

Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative

Kurzübersicht Vernehmlassungsantwort zur Verordnung VSoTr

Die Koalition hinter der Konzernverantwortungsinitiative reicht diese Tage ihre Stellungnahme zur Verordnung über den indirekten Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative ein. Der Geltungsbereich des bereits vielfach kritisierten Gegenvorschlags wird in der Verordnung dermassen eingeschränkt, dass das schwache Gesetz endgültig zur Farce verkommt.

2019 griff der Bundesrat zu einem ungewöhnlichen Manöver: In einer kurzfristigen Aktion lancierte die zuständige Justizministerin mitten in der bereits seit 2 Jahren laufenden parlamentarischen Debatte zur Konzernverantwortungsinitiative einen verspäteten Gegenvorschlag. Das Ziel war, einen griffigen Kompromiss im Parlament zu verhindern und der Bevölkerung vorzugaukeln, die Initiative brauche es nicht. Dazu zimmerte das zuständige Departement eine eigentliche Kampagnen-Gesetzgebung, die im Wesentlichen eine Berichterstattungspflicht enthält und Sorgfaltspflichten für nur zwei willkürlich herausgegriffene Themen festschreibt. Auf jegliche Kontroll- und Sanktionsmechanismen wurde verzichtet.

Mit der nun vorliegenden Umsetzungsverordnung nutzt der Bundesrat bedauerlicherweise trotz Volksmehr nicht einmal den Spielraum des Gesetzes aus, um dort wo möglich, Schwächen zu korrigieren, sondern verwässert die Regulierung nochmals derart, dass kaum mehr Unternehmen von den Sorgfaltspflichten bezüglich Kinderarbeit und Konfliktmineralien erfasst sein werden.

Damit steht die Schweiz im internationalen Vergleich quer in der Landschaft. Und das ironischerweise mit einem Gesetz, für das die Gegner der Konzernverantwortungsinitiative mit dem Argument warben, es sei «international abgestimmt». Der Richtlinien-Entwurf des EU-Parlaments, das deutsche Lieferkettengesetz, das französische Loi de Vigilance, das norwegische Gesetz und die konkreten Gesetzesprojekte in Belgien und den Niederlanden gehen alle viel weiter und sehen Sorgfaltsprüfungspflichten für alle Menschenrechte / Umwelt sowie behördliche Kontrolle, Haftung oder sogar strafrechtliche Sanktionen vor.

Das vorliegende Dokument geht im Sinne einer Kurzübersicht nur auf die wichtigsten Kritikpunkte und Anträge ein. Die ausführliche Vernehmlassungsantwort der Koalition für Konzernverantwortung ist hier zu finden: https://konzern-initiative.ch/wp-content/uploads/2021/06/2021_vernehmlassungsantwort-vsotr_kvi-koalition_de_def.pdf

I. Exzessive Befreiungen von Sorgfalts- und Berichterstattungspflicht

Der Geltungsbereich des Gesetzes hat das Parlament im Wesentlichen an den Bundesrat delegiert und sich so im Vorfeld der Abstimmung zur Konzernverantwortungsinitiative einer zentralen Verantwortung entzogen. Der Bundesrat legt diese an ihn delegierte Aufgabe nun in einer Weise aus, welche einen exzessiv weiten Unternehmenskreis von der Sorgfalts- und zugehörigen Berichterstattungspflicht befreit. Dies im Widerspruch zu den eigentlich modellgebenden internationalen Vorgaben und ausländischen Gesetzen.



1. Befreiung durch Selbstdeklaration (Art. 6)

Artikel 6 erlaubt es Unternehmen, sich von den Sorgfaltspflichten zu befreien, in dem es in einem Bericht ein international anerkanntes Regelwerk nennt, das es anstelle der vorliegenden

Regulierung einzuhalten gedenkt. Das ist erstens ein Zirkelschluss – so sollen die internationalen Regelwerke doch zur Konkretisierung der hier festgeschriebenen Pflicht dienen und nicht diese ersetzen. Zweitens ist leicht erkennbar, welche Option für das Unternehmen die einfachere ist, um sich «compliant» zu verhalten. Durch dieses «Opt out» steht aber die ganze Gesetzgebung zur unternehmerischen Disposition. Damit beraubt sich die Regelung ihres eigentlichen Sinns, nämlich ihrer Gesetzeskraft. Entsprechend eindringlich hat die Lehre den Bundesrat darauf hingewiesen, im Einklang mit den internationalen Vorgaben keine Pflichtentbindung in dieser Form vorzunehmen.¹ Der Verordnungsentwurf hat die Erwartung nun mehr als enttäuscht. Er verstärkt den Konstruktionsfehler des Gesetzes in allen drei Dimensionen:

1) Alternativ statt kumulativ: Zum einen wählt er bei den internationalen Regelwerken einen „à-la-Carte“-Ansatz. Er überlässt es den Unternehmen, sich nach freier Wahl zwischen verschiedenen Regelwerken zu entscheiden. Dies obschon sich die referenzierten Regelwerke durch Behandlung verschiedener Sorgfaltsaspekte erst zusammen als umfassenden Referenzrahmen verstehen.

2) Statik statt Dynamik: In einen zweiten Widerspruch zu den internationalen Vorgaben begibt sich der Verordnungsentwurf, indem er bewusst auf den «statischen» Status quo der zitierten Regelwerke abstellt, ohne mit der dynamischen Entwicklung der internationalen Referenzen Schritt zu halten, d.h. die Unternehmen zur Beachtung der jeweils neusten Fassung des jeweiligen Regelwerks zu verpflichten.

3) Selbstdeklaration statt Berichterstattung: Das Unternehmen wird schliesslich selbst von der minimalen Pflicht befreit, öffentlich darüber zu berichten, **wie** es die internationalen Regelwerke umsetzt. Mit einer solchen Nicht-Berichterstattung ist nun selbst der eigene, äusserst bescheidene Anspruch der Gesetzgebung unterlaufen, die Sorgfaltspflichten und Erfüllungstransparenz dem Markt zugänglich zu machen. Oder kurz gesagt: Die Benennung von Regelwerken statt rechenschaftspflichtiger Sorgfaltspflicht ist nichts mehr als Selbstdeklaration ohne Transparenz.

→ **Antrag: Artikel 6 ist ersatzlos zu streichen**

2. Artikel 4 und 5: Zusätzliche Befreiungen für Kinderarbeit:

Kategorischer Ausschluss aller KMU

Im Verordnungsentwurf sind sämtliche kleineren und mittleren Unternehmen ungeachtet ihrer Risiken von der Regelung ausgeschlossen. Das ist nicht risikobasiert, sondern willkürlich und trägt der Realität, z.B. in der Schokoladenindustrie oder im Textil- oder Rohstoffbereich nicht Rechnung.

→ **Antrag: Artikel 4 ist mit einem Einschluss von KMU mit hohen Risiken zu ergänzen**

Exzessive Befreiung von Grossunternehmen mit sog. «geringen Risiken»

Grossunternehmen können sich gemäss Artikel 5 ohne entsprechende Erklärung einfach von den Sorgfaltspflichten befreien, wenn sie «geringe Risiken» haben. Das ist bereits im Grundsatz stossend, sollte die Bestimmung der Risiken und der darauf folgenden Massnahmen doch zur Sorgfaltspflicht gehören – und nicht zu einer Befreiung führen. Komplett untauglich wird die Bestimmung jedoch durch die konkrete Definition der «geringen Risiken»: Sobald das Produktionsland («made in») im UNICEF-Children in the Workplace-Index als risikoarm bezogen auf Kinderarbeit eingestuft ist, gilt das Unternehmen als befreit. Das unterläuft die Idee solcher Bestimmungen, Kinderarbeit oder ähnliche Probleme in der Lieferkette zu beheben total. Ein Beispiel: Ein Produkt kann als „Made in Germany“ bezeichnet werden, wenn die Endmontage in Deutschland stattfindet. Bezieht nun ein Schweizer Vertriebsunternehmen einen in Deutschland gefertigten Schuh, dann kann es sich mit Verweis auf diese Herkunftsangabe von der Sorgfaltspflicht befreien. Damit könnte das Schweizer Unternehmen die für Kinderarbeit einschlägigen Vorprodukte (z.B. die Gerbung des Leders) in einem heiklen Drittstaat unbeachtet lassen.

¹ ATAMER/WILLI, S. 696 f.; vgl. auch WEBER Rz. 12.

- **Antrag: Artikel 5 ist ersatzlos zu streichen oder durch eine differenzierte Risikoanalyse bezogen auf die gesamte Wertschöpfungskette und Kriterien wie Region, Sektor, Rohstoff, konkrete Tätigkeit zu ersetzen. Ausserdem hat ein Unternehmen ein solches «opt-out» in einem öffentlichen Bericht zu erklären.**

Weitere Befreiungsmöglichkeit bei «fehlendem Verdacht» auf Kinderarbeit motiviert zum Wegschauen

Ein weitere Befreiungsmöglichkeit bietet die Verordnung den Unternehmen, die postulieren, keinen «begründeten Verdacht» auf Kinderarbeit in ihrer Lieferkette zu haben. Dies ist daher problematisch, da erst im Rahmen ausgeübter Sorgfaltsprüfung ein möglicher Verdacht auf Kinderarbeit ermittelbar ist. Sonst wird passives Verhalten, also Wegschauen belohnt. Welche Compliance-Abteilung eines Unternehmens hat schon Appetit darauf, die Risiken von Kinderarbeit aktiv zu ermitteln, um widrigenfalls einen begründeten Verdacht zu erkennen und sich so der Sorgfaltspflicht und öffentlichen Berichterstattung auszusetzen?

- **Antrag: Streichung Kriterium «begründeter Verdacht» als Befreiungsmöglichkeit aus den Erläuterungen (S. 12)**

3. Zusätzliche Ausnahmen im Bereich Konfliktminerale

Der Geltungsbereich für Sorgfaltspflichten bezogen auf Konfliktminerale ist ebenfalls sehr eng gehalten.

- Erstens sind die Einfuhrmengen, ab denen Unternehmen von der Regelung erfasst sind, zu hoch. Wenn beispielsweise Goldimporteure erst ab 100kg Sorgfaltspflichten haben, werden kleine Händler, die Gold aus dubioser Herkunft an Schweizer Raffinerien verkaufen, ungerechtfertigterweise ausgenommen. Die aus der EU-Verordnung für Konfliktminerale übernommenen Schwellenwerte wurden deshalb auch von der [European Precious Metals Federation](#) kritisiert: «The current 100 kg threshold for gold and 4.000 000 kg for gold ores and concentrates required for the regulation to apply risks weakening the standards, which could have reputational consequences for the industry.»²
- Zweitens droht das Verständnis des Begriffs «Konflikt- und Hochrisikogebiete» zu eng gefasst zu sein. Wichtig ist hier, dass nicht nur auf ganze Staaten geschaut wird, sondern auch einzelne Regionen als solche bezeichnet werden können (z.B. menschenrechtlich problematische Regionen in Peru).
- Drittens ist es nicht zielführend, rezyklierte Metalle komplett aus der Regelung auszunehmen. Das ist im Gesetz so nicht vorgesehen und öffnet darüber hinaus zahlreiche Umgehungsmöglichkeiten: So ist es in einigen Herstellerländern üblich, dass Gold zu Schmuck verarbeitet wird, um seine Herkunft besser zu verbergen. In den Jahren 2018/2019 importierte die Schweiz beispielsweise mehr als 140 Tonnen Goldschmuck im Wert von über 6 Mia. CHF aus den Vereinigten Arabischen Emiraten, einer Hochrisiko-Goldplattform, über die Konfliktgold transportiert wird. Dieser Schmuck war hauptsächlich für die in der Schweiz ansässigen Raffinerien zur Verarbeitung bestimmt.

→ **Anträge:**

- 1. Die Schwellenwerte sind im Anhang zu Artikel 2 tiefer festzulegen**
- 2. Das Verständnis der Konflikt- und Hochrisikogebiete ist anzupassen**
- 3. Art. 3 (Ausnahme für rezyklierte Metalle) ist ersatzlos zu streichen**

II. Mangelnde Definition der Sorgfaltsprüfungspflichten

Die Sorgfaltsprüfungspflicht ist die „Raison d’être“ der ganzen Regelung zur Kinderarbeit und den Konfliktmineralien. Es ist zentral, dass sie im Einklang mit den internationalen Vorgaben formuliert sind. Bei der Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten im Verordnungsentwurf fällt auf, dass diese

² European Precious Metals Federation, [Responsible Sourcing](#).

unvollständig sind und teilweise internationalem Konsens widersprechen. Besonders stossend sind die folgenden Versäumnisse:

1. Keine Definition der (missbräuchlichen) Kinderarbeit

Gesetz und Verordnung fehlt eine klare Definition, was unter (missbräuchlicher) Kinderarbeit zu verstehen ist, dies ist nur in den Erläuterungen beschrieben – und auch dort verkürzend. Insbesondere ist klarzustellen, dass die Arbeit unter 15 Jahren gemäss dem ILO-Übereinkommen Nr. 138 in jedem Fall verboten ist.

→ **Antrag: Artikel 1 ist mit einer Definition der Kinderarbeit zu ergänzen**

2. Verkürzte Reichweite der Sorgfaltsprüfung

Gemäss internationalen Vorgaben hat sich die Sorgfaltsprüfung in der Lieferkette nicht nur auf die einem Unternehmen vorgelagerten Stufen (d.h. die Zulieferungsunternehmen etc.), sondern auch die nachgelagerten Stufen (d.h. die Kund:innen) zu erstrecken. In der Verordnung ist mit dem Passus «Produkte und Dienstleistungen anbieten» bezogen auf Kinderarbeit nur der Upstream-Bereich abgedeckt. Nicht erfasst ist der Downstream-Bereich, d.h. der Verkauf von Produkten oder Dienstleistungen durch Schweizer Unternehmen, in dessen Zuge Kinderarbeit stattfindet. Auch im Absatzmarkt kann Kinderarbeit vorkommen, z.B. wenn ein Schweizer Agrokonzern Pestizide absetzt, die auf Plantagen eingesetzt werden und dort Kinder bei ihrer Feldarbeit in ihrer Gesundheit schädigt.

→ **Antrag: Artikel 8 muss so umformuliert werden, dass die Sorgfaltsprüfungs-pflicht sämtliche Geschäftsbeziehungen umfasst.**

3. Blankocheck zur Abwälzung der eigenen Pflichten

Gemäss dem Verordnungsentwurf kann sich das Schweizer Unternehmen von Zulieferer:innen und weiteren Geschäftspartner:innen ausdrücklich zusichern lassen, dass diese keine Mineralien und Metalle aus Hochrisiko- und Konfliktgebieten handeln oder bearbeiten bzw. Kinderarbeit aufweisen. Ein solcher Passus lädt die Unternehmen dazu ein, sich mit einem simplen Vertrag von der eigenen international verankerten Sorgfaltspflicht zu entziehen.

→ **Antrag: In Artikel 7 muss klargestellt werden, dass Unternehmen selber sicherstellen müssen, dass die Geschäftspartner die Sorgfaltspflichten zu Konfliktmineralien und Kinderarbeit einhalten.**

4. Keine echten Beschwerdemechanismen

Wirksame unternehmensinterne Beschwerde- und Wiedergutmachungsprozesse sowie Due Diligence bedingen sich für eine effektive Respektierungsverantwortung und Sorgfaltspflicht gegenseitig, umso mehr, wenn – wie hier – keine staatlichen Kontroll- und Sanktionsmechanismen vorhanden sind. Die [UNO-Leitprinzipien](#) sowie die vom Gegenvorschlag referenzierten [OECD-Leitsätze](#) und der [OECD-Leitfaden](#) machen zur grossen Bedeutung solcher Abhilfemassnahmen einsichtige Aussagen.

Die Bestimmungen im Verordnungsentwurf sind viel zu vage: «[Das Unternehmen] sorgt dafür, dass Bedenken hinsichtlich Kinderarbeit [oder Konfliktmineralien] in seiner Lieferkette gemeldet werden können.» Das ist viel zu wenig. Es geht gestützt auf die erwähnten internationalen Vorgaben nicht einfach darum, mögliche Bedenken in Empfang zu nehmen. Vielmehr haben die Unternehmen eine Handlungspflicht, aktiv einen funktionierenden Mechanismus zu installieren, der Abhilfe leistet und widrigenfalls Beschwerdeverfahren zur Verfügung stellt.

→ **Antrag: Artikel 7 und 8 müssen angelehnt an die [Entschiessung des Europäischen Parlaments](#) oder das [DE/Lieferkettengesetz](#) mit einer echten Bestimmung über Beschwerde- und Wiedergutmachungsmechanismen ergänzt werden.**