focus right

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

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 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, 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)

Juli 2021

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 6
3.1. Empfehlung: übergeordnete Risikoanalyse zur Identifikation eines "begründeten Verdachts" 6
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 13
4.1. Anzuwendende Regelwerke 13
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 16
5.1. Ergänzen: Pflicht zum Verabschieden einer Grundsatzerklärung 16
5.2. Ergänzen: Integration der Lieferkettenpolitik in die Geschäftsbeziehungen mit Lieferanten 17
5.3. Ergänzen: Ermitteln und Bewerten der Risiken, Prävention, Wirksamkeitskontrolle 17
5.4. Ergänzen: Konsultation von betroffenen Gruppen 19
5.5. Ergänzen: Anforderungen an Beschwerdemechanismus 20
5.6. Ergänzen: Wiedergutmachung 21
6. Kinderarbeit: Rückverfolgbarkeit der Lieferkette, VE-VSoTr Art.10 22
7. Ermitteln und Bewerten der Risiken, VE-VSoTr Art.11 24
8. Risikomanagementplan, VE-VSoTr Art.12 26
9. Prüfung im Bereich Mineralien und Metalle, VE-SoTr 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 verwiesen[1], in der vom Ausschuss für Arbeit und Soziales geänderten Fassung[2], welcher am 11. Juni 2021 vom Bundestag angenommen wurde[3]. 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 Zweitniederlassung 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 2021[4] 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 Berichterstattung- 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

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 Ermittelns 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 Risken 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.
Risikobasierter 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 *de facto* für Unternehmen nicht möglich sein, soll gemäss dem Kommentar zu UNGP Nr.17 gemäss der Schwere der Auswirkungen auf die Menschenrechte priorisiert werden: *"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, (…)."*
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.
Analysekriterien: 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: - **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: - **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	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: 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. 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.
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 I*LO-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 erläutenden 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.

[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 Sorgfaltspflicht 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, (...)."*

Kinderarbeitsrisiken werden ausgeklammert: made in-Ansatz widerspricht gesetzgeberischem Ziel
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 grössen 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 Grundsatzerklärungen 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 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.

[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

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 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. 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) Konfliktmineralien 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 geographischen 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 Konfliktmineralien[16] 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 Grundsatzerklärung 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 Grundsatzerklärung 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-Sorgfaltspflichtengesetzsieht 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