

«Für verantwortungsvolle Grossunternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»
(Konzernverantwortungsinitiative)

Die Bundesverfassung ¹ wird wie folgt geändert:	Kurzerläuterung
Art. 101a Verantwortungsvolle Wirtschaft ¹ Der Bund stärkt die Respektierung der Menschenrechte und der Umwelt durch die Wirtschaft.	Mit dieser Zweckbestimmung wird das zeitgemässe Verständnis in der Verfassung verankert, dass für eine verantwortungsvolle Wirtschaft die Respektierung der Menschenrechte und der Umwelt eine Selbstverständlichkeit darstellt. Dies gilt insbesondere für Grossunternehmen mit ihren Ressourcen und internationalen Verbindungen, deren Geschäftstätigkeit eine starke Auswirkung auf Gesellschaft und Umwelt hat. Dieser Zweck hat auch positive Auswirkungen auf die Reputation der Schweiz sowie in internationaler und europäischer Abstimmung auf die Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen.
² Er regelt dafür die Pflichten von Grossunternehmen mit Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung in der Schweiz. Er kann zudem sektorspezifisch wirtschaftliche Tätigkeiten mit grossen Risiken einer Beeinträchtigung der Menschenrechte und der Umwelt regeln.	Absatz 2 regelt vorab den <i>Geltungsbereich</i> . <i>Persönlich:</i> Betroffen sind Grossunternehmen (neben Kapitalgesellschaften rechtsformunabhängig auch Stiftungen oder Vereine). An den von der entsprechenden EU-Richtlinie (CSDDD) vorgegebenen Schwellenwerten (450 Mio. Umsatz + 1'000 Mitarbeitende) soll sich auch eine Schweizer Regulierung orientieren. Gleichzeitig sollen in Hochrisikobereichen der Schweizer Wirtschaft auch Unternehmen, die der ordentlichen Revisionspflicht unterliegen (zwei aus drei Schwellenwerten: 250 Mitarbeitende / 40 Mio. Umsatz / 20 Mio. Bilanzsumme), erfasst sein können – namentlich im Rohstoffsektor. KMU sind dagegen vollständig vom Geltungsbereich ausgenommen. <i>Räumlich:</i> Angesprochen sind Schweizer Unternehmen. Gemeint ist primär der inländische Sitz. Gestützt auf das Lugano-Übereinkommen und das völkerrechtliche Personalitätsprinzip sind zudem Unternehmen mit Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung in der Schweiz erfasst; damit wird am Geschäftsschwerpunkt angeknüpft und werden Umgehungen erschwert.
³ Er beachtet dabei basierend auf den internationalen Leitlinien und unter Berücksichtigung der europäischen Entwicklungen die folgenden Grundsätze:	Das Gesetz hat nach Absatz 3 die «internationalen Leitlinien» zu beachten, d.h. insbesondere den Anforderungen der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen zu genügen. Zu berücksichtigen sind daneben auch die europäischen Entwicklungen; gemeint ist insbesondere die EU-Richtlinie «Corporate Sustainability Due Diligence Directive» (CSDDD). Dieser internationalen und europäischen Abstimmung folgen die materiellen Grundsätze der Initiative:

¹ SR 101

a. Die Unternehmen erfüllen auch im Ausland die zur Respektierung der international anerkannten Menschenrechte und der internationalen Bestimmungen zum Schutz der Umwelt erforderliche Sorgfaltspflicht; diese erstreckt sich risikobasiert über die Geschäftsbeziehungen.

Die *Sorgfaltspflicht* entspricht den erwähnten internationalen Anforderungen. Unternehmen müssen demnach Risiken für Mensch und Umwelt in ihren Geschäftsbeziehungen systematisch angehen, ausgehend von den grössten Risiken für schwerste Verletzungen. Die Handlungspflicht folgt dabei dem Dreischritt:

1. Risiken ermitteln,
2. Massnahmen ergreifen und
3. darüber berichten.

International anerkannte Menschenrechte sind gemäss den UNO-Leitprinzipien u.a. Rechte aus den UNO-Pakten I und II (z.B. Recht auf Leib und Leben) sowie den ILO-Kernübereinkommen (z.B. Verbot von Kinder- oder Zwangsarbeit), soweit sie im Unternehmenskontext anwendbar sind.

Für *internationale Bestimmungen zum Schutz der Umwelt* gilt Analoges: Angesprochen sind namentlich Handlungsgrundsätze internationaler Umweltabkommen (z.B. die Biodiversitätskonvention mit dem auch auf Unternehmen anwendbaren Schonungsgrundsatz für Eingriffe in die biologische Vielfalt).

b. Die Unternehmen sorgen dafür, dass ihre Geschäftstätigkeit im Einklang ist mit dem gestützt auf den aktuellen Stand der Wissenschaft international vereinbarten Temperaturziel; sie legen dazu für ihre direkten und indirekten Treibhausgasemissionen Reduktionsziele mit Absenkpfeilen fest und setzen diese um; für Unternehmen mit geringen Emissionen kann das Gesetz die Befreiung von diesen Pflichten vorsehen.

Konzernverantwortung ist heute mehr denn je auch Klimaverantwortung. Es besteht internationaler Konsens darüber, dass die Erderwärmung auf 1,5 Grad Celsius (Pariser Klimaabkommen) zu beschränken ist, soll die Klimakrise für Mensch und Umwelt im Rahmen bleiben. Um dies zu erreichen, müssen nicht nur Staaten sondern auch Private nach ihrem jeweiligen Verursachungsbeitrag sowie nach Kräften und Fähigkeiten dazu beitragen, ihre Emissionen zu reduzieren («common but differentiated responsibilities and respective capabilities»). Deshalb werden Schweizer Grosskonzerne, deren Fussabdruck häufig ähnlich gross ist wie jener von Staaten, von der Initiative dazu verpflichtet,

1. ihre direkten und indirekten Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem international vereinbarten Temperaturziel zu reduzieren, dafür wirksame Reduktionsziele und Absenkpfade festzulegen und
2. die dafür nötigen Massnahmen umzusetzen sowie
3. darüber zu berichten (so als Reporting-Pflicht bereits im geltenden Recht).

Verschiedene Schweizer Grosskonzerne mit relevanten Emissionen haben sich die geforderte Reduktion bereits als Massstab gesetzt, auch die Übrigen sollen nun aktiv werden. Für Unternehmen mit geringen Emissionen (z.B. unter bestimmten Schwellenwerten) kann das Gesetz gemäss Initiativtext dagegen Ausnahmen vorsehen.

c. Die Unternehmen haften bei Verletzung der Sorgfaltspflicht nach Buchstabe a auch für den Schaden, den durch sie kontrollierte Unternehmen verursacht haben; das Gesetz sorgt für einen wirksamen Rechtsschutz und sieht insbesondere eine angemessene Regelung für die Erbringung von Beweisen vor; die gestützt auf diese Grundsätze erlassenen Bestimmungen sind auch auf internationale Sachverhalte anwendbar.

Die Initiative sieht eine Bestimmung für Haftung aus Unsorgfalt vor, entsprechend der neuen Rechtslage in der EU und analog zur ersten Konzernverantwortungsinitiative. Dieser Durchsetzungspfeiler dient der Reparation. Es geht um die Wiedergutmachung haftungsrelevanter *Schäden* (insb. Gesundheitsschäden). In ihrer *Reichweite* beschränkt sich die Haftung auf Fälle von konzernrelevanter Kontrolle, d.h. namentlich auf die Haftung bei Schädigungen durch eigene Betriebe bis hin zu kontrollierten Unternehmen (Konzerntöchtern). Dies entspricht dem in der Geschäftsherrenhaftung (Art. 55 OR) angelegten Grundsatz: Wer jemanden kontrolliert, muss diese Kontrolle auch nutzen, um Schäden zu verhindern. Die Haftung reicht nicht über den Konzern hinaus in die Wertschöpfungskette und ist damit im EU-Vergleich zurückhaltend.

Damit die Konzernhaftung im Schadensfall tatsächlich greift, verlangt die Initiative einen wirksamen Rechtsschutz im Sinne der EU. Das betrifft u.a. eine angemessene Regelung für die Erbringung von Beweisen: Entweder ist die Beweislast materiell so zu verteilen, dass diese für die Geschädigten realistisch bleibt und sich nicht auf Tatsachen erstreckt, die nur durch Einsicht in Unternehmensinterna beweisbar sind. Oder es ist im Sinne des EU-Mindeststandards zumindest eine prozessuale Herausgabepflicht zu verankern, damit die Geschädigten an die zum Beweis ihrer Vorbringen nötigen Unterlagen gelangen können.

⁴ Er sieht zur Durchsetzung der Pflichten eine wirksame und unabhängige Aufsicht vor. Die mit der Aufsicht betraute Stelle sorgt bei Pflichtverletzung für die Herstellung des ordnungsgemässen Zustands und kann verhältnismässige Sanktionen verhängen, darunter umsatzabhängige Bussen.

Die Durchsetzung der Pflichten erfolgt zudem durch Aufsicht. Dabei hat das Gesetz folgende Grundsätze zu beachten:

Unabhängigkeit: Die Aufsicht ist sinnvollerweise auch institutionell, sicher aber funktional, finanziell und personell unabhängig von der Zentralverwaltung auszugestalten. Insbesondere soll diese Institution ähnlich wie z.B. die FINMA oder WEKO bei ihren Entscheiden von den übrigen Bundesämtern weisungsunabhängig sein.

Vorgehen: Eine «wirksame», d.h. für ihre Aufgabe mit genügend Ressourcen und Kompetenzen dotierte und gleichzeitig möglichst schlanke Aufsicht überprüft stichprobenweise die Jahresberichte der Unternehmen über die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht. Sie eröffnet von Amtes wegen oder bei Hinweisen von Betroffenen oder Organisationen Untersuchungen, wenn Anhaltspunkte für Pflichtverletzungen bestehen. Drittens befindet die Aufsicht über die Folgen einer Verletzung; das geht von Massnahmen zur Verhinderung oder Beendigung einer Verletzung (z.B. von Kinderarbeit oder einer Gewässerverschmutzung) bis hin zu Sanktionen (so in schweren Fällen namentlich bis zu umsatzbezogenen Bussen).

Auch diese Grundsätze stehen ganz im Einklang mit der EU-Richtlinie.

⁵ Der Bund ergreift Massnahmen zur Unterstützung der verpflichteten Unternehmen sowie zum Schutz und zur Unterstützung von Unternehmen, die von den genannten oder ähnlichen Pflichten indirekt betroffen sein können.

Dieser Abschnitt der Initiative fordert zunächst eine angemessene Unterstützung für pflichtige Unternehmen. Diese kann z.B. in Form von Helpdesks und Schulungen erfolgen. Weiter sieht die Initiative Schutz- und Unterstützungsmassnahmen für indirekt betroffene Unternehmen vor: Schweizer KMU werden von Seiten ihrer grossen Geschäftspartner bereits heute mit zahlreichen Fragen und Anforderungen im Nachhaltigkeitsbereich konfrontiert. Die EU-Richtlinie hat sich zum Ziel gesetzt, hier für eine Vereinheitlichung der Standards zu sorgen. Gleichzeitig ergreift die EU flankierende Massnahmen, um zu verhindern, dass Pflichten von Grossunternehmen einfach auf KMU abgewälzt werden. Solche Unterstützung und solchen Schutz brauchen auch die Schweizer KMU, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und zu stärken. Zur Vermeidung von Befangenheit darf die Beratung nicht durch dieselbe Stelle erfolgen, die für die Aufsicht (Absatz 4) zuständig ist.

*Art. 197 Ziff. 17²
17. Übergangsbestimmung zu
Art. 101a (Verantwortungsvolle
Wirtschaft)*

Zuletzt folgt die in Volksinitiativen übliche Übergangsbestimmung. Sie betont die zeitliche Dringlichkeit des Anliegens.

Die Bundesversammlung erlässt die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 101 a spätestens zwei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände. Erlässt sie die Ausführungsbestimmungen nicht innerhalb dieser Frist, so erlässt der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen in Form einer Verordnung. Diese gilt bis zum Inkrafttreten der von der Bundesversammlung erlassenen Ausführungsbestimmungen.

² Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmungen wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.