

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

ehra@bj.admin.ch

Bern, 7. Juli 2021

Ausführungsverordnung (VSoTr) zum indirekten Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative: Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter,

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Der SGB nimmt dazu im Folgenden gerne summarisch Stellung und verweist darüber hinaus auf die sehr ausführliche Vernehmlassungsantwort des "Vereins Konzernverantwortungsinitiative", dessen detaillierte Analyse er teilt und dessen Anträge er vollumfänglich unterstützt.

Grundsätzliches

Einleitend möchten wir festhalten, dass die hiermit in Vernehmlassung gegebene Ausführungsverordnung leider mit dem grossen **Makel einer sehr schwachen Gesetzgebung** behaftet ist. Ohne im Detail auf die Unterschiede zwischen der – von einer Mehrheit der Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger angenommenen – Konzernverantwortungsinitiative und dem dieser Vernehmlassung zugrundeliegenden indirekten Gegenvorschlag einzugehen, müssen an dieser Stelle folgende Punkte in Erinnerung gerufen werden:

- Die beschlossenen OR-Ergänzungen sehen **keine themenübergreifenden Sorgfaltsprüfungs-**, sondern lediglich eine unwirksame Berichterstattungspflicht vor.
- Die punktuell vorgesehenen Sorgfaltsprüfungspflichten bleiben **thematisch willkürlich auf die Kinderarbeit sowie einige wenige "Konfliktmineralien" beschränkt** und lassen einen Grossteil der nach internationalen Vorgaben – an denen sich der Gegenvorschlag prinzipiell orientieren will – mindestens ebenso bedeutenden Problemkomplexe komplett aussen vor. So zum Beispiel Zwangs- und Sklavenarbeit, Enteignungen oder der Entzug natürlicher Lebensgrundlagen.
- Die Verletzung der punktuell vorgesehenen Sorgfaltsprüfungspflichten hat **keinerlei rechtliche Folgen**. Sanktionierende Instanz sind – gemäss selbsterklärtem Ziel der Vorlage – die Marktkräfte beziehungsweise die "Stakeholder" der betroffenen Unternehmen. Diese Konzeption ist absolut untauglich und wird in entsprechenden Analysen auch beispielsweise von der EU für unzureichend befunden.

Vorgeschlagene Bestimmungen

Nach der Annahme der Konzernverantwortungsinitiative durch eine Mehrheit der Schweizer Stimmbevölkerung wäre zunächst als Minimum zu erwarten gewesen, dass der Bundesrat den vom Parlament im indirekten Gegenvorschlag an ihn delegierten Spielraum konsequent nutzt. Leider ist dies in den hiermit vorgelegten Verordnungsbestimmungen keineswegs der Fall, im Gegenteil: dieser Vorentwurf verstärkt sogar noch die obenstehend genannten grundsätzlichen Mängel der Gesetzesrevision. Dies vor allem dahingehend, dass **exzessive Befreiungen von der Sorgfaltsprüfungspflicht** vorgesehen und deren **Gegenstände nur mangelhaft definiert** werden.

Was **Ersteres**, die exzessiven Befreiungen von der Sorgfaltsprüfungspflicht, betrifft: Schon der Gesetzestext ist stark einschränkend, indem er den Geltungsbereich auf in der Schweiz ansässige Unternehmen beschränkt (und ausländische importierende Unternehmen auslässt). Darüber hinaus wurden – wohl unbeabsichtigterweise – im Gesetz de facto auch **ausländische Domizilgesellschaften mit Geschäftsschwerpunkt in der Schweiz** ausgenommen. Eine Präzisierung diesbezüglich auf Verordnungsebene wäre aber möglich und dringend nötig, sie fehlt jedoch in den vorliegenden Bestimmungen. Weit schwerer wiegt zudem, dass im Verordnungsentwurf sämtliche **kleinere und mittlere Unternehmen von den zusätzlichen Pflichten ausgenommen werden. Dies völlig ungeachtet der Risiken ihres Tätigkeitssektors**, was dem risikobasierten Ansatz der internationalen Vorgaben komplett widerspricht. Ausgenommen werden sollen gemäss Gesetz aber auch Grossunternehmen mit "geringen Risiken", was gemäss internationaler Regelwerke ebenfalls nicht angebracht ist. Umso problematischer ist deshalb, dass die Risikodefinition gemäss Verordnungsentwurf auf dem "UNICEF Children's Rights in the Workplace Index" basieren soll, der sich **lediglich auf einzelne Staaten, nicht aber auf unterschiedliche Tätigkeiten und Branchen** bezieht. Darüber hinaus führt der vorliegende Verordnungsentwurf auch im Bereich der Konfliktmineralien zu unverständlichen Einschränkungen des Geltungsbereichs der Sorgfaltsprüfungspflicht – dies basierend auf tiefen "Einfuhr-Schwellenwerten", einen zu eng gefassten Begriff von "Konflikt- und Hochrisikogebieten" sowie eine (gesetzeswidrige) Ausnahme für rezyklierte Metalle.

Was **Zweiteres**, die mangelhafte Definition des "Pflichtenhefts" der Sorgfaltsprüfung betrifft: Die Sorgfaltsprüfungspflicht in den Bereichen der Kinderarbeit und Konfliktmineralien ist – trotz aller vorgesehenen Befreiungstatbestände auch in diesen eng definierten Bereichen – der Kern des Gegenvorschlags. Umso wichtiger ist es daher, dass der Geltungsrahmen der Sorgfaltsprüfung auch im Einklang mit internationalen Vorgaben (insbesondere UNO- und OECD-Leitsätze) ausgestaltet wird. Leider ist auch das mit den vorgeschlagenen Bestimmungen keineswegs der Fall, denn die konkreten Gegenstände der Sorgfaltsprüfung sind nur unvollständig definiert, was etwa in folgenden Auslegungen zum Ausdruck kommt:

- Es sollen **nur vorgelagerte und keine nachgelagerten Geschäftsbeziehungen** abgedeckt werden müssen. Mit dem Passus "Produkte oder Dienstleistungen anbieten" wird nur das Angebot von Produkten oder Dienstleistungen an Schweizer Unternehmen, nicht aber deren Verkauf durch Schweizer Unternehmen erfasst.
- Es wird eine **statische Definition der Sorgfaltsprüfung** festgeschrieben, wobei explizite Verweise auf die sich fortlaufend entwickelnden internationalen Regelwerke grösstenteils fehlen. So stehen etwa die "OECD-Leitsätze" in der dritten Auflage und Vorbereitungsarbeiten für eine neue Fassung laufen bereits.

- Es fehlt etwa eine Definition, **was unter "(missbräuchlicher) Kinderarbeit" zu verstehen ist**. Die lediglich in den Erläuterungen zu findenden Präzisierungen verweisen verkürzt auf die "schlimmsten Formen von Kinderarbeit", anstatt einem umfassenden Verständnis von Kinderarbeit zu folgen.

Ausblick

Im Abstimmungskampf zur Konzernverantwortungsinitiative haben Sie als zuständige Bundesrätin unablässig den Standpunkt vertreten, **dass die Schweiz** in den Bereichen der Berichterstattungspflicht, der Sorgfaltsprüfung und der Haftung zur Geschäftstätigkeit internationaler Unternehmungen **regulatorisch keine Alleingänge gehen soll**, da dies im internationalen Standortwettbewerb schädigende Wirkung habe. Zugleich haben Sie jeweils betont, dass die Schweiz die internationalen Entwicklungen in diesen Bereichen eng verfolgen und ihre Rechtssetzung der-einst an höhere Standards angleichen würde. Nun sind diese international höheren Standards nicht einfach in ferner Zukunft zu erwarten, sondern sie existierten einerseits bereits zum Zeitpunkt der Abstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative und wurden andererseits auch seither weiter angehoben – insbesondere im Rahmen des **neuen Lieferkettengesetzes, auf welches sich die deutsche Regierungskoalition Anfang Juni 2021 geeinigt hat**. In der Zeit seit der Volksabstimmung zur Konzernverantwortungsinitiative wurden in diesem Bereich aber beispielsweise auch in Norwegen, Belgien und den Niederlanden konkrete Gesetzesentwürfe vorgestellt beziehungsweise verabschiedet. **Die internationale Entwicklung geht also heute nur in eine Richtung: hin zu mehr und griffigerer Konzernverantwortung. Der Bundesrat muss deshalb sein Versprechen einlösen und mit eigenen Vorschlägen "nachziehen"**. Dass diese weit über die in diesem Vorentwurf präsentierten restriktiven und letztlich kaum wirksamen Bestimmungen hinausgehen müssen, ist offensichtlich. Notwendig ist eine Gesetzgebung für eine umfassende Sorgfaltsprüfungspflicht über alle relevanten Menschenrechte und Umweltthemen hinweg, verbunden mit einer wirksamen Durchsetzung, sei sie zivilrechtlich oder ergänzend auch straf- und verwaltungsrechtlich. **Nimmt der Bundesrat hier keine proaktive Rolle ein, wird bald auch zunehmend Druck von internationaler Seite spürbar werden** – analog der vergangenen und laufenden Entwicklungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen im Voraus herzlich.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Reto Wyss
Zentralsekretär