

Per Mail an

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

ehra@bj.admin.ch

Bern, 22. Juni 2026

Stellungnahme zum indirekten Gegenvorschlag (Bundesgesetz über die nachhaltige Unternehmensführung) zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Grossunternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum indirekten Gegenvorschlag (Bundesgesetz über die nachhaltige Unternehmensführung) zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Grossunternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» Stellung nehmen zu können.

Internationale Konzerne profitieren von globalen Wertschöpfungsketten. Sie sollen deshalb auch Verantwortung für die Folgen des unternehmerischen Handelns auf Menschen und Umwelt übernehmen. Die Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Grossunternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» hat darum zum Ziel, diese Verantwortung zu stärken und eine Ausbeutung von Arbeitnehmenden sowie Umweltzerstörungen zu verhindern. Die Initiative stärkt die Reputation des Werkplatzes Schweiz, indem der Menschenrechte und Umwelt besser geschützt werden. Sie fördert dadurch langfristig auch den Wohlstand, gute Arbeitsbedingungen und hochwertige Arbeitsplätze in der Schweiz. Die Forderungen der Initiative bilden für Travail.Suisse die Messlatte für die Beurteilung des vorliegenden Gegenvorschlags des Bundesrates (VE-NUFG).

Travail.Suisse unterstützt als Mitglied der Koalition für Konzernverantwortung die Zielsetzungen der Volksinitiative und beurteilt den VE-NUFG deshalb danach, ob er einen wirksamen, international abgestimmten und durchsetzbaren Rahmen zum Schutz von Menschenrechten und Umwelt schafft. Massgebend dafür sind die UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sowie deren Konkretisierung im europäischen Recht, insbesondere in der Richtlinie über die Sorgfaltpflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (CSDDD). Diese Regelwerke verlangen einen wirksamen, risikobasierten Sorgfaltsansatz entlang der gesamten Wertschöpfungskette, der durch geeignete staatliche Durchsetzungsmechanismen, insbesondere Aufsicht und Haftung, abgesichert wird.

Mit dem Vernehmlassungsentwurf des Bundesgesetzes über die nachhaltige Unternehmensführung legt der Bundesrat einen Gegenvorschlag vor, der sich grundsätzlich an den internationalen Leitlinien der UNO und der OECD sowie an den aktuellen Entwicklungen im europäischen Recht orientiert. Der Entwurf enthält zahlreiche wichtige Ansätze, bleibt aber in zentralen Punkten hinter den internationalen Anforderungen und der Volksinitiative zurück. Insbesondere beim Geltungsbereich, bei der Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten sowie bei den Regelungen zu Haftung und Aufsicht bestehen noch Defizite. Travail.Suisse ist aber überzeugt, dass die Vorlage mit gezielten Anpassungen so weiterentwickelt werden kann, dass sie den internationalen Standards entspricht und einen wirksamen Schutz von Menschenrechten und Umwelt in globalen Wertschöpfungsketten sicherstellt.

Travail.Suisse unterstützt die Vernehmlassungsantwort der Koalition für Konzernverantwortung als deren Mitglied ausdrücklich. Im Folgenden werden einzelne Aspekte aber zusätzlich hervorgehoben und vereinzelt ergänzt.

Geltungsbereich der Sorgfaltspflichten

Travail.Suisse begrüsst die Einführung verbindlicher Sorgfaltspflichten für Unternehmen mit Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung in der Schweiz. Der Entwurf des Bundesrates setzt den Geltungsbereich in Art. 4 Abs. 1 VE-NUFG jedoch deutlich zu eng an und verfehlt damit das Ziel einer wirksamen und risikobasierten Regulierung. Gemäss Vernehmlassungsvorlage sollen nur Unternehmen erfasst werden, die im Jahresdurchschnitt mehr als 5'000 Vollzeitstellen aufweisen und weltweit einen Umsatzerlös von über 1,5 Milliarden Franken erzielen. Nach Einschätzung des Bundesrates wären dadurch weniger als 30 sehr grosse Konzerne betroffen. Diese sehr hohen Schwellenwerte führen dazu, dass zahlreiche Unternehmen mit erheblichen menschenrechtlichen und ökologischen Risiken ausserhalb des Anwendungsbereichs verbleiben. Die im geltenden Schweizer Recht bereits vorgesehenen tieferen Schwellenwerte, etwa im Bereich Kinderarbeit und Konfliktmineralien, bleiben zwar bestehen (Art. 39 VE-NUFG), entfalten jedoch mangels wirksamer Durchsetzungsinstrumente in der Praxis nur eine begrenzte Wirkung. Ohne Korrektur besteht daher das Risiko, dass zahlreiche Unternehmen mit erheblichen Risiken im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte weiterhin nicht von einer kohärenten Sorgfaltspflichtenregulierung erfasst werden. Besonders augenfällig sind diese Lücken im Rohstoffsektor, in dem die Schweiz international eine zentrale Rolle in Gewinnung, Verarbeitung und Handel einnimmt. Viele der in diesem Bereich tätigen Unternehmen erreichen die vorgeschlagenen Schwellenwerte jedoch nicht, insbesondere nicht die Grenze von 5'000 Mitarbeitenden. Ohne eine sektorspezifische Erweiterung des Geltungsbereichs droht die Regulierung gerade in diesem sensiblen Bereich weitgehend ins Leere zu laufen.

Auch für den Geltungsbereich der Sorgfaltspflichten für Unternehmen aus Drittstaaten (Art. 4 Abs. 2 VE-NUFG) übernimmt der Gesetzesentwurf des Bundesrates unverändert die EU-Schwellenwerte. Analog zu den Bestimmungen in der EU wird ein Umsatzerlös des Unternehmens von über 1,5 Milliarden Franken in der Schweiz vorausgesetzt. Diese Schwelle trägt der im Vergleich zur EU deutlich kleineren Marktgrösse der Schweiz nicht Rechnung und führt dazu, dass der Geltungsbereich sehr eng bleibt. Faktisch werden darum kaum Unternehmen aus Drittstaaten unter den Geltungsbereich der Sorgfaltspflichten fallen.

Travail.Suisse unterstützt darum unter Art. 4 explizit den Vorschlag der Koalition für Konzernverantwortung, wonach in Sektoren mit erhöhten Risiken tiefere Schwellenwerte zur Anwendung kommen sollen. Ein sachgerechter und praxistauglicher Ansatz besteht darin, Unternehmen zu erfassen, die zwei der drei folgenden Kriterien erfüllen: eine Bilanzsumme von mehr als 20 Millionen Franken, einen Umsatzerlös von mehr als 40 Millionen Franken oder mehr als 250 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt. Damit würde an eine in der Schweiz üblichen Grösse für im vorliegenden Zusammenhang einschlägige Unternehmenspflichten angeknüpft, namentlich den Schwellenwerten für die Pflicht zur ordentlichen Revision und Konzernrechnung und den Schwellenwerten für Transparenzpflichten von Rohstoffunternehmen. Zudem würde damit gestützt auf den risikobasierten Ansatz eine verhältnismässige Zahl von Rohstoffunternehmen mit erhöhten Risiken erfasst, ohne dabei aber KMUs in den Geltungsbereich einzuschliessen.

Geltungsbereich der Berichterstattungspflichten

Mit dem Omnibus-I-Paket hat die Europäische Union die Nachhaltigkeitsberichterstattung grundlegend überarbeitet. Künftig werden deutlich weniger Unternehmen den entsprechenden Berichtspflichten unterstehen als bisher. Der Bundesrat übernimmt diese Entwicklung und passt den Anwendungsbereich der Berichterstattungspflichten entsprechend an. Konkret bedeutet dies, dass der Kreis der berichtspflichtigen Unternehmen gegenüber den ursprünglich vorgesehenen Erweiterungen nicht vergrössert, sondern sogar erheblich verkleinert wird. Insgesamt würden damit künftig weniger Unternehmen den Berichtspflichten unterstehen als nach dem heute geltenden Recht. Travail.Suisse lehnt diese Reduktion nicht grundsätzlich ab. Sie ist jedoch nur dann vertretbar, wenn sie durch einen ausreichend breiten und wirksamen Geltungsbereich der Sorgfaltspflichten kompensiert wird. Werden sowohl die Berichterstattungs- als auch die Sorgfaltspflichten auf einen sehr kleinen Kreis von Unternehmen beschränkt, droht die Vorlage ihre praktische Wirkung weitgehend zu verlieren.

Haftung

Travail.Suisse begrüsst die im Entwurf vorgesehene Regelung zur zivilrechtlichen Haftung im VE-NUFG grundsätzlich, erachtet sie jedoch in zentralen Punkten als unzureichend, um den Anforderungen an einen wirksamen Rechtsschutz bei Verletzungen unternehmerischer Sorgfaltspflichten gerecht zu werden. Die CSDDD verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten auch nach den sogenannten Omnibus-Anpassungen weiterhin dazu, eine zivilrechtliche Haftung für Verstösse gegen Sorgfaltspflichten im nationalen Recht vorzusehen. Gemäss Art. 29 Abs. 2 CSDDD haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass geschädigte Personen Anspruch auf vollständige Entschädigung haben. Auch wenn die Richtlinie den Mitgliedstaaten in der konkreten Ausgestaltung gewisse Spielräume belässt, ist dieser Gestaltungsspielraum stets an die Anforderungen der Wirksamkeit und Gleichwertigkeit gebunden und wird durch grundlegende Mindestanforderungen nach Art. 29 Abs. 3 CSDDD begrenzt. Vor diesem Hintergrund zieht Travail.Suisse die vom Bundesrat vorgesehene Haftungsvariante, welche eine Haftung für Sorgfaltspflichtverletzungen vorsieht, klar vor. Nur diese Ausgestaltung gewährleistet, dass die von der CSDDD geforderten Mindeststandards tatsächlich erfüllt werden und ein wirksamer Rechtsschutz sichergestellt ist. Die im Entwurf zur Diskussion gestellte Alternative würde diesen Anforderungen hingegen nicht in gleichem Masse gerecht werden und ist entsprechend abzulehnen.

Besonders kritisch ist die Bestimmung in Art. 15 Abs. 2 VE-NUFG, wonach die sorgfaltspflichtigen Unternehmen nicht für das schädigende Verhalten von Geschäftspartnern, d.h. direkte oder indirekte Geschäftspartner, haftbar gemacht werden können. Ein derart strikter Ausschluss der Haftung für das Verhalten von Geschäftspartnern geht über das in der CSDDD vorgesehene Regelungsmodell hinaus. Der Bundesrat schreibt in seiner Botschaft zurecht, dass der in der ursprünglichen CSDDD festgehaltene explizite Haftungsausschluss ausschliesslich wirksam war, wenn der Schaden nur von seinen Geschäftspartnern in seiner Aktivitätskette verursacht wurde. Die in Art. 15 Abs. 2 VE-NUFG gewählte Formulierung könnte jedoch potenziell als deutlich darüber hinausgehend verstanden werden. Der Haftungsausschluss für Geschäftspartner in Art. 15 Abs. 2 VE-NUFG ist daher enger zu fassen oder alternativ gar ersatzlos zu streichen, da er andernfalls durch die Inkohärenz zwischen Botschaft und Gesetzestext zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führt. Zudem würde damit das erklärte Ziel des Bundesrates, eine international abgestimmte und anschlussfähige Regelung zu schaffen, verfehlt.

Aufsicht

Die Aufsicht stellt neben der zivilrechtlichen Haftung einen zweiten, im Lichte internationaler Vorgaben unverzichtbaren Pfeiler der Durchsetzung unternehmerischer Sorgfaltspflichten dar. Während die Haftung primär der Wiedergutmachung bereits eingetretener Schäden dient, erfüllt die Aufsicht eine präventive Funktion, indem sie die Einhaltung der Pflichten überwacht und Verstösse frühzeitig erkennt und unterbindet. Auf europäischer Ebene verpflichtet CSDDD die EU-Mitgliedstaaten, eine unabhängige nationale Aufsichtsbehörde zu benennen, die über ausreichende personelle und sachliche Ressourcen verfügt, um die Einhaltung der Sorgfaltspflichten effektiv zu kontrollieren. Diese Behörde soll sowohl von sich aus als auch gestützt auf Hinweise tätig werden und bei Verdacht auf Pflichtverletzungen Untersuchungen einleiten können. Sie soll zudem befugt sein,

Unternehmen zur Behebung festgestellter Verletzungen mit negativen Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt, zur Unterlassung künftiger Verstösse sowie zur Wiedergutmachung anzuweisen. Ergänzend soll sie finanzielle Sanktionen verhängen können, deren maximale Höhe in der CSDDD bei bis zu 3 Prozent des weltweiten Nettoumsatzes eines Unternehmens festgelegt ist.

Auch in der Schweiz braucht es ein unabhängiges, mit ausreichenden Ressourcen ausgestattetes und nach risikobasierten Kriterien handelndes Aufsichtsorgan, um diese Funktion wirksam wahrnehmen zu können. Ebenso zentral sind zugängliche, transparente und nachvollziehbare Verfahren, die Rechtssicherheit für alle Beteiligten gewährleisten. Vor diesem Hintergrund begrüsst Travail.Suisse grundsätzlich den im VE-NUFG vorgesehenen dreistufigen Durchsetzungsansatz. Ebenso erachtet Travail.Suisse die gewählte institutionelle Lösung, die Aufsicht in die bestehende, mit zusätzlichen Aufgaben betraute «Eidgenössische Revisions- und Nachhaltigkeitsaufsichtsbehörde» (RNAB) zu integrieren, als vertretbar. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass diese Behörde nicht dem WBF unterstellt ist und damit eine hinreichende institutionelle Unabhängigkeit gegenüber bestehenden und künftigen unternehmensnahen Beratungstätigkeiten des WBF gewährleistet bleibt. Gleichzeitig bestehen aus Sicht von Travail.Suisse aber wesentliche Lücken in der konkreten Ausgestaltung der Aufsichtsbestimmungen. In den Bestimmungen zur Aufsicht im 4. Kapitel des VE-NUFG fehlen verbindliche Vorgaben zur Ausgestaltung der Verfahren und zu den massgeblichen Fristen, insbesondere für die Regelungen zur Bearbeitung von Verdachtsmeldungen (Art. 22 VE-NUFG) sowie zur Überprüfung der der Sorgfaltspflicht unterstellten Unternehmen (Art. 23 VE-NUFG). Um die Transparenz und Rechtssicherheit für die betroffenen Anspruchsgruppen zu gewährleisten, sind zwingend klare prozedurale Vorgaben sowie verbindliche Fristen für die Behandlung von Meldungen und den Abschluss von Verfahren vorzusehen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Aufsicht ihre präventive Wirkung tatsächlich entfalten kann und Verfahren nicht über längere Zeiträume unklar oder ohne nachvollziehbaren Abschluss bleiben.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse



Adrian Wüthrich
Präsident



Laurent Woeffray
Verantwortlicher Bereich Internationales