



Demokratische Jurist*innen Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Eingereicht per Email an:
ehra@bj.admin.ch

Bern, 08. Juli 2026

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Beat Jans
Sehr geehrte Herren Tagmann und Di Sauro
Sehr geehrte Frau Zangerl

Gerne nutzen die Demokratischen Jurist*innen Schweiz (DJS) die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend die Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates vom 1. April 2026 für einen indirekten Gegenvorschlag (Bundesgesetz über die nachhaltige Unternehmensführung) zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Grossunternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt». Die vorliegende Vernehmlassungsantwort deckt sich weitgehend mit derjenigen der Koalition für Konzernverantwortung.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
1.1	Ausgangslage.....	3
1.2	Internationaler Referenzrahmen als Beurteilungsmassstab	5
2	Zu den einzelnen Bestimmungen	7
2.1	Geltungsbereich	7
2.2	Sorgfaltspflichten	11
2.3	Berichtspflichten mit besonderem Fokus auf Klimabelange	19
2.4	Haftung und Zugang zu Recht	23
2.5	Aufsicht	29
2.6	Schutz und Unterstützung für indirekt betroffene Unternehmen	41
2.7	Evaluationsklausel	44

Übersicht

Mit dem VE-NUFG legt der Bundesrat einen Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative vor, der sich im Grundsatz an internationalen Leitlinien von UNO und OECD sowie an den europäischen Entwicklungen orientiert. Entscheidend ist jedoch, ob dieser Referenzrahmen in der konkreten Ausgestaltung tatsächlich zum Tragen kommt. Bei vertiefter Analyse der Vorlage ergibt sich ein gemischtes Bild: Sie enthält tragfähige Ansätze, weist aber zentrale Lücken auf, die geschlossen werden müssen.

*Massgeblicher Beurteilungsmassstab sind die UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sowie deren Konkretisierung im EU-Recht, insbesondere in der Sorgfaltspflichten-Richtlinie (CSDDD). Diese verlangen einen wirksamen, risikobasierten Sorgfaltsansatz entlang der Wertschöpfungskette, verbunden mit staatlicher Durchsetzung durch Aufsicht und Haftung. Ziel der Demokratischen Jurist*innen Schweiz (DJS) ist ein international abgestimmter Ordnungsrahmen, der den Schutz von Mensch und Umwelt tatsächlich verbessert, Rechtssicherheit und gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleistet.*

Der Gegenvorschlag bleibt hinter diesen Anforderungen in zentralen Punkten zurück:

- **Geltungsbereich:** Die hohen Schwellenwerte erfassen nur wenige Unternehmen und lassen risiko-reiche Sektoren weitgehend unberücksichtigt – entgegen dem risikobasierten Ansatz der UNO und OECD. Die Ausgestaltung ist daher zu überprüfen: Eine Regelung, die aufgrund kumulativer Kriterien (Mitarbeitende und Umsatz) etwa weite Teile des Schweizer Rohstoffsektors ausnimmt, wird einem zentralen Hochrisikobereich nicht gerecht und ist sachlich nicht überzeugend.
- **Die Sorgfaltspflicht** als zentrales Instrument der UNO- und OECD-Leitlinien muss konsequent an diesen Standards ausgerichtet bleiben. Die Vorlage weicht in zentralen Punkten davon ab, was die Wirksamkeit des risikobasierten Ansatzes schwächt. Dies betrifft insbesondere die unzureichende Erfassung von Downstream-Aktivitäten, Defizite bei der zweistufigen Risikoidentifikation sowie die unvollständige Berücksichtigung des Involvement-Frameworks.
- **Klimabelange:** Zentrale Elemente internationaler Vorgaben für eine ausreichende Berichtspflicht (insb. Berücksichtigung von Scope 1-3-Emissionen, Zielpfade und Durchführungsmassnahmen) sind

nicht gesetzlich verankert und bleiben im Unterschied zur EU unbeaufsichtigt. Dadurch wird es weiterhin einen nationalen Flickenteppich hinsichtlich der Regulierung nichtfinanzieller Risiken von Unternehmen geben.

- **Haftung und Zugang zu Recht:** Die Ausgestaltung genügt den Anforderungen an einen effektiven Rechtsschutz nicht und bleibt auch diesbezüglich hinter den EU-Vorgaben zurück (u.a. Verfahrenskosten, Unterlassungsanspruch). Zudem ist an einer expliziten Haftungsnorm festzuhalten; die Verweisvariante auf das bestehende Obligationenrecht führt nicht zur nötigen Rechtssicherheit. Der ungenügende Rechtsschutz führt zu einem eingeschränkten Zugang zu Recht. Um einen solchen sicher zustellen, sind effektive Prozesshilfen, spezifische Kostenregelungen und die unentgeltliche Rechtspflege zu gewährleisten.
- **Aufsicht:** Trotz geeignetem Grundmechanismus bestehen für einen konsequenten EU-Nachvollzug deutliche Defizite bei Unabhängigkeit, Transparenz und Rechtsschutz. Erforderlich sind ausreichende Ressourcen und Expertise sowie ein wirksames Beschwerderecht für Betroffene. Dies beinhaltet die Möglichkeit der unentgeltlichen anwaltschaftlichen Vertretung. Pauschale Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip untergraben zudem die Transparenz der Aufsicht.
- **KMU-Schutz:** Die Unterstützung indirekt betroffener Unternehmen ist nach Massgabe der EU unzureichend konkretisiert und nicht verbindlich ausgestaltet.

Fazit: Der VE-NUFG setzt wichtige erste Impulse, erreicht aber die Zielsetzung eines wirksamen, international abgestimmten Regulierungsrahmens noch nicht. Mit gezielten Anpassungen kann die Vorlage so weiterentwickelt werden, dass sie den Leitlinien der UNO und OECD sowie dem EU-Recht entspricht und einen effektiven Schutz von Menschenrechten und Umwelt in globalen Wertschöpfungsketten gewährleistet.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Der breite Rückhalt der Initiative: ungebrochene Mobilisierung

Die Frage der Konzernverantwortung beschäftigt Politik und Öffentlichkeit in der Schweiz seit mehr als einem Jahrzehnt. Bereits die erste Konzernverantwortungsinitiative aus dem Jahr 2015 knüpfte **an breit anerkannte internationale Grundlagen** an – insbesondere an die UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sowie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen – und verlangte eine stärkere Verantwortung international tätiger Unternehmen für Menschenrechte und Umwelt entlang globaler Wertschöpfungsketten.

Das Anliegen fand von Beginn weg aussergewöhnlich breite Unterstützung. In der Volksabstimmung 2020 sprach sich eine **Mehrheit der Stimmbevölkerung** für die Initiative aus; sie scheiterte einzig am Ständemehr.¹ Seither hat sich die internationale Situation massiv entwickelt – insbesondere durch den Aufbau eines europäischen Regelwerkes im Bereich Menschenrechte, Umwelt und Unternehmensverantwortung. Vor diesem veränderten Hintergrund wurde Anfang 2025 eine neue Konzernverantwortungsinitiative lanciert. Sie kam innerhalb kürzester Zeit zustande und wurde am 27. Mai 2025 mit **287'164** Unterschriften eingereicht.

¹ Bundeskanzlei, [Resultate](#) vom 29. November 2020: 50.7% der Stimmberechtigten mit Ja, 14.5 Stände mit Nein.

Im Zuge dieser internationalen und nationalen Entwicklungen kündigte der Bundesrat im März 2025 an, gesetzliche Anpassungen zu prüfen, und beschloss am 3. September 2025 die Ausarbeitung eines indirekten **Gegenvorschlags** zur Konzernverantwortungsinitiative. Am 2. April 2026 hat der Bundesrat die vorliegende Vernehmlassung eröffnet; sie dauert bis zum 9. Juli 2026.

1.1.2 Die Erkenntnis im internationalen Vergleich: Die Schweiz deutlich im Rückstand

Die internationalen Entwicklungen haben sich in den letzten Jahren stark beschleunigt – insbesondere in der Europäischen Union. Die **EU-Sorgfaltspflichtenrichtlinie** (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, kurz **CSDDD**) wurde 2024 verabschiedet und im Rahmen der Omnibus-Diskussion 2025 zusammen mit der **Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung** (Corporate Sustainability Reporting Directive, kurz **CSRD**) überarbeitet. Die angepassten Bestimmungen sind am 18. März 2026 in Kraft getreten.² Die EU-Mitgliedstaaten haben nun bis Juli 2028 Zeit für die Umsetzung. Die Schweiz ist damit im europäischen Vergleich deutlich im **Hintertreffen**. Während sich in Europa breite und verbindliche Sorgfaltspflichten und umfassendere Regeln zur Nachhaltigkeitsberichterstattung etablieren, bleibt das geltende Schweizer Recht bruchstückhaft und unverbindlich. Die folgende Vergleichstabelle zeigt diesen Rückstand.

		Geltendes Recht in der Schweiz	Neue EU-Regelung nach Omnibus (CSDDD & CSRD)	Konzernverantwortungsinitiative
Pflichten	Sorgfaltspflicht für Menschenrechte und Umwelt	x (nur für Kinderarbeit + Konfliktmineralien)	✓	✓
	Klimapflicht (Aufzeigen wie Geschäftstätigkeit mit Klimazielen in Einklang gebracht wird)	x	✓	✓
Haftung	bei Verstössen gegen die Sorgfaltspflicht	x	✓	✓ (nur für kontrollierte Unternehmen)
Aufsicht	Aufsichtsstelle mit Verfügungs- und Sanktionskompetenz	x	✓	✓

Abbildung: Vergleichstabelle Schweiz, EU-Regelung und Konzernverantwortungsinitiative

Es gilt nun, diesen Rückstand rasch aufzuholen, denn **die Zeit drängt**: Während die EU-Regeln für die Unternehmen - nach spätestens möglichem Erlass der nationalen Umsetzungsgesetze am 26. Juli 2028 - ab **2029** gelten,³ könnten neue Schweizer Bestimmungen selbst bei einem sehr schnellen politischen Prozess mit Abschluss bis 2028/2029 nach einer 2-jährigen Umsetzungsfrist voraussichtlich frühestens ab **2031** wirksam werden.⁴ Damit droht der Schweiz gegenüber der EU ein regulatorischer Rückstand von mehreren Jahren.

² [EU-Amtsblatt 26.2.2026](#) (Art. 6).

³ Art. 37 [CSDDD](#).

⁴ Art. 45 [VE-NUFG](#): «Für Geschäftsjahre, die bei Inkrafttreten laufen, und für Geschäftsjahre, die in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten zu laufen beginnen, gilt das bisherige Recht».



1.1.3 Versprechen von Politik und Wirtschaft einlösen: International abgestimmtes Vorgehen

Der **Bundesrat** hat im Abstimmungskampf zur Konzernverantwortungsinitiative 2020 betont, die Schweiz müsse beim Thema Konzernverantwortung international abgestimmt vorgehen.⁵ Dieses Versprechen bildete das Hauptargument gegen die damalige Initiative.⁶ Seither hat sich die internationale Ausgangslage wie erwähnt deutlich entwickelt – insbesondere in der EU.

Mit dem vorliegenden Gegenvorschlag knüpft der Bundesrat nun ausdrücklich an dieses Versprechen an. Der **genaue Blick in die Vorlage sowie die Entwicklungen im weiteren Gesetzgebungsprozess** werden zeigen, ob die Schweiz damit tatsächlich den internationalen Anschluss sicherstellt und ihr Versprechen **einlöst** oder ob sie im europäischen Vergleich in Sachen Konzernverantwortung im Hintertreffen bleibt. Dabei ist für die DJS bei Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage der folgende Massstab entscheidend.

1.2 Internationaler Referenzrahmen als Beurteilungsmassstab

Die Konzernverantwortungsinitiative ist wie erwähnt Ausdruck eines seit 15 Jahren breit anerkannten internationalen und nun auch im europäischen Recht abgebildeten Referenzrahmens, den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt im Kontext globaler Wirtschaftstätigkeit zu stärken. Dies kommt im Initiativtext klar zum Ausdruck: Der Gesetzgeber hat **«basierend auf den internationalen Leitlinien und unter Berücksichtigung der europäischen Entwicklungen»** tätig zu werden.⁷ Diese Bezugnahme bildet den materiellen Massstab für eine sachgerechte Umsetzung – und damit auch die Grundlage, an welcher die DJS den indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates misst.

Ausgangspunkt bilden die internationalen Leitlinien, namentlich die **UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte** sowie die **OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen**.⁸ Über mehrere Jahre unter Einbezug der Staatengemeinschaft, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft erarbeitet und 2011 im Konsens⁹ verabschiedet, konkretisieren diese die unternehmerische Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte und der Umwelt. Sie verlangen namentlich wirksame, risikobasierte Sorgfaltsprozesse entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Für einen offenen Wirtschaftsstandort wie die Schweiz schaffen sie eine weltweit anerkannte Referenz – auch über Europa hinaus¹⁰. Die **europäische Entwicklung** ist damit nicht die einzige, aber die gegenwärtig und künftig wichtigste Konkretisierung internationaler Grundsätze für die Schweiz. In diesen Werte- und Wirtschaftsraum ist unser Land eingebettet.

⁵ Vgl. dazu u.a. AZ vom 29.11.2020, [Konzerninitiative scheitert kurz vor dem Ziel](#); seither bekräftigt u.a. in Medienmitteilungen des Bundesrates vom [22.9.2023](#) sowie vom [29.6.2024](#).

⁶ In der [Nachwahlbefragung 2020 von gfs.bern](#) wird deutlich, dass das Argument *Alleingang* von allen abgefragten Kontra-Argumenten bei den Nein-Stimmenden deutlich am meisten Zustimmung fand (85%) (S. 24).

⁷ Art. 101a Abs. 3 [Initiativtext](#).

⁸ Vgl. die UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2011) (in der Folge: [UNO-Leitprinzipien](#)); OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu verantwortungsvollem unternehmerischem Handeln (2023) (in der Folge: [OECD-Leitsätze](#)).

⁹ 2011 im UNO-Menschenrechtsrat [einstimmig verabschiedet](#); begrüsst durch die [Spitzenverbände der Wirtschaft](#), 30.5.2011: «The International Organisation of Employers (IOE), the International Chamber of Commerce (ICC) and the Business and Industry Advisory Committee (BIAC) to the OECD, which together form the most representative voice of global business, welcome the final report of Professor John Ruggie (...). The Guiding Principles should apply to all countries and all companies, regardless of their size, location or ownership, applying to public, private and State-owned enterprises;»; kritisch gewürdigt durch die [Zivilgesellschaft](#), 30.5.2011.

¹⁰ Vgl. etwa Gesetzgebungsprozesse in [Südkorea](#), [Thailand](#), [Indonesien](#) oder [Kolumbien](#).



Internationale Leitlinien und europäische Vorgaben bilden insoweit **zwei Seiten derselben Medaille**: Die UNO- und OECD-Standards geben die global anerkannte Referenz vor; die EU hat daraus rechtsverbindliche und mit staatlicher Durchsetzung aus Aufsicht und Haftung verbundene Vorgaben formuliert. Ein Gegenvorschlag muss daher sicherstellen, dass die Schweiz mit diesen Entwicklungen Schritt hält und nicht hinter sie zurückfällt. Auch der **Bundesrat misst seine Vernehmlassungsvorlage** an diesem Anspruch und hält wiederholt fest, dass ein **international abgestimmter Rahmen** notwendig sei, um den Menschenrechts- und Umweltschutz zu stärken, gleich lange Spiesse (sog. «Level Playing Field») zu schaffen und Rechtssicherheit zu gewährleisten.¹¹

- 1) Der gemeinsame Ausgangspunkt von internationalen Leitlinien, europäischer Entwicklung, Verfassungsinitiative und bundesrätlicher Gesetzesvorlage zielt demzufolge auf einen **wirksamen Schutz der Menschenrechte und der Umwelt in globalen Wertschöpfungsketten**.¹²
- 2) Damit verbunden ist die Schaffung eines internationalen Ordnungsrahmens für unternehmerisches Handeln. Ein solcher Rahmen schafft verbindliche Mindestvorgaben und trägt so wesentlich zur **Rechtssicherheit** bei – sowohl für Unternehmen als auch für von negativen Auswirkungen betroffene Personen.¹³
- 3) Ein international abgestimmter Ansatz ist zudem Voraussetzung für **gleich lange Spiesse** im Wettbewerb. Indem die Schweiz ihre regulatorische Lücke gegenüber den europäischen Entwicklungen schliesst, verhindert sie Umgehungsgeschäfte.¹⁴ Sie stellt sich damit auf die Seite jener Unternehmen, welche die Umsetzung der internationalen Standards längst angegangen sind und fordert dies auch von Nachzüglern konsequent ein.
- 4) Schliesslich trägt die Stärkung unternehmerischer Sorgfaltspflichten auch zur Risikovorsorge und zur **Widerstandsfähigkeit** der Unternehmen selbst bei. Negative Auswirkungen auf Menschen und Umwelt gehen häufig mit erheblichen wirtschaftlichen Risiken einher, etwa im Zusammenhang mit Klimaeinflüssen, Infrastrukturschäden oder instabilen Lieferketten. Ein vorausschauender und systematischer Umgang mit solchen Risiken liegt daher im Interesse aller Beteiligten.¹⁵

¹¹ Vgl. [Medienmitteilung des Bundesrates vom 2.4.2026](#), passim; [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 3 ff., 21, 7 ff. und 143 ff.

¹² Vgl. [OECD-Leitsätze](#), S. 10 ff. In diesem Verständnis analog Art. 1 Abs. 1 [CSDDD](#) (dazu Erw. 14, 16, 31, 99). Mit Blick auf die Schweiz auch BSS (Volkswirtschaftliche Beratung) et al., Auswirkungen der CSDDD auf Schweizer Unternehmen, Standortattraktivität und Wettbewerb, Analyse im Auftrag von BJ und SECO, 2023 (in der Folge: [BSS-Studie, Auswirkungen](#)), S. 49 f. Diese Zielsetzung entspricht unverändert jener der früheren Konzernverantwortungsinitiative (vgl. Art. 101a Abs. 1 und 2 E-BV in [erster](#) wie [zweiter](#) Auflage; [Erläuterungen](#) zu erster Initiative, S. 4).

¹³ Mit diesem Ziel ebenso verbunden Erw. 31 [CSDDD](#).

¹⁴ Vgl. für die Schweiz [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 145: «Die Annäherung an die in der EU geltenden Vorgaben (insb. CSRD und CSDDD) erhöht die Rechtssicherheit, reduziert divergierende Anforderungen und stärkt mittel- bis langfristig die Standortattraktivität der Schweiz. Zugleich fördert sie ein Level Playing Field.» Für die EU vgl. analog [CSDDD](#) Erw. 31.

¹⁵ Vgl. [OECD-Leitsätze](#), S. 17, 25, 42, 43 (je unter dem Titel «Resilienz»). So statt vieler auf den Punkt gebracht ebenso HANDELSBLATT RESEARCH INSTITUTE, [Sorgfaltspflichten entlang globaler Lieferketten](#) – Eine ökonomische Analyse, Studie erstellt im Auftrag des deutschen Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Juli 2021, S. 66 f.; spezifisch für Klimarisiken für die Schweiz u.a. [Bericht](#) UREK-N, Parlamentarische Initiative, Indirekter Gegenentwurf zur Gletscher-Initiative, Netto-Null-Treibhausgasemissionen bis 2050, 25. April 2022, S. 35 m.H.



Vor diesem Hintergrund begrüssen die DJS, dass der Bundesrat mit dem VE-NUFG einen Gegenvorschlag vorlegt, der sich **im Grundsatz** an internationalen und europäischen Entwicklungen orientiert. Entscheidend ist jedoch, ob dieser gemeinsame Nenner in der **konkreten Ausgestaltung** tatsächlich zum Durchbruch gelangt. Die nachfolgenden Ausführungen würdigen die Vorlage daher differenziert: Sie anerkennen tragfähige Ansätze, zeigen aber zugleich auf, wo entscheidende Anpassungen erforderlich sind, um Schutzlücken zu schliessen, wirksame Präventionsmechanismen zu schaffen und die Einhaltung international anerkannter Leitlinien in einem konsequenten EU-Nachvollzug für international tätige Schweizer Unternehmen effektiv durchzusetzen.

2 Zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Geltungsbereich

2.1.1 Geltungsbereich Sorgfaltspflichten

Damit Unternehmen mit Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung in der Schweiz gemäss Vernehmlassungsvorlage zur Einhaltung von Sorgfaltspflichten verpflichtet sind, müssen sie «mehr als 5000 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt haben und einen Umsatzerlös von mehr als 1500 Millionen Franken weltweit erzielt haben»¹⁶. Davon wären gemäss Schätzung des Bundesrates weniger als 100 sehr grosse Konzerne betroffen.¹⁷ Auch die Schwellenwerte für Unternehmen aus Drittstaaten übernimmt der Bundesrat 1:1 von der EU, ohne diese einer kritischen Überprüfung und einer nötigen Anpassung auf die Schweizer Verhältnisse zu unterziehen.¹⁸ Die im Schweizer Recht bereits bestehenden tieferen Schwellenwerte für Sorgfaltspflichten bezüglich Kinderarbeit und Konfliktmineralien sollen zwar unverändert bleiben, werden aber auch künftig nicht mit wirksamen Durchsetzungsinstrumenten versehen und laufen somit weitgehend ins Leere.¹⁹

Ohne Korrektur besteht damit das Risiko, dass zahlreiche Schweizer Unternehmen mit namhaften Risiken im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte von einer künftigen Regulierung nicht betroffen sind.

¹⁶ Vgl. Art. 4 [VE-NUFG](#).

¹⁷ Vgl. [Bericht zur vertieften Regulierungsfolgenabschätzung \(RFA\)](#) der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG, 5.32026, Tabelle 4, S. 20.

¹⁸ Vgl. Art. 4 Abs. 2 [VE-NUFG](#).

¹⁹ Dabei gelten bestimmte jährliche Einfuhrmengen als Massstab, ob ein Unternehmen von den Sorgfaltspflichten bezüglich Konfliktmineralien betroffen ist (Art. 4 [VSoTr](#)). Von den Sorgfaltspflichten bezüglich Kinderarbeit sind grundsätzlich alle Unternehmen betroffen, wobei für KMU und Unternehmen mit geringen Risiken Ausnahmen zur Geltung kommen (Art. 5-8 [VSoTr](#)).

Internationale Grundlagen und Kernanliegen der Initiative betreffend Geltungsbereich

Auch die Initiative beschränkt die Pflichten auf Grossunternehmen und hält dies bereits im Titel fest.²⁰ Dies geschieht im Bewusstsein, dass grosse multinationale Konzerne aufgrund ihrer internationalen Verflechtungen und weitreichenden Geschäftstätigkeiten besonders starke Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt haben (Verursacherprinzip). Zudem verfügen sie über die Ressourcen und Systeme,²¹ um den damit verbundenen Risiken zu begegnen (Verhältnismässigkeit).

Allerdings können dennoch, v.a. in bestimmten Sektoren, auch kleinere Unternehmen mit besonderen Risiken im Bereich der Menschenrechte und des Umweltschutzes konfrontiert sein. Daher richten sich die UNO-Leitprinzipien gestützt auf einen risikobasierten Ansatz grundsätzlich an alle Unternehmen.²² Entsprechend verlangt die Initiative, dass «sektorspezifisch wirtschaftliche Tätigkeiten mit grossen Risiken einer Beeinträchtigung der Menschenrechte und der Umwelt » (s. Abs. 2 der Initiative) zusätzlich in den Blick genommen werden (wobei aber KMU auch in diesen Risikosektoren vollständig ausgenommen bleiben²³). Diese Anforderung an eine wirksame Regulierung gewinnt angesichts der Erhöhung der Schwellenwerte durch die Omnibus-Revision in der EU zusätzlich an Bedeutung.²⁴

Beispiele für solche Risikotätigkeiten sind etwa der **Abbau von oder Handel mit Rohstoffen** wie z.B. Kohle, Öl, Kupfer, Gold, Agrarrohstoffen und Tropenholz aus Ländern des globalen Südens.²⁵ Der Schweizer Rohstoffplatz, der die Gewinnung, Verarbeitung und den Handel umfasst, nimmt international eine herausragende Stellung ein.²⁶ Viele Schweizer Rohstoffunternehmen erreichen jedoch die erwähnten Schwellenwerte nicht, insbesondere nicht jene von über 5'000 Vollzeitstellen. Ohne Erweiterung des Geltungsbereichs im Rohstoffsektor würde die Regelung in diesem sensiblen Bereich somit oft ins Leere laufen.²⁷

Auch sollte der Bundesrat prüfen, welche weiteren Branchen oder Tätigkeiten mit grossen Risiken im Bereich Menschenrechten und Umweltschutz in der Schweiz eine bedeutsame Rolle spielen und einen weitergehenden Regulierungsansatz erfordern. Zu denken ist beispielsweise an internationale Sportverbände, die traditionellerweise in der Schweiz angesiedelt sind und eine bedeutsame globale Tätigkeit mit hohen menschenrechtlichen Risiken verfolgen.²⁸ Auch sie dürften die geforderten Schwellenwerte grösstenteils nicht erfüllen.

²⁰ [Initiativtext](#).

²¹ Etwa die etablierten Risikomanagementsysteme (IKS).

²² Allerdings mit Differenzierungen (auch) nach Massgabe der Unternehmensgrösse: UNO-Leitprinzipien 11 und 17 Bst. b.

²³ Vgl. [Initiativtext und Kurzerläuterungen](#).

²⁴ Vor der Omnibus-Revision lagen die Schwellenwerte der CSDDD bei 1'000 Mitarbeitenden und 450 Mio. Euro Umsatz.

²⁵ Die [branchenspezifischen Leitfäden der OECD](#) geben einen Wegweiser, welche Sektoren und Tätigkeiten typischerweise mit erhöhten Risiken verbunden sind.

²⁶ Vgl. z.B. Bericht des Bundesrates, Stand der Umsetzung der Empfehlungen aus dem Bericht [«Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven»](#), 21.4.2021, S. 1, Ziff. 1.2.

²⁷ Sogar absolute Schwergewichte der Schweizer Rohstoffbranche wären mit den vorgeschlagenen Schwellenwerten nicht mehr von der Schweizer Regulierung betroffen. Darunter beispielsweise [Gunvor](#) (2000 MA bei ca. 109 Mrd CHF Umsatz) oder [Mercuria](#) (1300 MA bei ca. 102 Mrd CHF Umsatz).

²⁸ Vgl. z.B. die [Vorwürfe von Amnesty International](#) gegen die Fifa in Zusammenhang mit der WM in Katar 2022.

Der Schweizer Rohstoffsektor – eine bundesrätlich anerkannte Hochrisikobranche

Gemäss BFS sind im Rohstoffhandel 975 Unternehmen mit rund 10'000 Mitarbeitenden aktiv. 99.2% dieser Unternehmen haben weniger als 250 Beschäftigte.²⁹ Bereits 2013 hat der Bundesrat in seinem ersten «Grundlagenbericht Rohstoff» festgestellt: «In den letzten Jahren hat die Bedeutung der Rohstoffbranche in der Schweiz markant zugenommen. Sie beheimatet einige der weltweit grössten, aber auch eine Vielzahl von kleineren Rohstoffunternehmen, welche alle fast ausschliesslich international tätig sind. (...) Der Bund und die Schweizer Vertretungen im Ausland sind mit Fällen konfrontiert, in welchen Unternehmen in Schweizer Besitz oder mit Schweizer Beteiligungen mit Verletzungen von Menschenrechten in Verbindung gebracht werden. Davon betroffen sind auch Unternehmen im Rohstoffabbau, wo besondere Risiken für Menschenrechtsverletzungen bestehen, respektive die Unternehmen ihrer Verantwortung, Menschenrechte zu respektieren, unter Umständen nicht nachkommen.»³⁰ Diese Befunde hat der Bundesrat seither vielfach bestätigt und deshalb auch einen speziellen *Sorgfaltspflichten-Leitfaden für den Rohstoffhandel* erarbeitet.³¹

Anzahl von den Sorgfaltspflichten betroffene Unternehmen

Der Kreis der Unternehmen, für die in der Schweiz Sorgfaltspflichten diskutiert werden, hat sich über die letzten Jahre (trotz anderslautender Empfehlung der internationalen Standards) immer weiter eingeschränkt. Aber selbst im Vergleich zum wesentlich bescheideneren Geltungsbereich der zweiten Initiative will der Bundesrat nun noch weniger Unternehmen in die Pflicht nehmen. Es droht die Gefahr, dass ausgerechnet die Unternehmen mit den höchsten Risiken nicht reguliert werden, was einem auf Wirkung und Gleichbehandlung ausgerichteten Regulierungsansatz zuwiderläuft.

Von den Sorgfaltspflichten betroffene Unternehmen

Von der ersten Konzernverantwortungsinitiative bis zum heutigen Gegenvorschlag

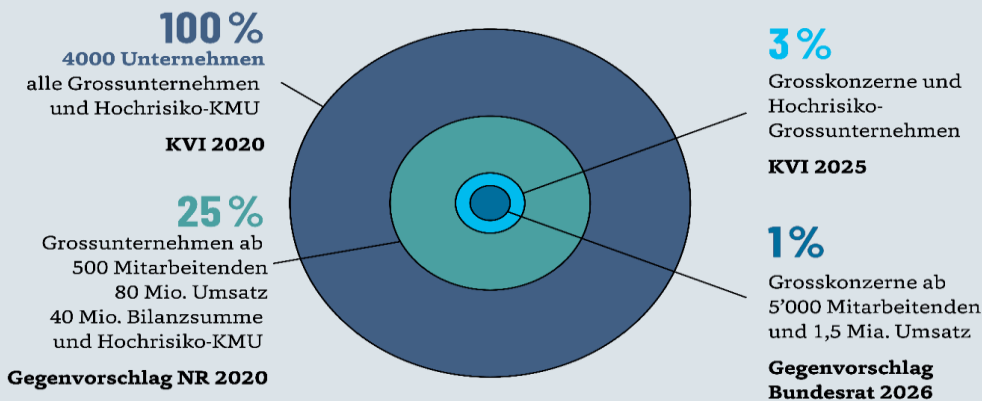


Abbildung: Anzahl von den Sorgfaltspflichten betroffener Unternehmen (Koalition für Konzernverantwortung)³²

²⁹ Vgl. [BFS Rohstoffhändler \(NMP\)](#).

³⁰ [Grundlagenbericht Rohstoffe](#), 2013, S. 5.

³¹ [Leitfaden zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch den Rohstoffhandelssektor](#), 2018.

³² Berechnungsquellen: [Erläuterungen Modellgesetz erste Konzernverantwortungsinitiative](#), 7.10.2020; [Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen](#) zu den Anträgen der Kommission im Rahmen der Revision des Aktienrechts, 18.5.2028; [Bericht zur vertieften Regulierungsfolgenabschätzung \(RFA\)](#), 5.3.2026.



Antrag

Art. 4 VE-NUFG – In Sektoren mit hohen Risiken sollten niedrigere Schwellenwerte zur Anwendung kommen. Ein sachgerechter Ansatz kann etwa darin bestehen, Schwellenwerte von mehr als 20 Mio. CHF Bilanzsumme, 40 Mio. CHF Umsatzerlös und 250 Vollzeitstellen festzulegen, wobei zwei dieser drei Kriterien erfüllt sein müssen. Diese Regelung orientiert sich nicht nur an den Schwellenwerten für die Pflicht zur ordentlichen Revision und Konzernrechnung,³³ sondern steht auch im Einklang mit den Schwellenwerten für Transparenzpflichten von Rohstoffunternehmen.³⁴ Eine solche Lösung knüpft damit erstens an die in der Schweiz übliche Grösse für im vorliegenden Zusammenhang einschlägige Unternehmenspflichten an. Zweitens erfasst sie gestützt auf den risikobasierten Ansatz eine verhältnismässige Zahl von Rohstoffunternehmen mit erhöhten Risiken. Drittens bleiben die KMU auch bei dieser Schwelle von der Regelung ausgenommen.

2.1.2 Geltungsbereich Berichterstattungspflichten

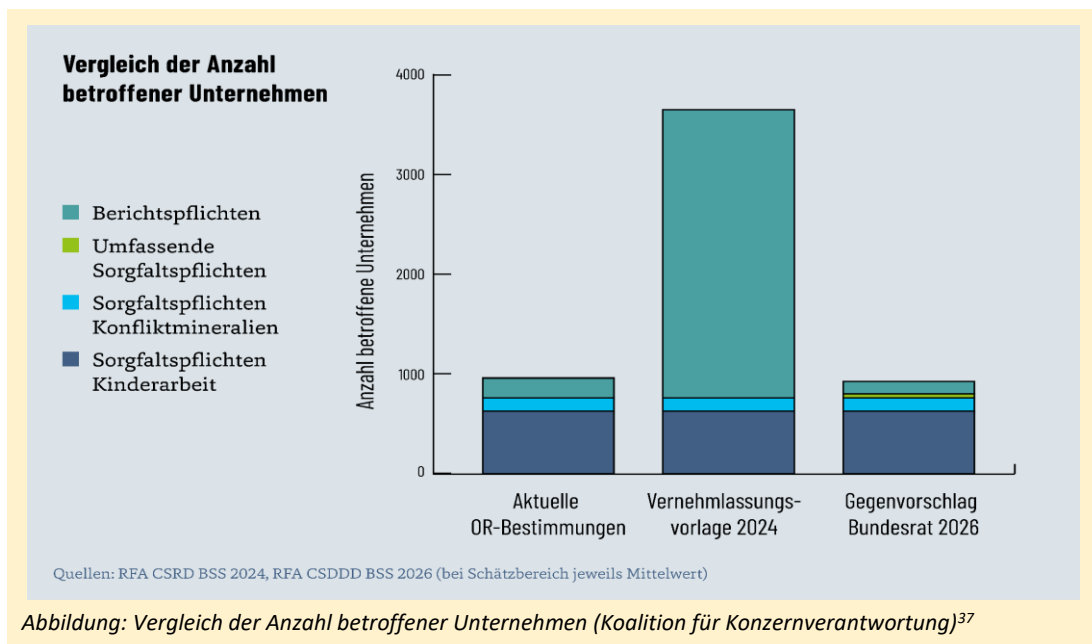
Der Bundesrat hat bereits 2024 eine Revision der Berichterstattungspflichten in die Vernehmlassung gegeben. Diese hat die Anpassung der Schweizer Regulierung an die Vorgaben der EU vorgesehen und hätte tausende neue Unternehmen zur Berichterstattung verpflichtet.³⁵ Die EU hat die Berichterstattungspflichten im Rahmen des Omnibus-I-Pakets überarbeitet. Damit sind in der EU künftig deutlich weniger Unternehmen von Berichterstattungspflichten betroffen als bisher. In der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage richtet der Bundesrat die Vorgaben zu Berichtspflichten auf die neue Ausgangslage in der EU aus. Konkret will der Bundesrat den Kreis der Unternehmen, die von den 2020 als Gegenvorschlag zur ersten Konzernverantwortungsinitiative eingeführten Berichterstattungspflichten betroffen sind, nun mittels Angleichung an die höheren Schwellenwerte der EU entgegen den Plänen von 2024 nicht ausdehnen, sondern sogar um 50% reduzieren³⁶. Insgesamt würden damit weniger Unternehmen vom neuen Gegenvorschlag betroffen sein als von den heute geltenden OR-Bestimmungen.

³³ Art. 727 Abs. 1 Ziff. 2 und Art. 963a Abs. 1 OR.

³⁴ S. Art. 964d Abs. 1 OR.

³⁵ [RFA: Nachvollzug der EU Richtlinie zur unternehmerischen Nachhaltigkeitsberichterstattung \(CSRD\)](#), 19.2.2024.

³⁶ Art. 9 [VE-NUFG](#).



Antrag

Eine massive Reduktion der Beitragspflichten ist durch einen angemessenen Geltungsbereich bei den Sorgfaltspflichten (vgl. oben) auszubalancieren.

2.2 Sorgfaltspflichten

Die unternehmerische Sorgfaltspflicht ist das zentrale Instrument der UNO-Leitprinzipien und der – vielen Unternehmen bestens vertrauten – OECD-Leitsätze. Sie basiert auf einem risikobasierten Ansatz; die Unternehmen ergreifen demnach zuerst dort Massnahmen, wo sie die schwerwiegendsten und wahrscheinlichsten Risiken für Menschenrechtsverletzungen oder Umweltschädigung in ihrer Geschäftstätigkeit identifizieren.

Die EU hat die Anforderungen der internationalen Rahmenwerke in ihrer Richtlinie weitgehend umgesetzt (Art. 5-16 CSDDD).

Der Bundesrat will den Prozess der Sorgfaltsprüfung im Gegensatz zum ausführlichen Katalog der EU in einem einzigen Artikel regeln (Art. 6 VE-NUFG). Weil die Sorgfaltsprüfung und ihre Schritte in den internationalen Rahmenwerken bereits ausführlich kodifiziert sind, scheint dieses Vorgehen nicht grundsätzlich problematisch, solange nicht von den internationalen Vorgaben abgewichen wird. Folgende Punkte sind diesbezüglich anzupassen:

³⁷ Für die Berechnung wurde der Mittelwert der Schätzungen betreffend Quellen verwendet. [RFA: Nachvollzug der EU Richtlinie zur unternehmerischen Nachhaltigkeitsberichterstattung \(CSRD\)](#), 19.2.2024; [Bericht zur vertieften Regulierungsfolgenabschätzung \(RFA\)](#), 5.3.2026.

2.2.1 Explizite Referenzierung der UNO-Leitprinzipien

Die UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sind die ursprünglichste und am breitesten anerkannte Referenz im vorliegenden Themenbereich; darauf bauen auch die OECD-Standards auf. Der Bundesrat hat mittlerweile drei Nationale Aktionspläne (NAPs) zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien erarbeitet. Die CSDDD referenziert die UNO-Leitprinzipien in einem halben Dutzend Erwägungsgründen. Der erläuternde Bericht erwähnt zur Auslegung der Sorgfaltspflicht jedoch nur den OECD-Leitfaden.³⁸

Antrag

Im **erläuternden Bericht, Art. 6 Abs. 1, S. 35 ergänzen**, dass für die Auslegung der Sorgfaltspflichten auch die UNO-Leitprinzipien herangezogen werden sollen.

2.2.2 Keine Beschränkung der Geschäftspartner auf «Unternehmen»

Gemäss den UNO-Leitprinzipien umfassen Geschäftsbeziehungen sowohl Geschäftspartner, als auch jegliche andere mit der Wertschöpfungskette direkt verbundene Einrichtungen.³⁹ Die vom Bundesrat vorgesehene Definition ist erheblich einschränkender und bezieht sich allein auf «Unternehmen» (Art. 3 Bst. b VE-NUFG). Die CSDD nutzt den breiten Begriff «Einrichtung».⁴⁰ Der parlamentarische Gegenvorschlag des Nationalrats von 2018 nutzte den neutralen Begriff «Dritte».⁴¹

Antrag

In Art. 3 Bst b sind «*Geschäftspartner*» neutral zu formulieren:

«Ein ~~anderes Unternehmen~~ Dritter in der Aktivitätskette, mit dem ein Unternehmen: (...)»

³⁸ Vgl. [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 35 erwähnt den [OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln](#) (in der Folgen: OECD-Leitfaden).

³⁹ Kommentar zu Leitprinzip 13 «“business relationships” are understood to include relationships with business partners, entities in its value chain, and any other non-State or State entity directly linked to its business operations, products or services».

⁴⁰ Art. 3 Abs. 1 Bst. f «„Geschäftspartner“ eine Einrichtung, i) mit der das Unternehmen eine Geschäftsvereinbarung über die Tätigkeiten, Produkte oder Dienstleistungen des Unternehmens geschlossen hat oder für die das Unternehmen im Einklang mit Buchstabe g Dienstleistungen erbringt („direkter Geschäftspartner“), oder ii) die kein direkter Geschäftspartner ist, die jedoch mit den Tätigkeiten, Produkten oder Dienstleistungen des Unternehmens zusammenhängende Geschäftstätigkeiten ausübt („indirekter Geschäftspartner“);».

⁴¹ Vgl. [Zusatzbericht der RK-N](#), 18.5.2018, S. 7 «Die Sorgfaltsprüfung erstreckt sich auch auf die Auswirkungen der Geschäftstätigkeit aufgrund von *Geschäftsbeziehungen mit Dritten* (sei es, dass die Gesellschaft selber eine entsprechende Geschäftstätigkeit mit Dritten eingegangen ist, sei es, dass ein von der Gesellschaft kontrolliertes Unternehmen eine solche Geschäftsbeziehung unterhält). Damit sind nicht nur die unmittelbaren Vertragspartner der Gesellschaft bzw. des kontrollierten Unternehmens gemeint. Es wird grundsätzlich die gesamte Wertschöpfungs- oder Lieferkette erfasst. Einschränkend gilt jedoch, dass nur Tätigkeiten Dritter erfasst sind, die unmittelbar mit der Geschäftstätigkeit oder den Produkten oder Dienstleistungen des Unternehmens verbunden sind.»

2.2.3 Keine Einschränkung der «downstream-Aktivitäten»

Starkes politisches Lobbying von Seiten der Finanzindustrie⁴² hat dazu geführt, dass die EU für die Finanzbranche in der CSDDD weitgehende Erleichterungen eingebaut hat, indem die Definition der *nachgelagerten Wertschöpfungskette* für alle erfassten Unternehmen stark eingeschränkt wurde. In den downstream-Geschäftsbeziehungen sind Dienstleistungen nun gänzlich ausgenommen und es ist nur noch der Vertrieb, die Beförderung und die Lagerung eines Produkts, nicht aber etwa dessen Verkauf, Verwendung oder Entsorgung erfasst.⁴³

Der Bundesrat übernimmt diese im Vergleich zu den internationalen Leitlinien bedeutenden Einschränkungen der CSDDD. Es ist nicht nachvollziehbar, wieso die Schweiz in dieser Frage von den UNO-Leitprinzipien und OECD-Leitsätzen abweichen soll, obwohl:

- a) der Bundesrat deren weltweite Einhaltung von Schweizer Unternehmen «erwartet», wie er gegenüber dem Parlament seit 2011 regelmässig betont,
- b) der Bundesrat sich im Rahmen der OECD dazu bekannt hat, neue Gesetze an diesen Standards auszurichten⁴⁴ und gegenüber dem Parlament entsprechend bestätigte, dass er darauf achte, «dass rechtsverbindliche Massnahmen auf international anerkannte Standards zur verantwortungsvollen Unternehmensführung abgestimmt sind»,⁴⁵
- c) der Bundesrat den von der Sorgfaltspflicht betroffenen Unternehmen in Art. 5 VE-NUFG die Anwendung eben dieser Standards explizit als Alternative anbietet,⁴⁶
- d) verschiedene Unternehmen bereits heute die nachgelagerte Wertschöpfungskette in der Praxis mit einbeziehen⁴⁷.

Der Bundesrat sollte deshalb, gerade auch mit Blick auf eine über den EU-Raum hinausgehende internationale Abstimmung, auf einen konsequent risikobasierten Ansatz über die gesamte Wertschöpfungskette setzen. In verschiedenen Sektoren sind gerade nachgelagerte Aktivitäten besonders heikel: Dies umfasst etwa die Entsorgung hochgiftiger Materialien, die Anwendung von Pestiziden oder der Verkauf von besonders schadstoffreichem Treibstoff; alles «downstream-Aktivitäten», die im engsten Verantwortungsbereich des Unternehmens liegen, die mit signifikanten Risiken behaftet sind und daher von einer Regulierung erfasst sein sollten.

⁴² French banks lead opposition to finance sector's inclusion in EU CSDDD, [Financial Times – Sustainable Views](#), 23.11.2023.

⁴³ CSDDD Art. 3 Abs. 1 Bst. g/ii («Dienstleistungen» nicht genannt). Zusätzlich klärend Erw. 26: «Die Bestimmung des Begriffs „Aktivitätskette“ sollte nicht die Tätigkeiten der nachgelagerten Geschäftspartner eines Unternehmens im Zusammenhang mit den Dienstleistungen des Unternehmens umfassen. Bei beaufsichtigten Finanzunternehmen sollte die Bestimmung des Begriffs „Aktivitätskette“ keine nachgelagerten Geschäftspartner umfassen, die ihre Dienstleistungen und Produkte erhalten.» Dazu European Commission, [FAQ](#), Pt. 5.3 (letzter Punkt).

⁴⁴ OECD/LEGAL/0486, Abschnitt II, Ziffer 4 (2022).

⁴⁵ Antwort auf Interpellation Beat Flach [23.3870](#)

⁴⁶ Vgl. VE-NUFG Art. 5 Abs. 1 und [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 34, welcher namentlich die OECD-Leitsätze und -Leitfäden als Beispiele nennt.

⁴⁷ Danish Institute for Human Rights, [Due diligence in the downstream value chain: case studies of current company practice](#), 16.5.2024.

Antrag

Art. 3 Bst. a VE-NUFG – Die Definition der Aktivitätskette soll entsprechend geändert bzw. es soll nach internationalen Leitlinien konsequent von *Wertschöpfungskette* («value chain») gesprochen werden. Diese umfasst im Sinne der UNO-Leitprinzipien die eigene Geschäftstätigkeit und die *vorgelagerten* und *nachgelagerten* Geschäftspartner.⁴⁸

2.2.4 Anpassungsbedarf bei der Unterteilung der Risikoidentifizierung in zwei Schritte

Wie die EU und der OECD-Leitfaden, unterteilt auch die Vernehmlassungsvorlage die Risikoidentifizierung in zwei Schritte (Art. 6 Abs. 3 VE-NUFG): In einem ersten Schritt a) wird eine *generische Risikoidentifizierung*⁴⁹ des operativen Geschäfts, der Tochterunternehmen sowie der Lieferkette der betroffenen Unternehmen gemacht, in welchem die risikoreichsten Materialien/Tätigkeiten/Herstellungsländer/Sektoren identifiziert werden. Für diesen Schritt sollen sich die Unternehmen auf verfügbare Informationen stützen, aber noch keine Geschäftspartner dazu befragen.⁵⁰ Dies soll als Schutzmechanismus gegen Massenfragebögen oder irrelevante Abfragen an Zulieferer, insbesondere kleinere Unternehmen dienen.

In einem zweiten Schritt b) sollen die identifizierten Bereiche, in welchen mutmasslich die gravierendsten und wahrscheinlichsten Risiken liegen, in einer *weiterführenden Beurteilung*⁵¹ genauer geprüft werden. Unternehmen dürfen bei ihren Geschäftspartnern – sofern diese weniger als 5'000 Mitarbeitende haben – nur Informationen anfordern, die anders nicht erhältlich sind (Art. 6 Abs. 4 VE-NUFG). Insoweit folgt die Vorlage den Vorgaben der CSDDD und ist nachvollziehbar.

Irritierend bzw. widersprüchlich ist allerdings, dass die allgemeinen Risikofaktoren (geografischer Kontext, Sektor, Produkt, Dienstleistung) nach der bundesrätlichen Vorlage erst im zweiten Schritt herangezogen werden sollen. Das Vorgehen sollte gemäss internationalen Standards eindeutig umgekehrt sein: Im **ersten Schritt** müssen die generellen Risikofaktoren und im **zweiten Schritt** die individuellen Geschäftsbeziehungen untersucht werden. Die OECD gibt Unternehmen für den ersten Schritt der *Risikoidentifizierung* entsprechend folgende Praxis-Tipps: «Informationen sammeln, um hochrangige Risiken negativer Effekte im Zusammenhang mit der Branche (z.B. Produkte und ihre Lieferketten, Dienstleistungen und andere Aktivitäten) und der geografischen Lage (z.B. Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit, Konflikte, weitläufige negative Effekte auf Menschenrechte und Umwelt) sowie unternehmensspezifische Risikofaktoren (z.B. bekannte Fälle von Korruption, Fehlverhalten, Einführung von RBC-Standards) zu verstehen. Mögliche Quellen sind unter anderem

⁴⁸ Vgl. [UNO-Leitprinzipien](#) 13 und 17. Der [OECD-Leitfaden](#) ist mit den UNO-Leitprinzipien im Einklang und nutzt dabei die Begriffe *Lieferkette* und *Wertschöpfungskette* synonym.

⁴⁹ in Richtlinie (EU) [2026/470](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Februar 2026 zur Änderung der Richtlinien 2006/43/EG, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 und (EU) [2024/1760](#) im Hinblick auf bestimmte Anforderungen an die Nachhaltigkeitsberichterstattung und die Sorgfaltspflichten von Unternehmen, *ABl. L*, 2026/470; [Art. 8](#) Abs. 2 Bst. a, als «Scoping-Untersuchung» bezeichnet; im [OECD-Leitfaden](#), Abschnitt II 2.1., «breit angelegte Risikoanalyse» (EN: «broad scoping») genannt.

⁵⁰ Vgl. [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 42.

⁵¹ in [CSDDD Art. 8](#) Abs. 2 Bst. b, als «eingehende Bewertung»/ «in-depth assessment» bezeichnet; im [OECD-Leitfaden](#), Abschnitt II 2.2., «eingehendere Bewertung» (EN: «in-depth assessment») genannt.



Berichte von Regierungen, internationalen Organisationen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Arbeitnehmervertretern und Gewerkschaften, nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRI), Medien und anderen Experten. (...) Die schwerwiegendsten RBC-Risikobereiche bestimmen und diese als Ausgangspunkt für eine *eingehendere Bewertung* potenzieller und tatsächlicher negativer Effekte priorisieren.»⁵²

Dieses sachgerechte Vorgehen entspricht auch den Vorgaben der CSDDD. Ohne eine Anpassung des schweizerischen Gesetzesentwurfs riskiert die vertiefte Überprüfung ebenfalls oberflächlich zu bleiben, was die Idee des zweistufigen Vorgehens “ad absurdum” führen würde.

Antrag

Art. 6 Abs. 3 VE-NUFG – Die allgemeinen Risikofaktoren müssen im ersten Schritt der Risikoidentifizierung (Bst. a) berücksichtigt werden und nicht im zweiten (Bst. b).

2.2.5 Art der Beteiligung («Involvement») berücksichtigen und Einflussmöglichkeiten («Leverage») maximieren

Der erläuternde Bericht erwähnt⁵³ zu Art. 6 Abs 2 Bst. e (nur) in Teilen das in den internationalen Standards (OECD-Leitsätze, UNO-Leitprinzipien) verankerte «Involvement-Framework»: Dieses ist zentral für Unternehmen, um in einer konkreten Situation zu bestimmen, welche Massnahmen angemessen und situationsgerecht sind.⁵⁴

⁵² [OECD-Leitfaden](#), Abschnitt II 2.1. b und e.

⁵³ Vgl. [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 40: «Wenn das Unternehmen selbst für die negativen Auswirkungen verantwortlich ist, besteht eine Pflicht zur Abhilfe. In anderen Fällen, d.h. falls der Geschäftspartner die negativen Auswirkungen verursacht hat, kann das Unternehmen freiwillig Abhilfe leisten und seine (z.B. vertraglichen) Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Geschäftspartner nutzen».

⁵⁴ [OECD-Leitsätze](#), Kapitel II, Erläuterungen, S. 20-24.

ABBILDUNG 2 UMGANG MIT NEGATIVEN EFFEKTEN

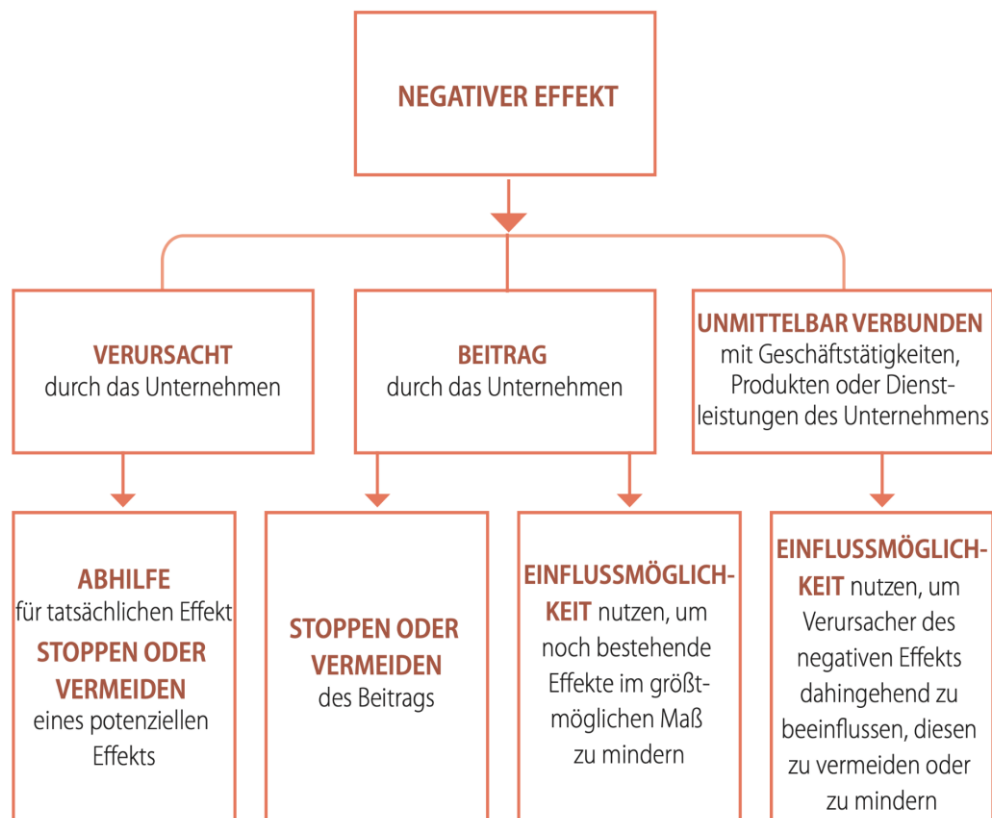


Abbildung: Umgang mit Negativen Effekten (OECD-Leitfaden)⁵⁵

Das Involvement-Framework ist auch in der CSDDD ausführlich abgebildet (Art. 10, 11, 12).

Das Involvement-Framework der OECD-Leitsätze soll im erläuternden Bericht vollumfänglich abgebildet werden, indem Unternehmen bei der Risikoidentifizierung und beim Ergreifen von Massnahmen bestimmen müssen, ob sie einen negativen Effekt *verursachen*, dazu *beitragen* oder mit ihm *unmittelbar verbunden* sind («cause, contribute, directly linked»).

Die OECD-Standards anerkennen, dass die Einflussmöglichkeiten auf fragliche Geschäftspartner begrenzt sein können. Auch kennen sie keine strikten Anforderungen für Unternehmen, eine Geschäftsbeziehung zu beenden. Aber sie verlangen von einem Unternehmen, den Einfluss soweit wie möglich zu erhöhen und auszuschöpfen. Die Möglichkeit eines Rückzugs spielt dabei eine wichtige Rolle, um die Einflussmöglichkeiten zu erhöhen: «In vielen Fällen ist die reale Möglichkeit eines Beziehungsabbruchs notwendig, damit ein Unternehmen effektiv Einfluss ausüben kann.»⁵⁶ Falls ein Unternehmen sich für einen Rückzug entscheidet, hat dieser gemäss OECD-Vorgaben verantwortungsvoll zu erfolgen. Der verantwortungsvolle Rückzug ist

⁵⁵ [OECD-Leitfaden](#), 2018, S. 76.

⁵⁶ [OECD-Leitfaden](#), 2018, Frage 39, S. 84.

somit gemäss OECD-Leitsätzen neben (1) der Fortführung der Beziehung bei gleichzeitiger Risikominde-
rungsbemühung und (2) temporärer Aussetzung einer Geschäftsbeziehung wie im erläuternden Bericht be-
schrieben, (3) das letzte Mittel⁵⁷, das einem Unternehmen zur Verfügung stehen muss für bestimmte Situa-
tionen (z.B. bei staatlich organisierter Zwangsarbeit).

Gleichzeitig ist es wichtig, soweit möglich einen kollaborativen Ansatz mit Geschäftspartnern zu verfolgen
und Kapazitäten aufzubauen («carrot and stick») und nicht lediglich auf Vertragsklauseln zur Einhaltung von
Verhaltenskodizes zu setzen.⁵⁸

Anträge

Im erläuternden Bericht, Art. 6 Abs. 2 Bst. b-e, S. 38-40, ergänzen (kursiv und grau hinterlegt):

**«Buchstabe b: tatsächliche und potenzielle negative Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Um-
welt ermitteln, bewerten und priorisieren**

Die Bestimmung verlangt von den betroffenen Unternehmen, dass sie tatsächliche oder potenzielle negative
Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt umfassend und systematisch ermitteln, bewerten
und priorisieren. Im Bewerten und Priorisieren manifestiert sich der risikobasierte Ansatz der Pflichten. Die
Risiken sind nach der Eintretenswahrscheinlichkeit und der Schwere der möglichen schädlichen Auswirkun-
gen zu bewerten. *Zusätzlich sollen Unternehmen die Art der Beteiligung des Unternehmens an den negativen
Auswirkungen im Einklang mit den OECD-Leitsätzen und dem OECD-Leitfaden bestimmen*.* Sobald die
schwerwiegendsten und wahrscheinlichsten negativen Auswirkungen innerhalb einer angemessenen Frist
angegangen wurden, sollte das Unternehmen die weniger schwerwiegenden und weniger wahrscheinlichen
negativen Auswirkungen angehen. Zu den negativen Auswirkungen kann auf die Ausführungen zu Absatz 1
verwiesen werden.

Buchstabe c: potenzielle negative Auswirkungen verhindern und einen Präventionsaktionsplan erstellen

Nach dieser Bestimmung müssen die Unternehmen mögliche negative Auswirkungen abwenden ~~oder be-
reits eingetretene angemessen reduzieren.~~ Hierzu ist erforderlichenfalls ein sog. Präventionsaktionsplan zu
erstellen. Darin müssen die geeigneten Massnahmen aufgeführt werden, inklusive Nennung der Indikatoren
für die Messung der Verbesserung. Dieser Plan ist im Hinblick auf eine kontinuierliche Verbesserung laufend
an die Geschäftstätigkeit des Unternehmens und dessen Aktivitätskette anzupassen. Gestützt auf den Plan
sollen Massnahmen nicht erst ergriffen werden, wenn eine Gefahr eingetreten ist. *Beim Ergreifen der Mas-
snahmen berücksichtigt das Unternehmen die Art der Beteiligung an potenziellen negativen Auswirkungen.*
Potenziellen Risiken soll vorausschauend begegnet bzw. diese sollen vermieden werden (Vorsorgeprinzip).
Hierfür ~~müssen können~~ die Unternehmen von den (direkten) Geschäftspartnern vertragliche Zusicherungen
einholen, wonach diese den Verhaltenskodex des Unternehmens einhalten *und Kapazitätsaufbau bei diesen
betreiben.*»

**Buchstabe d: tatsächliche negative Auswirkungen beheben, deren Ausmass minimieren und einen Korrektur-
massnahmenplan erstellen**

Diese Pflicht betrifft tatsächliche negative Auswirkungen, d.h. bereits eingetretene Effekte. Diese gilt es zu
stoppen oder deren Ausmass zu minimieren. Die Massnahmen haben in einem angemessenen Verhältnis
zum Schweregrad der negativen Auswirkungen und zur Beteiligung des Unternehmens an den negativen
Auswirkungen zu erfolgen. *Verursacht ein Unternehmen negative Auswirkungen, hat es diese zu stoppen,
trägt es zu diesen bei, hat es seinen Beitrag zu stoppen und seinen Einfluss zu nutzen, um noch bestehende
negative Auswirkungen im grösstmöglichen Mass zu mindern. Ist es lediglich unmittelbar mit der negativen*

⁵⁷ [OECD-Leitsätze](#), Kapitel II, Erläuterung 25, S. 21.

⁵⁸ Shift, [From Policing to Partnership: Designing an EU Due Diligence Duty that Delivers
Better Outcomes](#), Mai 2023.

*Auswirkung verbunden, hat es seinen Einflussmöglichkeit zu nutzen, um Verursacher des negativen Effekts dahingehend zu beeinflussen, diesen zu mindern.** Weiter haben die Unternehmen einen sog. Korrekturmaßnahmenplan zu erstellen, in dem die Massnahmen sowie die qualitativen und quantitativen Indikatoren festgehalten sind, um die Fortschritte zu messen.

Zur Behebung negativer Auswirkungen von Geschäftspartnern darf das Unternehmen eine bestehende Geschäftsbeziehung mit diesen nicht weiter ausbauen bzw. oder neue eingehen; *es soll seinen Einfluss nutzen und wenn möglich ausbauen, um den Geschäftspartner dazu zu bewegen, den negativen Effekt zu beenden.* Als *ultimo ratio* ist *Dazu kann es die Geschäftsbeziehung vorübergehend aussetzen bzw. zu sistieren, sofern davon ausgegangen werden kann, dass die Bemühungen erfolgreich sein werden.* Als *ultimo ratio*, wenn die Bemühungen gescheitert sind oder nicht davon ausgegangen werden kann, dass sie erfolgreich sein werden und nach sorgfältiger Abwägung der damit verbundenen negativen Effekte, sollte ein Unternehmen einen verantwortungsvollen Rückzug erwägen, es besteht aber keine Pflicht, sie definitiv zu beenden. Solange eine vernünftige Erwartung besteht, dass ein verstärkter Präventions- oder Korrekturmaßnahmenplan erfolgreich ist, soll die Weiterführung einer Geschäftsbeziehung per se keine Grundlage für eine zivilrechtliche Haftung oder für verwaltungsrechtliche Sanktionen sein. Vor der Sistierung oder Beendigung ist eine Güterabwägung durchzuführen. Wenn die dadurch verursachten negativen Auswirkungen offensichtlich schwerwiegender ausfallen als die negativen Auswirkungen, die nicht verhindert oder angemessen gemindert werden konnten, soll darauf verzichtet werden, die Geschäftsbeziehung auszusetzen oder zu beenden. Allerdings muss dies gegenüber der Aufsichtsbehörde begründet werden können. Im Fall der Sistierung ist der Geschäftspartner/die Geschäftspartnerin zu informieren; der Sistierungsentscheid ist laufend zu überprüfen.

Buchstabe e: Abhilfe für eingetretene negative Auswirkungen leisten

Mit «Abhilfe» im Sinne der Bestimmung ist Wiedergutmachung gemeint (z.B. Reinigung verseuchter Böden, Finanzierung von Schulprogrammen für Kinder bei Kinderarbeit, finanzielle Kompensation). Sie kann sich sachlogisch nur auf bereits eingetretene bzw. tatsächliche negative Auswirkungen beziehen. Wenn das Unternehmen selbst für die negativen Auswirkungen verantwortlich ist, besteht eine Pflicht zur Abhilfe, *ebenso anteilmässig in Fällen, in welchen das Unternehmen (selber oder durch Geschäftspartner) dazu beigetragen hat.* In anderen Fällen, d.h. falls *einzig* der Geschäftspartner die negativen Auswirkungen verursacht hat, kann das Unternehmen freiwillig Abhilfe leisten und *soll* seine (z.B. vertraglichen) Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Geschäftspartner nutzen. Sollte die Wiederherstellung zur Behebung des Schadens nicht mehr möglich sein, so ist eine angemessene Entschädigung oder Kompensation zu entrichten.

Die Leistung von Abhilfe berührt die Haftung grundsätzlich nicht. Der Schaden kann aber durch Abhilfemaßnahmen bereits ganz oder teilweise kompensiert worden sein, weshalb in solchen Fällen die Haftung mangels Schadens entfallen könnte.»

**vgl. OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln, 2018, Frage 29/30, Abb. 2*

2.2.6 Kritische Überprüfung von Beschaffungspraktiken integrieren

Der OECD-Leitfaden empfiehlt auch die Wirkung von Geschäftsmethoden und Einkaufspraktiken des eigenen Unternehmens kritisch zu hinterfragen.⁵⁹ Entsprechend verlangt die CSDDD die «Vornahme der erforderlichen Anpassungen oder Verbesserungen des eigenen Geschäftsplans, der Gesamtstrategien und Geschäftstätigkeit des Unternehmens, einschliesslich der Beschaffungs-, Entwurfs- und Vertriebspraxis» (Art. 10 Abs. 2 Bst. d, Art. 11 Abs. 3 Bst. e CSDDD).

⁵⁹ [OECD-Leitfaden](#), 2018, 1.3, S. 25.

Antrag

Im **erläuternden Bericht, Art. 6 Abs. 2 Bst. c-d VE-NUFG, S. 39 ergänzen:**

Analog zu Art. 10 und 11 CSDDD sollen an geeigneter Stelle Anpassungen des Geschäftsmodells und der eigenen Beschaffungs-, Entwurfs- und Vertriebspraxis als möglichen Teil der angemessenen Massnahmen genannt werden.

2.2.7 Auskunft über Lieferantenbeziehungen

Art. 6 Abs. 5 VE-NUFG erwähnt die Pflicht von kontrollierten Unternehmen sowie von Geschäftspartnern (in der Lieferkette), den pflichtigen Unternehmen im Rahmen ihrer Sorgfaltspflichten Auskunft zu erteilen, «vorbehaltlich des Schutzes von Fabrikations- und Geschäftsgeheimnissen». Der erläuternde Bericht (S. 44) führt dies folgendermassen aus: «Offenzulegen sind z.B. Informationen zu den Arbeitsbedingungen, Sicherheitsstandards, Umweltstandards oder der eigenen Lieferkettenstruktur. [...] Die Grenze wird bei den Fabrikations- und Geschäftsgeheimnissen gezogen. Dies betrifft z.B. technische Herstellungsverfahren, Kundenlisten, Lieferantenbeziehungen, interne Finanzdaten (Einkaufspreise, Produktkalkulationen etc.) oder geplante Produkteinführungen.» Die Erwähnung von «Lieferantenbeziehungen» in diesem Kontext ist kritisch zu betrachten, da die Offenlegung der Identität der Lieferanten von indirekt betroffenen Unternehmen für die pflichtigen Unternehmen zentral sein kann, um, wie von den internationalen Standards verlangt, dort anzusetzen, wo die Risiken am gravierendsten und wahrscheinlichsten sind. Entsprechend klar regelt die CSDDD (Art. 5 Abs. 3) dies: «Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Geschäftspartner nicht verpflichtet sind, einem Unternehmen, das den sich aus der vorliegenden Richtlinie ergebenden Verpflichtungen nachkommt, Informationen offenzulegen, bei denen es sich um ein Geschäftsgeheimnis [...] handelt, *unbeschadet der Offenlegung der Identität der direkten oder indirekten Geschäftspartner oder wesentlicher Informationen, die zur Ermittlung tatsächlicher oder potenzieller negativer Auswirkungen notwendig sind, wenn diese Informationen erforderlich und mit Blick auf die Einhaltung der Sorgfaltspflichten des Unternehmens hinreichend begründet sind.*»

Antrag

Im **erläuternden Bericht, Art. 6 Abs. 5 ist das Wort «Lieferantenbeziehungen» zu streichen:** Die Grenze wird bei den Fabrikations- und Geschäftsgeheimnissen gezogen. Dies betrifft z.B. technische Herstellungsverfahren, Kundenlisten, ~~Lieferantenbeziehungen~~, interne Finanzdaten (Einkaufspreise, Produktkalkulationen etc.) oder geplante Produkteinführungen.

2.3 Berichtspflichten mit besonderem Fokus auf Klimabelange

2.3.1 Materieller Aspekt - Stärkung der Anforderungen

2.3.1.1 Internationale Grundlagen

Gemäss den OECD-Leitsätzen sollen die Unternehmen «gewährleisten», dass ihre Treibhausgasemissionen «gemäss dem *wissenschaftlichen Kenntnisstand* mit den international vereinbarten globalen Temperaturzielen und u.a. den Einschätzungen des zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen» «im Einklang stehen». Dies umfasst die Einführung und Umsetzung von *Klimastrategien, Übergangsplänen* und

*Reduktionsziele mit Zwischenzielen über alle relevanten Emissionsreichweiten, von Scope 1 bis 3; die Unternehmen sollen zudem über die Einhaltung der Ziele regelmässig berichten.*⁶⁰

Das EU-Recht verbindet die entsprechenden Handlungsanweisungen im Klimabereich mit einer ausdrücklichen Berichtspflicht. Die CSRD verpflichtet die Unternehmen offenzulegen, «*einschliesslich Durchführungs-massnahmen und zugehörigen Finanz- und Investitionsplänen, wie das Unternehmen beabsichtigt sicherzustellen, dass sein Geschäftsmodell und seine Strategie mit dem Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft und der Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 °C im Einklang dem [...] Übereinkommen von Paris vereinbar sind*»;⁶¹ damit verbunden ist «*eine Beschreibung der zeitgebundenen Nachhaltigkeitsziele, die sich das Unternehmen gesetzt hat, gegebenenfalls einschliesslich der absoluten Ziele für die Verringerung der Treibhausgasemissionen mindestens für 2030 und 2050 [und] eine Beschreibung der Fortschritte, die das Unternehmen im Hinblick auf die Erreichung dieser Ziele erzielt hat [...]*».⁶²

Die im Zuge der Omnibus-Änderungen erfolgte Streichung der Pflicht zur Verabschiedung und Umsetzung von Klimaplänen in der CSDDD ist dementsprechend im Gesamtbild des EU-Regelwerkes zu sehen. Während die spezifische Klimapflicht im Rahmen der CSDDD entfällt, bleiben die vorstehenden materiellen Anforderungen im Rahmen der CSRD auch nach dem Omnibus bestehen. Klimastrategien und entsprechende Umsetzungsmassnahmen sind im Sinne von Handlungsanweisungen weiterhin gefordert, jedoch primär über das Instrument der Berichterstattung und nicht mehr über einen zusätzlichen Klimaartikel in der auf menschen- und spezifisch umweltrechtliche Sorgfaltspflichten ausgerichteten CSDDD.

2.3.1.2 Einordnung der Konzernverantwortungsinitiative

Die Klimabestimmung der KVI (Art. 101a Abs. 3 Bst. b E-BV) ist als Anschluss an diese internationalen Grundlagen zu verstehen und auszulegen. Sie verpflichtet die Unternehmen, «*dafür zu sorgen*», dass «*ihre Geschäftstätigkeit mit dem gestützt auf den aktuellen Stand der Wissenschaft international vereinbarten Temperaturziel im Einklang ist*»; dazu legen sie für ihre «*direkten und indirekten Treibhausgasemissionen*» «*Reduktionsziele mit Absenkpfeilen fest*», «*setzen diese um*», und *berichten* darüber. Unternehmen haben demnach gestützt auf die internationalen Grundlagen «*nach ihrem jeweiligen Verursachungsbeitrag sowie nach Kräften und Fähigkeiten*» zu handeln. Die KVI begründet damit eine Handlungspflicht («*best effort*») und keine Erfolgspflicht; der erläuternde Bericht ist in dieser Hinsicht zu korrigieren.⁶³

2.3.1.3 Geltendes Recht der Schweiz

Die hierzulande geltende Klimaberichterstattung ist demgegenüber in veralteter Form als Transparenzregime mit Vorbehalten ausgestaltet. Sie erfolgt im Rahmen eines *Comply-or-Explain*-Ansatzes und lässt so Unternehmen einen unverhältnismässigen Spielraum, sich bei entsprechender Begründung nicht *compliant* zu verhalten.⁶⁴

⁶⁰ Vgl. [OECD-Leitsätze](#), S. 43 Ziff. 76-77.

⁶¹ Art. 19a Abs. 2 Bst. a Ziff iii (dazu analog auch Art. 29a bei konsolidierter Betrachtung) CSRD (insoweit auch nach Omnibus unverändert).

⁶² Art. 19a Abs. 2 Bst. b (dazu analog auch Art. 29a) CSRD (insoweit auch nach Omnibus unverändert).

⁶³ Vgl. dazu auch Initiativtext (in Wortlaut «sorgen dafür», nicht etwa «stellen sicher» (Abs. 3 Bst. b); dazu auch Auslegung «basierend auf den internationalen Leitlinien und unter Berücksichtigung der europäischen Entwicklungen» in Abs. 3 im Ingress) mit Kurzerläuterungen (zweckgerichtete Auslegung) zur Konzernverantwortungsinitiative, S. 2.

⁶⁴ Vgl. Nachweise im [erläuternden Bericht VE-NUFG](#), S. 8 und 18.

Der Bundesrat hat Anfang 2025 zudem eine Vernehmlassung der einschlägigen Verordnung gestartet, mit der die Klimapläne bei restriktiver Lesart entgegen den internationalen Entwicklungen neu u.a. auf Scope 1 und 2 Emissionen beschränkt würden.⁶⁵ Aufgrund der Diskussionen in der EU wurde diese Revision zu Recht zurückgestellt.⁶⁶ Mit der Verabschiedung von Omnibus ist nun klar: Eine solche Einschränkung würde die mengenmässig häufig am stärksten ins Gewicht fallenden Emissionen in der Wertschöpfungskette (Scope 3) eines Unternehmens ausblenden und damit hinter die erwähnten internationalen und EU-Standards zurückfallen. Doch gerade die indirekten Emissionen sind für die Schweiz der mit Abstand grösste Hebel für den Klimaschutz: Schätzungen zufolge übersteigen allein die indirekten Emissionen des Rohstoffhandelsplatz Schweiz die Schweizer Inland-Emissionen um das 100-fache.⁶⁷

2.3.1.4 Einschätzung des VE-NUFG

Die Vorlage stärkt zwar die Offenlegung durch eine vorbehaltlose Berichtspflicht in Abkehr zu einem «comply or explain»-Ansatz. Diese Anpassung tut im Lichte der internationalen Vorgaben Not. Gleichzeitig bleibt diese Pflicht auf Gesetzesebene mit Art. 11 Abs. 2 Bst. a VE-NUFG zu wenig konkret. Zentrale materielle Elemente der internationalen Anforderungen sind zwar in den Erläuterungen ausgeführt, aber an einschlägiger Stelle nicht verbindlich normiert. Diese Präzisierungen sind zentral für die Rechtssicherheit, internationale Anschlussfähigkeit und Wirksamkeit des Gegenvorschlages.

Anträge

Es fehlen insbesondere klare gesetzliche Vorgaben zu folgenden Aspekten, die in Art. 11 Abs. 2 Bst. a (und Abs. 3 insb. Bst. a und b) VE-NUFG ergänzt werden sollten:⁶⁸

Ausrichtung von *Geschäftsmodell* und *Strategie* auf das Klimaziel gemäss Pariser Übereinkommen;

Festlegung entsprechender *Reduktionsziele mit Zwischenzielen* insbesondere von *2030 bis 2050*;

explizite Einbeziehung der *Emissionen von Scope 1 bis 3*;

Berichterstattung über entsprechende *Umsetzungsmassnahmen* unter Einschluss von zugehörigen *Finanz- und Investitionsplänen*.

Zudem ist in den Erläuterungen zum VE-NUFG (S. 2, 141, 143, 144) die Annahme einer «Erfolgspflicht», auf welche die KVI in Bezug auf Klimabelange angeblich zielen soll, zu streichen. Die Initiative geht nach Wortlaut und Zweckbestimmung (dazu oben) klar von einer *Handlungs-* und *nicht* von einer Erfolgspflicht aus.

2.3.2 Prozeduraler Aspekt - Beaufsichtigung der Berichtspflichten

Die Wirksamkeit der materiellen Vorgaben hängt sodann ebenso von deren Durchsetzung ab. Dies gilt für die vorstehend erläuterten Klimabelange wie für die anderen in der Vorlage unter dem Abschnitt Berichterstattung geregelten Nachhaltigkeitsaspekte.

⁶⁵ Vgl. dazu den Ergebnisbericht des EFD zum Vernehmlassungsverfahren zur Änderung der Verordnung über die Berichterstattung über Klimabelange, 25. Juni 2025, S. 5 f.

⁶⁶ Medienmitteilung des Bundesrates vom 25. Juni 2025 über das weitere Vorgehen zur Klimaberichterstattung.

⁶⁷ [Emissionen im Rohstoffhandel, Public Eye, 2024](#).

⁶⁸ So nachfolgend zum Ganzen neben vorstehenden internationalen Anforderungen auch [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 55 u. 58-60.

2.3.2.1 Internationale Einordnung

Die Vergleichbarkeit der Berichte über verschiedene Rechtsräume hinweg scheint dabei für Abnehmer, Investoren, Konsument:innen und Marktaufsicht⁶⁹ zentral. Die CSRD verpflichtet die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Verstösse gegen die Richtlinie mit Bussgeldern sanktioniert werden.⁷⁰ Sie sind weiter verpflichtet, eine nationale Aufsichtsbehörde (in der Regel die nationalen Finanzaufsichtsbehörden) zu benennen, welche die Einhaltung der Berichtspflichten zumindest von börsenkotierten Unternehmen, Banken und Versicherungen überwacht.⁷¹ In den zugehörigen Guidelines der ESMA ist ausgeführt, dass dies strukturiert und risikobasiert geschehen soll.⁷² Und die Finanzaufsichtsbehörden werden hier in der Praxis in ähnlichem Umfang aktiv wie bei der Kontrolle der finanziellen Berichterstattung.⁷³

2.3.2.2 Einschätzung der Vorlage

Die Vorlage sieht derzeit vor, dass die Aufsicht einzig die Einhaltung formaler Anforderungen sowie die Durchführung der externen Überprüfung kontrolliert. Eine inhaltliche Beaufsichtigung der Nachhaltigkeitsberichte ist nicht vorgesehen.

Dies greift zu kurz. Die in der Vorlage vorgesehene Revisionspflicht der Nachhaltigkeitsberichte kann zwar zu einer gewissen Qualitätsverbesserung beitragen. Sie ersetzt im Sinne der Wirksamkeit und für eine EU-Kompatibilität jedoch keine staatliche Aufsicht, welche die Berichte auch inhaltlich prüfen und beanstanden kann.

Laut einer Studie von Ethos, die bereits das zweite Jahr in Folge die Nachhaltigkeitsberichte der SPI-Unternehmen analysiert hat, ist die Qualität der Berichte von Schweizer Unternehmen nämlich nach wie vor unzureichend. Ethos kritisiert insbesondere «mangelnde Transparenz, unzureichende Qualität der veröffentlichten Daten und als nicht ambitioniert genug formulierte Nachhaltigkeitsziele».⁷⁴ Auf solche Aspekte kann eine Aufsicht ihr Augenmerk richten. Eine wirksame Beaufsichtigung ist Voraussetzung dafür, dass die Berichtspflicht ihre intendierte Steuerungswirkung, nicht nur aber v.a. auch in Bezug auf Klimabelange erzielt.

Antrag

Die FINMA oder die im Gegenvorschlag vorgesehene Aufsichtsstelle soll mindestens die Nachhaltigkeitsberichte der börsennotierten Unternehmen, Versicherungen und Banken auch inhaltlich beaufsichtigen und entsprechend sanktionieren können.

⁶⁹ So hat die [Europäische Zentralbank ECB](#) wiederholt die Bedeutung robuster Daten aus der Klima-Berichterstattung für die Stabilität im Euro-Raum unterstrichen.

⁷⁰ Art. 1 (EU) 2022/2464 integriert die Nachhaltigkeitsberichterstattung in die Bilanzrichtlinie [2013/34/EU](#), Sanktionen in der Bilanzrichtlinie: Art. 51.

⁷¹ Art. 2 (EU) 2022/2464 integriert Nachhaltigkeitsinformationen in die Transparenzrichtlinie [2004/109/EG](#), nationale Aufsichtsbehörde in der Transparenzrichtlinie: Art. 24.

⁷² [ESMA Guidelines](#) S. 7-10

⁷³ Untersuchungsrate 2024 des risikobasiert ausgewählten Untersuchungsgruppe: 17% für IFRS Reporting, 19% für nicht-finanzielle Berichterstattung. Aktionsrate: 38% bzw. 28%. Quelle: [ESMA](#), Corporate Reporting 2024, S. 3.

⁷⁴ [Ethos-Studie zu den Nachhaltigkeitsberichten Schweizer Unternehmen](#), 2025, S. 8.

Die vergleichende Tabelle im erläuternden Bericht enthält fälschlicherweise die Angabe, dass die CSRD keine Aufsicht vorsehen würde.⁷⁵ Diese Aussage bei der internationalen Bestandesaufnahme sollte berichtigt werden.

2.4 Haftung und Zugang zu Recht

2.4.1 EU-Recht

Die CSDDD verpflichtet ihre Mitgliedstaaten auch nach den Omnibus-Anpassungen, eine zivilrechtliche Haftung für Verletzungen unternehmerischer Sorgfaltspflichten im nationalen Recht zu verankern. Diese Verpflichtung dient der Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes und gründet in völkerrechtlichen Grundsätzen, die auch für die Schweiz massgeblich sind.⁷⁶

Die EU-Mitgliedstaaten haben demzufolge nach Art. 29 Abs. 2 CSDDD «sicherzustellen», dass Geschädigte «Anspruch auf vollständige Entschädigung haben». Im Gegensatz zur ursprünglichen Richtlinie belässt die CSDDD den Mitgliedstaaten – allerdings stets nach Massgabe von Wirksamkeit und Gleichwertigkeit –⁷⁷ Spielraum bei der konkreten Ausgestaltung der Haftung. Sie verzichtet unter Vorbehalt der anschliessenden Modalitäten auf eine EU-weite Harmonisierung der Haftungsvoraussetzungen. Zwecks wirksamen Rechtsschutzes verlangt die EU von ihren Mitgliedstaaten nach wie vor (s. Art. 29 Abs. 3 CSDDD):

- hinreichend grosszügige Fristen und insbesondere relative *Verjährungsfristen* von mindestens 5 Jahren,
- die Beschränkung der *Verfahrenskosten* für Geschädigte auf verhältnismässige Höhe,
- die zusätzliche Klagemöglichkeit auf *Unterlassung* und
- die *Offenlegungspflicht* von Beweisen durch Unternehmen.

2.4.2 Kernanliegen der Initiative

Die Haftungsgrundsätze der Konzernverantwortungsinitiative entsprechen den erläuterten internationalen und europäischen Vorgaben. Gleichzeitig kann sie auf vergleichbaren ausländischen Haftungsinstituten aufbauen.⁷⁸ Sie gewährleisten so den Nachvollzug internationaler Vorgaben nach schweizerischer Rechtstradition. Auch die Initiative steht im Zeichen eines wirksamen Rechtsschutzes mit Wiedergutmachung bei Schädigungen durch Schweizer Konzerne sowie Rechtssicherheit für Geschädigte wie Unternehmen. Zentral dafür ist die Verankerung einer *expliziten* Haftung bei unternehmerischer Unsorgfalt.

⁷⁵ Vgl. [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), Anhang: Vergleichstabelle zwischen schweizerischem und europäischem Recht– Eckwerte der Regelungen, Zeile Aufsicht, S. 154.

⁷⁶ Vgl. [Erw. 49 CSDDD](#) und [erläuternder Bericht, S. 72](#).

⁷⁷ Erw. 49 [CSDDD](#).

⁷⁸ Rechtsvergleichend aus Sicht der Schweiz vertiefend CARINA FRÖHLI, Geschäftsherrenhaftung der Muttergesellschaft für Handlungen von Tochtergesellschaften, 2021, S. 66 ff.

In seiner Reichweite beschränkt sich das Haftungskonzept der Initiative bewusst auf die typischen Fälle konzernrelevanter Kontrolle, d.h. auf die Haftung bei Schädigungen durch eigene Betriebe und «kontrollierte Unternehmen» (Art. 101a Abs. 3 Bst. c E-BV). Dies entspricht dem in der Geschäftsherrenhaftung (Art. 55 OR) angelegten Grundsatz: Wer jemanden kontrolliert, muss diese Kontrolle auch nutzen, um Schäden zu verhindern («respondeat superior»).⁷⁹

Damit die Konzernhaftung im Schadensfall auch wirklich greift, verlangt die Initiative sodann «wirksamen Rechtsschutz» gegenüber spezifischen Klagehürden. Das betrifft neben dem Abbau von Hürden in Sachen Verjährung und Prozesskosten ausdrücklich auch eine «angemessene Regelung für die Erbringung von Beweisen» (Art. 101a Abs. 3 Bst. c E-BV).⁸⁰

2.4.3 Einschätzung der Haftungsbestimmungen im Gegenvorschlag

Basierend auf den erwähnten internationalen Grundsätzen und europäischen Entwicklungen und den darauf gestützten Kernforderungen der Initiative lässt sich die Haftung der Vernehmlassungsvorlage wie folgt beurteilen:

2.4.3.1 Festhalten an expliziter Haftungsnorm

Im Einklang mit der EU steht der VE-NUFG in seiner Grundvariante insoweit, als er eine explizite Haftung bei Nichteinhaltung der Sorgfaltspflichten vorsieht. Damit schafft er die nötige Klarheit darüber, dass unternehmerische Unsorgfalt bei Schädigung, Widerrechtlichkeit und Kausalität eine Haftpflicht zur Folge hat (vgl. Art. 15-17 VE-NUFG im Grundmodell).⁸¹

Den EU-Vorgaben nicht zu genügen vermag dagegen die in der Vernehmlassungsvorlage ebenso zur Diskussion gestellte Alternative, auf eine explizite Haftungsnorm zu verzichten und stattdessen schlicht auf die «geltenden Bestimmungen des OR» zu verweisen (vgl. Art.15-17 VE-NUFG in der «Variante» mit erläuterndem Bericht, S. 76 f.). Eine solche Nichtregelungsvariante führte – vor dem Hintergrund des schweizerischen Haftpflichtrechts – mangels expliziter Verankerung einer Haftungsnorm nicht zu gleich langen Spiessen mit den EU-Mitgliedstaaten und schaffte vor allem nicht die nötige Rechtssicherheit: Für Geschädigte wie Unternehmen bliebe es bei dieser Variante, wie auch der erläuternde Bericht festhält, angesichts der Unsicherheiten im geltenden schweizerischen Recht unklar, inwieweit Sorgfaltspflichtverletzungen zu einer Haftung führten oder nicht.⁸²

Antrag

Festhalten am Grundmodell einer expliziten Haftungsnorm; Verzicht auf Variante einer reinen Verweisnorm.

⁷⁹ Vgl. u.a. FRANZ WERRO, Indirekter Gegenentwurf [des Nationalrates] zur [ersten] Konzernverantwortungsinitiative – Haftungsnorm im Einklang mit der schweizerischen Tradition, *sui-generis* 2018 428 ff., N. 6.

⁸⁰ [Initiativtext mit Kurzerläuterungen](#) zur Konzernverantwortungsinitiative, S. 3.

⁸¹ Vgl. [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 74 ff.

⁸² Vgl. [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 74 u. 76.

2.4.3.2 Vorzug eines an die Geschäftsherrenhaftung (Art. 55 OR) angelehnten Modells

Ausgehend vom vorstehenden Antrag, bei einer expliziten Haftungsnorm zu bleiben, ist das vom Bundesrat dazu gewählte Modell einer Verschuldenshaftung nach Art. 41 OR kritisch zu beurteilen. Das gilt insbesondere für die darin angelegte Beweislastverteilung: Dieses Modell ist nicht auf die hier häufig einschlägigen Konzernfälle zugeschnitten. Nach Art. 41 OR haben die Geschädigten die Unsorgfalt des Konzerns zu beweisen, obschon sie dazu häufig nicht in der Lage sind, zumal sie nicht über die dafür nötigen Konzerninterna verfügen. Zwar schafft die in der Vorlage vorgesehene Pflicht zur Beweisoffenlegung gewisse Erleichterung im Versuch, die Informationsasymmetrie auszugleichen.⁸³ Dennoch bleibt es für die Geschädigten, sollte ihnen im Rahmen des dem Gericht zustehenden Beurteilungsspielraums auch auszugswise Einblick in gewisse Interna gewährt werden (z.B. in Protokolle, Prüfberichte o.ä.),⁸⁴ ein nur schwer zu erbringender Beweis, die Unsorgfalt des Unternehmens zu belegen.⁸⁵ Auf der anderen Seite fällt es dem Unternehmen bei angemessener Sorgfalt deutlich leichter, seine Sorgfalt zu belegen. Eine solche Entlastungsmöglichkeit im Klagefall schafft für das Unternehmen zudem den Anreiz, sorgfältig zu handeln und hat so betont präventiven Effekt.⁸⁶ Auch⁸⁷ aus dieser Sicht ist das Modell nach Art. 55 OR klar vorzuziehen. Der Bundesrat hat dieses Modell, wie aus dem erläuternden Bericht ersichtlich wird,⁸⁸ gestützt auf gereifte parlamentarische Vorarbeiten aus dem nationalrätlichen Gegenentwurf⁸⁹ zur ersten Initiative zwar geprüft und u.a. aus Gründen der «Rechtssicherheit» beworben. Dennoch hat er es aus unersichtlichen Motiven verworfen.

Antrag

Rückkehr zu einem an die Geschäftsherrenhaftung angelehnten Modell, wie gemäss erläuterndem Bericht (S. 72) vom Bundesrat geprüft.

2.4.3.3 Modalitäten der Haftungsnorm anpassen

Neben der grundlegenden Kritik am in Art. 16 VE-NUFG gewählten Haftungsmodell bleibt die Vorlage auch in Bezug auf die konkreten Haftungsmodalitäten unzureichend. Die in den weiteren Haftungsartikeln (sowohl für das Grundmodell als auch die Verweisvariante) vorgesehenen Regelungen erweisen sich im Lichte der Anforderungen an einen wirksamen Rechtsschutz nach Art. 29 Abs. 3 Bst. a-e CSDDD als unzureichend:

⁸³ S. Art. 19 VE-NUFG; dazu [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 77 f. (vgl. hier weiter unten).

⁸⁴ Zum hürdenreichen Weg hin zu einer «auszugswisen» Offenlegung vgl. vorab [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 77 f.

⁸⁵ In diesem Sinne auch ULRICH G. SCHROETER, Lieferkettenhaftung Schweizer Unternehmen nach geltendem schweizerischem Recht und der EU-Lieferkettenrichtlinie (CS3D), BJM 2025 19 ff., S. 36 f.; WERRO (a.a.O. oben), N. 31.

⁸⁶ M.H. u.a. WERRO (a.a.O. oben), N. 30.

⁸⁷ Zu den weiteren Vorzügen vgl. weiter oben Bst. b (z.B. zur Klärung der Haftungsreichweite bei im Haftpflichtrecht gefestigtem Zurechnungskriterium).

⁸⁸ Vgl. [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 72.

⁸⁹ Vgl. Entwurf des Nationalrates (16.077 zur Aktienrechtsrevision) nach Beschluss vom 14. Juni 2018 ([Fahne 7.5.2020](#)) mit rechtstechnisch vollzogenen Anpassungen, wie vom Nationalrat am 4. März 2020 ([Fahne 7.5.2020](#)) verabschiedet. Dazu Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) vom 18. Mai 2018 zu den Anträgen der Kommission für einen indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative «für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» im Rahmen der Revision des Aktienrechts ([RK-N-Bericht](#)),



Der Bundesrat beschränkt sich in seiner Vorlage auf einen EU-Nachvollzug der Verlängerung der relativen *Verjährungsfrist* von 3 auf 5 Jahren sowie die Pflicht zur *Offenlegung von Beweismitteln* durch das Unternehmen (Art. 18-19 VE-NUFG). Beides sind unabdingbare Mindestvorgaben eines «effective remedy», an denen unbedingt festzuhalten ist.

Für die Verjährung bleibt indes festzuhalten, dass ein konsequenter EU-Nachvollzug (keine unangemessene Behinderung der Erhebung von Klagen durch nationale Vorschriften über Beginn, Dauer, Aussetzung oder die Unterbrechung von **Verjährungsfristen**)⁹⁰ auch Anlass zur Ausdehnung der absoluten Verjährungsfrist auf über die im geltenden Recht bestehenden 20 Jahre gibt; dieser vorbehaltlose Fristablauf stellt gerade bei Langzeitschäden eine empfindliche Zusatzhürde dar.

Antrag

Art. 18 VE-NUFG soll daher mit folgendem Absatz ergänzt werden: „Solange der Geschädigte keine Kenntnis vom Schaden und von der Person des Ersatzpflichtigen erlangt hat, gilt Artikel 134 Absatz 1 Ziffer 6 OR.“

Ebenso entscheidend für einen wirksamen Rechtsschutz sind die beiden folgenden EU-Mindestvorgaben:

(1) Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, «dass die **Verfahrenskosten** für Kläger, die ihre Rechte geltend machen, nicht unverhältnismässig hoch sind» (s. Art. 29 Abs. 3 Bst. b CSDDD). Die Vorlage des Bundesrates verzichtet in diesem für einen wirksamen Rechtsschutz zentralen Punkt aus nicht nachvollziehbaren Gründen auf einen Nachvollzug.

Über die Frage der Kostenverteilung hinaus muss die Vorlage den Zugang zum Recht als solchen sicherstellen. Ein «wirksamer Rechtsschutz» im Sinne der internationalen Vorgaben – namentlich des Rechts auf wirksame Abhilfe gemäss der dritten Säule der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sowie der Rechtsweggarantien von Art. 29a BV und Art. 6 EMRK – bleibt toter Buchstabe, wenn Geschädigte aus tatsächlichen oder finanziellen Gründen keine Klage erheben können. Dies gilt in den vorliegenden Konstellationen in besonderem Masse: Die Geschädigten befinden sich häufig im Ausland, verfügen über keine oder nur geringe finanzielle Mittel und stehen ressourcenstarken Konzernen gegenüber. Der Zugang zum Recht ist deshalb dreifach abzusichern: erstens durch eine wirksame unentgeltliche Prozesshilfe (Art. 29 Abs. 3 BV; Art. 117 ff. ZPO), deren Voraussetzungen – insbesondere die Beurteilung der Nichtaussichtslosigkeit und der Bedürftigkeit auch ausländischer Klägerinnen und Kläger – den Besonderheiten dieser Verfahren Rechnung tragen müssen; zweitens durch einen effektiven Zugang zu anwaltlicher Beratung und Vertretung, einschliesslich der unentgeltlichen Rechtsverteidigung, ohne die eine Prozessführung gegen international tätige Unternehmen faktisch ausgeschlossen ist; und drittens durch spezielle Kostenregelungen, welche die Geschädigten von prohibitiven Kostenvorschüssen (Art. 98 ZPO) und Prozesskostensicherheiten (Art. 99 ZPO) entlasten. Ohne diese flankierenden Zugangsgarantien liefe selbst eine materiell überzeugende Haftungsnorm ins Leere.

⁹⁰ Vgl. [Art. 29 Abs. 3 Bst. a CSDDD](#).

Antrag

Dazu muss das Zivilprozessrecht in einer Spezialregelung sicherstellen, dass die Verfahrenskosten in den vorliegenden Haftungsfällen «nach Ermessen» statt nach dem «loser pays principle» zu verteilen sind; dies unter Berücksichtigung von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Parteien und Erfolgsaussichten der Klage. Ansatzpunkt für eine entsprechende Ergänzung ist Art. 107 Abs. 1 ZPO. Die Vorlage ist mit Bestimmungen zur Sicherung des Zugangs zum Recht zu ergänzen: erleichterter Zugang zur unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverteidigung für Geschädigte (Anknüpfung an Art. 117 ff. ZPO) sowie Verzicht auf Kostenvorschüsse und Prozesskostensicherheiten in den vorliegenden Haftungsfällen (Anknüpfung an Art. 98 f. ZPO).

(2) Die Vernehmlassungsvorlage bleibt auch insoweit hinter der CSDDD zurück, als die Richtlinie von den Mitgliedstaaten in einem integralen Verständnis von Haftung über den Schadenersatz (Geldleistung) hinaus auch einen Anspruch auf gerichtliche Anordnung von «**Unterlassungsmassnahmen**» verlangt (z.B. Unterlassung der Verseuchung einer Trinkwasserquelle). Dies beinhaltet nicht nur «vorläufige», sondern auch «endgültige» Massnahmen «zum Abstellen» von Sorgfaltspflichtverstössen (s. Art. 29 Abs. 3 Bst. c CSDDD).⁹¹

Antrag

Es ist daher für die Betroffenen von Verletzungen neben Schadenersatz in der Vorlage ein Unterlassungsanspruch vorzusehen, der sowohl im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme, als auch in «endgültiger» Anordnung, d.h. in einem Endentscheid durchgesetzt werden kann. Ansatzpunkt dafür ist ein an Art. 28a ZGB angelehnter Anspruch, der etwa in einem zusätzlichen Art. 16a VE-NUFG Platz finden kann.

2.4.3.4 Kein Rückschritt hinter geltendes Recht

EU-Vorgaben

Um nicht kontraproduktiv zu wirken, darf die Vorlage nicht hinter das geltende Recht zurückgehen. Für das Haftpflichtrecht bedeutet das, dass für Geschädigte keine bereits heute in besonderen Konstellationen allenfalls bestehende Haftungsgrundlagen ausgeschlossen werden dürfen. Diese Ratio entspricht auch der Logik der EU: Art. 29 Abs. 6 CSDDD hält daher ausdrücklich fest, dass die zivilrechtliche Haftung nach der Richtlinie andere Haftungsgrundlagen nach nationalem oder unionsrechtlichem Recht unberührt lässt:

«Die zivilrechtliche Haftung nach dieser Richtlinie schränkt die Haftung der Unternehmen gemäss den nationalen Rechtssystemen oder denen der Union nicht ein und lässt Vorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten über die zivilrechtliche Haftung im Zusammenhang mit negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte oder die Umwelt unberührt, in denen für Situationen, die nicht unter diese Richtlinie fallen, eine Haftung oder eine strengere Haftung als in der vorliegenden Richtlinie vorgesehen ist.»

Einschätzung der Vorlage

Im Widerspruch dazu sieht Art. 16 letzter Satz VE-NUFG vor: «Die Haftung richtet sich ausschliesslich nach dieser Bestimmung.»

⁹¹ Vgl. auch [Erw. 86 CSDDD](#).

Gemäss erläuterndem Bericht soll damit eine Anspruchskonkurrenz zu anderen möglichen Haftungsansprüchen ausgeschlossen werden.⁹²

Dies steht im Widerspruch zum Grundsatz von Art. 1 Abs. 2 VE-NUFG, wonach dieses Gesetz «Vorgaben und Verpflichtungen im Bereich der nachhaltigen Unternehmensführung, die sich aus anderen Erlassen ergeben, unberührt» lässt. Wenn bestehende Haftungsgrundlagen ausgeschlossen werden, wird dieser selbst gesteckte, auch von der EU geforderte Anspruch in einem zentralen Anspruch untergraben.

Problematisch ist der Ausschluss z.B. mit Blick auf das bestehende Produkthaftungsgesetz (PrHG). Dieses Gesetz begründet (ebenso in einem Nachvollzug von EU-Recht) eine Kausalhaftung für Schäden an Leib, Leben oder Sachen aus fehlerhaften Produkten; es kann mit Berührungspunkten zum vorliegenden Kontext auch Konstellationen entlang der Wertschöpfungskette erfassen. Ein genereller Ausschluss anderer Anspruchsgrundlagen würde bestehende Rechte Geschädigter beschneiden und könnte im vorliegenden Beispiel dazu führen, dass bei fehlender Anspruchskonkurrenz bestimmte Schäden – etwa in nachgelagerten Wertschöpfungsketten – je nach gesetzlicher Ausgestaltung des NUFG ganz grundsätzlich ausgeschlossen wären oder jedenfalls nicht mehr nach den bisherigen, strengeren Regeln geltend gemacht werden können.

Antrag

Hauptantrag: Streichung von Art. 16 letzter Satz VE-NUFG sowie dem entsprechenden Ausführungen im erläuternden Bericht auf S. 74.

2.4.4 Zusammenfassung der Anträge

Aus den vorstehenden Ausführungen ergeben sich folgende Anpassungsanträge zur Haftungsregelung des NUFG:

Festhalten an einer expliziten Haftungsnorm

Die Grundvariante mit ausdrücklicher Haftung ist beizubehalten. Die Verweislösung auf das geltende OR ist abzulehnen, da sie weder Rechtssicherheit schafft noch den EU-Vorgaben entspricht.

Anpassung des Haftungsmodells (Art. 55 OR statt Art. 41 OR)

Das vorgesehene Modell soll durch ein an die Geschäftsherrenhaftung angelehntes Konzept, wie es der Bundesrat geprüft hat, ersetzt werden. Dieses trägt der konzernspezifischen Informationsasymmetrie besser Rechnung und stärkt zugleich präventive Anreize für Unternehmen.

Ergänzung zentraler Rechtsschutzzinstrumente

- **Verfahrenskosten:** Einführung einer flexiblen und verhältnismässigen Kostenverteilung im Zivilprozess (Abweichung vom „loser pays“-Prinzip; Anknüpfung an Art. 107 ZPO).
- **Zugang zum Recht:** Erleichterter Zugang zur unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverteidigung sowie Entlastung von Kostenvorschüssen und Sicherheiten.
- **Unterlassungsanspruch:** Verankerung eines Anspruchs auf Unterlassung (analog zu Art. 28a ZGB).

⁹² S. [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 74.



Demokratische Jurist*innen Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra

Abbau von Verjährungshürden

Unterbrechung der absoluten Verjährungsfrist, solange die geschädigte Person keine Kenntnis von Schaden und Ersatzpflichtigem hat.

Kein Rückschritt hinter geltendes Recht

Streichung der Ausschlussklausel bei ausdrücklicher Wahrung anderer bestehender Haftungsgrundlagen.

Gesamtziel ist eine Haftungsregelung, die effektiven Rechtsschutz gewährleistet und zugleich klare Rahmenbedingungen schafft.

2.5 Aufsicht

2.5.1 Internationale Grundlagen und Kernanliegen der Initiative

Die Aufsicht ist der zweite im Lichte der internationalen Vorgaben für die Durchsetzung der Sorgfaltspflichten unabdingbare Durchsetzungspfeiler; die Aufsicht ist ein präventives Instrument, während die Haftung ihrem Zweck nach v.a. auf Reparation setzt.⁹³ Damit die Aufsicht funktionieren kann, muss sie *unabhängig* und *wirksam* sein. Dazu erforderlich sind ein *risikobasiertes* Vorgehen, ausreichende *Ressourcen* sowie *zugängliche, transparente* und *nachvollziehbare* Verfahren.⁹⁴

Die CSDDD verpflichtet dementsprechend die EU-Mitgliedstaaten dazu, eine unabhängige nationale Aufsichtsbehörde zu benennen.⁹⁵ Sie soll mit ausreichend Personal und Kompetenzen ausgestattet werden, um die Einhaltung der Pflichten effektiv kontrollieren zu können.⁹⁶ Sie wird auf eigene Initiative oder aufgrund von Meldungen tätig und leitet Untersuchungen zu Unternehmen ein, falls ein Verdacht auf Pflichtverletzung besteht.⁹⁷

Sie weist die Unternehmen an, Verletzungen mit negativen Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt zu beenden, Wiederholung zu unterlassen und gegebenenfalls Abhilfe leisten.⁹⁸ Zudem kann sie die Unternehmen finanziell sanktionieren. Der Maximalbetrag ist dabei auf 3% des weltweiten Nettoumsatzes des Unternehmens (im Konzern bei konsolidierter Betrachtung) festgelegt.⁹⁹

Die Konzernverantwortungsinitiative bildet diese internationalen und EU-Anforderungen in Art. 101a Abs. 4 E-BV ab. Daran misst die DJS die Vernehmlassungsvorlage.

⁹³ [Art. 24-28 CSDDD](#); Zum Ganzen aus internationaler Sicht auch: [OHCHR/Shift](#), Enforcement of Mandatory Due Diligence: Key Design Considerations for Administrative Supervision, Oktober 2021, S. 8.

⁹⁴ U.a. Markus Krajewski, Administrative Enforcement of Corporate Human Rights Due Diligence Legislation, 2024, S. 1 f.; vgl. dazu in Ansätzen auch [UNO-Leitprinzipien](#) 25-31 (insb. 25-27);

⁹⁵ Vgl. [Art. 24-27 CSDDD](#).

⁹⁶ Vgl. [Art. 25 CSDDD](#).

⁹⁷ Vgl. [Art. 25-26 CSDDD](#).

⁹⁸ Art. [25 Abs. 5 CSDDD](#).

⁹⁹ Art. [27 CSDDD](#).



2.5.2 Einschätzung der Aufsicht im Gegenvorschlag

2.5.2.1 Beurteilung von Grundmechanismus und Kompetenzen

Die vom Bundesrat gewählte Aufsichtsmechanismus folgt dem dreistufigen Vorgehen, wie es die EU (dazu vorstehend) fordert:

Auf erster Stufe erfüllen die unter die Regelung fallenden und entsprechend meldepflichtigen Unternehmen eine jährliche Berichtspflicht zur Einhaltung ihrer Sorgfaltspflichten. Dadurch gewinnt die Aufsicht einen risikobasierten Überblick und leitet bei Bedarf Abklärungen ein (s. Art. 21 und Art. 8 VE-NUFG).

Auf zweiter Stufe führt die Aufsicht bei Verdacht auf Pflichtverletzung eine vertiefte Überprüfung durch (s. Art. 22-23 VE-NUFG).

Auf dritter Stufe entscheidet sie über die Folgen festgestellter Verstösse. Das geht von Anordnungen zur «Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands» bis hin zu umsatzbezogenen finanziellen Verwaltungsvermassnahmen (Art. 30-31 VE-NUFG).

Dieser dreistufige Ansatz ist im Lichte der EU-Kompatibilität wichtig und richtig.

Antrag

Um mit der EU im Sinne wirksamer Durchsetzung Schritt zu halten, bleibt in Bezug auf die Verwaltungsvermassnahmen im erläuternden Bericht zum VE-NUFG auf S. 97 zu Art. 30 Abs. 3 VE-NUFG (am Schluss jenes Absatzes) zur Präzisierung von «Wiederherstellung» allerdings Folgendes zu ergänzen: «Die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands beinhaltet nach schweizerischer Rechtstradition und nach Massgabe der CSDDD die folgenden Elemente:¹⁰⁰ Die Aufsicht hat die Befugnis, erstens die *Beendigung* einer *andauernden* Pflichtverletzung und zweitens die *Unterlassung künftiger Verletzung* anzuordnen. Drittens hat die Aufsicht die Befugnis, angemessene Massnahmen zur *Behebung der Folgen vergangener* Verletzungen zu verfügen.»

Mit der Wahl eines sachgerechten Grundmechanismus des Gegenvorschlages ist bei geforderter Ergänzung eine wichtige Grundlage für eine effektive Aufsicht gelegt. Bei Beachtung der konkreten Umsetzung einer wirksamen, unabhängigen und EU-konformen Aufsicht sind aber die folgenden Bedenken angezeigt.

2.5.2.2 Beurteilung der Anbindung der Aufsicht an die Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)

Eine «unabhängige» Aufsicht ist nach den erwähnten internationalen Vorgaben zentral für die wirksame Durchsetzung der Sorgfaltspflichten. Nach schweizerischem Rechtsverständnis ist diese Unabhängigkeit in vier Dimensionen sicherzustellen: vorab *personell* (dazu unten Kap. cc), aber auch *institutionell*, *funktionell* und *finanziell*.¹⁰¹ Unter diesen Gesichtspunkten wäre es wünschenswert, die Aufsicht noch unabhängiger als

¹⁰⁰ [Art. 25 Abs. 5 CSDDD](#). Für die Schweiz u.a.: [Art. 9 UWG](#); vgl. auch [Art. 31-32 FINMAG](#) (mit entsprechender Kommentierung der FINMA); [Art. 40 Abs. 2 Bst. c](#) und [Art. 98 Bst. h BGS](#).

¹⁰¹ Die wichtigsten dieser Dimensionen sind nach schweizerischem Rechtsverständnis im Gesetz zu verankern (s. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats zur Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts-

in Anbindung an die bestehende RAB in einer neuen eigenständigen Behörde zu verankern, etwa nach dem Modell der FINMA.¹⁰² Der Gegenvorschlag sieht demgegenüber die Integration der Aufsicht in einer bestehenden, mit zusätzlichen Aufgaben betrauten «Eidgenössischen Revisions- und Nachhaltigkeitsaufsichtsbehörde» (RNAB) vor (vgl. Art. 20 VE-NUFG).¹⁰³

Die DJS erachtet diese Lösung – unten den weiter unten erläuterten Vorbehalten – im Sinne einer EU-Mindestumsetzung als grundsätzlich vertretbar, zumal die *funktionelle* (Weisungsunabhängigkeit), *institutionelle* (eigene Rechtspersönlichkeit) und weitgehend auch *finanzielle* Unabhängigkeit der Aufsicht auch dadurch ausreichend gewährleistet scheint (Art. 28 Abs. 2-4, Art. 35 und 38 RAG).

Positiv zu werten und wichtig ist dabei die administrative Zuordnung der Aufsicht zu einem anderen Departement als dem WBF.¹⁰⁴ Diese Verortung stellt, wie auch im erläuternden Bericht erkannt,¹⁰⁵ sicher, dass eine personelle Unabhängigkeit gegenüber den bestehenden und künftigen Unternehmensberatungstätigkeiten des WBF (konkret: SECO) gewahrt bleibt.¹⁰⁶ Wichtig ist die personelle Unabhängigkeit aber auch unter weiteren Gesichtspunkten, worauf in der Folge eingegangen wird.

2.5.2.3 Sicherstellung personeller Unabhängigkeit

Das geltende Recht kennt – vom Verwaltungsrat, über die Direktion, hin zu den übrigen Angestellten der RAB – nur punktuelle und als solche thematisch oder personell zu eingeschränkte Unvereinbarkeits- und Amtsgeheimnisregeln (Art. 20, 30 Abs. 1¹⁰⁷, 34 RAG sowie Art. 35 RAV); umfassendere Regeln bestehen nur für den Ausstand in Bezug auf einzelne Verfügungen (Art. 10 VwVG).

Diese Regeln vermögen den hohen Anforderungen, welche Art. 24 Abs. 9 CSDDD an eine grundlegende personelle Unabhängigkeit stellt, nicht zu genügen. Danach gilt: «Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden und sorgen dafür, dass sie und alle Personen, die für sie arbeiten bzw. für sie gearbeitet haben, sowie von ihr beauftragte Wirtschaftsprüfer, Sachverständige und alle anderen von ihr beauftragten Personen, ihre Befugnisse unparteiisch, transparent und unter Wahrung des Berufsgeheimnisses ausüben. Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die Aufsichtsbehörden rechtlich und funktional unabhängig und frei von jedweder direkten oder indirekten äusseren Einflussnahme sind, einschliesslich der in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallenden Unternehmen oder anderer Marktinteressen, d.h. dass ihr Personal und die für die Leitung zuständigen Personen keinen Interessenkonflikten ausgesetzt sind, dass sie Vertraulichkeitsanforderungen unterliegen und sich jeder Handlung enthalten, die nicht mit ihren Aufgaben vereinbar ist.»

und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung vom 6. Oktober 2015, BBl 2016 1711 [[GPK-SR 2015](#)], S. 1715 f.); zum Ganzen vertiefend u.a. auch Für die Schweiz u.a. analog Reto P. Müller, Anforderungen an die unabhängige Aufgabenerfüllung der Nuklearaufsicht, Gutachten im Auftrag des ENSI-Rats, erstattet am 9. Februar 2021, publiziert in: Abegg/Heselhaus/Hettich/Reich (Hrsg.), Schriften zum Energierecht Band/Nr. 21, Zürich 2021, S. 59 f. (60). Für die EU zudem: [Art. 24 Abs. 9](#) (vorab im Kern personellen Aspekt hervorhebend) u. [Erw. 75](#) (auch funktional [Weisungsunabhängigkeit] und finanzielle Aspekte betonend) CSDDD.

¹⁰² So auch [Kurzerläuterungen](#) zur Konzernverantwortungsinitiative, S. 3.

¹⁰³ Dies verbunden mit punktuellen Anpassungen des RAG im Sinne der Vernehmlassungsvorlage.

¹⁰⁴ Vgl. [Art. 31 Abs. 3, 43](#) und [47 RVOG](#) i.V.m. [Art. 28 RVOV](#) und [Art. 29a OV-EJPD](#).

¹⁰⁵ S. [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 79.

¹⁰⁶ Zu diesem Erfordernis aus internationaler Sicht auch Vgl. [OHCHR/Shift](#), Enforcement of Mandatory Due Diligence: Key Design Considerations for Administrative Supervision, 2021, S. 10 f.

¹⁰⁷ Auch Art. 30 Abs. 1 VE-RAG („unabhängige“ Mitglieder) ist zu wenig konkret und nur auf den Verwaltungsrat bezogen.

Antrag

Zur Erfüllung dieser Vorgaben ist im NUFG oder im RAG eine ausdrückliche Regelung zur personellen Unabhängigkeit vorzusehen. Diese hat für das gesamte Personal der RNAB sowie – bei delegierten Aufsichtsaufgaben – auch für beauftragte Dritte verbindliche Unvereinbarkeiten festzulegen: Die Personen müssen *frei von Interessenkonflikten* sein – sowohl gegenüber politischen Institutionen, als auch gegenüber beaufsichtigten Unternehmen. Insbesondere dürfen sie weder bei einem beaufsichtigten Unternehmen angestellt sein, noch in einem Mandatsverhältnis zu diesem stehen, oder daran wesentliche Beteiligungen halten. Ebenso wenig dürfen sie Mitglieder der Legislative oder der (übrigen) Exekutive sein. Schliesslich dürfen sie in der Sache kein eigenes Interesse haben und nicht persönlich mit einem beaufsichtigten Unternehmen verbunden sein, weder durch Verwandtschaft, Ehe noch Geschäftsbeziehung.¹⁰⁸

2.5.2.4 Hinreichend Expertise und Ressourcen

Der Aufbau der für die Aufsicht über unternehmerische Sorgfaltspflichten erforderlichen Kompetenzen innerhalb der RNAB setzt eine ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung voraus.

Internationale Grundlagen

Die einschlägigen internationalen Leitlinien und EU-Vorgaben verlangen, dass die Aufsichtsbehörde nicht nur finanziell hinreichend dotiert ist, sondern v.a. auch über *ausreichend qualifiziertes* Personal verfügt, um ihre künftigen Aufgaben wahrnehmen zu können und so das Vertrauen der Unternehmen und Stakeholder zu gewinnen.¹⁰⁹ Dies umfasst sowohl die quantitative als auch die qualitative Ausstattung.

Qualität

Die bestehende RAB verfügt über ausgewiesene Erfahrung in der Revisionsaufsicht von Unternehmen. Diese Kompetenz bildet zwar eine wichtige Grundlage,¹¹⁰ birgt in ihrem Ansatz jedoch zugleich die Gefahr einer für die Sorgfaltsprüfung zu stark formalisierten und statischen Checklisten-Prüfung («ticking the box»).

Eine wirksame Nachhaltigkeitsaufsicht (RNAB) erfordert demgegenüber den kritischen Blick auf ein risikobasiertes, dynamisches und vorwärtsgerichtetes Vorgehen des Unternehmens im Sinne einer kontinuierlichen Verbesserung;¹¹² dieser Blick muss mit einem Kompetenzzuwachs auch auf Aufsichtsebene einhergehen. Zwar ist der risikobasierte Ansatz ebenso für die Aufsichtstätigkeit gesetzlich verankert (vgl. 23 Abs. 1 VE-NUFG). Damit dieser Grundgedanke in der konkreten Arbeit auch Anwendung findet, bleibt das Kompetenzprofil gezielt zu erweitern. Ausgehend von der in der RAB dominierenden Expertise in Rechnungswesen, Revision und Auditierung sind für den Ausbau im Rahmen der RNAB auf allen Hierarchiestufen zusätzliche Kenntnisse im internationalen Menschenrechts- und Umweltschutz und der damit verbundenen,

¹⁰⁸ Inspirierend vgl. u.a. Art. 5 Abs. 2 Mustererlasses für Anstalten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht des Bundesamts für Justiz (Stand: 1. Juli 2016; abrufbar unter diesem [Link](#), unter «Einzelfragen»); beispielhafte Regelung in Ausfüllung konkreter Ausschlussgründe z.B. in Art. 4-4b ENSIV.

¹⁰⁹ Vgl. [Art. 25 Abs. 1](#) und [Erw. 75 CSDDD](#); [OHCHR/Shift](#) (a.a.O. oben), S. 12.

¹¹⁰ So zu Recht auch [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 79.

¹¹¹ Zu den naturgemässen Grenzen der Revisionstätigkeit für die Kontrolle der nach den konkreten Umständen bestimmte Sorgfalt des pflichtigen Unternehmens vgl. z.B. BARBARA A. HELLER/CHRISTOPH WENK BERNASCONI, Non-Financial Reporting nach Annahme des Gegenvorschlags zur KVI, Expert Focus 2021, S. 65.

¹¹² Die internationalen Leitlinien in diesem Sinne treffend abbildend [Erw. 19 CSDDD](#).

unternehmensbezogenen «Due Diligence» erforderlich. Dasselbe gilt für mit Aufsichtsaufgaben betraute Dritte. Der Gesetzesentwurf trägt diesem Erfordernis nur bei den von den Unternehmen für die Nachhaltigkeitsprüfungen mandatieren Revisionsexpert:innen Rechnung, indem er fordert, dass diese das «nötige Fachwissen und die nötige Praxiserfahrung für die Nachhaltigkeitsprüfung aufweisen» müssen (s. Art. 6a Abs. 2 Bst. b VE-RAG)¹¹³. Für das Aufsichtspersonal selbst fehlt jedoch jede Regelung.

Antrag

Dementsprechend ist an geeigneter Stelle im VE-NUFG oder im 7. Abschnitt des RAG eine Vorschrift einzufügen, wonach auf allen Hierarchiestufen der RNAB wie auch bei mit Aufsichtsaufgaben betrauten Drittpersonen ausgewiesenes Fachwissen im Bereich der Nachhaltigkeit und dabei auf den unternehmerischen Kontext bezogene Erfahrungen im Menschenrechts- und Umweltschutz vorhanden sein muss.

Quantität

Der Gesetzesentwurf adressiert die Ressourcenfrage bislang nur punktuell, indem er die maximale Mitgliederzahl des Verwaltungsrats von fünf auf sieben erhöht (Art. 30 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} VE-RAG). Die für die Wirksamkeit der Aufsicht zentrale Ausstattung auf Ebene der operativen Geschäftsleitung und des Fachpersonals bleibt hingegen unbestimmt. Auch die Erläuterungen thematisieren diesen Aspekt nicht über einen notwendigen Ausbau proaktiv, sondern mit Hinweisen auf die Angliederung an Bestehendes und auf Ressourcenschonung betont defensiv.¹¹⁴ Diese einseitige Betonung steht in gewissem Spannungsverhältnis zu den hohen Anforderungen an eine wirksame Aufsicht.

Antrag

Der Grundsatz, dass die RNAB für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben «hinreichend zu dotieren» ist, bleibt im VE-NUFG ausdrücklich zu verankern. Zudem und unabhängig davon ist in den Erläuterungen (etwa beim unbestimmten Hinweis auf «zusätzlichen Ressourcenbedarf», S. 139) klar und folglich mit einer gewissen Verbindlichkeit festhalten, dass für eine möglichst «schlanke», aber hinreichend «wirksame» Aufsicht¹¹⁵ voraussichtlich eine personelle Aufstockung in einer Bandbreite von 20-25 Stellen nötig sein wird; dies mit Hinweis auf die der Vorlage zugrunde liegende Regulierungsfolgenabschätzung.¹¹⁶

Eine in dieser Grössenordnung bezifferte Aufstockung des Personals erscheint auch im Verhältnis zu anderen Aufsichtsstellen moderat. Im Vergleich etwa zu einer FINMA, die über mehrere hundert Mitarbeitende verfügt, bleibt die RNAB mit einer personellen Aufstockung von 20-25 für den Bereich der Nachhaltigkeit auf insgesamt rund 50 Mitarbeitende deutlich schlanker und eine relativ kleine Bundesaufsicht. Da die RNAB abgabe- und gebührenfinanziert sein wird (s. Art. 36 VE-NUFG), entstehen für den öffentlichen Haushalt sodann auch keine nennenswerten Zusatzkosten.¹¹⁷

¹¹³ Vgl. [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 130 f.

¹¹⁴ Vgl. [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 82 und 139.

¹¹⁵ So beides auch als deklariertes Anliegen der Initiant:innen; s. [Kurzerläuterungen](#) zur Konzernverantwortungsinitiative, S. 3.

¹¹⁶ Vgl. Bericht zur vertieften Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG, 5. März 2026, S. 78 f. (diese geht unter Einschluss des Beizugs externer Personen gestützt auf Schätzungen der RAB, Erfahrungen anderer Länder und eigener Berechnungen von insgesamt 19.6-23.6 Vollzeitäquivalenten aus).

¹¹⁷ Vgl. [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 108 f. u. 139.

2.5.2.5 Zugang zu Information und gerichtlicher Überprüfung für betroffene Personen

Die Wirksamkeit der vorgesehenen Aufsicht hängt zudem entscheidend davon ab, ob Personen, die von möglichen Sorgfaltspflichtverletzungen mit negativen Auswirkungen auf Menschenrechte und damit verbundene Umweltgüter in ihren rechtlich geschützten Interessen betroffen sind (z.B. von verseuchtem Trinkwasser betroffene Personen) und der Behörde Meldung erstattet haben, Zugang zu Information sowie zu wirksamem Rechtsschutz haben. Diese Anforderungen entsprechen der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV, EU-Recht (Art. 26 Abs. 5-6 CSDDD) und den UNO-Leitprinzipien für zugängliche, transparente und nachvollziehbare Verfahren.¹¹⁸

Zugang zu Information als Voraussetzung effektiven Rechtsschutzes

Die Vernehmlassungsvorlage bleibt vor diesem Hintergrund in Bezug auf die Informationsrechte betroffener Personen unzureichend. Während Art. 34 VE-NUFG auf das allgemeine Verfahrensrecht verweist, fehlt eine ausdrückliche Verpflichtung der Aufsichtsbehörde, Meldung erstattende und gleichzeitig direkt betroffene Personen über den Ausgang von Prüfungen, ihren Entscheid zum Tätigwerden und dagegen bestehende Rechtsmittel zu informieren.

Dies steht im Widerspruch zu den Anforderungen von Art. 26 Abs. 5 CSDDD, wonach Personen, die begründete Bedenken geltend machen und ein «berechtigtes Interesse an dieser Angelegenheit» haben, über das «Ergebnis der Prüfung», «über ihre Entscheidung, der Aufforderung zum Tätigwerden stattzugeben oder sie abzulehnen» sowie über den «Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren» informiert werden müssen. Ohne diese Information ist effektiver Rechtsschutz faktisch ausgeschlossen: Nur wer Kenntnis von einer Verletzung oder Nichtverletzung feststellenden Verfügung hat, kann diese wirksam anfechten. Dies gilt umso mehr bei grenzüberschreitenden Sachverhalten, wo betroffene Personen regelmässig keine Kenntnis von in der Schweiz geführten Aufsichtsverfahren haben.

Gerichtliche Überprüfung: Klärungsbedarf

Art. 34 VE-NUFG verweist auf das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) und die Bestimmungen der Bundesrechtspflege (einschliesslich BGG), womit formal der Zugang zur gerichtlichen Überprüfung über das Bundesverwaltungsgericht bis zum Bundesgericht eröffnet wird.

In der Praxis genügt dieser Verweis jedoch nicht, um effektiven Rechtsschutz im Sinne von Art. 25 Abs. 6 CSDDD sicherzustellen. Denn die Beschwerdelegitimation setzt nach Art. 48 VwVG voraus, dass eine Person am Verfahren teilgenommen hat oder keine Teilnahmemöglichkeit hatte und zudem besonders betroffen ist sowie ein schutzwürdiges Interesse geltend macht (analog Art. 89 Abs. 1 BGG). Dies funktioniert nur, wenn betroffene Personen überhaupt Kenntnis vom Verfahren erhalten.

Im Aufsichtsbereich besteht jedoch die Gefahr, dass nur beaufsichtigte Unternehmen Parteistellung erhalten, während betroffene Personen weder informiert werden noch Zugang zur gerichtlichen Überprüfung haben. Dies untergräbt die Wirksamkeit der Aufsicht und wirft erhebliche Bedenken hinsichtlich der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV)¹¹⁹ auf.

¹¹⁸ Für Nachweise s. eingangs dieses Aufsichtskapitels.

¹¹⁹ Zur vorliegenden Einschlägigkeit von Art. 29a BV in seinem weiten Geltungsbereich vgl. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung u.a. GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, 2017, Art. 29a N. 4-6.



Notwendigkeit einer expliziten gesetzlichen Klarstellung

Die aktuelle Fassung der Vorlage lässt sodann offen, ob von Pflichtverletzungen Betroffene – insbesondere auch geschädigte Personen im Ausland – als beschwerdeberechtigt gelten. Die Ausführungen im erläuternden Bericht verstärken diese Unsicherheit zusätzlich, indem sie dazu an relevanter Stelle (S. 106 zu Art. 34 NUFG) schweigen und an anderer Stelle festhalten, dass die Möglichkeit zur Einreichung einer Verdachtsmeldung keine Parteistellung und kein Beschwerderecht begründe (S. 81: vgl. auch S. 82: «Die meldende Person erhält keine Parteistellung und wird auch sonst nicht über allfällige Schritte der Aufsichtsbehörde informiert.»; vgl. S. 104: beim Beschwerderecht wird dort neben Unternehmen für allfällige Drittpersonen mit schutzwürdigem Interesse nur das Beispiel von «Geschäftspartnern» erwähnt).

Diese Aussagen sind in dieser Absolutheit nicht haltbar. Zwar begründet eine blosser Meldung irgendeiner Person (nach Art. 22 VE-NUFG steht diese Möglichkeit EU-konform jeder Person zu, die Kenntnis von einer möglichen Verletzung hat) für sich genommen keine Parteirechte. Von Pflichtverletzungen in ihren rechtlich geschützten Interessen betroffene Personen haben als Meldungstellende hingegen jedoch ein «schutzwürdiges Interesse» an der Angelegenheit; damit steht ihnen nach dem ordentlichen Verfahrensrecht (s. Art. 48 VwVG¹²⁰ und Art. 89 Abs. 1 BGG¹²¹, worauf Art. 34 VE-NUFG verweist) – sowie nach den Vorgaben von Art. 25 Abs. 5-6 CSDDD – ein Beschwerderecht zu.

Im Lichte der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) und der vorstehenden Bestimmungen muss daher sicher- und klargestellt sein, dass Personen, die durch eine mögliche Pflichtverletzung in ihren geschützten Rechten betroffen sind, Zugang zu gerichtlicher Überprüfung von Verfügungen der Aufsicht haben wie auch zur Beschwerde gegen behördliche Untätigkeit. Dies beinhaltet u.a., dass die betroffenen Personen sich im Verwaltungsverfahren anwaltschaftlich vertreten lassen können und Zugang zur unentgeltlichen Prozesshilfe haben. Ohne dahingehende gesetzliche Klärung besteht die Gefahr, dass dieser Rechtsschutz unerkannt bleibt und in der Praxis leerläuft.

Zur Gewährleistung effektiven und EU-konformen Rechtsschutzes sind demnach punktuelle, aber entscheidende Ergänzungen der Vorlage erforderlich:

Sicherstellung der Information betroffener Personen über Entscheidungen der Aufsichtsbehörde;
explizite Verankerung der Beschwerdelegitimation für Personen, die in ihren rechtlich geschützten Interessen betroffen sind.

Zugang zum Recht, inkl. unentgeltlicher Rechtspflege

Diese Anpassungen fügen sich in internationale Leitlinien, europäische Vorgaben, hiesige Verfassungsgrundsätze und Bestimmungen des ordentlichen schweizerischen Verwaltungsverfahrensrecht ein und stellen deren Anwendung bei der Aufsicht über unternehmensbezogene Sorgfaltspflichten sicher.

¹²⁰ Dazu vgl. mit Hinweisen auf die Praxis u.a. BERNHARD WALDMANN/PATRICK L. KRAUSKOPF, Praxiskommentar VwVG, 2023, Art. 48 N. 26 ff.

¹²¹ Dazu vgl. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung u.a. HEINZ AEMISEGGER, Praxiskommentar BGG, 2013, Art. 89 N. 18-27.

Anträge:

Art. 34 VE-NUFG ist wie folgt oder in analogem Sinn zu ergänzen:

2bis [neu] Zur Beschwerde gegen Entscheide der Aufsichtsbehörde ist berechtigt, wer durch eine mögliche Pflichtverletzung in seinen nach Artikel 4 Absatz 3 rechtlich geschützten Interessen betroffen ist.

2ter [neu] Die Aufsichtsbehörde stellt sicher, dass betroffene Personen, die nach Artikel 22 Meldung erstattet haben, in geeigneter Weise über ihre Entscheide, deren Begründung sowie den Zugang zu Rechtsmitteln informiert werden.

Zudem und unabhängig davon ist die folgende Passage im erläuternden Bericht VE-NUFG (S. 81, 82) zu «Verdachtsmeldungen nach Art. 22» zu streichen oder im Lichte der vorstehenden Ausführungen für von Pflichtverletzungen direkt Betroffene anzupassen: ~~«Sie [Die Bestimmung zu Verdachtsmeldungen] verleiht der meldenden Person keine Parteistellung oder Parteirechte und begründet kein Beschwerderecht.» [...] «Die meldende Person erhält keine Parteistellung und wird auch sonst nicht über allfällige Schritte der Aufsichtsbehörde informiert.»~~

Zudem sind auf S. 104 des Berichts beim Beschwerderecht als allfällige Drittpersonen mit schutzwürdigem Interesse neben «Geschäftspartnern» auch «durch eine Pflichtverletzung in ihren rechtlich geschützten Interessen betroffene Personen» zu erwähnen.

Die beantragten Anpassungen sind redaktionell minimal, aber inhaltlich zentral: Sie stellen sicher, dass der Rechtsschutz für von möglichen Verletzungen Betroffener nicht nur formal besteht, sondern auch tatsächlich wahrgenommen werden kann. Damit wird ein entscheidender Beitrag zu einer ausgewogenen, zugänglichen, nachvollziehbaren und entsprechend wirksamen Aufsicht geleistet.

2.5.2.6 Öffentlichkeit: Grundsatz des Öffentlichkeitsprinzips mit eingeschränkten Ausnahmen

Die vorstehenden Ausführungen betreffen den Zugang direkt betroffener Personen zu Information und gerichtlicher Überprüfung. Davon zu unterscheiden ist der allgemeine Einblick der Öffentlichkeit in die Aufsichtstätigkeit. Auch dieser ist für eine wirksame Durchsetzung wichtig: Die Aufsichtstätigkeit muss – im Sinne der eingangs dieses Kapitels erwähnten UNO-Leitprinzipien und der CSDDD – wenn auch in laufenden Verfahren mit Einschränkungen transparent und nachvollziehbar ausgestaltet sein. Dies dient nicht nur individuellen Rechten, sondern auch der öffentlichen Kontrolle und kohärenten Praxisbildung.

Öffentlichkeitsprinzip als Grundsatz – keine pauschalen Ausschlüsse

Das Öffentlichkeitsprinzip gemäss BGÖ ist als Grundsatz mit differenzierten Ausnahmen konzipiert (insb. Art. 7-9 BGÖ). Diese Systematik erlaubt es, schutzwürdige Interessen – etwa Geschäftsgeheimnisse oder Personendaten – im Einzelfall zu wahren, ohne den Grundsatz des Informationszugangs zu staatlichem Handeln (s. Art. 6 BGÖ) über Gebühr einzuschränken.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen in Art. 24 VE-NUFG (sowie analog in Art. 19 Abs. 3 VE-RAG) weichen hiervon deutlich ab. Sie entziehen zentrale Dokumentkategorien – namentlich Prüfberichte, verfügte Massnahmen, Risikobeurteilungen und deren Grundlagen – dem Anwendungsbereich des BGÖ. Dies führt zu einer strukturellen Abschirmung der Aufsicht von der Öffentlichkeit; die betroffenen Unternehmensdaten und Verhaltensumstände bilden den Kern des Informationsgehalts der Kontrolltätigkeit.¹²² Dies kommt faktisch

¹²² So selbst [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 87.

einem Systemwechsel gleich, der auch im politischen Widerspruch zu erhöhten Transparenzanforderungen an die RAB im Zuge der jüngsten Bankenkrise steht. Zu Recht kritisiert der EDÖB denn auch, dass so das wichtige öffentliche Interesse an einer funktionierenden und nachvollziehbaren Aufsicht entscheidend geschwächt wird. Derart umfassende Ausnahmen sind unverhältnismässig. Das BGÖ gewährleistet den Schutz privater Interessen bereits in verschiedener und auch vorliegend genügender Hinsicht (s. u.a. Art. 7 Abs. 1 Bst. b, f, g; Art. 8 Abs. 4 und Art. 9 BGÖ).¹²³

Keine Vergleichbarkeit mit Verkehrsunternehmen

Der im erläuternden Bericht zur Begründung pauschaler Ausschlüsse gezogene Vergleich mit spezialgesetzlichen Ausnahmen im Verkehrsbereich überzeugt nicht. Dort rechtfertigen, wie der Bundesrat selbst festhält,¹²⁴ besondere Sicherheitsinteressen von Transportunternehmen eine weitergehende Geheimhaltung. Im vorliegenden Kontext stehen hingegen die ordentlichen Geschäftsgeheimnisse und unternehmensbezogenen Daten zur Diskussion. Diese sind durch die bestehenden Instrumente des BGÖ (insb. Interessenabwägung in Bezug auf konkrete Dokumente, Schwärzung, Teilzugang) ausreichend geschützt. Eine pauschale Ausnahme ganzer Dokumentkategorien ist daher im vorliegenden Kontext unverhältnismässig.

Hinzu kommt, dass auch das sonstige Aufsichtsrecht – sei es im bestehenden Revisionsaufsichtsgesetz (RAG), Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG), Kartellgesetz (KG) oder kontextnah im Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS) – keine besonderen und vergleichbar weitgehenden Ausschlüsse kennt, sondern mit den gezielten Ausnahmen im Sinne des BGÖ arbeitet.

Weder aufsichtsrechtliche Regelungen in der CSDDD, noch in anderen europäischen Ländern über menschenrechtliche Sorgfaltspflichten (Deutschland, Norwegen¹²⁵) enthalten, soweit ersichtlich, solche Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip.

Keine Gefährdung der Aufsichtsfunktion

Die im erläuternden Bericht geäusserte Befürchtung, eine grössere Transparenz könnte die Kooperationsbereitschaft der Unternehmen beeinträchtigen,¹²⁶ überzeugt ebenso wenig:

Melde- und Mitwirkungspflichten sind zwingend (s. Art. 8; s. auch Art. 30-31);¹²⁷

Geschäftsgeheimnisse können wirksam geschützt werden (dazu oben);

vergleichbare Aufsichtsregime im In- und Ausland zeigen, dass Transparenz und Effektivität miteinander vereinbar sind (dazu oben).

¹²³ Vgl. in diesem Sinne auch die Kritikpunkt des EDÖB im [erläuternden Bericht VE-NUFG](#), S. 150 f. m.H.

¹²⁴ A.a.O., S. 85 f.

¹²⁵ Vgl. [deutsches Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz](#). Der [norwegische Transparency Act](#) verankert im Gegenteil sogar ein Recht auf Information *gegenüber dem pflichtigen Unternehmen* (Section 6, dort auch festgelegte Grenzen dieses Rechts).

¹²⁶ Vgl. [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 86.

¹²⁷ Es handelt sich entgegen den im [erläuternden Bericht VE-NUFG](#), S. 86, angeklungenen Überlegungen damit nicht lediglich um Obliegenheiten, welche in einer Abwägung der Unternehmen mit den jeweiligen Vor- und Nachteilen zwischen Kooperationsbereitschaft (mit dem Risiko gewisser an die Öffentlichkeit vordringender Informationen) und Verweigerung der Offenlegung (etwa mit beweismässiger Wirkung) zugänglich wären. Die rechtlich durchsetzbaren und notfalls strafrechtlich bewehrten (Art. 292 StGB; vgl. Erläuterungen, S. 97) Mitwirkungspflichten gegen entgegen den in diese Richtung lesbaren Erläuterungen (S. 151) im Übrigen nicht weiter als bei anderen Aufsichtstätigkeiten (s. z.B. Art. 29 FINMAG, Art. 18-19 BPS). Auch insoweit rechtfertigt sich keine zusätzliche Ausnahme vom BGÖ.

Differenzierung nach Verfahrensstadium (BGÖ-konforme Lösung)

Sachgerecht für die Frage des verhältnismässigen Öffentlichkeitszugangs ist im Unterschied zur Vernehmlassungsvorlage eine Differenzierung zwischen laufenden und abgeschlossenen Verfahren – entsprechend der Grundsystematik des BGÖ (s. u.a. Art. 8 Abs. 2 und 4):

1) Laufende Verfahren

Eine zurückhaltende Informationspolitik der Öffentlichkeit¹²⁸ ist in dieser Phase denkbar, obwohl z.B. im Verfahren vor dem Nationalen Kontaktpunkt (NKP) durchaus eine Verfahrenseröffnung (Initial Assessment) kommuniziert wird.¹²⁹ Art. 35 Abs. 2 VE-NUFG, wonach grundsätzlich keine Information über Einzelverfahren erfolgt (dies mit eng begrenzten Ausnahmen aus Berichtigungs- und Reputationsgründen o.ä.), ist dementsprechend grundsätzlich nachvollziehbar und mit Art. 7-8 BGÖ vereinbar.¹³⁰

2) Abgeschlossene Verfahren

Nach rechtskräftigem Abschluss besteht hingegen ein überwiegendes Interesse an Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Dies betrifft nicht mehr nur direkt Betroffene, sondern auch die interessierte Öffentlichkeit. In diesem Sinne verlangt die CSDDD als Mindestanforderung ausdrücklich die vorbehaltlose Veröffentlichung zumindest von Sanktionsentscheiden.¹³¹ So besteht gerade aus Gründen der Gleichwertigkeit mit der EU ein vorrangiges Interesse daran, dass die rechtskräftigen Entscheide in angemessenem Umfang (v.a. bei erkannter Verletzung) veröffentlicht werden: Dies dient dem Vertrauen sowie der Transparenz und damit der Reputation der Schweizer Wirtschaft. Vor allem aber trägt es bei zunehmender Praxisbildung zum präventiven Funktionsschutz menschenrechtlicher und umweltrelevanter Anliegen bei. Eine übermässige Geheimhaltung (sei es für entscheidende Dokumentenkategorien nach Art. 24 VE-NUFG oder durch das behördliche Ermessen zur Publikation von Endentscheiden gemäss Art. 32 VE-NUFG) ist nach Verfahrensabschluss daher weder EU-konform noch gerechtfertigt.

Anträge

1. Ersatzlose Streichung von Art. 24 VE-NUFG sowie analog Art. 19 Abs. 3 VE-RAG.
2. Einführung einer verbindlichen Publikationspflicht für abgeschlossene Verfahren (zumindest bei Bejahung und sinnvollerweise auch bei Verneinung einer Verletzung):
Art. 32 VE-NUFG [angepasst]
~~Bei schwerwiegenden Verletzungen der in Artikel 30 Absatz 1 genannten Pflichten kann die Aufsichtsbehörde ihre rechtskräftigen Verfügungen veröffentlichen.~~ Nach Eintritt der Rechtskraft veröffentlicht die Aufsichtsbehörde ihre Verfügungen in geeigneter Weise unter Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und schutzwürdigen Personendaten.
3. Beibehaltung der Regelung für laufende Verfahren gemäss Art. 35 Abs. 2 VE-NUFG.

¹²⁸ Die individuellen Parteirechte bleiben vorbehalten (dazu oben; dafür gilt Art. 26 ff. VwVG), so auch [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 87.

¹²⁹ Vgl. [OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu verantwortungsvollem unternehmerischem Handeln: Nationaler Kontaktpunkt der Schweiz Verfahrensanleitung zur Behandlung von Eingaben \("specific instances procedure"\)](#), 2024.

¹³⁰ Vgl. insoweit ähnlich auch Art. 22 FINMAG.

¹³¹ [Art. 27 Abs. 5 CSDDD](#): «Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass jegliche Beschlüsse der Aufsichtsbehörden, die Sanktionen im Zusammenhang mit Verstössen [...] betreffen, veröffentlicht werden [...].»

Die in der Vorlage vorgeschlagenen Ausnahmebestimmungen vom Öffentlichkeitsprinzip führen zu einer «Black Box» der Aufsicht und stehen im Widerspruch zu den Grundprinzipien des Öffentlichkeitsrechts sowie zu internationalen Vorgaben. Eine differenzierte, an der Systematik des BGÖ orientierte Lösung gewährleistet hingegen sowohl den Schutz legitimer Interessen als auch die notwendige Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Kontrolle staatlichen Handelns.

Streichung der Verjährung

Die internationalen Leitlinien verlangen eine fortlaufende, risikobasierte Prüfung der Unternehmenstätigkeit entlang der Wertschöpfungskette.¹³² In der EU basiert die Aufsicht auf eben diesem risikobasierten, fortdauernden Sorgfaltsprinzip.

Art. 33 VE-NUFG unterstellt hingegen sowohl verwaltungsrechtliche Massnahmen als auch pekuniäre Verwaltungssanktionen gleichermassen einer Verjährungsfrist von 10 Jahren.

Diese Verjährungsregel bewirkt einen Bruch mit den internationalen Leitlinien, die auf eine fortlaufende Sorgfaltsprüfung ausgerichtet sind, die mitunter über Jahrzehnte fort dauern kann und auf eine Handlungspflicht steter Verbesserung ausgerichtet ist. Sie beschränkt zudem in unzulässiger Weise eine präventive Aufsicht und die Wiederherstellung rechtmässiger Zustände bei fortbestehenden Risiken. Die Unterbrechungsregel vermag diese Problematik nur unzureichend zu kompensieren. Schliesslich liegt ein Systembruch mit dem schweizerischen Recht vor, da eine Verjährung weder verwaltungsrechtlich üblich noch als solche straf- oder privatrechtlich begründbar ist.

Hauptantrag:

Art. 33 VE-NUFG ist ersatzlos zu streichen.

Eventualantrag:

Es ist eine Differenzierung einzuführen (etwa analog zum Kartellrecht):

- keine Verjährung für Massnahmen (Art. 30);
- Verjährung nur für pekuniäre Sanktionen (Art. 31).

Zweckgebundene Verwendung der Mittel aus Sanktionen

Die einschlägigen internationalen Leitlinien betonen verschiedentlich, dass Unternehmen nicht nur Verstösse vermeiden, sondern auch zur Wiedergutmachung («remediation») beitragen sollen.

Art. 36 Abs. 2 VE-NUFG sieht dagegen vor, dass Einnahmen aus Verwaltungssanktionen an die Eidgenossenschaft fliessen. Damit werden die Mittel ohne Zweckbindung dem allgemeinen Bundeshaushalt zugewiesen. Es fehlt so ein Zusammenhang zwischen Sanktionszweck und Mittelverwendung. Dies ist zu korrigieren, so dass die Mittel zur Förderung wirksamer Sorgfaltssysteme, zur Unterstützung von Abhilfemassnahmen und insbesondere zur Wiedergutmachung von negativen Auswirkungen der betreffenden Pflichtverletzung verwendet werden.

¹³² Vgl. [UNO-Leitprinzipien](#); [OECD-Leitsätze](#).



Antrag

Art. 36 Abs. 2 VE-NUFG ist wie folgt anzupassen:

“Die Einnahmen gemäss Artikel 31 werden innerhalb des Staatshaushaltes zweckgebunden zur Förderung der Respektierung der Menschenrechte und des Umweltschutzes in der Wirtschaft und insbesondere zur Wiedergutmachung von negativen Auswirkungen der betreffenden Pflichtverletzung verwendet. Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen.”

2.5.3 Gesamtbewertung und Zusammenfassung der Anträge

Der Gegenvorschlag des Bundesrates legt mit dem dreistufigen Aufsichtsmechanismus (Melde- und Berichtspflicht – risikobasierte Überprüfung – Massnahmen/Sanktionen) eine im Ansatz tragfähige und EU-kompatible Struktur vor.

Für die Wirksamkeit entscheidend ist jedoch die konkrete Ausgestaltung. Das in der Aufsicht typische und im Verwaltungsrecht etablierte Ermessen – hier etwa bei der Einleitung vertiefter Überprüfungen (Art. 23 VE-NUFG) sowie bei der Auswahl von Massnahmen (Art. 30) und Sanktionen (Art. 31) –¹³³ ist sachgerecht und notwendig, um flexibel und risikobasiert handeln zu können. Gleichzeitig bedarf dieses Ermessen klarer Leitplanken, Transparenz und wirksamen Rechtsschutzes, um Intransparenz, uneinheitliche Praxis oder eine zu zurückhaltende Durchsetzung zu vermeiden.

Insgesamt kann die vorgeschlagene Aufsicht ihre Funktion erfüllen, wenn zentrale «Checks and Balances» ergänzt werden. Ohne diese Sicherungen droht die Aufsicht für Betroffene und Öffentlichkeit zur «Black Box» zu verkommen und so ihre Glaubwürdigkeit und präventive Wirkung zu verlieren.

Zusammenfassung der Anträge:

Wiederherstellungpräzisieren

Klarstellung im erläuternden Bericht: Wiederherstellung umfasst Beendigung laufender Verletzungen, Unterlassung künftiger Verletzungen und Abhilfemassnahmen.

Personelle Unabhängigkeit sichern

Verbindliche und gebündelte Unvereinbarkeits- und Interessenkonfliktregeln für Verwaltungsrat, operative Leitung, Fachpersonal und beigezogene Dritte vorsehen.

Fachkompetenz und Ressourcen gewährleisten

Ausreichende personelle Ausstattung und spezifische Expertise in Menschenrechten, Umwelt und damit verbundener Sorgfaltsprüfung sicherstellen und ausweisen.

Rechte Betroffener stärken

Informationspflicht gegenüber Betroffenen sowie ausdrückliches Beschwerderecht für in rechtlich geschützten Interessen betroffene Personen.

¹³³ So auch im [erläuternden Bericht VE-NUFG](#), S. 79, 82 f., 96 (auch mit Hinweis auf das Opportunitätsprinzip) betont.



Transparenz sicherstellen

Streichung der pauschalen Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip; vorbehaltlose Publikationspflicht für rechtskräftige Endverfügungen.

Verjährung streichen oder differenzieren

Ersatzlose Streichung oder zumindest keine Verjährung für Massnahmen, sondern nur für pekuniäre Sanktionen.

Mittel aus Sanktionen zweckgebunden Verwenden

Die Mittel aus Sanktionen sollen insbesondere der Wiedergutmachung von Pflichtverletzungen zugutekommen und nicht unbunden dem allgemeinen Bundeshaushalt zugeführt werden.

Diese punktuellen Anpassungen stärken die Vorlage gezielt dort, wo es für eine wirksame, unabhängige und nachvollziehbare Aufsicht entscheidend ist, ohne den gewählten Grundmechanismus in Frage zu stellen.

2.6 Schutz und Unterstützung für indirekt betroffene Unternehmen

2.6.1 Ausgangslage

Indirekt betroffene Unternehmen – insbesondere KMU – sind bereits heute von europäischen Regulierungen entlang internationaler Wertschöpfungsketten betroffen, namentlich bei Geschäftsbeziehungen in den EU-Raum. Ein Nachvollzug im Schweizer Recht ändert daran nichts. Die bestehende Betroffenheit wird im erläuternden Bericht zum VE-NUFG bestätigt: Gemäss Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) entstehen «im Szenario 'Gegenvorschlag' keine zusätzlichen Belastungen», da die Anforderungen an Zulieferbetriebe «insbesondere durch die [...] europäische Regulierung geprägt werden» und der Gegenvorschlag «weder den Inhalt noch den Umfang der Informationsanforderungen» verändert.¹³⁴

Vor diesem Hintergrund liegt der gesetzgeberische Fokus für die Schweiz insoweit auf Klarheit, Rechtssicherheit sowie auf einem wirksamen Schutz und gezielter Unterstützung indirekt betroffener Unternehmen. Dies entspricht ausdrücklich dem Anliegen der Initiative, welche verlangt, dass der Bund Massnahmen «zur Unterstützung der verpflichteten Unternehmen sowie zum Schutz und zur Unterstützung von Unternehmen, die von [entsprechenden] Pflichten indirekt betroffen sein können» ergreift (Art. 101a Abs. 5 E-BV).

2.6.2 EU-Vorgaben

Die CSDDD enthält differenzierte Schutz- und Unterstützungsmechanismen insbesondere zugunsten indirekt betroffener Unternehmen. Dazu gehören:

- Unterstützungspflichten von Grossunternehmen gegenüber KMU-Geschäftspartnern;¹³⁵
- Vorgaben für faire Einkaufspraktiken und gegen schädigenden Preisdruck;¹³⁶

¹³⁴ S. [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 142.

¹³⁵ Vgl. [Art. 10 Abs. 2 Bst. e und Art. 11 Abs. 3 Bst. f CSDDD](#).

¹³⁶ Vgl. [Art. 10 Abs. 2 Bst. d und Art. 11 Abs. 3 Bst. e](#) sowie [Erw. 46, 47, 54 CSDDD](#).

- angemessene Aufgabenteilung und Schutz vor unverhältnismässiger Überwälzung von Pflichten;¹³⁷
- Anforderungen an faire, angemessene und diskriminierungsfreie Vertragsbedingungen;¹³⁸

Die CSDDD beauftragt zudem die EU-Kommission zur Einrichtung eines zentralen Helpdesks, der Unternehmen bei der Erfüllung der Richtlinie konkret unterstützen und mit Informationen versorgen soll und legt den Mitgliedstaaten nahe, Unterstützungsportale und -unterlagen für indirekt betroffene Unternehmen bereitzustellen.¹³⁹ Darüber hinaus baut die EU auch ein Beratungsangebot (Onlineverzeichnis, aber auch persönliche Beratung) für KMUs im Globalen Süden auf.¹⁴⁰

2.6.3 Einschätzung der Vorlage

Die Vernehmlassungsvorlage bleibt hinter diesen Vorgaben zurück. Art. 6 Abs. 2 Bst. h VE-NUFG sieht lediglich eine Pflicht zur «angemessenen Unterstützung» für KMU «in der Aktivitätskette» vor, ohne diese hinreichend zu konkretisieren oder verbindlich auszugestalten. Dies zeigt sich auch in den Erläuterungen: KMU seien zwar nicht direkt erfasst, aber als Teil der Aktivitätskette mitunter mittelbar betroffen; die dafür erforderliche Unterstützung durch Grossunternehmen «kann mittels Einrichtung von Online-Plattformen, Vorlagen, Factsheets sowie Helpdesks erfolgen oder finanzieller Natur sein (z.B. Finanzierung von Workshops oder Ausbildungsprogrammen).»¹⁴¹

Diese offene Formulierung verdeutlicht die hierzu bestehenden Defizite der Vorlage:

Mangelnde Verbindlichkeit: Unterstützung bleibt in Sachen Auswahl geeigneter Massnahmen optional («kann»).

Fehlende Konkretisierung: Es fehlen klare Mindeststandards, worin die unternehmerische und zusätzliche staatliche Unterstützung besteht.

Unzureichender Schutz: keine verbindlichen Vorgaben gegen Pflichtüberwälzung.

Diese Defizite stehen im Missverhältnis zu den EU-Vorgaben und den in der Vorlage identifizierten sowie politisch geäusserten¹⁴² Bedürfnissen der Schweizer KMU. Eine Studie zur Erhebung der Auswirkungen von

¹³⁷ Angemessene Aufgabenteilung bedeutet, dass der Kern der Sorgfaltspflicht beim Grossunternehmen bleibt und nicht einfach an kleine Zulieferer übertragen werden kann ([Erw. 46 CSDDD](#)). Eine solche Regelung zielt im Sinne der EU darauf ab, dass eine «angemessene Aufteilung der Verantwortung» zwischen dem Unternehmen und seinen Geschäftspartnern besteht. Die «Überprüfung der Einhaltung» der Pflichten, d.h. die Letztverantwortung bleibt so beim Grossunternehmen (vgl. [Art. 7 Abs. 2 Bst. c](#), [Art. 10 Abs. 5](#) und [Art. 11 Abs. 6](#) sowie [Erw. 46 CSDDD](#)). Diese können ihre Pflichten demnach nicht einfach durch blosse vertragliche Zusicherungen «auf einen Geschäftspartner übertragen», andernfalls wäre der Vertrag «nichtig» ([Erw. 66 CSDDD](#); The [Danish Institute for Human Rights, Transposition of the Corporate Sustainability Due Diligence Directive, Practical Guide](#), 2024, S. 27). Zudem: Die vertragliche Übertragung einer konkreten Aufgabe im Rahmen der Sorgfaltsprüfung an einen bestimmten Zulieferer kann zwar zulässig und sinnvoll sein. Dabei soll jedoch Zurückhaltung gegenüber jenen Geschäftspartnern geübt werden, deren Tätigkeit keine besonderen Risiken mit sich bringt. Stattdessen sollte der Fokus in der Wertschöpfungskette auf denjenigen Geschäftspartnern liegen, bei denen die Wahrscheinlichkeit negativer Auswirkungen am höchsten ist, um diese direkt mit gezielten Informationsanfragen zu kontaktieren (vgl. [Erw. 41 CSDDD](#)).

¹³⁸ Vgl. [Art. 10 Abs. 5](#) und [Art. 11 Abs. 6](#) sowie [Erw. 46, 56, 66 CSDDD](#).

¹³⁹ [Art. 21](#) und [Erw. 69, 71-72 CSDDD](#).

¹⁴⁰ Team Europe Initiative, [EU Due Diligence Navigator for Partner Countries](#).

¹⁴¹ Vgl. [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 41 f.

¹⁴² Vgl. etwa [Postulat 23.4062 Dittli](#) mit dem Titel «Unterstützung von Schweizer KMU bei der Anwendung von ESG-Richtlinien» vom 26. September 2023; aufgenommen in [erläuterndem Bericht VE-NUFG](#), S. 16.

internationalen Richtlinien im Bereich Umwelt, Soziales und Unternehmensführung (ESG) auf Schweizer KMU im Auftrag des SECO schlägt hierzu mit höchster Priorität u.a. einen “One-Stop-Shop-Helpdesk” für KMU vor.¹⁴³

Antrag

Es wird beantragt, die Regelung zum Schutz und zur Unterstützung insbesondere der indirekten betroffenen KMU im Sinne der EU-Vorgaben zu stärken und in einer eigenständigen Bestimmung zu bündeln. Folgender Modellartikel kann dabei als Grundlage dienen:

Art. 42a VE-NUFG [neu; unter eigenständigem Kapitel] – **Massnahmen zur Unterstützung der Unternehmen und indirekt betroffener KMU**

¹ Der Bund richtet einen zentralen Helpdesk für direkt und indirekt betroffene Unternehmen ein. Dieser dient der Unterstützung und Information. KMU, die den Wertschöpfungsketten der von diesem Gesetz oder vergleichbaren ausländischen Regelungen erfassten Unternehmen angehören, sind dabei besonders zu berücksichtigen.

² Falls ein KMU vertragliche Zusicherungen erteilt oder auf andere Weise in die Erfüllung der Sorgfaltspflicht des von diesem Gesetz oder vergleichbaren ausländischen Regelungen erfassten Unternehmens eingebunden wird:

- a. müssen die Bedingungen fair, angemessen und diskriminierungsfrei sein, andernfalls die vertragliche Bestimmung nichtig ist;
- b. muss eine angemessene Aufgabenteilung zwischen dem Unternehmen und dem KMU sichergestellt sein, wobei sich die Pflichten aus diesem Gesetz und deren Einhaltung sowie Durchsetzung vorbehaltlos gegen das Unternehmen richten;
- c. muss das Unternehmen beurteilen, ob die vom KMU übernommenen Pflichten geeignete Unterstützungsmassnahmen auf Kosten des Unternehmens erfordern.

³ Soweit erforderlich müssen die Unternehmen Unterstützungsleistungen – wie namentlich Kapazitätsaufbau, direkte Finanzierungen, zinsgünstige Darlehen, Garantien für die fortgesetzte Beschaffung und Mitwirkung bei der Sicherstellung von Finanzierung – für ein KMU erbringen, das ein Geschäftspartner des Unternehmens ist, sofern dies angesichts der Ressourcen, des Wissens und weiterer Beschränkungen des KMU angemessen ist.

Die Vorlage bietet durch eine in dieser Weise gestärkte KMU-Unterstützung die Chance, für hiesige Zulieferer im Lichte der bestehenden internationalen Anforderungen gleich lange Spiesse zu schaffen. Der erläuternde Bericht hält dazu fest, dass der Nutzen der Vorlage «insbesondere durch höhere Rechts- und Planungssicherheit, durch die Reduktion von Wettbewerbsverzerrungen und die Absicherung der Entlastungsmechanismen zugunsten der KMU» entsteht.¹⁴⁴ Dieser Nutzen setzt jedoch einen verbindlichen und EU-konformen Referenzrahmen voraus. Nur so lassen sich Vereinfachungen für indirekt betroffene Unternehmen erreichen und eine Überwälzung von Pflichten auf KMU wirksam verhindern.

¹⁴³ Vgl. CHRISTIAN HAUSER et al., Studie zur Erhebung der Auswirkungen von internationalen Richtlinien im Bereich ESG auf KMU und Unterstützungsmöglichkeiten durch die Behörden, 2025, S. 9, 91.

¹⁴⁴ Vgl. [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 143.

2.7 Evaluationsklausel

Es wird begrüsst, dass der Bundesrat die entworfenen Regelungen im VE-NUFG in einem eigenständigen Spezialgesetz bündelt.¹⁴⁵ Dieses Vorgehen ist gegenüber in verschiedenen Erlassen (worunter auch dem Obligationenrecht) zerstreuten Regelungen klar zu befürworten. Die Konzentration in einem Erlass erleichtert eine für Unternehmen wie sonstige Betroffene einsichtige und kohärente Verfolgung der Ziele der verantwortungsvollen Unternehmensführung im Umgang mit Menschenrechten und der Umwelt. Es ermöglicht zudem eine rechtsgebietsübergreifende Betrachtung, in der die Brücke zwischen internationalem Recht und nationalem Verwaltungs- und Privatrecht geschlagen wird.

Ein Spezialgesetz schafft zugleich bessere Voraussetzungen für Wirksamkeitsevaluationen: Vollzugsdefizite, Regelungslücken und Umgehungsstrategien können gezielter erkannt und behoben werden. Solche sind auf EU-Ebene denn auch in gezielten Evaluationsklauseln vorgesehen (vgl. [Art. 36 CSDDD](#)). Auch im schweizerischen Recht sind Wirksamkeitsklauseln für Erlasse in Bereichen mit besonderem Überprüfungsbedarf fest verankert und konkretisieren den verfassungsrechtlichen Auftrag zur Wirksamkeitskontrolle.¹⁴⁶

Vor diesem Hintergrund ist eine Evaluationsklausel notwendiger Bestandteil einer sachgerechten Regulierung. Sie stellt sicher, dass die Ziele des Gesetzes tatsächlich erreicht werden und bildet die Grundlage für evidenzbasierte Weiterentwicklungen.

Antrag

Es wird beantragt, im Gesetz eine Evaluationsklausel zu verankern. Folgender Modellartikel kann dabei als Grundlage dienen:

Art. 47 VE-NUFG [neu] **Evaluation der Wirksamkeit**

¹ Der Bundesrat sorgt für die Evaluation der Wirksamkeit der Massnahmen und des Vollzugs dieses Gesetzes.

² Er erstattet nach Abschluss der Evaluation, spätestens aber [z.B. fünf] Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, der Bundesversammlung Bericht und unterbreitet soweit nötig Vorschläge für das weitere Vorgehen. Dabei bewertet er unter anderem Folgendes:

- a. den Geltungsbereich des Gesetzes, namentlich ob durch ihn sichergestellt wird, dass das Gesetz im Lichte seiner Ziele wirksam ist und die Unternehmen mit grossen Risiken für negative Risiken auf Mensch und Umwelt hinreichend erfasst sind, gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den Unternehmen herrschen und diese die Anwendung des Gesetzes nicht umgehen können;
- b. ob die Verordnung des Bundesrates zur Bezeichnung der international anerkannten Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt noch aktuell ist oder vor dem Hintergrund internationaler und europäischer Entwicklungen angepasst werden muss, insbesondere auszuweiten ist, um zusätzliche Auswirkungen zu umfassen;
- c. ob die im Gesetz vorgesehene Vorschrift zum Klimawandel in Bezug auf die Erreichung des Netto-Null-Treibhausgasemissionsziels bis spätestens 2050 zur Begrenzung der Erderwärmung zwecks besserer Wirksamkeit überarbeitet werden muss;

¹⁴⁵ Vgl. [erläuternder Bericht VE-NUFG](#), S. 3, 21, 146 f.

¹⁴⁶ Vgl. in Nachachtung von Art. 170 BV und Art. 141 ParlG z.B.: Art. 30 OHG; Art. CO₂-Gesetz Art. 17b GIG; Art. 20 BGSA; Art. 35 SERVG; Art. 19 BGÖ; Art. 88 ISG; Art. 5 Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte.



Demokratische Jurist*innen Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra

- d. ob die Haftung und Aufsicht zur Durchsetzung der Pflichten verhältnismässig und insbesondere wirksam sind oder in ihrer Ausgestaltung angepasst werden müssen;
- e. [mögliche weitere Bestimmungen].

Für allfällige Rückfragen zu unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen
für die Demokratischen Jurist*innen Schweiz

Sonja Comte
MLaw, Rechtsanwältin
Generalsekretärin DJS