöglichen, Transparenz herzustellen und die Schweizerinnen und Schweizer davon zu überzeugen, dass es ihr wichtig ist, die Menschenrechte und die Umweltstandards auch in ihrer internationalen Tätigkeit zu respektieren. Ein Schweizer Alleingang, bei dem ausschliesslich die Schweizer Unternehmen mit international nicht abgestimmten Haftungsbestimmungen in Geiselhaft genommen würden, hätte verheerende Folgen für die Schweizer Wirtschaft. Das würde zudem bezüglich der Situation in den Drittweltländern keine Verbesserung bringen. Im Gegenteil: In dieser Hinsicht ist es ein geradezu ethisches Anliegen, die Initiative und den Gegenvorschlag abzulehnen.

Ich freue mich auf die Diskussion mit der Bevölkerung und bitte Sie, nicht auf den Gegenvorschlag einzutreten und die Unternehmensverantwortungs-Initiative abzulehnen.

Caroni Andrea (RL, AR): Ich hatte und habe viel Sympathie für das Anliegen der Initianten. Zwar ist es im Konzernrecht grundsätzlich recht ähnlich wie im Familienleben: Als Eltern haften Sie nicht für Ihre mündige Tochter, wenn sie etwas anstellt; bei meiner Fünfjährigen ist das noch etwas anderes. Ausserdem: Wenn Ihre mündige Tochter im Ausland etwas anstellt, dann haftet sie dort nach den dortigen Gesetzen. Ähnlich ist es auch im Konzern und seinem Mutter-Tochter-Verhältnis.

Aber dennoch habe ich lange Zeit Hand geboten, den Initianten entgegenzukommen, denn zum einen ist im Konzern das Verhältnis zwischen Mutter und Tochter bisweilen etwas enger oder sind die Töchter im Konzern etwas einfacher zu kontrollieren als im Familienleben. Zum andern sollte man auch nicht Tochtergesellschaften ausnützen, wenn in gewissen Staaten der Umwelt- und Menschenrechtsschutz so düster ist wie ein schwarzes Loch. Also habe ich mich in die Arbeit der Subkommission geschickt, mit dem Versuch, juristisch und politisch etwas hinzukriegen. Hier auch meinerseits der Dank an unseren Subkommissionspräsidenten Stefan Engler für seinen Einsatz und auch an diejenigen, die im Nationalrat den entsprechenden Versuch gewagt haben.

Zum Abschluss muss ich Ihnen berichten: Juristisch haben wir zwar etwas hingekriegt, politisch haben wir aber beim besten Willen keine Schnittmenge gefunden zwischen dem, was für die meisten Betroffenen noch akzeptabel wäre, und dem, was die Initianten für den Rückzug der Initiative gefordert hätten. Wenn es nun daran läge, dass die Wirtschaft alles abgeblockt hätte, könnte man sich ja darüber hinwegsetzen. Aber ohne irgendjemandes Lied zu singen, sage ich Ihnen: Aus meiner Sicht hat sich die Wirtschaft sehr stark bewegt, die Initianten leider relativ wenig.

Wir haben uns dann mit dem Entwurf eines indirekten Gegenvorschlages so weit auf die Initianten, die eigentlich immer etwas am selben Ort standen, zubewegt, dass wir nun mit einer Ausnahme dort stehen, wo sie die Initiative quasi zurückziehen könnten. Aber als wir dann in den Rückspiegel geschaut haben, haben wir gemerkt, dass die meisten der betroffenen Wirtschaftskreise weit hinter uns geblieben sind, mit den paar erwähnten Ausnahmen. Wenn man diese aber genauer anschaut, stellt man fest, dass viele von ihnen gar nicht unter die Schwellenwerte fallen würden und/oder keine solchen Töchter im Ausland haben – so lässt es sich natürlich einfach dafür sein. Zum Anwaltsverband hat Kollege Rieder ja schon einen augenzwinkernden Kommentar abgegeben.



Es ist auch nicht so, dass diese Haftung heute schon bestünde und man hier einfach toll Rechtssicherheit schaffen würde. Die Professoren können sich lange streiten, auf höchstem Niveau, inklusive des zitierten Professors Werro, ob der heutige Artikel 55 OR dies schon erfassen würde – aber das ist nicht die Frage. Denn wir haben immer internationale Verhältnisse. Da gilt vorher immer noch das internationale Privatrecht. Und das weist eben nicht auf Schweizer Recht, wenn der Schaden im Ausland ist, sondern auf ein ausländisches Recht. Von daher stellt sich die Artikel-55-OR-Frage nach heutigem Recht schlichtweg nicht, wie uns dies auch das Bundesamt für Justiz auf Anfrage bestätigt hat.

Die Initianten lehnen sogar die zwei letzten Elemente ab, um die wir für den Kompromiss noch ersucht haben. Das eine wäre eine Beschränkung der Prüfung auf den Konzern und seine Zulieferer unter Ausschluss der Abnehmer, und das andere wäre ein sanfter Filter, dass man die Fälle, die man im Ausland gut einklagen kann, nicht in die Schweiz trägt. Was nun unter dem Strich bleibt, ist ein Gegenentwurf, welcher diese Volksinitiative vorseilend umsetzt, ohne dass darüber mit der Bevölkerung gesprochen worden wäre. Was auch bleibt, ist ein Gegenvorschlag, der den Standort Schweiz aus meiner Sicht einmalig benachteiligen würde – nämlich durch diese Haftung, durch diese globale Anklagebank gegen Schweizer Unternehmen, die auch zur Erpressung missbraucht werden kann.

Mein Hauptproblem mit dem ganzen Geschäft ist: Wir schaffen damit eben doch eine Insellösung. Wir hören nun von den Initianten immer von den gleichen paar Ländern, die eine solche Lösung auch schon hätten, und wie international die Bewegung schon sei. Aber wenn man genau hinsieht, so sind es immer die gleichen zwei, drei Länder, die genannt werden. Ich höre immer von Frankreich, von den Niederlanden und von England. Das sind nur drei Länder, und es gibt 193 Uno-Mitgliedstaaten. Wenn man die einzelnen Länder genau anschaut – ich gebe Ihnen nur das Beispiel von Grossbritannien –, sieht man, dass das auch inhaltlich nicht mit uns übereinstimmt. Grossbritannien hat den Modern Slavery Act von 2015. Und wie es der Name sagt, geht es dort einzig und alleine um Zwangsarbeit, aber nicht um den ganzen Katalog aller möglichen Schandtaten inklusive Haftung.

Unter dem Strich: Gute Corporate Social Responsibility sieht meines Erachtens anders aus. Sie sollte mit den Unternehmen und nicht gegen sie gelebt werden. Sie sollte vor allem im globalen Gleichschritt und nicht im vorseilenden Alleingang erfolgen. Wenn Kollege Levrat zum Schluss sagt, wir sollten auf die Geschichte schauen, er habe den Eindruck, die Geschichte würde ihm Recht geben, wenn wir hier nicht handelten, dann muss ich sagen: Der Erste, der das gesagt

AB 2019 S 134 / BO 2019 E 134

hat, war Fidel Castro im Jahr 1953. Wenn ich jetzt schaue, wo Kuba in der Geschichte gelandet ist, dann bleibe ich lieber in der Schweizer Geschichte, in der Schweizer Rechtsordnung. Ich bitte Sie in diesem Sinne, nicht auf den Gegenvorschlag einzutreten.

Seydoux-Christe Anne (C, JU): Je déclare mes intérêts: je suis membre du conseil de fondation d'Action de carême, présidée par l'évêque Felix Gmür. La fondation et son président soutiennent l'initiative pour des multinationales responsables.

Mois après mois, des scandales liés à des violations gravissimes des droits humains et des normes environnementales internationales reconnues éclatent et sont relayés dans les médias. Un certain nombre d'entre eux ont un lien avec des entreprises actives à l'étranger mais qui ont leur siège en Suisse. Travail des enfants – notre collègue Vonlanthen a parlé du travail dans les plantations de cacao: une délégation de notre Commission de politique extérieure a pu constater pendant son voyage en Côte d'Ivoire qu'un tiers des enfants des communautés de planteurs de cacao travaille dans ces plantations –, effondrement de barrages, déplacement de populations. On déplace des populations par villages entiers; on les place dans des endroits où elles n'ont plus accès à l'eau, où elles ne peuvent plus cultiver leurs champs et où on doit leur amener de l'eau par camions-citernes. Et j'en passe.

Sans aucun hasard, ces abus ont généralement lieu dans des pays fragiles, gangrénés par la corruption, et affectent les plus pauvres parmi les habitants de ces pays. Les plus pauvres qui ne profitent malheureusement nullement des revenus des ressources naturelles dont leurs pays sont souvent fortement dotés.

Alors je vous pose la question chers collègues: est-il normal que ces comportements gravement abusifs demeurent impunis et que les victimes ne soient pas indemnisées, et ce parfois pendant des dizaines d'années, quand elles le sont? Les vies d'ailleurs ont-elles moins d'importance que celles d'ici? Je me pose la question. S'il se passait dans notre pays le quart de ce qui se passe dans certains pays, mais ce serait la révolution! C'est juste insupportable. Ces scandales à répétition, qui portent atteinte gravement à l'image et à la réputation de notre pays, montrent bien que l'autorégulation ne suffit pas et que des dispositions légales plus contraignantes



s'imposent pour lutter contre les comportements abusifs de quelques moutons noirs.

En réponse à l'argument selon lequel on ne va pas édicter une réglementation juste pour quelques moutons noirs, j'aime bien citer l'exemple que Dick Marty a donné à plusieurs reprises ces derniers temps, à savoir que si on suivait le même raisonnement, on ne devrait pas faire de Code pénal: finalement, la majorité des citoyens de notre pays est très honnête, et se comporte très correctement; alors pourquoi faire un Code pénal pour quelques personnes? C'est exactement la même chose dans le cas présent, parce que, face au comportement inadéquat et illégal de certains, vous ne voulez pas légiférer.

Je vous rappelle aussi que la responsabilité civile introduite dans le contre-projet est limitée, très limitée, puisqu'elle se limite aux atteintes aux biens les plus fondamentaux, c'est-à-dire à la vie, à l'intégrité corporelle et à la propriété. Mais même cela, certains n'en veulent pas. En réalité – cela a déjà été dit –, ils ne veulent aucune réglementation dans ce domaine et, comme dans d'autres domaines, ils accepteront une réglementation lorsque la pression internationale aura été suffisante pour qu'on change d'avis.

Monsieur Levrat a déjà cité le professeur Werro. Etant plus âgée que mon collègue, j'ai eu Monsieur Werro comme assistant à l'époque et j'avais Monsieur Tercier comme professeur dans ce domaine. Je ne reviens toutefois pas sur le texte de Monsieur Werro, mais sur le fait qu'on nous dit toujours qu'il y aura un déluge de plaintes en matière de responsabilité civile dans notre pays. Je conteste formellement cet argument. Les dispositions de responsabilité civile du projet concrétisent la responsabilité de l'employeur, qui existe déjà dans le Code des obligations, et le projet reprend les conditions préalables de la responsabilité: la victime doit faire la preuve du dommage, de la causalité, de l'illicéité, du lien fonctionnel et du rapport de subordination. En plus, si vous ajoutez une clause de subsidiarité, la victime devra également prouver l'absence d'Etat de droit dans son pays, ce qui est loin d'être facile dans des Etats qui ont souvent l'apparence de l'Etat de droit, mais dont les institutions dysfonctionnent gravement.

Et c'est précisément parce que notre pays est le siège de très nombreuses entreprises actives sur le plan international et qu'il bénéficie de leur apport, et c'est pour prévenir, comme je l'ai déjà dit, les dégâts d'image et de réputation consécutifs aux activités abusives de quelques-uns, que notre Parlement serait bien inspiré d'accepter un contre-projet pragmatique, qui est le fruit d'intenses discussions et négociations et pour lequel les initiants ont fait d'importantes concessions, comme cela a déjà été dit.

Si le Parlement n'entre pas en matière sur un contre-projet indirect et s'il recommande le rejet de l'initiative, il faudra aussi expliquer à la population suisse prochainement, au mois de mai, pourquoi elle devrait accepter une réforme de la fiscalité des entreprises, notamment des multinationales, alors que certaines associations faitières du monde économique refusent toute législation permettant aux victimes de comportements abusifs de quelques-unes de ces sociétés actives à l'étranger d'obtenir réparation dans notre pays.

Je vous invite donc à entrer en matière sur le contre-projet indirect avec un concept de responsabilité civile et sans clause de subsidiarité.

Jositsch Daniel (S, ZH): Ich habe gestern im Radio einen schönen Satz gehört: "Wenn der Wind der Veränderung bläst, dann bauen die einen Mauern, und die anderen ziehen Segel auf." Mich erinnert die heutige Diskussion ein bisschen an diesen Satz. Warum? Ich glaube, dass diejenigen, die sich kategorisch gegen die Initiative und jede Form von Gegenvorschlag wehren, Mauern gegen den Wind der Veränderung aufzubauen versuchen. Mauern aufzubauen in einer Zeit der Globalisierung, in einer Zeit der Digitalisierung, macht aus meiner Sicht wenig Sinn.

Mich verwirrt die Diskussion von heute Morgen ein bisschen. Weil ich mir nicht ganz sicher bin – für diejenigen, die bloss zuhören –, stelle ich die Frage: Rollt jetzt eine gigantische Klagewelle auf uns zu, wie das z. B. Kollege Rieder erzählt hat? Oder ist es eher so, wie das Kollege Vonlanthen ausgeführt hat, dass eigentlich alles schon gut und alles schon gemacht ist und dass deshalb überhaupt keine Gefahr lauert?

Am einfachsten ist es, wenn wir uns einmal den Fakten der Initiative und des Gegenvorschlages zuwenden. Worauf bezieht sich die Initiative respektive der Gegenvorschlag? Es geht nur um grosse multinationale, international tätige Unternehmen, also nicht um die ganze Wirtschaft, sondern nur um diesen numerisch ganz kleinen Teil von multinationalen Firmen. Und wie ist heute die Situation für diese Firmen? Ich habe zu Beginn der Neunzigerjahre als Geschäftsführer der schweizerischen Handelskammer in Kolumbien gearbeitet. Damals gab es noch kein Internet. Man war zwar nicht mehr mit der Schreibmaschine unterwegs, aber man hat noch Telefaxe verschickt, und die Welt war noch eine andere. Schon damals war das Problem für die multinationalen Unternehmen nicht ein schweizerisches Gericht, das irgendwo drohte. Das Problem waren lokale Gerichte, und das Problem war vor allem die Medienberichterstattung, die schlecht sein konnte. Internationale Skandale wurden nicht von Gerichten aufgedeckt, sondern sie wurden vor allem von Medien aufgedeckt – und dagegen musste man sich verteidigen. Das macht die heutige Zeit aus: Heute werden Verstösse gegen Men-



schenrechte und gegen die Umwelt, die von multinationalen Unternehmen begangen werden oder begangen worden sein sollen, von Medien aufgedeckt, und die Unternehmen müssen sich vor allem dagegen wehren. Das Risiko einer gerichtlichen Aufarbeitung ist dabei das kleinste Problem.

Was die Initiative will, sind zunächst einmal Selbstverständlichkeiten. Sie fordert von grossen multinationalen Unternehmungen den Respekt gegenüber Umweltrecht und Menschenrechten auch im Ausland. Das ist – da gebe ich eigentlich allen Recht, die das heute schon gesagt haben –

AB 2019 S 135 / BO 2019 E 135

für multinationale schweizerische Unternehmen eine Selbstverständlichkeit und eine Notwendigkeit; und zwar nicht wegen des juristischen Drucks, sondern wegen des medialen Drucks und des drohenden Reputationschadens, den sie als multinationale Unternehmen haben. Die entsprechende Sorgfaltsprüfung wird, da bin ich überzeugt, bereits heute gemacht, eben um diesem Kollateralschaden, der für schweizerische Unternehmen droht, die im Ausland tätig sind, vorzubeugen.

Der einzige Streitpunkt, der mit Bezug auf Initiative und Gegenvorschlag eigentlich bleibt, ist die Frage der Haftung. Da muss ich Ihnen, ohne mich jetzt in juristische Details zu versteigen, sagen: Wenn Sie Rechte und Pflichten ohne Konsequenzen, ohne Durchsetzung haben, sind diese letztlich nichts wert. Diejenigen, die sich gegen eine Haftung wehren, die wollen eigentlich der ganzen Gesetzgebung den wesentlichen Zahn ziehen. Dann bringt das nichts. Das ist ungefähr so, wie wenn ich sagen würde: "Sie dürfen auf der Autobahn nur 120 Kilometer pro Stunde fahren; die Polizei stellt Radarfallen auf, aber es gibt keine Bussen." Das hat keinen Sinn. Entweder Sie machen ein Gesetz, und dann ist es griffig, und dann braucht es eine Haftung, oder Sie machen kein entsprechendes Gesetz.

Was nun die Frage der Klagewelle betrifft, kann ich Ihnen sagen: Da müssen Sie sich keine Sorgen machen; und zwar einfach deshalb, weil wir hier von Situationen sprechen, in denen ausländische Betroffene in der Schweiz klagen müssen. Das ist nicht so einfach, wie das von Kollege Rieder dargestellt wird. Wenn Sie nur schon hier in der Schweiz als Schweizer ein Verfahren gegen eine multinationale Unternehmung machen, dann wissen Sie, wer David und wer Goliath ist, was die finanziellen Verhältnisse und was die juristischen Hürden betrifft. Dann wissen Sie, wie das ist, wenn Sie alleine – oder vielleicht mit einem Anwalt, wenn Sie Glück haben und sich das leisten können – einer Wand eines multinationalen Unternehmens mit allen finanziellen Ressourcen gegenüberstehen. Jetzt stellen Sie sich das einmal vor mit Bezug auf Kläger, auf Geschädigte aus Afrika oder Südamerika – die sind in dieser Situation. Also müssen Sie keine Angst haben, dass die Betroffenen aus Afrika oder Südamerika hier reihenweise mit Schweizer Anwälten multinationale Unternehmen einklagen.

Auch wenn dem so wäre: Haben Sie sich schon einmal überlegt, warum Unternehmen eine Gerichtsstandsklausel machen? Sie machen eine Gerichtsstandsklausel, weil sie sicherstellen wollen, wo sie eingeklagt werden. Was steht in der Gerichtsstandsklausel? Mir ist keine Gerichtsstandsklausel bekannt, in der ein Unternehmen sagt: Im Streitfall wollen wir aber dann bitte vor Ort in Afrika oder in Südamerika beklagt werden. Nein, sie sagen per Gerichtsstandsklausel: Es soll bei uns zu Hause sein; wir wollen Heimvorteil, wir wollen zu Hause eingeklagt werden.

Was diese Initiative will, ist eigentlich ein Vorteil für die Wirtschaft, nämlich Rechtssicherheit, also die Gewissheit: Wenn mich jemand einklagt, dann soll der das hier machen, wo ich mich auf den Rechtsstaat verlassen kann, wo ich schweizerische Richterinnen und Richter habe und wo ich mich durchsetzen kann – und nicht irgendwo im Ausland, wo vielleicht ein Richter bestochen wird. Deshalb, muss ich Ihnen sagen, verstehe ich nur denjenigen Teil der Wirtschaft, der diesen Gegenvorschlag unterstützt, weil die Arbeiten in deren ureigenstem Interesse sind.

Schliesslich muss ich Ihnen etwas sagen, was den Gegenvorschlag und die Streitpunkte betrifft: Es wäre mir auch lieber gewesen, man hätte die Initianten auf Kurs bringen können. Ich war auch in der Subkommission, und wir haben natürlich versucht, einen Kompromiss zu machen. Auch ich habe versucht, die Initianten etwas in Richtung Kompromiss zu drängen. Aber da, wo sie hart geblieben sind, sind sie nicht ganz zu Unrecht hart geblieben, und das ist bei der Subsidiaritätsklausel. Das ist der einzige Punkt, an dem wir in Bezug auf den Gegenvorschlag und die Position der Initiantinnen und Initianten noch eine Differenz haben.

Es geht hier nämlich um die Beweislastverteilung, es geht um die Frage: Wer muss etwas beweisen? Jetzt stellen Sie sich vor: Sie haben ein Recht, das steht zwar im Gesetz, aber Sie tragen die Beweislast – Sie müssen darlegen, warum das Unternehmen einen Fehler gemacht hat. In der Praxis können Sie das nicht, weil Sie die Informationen nicht haben, was im Unternehmen gegangen ist, und es kostet Sie enorm viel Geld, weil Sie diese Beweiserbringung finanzieren müssen. Deshalb ist das Beharren der Initianten und Initiantinnen nicht einfach nur Starrsinn, sondern es geht um die Frage, ob wir etwas machen, das griffig ist, oder ob wir



etwas machen, das letztlich nicht durchsetzbar ist, weil es durch die betroffenen Personen nicht finanzierbar ist.

Mir liegt es, gerade als Standesvertreter von Zürich und damit des Wirtschaftszentrums der Schweiz, am Herzen, dass multinationale schweizerische Unternehmen in der Schweiz optimale Voraussetzungen haben. Aber ich glaube, dass der "wind of change", der jetzt bläst, in die Richtung einer sauberen, umweltverträglichen, menschenrechtskonformen Wirtschaft bläst. Das ist die Zukunft! Unsere Unternehmen sind da führend. Deshalb sollten wir das auch verkaufen.

Ausnahmsweise bin ich mit Kollege Ruedi Noser nicht einverstanden, wenn er ausführt, all diese Initiativen, die da drohen, seien ein Standortnachteil. Nein, lieber Ruedi Noser! Wenn ich mit so etwas konfrontiert werde, dann sage ich: Der Standortvorteil, den wir haben, ist, dass wir ein demokratischer Rechtsstaat sind. Das ist unser Vorteil. Wir sind keine Diktatur, in der man einfach alles abwürgen kann, was einem nicht passt. Das ist die Stabilität unseres Landes. Darum kommen die Unternehmen zu uns; nicht darum, weil es hier keine Initiativen gibt, sondern weil man hier ungestraft Initiativen machen und sich auf die Gerichte verlassen kann. Deshalb sage ich: Was wir hier machen, ist, die Rechtsstaatlichkeit für unsere multinationalen Unternehmen zu garantieren.

Deshalb ersuche ich Sie, auf den Gegenvorschlag einzutreten und beim Gegenvorschlag auf den einzigen verbleibenden Minderheitsantrag, den es noch braucht, damit die Initiative zurückgezogen werden kann, einzuschwenken. Dann haben wir eine saubere Lösung.

Hefti Thomas (RL, GL), für die Kommission: Das, was ich jetzt sage, hätte ich vorhin sagen sollen. Herr Präsident, ich bedaure das Missverständnis und danke, dass Sie mir noch kurz das Wort für die Berichterstattung aus der Kommission geben. Ich werde mein vorbereitetes Votum kürzen und mich auf einige wenige Bemerkungen beschränken.

Ihre Kommission für Rechtsfragen unter dem Vorsitz von Kollege Robert Cramer beantragt Ihnen mit 8 zu 5 Stimmen, die Initiative abzulehnen. Einen Vorwurf kann man der Kommission nicht machen, nämlich jenen, dass sie sich nicht eingehend mit der Initiative befasst hätte. Eine erste Vorstellung der Botschaft erfolgte noch Ende 2017 in Locarno durch die Vorgängerin der heutigen Departementsvorsteherin. Dort legte Bundesrätin Simonetta Sommaruga klar dar, weshalb der Bundesrat die Ablehnung der Initiative ohne direkten oder indirekten Gegenvorschlag beantragt.

Die Initiative wurde am 7. April 2015 von der Bundeskanzlei vorgeprüft und am 10. Oktober 2016 mit 120 418 Unterschriften eingereicht. Sie ist gültig, daran kam in der Kommission kein Zweifel auf. Sie ist somit Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Ob dies mit oder ohne direkten oder indirekten Gegenvorschlag geschehen soll, hat sich die Kommission sehr gründlich überlegt. Dazu verweise ich auf alles, was vorhin gesagt wurde.

Ich vertrete im Folgenden den Standpunkt der Kommissionsmehrheit. Kollege Cramer, der Kommissionspräsident, wird vielleicht nachher noch den Standpunkt der Minderheit darlegen.

Es handelt sich um eine hochjuristische Initiative. Der Text ist schwierig zu erfassen. Es ist eine komplexe Vorlage zum Recht. Die Initiative beginnt mit einigen wichtigen rechtlichen und moralischen Grundsätzen, gegen die man eigentlich nicht sein kann – es ist prima vista an sich etwas, dem man spontan zustimmen würde. Dann aber, auf den zweiten Blick, wird es immer "rechtlicher", immer schärfer und immer einzigartiger. Nach dem ersten, ansprechenden Eindruck kommt sozusagen das mühsame und unwägbare Kleingedruckte, das sich nach Auffassung des Bundesrates wie folgt

AB 2019 S 136 / BO 2019 E 136

auswirken könnte: "Die Einführung einer der Initiative entsprechenden Haftungsregelung im Alleingang würde den Wirtschaftsstandort Schweiz gefährden und es den Unternehmen ermöglichen, den Regelungen durch Wegzug ins Ausland zu entgehen." So steht es in der Botschaft auf Seite 6373.

An mehr als einer Stelle in der Botschaft ist zu lesen – das hat auch Kollege Cramer gesagt; ich auch, und ich sage es noch einmal –, dass der Bundesrat und auch die Wirtschaft die Initiative im Kern unterstützen würden. Wieso dann aber die Ablehnung? Ich mache es kurz und verweise dazu auf das eingehende, detaillierte rechtliche Votum von Kollege Rieder.

Noch zu den Prozessen: Es wäre effektiv ein Irrtum, davon auszugehen, es gebe keine Fälle in der Schweiz. Im Gegenteil: Die Initianten wollen ja, dass solche Fälle kommen. Bezüglich der "loi de vigilance" bin ich effektiv anderer Auffassung als Kollege Cramer, aber ich möchte das hier nicht weiter vertiefen. Ich frage mich, ob beim Gerichtsstand die Tochter der Tochter der Nestlé in Kolumbien, die Zulieferantentochter, effektiv in ihren Verträgen mit den dortigen Leuten die Schweiz als Gerichtsstand festhält. Ich bin nicht sicher. Das macht



die Nestlé-Mutter. Aber es geht ja hier bei der Initiative nicht um Vorgänge, die im Mutterkonzern passieren, sondern es geht um Vorgänge, die bei Töchtern im Ausland, bei Töchtern von Töchtern im Ausland passieren. Dort verlangt die heutige Good Governance, dass sie dort einen eigenen Verwaltungsrat, eine eigene Entscheidungsfindung haben, dass sie eine eigene Verantwortung tragen und nicht einfach Befehlen gehorchen, die von der Schweiz, von Deutschland oder von irgendwoher kommen.

Herr Levrat hat das Bankgeheimnis als schlechtes Beispiel für uns angeführt, und diejenigen, die diese Initiative ablehnten, sollten dies als Warnung nehmen. Ich bin nicht sicher, ob das Beispiel gut gewählt ist. Beim Bankgeheimnis waren wir die Einzigen, mit einem System, das niemand kannte; wir waren international nicht koordiniert. Hier würden wir gerade mit der Initiative einzigartig werden und nicht koordiniert vorgehen. Ich glaube, auf die Anführung des Bankgeheimnisses müssen wir hier verzichten.

Ich komme zum Schluss meiner Ausführungen. Auch wenn es in der Diskussion von den Befürwortern der Initiative kaum anerkannt wird: Unternehmen in der Schweiz werden mit einem Haftungsrisiko konfrontiert, das deshalb so bedrohlich ist, weil es nicht abzuschätzen ist. Wer wird das wollen? Es gibt Länder, die bessere Risiken erlauben, Länder, die mit uns konkurrieren, die mit uns im Wettbewerb stehen. Wer würde nicht bei einer Abwägung eher dorthin ziehen, wenn er dort weniger Haftung hat? Es geht in der Initiative auch nicht einfach um Multis. Es geht ebenso um kleine gewerbliche Unternehmen, mit der einzigen Einschränkung, dass in der Initiative steht – nur das, aber das steht dort –, dass für KMU Erleichterungen gemacht werden können. Zumindest so lange, wie wir bezüglich solcher Haftungen, wie sie die Initiative bringen würde, einzigartig sind, ist die Sorge um den Wirtschaftsstandort berechtigt. Eigentlich müssten die Gewerkschaften die besten Verbündeten der Mehrheit und des Bundesrates sein. Halten wir also unser Haus in Ordnung, preschen wir nicht vor, wo das uns und der Sache selbst letztlich nicht nützt. Folgen wir der Linie des Bundesrates mit denjenigen Schritten, die in der Botschaft als zielführender aufgezeichnet werden.

Ich bitte Sie in diesem Sinne, die Initiative Volk und Ständen mit einer ablehnenden Empfehlung zu unterbreiten.

Levrat Christian (S, FR): Je suis désolé de reprendre la parole. Vous aurez peut-être lu dans le dépliant que je suis porte-parole de la minorité qui vous propose de recommander l'acceptation de cette initiative. Contrairement à Monsieur Hefti, j'ai suivi attentivement les instructions de notre président et j'ai motivé, durant le débat d'entrée en matière, également le oui à cette initiative. Je n'y reviens donc pas.

J'aimerais par contre revenir sur une remarque faite par Monsieur Caroni. Il est absent, c'est un peu dommage, mais je m'adresserai à lui directement et j'accepterai ses excuses. Pendant un temps, lorsqu'un politicien de droite n'avait plus d'argument, il avait comme usage de vous crier "Moskau einfach". Alors, évidemment pas dans ce conseil où nous sommes bien éduqués, où nous tentons d'échanger des arguments sur le fond. Aussi ai-je été quelque peu surpris d'entendre mon collègue Caroni répliquer: "Fidel Castro l'avait déjà dit." D'abord, c'est injurieux, c'est la raison pour laquelle j'accepterai ses excuses. Ensuite, il est relativement mal tombé, parce que je suis probablement le seul de toute la salle à qui Cuba a interdit l'entrée sur son territoire pour avoir défendu par le passé des dissidents cubains. Donc, s'il le souhaite, s'agissant de Fidel Castro et de son régime, je peux lui présenter quelques faits quant à la manière dont on respectait la liberté de parole sur l'île de Cuba.

Comme nos collègues zurichois ont eu une discussion entre Zurichois, j'aimerais bien que l'on ait une discussion entre Fribourgeois sur la situation dans l'industrie du cacao. J'ai eu l'occasion, il y a deux ou trois ans, avec un certain nombre d'entre vous ici, d'aller en Côte d'Ivoire et de remonter sur place la route de production du cacao, notamment avec des représentants de Nestlé, un des acteurs importants de Chocosuisse. Ces derniers nous ont avoué deux choses, mais je suppose qu'ils le font toujours: un tiers des enfants des communautés de travailleurs qui oeuvrent dans les plantations de cacaoyers dans lesquels Nestlé s'approvisionne y travaille aussi, contrairement à tous les engagements internationaux, et Nestlé doit donc prendre des mesures de manière régulière pour essayer de convaincre les parents d'envoyer les enfants à l'école et non pas au travail; une partie du cacao transformé par Nestlé provient de plantations illégales que les paysans ivoiriens ont développées dans des zones de protection forestière.

Et on est là au coeur du débat. Ce que nous disons à Nestlé avec cette initiative, ce n'est pas: "Nous allons vous poursuivre en responsabilité en Suisse parce que des enfants travaillent sur vos champs de cacao." Ce que nous disons à Nestlé, c'est: "Prenez les mesures de diligence nécessaires pour faire en sorte que le nombre d'enfants qui travaillent sur vos champs de cacao diminue!" L'opposition, typiquement, d'une entreprise comme Nestlé est absolument incompréhensible. Si Nestlé a quelque chose à craindre, c'est qu'un jour les autorités ivoiriennes, en parfaite hypocrisie, décident de poursuivre les entreprises de ce type en Côte d'Ivoire pour le travail des enfants ou pour leur approvisionnement illégal en cacao. Ces entreprises n'ont pas à craindre les



tribunaux suisses auprès desquels elles pourraient faire la démonstration qu'elles prennent toutes les mesures susceptibles d'éviter que cette situation se prolonge.

On le voit, Monsieur le président de Chocosuisse, l'industrie du cacao n'est pas exemplaire, en tout cas pas dans son résultat. Ce qu'on peut prendre en considération, c'est qu'elle fait des efforts, et notamment que les grandes entreprises impliquées dans cette industrie font des efforts et mettent tout en oeuvre pour contrôler ce qui se passe dans leur chaîne de production. Si Nestlé, si les entreprises de transformation du cacao sont en mesure de contrôler leur chaîne de production, il n'y a aucune raison de considérer que d'autres entreprises, dans des situations bien plus simples, ne puissent pas en faire autant.

Donc pour moi, si Nestlé était cohérente – et je sais qu'il y a un débat à ce sujet à l'interne de l'entreprise –, elle devrait soutenir l'idée d'un contre-projet et non pas s'y opposer.

Ettlin Erich (C, OW): Ich möchte doch noch auf ein paar Voten Bezug nehmen.

Kollege Jositsch hat gesagt, wenn der Wind der Veränderung wehe, dann baue man Mauern oder setze Segel. Nein: Wenn der Wind der Veränderung weht wie hier, dann schreibt man Berichte. Das Problem ist nicht nur die Haftung, sondern das, was wir unseren Unternehmen – da meine ich jetzt die KMU – aufbürden. Das muss man einfach sehen. Kollege Jositsch hat gesagt, es betreffe ja nur die Multinationalen. Das ist natürlich nicht so. Die Multinationalen werden das regeln können, das glaube ich auch: Die machen die Berichte.

Ich muss ja auch noch meine Interessenbindung darlegen: Ich bin Wirtschaftsprüfer und Mitglied des Public-Affairs-Ausschusses von Expert Suisse. Jetzt rede ich gegen meine Interessen. Ich müsste als Wirtschaftsprüfer dafür sein. Das würde wunderbar viel Arbeit geben. Wir würden Berichte

AB 2019 S 137 / BO 2019 E 137

über die Einhaltung der Massnahmen schreiben bis ans Ende und würden damit viel Geld verdienen. Eigentlich müsste ich dafür sein. Trotzdem bin ich aus Sicht der KMU dagegen. Wenn Sie Artikel 716abis lesen, dann wird klar: Der Verwaltungsrat trifft Massnahmen, und er berichtet dann darüber. Die Berichterstattung wird ausführlich sein. Es gibt also einen klaren, grossen Katalog der Berichterstattung.

Jetzt können Sie sagen: "Ja gut, es sind nur die Multinationalen betroffen." Aber auch da müssen Sie dann weiterlesen. Ich rede hier nicht von der Haftung, es geht um die Berichterstattung. Wer muss Bericht erstatten? Bericht erstatten müssen auch die KMU. Hier sind die Grenzen gesetzt: 40 Millionen Franken Bilanz, 80 Millionen Franken Umsatz, 500 Mitarbeiter. Jetzt können Sie sagen: "Ja, ein solches Unternehmen ist so gross, das sind ja praktisch Multinationale." Wenn ich in meinem Kanton, in Obwalden, schaue, sehe ich, dass da viele Mittelunternehmen sind – ich sage denen jetzt Mittelunternehmen –, die besonders viele Angestellte beschäftigen. Die haben internationale Tochtergesellschaften, es sind keine multinationalen Gesellschaften. Denenbürden wir weitere Aufwendungen auf. Die sind nicht klein, das kann ich Ihnen versichern – die sind nicht klein. Aber es endet nicht damit.

Jetzt kann man sagen: "Ja gut, 80 Millionen Franken Umsatz macht jetzt ein KMU auch nicht." Aber weiter steht im gleichen Artikel, er finde Anwendung auch auf KMU, "deren Tätigkeit ein besonders grosses Risiko der Verletzung" von Menschenrechten und Umweltstandards im Ausland berge. Ausgenommen sind nur die Gesellschaften, die ein besonders kleines Risiko tragen – also eigentlich, wenn wir ehrlich sind, keine. Wir sind eine Exportnation, wir haben viele KMU. Sonst müssen Sie mal in die Wirtschaft gehen – wir haben viele KMU, die sind im Ausland engagiert, zum Glück – zum Glück! Die kaufen dort ein, die liefern dorthin. Die sind eigentlich in diesem Katalog zu Hause.

Wenn man sagt, "ein besonders grosses Risiko" und wenn die Ausnahme aber nur Firmen sind, die ein besonders kleines solches Risiko tragen, dann muss man am Schluss sagen: Wie soll man als Unternehmen beweisen, dass man ein besonders kleines Risiko trägt und deshalb keinen Bericht erstattet? Man würde ja ohne Beweis gegen das Gesetz verstossen. Also, ich würde ja vorsorglich Bericht erstatten. Die Berichterstattung setzt voraus, dass man eine fortlaufende Prüfung der Sorgfaltspflicht macht. Die ganze Wertschöpfungs- und Lieferkette muss in dieser Berichterstattung aufgezeigt sein, auch für Geschäftsbeziehungen zu Dritten. Dieser Verwaltungsaufwand ist enorm. Er ist enorm, und wirbürden ihn den KMU auf.

Es kommt dazu, dass die multinationalen Gesellschaften in der Schweiz den KMU, die ihre Zulieferanten sind, diese Berichterstattung aufbürden werden. Man spricht von der Back-to-back-Klausel. Sie werden sagen: "Liebes KMU, wenn du uns zulieferst, musst du eine Berichterstattung machen und uns zeigen, dass du überall alle Standards einhältst." Das wird passieren.

Zum Schluss: Ich habe Zuschriften von KMU erhalten, die besorgt sind, KMU, die sich sonst nicht gross melden. Vielleicht ist das noch nicht auf dem Radar, aber ich habe hier das Beispiel eines kleinen Handelsunternehmens, das mit Baumwolle von 125 Produzenten aus 37 Ländern handelt. Da bewegt man sich in



Risikogebieten. Das Unternehmen hat auch je eine Tochtergesellschaft in den USA und in Australien, und die haben wiederum 30 bzw. 130 lokale Produzenten. Das würde ja noch gehen. Die wichtigsten zehn Ursprungsländer sind – der Reihenfolge nach – Brasilien, USA, Benin, Turkmenistan, Australien, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Spanien, Kamerun und Simbabwe. Sie können leicht abschätzen, dass es keine kleinen Risiken sind. Anders als die amerikanische und die australische Tochtergesellschaft – jetzt kommt es – verkauft die Tochtergesellschaft in Indien die Baumwolle direkt lokal oder exportiert sie von dort, wie im Jahr 2017 im Wert von x Millionen Franken. 2017 kaufte die Firma von 552 Produzenten ein. Wie will diese Unternehmung bei allen 552 Lieferanten die Prüfung der Sorgfaltspflicht durchführen? Es ist schlicht unmöglich! Wirbürden mit der Vorlage den KMU – hier geht es um ein KMU – Verwaltungsaufwendungen auf, die dazu führen, dass sie sagen: "Ich kann mir das nicht leisten, ich muss etwas dagegen machen." Dessen muss man sich einfach bewusst sein.

Sie können hier schon sagen, es sei doch gut, wenn die Multinationalen das Vorgeschriebene machten und wenn alles eingehalten werde. Ich bin ja der gleichen Meinung; ich möchte auch nicht, dass Schweizer Unternehmen gegen die Menschenrechte verstossen, die wir hier im Katalog auflisten. Aber wir müssen uns auch bewusst sein, dass wir den KMU in unseren Sonntagspredigten und dann wieder bei den Wahlen versprechen, dass wir ihnen keine weiteren Verwaltungsaufwendungen aufbürden, dass wir auf den Erhalt ihrer Konkurrenzfähigkeit achten und dass wir nicht zu viele Gesetze und Regulierungen schaffen. Wir müssen uns dessen bewusst sein, wenn wir in diese ehrenwerte Kammer zurückgehen und das Gegenteil machen. Mit dieser Initiative soll dieses Gegenteil zur Regel werden.

Ich möchte einfach noch betonen, dass es hier nicht nur um die Haftung, sondern auch um das Aufbürden von Verwaltungsaufwendungen geht. Deshalb bin ich sowohl gegen die Initiative als auch gegen den Gegenvorschlag.

Germann Hannes (V, SH): Erlauben Sie mir, hier auch noch ein paar Gedanken anzufügen.

Wir müssen sehen, was wir mit dieser Vorlage letztlich in unserem Land und auch weltweit bewirken würden. Was wir mit der Initiative und der Umsetzung, die mit dem indirekten Gegenvorschlag vorweggenommen wird, weltweit bewirken möchten, ist ehrenwert. Was wir uns damit einhandeln würden, macht mir jedoch mehr als Bauchschmerzen.

Wir haben es gehört: Die Grundlage dafür ist Artikel 716abis des Obligationenrechts, wonach die Pflichten für die Unternehmen und im Speziellen für die Verwaltungsräte massiv ausgeweitet werden sollen. Es gehört dann gemäss Absatz 1 zu den Pflichten, dass der Verwaltungsrat "mögliche und tatsächliche Auswirkungen der Geschäftstätigkeit auf Menschenrechte und Umwelt" ermittelt – mögliche und tatsächliche. Dass er diese auch einschätzen soll, wäre ja noch, kann man sagen, in Ordnung.

Er muss ausserdem Massnahmen zur Minimierung der festgestellten Risiken und zur Wiedergutmachung von Verletzungen treffen, womit schon impliziert ist, dass es zu Verletzungen kommen wird und man Massnahmen festzulegen hat usw. Und dann kommt die Geschichte mit all diesen Berichten, wie dies von Kollege Ettlin ausgeführt worden ist. Es geht dann noch weiter mit der Ausdehnung von Geschäftsbeziehungen mit Dritten, was auch immer das bedeuten soll; in der Fassung der Kommissionsminderheit wird das mit "Zulieferer" präzisiert. Schliesslich sind auch noch die Kunden erwähnt.

Jedenfalls wird, so meine ich, die gesamte Kausalitätskette rund um die Welt mit dieser Pflicht in Übereinstimmung zu bringen sein. Dass aber nachher andererseits auch die Möglichkeit besteht, dass bezüglich Verfehlungen in einem Drittstaat Verklagungen in der Schweiz stattfinden können, auf Kosten des Schweizer Steuerzahlers, geht dann doch recht weit. Die Kollegen Noser und Hefti haben uns dies, glaube ich, eindrücklich vor Augen geführt. Die Schweizer Unternehmen könnten so in eine globale Geiselhaft genommen werden. Es kommt zu einer Beweislastumkehr für Konzerne, und man implementiert dann sozusagen auf dem weltweiten Level nicht nur ein Verbandsbeschwerderecht, das uns ja bisweilen auch zu schaffen macht, sondern man implementiert auch ein weltweites Klagerecht gegen Schweizer Unternehmen. Gerichtsstand ist dann die Schweiz, und wir müssen je nachdem auch noch für die Kosten geradestehen. Ich weiss nicht, ob das für den internationalen Standort Schweiz und die vielen multinational tätigen Unternehmen, die wir hier haben, die auch hier für Wohlstand sorgen, dann wirklich in Zukunft noch attraktiv ist, gemessen an den anderen Unsicherheiten, die wir haben.

Ich meine, die Unternehmen sollen sich ans Recht halten müssen. Sie sollen auch eingeklagt werden, wenn sie Recht verletzen. Aber bitte, wenn sie Recht in einem Drittstaat verletzen, gilt doch das Recht des Drittstaates und nicht das Schweizer Recht. Wir führen uns ja hier so auf, wie wir es



teilweise den Amerikanern und anderen Grossmächten unterstellen. Die fangen immer mehr an, ihr Recht extraterritorial durchzusetzen. Wir tun ja auch so, als würden wir das machen – mit dieser Initiative. Ich ärgere mich einfach masslos, wenn die Schweiz zum Tummelplatz für alle möglichen Experimente einer Industrie, die dahintersteht, wird – Sie können es sich vorstellen. Es ist ein Freipass für die internationale Klageindustrie, mit der Möglichkeit, in der Schweiz erst noch unentgeltlich vorzugehen, wenn sie das geschickt machen. Dafür möchte ich nicht Hand bieten. Diesen Unwägbarkeiten möchte ich auch unsere Unternehmen nicht aussetzen. Ich bin aber dafür zu haben, dass man noch genauer hinschaut und die Pflichten wahrnimmt, aber bitte nicht mit Klagen aus dem Ausland.

Ich bin deshalb für die Empfehlung, die Initiative abzulehnen, und bitte Sie, auf den Gegenvorschlag nicht einzutreten, weil er auch in ganz anderen Bereichen nur Bürokratie und wenig Greifbares bringt.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Erlauben Sie mir, zunächst kurz auf die Arbeiten der Kommissionen beider Räte zurückzublicken und dann noch etwas insbesondere zur Initiative zu sagen.

Am 14. Juni 2018 hat der Nationalrat im Rahmen der Aktienrechtsrevision einen indirekten Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungs-Initiative angenommen. Er hat gleichzeitig beschlossen, daraus einen separaten Erlassentwurf zu machen; das ist der sogenannte Entwurf 2. Die Volksinitiative hat der Nationalrat zur Ablehnung empfohlen.

Der Kommissionssprecher hat es gesagt, Ihre Kommission ist am 15. Oktober 2018 auf diesen indirekten Gegenvorschlag eingetreten und hat für die Folgearbeiten eine Subkommission eingesetzt. Nach Abschluss der Arbeiten der Subkommission hat sich Ihre Kommission an der Sitzung vom 19. Februar 2019 mit 6 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen für einen indirekten Gegenvorschlag im Rahmen der Aktienrechtsrevision ausgesprochen.

Ebenfalls an der Sitzung vom 19. Februar hat Ihre Kommission einen erläuternden Bericht zum indirekten Gegenvorschlag verabschiedet und auch veröffentlicht. Im Grundsatz folgt Ihre Kommission dem Ansatz des Nationalrates, Sie haben es von Ständerat Engler bereits gehört.

In einem Punkt war schon im Nationalrat eine Ergänzung gewünscht worden. Ihre Kommission hat hier einen Vorschlag entwickelt. Unternehmen sollen die Möglichkeit erhalten, den Bericht über die Sorgfaltsprüfung durch einen zugelassenen Revisionsexperten prüfen zu lassen. In einem Haftungsprozess soll das Gericht diese Prüfungsbestätigung berücksichtigen müssen. Eine gesetzliche widerlegbare Vermutung für die Erfüllung der Sorgfaltsprüfung soll die Prüfungsbestätigung hingegen nicht begründen.

Ihre Kommission beantragt zudem eine Subsidiaritätsregelung. In der Schweiz soll erst gegen die Muttergesellschaft geklagt werden dürfen, wenn das ausländische kontrollierte Unternehmen in Konkurs geraten ist oder die Rechtsverfolgung gegen das kontrollierte Unternehmen im Ausland wesentlich erschwert ist. Schliesslich hat Ihre Kommission ganz knapp entschieden, dass sich die Sorgfaltsprüfungspflicht der Unternehmen analog den OECD-Leitsätzen auf sämtliche Geschäftsbeziehungen mit Dritten erstrecken soll; dies in Übereinstimmung mit der Version des Nationalrates.

Je eine Minderheit Ihrer Kommission möchte mit dem indirekten Gegenvorschlag den Umfang der Sorgfaltsprüfungspflicht auf Zulieferer beschränken und auf die Subsidiarität sowie die Haftungsregelung verzichten.

Wie stellt sich der Bundesrat zum Gegenvorschlag? Wenn das Parlament selbst einen Gegenvorschlag erarbeitet, tut es das üblicherweise im Rahmen einer Kommissionsinitiative, und dies ermöglicht eine ordentliche Vernehmlassung und eine Stellungnahme auch durch den Bundesrat. In diesem Fall hat das Parlament ein anderes Vorgehen gewählt. Es hat den indirekten Gegenvorschlag in einem laufenden Gesetzgebungsprojekt entwickelt und dann in eine separate Vorlage abgespalten, und in diesem Verfahren wird der Gegenvorschlag der Regierung nicht zur politischen Beurteilung unterbreitet.

Aus rechtlicher Sicht kann ich darauf hinweisen, dass der indirekte Gegenvorschlag im Vergleich zur nationalrätlichen Vorlage verschiedene gesetzestechnische Verbesserungen bringt. Damit hat Ihre Kommission insbesondere der Kritik Rechnung getragen, die Vertreter der Wirtschaft bei den Anhörungen an der Vorlage des Nationalrates geäussert haben.

Sie haben zunächst aber über einen Nichteintretensantrag von Ständerat Noser zu befinden. In diesem Zusammenhang rufe ich einfach in Erinnerung, dass der Bundesrat dem Parlament in seiner Botschaft vom 15. September 2017 beantragt hatte, die Volksinitiative Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Zur Ablehnung der Volksinitiative möchte ich Folgendes festhalten: Der Bundesrat räumt den Menschenrechten und dem Schutz der Umwelt selbstverständlich einen hohen Stellenwert ein. Das hat auch Ständerat Jositsch gesagt. Eigentlich müsste das eine Selbstverständlichkeit sein. Ich denke, das ist auch heute ein Grund-Credo. Die Initiative geht aber klar zu weit. Sie enthält nebst der Berichterstattungspflicht eine ausdrückliche Sorg-



faltsprüfungspflicht, die sich auch auf kontrollierte Unternehmen im Ausland sowie auf sämtliche Geschäftsbeziehungen der Unternehmen erstreckt. Zudem sind die von den Initianten geforderten Haftungsregeln nach unserer Einschätzung strenger als in anderen Rechtsordnungen. Der Schweizer Alleingang ist nicht wirklich eine Basis für das bundesrechtliche Handeln. Der Bundesrat findet diesen Alleingang unnötig. Dieser Alleingang würde auch unmittelbar den Wirtschaftsstandort Schweiz gefährden. Der Bundesrat setzt deshalb primär auf das eigenverantwortliche Handeln und auf die eigenverantwortliche Umsetzung der Kernanliegen der Initiative durch die Wirtschaft.

Der Bundesrat sieht einen anderen Weg. Er hat drei Aktionspläne beschlossen, nämlich erstens den Nationalen Aktionsplan für die Umsetzung der Uno-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, zweitens das CSR-Positionspapier mit Aktionsplan – es geht um die Corporate Social Responsibility – und drittens den Aktionsplan Grüne Wirtschaft. Der Bundesrat verfolgt natürlich auch die Entwicklung bezüglich der Umsetzung und Anwendung der CSR-Richtlinie in der Europäischen Union und ist bereit, nötigenfalls Massnahmen in diesem Bereich in Einklang mit internationalen Regulierungen zu prüfen.

Ich möchte das nochmals klar festhalten: Die Schweizer Unternehmen sind gehalten, die Menschenrechte und den Umweltschutz auch im Ausland zu achten. Das liegt auch in ihrem ureigenen Interesse. Die Wirtschaft weiss das, es geht letztlich auch um Reputationsfragen. Ständerat Vonlanthen hat ja mit seinem Votum auf verschiedene Projekte, beispielsweise der Schokoladenindustrie – präziser: der Kakao-Industrie –, hingewiesen. Ich denke, es geht hier nicht nur um Nächstenliebe. Teils geht es wahrscheinlich um die Einsicht, dass diese Standards tatsächlich einzuhalten sind, weil die Konsumentinnen und Konsumenten das auch zunehmend erwarten und einfordern, und teils geht es natürlich auch um die Reputation. Ein Unternehmen möchte selbstverständlich nicht in den Dunstkreis solcher Anschuldigungen kommen.

Ich habe es aber gesagt: Die Initiative schiesst über das Ziel hinaus. Ständerat Cramer hat zwar sehr liebevoll dargelegt, dass der Bundesrat die Zielsetzung der Initiative teile. Ich habe das ausgeführt – selbstverständlich fordert der Bundesrat die Beachtung der Umweltrechte und der Menschenrechte, das ist klar. Es ist hier wie bei vielen Initiativen. Im Grundsatz sind wir uns alle schnell einig, und das ist ja auch in der Bevölkerung jeweils so, wenn Volksinitiativen kurz vor der Abstimmung stehen. Die Initiativen haben immer viel Sympathie. Wenn man sich aber mit den genauen Auswirkungen beschäftigt, dann ändert sich das manchmal. Das, Herr Ständerat Cramer, sozusagen den zweiten Teil der Botschaft respektive das Ergebnis der Analyse durch den Bundesrat, wie er die Auswirkungen beurteilt, haben Sie eben nicht zitiert.

Es wurde bereits erwähnt, die Massnahmen, welche die Initiative einführen will, sind international nicht eingebettet oder abgestimmt. Das betrifft insbesondere die ausdrückliche Sorgfaltspflicht und auch die strenge Haftungsregelung.

AB 2019 S 139 / BO 2019 E 139

Dem Bundesrat ist keine Rechtsordnung bekannt, in der die Massnahmen dermassen weit gehen würden. Die Initiative würde damit zu Wettbewerbsnachteilen für unser Land und unsere Betriebe führen. Deshalb ist – ich habe es bereits erwähnt – ein Alleingang der Schweiz nicht zielführend.

Im Namen des Bundesrates möchte ich Sie deshalb bitten, die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu