

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 21. Oktober 2020

1001. Eidgenössische Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» (Haltung des Regierungsrates)

Am 10. Oktober 2016 wurde die Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» (Konzernverantwortungsinitiative) eingereicht. Die Initiative fordert, dass Unternehmen mit Sitz in der Schweiz die Menschenrechte und internationalen Umweltstandards auch ausserhalb der Schweiz respektieren müssen und zur Vornahme von entsprechenden Sorgfaltsprüfungen sowie Berichterstattung verpflichtet sind. Die Konzerne sollen – unabhängig vom Ort der betreffenden Handlungen – für Menschenrechtsverletzungen und für die Missachtung verbindlicher Umweltstandards ihrer Tochterfirmen und der von ihnen wirtschaftlich abhängigen Zulieferer haftbar gemacht werden können. Der Bundesrat und die eidgenössischen Räte empfehlen die Volksinitiative zur Ablehnung.

Mit Blick auf den Anspruch der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe gemäss Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101) sowie im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 145 I 1) darf eine Kantonsregierung eine Abstimmungsempfehlung abgeben, wenn der Kanton von der Abstimmung mehr als die anderen Kantone besonders betroffen ist oder wenn er namhaft betroffen ist. In Anbetracht der Tragweite der Konzernverantwortungsinitiative kann vorliegend von einer Betroffenheit des Kantons Zürich durch die bevorstehende Abstimmung in beiderlei Hinsicht ausgegangen werden. Der Regierungsrat äussert sich daher zur Konzernverantwortungsinitiative wie folgt:

Der Regierungsrat räumt der Einhaltung der Menschenrechte und dem Schutz der Umwelt einen hohen Stellenwert ein und stimmt der Zielrichtung der Konzernverantwortungsinitiative zu. Ihm ist auch bewusst, dass Schweizer Unternehmen mit ihrer Tätigkeit einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Schwellen- und Entwicklungsländern leisten. Er sieht indessen einen gewissen Handlungsbedarf in den Bereichen Menschenrechte und Umweltschutz und anerkennt im Gegenzug auch das bereits bestehende freiwillige Engagement der Wirtschaft in diesen Bereichen. Der Kanton Zürich ist nicht nur als grösster Wirtschaftskanton von den Auswirkungen der Konzernverantwortungsinitiative namhaft betroffen, er ist insbesondere auch aufgrund seiner Rolle als wichtiger Hauptquartierstandort und als Finanzzentrum in besonderem Ausmass tangiert.

Die von der Konzernverantwortungsinitiative vorgeschlagenen Umsetzungsschritte gehen zu weit und gefährden den Wirtschaftsstandort Schweiz sowie die betroffenen Unternehmen. Deshalb lehnt der Regierungsrat in Übereinstimmung mit dem Bundesrat und der Mehrheit der eidgenössischen Räte die Konzernverantwortungsinitiative ab. Er unterstützt hingegen den von den eidgenössischen Räten beschlossenen indirekten Gegenvorschlag, der das Anliegen der Initiantinnen und Initianten aufnimmt und ebenfalls neue Pflichten zur Berichterstattung und Sorgfaltsprüfung einführt.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Volksabstimmung über die eidgenössische Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» wird wie folgt Stellung genommen:

A. Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat lehnt die Konzernverantwortungsinitiative ab und unterstützt den indirekten Gegenvorschlag der eidgenössischen Räte.

B. Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»

1. Inhalt der Volksinitiative

Die Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» (Konzernverantwortungsinitiative) verlangt, dass Unternehmen mit Sitz in der Schweiz die international anerkannten Menschenrechte und Umweltstandards auch im Ausland respektieren müssen. Die Initiative verlangt vom Bund, mittels gesetzlicher Massnahmen die Unternehmen zu einer umfassenden risikobasierten Sorgfaltsprüfung im Hinblick auf die Einhaltung international anerkannter Menschenrechte und Umweltstandards zu verpflichten. Diese Pflicht soll auch in Bezug auf die von Schweizer Unternehmen kontrollierten Unternehmen im Ausland und auf sämtliche Geschäftsbeziehungen der Unternehmen (insbesondere mit wirtschaftlich abhängigen Zulieferern) gelten – dies mit Erleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mit geringen Risiken. Dabei genügt bereits eine «wirtschaftliche Machtausübung» (wirtschaftliche Abhängigkeit z. B. aufgrund von Alleinbezugsverträgen, Alleinvertriebsverträgen oder etwa hohe Schulden im Rahmen eines Darlehensvertrages), um als kontrollierendes Unternehmen zu gelten – eine juristische Kontrolle in Form einer Mehrheitsbetei-

ligung ist nicht erforderlich. Die Unternehmen müssen über das Ergebnis der Sorgfaltsprüfung Bericht erstatten. Sofern ihnen der Sorgfaltnachweis nicht gelingt, müssen die Unternehmen auch für die von ihnen kontrollierten Unternehmen im Ausland aufgrund der Verletzung von international anerkannten Menschenrechten und internationalen Umweltstandards verursachten Schäden haften. Erleichterungen für KMU sind nicht vorgesehen. Im Bereich Menschenrechte will die Initiative in der Schweiz unter anderem Elemente der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNO-Leitprinzipien) aus dem Jahr 2011 verbindlich umsetzen.

2. Gründe für die Ablehnung der Volksinitiative

Der Regierungsrat lehnt den mit der Konzernverantwortungsinitiative vorgeschlagenen und international nicht abgestimmten Umsetzungsweg ab. Ein Alleingang der Schweiz in dieser Sache würde die Attraktivität der Schweiz als Wirtschaftsstandort gefährden. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die strengen Haftungsregelungen und auf damit verbundene Prozessrisiken. Soweit ersichtlich, kennt weltweit keine andere Gesetzgebung derart umfassende Massnahmen mit einer vergleichbar strengen Haftungsregelung. Die Umsetzung der Initiative dürfte den betroffenen Schweizer Unternehmen international erhebliche Wettbewerbsnachteile bescheren. Sie könnten sich zudem veranlasst sehen, sich aus bestimmten Drittstaaten zurückzuziehen und ihre Geschäfts- und Investitionstätigkeit zu reduzieren. Dies entzöge den betroffenen Ländern wichtige Ressourcen, ohne dass die dortige Situation im Umwelt- oder Menschenrechtsbereich verbessert wird.

Die Initiative geht insofern zu weit, als dass sie neben der Berichtserstattungspflicht eine ausdrückliche Sorgfaltsprüfungspflicht vorsieht, die sich auf die von den Schweizer Unternehmen kontrollierten Unternehmen im Ausland und auf die Geschäftsbeziehungen der Unternehmen erstreckt. Eine solche menschen- und umweltrechtliche Sorgfaltsprüfung der gesamten Lieferkette wäre in der Praxis mit erheblichen Schwierigkeiten und Umsetzungsproblemen verbunden.

Der Wirtschaftsstandort Zürich weist einen hohen Grad an internationaler Vernetzung auf. International tätig sind nicht nur «Grosskonzerne», sondern auch unzählige KMU, die in ihren jeweiligen Nischen global führend sind. Letztere sind in besonderem Mass von der Initiative betroffen, auch wenn sie bei den Sorgfaltspflichten, nicht aber bei den Haftungsregeln, Erleichterungen erhalten. Im Gegensatz zu grossen Unternehmen verfügen KMU in der Regel nicht über leistungsfähige Rechtsabteilungen und müssten fortan zur Sicherstellung der neuen Pflichten erheblichen finanziellen und administrativen Zusatzaufwand gewärtigen. KMU sind auch indirekt betroffen, wenn sie als Zulieferer von wegziehen-

den grossen, international tätigen Unternehmen Aufträge verlieren und wenn sie als Zulieferer entlang der Wertschöpfungskette mit zusätzlichen administrativen und Kontrollpflichten konfrontiert sind, die ihre Abnehmer infolge der mit der Initiative verlangten Sorgfaltspflichten (und zur «Abwehr» von eigener Verantwortung) einführen.

Sodann geht die Initiative auch mit den neuen Haftungsregeln zu weit, die, soweit erkennbar, strenger sind als in allen anderen Rechtsordnungen. Die Umsetzung der strengen Haftungsnormen mit Beweislastumkehr hätte wohl erhebliche Kosten zur Folge, weil vor den Schweizer Gerichten auch Schadenersatzforderungen im Zusammenhang mit von kontrollierten Unternehmen im Ausland begangenen Menschenrechtsverletzungen und Umweltschutzverstössen eingeklagt werden könnten. Weiterer finanzieller Aufwand würde den betroffenen Unternehmen entstehen, wenn sie teure Versicherungen gegen Haftungsrisiken abschliessen.

Den neuen Haftungsregeln sind zudem erhebliche Rechtsrisiken immanent. Die Initiative auferlegt den Schweizer Gerichten die Beurteilung von Vorfällen im Ausland, womit der Schadensort und die örtliche Zuständigkeit des Gerichts auseinanderfallen. Dadurch entsteht die Gefahr, dass dies vom anderen Staat als Eingriff in dessen Souveränität verstanden wird, was zu politischen und wirtschaftlichen Spannungen führen könnte.

Die Durchführung von Amtshandlungen auf fremden Territorien ist grundsätzlich verboten. Der Aufwand für die Erhebung von Beweismitteln bei grenzüberschreitenden Sachverhalten durch die Schweizer Gerichte auf dem Weg der Rechtshilfe in Zivilsachen würde bei einer Annahme der Initiative deutlich zunehmen. Und gemäss der Initiative soll nicht das Recht des Handlungs- oder Erfolgsortes oder das Recht gemäss Wahl der Parteien, sondern immer Schweizer Recht angewendet werden. Dies stellt einen Eingriff in die Parteiautonomie dar und bricht mit anerkannten Grundsätzen des internationalen Privatrechts. Es stellt sich auch die Frage nach der Möglichkeit der Durchsetzung von Schweizer Urteilen im Ausland – dies insbesondere bei Domicilgesellschaften mit geringen Vermögenswerten in der Schweiz.

Es ist davon auszugehen, dass im Raum Zürich aufgrund seiner hohen Konzentration an wirtschaftlichen Aktivitäten und seiner internationalen Ausstrahlung übermässig häufig öffentlichkeitswirksame Klagen eingeleitet würden, was nicht im Interesse des Kantons Zürich ist. Ebenso wenig hat der Kanton ein Interesse daran, dass seine Justizorgane gehäuft Vorfälle im Ausland untersuchen und bewerten müssten.

Dem Finanzplatz Zürich sind ein Sechstel der Wertschöpfung und 10% aller Arbeitsplätze in Zürich zuzurechnen, womit er zu einem der wichtigsten Wirtschaftszweige und zu einem der grössten Arbeitgeber der Region zählt. Während der Covid-19-Pandemie haben sich die Banken

als stabilisierender Faktor für die gesamte Volkswirtschaft erwiesen. Das belegt zum Beispiel ihre zentrale Rolle bei den nationalen und den kantonalen Stützungsprogrammen. Aber auch in Nichtkrisenzeiten und für den wirtschaftlichen Aufbau nach der Krise ist der Zürcher Finanzplatz ein unentbehrlicher Partner für Industrie, KMU und öffentliche Hand. Von den hier erläuterten Nachteilen der Initiative, insbesondere die Kausalhaftung und Umkehr der Beweislast, wäre in besonders hohem Masse aber nicht nur der Finanzplatz des Kantons Zürich betroffen: Gerichtsverfahren könnten dem Schweizer Finanzplatz selbst bei positivem Ausgang schweren Reputationsschaden zufügen. Darüber hinaus würden die Kundinnen und Kunden von Schweizer Banken durch umfangreiche Dokumentationspflichten mit entsprechenden Kosten belastet und die Hürden für die Kreditvergabe würden steigen. Dadurch würden Schweizer Banken in ihrer internationalen Geschäftstätigkeit gegenüber ausländischen Mitbewerbern klar benachteiligt, was sich auf die ganze Schweizer Wirtschaft auswirkt. Denn die Schweizer Banken erbringen Leistungen im Wert von mehr als 15 Mrd. Franken pro Jahr zugunsten von Kundschaft im Ausland.

Die strengen Haftungsregeln der Initiative werden dazu führen, dass sich viele Schweizer Unternehmen gegen allfällige Klagen absichern. Als Folge davon dürften sich einige von ihnen teilweise oder ganz aus Ländern zurückziehen, in denen eine uneingeschränkte Garantie zur Einhaltung von Menschenrechte und Umweltstandards gilt, die bei Tochter- und Zulieferfirmen kaum möglich ist. Es werden sich nicht nur die wenigen verursachenden Unternehmen von Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden zurückziehen, sondern auch vorbildliche Schweizer Unternehmen.

Den Platz der Weggezogenen könnten dann rücksichtslos agierende Unternehmen einnehmen. Den Betroffenen vor Ort wäre damit nicht geholfen. Im Gegenteil: Für sie könnte sich die angestrebte präventive Wirkung der Initiative im Resultat als kontraproduktiv erweisen.

C. Indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative

1. Inhalt des Gegenvorschlags

Mit einer Änderung des Obligationenrechts (SR 220) haben die eidgenössischen Räte am 19. Juni 2020 einen indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative beschlossen (BBl 2020, 5927, und 2017, 399). Der indirekte Gegenvorschlag verzichtet im Gegensatz zur Volksinitiative auf neue Haftungsregelungen für Schweizer Unternehmen bei Fehlverhalten von Tochterunternehmen oder wirtschaftlich abhängigen Zulieferern, bringt aber für Unternehmen ab einer bestimmten Grösse eine Berichterstattungs-

pflicht über nichtfinanzielle Belange wie Umwelt, Sozialbelange, Arbeitnehmerbelange, Menschenrechte und Korruption und zusätzlich zur Berichterstattungspflicht eine Sorgfaltsprüfungspflicht im Zusammenhang mit «Kinderarbeit» und Mineralien und Metallen aus Konfliktgebieten.

2. Würdigung des Gegenvorschlags

Die Wahrung der Menschenrechte ist eine unerlässliche Voraussetzung für Demokratie, Frieden und Wohlstand. Der Regierungsrat teilt deshalb das Grundanliegen der Initiantinnen und Initianten: Schweizer Unternehmen sollen internationale Umwelt- und Menschenrechtsstandards auch im Ausland einhalten. Durch die starke internationale Vernetzung und Exporttätigkeit der Schweiz sind viele hier ansässige Unternehmen auch in Ländern tätig, die häufig andere, teilweise weniger ausgeprägte Standards hinsichtlich Menschenrechten und Umweltschutz kennen. Schweizer Unternehmen tragen deshalb eine besondere Verantwortung, die Menschenrechte und den Schutz der Umwelt bei ihren wirtschaftlichen Tätigkeiten auch ohne ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung zu berücksichtigen. Die allermeisten international tätigen Schweizer Unternehmen kommen dieser Verantwortung nach. Allerdings kommt es auch zu Verletzungen von Umwelt- und Menschenrechtsstandards.

Der indirekte Gegenvorschlag bietet pragmatische und international bewährte Instrumente, um solche Schäden zu verhindern. Zu diesen Instrumenten gehören u. a. eine neue Rechenschaftspflicht für Publikumsgesellschaften über Umweltbelange, Sozialbelange, Arbeitnehmerbelange, die Achtung der Menschenrechte sowie die Bekämpfung der Korruption. Der indirekte Gegenvorschlag schafft zudem weitergehende Melde- und Sorgfaltspflichten im Bereich «Mineralien und Metallen aus Konfliktgebieten» und «Kinderarbeit». Damit kombiniert er die fortschrittlichsten europäischen Regulierungen.

Der indirekte Gegenvorschlag verzichtet hingegen auf die Ausdehnung der Haftungsregeln für Schweizer Unternehmen auf Tochterunternehmen und wirtschaftlich abhängige Zulieferer sowie auf eine Beweislastumkehr. Tochterunternehmen und wirtschaftlich abhängige Zulieferer würden für verursachte Schäden weiterhin selber und in der Regel vor Ort nach dem dort geltenden Recht haften, womit wichtige Anliegen der Initiative ohne Antwort bleiben. Ungeachtet dessen setzt der indirekte Gegenvorschlag auf ein international abgestimmtes Vorgehen und verzichtet auf einen Alleingang. Im Gegensatz zur Konzernverantwortungsinitiative dürfte der indirekte Gegenvorschlag weder kontraproduktive Wirkung für die Schweizer Wirtschaft noch für die betroffenen Drittstaaten entfalten. Er trägt zudem den Realitäten internationaler Wert-

schöpfungsketten besser Rechnung. Gleichzeitig verankert der indirekte Gegenvorschlag bisher freiwillige Massnahmen für Unternehmen gesetzlich und schafft durch die Berichterstattungspflicht mehr Verbindlichkeit zur Respektierung internationaler Standards zur verantwortungsvollen Unternehmensführung im Bereich der Menschenrechte und des Umweltschutzes.

Obwohl der indirekte Gegenvorschlag nicht alle Anliegen der Initiative aufnimmt, dient das im indirekten Gegenvorschlag verankerte international abgestimmte Vorgehen den Grundanliegen der Initiative letztlich mehr als ein Schweizer Alleingang mit unbeabsichtigten Folgen. Aus diesen Gründen unterstützt der Regierungsrat den indirekten Gegenvorschlag.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli