



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD
Bundesamt für Justiz
E-Mail: ehra@bj.admin.ch

Zürich, 14. Juli 2021

Vernehmlassung E-VSoTr

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Möglichkeit einer Stellungnahme zur Vernehmlassung des Entwurfs der Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit («**E-VSoTr**»).

Im Nachfolgenden beschränken wir uns auf einzelne Punkte in der E-VSoTr:

I Konzeptionelles

Die Verordnung verweist an verschiedenen Stellen auf internationale Regelwerke. Diese haben keine bindende Rechtswirkung (sog. *soft law*) und sind oftmals in Leitlinien abgefasst. Aus diesem Grund fänden wir es adäquater, wenn die einzelnen Pflichten in der VSoTr selbst festgehalten werden würden und nicht *en bloc* auf internationale Regelwerke verwiesen werden würde.

II Begriffe

Konflikt- und Hochrisikogebiete (Art. 1 lit. e):

Auch wenn es in der Regel wünschenswert ist, dass sich das Schweizer Recht bei internationalen Sachverhalten an das EU-Recht anlehnt (in diesem Fall an Artikel 2 lit. f der Verordnung EU 2017/821 über Konfliktmineralien), würden wir es begrüßen, wenn der Bundesrat eine konkrete Liste als Anhang zur E-VSoTr herausgeben würde, in der die Konfliktgebiete einzeln aufgelistet sind. Eine Liste, wie diejenige von RAND Europe, die im Bericht zur E-VSoTr erwähnt ist, und nur indikativen Charakter hat, ist zwar hilfreich, beseitigt aber für die betroffenen Unternehmen die Unsicherheiten nicht vollständig.

Begründeter Verdacht auf Kinderarbeit (Art. 1 lit. f):

Betrifft nur französische Version: In der deutschen Version bezieht sich das Adjektiv «konkret» sowohl auf «Hinweise» als auch auf «Anhaltspunkte». Diese Formulierung sollte in der französischen Fassung übernommen werden. Dort bezieht sich das Adjektiv lediglich auf die Hinweise. U.E. sollen Anhaltspunkte nur dann berücksichtigt werden, wenn sie auch genügend konkret sind.

III Ausnahmen von den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten

1. Ausnahme für kleinere und mittlere Unternehmen

Die Schwellenwerte lehnen sich an Art. 727 Abs. 1 Ziff. 2 OR an, die massgeblich sind, um zu bestimmen, ob ein Unternehmen der ordentlichen Revision unterliegt oder nicht. Auch der erläuternde Bericht zur E-VSoTr nimmt auf diesen Artikel Bezug, wenn es um die Berechnung der Schwellenwerte geht (vgl. Bericht zur E-VSoTr, 12 f. FN 12 und 13). Im Gegensatz zu Art. 727 Abs. 1 Ziff. 2 OR möchten die Schwellenwerte in der E-VSoTr kleinere und mittlere Unternehmen ausklammern und nicht grössere Unternehmen einschliessen. U.E. wäre es wünschenswert, wenn es einen Gleichlauf der Schwellenwerte für die Pflicht zur Berichterstattung gemäss E-VSoTr und der Pflicht zur ordentlichen Revision gäbe. Das Gegenstück zu Art. 727 Abs. 1 Ziff. 2 OR würde das Erreichen der Schwellenwerte miteinschliessen. Vor diesem Hintergrund schlagen wir folgende Änderungen vor (Ergänzungen fett hervorgehoben; Löschungen durchgestrichen):

«Art. 4 Ausnahme für kleine und mittlere Unternehmen

Unternehmen müssen nach Artikel 964^{quinquies} Absatz 3 OR nicht prüfen, ob ein begründeter Verdacht auf Kinderarbeit besteht und sind von den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten nach Artikel 964^{sexies} f. OR befreit, wenn sie zusammen mit den von ihnen kontrollierten in- und ausländischen Unternehmen zwei der nachstehenden Grössen in zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren ~~unterschreiten~~ **nicht überschreiten**:

- a. Bilanzsumme von 20 Millionen Franken;
- b. Umsatzerlös von 40 Millionen Franken;
- c. 250 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt.»

2. Ausnahme für Unternehmen mit geringen Risiken

Gemäss erläuterndem Bericht zur E-VSoTr ist die Risikoanalyse, ob ein Unternehmen als ein Unternehmen mit geringen Risiken einzustufen ist, jährlich durchzuführen (vgl. Bericht zur E-VSoTr, 13). Wir würden es bevorzugen, wenn diese Erwartung in der Verordnung selbst festgeschrieben werden würde, um allfällige Rechtsunsicherheiten zu beseitigen und schlagen folgende Ergänzung in Art. 5 Abs. 1 E-VSoTr (Ergänzungen fett hervorgehoben):

«Art. 5 Ausnahme für Unternehmen mit geringen Risiken

¹ Unternehmen müssen nach Artikel 964^{quinquies} Absatz 3 OR nicht prüfen, ob ein begründeter Verdacht auf Kinderarbeit besteht, und sind von den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten gemäss Artikel 964^{sexies} f. OR befreit, wenn sie dokumentieren, dass die Länder, aus denen sie Produkte oder Dienstleistungen beziehen, geringe Risiken im Bereich Kinderarbeit aufweisen. **Die Dokumentation ist jährlich zu aktualisieren.**

[...]»

3. Ausnahmen von den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten aufgrund der Einhaltung von international anerkannten gleichwertigen Regelwerken

Art. 6 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 E-VSoTr verweist auf die ILO Übereinkommen Nr. 138 und 182, welche die Schweiz ratifiziert hat.¹ Beide Übereinkommen sind keine Staatsverträge mit unmittelbar anwendbaren Normen (sog. *self-executing*) und richten sich entsprechend primär an Staaten und nicht an Unternehmen. U.E. wäre es wünschenswert, wenn klargestellt werden würde, welche Bestimmungen der beiden Übereinkommen für Unternehmen anwendbar sind bzw. wie Unternehmen die Verpflichtungen dieser Übereinkommen umsetzen sollen.

IV Sorgfaltspflichten

Der erläuternde Bericht zur E-VSoTr hält in Bezug auf Art. 7 Abs. 1 lit. c E-VSoTr fest, dass ein Unternehmen im Rahmen der Lieferkettenpolitik im Bereich Mineralien und Metalle sowohl die nationale Gesetzgebung als auch den OECD-Leitfaden befolgen muss. Dazu haben wir die folgenden Anmerkungen: Gemäss Bericht sollen die einschlägige nationale Gesetzgebung als auch der OECD-Leitfaden anwendbar sein (erläuternder Bericht zur E-VSoTr, 17). Diese kumulative Anwendbarkeit sollte folglich auch mit dem Wort «und» verbunden werden. Zudem ist der OECD-Leitfaden *soft law*. Aufgrund dieser Eigenschaft wäre es zu bevorzugen, wenn der Leitfaden lediglich als Orientierungshilfe erwähnt werden würde. Wir schlagen folgende Änderungen vor (Ergänzungen fett hervorgehoben; Löschungen durchgestrichen):

«Art. 7 Lieferkettenpolitik im Bereich Mineralien und Metalle

¹[...]

c. Es befolgt die nationalen Gesetzgebungen, die auf Lieferketten anwendbar sind, ~~mindestens aber den~~ **und orientiert sich am** OECD-Leitfaden für Konfliktmineralien⁹.

[...]»

Wir würden dieselbe Änderung für Art. 8 Abs. 1 lit. c E-VSoTr vorschlagen.

* * * * *

Wir hoffen, dass Sie unsere Anliegen berücksichtigen können. Für allfällige Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

¹ Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (SR 0.822.723.8) und Übereinkommen Nr. 182 über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (SR 0.822.728.2).

Mit freundlichen Grüßen

Handwritten signature of Annette Weber in black ink.

Annette Weber

Handwritten signature of Dr. Thomas Reutter in black ink, including the initials 'i.V.' before the name.

Dr. Thomas Reutter

Schär Corinna BJ

Von: Tagmann Adrian BJ
Gesendet: Dienstag, 8. Juni 2021 05:49
An: _BJ-EHRA
Cc: Di Sauro Valerio BJ
Betreff: WG: Konsultationsbeitrag: Geneva Center for Business and Human Rights

Von: Dorothee Baumann-Pauly <dorobaumann@gmail.com>
Gesendet: Montag, 7. Juni 2021 22:45
An: Tagmann Adrian BJ <adrian.tagmann@bj.admin.ch>
Cc: Serra Cremer Iyi <ascremer@gmail.com>; Pascale Chavaz <Pascale.Chavaz@unige.ch>
Betreff: Konsultationsbeitrag: Geneva Center for Business and Human Rights

Sehr geehrter Herr Tagmann

Herzlichen Dank für das hilfreiche Gespräch heute Vormittag am Telefon.
Wie besprochen reichen wir hiermit unseren Beitrag, veröffentlicht am 4.6.2021 in Swissinfo, zur Konsultation der Vernehmlassung zum bessern Schutz von Mensch und Umwelt ein -

<https://www.swissinfo.ch/eng/cobalt-must-be-included-in-swiss-responsible-business-legislation/46672168>

Unser OpEd erläutert unsere Argumente, warum Kobalt in der Revision der aktuellen Vernehmlassung berücksichtigt werden sollte.

In Kürze unsere Argumente auch noch einmal auf Deutsch:

Kobalt sollte in die Gesetzgebung integriert werden, denn -

1. Kobalt ist ein strategisches Mineral für die green transition und folglich essentiell für die Erreichung von Klimaschutzziele. Wert und Nachfrage von Kobalt ist in den letzten Monaten enorm gestiegen und dieser Trend wird sich fortsetzen.
2. Menschenrechtsrisiken (Kinderarbeit, Minen Sicherheit etc.) sind im Kobaltabbau in der Demokratischen Republik im Kongo bereits hinreichend dokumentiert (e.g. von Amnesty International oder dem deutschen BGR) und folglich besteht ein konkreter Verdacht. UNICEF stuft zudem das Risiko für Kinderarbeit als 'enhanced' ein. Diese Risiken sind im artisanalen Bergbau am grössten. Zwischen 15-30% des Kobalts aus der DRC stammt aus artisanalem Bergbau, während insgesamt über zwei Drittel des weltweiten Kobalts aus der DRC stammt.
3. Die EU Gesetzgebung (Battery Directive) ist bereits unterwegs und wird voraussichtlich am 1. Januar 2022 in Kraft treten. Die Schweizer Gesetzgebung könnte dies vorausschauend berücksichtigen. Dies waere konsequent, da der gesamte Gesetzesvorschlag bereits an EU Recht anlehnt.
4. Grosse Schweizer Rohstoffhändler sind Schlüsselakteure in der Lieferkette von Kobalt und die Zahl der Elektroautos wächst stetig in der Schweiz. Kobalt ist folglich von besonderem Interesse für die Schweiz, das mit den neuen Bestimmungen zum besseren Schutz von Mensch und Umwelt auch direkt solche neuen technologischen Entwicklungen aufgreifen sollte.
5. Die Erweiterung des Gesetzesvorschlags um Kobalt als Rohstoff das eine volle unternehmerische Sorgfaltspflicht erfordert ist kein neuer Aspekt der geplanten Gesetzgebung, sondern lediglich eine Anpassung an aktuelle Entwicklungen, die vollumfänglich im Sinne des verabschiedeten Gegenvorschlages liegt.

Weitere Veröffentlichungen zu unserer Kobalt Forschung mit Belegen zu den erwachten Daten finden sie hier:

<https://gcbhr.org/focus/extractives/>

Ich waere Ihnen dankbar, wenn Sie mich bezüglich unseres Vorschlags auf dem Laufenden halten könnten. Gerne würde ich den Bericht einsehen, der alle Beiträge dieser Konsultationsphase zusammenfasst. Könnten Sie diesen mit uns teilen? Herzlichen Dank vorab!
Falls Sie weitere Fragen haben, können Sie mich natuerlich auch jederzeit kontaktieren.

Mit freundlichen Grüßen
Dorothee Baumann-Pauly

--

Prof. Dorothee Baumann-Pauly

Director • Geneva Center for Business and Human Rights • Geneva School of Economics and Management

Research Director • Center for Business and Human Rights • NYU Stern School of Business

dorobaumann@gmail.com | [web](#) | t: +41 76 439 1578

skype: dorobaumann | twitter: @DoroBauPau

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

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (VSoTr); Stellungnahme Coop

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Coop-Gruppe (nachfolgend «Coop») bedankt sich für die Gelegenheit, zur VSoTr Stellung nehmen zu können. Als verantwortungsvoll agierendes Unternehmen setzt sich Coop seit langem für Sozialstandards und Umweltschutz in seinen Wertschöpfungsketten ein. Es ist Coop denn auch ein Anliegen, dass Konsumentinnen und Konsumenten sich darauf verlassen können, dass Produkte in unseren Läden hohen Ansprüchen bezüglich Umwelt- und Sozialverträglichkeit genügen.

Das internationale regulatorische Umfeld in Sachen Sorgfaltspflichten und Transparenz entwickelt sich rasch. Es darf angenommen werden, dass auch die Entwicklung in der Schweiz mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf nicht abgeschlossen sein wird. Es ist daher von grosser Bedeutung, dass die Bestimmungen mit international anerkannten Standards übereinstimmen und für die Unternehmen in der Praxis umsetzbar sind.

Grundhaltung

Umsetzbarkeit in Praxis und Übereinstimmung mit international anerkannten Standards zentral:

- Der vorgesehene Made-in-Ansatz ist in der Praxis bei komplexen Lieferketten nicht praxistauglich – die Risikoprüfung soll sich eher auf mehrere Kriterien abstützen und risikobasiert geschehen.
- Für viele Unternehmen ist es bei komplexen Lieferketten heute (noch) nicht realistisch, sämtliche Lieferanten in vorgelagerten Stufen der Lieferkette vollständig zu identifizieren. Es muss daher Unternehmen möglich gemacht werden, sich auf anerkannte Standards- und Labelorganisationen zu stützen.

Zum Made-in-Ansatz

Gemäss den international anerkannten Standards sollen Unternehmen im Rahmen der Sorgfaltsprüfung die Risiken bezüglich Menschenrechte generell priorisieren – nicht die Risiken, die nur auf einem bestimmten Teil der Lieferkette (wie z.B. in Made-in-Ländern) anfallen. Sollte eine umfassende Risikoanalyse de facto für Unternehmen nicht möglich sein, sehen internationale Standards eine risikobasierte Priorisierung gemäss den Auswirkungen auf die Menschenrechte vor. Diese ist in der Praxis realistisch umsetzbar und wird bereits heute von Unternehmen umgesetzt. Der Made-in-Ansatz dagegen würde Unternehmen je nach Branche mit einem unverhältnismässigen Zusatzaufwand belasten, inklusive der Unternehmen, die bereits heute vorbildlich agieren. Unverhältnismässig wäre der Aufwand nicht zuletzt deshalb, weil dieser Ansatz zur Bekämpfung der Kinderarbeit kaum Wirksamkeit verspricht: Denn mit der Beschränkung der Risikoprüfung auf das Made-in-Land werden bei verarbeiteten Produkten in vielen Fällen automatisch die vorgelagerten Wertschöpfungsstufen ausgeklammert, welche besonders hohe Risiken für Kinderarbeit haben (z.B. landwirtschaftliche Produktion, Gewinnung und Verarbeitung der Rohstoffe etc.).

Antrag

Der Made-in-Ansatz ist als Kriterium zu streichen. Die Risikoprüfung sollte im Einklang mit internationalen Standards die gesamte Lieferkette umfassen und Elemente davon risikobasiert priorisieren. Zudem sollte sich die Risikoeinstufung auf mehrere Kriterien stützen, die in einer ganzheitlichen Betrachtung gegeneinander abgewogen werden und die neben der geografischen Herkunft auch den wirtschaftlichen Sektor, die konkrete Tätigkeit und die verwendeten Rohstoffe berücksichtigen. Dies ermöglicht die Risikoeinstufung auch in Fällen, wo die Rückverfolgbarkeit der Lieferkette (noch) nicht gegeben ist und nicht zu allen Kriterien Informationen verfügbar sind, was die Umsetzung in der Praxis vereinfacht.
→ Diese Methodik ist aus unserer Erfahrung für die Risikoeinstufung wirkungsvoll und für Unternehmen realistisch umsetzbar.

Rückverfolgbarkeit zur Verhinderung von Kinderarbeit

Die Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit im Bereich der Kinderarbeit müssen klar von den Anforderungen im Bereich Mineralien und Metalle unterschieden werden, da Kinderarbeit anders als die eng definierten Konfliktmineralien grundsätzlich sämtliche Produkte, Tätigkeiten und Unternehmen betreffen kann.

Es ist für viele Unternehmen heute (noch) nicht realistisch, ihre Lieferanten in vorgelagerten Stufen der Lieferkette vollständig zu identifizieren. Die Verordnung sowie der erläuternde Bericht sollten explizit verlangen, dass Unternehmen die vollständige Rückverfolgbarkeit in Bereichen mit hohen Risiken schrittweise erreichen sollen mit dem Ziel, Nachhaltigkeitsansprüche in der Lieferkette glaubwürdig zu erheben und zu überprüfen. Um der Herausforderung der Rückverfolgbarkeit in komplexen Lieferketten Rechnung zu tragen, soll es den betroffenen Unternehmen möglich sein, sich auf anerkannte externe Zertifizierungssysteme zu stützen, welche die Rückverfolgbarkeit und die Sorgfaltspflichtprüfung entlang der Lieferkette sicherstellen und abbilden können.

Antrag

Artikel 10 VSoTr ist dahingehend zu ändern, dass obige Bedingungen erfüllt sind.

Vorschlag neuer Absatz bez. Zertifizierungssysteme:

³ Zur Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit in komplexen Lieferketten können sich Unternehmen auf ISEAL anerkannte Standards- und Labelorganisationen stützen.

Wir danken für die Kenntnisnahme und für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

Freundliche Grüsse

Coop



Salome Hofer
Leiterin Nachhaltigkeit/Wirtschaftspolitik



Damian Misteli
Stv. Leiter Wirtschaftspolitik

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesrain 20
3003 Bern

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

Zürich, 12. Juli 2021

Stellungnahme zum Verordnungsentwurf Gegenvorschlag KVI

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zu den neuen Sorgfaltpflichten und Transparenz von Unternehmen (Verordnungsentwurf zur Umsetzung des Gegenvorschlags der KVI - VSoTr), welche am 14.4.2021 vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickt worden ist und nutzen gerne die Gelegenheit, zur Vorlage Stellung zu nehmen.

In unserer Stellungnahme sind Anmerkungen zu wünschenswerten Anpassungen des Verordnungstextes jeweils **fett** markiert, um diese entsprechend hervorzuheben.

1. Management Summary

Der Gegenvorschlag der KVI führt zu mehr Transparenz über nicht-finanzielle Informationen von Grossunternehmen sowie über Compliance hinsichtlich Kinderarbeit und Konfliktmineralien. Ob ein Unternehmen unter diese neuen Regelungen fällt und ob eine Angemessenheitsprüfung des Compliance Management Systems (nicht des Berichts) hinsichtlich Konfliktmineralien durchzuführen ist, obliegt der Beurteilung und der Verantwortung des Verwaltungsrats.

Für das Design von Compliance Management Systemen mit Blick auf Kinderarbeit und Konfliktmineralien, wäre es hilfreich, mehr Orientierung für die praktische Umsetzung zu haben. Hierzu möchten wir anregen, dass sich eine gemischte Arbeitsgruppe mit Vertretern von Behörden und Verbänden (wie economiesuisse/SwissHoldings, EXPERTsuisse und Nachhaltigkeitsorganisationen wie z.B. der Verein ASUCO oder öbu – der Verband für nachhaltiges Wirtschaften) Gedanken dahingehend macht, wie eine möglichst wirksame Umsetzung aussehen könnte.

Bei der Revisionsaufsichtsbehörde zugelassene Revisionsgesellschaften mit Zulassung als Revisionsexpertin verfügen über die für eine derartige Prüfung notwendige Unabhängigkeit, Qualifikation und Erfahrung hinsichtlich dem Schweizer Prüfungsstandard 980 zur Prüfung von Compliance Management Systemen. Diese Prüfung erfolgt wie in der Verordnung vermerkt mit begrenzter Zusicherung im Sinne einer Angemessenheitsprüfung. Es ist also keine Wirksamkeitsprüfung, sondern in Analogie zur IKS-Prüfung bei der Ordentlichen Revision eine Existenzprüfung. Nicht Bestandteil der gesetzlichen Prüfung ist die Berichterstattung zur Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten.

Über die Verordnung hinausgehend ist der Aspekt einer möglichst international abgeglichenen Vorgehensweise bzgl. nicht-finanzieller Berichterstattung und Sorgfaltspflichten wichtig, gerade für international tätige Unternehmen. Dies ist für uns seitens EXPERTsuisse deshalb auch ein Anliegen, weil bereits heute freiwillige Prüfungen der nicht-finanziellen Berichterstattung möglich sind, der Bedarf an solchen Prüfungen über die kommenden Jahre zunehmen dürfte und ein möglichst einheitliches und für Dritte nachvollziehbares Vorgehen wichtig wäre.

Würden unsere obigen Hauptanregungen nicht berücksichtigt, wäre eine unwirksame Umsetzung des Volkswillens, eine unklare Verteilung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten und fehlende internationale Kompatibilität die Folge.

2. Einleitung

EXPERTsuisse zählt rund 9'000 Einzelmitglieder und über 800 Mitgliedunternehmen. Gleichzeitig gehören 90% der grössten 100 Prüfungs- und Beratungsgesellschaften sowie 100% all jener Gesellschaften, welche börsennotierte Unternehmen prüfen, zu den Mitgliedern von EXPERTsuisse.

Diese Stellungnahme wurde mit verschiedenen Vertretern und Arbeitsgruppen der Prüfungs- und Beratungsbranche diskutiert und ist dementsprechend breit abgestützt. Der Berufsstand ist bestens positioniert und prädestiniert zur Durchführung von Prüfungen in den Bereichen der

nicht-finanziellen Berichterstattung sowie von Compliance-Management-Systemen. Die Prüfungsbranche ist reguliert, staatlich beaufsichtigt und könnte ergänzende Selbstregulierung herausgeben, um bei den Prüfungen ein konsistentes Prüfungsvorgehen unter Anwendung von anerkannten Standards zu gewährleisten. Zudem haben die Prüfungsgesellschaften bereits grosse Erfahrung mit Berichterstattung zu Nachhaltigkeitsthemen inkl. Überprüfung von Kontroll-, Qualitätsmanagement- und Compliance Management Systemen (CMS) unter Anwendung von anerkannten Standards.

3. Anwendungsbereich / Ausnahmen

3.1 Nicht-finanzielle Berichterstattung

Betroffen sind grundsätzlich börsenkotierte und FINMA-regulierte Unternehmen. Diese erstatten jährlich einen Bericht über nichtfinanzielle Belange, wenn sie zusammen mit den von ihnen kontrollierten in- oder ausländischen Unternehmen, in zwei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren mind. 500 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt haben und mindestens eine der nachstehenden Grössen in zwei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren überschreiten:

- Bilanzsumme von CHF 20 Mio.
- Umsatzerlös von CHF 40 Mio.

Mit dem Gegenvorschlag werden mit den Bestimmungen in Art. 964^{bis} ff. OR betroffene Unternehmen verpflichtet, Berichterstattungspflichten zu Themen wie Umwelt und Menschenrechte analog zu EU-Recht einzuhalten.

Die Begrenzung der Reportingpflichten über nicht-finanzielle Belange auf börsenkotierte Unternehmen, als auch die Befreiung von Schweizer Tochtergesellschaften unter gewissen Voraussetzungen in Art. 964^{bis} revO erachten wir als sachgerecht.

3.2 Sorgfaltspflichten

3.2.1 Konfliktmineralien

Der Verordnungsentwurf enthält 15 Bestimmungen. Hierzu gehören auch Schwellenwerte für die betroffenen Unternehmen. Grenzwerte sind in der VSoTR im Anhang Teil A: Mineralien und Teil B: Metalle zu finden.

Die im Verordnungsentwurf vorgesehenen Sorgfaltspflichten im Bereich Konfliktmineralien und -metalle laufen u.E. auf die Führung eines umfassenden Compliance Management Systems (CMS) und die Erarbeitung eines Risikomanagementplans sowie die Definition von risikominimierenden Massnahmen hinaus. Hierzu benötigen u.E. die betroffenen Unternehmen konkrete, umsetzungsorientierte Hinweise, da es ansonsten bezüglich der geforderten Massnahmen zu Missverständnissen bei Verwaltungsrat und Geschäftsleitung sowie Stakeholdern kommen könnte (siehe hierzu auch 4.2.1 bezüglich des Vorschlags zur Bildung einer entsprechenden Arbeitsgruppe).

Bzgl. der Liste der Mineralien und Metalle gemäss Anhang (VSoTr, S.9) gehen wir davon aus, dass es sich dabei um die in die Schweiz importierten Mengen handelt bzw. Mengen, die in der Schweiz weiterverarbeitet werden. D.h. dass entsprechende **Mengen von Tochtergesellschaften im Ausland nicht mit eingerechnet werden müssen. Dies sollte im Verordnungstext präzisiert werden.**

3.2.2 Kinderarbeit

Aus Sicht der KMU sind die Ausnahmen gemäss Art. 4 und 5 der Verordnung zu begrüessen. Wir erachten die Orientierung an den Schwellenwerten für die ordentliche Revision sowie eine risikoorientierte Sicht als sachgerecht.

Während wir das Verständnis haben, dass gemäss dem Gegenvorschlag und der Verordnung grundsätzlich Risiken entlang der gesamten vorgelagerten Wertschöpfungskette im Fokus sind, steht dies im Widerspruch zu Art. 5. Dieser sieht eine Befreiung von den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten vor, wenn Unternehmen dokumentieren, dass die Länder, aus denen sie Produkte oder Dienstleistungen beziehen, geringe Risiken im Bereich Kinderarbeit aufweisen, da eine entsprechende Analyse nur die direkt vorgelagerten Lieferanten abdeckt. Die Beschränkung auf die direkt vorgelagerten Lieferanten wird auch im Erläuterungsbericht zur Verordnung detaillierter ausgeführt, u.a. indem unter 2.3 ein Konzept mit drei Prüfschritten für die Unternehmen genauer beschrieben wird. Entsprechend sollte **direkt in der Verordnung weiter präzisiert werden, inwiefern Risiken entlang der gesamten vorgelagerten Wertschöpfungskette in Betracht zu ziehen sind, oder ob die Fokussierung auf die direkt vorgelagerten Lieferanten als ausreichend erachtet wird.**

Zudem wäre es begrüssenswert, wenn **detailliert ausgeführt würde, welche Art von Dienstleistungen darunterfallen** wie beispielsweise Trade Finance (Handels- u. Exportfinanzierungen).

Es sollte ebenfalls **explizit erwähnt werden, dass es Aufgabe des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung ist, zu bestimmen, ob die Voraussetzung für eine Befreiung gegeben ist.**

3.3 Ausnahmen von den Sorgfalts-/Berichterstattungspflichten

Die Befreiung von Schweizer Tochtergesellschaften von der Berichterstattungspflicht über die Erfüllung der Sorgfaltspflichten ist unter gewissen Voraussetzungen gemäss Art. 14 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs zu begrüssen.

Wir erlauben uns den Hinweis, dass die in Art. 6 des Verordnungstextes angedachte Ausnahme von Sorgfalts-/Berichterstattungspflichten – aufgrund der Einhaltung von internationalen, anerkannten gleichwertigen Regelwerken – u.E. eine Präzisierung erforderlich macht. Hier wäre wünschenswert, dass das Bundesamt für Justiz (BJ) eine Liste ausserhalb der Verordnung publiziert, welche die jeweiligen äquivalent betrachteten Regulierungen auflistet. Diese Befreiungsnorm darf unserer Einschätzung nach nicht weitergehen als das, was der Gesetzgeber mit dem Gegenvorschlag ursprünglich beabsichtigt hatte.

Sollte Art. 6 Bestand haben, so müsste in Abs. 2 letztlich das Gleiche gelten wie in Art. 964^{septies} Abs. 3 revOR (Veröffentlichung innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahrs, mind. 10 Jahre öffentlich verfügbar).

4. Prüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten auf Basis eines Compliance Management Systems (CMS)

Zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht ist gemäss Verordnungsentwurf in Art. 7 die Etablierung eines Managementsystems erforderlich. Dazu gehören gemäss OECD-Guidelines ein Risikomanagement als auch die Definition von risikominimierenden Massnahmen, welche in Art. 7-12 des Verordnungsentwurfs bereits abgedeckt sind.

Gemäss Art. 964^{sexies} Abs. 3 revOR bezieht sich die Prüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch eine unabhängige Fachperson lediglich auf Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten. Wir würden eine **Klarstellung bzw. konsistente Definition des Prüfungsgegenstandes in Gesetz und Verordnung** begrüssen (siehe Hinweise bzgl. Prüfungsstandard 980 sowie die

Anregung der gemischten Arbeitsgruppe in Kapitel 4.2.1). An dieser Stelle möchten wir darauf hinweisen, dass betroffene Unternehmen ggfs. noch ein etwas anderes Verständnis vom Prüfungsumfang haben könnten.

In Art. 7 Abs. 2 sollte zudem der Katalog von Instrumenten statt mit «Dazu gehören namentlich:» mit «Diese Instrumente können umfassen:» eingeleitet werden. Ansonsten könnte der nicht beabsichtigte Eindruck entstehen, dass alle im Katalog aufgeführten Instrumente zwingend einzusetzen seien.

4.1 Verantwortung des VR für Aufbau und Unterhalt eines CMS

Der Verwaltungsrat hat gemäss Art. 716a Abs. 1 OR die unübertragbare und unentziehbare Aufgabe der Oberleitung der Gesellschaft und die Erteilung der nötigen Weisungen (Ziff. 1) sowie die Aufgabe der Ausgestaltung des Rechnungswesens, der Finanzkontrolle sowie der Finanzplanung (Ziff. 3) und die Erstellung des Geschäftsberichts (Ziff. 6). Diese Verantwortung umfasst ebenso die Regelungen gemäss Art. 964^{bis} ff. OR betreffend Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten. Somit liegt es in der Verantwortung des Verwaltungsrats, ein Compliance Management System (CMS) im Bereich von Konfliktmineralien, -metallen und Kinderarbeit sowie einen Risikomanagementplan auszuarbeiten und Massnahmen zur Beseitigung bzw. Minimierung der Risiken zu treffen und umzusetzen. Die Beurteilung, ob das Unternehmen unter die Sorgfalts-, Berichterstattungs- und Prüfungspflichten fällt, ist die Aufgabe und Verantwortung des Verwaltungsrats.

4.2 Prüfung des CMS

4.2.1 Prüfungsstandard und Zusicherungsgrad bzgl. Konfliktmineralien und Metalle

Wir erachten i.d.R. den Prüfungsstandard 980 (PS 980) als passendes Instrument, um ein CMS zu Konfliktmineralien und Metallen zu prüfen. Gegenstand einer Prüfung nach PS 980 sind die im Standard ausgeführten Anforderungen an ein CMS (siehe Anhang).

PS 980 bietet für die Prüfung eines Compliance-Management-Systems die Optionen einer Angemessenheitsprüfung oder einer Wirksamkeitsprüfung. Während eine Angemessenheitsprüfung sowohl mit begrenzter oder hinreichender Zusicherung durchgeführt werden kann, ist eine Wirksamkeitsprüfung nur mit hinreichender Zusicherung möglich. Gemäss Formulierung des Art. 13 wird eine Prüfung mit begrenzter Zusicherung gefordert, was auf Basis des PS 980 einzig eine Angemessenheitsprüfung ermöglicht.

Da eine umfassende Wirksamkeitsprüfung (mit hinreichendem Zusicherungsgrad) für die betroffenen Unternehmen massive Kostenfolgen hätte, würden wir seitens EXPERTsuisse eine Angemessenheitsprüfung (mit Fokus auf Design und Implementierung) als adäquat erachten. Deren Durchführung mit begrenzter (anstatt hinreichender) Zusicherung erscheint uns mit vertretbarem Aufwand für die betroffenen Unternehmen umsetzbar zu sein. Dieses Vorgehen wäre dabei vergleichbar mit der gesetzlich vorgeschriebenen IKS-Existenzprüfung als Teil der ordentlichen Revision.

Das Revisionsunternehmen prüft, ob Sachverhalte vorliegen, aus denen zu schliessen ist, dass die Sorgfaltspflichten gemäss Artikel 964sexies Absätze 1 und 2 OR nicht eingehalten wurden.

Anhand unserer nachfolgenden Grafik möchten wir aufzeigen, dass hinsichtlich der nicht-finanziellen Berichterstattung keine Prüfpflicht besteht und allfällige freiwillige Prüfungen in der Regel auf Basis des Schweizer Prüfungsstandards 950 erfolgen. Zudem zeigt die Grafik, dass die Prüfung des Compliance Managementsystems (nicht der Berichterstattung) zu den Konfliktmineralien eine gesetzliche Vorgabe ist, welche in der Regel mit den Schweizer Prüfungsstandard 980 (Prüfung von Compliance Management Systemen) erfüllt wird. Des Weiteren zeigt die Grafik auf, dass je dunkler die Einfärbungen werden, desto grösser der Aufwand für die betroffenen Unternehmen bedeutet. Die Hinweise auf Entwicklungen im umliegenden Ausland zeigen zudem zukünftige Herausforderungen hinsichtlich der internationalen Kompatibilität auf.

Prüfungsoptionen 2021 bzgl. freiwilliger Prüfung von Berichterstattung sowie bzgl. gesetzlicher Sorgfaltspflichtprüfung bei Konfliktmineralien

Zusicherung durch Prüfungsgesellschaft			
	Keine Zusicherung	Begrenzte Zusicherung	Hinreichende Zusicherung
Unregulierte Massnahmen	A) 1	A) 2	A) 3
Transparente Berichterstattung über nicht-finanzielle Informationen und getroffene Massnahmen (regulierte Berichterstattung)	4	B) D) E) F) 5	*) 6
Implementierung umfassender, wirksamer Massnahmen im Sinne eines Compliance Management Systems (CMS)	7	C) 8	*) 9

Dunklere Farben weisen auf einen höheren Umsetzungsaufwand für die Wirtschaft hin

Umsetzungsaufwände für Unternehmen

Legende:

- A) IST Situation Schweiz
- B) Freiwillige Prüfung der Berichterstattung; i.d.R. mittels Prüfungsstandard PS 950
- C) Gesetzliche Prüfung des CMS bzgl. Konfliktmineralien; Angemessenheitsprüfung mit begrenzter Zusicherung i.d.R. mittels Prüfungsstandard PS 980
- *) Auf freiwilliger Basis sind auch umfangreichere Prüfungen mit hinreichender Zusicherung möglich
- D) EU: aktuell keine Prüfpflicht; mit Einführung CSRD auf Berichtsjahr 2023 wird eine Prüfung mit begrenzter Sicherheit auf das Reporting kommen (alle Grossunternehmen ab 250 MA)
- E) Deutschland: Eine inhaltliche Prüfung der nicht-finanziellen Erklärung durch den/die (Konzern -) Abschlussprüfer/-in soll künftig (ab 2023) vorgeschrieben werden.
- F) Frankreich: Prüfung mit begrenzter Zusicherung auf der nicht -finanziellen Berichterstattung.

An dieser Stelle schlagen wir die Bildung einer Arbeitsgruppe aus Vertretern der Behörden und der Wirtschaft, inkl. Mitarbeit von EXPERTsuisse, zur Präzisierung der Anforderungen an ein CMS bzgl. Konfliktmineralien und Kinderarbeit vor. Dies würde zur Vermeidung von zu grossem Interpretationsspielraum beitragen und den betroffenen Unternehmen die Umsetzung erleichtern. Dabei sollte u.a. auch der Inhalt der Berichterstattung bzgl. Sorgfaltspflichten definiert werden, was bisher nicht der Fall ist. Als mögliche Alternative zur Anwendung von PS 980 könnten diese präzisierten Anforderungen zudem die Basis für eine Prüfung des CMS auf Basis des Prüfungsstandards 950 (PS 950) bieten.

Für die Berichterstattung von nicht-finanziellen Belangen besteht keine gesetzliche Prüfungspflicht, jedoch könnte eine freiwillige Prüfung mittels PS 950 mit begrenzter oder hinreichender Zusicherung erfolgen.

4.2.2 Anforderungen an Zulassung und Unabhängigkeit der Prüfer

Art. 13 des Verordnungsentwurfs hält fest, dass für die in Art. 964^{sexies} Abs. 3 revOR vorgeschriebene Prüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten bezüglich der Mineralien und Metalle ein bei der RAB als Revisionsexperte zugelassenes Revisionsunternehmen vorgesehen ist. Dadurch ist auch sichergestellt, dass diese Prüfungen von unabhängiger Seite, auf Basis professioneller Prüfungsstandards und mit der notwendigen Qualifikation erfolgt. Internationale und nationale Entwicklungen fliessen dabei laufend in die Aus- und Weiterbildung der zugelassenen Revisionsexpertinnen und -experten ein.

Der Verordnungsentwurf verweist an verschiedenen Stellen u.a. auf OECD- und andere internationale Normen, jedoch nicht bzgl. Art. 964^{sexies} Abs. 3 revOR. Wir empfehlen, **in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung die Anforderungen an die Unabhängigkeit des Revisionsunternehmens gemäss gesetzlicher Regelung (Art. 728 OR) und ggf. gemäss Selbstregulierung des Berufsstands zu ergänzen.** Für die Prüfungsbranche sind grundsätzlich die Richtlinien zur Unabhängigkeit von EXPERTsuisse massgebend.

5. Inkraftsetzung und Ausblick

5.1 Präzisierung der Inkraftsetzung

Das Inkrafttreten der Verordnung ist auf 2023 vorgesehen (1. Berichterstattung 2024). Wir empfehlen, **in Art. 15 der Verordnung zu präzisieren, für welches Geschäftsjahr erstmals die Berichterstattungspflicht und die Prüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten gelten.**

5.2 Internationale Kompatibilität

Die nicht-finanzielle Berichterstattung in der EU entwickelt sich rasant weiter und ist Gegenstand laufender Diskussionen in EU-Kommission und -Parlament (inkl. EU-Taxonomie). So wird die Non-Financial Reporting Directive (NFRD), die dem Schweizer Regulator als Vorlage für die Anforderungen zur nicht-finanziellen Berichterstattung gedient hat, aktuell überarbeitet, wobei die Vorschriften wesentlich ausgeweitet werden. Auch Sorgfaltspflichten stehen in der EU auf der regulatorischen Agenda. In Deutschland bspw. wurde im Juni das Lieferkettengesetz vom Bundestag verabschiedet, das Sorgfaltspflichten bzgl. Umweltaspekten und Menschenrechten vorsieht.

Falls die Schweiz den Anspruch hat, mit dieser Regulierung sich internationalen Anforderungen anzugleichen, könnte daher ggfs. bereits innert kurzer Zeit eine erneute Anpassung der Schweizer Regulierung erforderlich werden. Zudem sollte überlegt werden, inwiefern die Einhaltung internationaler vergleichbarer Regelwerke anerkannt wird (Art. 6) und wie sich eine Verschärfung internationaler Regelungen auf die Schweiz auswirken würde.

In diesem Zusammenhang wäre es daher wünschenswert, wenn ebenfalls zur nicht-finanziellen Berichterstattung eine fortlaufend aktualisierte Liste mit Regulierungen und Standards publiziert würde, deren Anforderungen als äquivalent zur Schweizer Regulierung erachtet werden. Es obliegt dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung zu bestimmen, ob äquivalente Regelwerke bereits umfassend angewendet werden und dadurch auch die vorliegende Regulierung passend adressiert ist.

Zudem wäre es grundsätzlich von Interesse zu erfahren, wie der Schweizer Regulator mit Anpassungen von zugrunde gelegten und referenzierten Regelwerken umzugehen gedenkt. Eine entsprechende Position könnte beispielweise mit in den erläuternden Bericht aufgenommen werden.

Wir danken Ihnen für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen. Für allfällige Fragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

EXPERTsuisse



Peter Ritter
Verbandspräsident



Dr. Marius Klauser
Direktor & CEO



Martin Nay
Fachbereichspräsident
Wirtschaftsprüfung



Dr. Mark Veser
Präsident Subkommission
Nachhaltigkeit/ESG

Anhang: Factsheet Prüfungsstandard PS 980 (Compliance Management Systeme)



**EXPERT
SUISSE**

Wirtschaftsprüfung
Steuern
Treuhand

FACT SHEET PS 980

**«Grundsätze zur Prüfung von Compliance
Management Systemen»**

Datum der ersten Veröffentlichung: 27. Juni 2018

FACT SHEET PS 980

«Grundsätze zur Prüfung von Compliance Management Systemen»

Als integraler Bestandteil der Corporate Governance des Unternehmens ist das Compliance Management System (CMS) auf die Einhaltung von Regeln und Grundsätzen im Unternehmen ausgerichtet. Die Einrichtung, Ausgestaltung und Überwachung des CMS ist eine im Organisationsermessen der Leitungsorgane (Verwaltungsrat, ggf. Geschäftsleitung) stehende unternehmerische Entscheidung. Eine Angemessenheits- oder Wirksamkeitsprüfung des CMS durch einen unabhängigen Prüfer nach PS 980 kann dem objektivierten Nachweis der ermessensfehlerfreien Ausübung dieser Leitungspflicht dienen.

1. Anforderungen an ein Compliance Management System

Die Ausgestaltung des CMS hängt insbesondere von der Grösse des Unternehmens, sowie von Art und Umfang der Geschäftstätigkeit des Unternehmens ab. Ein angemessenes CMS im Sinne von PS 980 weist die folgenden miteinander in Wechselwirkung stehenden Grundelemente auf, die in die Geschäftsabläufe eingebunden sind. Bei der Konzeption des CMS sind die Wechselwirkungen zwischen den Grundelementen zu berücksichtigen.

Compliance-Kultur

Die Compliance-Kultur stellt die Grundlage für die Angemessenheit und Wirksamkeit des CMS dar. Sie wird vor allem geprägt durch die Grundeinstellungen und Verhaltensweisen der Geschäftsleitung sowie des Verwaltungsrates („tone at the top“). Die Compliance-Kultur beeinflusst die Bedeutung, welche die Mitarbeitenden des Unternehmens der Beachtung von Regeln beimessen und damit die Bereitschaft zu regelkonformem Verhalten.

Compliance-Ziele

Die Leitungsorgane legen auf der Grundlage der allgemeinen Unternehmensziele und einer Analyse und Gewichtung der für das Unternehmen bedeutsamen Regeln die Ziele fest, die mit dem CMS erreicht werden sollen. Dies umfasst insb. die Festlegung der relevanten Teilbereiche und der in den einzelnen Teilbereichen einzuhaltenden Regeln. Die Compliance-Ziele stellen die Grundlage für die Beurteilung von Compliance-Risiken dar.

Compliance-Risiken

Unter Berücksichtigung der Compliance-Ziele werden die Compliance-Risiken festgestellt, die Verstösse gegen einzuhaltende Regeln und damit eine Verfehlung der Compliance-Ziele zur Folge haben können. Hierzu wird ein Verfahren zur systematischen Risikoerkennung und -berichterstattung eingeführt. Die festgestellten Risiken werden im Hinblick auf Eintrittswahrscheinlichkeit und mögliche Folgen analysiert.

Compliance-Programm

Auf der Grundlage der Beurteilung der Compliance-Risiken werden Grundsätze und Massnahmen eingeführt, die auf die Begrenzung der Compliance-Risiken und damit auf die Vermeidung von Compliance-Verstössen ausgerichtet sind. Das Compliance-Programm umfasst auch die bei festgestellten Compliance-Verstössen zu ergreifenden Massnahmen. Das Compliance-Programm wird zur Sicherstellung einer personenunabhängigen Funktion des CMS dokumentiert.

Compliance-Organisation

Das Management regelt die Rollen und Verantwortlichkeiten (Aufgaben) sowie Aufbau- und Ablauforganisation im CMS als integralen Bestandteil der Unternehmensorganisation und stellt die für ein wirksames CMS notwendigen Ressourcen zur Verfügung.

2. Grundzüge einer CMS-Prüfung nach PS 980

Gegenstand der Prüfung sind die in einer CMS-Beschreibung enthaltenen Aussagen über das CMS. Es wird hierbei zwischen Angemessenheits- und Wirksamkeitsprüfungen unterschieden.

2.1 Angemessenheitsprüfung

Die **Angemessenheitsprüfung** zielt auf die Beurteilung ab,

- ob die in der CMS-Beschreibung enthaltenen Aussagen über die Grundsätze und Massnahmen des CMS in allen wesentlichen Belangen angemessen dargestellt sind,
- dass die dargestellten Grundsätze und Massnahmen in Übereinstimmung mit den angewandten CMS-Grundsätzen geeignet sind, mit hinreichender oder begrenzter Sicherheit sowohl Risiken für wesentliche Regelverstösse rechtzeitig zu erkennen als auch solche Regelverstösse zu verhindern und
- dass die Grundsätze und Massnahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt implementiert waren.

Diese Prüfung stellt keine Prüfung der Wirksamkeit des CMS dar.

Ob der Prüfer im Rahmen einer Angemessenheitsprüfung einen **Vermerk mit begrenzter oder hinreichender Sicherheit** abgeben kann, **hängt von der Prüftiefe ab**. Während eine begrenzte Sicherheit primär aufgrund von Befragungen und dem Erlangen eines Grundverständnisses erzielt werden kann, basiert eine hinreichende Sicherheit auf weitergehenden Prüfungshandlungen.

Ein CMS ist **angemessen**, wenn es geeignet ist, mit hinreichender oder begrenzter Sicherheit sowohl **Risiken für wesentliche Regelverstösse rechtzeitig zu erkennen als auch solche Regelverstösse zu verhindern**. Zu einem angemessenen CMS zählt auch, dass bereits eingetretene Regelverstösse zeitnah an die zuständige Stelle im Unternehmen zu berichten sind, damit von den Verantwortlichen angemessene Sofortmassnahmen sowie die notwendigen Konsequenzen für eine Verbesserung des CMS getroffen werden.

2.2 Wirksamkeitsprüfung

Ziel einer umfassenden CMS-Prüfung (**Wirksamkeitsprüfung**) ist es, dem Prüfer anhand der von dem Unternehmen zugrunde gelegten CMS-Grundsätzen eine Aussage mit hinreichender Sicherheit darüber zu ermöglichen,

- ob die in der CMS-Beschreibung enthaltenen Aussagen über die Grundsätze und Massnahmen des CMS in allen wesentlichen Belangen angemessen dargestellt sind;
- dass die dargestellten Grundsätze und Massnahmen in Übereinstimmung mit den angewandten CMS-Grundsätzen geeignet sind, mit hinreichender Sicherheit sowohl Risiken für wesentliche Regelverstösse rechtzeitig zu erkennen, als auch solche Regelverstösse zu verhindern;
- dass die Grundsätze und Massnahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt implementiert waren und während eines bestimmten Zeitraums wirksam waren.

Die **Wirksamkeit** des CMS ist dann gegeben, wenn die **Grundsätze und Massnahmen in den laufenden Geschäftsprozessen** von den hiervon Betroffenen nach Massgabe ihrer Verantwortung **zur Kenntnis genommen und eingehalten werden**.



**EXPERT
SUISSE**

Wirtschaftsprüfung
Steuern
Treuhand

FACT SHEET PS 980

**«Grundsätze zur Prüfung von Compliance
Management Systemen»**

Datum der ersten Veröffentlichung: 27. Juni 2018

FACT SHEET PS 980

«Grundsätze zur Prüfung von Compliance Management Systemen»

Als integraler Bestandteil der Corporate Governance des Unternehmens ist das Compliance Management System (CMS) auf die Einhaltung von Regeln und Grundsätzen im Unternehmen ausgerichtet. Die Einrichtung, Ausgestaltung und Überwachung des CMS ist eine im Organisationsermessen der Leitungsorgane (Verwaltungsrat, ggf. Geschäftsleitung) stehende unternehmerische Entscheidung. Eine Angemessenheits- oder Wirksamkeitsprüfung des CMS durch einen unabhängigen Prüfer nach PS 980 kann dem objektivierten Nachweis der ermessensfehlerfreien Ausübung dieser Leitungspflicht dienen.

1. Anforderungen an ein Compliance Management System

Die Ausgestaltung des CMS hängt insbesondere von der Grösse des Unternehmens, sowie von Art und Umfang der Geschäftstätigkeit des Unternehmens ab. Ein angemessenes CMS im Sinne von PS 980 weist die folgenden miteinander in Wechselwirkung stehenden Grundelemente auf, die in die Geschäftsabläufe eingebunden sind. Bei der Konzeption des CMS sind die Wechselwirkungen zwischen den Grundelementen zu berücksichtigen.

Compliance-Kultur

Die Compliance-Kultur stellt die Grundlage für die Angemessenheit und Wirksamkeit des CMS dar. Sie wird vor allem geprägt durch die Grundeinstellungen und Verhaltensweisen der Geschäftsleitung sowie des Verwaltungsrates („tone at the top“). Die Compliance-Kultur beeinflusst die Bedeutung, welche die Mitarbeitenden des Unternehmens der Beachtung von Regeln beimessen und damit die Bereitschaft zu regelkonformem Verhalten.

Compliance-Ziele

Die Leitungsorgane legen auf der Grundlage der allgemeinen Unternehmensziele und einer Analyse und Gewichtung der für das Unternehmen bedeutsamen Regeln die Ziele fest, die mit dem CMS erreicht werden sollen. Dies umfasst insb. die Festlegung der relevanten Teilbereiche und der in den einzelnen Teilbereichen einzuhaltenden Regeln. Die Compliance-Ziele stellen die Grundlage für die Beurteilung von Compliance-Risiken dar.

Compliance-Risiken

Unter Berücksichtigung der Compliance-Ziele werden die Compliance-Risiken festgestellt, die Verstösse gegen einzuhaltende Regeln und damit eine Verfehlung der Compliance-Ziele zur Folge haben können. Hierzu wird ein Verfahren zur systematischen Risikoerkennung und -berichterstattung eingeführt. Die festgestellten Risiken werden im Hinblick auf Eintrittswahrscheinlichkeit und mögliche Folgen analysiert.

Compliance-Programm

Auf der Grundlage der Beurteilung der Compliance-Risiken werden Grundsätze und Massnahmen eingeführt, die auf die Begrenzung der Compliance-Risiken und damit auf die Vermeidung von Compliance-Verstössen ausgerichtet sind. Das Compliance-Programm umfasst auch die bei festgestellten Compliance-Verstössen zu ergreifenden Massnahmen. Das Compliance-Programm wird zur Sicherstellung einer personenunabhängigen Funktion des CMS dokumentiert.

Compliance-Organisation

Das Management regelt die Rollen und Verantwortlichkeiten (Aufgaben) sowie Aufbau- und Ablauforganisation im CMS als integralen Bestandteil der Unternehmensorganisation und stellt die für ein wirksames CMS notwendigen Ressourcen zur Verfügung.

2. Grundzüge einer CMS-Prüfung nach PS 980

Gegenstand der Prüfung sind die in einer CMS-Beschreibung enthaltenen Aussagen über das CMS. Es wird hierbei zwischen Angemessenheits- und Wirksamkeitsprüfungen unterschieden.

2.1 Angemessenheitsprüfung

Die **Angemessenheitsprüfung** zielt auf die Beurteilung ab,

- ob die in der CMS-Beschreibung enthaltenen Aussagen über die Grundsätze und Massnahmen des CMS in allen wesentlichen Belangen angemessen dargestellt sind,
- dass die dargestellten Grundsätze und Massnahmen in Übereinstimmung mit den angewandten CMS-Grundsätzen geeignet sind, mit hinreichender oder begrenzter Sicherheit sowohl Risiken für wesentliche Regelverstösse rechtzeitig zu erkennen als auch solche Regelverstösse zu verhindern und
- dass die Grundsätze und Massnahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt implementiert waren.

Diese Prüfung stellt keine Prüfung der Wirksamkeit des CMS dar.

Ob der Prüfer im Rahmen einer Angemessenheitsprüfung einen **Vermerk mit begrenzter oder hinreichender Sicherheit** abgeben kann, **hängt von der Prüftiefe ab**. Während eine begrenzte Sicherheit primär aufgrund von Befragungen und dem Erlangen eines Grundverständnisses erzielt werden kann, basiert eine hinreichende Sicherheit auf weitergehenden Prüfungshandlungen.

Ein CMS ist **angemessen**, wenn es geeignet ist, mit hinreichender oder begrenzter Sicherheit sowohl **Risiken für wesentliche Regelverstösse rechtzeitig zu erkennen als auch solche Regelverstösse zu verhindern**. Zu einem angemessenen CMS zählt auch, dass bereits eingetretene Regelverstösse zeitnah an die zuständige Stelle im Unternehmen zu berichten sind, damit von den Verantwortlichen angemessene Sofortmassnahmen sowie die notwendigen Konsequenzen für eine Verbesserung des CMS getroffen werden.

2.2 Wirksamkeitsprüfung

Ziel einer umfassenden CMS-Prüfung (**Wirksamkeitsprüfung**) ist es, dem Prüfer anhand der von dem Unternehmen zugrunde gelegten CMS-Grundsätzen eine Aussage mit hinreichender Sicherheit darüber zu ermöglichen,

- ob die in der CMS-Beschreibung enthaltenen Aussagen über die Grundsätze und Massnahmen des CMS in allen wesentlichen Belangen angemessen dargestellt sind;
- dass die dargestellten Grundsätze und Massnahmen in Übereinstimmung mit den angewandten CMS-Grundsätzen geeignet sind, mit hinreichender Sicherheit sowohl Risiken für wesentliche Regelverstösse rechtzeitig zu erkennen, als auch solche Regelverstösse zu verhindern;
- dass die Grundsätze und Massnahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt implementiert waren und während eines bestimmten Zeitraums wirksam waren.

Die **Wirksamkeit** des CMS ist dann gegeben, wenn die **Grundsätze und Massnahmen in den laufenden Geschäftsprozessen** von den hiervon Betroffenen nach Massgabe ihrer Verantwortung **zur Kenntnis genommen und eingehalten werden**.

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern
ehra@bj.admin.ch

Zürich, 6. Juli 2021

Seite 1 von 5

VERNEHMLASSUNGSANWORT VE-VSOTR

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir als unabhängige Expert*innen und Berater*innen für die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung von Unternehmen Stellung zum Entwurf der Ausführungsbestimmungen zu den neuen Sorgfaltspflichten von Unternehmen, welche das EJPD im April 2021 veröffentlichte. Wir haben im Rahmen unserer Beratungstätigkeit die Bundesverwaltung (SECO, EDA) schon verschiedentlich im Themenbereich Wirtschaft und Menschenrechten unterstützt, und stellen unsere Expertise im Folgenden auch gerne für die Umsetzung des KVI-Gegenvorschlags zur Verfügung.

Den Entwurf der Verordnung und des erläuternden Berichts haben wir im Hinblick auf drei Gesichtspunkte kritisch untersucht, sowie konstruktive Vorschläge zu deren Verbesserung formuliert:

- Umsetzbarkeit durch Unternehmen in der Praxis
- Übereinstimmung mit international anerkannten Standards (UN-Leitprinzipien und OECD-Leitsätzen)
- Wirksamkeit im Hinblick auf das gesetzgeberische Ziel

Mit Blick auf die internationalen regulatorischen Entwicklungen ist eine Umsetzung der neuen Gesetzesbestimmungen im Einklang mit internationalen Standards für Unternehmen besonders relevant. So wurde in Deutschland jüngst das Lieferketten-Sorgfaltspflichtengesetz verabschiedet, das auch für dort ansässige Schweizer Unternehmen gilt. Die EU Reporting Richtlinie, an welcher sich die Schweizer Gesetzgebung orientiert, wird aktuell überarbeitet, und die EU-Kommission ist an der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs, der umfassende unternehmerische Sorgfaltspflichten für Umwelt und Menschenrechte in internationalen Wertschöpfungsketten einführen soll - inklusive für gewisse KMU. Da sich die verschiedenen Regelungen an den UNGP und den OECD-Leitsätzen orientieren, sollte auch die Schweizer Regelung möglichst nahe daran formuliert werden. Der

parlamentarische Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative entspricht im internationalen Vergleich einer - bald veralteten - Minimallösung. Denn eine Einschränkung der Sorgfaltspflichten auf gewisse Menschenrechtsthemen (z.B. Kinderarbeit) oder auf Grossunternehmen mit mittleren oder hohen Risiken sind in den jüngsten internationalen Entwicklungen nicht vorgesehen, womit sich die Schweiz von der internationalen Rechtsentwicklung entfernt. Wir halten es für wichtig, dass Schweizer Unternehmen durch die Umsetzung des Gegenvorschlags nicht zusätzlich mit abweichenden oder widersprüchlichen Anforderungen konfrontiert werden.

Im Folgenden möchten wir kurz auf die wichtigsten Punkte unserer Vernehmlassungsantwort hinweisen. Eine ausführliche Erläuterung dieser Themen sowie Einschätzungen und Empfehlungen zu weiteren Punkten finden Sie im Anhang.

1. Kinderarbeit: Weg von der zweistufigen Risiko- und Verdachtsprüfung - Empfehlung einer einstufigen, übergeordneten Risikoanalyse zur Feststellung des Anwendungsbereichs

Die aktuell vorgeschlagene zweistufige Lösung für die Verdachts- und Risikoprüfung im Bereich Kinderarbeit halten wir aus verschiedenen Gründen für ungenügend praxistauglich und nicht zielführend: Sie stellt einen grossen administrativen Aufwand für Unternehmen dar, widerspricht mit dem "made in"-Ansatz internationalen Standards, und verspricht keine Wirksamkeit im Hinblick auf das gesetzgeberische Ziel der Bekämpfung von Kinderarbeit.

Zur besseren Umsetzbarkeit und Wirksamkeit in der Praxis schlagen wir deshalb eine einstufige, übergeordnete Risikoanalyse vor. Dies macht in der Praxis Sinn, da die Fragen ob ein begründeter Verdacht auf Kinderarbeit bzw. konkrete Kinderarbeits-Risiken vorliegen ("Verdachtsprüfung") und wie hoch diese Risiken sind ("Risikoprüfung") eng miteinander verknüpft sind. Als Ergebnis der übergeordneten Risikoanalyse stellt ein Unternehmen einerseits fest, ob es einen begründeten Verdacht (im Sinne von konkreten Risiken) im Bereich Kinderarbeit hat, und andererseits wie hoch diese Risiken sind. Diese übergeordnete Risikoanalyse kann basierend auf einschlägigen Quellen auch ohne detaillierte Kenntnisse zur Lieferkette durchgeführt werden. Fällt das Unternehmen in den Anwendungsbereich der gesetzlichen Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten, wäre das Ergebnis der Risikoanalyse auch der Ausgangspunkt für eine vertiefte Risikoanalyse, welche Teil der Sorgfaltspflichten ist.

Die Methodik für diese übergeordnete Risikoanalyse erläutern wir im Anhang in Punkt 3.1. Sollte am mehrstufigen Vorgehen festgehalten werden, machen wir im Anhang in Punkt 3.2 Verbesserungsvorschläge für den 3. Prüfungsschritt "Verdachtsprüfung".

2. Risikoeinstufung im Bereich Kinderarbeit: Unzulänglichkeiten des "made in"-Ansatzes

Gemäss den international anerkannten Standards müssen Unternehmen im Rahmen der Sorgfaltprüfung die Risiken priorisieren, die für die Menschenrechte am grössten sind - und nicht die Risiken, die nur auf einem bestimmten Teil der Lieferkette (wie z.B. in "made in"-Ländern)

anfallen. Sollte eine umfassende Risikoanalyse de facto für Unternehmen nicht möglich sein, sehen internationale Standards eine risikobasierte Priorisierung gemäss den Auswirkungen auf die Menschenrechte vor. Diese ist in der Praxis realistisch umsetzbar, und wird bereits heute schon von Unternehmen umgesetzt. Der "made in"-Ansatz dagegen würde Unternehmen je nach Branche mit einem unverhältnismässigen Zusatzaufwand belasten, inklusive der Unternehmen, die bereits heute vorbildlich agieren. Unverhältnismässig wäre der Aufwand nicht zuletzt deshalb, weil dieser Ansatz zur Bekämpfung der Kinderarbeit kaum Wirksamkeit verspricht: Denn mit der Beschränkung der Risikoprüfung auf das "made in"-Land werden bei verarbeiteten Produkten in vielen Fällen automatisch die Wertschöpfungsstufen ausgeklammert, welche besonders hohe Risiken für Kinderarbeit haben (z.B. landwirtschaftliche Produktion, Gewinnung und Verarbeitung der Rohstoffe etc.).

Wir schlagen deshalb eine international abgestimmte Methodik für die Risikoeinstufung vor, welche wir aufgrund unserer Beratungserfahrung für wirkungsvoller und realistisch umsetzbar halten. Die Risikoprüfung sollte einerseits im Einklang mit internationalen Standards die gesamte Lieferkette umfassen, und Elemente davon risikobasiert priorisieren. Andererseits sollte sich die Risikoeinstufung auf mehrere Kriterien stützen, die in einer ganzheitlichen Betrachtung gegeneinander abgewogen werden und die neben der geografischen Herkunft auch den wirtschaftlichen Sektor, die konkrete Tätigkeit und die verwendeten Rohstoffe berücksichtigen. Dies ermöglicht die Risikoeinstufung auch in Fällen, wo die Rückverfolgbarkeit der Lieferkette (noch) nicht gegeben ist und nicht zu allen Kriterien Informationen verfügbar sind, was die Umsetzung in der Praxis vereinfacht.

Unser Vorschlag zur Umsetzung einer risikobasierten Prüfung der Lieferkette, die auf mehreren Analyse-Kriterien beruht, finden Sie im Anhang in Punkt 3.4.

3. Klärungsbedarf zu Berichterstattungspflichten im Falle einer Ausnahme bei Einhaltung internationaler Standards gemäss VE-VSoTr Art.6

Bereits heute ist es in der Praxis Standard, dass Unternehmen sich z.B. in ihren Nachhaltigkeitsberichten summarisch zu internationalen Standards wie den UNGP oder OECD Leitsätzen bekennen. Trotz öffentlichem Bekenntnis kommt es aber nicht selten vor, dass diese Standards dann nur selektiv oder gar nicht umgesetzt und entsprechend nicht "in ihrer Gesamtheit angewendet" werden. Diese sogenannte «Umsetzungslücke» wurde in Studien belegt und in den Bestandsaufnahmen über die Umsetzung des Nationalen Aktionsplan zu Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) sowohl in der Schweiz wie auch in Deutschland festgestellt. Auch die aktuelle Regelung in der Verordnung und im erläuternden Bericht beschränkt sich darauf, das „Regelwerk zu nennen“ (d.h. auf das Was), und verlangt aktuell keinen Bericht über die Art und Weise der Erfüllung dieses Regelwerks (das Wie). Letzteres muss aber zwingend verlangt werden, um die nötige Transparenz und gleichlange Spiesse für Schweizer Unternehmen zu garantieren und zu vermeiden, dass die Ausnahmeregelung in VE-VSoTr Art.6 die Tür zur Umgehung der neuen gesetzlichen Pflichten öffnet.

Deshalb erachten wir es als zentral, Art.6 Abs.2 der Verordnung so anzupassen, dass explizit Transparenz über die ganzheitliche inhaltliche Umsetzung dieser Regelwerke verlangt wird. Dafür müssen die inhaltlichen Kernelemente der internationalen Standards in der Verordnung kurz aufgelistet werden, und im Rahmen der existierenden Berichterstattung der Unternehmen, welcher integraler Bestandteil der internationalen Regelwerke ist, Informationen über die Umsetzung der einzelnen Punkte verlangt werden. Im Anhang in Punkt 4.2 finden Sie einen entsprechenden Vorschlag, sowie weitere Kommentare zur Umsetzung von Art.6 in der Praxis.

4. Angleich der Sorgfaltspflichten in VE-VSOTr Art. 7 und 8 sowie in Art. 11 und 12 an internationale Standards

Aus unserer Erfahrung in der Unternehmensberatung sind zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten in der Praxis vor allem die UN-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP) sowie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (OECD-Leitsätze) relevant. Die Umsetzung der Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten in der Verordnung sollte deshalb inhaltlich auf den Kern-Elementen dieser Standards basieren. Als Orientierungshilfe und um Rechtssicherheit für Unternehmen zu schaffen, halten wir es für wichtig, dass die inhaltlichen Kern-Anforderungen an Unternehmen auf Verordnungsstufe explizit verankert sind, und nicht bloss Verweise auf die (oft sehr ausführlichen) Hilfsmittel zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten gemacht werden.

Wir haben die inhaltlichen Anforderungen beider Standards summarisch mit dem Text der VE-VSOTr und des erläuternden Berichts verglichen, und verschiedene Lücken identifiziert, welche noch angepasst werden sollten. Um die Umsetzung des Gesetzes möglichst im Einklang mit den oben genannten internationalen Standards zu garantieren, sollten in der Verordnung und im erläuternden Bericht mindestens noch folgende Punkte ergänzt werden:

- Die Pflicht zur Verabschiedung einer Grundsatzerklärung über die Lieferkettenpolitik
- Die Anforderungen an die Integration der Lieferkettenpolitik in die Beziehungen mit Lieferanten
- Die Anforderungen an die Methodik für das systematische Ermitteln und Bewerten der Risiken
- Die direkte Konsultation von potenziell betroffenen Personen
- Die Wirksamkeitskontrolle der getroffenen Massnahmen
- Die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus und Anforderungen an dessen Wirksamkeit
- Die Anforderungen zur Wiedergutmachung negativer Auswirkungen

Unsere ausführliche Analyse sowie konkrete Formulierungsvorschläge dazu finden Sie im Anhang in den Punkten 5, 7 und 8. Formulierungsvorschläge für die Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten finden sich auch im kürzlich in Deutschland verabschiedeten Lieferketten-Sorgfaltspflichtengesetz, welches auch für grosse Schweizer Firmen mit Niederlassung in Deutschland gelten wird, und in der Entschliessung des europäischen Parlaments vom 10. März 2021 über die Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen

5. Rückverfolgbarkeit im Bereich Kinderarbeit praxisnah formulieren, VE-VSOTr Art.10

Die Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit im Bereich Kinderarbeit muss klar von den Anforderungen im Bereich Mineralien und Metalle unterschieden werden, da Kinderarbeit anders als die eng definierten Konfliktmineralien grundsätzlich alle Produkte, Tätigkeiten und Unternehmen betreffen kann. Zudem muss zwischen dem "System zur Rückverfolgbarkeit der Lieferkette" (d.h. internes Managementsystem) und der "Transparenz über die Rückverfolgbarkeit" (d.h. Kommunikation) unterschieden werden. Im aktuellen Entwurf der Verordnung liegt der Fokus auf der Transparenz und nicht auf dem System zur Rückverfolgbarkeit. Wir empfehlen, dies zumindest im Bereich Kinderarbeit anzupassen.

Aufgrund unserer Erfahrung ist es für die allermeisten Unternehmen heute (noch) nicht realistisch, ihre Lieferanten in vorgelagerten Stufen der Lieferkette vollständig zu identifizieren. Die Verordnung sowie der erläuternde Bericht sollten explizit verlangen, dass Unternehmen die vollständige Rückverfolgbarkeit in Bereichen mit hohen Risiken schrittweise erreichen sollen mit dem Ziel, Nachhaltigkeitsansprüche in der Lieferkette glaubwürdig zu erheben und zu überprüfen. Dafür braucht es ein entsprechendes Management-System, eine Priorisierung der Geschäftspartner bzw. Lieferanten, sowie klar definierte Ziele und nächste Schritte für die zunehmende Identifizierung der Lieferkette. Zudem sollte ergänzt werden, dass Unternehmen auch bei limitierter Rückverfolgbarkeit oder Einflussmöglichkeit aufgrund der verfügbaren Informationen wirksame Massnahmen zur Prävention oder Minderung negativer Auswirkungen treffen können.

Unsere Erläuterungen zur Rückverfolgbarkeit im Bereich Kinderarbeit sind im Anhang in Punkt 6.

Weitere Themen, zu denen wir im Anhang Stellung nehmen, sind die Begriffsdefinitionen von Lieferkette und von begründetem Verdacht auf Kinderarbeit (Punkt 2), die Ausnahme für kleine und mittlere Unternehmen im Bereich Kinderarbeit (Punkt 3.3) und die Rolle der Revisionsgesellschaften (Punkt 9).

Im Anhang legen wir Ihnen unsere ausführliche Vernehmlassungsantwort mit konkreten Formulierungsvorschlägen bei. Wir bedanken uns im Voraus für die Berücksichtigung unserer Empfehlungen und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Matthias Leisinger
Director & Co-Founder



Sibylle Baumgartner
Director & Co-Founder

VERNEHMLASSUNGSANTWORT FOCUSRIGHT

Zum Entwurf der Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (VE-VSoTr)

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Allgemeine Vorbemerkungen	2
2.	Begriffe, VE-VSoTr Art.1	4
2.1.	Lieferkette.....	4
2.2.	Begründeter Verdacht auf Kinderarbeit.....	4
3.	Ausnahmen von der Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten im Bereich Kinderarbeit, VE-VSoTr Art.4 und Art.5.....	5
3.1.	Empfehlung: übergeordnete Risikoanalyse zur Identifikation eines "begründeten Verdachts".....	5
3.2.	3. Prüfungsschritt (Verdachtsprüfung).....	8
3.3.	Risikobasierte Ausnahme für kleine und mittlere Unternehmen.....	9
3.4.	"Made in"-Ansatz für Ausnahme für Unternehmen mit geringen Risiken.....	10
4.	Ausnahme von den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten bei Einhaltung internationaler Standards, VE-VSoTr Art.6.....	12
4.1.	Anzuwendende Regelwerke	12
4.2.	Klärungsbedarf zum Umfang der Berichterstattung.....	13
4.3.	Wiederaufleben der Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten	14
5.	Anpassung der Sorgfaltspflichten in VE-VSoTr Art.7 und Art.8 an internationale Standards	15
5.1.	Ergänzen: Pflicht zum Verabschieden einer Grundsatzerklärung.....	15
5.2.	Ergänzen: Integration der Lieferkettenpolitik in die Geschäftsbeziehungen mit Lieferanten	16
5.3.	Ergänzen: Ermitteln und Bewerten der Risiken, Prävention, Wirksamkeitskontrolle	16
5.4.	Ergänzen: Konsultation von betroffenen Gruppen.....	19
5.5.	Ergänzen: Anforderungen an Beschwerdemechanismus	20
5.6.	Ergänzen: Wiedergutmachung	20
6.	Kinderarbeit: Rückverfolgbarkeit der Lieferkette, VE-VSoTr Art.10.....	22
7.	Ermitteln und Bewerten der Risiken, VE-VSoTr Art.11.....	23
8.	Risikomanagementplan, VE-VSoTr Art.12.....	25
9.	Prüfung im Bereich Mineralien und Metalle, VE-VSoTr Art.13	28

1. Allgemeine Vorbemerkungen

International abgestimmtes Vorgehen: Sorgfaltspflichten in anderen Ländern

Um die gesetzlichen Anforderungen in der Schweiz mit den regulatorischen Entwicklungen in anderen Ländern abzustimmen, haben wir in der Vernehmlassungsantwort verschiedentlich auf den Entwurf der deutschen Bundesregierung des Lieferketten-Sorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) vom 19.4.2021 verwiesen¹, in der vom Ausschuss für Arbeit und Soziales geänderten Fassung², welcher am 11. Juni 2021 vom Bundestag angenommen wurde³. Das Gesetz sieht ähnliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen vor, die entsprechend in der Schweizer Verordnung und dem erläuternden Bericht umgesetzt werden können. Das LkSG wird ausserdem auch auf Schweizer Unternehmen anwendbar sein, die eine Zweigniederlassung in Deutschland haben, in der sie mind. 3'000 Mitarbeitende (bzw. 1'000 Mitarbeitende ab 2024) beschäftigen. Auch die Entschliessung des europäischen Parlaments über die Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen vom 10. März 2021⁴ dient als Orientierung, wie die neuen Pflichten international abgestimmt ausgestaltet werden könnten. Zum international abgestimmten Vorgehen weisen wir ausserdem darauf hin, dass eine Einschränkung der Sorgfaltspflichten auf gewisse Menschenrechtsthemen (z.B. Kinderarbeit) oder auf Grossunternehmen mit einem gewissen Risikoprofil (z.B. nur Grossunternehmen mit mittleren oder hohen Risiken) in den jüngsten internationalen Entwicklungen nicht vorgesehen ist und die Schweiz sich damit von der internationalen Rechtsentwicklung entfernt.

International anerkannte Standards vs. Hilfsmittel zu deren Umsetzung

Bei der Bezugnahme auf die "international anerkannten Standards" und Tools ist es wichtig, in der Verordnung und im erläuternden Bericht folgende Unterscheidung zu berücksichtigen:

- **International anerkannte Standards** wurden von internationalen politischen Gremien mit offiziellen Regierungsvertretern verabschiedet (wie z.B. dem UN Menschenrechtsrat) oder von den Mitgliedsstaaten internationaler Organisationen unterzeichnet. Zu diesen Standards gehören z.B. die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP) oder die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (OECD-Leitsätze).
- **Hilfsmittel oder Tools zur Umsetzung der internationalen Standards** stammen aus der Feder von internationalen Organisationen, wie z.B. das ILO Büro oder das OECD Sekretariat, und sollen Unternehmen dabei unterstützen, die internationalen Standards angemessen umzusetzen. Dazu gehören z.B. die verschiedenen OECD Guidances sowie das *ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business*. Letzteres basiert auf den UNGP und wurde zur Unterstützung für Unternehmen entwickelt, die eine Sorgfaltsprüfung gemäss UNGP mit Fokus auf Kinderarbeit durchführen wollen. Das Tool funktioniert deshalb nur im Zusammenspiel mit den UNGP, auf die im Tool selbst immer wieder verwiesen wird.

Ziel der Verordnung sollte sein, dass Schweizer Unternehmen sich an international anerkannte Standards halten, wie die UNGP oder OECD Leitsätze. Bei der Umsetzung der Standards sollen sich Unternehmen an den relevanten Hilfsmitteln orientieren, wie z.B. an der OECD Guidance oder am ILO-IOE Tool.

Inhaltliche Kernelemente der international anerkannten Standards: UNGP und OECD Leitsätze

Es gibt eine Reihe von inhaltlichen Kernelementen der international anerkannten Standards, die es bei der Umsetzung des gesetzgeberischen Spielraums in der Verordnung zu berücksichtigen gibt:

- **Anzustrebender Geltungsbereich der Berichterstattungs- und Sorgfaltspflichten: Alle Unternehmen, unabhängig von ihrer Grösse** (UNGP Nr.14 / OECD Leitsätze, Kapitel IV, Ziff. 1 und 37).

¹ Siehe: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/286/1928649.pdf>

² Siehe: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/305/1930505.pdf>

³ Siehe: www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw23-de-lieferkettengesetz-845608

⁴ Europäisches Parlament (2021): Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2021/03-10/0073/P9_TA\(2021\)0073_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2021/03-10/0073/P9_TA(2021)0073_DE.pdf)

Wobei die Natur und Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten im Einzelnen von der Grösse und dem Kontext des Unternehmens sowie der Schwere der negativen Auswirkungen abhängig ist (UNGP Nr.14 / OECD Leitsätze, Kapitel II, Ziff. 15).

- **Die Sorgfaltspflichten umfassen die gesamte Wertschöpfungskette** (UNGP Nr.17 / OECD Leitsätze, Kapitel II, Ziff. A11-A13): Falls nötig, soll die Priorisierung der Massnahmen einem risikobasierten Ansatz folgen (UNGP Nr. 24 / OECD Leitsätze, Kapitel II, Ziff.16). Eine Beschränkung der Sorgfaltspflichten auf bestimmte Teile der Lieferkette (wie z.B. "made in" Länder) widerspricht somit den internationalen Standards und sollte vermieden werden.

- **Kern-Inhalte der Sorgfaltspflichten gemäss UNGP und OECD Guidelines:**
 1. Grundsatzerklärung (UNGP Nr.16 / OECD Leitsätze Kapitel IV Ziff.4 und 44)
 2. Ermitteln und Bewerten der Risiken negativer Auswirkungen (UNGP Nr.18 / OECD Leitsätze Kapitel IV Ziff.1, 5, 41 und 45)
 3. Treffen von Massnahmen zur Verhinderung und Minimierung der negativen Auswirkungen (UNGP Nr.19 / OECD Leitsätze Kapitel IV Ziff.1-3, 45)
 4. Überprüfen der Wirksamkeit der Massnahmen (UNGP Nr.20)
 5. Berichterstattung (UNGP Nr.21 / OECD Leitsätze Kapitel IV Ziff.1 und 41)
 6. Wiedergutmachung von negativen Auswirkungen (Remedy; UNGP Nr. 22 / OECD Leitsätze Kapitel IV Ziff.6 und 46)
 7. Beschwerdemechanismus (Grievance Mechanism, UNGP Nr.29 / OECD Leitsätze Kapitel IV Ziff.6 und 46) inkl. Wirksamkeitskriterien (UNGP Nr.31)

Nutzung des Spielraums in der Verordnung zur Umsetzung internationaler Standards

Wo der Gesetzgeber dem Bundesrat einen Spielraum bei der Umsetzung der neuen Regeln gelassen hat, sollte dieser Spielraum wie oben beschrieben im Einklang mit den international anerkannten Standards und den regulatorischen Entwicklungen in anderen Ländern genutzt werden. Insbesondere im Hinblick auf die internationalen Entwicklungen, und um den Unternehmen möglichste Rechtssicherheit zu gewähren, macht es Sinn, bereits heute die Anforderungen in der Schweiz möglichst nahe an den internationalen Standards zu formulieren (siehe z.B. aktuelle Diskussionen in der EU, Deutschland etc.).

2. Begriffe, VE-VSoTr Art.1

2.1. Lieferkette

Wir begrüßen, dass bei der Lieferkettendefinition in VE-VSoTr Art.1 lit.d die eigene Geschäftstätigkeit explizit miteingeschlossen ist, und dass die gesamte vorgelagerte Lieferkette, vom Abbau der Rohstoffe bis zur Verarbeitung im Endprodukt, umfasst wird. Gemäss internationalen Standards müsste die Lieferketten-Definition jedoch auch die nachgelagerte Lieferkette (oder besser: Wertschöpfungskette) miteinschliessen. Gemäss dem UNGP Nr.17 und den OECD Leitsätzen, z.B. Kapitel II, Ziff. A11-A13, versteht man unter „Lieferkette“ (supply chain) das Netzwerk von Organisationen, die über **vor- und nachgelagerte Verbindungen** an den verschiedenen Prozessen und Tätigkeiten der Wertschöpfung in Form von Produkten und Dienstleistungen für Endkunden beteiligt sind. Die Lieferkette umfasst also alle sogenannten upstream und downstream Tätigkeiten, von der Gewinnung von Rohstoffen bis zu End of Life Prozessen. Anders als aktuell in der Verordnung und im erläuternden Bericht formuliert, soll der Lieferkettenbegriff gemäss internationalen Standards auch die Kundenseite, d.h. den Erhalt und die Nutzung von Produkten und Dienstleistungen, umfassen, sowie alle Personen, die mit dem Produkt oder der Dienstleistung in Kontakt kommen.

Formulierungsvorschlag für VE-VSoTr Art. 1 lit.d - NEU: Lieferkette: Alle Tätigkeiten, Geschäfte, Geschäftsbeziehungen und Investitionsketten eines Unternehmens, einschliesslich der eigenen Geschäftstätigkeit und der von Tochterunternehmen sowie der Einrichtungen, mit denen das Unternehmen unmittelbar oder mittelbar in einer vor- oder nachgelagerten Geschäftsbeziehung steht und die entweder

- a. Produkte, Teile von Produkten oder Dienstleistungen bereitstellen, die zu den eigenen Produkten oder Dienstleistungen des Unternehmens beitragen, oder;
- b. Produkte oder Dienstleistungen von dem Unternehmen erhalten, nutzen oder damit in Kontakt kommen.

2.2. Begründeter Verdacht auf Kinderarbeit

Klärungsbedarf zu "konkreten Hinweisen oder Anhaltspunkten": aktiv oder passiv?

Aus der aktuellen Formulierung in der Verordnung und im erläuternden Bericht erschliesst sich nicht eindeutig, ob das Unternehmen zur Identifizierung eines "begründeten Verdachts" passiv warten kann, bis ihm "konkrete Hinweise" zugespielt werden, oder ob es sich um eine Handlungspflicht zum proaktiven Identifizieren von diesen Hinweisen handelt. Dies insbesondere, aufgrund der "kann"-Formulierung auf S.9 im erläuternden Bericht. Die aktuelle Formulierung könnte zudem den falschen Anreiz setzen, keinen Gebrauch von diesen (scheinbar) optionalen Instrumenten zu machen, damit man auch keinen "begründeten Verdacht" für Kinderarbeit findet und sich damit faktisch selbst von den entsprechenden Sorgfaltspflichten befreit. Darüber hinaus ist die Umsetzung des «begründeten Verdachts» in der Praxis nicht schlüssig, denn erst im Rahmen ausgeübter Sorgfaltsprüfungspflicht (im Sinne eines systematischen Ermitteln und Bewertens der Risiken) ist ein möglicher Verdacht auf Kinderarbeit überhaupt identifizierbar.

Im Dienste der Rechtssicherheit und Praxistauglichkeit erachten wir es deshalb als wichtig, die Anforderungen an das unternehmerische Handeln zur Identifizierung eines begründeten Verdachts genauer zu beschreiben. Gemäss internationalen Standards ergibt sich ein "begründeter Verdacht" auf bestimmte negative Auswirkungen der unternehmerischen Tätigkeit, wie hier Kinderarbeit, aus der Ermittlung und Bewertung der Risiken. Diese wiederum ist ein wichtiges, erstes Element der unternehmerischen Sorgfaltsprüfung. Deshalb sollten die methodischen Anforderungen an die Verdachtsprüfung den Anforderungen an die "Ermittlung und Bewertung der Risiken" entsprechen, wie sie z.B. in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2011), gemeinsam mit dem ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business vom 15. Dezember 2015 beschrieben sind. Zur Ermittlung der Risiken gehört ein proaktives und systematisches Auseinandersetzen mit unternehmensinternen und -externen Quellen. Zu den externen Quellen gehören auch öffentlich verfügbare Informationen zu Kinderarbeit in den relevanten Länderindustrien (siehe

Vorschlag unten). Diese Quellen sind für Unternehmen leicht zugänglich und mit geringem Aufwand prüfbar, was eine pragmatische Lösung zum Identifizieren eines "begründeten Verdachts" darstellt.

Formulierungsvorschlag für Ergänzung des VE-VSoTr Art.1 lit.f: *begründeter Verdacht auf Kinderarbeit*: Verdacht auf den Einsatz von Kinderarbeit, der auf konkreten unternehmensinternen oder –externen Hinweisen oder Anhaltspunkten beruht, *welche sich aus der systematischen Ermittlung und Bewertung der Risiken für Kinderarbeit (gemäss Art. X) ergeben.*

Zusätzlich nötig wäre ein **neuer Artikel in der Verordnung**, der präzisiert, wie zu der Ermittlung und Bewertung der Risiken im Bereich Kinderarbeit genau vorgegangen werden muss (methodisches Pflichtenheft). Dazu gehört z.B. dass auch *potentielle* negative Auswirkungen berücksichtigt werden müssen. Im nächsten Abschnitt machen wir einen konkreten Vorschlag, wie eine solche übergeordnete Risikoanalyse aussehen könnte.

Formulierungsvorschlag für Ergänzung im erläuternden Bericht, S. 8/9: Die Prüfung und das Bestehen eines begründeten Verdachts auf Kinderarbeit ist Voraussetzung für die Unterstellung unter die Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten gemäss Artikel 964^{quinquies} ff. OR. *Um konkrete unternehmensinterne und –externe Hinweise oder Anhaltspunkte für Kinderarbeit zu identifizieren, ermittelt und bewertet das Unternehmen seine Risiken für Kinderarbeit gemäss den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2011) unterstützt durch das ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business vom 15. Dezember 2015. Ein begründeter Verdacht liegt auch dann vor, wenn öffentlich zugängliche Informationen darüber verfügbar sind, dass Kinderarbeit in bestimmten Länderindustrien, Produkten oder Dienstleistungen typischerweise ein Problem darstellt. Als Informationsquellen können beispielsweise die Berichte von UN-Organisationen dienen, wie z.B. die National Child Labour Surveys der ILO, Berichte von UNICEF oder vom OHCHR, Studien von Universitäten oder internationalen NGOs. Damit wird erwartet, dass das Unternehmen zur Identifizierung eines begründeten Verdachts auf Kinderarbeit die Risiken für Kinderarbeit proaktiv ermittelt und bewertet, und sich sowohl mit unternehmensinternen wie -externen Informationsquellen auseinandersetzt.*

3. Ausnahmen von der Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten im Bereich Kinderarbeit, VE-VSoTr Art.4 und Art.5

3.1. Empfehlung: übergeordnete Risikoanalyse zur Identifikation eines "begründeten Verdachts"

Fehlende Praxistauglichkeit macht grundlegende Anpassung nötig: Die aktuell vorgeschlagene zweistufige Lösung für die Verdachts- und Risikoprüfung halten wir aus verschiedenen Gründen für nicht praxistauglich. Erstens ist sie zu komplex in der Umsetzung und beinhaltet Wiederholungen und Risikoprüfungen auf verschiedenen Stufen und in unterschiedlichem Umfang, die nicht einer schlanken und systematischen Risikoanalyse entsprechen. Zweitens belastet sie Unternehmen mit einem unnötigen administrativen Aufwand, den sie zur Identifizierung der «made in» Deklaration aller Komponenten betreiben müssten, und der zudem inhaltlich nicht zielführend ist. Drittens macht sie Einschränkungen (z.B. auf "made in" Länder), die sowohl internationalen Standards wie auch dem Sinn und Zweck des Gesetzes zuwiderlaufen und deshalb inhaltlich nicht zu rechtfertigen sind. Verbindliche nationale Regelungen zu erlassen, die internationalen Standards zuwiderlaufen, stellt unseres Erachtens ein Zusatzaufwand und keine Erleichterung für Unternehmen dar. Denn diese müssten zusätzlich zu den für sie relevanten internationalen Standards, wie sie von verschiedenen Stakeholdern (Kunden, Investoren, Geschäftspartnern etc.) sowieso verlangt werden, auch noch die davon abweichende Schweizer Regelung umsetzen. Um praxisnahe, umsetzbare Regelungen und Rechtssicherheit für Unternehmen zu schaffen, soll die Umsetzung des Gegenvorschlags möglichst im Einklang mit internationalen Standards geschehen, wie wir basierend auf unserer Erfahrung in der Beratung im Folgenden vorschlagen.

Einstufige, übergeordnete Risikoanalyse: Um die Frage zu beantworten, ob ein Unternehmen in den Anwendungsbereich der Sorgfalts- und Berichtserstattungspflichten für Kinderarbeit fällt, schlagen wir die Durchführung einer einstufigen, übergeordneten Risikoanalyse auf Unternehmensebene vor. Dies macht in der Praxis Sinn, da die Fragen ob ein begründeter Verdacht bzw. konkrete Risiken vorliegen ("Verdachtsprüfung") und wie hoch diese Risiken sind ("Risikoprüfung") untrennbar miteinander verknüpft sind. Die Umsetzung der Risikoanalyse sollte zudem in der eigenverantwortlichen Kompetenz der Unternehmen liegen, welche ihre Geschäftstätigkeit und Wertschöpfungskette am besten kennen und die Analyse in bestehende Prozesse integrieren können. Um Rechtssicherheit zu schaffen und Unternehmen in der Risikoanalyse zu unterstützen, sollte der Bundesrat als Orientierungshilfe Verweise auf anerkannte Quellen (wie z.B. den UNICEF-Index, der als Indikator für das generelle Länder-Risiko fungieren kann) machen und diese periodisch überprüfen.

Unser Vorschlag vereint die gesetzlichen Vorgaben im Gegenvorschlag methodisch soweit möglich mit internationalen Standards. Er entspricht dem ersten Teilschritt der «Ermittlung und Bewertung der Risiken» negativer Auswirkungen, wie sie z.B. von UNGP Nr.18a und den OECD Leitsätzen in Kapitel IV Ziff.1, 5, 41 und 45 verlangt werden.

Als Ergebnis der übergeordneten Risikoanalyse stellt ein Unternehmen einerseits fest, ob es einen begründeten Verdacht (im Sinne von konkreten Risiken) im Bereich Kinderarbeit hat, und andererseits wie hoch diese Risiken sind. Sollte das Unternehmen in den Anwendungsbereich der Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten fallen, wäre das Ergebnis auch der Ausgangspunkt für eine vertiefte Risikoanalyse, welche Teil der Sorgfaltspflichten ist.

- **Ergebnis = keine oder nur geringe Risiken:** Das Unternehmen wird wie im Gesetz vorgesehen von weiteren Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten ausgenommen, wenn es keine konkreten Risiken für Kinderarbeit identifiziert, und damit kein begründeter Verdacht für Kinderarbeit besteht, oder wenn die identifizierten Risiken für Kinderarbeit als gering eingestuft werden.
- **Ergebnis = mittlere oder hohe Risiken:** Identifiziert das Unternehmen einen begründeten Verdacht bzw. konkrete Risiken für Kinderarbeit und werden diese als mittel oder hoch eingestuft, muss das Unternehmen die gesetzlichen Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten für Kinderarbeit gemäss VSoTr Art. 8-12 befolgen. Im Rahmen der Sorgfaltspflichten wird die Ermittlung und Bewertung der identifizierten Risiken dann vertieft.

Übersicht über die methodischen Anforderungen an die übergeordnete Risikoanalyse gemäss internationalen Standards (UNGP / OECD Leitsätze):

Anforderung	Erläuterung
Handlungspflicht	Die übergeordnete Risikoanalyse entspricht einer Handlungspflicht , da Unternehmen ihre Risiken für Kinderarbeit proaktiv und systematisch ermitteln müssen.
Umfang	Die übergeordnete Risikoanalyse umfasst die gesamte vor- und nachgelagerte Wertschöpfungskette , inklusive eigener Geschäftstätigkeit, wobei falls nötig gemäss einem risikobasierten Ansatz priorisiert wird.
Fokus	Der Fokus der Risikoanalyse liegt auf dem Risiko für die (potenziell) betroffenen Menschen , nicht für das Unternehmen.
Risiko-basierter Ansatz	Es müssen die Risiken priorisiert werden, die für die Menschenrechte am grössten sind. Deshalb umfasst die Risikoanalyse grundsätzlich die gesamte Wertschöpfungskette. Sollte eine umfassende Risikoanalyse <i>de facto</i> für Unternehmen nicht möglich sein, soll gemäss dem Kommentar zu UNGP Nr.17 gemäss der Schwere der Auswirkungen auf die Menschenrechte priorisiert werden: <i>"Umfasst die Wertschöpfungskette eines Wirtschaftsunternehmens zahlreiche Einheiten, kann es unter Umständen unzumutbar schwierig sein bei allen Sorgfaltspflichten in Bezug auf nachteilige menschenrechtliche Auswirkungen walten zu lassen. In einem solchen Fall sollten die Wirtschaftsunternehmen allgemeine Bereiche ermitteln, in denen das Risiko nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen am bedeutendsten ist, (...)."</i>
Präventiver Ansatz	Gemäss einem präventiven Ansatz sind bei der Risikoanalyse auch potenzielle negative Auswirkungen zu berücksichtigen, die (noch) nicht eingetreten sind.
Mapping der Wertschöpfungskette	Als Grundlage für die Risikoanalyse erstellt das Unternehmen ein umfassendes aber high-level Mapping seiner eigenen Geschäftstätigkeit und seiner vor- und nachgelagerten Wertschöpfungskette. Dieses enthält Informationen über die einzelnen Dienstleistungs- oder Produktionsschritte, die verwendeten Rohstoffe und wo immer möglich die tatsächliche oder vermutete geographische Herkunft der Rohstoffe, Produktionsschritte und Dienstleistungen, die dazu verwendet werden. Wo entsprechende Informationen nicht verfügbar sind, werden sachlich begründete Annahmen getroffen.
Analyse-kriterien: Sektor Tätigkeit Rohstoff Land Region	Die Risikoanalyse orientiert sich am Mapping der Wertschöpfungskette, und untersucht für die im Mapping identifizierten Elemente (Produktionsschritte, Rohstoffe, Dienstleistungen, Länder, Regionen,), ob im konkreten Fall ein begründeter Verdacht bzw. ein konkretes Risiko für Kinderarbeit vorliegt, und falls ja, wie hoch dieses Risiko ist. Das Mapping verfolgt einen risikobasierten Ansatz und setzt auf die Elemente der Wertschöpfungskette den Schwerpunkt, wo das vermutete Risiko für Kinderarbeit am höchsten ist. Dabei sollen in einer angemessenen Gesamtbetrachtung sowohl geographische wie auch tätigkeitsbezogene Kriterien zur Anwendung kommen: <ul style="list-style-type: none"> - Sektor: z.B. Schokoladenindustrie, extraktive Industrie etc. - Konkrete Tätigkeit: z.B. Ankauf von Kakao, Abbau von Mineralien, chemischer Prozess etc. - Rohstoffe: z.B. Kobalt, Kakao, Granit, Gold, Baumwolle - Land des jeweiligen Produktionsschrittes bzw. der Erbringung der Dienstleistung: Dabei stützt sich das Unternehmen auf die Einstufung des Landes gemäss bundesrätlichem Verweis, wie z.B. auf den UNICEF Children's Rights in the Workplace Index (o.ä.). - Region: Bestimmte Region eines Staates mit erhöhten Risiken für Kinderarbeit, z.B. aufgrund von regionaler Armut oder Konfliktbetroffenheit. Wo Informationen zu einzelnen Kriterien (z.B. geografischer Herkunft) nicht verfügbar sind, kann sich das Unternehmen auf Annahmen und auf die anderen verfügbaren Kriterien stützen, wie z.B. sektor- und produktions- oder rohstoffspezifische Informationen.
Quellen	Zur Durchführung der übergeordneten Risikoanalyse (Anwendung der Kriterien) stützt sich das Unternehmen sowohl auf unternehmensinterne wie auch –externe Quellen. Aus diesen Quellen können sich konkrete Hinweise oder Anhaltspunkte für das Vorkommen bzw. für Risiken von Kinderarbeit in den im Mapping identifizierten Elementen der Wertschöpfungskette ergeben:

	<ul style="list-style-type: none"> - Unternehmensinterne Quellen umfassen z.B. interne Audits, Unterlagen über einen Lieferanten oder Informationen eines Besuchs vor Ort - Unternehmensexterne Quellen umfassen z.B. Fachliteratur, Medienberichte, Gerichtsurteile, Mitteilungen von Verwaltungsbehörde, Berichte von UN Organisationen (wie z.B. die National Child Labour Surveys der ILO, Berichte von UNICEF oder vom OHCHR), Studien von Universitäten oder internationalen NGOs
Einbezug von Fachexpertise	Zur Durchführung der Analyse und Auswertung der Quellen und Durchführung der Analyse stützt sich das Unternehmen auf unternehmensinterne oder –externe Fachexpertise im Bereich Menschenrechte (UNGP Nr.18a).
Auswertung der Risiken	<p>Zur Auswertung der Risiken (gering, mittel, hoch) pro Dienstleistungs- oder Produktionsschritt wird eine ganzheitliche Betrachtung der oben genannten Kriterien gemacht, in der die verschiedenen Informationen und Kriterien gegeneinander abgewogen werden. Dazu zwei Beispiele:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. So kann z.B. ein Produktionsschritt des Mappings in einem Land stattfinden, das vom UNICEF-Index als "Basic" eingestuft wird (Hinweis für tiefes Länderrisiko), aber in einem Sektor (z.B. Landwirtschaft) oder einer wirtschaftlichen Tätigkeit (Anbau und Ernte von Tabak) stattfinden, welche ein hohes Risiko für Kinderarbeit haben. Das Ergebnis der Risikoanalyse für diesen Produktionsschritt könnte deshalb "mittlere Risiken" sein. 2. Andererseits kann ein Produktionsschritt z.B. in einem Land mit mittlerem Kinderarbeitsrisiko stattfinden ("Enhanced" im UNICEF-Index), aber in einem Sektor (z.B. Pharma) oder einer konkreten Tätigkeit bestehen (z.B. Herstellung von Medikamenten), welche stark reguliert und kaum von Kinderarbeit betroffen ist. Das Ergebnis der Risikoanalyse für diesen Produktionsschritt könnte deshalb "geringe Risiken" sein. <p>Werden Risiken für Kinderarbeit identifiziert, wird zur Bewertung der Schwere der potenziellen oder tatsächlichen negativen Auswirkungen ihr Ausmass, Umfang und die Möglichkeit zur Wiedergutmachung berücksichtigt.</p>
Transparenz und Rechenschaftspflicht	Die übergeordnete Risikoanalyse umfasst eine öffentliche Rechenschaftspflicht. Das Unternehmen muss über die erbrachte Risikoanalyse Transparenz schaffen und dazu die angewandte Methodik zur Ermittlung und Bewertung der Risiken, die verwendeten Quellen und Informationen, die getroffenen Annahmen sowie das begründete Ergebnis der Risikoanalyse für die einzelnen Elemente des Mappings offenlegen. Dies auch wenn es zum Schluss kommt, keinen begründeten Verdacht zu haben.
Periodische Wiederholung	Da Risiken für negative Auswirkungen dynamisch sind, muss die Risikoanalyse periodisch, z.B. einmal jährlich oder mindestens alle zwei Jahre, aktualisiert werden.

Wir empfehlen, dass die übergeordnete Risikoanalyse wie oben beschrieben in der Verordnung und im erläuternden Bericht verankert wird. Sollte entschieden werden, am aktuellen zweistufigen Prozess der Risiko- und Verdachtsprüfung festzuhalten, empfehlen wir die Anpassungen im nächsten Abschnitt.

3.2. 3. Prüfungsschritt (Verdachtsprüfung)

Klärungsbedarf bei den methodischen Anforderungen an die Verdachtsprüfung

Aus der Verordnung und dem erläuternden Bericht (Abschnitt 2.3, S.12) wird aktuell nicht klar ersichtlich, wie das Unternehmen für den 3. Prüfungsschritt (Verdachtsprüfung) vorgehen muss, bzw. was die Anforderungen an diese Prüfung sind. Während VSoTr Art. 1lit.f den Begriff "begründeten Verdacht auf Kinderarbeit" definiert, wird daraus nicht klar wie genau das Unternehmen vorgehen muss, um diesen Verdacht zu identifizieren (siehe Kommentar zur Begriffsdefinition oben). Die methodischen Anforderungen an die Verdachtsprüfung gehören aber zum Kern der neuen Regelung für Kinderarbeit, da sie über ihren Anwendungsbereich entscheiden. Diese sollten deshalb internationalen Standards entsprechen und in der Verordnung oder dem erläuternden Bericht explizit ausgeführt werden.

Fehlender Schritt "Ermitteln und Bewerten der Risiken für Kinderarbeit"

Im Text der Verordnung fehlt aktuell der Schritt "Ermitteln und Bewerten der Risiken für Kinderarbeit". Während dieser Schritt bei den Mineralien und Metallen in der Lieferkettenpolitik in VE-VSoTr Art. 7 Abs.1 lit.d explizit verankert ist, fehlt er bei Kinderarbeit sowohl in der Begriffsdefinition von VE-VSoTr Art.1 lit.f, wie auch bei den Anforderungen an die Lieferkettenpolitik in VE-VSoTr Art.8. Gemäss internationalen Standards ergibt sich ein Verdacht auf bestimmte negative Auswirkungen der unternehmerischen Tätigkeit, wie hier Kinderarbeit, aus der Ermittlung und Bewertung der Risiken negativer Auswirkungen. Deshalb sollten die methodischen Anforderungen an die Verdachtsprüfung den Anforderungen an die "Ermittlung und Bewertung der Risiken" entsprechen, wie sie z.B. in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2011), gemeinsam mit ILO-IOE Child Labour Guidance Tool beschrieben sind. Ein zentrales methodisches Element, welches von UNGP Art. 18a verlangt wird, ist dabei der Einbezug von externem oder internem Fachwissen. Über das Vorgehen und Ergebnis der Verdachtsprüfung ist Transparenz zu schaffen.

Formulierungsvorschlag für VE-VSoTr Art. X – NEU: Verdachtsprüfung

- a. Um einen begründeten Verdacht auf Kinderarbeit im Sinne von Artikel 1 Buchstabe f zu identifizieren, ermitteln und bewerten Unternehmen ihre Risiken für Kinderarbeit systematisch gemäss den *UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2011)*, gemeinsam mit dem *ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business* vom 15. Dezember 2015 (ILO-IOE Child Labour Guidance Tool).
- b. Dazu stützen sich Unternehmen auf internes oder externes Fachwissen über Menschenrechte sowie auf die verfügbaren unternehmensinternen und -externen Informationen.
- c. Über die angewandte Methodik zur Ermittlung und Bewertung der Risiken, die verwendeten Quellen und Informationen, die getroffenen Annahmen sowie das begründete Ergebnis der Verdachtsprüfung ist öffentlich zu berichten.

Formulierungsvorschlag für Ergänzung im erläuternden Bericht, S.12: 3. Prüfschritt (Verdachtsprüfung): Die Unternehmen prüfen gestützt auf Artikel 964^{quinquies} Absatz 1 Ziffer 2 OR, ob mit Bezug auf ein konkretes Produkt oder eine konkrete Dienstleistung ein begründeter Verdacht auf Kinderarbeit im Sinne von Artikel 1 Buchstabe f besteht. Um einen begründeten Verdacht zu identifizieren, ermittelt und bewertet das Unternehmen systematisch die Risiken für Kinderarbeit für alle relevanten Dienstleistungs- oder Produktionsschritte. Die Ermittlung und Bewertung von Risiken richtet sich nach den *UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2011)*, gemeinsam mit dem *ILO-IOE Child Labour Guidance Tool*. So stellen Unternehmen fest, ob ihre Tätigkeiten und Geschäftsbeziehungen potenzielle oder tatsächliche nachteilige Auswirkungen auf Kinderarbeit verursachen, zu ihnen beitragen oder direkt mit ihnen verbunden sind, wobei ein risikobasierter Ansatz verwendet wird. Dieser berücksichtigt zur Bewertung der Schwere der potenziellen oder tatsächlichen negativen Auswirkungen ihr Ausmass, Umfang und die Möglichkeit zur Wiedergutmachung. Risiken sind auch dann zu berücksichtigen, wenn sie sich noch nicht materialisiert haben (präventiver Ansatz). Zur Ermittlung und Bewertung der Risiken muss (internes oder externes) Fachwissen über Menschenrechte miteinbezogen und unternehmensinterne sowie -externe Quellen konsultiert werden.

3.3. Risikobasierte Ausnahme für kleine und mittlere Unternehmen

Wir begrüssen, die aktuelle Definition der Schwellenwerte für KMU im Verordnungsentwurf (z.B. bis 250 Vollzeitstellen). Internationale Standards weisen aber explizit darauf hin, dass die Sorgfaltspflichten für Unternehmen jeglicher Grösse gelten. Sollten gewisse Unternehmen aufgrund ihrer Grösse von den Sorgfaltspflichten ausgenommen werden, sollte dafür im Einklang mit internationalen Standards ein risikobasierter Ansatz bevorzugt werden. In diesem Sinne sollten zumindest KMU mit hohen Risiken für Kinderarbeit auch in den Anwendungsbereich der Sorgfaltspflichten fallen. Auch die Entschliessung des europäischen Parlaments vom 10. März 2021 sieht in Art.2 Abs.2 vor, dass die neuen Sorgfalts- und Rechenschaftspflichten "auch für alle börsennotierten kleinen und mittleren Unternehmen sowie für kleine und mittlere Unternehmen mit hohem Risiko" gelten sollen.

Um "hohe Risiken" für KMU zu definieren, sollten wie in der übergeordneten Risikoanalyse (siehe Punkt 3.1 oben) beschrieben mehrere Kriterien definiert werden: Einerseits geografisch (Land und Region), und andererseits auf den Sektor, die wirtschaftliche Tätigkeit und benutzten Rohstoffe bezogen. Dafür muss der Bundesrat durch einen Verweis auf allgemein anerkannte Quellen die Wirtschaftssektoren, Tätigkeiten, Rohstoffe, Länder und Regionen definieren, die typischerweise ein hohes Risiko für Kinderarbeit aufweisen. Zur Bewertung der Risiken wird eine ganzheitliche Auswertung der oben genannten Kriterien gemacht, in der die verschiedenen Informationen gegeneinander abgewogen werden. Dies ist nicht nur inhaltlich gerechtfertigt, sondern in der Praxis auch besser umsetzbar als das Abstellen auf ein einziges Kriterium (wie z.B. Land), da oft nicht alle Informationen über alle Kriterien verfügbar sind (z.B. die Rückverfolgbarkeit von Produkten nicht gewährleistet ist). Ausführliche Vorschläge zur Methodik der Risikoanalyse finden sich in Punkt 3.1 oben.

Formulierungsvorschlag für VE-VSoTr Art.4 Abs.2 - NEU: Diese Ausnahme gilt nicht für kleine und mittlere Unternehmen, die hohe Risiken im Bereich Kinderarbeit aufweisen.

Formulierungsvorschlag für Ergänzung im erläuternden Bericht: Für die Analyse, ob ein hohes Risiko für Kinderarbeit vorliegt, sollen in einer angemessenen Gesamtbetrachtung die folgenden Kriterien massgeblich sein:

- **Sektor:** z.B. Schokoladenindustrie, extraktive Industrie etc.
- **Konkrete Tätigkeit:** z.B. Ankauf von Kakao, Abbau von Mineralien, chemischer Prozess etc.
- **Rohstoffe:** z.B. Kobalt, Kakao, Baumwolle
- **Land** des jeweiligen Produktionsschrittes bzw. der Erbringung der Dienstleistung: Dabei stützt sich das Unternehmen auf die Einstufung des Landes gemäss bundesrätlichem Verweis, wie z.B. auf den UNICEF Children's Rights in the Workplace Index (o.ä.).
- **Region:** Bestimmte Region eines Staates mit erhöhten Risiken für Kinderarbeit, z.B. aufgrund von regionaler Armut oder Konfliktbetroffenheit.

Zur Bewertung der Risiken wird eine ganzheitliche Betrachtung der oben genannten Kriterien gemacht, in der die verschiedenen Informationen und Kriterien gegeneinander abgewogen werden.

3.4. "Made in"-Ansatz für Ausnahme für Unternehmen mit geringen Risiken

made in-Ansatz widerspricht internationalen Standards und ist nicht praxistauglich

Gemäss den international anerkannten Standards müssen Unternehmen im Rahmen der Sorgfaltsprüfung die Risiken priorisieren, die für die Menschenrechte am grössten sind – und nicht die Risiken, die nur auf einem bestimmten Teil der Lieferkette (wie z.B. in "made in" Ländern) anfallen. Sollte eine umfassende Risikoanalyse *de facto* für Unternehmen nicht möglich sein (z.B. wegen mangelnder Rückverfolgbarkeit), sehen internationale Standards eine **risikobasierte Priorisierung gemäss den Auswirkungen auf die Menschenrechte** vor.⁵ Die aktuelle Einschränkung der Risikoprüfung auf "made in" Länder widerspricht damit klar internationalen Standards. Zudem bedeutet diese vermeintliche Vereinfachung in der Praxis einen zusätzlichen administrativen Aufwand für Unternehmen, der nur schwer umsetzbar ist. Denn wenn für die Risikoprüfung alle Produktkomponenten, die ein Unternehmen einkauft und weiterverarbeitet, auf ihr «made in» Herkunftsland geprüft werden müssen, kann die Anzahl der zu prüfenden Komponenten so gross sein, dass diese Vorgehensweise weder möglich noch sinnvoll ist. Dies gilt besonders für gewisse Sektoren, die eine hohe Anzahl an Komponenten verarbeiten, wie z.B. die Uhren- oder Elektronikindustrie.

Kinderarbeitsrisiken werden ausgeklammert: made in-Ansatz widerspricht gesetzgeberischem Ziel

⁵ Siehe z.B. den Kommentar zu UNGP Nr.17: "Umfasst die Wertschöpfungskette eines Wirtschaftsunternehmens zahlreiche Einheiten, kann es unter Umständen unzumutbar schwierig sein bei allen Sorgfaltspflichten in Bezug auf nachteilige menschenrechtliche Auswirkungen walten zu lassen. In einem solchen Fall sollten die Wirtschaftsunternehmen allgemeine Bereiche ermitteln, in denen das Risiko nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen am bedeutendsten ist, (...)."

Bei Produkten, deren Herstellung in mehr als einem Land stattgefunden hat, führt die "made in" Formulierung ausserdem zu einer Einschränkung der gesetzlichen Bestimmung, welche dem gesetzgeberischen Ziel zuwiderläuft. Denn gerade im Bereich Kinderarbeit sind die grössten Risiken oft in vorgelagerten Stufen der Lieferkette zu finden (so z.B. im Anbau von landwirtschaftlichen Produkten oder im Abbau von Rohmaterialien), und nicht im Land des letzten wesentlichen Be- oder Verarbeitungsschritt, der für das "made in" oft massgeblich wäre. Eine Beschränkung der Risikoeinstufung auf "made in" Länder würde bei vielen verarbeiteten Produkten die von Kinderarbeit betroffenen Verarbeitungsstufen *de facto* ausschliessen, was dem gesetzgeberischen Ziel, Kinderarbeit zu bekämpfen, direkt widerspricht. Der "made in"-Ansatz stellt damit ein Schweizer Alleingang dar, der weder praxistauglich ist noch Wirksamkeit im Hinblick auf das gesetzgeberische Ziel verspricht.

Aus den oben genannten Gründen empfehlen wir dringend, in der Schweizer Verordnung eine **Priorisierung der Risikoeinstufung gemäss den Risiken für die Menschenrechte** vorzuschreiben, wie dies auch in internationalen Standards vorgesehen ist. Die risikobasierte Priorisierung ist realistisch umsetzbar für Unternehmen – da sie nicht zuletzt auf öffentlich vorhandenen Sektor- und Länderinformationen sowie auf fachlich fundierten Annahmen beruht. Es gibt eine Reihe von öffentlich zugänglichen Tools und Studien, die Unternehmen zur Verfügung stehen, um eine grobe Einschätzung der Risiken entlang der Wertschöpfungskette im Einklang mit internationalen Standards durchzuführen - auch in Fällen, wo die Rückverfolgbarkeit bis zum Ursprung (noch) nicht gegeben ist. Denn in der Praxis ist die geografische Herkunft der Rohstoffe und wirtschaftlichen Tätigkeiten, welche für die Erstellung eines Produktes oder das Erbringen einer Dienstleistung eingesetzt werden, oft (noch) nicht vollständig bekannt. Die Risikoprüfung kann und soll sich damit auch auf den Wirtschaftssektor und die konkreten wirtschaftlichen Tätigkeiten stützen, die zur Erstellung eines Produktes oder dem Erbringen einer Dienstleistung beitragen. Ausführliche Vorschläge zur Ausgestaltung einer risikobasierten Methodik finden sich in Punkt 3.1 oben.

1. **Empfohlene Variante:** Wir empfehlen, den "made in"-Ansatz als Kriterium zu streichen und stattdessen risikobasiert zu priorisieren. Gleich wie bei der übergeordneten Risikoprüfung und bei Art.4 empfehlen wir daher prioritär, dass sich Unternehmen bei der Risikoprüfung auf mehrere Kriterien abstützen sollen. Es müssen sowohl geografische (Land und Region), wie auch wirtschaftliche (Sektor, konkrete Tätigkeit und Rohstoffe) Risikofaktoren für Kinderarbeit berücksichtigt werden. Dieses Vorgehen ist für Unternehmen in der Praxis realistischer umsetzbar, da sie sich im Falle von fehlenden geographischen Informationen auf den Sektor bzw. Rohstoffe stützen (z.B. typische Anbau- oder Abbauländer bestimmter Rohstoffe) können, welche in der Regel bekannt ist - und *vice versa*.

2. **Eventualempfehlung:** Sollte an der rein geografischen Risikodefinition (Länder-Risiko) festgehalten werden, müsste im Einklang mit internationalen Standards mindestens die Prüfung der gesamten Lieferkette gemäss einem risikobasierten Ansatz verlangt werden. Da dieser Ansatz aber auf der Hypothese einer vollen Rückverfolgbarkeit beruht, die in der Praxis nicht gegeben ist, ist unser oben empfohlene Ansatz realistischer in der Umsetzung.

1) Empfohlene Variante: Gesamte Lieferkette mit Bezugnahme auf geografische und tätigkeitsbezogene Risiken und risikobasiertem Ansatz

Formulierungsvorschlag für Anpassung des erläuternden Berichts auf S.11: "2. Prüfschritt (Risikoeinstufung): Unternehmen, welche die oben erwähnten Schwellenwerte *erreichen oder überschreiten*, müssen gemäss Artikel 5 prüfen, **ob ihre Produkte und Dienstleistungen geringe Risiken im Bereich Kinderarbeit aufweisen. Für die Risikoanalyse sollen in einer angemessenen Gesamtbetrachtung die folgenden Kriterien massgeblich sein:**

- **Sektor:** z.B. Schokoladenindustrie, extraktive Industrie etc.
- **Konkrete Tätigkeit:** z.B. Ankauf von Kakao, Abbau von Mineralien, chemischer Prozess etc.
- **Rohstoffe:** z.B. Kobalt, Kakao, Baumwolle

- **Land** des jeweiligen Produktionsschrittes bzw. der Erbringung der Dienstleistung: Dabei stützt sich das Unternehmen auf die Einstufung des Landes gemäss bundesrätlichem Verweis, wie z.B. auf den UNICEF Children's Rights in the Workplace Index (o.ä.).
- **Region:** Bestimmte Region eines Staates mit erhöhten Risiken für Kinderarbeit, z.B. aufgrund von regionaler Armut oder Konfliktbetroffenheit.

Zur Bewertung der Risiken wird eine ganzheitliche Betrachtung der oben genannten Kriterien gemacht, in der die verschiedenen Informationen und Kriterien gegeneinander abgewogen werden. Ist zu einem Kriterium keine Information vorhanden, wird auf Annahmen und auf die verfügbare Information zu den anderen Kriterien abgestützt. Die Risikoeinstufung umfasst die gesamte Lieferkette und priorisiert, falls nötig, gemäss einem risikobasierten Ansatz.

Formulierungsvorschlag für Anpassung des erläuternden Berichts auf S.13: Mit den "Länder[n]" sind gemäss Gesetz grundsätzlich alle Länder und Wertschöpfungsstufen der Lieferkette gemeint. Sollte es aufgrund der Komplexität und Anzahl der Geschäftsbeziehungen *de facto* nicht möglich sein, die gesamte Lieferkette mit allen Wertschöpfungsstufen in die Risikoprüfung mit einzubeziehen, sollen die Rohstoffe, Produktionsschritte und Dienstleistungen der Lieferkette ermittelt und priorisiert werden, in denen das Risiko für Kinderarbeit am grössten ist. Um die relevanten Bereiche zu identifizieren, stützt sich das Unternehmen auf Fachexpertise, unternehmensinterne- und externe Quellen, und trifft fachlich fundierte und transparente Annahmen. Relevante öffentlich zugängliche Quellen sind unter anderem Berichte von internationalen Organisationen wie der ILO, OHCHR oder UNICEF, sowie Studien von anerkannten Universitäten und NGOs. Wo die geografische Herkunft der Produkte oder Dienstleistungen (noch) nicht bekannt ist, prüfen die Unternehmen prioritär die Risiken für Kinderarbeit der involvierten Sektoren und konkreten wirtschaftlichen Tätigkeiten. Falls nötig, stützen sie sich dafür auf öffentlich zugängliche Informationen und treffen fundierte und dokumentierte Annahmen.

2) Eventualempfehlung: Formulierung in der Verordnung beibehalten, erläuternder Bericht anpassen zu allen Ländern der Wertschöpfungskette mit Priorisierung gemäss risikobasiertem Ansatz

Formulierungsvorschlag für Anpassung des erläuternden Berichts auf S.11: 2. Prüfschritt (Risikoeinstufung): Unternehmen, welche die oben erwähnten Schwellenwerte *erreichen oder überschreiten*, müssen gemäss Artikel 5 prüfen, ob die Länder, aus denen sie Produkte oder Dienstleistungen beziehen, geringe Risiken oder mittlere bzw. hohe Risiken im Bereich Kinderarbeit aufweisen. Die Risikoeinstufung umfasst die gesamte Lieferkette und priorisiert, falls nötig, gemäss einem risikobasierten Ansatz.

Formulierungsvorschlag für Anpassung des erläuternden Berichts auf S.13: Mit den "Länder[n]" sind gemäss Gesetz grundsätzlich alle Länder der Lieferkette gemeint. Sollte es aufgrund der Komplexität und Anzahl der Geschäftsbeziehungen *de facto* nicht möglich sein, alle Länder bzw. die gesamte Lieferkette in die Risikoprüfung mit einzubeziehen, sollen die Länder entlang der Lieferkette ermittelt und priorisiert werden, in denen das Risiko für Kinderarbeit am grössten ist. Um diese zu identifizieren, stützt sich das Unternehmen auf Fachexpertise oder auf öffentlich zugängliche Informationen und trifft fachlich fundierte und transparente Annahmen. Relevante Quellen sind unter anderem Berichte von internationalen Organisationen wie der ILO, OHCHR oder UNICEF, sowie Studien von anerkannten Universitäten oder NGOs.

4. Ausnahme von den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten bei Einhaltung internationaler Standards, VE-VSoTr Art.6

4.1. Anzuwendende Regelwerke

In Bezug auf VE-VSoTr Art.6 Abs.1 möchten wir gerne darauf hinweisen, dass es sich bei den aktuell genannten Regelwerken teilweise nicht um internationale Standards handelt, sondern um Hilfsmittel für Unternehmen, die vom Sekretariat internationaler Organisationen verfasst wurden:

- Das ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business wurde als Unterstützung für Unternehmen entwickelt, die eine Sorgfaltsprüfung gemäss UNGP mit Fokus auf Kinderarbeit durchführen wollen. Das Tool basiert auf den UNGP und funktioniert deshalb nur im Zusammenspiel mit den UNGP, auf die im Tool selbst immer wieder verwiesen wird. Deshalb ist es wichtig, stets gemeinsam auf die UNGP und das ILO-IOE Tool zu verweisen.
- Auch der OECD-Leitfaden (OECD Guidance) dient zur Umsetzung der OECD-Leitsätze (OECD Guidelines for Multinational Enterprises), welche das eigentliche Regelwerk sind. Auch diese beiden Werke sollten deshalb gemeinsam erwähnt werden.

Kumulative Anwendung der Regelwerke

Wie der Begleitbericht zum Gegenvorschlag zu den nichtfinanziellen Berichterstattungspflichten korrekt betont, decken die erwähnten Regelwerke "unterschiedliche Aspekte in unterschiedlicher Tiefe ab. Unternehmen müssen bei der Anwendung dieser Regelwerke sicherstellen, dass sie auf jeden Fall sämtliche Vorgaben von Artikel 964ter E-OR erfüllen." (Siehe neuArt. 964ter Abs. 3 OR; dazu Begleitbericht, S.16.). Deshalb ist auch in VE-VSoTr Art.6 Abs.1 eine kumulative und keine alternative Anwendung der erwähnten Regelwerke erforderlich.

Formulierungsvorschlag für VE-VSoTr Art.6 Abs.1: Ein Unternehmen ist von den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten gemäss Artikel 964quinquies Absatz 4 OR befreit, wenn es sich an die Regelwerke gemäss den Buchstaben **a, b und c** hält sowie die Voraussetzungen in Absatz 2 erfüllt:

a. im Bereich Mineralien und Metalle sowie Kinderarbeit:

1. **OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen, 2011 und**
2. **OECD-Leitfaden vom 30. Mai 2018 für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln, zudem**

b. im Bereich Mineralien und Metalle:

1. **den OECD-Leitfaden von 2019 für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten (OECD-Leitfaden für Konfliktmineralien), einschliesslich aller Anhänge und Ergänzungen, und**
2. **die Verordnung (EU) 2017/821,**

c. im Bereich Kinderarbeit:

1. **die ILO-Übereinkommen Nrn. 138 und 182 sowie**
2. **die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2011) und**
3. **die ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business vom 15. Dezember 2015 (ILO-IOE Child Labour Guidance Tool).**

4.2. Klärungsbedarf zum Umfang der Berichterstattung

Notwendige Transparenz über die ganzheitliche inhaltliche Umsetzung der Regelwerke

Bereits heute ist es in der Praxis Standard, dass Unternehmen sich z.B. in ihren Nachhaltigkeitsberichten oder in Grundsatzserklärungen summarisch zu internationalen Standards wie den UNGP oder OECD Guidelines bekennen. Trotz öffentlichem Bekenntnis kommt es aber nicht selten vor, dass diese Standards dann nur selektiv oder gar nicht umgesetzt und entsprechend nicht "in ihrer Gesamtheit angewendet" werden. Diese sogenannte «Umsetzungslücke» wurde in Studien belegt und in den Bestandsaufnahmen über die Umsetzung des Nationalen Aktionsplan zu Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) sowohl in der Schweiz wie auch in Deutschland festgestellt.⁶ Auch die aktuelle Regelung in der Verordnung und im erläuternden Bericht beschränkt sich darauf, das „Regelwerk zu nennen“ (d.h. auf das „Was“), und verlangt aktuell keinen

⁶ Siehe: Bestandsaufnahme über die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch den Bund und durch Schweizer Unternehmen: www.nap-bhr.admin.ch/napbhr/de/home/dokumentation/grundlagendokumente.html
 Siehe: Abschlussbericht zum Monitoring des Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland: www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/monitoring-nap/2124010

Bericht über die Art und Weise der Erfüllung dieses Regelwerks (das „Wie“). Letzteres muss aber zwingend verlangt werden, um die nötige Transparenz und gleichlange Spiesse für Schweizer Unternehmen zu garantieren und zu vermeiden, dass die Ausnahmeregelung in VE-VSoTr Art.6 die Tür zur Umgehung der neuen gesetzlichen Bestimmungen ermöglicht.

Deshalb erachten wir es als zentral, Abs.2 der Verordnung so anzupassen, dass **Transparenz über die ganzheitliche inhaltliche Umsetzung dieser Regelwerke** garantiert wird. Dafür müssen die inhaltlichen Kernelemente der internationalen Standards kurz explizit aufgelistet werden, und im Rahmen der existierenden Berichterstattung der Unternehmen, welcher integraler Bestandteil der internationalen Regelwerke ist, Transparenz über die Umsetzung der einzelnen Punkte verlangt werden. So können Unternehmen über ihre übliche Berichterstattung belegen, dass sie das internationale Regelwerk in seiner Gesamtheit anwenden, und es entsteht kein Zusatzaufwand.

Formulierungsvorschlag für VE-VSoTr Art.6 Abs.2 – NEU: Wendet das Unternehmen die in Absatz 1 genannten international anerkannten Regelwerke an, so veröffentlicht es in sinngemässer Anwendung von Artikel 964septies OR einen entsprechenden Bericht. Darin benennt es die Regelwerke und erklärt im Rahmen der existierenden Berichterstattung, wie es deren Anforderungen in ihrer Gesamtheit erfüllt. Der Bericht bezieht sich dabei auf die folgenden Punkte:

- a) Die Risikobewertung und einschlägigen Daten, Informationen und Methoden, die zu dieser Schlussfolgerung geführt haben;
- b) das Verabschieden einer Grundsatzerklärung;
- c) das Ermitteln und Bewerten der Risiken negativer Auswirkungen der eigenen Tätigkeit und in der Wertschöpfungskette;
- d) das Treffen von Massnahmen zur Verhinderung und Minimierung der negativen Auswirkungen sowie die Integration in unternehmensinterne Prozesse
- e) die Kontrolle der Wirksamkeit der Massnahmen;
- f) die Berichterstattung über die betriebsinternen Sorgfaltsprozesse, Risiken, Auswirkungen und getroffenen Massnahmen;
- g) die Gewährleistung und Kooperation in der Wiedergutmachung von negativen Auswirkungen sowie
- h) das Einrichten eines Beschwerdemechanismus, der für potentiell betroffene Personen einfach zugänglich und verständlich ist.

4.3. Wiederaufleben der Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten

Um eine Umgehung des Gesetzes bzw. der Verordnung durch VE-VSoTr Art.6 zu vermeiden, soll bereits auf Verordnungsstufe und nicht nur wie aktuell im erläuternden Bericht auf S.15 explizit festgehalten werden, dass die gesetzlichen Pflichten wiederaufleben, falls das internationale Regelwerk nicht vollständig umgesetzt wird. Dabei sollen nicht nur die Berichterstattungspflichten, sondern auch die Sorgfaltspflichten erwähnt werden. Denn gemäss der Logik der Verordnung und des erläuternden Berichts muss auch eine ganze oder teilweise **Unterlassung der Sorgfaltspflichten** zum Wiederaufleben der gesetzlichen Pflichten führen.

Formulierungsvorschlag für VE-VSoTr Art.6 Abs.3 – NEU: Wenn das Unternehmen sich nach einem gleichwertigen Regelwerk richtet, aber dessen Berichterstattungspflicht oder Sorgfaltspflichten ganz oder teilweise unterlässt, lebt die Sorgfalts- und Berichterstattungspflicht des OR gemäss der vorliegenden Verordnung wieder auf.

5. Anpassung der Sorgfaltspflichten in VE-VSoTr Art.7 und Art.8 an internationale Standards

Um die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in der Schweiz im Einklang mit internationalen Standards umzusetzen, haben wir einen summarischen Abgleich der aktuellen Formulierungen im Entwurf der Verordnung bzw. des erläuternden Berichts mit den UN-Leitprinzipien und den OECD-Leitsätzen vorgenommen. Basierend darauf haben wir verschiedene Lücken in der Verordnung und dem erläuternden Bericht identifiziert, die wir empfehlen gemäss unseren Erläuterungen anzupassen.

5.1. Ergänzen: Pflicht zum Verabschieden einer Grundsatzerklärung

Sowohl im Themenbereich Mineralien und Metalle wie auch im Bereich Kinderarbeit **fehlt die Pflicht zum Verabschieden einer Grundsatzerklärung** in der Verordnung und im erläuternden Bericht. Gemäss international anerkannten Standards gehört eine Grundsatzerklärung (policy commitment) zu den Kernelementen einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung. Die UN-Leitprinzipien und OECD-Leitsätze konkretisieren beide, welche Anforderungen die Grundsatzerklärung erfüllen soll. Die Grundsatzerklärung soll: *“(a) auf höchster Führungsebene des Wirtschaftsunternehmens angenommen wird; (b) sich auf einschlägiges internes und/oder externes Fachwissen stützt; (c) menschenrechtsbezogene Erwartungen des Unternehmens an die Mitarbeiter, Geschäftspartner und sonstigen Parteien festlegt, die mit seiner Geschäftstätigkeit, seinen Produkten oder seinen Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind; (d) öffentlich verfügbar ist sowie intern und extern allen Mitarbeitern, Geschäftspartnern und sonstigen relevanten Parteien mitgeteilt wird; (e) sich in den operativen Politiken und Verfahren widerspiegelt, die notwendig sind, um sie innerhalb des gesamten Wirtschaftsunternehmens zu verankern.”* (UNGP Nr.16 / OECD Guidelines Kapitel IV, Ziff.4 und 44) Auch gemäss dem OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten gehört eine solche *“politische Verpflichtung mit Grundsätzen als gemeinsame Orientierungshilfe (...), nach der sich das Unternehmen bei all seinen Tätigkeiten und den Geschäftsbeziehungen mit den Zulieferern richtet”* (S.38, A.1.) zur unternehmerischen Lieferkettenstrategie.

Hinweis zum Lieferkettensorgfaltsgesetz: Die Pflicht zur Verabschiedung einer Grundsatzerklärung über die (Menschenrechts-) Strategie ist auch im deutschen LkSG in §3 Abs.1 Ziff.4 und §6 Abs.2 enthalten.

In der Verordnung würde die Pflicht zum Verabschieden einer Grundsatzerklärung idealerweise über einen neuen und eigenständigen Artikel in der Verordnung hinzugefügt werden (siehe unten). Alternativ könnte sie auch als zusätzlicher Absatz 1 in die bestehenden Art.7 und 8 verankert werden.

Formulierungsvorschlag basierend auf UNGP Nr.16, VE-VSoTr Art. X – NEU: Grundsatzerklärung

Abs.1 - Zur Verankerung seiner Verantwortung für die Einhaltung von Sorgfaltspflichten in der Lieferkette verabschiedet das Unternehmen eine Grundsatzerklärung über seine Lieferkettenstrategie.

Abs. 2 - Die Grundsatzerklärung erfüllt folgende Anforderungen:

- a) Sie wird auf höchster Führungsebene verabschiedet;
- b) sie stützt sich auf einschlägiges internes und / oder externes Fachwissen;
- c) sie legt Erwartungen des Unternehmens an die Mitarbeiter, Geschäftspartner und sonstigen Parteien fest, die mit seiner Geschäftstätigkeit, seinen Produkten oder seinen Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind;
- d) sie ist öffentlich verfügbar und wird sowie intern und extern allen Mitarbeitern, Geschäftspartnern und sonstigen relevanten Parteien mitgeteilt;
- e) sie widerspiegelt sich in den operativen Politiken und Verfahren, die notwendig sind, um sie innerhalb des gesamten Unternehmens zu verankern.

5.2. Ergänzen: Integration der Lieferkettenpolitik in die Geschäftsbeziehungen mit Lieferanten

Analoge Lösung zum Lieferkettensorgfaltsgesetz

Im Verordnungsentwurf sowie im erläuternden Bericht wird aktuell nicht klar ersichtlich, wie genau Unternehmen die Lieferkettenpolitik in ihre Geschäftsbeziehungen mit den Lieferanten integrieren müssen. Denn die reine Verankerung der Lieferkettenpolitik in den Verträgen, wie aktuell im Text erwähnt, greift in der Praxis zu kurz. Damit Anforderungen zu Umwelt und Menschenrechten von Lieferanten umgesetzt werden können, braucht es in der Praxis oft zusätzliche Unterstützung z.B. in der Form von Schulungen oder Weiterbildungen o.ä. Das deutsche Lieferketten-Sorgfaltspflichtengesetz bietet hilfreiche Präzisierungen, wie genau die Lieferkettenpolitik in die Geschäftsbeziehungen mit den Lieferanten integriert werden müssen, z.B. in Bezug auf die Präventions- und Kontrollmassnahmen. So sollte explizit verlangt werden, dass angemessene Kontrollmechanismen mit den Lieferanten vereinbart werden und dass diese bei der Um- und Durchsetzung der Verpflichtungen wo nötig unterstützt werden.

Deshalb empfehlen wir zur Ausformulierung der Anforderungen an das Lieferanten-Management eine **analoge Lösung zum Lieferketten-Sorgfaltspflichtengesetz** (siehe Art.6 Abs.4 in Bezug auf Präventionsmassnahmen, und in Art.7 Abs.2 in Bezug auf Abhilfemassnahmen), idealerweise in einem separaten Artikel in der Verordnung. Auch in der Entschliessung des europäischen Parlaments vom 10. März 2021 finden sich in Art.4 Abs.8 entsprechende Formulierungsbeispiele.

Falls eine Minimalkorrektur der Verordnung bevorzugt wird, schlagen wir folgende Formulierung vor:

Formulierungsvorschlag für VE-VSoTr Art.7 Abs.1 lit.b: Es teilt seinen Lieferanten und der Öffentlichkeit aktuelle Informationen über **das Managementsystem zur Sorgfaltsprüfung** in unmissverständlicher Weise mit, **integriert seine Lieferkettenpolitik in die Verträge mit den Lieferanten, vereinbart angemessene Kontrollmechanismen und unterstützt, wo nötig, den Lieferanten bei der Um- und Durchsetzung der entsprechenden Verpflichtungen.**

→ Die entsprechende Bestimmung zu Kinderarbeit in VE-VSoTr Art.8 Abs.1 lit.b wird analog umformuliert.

Formulierungsvorschlag für eine Ergänzung im erläuternden Bericht, S.16: Zweitens ist die Lieferkettenpolitik in die Verträge mit den Lieferanten zu integrieren. **Dazu gehört die vertragliche Zusicherung des Lieferanten, dass dieser die von der Lieferkettenpolitik verlangten Vorgaben einhält und entlang der Lieferkette angemessen adressiert, die Vereinbarung angemessener vertraglicher Kontrollmechanismen, die Durchführung von Schulungen und Weiterbildungen zur Unterstützung der Umsetzung der vertraglichen Zusicherungen der Lieferanten, sowie die Durchführung risikobasierter Kontrollmassnahmen auf Grundlage der vereinbarten Kontrollmechanismen, mit denen die Einhaltung der Lieferkettenpolitik auf Seiten der Lieferanten überprüft wird.**

5.3. Ergänzen: Ermitteln und Bewerten der Risiken, Prävention, Wirksamkeitskontrolle

1) Kinderarbeit: VE-VSoTr Art.8 Abs.1 lit.d: Es fehlt im Verordnungstext:

Ermitteln und Bewerten der Risiken; Massnahmen zur Verhinderung und Minimierung der Kinderarbeit, Ergebnis- und Wirksamkeitskontrolle

Der Sorgfaltspflichtenkatalog im Bereich Kinderarbeit in der Verordnung erscheint noch lückenhaft und entspricht nicht international anerkannten Standards. Wir empfehlen deshalb ein systematischer Abgleich mit den relevanten Anforderungen an die Sorgfaltsprüfung gemäss den UN-Leitprinzipien und den OECD

Leitsätzen durchzuführen und das Sorgfalts-Pflichtenheft entsprechend zu ergänzen. Im Folgenden weisen wir bereits auf einige wichtige Punkte hin, welche ergänzt werden sollten.

Ermittlung und Bewertung der Risiken

Aus dem Text der Verordnung und des erläuternden Berichts wird aktuell nicht klar, ob, wann und wie Unternehmen die Risiken schädlicher Auswirkungen im Bereich Kinderarbeit ermitteln und bewerten müssen. Das systematische Ermitteln und Bewerten der Risiken tauchen in Bezug auf Kinderarbeit erst auf S.20 des erläuternden Berichts auf, ohne genauere Angaben zur Methodik zu machen. Von der Logik des Sorgfaltsprozesses her würde es am meisten Sinn machen, wenn das Ermitteln und Bewerten der Risiken Teil der Verdachtsprüfung (3. Prüfungsschritt) wären. Als Ergebnis der Verdachtsprüfung hat das Unternehmen dann die konkreten Anhaltspunkte und Hinweise auf Kinderarbeit, die in einem nächsten Schritt über die Sorgfaltspflichten in Art.8 adressiert werden. Bei der systematischen Ermittlung und Bewertung der Risiken gemäss internationalen Standards handelt es sich um ein Kernelement der Sorgfaltspflicht, das in der Verordnung selbst und nicht erst im erläuternden Bericht erwähnt werden sollte. Falls das Ermitteln und Bewerten der Kinderarbeitsrisiken nicht explizit Teil der Verdachtsprüfung (3. Prüfungsschritt) sein sollte, sollte es explizit in die Verordnung in Art.8 Abs.1 lit.d aufgenommen werden.

Prävention - Massnahmen zur Verhinderung von Kinderarbeit

Kinderarbeit gemäss Definition der ILO ist eine Menschenrechtsverletzung mit schwerwiegenden langfristigen Folgen für die Betroffenen, die nur schwer wiedergutzumachen ist und gemäss internationalen Standards entsprechend als "schwerwiegend" eingestuft werden muss. Deshalb ist es zentral, dass **präventive Massnahmen** ergriffen werden und die Verletzung von Kinderrechten verhindert wird, bevor es dazu kommt. Das Treffen von Massnahmen zur Vermeidung von Kinderarbeit sollte deshalb explizit auf Verordnungsstufe verlangt werden. Präventive Massnahmen sind auch gemäss internationalen Standards ein zentrales Element der unternehmerischen Sorgfaltspflichten (siehe z.B. UNGP Nr.15b). Auch das Lieferketten-Sorgfaltspflichtengesetz geht in Art.6 ausführlich auf die Anforderungen zur Umsetzung von Präventionsmassnahmen ein, sowohl im eigenen Geschäftsbereich (Abs.3) wie auch in Bezug auf Zulieferer (Abs.4).

Ergebnis- und Wirksamkeitskontrolle

Die Überprüfung der Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen ist laut internationalen Standards ein zentrales Element der unternehmerischen Sorgfaltspflichten. Gemäss UNGP Art.20 z.B. sollte die Wirksamkeitskontrolle der getroffenen Massnahmen: *"(a) von geeigneten qualitativen und quantitativen Indikatoren ausgehen; (b) auf Rückmeldungen seitens interner wie externer Quellen zurückgreifen, einschließlich betroffener Stakeholder."* Auch das Lieferketten-Sorgfaltspflichtengesetz sieht in Art.6 Abs.5 zu den Präventionsmassnahmen und in Art.7 Abs.4 zu den Abhilfemassnahmen eine Wirksamkeitskontrolle vor, deren Formulierung als Vorbild für die schweizerische Regelung dienen kann: *"Die Wirksamkeit der Abhilfemaßnahmen ist einmal im Jahr sowie anlassbezogen zu überprüfen, wenn das Unternehmen mit einer wesentlich veränderten oder wesentlich erweiterten Risikolage im eigenen Geschäftsbereich oder beim unmittelbaren Zulieferer rechnen muss, etwa durch die Einführung neuer Produkte, Projekte oder eines neuen Geschäftsfeldes. Erkenntnisse aus der Bearbeitung von Hinweisen nach §8 Absatz 1 sind zu berücksichtigen. Die Massnahmen sind bei Bedarf unverzüglich zu aktualisieren."*

Um Rechtssicherheit für Unternehmen zu schaffen erachten wir es als wichtig, dass im Bereich Kinderarbeit bereits auf Verordnungsstufe alle wichtigen Elemente der Sorgfaltsprüfung explizit verlangt werden, inklusive der wichtigsten methodischen Anforderungen. Dazu gehört mindestens:

- Ermitteln und Bewerten der potenziellen und tatsächlichen Risiken für Kinderarbeit
- Nachgehen von Hinweisen und Anhaltspunkten
- Treffen von angemessenen Massnahmen zur Verhinderung (Prävention) und Minderung von Kinderarbeit
- Überprüfen der Wirksamkeit und Ergebnisse der Massnahmen
- Kommunikation

Formulierungsvorschlag für Ergänzungen in VE-VSoTr Art.8 Abs.1 lit.d: Es ermittelt und bewertet systematisch die potenziellen und tatsächlichen Risiken für Kinderarbeit in der Lieferkette, geht entsprechenden Hinweisen und Anhaltspunkten nach, trifft angemessene Massnahmen zur Prävention und Minderung von Kinderarbeit, überprüft die Wirksamkeit und Ergebnisse der Massnahmen und kommuniziert darüber.

Formulierungsvorschlag für Ergänzungen im erläuternden Bericht S.20: Kinderarbeit ist eine Menschenrechtsverletzung mit schwerwiegenden langfristigen Folgen für die Betroffenen, die nur schwer wiedergutmachen ist und gemäss internationalen Standards entsprechend als "schwerwiegend" eingestuft werden muss. Deshalb ist es zentral, dass **präventive Massnahmen** ergriffen werden und die Verletzung von Kinderrechten verhindert wird, bevor es dazu kommt. Diese und die Resultate bzw. die Wirksamkeit dieser Massnahmen sind laufend zu überwachen und bei Bedarf unverzüglich zu aktualisieren. Die Kontrolle der Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen sollte (a) von geeigneten qualitativen und quantitativen Indikatoren ausgehen; (b) auf Rückmeldungen seitens interner wie externer Quellen zurückgreifen, einschliesslich der (potenziell) betroffenen Stakeholder.

2) Konfliktminerale VE-VSoTr Art.7 Abs.1 lit.6: Es fehlt Wirksamkeitskontrolle in der Verordnung

Formulierungsvorschlag für Ergänzung in VE-VSoTr Art.7 Abs.1 lit.d: Es ermittelt und bewertet die Risiken schädlicher Auswirkungen von möglicherweise aus Konflikt- und Hochrisikogebieten stammenden Mineralien und Metallen in der Lieferkette, trifft angemessene Massnahmen im Sinne der Abwendung oder Minderung negativer Auswirkungen, überprüft die Wirksamkeit und Ergebnisse der Massnahmen und kommuniziert darüber.

Formulierungsvorschlag für Ergänzung im erläuternden Bericht S.17: Sind diese eruiert, müssen "angemessene Massnahmen", d.h. zumutbare und risikobasierte Massnahmen getroffen werden. Diese und die Resultate bzw. die Wirksamkeit dieser Massnahmen sind laufend zu überwachen und bei Bedarf unverzüglich zu aktualisieren.

5.4. Ergänzen: Konsultation von betroffenen Gruppen

Fehlende Anforderung zur direkten und sinnvollen Konsultation von betroffenen Gruppen

Gemäss internationalen Standards müssen zur Ermittlung und Bewertung der negativen Auswirkungen sinnvolle und direkte Konsultationen mit betroffenen Gruppen durchgeführt werden. Dies ist in UNGP Nr.18b verankert und wird auch im OECD Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln in Kapitel 2.2. lit.h (S.28) entsprechend aufgenommen. Diese wichtige Anforderung an den Sorgfaltsprozess fehlt im Moment sowohl in der Verordnung wie auch im erläuternden Bericht, und sollte deshalb in beiden Texten ergänzt werden.

Der Kommentar zu UNGP Nr.18 führt dazu aus: *“Damit Wirtschaftsunternehmen ihre menschenrechtlichen Auswirkungen richtig einschätzen können, sollten sie bemüht sein, die Anliegen potenziell betroffener Stakeholder zu verstehen, indem sie sie direkt und auf eine Weise konsultieren, die sprachliche und anderweitige denkbare Hindernisse für einen effektiven Austausch berücksichtigt. Sind solche Konsultation nicht möglich, sollten Wirtschaftsunternehmen zumutbare Alternativen in Erwägung ziehen, wie etwa die Konsultation glaubwürdiger, unabhängiger, sachverständiger Ressourcen, darunter Menschenrechtsverteidiger und anderer Vertreter der Zivilgesellschaft.”* (S.23)

Auch das Lieferketten-Sorgfaltspflichtengesetz geht in den Erläuterungen zum Risikomanagement Art.4 Abs.4 auf die direkte Konsultation mit (möglicherweise) von Rechtsverletzungen betroffenen Personen ein (S.44). Auch in der Entschliessung des europäischen Parlaments vom 10. März 2021 findet sich in der Erwägung der Gründe Nr. 37-41 ausführliche Anforderungen zur direkten Konsultation von Interessenträgern: *“Eine solide Erfüllung der Sorgfaltspflicht setzt voraus, dass alle einschlägigen Interessenträger wirksam und sinnvoll konsultiert werden und dass insbesondere die Gewerkschaften angemessen einbezogen werden.”* (Grund Nr. 38) sowie in Art.5 zur Einbeziehung von Interessenträgern.

Für die Ermittlung und Bewertung der negativen Auswirkungen ist ausserdem zentral, ein **besonderes Augenmerk auf vulnerable Personengruppen** zu richten, die ein erhöhtes Risiko von Schutzlosigkeit oder Ausgrenzung haben, sowie auf die unterschiedlichen Auswirkungen auf Frauen und Männer. Dies ist im Kommentar zu UNGP Nr.18 verankert und wird auch im OECD Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln in Kapitel 2.2. lit.i (S.28) entsprechend aufgenommen.

Auch der OECD Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten weist auf die Notwendigkeit hin, *“zur Feststellung der Risiken in der Lieferkette die tatsächlichen Gegebenheiten der Lieferkette mit der Musterstrategie für Lieferketten qualitativ vergleichen.”* (S.45) Betroffene Interessengruppen sollen ins Risikomanagement miteinbezogen (S.56) und konsultiert werden (S.111).

Formulierungsvorschlag für VE-VSoTr Art.7 Abs.2 lit.f – NEU: *Direkte und sinnvolle Konsultation von potentiell oder tatsächlich betroffenen Personengruppen, insbesondere bei erhöhten Risiken.*

Formulierungsvorschlag für Ergänzung zu VE-VSoTr Art.7 Abs.2 lit.f im erläuternden Bericht: *Zur Ermittlung und Bewertung der Risiken schädlicher Auswirkungen soll eine sinnvolle und direkte Konsultation mit betroffenen Gruppen durchgeführt werden. Um die Anliegen der potenziell betroffenen Stakeholder zu verstehen, sollten diese direkt und auf eine Art und Weise konsultiert werden, die für sie verständlich und zugänglich ist und etwaige z.B. sprachliche oder kulturelle Hindernisse berücksichtigt. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf vulnerable Personengruppen zu richten, die ein erhöhtes Risiko von Schutzlosigkeit oder Ausgrenzung haben, sowie auf die unterschiedlichen Auswirkungen auf Frauen, Männer und Kinder. Sind direkte Konsultation nicht möglich oder verhältnismässig, sollten Unternehmen zumutbare Alternativen in Erwägung ziehen, wie etwa die Konsultation glaubwürdiger, unabhängiger, sachverständiger Ressourcen, darunter Menschenrechtsverteidiger und anderer Vertreter der Zivilgesellschaft. Je höher das*

Risiko und die Schwere negativer Auswirkungen eingeschätzt werden, desto wichtiger ist es, eine direkte Konsultation anzustreben.

5.5. Ergänzen: Anforderungen an Beschwerdemechanismus

Beschwerdemechanismen auf operativer Ebene und in Kollaboration mit anderen Akteuren

UNGP Nr.29 verlangt die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus auf operativer Ebene (oder die Beteiligung an einem solchen), der für Einzelpersonen oder lokale Gemeinschaften, die nachteiligen Auswirkungen ausgesetzt sein können, wirksam und zugänglich ist. Zudem verlangt UNGP Nr.30 die Teilnahme an Sektor- u.a. Initiativen, welche dasselbe Ziel haben. Beide Anforderungen sollten auf Verordnungsstufe verankert und im erläuternden Bericht präzisiert werden.

Anforderungen an die Wirksamkeit des Beschwerdemechanismus

Gemäss den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte müssen die Beschwerdemechanismen bestimmten Kriterien erfüllen, wenn sie in der Praxis wirksam sein sollen (Prinzip Nr.31). Insbesondere müssen sie:

- Leicht zugänglich und verständlich für betroffene Personen sein
- Ausgewogen, transparent und berechenbar sein
- Einer regelmässigen Wirksamkeitskontrolle unterzogen werden

Auf diese Anforderungen sollte sowohl in der Verordnung wie auch im erläuternden Bericht explizit hingewiesen werden. Ausführliche Anforderungen an das unternehmensinterne Beschwerdeverfahren gibt es auch im Lieferketten-Sorgfaltspflichtengesetz in Art.8. Siehe dazu auch ausführlich die Entschliessung des europäischen Parlaments vom 10. März 2021, in der Erwägung der Gründe Nr. 47ff sowie in Art.9 Beschwerdeverfahren.

Formulierungsvorschlag VE-VSoTr Art.7 Abs.1 lit.e - Ergänzung: Es sorgt dafür, dass Bedenken hinsichtlich der Umstände und Auswirkungen des Mineralabbaus sowie des Handels und Umgangs mit diesen Mineralien in Konflikt- und Hochrisikogebieten und ihrer Ausfuhr aus Konflikt- und Hochrisikogebieten folgendermassen gemeldet werden können:

- Das Unternehmen richtet einen Beschwerdemechanismus auf operativer Ebene ein oder beteiligt sich an einem solchen, der für alle potentiell betroffene Personen verständlich und einfach zugänglich ist. Es überprüft jährlich die Wirksamkeit des Beschwerdemechanismus.
- Das Unternehmen beteiligt sich zusätzlich, insbesondere bei hohen Risiken für potenziell betroffene Personen, auch an industrieweiten, multi-stakeholder- oder anderen gemeinschaftlichen Initiativen, die anstreben, dass auch in der erweiterten Lieferkette wirksame Beschwerdemechanismen zur Verfügung stehen.

→ Analoge Formulierung von VE-VSoTr Art.8 Abs.1 lit.e im Bereich Kinderarbeit.

Formulierungsvorschlag für Ergänzung zu VE-VSoTr Art.7 und Art.8 Abs.1 lit.e im erläuternden Bericht:

Um in der Praxis wirksam zu sein, muss der Beschwerdemechanismus die Wirksamkeitskriterien der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte Nr.31 erfüllen. Insbesondere in Fällen, wo die volle Rückverfolgbarkeit der Lieferkette (noch) nicht gegeben ist, ist ein Engagement in industrieweiten-, multi-stakeholder- oder anderen gemeinschaftlichen Initiativen für Beschwerdemechanismen angezeigt.

5.6. Ergänzen: Wiedergutmachung

Ein weiteres zentrales Element der Sorgfaltspflichten gemäss internationalen Standards, das explizit erwähnt werden muss, ist die Wiedergutmachung von negativen Auswirkungen ("remedy"). Stellt ein Unternehmen fest, dass sie nachteilige Auswirkungen verursacht oder dazu beigetragen haben, sollten sie durch rechtmässige Verfahren für Wiedergutmachung sorgen oder dabei kooperieren. (siehe z.B. UNGP Nr.22)

Diese Anforderung fehlt im Moment sowohl in der Verordnung wie auch im erläuternden Bericht, und sollte deshalb ergänzt werden.

Formulierungsvorschlag für VE-VSoTr Art.7 und Art.8 Abs.1 lit.f - NEU: Stellt es fest, dass es schädliche Auswirkungen verursacht oder dazu beigetragen hat, sorgt es durch rechtmässige Verfahren für die Wiedergutmachung oder kooperiert bei solchen Verfahren.

6. Kinderarbeit: Rückverfolgbarkeit der Lieferkette, VE-VSoTr Art.10

Umfassende Kinderarbeits-Thematik erfordert Berücksichtigung bei der Rückverfolgbarkeit

Die Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit im Bereich Kinderarbeit muss klar von den Anforderungen im Bereich Mineralien und Metalle unterschieden werden: Während es sich bei Mineralien und Metallen um eine klar definierte und begrenzte Zahl von Produkten handelt, die oft von hochspezialisierten Unternehmen verarbeitet und gehandelt werden, handelt es sich im Bereich Kinderarbeit um eine sehr viel umfassendere Thematik, die grundsätzlich alle Produkte, Tätigkeiten und Unternehmen betrifft. Dieser fundamentale Unterschied muss bei den Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit berücksichtigt werden. Es ist weder umsetzbar noch zielführend, im Bereich Kinderarbeit dieselben umfassenden Transparenzvorschriften wie bei den Mineralien und Metallen zu machen.

Zudem muss zwischen dem "System zur Rückverfolgbarkeit der Lieferkette" (d.h. internes Managementsystem) und der "Transparenz über die Rückverfolgbarkeit" (d.h. Kommunikation) unterschieden werden. Im aktuellen Entwurf der Verordnung liegt der Fokus auf der Transparenz und nicht auf dem System zur Rückverfolgbarkeit. Wir empfehlen, dies zumindest im Bereich Kinderarbeit anzupassen. Eine hilfreiche Erläuterung zu den Begriffen **Rückverfolgbarkeit vs. Transparenz** findet sich in einem Bericht des Textilbündnis: *«Die englischen Begriffe „Traceability“ und „Transparency“ werden fälschlicherweise häufig synonym verwendet. **Traceability** oder auf Deutsch die Rückverfolgbarkeit der Lieferkette bezeichnet den Prozess der Nachverfolgung von Herkunft und Weg eines Produktes und dessen Inputs vom Beginn der Lieferkette bis zum Ende. In Bezug auf unternehmerische Sorgfaltspflichten bietet Rückverfolgbarkeit Unternehmen die Möglichkeit, Nachhaltigkeitsansprüche glaubwürdig zu erheben und zu überprüfen. **Transparency**, also die Transparenz in der Lieferkette, ist der Prozess der Offenlegung von Lieferanten. Dies kann gegenüber internen oder externen Stakeholdern, Lieferanten, Investor*innen oder Konsument*innen geschehen.»⁷*

Hinweis aus der Praxis: Aufgrund unserer Erfahrung in der Beratung ist es für die allermeisten Unternehmen nicht realistisch, ihre Lieferanten in vorgelagerten Stufen der Lieferkette vollständig zu identifizieren. Eine volle Rückverfolgbarkeit über die gesamte Wertschöpfungskette ist somit «nur» das (Fern-) Ziel, dem sich Unternehmen schrittweise annähern sollen. Die Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit im Bereich Kinderarbeit, wie sie aktuell im Verordnungsentwurf formuliert sind, sind für die meisten Unternehmen nicht umsetzbar. Obwohl der "risikobasierte Ansatz" im erläuternden Bericht erwähnt wird, könnte die aktuelle Formulierung im Verordnungsentwurf dazu führen, dass unverhältnismässig viele Ressourcen in die Identifizierung der Geschäftspartner statt in die Umsetzung von wirkungsorientierten Massnahmen fliessen, was dem Ziel des Gesetzes nicht dienlich ist.

Besser: Managementsystem zur schrittweisen Annäherung an die Rückverfolgbarkeit

Die Verordnung sowie der erläuternde Bericht sollten explizit verlangen, dass Unternehmen die vollständige Rückverfolgbarkeit in Bereichen mit hohen Risiken schrittweise erreichen sollen mit dem Ziel, Nachhaltigkeitsansprüche in der Lieferkette glaubwürdig zu erheben und zu überprüfen. Dafür braucht es ein entsprechendes Management-System, eine Priorisierung der Geschäftspartner bzw. Lieferanten, sowie klar definierte Ziele und nächste Schritte für die zunehmende Identifizierung der Lieferkette. Ein Unternehmen kann zudem auch bei limitierter Rückverfolgbarkeit oder Einflussmöglichkeit wirksame Massnahmen zur Prävention oder Minderung negativer Auswirkungen treffen (zum Beispiel im Rahmen von Sektorinitiativen). Um den risikobasierten Ansatz wirksam umzusetzen, sollte deshalb explizit auf das Erfordernis der progressiven Identifizierung der Geschäftspartner, sowie auf die geografische Herkunft des (Teil-) Produktes oder der Dienstleistung (Herkunftsland- oder Region) als Annäherung an eine eindeutige Identifizierung eingegangen werden. Dies ermöglicht es Unternehmen, schrittweise vorzugehen und bereits wirksame Prävention- oder Mitigationsmassnahmen für die identifizierten Risiken und negativen Auswirkungen auf regionaler oder

⁷ Aus: Textilbündnis (2020): "Schritt für Schritt zu mehr Transparenz in der Lieferkette", S.7. www.textilbuendnis.com/download/schritt-fuer-schritt-zu-mehr-transparenz-in-der-lieferkette-2020/

nationaler Ebene zu treffen, ohne den einzelnen Zulieferer klar zu kennen. Beispielweise bei Kinderarbeit in der Landwirtschaft ist dies ein sinnvoller Ansatz, da wirksame Mitigationsmassnahmen auch auf Gemeinde- oder Community-Stufe, zum Beispiel im Rahmen von Sektorinitiativen, getroffen werden können, ohne dass der einzelne Landwirtschaftsbetrieb, von dem ein Produkt bezogen wird, eindeutig identifiziert wurde.

Wir empfehlen die aktuelle Formulierung zur Rückverfolgbarkeit im Bereich Kinderarbeit im Hinblick auf drei Punkte zu überarbeiten:

- Stärkerer Fokus auf die Rückverfolgbarkeit (internes Management-System) und nicht auf die Transparenz (Kommunikation)
- Fokus auf ein progressives Identifizieren der (Sub-)Lieferanten und Dienstleistenden, u.a. mit Angabe der geografischen Herkunft als Zwischenschritt sowie Transparenz über die Ziele und nächsten Schritte
- Geringere Anforderungen an die vollständige Identifizierung der Lieferanten mit Namen, Anschrift, etc.

Formulierungsvorschlag für VE-VSoTr Art.10 - NEU:

Abs.1: Rückverfolgbarkeit - Das Unternehmen implementiert ein internes Management-System gemäss Artikel 964^{sexies} Absatz 1 Ziffer 3 OR zum Priorisieren und progressiven Identifizieren und Erfassen der Produktionsstätten sowie die Dienstleisterinnen und Dienstleister in der vor- und nachgelagerten Lieferkette. Die Priorisierung erfolgt nach einem risikobasierten Ansatz.

Abs.2: Transparenz - Das Unternehmen legt sein Managementsystem gemäss Abs. 1 offen und schafft Transparenz über:

- a. Die Beschreibung des Produkts oder der Dienstleistung einschliesslich des Handelsnamens und, wo möglich, der geografischen Herkunft;
- b. Die Priorisierung der Produkte, ihrer Rohstoffe oder Komponenten oder der Dienstleistungen gemäss einem risikobasierten Ansatz;
- c. Der aktuelle Stand der Rückverfolgbarkeit, die Ziele und nächsten Schritte zur progressiven Identifizierung der Produktionsstätten sowie die Dienstleisterinnen und Dienstleister;
- d. Die aktuell bekannten Akteure in der Lieferkette, mit Namen und Anschrift der Lieferantin oder des Lieferanten sowie der Produktionsstätten oder der Dienstleisterin oder des Dienstleisters des Unternehmens.

Formulierungsvorschlag für Ergänzung im erläuternden Bericht, S.23: Insbesondere bei komplexen Lieferketten ist ein risikobasierter Ansatz zu wählen, d.h. das System und die Intensität der Rückverfolgung der einzelnen Lieferketten sind je nach Risiken zu priorisieren und abzustufen. Je grösser die Risikogefahr für Kinderarbeit ist, desto intensiver und weitgehender ist die Lieferkette zu prüfen. Mit der Angabe der geografischen Herkunft des (Teil-) Produkts oder Dienstleistung soll ermöglicht werden, auch ohne die eindeutige Identifikation der Lieferantin oder des Lieferanten sowie der Produktionsstätten oder der Dienstleisterin oder des Dienstleisters des Unternehmens Massnahmen zu treffen, welche negative Auswirkungen in der Herkunftsregion und -industrie wirksam verhindern oder bekämpfen. Dafür soll der höchste geografische Detaillierungsgrad angegeben werden, der das Unternehmen mit verhältnismässigem Aufwand bzw. aufgrund von sinnvollen Annahmen definieren kann (z.B. Gemeinde). Bei den Bereichen der Lieferkette, in denen das Unternehmen mit der Identifizierung der Lieferanten und Dienstleister (noch) nicht weit fortgeschritten ist, soll es die Priorisierung und Zielsetzung erläutern, und darlegen, wie die Ziele schrittweise erreicht werden sollen. In der jährlichen Berichterstattung sollen die gemachten Fortschritte in der Rückverfolgbarkeit klar ersichtlich sein.

7. Ermitteln und Bewerten der Risiken, VE-VSoTr Art.11

Hinweis zur Methodik: Systematik, Einbezug von Fachwissen und direkten Konsultationen

Das Ermitteln und Bewerten von Risiken negativer Auswirkungen ist gemäss internationalen Standards ein systematischer Prozess, der methodisch auf klar definierten Kriterien beruht. Gemäss internationalen Standards müssen zur Ermittlung und Bewertung der Menschenrechtsrisiken internes oder externes Fachwissen über Menschenrechte miteinbezogen werden sowie eine sinnvolle und direkte Konsultation mit betroffenen Gruppen durchgeführt werden. Dies ist in UNGP Nr.18 verankert und wird auch im OECD Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln in Kapitel 2.2. lit.h, (S.28) entsprechend aufgenommen. Diese wichtige Anforderung an den Sorgfaltsprozess fehlt im Moment sowohl in der Verordnung wie auch im erläuternden Bericht, und sollte deshalb in beiden Texten ergänzt werden.

Der Kommentar zu UNGP Nr.18 führt dazu aus: *“Damit Wirtschaftsunternehmen ihre menschenrechtlichen Auswirkungen richtig einschätzen können, sollten sie bemüht sein, die Anliegen potenziell betroffener Stakeholder zu verstehen, indem sie sie direkt und auf eine Weise konsultieren, die sprachliche und anderweitige denkbare Hindernisse für einen effektiven Austausch berücksichtigt. Sind solche Konsultation nicht möglich, sollten Wirtschaftsunternehmen zumutbare Alternativen in Erwägung ziehen, wie etwa die Konsultation glaubwürdiger, unabhängiger, sachverständiger Ressourcen, darunter Menschenrechtsverteidiger und anderer Vertreter der Zivilgesellschaft.”* (S.23)

Für die Ermittlung und Bewertung der negativen Auswirkungen ist ausserdem zentral, ein **besonderes Augenmerk auf vulnerable Personengruppen** zu richten, die ein erhöhtes Risiko von Schutzlosigkeit oder Ausgrenzung haben, sowie auf die unterschiedlichen Auswirkungen auf Frauen und Männer. Dies ist im Kommentar zu UNGP Nr.18 verankert und wird auch im OECD Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln in Kapitel 2.2. lit.i (S.28) entsprechend aufgenommen.

Auch der OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten weist auf die Notwendigkeit hin, “zur Feststellung der Risiken in der Lieferkette die tatsächlichen Gegebenheiten der Lieferkette mit der Musterstrategie für Lieferketten qualitativ vergleichen.” (S.45) Betroffene Interessengruppen sollen ins Risikomanagement miteinbezogen (S.56) und konsultiert werden (S.111). Auch das Lieferketten-Sorgfaltspflichtengesetz weist in den Erläuterungen auf S.44 ausführlich auf die Notwendigkeit von direkten Konsultationen mit (möglicherweise) Betroffenen hin.

Hinweis zur Höhe der schädlichen Auswirkungen

Es fehlt im erläuternden Bericht noch ein Hinweis dazu, wie die Höhe der schädlichen Auswirkungen gemäss internationalen Standards gemessen wird. Siehe z.B. der Kommentar zu UNGP Nr.14: *“Die Schwere der Auswirkungen ist danach zu bemessen, welches Ausmass und welchen Umfang sie besitzen und inwieweit sie nicht wiedergutzumachen sind.”* Da dies ein wichtiges Element der Risikobewertung ist, sollte es im erläuternden Bericht explizit erwähnt werden.

Formulierungsvorschlag für Ergänzungen in VE-VSoTr Art.11:

Abs. 1 Das Unternehmen ermittelt und bewertet die Risiken schädlicher Auswirkungen gemäss Artikel 964^{sexies} Absatz 2 OR in seiner Lieferkette in den Bereichen Mineralien und Metalle sowie Kinderarbeit **systematisch** unter Berücksichtigung der **Sorgfaltsprüfung** gemäss den Artikeln 7 und 8 und **gestützt auf internes oder externes Fachwissen und sinnvolle direkte Konsultationen mit potenziell betroffenen Gruppen und anderen in Betracht kommenden Stakeholdern**, sowie gestützt auf die in den Artikeln 9 Absatz 2 und 10 Absatz 2 erwähnten Informationen.

Abs. 2 Das Unternehmen orientiert sich bei der Ermittlung und Bewertung der Risiken insbesondere am Anhang I des OECD-Leitfadens für Konfliktmineralien¹⁶ **sowie an den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2011) gemeinsam mit dem Regelwerk ILO-IOE Child Labour Guidance Tool. Die Höhe der Auswirkungen ist danach zu bemessen, welches Ausmass und welchen Umfang sie besitzen und inwieweit sie nicht wiedergutzumachen sind.**

Formulierungsvorschlag für Ergänzung im erläuternden Bericht: Zur Ermittlung und Bewertung der Risiken muss gemäss international anerkannten Standards (UNGP Nr.18 und OECD Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln in Kapitel 2.2. lit.h) internes oder externes Fachwissen miteinbezogen werden sowie eine sinnvolle und direkte Konsultation mit betroffenen Gruppen durchgeführt werden. Um die Anliegen der potenziell betroffenen Stakeholder zu verstehen, sollten diese direkt und auf eine Art und Weise konsultiert werden, die für sie verständlich und zugänglich ist und etwaige z.B. sprachliche oder kulturelle Hindernisse berücksichtigt. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf vulnerable Personengruppen zu richten, die ein erhöhtes Risiko von Schutzlosigkeit oder Ausgrenzung haben, sowie auf die unterschiedlichen Auswirkungen auf Frauen, Männer und Kinder. Sind direkte Konsultation nicht möglich oder verhältnismässig, sollten Unternehmen zumutbare Alternativen in Erwägung ziehen, wie etwa die Konsultation glaubwürdiger, unabhängiger, sachverständiger Ressourcen, darunter Menschenrechtsverteidiger und anderer Vertreter der Zivilgesellschaft. Je höher das Risiko und die Schwere negativer Auswirkungen eingeschätzt werden, desto wichtiger ist es, eine direkte Konsultation anzustreben.

Formulierungsvorschlag für Ergänzung im erläuternden Bericht, S.23: Die Höhe der Auswirkungen ist danach zu bemessen, welches Ausmass und welchen Umfang sie besitzen und inwieweit sie nicht wiedergutzumachen sind.

8. Risikomanagementplan, VE-VSoTr Art.12

Obwohl die Verordnung zur Umsetzung des Managementplans summarisch auf relevante Hilfsmittel verweist, sollten zumindest die **Kernanforderungen** an den Managementplan gemäss internationalen Standards explizit in der Verordnung und im erläuternden Bericht verankert werden. Dies fördert die Rechtssicherheit und lenkt die Aufmerksamkeit der Unternehmen auf die Punkte, deren Umsetzung am wichtigsten sind. Zur Anpassung an internationale Standards sollten mindestens folgende Elemente in der Verordnung in im erläuternden Bericht ergänzt werden:

- **Präventionsmassnahmen:** Analog zu den Anforderungen im Lieferketten-Sorgfaltspflichtengesetz sollten die Anforderungen an die Präventionmassnahmen im erläuternden Bericht aufgenommen werden. Das LkSG formuliert ausführliche Anforderungen an das Treffen von präventiven Massnahmen sowohl im eigenen Geschäftsbereich wie auch bei Zulieferern (Art.6 Abs.3 und 4).

Formulierungsvorschlag für Ergänzung zu VE-VSoTr Art.12 Abs.3 im erläuternden Bericht (S.25): Da negative Auswirkungen für die Betroffenen oft nur sehr schwer wiedergutzumachen sind, sollte der Risikomanagementplan einen Schwerpunkt auf die Prävention von negativen Auswirkungen legen. Dazu gehört die Umsetzung der in der Grundsatzklärung dargelegten Lieferkettenpolitik in den relevanten Geschäftsabläufen, die Entwicklung und Implementierung geeigneter Beschaffungsstrategien und Einkaufspraktiken, durch die festgestellte Risiken vermieden oder gemindert werden, die Durchführung von Schulungen in den relevanten Geschäftsbereichen, sowie die Durchführung risikobasierter Kontrollmassnahmen, mit denen die Einhaltung der in der Grundsatzklärung enthaltenen Lieferkettenpolitik überprüft wird.

- **Priorisierung der Massnahmen:** Falls nötig, soll die Priorisierung der Massnahmen gemäss der Schwere der negativen Auswirkungen vorgenommen werden, wie das von UNGP Nr.24 verlangt wird: *“Ist es notwendig, bei Maßnahmen zur Bewältigung tatsächlicher und potenzieller nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen Prioritäten zu setzen, sollten Wirtschaftsunternehmen zunächst bemüht sein, die schwerwiegendsten beziehungsweise diejenigen Auswirkungen zu verhüten und zu mildern, die bei verzögerten Gegenmaßnahmen nicht wieder gut zu machen wären.”*

Formulierungsvorschlag für VE-VSoTr Art.12 Abs.4 - NEU: Sollte es nötig sein, bei der Umsetzung des Risikomanagementplans Prioritäten zu setzen, müssen die für die Menschen schwerwiegendsten Risiken und Auswirkungen zuerst berücksichtigt werden.

Ergänzung zu VE-VSoTr Art.12 Abs.4 im erläuternden Bericht: Wie schwerwiegend die Risiken und schädlichen Auswirkungen für Menschen sind ist danach zu bemessen, welches Ausmass und welchen Umfang sie besitzen und inwieweit sie nicht wiedergutzumachen sind.

- **Wirksamkeitskontrolle (zusätzlicher Absatz in der Verordnung):** Die Wirksamkeitskontrolle der Massnahmen ist ein zentrales Element der unternehmerischen Sorgfaltspflichten. Gemäss UNGP Art.20 sollte die Wirksamkeitskontrolle der getroffenen Massnahmen: *“(a) von geeigneten qualitativen und quantitativen Indikatoren ausgehen; (b) auf Rückmeldungen seitens interner wie externer Quellen zurückgreifen, einschliesslich betroffener Stakeholder.”* Auch das deutsche Lieferketten-Sorgfaltspflichtengesetz sieht vor, dass getroffene Massnahmen regelmässig und systematisch auf ihre Wirksamkeit kontrolliert werden müssen, und zwar sowohl die präventiven Massnahmen (Art.6 Abs.5) wie auch die Abhilfemassnahmen (Art.7 Abs.4).

Formulierungsvorschlag für VE-VSoTr Art.12 Abs.5 - NEU: Das Unternehmen überprüft jährlich oder nach Anlass die Ergebnisse und Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen und passt sie bei Bedarf unverzüglich an. Die Kontrolle sollte (a) von geeigneten qualitativen und quantitativen Indikatoren ausgehen; (b) auf Rückmeldungen seitens interner wie externer Quellen zurückgreifen, einschliesslich der betroffenen Stakeholder.

- **Wiedergutmachung (zusätzlicher Absatz in der Verordnung):** Stellt das Unternehmen negative Auswirkungen fest, soll es zur Wiedergutmachung dieser Auswirkungen beitragen. Auch dies ist eine zentrale Forderung der internationalen Standards, die explizit in die Verordnung aufgenommen werden soll. Die UNGP halten in Nr.22 dazu fest: *“Stellen Wirtschaftsunternehmen fest, dass sie nachteilige Auswirkungen verursacht oder dazu beigetragen haben, sollten sie durch rechtmässige Verfahren für Wiedergutmachung sorgen oder dabei kooperieren.”*

Formulierungsvorschlag für VE-VSoTr Art.12 Abs.6 – NEU: Stellt es fest, dass es schädliche Auswirkungen verursacht oder dazu beigetragen hat, sorgt es durch rechtmässige Verfahren für die Wiedergutmachung oder kooperiert bei solchen Verfahren.

- **Vermeidung von Abbruch der Geschäftsbeziehungen mit weiteren negativen Auswirkungen (Ergänzung im erläuternden Bericht):** Stellt ein Unternehmen fest, dass eine seiner Geschäftsbeziehungen hohe Risiken oder negative Auswirkungen hat, ist gemäss internationalen Standards bei der Definition der angemessenen Massnahmen zu deren Minimierung oder Wiedergutmachung die Frage zentral, *“ob die Beendigung der Beziehung zu der Organisation selbst nachteilige menschenrechtliche Folgen hätte.”* (siehe Kommentar zu UNGP Art.19). Im Bereich Kinderarbeit zum Beispiel könnte ein unüberlegter Abbruch der Geschäftsbeziehungen die Situation der betroffenen Kinder noch weiter verschlechtern. Sollte ein Unternehmen ein Abbruch der Geschäftsbeziehungen als Massnahme in Erwägung ziehen, müssen deshalb eventuelle negative Auswirkungen des Abbruchs explizit analysiert und berücksichtigt werden. Oft ist es für die betroffenen Menschen besser, wenn das Unternehmen die Zusammenarbeit mit dem Geschäftspartner aufrechterhält und gemeinsam mit dem Geschäftspartner Massnahmen zur Minimierung der schädlichen Auswirkungen implementiert. Dies soll im erläuternden Bericht explizit so erwähnt werden.

Formulierungsvorschlag für Ergänzung zu VE-VSoTr Art.12 Abs.6 im erläuternden Bericht: Sollte ein Unternehmen ein Abbruch der Geschäftsbeziehungen als Massnahme zur Abhilfe bei schädlichen Auswirkungen in Erwägung ziehen, muss es analysieren und berücksichtigen, ob ein Abbruch der Geschäftsbeziehung zum Akteur, der für die negativen Auswirkungen direkt verantwortlich ist, weitere negative

Auswirkungen für die betroffenen Personen mit sich ziehen könnte. Ist dies der Fall, ist es vorzuziehen die Geschäftsbeziehung aufrecht zu erhalten und gemeinsam mit dem Partner an der Verbesserung der Situation und Minimierung der negativen Auswirkungen zu arbeiten.

9. Prüfung im Bereich Mineralien und Metalle, VE-SoTr Art.13

Das Gesetz gibt vor, dass die Einhaltung der Sorgfaltspflichten bezüglich der Mineralien und Metalle durch eine «unabhängige Fachperson» geprüft werden müsse (Art.964sexies Abs.3 OR). In der Verordnung wird die Überprüfung jedoch einzig auf Revisionsunternehmen beschränkt (Art.13 Abs.1 VE-VSoTr). Diese Einschränkung ist aus unserer Sicht nicht gerechtfertigt. Akkreditierte Zertifizierungsstellen müssten zumindest ebenfalls zugelassen sein, den Bericht zu überprüfen. Bei der Prüfung im Bereich Mineralien und Metalle muss sichergestellt werden, dass diese durch Fachpersonen mit relevanter Expertise im Bereich Sorgfaltspflichten durchgeführt werden - inklusive wenn die Prüfung durch ein Revisionsunternehmen durchgeführt wird. Dafür muss die Fachperson aufzeigen, dass sie die entsprechenden Qualifikationen hat, und es muss klar definiert werden, was genau geprüft werden muss.

Für die Zertifizierungsstellen spricht in erster Linie, dass die Begutachtung und Verifizierung von international anerkannten, normativen Anforderungen zu deren Kerngeschäft gehört. Diese behördlich zugelassenen Konformitätsbewertungsstellen kennen sich aus mit der Durchführung von neutralen, unabhängigen und wirkungsorientierten Audits von Systemen, Prozessen und Lieferketten. Diese Expertise ermöglicht insbesondere eine Bewertung der Wirksamkeit von einzelnen Steuerungsinstrumenten resp. des Systems. Dies geht über die Prüfung der blossen Existenz eines entsprechenden Berichtes, wie dies die Revisionsstellen hinsichtlich des Internen Kontrollsystems (IKS) bereits heute machen, hinaus.

Formulierungsvorschlag für VE-VSoTr Art.13 Abs.1 – Ergänzung: Die Prüfung gemäss Artikel 964sexies Absatz 3 OR erfolgt jährlich in einem Bericht an das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan durch:

- a. ein Revisionsunternehmen, das von der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde als Revisionsexpertin nach dem Revisionsaufsichtsgesetz vom 16. Dezember 2005²⁰ zugelassen ist oder
- b. eine akkreditierte Zertifizierungsstelle für Managementsysteme oder
- c. eine unabhängigen Fachperson mit nachweislicher Qualifikation für Sorgfaltspflichten im Bereich Mineralien und Metalle.

focusright ltd. works with companies from various of sectors to **strengthen their management systems** to identify and address their human rights risks — both in their operations and in their extended supply chains. focusright ltd. advises on embedding relevant policies, designing **human rights due diligence processes**, managing supply chain risks and structuring remedy in line with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs). focusright ltd. provides guidance on implementing human rights-related regulations such as the UK Modern Slavery Act, recommends actions to take to tackle systemic human rights issues, and conducts **human rights impact assessments** in higher-risk environments.

Depending on the organizational structure of its client, focusright ltd. works with senior management, corporate responsibility or human resources functions. As the soft law contained in the UNGPs becomes increasingly binding, focusright ltd. works increasingly with in-house lawyers, to equip them with the tools necessary to advise their companies.

www.focusright.ch

Prof. Dr. Ellen Hertz
Professorin
Institut d'ethnologie
Université de Neuchâtel
Rue St-Nicolas 4
2000 Neuchâtel
ellen.hertz@unine.ch

Dr. des. Angela Lindt
Assoziierte Forscherin
Institut für Sozialanthropologie
Universität Bern
Lerchenweg 36
3012 Bern
angela.lindt@anthro.unibe.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern
Per Email an: ehra@bj.admin.ch

Neuchâtel und Bern, 13. Juli 21

Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative (KVI) – Vernehmlassungsantwort zur Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (VSoTr)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 14. April 2021 eröffnete Vernehmlassung betreffend der Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (VSoTr). Als Wissenschaftlerinnen, die aus einer sozialanthropologischen Perspektive zur Verantwortung von transnationalen Unternehmen forschen, publizieren und lehren, möchten wir die Gelegenheit nutzen, eine Stellungnahme zur genannten Verordnung einzureichen.

Allgemeine Überlegungen zum indirekten Gegenvorschlag

Wir teilen die Einschätzungen von anderen Expert:innen aus unserem Fachgebiet, dass der als Reaktion auf die Konzernverantwortungsinitiative angenommene indirekte Gegenvorschlag keine zufriedenstellenden Lösungsansätze für die Probleme der Menschenrechtsverletzungen und der Umweltzerstörung in transnationalen Lieferketten bietet. Diese Unzulänglichkeit ergibt sich unserer Meinung nach vor allem aus dem Umstand, dass der Gegenvorschlag bei Verstössen keine Regelungen zur Haftung, weder zivil- noch strafrechtlich, vorsieht und ausschliesslich auf freiwillige Initiativen setzt. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass das Prinzip der Freiwilligkeit unzureichend ist, um transnational tätige Unternehmen zu regulieren. So hielt auch das Europäische Parlament kürzlich in einer aktuellen Entschliessung fest, dass „freiwillige Standards für die Sorgfaltspflicht Beschränkungen aufweisen und bei dem Schutz der Menschenrechte und der Umwelt vor Schaden sowie bei der Ermöglichung des Zugangs zur Justiz nicht zu wesentlichen Fortschritten geführt haben“¹.

Bei den „Sorgfaltspflichten“, die der Gegenvorschlag vorsieht, handelt es sich um reine Verfahrenspflichten (Einrichtung eines Risikobewertungs- und -managementsystems sowie Be-

¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073_DE.html (abgerufen am 5. Juli 21).

richterstattung) mit einer möglichen Geldstrafe von bis zu 100'000 CHF als Sanktion. Es wird somit nicht die eigentliche Verletzung von Menschenrechten sanktioniert, sondern lediglich die Weigerung, über diese Risiken zu berichten. Mit diesem Gegenvorschlag haben es das Parlament und der Bundesrat unserer Meinung nach verpasst, sich den aktuellen europäischen und internationalen Entwicklungen anzuschliessen, die auf die Einführung von *rechtlich verbindlichen* Mechanismen abzielen. Dieses Versäumnis birgt die Gefahr, dass der Ruf von Schweizer Unternehmen in Bezug auf Ethik und gute Unternehmensführung und damit kurz- und mittelfristig auch die wirtschaftlichen und politischen Interessen der Schweiz Schaden nehmen.

Allgemeine Überlegungen zum Verordnungsentwurf

Insgesamt folgt der Verordnungsentwurf der Linie des Gegenvorschlags. So verlangt die vorgeschlagene Verordnung zwar die Einreichung von Berichten (Risikobewertungen und Managementpläne usw.), bietet den (grossen wie kleinen) Unternehmen gleichzeitig jedoch mehrere Möglichkeiten, sich von dieser Verpflichtung zu befreien. Fünf der fünfzehn Artikel (Artikel 2 bis 6) befassen sich mit Ausnahmen von den Sorgfalts- und Meldepflichten. Die vorgeschlagenen Schwellenwerte für die Befreiung von der Sorgfaltspflicht sind hoch, sowohl für die Mengen an Mineralien und Metallen (Artikel 2) als auch für die Bilanzen, den Umsatz und die Zahl der Vollzeitbeschäftigung bei den Unternehmen, die als KMU eingestuft werden (Artikel 4).

Besonders unzureichend sind unserer Meinung nach die Vorschriften, die sich mit der Frage des Zugangs zu Gerichten für Opfer von Menschenrechtsverletzungen befassen. Sie respektieren weder den Geist noch den Buchstaben der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (nachfolgend „Leitprinzipien“), zu denen sich der Bundesrat dennoch formal bekennt. Die Artikel 7(e) und 8(e) der Verordnung verpflichten die Unternehmen lediglich dazu, „sicherzustellen, dass Bedenken [...] gemeldet werden können“ hinsichtlich Kinderarbeit und der Herkunft von Metallen und Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten. Kein Experte und keine Expertin für transnationale Corporate Governance würde diese vage Anweisung als Umsetzung des Prinzips des „Zugangs zu effektiven Rechtsmitteln“, der dritten grundlegenden Säule der Leitprinzipien, ansehen. Unserer Meinung nach löst der Bundesrat mit diesem Verordnungsentwurf sein Versprechen nicht ein, der Schweiz einen „smarten Mix“ aus verbindlichen und freiwilligen Regelungen zu geben, der den aktuellen internationalen Standards entsprechen würde.

Hingegen schätzen wir einzelne Aspekte im Verordnungsentwurf auch als Fortschritt ein in der staatlichen Regulierung der relevanten Wirtschaftsbereiche. In den Artikeln 9 und 10 verpflichtet die Verordnung die Unternehmen, Listen der Produktionsstätten in ihren Lieferketten zu erstellen. Damit reagiert die Verordnung auf eine dringende Forderung zivilgesellschaftlicher Akteur:innen, die seit Jahrzehnten darauf drängen, dass solche Informationen zur besseren Beurteilung der Unternehmensethik der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Darüber hinaus basiert die Verordnung auf bestehenden internationalen Regelungen (namentlich der OECD und der ILO) und bietet unserer Meinung nach eine solide Grundlage für die Etablierung eines echten Systems der Rückverfolgbarkeit im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte in diesen Wirtschaftsbereichen.

Überlegungen aus sozialanthropologischer Sicht

Aus Sicht der sozialanthropologischen Forschung stellt sich die Frage, wie sich die vorgeschlagene Verordnung auf das Verhalten der betroffenen Akteur:innen in der Praxis auswirken wird. Wie werden die in der Verordnung festgehaltenen Bestimmungen aufgenommen werden, sowohl von den „Compliance Officers“ (den Fachleuten, die für die Überwachung der Anwendung in den Unternehmen zuständig sind) als auch von den Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Opferverbänden, die in diesem Bereich tätig sind? Bringt die Verordnung

Klarheit und damit Rechtssicherheit und eine Rationalisierung der Verfahren für diejenigen, die es anwenden sollen? Wird es die NGOs, die die Rechte von Geschädigten verteidigen, zu-friedenstellen (oder zum Schweigen bringen?) und damit die Reputationsrisiken für Schweizer Unternehmen verringern? Auf der Grundlage der aktuellen Forschung zur sozialen Verant-wortung von Unternehmen (CSR) schlagen wir einige Antworten auf diese Fragen vor. Eine Reihe von Erkenntnissen, die sich aus der Analyse dieser freiwilligen CSR-Programme erge-ben, sind unseres Erachtens direkt auf das vom Gegenvorschlag und von der VSoTR vorge-schlagene Rahmenwerk anwendbar.

1. Aus Sicht der Unternehmen, die versuchen, CSR-Standards in ihren Lieferketten durchzusetzen, führen die wirtschaftlichen Dynamiken des sogenannten „Tugend-marktes“² zu einer Vervielfachung der Standards und Verfahren, die die Kohärenz und Glaubwürdigkeit des gesamten Systems untergräbt. Im Buch „Unternehmen und Menschenrechte. Die Grenzen des guten Willens“³, gehen wir auf die negati-ven Auswirkungen dieser Vervielfachung ein, die zu dem führt, was die Weltbank „Audit-Müdigkeit“ („audit fatigue“) nennt. Wir kommen im Buch zum Schluss, dass CSR-Bemühungen nur wirksam sein können, wenn sie durch die Gesetzge-bung gestärkt und von rechtlich verbindlichen Vorgaben begleitet werden. Unserer Meinung nach bestehen diesbezüglich sowohl im Gegenvorschlag wie auch in der VSoTr weitgehende Mängel, da sie sich weiterhin fast ausschliesslich auf das Prin-zip der Freiwilligkeit verlassen.
Hingegen begrüssen wir es, dass sich die Verordnung an europäischen und interna-tionalen Regelungen orientiert und damit teilweise eine Verfahrensverdoppelung vermeidet, die den Verwaltungsaufwand für Unternehmen unangemessen erhöhen würde. Von diesem Standpunkt aus betrachtet, bietet die Verordnung also eine ge-wisse Form der Rationalisierung in diesem Bereich.
2. Unserer Meinung nach droht die Verordnung, indem sie die Berichterstattung in den Vordergrund stellt, die Bürokratisierung zu verstärken, die von den Verant-wortlichen für CSR-Programme in Unternehmen bereits beklagt wird. In der Tat ermutigen weder der Gegenvorschlag noch die Verordnung die Unternehmen, sich der realen menschenrechtlichen Auswirkungen ihres Handelns vor Ort bewusst zu werden, da von ihnen nur erwartet wird, dass sie Berichte vorlegen, nicht aber dass sie negative Auswirkungen zu verhindern versuchen. Darüber hinaus werden die betroffenen Unternehmen an einfache „Bemühens- und keine Erfolgspflichten“ge-bunden, wie es im Begleitbericht zur Verordnung bescheiden heisst (S. 4). Aus Sicht der aktuellen Forschung ist zu befürchten, dass dies zu einer sogenannten „Compli-ance-Mentalität“ führt, die darin besteht, nach standardisierten Fragebögen die Risiken zu überprüfen (sogenanntes „checking the boxes“). Ein solches Vorgehen verhindert unserer Meinung nach die eigentliche Reflexion über den Kern der Probleme und ihre konkreten Lösungen und führt somit nicht zu einer Verbesse-rung der menschenrechtlichen Situation.
3. Verschiedene sozialwissenschaftliche Untersuchungen haben gezeigt, dass es genau das Gefühl der Frustration über diese „Compliance-Mentalität“ ist, das die CSR-Verantwortlichen antreibt, „Capacity-Building-Programme“ zu entwickeln und vor

² Vogel, D. 2006. *The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

³ Hertz, E. and Y. Schulz. 2020. *Unternehmen und Menschenrechte: Die Grenzen des guten Willens*. Genève, Zürich: Editions Seismo.

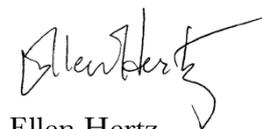
Ort umzusetzen. Diese Programme, die in den meisten Fällen auf reine Wohltätigkeitsarbeit hinauslaufen, geben diesen Fachleuten das Gefühl, dass sie mit ihrer Arbeit etwas Sinnvolles tun. Doch so inspirierend solche Programme auch sein mögen, so tragen sie nicht dazu bei, den Schutz der Menschenrechte in transnationalen Lieferketten zu gewährleisten, da sie lediglich darauf ausgerichtet sind, die Bemühungen der Unternehmen öffentlich sichtbar zu machen und damit die Kritik von NGOs abzuwehren. An den eigentlichen negativen Menschenrechtsauswirkungen der Unternehmen ändern solche auf Freiwilligkeit basierenden Programme hingegen erfahrungsgemäss wenig bis gar nichts.

4. Eine weitere grosse Einschränkung von freiwilligen Programmen ist die Marginalisierung von CSR-Fachleuten in den Unternehmen selber. Da sie in der Befehlskette hinter den Spezialist:innen für Finanz-, Logistik- und Steuerfragen stehen, sind diese Fachleute meist nicht in der Lage, Entscheidungen über den Standort, die Wahl der ausländischen Partner:innen und noch weniger über strategische Fragen, die das Unternehmen als Ganzes betreffen, zu beeinflussen. Aus Sicht dieser Fachleute wäre es daher wünschenswert, dass der Staat ihnen Instrumente an die Hand gibt, die sie als Hebel nutzen können, um sich betriebsintern Gehör zu verschaffen und die Bedeutung ethischer Überlegungen und der Achtung der Menschenrechte im Unternehmen zu stärken. Mit der Verordnung in ihrer jetzigen Form werden sie keinen zusätzlichen Einfluss haben: Im Gegenteil, sie riskieren, noch weiter aus den Zentren der Macht und der Entscheidungsfindung verdrängt zu werden.
5. Schliesslich wird die Unzulänglichkeit der im Gegenentwurf und in der Verordnung vorgeschlagenen Massnahmen den in diesem Bereich tätigen NGOs und Opferverbänden sicher nicht entgehen. Es ist zu erwarten, dass öffentlichkeitswirksame Aktionen zur Aufdeckung von Menschenrechtsverletzungen, die von transnationalen Unternehmen mit Sitz in der Schweiz verursacht werden, zunehmen werden: sogenannte „name and blame“-Kampagnen in den Medien und sozialen Netzwerken, Boykottaufrufe, Demonstrationen, Druck auf Investor:innen usw. Es ist zu befürchten, dass das Image des Wirtschaftsstandorts Schweiz dadurch Schaden nehmen wird.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der vorliegende Verordnungsentwurf mit seinem minimalistischen und bürokratischen Ansatz den Unternehmen nicht hilft, die tatsächlichen Risiken von Menschenrechtsverletzungen bei ihren Tätigkeiten im Ausland zu erkennen und auch nicht die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um diese Risiken zu minimieren. Insbesondere bietet die VSoTr potenziellen Opfern solcher Verstösse keinen Zugang zur Justiz, führt zu Rechtsunsicherheit und benachteiligt die Schweiz daher gegenüber anderen europäischen Staaten. Ein solches Vorgehen schadet unserer Meinung nach den wohlverstandenen Interessen der Schweiz.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Kommentare. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Ellen Hertz



Angela Lindt

Per E-Mail an ehra@bj.admin.ch
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
CH-3003 Bern

Homburger AG
Prime Tower
Hardstrasse 201
CH-8005 Zürich

homburger.ch
T +41 43 222 10 00

14. Juli 2021

Vernehmlassung zur Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, eine Vernehmlassungsantwort zum Vorentwurf der Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (VSoTr) und dem Erläuternden Bericht zur Verordnung einreichen zu können.

Als stark im Wirtschaftsrecht verankerte Rechtsanwaltskanzlei erachten wir es als unsere primäre Pflicht, den Vorentwurf hinsichtlich Gesetzeskonformität, Praktikabilität und Effizienz zu beurteilen. Insgesamt begrüssen wir es, dass der Vorentwurf sich weitgehend im Rahmen der gesetzlichen Pflichten nach Art. 964^{quinquies} ff. bewegt. An einigen Stellen geht der Vorentwurf indes über die gesetzliche Regelung hinaus, was wir für problematisch halten, da der Bundesrat damit seine Kompetenzen überschreiten und auch den politisch austarierten Kompromiss des indirekten Gegenvorschlags zur Konzernverantwortungsinitiative aus der Balance bringen würde. Wir haben dies in unseren ausformulierten und begründeten Änderungsvorschlägen so vermerkt. Im Übrigen schlagen wir unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit verschiedene Klarstellungen vor.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unseren Vorschlag im weiteren Verlauf der Revisionsarbeiten.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. iur. David Oser
Partner



Karin Mattle
Rechtsanwältin

Beilage

Beilage zur Vernehmlassungsantwort von Homburger AG vom 14. Juli 2021

Vorentwurf VSoTr (inkl. Änderungsvorschläge)

Erläuterungen Homburger

Art. 1

In dieser Verordnung bedeuten:

- a. Unternehmen: natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, deren Sitz, Wohnsitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung sich in der Schweiz befindet und die ein Gewerbe betreiben;
- b. Mineralien: Erze und Konzentrate, die Zinn, Tantal oder Wolfram enthalten, sowie Gold gemäss Anhang Teil A, auch in Form von Nebenprodukten;
- c. Metalle: Metalle, die Zinn, Tantal, Wolfram oder Gold enthalten oder daraus bestehen gemäss Anhang Teil B, auch in Form von Nebenprodukten;
- d. Lieferkette: Prozess, der die eigene Geschäftstätigkeit und diejenige aller vorgelagerten Wirtschaftsbeitrüglichen ~~und Akteure~~ umfasst, die
 1. ~~möglicherweise~~ aus Konflikt- und Hochrisikogebieten stammende Mineralien oder Metalle in Gewahrsam haben und die anderen Verbringung, Aufbereitung und Verarbeitung im Endprodukt beteiligt sind;
 2. Produkte oder Dienstleistungen anbieten, bei denen ein begründeter Verdacht besteht, dass sie unter Einsatz von Kinderarbeit hergestellt oder erbracht wurden;
- e. Konflikt- und Hochrisikogebiete: Gebiete, in denen bewaffnete Konflikte geführt werden oder die sich nach Konflikten in einer fragilen Situation befinden, sowie Gebiete, in denen die Staatsführung und die Sicherheit schwach oder nicht vorhanden sind, zum Beispiel gescheiterte Staaten, und in denen weitverbreitete systematische Verstösse gegen internationales Recht einschliesslich Menschenrechtsverletzungen stattfinden;
- f. begründeter Verdacht auf Kinderarbeit: Verdacht auf den Einsatz von Kinderarbeit, der auf konkreten unternehmensinternen oder -externen Hinweisen oder

Art. 1 lit. d: Unternehmen haben in den meisten Fällen keinen oder nur einen geringen Einfluss auf die nachgelagerte Lieferkette, d.h. ein Unternehmen kann nicht darauf hinwirken, wie seine Produkte in der Folge weiterverwendet werden. Entsprechend sollten sich auch die Pflichten in Bezug auf die Lieferkette nur auf die vorgelagerte Lieferkette beziehen. Daher empfehlen wir, dies in der Definition der Lieferkette klarzustellen.

Gemäss Art. 964^{quinquies} Abs. 1 Ziff. 1 OR müssen nur Unternehmen, welche Mineralien und Metalle aus Konflikt- und Hochrisikogebieten in den freien Verkehr in der Schweiz überführen oder bearbeiten, die Sorgfaltspflichten gemäss Art. 964^{sexies} OR einhalten. Die Ausdehnung auf eine nur "mögliche" Herkunft aus Konflikt- und Risikogebieten in der Verordnung wäre u.E. kompetenzwidrig. Wenn schon, müsste man wie in Ziffer 2 auf einen "begründeten Verdacht" abstellen.

Art. 1 lit. f: Wir empfehlen, die Definition des begründeten Verdachts zu konkretisieren, um zu vermeiden, dass ein Unternehmen durch unseriöse Hinweise von Dritten

Anhaltspunkten beruht welche sich nicht durch zusätzliche Abklärungen entkräften lassen.

g. Nebenprodukt: Ein Mineral oder Metall gemäss Definition in Artikel 1(b) und (c), das durch die Verarbeitung eines Minerals oder Metalls, welches nicht unter die Definition in Artikel 1(b) und (c) fällt und nicht ohne die Verarbeitung dieses Primärminerals oder -metalls gewonnen worden wäre.

zur Einhaltung von Sorgfaltspflichten gezwungen werden kann.

Art. 1 lit. g: Wir empfehlen, den Begriff "Nebenprodukt" analog zu Art. 2 lit. t) der Konfliktmineralienverordnung zu definieren.

Art. 2 Ausnahmen für Einfuhr- und Bearbeitungsmengen

¹ Die jährlichen Einfuhr- und Bearbeitungsmengen für Mineralien und Metalle, bis zu denen ein Unternehmen von der Sorgfalts- und Berichterstattungspflicht gemäss Artikel 964^{quinquies} Absatz 2 OR befreit ist, sind im Anhang festgelegt.

² Kontrolliert ein Unternehmen ein oder mehrere andere Unternehmen, so beziehen sich die Einfuhr- und Bearbeitungsmengen auf die gesamte Unternehmensgruppe.

Art. 2 Abs. 1: Obschon sich aus dem Anhang ergibt, dass die Einfuhr- und Bearbeitungsmengen pro Jahr gemessen werden, würden wir die Präzisierung zwecks besserer Lesbarkeit auch in Art. 2 Abs. 1 aufnehmen.

Art. 3 Ausnahmen für rezyklierte Metalle

¹ Die Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten gemäss Artikel 964^{quinquies} Absatz 1 OR gelten nicht für die Einfuhr und die Bearbeitung von rezyklierten Metallen.

² Rezyklierte Metalle sind Produkte, die bei der Endnutzerin oder beim Endnutzer oder nach dem Gebrauch durch Rezyklierung gewonnen werden, oder Metallschrotte, die bei der Produktherstellung entstehen; Zu den Metallschrotten ~~hierzu~~ gehören überschüssige, nicht mehr genutzte und beschädigte Materialien, die veredelte oder verarbeitete Metalle enthalten, die bei der Gewinnung von Zinn, Tantal, Wolfram oder Gold für die Rezyklierung geeignet sind. T ~~teil~~ oder unverarbeitete Mineralien oder Nebenprodukte anderer Erze gelten nicht als rezyklierte Metalle.

³ Stellt ein Unternehmen welches die Einfuhr- und Bearbeitungsmengen gemäss Anhang überschreitet, fest, dass Metalle ausschliesslich aus der Rezyklierung stammen oder aus Schrott gewonnen werden, so dokumentiert es seine Feststellung.

Art. 3 Abs. 2: Mit den vorgeschlagenen Änderungen soll die Lesbarkeit erhöht werden.

Evtl. könnte diese Definition in die Definitionen in Art. 1 gezogen werden.

Art. 3 Abs. 3: Ein Unternehmen sollte nicht wegen dem Umstand, dass es rezyklierte Metalle einführt oder bearbeitet anstelle von "neuen" Metallen, zusätzlichen Pflichten unterstehen.

Art. 4 Ausnahme für kleine und mittlere Unternehmen

Unternehmen müssen nach Artikel 964^{quinquies} Absatz 3 OR nicht prüfen, ob ein begründeter Verdacht auf Kinderarbeit besteht und sind von den Sorgfalts- und Be-

Es wäre begrüssenswert, wenn die Schwellenwerte in Art. 964^{bis} Abs. 1 OR und Art. 4 abgestimmt wären.

richterstattungspflichten nach Artikel 964^{sexies} f. OR befreit, wenn sie zusammen mit den von ihnen kontrollierten in- und ausländischen Unternehmen zwei der nachstehenden Grössen in zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren unterschreiten:

- a. Bilanzsumme von 20 Millionen Franken;
- b. Umsatzerlös von 40 Millionen Franken;
- c. ~~2500~~ 2500 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt.

Art. 5 Ausnahme für Unternehmen mit geringen Risiken

¹ Unternehmen müssen nach Artikel 964^{quinquies} Absatz 3 OR nicht prüfen, ob ein begründeter Verdacht auf Kinderarbeit besteht und sind von den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten gemäss Artikel 964^{sexies} f. OR befreit, wenn sie ~~dokumentieren, dass die~~ Produktionsländer oder -regionen gemäss Herkunftsangabe ("made in") -der bezogenen Produkte oder Dienstleistungen dokumentieren und soweit diese Produktionsländer oder -regionen ~~, aus denen sie Produkte oder Dienstleistungen beziehen,~~ geringe Risiken im Bereich Kinderarbeit aufweisen. Sofern nur gewisse der Produktionsländer gemäss Herkunftsangabe der bezogenen Produkte oder Dienstleistungen mittlere oder hohe Risiken aufweisen, beschränken sich die Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten gemäss Artikel 964^{quinquies} Absatz 1 Ziffer 2 OR auf die Produkte oder Dienstleistungen aus diesen Ländern.

² Ein geringes Risiko wird angenommen, wenn ein Land vom UNICEF *Children's Rights in the Workplace Index* als «Basic» eingestuft wird.

Art. 5 Abs. 1: Wir begrüßen, dass im Erläuternden Bericht anerkannt wird, dass die Prüfung eines begründeten Verdachts auf Kinderarbeit in Bezug auf sämtliche Länder in der Lieferkette nicht mit vertretbarem Aufwand umsetzbar ist und daher die Prüfung auf das Produktionsland gemäss Herkunftsland beschränkt werden kann. Diese bedeutende Klarstellung sollte u.E. aber im Verordnungstext enthalten sein.

Zudem empfehlen wir, klarzustellen, dass die Tatsache, dass gewisse der Produktionsländer gemäss Herkunftsangaben gewisser Produkte oder Dienstleistungen mittlere oder hohe Risiken aufweisen, nicht Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten bezüglich sämtlicher Produkte und Dienstleistungen auslösen.

Art. 6

¹ Ein Unternehmen ist von den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten gemäss Artikel 964^{quinquies} Absatz 4 OR befreit, wenn es sich an die Regelwerke gemäss den Buchstaben a und b hält sowie die Voraussetzungen in Absatz 2 erfüllt:

- a. im Bereich Mineralien und Metalle:
 1. den OECD-Leitfaden vom April 2016 für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten (OECD-Leitfaden für Konfliktmineralien), einschliesslich aller Anhänge und Ergänzungen, oder

2. die Verordnung (EU) 2017/821,

b. im Bereich Kinderarbeit:

1. die ILO-Übereinkommen Nrn. 138 und 182, [in-soweit sich die Vorschriften nicht an die Mitgliedstaaten richten](#), sowie
2. eines der beiden folgenden Regelwerke:
 - das ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business vom 15. Dezember 2015 (ILO-IOE Child Labour Guidance Tool)
 - den OECD-Leitfaden vom 30. Mai 2018 für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln.

² Das Unternehmen [teilt der Öffentlichkeit mit, welches verfasst einen Bericht, in dem es das](#) international anerkannte Regelwerk [nenntes anwendet](#),⁷ und wendet dieses in seiner Gesamtheit an.

Art. 6 Abs. 2: Wir verstehen, dass der Mindestinhalt des Berichts die Nennung des angewendeten Regelwerks ist. Wir empfehlen daher, im Verordnungstext "Bericht" mit Kommunikation an die Öffentlichkeit zu ersetzen.

Art. 7 Lieferkettenpolitik im Bereich Mineralien und Metalle

¹ Das Unternehmen legt in seinem Managementsystem gemäss Artikel 964^{sexies} Absatz 1 OR die Lieferkettenpolitik im Bereich Mineralien und Metalle schriftlich wie folgt fest:

- a. Es hält sich an die Sorgfaltspflichten in seiner Lieferkette [gemäss Artikel 964^{sexies} Absatz 1 OR und Abschnitt 5 dieser Verordnung](#), wenn es ~~möglicherweise~~-aus Konflikt- und Hochrisikogebieten stammende Mineralien und Metalle beschafft.
- b. Es teilt seinen Lieferanten und der Öffentlichkeit aktuelle Informationen über die Lieferkettenpolitik in unmissverständlicher Weise mit und integriert seine Lieferkettenpolitik in die Verträge mit den Lieferanten.
- c. [Zusätzlich zu den Sorgfaltspflichten gemäss Artikel 7 Abs. 1 lit. a](#) ~~Es~~ befolgt ~~es~~ die [relevanten](#) nationalen Gesetzgebungen, die auf Lieferketten anwendbar sind, ~~mindestens aber den OECD-Leitfaden für Konfliktmineralien~~.
- d. Es ermittelt und bewertet die Risiken schädlicher Auswirkungen von ~~möglicherweise~~-aus Konflikt- und Hochrisikogebieten stammenden Mineralien und Metallen in der Lieferkette, trifft angemessene Mass-

Art. 7 Abs. 1 lit. a: Wir empfehlen, den Begriff "Sorgfaltspflichten" zu präzisieren.
Vgl. Bemerkungen zu Art. 1 lit. d.

Art. 7 Abs. 1 lit. c: Der Mindeststandard sollte nicht der OECD-Leitfaden, sondern Schweizer Recht sein, andernfalls würde wohl jede Gesellschaft die Möglichkeit des Opting-Out nutzen und die Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten gemäss OR und Verordnung dürften überhaupt nie mehr zur Anwendung gelangen.

Art. 7 Abs. 1 lit. d: Vgl. Bemerkungen zu Art. 1 lit. d.

nahmen ~~im Sinne der~~ zur Abwendung oder Minderung negativer Auswirkungen, wertet die Ergebnisse der Massnahmen aus und kommuniziert ~~und verfolgt die diese~~ Ergebnisse ~~der Massnahmen~~.

- e. Es sorgt dafür, dass ~~Bedenken~~ Hinweise hinsichtlich ~~der problematischer~~ Umstände des Mineralabbaus sowie des Handels und Umgangs mit diesen Mineralien in Konflikt- und Hochrisikogebieten und ihrer Ausfuhr aus Konflikt- und Hochrisikogebieten gemeldet werden können.

² In der Lieferkettenpolitik sind die Instrumente zu nennen, mit denen das Unternehmen die Risiken möglicher schädlicher Auswirkungen in seiner Lieferkette ermittelt, bewertet, ~~beseitigt~~ und ~~verhindert~~ mindert. ~~Dazu gehören~~ Mögliche Instrumente sind namentlich:

- a. Kontrollen vor Ort;
- b. Auskünfte, beispielsweise von Behörden, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft;
- c. der Beizug von Fachleuten und Fachliteratur;
- d. Zusicherungen von Wirtschaftsbeteiligten und Akteuren an der Lieferkette und weiteren Geschäftspartnern und -partnern;
- e. das Verwenden von anerkannten Standards und Zertifizierungssystemen.

³ Das Unternehmen kann sich bei der Erstellung ihrer ~~Die~~ Lieferkettenpolitik ~~hat sich~~ an den Anhängen I und II des OECD-Leitfadens für Konfliktmineralien ~~zu~~ orientieren.

Mit den Formulierungsvorschlägen soll der Text der Verordnung an Art. 964^{sexies} Abs. 2 OR angeglichen werden.

Art. 7 Abs. 2: Gemäss Art. 964^{sexies} Abs. 2 OR sollen die Unternehmen die Risiken schädlicher Auswirkungen und nicht die schädlichen Auswirkungen als solche ermitteln und bewerten. Wir empfehlen, die Formulierungen in Art. 7 Abs. 2 an die Formulierung in Art. 964^{sexies} Abs. 2 OR anzugleichen.

Es sollte den Unternehmen freistehen, die jeweils passenden Instrumente anzuwenden. Daher soll die Liste nur eine beispielhafte Liste sein, nicht aber zwingende Instrumente vorschreiben.

Art. 7 Abs. 3: Anhang II des OECD-Leitfadens enthält eine ausformulierte Muster-Lieferkettenpolitik. Diese weicht inhaltlich von den Vorgaben in Art. 7 Abs. 1 ab, weshalb keine Pflicht zur Orientierung in Art. 7 Abs. 3 vorgesehen werden sollte.

Art. 8 Lieferkettenpolitik im Bereich Kinderarbeit

¹ Das Unternehmen legt in seinem Managementsystem gemäss Artikel 964^{sexies} Absatz 1 OR die Lieferkettenpolitik im Bereich Kinderarbeit schriftlich wie folgt fest:

- a. Es hält sich an die Sorgfaltspflichten in seiner Lieferkette gemäss Artikel 964^{sexies} Absatz 1 OR und Abschnitt 5 dieser Verordnung, wenn es Produkte oder Dienstleistungen anbietet, bei denen ein begründeter Verdacht besteht, dass sie unter Einsatz von Kinderarbeit hergestellt oder erbracht wurden;
- b. Es teilt seinen Lieferanten und der Öffentlichkeit aktuelle Informationen über die Lieferkettenpolitik in unmissverständlicher Weise mit und integriert seine

Art. 8 Abs. 1 lit. a: Wir empfehlen, den Begriff "Sorgfaltspflichten" zu präzisieren.

Lieferkettenpolitik in die Verträge mit den Lieferanten;

- c. [Zusätzlich zu den Sorgfaltspflichten gemäss Artikel 8 Abs. 1 lit. a](#) ~~Es~~ befolgt es die [relevanten](#) nationalen Gesetzgebungen, die auf Lieferketten anwendbar sind, ~~mindestens aber die ILO-Übereinkommen Nrn. 138 und 182;~~
- d. Es geht [konkreten](#) Hinweisen auf Kinderarbeit nach, trifft angemessene Massnahmen [zur Minimierung-Minderung der Risiken schädlicher Auswirkungen](#), [wertet die Ergebnisse der Massnahmen aus](#) und kommuniziert die Ergebnisse der Massnahmen;
- e. Es sorgt dafür, dass ~~Bedenken~~-[Hinweise](#) hinsichtlich Kinderarbeit in seiner Lieferkette gemeldet werden können.

² In der Lieferkettenpolitik sind die Instrumente zu nennen, mit denen das Unternehmen [die Risiken schädlicher Auswirkungen](#) möglicher Fälle von Kinderarbeit in seiner Lieferkette ermittelt, bewertet, ~~beseitigt und verhindert~~ [und minimiert](#) mindert. Dazu ~~bedient~~ [kann](#) es sich namentlich der Instrumente gemäss Artikel 7 Absatz 2 [bedienen](#).

³ Die Lieferkettenpolitik hat sich am Regelwerk ILO-IOE *Child Labour Guidance Tool* zu orientieren.

Art. 8 Abs. 1 lit. c: Vgl. Bemerkung zu Art. 7 Abs. 1 lit. c.

Art. 8 Abs. 1 lit. d: Wir empfehlen, die Formulierungen in Art. 8 Abs. 1 lit. d an die Formulierung in Art. 964^{sexies} Abs. 2 OR anzugleichen.

Art. 8 Abs. 2: Wir empfehlen, die Formulierungen in Art. 8 Abs. 2 an die Formulierung in Art. 964^{sexies} Abs. 2 OR anzugleichen.

Art. 9 System zur Rückverfolgbarkeit der Lieferkette im Bereich Mineralien und Metalle

¹ Das Unternehmen listet, [soweit mit verhältnismässigem Aufwand möglich](#), schriftlich in seinem System gemäss Artikel 964^{sexies} Absatz 1 Ziffer 3 OR ~~die Name~~ [und Anschrift der](#) Produktionsstätten von Mineralien und Metallen [aus Konflikt- und Hochrisikogebieten](#) in der vorgelagerten Lieferkette [bis und mit Schmelzanlagen und Raffinerien](#) auf.

² Das System muss für die einzelnen ~~möglicherweise~~ aus Konflikt- und Hochrisikogebieten stammenden Mineralien und Metalle [zudem](#) folgende Informationen enthalten und dokumentieren:

- Beschreibung des Minerals oder Metalls einschliesslich seines Handelsnamens;
- Name und Anschrift der Lieferantin oder des Lieferanten;
- Ursprungsland des Minerals;

Art. 9 Abs. 1: Das System der Rückverfolgbarkeit der Lieferkette sollte sich auf die Mineralien und Metalle aus Konflikt- und Hochrisikogebieten beschränken. Wie bereits erläutert, werden die Sorgfaltspflichten nur durch die Einfuhr oder Bearbeitung von Mineralien und Metallen aus Konflikt- und Hochrisikogebieten ausgelöst. Entsprechend sollten sich die Sorgfaltspflichten auch nur auf diese Mineralien und Metalle beziehen.

Aus dem Verordnungstext alleine ist der Begriff der "vorgelagerten Lieferkette, wie er im Erläuternden Bericht präzisiert wird, nicht verständlich. Wir empfehlen daher, eine Präzisierung in den Verordnungstext aufzunehmen.

Art. 9 Abs. 2: Vgl. Bemerkungen zu Art. 1 lit. d.

Mit dem Wort "zudem" soll klar-gestellt werden, dass die Angaben in Abs. 2 zusätzlich zu den Angaben in Abs. 1 sein.

~~d.~~ für Metalle: Name und Anschrift der Schmelzanlagen und der Raffinerien in der Lieferkette;

ed. für Mineralien, sofern verfügbar: Abbauvolumen oder -gewicht und Abbaudatum;

~~fe.~~ für Mineralien, ~~die aus Konflikt- und Hochrisikogebieten stammen oder bei denen das Unternehmen andere Lieferkettenrisiken festgestellt hat, die im OECD-Leitfaden für Konfliktmineralien aufgeführt sind~~: zusätzliche Informationen gemäss den spezifischen, im erwähnten OECD-Leitfaden genannten Empfehlungen für vorgelagerte Wirtschaftsbeteiligte, zum Beispiel die Ursprungsmine des Minerals, die Orte, an denen das Mineral mit anderen Mineralien zusammengeführt, gehandelt und aufbereitet wird, und die bezahlten Steuern, Abgaben und Gebühren;

gf. für Metalle, sofern verfügbar: Aufzeichnungen der Berichte der von Dritten durchgeführten Prüfungen der Schmelzanlagen und Raffinerien;

hg. für Metalle, für die die Aufzeichnungen gemäss Buchstabe g nicht zur Verfügung stehen, die Ursprungsländer der Mineralien in der Lieferkette der Schmelzanlagen und Raffinerien; ~~wenn die Metalle aus Mineralien gewonnen wurden, die aus Konflikt- oder Hochrisikogebieten stammen, oder wenn das Unternehmen andere im OECD-Leitfaden für Konfliktmineralien aufgeführte Lieferkettenrisiken festgestellt hat, zusätzliche Informationen gemäss den spezifischen Empfehlungen für nachgelagerte Wirtschaftsbeteiligte in diesem Leitfaden.~~

³ [Das System zur Rückverfolgung der Lieferkette muss auch Informationen zu Mineralien und Metallen aus Konflikt- und Hochrisikogebieten. Für in der Form von Nebenprodukten enthalten. Diese sind mit Belegendokumentierte Informationen bereitzustellen; die](#) Informationen beginnen mit dem Ursprungsort des Nebenprodukts, d.h. dem Ort, an dem das Nebenprodukt erstmalig von seinem Primärmineral oder Primärmetall, das nicht unter diese Verordnung fällt, getrennt wurde. [Diese Informationen sind zu dokumentieren.](#)

Art. 10 System der Rückverfolgbarkeit der Lieferkette im Bereich Kinderarbeit

¹ Das Unternehmen listet [soweit mit verhältnismässigem Aufwand möglich](#), schriftlich in seinem System gemäss Artikel 964^{sexies} Absatz 1 Ziffer 3 OR die Produktionsstätten sowie die Dienstleisterinnen und Dienstleister

Art. 9 Abs. 2 lit. d: Wir empfehlen, die geforderten Angaben in die Angaben gemäss Abs. 1 zu integrieren und diesen Punkt in Abs. 2 zu löschen.

Art. 9 Abs. 2 lit. e (ehemals f): Es besteht keine gesetzliche Grundlage zur Einführung weitergehenden Pflichten. Korrekterweise bezieht sich Art. 9 Abs. 2 gemäss einleitendem Abschnitt lediglich auf aus Konflikt- und Hochrisikogebieten stammenden Mineralien und Metallen. Die Wiederholung dieser Einschränkung in lit. f ist daher nicht notwendig. Gemäss Art. 964^{quinquies} Abs. 1 Ziff. 1 OR sind die Sorgfaltspflichten nur anwendbar, sofern ein Unternehmen aus Konflikt- und Hochrisikogebieten stammende Mineralien und Metalle einführt oder bearbeitet. Art. 964^{sexies} Abs. 4 OR ermächtigt den Bundesrat zum Erlass näherer Vorschriften, nicht aber zur Ausweitung der Anwendbarkeit der Sorgfaltspflichten. Entsprechend besteht für die Ausweitung des Anwendungsbereiches der Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit dem System der Rückverfolgbarkeit der Lieferkette auf andere Lieferkettenrisiken keine gesetzliche Grundlage.

Art. 9 Abs. 2 lit. g (ehemals h) Ziff. 2: Siehe Bemerkungen zu Art. 9 Abs. 2 lit. f.

Art. 9 Abs. 3: Mit den vorgeschlagenen Änderungen soll die Verständlichkeit erhöht werden.

Art. 10 Abs. 1: Die im Erläuternden Bericht dargelegte Möglichkeit, einen risikobasierten Ansatz zu wählen (wie auch in C.3 des Regelwerkes ILO-IOE *Child Labour*

in der vorgelagerten Lieferkette [in Bezug auf die Produkte oder Dienstleistungen, bei denen ein begründeter Verdacht auf Kinderarbeit besteht](#), auf [insbesondere bei komplexen Lieferketten darf das Unternehmen einen risikobasierten Ansatz wählen, d.h. das System und die Intensität der Rückverfolgung der einzelnen Lieferketten sind je nach Risiken zu priorisieren und abzustufen](#).

² [Soweit nicht ein risikobasierter Ansatz gemäss Absatz 1 gewählt wurde, muss, soweit mit verhältnismässigem Aufwand möglich, d](#)Das System muss für die einzelnen Produkte oder Dienstleistungen, bei denen ein begründeter Verdacht auf Kinderarbeit besteht, folgende Informationen enthalten und dokumentieren:

- a. Beschreibung des Produkts oder der Dienstleistung [und, sofern ein solcher besteht, einschliesslich des der Handelsnamens](#);
- b. Name und Anschrift der Lieferantin oder des Lieferanten sowie der Produktionsstätten oder der Dienstleisterin oder des Dienstleisters des Unternehmens.

Guidance Tool vorgesehen), wird begrüsst. Diese Erleichterung sollte in den Verordnungstext überführt werden.

Art. 10 Abs. 2 lit. a: Bei Produkten oder Dienstleistungen besteht nicht zwingend ein Handelsname, weshalb die Pflicht zur Nennung eines Handelsnamens gemäss Vorschlag eingeschränkt werden sollte.

Art. 11 Ermittlung und Bewertung der Risiken

¹ Das Unternehmen ermittelt und bewertet die Risiken schädlicher Auswirkungen gemäss Artikel 964^{sexies} Absatz 2 OR in seiner Lieferkette in den Bereichen Mineralien und Metalle sowie Kinderarbeit unter Berücksichtigung der Lieferkettenpolitiken gemäss den Artikeln 7 und 8 sowie gestützt auf die in den Artikeln 9 Absatz 2 und 10 Absatz 2 erwähnten Informationen. [Im Bereich Kinderarbeit darf das Unternehmen insbesondere bei komplexen Lieferketten einen risikobasierten Ansatz wählen, d.h. die Ermittlung und Bewertung der Risiken schädlicher Auswirkungen sind je nach Risiken zu priorisieren und abzustufen und müssen nicht zwingend auf sämtlichen Stufen der Lieferkette durchgeführt werden](#).

² Das Unternehmen orientiert sich bei der Ermittlung und Bewertung der Risiken insbesondere am Anhang I des OECD-Leitfadens für Konfliktmineralien sowie am Regelwerk ILO-IOE Child Labour Guidance Tool.

Art. 11 Abs. 1: Die im Erläuternden Bericht zu Art. 10 Abs. 1 erwähnte Möglichkeit, beim System der Rückverfolgbarkeit der Lieferkette, die Risiken zu priorisieren, sollte auch in Bezug auf die Ermittlung und Bewertung der Risiken in den Verordnungstext aufgenommen werden. Da Rückverfolgbarkeit der Lieferkette bezüglich Kinderarbeit in der Praxis schwierig zu eruieren sein dürfte (wie auf S. 23 des Erläuternden Berichts aufgeführt), ist es auch schwierig, die Risiken auf jeder Stufe der Lieferkette zu ermitteln und bewerten.

Art. 12 Risikomanagementplan und Massnahmen

¹ Der Risikomanagementplan gemäss Artikel 964^{sexies} Absatz 2 OR ist die schriftliche Reaktion auf die gemäss Artikel 11 ermittelten und bewerteten Risiken.

² Das Unternehmen orientiert sich bei der Erstellung des Risikomanagementplans insbesondere am Anhang I

des OECD-Leitfadens für Konfliktmineralien sowie am Regelwerk ILO-IOE *Child Labour Guidance Tool*.

³ Gestützt auf diesen Risikomanagementplan trifft es Massnahmen, um die festgestellten Risiken in der Lieferkette zu beseitigen, zu verhindern oder zu minimieren.

Art. 13 Prüfung im Bereich Mineralien und Metalle

¹ Die Prüfung gemäss Artikel 964^{sexies} Absatz 3 OR erfolgt jährlich in einem Bericht an das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan durch ein Revisionsunternehmen, das von der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde als Revisionsexpertin nach dem Revisionsaufsichtsgesetz vom 16. Dezember 2005 zugelassen ist.

² Das Revisionsunternehmen prüft, ob Sachverhalte vorliegen, aus denen zu schliessen ist, dass die Sorgfaltspflichten gemäss Artikel 964^{sexies} Absätze 1 und 2 OR nicht eingehalten wurden.

Art. 14

¹ Ist das Unternehmen zur Erstellung einer konsolidierten Jahresrechnung verpflichtet, so muss es den Bericht gemäss Artikel 964^{septies} OR als konsolidierten Bericht erstellen. [Die vom konsolidierten Bericht erfassten Unternehmen sind von der separaten Berichterstattung befreit. In Bezug auf die Sorgfaltspflichten ist ein erfasstes Unternehmen insoweit befreit, als das kontrollierende Unternehmen die Sorgfaltspflichten für alle Gruppengesellschaften ausübt.](#)

² Ein Unternehmen mit Sitz in der Schweiz muss keinen separaten Bericht verfassen, wenn:

- a. es von einer juristischen Person mit Sitz im Ausland kontrolliert wird; und
- b. diese juristische Person einen gleichwertigen Bericht erstellt.

³ Ist kein separater Bericht erforderlich, so muss das Unternehmen im Anhang der Jahresrechnung angeben, bei welcher anderen juristischen Person es in den Bericht einbezogen ist, und es muss diesen Bericht veröffentlichen.

Art. 14 Abs. 1: Da auf Gesetzesstufe nicht auf Konzernverhältnisse Bezug genommen wird, wurde auf Verordnungsstufe eine entsprechende Konsolidierungspflicht eingefügt. Ohne Stellung zu nehmen, ob hierfür eine genügende gesetzliche Grundlage besteht, möchten wir anregen, auch die Klarstellung, dass die vom konsolidierten Bericht erfassten Unternehmen von der Berichterstattungspflicht befreit sind, in der Verordnung aufzunehmen.

Art. 15

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2022 in Kraft.

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Per e-mail an: ehra@bj.admin.ch

Ort/Datum Zürich, 9. Juli 2021

Betreff **Stellungnahme zur Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (VSoTr)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit einer Stellungnahme zur Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (VSoTr). Die Migros anerkennt die Notwendigkeit von Sorgfaltspflichten und Transparenz in Lieferketten und engagiert sich bereits seit Längerem freiwillig mit entsprechenden Prüfungen von Geschäftspartnern in den Lieferketten und erstattet Bericht darüber (freiwillige Nachhaltigkeitsberichterstattung als integrierter Teil der Geschäftsberichterstattung).

Vor diesem Hintergrund begrüsst die Migros grundsätzlich die vorliegende Verordnung. Wie die Abstimmung zur Konzernverantwortungsinitiative (KVI) zeigt, ist es einer Mehrheit der Schweizer Bevölkerung ein grosses Anliegen, dass sich Unternehmen in ihrem wirtschaftlichen Handeln an grundlegende Regeln und Sorgfaltspflichten mit Blick auf Menschenrechte halten und darüber Bericht erstatten. Zu folgenden Aspekten der Vorlage haben wir spezifische Kommentare und Anliegen:

Dynamische anstelle statischer Verweise auf internationale Regelwerke in Art. 6 (VSoTr):

Die Migros begrüsst die Bestrebung, dass Unternehmen hinsichtlich Konfliktmineralien und Kinderarbeit Sorgfaltspflichten wahrnehmen und darüber Bericht erstatten sollen. Insbesondere die Anlehnung an internationale Referenzwerke, wie beispielsweise OECD-Leitfäden oder ILO-Übereinkommen, und damit Befreiung von den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten gemäss Art. 964^{quinquies} Abs. 4 OR erachten wir als sinnvoll.

Fragezeichen bestehen aus unserer Sicht in den statischen Verweisen auf die internationalen Regelwerke. Dem erläuternden Bericht zufolge wurden bewusst statische anstelle von dynamischen Verweisen vorgesehen. Der Grund dafür ist uns jedoch nicht ersichtlich. Die international anerkannten Regelwerke entwickeln sich stetig. Unter der aktuellen Version der VSoTr müssen sich Unternehmen, die von

Migros-Genossenschafts-Bund

den Ausnahmenbestimmungen gemäss dem 4. Abschnitt (VSoTr) Gebrauch machen wollen, zukünftig teilweise auf veraltete Regelwerke stützen. Um dem Aspekt der Rechtssicherheit Sorge zu tragen und gleichzeitig den Unternehmen mehr Spielraum zu geben, würden wir es begrüssen, wenn neben den in der Verordnung genannten Versionen stets auch die jeweils neuste Fassung der internationalen Regelwerke hinsichtlich Sorgfalts- und Berichterstattungspflicht umgesetzt werden könnte. So würde es den Unternehmen überlassen, sich auf die im Verordnungstext erwähnten oder aber auf die jeweils neusten Versionen der international anerkannten Regelwerke auszurichten.

In diesem Zusammenhang beantragen wir, dass die in Art. 6 aufgeführten Versionen der internationalen Regelwerke jeweils mit «*oder dessen neueste Version*» ergänzt werden.

System der Rückverfolgbarkeit der Lieferkette im Bereich Kinderarbeit (Art. 10 VSoTr):

Unter Art.10 VSoTr wird die Rückverfolgbarkeit in der Lieferkette im Bereich Kinderarbeit ausgeführt. Wir unterstützen das Anliegen, dass Unternehmen Kenntnis über ihre Lieferkette haben müssen und Produktionsstätten der vorgelagerten Lieferkette in einem System listen. In komplexen Lieferketten, insbesondere im Rohstoffanbau, ist diese Vorgabe aktuell jedoch nicht umsetzbar (beispielsweise aufgrund kleinbäuerlicher Strukturen im Ursprung). Um der Herausforderung der Rückverfolgbarkeit in komplexen Lieferketten Rechnung zu tragen, soll es den betroffenen Unternehmen möglich sein, sich auf anerkannte externe Zertifizierungssysteme zu stützen, welche die Rückverfolgbarkeit und die Sorgfaltspflichtprüfung entlang der Lieferkette sicherstellen und dokumentieren können. Entsprechend beantragen wir folgende Ergänzung zu Art.10 VSoTr:

Art. 10 Abs. 3 (neu):

Für Rohstoffe und Produkte, die durch von der International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance (ISEAL) anerkannte Standards- und Labelorganisationen zertifiziert sind, sind Unternehmen von den Pflichten gemäss den Absätzen 1 und 2 befreit.

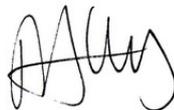
Wir danken für die Kenntnisnahme und für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen. Bei Fragen stehen wir gerne zu Ihrer Verfügung.

Freundliche Grüsse

Migros-Genossenschafts-Bund



Markus Neukom
Leiter Direktion Wirtschaftspolitik



Marius Lang
Leiter Bereich Sozialstandards



Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

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

13. Juli 2021

Stellungnahme zu den Ausführungsbestimmungen zu den neuen Sorgfaltspflichten für Unternehmen, Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (VSoTr)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Im Rahmen der am 14. April 2021 eröffneten Vernehmlassung zur oben genannten Verordnung (VSoTr) erlauben wir uns, mit diesem Schreiben unsere Stellungnahme mitzuteilen.

Philip Morris International Inc. („PMI“) ist als Konzern weltweit tätig, insbesondere in der Schweiz, wo die operative Zentrale durch unsere Schweizer Tochtergesellschaft Philip Morris Products SA vertreten ist. Die Achtung der Menschenrechte ist von grundlegender Bedeutung für ein auf Nachhaltigkeit bedachtes globales Unternehmen. Bei PMI ist die Achtung der Menschenrechte fester Bestandteil unserer Unternehmenskultur und bestimmt so die Art und Weise, in der wir mit Mitarbeitern, Lieferanten, Verbrauchern und dem Umfeld, in dem wir tätig sind, zusammenarbeiten.

Wir verpflichten uns zu Geschäftspraktiken, die im Einklang mit den Leitlinien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte („UNGPs“) stehende international anerkannte Menschenrechte respektieren. Wir stützen unsere Verpflichtung auf die Internationale Menschenrechtscharta und auf die Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen.

Daher begrüßen wir den Verordnungsentwurf des Bundesrates als gesetzgeberische Maßnahme für eine „Due-Diligence-Berichterstattung“ zu wichtigen Menschenrechtsprinzipien, die im Einklang mit entsprechenden anderen einschlägigen international anerkannten Standards wie den UNGPs, den OECD-Leitlinien zu Konfliktmineralien oder der europäischen Verordnung (EU) 2017/821 sowie dem ILO-Übereinkommen über das Mindestalter (C138) wie auch über das Verbot von und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (C182), steht.

Eine gesetzliche Grundlage würde die Wettbewerbsbedingungen mit anderen Unternehmen anpassen, die möglicherweise nicht die gleiche Sorgfaltspflicht anwenden, und sie könnte somit einen systemischen Wandel im Bereich der Menschenrechte und des



Umweltschutzes vorantreiben. Deshalb begrüßen wir einen gesetzlichen Rahmen, wie er durch den Verordnungsentwurf des Bundesrates vorgeschlagen wird und der auf internationalen Grundsätzen aufgebaut ist und klare Standards definiert.

Philip Morris International verpflichtet sich, die Menschenrechte zu respektieren

Die Achtung von Menschenrechten ist von grundlegender Bedeutung für ein nachhaltig und global operierendes Unternehmen wie das Unsere.

Um dies zu erreichen, wenden wir ein striktes Regelwerk an, das folgende Punkte beinhaltet: unsere Verpflichtung für Menschenrechte, unsere internen Leitlinien für Unternehmensethik, unseren Kodex für Arbeitspraktiken im landwirtschaftlichen Bereich, sowie unsere Leitlinien für verantwortungsvolle Beschaffung.

Dieses Regelwerk basiert auf unseren unternehmerischen Grundwerten und verpflichtet uns, die Auswirkungen unserer Geschäftstätigkeiten bezüglich der Einhaltung von Menschenrechten systematisch und in Übereinstimmung mit den UNGPs sicherzustellen. Wir sind laufend bestrebt, unsere Geschäftspraktiken zu verbessern, Risiken für Anspruchsberechtigte zu identifizieren und unsere Sorgfaltspflichten sicherzustellen, um so durch kontinuierliche Verbesserung der Standards entlang unserer gesamten Wertschöpfungskette, von Lieferanten über Kunden, bis hin zu bestimmten Gruppen - beispielsweise im Bereich des Tabakanbaus - zu erhöhen.

Unser Ziel ist dabei stets negative Auswirkungen unserer Geschäftstätigkeit anzugehen und indes die Möglichkeiten zu erhöhen, positive Veränderungen für betroffene Akteure entlang unserer Wertschöpfungskette herbeizuführen. Obwohl dies angesichts des Umfangs und der Komplexität der mit unserer Geschäftstätigkeit verbundenen Themen eine Herausforderung darstellen kann, sind wir überzeugt, dass die Einhaltung von Menschenrechten eine übergeordnete und allgemein gültige Grundvoraussetzung darstellt, der wir uns verpflichtet haben.

Ferner sind wir bestrebt, unsere Arbeit bei der Identifizierung und Behandlung von Risiken und möglichen Auswirkungen für Rechteinhaber in allen unseren Betriebsgesellschaften und in unserer Lieferkette kontinuierlich zu verbessern. Dies beinhaltet auch eine verantwortungsvolle Beschaffung von Rohstoffen.

Die Einbettung der Achtung von Menschenrechten, im Einklang mit den UNGPs, in unternehmerische Sorgfaltspflichten erscheint aus unserer Sicht der richtige Ansatz.

Vorschläge zur weiteren Klärung:

1. Fehlende Konkretisierung der Mitteilungspflichten in der Verordnung nach Art. 14 Abs. 1 und fehlende Erwähnung der Ausnahmekriterien nach Art. 14 Abs. 2

Art. 14 Abs. 1 der VSoTr befasst sich mit der konsolidierten Jahresberichterstattung für Unternehmen. Bei einer engeren Auslegung des Artikels könnte jedoch lediglich der Aspekt der Konsolidierung verstanden werden. Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit für berichtspflichtige Unternehmen sollte die Verordnung hier eine nähere Konkretisierung der in einem konsolidierten Bericht zu behandelnden Themen vorsehen.



Art. 14 Abs. 2 befreit in der Schweiz ansässige Betriebsgesellschaften von Mitteilungspflichten, wenn sie von einer juristischen Person mit Sitz im Ausland kontrolliert und geleitet werden, unter der ein „gleichwertiger“ Bericht veröffentlicht wird.

Im Erläuternden Bericht der VSoTr (Seite 24 und 26) wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bei Einbeziehung einer schweizerischen Betriebsgesellschaft in einen gleichwertigen Bericht (im Ausland) diese schweizerische Betriebsgesellschaft im Anhang ihres Jahresabschlusses lediglich den Namen der Betriebsgesellschaft angeben muss, die einen solchen Bericht erstellt hat. So kann sichergestellt werden, dass bei der Berichtspflicht keine Redundanz erzeugt wird.

Was unser Unternehmen betrifft, so sind wir der Meinung, dass wir entsprechende Mitteilungspflichten mit unserem Integrierten Konzernbericht erfüllen würden. Jedoch erlauben wir uns anzumerken, dass im Text der VSoTr Klarheit geschaffen werden sollte, indem die oben genannte Erwähnung des Erläuternden Berichts in der VsoTr ergänzt wird.

2. Gesetzlichen Verankerung von internationalen Regelwerken („Soft Law“)

Die referenzierten internationalen Regelwerke in der VSoTr beschreiben einen Erwartungsstandard. Wir schlagen vor, in VSoTr der Bedeutung dieser „Soft Laws“ stärker Rechnung zu tragen. Als solche sind diese Regelwerke auf der Grundlage wesentlicher Grundsätze in nationales Recht umzusetzen. Darüber hinaus sollte auch berücksichtigt werden, dass sich die zitierten ILO- Kernübereinkommen direkt an Staaten und nicht an Unternehmen richten. Dementsprechend sollten von Unternehmen nur solche Richtlinien der ILO- Kernübereinkommen befolgt werden, die sich auch explizit an Unternehmen richten. Dies sollte in der Verordnung klargestellt werden.

3. Ausnahmekriterien für die Mitteilungspflicht für Konfliktmineralien und -metallen

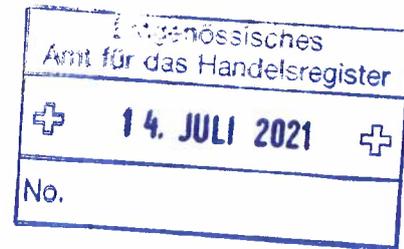
Wir begrüßen es, dass der Erläuternde Bericht zu Art. 2 E-VSoTr auf die Import- und Verarbeitungsmengen von Konfliktmineralien und -metalle Bezug nimmt, die auch in der Europäischen Verordnung (EU) 2017/821 definiert sind. Entsprechend der erwähnten EU-Verordnung verstehen wir die VsoTr dahingehend, dass umgewandelte Rohstoffe (Mineralien und Metalle gemäß Anhang A und B VsoTr) nicht unter die Bestimmungen der VsoTr fallen. Wir schlagen vor, diesen Punkt in der VsoTr deutlicher zu berücksichtigen, wie es auch der Fall in der genannten EU-Verordnung ist.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen. Gerne stehen wir Ihnen bei Fragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,


Marc Fritsch

Global Head Environmental & Industrial Policy



Bundesamt für Justiz BJ
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 13. Juli 2021 | -

Stellungnahme zur Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (VSoTr)

Sehr geehrte Damen und Herren

Beim Teilnehmerkreis zur Vernehmlassung bezüglich der Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (VSoTr) haben wir festgestellt, dass die akkreditierten Zertifizierungsstellen nicht aufgeführt sind, obwohl sie gemäss *Art. 96^{sexies} Abs. 3 OR* beziehungsweise *Art. 13 Abs. 1 VSoTr* für die von den entsprechenden Gesetzesbestimmungen erwähnten Prüfdienstleistungen bestens qualifiziert wären. Wir erlauben uns deshalb, zur erwähnten Verordnung Stellung zu nehmen.

Die Verordnung enthält wichtige Ansätze und liefert einen wertvollen Beitrag zur nachhaltigen Wirtschaft, was wir begrüßen. In zwei Aspekten jedoch sehen wir Verbesserungspotenzial. Einerseits erscheinen uns die Vorgaben bezüglich des Managementsystems nicht präzise genug (*Art. 7 Abs. 1 VSoTr*). Zweitens ist die Einschränkung der unabhängigen Fachperson auf Revisionsstellen (*Art. 13 Abs. 1 VSoTr*) inhaltlich nicht gerechtfertigt, da es um die Überprüfung nichtfinanzieller Belange geht. Dies gehört zum Kerngeschäft von akkreditierten Zertifizierungsstellen für Managementsysteme (CBs).

ProCert ist eine der führenden Schweizer Organisation für Zertifizierungs- und Bewertungsdienstleistungen. Sie wurde 1996 gegründet. Heute ist ProCert auch international tätig und zählt über 100 festangestellte und freie Mitarbeitende in der Schweiz, Frankreich, Belgien, Tunesien und Südafrika.

ProCert gehört in der Branche Lebensmittelindustrie – Lebensmittelsicherheit und im Bereich der Produktezertifizierung Lebensmittel zum Marktführer in der Schweiz. Wir intervenieren auch als Zertifizierungsstelle für den Fonds Rohstoffverbilligung Nahrungsmittelindustrie und nehmen in anderen Bereichen wie Bio, GUB, GGA und Berg & Alp-Verordnung eine führende Rolle ein.

Vorgaben bezüglich des Managementsystems

Die Unternehmen müssen ihre Lieferketten in einem Managementsystem festhalten (*Art. 8 Abs. 1 VSoTr*). Die Verordnung verweist dabei auf das Gesetz, wo der Begriff Managementsystem allerdings ebenfalls nicht genauer definiert wird (*Art. 96^{sexies} Abs. 1 OR*). Im erläuternden Bericht wird dargelegt, was unter einem Managementsystem zu verstehen ist im Sinne einer Definition. Formelle Anforderungen werden allerdings keine genannt. Inhaltlich wird festgehalten, dass das Unternehmen im Managementsystem seine Lieferkettenpolitik sowie ein System zur Rückverfolgung der Lieferketten festlegen muss. Diese werden nicht weiter präzisiert. Es wäre jedoch wünschenswert, im Sinne der Rechtssicherheit und Einheitlichkeit, wenn auf eine klare Grundlage verwiesen würde, wie sie beispielsweise eine ISO-Norm darstellt (z.B. ISO 9001).

Argumente für die Berücksichtigung von Zertifizierungsstellen

Das Gesetz gibt vor, dass die Einhaltung der Sorgfaltspflichten bezüglich der Mineralien und Metalle durch eine «unabhängige Fachperson» geprüft werden müsse (Art. 964^{sexies} Abs. 3 OR). In der Verordnung wird die Überprüfung jedoch einzig auf Revisionsunternehmen beschränkt (Art. 13 Abs. 1 VSoTr). Diese Einschränkung ist aus unserer Sicht nicht gerechtfertigt. Akkreditierte Zertifizierungsstellen müssten zumindest ebenfalls zugelassen sein, den Bericht zu überprüfen.

Für die Zertifizierungsstellen spricht in erster Linie, dass die Begutachtung und Verifizierung von international anerkannten, normativen Anforderungen zu deren Kerngeschäft gehört. Diese behördlich zugelassenen Konformitätsbewertungsstellen kennen sich aus mit der Durchführung von neutralen, unabhängigen und wirkungsorientierten Audits von Systemen, Prozessen und Lieferketten. Diese Expertise ermöglicht insbesondere eine Bewertung der Wirksamkeit von einzelnen Steuerungsinstrumenten resp. des Systems. Dies geht über die Prüfung der blossen Existenz eines entsprechenden Berichtes, wie dies die Revisionsstellen hinsichtlich des Internen Kontrollsystems (IKS) bereits heute machen, hinaus. Weiter spricht für die akkreditierten Zertifizierungsstellen, dass sie sich mindestens jährlich der aktiven und fokussierten Überwachung durch die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS) nach internationalen und umfassenden Anforderungen stellen müssen. Die Unabhängigkeit akkreditierter Zertifizierungsstellen ist gegeben.

Somit sind Zertifizierungsstellen mindestens so gut geeignet für die Überprüfung dieser Berichte wie Revisionsstellen. Was sie gegenüber den Revisionsstellen sogar hervorhebt, ist, dass durch sie eine klare Trennung von financial und non-financial auditing gewährleistet werden kann. Es besteht also keine Gefahr der Verstrickung. Die Revisionsstellen könnten durch Parallelmandate befangen sein und es könnte möglicherweise zu einem Ziel- und Kompetenzkonflikt zwischen der Finanzrevision und der Auditierung eines Managementsystems, respektive einer Berichtvalidierung kommen.

Gerne hoffen wir, dass unsere Anliegen Eingang in den weiteren Prozess der Vernehmlassungsgestaltung finden und danken Ihnen für Ihr Verständnis.

Für Fragen stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Richard Schnyder
Präsident des Verwaltungsrats

031 560 67 70
r.schnyder@procert.ch

Beilagen: -

Kopie an: -

Für Sie zuständig:
Dr. Hilmar Gernet – 079 750 77 29
hilmar.gernet@raiffeisen.ch

Vernehmlassung zur Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (VSoTr):

14. Juli 2021

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit der Eröffnung der Vernehmlassung vom 14. April 2021 laden Sie interessierte Kreise ein, Stellung zu nehmen zur Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (VSoTr).

Die Vorlage sieht eine Berichterstattungspflicht für nichtfinanzielle Belange vor sowie Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten in den Bereichen Konfliktmineralien und Kinderarbeit. Raiffeisen unterstützt die Vorlage und setzt die neuen Bestimmungen im Grundsatz bereits heute um. Gleichwohl stellt die Umsetzung der Verordnung auch Raiffeisen vor gewisse Herausforderungen. Unter diesem Blickwinkel möchte Raiffeisen die Stellungnahme gerne auf die folgenden zwei Vorschläge zur Präzisierung der Verordnung beschränken. Raiffeisen verspricht sich von diesen Vorschlägen eine wesentliche Vereinfachung in der Umsetzung für Unternehmen.

Art. 5 Abs. 2 VSoTr

Ein geringes Risiko wird angenommen, wenn ein Land vom UNICEF *Children's Rights in the Workplace Index* als «Basic» eingestuft wird **oder wenn aus einem solchen Land mit grundsätzlich höherem Risiko Güter beschaffen werden, bei denen das Risiko für Kinderarbeit gering ist.**

Begründung: Die Produktepalette, bei der ein Risiko für Kinderarbeit besteht, ist beschränkt. Gemäss der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) findet beispielsweise rund 71% der Kinderarbeit im Landwirtschaftssektor statt. Raiffeisen geht deshalb davon aus, dass beim Bezug vieler Güter aus Ländern, in denen ein Risiko für Kinderarbeit besteht, dieses bei vielen Produkten dennoch gering ist. Das Bureau of International Labour Affairs des U.S. Department of Labour führt seit Jahren eine Liste von Gütern und deren Herkunftsländern, bei denen ein Risiko besteht, dass sie durch Kinderarbeit oder Zwangsarbeit hergestellt werden. Die Liste wird gemäss Bureau in erster Linie für das öffentliche Bewusstsein geführt, um Bemühungen gegen Kinderarbeit und Zwangsarbeit zu unterstützen. Vor dem Hintergrund der neuen Bestimmungen im OR und der VSoTr regt Raiffeisen an, dass der Bund ebenfalls eine solche Liste verfasst und diese als «öffentliches Gut» der Wirtschaft zur Verfügung stellen. Sie könnte auch dem Bund bei eigenen Beschaffungen dienen.

Art. 13 neuer Abs. 3 VSoTr

(...).

Von der Prüfpflicht ausgenommen sind jene Unternehmen, die Metalle ausschliesslich von verantwortungsvollen Schmelzanlagen und Raffinerien beziehen.

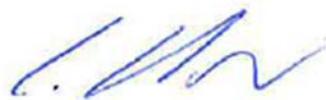
Begründung: Gemäss erläuterndem Bericht orientieren sich die Normen der VSoTr an der «Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten». In Anlehnung an diese Verordnung möchte Raiffeisen anregen, mittels eines zusätzlichen Absatzes jene Unternehmen von der Prüfpflicht auszunehmen, welche Metalle ausschliesslich von verantwortungsvollen Schmelzanlagen und Raffinerien beziehen. Diese Ausnahme orientiert sich ebenfalls an Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 Verordnung (EU) 2017/821, gemäss welcher jene Schmelzanlagen und Raffinerien als verantwortungsvoll betrachtet werden können, die auf der in Art. 9 Verordnung (EU) 2017/821 erwähnten Liste geführt werden. Diese Liste könnte vom Bundesrat übernommen werden oder der Bundesrat könnte selbst eine solche Liste der verantwortungsvollen Schmelzanlagen und Raffinerien verfassen.

Raiffeisen bittet Sie um Kenntnisnahme ihrer Anliegen und dankt Ihnen für Ihre Bemühungen.

Freundliche Grüsse



Dr. Hilmar Gernet
Delegierter für Public Affairs und Geschichte



Dr. Christian Hofer
Leiter Corporate Responsibility & Nachhaltigkeit

Vorab per E-Mail

Bundesamt für Justiz
Herrn Adrian Tagmann
Bundesrain 20

CH-3003 Bern

Zürich, 8. Juli 2021

**Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Obligationenrecht:
Indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von
Mensch und Umwelt», «IndirGgV KVI» und «Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in
den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit», «VSoTr»**

Sehr geehrter Herr Tagmann

SWIPRA Services erbringt seit 2013 Dienstleistungen im Bereich von Corporate Governance und Corporate Social Responsibility. Wir arbeiten dabei mit unseren Kunden praxisnah, unter Berücksichtigung relevanter Stakeholder-Meinungen und basierend auf empirisch und wissenschaftlich relevanten Erkenntnissen und Kriterien zur Corporate Governance im Sinne des wertorientierten Managements. Zur Weiterentwicklung der Corporate Governance in der Schweiz arbeitet SWIPRA Services mit einem Think Tank zusammen, bestehend aus zwei Beiräten, die sich aus Vertretern verschiedener Schweizer Publikumsgesellschaften, einerseits, und der institutionellen Anlegerseite, andererseits, zusammensetzen.

Im Rahmen unserer Tätigkeiten stehen wir im ständigen Dialog mit den Kapitalmarktteilnehmern, insbesondere auch institutionellen Anlegern aus dem In- und Ausland, Verbänden wie dem Schweizerischen Pensionskassenverband ASIP und der Asset Management Association Switzerland AMAS, sowie den Schweizer Publikumsgesellschaften. Bereits seit 2013 führen wir zudem einmal im Jahr in Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern des Instituts für Banking und Finance der Universität Zürich eine breit angelegte Umfrage durch, bei der wir alle an der SIX kotierten Schweizer Unternehmen sowie institutionelle Aktionäre aus dem In- und Ausland zu aktuellen Themen der Corporate Governance und Corporate Social Responsibility befragen („SWIPRA-Umfrage“)¹.

Wir fokussieren in unserer Stellungnahme auf wichtige Punkte, die im Rahmen unserer wissenschaftlich basierten ökonomischen Policy Considerations analysiert und übergeordnet im Bereich der Corporate

¹ Jährliche SWIPRA Umfrage zur Corporate Governance in der Schweiz: Die Umfrage erreicht mit einem Rücklauf im Durchschnitt der letzten Jahre von rund 80% der SPI® Marktkapitalisierung (Unternehmen) sowie rund 30% der global verwalteten Vermögen (institutionelle Investoren) eine hohe Repräsentanz. Entsprechend sind die Ergebnisse von hoher Relevanz für den Schweizer Kapitalmarkt.



Governance Strukturen und Offenlegung adressiert werden können. Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis zeigen, dass es nicht nur im Bereich von Corporate Governance keine sog. «best practice» gibt und geben kann – sondern dies auch auf die sozial-verantwortliche Unternehmensführung zutrifft. Bisweilen wir jedoch eine solche stark vereinfachende «best practice» Sichtweise vertreten und im Rahmen verschiedener Regulierungsbestrebungen aufgenommen. Zu starke Regulierung und vor allem Nivellierung von Anforderungen an die Corporate Governance und die Corporate Social Responsibility unterschiedlichster Unternehmen, oft dem Zweck einer gewissen Vergleichbarkeit, sind dem Unternehmenswert jedoch mehrheitlich abträglich, anstatt diesen positiv zu beeinflussen. Denn eine solche Regulierung kann die auf das individuelle Unternehmen zugeschnittene Entscheidungsfreiheit des Verwaltungsrats, der in seiner Tätigkeit und seinen Entscheidungen in erster Linie dem Unternehmen verpflichtet ist, beeinträchtigen. Wir sind der Meinung, dass diese Erkenntnisse im Rahmen von entsprechenden Regulierungsprojekten im Allgemeinen und konkret zu den Themen der aktuellen Vernehmlassung sowie im Rahmen des Indirekten Gegenvorschlags zur Konzernverantwortungsinitiative vom 19. Juni 2020 berücksichtigt werden sollten.

Unsere Stellungnahme äussert sich insbesondere dazu, was aus unserer Sicht für Unternehmen und deren Aktionäre in der langen Frist und somit für die verschiedenen Interessengruppen eines Unternehmens sinnvoll erscheint. Sie bezieht sich auf die konkrete Umsetzung der erweiterten Berichterstattungspflicht in der Praxis durch die Änderung des Obligationenrechts durch den IndirGgV KVI bzw. die sich in der Vernehmlassung befindliche «Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (VSoTr)».

Konkret bezieht sich unsere Stellungnahme sich auf die folgenden Punkte:

1. Jährliche Berichterstattung über nichtfinanzielle Belange gemäss OR Art. 964^{bis} sowie zur Berichterstattung gemäss OR Art. 964^{quinquies} zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten im Bereich «Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten und Kinderarbeit»
2. Genehmigung des Berichts über nichtfinanzielle Belange gemäss Art. 964^{quinter}
3. Inhalt des Berichts gemäss OR Art. 964^{ter}
4. Lieferkettenpolitik im Bereich Kinderarbeit gemäss Art. 8 Abs. 2 VSoTr

Stellungnahmen im Einzelnen:



1. Jährliche Berichterstattung über nichtfinanzielle Belange gemäss OR Art. 964^{bis} und Art. 964^{quinquies} zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten im Bereich «Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten und Kinderarbeit»

Feststellung: Klärungsbedarf für die Praxis hinsichtlich der Gestaltung der nicht-finanziellen Berichterstattung und der Wahl von Offenlegungsstandards

Der IndirGgV KVI und die VSoTr sehen verschiedene Berichterstattungspflichten vor, die sich alle mit Vorgängen und Sorgfaltspflichten in nicht-finanziellen Bereichen eines Unternehmens beschäftigen. Aus den aktuellen Formulierungen könnte man schliessen, dass betroffene Unternehmen im Grundsatz neu zusätzlich drei verschiedene Berichte veröffentlichen müssten, um den Transparenz-Anforderungen zur gesamten nicht-finanziellen Berichterstattung gerecht zu werden. Solche Redundanzen und verschiedene Berichte im Rahmen dieser Offenlegung wären nicht im Interesse der Stakeholder und besonders nicht der Aktionäre. Vielmehr wäre ein holistischer Ansatz, also ein gesamter, integrierter Bericht zu den nicht-finanziellen Belangen vorzusehen, der es den Stakeholdern ermöglicht, die Strategie eines Unternehmens und dessen Tätigkeiten integral nachvollziehen zu können. Diese Anforderung seitens der Aktionäre zu einem integrierten Reporting ist nicht neu, sollte jetzt aber auch tatsächlich in der Praxis möglich bleiben. Die formellen Offenlegungen betreffend Einhaltung von Sorgfaltspflichten sowie der dazugehörige Bericht gemäss Art. 13 VsoTr sollten hiervon getrennt gehalten und veröffentlicht werden können.

Strukturierung der Berichterstattung

Wir erachten es als wichtig, dass die Unternehmen grundsätzlich frei bleiben in der Gestaltung der Berichterstattung und der Offenlegung ihrer nicht-finanziellen Belange. Insbesondere sollte es Ihnen auch in Zukunft möglich bleiben, den Anforderungen ihrer Aktionäre nach einer integrierten Sichtweise zu den unternehmerischen Tätigkeiten nachzukommen. Dies wird sich in der Praxis noch weiter entwickeln, eine entsprechende Klärung hinsichtlich einer möglichst freien, auf die individuelle Situation angepasste Gestaltung, insbesondere der Möglichkeit einer Integration der neu erforderlichen Inhalte, wäre wünschenswert. Dies würde den Unternehmen die Kommunikation mit ihren Stakeholdern in der aktuellen Übergangsphase hinsichtlich ihrer zukünftigen Pflichten erleichtern. Da zudem die Aktionäre in Zukunft im Sinne von effektiven «Checks and Balances» über dieses Reporting abstimmen werden können, ist es besonders wichtig, dass die Unternehmen die Aktionäre auf dem Weg dorthin kommunikativ einbinden können, insbesondere wie sie die nicht-finanzielle Berichterstattung gestalten möchten und was die regulatorischen Anforderungen sind.

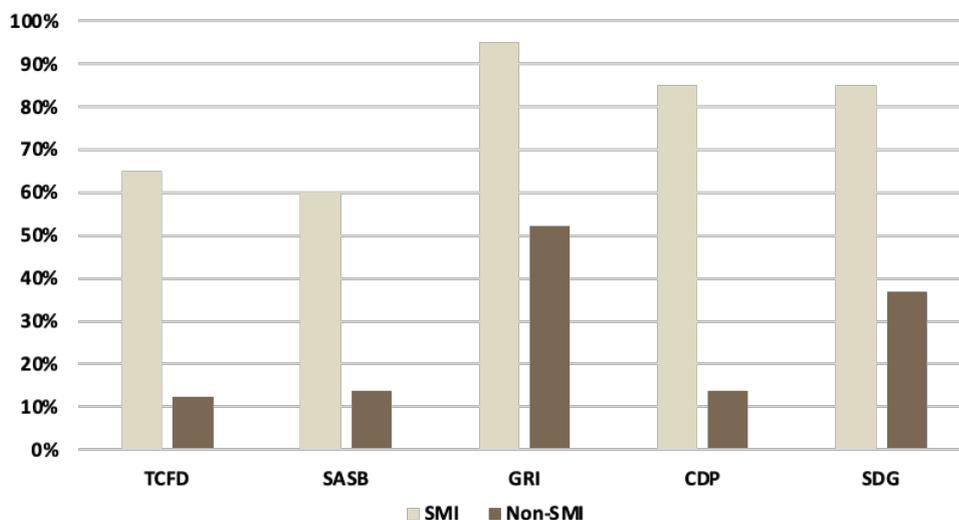
Auch nach der Implementierung dieses Abstimmungsmechanismus bleibt es wichtig, dass die Unternehmen ihre nicht-finanziellen Belange möglichst akkurat und dem Geschäftsmodell entsprechend offenlegen können (siehe nachfolgenden Absatz betreffend «Offenlegungsstandards»). Würde die Offenlegung zu stark reguliert, birgt dies die Gefahr, dass die nicht-finanzielle Berichterstattung zunehmend zu einer reinen «Compliance-Übung» verkommt. Dies wäre dem ultimativen Ziel eines besseren Verständnisses zur strategischen Relevanz und den damit verbundenen Aktivitäten der Unternehmen im Bereich der sozial-verantwortlichen Unternehmensführung nicht zuträglich.



Offenlegungsstandards

Die Auswahl an anzuwendenden Standards in der nicht-finanziellen Berichterstattung² sollte in der Konsequenz ebenfalls offenbleiben und unternehmensspezifisch gewählt werden können. Aktuell wenden rund zwei Drittel der 100 grössten börsenkotierten Unternehmen in der Schweiz, ohne regulatorische Anforderungen, den GRI («Global Reporting Initiative») Standard an (siehe Abb. 1, SWIPRA Services GV Analyse 2021). Der vom Bundesrat formell unterstützte TCFD-Standard kann eine sinnvolle Ergänzung zu GRI sein, ist aber, um aussagekräftig zu sein, insbesondere für kleinere Unternehmen mit relativ hohem Aufwand verbunden und fokussiert in erster Linie auf klima-relevante Fragestellungen nicht aber auf Sozialthemen. Ein einzelner Standard wie beispielweise TCFD genügt deshalb im Einzelfall nicht den breiten Anforderungen in den Bereichen «E» und «S». Darüber hinaus gilt es in den kommenden Jahren abzuwarten, inwiefern eine gewisse Konvergenz der verschiedenen Standards erreicht werden kann. Eine zusätzliche Regulierung oder gar eine Fokussierung auf einen spezifischen Standard ist aus heutiger Sicht deshalb nicht wünschenswert und muss von den Unternehmen auch so den institutionellen Aktionären signalisiert werden können.

Abb. 1: CSR Offenlegung der 100 grössten Schweizer börsenkotierten Unternehmen
SWIPRA Services GV Analyse 2021, Juni 2021



² Bundesrat unterstützt formell TCFD, 12. Januar 2021
Anpassung Rundschreiben Offenlegung Banken und Versicherungen in Anlehnung an TCFD, ab 1. Juli 2021
TCFD: «Task Force on Climate-related Financial Disclosure», eher angelsächsisch ausgerichtet und lediglich Klima-spezifische Offenlegung



2. Genehmigung des Berichts gemäss OR Art. 964^{quinter}

Feststellung: Klärungsbedarf für die Praxis

OR Art. 964^{quinter} sieht die «Genehmigung des für die Genehmigung der Jahresrechnung zuständigen Organs» vor. Das zuständige Organ für die Genehmigung der Jahresrechnung einer Aktiengesellschaft ist die Generalversammlung der Aktionäre. Es gilt jedoch zu spezifizieren, ob diese Genehmigung *bindend* oder *nicht-bindend (konsultativ)* erfolgen soll.

Die Schweiz hat sich mit der zukünftig erforderlichen Abstimmung über die nicht-finanzielle Berichterstattung durch die Generalversammlung der Aktionäre für einen modernen Weg entschieden, der beinahe noch einmalig ist auf der Welt. Internationale Aktionäre begrüßen grundsätzlich ein sog. «Say on Sustainability». Jedoch wünschen sie *keine bindende* Genehmigung der nicht-finanziellen Berichterstattung (siehe Abb. 2 und 3). Es ist offensichtlich, dass die Aktionäre nicht für die strategischen Entscheidungen eines Unternehmens in der Verantwortung stehen möchten, in dem sie bindend über die nicht-finanziellen Aspekte befinden, die die Strategie und die Zukunft eines Unternehmens betreffen. Dies liegt in der Verantwortung des Verwaltungsrats und soll auch in dessen Verantwortung bleiben.

SWIPRA Services konnte in der Vergangenheit schon mehrmals anhand unabhängiger Analysen zeigen, dass die Kombination aus konsultativen und bindenden Abstimmungen zu den Management- und VR-Vergütungen von den Anteilseignern aktiv genutzt und als effizientes Instrument zur Kommunikation kritischer Punkte eingesetzt werden. Analog zur zukünftig erforderlichen konsultativen Abstimmung über den Vergütungsbericht, die mit der Einführung des neuen Aktienrechts bei börsenkotierten Aktiengesellschaften mit prospektiv ausgelegten Vergütungssystemen Pflicht werden wird, soll die Generalversammlung der Aktionäre nicht-bindend über die nicht-finanzielle Berichterstattung befinden können. Damit haben die Aktionäre ein ausreichend wirkungsvolles Instrument in der Hand, die Wahrnehmung der Sozial- und Umweltverantwortung durch den Verwaltungsrat zu würdigen oder gegebenenfalls auch zu kritisieren. Ultimativ bleibt ihnen bei anhaltender Unzufriedenheit das Instrument der bindenden jährlichen Einzelwahlen.

Abb. 2: Meinungen Institutioneller Schweizer Aktionäre zu «Say on Sustainability»
SWIPRA Services Umfrage zu Corporate Governance, November 2020

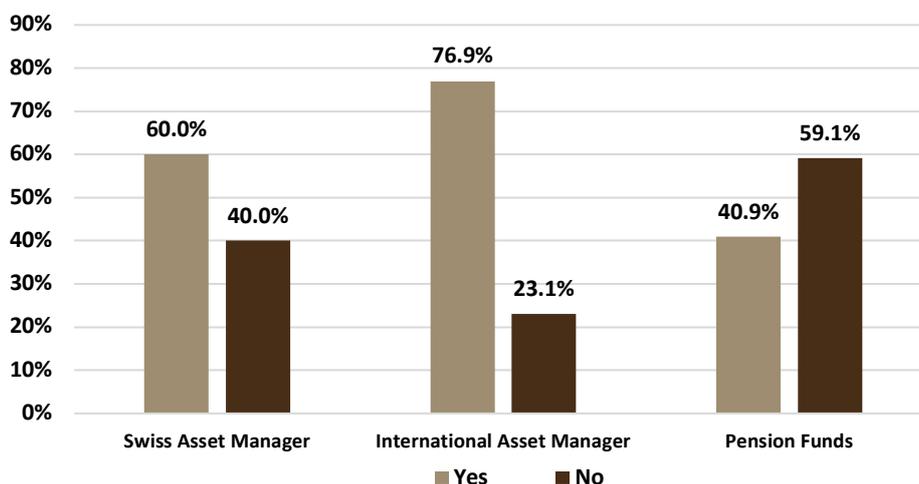
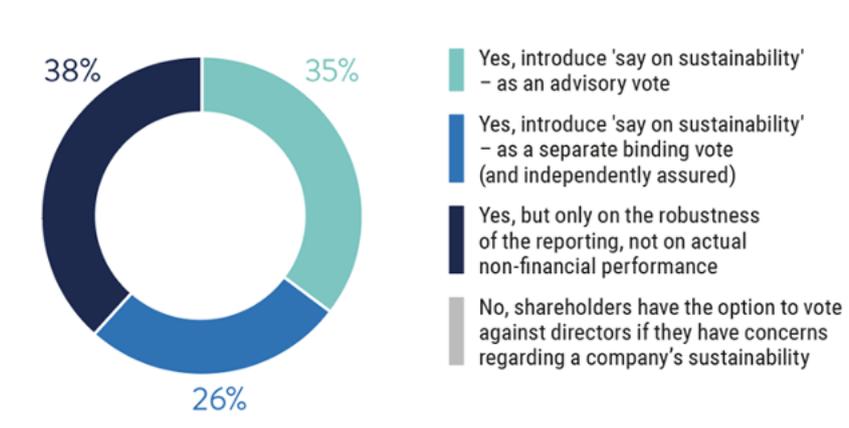




Abb. 3: Form von «Say on Sustainability», Meinungen internationaler Institutioneller Aktionäre
Morrow Sodali Investor Survey, Januar 2021



3. Inhalt des Berichts gemäss OR Art. 964^{ter}

Feststellung: Klärungsbedarf für die Praxis

OR Art. 964^{ter} legt unter anderem die Angaben fest, die der neu zur Abstimmung vorzulegende nicht-finanzielle Bericht beinhalten soll. Der Bericht soll sich an den Offenlegungspflichten in der EU orientieren, insbesondere der EU Richtlinie 2014/95/EU.

Eine Anlehnung an die Offenlegungspflichten im EU-Raum scheint aus heutiger Sicht nachvollziehbar und sinnvoll. Viele institutionelle Aktionäre investieren in der EU und der Schweiz und verwenden für alle Länder in diesem Wirtschaftsraum vergleichbare Analyse Kriterien. Weniger weit gehende Anforderungen in der Schweiz wären deshalb eher schwer nachvollziehbar und könnten gleichzeitig die Reputation des Werkplatzes Schweiz im Bereich der Nachhaltigkeit negativ beeinflussen. Aus demselben Grund macht es genauso wenig Sinn, die Anforderungen für Schweizer Unternehmen bezüglich nicht-finanzieller Offenlegung umfangreicher gestalten zu wollen als dies für Firmen in der EU der Fall ist.

Die dem Schweizer Ansatz zugrunde liegende EU Richtlinie 2014/95/EU wird aktuell überarbeitet und in die Corporate Sustainability Reporting Directive («CSRD») überführt. Dabei werden auch neue und weitergehende Inhalte dieses Reportings definiert. Die wichtigsten neuen Anforderungen an die Offenlegung gemäss CSRD sind klar, die Details dazu werden aktuell noch von der EFRAG erarbeitet. Wohlwissend, dass zum jetzigen Zeitpunkt noch unklar ist, welche neuen Offenlegungsanforderungen am Ende auch wirklich in der neuen CSRD verbleiben, ist es für die Unternehmen in der Vorbereitung zum nicht-finanziellen Bericht und der ab 2024 anstehenden Aktionärsabstimmung wichtig zu wissen, wie der Gesetzgeber gedenkt mit den bevorstehenden Veränderungen in der EU Richtlinie 2014/95/EU umzugehen. Erläuterungen hierzu sollten sowohl zu möglichen Anpassungen (a) des nicht-finanziellen Reportings, als auch (b) der Länge der Übergangsfrist bei Anpassungen in der EU Klärung schaffen.



4. Lieferkettenpolitik im Bereich Kinderarbeit gemäss Art. 8 Abs. 2 VSoTr

Antrag: Anpassung

Art. 8 Abs. 2 VsoTr verlangt von den Unternehmen, «mögliche Fälle von Kinderarbeit in ihrer Lieferkette zu ermitteln, bewerten, beseitigen und verhindern».

Wir sind der Meinung, dass es sich hier um eine «best efforts» und nicht um eine absolute Bestimmung handeln sollte. Wären Unternehmen verpflichtet, global und in sämtlichen Ländern der Welt, in denen sie entweder selbst oder über ihre Zulieferer tätig sind, jede Form von Kinderarbeit zu ermitteln, diese zu beseitigen und zu verhindern, führt dies aus unserer Sicht zu weit. Zum einen sind Unternehmen weder Regierungsvertreter noch regulatorische Behörden, denen es obliegt in den betroffenen Ländern für entsprechende Voraussetzungen zu sorgen, damit Kinderarbeit komplett verhindert werden kann. Es steht ausser Frage, dass man sich nach bestem Wissen bemühen und Rechenschaft ablegen muss, Kinderarbeit grundsätzlich nicht zu tolerieren und die damit verbundenen Probleme zu adressieren. Auch müssen sich Unternehmen an die jeweiligen Gesetze und internationalen Standards halten. Zum anderen würde eine absolute Verhinderung im Rahmen der gesamten Lieferkette für Unternehmen einen Aufwand bedeuten, der weder finanziell noch politisch zu rechtfertigen wäre und somit nicht im Interesse der Unternehmen und ihrer Stakeholder wäre. Letztere beinhalten auch die lokalen Angestellten in den betroffenen Gebieten, da die aktuelle Bestimmung dazu führen könnte, dass einzelne Schweizer Unternehmen und ihre Zulieferer in diesen Ländern nicht mehr tätig sein könnten und deshalb Arbeitsplätze verloren gingen. Gleichzeitig wäre nicht sichergestellt, dass lokale Zulieferer ihre Produkte nach dem Rückzug der Schweizer Unternehmen nicht an Käufer aus Jurisdiktionen mit deutlich schlechteren Standards bezüglich Kinderarbeit und sozialen Themen verkaufen. Zudem wäre eine solche absolute Anforderung im internationalen Vergleich einmalig.

Entsprechend schlagen wir vor, Art. 8 Abs. 2 VSoTr wie folgt umzuformulieren:

«In der Lieferkettenpolitik sind die Instrumente zu nennen, mit denen das Unternehmen mögliche Fälle von Kinderarbeit in seiner Lieferkette ermittelt, bewertet und nach Möglichkeit beseitigen und verhindern möchte.»

Wir hoffen, mit diesen Informationen und unserer Stellungnahmen einen Beitrag zu diesem wichtigen Thema leisten zu können und stehen Ihnen für mögliche Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Barbara A. Heller
Geschäftsführerin
Präsidentin des Verwaltungsrates

Dr. Christoph Wenk Bernasconi
Partner

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per E-Mail an: ehra@bj.admin.ch

Swissgrid AG
Bleichemattstrasse 31
Postfach
5001 Aarau
Schweiz

T +41 58 580 21 11
info@swissgrid.ch
www.swissgrid.ch

Ihr Kontakt
Michael Rudolf
T direkt +41 58 580 35 15
michael.rudolf@swissgrid.ch

6. Juli 2021

Swissgrid Stellungnahme zur Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (VSoTr)

Sehr geehrte Damen und Herren

Als nationale Netzgesellschaft sorgt Swissgrid dauernd für einen diskriminierungsfreien, zuverlässigen und leistungsfähigen Betrieb des Übertragungsnetzes als wesentliche Grundlage für die sichere [Strom-]Versorgung der Schweiz (Art. 20 Stromversorgungsgesetz, StromVG). Swissgrid geht davon aus, dass sie als Unternehmen grundsätzlich die Bedingungen nach Art. 964^{bis} des Obligationenrechts (und nach Art. 4 des vorliegenden Verordnungsentwurfs) erfüllt. Gerne nehmen wir im Rahmen der Vernehmlassung Stellung.

Die Bestimmungen zu den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten im Bereich der Mineralien und Metalle beziehen sich gemäss Art. 1 Bst. b und c auf die im Anhang genannten «Rohstoffe». In der Verordnung nicht erwähnt sind Fertigprodukte, welche die genannten Mineralien und Metalle enthalten. Swissgrid folgert daraus, dass Fertigprodukte - analog dem EU-Recht - nicht den Sorgfaltspflichten nach Art. 7 unterliegen.

Bei den Pflichten eines Unternehmens zur Zurückverfolgung von Lieferketten im Bereich der Kinderarbeit sieht Swissgrid einen erheblichen Auslegungsspielraum, welcher zu Unsicherheiten führt. Die Erläuterungen halten (richtigerweise) fest, dass *insbesondere bei Produkten, die aus zahlreichen Komponenten verschiedener Herkunftsländer bestehen, eine Rückverfolgung kaum mit vertretbarem Aufwand umsetzbar ist. «Daher muss sich die Risikoprüfung auf das Produktionsland gemäss Herkunftsangabe ("made in") beschränken»* (Erläuterungen S. 13). Andererseits schreiben die Erläuterungen (S. 23) auch *«Mit der vorgelagerten Lieferkette sind alle dem betroffenen Unternehmen in der Produktionskette vorangehenden Akteure gemeint, die (Wertschöpfungs-)Leistungen für das Produkt und die Dienstleistung erbringen»*. Aus Sicht von

Swissgrid sind die Erläuterungen damit widersprüchlich. Diesbezüglich würden wir es begrüßen, wenn die Eingrenzung auf das Produktionsland gemäss Herkunftsangabe («made in») klarer aus Art. 5 der Verordnung hervorkommen würde.

Im Zusammenhang mit den Begriffen «Produkte und Dienstleistungen» besteht nach Ansicht von Swissgrid in Art. 8 Abs. 1 Bst. a eine Rechtsunsicherheit. Dies aufgrund der Formulierung: «*Es [Das Unternehmen] hält sich an die Sorgfaltspflichten in seiner Lieferkette, wenn es Produkte oder Dienstleistungen anbietet, bei denen ein begründeter Verdacht besteht, dass sie unter Einsatz von Kinderarbeit hergestellt oder erbracht wurden.*». Als Unternehmen, welches einen gesetzlichen Auftrag nach StromVG erfüllt, bietet Swissgrid keine klassischen Produkte oder Dienstleistungen an. Die von Swissgrid erbrachte «Dienstleistung» ist der sichere Netzbetrieb. Entsprechend stellt sich uns die Frage, bei welchen Produkten oder Dienstleistungen, welche für die Erfüllung dieses Auftrages erforderlich sind, die Pflichten im Bereich der Kinderarbeit Anwendung finden. Zudem ist aus Sicht von Swissgrid bei der Implementierung der Sorgfaltspflichten nach Art 8 (im Sinne eines risikobasierten Ansatzes, vgl. Erläuterungen S. 23), der Verhältnismässigkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung zu tragen. Dies kann unter Verwendung von Kategorien (Bspw. Textilien als Produkt mit erhöhtem Risiko) und Schwellenwerten bei Beschaffungen erfolgen. Im Fall von Swissgrid entspricht ein solches Vorgehen auch dem Gesetzauftrag eines «sicheren, leistungsfähigen und effizienten Netzes» (Art. 15 Abs. 1 StromVG).

Wir bitten um entsprechende Prüfung und Überarbeitung der Vorlage resp. der Erläuterungen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unseres Schreibens und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Swissgrid AG



Doris Barnert
Head of Corporate Services & CFO



Michael Schmid
Head of Legal, Regulatory &
Compliance



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Zürich, 14. Juli 2021

**Stellungnahme betr. die Vernehmlassung zum Verordnungsentwurf über
Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus
Konfliktgebieten und Kinderarbeit (VE-VSoTr)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter,
Sehr geehrte Damen und Herren,

I. Einleitende Bemerkungen

Per 14. April 2021 haben Sie das Vernehmlassungsverfahren über die Ausführungsbestimmungen zu den Sorgfaltspflichten und zur Transparenz bezüglich Mineralien und Metallen aus Konfliktgebieten und Kinderarbeit eröffnet.

Gerne möchte ich in diesem Zusammenhang die Möglichkeit nutzen, zum VE-VSoTr Stellung zu nehmen. Unter Ziff. III sind in allgemeiner Weise Schwierigkeiten aufgezeigt, die bereits im Gesetz bzw. im indirekten Gegenvorschlag angesiedelt sind. Die nachfolgenden Ausführungen unter Ziff. IV beziehen sich ausschliesslich auf den Verordnungsentwurf als Gegenstand der Vernehmlassung. Ziff. II bietet eine kurze Zusammenfassung zu den vorgeschlagenen Anpassungen.



II. Zusammenfassung

Empfohlen werden folgende Anpassungen am Verordnungsentwurf:

- Art. 4 VE-VSoTr sollte ersatzlos gestrichen werden. Sinnvoll wäre ein risikobasierter Ansatz und keine grössenabhängige Verankerung der Pflichten von Unternehmen.
- Art. 6 VE-VSoTr sollte ersatzlos gestrichen werden. Regelwerke, die zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten vom Gesetzgeber vorgeschlagen werden, können nicht gleichzeitig für eine Entbindung von der gleichen Sorgfaltspflicht eingesetzt werden.
- Abweichend von internationalen Standards fehlt eine Aufsichtsbehörde, welche für die Umsetzung der Pflichten sorgt.
- Es wäre – insbesondere im Hinblick auf die Rechtssicherheit der betroffenen Unternehmen – sinnvoll, das jeweilige Format für die Erfüllung der Berichterstattungspflichten zu vereinheitlichen.
- Die statische Natur von Verweisen auf internationale Regelwerke widerspricht dem Zweck eines solchen Verweises. Nämlich der Aktualität, Dynamik und Rechtssicherheit der Anwender. Dies ist anzupassen.
- Es wird eine unbegründete Verwässerung des Meldesystems vorgenommen. Auch dies ist anzupassen und den internationalen Vorbildern anzugleichen.
- Es fehlt eine Liste von Konflikt- und Hochrisikogebieten bzw. der Verweis auf eine solche Liste; die Definition in Art. 1 VE-VSoTr als solche bietet keine genügende Rechtssicherheit.
- Die Unklarheiten, welche aus der Regulierung der Konfliktmineralien hinsichtlich i) der Ausnahme betr. recycelten Metallen, ii) der Einfuhrschwellen, und iii) den Instrumenten zur Ermittlung, Bewertung, Beseitigung und Verhinderung von schädlichen Auswirkungen in der Lieferkette entstehen (insb. in Abweichung von den Gesetzesvorbildern), sind entsprechend zu bereinigen.
- Sowohl im Bereich der Kinderarbeit als auch der Konfliktmineralien sollte das obere Management in die Verantwortung über die Lieferkettenpolitik einbezogen werden.
- Letztlich sollte die Einhaltung der Sorgfaltspflichten im Rahmen der Kinderarbeit auch einer externen Kontrolle unterzogen werden.



III. Allgemeine Hinweise zum indirekten Gegenvorschlag

An dieser Stelle ist vorweg in allgemeiner Weise darauf hinzuweisen, dass die internationale Umsetzung von CSR-Gesetzgebung – im Vergleich mit dem Ansatz der Schweiz – sich (bereits) in eine andere Richtung entwickelt.¹

In Frankreich gilt seit März 2017 das sog. [Loi de Vigilance](#). Dieses sieht insbesondere i) eine zivilrechtliche Haftung, sowie ii) die Möglichkeit eines gerichtlichen Verbots auf Antrag einer interessierten Partei, nachdem das Unternehmen förmlich zur Einhaltung aufgefordert wurde und seine Mängel nicht innerhalb von drei Monaten nach Erhalt der Aufforderung behoben hat vor.² Damit soll die Durchsetzung unternehmerischer Sorgfaltspflichten in der Lieferkette ermöglicht werden.

Deutschland hat im Juni 2021 das sog. Lieferkettengesetz³ verabschiedet. Dieses soll mittels staatlicher Durchsetzung (sprich Bussen) ebenfalls eine entsprechende Compliance sicherstellen.⁴ So werden erfasste Deutsche Unternehmen ab 2023 verpflichtet, gegen Menschenrechtsverletzungen und Umweltverstöße in ihrer Lieferkette vorzugehen. Im Falle der Zuwiderhandlung drohen Bussgelder von bis zu zwei Prozent des jährlichen Umsatzes.⁵

Das niederländische Vorbild für die Regulierung der Kinderarbeit das sog. [Wet zorgplicht kinderarbeid](#) sieht neben Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten massive Sanktionen administrativer- und strafrechtlicher Art für deren Verletzung vor.⁶

Im März 2021 verabschiedete das Europäische Parlament eine [Entschiessung mit dem Entwurf einer Richtlinie über die Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen](#).⁷ Diese soll den Unternehmen, die in ihren Anwendungsbereich fallen, eine Sorgfaltspflicht auferlegen, nicht nur in Bezug auf die eigenen Tätigkeiten, sondern entlang seiner gesamten Wertschöpfungskette (Kunden als auch Lieferanten). Die Richtlinie würde eine große Aussenwirkung haben, da ihre Anforderungen neben den in der EU ansässigen Unternehmen, auch auf Nicht-EU-Unternehmen angewandt werden würde, wenn diese im Binnenmarkt tätig sind und Waren verkaufen oder Dienstleistungen erbringen (vgl. E. 12 und Art.1(1)). Ausserdem sind sowohl Aufsichtsmaßnahmen als auch Sanktionsmöglichkeiten auf nationaler Ebene angedacht (vgl. Art. 12, 13 und 18).

¹ Zu den internationalen Trends in allgemeiner Weise ATAMER/WILLI, Konzernverantwortungsinitiative: Was ändert sich bei einem JA?, SZW 2020, S. 435 ff.

² BUCHMAN, The French Law on Duty of Vigilance, IWRZ 2021, S. 73.

³ Der Bundestag hat am 11. Juni 2021 den Gesetzentwurf der Bundesregierung über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten ([19/28649](#)) in der vom Ausschuss für Arbeit und Soziales geänderten Fassung ([19/30505](#)) angenommen.

⁴ Vgl. dazu etwa Wagner, Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette, ZIP 2021, S. 1095.

⁵ Vgl. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw23-de-lieferkettengesetz-845608> (besucht am 17. Juni 2021) zur Verabschiedung des Lieferkettengesetzes.

⁶ Mehr dazu ATAMER/WILLI, CSR-Berichterstattung Ante Portas: Indirekter Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative, SZW 2020, S. 699.

⁷ Vgl. zur Kritik von diesem Vorschlag: ECGI, Commentary: [The European Parliament's Draft Directive on Corporate Due Diligence and Corporate Accountability](#).



Anhand der obigen Ausführungen zeigt sich schon, dass die Umsetzung einer CSR-Regulierung bzw. von Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten ohne effektive Sanktionen wie hohe Bussen, Unternehmensstrafen und/oder eine zivilrechtliche Haftung im Kontext des internationalen Regulierungsstands als überholt betrachtet werden kann. Ob folglich eine aufwendige Umsetzung eines an sich bereits überholten Standards sinnvoll bzw. ökonomisch ist, dürfte fraglich sein. Dies wird umso aktueller werden, wenn Schweizer Unternehmen in naher Zukunft, sobald sie im EU-Binnenmarkt tätig sind, ohnehin die voraussichtlich weitaus strengeren EU-Standards einhalten müssen.

IV. Stellungnahme

1. Allgemeines zum Bereich der Konfliktmineralien sowie Kinderarbeit

a) Gestaltung der Ausnahmen zur Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten

Die rechtspolitische Motivation, welche zur Folge hatte, dass keine einschneidenden Sanktionen eingeführt wurden, scheint auch bei der Gestaltung der Ausnahmen von den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten eine Rolle gespielt zu haben. In fünf Bestimmungen definiert der Gesetzgeber prominent die Anwendungsausnahmen. Doch muss hinterfragt werden, ob diese nicht den Schutzzweck der Bestimmungen zu weit aushöhlen und von den internationalen Vorbildern zu stark abweichen.

Um die Ausnahmeregelungen richtig bewerten zu können, sollte kurz in Erinnerung gerufen werden, was die konkreten Auflagen für die Unternehmen überhaupt sind. Es ist sicherlich eines der grössten Probleme der CSR-Gesetzgebung, dass sie sehr fragmentiert ist, es dadurch sehr viel Überlappungen gibt und die diversen Schutzmechanismen nicht klar erfasst werden können. Ebenfalls bedürfen Tätigkeiten mit höherem Risikograd einer unterschiedlichen Regulierung. Eine grobmaschige Unterteilung könnte aber wie folgt vorgenommen werden:

- Der erste Ansatz, der beispielsweise auch von der Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen (nachfolgend [CSR-Richtlinie](#)) verfolgt wird, bezieht sich auf die **Berichterstattungspflichten**. Ziel ist es, die betroffenen Unternehmen dazu zu bewegen, sich mit ihren Risiken und den getroffenen Massnahmen auseinanderzusetzen. Ein sogenanntes *nudging* steht im Vordergrund.⁸ Das Resultat dieser Auseinandersetzung soll publik gemacht werden, damit alle Interessenten, vor allem aber Konsumenten/-innen sich in ihrer Kaufentscheidung davon leiten lassen können. EU-Mitgliedstaaten sind dazu angehalten, sachgerechte und wirksame nationale Massnahmen zu treffen, um die Offenlegung im Rahmen der CSR-Berichterstattung zu gewährleisten (vgl. CSR-Richtlinie

⁸ Vgl. Möslin/Sørensen, Nudging for Corporate Long-Termism and Sustainability: Regulatory Instruments from a Comparative and Functional Perspective, 24 Colum. J. Eur. L. 391 (2018), 391, S. 408 ff.



E. 10). Eine fehlende oder fehlerhafte Berichterstattung wird sanktioniert.⁹ Die vorgesehenen Sanktionen knüpfen aber nicht an eine fehlende Sorgfalt. Es handelt sich vielmehr um eine Bestandaufnahmepflicht, die erfüllt werden muss.

- Es entspricht einem weitergehenden Ansatz, zusätzlich zu Berichterstattungspflichten auch detaillierte **Sorgfaltspflichten** einzuführen, wie dies z.B. auch in der Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten (nachfolgend [EU-KmVo](#)) der Fall ist.¹⁰ Hier sind es Pflichten, deren Verletzung meist zu weiterreichenden Sanktionen als bei einer unterlassenen Berichterstattung führen.¹¹ Die Einhaltung von solchen Pflichten werden z.B. durch unabhängige Dritte geprüft, und auch staatlichen Behörden obliegt eine Kontrolle. Die Gestaltung dieser Pflichten als Schutzpflichten gegenüber Dritten und die Einführung einer privatrechtlichen Deliktshaftung ist in diesem Rahmen die wohl weitreichendste und am meisten diskutierte Sanktion.

Bei der Definierung von Ausnahmen können wiederum unterschiedliche Ansatzpunkte gewählt werden:

- **Grösse des Unternehmens als bestimmender Faktor:** Dieser Ansatz wird von der CSR-Richtlinie prominent verfolgt. Die Begründung dafür ist einerseits sicherlich, dass je grösser das Unternehmen, desto grösser auch der Risikofaktor ist. Die ganze CSR-Bewegung hat nun auch mit den *multinational companies* angefangen. Die Berichterstattung ist allerdings auch ein Kostenfaktor, so dass man KMUs nicht mit diesen Kosten belasten wollte.

Dieser Ansatz ist jedoch einer der zentralen Kritikpunkte der heutigen CSR-Richtlinie, deren geplante Revision diesbezüglich sehr wahrscheinlich eine Änderung bringen wird.¹² Eine grössenunabhängige Ausdehnung der CSR-Berichterstattungspflicht auf

⁹ Vgl. auf Unionsebene Art. 51 der Richtlinie 2013/34/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates. Auf nationaler Ebene vgl. etwa das Gesetz zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten ([CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz](#)) in Deutschland, womit für Verstösse Straf- und Bussgeldvorschriften eingeführt wurden sowie das [Nachhaltigkeits- und Diversitätsverbesserungsgesetz](#) in Österreich wo Zwangsstrafen vorgesehen wurden.

¹⁰ Die Verordnung spricht zwar nicht direkt von 'Berichterstattungspflichten' doch entsprechen die Offenlegungspflichten, die in Art. 7 der VO abgehandelt werden, einer solchen Berichterstattung.

¹¹ In diesem Sinne ist es nicht nachvollziehbar, dass in Art. 325^{ter} StGB für eine unterlassene Berichterstattung (minimale) Bussen vorgesehen wird, aber für Verletzung von Sorgfaltspflichten keine gesonderte Sanktion eingeführt werden, insbesondere auch nicht für das Unternehmen selbst. Vgl. dazu auch ATAMER/WILLI, CSR-Berichterstattung Ante Portas: Indirekter Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative, SZW 2020, S. 698 ff.

¹² Vgl. zur Kritik dieses Ansatzes European Parliamentary Research Service, [Corporate due diligence and corporate accountability](#), Study 10/2020, 26 f.; European Parliament, [Draft Report, with recommendations to the Commission on corporate due diligence and corporate accountability \(2020/2129\(INL\)\)](#), 09/2020. Ebenfalls hat die EU-Kommission durch das [Inception Impact Assessment](#) eine Initiative zur Überarbeitung der CSR-



besonders risikobelastete Branchen oder Tätigkeiten ist hier der leitende Gedanke. Auch die internationalen Regelwerke warnen vor einem pauschalen Ausschluss von KMUs.¹³ Um dem berechtigten Mehraufwand für KMUs gerecht zu werden, sollte aber vorgesehen werden, dass diesen eine finanzielle Unterstützung für die Erfüllung ihrer Pflichten angeboten wird.¹⁴

- **Höhe des Risikos als bestimmender Faktor:** Alternativ bzw. zusammen mit dem Kriterium der Grösse kann eine Regelung sich an dem Risikopotential der Unternehmenstätigkeit orientieren. Dies ist z.B. auch die Begründung des Ausschlusses von Unternehmen, deren Einfuhrmengen von Konfliktmineralien unter einem bestimmten Schwellenwert bleibt: das Risiko ist so gering, dass es vernachlässigbar ist.

Im Hinblick auf die Schutzmethoden und die eventuellen Ausnahmen erscheint es für eine Ausbalancierung der Interessen aller Parteien im Bereich der Kinderarbeit sowie Konfliktmineralien sachgerecht, folgende Ansätze zu verfolgen:

- **Ausnahmen sollten nur auf Grund geringer Risikolastigkeit einer Tätigkeit gemacht werden.** Wer sich z.B. nur aus Ländern eindeckt, die fast keine Risiken im Bereich der Kinderarbeit aufweisen, kann von seiner Sorgfaltspflicht entlassen werden (so z.B. Art. 5 VE-VSoTr). Derselbe Gedanke ist für die Einfuhr von Konfliktmineralien unter dem Schwellenwert ausschlaggebend (Art. 2 VE-VSoTr). Doch heisst das nicht unbedingt, dass solche Unternehmen auch automatisch aus der Berichterstattungspflicht entlassen werden sollten. Gerade im Bereich der Kinderarbeit müsste von den Unternehmen erwartet werden, dass sie eine Erklärung abgeben, warum ihre Tätigkeit risikoarm ist und sie deswegen keine weiteren Sorgfaltspflichten einhalten müssen.¹⁵
- Eine **Ausnahme basierend rein auf die Grösse des Unternehmens sollte** gerade im Bereich der Kinderarbeit **nicht weiterverfolgt werden** (vgl. Art. 4 VE-VSoTr). Wie auch die Entwicklungen in der EU zeigen¹⁶, wird dieser Ansatz bereits wieder aufgegeben, da es nicht überzeugt, KMUs pauschal von allen Pflichten zu entbinden. Die mit einer Sorgfalts- bzw. Berichterstattungspflicht verbundenen Kosten können problemlos durch staatliche Hilfeleistungen reduziert werden. Art. 964^{quinquies} Abs. 3 OR spricht explizit aus, dass der Bundesrat festlegt «unter welchen Voraussetzungen» KMUs von einer Sorgfaltspflicht bzgl. Kinderarbeit entbunden werden. Somit steht es dem Bundesrat frei, die Ausnahme direkt an das fehlende Risiko zu knüpfen, anstatt diese nur an der Grösse der Unternehmen festzumachen. Es erscheint stossend, dass ein KMU, welches in einem

Richtlinie gestartet. Vgl. dazu auch *Böhm*, Bilanzrecht: Überarbeitung der Richtlinie zur nichtfinanziellen Berichterstattung (sog. CSR-Richtlinie), *EuZW*, 2020, 212; *Wiedmann/Hopmann*, Berichterstattung über Menschenrechte nach CSR-RUG, Best Practices der DAX-Unternehmen, *CCZ* 2020, 225, S. 235.

¹³ Vgl. OECD-Leitfaden vom 30. Mai 2018 für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolle unternehmerisches Handeln der eine risikobasierte Due Diligence empfiehlt, S. 9 und 97.

¹⁴ So etwa Art. 15 der Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen.

¹⁵ Vgl. zum comply-or-explain Ansatz *ATAMER/WILLI*, CSR-Berichterstattung Ante Portas: Indirekter Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative, *SZW* 2020, S. 692 ff.

¹⁶ Fn. 12.



kinderarbeitssensiblen Geschäftsfeld¹⁷ wie die etwa in der Gewinnung von Kakao, Kaffee, Tee, Zucker, Tabak, Gewürzen oder von Bekleidung, Schuhen oder Kleidungszubehör tätig ist, nur aufgrund seiner Grösse vom Anwendungsbereich ausgenommen sein soll. So eine Ausnahme ist auch in dem als Vorbild dienenden niederländischen Wet zorgplicht kinderarbeid nicht vorgesehen.

- Die Ausnahmeregelung in **Art. 6 VE-VSoTr sollte gestrichen werden, da sie jeglicher Logik entbehrt**. Die Ermächtigung des Bundesrates gemäss Art. 964^{quinquies} Abs. 4 OR sollte aus folgenden Gründen nicht wahrgenommen werden:
 - Es ist richtig, Unternehmen die Möglichkeit zu geben, ihrer Sorgfaltspflicht durch Einhaltung der Vorgaben von bestimmten internationalen Regelwerken zu entsprechen. Dies dient der Rechtssicherheit sowie einer einheitlichen internationalen Anwendung. Die EU-KmVo verfolgt den gleichen Ansatz und regelt in Art. 8 die Möglichkeit der Anerkennung von Systemen zur Erfüllung der **Sorgfaltspflicht** in der Lieferkette: «Regierungen, Industrieverbände und Gruppierungen interessierter Organisationen, die über Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht verfügen, können bei der Kommission beantragen, dass die von ihnen entwickelten und beaufsichtigten Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette von der Kommission anerkannt werden. Stellt die Kommission fest, dass ein System zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette einem Unionseinführer von Mineralen oder Metallen, der dieses System wirksam anwendet, die Einhaltung dieser Verordnung ermöglicht, erlässt sie einen Durchführungsrechtsakt, mit dem dem System die Anerkennung der Gleichwertigkeit mit den Anforderungen dieser Verordnung gewährt wird».
 - Doch ist es nicht nachvollziehbar, warum mit der Anerkennung diverser *soft-law* Instrumente als *best practices*, die Sorgfaltspflicht der Unternehmen *per se* entfallen soll. Einen Standard zu setzen ist etwas anderes als die Einhaltung dieses Standards zu prüfen. Die EU-KmVo entbindet auch kein Unternehmen von der darin vorgesehenen Sorgfaltspflicht, nur weil ein von der EU-Kommission anerkanntes System zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht genutzt worden ist. Diesfalls müssen die Unternehmen sich an diesem von ihnen gewählten Massstab messen lassen und bei einer Nichteinhaltung sich wieder den Sanktionen im nationalen Recht stellen. In der jetzigen Form der Verordnung ist zu befürchten, dass sich Unternehmen grundsätzlich damit begnügen, internationale Regelwerke zu nennen und damit die national verankerten Sorgfalts- und Berichterstattungsregeln mehr oder weniger unterlaufen.
 - Der schweizerische Gesetzgeber verweist nun auch wiederholt in den Art. 7-12 VE-VSoTr auf den OECD-Leitfaden sowie das ILO-IOE Child Labour Guidance Tool, um selbst die Sorgfaltspflichten zu konkretisieren. Es liegt auf der Hand, dass ein Unternehmen, welches zeigen kann, dass es diesen Pflichten entspricht, keine

¹⁷ [ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business](#), 2015, S. 3.



Sorgfaltspflicht verletzen wird. Dies kann aber nicht heissen, dass es deswegen von der Sorgfaltspflicht selbst entbunden sein sollte.

- Ferner sollte nicht vergessen werden, dass der Gesetzgeber sowieso davon abgesehen hat, für die Verletzung von Sorgfaltspflichten eine Sanktion einzuführen (vgl. Art. 325^{ter} StGB). Die Entbindung der Unternehmen von einer solchen «Pflicht» ist demnach umso weniger verständlich.
- Weiter ist unklar, warum bei Einhaltung von internationalen Regelwerken auch die **Berichterstattungspflicht** der Unternehmen entfallen soll (vgl. Titel von Abschnitt 4 und Art. 6 Abs. 1 VE-VSoTr). Wie oben angesprochen ist der Zweck dieser Pflicht ein ganz anderer und hat nichts mit der Einhaltung diverser Sorgfaltspflichten zu tun.
- Diese Ausnahme steht nun auch im offenen Widerspruch zur CSR-Berichterstattung gemäss Art. 964^{bis} ff. OR. Art. 964^{ter} Abs. 3 OR scheint einen solchen Automatismus nicht zu kennen, da dort gerade unterstrichen wird, dass wenn sich der Bericht auf nationale, europäische oder internationale Regelwerke stützt, das angewandte Regelwerk im Bericht zu nennen ist und auch bei der Anwendung solcher Regelwerke sicherzustellen ist, dass alle Vorgaben dieses Artikels erfüllt sind. Sonst muss ein ergänzender Bericht verfasst werden. Warum Art. 964^{quinquies} Abs. 4 OR und Art. 6 VE-VSoTr von diesem Ansatz abweichen, bedarf einer Erklärung, die der erläuternde Bericht nicht zu liefern vermag. Auch bleibt offen, wieweit Unternehmen, die in den Anwendungsbereich von Art. 964^{bis} OR fallen, in ihrem Bericht weiterhin über die Massnahmen bzgl. Kinderarbeit informieren müssen, auch wenn sie sich an ein in Art. 6 VE-VSoTr benanntes Regelwerk halten sollten. Bei der Antwort auf diese Frage sollte nicht vergessen werden, dass die CSR-Richtlinie¹⁸ keine solche Ausnahme vorsieht. Eine vergleichbare Ausnahme ist auch im Wet zorgplicht kinderarbeid, welches als Vorbild der schweizerischen Kinderarbeitsregulierung dient, nicht zu finden.
- Weiter steht Art. 6 VE-VSoTr im offenen Widerspruch zur EU-KmVo. Denn die Konformität mit einem von der Kommission anerkannten *soft law* Regelwerk entlässt den Unionseinführer nicht von der Offenlegungspflicht gemäss Art. 7 der EU-KmVo. Sie sind gemäss Abs. 1 verpflichtet, den Nachweis der Konformität mit einem anerkannten System zu erbringen **und** müssen weiterhin gemäss Abs. 3 jährlich öffentlich über ihre Strategien zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht berichten.
- Nun ist es interessant zu sehen, dass die Überschrift zu Art. 6 VE-VSoTr sowie Art. 6 Abs. 1 VE-VSoTr explizit von der «Ausnahme von der Berichterstattungspflicht» sprechen, hingegen in Abs. 2 trotzdem die Auflage angeführt wird, dass «das Unternehmen [...] **einen Bericht [verfasst]**, in dem es das international anerkannte Regelwerk nennt, und [...] dieses in seiner Gesamtheit an[wendet]». In den

¹⁸ So lange in der EU keine Spezialregelung bezüglich Kinderarbeit eingeführt wird, muss davon ausgegangen werden, dass dieser Bereich von der nichtfinanziellen (CSR) Berichterstattung umfasst ist und somit auch Unternehmen, die unter Art. 964^{bis} OR fallen, in ihrem Bericht die Thematik aufgreifen müssen.



Erläuterungen wird dann sogar weiter festgestellt, dass «[w]enn das Unternehmen sich nach einem gleichwertigen Regelwerk richtet, aber dessen Berichterstattungspflicht unterlässt, [...] die Berichterstattungspflicht des OR gemäss der vorliegenden Verordnung wieder auf[lebt]. Das Unternehmen kann somit wegen Unterlassung der Berichterstattungspflicht, wie sie das OR und die vorliegende Verordnung vorsehen, nach Artikel 325ter StGB gebüsst werden.» Die Antwort auf die Frage, welches der Regelwerke konkret eine solche Berichterstattungspflicht wirklich vorsieht, bleibt aber offen. M.a.W. sind die Unternehmen eigentlich von einer Busse entbunden, können dann aber doch wieder einer solchen unterfallen, wenn das zuständige Gericht feststellen sollte, dass das angewendete Regelwerk nun doch eine Berichterstattungspflicht vorsieht. Dass eine solche Herangehensweise jeglicher Rechtssicherheit entbehrt, liegt auf der Hand.

- Warum ein solch intransparenter Weg beschritten wird, ist auch nicht nachvollziehbar. Die Berichterstattung ist als Regulierungsmethode sicherlich die am wenigsten invasive Methode. Sie ist aber zugleich die einzige Methode, welche Konsumenten/innen eine bewusste Kaufentscheidung ermöglicht. Das Bewusstsein für Probleme wie Einsatz von Kinderarbeit bzw. Einfuhr von Konfliktmineralien nimmt stark zu. Berichterstattungspflichten sind minimale Eingriffe, die aber schon ein wichtiges Umdenken mit sich bringen können – sei es in der Unternehmensleitung sei es bei den Konsumentinnen. Diverse Organisationen können diese Berichte auswerten und Vergleiche aufstellen, so dass wiederum die Konsumentinnen diese konsultieren können. Ohne eine zugehörige Sanktion, die zur Berichterstattung zwingt, kann jedoch praktisch keine Wirkung erzielt werden.

Zusammenfassend wird vorgeschlagen, Art. 4 und Art. 6 VE-VSoTr ersatzlos zu streichen.

b) Fehlende Konkretisierung bezüglich des Berichterstattungsformats

Wie oben schon angeschnitten wurde: Die Berichterstattung ist von zentraler Bedeutung und sollte deswegen vom Gesetzgeber besonders gefördert werden. Diesem Zweck entspricht es auch, den Rahmen der Berichterstattung zu vereinheitlichen, bzw. diese vergleichbar zu machen.¹⁹ Nur dadurch kann es den nicht sachverständigen Konsumenten/-innen möglich werden, ihre Entscheidung auf diese Berichte zu stützen. So können z.B. auch Informationsintermediäre Vergleiche aufstellen und die Informationen für Konsumenten/-innen verständlich und zugänglich machen.

c) Fehlen einer Aufsichtsbehörde

Ein grosses Manko des Gesetzes sowie der Verordnung ist es, dass keine Aufsichtsbehörde eingerichtet wird.²⁰ Die EU-KmVo sieht in Art. 10 vor, dass die Mitgliedsstaaten mindestens eine Umsetzungsbehörde nennen. Das deutsche Durchführungsgesetz zur EU-KmVo²¹ hätte

¹⁹ ATAMER/WILLI, Konzernverantwortungsinitiative: Was ändert sich bei einem JA?, SZW 2020, S. 444.

²⁰ Vgl. Erläuterungen par. 3, S. 26.

²¹ [Gesetz zur Durchführung der Verordnung \(EU\) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für](#)



in dieser Hinsicht zur Orientierung dienen können. Es zeigt vor allem, wie wichtig eine korrekte Umsetzung auf Nationalebene für die Durchsetzung der Ziele ist. Diese bedürfen ein Zusammenwirken von der Umsetzungsbehörde mit den Zollbehörden; es bedarf der Auskunftspflichten der Unternehmen sowie Mitwirkungs- und Duldungspflichten, so dass die zuständige Behörde die Überwachungen durchführen kann. Ein ähnliches System braucht es für die Feststellung von Waren, bei denen die Kinderarbeit eingesetzt worden ist.²² Ohne eine solche Aufsichtsbehörde handelt es sich nur um ein Lippenbekenntnis der Schweiz.

d) Statische Natur der Regelwerke

Laut den Erläuterungen zum Verordnungsentwurf sind sämtliche Verweise auf internationale Regelwerke «als statische Verweise zu verstehen» (vgl. Ziff. 2.4). Der Gedanke, den Unternehmen eine gewisse Rechtssicherheit zu geben, scheint hier im Vordergrund gewesen zu sein. Doch ein wesentliches Ziel der Umsetzung von *soft law* Regelwerken mittels Verweis innerhalb von *hard law* ist, dass eine gewisse Flexibilität geschaffen werden kann. Es erscheint demnach widersprüchlich, den Stand eines Regelwerks an einem bestimmten Zeitpunkt festzumachen. Gerade der Bereich der CSR ist im Rahmen einer internationalen Entwicklung enorm im Wandel und bedürfte einer dynamischen Verankerung im Gesetz.²³ Deswegen sollte der Bundesrat wenigstens ermächtigt werden, in jährlichen Abständen die geltende Version der Regelwerke zu bestimmen.

e) Meldemöglichkeit

Betroffene Unternehmen haben gemäss VE-VSoTr dafür zu sorgen, dass Bedenken gemeldet werden können (Art. 7 und 8 Bst. e VE-VSoTR). Aus den zugehörigen Erläuterungen wird klar, dass dies dem Frühwarnsystem bzw. dem Beschwerdemechanismus der EU-KmVo entsprechen soll (Art. 4 lit. e EU-KmVo). So werden in den Erläuterungen auch genau die Beispiele bzw. Mechanismen, welche in die EU-KmVo explizit Eingang gefunden haben, angeführt (vgl. S. 17, sowie Art. 4 lit. e EU-KmVo). Warum die Bestimmung in der Verordnung in diesem Umfang bzw. auf diese Art «verwässert» wurde, ist jedoch nicht klar. Für betroffene Unternehmen wäre es gerade hilfreich im Verordnungsentwurf klare Vorgaben und Möglichkeiten zu erhalten, inwiefern Bedenken gemeldet werden können sollen und müssen. Analog muss für Dritte klar sein, ob und wie sie Bedenken anmelden können. Die Bedeutung der Frühwarnsysteme insbesondere bezüglich des begründeten Verdachts bei Kinderarbeit und allgemein bezüglich einer richtigen Risikoabschätzung sollte nicht unterschätzt werden.

In diesem Zusammenhang wäre der Verordnungsentwurf so zu ergänzen, dass i) der Klarheit halber explizit auf ein «Beschwerde- bzw. Frühwarnsystem» Bezug genommen wird, und ii) den Unternehmen mögliche Mechanismen aufgezeigt werden. Für letztere kann auf die EU-KmVo sowie die (diesbezüglich identischen) Erläuterungen verwiesen werden (vgl. S. 17, sowie Art. 4 lit. e EU-KmVo)

[Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten sowie zur Änderung des Bundesberggesetzes vom 29. April 2020.](#)

²² Vgl. hierzu auch Art. 3 Wet zorgplicht kinderarbeid, welcher eine Aufsichtsbehörde für die Einhaltung der Pflichten unter dem Gesetz vorsieht.

²³ Zur Problematik des UNICEF Children's Rights in the Workplace Index vgl. unten Ziff. IV.3.c.



2. Konfliktmineralien

a) Definition von Konflikt- und Hochrisikogebieten

Die Aufnahme einer Definition von Konflikt- und Hochrisikogebieten auf Verordnungsstufe ist grundsätzlich zu begrüssen (Art. 1 Bst. e VE-VSoTR). In Anbetracht der sich ständig ändernden Risiken wäre es allerdings sinnvoll, die Definition um eine regelmässig zu aktualisierende Liste von Konflikt- und Hochrisikogebieten zu ergänzen, bspw. mittels expliziter Anknüpfung durch (dynamischen) Verweis.

Am 17. Dezember 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission die indikative, nicht abschliessende Liste der konfliktbetroffenen und hochgefährdeten Gebiete, welche unter der EU-KmVo vorgesehen ist (vgl. Art. 14 (2) EU-KmVo).²⁴ Diese von RAND Europe erstellte Liste wird regelmässig aktualisiert (letztes Update: 29. März 2021), was aufgrund der dynamischen Qualität der Grösse auch sinnvoll erscheint. Durch eine entsprechende Verknüpfung an diese Liste könnte ein grosses Mass an Flexibilität und – für die betroffenen Unternehmen – Rechtssicherheit gewonnen werden.²⁵

b) Ausnahme für recycelte Metalle

Der Verordnungsentwurf sieht eine Ausnahme von der Sorgfalts- und Berichterstattung für recycelte Metalle vor (Art. 3 VE-VSoTR). Die Bestimmung folgt der EU-KmVo, die im Grundsatz ebenfalls nicht auf recycelte Metalle anwendbar ist (Art. 1 (6) EU-KmVo). Inwiefern die Nähe zur EU-KmVo sachgerecht ist, ist allerdings in zweierlei Hinsicht wie folgt zu relativieren.

Die EU-KmVo sieht eine klare Definition von recycelten Metallen vor (Art. 2 s) EU-KmVo). Diese Definition wird im Verordnungsentwurf fast wortwörtlich übernommen (Art. 3 VE-VSoTr), was grundsätzlich zu begrüssen ist. Gesetzessystematisch wäre es allerdings sinnvoller, die Definition für recycelte Metalle auch unter Art. 1 VE-VSoTr, gemeinsam mit den anderen Begriffsdefinitionen, zu fassen. Sodann wäre der Begriff nicht unter einem Ausnahmetitel definiert und in Art. 3 Abs. 2 VE-VSoTr wären lediglich die Ausnahmen von Abs. 1 und Abs. 3 festzuhalten.

Ferner – und noch wichtiger – sieht die EU-KmVo vor, dass, wenn Anlass zu der Feststellung besteht, ob Metalle nur aus dem Recycling stammen oder aus Schrott gewonnen wurden, der Einführer (unter gebührender Berücksichtigung der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und anderen Wettbewerbsbedenken) weitere Schritte zu unternehmen hat. Namentlich macht er i) seine Feststellung öffentlich und beschreibt ii) hinreichend detailliert die Massnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette, die er im Vorlauf zu dieser Feststellung ergriffen hat (Art. 7 (4) EU-KmVo).

²⁴ <https://www.cahraslist.net/cahras>.

²⁵ Verwiesen wird auf die erwähnte RAND-Liste nur in allgemeiner Weise innerhalb der Erläuterungen zum Verordnungsentwurf. Ein entsprechender Verweis sollte aber in den Verordnungsentwurf aufgenommen werden.



Der Verordnungsentwurf hingegen sieht nur vor, dass ein Unternehmen, welches feststellt, dass Metalle ausschliesslich aus dem Recycling stammen oder aus Schrott gewonnen werden, seine Feststellung «dokumentiert» (Art. 3 VE-VSoTr). Diese – doch eher schwammige Formulierung – generiert nicht nur weitere Unsicherheiten seitens der Unternehmen, welche dem Gesetz unterworfen sind, sondern sie kommt faktisch einer pauschalen Ausnahme nahe. Hier wäre der Verordnungsentwurf mit klaren Handlungsanweisungen für die betroffenen Unternehmen zu ergänzen, um der Formulierung die Rechtsunsicherheit zu nehmen.

c) Einfuhrschwellen

Gemäss Gesetz und Verordnungsentwurf (vgl. Art. 964^{quinquies} E-OR und Art. 2 Abs. 2 VE-VSoTR) hat der Bundesrat Einfuhrschwellen betreffend die Befreiung von den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten festzusetzen. Dies hat der Bundesrat nun im Rahmen des Anhangs der Verordnung auch getan.

Das Konzept der Einfuhrschwellen stammt aus der EU-KmVo (vgl. Art. 1 Abs. 3). Ziel ist mind. 95% der gesamten in die Union eingeführte Mengen eines jeden Minerals und Metalls den Pflichten der EU-KmVo zu unterstellen. Die entsprechenden Einfuhrschwellen werden wiederum im Anhang I festgelegt.

Der Verordnungsentwurf übernimmt diese Zahlen unverändert. Ob diese Zahlen einfach ohne weiteres übernommen werden können, ist jedoch fraglich.²⁶ Es ist schwer vorstellbar, dass sich die Schwellenwerte der EU komplett mit denjenigen der Schweiz überlagern. Es wären hierzu eigene Abklärungen für die Situation der Schweiz anzustellen, so dass – analog mit der Zielsetzung der EU-KmVo – ein Mindestprozentsatz von 95% der eingeführten Mineralien erfasst wird.

d) Lieferkettenpolitik

Nicht ersichtlich ist aus dem Verordnungsentwurf, dass das obere Management in die Verantwortung über die Lieferkettenpolitik einbezogen wird. Anders so die EU-KmVo, welche sicherstellen will, dass Mitglieder des «gehobenen» Managements mit Überwachungs- und Aufzeichnungspflichten betraut werden (Art. 4 lit. c EU-KmVo). Dies wäre sicherlich – mit der Motivation eine klare Verantwortungslage zu schaffen – einer offenen Formulierung von Pflichten vorzuziehen. Es wäre denkbar, dass so auch einem grösseren Split der Verantwortung vorgebeugt werden könnte.

Umgesetzt werden könnte dies in einem weiteren Buchstaben unter Art. 7 Abs. 1 VE-VSoTR (etwa Bst. f). Den Wortlaut betreffend wäre die EU-KmVo als Vorbild zu konsultieren.

Als Formulierungsvorschlag kann hier folgendes angeführt werden: «Es strukturiert ihre jeweiligen internen Managementsysteme so, dass die Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der

²⁶ Vgl. auch ATAMER/WILLI, CSR-Berichterstattung Ante Portas: Indirekter Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative, SZW 2020, S. 694.



Lieferkette unterstützt wird, indem Mitglieder des oberen Managements, soweit es sich bei dem Unternehmen nicht um eine natürliche Person handelt, damit betraut werden, den Prozess der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette zu überwachen und mindestens fünf Jahre lang Aufzeichnungen über diese Systeme zu führen.»

e) Instrumentarium

Während der Verordnungsentwurf mögliche Instrumente zur Ermittlung, Bewertung, Beseitigung und Verhinderung von schädlichen Auswirkungen in der Lieferkette aufführt, fehlen klare Hinweise auf Risikomanagementmassnahmen hinsichtlich des Handelns selbst (Art. 7 Abs. 2 VE-VSoTR). Es scheint besonders wichtig, dass Unternehmen auch Klarheit darüber haben, wie sie sich gegenüber ihren Lieferanten in Problem- oder Verdachtsfällen zu verhalten haben. In diesem Zusammenhang wäre angezeigt, betroffenen Unternehmen ihre Optionen aufzuzeigen. Diese sollten namentlich die Fortsetzung oder eine vorübergehende Aussetzung des Handels unter Risikominderungsmassnahmen oder u.U. die Beendigung der Beziehung zu einem entsprechenden Lieferanten nach fehlgeschlagenen Versuchen der Risikominderung sein (vgl. auch Art. 5 (2) EU-KmVo).

3. Kinderarbeit

a) Geringes Risiko

Wie oben schon angesprochen wurde, kann der Gesetzgeber an einem geringen Risiko des Unternehmens anknüpfen, um dieses von Sorgfaltspflichten zu entlassen. Wichtig ist aber, das geringe Risiko so **konkret** zu **formulieren**, dass die Unternehmen auch eine Gewissheit haben können. Gemäss Art. 5 VE-VSoTr ist ein geringes Risiko gegeben, falls die Länder, aus denen Produkte oder Dienstleistungen bezogen werden, als Länder mit geringen Risiken qualifiziert werden können (dazu unten). Ergänzt werden müsste diese Definition zuerst dadurch, dass es sich um **alle Produkte bzw. Dienstleistungen** handeln muss. Es sollte nicht reichen, dass der überwiegende Teil aus Nicht-Risikoländern bezogen wird.

Weiter sollte es in der Verordnung explizit erwähnt werden, dass diese **Risikoanalyse jährlich** erfolgen muss. Eine diesbezügliche Aussage in den Erläuterungen²⁷ erscheint nicht ausreichend.

In Art. 5, Abs. 2 VSoTR wird angeführt, dass ein geringes Risiko nach dem [UNICEF Children's Rights in the Workplace Index](#) angenommen wird, falls dieses als «*basic*» eingestuft ist. Aus der Formulierung des Verordnungsentwurfs und den Erläuterungen geht aber hervor, dass auch andere Regelwerke genutzt werden können, um ein geringes Risiko zu beweisen. Für Unternehmen wäre es wünschenswert, dass auch diese Regelwerke explizit benannt werden würden. Es sollte nicht vergessen werden, dass diese Ausnahme unabhängig von der Grösse des Unternehmens für alle Unternehmen zur Anwendung kommen wird. In einem so sensiblen Bereich wie Kinderarbeit, sollten sehr **konkrete Vorgaben** gegeben sein und nur unter

²⁷ S. 13



Einhaltung dieser, ein Unternehmen von einer **Sorgfaltspflicht** entbunden werden. Richtig erscheint es -wie in Art. 6 des Wet zorgplicht kinderarbeid- den Bundesrat zu ermächtigen, die freigestellten Unternehmen regelmässig zu definieren. Z.B. nach den Ländern aus denen Produkte/Dienstleistungen bezogen werden oder nach dem Typus der Güter/Dienstleistungen.

Hier ist ausserdem nochmals auf die Problematik der **statischen Verweise** hinzuweisen. Der UNICEF Children's Rights in the Workplace Index wird in dieser Form lediglich als «Momentaufnahme» zur Anwendung kommen. Dabei ergibt sich nicht nur mangelhafte regulatorische Flexibilität, es stellt auch offensichtliche Unsicherheiten für Unternehmen dar, wenn sie sich in der Zukunft auf einen an sich veralteten Index verlassen müssten, um Risiken einzuschätzen. Wenn ausserdem sowieso davon ausgegangen wird, dass jedes Jahr eine solche Risikoanalyse durchgeführt werden muss, dann erscheint es umso unverständlicher, warum nicht der jeweils neueste Länderindex konsultiert werden sollte.

Wie oben schon ausgeführt wurde, überzeugt auch hier die Entscheidung nicht, die Unternehmen von ihrer **Berichterstattungspflicht** zu entlassen. Es ist vielsagend, dass auch in Art. 5 VE-VSoTr, wie schon in Art. 6 Abs. 2 VE-VSoTr, trotz entfallener Berichterstattung doch eine «Dokumentation» bezüglich dem geringen Risiko vorgesehen ist. Die einzige Motivation war wohl auch hier, die Anwendung von Art. 325^{ter} StGB auszuschliessen. Man fragt sich aber, wie man die Nutzung von Produkten/Dienstleistungen, die unter Einsatz von Kinderarbeit entstanden sind, in der Schweiz verhindern will, wenn nicht Mal eine Erklärung bzgl. der Risikoeinschätzung des Unternehmens erzwungen werden möchte.

b) Begründeter Verdacht

Ein weiterer Problempunkt in den Regelungen zur Kinderarbeit sind die Erläuterungen zum «begründeten Verdacht auf Kinderarbeit». Gemäss Erläuterungen soll dieser als ein weiterer Ausnahmetatbestand verstanden werden. Die Prüfung und das Bestehen eines begründeten Verdachts auf Kinderarbeit soll demnach Voraussetzung für die Unterstellung unter die Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten gemäss Artikel 964^{quinquies} ff. OR sein.²⁸

Dieser Auslegung, die so nicht im Gesetz verankert ist, kann nicht gefolgt werden. Die Einführung der Begrifflichkeit «begründeter Verdacht» entstammt dem Wet zorgplicht kinderarbeid. Die Umsetzung im Rahmen des Verordnungsentwurfs divergiert von der gesetzgeberischen Logik des niederländischen Vorbilds jedoch vollständig. Das Wet zorgplicht kinderarbeid sieht keine entsprechende Befreiungsmöglichkeit vor (vgl. Art. 6). Vielmehr ist der Begriff des begründeten Verdachts («een redelijk vermoeden») bei der Konkretisierung der Sorgfaltspflicht angesiedelt (vgl. Art. 5 Abs. 1).²⁹

Dass nun die VE-VSoTR eine derartige Umdeutung vornimmt ist nicht nachvollziehbar. Das geringe Risiko als Ausschlussgrund ist ausreichend, da es an einen objektiven Wert (z.B. Produktland ohne Risiko) anknüpft. Hingegen ist bei allen anderen Ländern (d.h. Produktland

²⁸ S. 12: «Ergibt sich aus der Prüfung kein konkreter begründeter Verdacht auf Kinderarbeit, ist das Unternehmen von den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten im Bereich Kinderarbeit gemäss Art. 964^{sexies} f. OR befreit.»

²⁹ Der Artikel 5 trägt auch bereits die Überschrift «gepaste zorgvuldigheid» (gebotene Sorgfalt).



mit Risiko) schon ein begründeter Verdacht gezwungenermassen gegeben. Falls aber für ein angeblich risikofreies Land wiederholt Beschwerden geäussert werden, so besteht ein begründeter Verdacht und das Unternehmen muss die Vorgaben in Art. 8 VE-VSoTR bei einer Anschaffung aus einem solchen Land berücksichtigen. D.h. der Verdacht muss für die Konkretisierung der Sorgfaltspflichten herangezogen werden.

c) Lieferkettenpolitik

Wie bei den Vorschlägen zur Konfliktmineralien sollte auch im Bereich der Kinderarbeit das obere Management in die Verantwortung über die Lieferkettenpolitik einbezogen werden. Umgesetzt werden könnte dies in einem weiteren Buchstaben unter Art. 8 Abs. 1 VE-VSoTR (etwa Bst. f). Es könnte der gleiche Formulierungsvorschlag auch in diesem Rahmen genutzt werden: «Es strukturiert ihre jeweiligen internen Managementsysteme so, dass die Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette unterstützt wird, indem Mitglieder des oberen Managements, soweit es sich bei dem Unternehmen nicht um eine natürliche Person handelt, damit betraut werden, den Prozess der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette zu überwachen und mindestens fünf Jahre lang Aufzeichnungen über diese Systeme zu führen.»

d) Revision durch Dritte

Die Entscheidung, die Einhaltung der Sorgfaltspflichten für Konfliktmineralien einer externen Kontrolle zu unterwerfen (Art. 964^{sexies} OR, Abs. 3), hingegen dies für Sorgfaltspflichten zur Verhinderung von Kinderarbeit zu unterlassen, entbehrt jeglicher Begründung – ausser dass dies in Art. 6 der EU-KmVo vorgesehen ist, in dem niederländischen Beispiel jedoch fehlt. Die Entscheidung befremdet, zumal auch keine zuständigen Behörden für etwaige Kontrollen benannt werden. Ausserdem kann nicht nachvollzogen werden, warum zwei Themen in fast jeder Hinsicht parallel geregelt werden, nur in diesem Bereich nicht. Die Erwägungen zur Verordnung bieten diesbezüglich keine Erklärung. Es ist zu hoffen, dass eine allfällige zukünftige Revision von Art. 964^{sexies} Abs. 3 OR eine Kontrolle von unabhängigen Drittpersonen mit sich bringt. Dies würde sicherlich ein höheres Schutzniveau garantieren.

V. Abschliessende Bemerkungen

Aus obigen Ausführungen ist ersichtlich, dass die Ausgestaltung des VE-VSoTr für die betroffenen Unternehmen viele Ungewissheiten generiert. Es wird durchgängig davon abgesehen, konkrete Ziele zu setzen, deren Einhaltung zu fordern und bei Nichteinhaltung Sanktionen auszuüben. Ohne konkrete Vorgaben werden Unternehmen aber gezwungenermassen die höchstmögliche Sorgfaltstufe anpeilen, um eventuellen Auslegungskonflikten aus dem Weg zu gehen. Dies kann nicht Ziel einer Gesetzgebung sein. Weniger (und auslegungsbedürftige) Gesetzgebung bedeutet gerade in diesem Gebiet leider mehr Rechtsunsicherheit und deswegen auch mehr Kosten für Unternehmen. So ist etwa zu erwarten, dass alle Unternehmen weiterhin eine Berichterstattung vornehmen werden, da die Begriffe der «Dokumentierung» (Art. 5 VE-VSoTr) oder «verfassen eines Berichts» (Art. 6 Abs. 2 VE-VSoTr) in keiner Weise erklären, wie sie sich von einer Berichterstattung unterscheiden.



Es kann auch nicht nachvollzogen werden, warum der Gesetzgeber gerade sein simpelstes aber doch effektives Instrumentarium der Berichterstattung so leicht aufgibt. Wie bereits erläutert, dienen Berichterstattungspflichten auf effektive Art und Weise dazu, Unternehmen zur Selbstreflektion zu bringen, ihre Abläufe zu hinterfragen und zu erklären, und Konsumenten/-innen die gegebene Information bei ihren Marktentscheidungen einzubeziehen. Die Befürchtung KMUs übermässig zu belasten ist selbstverständlich nachvollziehbar. Diesem Punkt wird im VE-VSoTr mit konturlosen, weitgehenden und dennoch schwer fassbaren Ausnahmen begegnet. Wie oben dargestellt – und wie sich auch anhand der internationalen Entwicklung zeigt – wäre es allerdings wesentlich sinnvoller, KMUs eine finanzielle Unterstützung für die Berichterstattung anzubieten und die Ausnahmen begrenzt zu halten.

Hochachtungsvoll,

Yeşim M. Atamer