

Abstimmung vom 29. November 2020 zur ‘Konzernverantwortungsinitiative’

– offiziell: Eidg. Initiative «für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»

Ein Beitrag zur Meinungsbildung seitens Swiss Venture Club

Art. 101a Verantwortung von Unternehmen	
Abs. 1 Der Bund trifft Massnahmen zur Stärkung der Respektierung der Menschenrechte und der Umwelt durch die Wirtschaft.	
Initiativkomitee	Komitee «Nein zur UVI»
<p>Dies ist der allgemeine Grundsatz der Initiative. Damit wird der Bund ermächtigt und beauftragt, in allen Rechtsbereichen Massnahmen zu ergreifen, damit die Wirtschaft Menschenrechte und Umwelt respektiert.</p>	<p>Die Initiative schliesst keine Gesetzeslücke. Internationale Unternehmen agieren nicht in einem rechtsfreien Raum und haften bereits heute für ihre Tätigkeiten. Massgebend sind die Gesetze der Länder, in denen ein Unternehmen tätig ist (in der Schweiz gilt Schweizer Recht; in den USA gilt US-amerikanisches Recht).</p>
Abs. 2 Das Gesetz regelt die Pflichten der Unternehmen mit satzungsmässigem Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung in der Schweiz nach folgenden Grundsätzen:	
Initiativkomitee	Komitee «Nein zur UVI»
<p>Von der Initiative betroffen sind Konzerne mit Sitz in der Schweiz. Bei dessen Definition stützt sich die Initiative auf völkerrechtliches Vertragsrecht gemäss dem Lugano-Übereinkommen.</p>	<p>Die Initiative betrifft alle Unternehmen mit Sitz in der Schweiz – nicht nur Konzerne, wie das die Initianten behaupten.</p>
Abs. 2, lit. 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 Kontrolle kann faktisch auch durch wirtschaftliche Machtausübung erfolgen;	
Initiativkomitee	Komitee «Nein zur UVI»
<p>Bei der Definition, welche fundamentalen Rechte Konzerne auch im Ausland zu respektieren haben, orientiert sich die Initiative hauptsächlich an den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Gemäss Prinzip 12 umfassen die international anerkannten Menschenrechte im Minimum die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zusammen mit ihren wichtigsten Umsetzungsinstrumenten:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die international anerkannten Menschenrechte sind in den meisten Ländern bereits rechtlich garantiert. Problematisch ist die Durchsetzung dieser Rechte. Um das zu verbessern braucht es keine neuen Gesetze in der Schweiz, sondern eine Stärkung der lokalen Gerichte und der «Good Governance» vor Ort. • Die wirtschaftliche Machtausübung beinhaltet keine Weisungsbefugnis. Schweizer Unternehmen

- 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. die Nachhaltigkeitsstandards der International Finance Corporation) sowie nichtstaatliche Standards (z.B. ISO-Standards).

Kontrollierte Unternehmen sind typischerweise die Tochtergesellschaften von Konzernen. In Einzelfällen 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 auch ein Kontrollverhältnis darstellen.

müssten also für die Tätigkeiten von ausländischen Geschäftspartnern (z.B. wichtige Lieferanten oder Kunden) haften, ohne dass das Schweizer Unternehmen einen direkten Einfluss auf die Entscheide oder Tätigkeiten der ausländischen Geschäftspartner hat.

- Es ist unklar, was international anerkannte Umweltstandards sind. Die KOVI sorgt für Rechtsunsicherheit.

Beispiel: Für die Umweltstandards verweisen die Initianten auf die ISO. Die ISO ist keine Multilaterale-Organisation wie die UNO, sondern ein Verein nach Schweizer Recht (Art. 60 ZGB). ISO-Standards werden von der Industrie und nicht von Staaten geschaffen. Sie sind keine internationalen Umweltstandards, sondern freiwillige Industriestandards, welche zum Ziel haben, den weltweiten Handel durch Standardisierungen (z.B. Grösse von Kreditkarten oder Papier) zu fördern. Sie sind als Gesetzesgrundlage ungeeignet. Würde die KOVI wie gefordert umgesetzt, wären die Industrienormen eines Schweizer Vereins plötzlich wichtiger als die Gesetze von Staaten.

Abs. 2, lit. 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;

Initiativkomitee

Die Einführung einer Sorgfaltsprüfungspflicht ist das Herzstück der Konzernverantwortungsinitiative. Die UNO-Leitprinzipien und die OECD-Leitsätze definieren die «mensenrechtliche Sorgfaltsprüfung» mit folgendem Dreischritt: Risiken identifizieren, Massnahmen ergreifen, darüber berichten. Die Initiative übernimmt dieses Instrument und weitet es, in Einklang mit völkerrechtlichen Grundsätzen, auf die Umwelt aus. Umweltverträglichkeitsprüfungen, wie sie beispielsweise in den OECD-Leitsätzen festgehalten sind, entsprechen weitgehend dem Prozess einer Sorgfaltsprüfung.

Komitee «Nein zur UVI»

- Die Initiative verlangt eine lückenlose Kontrolle der gesamten Wertschöpfungskette. Da sich die Initiative auf "sämtliche Geschäftsbeziehungen" bezieht, müssen Lieferanten und Kunden (allenfalls sogar die Kunden der Kunden) ständig überprüft werden.
- Fakt ist: Selbst die vorbildlichsten Unternehmen können diese Anforderung nicht erfüllen. Die geforderten Sorgfaltsprüfungen sind in der Realität weder umsetzbar noch kontrollierbar.
- In diesem Absatz ist die einzige Erleichterung für KMU enthalten: Die Erleichterung gilt aber

Kleine und mittlere Unternehmen sind grundsätzlich von der Initiative ausgenommen, es sei denn, sie seien in einem Hochrisikosektor tätig. Beispiele für solche Hochrisikosektoren sind der Abbau oder Handel von Rohstoffen wie Kupfer oder Gold sowie der Handel mit Diamanten oder Tropenholz. Der Bundesrat muss periodisch überprüfen, welche Branchen als Hochrisikosektoren einzustufen sind.

ausschliesslich für die Sorgfaltsprüfungspflicht, jedoch nicht für die Haftung (siehe Abs. 2, lit. c).

- Ohne Ausnahmen bei der Haftung sind KMU genau so von der Initiative betroffen wie internationale (Gross)-Unternehmen.

Abs. 2, lit. 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;

Initiativkomitee

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. Es handelt sich demnach um eine zivilrechtliche Haftung. Hat eine Tochterfirma eines Schweizer Konzerns die Menschenrechte verletzt, können die Opfer die Mutterfirma in der Schweiz auf Schadenersatz verklagen. Die Geschädigten müssen dazu vor Gericht den erlittenen Schaden, dessen Widerrechtlichkeit und einen adäquaten Kausalzusammenhang beweisen können.

Wenn dies gelingt haben Konzerne immer noch die Möglichkeit, sich aus der Haftung zu befreien: falls sie nachweisen können, dass sie alle geforderte Sorgfalt angewendet haben, um diesen konkreten Schaden zu vermeiden. Auch dieser Mechanismus ist der Geschäftsherrenhaftung nachgebildet und findet sich auch in anderen Schweizer Haftungsnormen wieder.

Komitee «Nein zur UVI»

- Faktisch wird eine Beweislastumkehr eingeführt: Ein beschuldigtes Unternehmen muss beweisen, dass es alle Sorgfaltspflichten über die gesamte Lieferkette eingehalten hat. Nur dann kann es sich von der Haftung befreien. Die Beweislastumkehr und die Haftung gelten auch für die KMU.
- Die Umkehr der Beweislast und der Verzicht auf Prozesshürden ermöglichen erpresserische Klagen: Konkurrenten, Organisationen oder Privatpersonen können ohne Beweise sofort in der Schweiz klagen.
- Für Unternehmen ist bereits die Androhung einer Klage ein grosser Reputationsschaden. Schweizer Unternehmen werden so zu erpressbaren Zielen für internationale Kläger.
- Die ständige Gefahr, angeklagt werden zu können, bedeutet Rechtsunsicherheit für die Unternehmen und verursacht hohe Kosten.
- Die Aufweichung des Prinzips «im Zweifel für den Angeklagten» ist aus rechtsstaatlicher Sicht höchst gefährlich.

Abs. 2, lit. d Die gestützt auf die Grundsätze nach den Buchstaben a - c erlassenen Bestimmungen gelten unabhängig vom durch das internationale Privatrecht bezeichneten Recht.

Initiativkomitee	Komitee «Nein zur UVI»
<p>Schon heute gehören internationale Zivilhaftungsfälle in der Schweiz zum Alltag der Gerichte. Allerdings wird von Schweizer Gerichten in diesen Fällen oft ausländisches Recht, konkret das Landesrecht des Ortes, wo der Schaden erfolgte, angewendet. Deshalb stellt Buchstabe d sicher, dass die Bestimmungen der Initiative im Schadenfall auch wirklich zur Anwendung kommen. Von der Initiative nicht geregelte Elemente (z.B. die Höhe des Schadenersatzes) sind davon nicht betroffen und können (gemäss den Bestimmungen des internationalen Privatrechts) auch weiterhin nach ausländischem Recht beurteilt werden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mit der Initiative wird das bewährte internationale Privatrecht ausgehebelt. Schweizer Recht wird konsequent über das Recht anderer Staaten gestellt. Damit schafft die Schweiz eine weltweite Paralleljustiz und mischt sich in interne Angelegenheiten souveräner Staaten ein. Die Schweiz würde souveränen Staaten somit also ihre Rechtsvorstellungen aufzwingen. • Ein Unternehmen kann als Folge der Initiative haftbar gemacht werden, obwohl es sich zu 100 Prozent an die Gesetze des Landes gehalten hat, in dem es tätig ist. • Es stellt sich die Frage, ob es «gerecht» ist, wenn die Schweiz ihre Rechtsvorstellungen in einem anderen Land durchsetzt. • Konkret müssten Schweizer Gerichte und Staatsanwälte weltweit ermitteln (häufig ohne Rechtshilfeunterstützung) und Urteile fällen, ohne dass sie die genauen lokalen Gegebenheiten kennen.