

Zürich, Februar 2019

Schweizer Vögte in der Fremde

Warum sich die Schweiz nicht als juristische Kolonialmacht aufspielen sollte

policy brief

Fabian Schnell

Senior Fellow und Forschungsleiter Smart Government

Patrick Dümmler

Senior Fellow und Forschungsleiter Offene Schweiz

Trotz Wohlstandsgewinnen steht der freie Handel in vielen Ländern in der Kritik. Die einen fürchten sich vor der ausländischen Konkurrenz, die anderen glauben, dass mit der Globalisierung Regulierungen umgangen und wirtschaftlich weniger entwickelte Länder ausgenutzt werden. Zurzeit diskutierte Handelshürden sollen den Warenaustausch über administrative Hürden statt Zölle einschränken. Auch in der Schweiz werden die Ideen zur exterritorialen Anwendung des eigenen Rechts populärer. Dies widerspricht jedoch dem Prinzip, wonach der internationale Handel auf einem gemeinsamen Regelwerk basieren soll. Gerade ein kleines, exportorientiertes Land wie die Schweiz profitiert hiervon. Bereits heute verfügen Schweizer Unternehmen über umfassende «Corporate Social Responsibility»-Regelwerke. Ihre Tätigkeit in aufstrebenden Volkswirtschaften ist ausserdem keine Gefahr für diese, sondern wirkt sich in der Regel positiv auf Menschenrechte und Umwelt aus.

1 – Anonyme Märkte provozieren Ängste

In vielen westlichen Industrieländern steht Globalisierungskritik hoch im Kurs. Seit Jahren stockende multilaterale Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), die Abstimmung über den Brexit, der Erfolg von Slogans wie «America First» an der Wahlurne und politische Vorstösse zum Schutz der einheimischen Wirtschaft sind Auswüchse davon. Vorbei an der ökonomischen Realität wird an diffuse Ängste der Wähler appelliert. Dabei geht vergessen, dass die Globalisierung in kürzerer Zeit mehr bewirkt hat, als die gesamte Entwicklungspolitik in den Jahrzehnten zuvor: Sie führte Millionen von Menschen aus der Armut, verschaffte ihnen Zugang zu Nahrung, Gesundheit und Bildung. Aber auch in weitgehend industrialisierten Ländern verhalfen Freihandel und internationale Arbeitsteilung zu mehr Wohlstand, Kaufkraft und Produktvielfalt (Dümmeler, 2016). Darüber hinaus ging die Ungleichheit zurück. Alleine in Asien sind Millionen von Menschen in den Mittelstand aufgestiegen.

Die zum Teil diffusen Globalisierungsängste zeigen sich darin, dass in vielen Ländern neue Handelshürden eingeführt werden, in den letzten zehn Jahren waren es weltweit knapp 5000.¹ Diese können von Zöllen, wettbewerbsverzerrenden Subventionierungen einheimischer Branchen bis hin zu Vorschriften reichen, die den Import von Produkten erschweren. Neben technischen Anforderun-

gen und obligatorischen Zertifizierungen – etwa im Bereich Konsumelektronik oder Medizintechnik –, gehören auch Vorschriften dazu, die Belege für die Einhaltung von sozialen und ökologischen Standards fordern.

Internationale Wertschöpfungsketten

Die Ursache vieler Handelshemmnisse ist ein Unbehagen gegenüber der Komplexität und Tiefe ökonomischer Prozesse, damit verbunden sind oft eine allgemeine Wachstumskepsis oder die Angst vor Wohlstandsverlusten. Internationale Wertschöpfungsketten wirken auf den Endkonsumenten oft anonym und eignen sich als Projektionsfläche für negative Mutmassungen, z.B. im Bereich der Menschenrechte, Tierschutz oder Umweltstandards. Dabei ist gerade diese «Anonymität» eine Stärke des marktwirtschaftlichen Systems (vgl. Box 1).

Box 1

Anonymität als Stärke der Marktwirtschaft

In der Anonymität der Wertschöpfungsketten liegt eine grosse Stärke der Marktwirtschaft, wie der Ökonomie-Nobelpreisträger Milton Friedman (1980) einst am Beispiel eines Bleistifts demonstriert hat: Tausende Personen sind direkt oder indirekt an der Produktion dieses Alltagsgegenstands beteiligt. Angestellte in der Bleistiftfabrik, aber auch Holzlieferanten und dann wiederum Lieferanten von Sägen, für deren Produktion es Metall aus entfernten Weltregionen braucht usw. Die meisten der in der Produktion des Bleistifts involvierten Personen kennen sich nicht und würden wohl auch nicht spontan miteinander handeln, falls sie sich kennen würden. Das Ziel der gemeinsamen Bleistiftproduktion bringt eine grössere Anzahl Menschen zusammen, als man es sich je vorstellen könnte. (vgl. Abbildung 1)

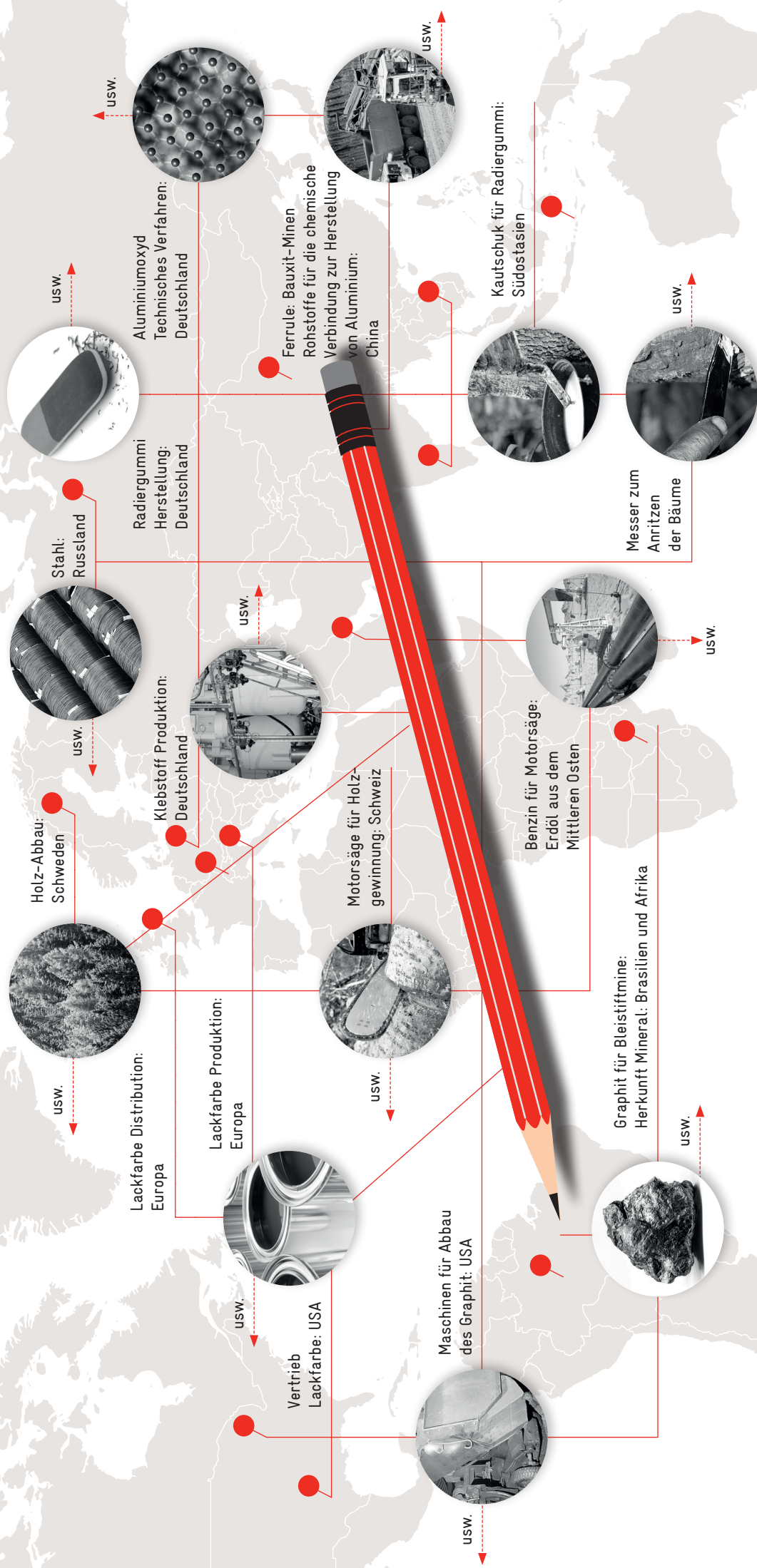
Die Globalisierung der Wertschöpfungsketten impliziert, dass beim Austausch von Gütern und Dienstleistungen das Rechtssystem des Handelspartners prinzipiell akzeptiert wird bzw. alle Beteiligten global gültige Regeln – beispielsweise jenen der WTO – anerkennen. In besonderem

1 Zeitraum 2009–2018, Daten von www.globaltradealert.org (Global Trade Alert, 2018).

Abbildung 1

Die Komplexität von Wertschöpfungsketten am Beispiel eines Bleistifts

Die Produktion eines Bleistifts ist viel komplizierter, als auf den ersten Blick ersichtlich ist. Direkt und indirekt sind in der globalisierten Wirtschaft Tausende von Personen daran beteiligt. Diese müssen sich weder kennen noch miteinander reden. Es ist der einer Marktwirtschaft inhärente Preismechanismus, der sie zusammen diesen Bleistift erschaffen lässt.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Milton Friedman (1980)

Ausmass profitieren kleine und offene Volkswirtschaften wie die Schweiz von derartigen multilateralen Regelwerken.⁻²

Eine extrritoriale Rechtsanwendung nationalen Rechts schafft hingegen Inkonsistenzen zwischen den Rechtssystemen. Solche Inkonsistenzen führen potenziell dazu, dass ein Unternehmen bei jedem ökonomischen Austausch «mit einem Bein in der Illegalität steht», weil es buchstäblich unmöglich ist, es jedem recht zu machen. Als Konsequenz wäre mit einer starken Verrechtlichung der Geschäftsbeziehungen, mit insgesamt weniger Handel und weniger wirtschaftlicher Zusammenarbeit, zu rechnen – dies mit entsprechend negativen Folgen für den Wohlstand in allen beteiligten Volkswirtschaften.

2 – Das «gute» Schweizer Recht

Auch in der Schweiz spüren Teile der Bevölkerung ein Unbehagen gegenüber der Globalisierung: Politische Forderungen zielen oft auf einen höheren Schutz der inländischen Wertschöpfung, da Freihandel als Bedrohung für die eigene Wirtschaft bzw. die hiesigen Arbeitsplätze angesehen wird. Dazu kommen oft entwicklungs- und umweltpolitische Motive für eine Beschränkung des Aussenhandels.

Der Trend, das «gute» Schweizer Recht – d.h. die nach unseren Wertvorstellungen geformten Regeln –, auch extrritorial wirken zu lassen, muss vor diesem Hintergrund interpretiert werden. Solche Bemühungen werden getrieben von einem Selbstbild der Überlegenheit und der Vorstellung, dass ein wirtschaftlich und rechtlich weit entwickelter Staat anderen Ländern zeigen könne, wie es «richtig» gemacht wird.⁻³ In dieser Logik hat sich ein ausländischer Produzent den Schweizer Wertvorstellungen unterzuordnen, will er denn in die Schweiz exportieren.

Für die Marktwirtschaft verheissen solche Ansinnen wenig Gutes: Sie fördern die Uniformität des inländischen Produktangebots (alle Produkte erfüllen die gleichen Standards) und schränken die Differenzierungsmöglichkeiten der Produzenten wie auch die Wahlmöglichkeiten der Konsumenten ein. Nicht alle Konsumenten teilen dieselben Wertvorstellungen. Und sobald hohe Standards flächendeckend implementiert werden, sinkt die Wahlfreiheit.

Immer mehr Volksinitiativen mit extrritorialer Wirkung

In der Schweiz lassen sich verschiedene Beispiele für Volksinitiativen anführen, die Schweizer Recht auf andere Länder ausdehnen wollen oder wollten.

² Vgl. Grünenfelder und Schellenbauer (2018).

³ Man benutzt in diesem Zusammenhang oft den Begriff «Rechtsimperialismus», der ursprünglich gebraucht wurde, um die Steuererhebung der USA bei ihren eigenen Bürgern, die nicht auf dem Staatsgebiet wohnhaft sind, zu beschreiben. Neben den USA kennt nur Eritrea eine ähnliche Regelung.

So etwa die «Fair-Food-Initiative», über die 2018 abgestimmt und die vom Souverän mit 61,3 % Nein-Stimmen abgelehnt wurde. Eines der zentralen Anliegen der Volksinitiative war, dass auch importierte Lebensmittel die Schweizer Standards in Bezug auf Soziales, Nachhaltigkeit und Tierfreundlichkeit einhalten müssen. Zwar wurde die Initiative durch den Souverän abgelehnt. Aber die Vorstellung, dass nur der Konsum von nach Schweizer Regeln produzierten Produkten ethisch vertretbar sei, ist nach wie vor weit verbreitet.⁻⁴

Auch andere, vergleichbare Initiativen wurden in der Vergangenheit lanciert, beispielsweise «Keine Massentierhaltung in der Schweiz», die – entgegen dem Titel – auch für ausländische Erzeugnisse die gleichen Standards wie in der Schweiz fordert. Ebenso gehört «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» zu den Volksbegehren, die eine extraterritoriale Wirkung entfalten.⁻⁵ Nicht nur sollen synthetische Pflanzenschutzmittel in der Schweiz verboten werden, sondern im Falle einer Annahme der Initiative auch jeglicher Import von damit hergestellten Lebensmitteln.

Ebenfalls weitreichende Konsequenzen hätte die Annahme der Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt», kurz «Unternehmensverantwortungsinitiative (UVI)» genannt. Sie will verschärfte Haftungsregeln für Schweizer Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte und Umwelt einführen

(vgl. Box 2).

Box 2

Die Extraterritorialität der Unternehmensverantwortungsinitiative

Mit der Unternehmensverantwortungsinitiative (UVI) sollen Firmen zur Durchführung von risikobasierten Sorgfaltsprüfungen für alle ihre Geschäftsbeziehungen verpflichtet werden. Bei Verletzungen von Menschenrechten oder bei Verstößen gegen (nicht näher definierte) Umweltstandards wären sie grundsätzlich haftbar. Die Haftung beschränkt sich dabei nicht nur auf durch das eigene Unternehmen verursachte Schäden, sondern umfasst auch Tochtergesellschaften im Ausland und kann sogar ausländische Lieferanten miteinbeziehen, solange der Lieferant von einem Schweizer Unternehmen oder seiner Tochtergesellschaft massgeblich «wirtschaftlich abhängig» ist (wobei der Begriff der «wirtschaftlichen Abhängigkeit» im Initiativtext nicht näher definiert wird). Teilweise wird der Initiativtext gar noch breiter ausgelegt. Ausgehend vom Modell der Wertschöpfungskette haftet das Schweizer Unternehmen für alle wirtschaftlich abhängigen Akteure, die Teil der gemeinsamen Leistungserstellung sind, d.h. auch für alle Zulieferer eines Lieferanten und deren Zulieferer, wobei die Komplexität der Wertschöpfungsketten die Durchsetzung de facto verunmöglicht (vgl. Box 1).

Opfer von Menschenrechtsverletzungen oder Umweltzerstörung, für die gemäss Initiative die Haftung eines Schweizer Unternehmens vorliegen könnte, sollen künftig in der Schweiz auf Wiedergutmachung klagen können bzw. sich für Klagen – z.B. von einer NGO – vertreten lassen. Im Konfliktfall findet eine Umkehr der Beweislast statt: Gelingt einem Unternehmen in der Schweiz der umfassende Sorgfaltsnachweis nicht, ist es schuldig. Abbildung 2 zeigt die Komplexität der verschiedenen Abhängigkeiten, Pflichten und Klagemöglichkeiten gemäss Initiative.

Böckli und Bühler (2018) kommen in ihrer juristischen Bewertung der UVI zu einem negativen Fazit. Sie bemängeln u.a. die überdehnte Sorgfaltsprüfungspflicht ausserhalb der konzernmässigen Kontrolle. Im Ergebnis führe dies zu einer Benachteiligung ausländischer Zuliefer- und Abnehmerunternehmen mit negativen Effekten auf die wirtschaftliche Entwicklung der Heimatländer der betroffenen Unternehmen.

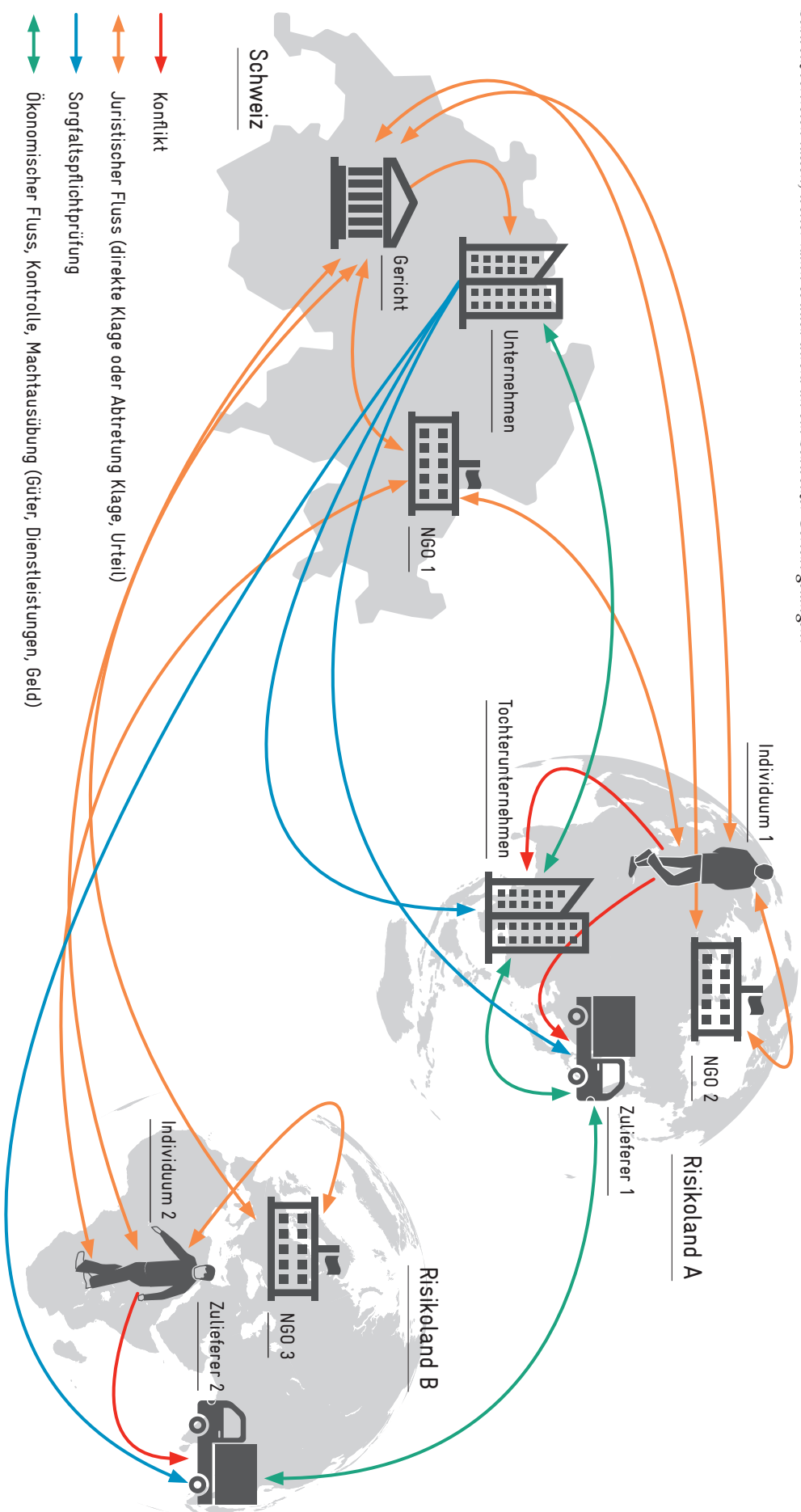
4 Ein ähnliches Denkmuster liegt dem parlamentarischen Ansinnen zugrunde, das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) zu ergänzen. So dürften öffentliche Aufträge nur noch an Unternehmen vergeben werden, die die Schweizer Umweltstandards erfüllen, selbst wenn im Ausland produziert wird. Das jährliche Beschaffungsvolumen beträgt rund 40 Mrd. Fr., mit einem Nachhaltigkeitsartikel im BöB erhielte das Schweizer Gewerbe einen Wettbewerbsvorteil, wodurch die Beschaffungskosten und damit die Ausgaben der Steuerzahler tendenziell steigen würden. Es ist ordnungspolitisch fragwürdig, mit dem BöB auch Ziele der Umwelt- und Industriepolitik zu verfolgen.

5 Im weiteren Sinne kann auch die «Fair-Preis-Initiative» zu dieser Reihe gezählt werden.

Abbildung 2

Hohes Haftungsrisiko durch komplexe internationale Leistungserstellung

Lesbeispiel: Ein Unternehmen aus der Schweiz bezieht Vorprodukte von einem Tochterunternehmen in Risikoland A. Das Tochterunternehmen unterhält eine Geschäftsbeziehung mit Zulieferer 1, der wiederum eine Geschäftsbeziehung mit Zulieferer 2 in Risikoland B. Die UVI kann nun auch so interpretiert werden, dass das Unternehmen in der Schweiz die Sorgfaltspflichtprüfung nicht nur für das Tochterunternehmen durchführen muss, sondern auch für die juristisch unabhängigen Zulieferer 1 und 2. Ein Individuum kann sich bei einem Konflikt entweder durch eine lokale NGO oder durch eine NGO in der Schweiz vertreten lassen; weiter kann es auch direkt an ein Schweizer Gericht gelangen.



Quelle: Eigene Darstellung

Exterritoriale Wirkung und Abschottung sind nie kostenlos. So weist die Schweiz von 140 untersuchten Ländern das komplexeste Zoll- und Tarifsyste auf.⁻⁶ Hauptverantwortlich ist dabei der Importschutz im Agrarbereich. Dies ist gerade unter dem Aspekt der Entwicklungspolitik bedeutsam. Sollen weniger entwickelte Volkswirtschaften Chancen auf Wirtschaftswachstum und gesellschaftliche Entwicklung haben, gehören aufgrund der typischen Wirtschaftsstruktur solcher Länder auch Ag rarexporte dazu. Die durch die Schweiz errichteten Handelsbarrieren behindern das Entwicklungspotenzial vieler dieser Volkswirtschaften. Gerade aus sozialer Perspektive sollten deshalb die Handelshemmnisse ab- statt ausgebaut werden. Auch die Annahme der UVI wäre nicht ohne Kostenfolge zu haben (vgl. Box 3).

Box 3

Die Kosten der extrritorialen Rechtsanwendung am Beispiel der Unternehmensverantwortungsinitiative – ein einfacher Schätzversuch

Die Befürworter der verschiedenen Vorstösse zur extrritorialen Rechtsanwendung bestreiten in der Regel, dass durch die Umsetzung ihrer politischen Vorstellungen ökonomische Kosten entstehen. Tatsächlich ist die Berechnung solcher Kosten ex-ante mit den gängigen empirischen und theoretischen Ansätzen fast unmöglich, da im seltensten Fall Interventionen vorliegen, die eine vergleichende Analyse erlauben. Trotz dieses methodischen Problems wird nachfolgend ein möglicher Ansatz für eine Folgekostenschätzung anhand des Beispiels der Unternehmensverantwortungsinitiative (UVI) aufgezeigt.

Eine exakte Berechnung der UVI-Folgekosten würde detaillierte Einblicke in die Strukturen und Strategien aller betroffenen Unternehmen voraussetzen, was selbstredend nicht möglich ist. Allerdings liegt der Schluss nahe, dass die Kosten mit dem Umfang des Auslandsengagements steigen. Dieses Engagement wiederum korreliert stark mit den jeweiligen ausländischen Direktinvestitionen. Um eruieren zu können, in welchem Mass die Kosten in Relation zu

den ausländischen Direktinvestitionen steigen, wurden bei einigen betroffenen Unternehmen entsprechende Daten erhoben. Analysiert wurde, welche zusätzlichen Kosten in Relation zu ihren ausländischen Direktinvestitionen sie bei einer Annahme der UVI erwarten – dies sowohl einmalig als auch jährlich wiederkehrend.⁻⁷

«Helvetischer Rechtsimperialismus» ist nicht gratis

Die Kostenschätzung ergibt sich schliesslich aus dem Mittelwert (ohne Gewichtung) der Daten multipliziert mit dem Gesamtbestand an Direktinvestitionen der Schweizer Unternehmen im Ausland. Basierend auf dem Total der ausländischen Direktinvestitionen von 2016 ergäben sich daraus einmalige Kosten in der Höhe von 5,1 Mrd. Fr sowie laufende Kosten von 2,1 Mrd. Fr. pro Jahr. Dies sind nicht vernachlässigbare Beträge, die den Standort Schweiz spürbar treffen würden.

Kostenschätzung äusserst konservativ

Es handelt sich zudem um eine äusserst konservative Schätzung, die als Minimum zu betrachten ist. Zwei Gründe sind dafür ausschlaggebend: Erstens vernachlässigt die Schätzung reine Handelsbeziehungen, da sie sich ausschliesslich auf Direktinvestitionen abstützt. Die UVI erwähnt aber explizit, dass eine wirtschaftliche Abhängigkeit genügt, um von der Initiative betroffen zu sein. Importiert ein Schweizer Unternehmen also beispielsweise in genügend grossem Ausmass Vorleistungen von einem ausländischen Lieferanten, würde eine Sorgfaltsprüfungspflicht für die Geschäftstätigkeit eben dieses Lieferanten bestehen. Zweitens setzen sich die Umfrageteilnehmer aus mittleren und grossen Unternehmungen zusammen. Diese verfügen in der Regel bereits über stark ausgebaute Prozesse im Bereich Compliance und Sorgfaltsprüfung. Für kleinere Unternehmen wären deshalb insbesondere die einmaligen Kosten zum Aufbau der entsprechenden Compliance-Strukturen höher als für die grösseren Unternehmen.

6 World Economic Forum (2018).

7 Im Sinne einer Differenzierung wurde dabei zwischen vier von der UVI potenziell besonders betroffenen Regionen unterschieden: Süd- und Lateinamerika, Asien, Afrika und Osteuropa (ohne EU-Staaten).

3 _ Exterritoriale Rechtsanwendung schadet den vermeintlichen Opfern

Ein weiteres Motiv für eine stärkere extraterritoriale Rechtswendung schweizerischen Rechts liegt in der generellen Kritik am Wirken westlicher Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern. So sehen gewisse Kreise neben dem Handel auch Direktinvestitionen eher als Bedrohung denn als Chance an. Eine immer wieder gehörte Aussage ist in diesem Zusammenhang, dass international tätige Unternehmen in erster Linie deshalb in Schwellenländern investieren, weil sie dort die tieferen Standards in Bezug auf Arbeitnehmerschutz, Umwelt oder soziale Sicherung ausnutzen wollen. In der Umweltökonomie spricht man in diesem Zusammenhang von der sogenannten «Pollution-Haven»-Hypothese. Peters und Hertwich (2008) kommen in ihren Berechnungen etwa zum Schluss, dass dieser «Verlagerungseffekt» bezogen auf die Treibhausgasemissionen global für rund einen Sechstel des CO₂-Ausstosses verantwortlich ist.⁻⁸ Ein kausaler Effekt mit der beschriebenen Ausnützung tieferer Standards konnte aber nicht nachgewiesen werden.⁻⁹ Mit dem beschriebenen Verlagerungseffekt einher geht auch die Befürchtung, dass sich die verschiedenen Standorte bezüglich Regulierung ständig zu unterbieten versuchen, um Unternehmen anzulocken (sog. «Race-to-the-bottom»). Bei einer solchen Sichtweise mag der Schluss naheliegender erscheinen, dass eine extraterritoriale Anwendung von Schweizer Recht dieser Entwicklung entgegenwirken soll.

Investitionen mit positiven «Spillover-Effekten» für Gastländer

Allerdings handelt es sich um einen Trugschluss, der den Erkenntnissen der ökonomischen Forschung diametral widerspricht. So beobachtet man nämlich regelmässig, dass der Markteintritt international tätiger Unternehmen in den jeweiligen Schwellen- und Entwicklungsländern zu einer Verbesserung der Produktionsstandards führt und Menschen, Umwelt und Wirtschaft von sogenannten «Spillover-Effekten» profitieren. Ning und Wang (2017) zeigen beispielsweise, dass das Engagement von ausländischen Unternehmen in China die lokale Belastung mit Schwefeldioxid reduzierte, wobei der Effekt – etwas abgeschwächt – sogar in andere Regionen ausstrahlte. In einem Übersichtsartikel kommt auch Erdogan (2014) zum Schluss, dass die «Pollution-Haven»-Hypothese zwar im Einzelfall eine Rolle spielen kann, systematisch aber kein solcher Zusammenhang in der empirischen Forschung nachzuweisen ist.⁻¹⁰ Eine noch jüngere Meta-Analyse von Cole et al. (2017) bestätigt die positiven Effekte von ausländischen Direktinvestitionen auf Ressourcenverbrauch und Umweltbelastung, wobei fairerweise festgehalten wird, dass diese während einer gewissen Zeit durch das zusätzliche, für die Bevölkerung positive Wirtschaftswachstum abgeschwächt werden können.

Die Gründe für die positiven «Spillovers» von ausländischen Investitionen sind vielfältig:

– Erstens halten ausländische Unternehmen bei einem entsprechenden Markteintritt an einem grossen Teil ihrer Standards fest. Dies kann mit dem Einhalten von Richtlinien in Bezug auf die «Corporate Social Responsibility» (CSR) (vgl. Kapitel 4)

8 Dazu kommen die Emissionen infolge des Gütertransports. Im Einzelfall können sie relevant sein, z.B. wenn Güter vor allem per Flugzeug transportiert werden, in den meisten Fällen spielt aber die Transportart im Vergleich zur Umweltfreundlichkeit der Produktion eine untergeordnete Rolle für die gesamten Emissionen.

9 Das Papier untersucht, wie hoch die CO₂-Belastung der produzierten Güter in den Industriestaaten im Vergleich zu ihren konsumierten Gütern ist. Für letztere ist die Belastung in der Regel höher, man spricht dabei auch von der grauen Energie bei Importgütern. Das Problem ist aber, dass beispielsweise die Schweiz aus diversen Gründen nicht mehr wettbewerbsfähig für emissionsintensive Güter ist. Faktisch haben hochentwickelte Volkswirtschaften in diesem Bereich keinen komparativen Vorteil mehr. Unterschiedliche Umweltstandards können zwar eine Rolle spielen. Diese aber monokausal für höhere Emissionen verantwortlich zu machen, ist in einem solchen Setting nicht möglich.

10 Etwas älter ist die Meta-Untersuchung von Meyer (2003), die jedoch noch deutlicher zu denselben Ergebnissen kommt.

Regierungen in Entwicklungs- und Schwellenländern haben einen Anreiz, ihre Menschenrechtslage oder Umweltbedingungen zu verbessern, weil sie damit für ausländische Direktinvestitionen attraktiver werden.

zusammenhängen, liegt aber auch im unmittelbaren ökonomischen Interesse einer Unternehmung, etwa zur Sicherung von Qualitätsanforderungen oder zur Vermeidung von Produktionsausfällen. Darüber hinaus haben die investierenden Unternehmen alleine schon aufgrund der Firmenreputation grosses Interesse daran, dass die einschlägigen Standards eingehalten werden. Diese Standards entfalten Vorbildwirkung, was sich auf andere Wirtschaftszweige überträgt. Diesen spezifischen Effekt haben Nyuur et al. (2015) für Ghana festgestellt, wo sich die Präsenz ausländischer Unternehmen positiv auf die CSR-Standards der bereits ansässigen Firmen ausgewirkt hat.

- Zweitens geht mit Auslandsinvestitionen auch immer der Transfer von Technologie und Know-how einher. So hat ein Unternehmen ein intrinsisches Interesse daran, möglichst effizient und damit mit einem möglichst tiefen Ressourceneinsatz zu produzieren, was die Nutzung moderner Technologien begünstigt. Von diesem Wissenstransfer profitiert die gesamte Volkswirtschaft, da das entsprechende Wissen auch in anderen Bereichen genutzt werden kann. Ein typisches Beispiel ist die Verbesserung der Produktivität in der Landwirtschaft.
- Drittens investieren westliche Unternehmen in der Regel nicht in Ländern, in denen allzu grosse

Rechtsunsicherheit (z.B. durch mangelhafte Eigentumsrechte) oder systematische Menschenrechtsverletzungen herrschen. Dies deshalb, weil damit einhergehende Risiken – u.a. auch im Zusammenhang mit der Reputation, wie Garriga (2016) darlegt – schlicht zu hoch sind. Harms und Ursprung (2002) zeigen in einem vielbeachteten Papier überdies, dass Regierungen in Entwicklungs- und Schwellenländern einen Anreiz haben, ihre Menschenrechtslage bzw. Umweltbedingungen zu verbessern, weil ihr Land damit für ausländische Direktinvestitionen attraktiver wird.

Exterritoriale Rechtsanwendung unterminiert

Engagement in Entwicklungs- und Schwellenländern

Jenseits dieser Ausführungen mag eingewendet werden, dass eine Durchsetzung der Schweizer Standards und der Schweizer Rechtsnormen die positiven Effekte noch verstärken würden. Doch genau dies ist eine irreführende Annahme, was sich am einfachsten am Beispiel der UVI illustrieren lässt. Die darin postulierte Haftungspflicht bedeutet nämlich, dass eine Investition in einem Entwicklungs- oder Schwellenland mit zusätzlichen Risiken verbunden wäre. Risiken machen jedoch Investitionen unattraktiver, im schlimmsten Fall verhindern sie sogar ein Engagement, da die erwarteten Investitionsrenditen im Vergleich zu den Risiken

nicht genügen. In der Konsequenz konzentrieren sich Unternehmen auf Produktionsstandorte mit höherer Entwicklung und damit tieferen Risiken (beispielsweise Asien statt Afrika) oder verzichten sogar komplett auf eine Auslandsinvestition – dies, notabene, zum Nachteil der ärmsten Länder. Gerade bei einer Annahme der UVI ist davon auszugehen, dass der Effekt noch ausgeprägter ausfallen würde. Diese verlangt nämlich, dass Unternehmen aus der Schweiz auch für die Aktivitäten von «wirtschaftlich abhängigen» Zulieferfirmen haftbar gemacht werden. Da sie diese aber unmöglich kontrollieren können (vgl. Box 2), könnte eine derartige Vorschrift sogar zur kompletten Einstellung des ökonomischen Austausches mit den betroffenen Entwicklungs- und Schwellenländern führen.

Doch selbst wenn ein Unternehmen grundsätzlich vor Ort aktiv bleiben würde, hätten die jeweiligen Länder negative Konsequenzen zu tragen. Denn zur Sicherstellung der Schweizer Standards im Produktionsprozess (bzw. in der gesamten Wertschöpfung) müssten sich die Unternehmen gezwungenermassen von den lokalen Märkten abschotten. Nur so könnte das Haftungsrisiko ausgeschlossen werden. Es entstünde eine Art von «Tick the box»-Mentalität, da das Augenmerk primär auf der Erfüllung der Kriterien zur Haftungsvermeidung läge. Agieren ausländische Unternehmen aber nur noch in solchen «Offshore-Inseln», würden die beschriebenen Spillover-Effekte auf die nationale Wirtschaft stark reduziert und die ökonomischen Entwicklungsmöglichkeiten damit eingeschränkt.

4 _ Hohe Durchdringung der Wirtschaft mit CSR-Regeln

Historisch betrachtet waren es die Branchen und Unternehmen selbst, die sich zuerst Standards und Verhaltensweisen auferlegt haben. Dies taten sie nicht aus reiner Selbstlosigkeit, sondern um das Vertrauen von Konsumenten in ihre Produkte und Dienstleistungen zu erhalten. Heute verfügen Schweizer Unternehmen über hohe Standards, was den weltweiten Schutz von Umwelt oder Arbeitnehmern angeht. Dies zeigt sich am besten an der Durchdringung der Wirtschaft mit «Corporate Social Responsibility» (CSR)-Regeln. Dazu wurden 85 relevante Schweizer Branchenverbände untersucht, deren Mitglieder entweder einen hohen Anteil ihres Geschäfts mit dem Ausland abwickeln oder deren Branchen in der öffentlichen Wahrnehmung⁻¹¹ oft mit menschenrechtsverletzenden Produktionsbedingungen oder Umweltsünden in Zusammenhang gebracht werden.⁻¹² Abbildung 3 zeigt die Durchdringung verschiedener Branchen mit CSR-Regeln auf. Gerade Branchenverbände aus dem oft kritisierten Finanz- und Versicherungswesen (79 %) oder auch aus den Bereichen Textil und Rohstoffe (73 %) sowie Nahrung und Tabak (73 %) haben sich überdurchschnittlich häufig CSR-Regeln gegeben.

Von allen analysierten Branchenverbänden verfügen 68 % über CSR-Regeln, eine Selbstregulation, Umweltdeklaration, Kernwerte oder ein Leitbild. Es zeigt sich, dass der Schwerpunkt auf den Themen Transparenz⁻¹³ oder Verantwortungsbewusstsein gegenüber Mitarbeitern und der Gesellschaft (50 %), gefolgt von der Menschenrechtssituation (43 %) und der Umwelt (40 %; vgl. Abbildung 4) liegt.

Verfügt eine Branchenorganisation nicht über entsprechende Standards, kann damit nicht automatisch auf alle Mitglieder des entsprechenden Ver-

11 So spricht das von den Initianten der UVI herausgegebene Factsheet V beispielsweise von «Hochrisikosektoren»; explizit genannt werden der Abbau oder Handel von Rohstoffen, Edelmetallen und -steinen sowie von Tropenholz.

12 Nicht berücksichtigt wurden binnenorientierte Verbände wie z.B. die kantonalen Gewerbe- oder Bauernverbände sowie Industrie- und Handelskammern.

13 Ein Beispiel für Transparenz ist, dass sich Medien und Medienschaffende verpflichten, bezahlten Inhalt (Paid Content) entsprechend zu kennzeichnen.

Abbildung 3

Durchdringung der Schweizer Branchenverbände mit CSR-Regeln

Lesebeispiel: 79% aller Branchenverbände im Finanz- und Versicherungswesen haben aus eigenem Antrieb für ihre Mitglieder CSR-Regeln aufgestellt.

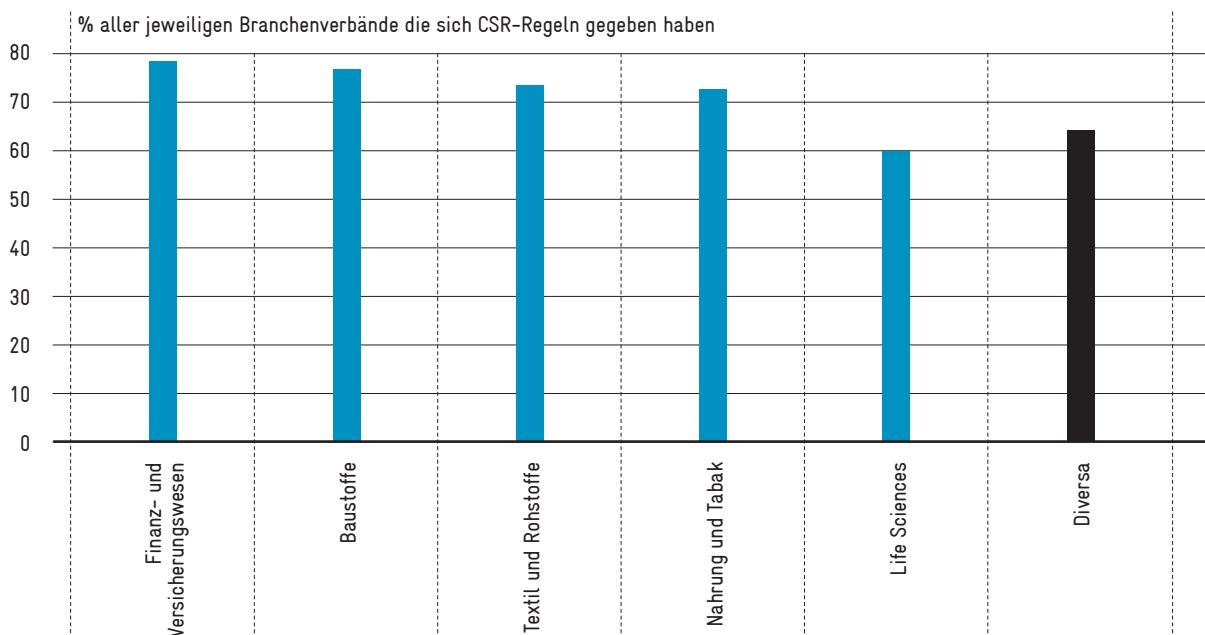
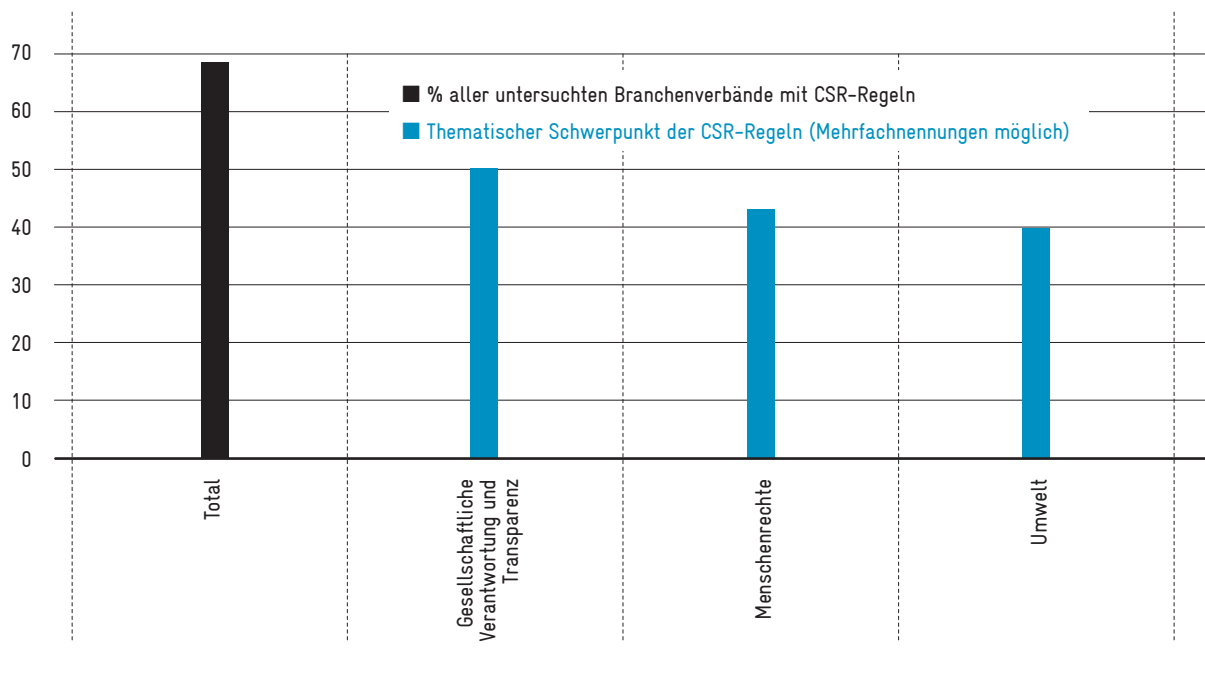


Abbildung 4

CSR-Regeln in Schweizer Branchenverbänden nach Fokus

Lesebeispiel: 68% aller untersuchten Branchenverbände haben sich CSR-Regeln gegeben, davon befassen sich 50% mit den Themen gesellschaftliche Verantwortung und Transparenz.



Quelle: Eigene Erhebung

bandes geschlossen werden. Die Durchdringung der Schweizer Wirtschaft mit CSR-Regeln wird durch die erhobenen Angaben also unterschätzt. Denn sehr oft auferlegen sich Unternehmen – bei Fehlen einer Branchenlösung – entsprechende CSR-Regeln selbst. Auch wenn – besonders in der Finanzbranche – die zunehmende Regulierungsdichte eine Rolle spielt, zeigt sich dies exemplarisch an der steigenden Bedeutung der «Compliance Officer» in der Geschäftswelt. Dass diese Aufgabe heute nichts Exotisches mehr ist, belegt ein Blick in die Stellenbörse eines Onlineportals an einem zufällig ausgewählten Tag: 1408 offene Arbeitsplätze wurden Ende 2017 in der Schweiz im Bereich Compliance angeboten.⁻¹⁴ Gut ein Jahr später waren es bereits 1764 angebotene Stellen.⁻¹⁵ Erwartet wird, dass Kandidaten neben den gesetzlichen auch die weitergehenden gesellschaftlichen und ökologischen Verpflichtungen eines Unternehmens im Rahmen der CSR kritisch überwachen.⁻¹⁶ Stelleninhaber sollen eingreifen, bevor Schaden entsteht und auch die Reputation als einer der zentralen nicht-monetären Werte eines Unternehmens in Mitleidenschaft gezogen wird. Trotzdem muss natürlich darauf hingewiesen werden, dass ein Zuviel an Standards die ökonomische Entwicklung hemmen kann. Wettbewerb bietet auch die Chance zum Anderssein, was wiederum Voraussetzung für Innovation ist.

Eine andere Untersuchung zeigt ausserdem, dass 84 % der 50 grössten Unternehmen der Schweiz – und damit die bezüglich Auslandsengagement wohl am exponiertesten Firmen – über einen «Code

of Conduct» verfügen (KPMG 2015).⁻¹⁷ In 80 % der Codes wurde das Verhalten von Mitarbeitern thematisiert, insbesondere in Bezug auf Bestechung und Korruption. Umweltbezogene Aspekte kamen in 70 % der Codes vor, ein Drittel aller Codes wurden ausdetailliert und mit praktischen Beispielen angereichert (KPMG 2015).⁻¹⁸ Im internationalen Vergleich steht die Schweiz damit gut da. Nur 76 % der Fortune-Global-200-Unternehmen verfügen über einen «Code of Conduct», in Asien gar nur 42 %.

Neben internen Sicherungsmechanismen wie der Compliance kommt auch externen Akteuren eine wichtige Rolle zu: NGOs und Medien üben durch ihre kritischen Recherchen und Publikationen eine Überwachungsfunktion aus, um Missstände aufzudecken und öffentlichkeitswirksam anzuprangern.⁻¹⁹ Jeder Einzelne kann in diesem Sinne dazu beitragen, dass die Beachtung der Menschenrechte und Umweltschutzvorschriften durch Unternehmen im Ausland noch besser wird, indem er Produkte und Dienstleistungen von Firmen, die mit Fehlverhalten in Zusammenhang gebracht werden, nicht erwirbt.

14 Stichtag 20.12.2017, 11.40 Uhr; Suchbegriff «Compliance» (*JobCloud*, 2019).

15 Stichtag 14.01.2019, 15.48 Uhr; Suchbegriff «Compliance» (*JobCloud*, 2019).

16 Gerade im US-Markt sind Unternehmen vorsichtig, da der Nachweis von Gesetzesübertretungen neben dem Reputationsschaden rasch auch dutzende von Millionen kosten kann. «Compliance Officers» kommen deshalb eine zentrale Rolle zu.

17 Zu beachten ist auch, dass die Schweiz bezüglich Korruption im öffentlichen Sektor zu den am wenigsten korrupten Ländern der Welt gehört, zum Beispiel klar besser aufgestellt ist als alle Nachbarländer (*Transparency International*, 2019).

18 Ein 42-seitiges Werk, an dem sich viele Unternehmen orientieren, ist «Guiding Principles on Business and Human Rights» der UNO (2011); weitere internationale Beispiele mit Relevanz für die Schweiz finden sich im Kapitel 2.2 der Botschaft zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» (*Bundesrat* 2017).

19 Dies kann auf Seiten des angeprangerten Unternehmens eine rasche Verhaltensänderung bewirken. Ein berühmtes Beispiel hierfür ist die Kampagne von Greenpeace gegen die Versenkung des schwimmenden Öltanks Brent Spar 1995 im Atlantik. Obwohl – wie verschiedene Studien danach belegten – die ökologischen Vorwürfe von Greenpeace irrig waren, führte die Kampagne 1998 zu einem Versenkungsverbot für Ölplattformen im Nordatlantik.

5 _ Fazit: «Rechtsvögte» sind kontraproduktiv

Internationaler Handel und Globalisierung stehen in der Nachkriegszeit seit jeher in der Kritik, wie Aerni (2018) in seinem Buch zum Engagement multinationaler Unternehmen ausführt. Die wirtschaftliche Vernetzung würde lokale Ökonomien zerstören, Freihandel die Lohnbezüge in allen Ländern unter Druck bringen und einen Wettbewerb der «Regulierung nach unten» anfeuern, so die gängigen Befürchtungen. Passiert ist bekanntlich das Gegenteil: Markttöffnung und Handel haben den Industriestaaten und vielen aufstrebenden Volkswirtschaften historisch einmaligen Fortschritt und Wohlstand gebracht. Armut, Hungertage, Kindersterblichkeit, Lebenserwartung, Bildung etc. – kein Indikator, der mit seiner Entwicklung diese Verbesserung nicht spiegeln würde.

Trotzdem sind besonders im Nachgang zur Finanzkrise 2008/2009 Massnahmen gegen den freien Austausch von Waren und Dienstleistungen bzw. den freien Kapitalverkehr wieder salonfähig geworden. Nur selten handelt es sich dabei aber um die Einführung von Zolltarifen, wie sie zurzeit beim Handelsstreit zwischen China und den USA zum Einsatz kommen. Fast immer sind die Instrumente nicht-tarifärer Natur, wie beispielsweise administrative Hürden durch geänderte Normen beim Im- und Export von Waren. Die in der Schweiz aktuell diskutierten Ideen zur exterritorialen Rechtsanwendung würden bei einer Umsetzung genau gleich wirken, sie wären ein faktisches Handelshemmnis.

Es ist ein essenzielles Prinzip des Welthandels, dass die daran beteiligten Länder – innerhalb eines definierten Regelrahmens, beispielsweise durch die WTO (wovon besonders kleine offene Volkswirtschaften wie die Schweiz profitieren) – über unterschiedliche Rechtsordnungen verfügen. Damit werden lokale Gegebenheiten berücksichtigt und kulturelle Unterschiede anerkannt – schliesslich

kennt auch die Schweiz selbst mit ihrem föderalen Staatsaufbau teilweise unterschiedliche Rechtsvorschriften. Aufstrebende Volkswirtschaften bekommen die Möglichkeit, den für sie passenden Rechtsrahmen zu entwickeln, was erstens die Akzeptanz des Handels mit anderen Ländern erhöht und zweitens in gewissem Sinne einen Systemwettbewerb ermöglicht. Dieser wiederum erlaubt es, voneinander zu lernen²⁰ und nach der «Trial-and-Error-Methode» bestmögliche Ergebnisse zu finden.

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass politische Strömungen, die zu Recht die Kolonialzeit als dunkles Kapitel der westlichen Aussenpolitik brandmarken, den damals betroffenen Ländern nun die Fähigkeit zur Entwicklung und Fortschreibung eines eigenen Rechtssystems absprechen wollen. Dies bedeutet nicht, dass die Schweiz und andere Industriestaaten diese Länder nicht nach Kräften unterstützen sollen. Die eigenen «Rechtsvögte» loszusenden, ist hingegen kontraproduktiv und könnte sich mittelfristig negativ auf das Verhältnis zwischen etablierten und aufstrebenden Volkswirtschaften auswirken. Gerade die Schweiz sollte dies dank ihrem Gründungsmythos wissen.

20 Ein historisches Beispiel hierfür wäre die autonome, fast wörtliche Übernahme des Schweizerischen Zivilgesetzbuches durch die Türkei kurz nach deren Gründung.

Literatur

- Aerni, Philipp (2018): *Global Business in Local Culture: The Impact of Embedded Multinational Enterprises*. Cham: Springer.
- Böckli, Peter, Christoph B. Bühler (2018): *Zur Konzernverantwortungsinitiative – Rechtliche Überlegungen zu den vier Forderungen der Eidgenössischen Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen zum Schutz von Mensch und Umwelt»*. Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.
- Bundesrat (2017): *Botschaft zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»*. Bern.
- Dümmli, Patrick (2016): *Handel statt Heimatschutz*. Zürich: Avenir Suisse.
- Cole, M. A., Elliot, R. J. R., Zhang, L. (2017): Foreign Direct Investment and the Environment. *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 42, pp. 465–487.
- Erdogan, A. M. (2014): Foreign direct investment and environmental regulations: a survey. *Journal of Economic Surveys*, vol. 28(5), pp. 943–955.
- Friedman, Milton (1980): I, Pencil. Abgerufen unter: <https://www.youtube.com/watch?v=67tHtpac5ws>
- Garriga, Ana Carolina (2016): Human rights regimes, reputation, and foreign direct investment. *International Studies Quarterly*, vol. 60, issue 1, pp. 160–172.
- Global Trade Alert (2018): Independent monitoring of policies that affect world commerce. Abgerufen unter: www.globaltradealert.org
- Grünenfelder, Peter und Schellenbauer, Patrik (Hrsg.) (2018): *Weissbuch Schweiz – Sechs Skizzen für die Zukunft*. Zürich: Avenir Suisse.
- Harms, Philipp, Heinrich W. Ursprung (2002): Do civil and political repression really boost foreign direct investments? *Economic Inquiry*, vol. 40(4), pp. 651–663.
- JobCloud (2019): *Suchbegriff: Compliance*. Abgerufen unter: www.jobs.ch
- KPMG (2015): *Swiss Codes of Conduct*, Zürich: KPMG.
- Peters, Glen P., Edgar G. Hertwich (2008): CO₂ Embodied in International Trade with Implications for Global Climate Policy. *Environmental Science & Technology*, vol. 42(5), pp. 1401–1407.
- Meyer, Klaus E. (2003): *FDI Spillovers in Emerging Markets: A Literature Review and New Perspectives*. DRC Working Paper No. 15, London Business School.
- Ning, L. und Wang, F. (2018): Does FDI Bring Environmental Knowledge Spillovers to Developing Countries? The Role of the Local Industrial Structure. *Environmental and Resource Economics*, vol. 71(2), pp. 381–405.
- Nyuur, R. B., Ofori, D. F. und Debrah, Y. A. (2016): The Impact of FDI Inflow on Domestic Firms' Uptake of CSR Activities: The Moderating Effects of Host Institutions. *Thunderbird International Business Review*, vol. 58(2), pp 147–159.
- Transparency International. (2019): *Corruption Perception Index 2018*. Berlin: Transparency International.
- UNO (2011): *Guiding Principles on Business and Human Rights*.
- World Economic Forum (2018): *Global Competitiveness Report*.

Herausgeber	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Autoren	Patrick Dümmler, Tel. 044 445 90 09, patrick.duemmler@avenir-suisse.ch Fabian Schnell, Tel. 044 445 90 08, fabian.schnell@avenir-suisse.ch
Recherche	Mario Bonato
Internes Lektorat	Verena Parzer-Epp
Korrektorat	Elena Gerbershagen
Gestaltung	Carmen Sopi

© Februar 2019 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Abbildungen dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Download <https://www.avenir-suisse.ch/schweizer-voegte-in-der-fremde-konzernverantwortung/>
