

Bei der Migros sorgen die internationalen Industrieaktivitäten für Wachstumsdynamik **SEITE 27**Die deutsche Regierung soll eine Fusion von Deutscher Bank und Commerzbank anstreben **SEITE 29**

Schicksalsentscheid zur Konzerninitiative

Der Ständerat könnte am Dienstag den Gegenvorschlag faktisch wohl versenken und damit eine Volksabstimmung erzwingen

HANSUELI SCHÖCHLI

Schweizer Konzerne sollen auch im Ausland internationale Umwelt- und Menschenrechtsstandards einhalten. Diese Grundforderung der Volksinitiative zur Konzernverantwortung klingt sympathisch und ist im Prinzip auch kaum umstritten. Umstritten ist aber die konkrete Ausgestaltung. Die Initiative fordert eine Pflicht der Konzerne zur Sorgfaltsprüfung bezüglich Einhaltung der Umwelt- und Menschenrechtsstandards nicht nur für konzerninterne Firmen, sondern für «sämtliche Geschäftsbeziehungen». Die Sorgfaltsprüfung müsste somit im Prinzip die gesamte Lieferkette und auch Kunden umfassen.

Umstritten ist auch die vorgesehene weltweite Haftung von Schweizer Konzernen für Schäden aus Verfehlungen ausländischer Tochterfirmen in Sachen Umwelt und Menschenrechten. Bei den Sorgfaltspflichten ist in Klagefällen eine Umkehr der Beweislast vorgesehen: Die Sorgfaltspflichten gelten als verletzt, ausser die Firma belegt das Gegenteil. Auch bei ausländischen Schadensfällen sollen immer Schweizer Gerichte zuständig sein und aufgrund des Schweizer Rechts entscheiden.

Hauptforderungen erfüllt

Der Bundesrat erklärte 2017 in seiner Botschaft ans Parlament, dass im Vergleich zur Initiative weltweit, soweit ersichtlich, «keine andere Rechtsordnung solche umfassenden Massnahmen mit einer vergleichbar strengen Haftungsregelung» kenne. Trotzdem wollten breite Kreise im Parlament den Initianten stark entgegenkommen. Der Nationalrat beschloss 2018 einen Gegenvorschlag, der einige Elemente der Initiative relativierte, aber deren zentrale Forderungen übernahm. Die Initianten sicherten den Rückzug ihres Vorstosses für den Fall zu, dass das Parlament diesen Gegenvorschlag verabschiedet.

Die Wirtschaftskommission des Ständerats hat einzelne Punkte des Vorschlags aus dem Nationalrat verändert. Die bedeutendste Änderung betrifft den neuen Vorschlag einer Subsidiaritätsklausel bezüglich Gerichtsstand: Demnach sollen bei Verstössen gegen Menschenrechts- oder Umweltstandards der ausländischen Tochtergesellschaft eines



Die Initiative sieht für Schweizer Konzerne eine weltweite Haftung für ausländische Tochterfirmen vor.

LEGNAN KOJULA / EPA

Schweizer Konzerns die Geschädigten nur dann die Schweizer Mutter vor einem hiesigen Gericht belangen können, wenn sie glaubhaft machen, dass eine Klage gegen die Auslands-Tochter vor ausländischem Gericht im Vergleich zu einem Schweizer Verfahren erheblich erschwert wäre.

Für die Urheber der Volksinitiative ist diese Klausel inakzeptabel, da die Haftung damit «faktisch ausser Kraft» gesetzt sei. Auf der anderen Seite erklärten grosse Wirtschaftsverbände wie Economiesuisse und SwissHoldings, dass sie auch die Fassung der Ständeratskommission vor allem wegen der weitgehenden Haftungsregeln und Sorgfaltspflichten ablehnten und man sich lieber einem Abstimmungskampf um die Volksinitiative stellen werde.

Ein solcher Abstimmungskampf dürfte für die Wirtschaft unangenehm werden. Doch die Risiken sind in der Lesart der Wirtschaftsverbände über-

schaubar: Da die Gegenvorschläge die Initiative schon zum Voraus grossenteils umsetzen, könnte aus dieser Sicht selbst ein Volks-Ja zur Initiative im Ergebnis gar nicht mehr viel «schlimmer» sein.

50 bis 90 Prozent umgesetzt

Ob die Mehrheit im Ständerat ähnlich denkt, zeigt sich am Dienstag. Ein Antrag des Zürcher FDP-Ständerats Ruedi Noser zum Nichteintreten auf den Gegenvorschlag hat Chancen. Ein Gegenvorschlag, der für die Initianten und die Wirtschaft akzeptabel sei, ist laut dem FDP-Ständerat Andrea Caroni (Appenzell Ausserrhodan) nicht mehr realistisch. Er rechnet mit einer knappen Mehrheit für den Antrag zum Nichteintreten. Obsiegt der Antrag, «dürfte es der Gegenvorschlag auch im Nationalrat schwer haben», sagt der Zürcher SVP-Nationalrat Hans-Ueli Vogt, der «Vater» des Gegenvorschlags des Nationalrats.

Inwieweit die Gegenvorschläge von Nationalrat und Ständeratskommission faktisch schon das Umsetzungsgesetz zur Volksinitiative vorwegnehmen, ist eine kontrovers diskutierte Frage. Als Vergleichsmassstab sei hier ein Umsetzungsgesetz herangezogen, welches das Parlament im Fall eines Volks-Ja zur Initiative verfassungskonform, aber unter Ausnutzung der Spielräume beschliessen könnte. Die diskutierten Unterschiede betreffen vor allem fünf Elemente:

■ **Standards.** Gemäss Initiative sollen für die Sorgfaltspflichten der Firmen die international anerkannten Umwelt- und Menschenrechtsstandards gelten. Die beiden Gegenvorschläge präzisieren dies – aber in einer Art, die vermutlich konform mit dem Initiativtext wäre.

■ **KMU.** Die Gegenvorschläge schliessen Klein- und Mittelbetriebe unterhalb gewisser Schwellenwerte (z. B. 500 Mit-

arbeiter) von besonderen Sorgfaltspflichten bezüglich Umwelt und Menschenrechten aus, sofern die Tätigkeit dieser KMU in dieser Hinsicht nicht speziell risikoträchtig ist. Auch dies dürfte Initiativ-konform sein.

■ **Leib, Leben, Eigentum.** Laut Initiative gelten die Haftungsregeln generell bei Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen im Ausland. Die Gegenvorschläge beschränken dies auf Schäden an «Leib und Leben oder Eigentum». Ausgeschlossen wären damit zum Beispiel Umweltschäden ohne Nachweis menschlicher Gesundheitsschäden. Diese Einschränkung wäre vermutlich nach einem Volks-Ja zur Initiative nicht verfassungskonform.

■ **Lieferanten.** Schweizer Konzerne sollen laut Initiative auch für wirtschaftlich «abhängige» Lieferanten haften. Die Gegenvorschläge schliessen dies aus. Das ist ein echter Unterschied zur Initiative.

■ **Recht.** Laut dem Schweizer Gesetz über das Internationale Privatrecht gilt ohne gegenteilige Abmachung bei grenzüberschreitenden Schadenersatzklagen das Recht des Staats, in dem der Schaden entstanden ist. Gemäss Initiative gälte für die erfassten Fälle immer Schweizer Recht. Die beiden Gegenvorschläge schränken dieses Prinzip in einer Weise ein, die nicht mehr konform mit der Initiative wäre. Eine erhebliche Einschränkung brächte vor allem die von der Ständeratskommission vorgeschlagene Subsidiaritätsklausel, deren Tragweite allerdings schwierig abschätzbar ist.

Unter dem Strich sind die Unterschiede zwischen Initiative und Gegenvorschläge nicht riesig. Die Bandbreite der Schätzungen über die Umsetzungsquote der Gegenvorschläge im Vergleich zur Initiative reicht von gut 50 Prozent bis 90 Prozent. Hans-Ueli Vogt als Urheber des nationalrätlichen Gegenvorschlags sieht mit diesem Vorschlag rund 80 Prozent der Volksinitiative umgesetzt. Der Gegenvorschlag entstand aber unter der Prämisse, dass die Initiative zurückgezogen würde. Vogt sagt denn auch, was andere Befürworter eines Gegenvorschlags zum Teil ebenfalls betont haben: «Wenn die Initiative nicht zurückgezogen wird, bin ich gegen einen Gegenvorschlag.»

Präsident Trump zettelt den nächsten Haushaltsstreit an

Der Budgetvorschlag des Weissen Hauses ist so kontrovers wie chancenlos – der Kongress muss sich aber auf einen neuen Ausgabenrahmen einigen

MARTIN LANZ, WASHINGTON

Der amerikanische Präsident Donald Trump hat am Montag dem Kongress seine haushaltspolitischen Prioritäten für das am 1. Oktober beginnende Fiskaljahr 2020 präsentiert. Trump fordert erneut mehr Mittel für die Landesverteidigung und die Grenzsicherung, rührt die Sozialversicherung Social Security nicht an und schlägt zum Teil massive Kürzungen für viele andere Ausgabenposten vor. Einen ausgeglicheneren Haushalt stellt das Weisse Haus trotz überoptimistischen Annahmen für das Wirtschaftswachstum aber erst per 2034 in Aussicht.

Bereits am Wochenende war bekanntgeworden, dass das Weisse Haus 8,6 Mrd. \$ für den Mauerbau an der Grenze zu Mexiko beantragen würde. Noch bevor diese Forderung und darüber hinaus das Gesamtbudget schwarz auf weiss präsentiert wurden, erklärten die Demokraten Trumps Vorschläge bereits für tot. Der Streit um die Mittel für den

Mauerbau hatte um den Jahreswechsel zu einem 35-tägigen «Government Shutdown» geführt und droht sich nun zu wiederholen. Der Kongress bewilligte für das noch bis Ende September 2018 laufende Haushaltsjahr lediglich 1,375 Mrd. \$, was den Präsidenten veranlasste, den Notstand auszurufen und auf anderem Weg zusätzliche Mittel aufzutreiben.

Es droht eine «Fiscal Cliff»

Ein Haushaltsstreit ist aber nicht nur wegen der Mauerfrage programmiert. Für die USA insgesamt viel wichtiger ist die Frage, welcher Ausgabenrahmen gesetzt wird für Fiskaljahr 2020 und möglicherweise darüber hinaus. Wenn sich der Kongress nämlich nicht rechtzeitig einigt, greifen ab 1. Oktober Ausgabenobergrenzen, die 2011 im Rahmen des Haushaltskontrollgesetzes festgelegt worden sind. Diese betragen für die Landesverteidigung 576 Mrd. \$ und für die übrigen Ausgaben 543 Mrd. \$.

In den vergangenen Jahren hat der Kongress diese Obergrenzen wiederholt ausser Kraft gesetzt. Er wird das auch für Fiskaljahr 2020 tun, weil sonst massive Kürzungen von total 126 Mrd. \$ gegenüber dem laufenden Jahr drohen. Das Weisse Haus will sich aber gemäss seinem am Montag präsentierten Vorschlag an die Obergrenzen von 2011 halten. Statt die Verteidigungsausgaben entsprechend zu kürzen, von derzeit 647 Mrd. \$ auf 576 Mrd. \$, wählt es einen Trick: den Gang über die Kriegskasse (Overseas Contingency Operations, OCO), die keiner Obergrenze unterliegt.

Weil Trump an seinem Versprechen festhalten will, das Militär weiter aufzustocken, fordert er nun vom Kongress 576 Mrd. \$ für den regulären Verteidigungsetat und respektiert so formell die Ausgabenobergrenzen. Darüber hinaus beantragt er aber 165 Mrd. \$ für OCO und weitere 9 Mrd. \$ für andere Notfälle, so dass seine Gesamtforderung fürs Militär 750 Mrd. \$ entspricht (+4,7% gegen-

über Vorjahr). Für die Nicht-Verteidigungsausgaben ist Trump dagegen bereit, die Obergrenzen von 2011 zu respektieren und einen Rückgang dieser Ausgaben von derzeit 597 Mrd. \$ auf 543 Mrd. \$ in Kauf zu nehmen. Von den Kürzungen wären insbesondere die Umweltbehörde EPA, das Aussenministerium, das Transportministerium sowie das Innendepartement betroffen.

Der Trick mit der Kriegskasse

Der Trick mit der Kriegskasse ist höchst umstritten, und auch die Regierung Trump gelobte ursprünglich, auf diesen Umweg zu verzichten. Ihr amtierender Budgetdirektor Russell Vought rechtfertigte am Montag das Umschwenken mit der Obstruktion der Demokraten. Diese bestanden seit Jahren darauf, dass als Gegenleistung für Mehrausgaben für die Landesverteidigung jeweils auch die übrigen Ausgaben erhöht werden. Das sei schlicht nicht mehr nachhaltig.

Ob er einen neuerlichen Deal des Weissen Hauses mit dem Kongress ausschliessen würde, um den Ausgabenrahmen sowohl für die Militärausgaben als auch die anderen Bereiche zu erhöhen und damit den OCO-Trick zu vermeiden, wollte Vought aber nicht sagen. Das Weisse Haus wolle einfach einen Weg aufzeigen, wie es seine Prioritäten umsetzen könne, ohne die Schieflage im Haushalt weiter zu verschärfen, sagte er. Die vagen Äusserungen des Budgetdirektors zeigen, dass die am Montag vorgebrachten Forderungen in erster Linie als Wunschliste zu verstehen sind.

Bemerkenswert sind auch die überaus optimistischen makroökonomischen Annahmen, von denen das Weisse Haus ausgeht. Es rechnet mit einem realen jährlichen Wirtschaftswachstum von über 3% in diesem und im nächsten Jahr und darüber hinaus mit etwa 3%. Das ist gut je 1 Prozentpunkt pro Jahr mehr, als derzeit die meisten parteiunabhängigen Auguren prognostizieren.