

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Ausschliesslich per E-Mail an: ehra@bj.admin.ch

9. Juli 2026

Stellungnahme zur Vernehmlassung über den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die nachhaltige Unternehmensführung (NUFG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. April 2026 haben Sie economiesuisse eingeladen, zum geplanten Bundesgesetz über die nachhaltige Unternehmensführung (NUFG) Stellung zu nehmen. Wir danken für die Gelegenheit zur Mitwirkung im Vernehmlassungsverfahren. Gestützt auf die Rückmeldungen unserer Mitglieder nehmen wir wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

economiesuisse lehnt den Entwurf für das NUFG klar und mit Nachdruck ab.

Die Schweizer Wirtschaft hat Nachhaltigkeit und verantwortungsvolle Unternehmensführung in den letzten Jahren breit in ihren Strukturen und Prozessen verankert. Unternehmen haben ihre internen Ressourcen im Bereich Nachhaltigkeit und Compliance massiv ausgebaut, umfangreiche Reporting-, Risiko- und Due-Diligence-Prozesse implementiert und internationale Standards in ihre Governance integriert. **Die Wirtschaft hat sich dabei stets aktiv und konstruktiv in die regulatorische Weiterentwicklung eingebracht.**

economiesuisse und die Mitglieder haben eine massvolle und international abgestimmte Weiterentwicklung der Schweizer Nachhaltigkeitsregulierung konsequent unterstützt. So hat economiesuisse den parlamentarischen Gegenvorschlag zur ersten KVI (OR 964a–964l) mitgetragen, weil dieser rechtsstaatlich fundiert, praktikabel und international anschlussfähig war. Auch in der OR-Vernehmlassung 2024 brachte economiesuisse konkrete und konstruktive Vorschläge ein. **Für die Wirtschaft war nie das Ob einer Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsregulierung strittig, sondern stets das Wie.**

Der Bundesrat hat mit dem Vorentwurf des NUFG die Chance für eine angemessene Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsregulierung verpasst. Der Entwurf schiesst in zentralen Punkten massiv über das Ziel hinaus und schafft ein Regime, das weder international abgestützt noch praktisch umsetzbar ist. Der Entwurf beruht auf einer fehlerhaften Prämisse: Er präsentiert sich als Anpassung an das EU-Recht, obwohl dieses Recht selbst im Fluss ist. Kein EU-Mitgliedstaat hat die CSDDD bislang umgesetzt (Transpositionsfrist Juli 2028).

Besonders stossend: Das NUGF führt eine Spezialhaftung ein, obwohl der EU-Omnibus I das harmonisierte Haftungsregime der CSDDD vollständig gestrichen hat und die Haftung der Hauptablehnungsgrund der ersten KVI 2020 an der Urne war.

Das NUGF etabliert ein Aufsichtssystem mit ausserordentlich weitgehenden Kompetenzen, das Unternehmen faktisch unter einen dauerhaften regulatorischen Generalverdacht stellt. Die Kombination aus 20-jähriger Verjährungsfrist, weitreichenden Eingriffsbefugnissen der Aufsicht und einer spezialgesetzlichen neuen Haftung **schafft eine Rechtsunsicherheit und Belastung, die weit über internationale Standards hinausgeht und den Standort Schweiz nachhaltig beschädigt**. Auch im Bereich der Berichterstattung ignoriert das NUGF alle wesentlichen Forderungen der Vernehmlassung 2024. Stattdessen wird durch Art. 14 Abs. 3 NUGF die bewährte Praxis der konsultativen GV-Abstimmung in eine verbindliche umgewandelt – ohne EU-Grundlage und mit ungeklärten Rechtsfolgen.

Angesichts dieser Ausgangslage fordert economiesuisse, auf einen indirekten Gegenvorschlag zur neuen Konzernverantwortungsinitiative zu verzichten. Der Bundesrat hat die Möglichkeit für einen angemessenen und international abgestimmten Gegenvorschlag nicht genutzt. Das Fenster für eine sachgerechte Regulierung öffnet sich erst nach dem Volkentscheid über die neue Konzernverantwortungsinitiative wieder – dies mit zwei entscheidenden Vorteilen: Die Behandlungsfristen werden entspannt, und die Schweiz kann sich an der dann gefestigten EU-Umsetzungspraxis orientieren statt an Mutmassungen über eine hypothetische EU-Praxis.

Einem massvollen Gegenvorschlag **ohne neues Spezialgesetz**, eingebettet ins Obligationenrecht, **fokussiert auf international abgestimmte Berichterstattung und Sorgfaltspflichten, ohne Spezialhaftung und ohne direkte Aufsicht** – stünde die Wirtschaft grundsätzlich positiv gegenüber.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	<i>Bekanntnis der Wirtschaft, geltendes Recht und bewährte Instrumente</i>	4
1.2	<i>Keine Verpflichtung zur Übernahme von EU-Recht – auch nicht durch Bilaterale III</i>	4
1.3	<i>Das EU-Regelwerk heute: Omnibus I (Directive 2026/470, in Kraft seit 18. März 2026)</i>	5
1.4	<i>Die Haftungsfrage: Was die EU bewusst offengelassen hat</i>	6
2	Die fünf Grundprobleme des NUGF	7
1)	<i>Ist eine weitgehende Angleichung an das EU-Recht für die Schweiz überhaupt sinnvoll?</i>	7
2)	<i>Ist das europäische Regelwerk überhaupt genügend gefestigt, um als Massstab zu dienen?</i> ...	8
3)	<i>Führt das NUGF die Schweiz in eine weltweit einzigartig weit regulierte Rolle?</i>	8
4)	<i>Legt das NUGF die überarbeitete CSDDD sachgerecht aus?</i>	8
5)	<i>Übernimmt das NUGF die zentralen Entlastungen des Omnibus I?</i>	8
3	Sorgfaltspflichten: Überschliessend im Verhältnis zur CSDDD und Normkollision	8
3.1	<i>Fehlende Grundlage: Standards noch nicht bestimmt (Art. 4 Abs. 3, Art. 5 NUGF)</i>	8
3.2	<i>Neun kumulierte Vollpflichten ohne Verhältnismässigkeitsvorbehalt (Art. 6 NUGF)</i>	9
3.3	<i>Fehlende Flexibilisierung der Überwachungsintervalle und Reasonable-Assurance-Vorbehalt (Art. 6 Abs. 2 Bst. i und Art. 7 Abs. 4 NUGF)</i>	10
3.4	<i>Swiss-Finish-Praxisänderung: Verbindliche GV-Abstimmung (Art. 14 Abs. 3 NUGF)</i>	10

3.5 Kollision altes und neues Regime (Art. 4–7 vs. Art. 39–41 NUGF)	11
3.6 KMU-Schutz: Die «nur 30 Grossunternehmen»-Aussage ist irreführend	11
3.7 Nachhaltigkeitsberichterstattung: Massives Swiss-Finish-Paket mit unpassender institutioneller Einbindung	12
3.8 Abweichungen von der OR-Vernehmlassung 2024	12
3.9 Verbindliche GV-Abstimmung (Art. 14 Abs. 3 NUGF): Erzwungener Praxiswechsel.....	13
3.10 Reasonable Assurance auf leerem Fundament (Art. 7 Abs. 4, Art. 13 NUGF).....	14
4 Aufsicht: Stark interventionistischer Charakter und Schaffung paralleler Behörden	15
4.1 Neue Bundesbehörde ohne geklärte Koordination mit bestehender Aufsicht (Art. 20, 27 NUGF)....	15
4.2 Eingriffsbefugnisse ohne EU-Vorbild (Art. 30 NUGF).....	15
4.3 Naming-and-shaming und Fernzugriff (Art. 29, 31–35 NUGF)	16
4.4 Die RAB als ungeeignete Aufsichtsstelle (Art. 20–22 NUGF)	16
5 Haftung: verfehlte Verknüpfung von Haftung mit Sorgfaltsprüfung	17
5.1 Versteckte Umsetzung des Kerns der Forderungen der Konzernverantwortungsinitiative	17
5.2 Art. 15 NUGF – Variante 1: Expliziter Ausschluss mit entleerter Schutzwirkung	18
5.3 Art. 15 NUGF – Variante 2: Vollständige Delegation an die Gerichte	18
5.4 Das eigentliche Problem liegt in Art. 16–19 NUGF	19
5.5 Eingriffsnorm (Art. 139a/159a IPRG)	19
5.6 Fehlende Schutzmechanismen	20
5.7 Struktureller Widerspruch: Sorgfaltsprüfung und Haftung schliessen sich gegenseitig aus	21
6 Die finnische Umsetzung der CSDDD	22
7 Warum der Gegenvorschlag strukturell nicht sanierbar ist.....	23
8 Empfehlung: Volksabstimmung ohne Gegenvorschlag	24
9 Fazit.....	24

1 Ausgangslage

1.1 Bekenntnis der Wirtschaft, geltendes Recht und bewährte Instrumente
economiesuisse und die Schweizer Wirtschaft unterstützen eine Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsregulierung und haben dies in der Vergangenheit durch aktives und konstruktives Mitwirken wiederholt unter Beweis gestellt. Bereits 2020 hat die Wirtschaft den parlamentarischen Gegenvorschlag zur ersten KVI (OR 964a–964l) aktiv mitgetragen, weil dieser massvoll, rechtsstaatlich fundiert und bewusst ohne allgemeine Konzernhaftung ausgestaltet war. Die geltenden Bestimmungen enthalten bereits verbindliche Sorgfalts- und Prüfpflichten in den Bereichen Konfliktmineralien und Kinderarbeit sowie weitreichende Berichterstattungspflichten, welche eine umfassende Auseinandersetzung mit Risiken entlang der Lieferkette voraussetzen und damit eine faktische Sorgfaltsprüfungspflicht bedeuten.

Auch in der Vernehmlassung zur OR-Revision 2024 hat economiesuisse konstruktive und international anschlussfähige Vorschläge eingebracht, insbesondere zur Anerkennung der ISSB-Standards, zur Limited Assurance, zu Safe-Harbor-Regeln sowie zu einem prinzipienbasierten Regulierungsansatz. Für die Schweizer Wirtschaft stand stets deren sachgerechte, praktikable und international abgestimmte Ausgestaltung im Vordergrund.

Der Vorentwurf des NUG verpasst diese Chance für eine massvolle Weiterentwicklung jedoch deutlich. Statt auf ein verhältnismässiges und international abgestimmtes Regime zu setzen, schafft er ein weitreichendes Haftungs- und Aufsichtssystem ohne vergleichbares Vorbild in anderen führenden Rechtsordnungen. Besonders problematisch ist dabei das zivilrechtliche Haftungsregime nach Art. 16–19 NUG:

Hinzu kommt, dass das bestehende Schweizer Recht bereits heute über substanzielle Instrumente im Bereich der Nachhaltigkeitsregulierung verfügt. Dazu gehören die allgemeine Delikthaftung, strafrechtliche Verantwortlichkeit sowie die Transparenz- und Sorgfaltspflichten nach OR 964a–964l. Diese Bestimmungen bilden bereits heute die Grundlage für weitreichende Sorgfaltspflichten in den Unternehmen, da Berichterstattung und Sorgfaltsprüfung eng miteinander verzahnt sind: Wer über Nachhaltigkeitsrisiken und -massnahmen entlang der Lieferkette berichtet, muss entsprechende Prüfungen, Risikoanalysen und interne Kontrollprozesse durchführen.

Zusätzlich bestehen bereits verbindliche Sorgfaltspflichten für Konfliktmineralien und Kinderarbeit. Insbesondere die Vorgaben im Bereich Kinderarbeit erfassen sämtliche Unternehmen mit entsprechender Risikoexposition und gehen hinsichtlich ihrer Tiefe und Reichweite im internationalen Vergleich ausserordentlich weit.

Das NUG hebt diese bestehenden Regelungen nicht auf, sondern überführt sie in Art. 39–41 formal in das neue Gesetz, ohne das bestehende Normengefüge kohärent zu harmonisieren. Der Entwurf addiert damit ein umfassendes neues Pflichten-, Aufsichts- und Haftungsregime auf ein bereits heute dicht reguliertes Fundament.

Dass das geltende Recht bereits heute effektiven Rechtsschutz ermöglicht, zeigen zudem laufende Verfahren gegen Schweizer Unternehmen. So sind derzeit unter anderem Verfahren gegen Syngenta vor dem Zivilgericht Basel sowie gegen Holcim vor dem Kantonsgericht Zug anhängig, wobei letzteres die Zuständigkeit im Dezember 2025 ausdrücklich bejaht hat. Diese Verfahren verdeutlichen, dass Gerichtsstand und Zugang zur Schweizer Rechtspflege für Betroffene aus dem Globalen Süden bereits heute bestehen. Das NUG ist für einen effektiven Gerichtszugang nicht erforderlich.

1.2 Keine Verpflichtung zur Übernahme von EU-Recht – auch nicht durch Bilaterale III
Der Bundesrat präsentiert das NUG als notwendige Annäherung an das EU-Recht. Diese Prämisse ist differenziert zu beurteilen. Erstens besteht in der Wirtschaft zwar eine gewisse Offenheit gegenüber einer stärkeren Anlehnung an die EU-Regulierung, insbesondere dort, wo entsprechende Vorgaben aufgrund

grenzüberschreitender Tätigkeiten oder konzerninterner Anforderungen ohnehin umzusetzen sind. Daraus folgt jedoch nicht, dass eine weitgehende Übernahme der EU-Nachhaltigkeitsregulierung für die Schweiz insgesamt sachgerecht oder notwendig wäre. Die Schweiz verfügt aber bewusst über regulatorischen Handlungsspielraum. Diesen gilt es im internationalen Standortwettbewerb gezielt, differenziert und verhältnismässig zu nutzen. Eine Annäherung an EU-Vorgaben kann dort sinnvoll sein, wo sie Rechtssicherheit schafft, Doppelspurigkeiten vermeidet und für die betroffenen Unternehmen tatsächlich entlastend wirkt. Sie darf jedoch nicht zu einer automatischen Übernahme regulatorischer Entwicklungen führen – insbesondere in einem Bereich, in dem selbst innerhalb der EU erhebliche Unsicherheit über Reichweite, Umsetzbarkeit und wirtschaftliche Auswirkungen besteht. Entscheidend ist deshalb nicht die formale Nähe zum EU-Recht, sondern ob die vorgeschlagenen Regeln für den Schweizer Standort einen ausgewogenen, international kompatiblen und praxistauglichen Rahmen schaffen.

Zweitens besteht auch im Rahmen der Bilateralen III keinerlei Verpflichtung zur Übernahme von EU-Recht im Bereich der Nachhaltigkeitsregulierung. Die Bilateralen III betreffen klar definierte Marktzugangsbereiche und beinhalten keine allgemeine Pflicht zur Harmonisierung des schweizerischen Gesellschafts-, Haftungs- oder Aufsichtsrechts mit dem EU-Recht. Eine ausdrückliche oder implizite Berufung auf die Bilateralen III als Rechtfertigung für eine Übernahme der CSDDD oder vergleichbarer Regime ist daher sachlich nicht begründet.

1.3 Das EU-Regelwerk heute: Omnibus I (Directive 2026/470, in Kraft seit 18. März 2026)

Für das – wie oben festgestellte – nicht zwingende aber politisch gewollte Kriterium der Europaübernahme massgeblich ist der tatsächlich geltende Rechtsstand in der EU, insbesondere die seit dem 18. März 2026 in Kraft stehende Directive (EU) 2026/470 („Omnibus I“). Gleichzeitig hat bislang kein EU-Mitgliedstaat die CSDDD umgesetzt; die Transpositionsfrist läuft bis Juli 2028, die Anwendung beginnt ab Juli 2029. Wie die Mitgliedstaaten die verbleibenden Spielräume konkret ausgestalten werden, ist derzeit weitgehend offen. Das NUG orientiert sich damit nicht an gefestigter europäischer Praxis, sondern an Annahmen über eine zukünftige und bislang nicht erprobte Rechtsentwicklung.

Besonders problematisch ist dabei, dass das NUG zentrale Korrekturen und Entlastungen des Omnibus I gerade nicht übernimmt. So wurde insbesondere:

- das harmonisierte europäische Haftungsregime (Art. 29 CSDDD) vollständig gestrichen; kein EU-Mitgliedstaat ist verpflichtet, eine spezifische zivilrechtliche Haftung einzuführen (siehe hierzu Ziff. 1.4, nachfolgend);
- die Eingriffsnorm (Art. 29 Abs. 7 CSDDD), welche die Anwendung europäischen Rechts auf Drittstaatsverhalte ermöglicht hätte, aufgehoben;
- der Due-Diligence-Zyklus von jährlich auf mindestens fünfjährlich verlängert;
- regulierten Finanzunternehmen dauerhaft eine Ausnahme für ihre nachgelagerte Aktivitätskette gewährt; gleichzeitig wurde die Review-Klausel für eine spätere Einbeziehung gestrichen;
- die obligatorische Pflicht zur Umsetzung eines Klimatransitionsplans aus der CSDDD entfernt;
- ausdrücklich vorgesehen, dass Unternehmen bei gleichrangigen Risiken ihre Sorgfaltsprüfung auf direkte Geschäftspartner (Tier 1) priorisieren dürfen (Art. 8 Abs. 2 CSDDD).

Das NUG orientiert sich dagegen in seiner Grundarchitektur weitgehend an der CSDDD vor den weitreichenden Korrekturen und Entschlackungen des Omnibus I und geht in mehreren Punkten sogar über die ursprüngliche Fassung der CSDDD hinaus. Der Entwurf übernimmt selektiv die strengsten Elemente der europäischen Regulierung, beziehungsweise interpretiert verbliebene Regelungsreste der überarbeiteten CSDDD extensiv, verzichtet gleichzeitig aber auf die ausgleichenden Begrenzungen und Schutzmechanismen des Omnibus I.

Im Ergebnis entsteht ein Regime mit aussergewöhnlich hoher regulatorischer Dichte, weitreichenden Haftungs- und Aufsichtselementen sowie erheblicher Rechtsunsicherheit. Damit droht eine massive Belastung des Standorts Schweiz, ohne dass ein entsprechender zusätzlicher Nutzen für die angestrebten Nachhaltigkeitsziele nachgewiesen wäre.

1.4 Die Haftungsfrage: Was die EU bewusst offengelassen hat

Die CSDDD verlangt nach dem Omnibus I kein harmonisiertes Haftungsregime mehr. Mit Art. 29 Abs. 1 CSDDD wurde die eigentliche Haftungsnorm gestrichen; ebenso entfiel mit Art. 29 Abs. 7 die Pflicht, die Haftung als kollisionsrechtliche Eingriffsnorm auszugestalten. Was verbleibt, sind akzessorische Garantien für den Fall, dass ein Mitgliedstaat nach seinem nationalen Recht eine Haftung vorsieht: angemessene Verjährungsfristen, Offenlegung von Beweismitteln und Anspruch auf vollständigen Schadenersatz (Art. 29 Abs. 3 CSDDD).

Diese Garantien setzen eine nach nationalem Recht bestehende Haftung voraus — sie begründen keine. Das geltende schweizerische Recht kennt diese Elemente bereits: die ausservertragliche Haftung nach Art. 41 ff. OR, die Verjährungsregeln nach Art. 60 OR, die Editions- und Mitwirkungspflichten nach Art. 160 ff. ZPO, die vorsorgliche Beweisführung nach Art. 158 ZPO sowie die Schadenersatz- und Genugtuungsmechanismen des allgemeinen Haftpflichtrechts. Soweit die verbleibenden CSDDD-Garantien überhaupt Massstäbe setzen, werden diese vom bestehenden schweizerischen Recht bereits erfüllt.

Der Bundesrat wäre deshalb gehalten darzulegen, welche konkrete, nach dem Omnibus I noch verbleibende CSDDD-Anforderung mit dem geltenden schweizerischen Recht nicht erfüllt werden kann — und weshalb die im NUGF vorgesehenen, weit darüber hinausgehenden Instrumente zu deren Erfüllung erforderlich sein sollen: die eigenständige Spezialhaftung nach Art. 16, die Offenlegung von Beweismitteln auf blosser Glaubhaftmachung nach Art. 19, die absolute Verjährungsfrist von zwanzig Jahren nach Art. 18 und die kollisionsrechtliche Sonderanknüpfung nach Art. 139a/159a IPRG, die zwingend schweizerisches Recht auf Auslandssachverhalte erstreckt.

Diese Begründung fehlt im erläuternden Bericht — und zwar bei jedem der vier Instrumente in je eigener Weise: Bei Art. 18 fehlt sie vollständig. Die Kommentierung beschränkt sich auf die Wiedergabe des Normtextes; eine Rechtfertigung der zwanzigjährigen absoluten Frist — die das Doppelte der ordentlichen Frist von zehn Jahren nach Art. 60 Abs. 1 OR beträgt und das international übliche Mass deutlich überschreitet — wird nicht geliefert. Bei Art. 16 wird die Spezialhaftung als Umsetzung der EU-Vorgaben bezeichnet, obwohl der Bericht im selben Zusammenhang einräumt, dass die harmonisierte EU-Haftungsnorm (Art. 29 Abs. 1 CSDDD) gestrichen wurde. Den wahren Zweck benennt der Bericht selbst: die Schaffung von Rechtssicherheit durch einen eigenständigen Haftungstatbestand — ein gesetzgeberisches Ziel, das keine EU-Vorgabe erfüllt, sondern eine autonome schweizerische Entscheidung darstellt. Bei Art. 19 beruft sich der Bericht auf das «Vorbild der CSDDD» (Art. 29 Abs. 3), räumt aber zugleich ausdrücklich ein, dass die Zivilprozessordnung mit der allgemeinen Editions- und der vorsorglichen Beweisführung nach Art. 158 ZPO bereits Herausgabeinstrumente kennt, die er lediglich «ergänzen» wolle.

Weshalb diese bestehenden Instrumente nicht genügen und eine spezialgesetzliche Offenlegung auf blosser Glaubhaftmachung hin erforderlich sein soll, wird nicht dargelegt. Bei Art. 139a/159a IPRG stützt sich der Bericht auf eine Analogie zu bestehenden IPRG-Sonderanknüpfungen (Art. 33 Abs. 2 und Art. 99 Abs. 2 IPRG), verschweigt jedoch, dass der Omnibus I die funktional entsprechende EU-Bestimmung — die Pflicht zur Ausgestaltung als Eingriffsnorm nach Art. 29 Abs. 7 CSDDD — ausdrücklich gestrichen hat.

Die Vorlage führt damit kollisionsrechtlich genau jenes Instrument ein, von dem die EU bewusst Abstand genommen hat. Sie führt aus, dass die ZPO bereits Herausgabeinstrumente kennt — erklärt aber nicht, weshalb diese nicht genügen.

Kein Element der europäischen Nachhaltigkeitsregulierung war politisch und rechtlich so umstritten wie die Frage einer spezifischen zivilrechtlichen Haftung. Entsprechend hat der EU-Gesetzgeber mit dem Omnibus I das ursprünglich vorgesehene harmonisierte Haftungsregime nach Art. 29 CSDDD in seinen Kernbestimmungen vollständig gestrichen — ein bewusster politischer Richtungsentscheid. Den Mitgliedstaaten bleibt es zwar unbenommen, nationale Haftungsregime vorzusehen; das EU-Recht verpflichtet sie hierzu jedoch ausdrücklich nicht mehr.

Das NUGF leitet dennoch aus einzelnen Bestimmungen der überarbeiteten CSDDD, welche lediglich minimale Vorgaben für den Fall enthalten, dass ein Mitgliedstaat freiwillig ein nationales Haftungsregime einführt, eine eigenständige Rechtfertigung für ein umfassendes und weitreichendes schweizerisches Spezialhaftungssystem mit einer faktischen Konzernhaftung ab. **Damit wird aus einer subsidiären und konditionalen Regelungssystematik eine Grundlage für ein eigenständiges, besonders weitgehendes Spezialhaftungsregime konstruiert, obwohl der europäische Gesetzgeber gerade von einer verpflichtenden Harmonisierung Abstand genommen hat.** Es ist nicht davon auszugehen, dass umfassende Spezialhaftungen in Europa zum Regelfall werden. Deutschland hat eine solche Haftung im Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz ausdrücklich ausgeschlossen (§ 3 Abs. 3 LkSG). Frankreich kennt mit dem „Plan de Vigilance“ zwar seit 2017 ein Haftungsmodell, die praktische Bedeutung bleibt bislang jedoch begrenzt und die Mechanik ist nicht direkt mit dem Ansatz des NUGF vergleichbar.

Auch in der Schweiz war die Konzernhaftung der zentrale Streitpunkt der Volksabstimmung zur Konzernverantwortungsinitiative 2020. Insbesondere die vorgesehenen Eingriffe in die Beweislast zulasten beklagter Unternehmen wurden damals als rechtsstaatlich problematisch wahrgenommen und waren ein wesentlicher Grund für die Ablehnung der Initiative. Der parlamentarische Gegenvorschlag (OR 964a–964l) verzichtete deshalb bewusst auf eine allgemeine Konzernhaftung.

Das NUGF führt eine solche Haftung nun faktisch wieder ein – obwohl weder das geltende EU-Recht noch die Bilateralen III dies verlangen. Der entscheidende politische Treiber hierfür scheint vielmehr die neue Konzernverantwortungsinitiative zu sein. Damit droht der indirekte Gegenvorschlag seine eigentliche Funktion zu verlieren: Statt einen ausgewogenen und mehrheitsfähigen Ausgleich zu schaffen, übernimmt er zentrale und insbesondere die problematischsten und politisch am kontroversesten diskutierten Forderungen der alten und neuen Konzernverantwortungsinitiative selbst. Gleichzeitig wird dies als Kompromiss deklariert. Dies ist politisch wie rechtsstaatlich höchst problematisch.

2 Die fünf Grundprobleme des NUGF

economiesuisse hat den Vorentwurf anhand von fünf grundlegenden Kriterien beurteilt. Das NUGF erfüllt keines davon. Hinzu kommt, dass der Entwurf vier Elemente kombiniert, die bereits für sich genommen international kaum oder überhaupt keine Vorbilder kennen und in ihrer Kumulation einen regulatorisch hochproblematischen Systembruch darstellen:

- die Schaffung einer neuen Aufsichtsbehörde mit aussergewöhnlich weitreichenden Eingriffsbefugnissen – bis hin zu Organentmachtung, Gewinnabschöpfung und Zwangsauflösung –, wodurch bisher grundsätzlich nicht regulierte Unternehmen ausserhalb des Finanzsektors faktisch wie regulierte Industrien behandelt würden;
- eine weitgehende direkte Haftung schweizerischer Muttergesellschaften für weltweite Tochtergesellschaften nach schweizerischem Recht, dies ohne entsprechende Sicherheitsmassnahmen zur Verhinderung von Missbrauch und obwohl die EU gerade von einem harmonisierten Haftungsregime Abstand genommen hat;
- die Einführung discovery-ähnlicher Instrumente auf Grundlage blosser Glaubhaftmachung, was dem schweizerischen Zivilprozessrecht strukturell fremd ist;
- sowie eine verbindliche Generalversammlungsabstimmung über Nachhaltigkeitsberichte, deren aktienrechtliche Einordnung und Rechtsfolgen bei Ablehnung ungeklärt bleiben.

Vor diesem Hintergrund stellen sich fünf zentrale Fragen:

1) Ist eine weitgehende Angleichung an das EU-Recht für die Schweiz überhaupt sinnvoll?

Diese Grundsatzfrage bleibt im Vorentwurf unbeantwortet. Weder die Bilateralen III noch andere völkerrechtliche Verpflichtungen zwingen die Schweiz zur Übernahme der CSDDD, insbesondere nicht im Bereich von Haftung, Aufsicht und Gesellschaftsrecht. Die Schweiz verfügt bewusst über regulatorischen Handlungsspielraum und sollte diesen im internationalen Standortwettbewerb differenziert nutzen.

- 2) Ist das europäische Regelwerk überhaupt genügend gefestigt, um als Massstab zu dienen?**
Nein. Mit dem Omnibus I hat die EU zentrale Elemente der ursprünglichen CSDDD grundlegend revidiert. Gleichzeitig hat bislang kein EU-Mitgliedstaat die Richtlinie umgesetzt, ein erster Entwurf liegt erst aus Finnland vor (hierzu unten im Detail). Wie die nationalen Regime schlussendlich konkret ausgestaltet werden, ist weitgehend offen; einzelne Staaten hatten bereits zuvor erklärt, keinen substanziellen Anpassungsbedarf zu sehen. Das NUGF reguliert damit faktisch auf Vorrat für eine europäische Praxis, die in dieser Form möglicherweise nie entstehen wird.
- 3) Führt das NUGF die Schweiz in eine weltweit einzigartig weit regulierte Rolle?**
Ja. Der Entwurf übernimmt selektiv die strengsten Elemente der ursprünglichen CSDDD, dem im Bereich Nachhaltigkeitsregulierung weltweit am weitesten gehenden Regelwerk, verschärft diese zusätzlich und kombiniert sie mit eigenständigen schweizerischen Sonderlösungen inspiriert von der ersten und der zweiten Konzernverantwortungsinitiative. Damit geht das NUGF in mehreren Punkten über das hinaus, was derzeit in der EU gilt oder realistischerweise zu erwarten ist. Standortpolitisch ist dies ausserordentlich riskant und auch widersprüchlich – **insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Bundesrat lange selbst betont hat, nicht über das europäische Niveau hinausgehen zu wollen.**
- 4) Legt das NUGF die überarbeitete CSDDD sachgerecht aus?**
Nein. Der Entwurf stützt sich teilweise auf verbliebene Regelungsreste der überarbeiteten CSDDD, obwohl die politische Entwicklung in der EU klar in eine andere Richtung weist. Besonders deutlich zeigt sich dies bei der Haftung: Obwohl die EU das harmonisierte Haftungsregime bewusst gestrichen hat, konstruiert das NUGF aus einzelnen residualen Bestimmungen eine Rechtfertigung für ein eigenständiges und weitreichendes schweizerisches Haftungssystem.
- 5) Übernimmt das NUGF die zentralen Entlastungen des Omnibus I?**
Nein. Der Omnibus I hat unter anderem den Due-Diligence-Zyklus auf mindestens fünf Jahre verlängert, das europäische Haftungsregime gestrichen, die Eingriffsnorm aufgehoben, regulierte Finanzunternehmen für ihre nachgelagerte Aktivitätskette ausgenommen sowie die obligatorische Klimatransitionspflicht entfernt. Keine dieser wesentlichen Entlastungen wird im NUGF übernommen resp. im Falle der Finanzunternehmen lediglich im Erläuternden Bericht angetönt.

3 Sorgfaltspflichten: Überschliessend im Verhältnis zur CSDDD und Normkollision

3.1 Fehlende Grundlage: Standards noch nicht bestimmt (Art. 4 Abs. 3, Art. 5 NUGF)
Das NUGF verpflichtet Unternehmen zur Einhaltung umfassender Sorgfaltspflichten (Art. 4 NUGF) und knüpft an deren Verletzung weitreichende Rechtsfolgen, insbesondere zivilrechtliche Haftung (Art. 16 NUGF), Verwaltungssanktionen von bis zu 3 % des weltweiten Umsatzes (Art. 31 NUGF) sowie Gewinneinzehungen (Art. 30 Abs. 6 NUGF). Gleichzeitig überlässt der Entwurf die Bestimmung der massgeblichen internationalen Standards vollständig dem Bundesrat (Art. 4 Abs. 3 NUGF).

Damit stehen die konkreten materiellen Pflichten, an welche erhebliche Haftungs-, Sanktions- und Eingriffsfolgen geknüpft werden, zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes gerade nicht fest. Der Gesetzgeber delegiert die inhaltliche Definition zentraler Pflichten faktisch an die Exekutive. Dies wirft erhebliche rechtsstaatliche Fragen auf und steht in einem Spannungsverhältnis zum Bestimmtheitsgebot als Kernelement des Legalitätsprinzips.

Zusätzliche Rechtsunsicherheit entsteht durch Art. 5 NUGF. Auch dort wird die Frage, welche Regelwerke als „gleichwertig“ anerkannt werden, dem Bundesrat überlassen. Für die betroffenen Unternehmen bleibt damit in zentralen Bereichen unklar, welche Standards tatsächlich massgeblich sind, und welche Anforderungen erfüllt werden müssen, um Haftungs- und Sanktionsrisiken zu vermeiden.

Die durch Art. 5 NUGF vordergründig gewährte Äquivalenzoption ist in der Praxis eine Scheinlösung.

Der erläuternde Bericht stellt klar, dass Art. 16 NUG auch für Unternehmen gilt, die von Art. 5 NUG Gebrauch machen: Die Verletzung eines gleichwertigen ausländischen Regelwerks führt nach Schweizer Recht zur Haftung. Art. 30 Abs. 1 NUG hält die Aufsichtsbehörde auch in diesen Fällen für zuständig. Die Abgrenzungsfragen sind damit formell beantwortet — die Antworten sind jedoch strukturell unhaltbar. Wer von Art. 5 NUG Gebrauch macht, tauscht eine Schweizer Sorgfaltspflicht gegen eine ausländische — behält aber die Schweizer Haftung und Aufsicht. Das ergibt ein Konstrukt, das kein Rechtsordnungsgefüge kennt: Verhaltenspflichten nach fremdem Recht, Sanktionen nach Schweizer Recht, Auslegung durch eine Behörde ohne institutionelle Zuständigkeit für das massgebliche ausländische Regelwerk. Die RNAB müsste in eigener Kompetenz beurteilen, ob ein Unternehmen die EU-CSDDD, das deutsche LkSG oder ein britisches Pendant korrekt angewendet hat — für keine dieser Fragen ist sie zuständig, ausgebildet oder legitimiert.

Die Optionalität beseitigt die regulatorische Belastung damit nicht. Sie verlagert sie in eine Gemengelage, in der weder Unternehmen noch Behörden noch Gerichte mit hinreichender Rechtssicherheit bestimmen können, welche Verhaltenspflichten im Einzelfall massgeblich sind und wie ihre Verletzung nach Schweizer Recht zu beurteilen ist. Gemessen an der erklärten Zielsetzung — Entlastung durch Anerkennung gleichwertiger Regelwerke — ist Art. 5 NUG in seiner vorliegenden Ausgestaltung eine Verschlechterung gegenüber einer einfachen, einheitlichen Schweizer Regelung.

3.2 Neun kumulierte Vollpflichten ohne Verhältnismässigkeitsvorbehalt (Art. 6 NUG)

Art. 6 Abs. 1 NUG postuliert zwar einen risikobasierten Ansatz. Dieser Grundsatz wird im weiteren Aufbau der Bestimmung jedoch weitgehend wieder relativiert. Art. 6 Abs. 2 NUG statuiert neun gleichrangige Vollpflichten (lit. a–i), ohne einen ausdrücklichen Verhältnismässigkeitsvorbehalt vorzusehen. Der risikobasierte Ansatz wirkt damit faktisch lediglich auf der Ebene der Risikoidentifikation nach Abs. 3, nicht jedoch hinsichtlich Umfang und Intensität der konkret geschuldeten Massnahmen.

Gerade hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zur CSDDD. Diese verlangt ausdrücklich „geeignete“ und verhältnismässige Massnahmen, die sich an Art, Schwere und Wahrscheinlichkeit der Risiken orientieren. Das NUG droht demgegenüber, unabhängig von konkreter Einflussmöglichkeit oder tatsächlichem Risikogehalt einen umfassenden Pflichtenkatalog auszulösen. Dies ist nicht bloss ein redaktioneller Unterschied, sondern in der praktischen Anwendung der Unternehmen von erheblicher Bedeutung.

Hinzu kommt, dass das NUG eine zentrale Entlastung des Omnibus I nicht übernimmt: Nach Art. 8 Abs. 2 CSDDD dürfen Unternehmen bei gleichrangigen Risiken ihre Sorgfaltsprüfung ausdrücklich auf direkte Geschäftspartner (Tier 1) priorisieren. Das NUG kennt keine vergleichbare Priorisierungsregel. Dadurch öffnet sich der Umfang der Sorgfaltsprüfungspflichten potenziell weit in die globale Wertschöpfungskette hinein – auch dort, wo Unternehmen faktisch nur begrenzte Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten besitzen.

Im Sinne einer kohärenten und risikobasierten Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten wäre eine Ausnahmeklausel analog zu Art. 7 Abs. 2 VSoTr zu prüfen. Unternehmen sollten von den Sorgfaltspflichten befreit werden, sofern nur geringe Risiken im Bereich Menschenrechte und Umwelt bestehen. Von einem geringen Risiko sollte insbesondere dann ausgegangen werden können, wenn Produkte aus der Schweiz oder aus anderen Ländern mit vergleichbar tiefem Risikoprofil bezogen werden oder wenn Dienstleistungen in der Schweiz, beziehungsweise in solchen Ländern erbracht werden.

Die Sicherstellungspflicht nach Art. 6 Abs. 3 lit. c VE-NUG geht demgegenüber zu weit. Der Begriff «sicherstellen» suggeriert eine Kontroll- und Durchsetzungspflicht gegenüber Geschäftspartnern, die im gewöhnlichen Lieferantenverhältnis weder rechtlich noch faktisch realistisch ist. Eine solche Pflicht würde die Verantwortung des Unternehmens über den eigenen Einflussbereich hinaus ausdehnen und einen tiefen Eingriff in die Geschäftsautonomie der Vertragspartner voraussetzen. Sachgerechter wäre eine Formulierung, die auf angemessene, risikobasierte Bemühungen abstellt, etwa auf das Ergreifen geeigneter Massnahmen im Rahmen des tatsächlich bestehenden Einflussvermögens.

3.3 Fehlende Flexibilisierung der Überwachungsintervalle und Reasonable-Assurance-Vorbehalt (Art. 6 Abs. 2 Bst. i und Art. 7 Abs. 4 NUG)

Art. 6 Abs. 2 Bst. i VE-NUFG verpflichtet sorgfaltspflichtige Unternehmen, „die Wirksamkeit der Massnahmen [zu] überwachen“. Der Vorentwurf legt dafür kein Intervall fest; die Überwachung ist als Dauerpflicht ausgestaltet. Die CSDDD nach Omnibus I (Art. 15) hat die entsprechende periodische Wirksamkeitsbewertung demgegenüber ausdrücklich von jährlich auf mindestens alle fünf Jahre gestreckt — anlassbezogen früher bei wesentlichen Veränderungen, neuen negativen Auswirkungen oder Anzeichen mangelnder Wirksamkeit. Indem das NUG die EU-seitige Flexibilisierung nicht nachzeichnet, sondern eine intervalllose Daueraufsicht statuiert, entsteht für die betroffenen Unternehmen ein unbestimmtes Überwachungsregime, dessen Anforderungen potenziell über die EU-Vorgaben hinausgehen.

Art. 7 Abs. 4 VE-NUFG ermächtigt die Aufsichtsbehörde, abweichend von der grundsätzlich vorgesehenen Prüfung mit begrenzter Prüfsicherheit (Art. 13 Abs. 2), eine Prüfung mit hinreichender Sicherheit (Reasonable Assurance) zu verlangen. Omnibus I hat das Reasonable-Assurance-Erfordernis aus der europäischen CSRD-Regelung vollständig und dauerhaft gestrichen; eine spätere Anhebung des Prüfniveaus ist nicht mehr vorgesehen. Das NUG eröffnet diese Möglichkeit dennoch — ohne im Gesetz Tatbestandsvoraussetzungen oder Ermessensleitplanken zu definieren, unter denen die Aufsichtsbehörde von Limited auf Reasonable Assurance hochschalten darf. Dies schafft Rechtsunsicherheit, zumal international harmonisierte Prüfstandards hierfür noch fehlen.

3.4 Swiss-Finish-Praxisänderung: Verbindliche GV-Abstimmung (Art. 14 Abs. 3 NUG)

Art. 14 Abs. 3 NUG erklärt die Abstimmung der Generalversammlung über den Nachhaltigkeitsbericht neu für verbindlich. Dies stellt einen grundlegenden Systemwechsel dar. Bereits heute führen praktisch alle betroffenen Unternehmen konsultative („say on climate“ bzw. „say on sustainability“) Abstimmungen durch. Weshalb diese bewährte Praxis nun zwingend in eine rechtlich verbindliche Beschlussfassung überführt werden soll, wird im Vorentwurf nicht nachvollziehbar begründet. Ein vergleichbares Modell besteht auch im europäischen Recht nicht.

In der praktischen Wirkung greift die Bestimmung tief in die aktienrechtliche Kompetenzordnung ein. Die Erstellung und Ausgestaltung der Berichterstattung gehört zum Verantwortungsbereich des Verwaltungsrats und berührt nicht delegierbare Kompetenzen nach OR Art. 716a. Durch die verbindliche GV-Abstimmung entsteht faktisch ein Spannungsverhältnis zwischen strategischer Leitungs- und Organisationsverantwortung des Verwaltungsrats und einer inhaltlichen Genehmigungskompetenz der Generalversammlung.

Besonders problematisch ist schliesslich, dass die Rechtsfolgen einer Ablehnung des Nachhaltigkeitsberichts vollständig ungeklärt bleiben. Der Entwurf beantwortet insbesondere nicht, ob und in welchem Umfang ein abgelehnter Bericht überarbeitet werden müsste, welche Konsequenzen sich für bereits erfüllte Offenlegungspflichten ergeben oder welche haftungs- und aufsichtsrechtlichen Folgen an eine Ablehnung geknüpft wären. Dies schafft erhebliche Rechtsunsicherheit in einem zentralen Bereich der Corporate Governance.

Ein weiteres Problem von Art. 14 Abs. 3 NUG betrifft ausländische Gesellschaften mit Verwaltungssitz in der Schweiz. Gemäss Art. 3 NUG gilt das Gesetz auch für nichtschweizerische Gesellschaften, die ihre Hauptverwaltung oder ihren tatsächlichen Hauptsitz in der Schweiz haben. Deren interne Kompetenzordnung — wer was beschliesst, welche Organe welche Befugnisse haben — richtet sich nach dem Recht des Gründungsstaats (Art. 154 IPRG). Art. 14 Abs. 3 NUG schreibt vor, dass der Nachhaltigkeitsbericht verbindlich durch das für die Genehmigung der Jahres- und Konzernrechnung zuständige Organ genehmigt werden muss. Für eine nach englischem Recht gegründete Ltd. mit Verwaltungssitz Zürich, eine niederländische NV oder eine luxemburgische SA kann dieses Organ nach dem jeweiligen Gründungsrecht fehlen, eine andere Zusammensetzung haben oder die entsprechende Kompetenz gar nicht besitzen. Die Gesellschaft steht dann vor der Situation, einer Schweizer Anforderung zu genügen, die sich mit ihrer gesellschaftsrechtlichen Struktur nicht in Einklang bringen lässt. Das eigentliche Problem ist nicht die abstrakte kollisionsrechtliche Frage, ob das NUG auf ausländische Gesellschaften anwendbar ist — das ist

es, soweit ein hinreichender Inlandsbezug besteht. Das Problem ist die praktische Unmöglichkeit der Normbefolgung: Betroffene Gesellschaften können nicht gleichzeitig dem Recht ihres Gründungsstaats und Art. 14 Abs. 3 NUGF entsprechen. Der erläuternde Bericht geht auf diesen Konflikt mit keinem Wort ein.

3.5 Kollision altes und neues Regime (Art. 4–7 vs. Art. 39–41 NUGF)

Das NUGF überführt die bestehenden Sorgfaltspflichten nach OR Art. 964j–964l zwar formal in Art. 39–41 des neuen Gesetzes, schafft dabei jedoch kein kohärentes und harmonisiertes Gesamtsystem. Vielmehr entstehen erhebliche systematische Widersprüche und Abgrenzungsprobleme.

Besonders problematisch ist zunächst die asymmetrische Ausgestaltung des Anwendungsbereichs. Während die Regelungen zur Kinderarbeit (Art. 39 Abs. 1 lit. b NUGF) ausdrücklich nur ausserhalb des allgemeinen Anwendungsbereichs von Art. 4 NUGF gelten sollen, fehlt eine entsprechende Einschränkung bei Konfliktmineralien. Grossunternehmen unterliegen damit potenziell gleichzeitig den allgemeinen HREDD-Pflichten nach Art. 4–7 NUGF sowie den spezialgesetzlichen Regelungen nach Art. 39–41 NUGF. Dies führt zu Überschneidungen und Mehrfachregulierungen ohne erkennbare systematische Rechtfertigung. Hinzu kommt eine grundlegende Inkonsistenz im Haftungssystem. Die zivilrechtliche Haftung nach Art. 16 NUGF knüpft ausschliesslich an Verletzungen der allgemeinen Pflichten nach Art. 4–7 NUGF an. Verstösse gegen die spezialgesetzlichen Sorgfaltspflichten nach Art. 39–41 NUGF lösen demgegenüber keine entsprechende Zivilhaftung aus. Für vergleichbare Sachverhalte entstehen damit unterschiedliche Haftungsfolgen, ohne dass dies materiell begründet würde.

Auch auf Ebene der Berichterstattung enthält der Entwurf Doppelspurigkeiten. Art. 7 NUGF und Art. 41 NUGF sehen parallele jährliche Berichtspflichten zu teilweise überschneidenden Sachverhalten vor, ohne eine Koordinations- oder Integrationsregel vorzusehen. Dies erhöht den administrativen Aufwand erheblich und erschwert eine konsistente Compliance-Architektur.

Schliesslich drohen erhebliche prozesstaktische Verzerrungen. Es ist absehbar, dass Kläger versuchen werden, Sachverhalte aus dem Bereich Konfliktmineralien oder anderer Spezialregelungen als allgemeine HREDD-Verletzungen nach Art. 4–7 NUGF zu qualifizieren, um Zugang zu den erweiterten prozessualen Instrumenten des Gesetzes zu erhalten – insbesondere zu discovery-ähnlichen Offenlegungspflichten nach Art. 19 NUGF sowie zur Solidarhaftung nach Art. 17 NUGF. Dadurch entstehen zusätzliche Abgrenzungsunsicherheiten und erhebliche Rechtsrisiken.

Im Ergebnis entsteht für Unternehmen ein erheblicher Druck, aus Gründen der Rechtssicherheit vorsorglich jeweils den strengsten denkbaren Massstab aus den unterschiedlichen und teilweise widersprüchlichen Pflichtensystemen anzuwenden. Dies verschärft die regulatorische Belastung zusätzlich.

Besonders ins Gewicht fällt dabei, dass die Schweiz bereits heute im Bereich der Sorgfaltspflichten betreffend Kinderarbeit über ein im internationalen Vergleich aussergewöhnlich weitreichendes Regime verfügt. In der Kombination mit den zusätzlichen Haftungs-, Aufsichts- und Verfahrenselementen des NUGF droht damit ein Regulierungsniveau, das im globalen Vergleich nochmals deutlich über das hinausgeht, was selbst mit der Vorlage ursprünglich angestrebt werden sollte.

3.6 KMU-Schutz: Die «nur 30 Grossunternehmen»-Aussage ist irreführend

Der Bundesrat kommuniziert, das NUGF betreffe aufgrund der Schwellenwerte nach Art. 4 NUGF lediglich rund 30 Grossunternehmen (> 5'000 Vollzeitstellen und > CHF 1,5 Mrd. Umsatz). Diese Darstellung greift jedoch deutlich zu kurz und ist als Massstab für die tatsächlichen Auswirkungen des Gesetzes sachlich irreführend. Art. 6 NUGF verpflichtet die direkt erfassten Unternehmen, ihre Geschäftspartner entlang der Wertschöpfungskette in die Sorgfalts- und Complianceprozesse einzubinden, entsprechende Anforderungen vertraglich weiterzugeben und deren Einhaltung zu überwachen. Damit entfaltet das Gesetz zwangsläufig erhebliche indirekte Wirkungen weit über den formellen Anwendungsbereich hinaus. Die Erfahrungen mit dem deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) zeigen deutlich, dass solche Regelungen in der Praxis zu einem umfassenden „Trickle-down-Effekt“ führen. Grossunternehmen geben ihre

Compliance-, Reporting- und Dokumentationspflichten systematisch an Zulieferer und Geschäftspartner weiter – unabhängig davon, ob diese selbst unmittelbar vom Gesetz erfasst werden. Betroffen sind dadurch insbesondere KMU, die faktisch gezwungen werden, umfangreiche Vertrags-, Reporting- und Kontrollanforderungen ihrer grösseren Kunden zu erfüllen. Das NUGF würde damit nicht nur eine kleine Zahl grosser Unternehmen betreffen, sondern mittelbar weite Teile der exportorientierten Schweizer Wirtschaft. Gerade für KMU entsteht dadurch ein erheblicher administrativer, finanzieller und rechtlicher Zusatzaufwand, obwohl sie selbst formell gar nicht dem Gesetz unterstehen.

Die in Art. 6 Abs. 4 VE-NUFG vorgesehene Erleichterung für KMU greift zu kurz und kann in der Praxis sogar gegenteilige Effekte auslösen. Unternehmen, die den Sorgfaltspflichten nach Art. 4 ff. VE-NUFG unterstehen, werden bei der Umsetzung ihrer Pflichten auf verlässliche Informationen und Nachweise entlang der Liefer- und Wertschöpfungskette angewiesen sein. Es besteht daher das Risiko, dass sie künftig bevorzugt mit grossen Unternehmen zusammenarbeiten, die selbst dem NUGF unterstehen, über entsprechende Compliance-Strukturen verfügen und die verlangten Informationen standardisiert bereitstellen können.

Für KMU kann dies erhebliche Nachteile zur Folge haben. Gerade weil sie formal entlastet werden sollen, könnten sie faktisch als Geschäftspartner weniger attraktiv werden, wenn sie die von ihren Kunden verlangten Informationen nicht in gleicher Weise liefern können. Die vorgesehene Erleichterung droht damit, KMU nicht wirksam zu schützen, sondern sie mittelbar aus Lieferketten zu verdrängen oder zusätzlichen, vertraglich weitergereichten Pflichten auszusetzen. Dieser Effekt ist bei der Ausgestaltung der Ausnahmebestimmung stärker zu berücksichtigen.

3.7 Nachhaltigkeitsberichterstattung: Massives Swiss-Finish-Paket mit unpassender institutioneller Einbindung

Das NUGF enthält ein umfassendes Berichterstattungsregime (Art. 9–14 NUGF), das über die Forderungen des EU-Omnibus I hinausgeht und zentrale Eingaben aus der Vernehmlassung zur OR-Revision 2024 ignoriert. Es addiert zudem im Bereich der Prüfung und Aufsicht Anforderungen, für die es weder Praxisgrundlagen noch geeignete institutionelle Strukturen gibt.

3.8 Abweichungen von der OR-Vernehmlassung 2024

economiesuisse hat in ihrer Stellungnahme zur Vernehmlassung über die OR-Revision betreffend Transparenz über Nachhaltigkeitsaspekte vom 17. Oktober 2024 klare und breit abgestützte Forderungen formuliert. Diese orientierten sich sowohl an den Positionen der Schweizer Wirtschaft als auch an der internationalen regulatorischen Entwicklung. Das NUGF übernimmt keine dieser zentralen Anliegen.

- a) Keine ausdrückliche Anerkennung des ISSB-Standards:
economiesuisse forderte die explizite Anerkennung der ISSB-Standards (IFRS S1/S2) als gleichwertige Alternative zu den europäischen ESRS-Standards. Die ISSB-Standards stellen ausserhalb der EU den international bedeutendsten Nachhaltigkeitsstandard dar und werden von wichtigen Schweizer Handelspartnern breit verwendet. Art. 12 NUGF verweist demgegenüber lediglich offen auf „in der EU verwendete Standards oder gleichwertige Standards“, ohne den ISSB ausdrücklich anzuerkennen. Dessen Gleichwertigkeit müsste somit erst nachträglich durch den Bundesrat festgestellt werden, was zusätzliche Rechtsunsicherheit schafft. Das Gleiche gilt für GRI (Global Reporting Initiative): Der Standard wird international breit angewendet, ist aber im Text des Art. 12 NUGF nicht explizit genannt. Auch hier müsste die Gleichwertigkeit erst nachträglich durch den Bundesrat festgestellt werden, was wiederum Rechtsunsicherheit schafft.
- b) Keine klare Begrenzung auf Limited Assurance:
economiesuisse sprach sich für Limited Assurance als angemessenes und international abgestimmtes Prüfungsniveau aus. Dies entspricht auch der Grundlogik der CSRD sowie dem globalen Konsens, wonach Reasonable Assurance für Nachhaltigkeitsberichte aufgrund fehlender etablierter Praxis- und Prüfstandards derzeit unverhältnismässig wäre. Zwar sieht Art. 13 Abs. 2 NUGF Limited Assurance als Grundmodell vor, gleichzeitig ermöglicht Art. 7 Abs. 4 NUGF der

Aufsichtsbehörde jedoch, im Einzelfall Reasonable Assurance anzuordnen – obwohl die hierfür erforderlichen harmonisierten Prüfstandards gegenwärtig noch gar nicht existieren. Auf die Möglichkeit, «reasonable assurance» anzuordnen, ist entsprechend zu verzichten.

- c) Fehlende Safe-Harbor-Regeln:
economiesuisse verlangte Safe-Harbor-Bestimmungen für zukunftsgerichtete Angaben, um zu verhindern, dass prospektive Nachhaltigkeitsinformationen prozesstaktisch gegen Unternehmen verwendet werden. Das NUGF enthält keine vergleichbare Schutzregelung. In Kombination mit den discovery-ähnlichen Offenlegungspflichten nach Art. 19 NUGF entsteht damit ein erhebliches Risiko, dass Nachhaltigkeitsberichte gezielt als Grundlage für weitreichende Offenlegungs- und Haftungsbegehren genutzt werden.
- d) Kein prinzipienbasierter Regulierungsansatz:
economiesuisse setzte sich für eine prinzipienbasierte Regulierung ein, welche Unternehmen einen angemessenen Ermessensspielraum bei der Anwendung und Umsetzung von Standards belässt. Das NUGF verfolgt demgegenüber einen stark regel- und eingriffsorientierten Ansatz. Zwar delegiert Art. 12 NUGF die Definition massgeblicher Standards an den Bundesrat, gleichzeitig erhält die Aufsichtsbehörde weitreichende Kompetenzen für verbindliche Einzelfallverfügungen. Dadurch entsteht kein flexibles und prinzipienbasiertes Regime, sondern ein detailliertes und potenziell stark interventionistisches Aufsichtssystem.

3.9 Verbindliche GV-Abstimmung (Art. 14 Abs. 3 NUGF): Erzwungener Praxiswechsel

Art. 14 Abs. 3 NUGF erklärt die Genehmigung des Nachhaltigkeitsberichts durch das „für die Genehmigung der Jahres- und Konzernrechnung zuständige Organ“ für zwingend verbindlich. Diese Bestimmung ist aus mehreren Gründen besonders problematisch.

- a) Praxiswechsel ohne sachliche Notwendigkeit
Praktisch alle betroffenen Schweizer Grossunternehmen führen heute auf konsultativer Basis im Sinne eines faktischen „say on sustainability“ Generalversammlungsabstimmungen über den Nachhaltigkeitsbericht durch. Diese Praxis hat sich etabliert und wird von Aktionären sowie institutionellen Investoren breit akzeptiert und aktiv genutzt. Ein Wechsel zu einer zwingend verbindlichen Abstimmung ist weder regulatorisch erforderlich noch international abgestützt.

Ein entsprechendes Pendant existiert insbesondere im europäischen Recht nicht: Die CSRD kennt keine verpflichtende Generalversammlungsabstimmung über Nachhaltigkeitsberichte. Aufschlussreich ist zudem die Parallele zum Vergütungsbericht beziehungsweise zur Vergütungspolitik. Auch dort handelt es sich um Themen mit erheblicher Governance-Relevanz und enger Verbindung zu nicht delegierbaren Verwaltungsratskompetenzen. Der Gesetzgeber hat sich dennoch bewusst für konsultative oder klar strukturierte Abstimmungsmodelle entschieden. Die bestehende Mechanik funktioniert: Die Generalversammlung kann Kritik oder Unzufriedenheit artikulieren, der Verwaltungsrat nimmt diese auf und adressiert sie im Folgejahr. Eine zwingend verbindliche Abstimmung über den Nachhaltigkeitsbericht schafft demgegenüber zusätzliche Rechtsunsicherheit, ohne einen erkennbaren Mehrwert zu generieren.

- b) Eingriff in nicht delegierbare Verwaltungsratskompetenzen
Die Bestimmung greift zudem tief in die aktienrechtliche Kompetenzordnung ein. Nach OR Art. 716a Abs. 1 Ziff. 7 trägt der Verwaltungsrat die unübertragbare und unentziehbare Verantwortung für die Oberaufsicht über die Strategie, Rechnungslegung und Berichterstattung. Die verbindliche Genehmigungskompetenz der Generalversammlung führt damit zu einer systematisch problematischen Hybridstruktur: Der Verwaltungsrat bleibt für Inhalt und Qualität des Nachhaltigkeitsberichts verantwortlich, während die Generalversammlung über dessen Genehmigung entscheidet. Wie diese Kompetenzaufteilung haftungsrechtlich und gesellschaftsrechtlich aufzulösen wäre, regelt das NUGF nicht.

c) Ungeklärte Rechtsfolgen bei Ablehnung des Berichts

Besonders gravierend ist schliesslich, dass das Gesetz keinerlei Klarheit darüber schafft, welche Rechtsfolgen eine Ablehnung des Nachhaltigkeitsberichts durch die Generalversammlung auslösen würde. Offen bleibt insbesondere:

- ob und innert welcher Frist ein neuer Bericht erstellt werden müsste;
- ob die Berichtspflichten nach Art. 9 NUGF trotz Ablehnung als erfüllt gelten;
- welche Auswirkungen sich auf die Prüfpflichten nach Art. 13 NUGF ergeben;
- ob eine Meldepflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde nach Art. 8 NUGF ausgelöst wird;
- sowie welche haftungs- oder strafrechtlichen Konsequenzen sich aus einer Ablehnung ergeben könnten.

Diese gesetzgeberische Leerstelle schafft erhebliche Rechtsunsicherheit und eröffnet zugleich neue Möglichkeiten für aktivistische Aktionärsstrategien, die weit über die eigentliche Funktion einer Nachhaltigkeitsberichterstattung hinausgehen.

3.10 Reasonable Assurance auf leerem Fundament (Art. 7 Abs. 4, Art. 13 NUGF)

Das Berichterstattungs- und Prüfreime des NUGF enthält zwei besonders problematische Elemente, die sowohl mit der internationalen Entwicklung als auch mit dem aktuellen Stand der Prüfungspraxis nur schwer vereinbar sind.

a) Fehlende institutionelle Grundlage für Limited Assurance

Art. 13 NUGF schreibt Limited Assurance als verbindlichen Grundstandard für die Prüfung der Nachhaltigkeitsberichterstattung vor. Gleichzeitig befinden sich die hierfür relevanten Prüf- und Assurance-Standards international noch im Aufbau. Auch auf europäischer Ebene sind die entsprechenden Vorgaben noch nicht finalisiert; die EU-Kommission muss harmonisierte Prüfstandards erst bis zum 1. Juli 2027 verabschieden. Damit fehlt derzeit eine konsolidierte Grundlage für eine einheitliche, nachvollziehbare und gerichtsfeste Prüfungspraxis. Revisionsgesellschaften verfügen gegenwärtig noch nicht über vollständig harmonisierte Standards, anhand derer Nachhaltigkeitsberichte konsistent geprüft werden könnten. Das NUGF schreibt damit ein Prüfreime verbindlich vor, dessen institutionelle und methodische Grundlagen international noch nicht abschliessend entwickelt sind.

b) Reasonable Assurance auf behördliche Einzelfallanordnung

Besonders weit geht Art. 7 Abs. 4 NUGF. Die Bestimmung erlaubt es der Aufsichtsbehörde, im Einzelfall eine Reasonable Assurance anzuordnen. Dabei handelt es sich um ein Prüfungsniveau, das funktional mit der Prüfung eines Jahresabschlusses vergleichbar ist und eine positive Prüfungsaussage voraussetzt („Der Bericht entspricht in allen wesentlichen Belangen dem angewendeten Regelwerk“) statt einer bloss negativen Feststellung im Sinne einer Limited Assurance („Es liegen keine Hinweise vor, dass der Bericht nicht entspricht“). Ein solches Prüfungsniveau wäre selbst nach der ursprünglichen Fassung der CSRD vor dem Omnibus I für keinen EU-Mitgliedstaat vor 2028 verpflichtend gewesen. Mit dem Omnibus I wurde das Erfordernis einer Reasonable Assurance aus der europäischen Regelung vollständig entfernt. Das NUGF ermöglicht eine solche Verschärfung dennoch auf Einzelfallbasis – ohne klar definierte gesetzliche Voraussetzungen, nach einem weitgehend offenen behördlichen Ermessen und obwohl die hierfür erforderlichen Prüfstandards noch gar nicht existieren.

c) Unverhältnismässige wirtschaftliche Auswirkungen

Die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Reasonable Assurance wären erheblich. Der entsprechende Prüfaufwand liegt erfahrungsgemäss deutlich über jenem einer Limited Assurance und kann bei grossen, international tätigen Konzernen mit komplexen Liefer- und Wertschöpfungsketten zusätzliche Kosten im Millionenbereich auslösen.

Eine behördliche Einzelfallanordnung mit potenziell massiven finanziellen Konsequenzen, ohne gesetzlich präzisierte Tatbestandsvoraussetzungen und ohne klare Begrenzung des Prüfungsumfangs, erscheint weder verhältnismässig noch rechtsstaatlich ausreichend determiniert.

4 Aufsicht: Stark interventionistischer Charakter und Schaffung paralleler Behörden

Die neue Aufsichtsbehörde verfügt nicht nur über aussergewöhnlich weitreichende Eingriffsbefugnisse, sondern wird auch weitgehend losgelöst von den bestehenden regulatorischen und institutionellen Strukturen konzipiert. Gerade für bereits spezialgesetzlich regulierte Branchen wie die Finanzwirtschaft stellen sich weitgehende Abgrenzungsfragen im Verhältnis zur FINMA, hierzu verweisen wir insbesondere auf die Stellungnahmen unserer Mitglieder Schweizerischer Versicherungsverband, Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) und Asset Management Association. Der Entwurf verzichtet darauf, die neue Behörde kohärent in die bestehende regulatorische Landschaft einzubetten oder die Schnittstellen zu bestehenden Zuständigkeiten nachvollziehbar zu regeln. Für die betroffenen Unternehmen bleibt damit weitgehend unklar, wie sich die Kompetenzen der RNAB zu jenen anderen Behörden verhalten, nach welchen Kriterien Zuständigkeiten abgegrenzt werden und wie mit widersprüchlichen Erwartungen oder parallelen Verfahren umzugehen wäre. Statt eines konsistenten und berechenbaren Vollzugsmodells entsteht damit ein fragmentiertes Aufsichtssystem mit erheblichen Rechtsunsicherheiten.

4.1 Neue Bundesbehörde ohne geklärte Koordination mit bestehender Aufsicht (Art. 20, 27 NUGF)
Art. 20 NUGF sieht die Schaffung einer neuen Eidgenössischen Revisions- und Nachhaltigkeitsaufsichtsbehörde (RNAB) vor, wobei sich deren institutionelle Struktur weitgehend am Modell der bestehenden Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) orientieren soll. Wie bereits dargelegt, erscheint die RAB jedoch bereits als institutionelles Vorbild für eine Nachhaltigkeitsaufsicht sachlich ungeeignet. Ihr gesetzlicher Auftrag, ihre Fachkompetenzen und ihre Vollzugserfahrung liegen im Bereich der Revisionsaufsicht – nicht im Bereich menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten, globaler Lieferketten oder internationaler Nachhaltigkeitsstandards.

Hinzu kommt, dass Art. 20 NUGF das Verhältnis der RNAB zu den bereits bestehenden Aufsichts- und Vollzugsstrukturen weitgehend ungeklärt lässt. Für betroffene Unternehmen droht damit eine regulatorische Mehrfachaufsicht durch parallel tätige Behörden und Verfahren. Je nach Sachverhalt wären künftig insbesondere involviert:

- die neue RNAB für Sorgfaltspflichten, Berichterstattung und Verwaltungssanktionen nach Art. 20–38 NUGF;
- die FINMA für ESG-bezogene Pflichten im Finanzsektor;
- das SECO im Bereich handels- und exportkontrollrechtlicher Fragestellungen;
- kantonale Gerichte bis hin zum Bundesgericht für zivilrechtliche Haftungsverfahren nach Art. 16–17 NUGF;
- sowie der Nationale Kontaktpunkt (NKP) für OECD-bezogene Beschwerdeverfahren.

Art. 27 NUGF beschränkt sich in diesem Zusammenhang im Wesentlichen auf eine allgemeine Informationsaustauschklausel. Eine materiell koordinierte Aufsichtssystematik oder Regeln zur Auflösung widersprüchlicher behördlicher Erwartungen und Vollzugspraxen fehlen vollständig. Für die betroffenen Unternehmen bleibt damit unklar, wie mit divergierenden Anforderungen, unterschiedlichen Risikobeurteilungen oder sich widersprechenden Anordnungen verschiedener Behörden umzugehen wäre. Dies schafft erhebliche Rechtsunsicherheit und erhöht das Risiko regulatorischer Inkonsistenzen sowie paralleler oder kumulativer Verfahren.

4.2 Eingriffsbefugnisse ohne EU-Vorbild (Art. 30 NUGF)

Art. 30 NUGF sieht Eingriffsbefugnisse vor, die in ihrer Reichweite deutlich über das hinausgehen, was im europäischen Nachhaltigkeitsrecht vorgesehen ist, und für die sich im Wesentlichen kaum vergleichbare internationale Vorbilder finden lassen.

Besonders weitreichend sind dabei insbesondere:

- Art. 30 Abs. 4 lit. b NUG: die Möglichkeit der Organenthebung beziehungsweise faktischen Entmachtung von Organmitgliedern;
- Art. 30 Abs. 4 lit. c NUG: die Möglichkeit der zwangsweisen Auflösung kontrollierter Unternehmen;
- Art. 30 Abs. 6 NUG: die Einziehung von Gewinnen im Zusammenhang mit Verstössen gegen Nachhaltigkeitspflichten – ein Instrument, das im Bereich des Nachhaltigkeitsaufsichtsrechts international praktisch ohne vergleichbares Pendant erscheint;
- Art. 30 Abs. 7 NUG: der Ausschluss von öffentlichen Beschaffungsverfahren für bis zu fünf Jahre.

Die Kumulation dieser Massnahmen verdeutlicht den aussergewöhnlich interventionistischen Charakter des vorgesehenen Aufsichtsregimes. Das NUG bewegt sich damit nicht mehr im Bereich klassischer Transparenz- und Sorgfaltspflichten, sondern nähert sich in seiner Eingriffsintensität sektorspezifischen Hochregulierungsregimen an, wie sie typischerweise dem Finanzmarkt-, Wettbewerbs- oder Sanktionsrecht vorbehalten sind. Besonders problematisch erscheint dies vor dem Hintergrund, dass die materiellen Pflichten des Gesetzes teilweise offen formuliert sind, sich die massgeblichen Standards erst nachgelagert durch Verordnung konkretisieren sollen und gleichzeitig erhebliche Auslegungsunsicherheiten bestehen. Der Entwurf kombiniert damit weitreichende Eingriffskompetenzen mit einem nur begrenzt determinierten Pflichtenkatalog – ein Spannungsverhältnis, das aus rechtsstaatlicher Sicht bedenklich erscheint.

4.3 Naming-and-shaming und Fernzugriff (Art. 29, 31–35 NUG)

Art. 31 sieht Verwaltungsanktionen von bis zu 3 % des weltweiten Umsatzes vor. Flankierend ermöglichen Art. 32 die Veröffentlichung der Verfügung und Art. 35 die Information über die Aufsichtstätigkeit (Naming-and-shaming). Eine derart weitreichende Sanktionssystematik ist dem schweizerischen Recht bislang weitgehend fremd und war bisher im Wesentlichen auf das Kartellrecht beschränkt. Das NUG überträgt damit Instrumente aus klassischen Hochregulierungsbereichen auf Unternehmen der allgemeinen Realwirtschaft, die bislang keiner vergleichbaren spezialgesetzlichen Aufsicht unterstanden. Besonders problematisch ist dabei, dass diese Sanktionen an Pflichten anknüpfen, deren konkreter Inhalt zum Zeitpunkt der Gesetzesverabschiedung teilweise noch gar nicht feststeht. Art. 4 Abs. 3 NUG delegiert die Definition zentraler materieller Standards an den Bundesrat. Gleichzeitig ermöglicht Art. 35 NUG die Veröffentlichung von Verfügungen bereits während laufender Verfahren. Unternehmen drohen damit erhebliche Reputationsschäden und faktische Vorverurteilungen, obwohl die massgeblichen Pflichten und deren Auslegung noch unklar sind. Dies verstärkt den Eindruck eines misstrauens- und sanktionsbasierten Aufsichtsansatzes, der die betroffenen Unternehmen faktisch unter einen generellen Verdacht regulatorischer Pflichtverletzungen stellt.

Hinzu kommen weitere aussergewöhnlich weitreichende Aufsichtsinstrumente. Art. 29 Abs. 3 NUG ermöglicht ausländischen Behörden unter bestimmten Voraussetzungen den Zugriff auf Daten schweizerischer Unternehmen. Art. 23 Abs. 2 NUG sieht Vor-Ort-Kontrollen im In- und Ausland vor. Ergänzt wird dies durch umfassende Dokumentations-, Mitwirkungs- und Offenlegungspflichten. In ihrer Gesamtheit schaffen diese Bestimmungen ein Aufsichtsregime von aussergewöhnlicher Eingriffsintensität, das bisher nicht regulierten Unternehmen ausserhalb des Finanzsektors auferlegt würde. Die Kombination aus offenen materiellen Pflichten, weitreichenden Untersuchungsbefugnissen, erheblichen Verwaltungsanktionen und internationaler Behördenkooperation wirft erhebliche rechtsstaatliche und verhältnismässigkeitsbezogene Fragen auf und findet in dieser Form kaum vergleichbare internationale Vorbilder.

4.4 Die RAB als ungeeignete Aufsichtsstelle (Art. 20–22 NUG)

Art. 20 Abs. 2 NUG sieht vor, dass der 7. Abschnitt des Revisionsaufsichtsgesetzes (RAG) sinngemäss auf die neue RNAB Anwendung findet. Damit soll faktisch auf die bestehende Struktur der Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) zurückgegriffen werden. Diese institutionelle Anknüpfung überzeugt jedoch weder sachlich noch systematisch.

Die RAB ist eine spezialgesetzliche Aufsichtsbehörde für Revisionsunternehmen und leitende Revisoren. Ihr gesetzlicher Auftrag konzentriert sich auf die Qualität von Revisionsprozessen, die Zulassung von Prüfungsgesellschaften sowie die Einhaltung revisionsrechtlicher Standards. Sie verfügt demgegenüber weder über institutionelle Erfahrung noch über spezifisches Fachwissen im Bereich Menschenrechtssorgfalt, globaler Lieferketten, Nachhaltigkeitsrisiken oder internationaler Umweltstandards. Die Aufsicht nach dem NUGF würde jedoch genau solche Kompetenzen voraussetzen. Entsprechendes Fachwissen liegt typischerweise bei spezialisierten Fachbehörden wie dem SECO, dem BAFU oder bei international koordinierten Fachgremien.

Hinzu kommt, dass die RAB strukturell nicht auf eine umfassende regulatorische Interaktion mit Unternehmen der Realwirtschaft ausgerichtet ist. Ihr Mandat betrifft ausschliesslich die Prüfbranche. Die sinngemässe Übertragung des Aufsichtsmodells des RAG auf ein völlig andersartiges Nachhaltigkeits- und Haftungsregime führt deshalb zu einem systematischen Fehlfitt zwischen Behörde und Regulierungsgegenstand.

Schliesslich verdeutlichen auch die Aufgaben nach Art. 21 NUGF die strukturelle Überforderung des vorgesehenen Aufsichtsmodells. Die Führung öffentlicher Register, die materielle Überprüfung von Sorgfaltspflichten sowie die Beurteilung komplexer Nachhaltigkeits- und Lieferkettenfragen verlangen spezialisiertes Nachhaltigkeits- und Menschenrechts-Know-how sowie eine enge fachliche Koordination mit den zuständigen Bundesstellen. Die RAB beziehungsweise eine auf dieser aufbauende RNAB ist hierfür institutionell nicht die geeignete Behörde. Bezeichnenderweise räumt das NUGF dieses Kompetenzdefizit in Art. 43c selbst ein: Die Übergangsbestimmung befreit die RAB für eine Dauer von zwei Jahren vom Erfordernis einschlägiger Praxiserfahrung im Bereich Nachhaltigkeitsaufsicht. Das bedeutet im Ergebnis, dass die Behörde ihre Aufsichtskompetenzen in einem hochkomplexen und haftungsrelevanten Rechtsgebiet erst durch die Praxis erwerben muss – auf Kosten der beaufsichtigten Unternehmen, die in dieser Anlaufphase faktisch die Aufgabe übernehmen, die Aufsichtsbehörde durch ihre eigene Compliance-Praxis zu schulen. Ein «learning by doing» auf Seiten der Regulierungsbehörde ist mit dem Grundsatz einer effektiven, rechtsstaatlich fundierten Aufsicht nicht zu vereinbaren.

Hinzu kommt, dass die vorgesehene Behördenstruktur zu einer problematischen Doppelfunktion der künftigen RNAB führen würde. Die heutige RAB beaufsichtigt die Revisionsgesellschaften. Die RNAB würde demgegenüber zusätzlich als Aufsichtsbehörde für die im NUGF geregelten Nachhaltigkeitspflichten eingesetzt. Damit erhielte sie die Möglichkeit, auf beaufsichtigte Unternehmen nicht nur direkt im Rahmen der NUGF-Aufsicht einzuwirken, sondern auch indirekt über ihre Aufsicht über die Revisionsgesellschaften, welche ihrerseits bei der Prüfung und Beurteilung der Nachhaltigkeitspflichten eine zentrale Rolle einnehmen.

Diese institutionelle Doppelrolle ist rechtsstaatlich und ordnungspolitisch problematisch. Sie bündelt Prüfungs-, Aufsichts- und Einflussmöglichkeiten in einer Weise, die zu einer übermässigen Machtkonzentration bei einer einzigen Behörde führt. Gerade weil die Revisionsgesellschaften gegenüber den Unternehmen eine wichtige Gatekeeper-Funktion ausüben, würde die RNAB über zwei Ebenen auf dieselben Unternehmensprozesse einwirken können. Eine solche Machtfülle erscheint weder erforderlich noch verhältnismässig und ist mit Blick auf klare Zuständigkeiten, institutionelle Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit der Prüfung kritisch zu beurteilen.

5 Haftung: verfehlte Verknüpfung von Haftung mit Sorgfaltsprüfung

5.1 Versteckte Umsetzung des Kerns der Forderungen der Konzernverantwortungsinitiative
Das 3. Kapitel des NUGF (Art. 15–19) schafft eine eigenständige und in dieser Form international aussergewöhnliche Spezialhaftung. Besonders bemerkenswert ist dabei, dass dieses Regime gerade keine Grundlage mehr im geltenden EU-Recht hat. Mit dem Omnibus I hat die EU das ursprünglich vorgesehene harmonisierte Haftungssystem der CSDDD bewusst in seinen Kernbestimmungen gestrichen. Das NUGF führt demgegenüber ein weitreichendes schweizerisches Spezialhaftungsregime eigenständig ein. **In seiner technischen Ausgestaltung weist dieses Haftungssystem erhebliche Parallelen zur neuen**

Konzernverantwortungsinitiative auf. Die Kombination aus weitreichender Muttergesellschaftshaftung, prozessualen Offenlegungsinstrumenten, extraterritorialer Anknüpfung und besonderen Verfahrensmechanismen entspricht weitgehend jener spezialhaftungstechnischen Logik, welche bereits die erste Initiative verfolgte und welche sich nun auch im Kern der zweiten Initiative wiederfindet.

Hinzu kommt, dass der Entwurf auch grosse Ähnlichkeiten mit jenem parlamentarischen Gegenvorschlag aufweist, der vor der Volksabstimmung über die erste Konzernverantwortungsinitiative diskutiert, letztlich jedoch nicht verabschiedet wurde. **Bemerkenswert ist dabei insbesondere, dass dieser damalige Vorschlag aus Sicht der Initianten bereits ausreichend gewesen wäre, um ihre Initiative zurückzuziehen.** Vor diesem Hintergrund erscheint fraglich, ob das NUGF noch die Funktion eines eigentlichen Gegenvorschlags erfüllt. In seiner praktischen Wirkung übernimmt der Entwurf vielmehr zentrale haftungsrechtliche Kernelemente jener Regulierungskonzepte, die politisch bereits hochumstritten waren, **beziehungsweise an der Urne keine Mehrheit fanden.**

5.2 Art. 15 NUGF – Variante 1: Expliziter Ausschluss mit entleerter Schutzwirkung

Variante 1 lautet: „Für die Haftung gelten die Bestimmungen des OR, soweit dieses Gesetz nichts anderes vorsieht. Unternehmen haften nicht für das Verhalten von Geschäftspartnern.“ Auf den ersten Blick könnte diese Formulierung den Eindruck erwecken, das Gesetz verzichte auf eine eigentliche Lieferketten- oder Konzernhaftung. Diese Schutzwirkung erweist sich bei systematischer Betrachtung jedoch als weitgehend illusorisch.

Art. 16 NUGF schafft eine eigenständige Verschuldenshaftung der Muttergesellschaft für die Verletzung ihrer eigenen Sorgfaltspflichten. Diese Haftung besteht unabhängig davon, ob Art. 15 Variante 1 die Haftung für das Verhalten von Geschäftspartnern formell ausschliesst. Der Haftungsanknüpfungspunkt wird damit von der unmittelbaren Verantwortung für Dritte auf die angeblich unzureichende Wahrnehmung eigener Sorgfaltspflichten verschoben. Hinzu kommt Art. 17 NUGF, welcher eine weitreichende konzernweite Solidarhaftung vorsieht. In der praktischen Wirkung kann der Kläger damit das wirtschaftlich stärkste Konzernunternehmen als Beklagte wählen, unabhängig vom konkreten Tatbeitrag oder der operativen Nähe zum behaupteten Schaden. Das gesellschaftsrechtliche Trennungsprinzip nach OR Art. 620 ff. wird dadurch faktisch aufgehoben.

Der in Variante 1 enthaltene Ausschluss der Haftung für Geschäftspartnerverhalten bleibt damit weitgehend deklaratorisch. Die eigentliche Haftungsarchitektur ergibt sich aus Art. 16 und 17 NUGF. Eine Interpretation von Variante 1 als materielle Entlastung wäre deshalb sachlich irreführend. Variante 1 ist abzulehnen, weil sie einen haftungsbegrenzenden Effekt suggeriert, den das Gesetz durch die nachfolgenden Bestimmungen unmittelbar wieder aufhebt.

5.3 Art. 15 NUGF – Variante 2: Vollständige Delegation an die Gerichte

Variante 2 beschränkt sich auf die Formulierung: „Für die Haftung gelten die Bestimmungen des OR, soweit dieses Gesetz nichts anderes vorsieht.“ Im Unterschied zu Variante 1 fehlt damit selbst der ausdrückliche Ausschluss einer Haftung für Geschäftspartnerverhalten.

Dies führt zu einer noch weitergehenden Rechtsunsicherheit. Die konkrete Reichweite der Haftung würde faktisch vollständig der gerichtlichen Rechtsfortbildung überlassen. Kläger könnten argumentieren, dass sich aus Art. 16 NUGF in Verbindung mit den Überwachungs- und Kontrollpflichten nach Art. 6 NUGF mittelbar eine Haftung auch für das Verhalten von Geschäftspartnern oder Tochtergesellschaften ergibt. Der Erläuternde Bericht enthält hierzu keine klaren Abgrenzungen. Damit entsteht ein erhebliches rechtsstaatliches Problem. Haftungsnormen müssen hinreichend bestimmt sein und klar definieren, welche Pflichtverletzungen welche Rechtsfolgen auslösen. Variante 2 delegiert diese zentrale Weichenstellung letztlich an die Gerichte. Die konkrete Ausgestaltung des Haftungsregimes würde damit wesentlich durch zukünftige Prozessführung, strategische NGO-Klagen und internationale Litigation-Finance-Strukturen geprägt.

Zugleich bleiben die eigentlichen Haftungsinstrumente – Solidarhaftung (Art. 17 NUGF), discovery-ähnliche Offenlegungspflichten (Art. 19 NUGF) sowie die extraterritoriale Eingriffsnorm nach Art. 139a/159a

IPRG – vollständig bestehen. Sie knüpfen sämtlich an Art. 16 NUG an und werden durch die unterschiedliche Formulierung von Art. 15 materiell kaum beeinflusst. Variante 2 ist deshalb ebenfalls abzulehnen. Sie lässt die Reichweite der Haftung in einem rechtsstaatlich problematischen Ausmass offen und überträgt den Gerichten faktisch eine rechtspolitische Gestaltungsfunktion, die dem Gesetzgeber selbst obliegen würde.

5.4 Das eigentliche Problem liegt in Art. 16–19 NUG

Die Wahl zwischen den beiden Varianten von Art. 15 NUG ist für die materielle Haftungsarchitektur letztlich von untergeordneter Bedeutung. Das eigentliche Problem liegt in den Art. 16–19 NUG selbst. Erst diese Bestimmungen schaffen in ihrer Kombination ein eigenständiges und aussergewöhnlich weitreichendes Haftungs- und Prozessregime.

Kernstück bildet Art. 16 NUG mit einer eigenständigen spezialgesetzlichen Verschuldenshaftung der Muttergesellschaft ausserhalb der klassischen Strukturen des Obligationenrechts. Art. 17 NUG ergänzt dies durch eine weitreichende konzernweite Solidarhaftung. Kläger erhalten dadurch die Möglichkeit, gezielt das wirtschaftlich leistungsfähigste Konzernunternehmen einzuklagen. Das gesellschaftsrechtliche Trennungsprinzip wird faktisch aufgehoben.

Art. 19 NUG führt zusätzlich discovery-ähnliche Offenlegungsmechanismen ein. Unternehmen könnten bereits auf Grundlage blosser Glaubhaftmachung verpflichtet werden, interne Risikoanalysen, Compliance-Berichte, Lieferkettendokumentationen und weitere sensible Unterlagen offenzulegen – noch bevor eine materielle Haftung überhaupt festgestellt wurde. Ein solches Instrument ist dem schweizerischen Zivilprozessrecht strukturell fremd und kennt auch im europäischen Recht kein vergleichbares Pendant. Gleichzeitig fehlen jene verfahrensrechtlichen Gegenmechanismen, welche etwa das US-Recht kennt, insbesondere attorney-client privilege, work-product-protection oder ausgeprägte Proportionalitätsbegrenzungen.

Hinzu tritt mit Art. 18 NUG eine aussergewöhnlich weitgehende Verjährungsregel. Die vorgesehene absolute Verjährungsfrist von zwanzig Jahren überschreitet die im internationalen Vergleich üblichen Fristen für Lieferketten- und Nachhaltigkeitshaftung deutlich. Selbst in Rechtsordnungen mit bestehenden Haftungsregimen bewegen sich die Fristen typischerweise im Bereich von zehn Jahren. Für Unternehmen hätte dies faktisch die Konsequenz, dass umfangreiche Lieferketten- und Compliance-Dokumentationen über Jahrzehnte gerichtsfest archiviert werden müssten.

In ihrer Gesamtheit schaffen Art. 16–19 NUG damit ein Haftungs- und Prozessregime ohne vergleichbares internationales Vorbild. Die Kombination aus spezialgesetzlicher Konzernhaftung, Solidarhaftung, discovery-ähnlichen Offenlegungspflichten, extraterritorialer Anknüpfung und aussergewöhnlich langen Verjährungsfristen führt zu einer strukturellen Überbelastung der gesamten Vorlage.

Die Probleme beschränken sich deshalb nicht auf einzelne Varianten oder Formulierungen innerhalb von Art. 15 NUG. Die Haftungsbestimmungen des 3. Kapitels belasten den Entwurf in seiner Grundarchitektur derart schwer, dass eine punktuelle Korrektur nicht ausreicht. Eine sachgerechte Lösung würde in jedem Fall und ungeachtet der zahlreichen weiteren Mängel im Entwurf eine vollständige Streichung der Art. 16–19 NUG voraussetzen.

5.5 Eingriffsnorm (Art. 139a/159a IPRG)

Art. 139a IPRG erklärt schweizerisches Recht für zwingend anwendbar auf HREDD-bezogene Ansprüche gegen Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz – unabhängig davon, wo sich der zugrunde liegende Sachverhalt ereignet hat. Damit schafft der Entwurf eine weitreichende extraterritoriale Kollisionsnorm mit globalem Anwendungsanspruch. Gerade bemerkenswert ist dabei, dass die EU die funktional vergleichbare Bestimmung in Art. 29 Abs. 7 CSDDD im Rahmen des Omnibus I bewusst gestrichen hat. Während sich die EU damit von einer weitreichenden extraterritorialen Eingriffsnorm distanziert hat, führt das NUG ein entsprechendes Instrument nun eigenständig in das schweizerische Recht ein.

Die praktische Folge wäre absehbar: Die Schweiz würde sich zu einem besonders attraktiven Gerichtsstand für internationale Lieferketten- und HREDD-Verfahren entwickeln. Dies dürfte weniger den tatsächlichen Zugang Geschädigter zur Justiz fördern als vielmehr strategisches Forum Shopping und klagetaktische Verfahren internationaler NGOs begünstigen. Besonders problematisch ist die extraterritoriale Wirkung eines solchen Regimes für einen kleinen und stark international verflochtenen Wirtschaftsstandort wie die Schweiz. Das Beispiel der Vereinigten Staaten zeigt, wie rasch einzelne Staaten oder Unternehmen im Rahmen geopolitischer oder regulatorischer Konflikte gezielt zum Präzedenzfall gemacht werden können.

Hinzu treten erhebliche operative Konflikte mit ausländischem Recht. So hat China mit den Dekreten Nr. 834 und 835 Ende März und Anfang April 2026 sogenannte Blocking Statutes geschaffen, welche bestimmte Due-Diligence- und Informationsbeschaffungsaktivitäten ausländischer Unternehmen in chinesischen Lieferketten einschränken, beziehungsweise unter Umständen sogar strafbewehrt untersagen. Unternehmen geraten damit potenziell in einen unmittelbaren Normenkonflikt: Einerseits sollen sie nach NUGF beziehungsweise europäischen HREDD-Regimen weitreichende Prüf- und Offenlegungspflichten erfüllen, andererseits können genau diese Handlungen in Drittstaaten rechtlich untersagt sein. Zusätzlich entstehen erhebliche Mehrjurisdiktionsrisiken. Durch parallele oder aufeinanderfolgende Verfahren in der Schweiz und in EU-Mitgliedstaaten wird strategisches Forum Shopping erleichtert. Unternehmen könnten mit identischen oder ähnlichen Sachverhalten gleichzeitig mehreren regulatorischen und haftungsrechtlichen Regimen ausgesetzt werden – ohne koordinierende Regeln zur Vermeidung widersprüchlicher Entscheidungen oder doppelter Belastungen.

Für international tätige Unternehmen muss es jedoch jederzeit möglich bleiben, ihre Geschäftstätigkeit in Übereinstimmung mit den jeweils anwendbaren Rechtsordnungen auszuüben. Das NUGF droht demgegenüber Konstellationen zu schaffen, in denen sich regulatorische Anforderungen verschiedener Jurisdiktionen gegenseitig widersprechen und praktisch kaum mehr konfliktfrei erfüllbar sind.

5.6 Fehlende Schutzmechanismen

Das NUGF verzichtet in mehreren zentralen Bereichen auf Schutzmechanismen und Begrenzungen, die selbst im europäischen Kontext als notwendig erachtet wurden. Dadurch entsteht ein Regime mit erheblichen Missbrauchs-, Eskalations- und Systemrisiken.

- a) Keine Einschränkung der Klagelegitimation
Die CSDDD knüpft die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen an das Vorliegen eines „legitimen Interesses“. Das NUGF enthält keine vergleichbare Begrenzung. Damit bleibt weitgehend offen, unter welchen Voraussetzungen Organisationen Verfahren unterstützen, koordinieren oder faktisch steuern können. Dies erhöht das Risiko strategischer und politisch motivierter Prozessführung erheblich.
- b) Kein Schutz gegenüber litigation-finance-getriebenen Verfahren
Das NUGF enthält keine spezifischen Schutzmechanismen gegenüber einer systematischen Nutzung des Haftungsregimes durch Litigation-Finance-Strukturen. Gerade die Kombination aus discovery-ähnlichen Offenlegungspflichten, potenzieller Solidarhaftung und einem attraktiven schweizerischen Gerichtsstand schafft erhebliche Anreize für finanzierungsgetriebene strategische Verfahren. Dies könnte zu einer eigentlichen Kommerzialisierung von Lieferketten- und Nachhaltigkeitsklagen führen.
- c) Kein ausdrücklicher Carve-out für den Finanzsektor
Der Omnibus I hat regulierte Finanzunternehmen für ihre nachgelagerte Aktivitätskette ausdrücklich und dauerhaft ausgenommen. Das NUGF enthält keine vergleichbare Klarstellung. Damit droht eine erhebliche Ausweitung von Sorgfalts- und Haftungspflichten auf Banken, Versicherungen und weitere Finanzintermediäre, obwohl diese bereits heute einem dichten spezialgesetzlichen ESG- und Aufsichtsregime unterstehen. Lediglich im Erläuternden Bericht wird kurz ange-tönt, dass der Finanzsektor entlastet sein soll. Die Vorgaben zu den Sorgfaltpflichten gemäss Art.

6 VE-NUFG sind insgesamt stark auf industrielle Produktionsbetriebe ausgerichtet und nur punktuell auf den Finanzsektor übertragbar. Für Finanzinstitute können die Vorgaben ausschliesslich für den eigenen Betrieb, d.h. insbesondere die Beschaffung, gelten. Daher sollte im Gesetz ausdrücklich klargestellt werden, dass das Anlagegeschäft (Vermögensverwaltungs- und Vermögensberatungsgeschäft), das Finanzierungsgeschäft, das Kapitalmarktgeschäft, kollektive Kapitalanlagen sowie weitere Bankgeschäfte der nachgelagerten Aktivitätskette zuzuordnen und entsprechend vom Anwendungsbereich der Sorgfaltspflichten ausgenommen sind. Dies entspricht der Systematik der CSDDD, die die nachgelagerte Wertschöpfungskette der Finanzdienstleister vom Sorgfaltspflichtenregime ausnimmt.

d) Gefährdung des Nationalen Kontaktpunkts (NKP)

Das schweizerische OECD-NKP-System basiert auf Kooperation, Mediation und konsensorientierter Konfliktlösung. Das Haftungs- und Verfahrensregime des NUFG – insbesondere Art. 16–19 – schafft demgegenüber starke Anreize, unmittelbar den konfrontativen Klageweg zu wählen. Die Kombination aus Haftungsrisiken, Offenlegungsinstrumenten und potenziellen Reputationswirkungen dürfte die Bedeutung des NKP als bewährtes und international anerkanntes Streitbeilegungsinstrument erheblich schwächen.

5.7 Struktureller Widerspruch: Sorgfaltsprüfung und Haftung schliessen sich gegenseitig aus
Das 3. Kapitel des NUFG (Art. 15–19) leidet nicht nur an technischen oder rechtsdogmatischen Mängeln einzelner Bestimmungen. Die Regelung weist einen grundlegenden strukturellen Widerspruch auf: Die Logik eines dynamischen Sorgfaltsprozesses und die Logik eines haftungsrechtlichen Verantwortlichkeitsregimes schliessen sich weitgehend gegenseitig aus.

Haftungsrecht funktioniert notwendigerweise rückwärtsgewandt und binär. Ein Gericht beurteilt ex post, ob ein Verhalten oder ein Prozess zu einem bestimmten Zeitpunkt ausreichend war oder nicht. Damit Haftung rechtsstaatlich legitim bleibt, müssen die relevanten Pflichten und Sorgfaltsmassstäbe für die betroffenen Unternehmen ex ante hinreichend erkennbar und bestimmbar sein. Haftung setzt damit einen relativ statischen, klar definierten Referenzmassstab voraus, an dem vergangenes Verhalten gemessen wird. Sorgfaltsprozesse im Bereich Menschenrechte und Nachhaltigkeit folgen hingegen einer grundlegend anderen Logik. Sie sind dynamisch, entwicklungsorientiert und zukunftsgerichtet. Ihr Zweck besteht gerade darin, Schwachstellen zu identifizieren, Risiken neu zu bewerten und bestehende Prozesse laufend zu verbessern. Wer eine neue Risikoanalyse anordnet, eine Gap-Analyse erstellt oder in einer Lieferantenbeziehung zusätzliche Verbesserungsmaßnahmen definiert, dokumentiert damit implizit, dass der bisherige Zustand unvollständig oder verbesserungsbedürftig war.

Genau diese Dynamik wird im NUFG jedoch zum haftungsrechtlichen Risiko. Die Kombination aus Art. 16 NUFG (Spezialhaftung), Art. 17 NUFG (Solidarhaftung) und insbesondere Art. 19 NUFG (discovery-ähnliche Offenlegungspflichten) führt dazu, dass interne Verbesserungsprozesse selbst zum potenziellen Angriffspunkt in späteren Verfahren werden. Interne Risikoanalysen, Audit-Protokolle, Gap-Assessments oder Eskalationsvermerke können bereits auf Grundlage blosser Glaubhaftmachung herausverlangt werden – noch bevor überhaupt eine materielle Haftung festgestellt wurde. Dadurch entsteht ein grundlegender Fehlanreiz. Die zentrale Frage innerhalb von Unternehmen verschiebt sich von: „Wie verbessern wir unsere Prozesse und adressieren Risiken möglichst offen?“ hin zu: „Wie dokumentieren wir so, dass daraus kein Haftungsrisiko entsteht?“ An die Stelle offener Lern- und Verbesserungsprozesse tritt Defensivdokumentation.

Die Konsequenzen wären regulatorisch erheblich. Nachhaltigkeits- und Compliance-Funktionen geraten zwangsläufig unter stärkeren Einfluss prozessualer Risikoabwägungen. Juristische Abteilungen übernehmen die Steuerung von Sorgfalts- und Lieferkettenprozessen zunehmend unter haftungsrechtlichen Gesichtspunkten. Offene Gap-Analysen, kritische interne Bewertungen oder bewusst dokumentierte Verbesserungsprozesse verlieren an Attraktivität, weil sie potenziell als spätere Beweismittel gegen das Unternehmen verwendet werden können. Das NUFG würde damit nicht primär bessere Sorgfalt fördern,

sondern die Bereitschaft zur offenen und ehrlichen Auseinandersetzung mit Risiken systematisch schwächen. Gerade jene Transparenz- und Verbesserungsprozesse, welche moderne HREDD-Regime eigentlich fördern wollen, würden durch das Haftungsmodell regulatorisch bestraft.

Dieser Widerspruch ist nicht bloss politischer Natur, sondern ergibt sich aus der Struktur der Regulierung selbst. Er erklärt, weshalb kein Staat mit einem ernsthaften Lieferkettensorgfaltsregime ein Haftungssystem vorsieht, das mit Art. 16–19 NUGF vergleichbar wäre. Vor diesem Hintergrund greift die Diskussion um die Varianten von Art. 15 NUGF zu kurz. Die strukturelle Problematik liegt nicht im Wortlaut des Grundsatzartikels, sondern in der Architektur der Art. 16–19 NUGF selbst. Beide Varianten belassen den grundlegenden Widerspruch zwischen dynamischem Verbesserungsprozess und retrospektiver Haftungslogik unverändert bestehen. Aber auch bei spezifischer Betrachtung sind die beiden Varianten klar abzulehnen.

6 Die finnische Umsetzung der CSDDD

Aufschlussreich ist ein Blick auf die finnische Umsetzung der CSDDD, weil Finnland — anders als die Schweiz — als EU-Mitgliedstaat zur Transposition verpflichtet ist und damit zeigt, was ein gebundener Gesetzgeber unter dem geltenden, durch die Omnibus-Richtlinie (EU) 2026/470 revidierten Unionsrecht für erforderlich hält.

Die nationale Umsetzung ist dort noch nicht abgeschlossen: Der Entwurf befand sich vom 30. April bis 24. Juni 2026 in der Vernehmlassung; die Regierungsvorlage ist für die Herbstsession 2026 angekündigt, die Anwendung beginnt gestaffelt ab Juli 2029. Bereits im Februar 2026 hatte Finnland seine Unterstützung für die Richtlinie auf Ratsebene mit der ausdrücklichen Begründung zurückgezogen, Teile des Regelwerks — namentlich Aspekte der Zivilhaftung — seien mit dem finnischen Recht nur schwer vereinbar. Im Entwurf wird zudem ausdrücklich festgehalten, dass eine über den EU-Mindeststandard hinausgehende Regulierung vermieden werden soll, um den administrativen Aufwand der Unternehmen gering zu halten. Diese zurückhaltende Grundhaltung prägt den vorliegenden Umsetzungsentwurf.

Inhaltlich verzichtet der Entwurf bewusst auf eine eigenständige Spezialhaftungsnorm. Nach seinem § 77 richtet sich die Haftung für Sorgfaltspflichtverletzungen nach dem allgemeinen finnischen Schadenersatzrecht (Vahingonkorvauslaki, 412/1974); für die Haftungsbegründung gelten die dort verankerten Grundsätze von Vorsatz und Fahrlässigkeit, und die Beweislast für Schaden, Kausalität und Verschulden verbleibt vollumfänglich bei der klagenden Partei. Der Entwurf hält ausdrücklich fest, dass das Vahingonkorvauslaki bereits das in Art. 29 Abs. 2 CSDDD vorgesehene Prinzip der vollen Entschädigung enthält — eine über das geltende Deliktsrecht hinausgehende Haftungsnorm wird gerade nicht für nötig erachtet. Finnland bleibt damit beim Äquivalent zum schweizerischen Art. 41 OR, ohne Beweislastumkehr.

Auch über die Geschäftsherrenhaftung ergibt sich kein weitergehendes Einstehen. Das finnische Recht kennt in Kapitel 3 des Vahingonkorvauslaki eine Anstellungs- bzw. Geschäftsherrenhaftung, die dem schweizerischen Art. 55 OR funktional entspricht. Dabei handelt es sich um eine gegenüber der gewöhnlichen Verschuldenshaftung (Art. 41 OR) strengere Haftung: Der Geschäftsherr haftet für seine Hilfspersonen kausal, sofern er sich nicht hinsichtlich Auswahl, Instruktion und Überwachung entlastet, ohne dass der Geschädigte ihm ein eigenes Verschulden nachweisen müsste. Gerade dieses schärfere Instrument wendet das finnische Recht jedoch — wie das schweizerische — nur auf Arbeitnehmer und arbeitnehmerähnliche Hilfspersonen an, nicht auf rechtlich selbständige Tochtergesellschaften oder Lieferkettenpartner. Eine eigentliche Konzernhaftung ist dem finnischen Recht fremd: Eine Muttergesellschaft haftet grundsätzlich nicht für Handlungen oder Unterlassungen ihrer Tochter. Der Durchgriff (piercing the corporate veil) ist zwar richterrechtlich anerkannt, aber als eng begrenzte Ausnahme ohne gesetzliche Grundlage ausgestaltet; die Rechtsprechung verlangt einen strengen dreiteiligen Nachweis — Kontrolle, missbräuchliche Verwendung der Gesellschaftsform und daraus resultierender Schaden — und behält das Instrument eklatanten Missbrauchsfällen vor, etwa der künstlichen Auslagerung von Haftungsrisiken auf eine beherrschte Gesellschaft. Ein Einstehen der Mutter für blosse Sorgfaltspflichtverletzungen in der Lieferkette lässt sich darüber gerade nicht begründen. Soweit das finnische Recht eine Mithaftung der Muttergesellschaft kennt, erfolgt dies punktuell und bereichsspezifisch durch Spezialgesetze (etwa im

Umweltschädenrecht, im Wettbewerbsrecht und im Insolvenzrecht) — und nicht als allgemeine Lieferkettenhaftung, auf die der Umsetzungsentwurf bewusst verzichtet.

Auch in den flankierenden Bestimmungen bleibt der Entwurf zurückhaltend. Die Offenlegung von Beweismitteln (§ 78) wird an ausdrückliche Verhältnismässigkeitschranken gebunden, und die Holdingstruktur bleibt über eine Exemption-Regelung (§§ 9–10) intakt: Die oberste Muttergesellschaft kann von den Pflichten befreit werden, wenn ihre Haupttätigkeit im Halten von Anteilen besteht und sie nicht in die operative Führung eingreift, sofern eine designierte EU-Tochter die Pflichten übernimmt; ein Einstehen für allein durch einen Geschäftspartner verursachte Schäden besteht demgegenüber nicht.

Der Vergleich macht das Ausmass des schweizerischen Sonderwegs sichtbar. Während Finnland als verpflichteter Mitgliedstaat das schlichte deliktische Verschuldensregime für richtlinienkonform hält und für den Konzern beim Trennungsprinzip bleibt, führt der VE-NUFG mit Art. 16 eine eigenständige Sorgfalts haftung über die gesamte Aktivitätskette ein, ordnet in Art. 17 eine bereits an die blossе Ersatzpflicht mehrerer Unternehmen anknüpfende Solidarhaftung an, statuiert in Art. 18 eine absolute Verjährungsfrist von zwanzig Jahren (gegenüber fünf Jahren ab Kenntnis im finnischen Entwurf), verzichtet auf eine Holding-Exemption sowie auf ausdrückliche Verhältnismässigkeitschranken bei der Beweisoffenlegung (Art. 19) und unterstellt schliesslich über Art. 139a/159a VE-IPRG sämtliche im Ausland eingetretenen Ansprüche zwingend dem schweizerischen Recht. Gerade diese letzte, extraterritoriale Anknüpfung kennt weder die finnische Umsetzung noch — seit der Streichung von Art. 29 Abs. 7 CSDDD durch die Omnibus-Richtlinie — das Unionsrecht. Wenn schon ein zur Umsetzung verpflichteter Staat in jeder einzelnen dieser Dimensionen zurückhaltender bleibt, lässt sich der VE-NUFG nicht als blosser Nachvollzug europäischer Standards rechtfertigen.

7 Warum der Gegenvorschlag strukturell nicht sanierbar ist

Das NUGF überlagert zwei unterschiedliche Problemkreise, die sich in ihrer Kombination gegenseitig verstärken.

Erstens übernimmt der Entwurf zentrale Elemente, über welche die Schweizer Stimmbevölkerung bereits im Rahmen der Konzernverantwortungsinitiative 2020 indirekt befunden hat. Dazu gehören insbesondere weitreichende prozessuale Offenlegungs- und Beweisinstrumente (Art. 19 NUGF), eine weitgehende Solidarhaftung der schweizerischen Muttergesellschaft für ausländische Tochtergesellschaften (Art. 17 NUGF) sowie die extraterritoriale Eingriffsnorm nach Art. 139a bzw. 159a IPRG. Gerade diese Elemente standen damals im Zentrum der politischen und rechtsstaatlichen Kritik.

Zweitens geht das NUGF in mehreren Bereichen deutlich über die ursprüngliche Diskussion zur Konzernverantwortung hinaus und fügt zusätzliche Regulierungs- und Aufsichtselemente hinzu, die selbst im europäischen Recht kein vergleichbares Pendant kennen. Dazu zählen insbesondere:

- die mit weitgehenden Kompetenzen ausgestaltete Nachhaltigkeitsaufsicht nach Art. 30 NUGF;
- die verbindliche Generalversammlungsabstimmung über den Nachhaltigkeitsbericht nach Art. 14 Abs. 3 NUGF;
- das Fehlen eines ausdrücklichen Carve-outs für regulierte Finanzunternehmen;
- die faktische Schwächung des Nationalen Kontaktpunkts (NKP);
- sowie erhebliche systematische Widersprüche und Normkollisionen zwischen den allgemeinen HREDD-Pflichten nach Art. 4–7 NUGF und den spezialgesetzlichen Regelungen nach Art. 39–41 NUGF.

Die konzeptionellen und systematischen Probleme des Entwurfs beschränken sich damit nicht auf einzelne Bestimmungen, sondern betreffen die Grundarchitektur des gesamten Regimes. Eine sachgerechte Korrektur würde weit mehr erfordern als punktuelle Anpassungen. Ein tatsächlich tragfähiger Gegenvorschlag müsste faktisch neu konzipiert werden.

8 Empfehlung: Volksabstimmung ohne Gegenvorschlag

Angesichts dieser Ausgangslage empfiehlt *economiesuisse* dem Bundesrat und dem Parlament, auf einen indirekten Gegenvorschlag zu verzichten und die Volksinitiative über die neue Konzernverantwortungsinitiative dem Volk direkt zur Abstimmung vorzulegen – verbunden mit der klaren Empfehlung auf Ablehnung.

Diese Empfehlung gründet nicht auf einer grundsätzlichen Ablehnung einer Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsregulierung. Sie beruht vielmehr auf der Erkenntnis, dass unter dem laufenden Initiativdruck und den geltenden gesetzlichen Behandlungsfristen derzeit keine sachgerechte, kohärente und international abgestimmte Regulierung möglich ist.

Ein Verzicht auf einen vorschnellen Gegenvorschlag eröffnet nach dem Volksentscheid zwei entscheidende Vorteile: Erstens werden die politischen und gesetzgeberischen Fristen entspannt, wodurch Raum für eine differenzierte und systematisch saubere Ausarbeitung entsteht. Zweitens wird bis dahin wesentlich klarer sein, wie die EU-Mitgliedstaaten die CSDDD nach den grundlegenden Änderungen durch den Omnibus I tatsächlich umsetzen. Die Schweiz könnte sich damit an einer gefestigten europäischen Praxis orientieren statt an hypothetischen Annahmen über eine zukünftige Rechtsentwicklung.

Die Volksinitiative selbst ist abzulehnen. Wird jedoch bereits vorgängig ein Gegenvorschlag verabschiedet, der zentrale Haftungselemente der Initiative übernimmt, droht eine politische Verkehrung der Ausgangslage. Die Schweizer Wirtschaft steht nach der Abstimmung weiterhin bereit, an einer sachgerechten und international abgestimmten Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsregulierung mitzuwirken. Die Grundlinien eines solchen Ansatzes wären aus Sicht von *economiesuisse*:

- Verzicht auf ein neues Gesetz, welches zahlreiche Abgrenzungsfragen und damit neue Rechtsrisiken schafft. Stattdessen Anpassung resp. Streichung der Bestimmungen zu Sorgfaltsprüfung und nicht-finanzieller Berichterstattung im OR;
- Verhältnismässige, international abgestimmte Sorgfaltspflichten mit risikobasiertem Ansatz, Tier-1-Fokus und klarer Scoping-Logik;
- international anschlussfähige Berichterstattung mit Anerkennung der ISSB-Standards;
- Limited Assurance als Obergrenze der Prüfpflichten;
- Safe-Harbor-Regeln zur Gewährleistung angemessener Rechtssicherheit;
- konsultative GV-Abstimmungen analog zum Vergütungsbericht statt verbindlicher Beschlussfassungen;
- keine Spezialhaftung und keine direkte Aufsicht über Unternehmen ausserhalb klassischer regulierter Sektoren;
- keine Eingriffsnorm mit extraterritorialer Wirkung;
- sachgerechte Ausnahmen für regulierte Finanzunternehmen und andere spezialregulierte Unternehmen;
- sowie eine ausdrückliche Anerkennung des Nationalen Kontaktpunkts (NKP) als kooperatives und international anerkanntes Streitbeilegungsinstrument.

Massstab für eine zukünftige Regulierung sollte die tatsächlich gefestigte Umsetzungspraxis der EU-Mitgliedstaaten nach dem Omnibus I sein – nicht eine hypothetische oder spekulative Entwicklung des europäischen Rechts.

9 Fazit

Die Schweizer Wirtschaft hat eine Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsregulierung stets unterstützt und ist bereit, an einem massvollen, praktikablen und international abgestimmten Regulierungsrahmen mitzuwirken. **Der Vorentwurf des NUG verpasst diese Chance jedoch deutlich:**

Das NUG stellt keine sachgerechte Annäherung an das europäische Recht dar. Der Entwurf orientiert sich an einem EU-Regelwerk, das entweder in der EU bereits überarbeitet wurde oder dann bislang in keinem Mitgliedstaat umgesetzt wurde; es interpretiert zentrale Elemente der überarbeiteten CSDDD über die politische Stossrichtung des Omnibus I hinaus und übernimmt gerade jene Elemente, welche in der

Stellungnahme zur Vernehmlassung über den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die nachhaltige Unternehmensführung (NUFG)

EU und in der Schweiz selbst politisch besonders umstritten waren. Gleichzeitig verzichtet er weitgehend auf die mit dem Omnibus I eingeführten Begrenzungen und Entlastungen.

Besonders deutlich zeigt sich dies bei der Zivilhaftung: Während die EU das harmonisierte Haftungsregime bewusst gestrichen hat, führt das NUG ein eigenständiges und weitreichendes schweizerisches Spezialhaftungssystem ein, eben jenes System, welches Gegenstand der an der Urne gescheiterten ersten Konzernverantwortungsinitiative war. Hinzu kommen neue Aufsichts- und Eingriffsstrukturen ohne vergleichbares internationales Vorbild.

Damit entwickelt sich das NUG in seiner praktischen Wirkung nicht zu einem ausgewogenen Gegenvorschlag zur neuen Konzernverantwortungsinitiative, sondern übernimmt zentrale Elemente der Initiative selbst.

Angesichts der konzeptionellen Tiefe dieser Probleme und der laufenden gesetzlichen Behandlungsfristen ist eine grundlegende Überarbeitung des Entwurfs innerhalb des verbleibenden Zeitfensters nicht realistisch. Der sachgerechte Weg besteht deshalb darin, dass der Bundesrat auf einen Gegenvorschlag verzichtet und die Volksinitiative ohne indirekten Gegenvorschlag zur Abstimmung bringt, ihre Ablehnung empfiehlt und anschliessend – mit mehr Zeit, mit gefestigter europäischer Umsetzungspraxis und ohne unmittelbaren Initiativdruck – ein kohärentes und tragfähiges Regulierungsregime erarbeitet – dies unter engem Einbezug der Normadressaten, damit ein in der Praxis funktionierendes System geschaffen werden kann.

Die Schweizer Wirtschaft steht bereit, an einer solchen Lösung konstruktiv mitzuwirken.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Rückmeldungen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

economiesuisse

Erich Herzog
Bereichsleiter Wettbewerb & Regulatorisches
General Counsel

Alexander Keberle
Leiter Standortpolitik
Mitglied der Geschäftsleitung