

Sind die Initianten der Konzerninitiative auch ohne Sieg an der Urne erfolgreich? Eine Analyse des Gegenvorschlags

Der Gegenvorschlag zur Konzerninitiative könnte die Kernanliegen der Initianten schon im Voraus umsetzen.

Hansueli Schöchli
8.5.2018, 07:00 Uhr

Die von Hilfswerken und anderen Organisationen lancierte Volksinitiative zur Verantwortung von Unternehmen (Konzerninitiative) hat schon einen beachtlichen Einfluss gezeitigt. Der von der Rechtskommission des Nationalrats nun beschlossene [Gegenvorschlag](#) auf Gesetzesebene [kommt den Anliegen der Initianten weit entgegen](#). Die Volksinitiative werde damit quasi grossenteils schon im Voraus umgesetzt, sagt ein Beobachter, der Sympathien zum Gegenvorschlag zeigt. Die Wirtschaftsverbände Swiss Holdings und Economiesuisse hatten derweil genau dies am Gegenvorschlag kritisiert. Die Initianten betonten wiederum, dass der Gegenvorschlag weniger weit gehe als die Volksinitiative.

Inwieweit setzt nun also der vorliegende Gegenvorschlag die Volksinitiative schon um? Vergleichsbasis ist hier das Szenario, in dem das Volk die Initiative annimmt und das Parlament sie dann umsetzen muss. Der Massstab sind dabei nicht die Wünsche der Initianten und auch nicht deren nachträgliche Interpretationen; die Interpretation einer angenommenen Volksinitiative «gehört» nicht den Initianten.

Auch die (Nicht-)Umsetzung der Einwanderungsinitiative ist kein sinnvoller Massstab – denn bei einem solchen Massstab würde der Text von Volksinitiativen ebenso wie das Resultat an der Urne ohnehin kaum mehr eine Rolle spielen. Ein guter Massstab bietet dagegen die Umsetzung der «Abzocker-Initiative» durch die Übergangsverordnung des Bundesrats. Jene Volksinitiative ist zu etwa 95% [«getreulich»](#) umgesetzt.

Hauptpunkte übernommen

Der Gegenvorschlag zur Konzerninitiative nimmt die zwei Kernforderungen der Initianten auf. Er verankert ausdrücklich Sorgfaltspflichten für Unternehmen und deren Verantwortliche zum Schutz von Menschenrechten und Umwelt auch im Ausland. Und zum Zweiten verankert der Gegenvorschlag, dass Schweizer Konzerne weltweit für Schäden aus Verfehlungen in Sachen Umwelt und Menschenrechte haften, und dies grundsätzlich nach Schweizer Recht. Damit soll die im Obligationenrecht geltende «Geschäftsherrenhaftung» (OR 55) auch für multinationale Konzerne mit Schweizer Sitz gelten, wenn ausländische Tochtergesellschaften im Ausland relevante Schäden angerichtet haben.

Nach gewissen Lesarten wäre die Geschäftsherrenhaftung schon im geltenden Recht auch auf multinationale Konzerne und Schäden durch Auslandstöchter anzuwenden. In einer «progressiven» Rechtsanwendung sei dies heute schon möglich, sagt der St. Galler Rechtsanwalt Gregor Geisser. Er schrieb seine Dissertation zur Haftung privater Firmen für Menschenrechtsverletzungen und hat die Urheber der Konzerninitiative juristisch beraten.

In seiner Dissertation (publiziert 2013) schrieb Geisser, dass die herrschende Lehre und «die Ansätze in der Praxis» die Anwendung der Geschäftsherrenhaftung auf Konzernverhältnisse bejahten. Dies habe sich auf Fälle im Inland bezogen, präzisiert der Autor im Gespräch. Für grenzüberschreitende Fälle scheint ihm die Sachlage weniger klar zu sein. Er spricht von diesbezüglich grossen Unsicherheiten in der Rechtsanwendung.

Die Initianten wie die Gegner scheinen jedenfalls zu denken, dass die Initiative Wesentliches verändern würde; sonst könnten sich beide Seiten die Kontroverse zum Volksbegehren sparen. Der Streit hat sich nun auch auf den Gegenvorschlag übertragen. Dieser bringt allerdings im Vergleich zur Initiative einige zusätzliche Leitplanken. Zu nennen sind vor allem fünf Punkte:

- Standards. Laut Volksinitiative gelten die Sorgfaltspflichten für die international anerkannten Menschenrechte und die internationalen Umweltstandards. Laut Gegenvorschlag sind jene internationalen Vereinbarungen betroffen, welche die Schweiz ratifiziert hat. Die ursprünglichen Erläuterungen der Initianten von 2015 nennen bei den Menschenrechten nur Verträge, welche die Schweiz ratifiziert hat, und geben dem Gesetzgeber Spielraum bei der Definition der Umweltstandards. Spätere Erläuterungen der Initianten (2017) scheinen weiter zu gehen, doch das rechtliche Gewicht von nachgeschobenen Interpretationen ist unklar.
- KMU. Der Gegenvorschlag schliesst in Sachen Sorgfaltspflichten und Haftung Klein- und Mittelbetriebe aus, sofern sie nicht in Risikobereichen tätig sind. Dies liesse sich wohl als rechtlich zulässige Umsetzung der Volksinitiative werten. Eine Ausnahme mag die im Gegenvorschlag vorgesehene Ausklammerung grosser Firmen mit kleinen Risiken sein.
- Lieferanten. Laut Initiative sollen Schweizer Konzerne auch für wirtschaftlich «abhängige» Lieferanten haften, der Gegenvorschlag schliesst dies aus. Das ist ein wesentlicher Unterschied.
- Leib, Leben, Eigentum. Laut Initiative gelten die Haftungsregeln generell bei Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen. Der Gegenvorschlag schränkt dies auf Schäden an «Leib und Leben oder Eigentum» ein. Ausgeschlossen von der Haftung wären manche Umweltschäden ohne Nachweis menschlicher Gesundheitsschäden. Das ist eine Einschränkung gegenüber der Initiative.
- Recht. Für die vorgeschlagenen Regeln gilt laut Initiative (immer) Schweizer Recht. Der Gegenvorschlag erlaubt Ausnahmen: Wo «sachgerecht», kann bei Delikten im Ausland auch lokales Recht gelten. Das wäre ein Unterschied zur Initiative, liesse sich aber nicht unbedingt als «Einschränkung» werten.

50 bis 80 Prozent umgesetzt

Unter dem Strich würde der Gegenvorschlag die Initiative in den Kernpunkten umsetzen, aber mit gewissen Einschränkungen. Der Anwalt Gregor Geisser zeigt sich vom Gegenvorschlag aus juristischer Sicht beeindruckt und sieht darin etwa 50 bis 60% der Initiative umgesetzt. Es gibt auch höhere Schätzungen. Je nach Lesart des Initiativtexts und der ursprünglichen Erläuterungen sowie je nach Gewichtung der einzelnen Punkte liesse sich im Gegenvorschlag auch ein Umsetzungsgrad von 70 bis 80% sehen. Dieser Vorschlag erscheint jedenfalls als grosser Etappenerfolg für die Initianten. Der nächste Schritt folgt in der Juni-Session im Nationalrat.
