



Der Initiativtext mit Erklärungen

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 101a |

Verantwortung von Unternehmen

1 |

Der Bund trifft Massnahmen zur Stärkung der Respektierung der Menschenrechte und der Umwelt durch die Wirtschaft.

Dies ist der allgemeine Grundsatz der Initiative. Damit kann der Bund zusätzlich zu den im Initiativtext geforderten Änderungen weitere Massnahmen in allen Rechtsbereichen ergreifen. Er hat damit nicht nur die Kompetenz, entsprechende Massnahmen zu ergreifen, sondern ist dazu auch verpflichtet.

2 |

Das Gesetz regelt die Pflichten der Unternehmen mit **satzungsmässigem Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung in der Schweiz** nach folgenden Grundsätzen:

Diese Bestimmung regelt den Geltungsbereich der Initiative und definiert, welche «Schweizer Unternehmen» davon betroffen sind. Sie stützt sich in erster Linie auf völkerrechtliches Vertragsrecht gemäss dem Lugano-Übereinkommen.

- *Der satzungsmässige Sitz ergibt sich aus den Gesellschaftsstatuten.*
- *Die Hauptverwaltung liegt am Ort, an dem die Willensbildung und die unternehmerische Leitung der Gesellschaft erfolgen. Sie weicht deshalb v.a. bei Domizilgesellschaften («Briefkastenfirmen») vom satzungsmässigen Sitz ab.*
- *Die Hauptniederlassung ist dort, wo ein erkennbarer tatsächlicher Geschäftsschwerpunkt liegt oder wo sich bedeutende Personal- und Sachmittel befinden. Es ist folglich möglich, dass ein Unternehmen mehrere Hauptniederlassungen hat.*

a. Die Unternehmen haben **auch im Ausland die international anerkannten Menschenrechte sowie die internationalen Umweltstandards zu respektieren**; sie haben dafür zu sorgen, dass die international anerkannten Menschenrechte und die internationalen Umweltstandards **auch von den durch sie kontrollierten Unternehmen respektiert werden**; ob ein Unternehmen ein anderes kontrolliert, bestimmt sich nach den tatsächlichen Verhältnissen; **eine Kontrollrolle kann faktisch auch durch wirtschaftliche Machtausübung erfolgen**;

*Die Verfassungsvorlage zielt primär auf **Auslandsaktivitäten** von Schweizer Unternehmen. Daher ist die vorgeschlagene Bestimmung unmittelbar hinter Art. 101 BV (Aussenwirtschaftspolitik) platziert.*

Menschenrechte sind Rechtsansprüche, die dem Schutz grundlegender Aspekte der menschlichen Person und Würde dienen. Laut verbindlichem Völkerrecht hat der Staat seine BürgerInnen auch vor Übergriffen durch Private zu schützen. Darunter fallen auch Unternehmen.

Gemäss den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Prinzip 12) umfassen die international anerkannten Menschenrechte im Minimum die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zusammen mit ihren wichtigsten Umsetzungsinstrumenten:

- *dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II),*
- *dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I)*
- *sowie den acht Kernübereinkommen der International Labour Organization (ILO).*

*Bei den internationalen **Umweltstandards** handelt es sich um Normen, die ausserhalb des staatlichen Rechtsetzungsverfahrens zustande gekommen sind, u.a. Völkerrecht (z.B. Montreal-Abkommen zum Schutz der Ozonschicht), internationale Organisationen (z.B. Emissionsgrenzwerte der Weltgesundheitsorganisation WHO) sowie nichtstaatliche Standards (z.B. ISO-Standards). Was als internationaler Umweltstandard gilt, hat der Schweizer Gesetzgeber zu bestimmen.*

Kontrollierte Unternehmen sind typischerweise die Tochtergesellschaften von Konzernen (deshalb «Konzernverantwortungsinitiative»). In gewissen Fällen kann aber eine Gesellschaft auch ausserhalb ihres Konzerns eine andere Gesellschaft kontrollieren, z.B. via ökonomische Beherrschung. Ein Beispiel: Wenn ein Schweizer Unternehmen einziger Abnehmer eines Zulieferers ist, kann das ebenso ein Kontrollverhältnis darstellen, wie wenn es sich um eine Tochtergesellschaft handeln würde.

Im Fall einer Klage werden die Gerichte im Einzelfall zu entscheiden haben, ob und wieso ein kontrollierendes Verhältnis vorliegt.



b. Die Unternehmen sind zu einer **angemessenen Sorgfaltsprüfung** verpflichtet; sie sind namentlich verpflichtet, **die tatsächlichen und potenziellen Auswirkungen auf die international anerkannten Menschenrechte und die Umwelt zu ermitteln, geeignete Massnahmen zur Verhütung von Verletzungen international anerkannter Menschenrechte und internationaler Umweltstandards zu ergreifen, bestehende Verletzungen zu beenden und Rechenschaft über ergriffene Massnahmen abzulegen**; diese Pflichten gelten in Bezug auf kontrollierte Unternehmen sowie auf sämtliche Geschäftsbeziehungen; **der Umfang dieser Sorgfaltsprüfungen ist abhängig von den Risiken in den Bereichen Menschenrechte und Umwelt; bei der Regelung der Sorgfaltsprüfungspflicht nimmt der Gesetzgeber Rücksicht auf die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen, die geringe derartige Risiken aufweisen**;

Die Einführung einer **Sorgfaltsprüfungspflicht** ist das Herzstück der Konzernverantwortungsinitiative. Gestützt auf die UNO-Leitprinzipien und die OECD-Leitsätze besteht die «human rights due diligence» in folgendem Dreischritt: Risiken identifizieren, Massnahmen ergreifen, darüber berichten.

Die **menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung ist risikobasiert** (vgl. UNO-Leitprinzip 17 Bst. b) und sollte sich auf alle nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen erstrecken, die ein Unternehmen durch seine eigene Tätigkeit verursachen oder zu denen es beitragen kann oder die mit seiner Geschäftstätigkeit, seinen Produkten bzw. Dienstleistungen oder seinen Geschäftsbeziehungen unmittelbar verbunden sein können (vgl. UNO-Leitprinzip 17 Bst. a).

Um nachteilige menschenrechtliche Auswirkungen **zu verhüten, zu mindern und zu beenden**, sollten Unternehmen die Erkenntnisse aus ihren Sorgfaltsprüfungen in alle internen Geschäftsbereiche und Abläufe integrieren und entsprechende Massnahmen ergreifen. Potenzielle Auswirkungen sollten durch die wirksame Integration der Erkenntnisse im gesamten Unternehmen verhütet oder gemildert werden. Bereits eingetretene Auswirkungen sind dagegen wiedergutzumachen (vgl. UNO-Leitprinzip 19 / Kommentar Abs. 2 in Verbindung mit Leitprinzip 22). Darüber wie sie ihren menschenrechtlichen Auswirkungen begegnen, sollten Unternehmen formell und öffentlich Bericht erstatten (vgl. UNO-Leitprinzip 21).

Die Grösse eines Unternehmens allein lässt noch keinen Rückschluss auf dessen Risikoprofil zu. In der Praxis weisen aber **kleine und mittlere Unternehmen** geringere menschenrechtliche Risiken auf, insbesondere wenn sie nur national tätig sind. Für diese KMUs soll die Gesetzgebung ein stark vereinfachtes Verfahren definieren. Denkbar ist auch eine Befreiung von KMU kombiniert mit klaren Kriterien für ein opting-in für jene wenigen kleinen Firmen mit hohen Risiken (z.B. Diamantenhandel).

c. Die Unternehmen haften auch für den Schaden, den durch sie kontrollierte Unternehmen aufgrund der Verletzung von international anerkannten Menschenrechten oder internationalen Umweltstandards **in Ausübung ihrer geschäftlichen Verrichtung verursacht** haben; sie **haften dann nicht nach dieser Bestimmung, wenn sie beweisen, dass sie alle gebotene Sorgfalt gemäss Buchstabe b angewendet haben**, um den Schaden zu verhüten, oder dass der Schaden auch bei Anwendung dieser Sorgfalt eingetreten wäre;

Wer ein Unternehmen kontrolliert, soll diese Kontrolle auch zur Verhinderung von Verletzungen von international anerkannten Menschenrechten und Umweltstandards ausüben. Deshalb verlangt die Initiative eine Haftung des Schweizer Konzerns für Schäden, die von ihm kontrollierte Unternehmen (typischerweise Tochterunternehmen) im Ausland verursachen.

Da die Geschäftsherrenhaftung im Obligationenrecht (Art. 55 OR) diesen Vorgaben am nächsten kommt, ist der Initiativtext dieser Bestimmung nachgebildet.

Auch die **Relativierung der Haftung** lehnt sich an die Geschäftsherrenhaftung an: Selbst wenn Geschädigte in Bezug auf das Verhalten eines Unternehmens einen Schaden, dessen Widerrechtlichkeit und einen adäquaten Kausalzusammenhang beweisen können, haben Unternehmen eine Möglichkeit, sich aus der Haftung zu befreien: falls sie nachweisen können, dass sie alle geforderte Sorgfalt angewendet haben um diesen konkreten Schaden zu vermeiden. Dieser Mechanismus findet sich bereits in verschiedenen Schweizer Normen, welche die Haftung einer Person für das Verhalten von Dritten regelt. Erwähnt sei hier etwa auch die Haftung von Tierhaltern.

Dies bringt mehr Rechtssicherheit: Wenn ein Unternehmen nachweisen kann, dass es alle nötigen Vorkehrungen getroffen hat, um den eingetretenen Schaden zu verhindern, hat es nichts zu befürchten.



d. Die gestützt auf die Grundsätze nach den Buchstaben a – c erlassenen Bestimmungen **gelten unabhängig vom durch das internationale Privatrecht bezeichneten Recht.**

Bei internationalen Haftungsfällen wird von Schweizer Gerichten oft ausländisches Recht, konkret das Landesrecht des Ortes, wo der Schaden erfolgte, angewendet. Deshalb weist dieser Punkt den Gesetzgeber an, das Ausführungsgesetz als Eingriffsnorm auszugestalten. Eine Eingriffsnorm ist eine materiellrechtliche Regelung des schweizerischen Rechts, die bei internationalen Sachverhalten unabhängig vom durch das internationale Privatrecht bezeichneten Recht zwingend zur Anwendung kommt. Generell handelt es sich um Normen, die für die Schweiz und die Rechtsgemeinschaft von fundamentaler Bedeutung sind und namentlich dem Schutz der Menschenwürde dienen. Was kompliziert klingt, heisst konkret: Bst. d stellt sicher, dass die Bestimmungen der Initiative in der Realität auch wirklich zur Anwendung kommen.