

Bundesamt für Justiz BJ  
Fachbereich für Rechtsetzung  
Bundesrain 20  
3003 Bern

## **Vernehmlassung zur Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (VE-VSoTr)**

### **Stellungnahme Fairtrade Max Havelaar**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung zur Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (VE-VSoTr) Stellung nehmen zu können. Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr und senden Ihnen in der anberaumten Frist unsere Anmerkungen.

Die Max Havelaar-Stiftung (Schweiz) ist eine Non-Profit-Organisation, die in der Schweiz das Fairtrade-Label für nachhaltig angebaute und fair gehandelte Produkte vergibt sowie spezifische Programme und Beratungsdienstleistungen im Bereich Menschenrechte und Sorgfaltsprüfung für Unternehmen anbietet. Seit nunmehr fast 30 Jahren setzt sich Fairtrade für bessere Arbeits- und Lebensbedingungen im Süden genauso wie für die Einhaltung von Menschenrechten im globalen Handel ein.

Entsprechend den Zielen von Fairtrade konzentriert sich unsere Stellungnahme auf die Herausforderungen und möglichen Auswirkungen der VE-VSoTr auf die Produzenten im Süden. Zudem haben wir unsere Stellungnahme auf die Sorgfaltspflicht im Bereich Kinderarbeit beschränkt, da wir in diesem Bereich die grössten Auswirkungen auf die Produzenten und unsere Marktpartner sehen.

Wir danken Ihnen, dass Sie bei der Weiterbehandlung dieses Geschäftes unseren Ausführungen und Anliegen Beachtung schenken.

Bei Rückfragen zu unserer Stellungnahme stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Fabian Waldmeier  
Stv. Geschäftsleiter  
Leiter Internationale Zusammenarbeit



Dr. iur. Simone Hutter  
Menschenrechtsspezialistin  
Projektleiterin Internationale Zusammenarbeit

## Einschätzungen zur Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (VE-VSoTr)

### Inhalt

1.	Einleitender Kommentar zu den internationalen Vorgaben.....	2
2.	Geltungsbereich .....	3
2.1.	Wie wird «Cut&Run» verhindert?.....	3
2.2.	Anreiz zum Prüfen? .....	5
2.3.	Beschränkung der Risikoprüfung auf «Made in»-Produktionsland .....	7
2.4.	KMUs in Hochrisikobereichen .....	9
3.	Was kostet ein kinderarbeitsfreies Produkt?.....	10
3.1.	Wer trägt die Kosten für die Sorgfaltsprüfung? .....	10
3.2.	Prävention und Massnahmen zur Ursachenbekämpfung.....	13
3.3.	Wiedergutmachung.....	16

Fairtrade Max Havelaar unterstützt die Bemühungen, verbindliche Sorgfaltspflichten für die Bereiche Konfliktmineralien und Kinderarbeit vorzuschreiben, möchte jedoch auf die folgenden Gefahren der vorgeschlagenen VE-VSoTr hinweisen bzw. macht folgende Vorschläge:

### 1. Einleitender Kommentar zu den internationalen Vorgaben

Vorweg soll betont werden, dass sich der Bundesrat gemäss Art. 964sexies Abs. 4 OR bei der Ausgestaltung der Vorschriften für die Umsetzung der Sorgfaltspflicht «an international anerkannten Regelwerken, wie insbesondere den Leitsätzen der OECD» orientieren soll und eine internationale Abstimmung gewünscht ist. In der VE-VSoTr stützt sich der Bundesrat folglich auf den [OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln \(2018\)](#) (nachfolgend «OECD-Leitfaden»), welcher Unternehmen bei der Umsetzung der OECD Leitsätze unterstützt. Es ist jedoch unerlässlich, bei den internationalen Vorgaben auch auf die [UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte \(2011\)](#) (nachfolgend «UNO-Leitprinzipien») einzugehen, zumal sich das Menschenrechtskapitel der OECD Leitsätze an diesen orientiert.<sup>1</sup> Zudem stützt sich auch das in der VE-VSoTr erwähnte [ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business](#) (nachfolgend «ILO-IOE-Tool») auf die UNO-Leitprinzipien und konkretisiert die entsprechenden Erwartungen an Unternehmen im Bereich Kinderarbeit.<sup>2</sup> Das ILO-IOE-Tool funktioniert deshalb nur im Zusammenspiel mit den UNO-Leitprinzipien, auf welche im Tool immer wieder verwiesen wird.

<sup>1</sup> Siehe z.B. S. 12 des OECD-Leitfadens.

<sup>2</sup> S. 10 ff.

## Antrag:

Ziel der Verordnung muss sein, dass Schweizer Unternehmen sich an international anerkannte Standards halten, wie die UNO-Leitprinzipien oder OECD Leitsätze. Diese beiden Standards sollten in Art. 6 VE-VSoTr explizit erwähnt werden. Bei der Umsetzung dieser Standards können sich Unternehmen sodann an den relevanten Hilfsmitteln orientieren, wie z.B. am OECD-Leitfaden oder am ILO-IOE Tool.

## 2. Geltungsbereich

### 2.1. Wie wird «Cut&Run» verhindert?

Nach Art. 5 Abs. 1 VE-VSoTr unterliegen Unternehmen nicht der Prüfung, ob ein begründeter Verdacht auf Kinderarbeit besteht, und somit auch nicht den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten im Bereich Kinderarbeit nach Art. 964sexies f. OR, **wenn sie aufzeigen können, dass die Länder, aus denen sie Produkte oder Dienstleistungen beziehen, geringe Risiken im Bereich Kinderarbeit aufweisen.** Für diese Prüfung kann der [UNICEF Children's Rights in the Workplace Index](#) (nachfolgend «UNICEF Index») herangezogen werden (Art. 5 Abs. 2 VE-VSoTr).

Im erläuternden Bericht zur VE-VSoTr wird genauer erklärt, dass der UNICEF Index es den Unternehmen erlaube, einzuschätzen, ob ein Risiko für Kinderarbeit existiert resp. ob dieses als erhöht ("Heightened") oder mittel ("Enhanced") einzustufen ist: „Wenn der UNICEF Index ein Land als "Basic" einstuft, ist dies als Hinweis bzw. Indiz für ein geringes Risiko für Kinderarbeit in diesem Land zu werten und befreit die Unternehmen von der Verdachtsprüfung auf Kinderarbeit und somit auch von den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten.“<sup>3</sup>

Eine solche Befreiung von Pflichten gestützt auf Länderrisikoeinstufungen **birgt ein grosses Risiko, dass sich Unternehmen von ihrer Verantwortung entziehen und auf Produkte aus Ländern mit geringen Risiken für Kinderarbeit ausweichen.** Die internationalen Vorgaben definieren einen sicheren Handlungsrahmen, wie Unternehmen mit Menschenrechtsrisiken bzw. Kinderarbeitsrisiken umgehen können. Dabei besteht Einigkeit darüber, dass Unternehmen auch weiterhin Geschäftsbeziehungen zu Akteuren in Ländern und Regionen mit hohen Risiken haben sollen und mit gezielten Massnahmen allfällige identifizierte Menschenrechtsrisiken vermeiden und mildern sollten. Ein Abbruch der Geschäftsbeziehungen darf demnach nur als letzte Option in Frage kommen, wenn z.B. alle Versuche der Risikominderung gescheitert sind.<sup>4</sup> Bei der Entscheidung zum Abbruch der Beziehung sollten zudem potenzielle soziale und wirtschaftliche negative Effekte bedacht werden. Der OECD-Leitfaden verlangt beispielsweise, dass in diesen Situationen das Unternehmen auch potenzielle negative Effekte aufgrund der Entscheidung zum Beziehungsabbruch abwägen und beheben soll, und Massnahmen ergriffen werden müssen, um eine verantwortungsvolle Abwicklung des Abbruchs zu gewährleisten.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Erläuternder Bericht zur VE-VSoTr, S. 14.

<sup>4</sup> OECD-Leitfaden, S. 32 f. und S. 84; UNO-Leitprinzipien, Prinzip 19, S. 25 f.; ILO-IOE-Tool, S. 38.

<sup>5</sup> OECD-Leitfaden, S. 84, Frage 39; siehe auch S. 32 (3.2).

Die Sorgfaltspflichten beinhalten einen fortlaufenden, sich wiederholenden Prozess, um negative Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt zu vermeiden und mindern mit dem Ziel sich kontinuierlich zu verbessern.<sup>6</sup> Diese Sorgfaltspflichten sind bewusst so ausgestaltet, dass sie Geschäftsbeziehungen mit Produzenten aus Regionen mit höheren Menschenrechtsrisiken nicht verbieten, sondern mit einem risikobasierten Ansatz Unternehmen dazu ermutigt werden sollen, in diesen Regionen zu bleiben und mit gezielten Massnahmen die Situation vor Ort zu stärken. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass nicht sämtliche Menschenrechtsrisiken bewältigt werden können, sondern dass eine ständige Verbesserung angestrebt werden soll. In diesem Sinne wird im erläuternden Bericht zur VE-VSoTr betont, dass es sich bei den Sorgfaltspflichten um „Bemühens- und nicht um Erfolgspflichten“ handle. Weiter wird ausgeführt, dass die Sorgfaltspflichten „demnach kein absolutes Verbot des Imports von Mineralien und Metallen aus Konflikt- und Hochrisikogebieten bzw. von Produkten oder Dienstleistungen mit begründetem Verdacht auf Kinderarbeit“ beinhalten. „Vielmehr soll sich der vom Gesetzgeber angestrebte Zielzustand ergeben aus einem kontinuierlichen Einwirken von Sorgfaltspflichten und Erfüllungstransparenz auf das Spiel der Marktkräfte.“<sup>7</sup>

Der Sinn und Zweck der mit Art. 964quinquies f. OR eingeführten Sorgfaltspflichten im Bereich Kinderarbeit ist es Kinderarbeit zu vermeiden. Weder die bewusste Selektion «risikofreier» Länder noch ein Abbruch bestehender Geschäftsbeziehungen mit Akteuren in Ländern mit hohem Kinderarbeitsrisiko dient diesem Zweck und kann die Menschenrechtssituation vor Ort sogar verschlimmern. Dem Gesetz und den internationalen Vorgaben entsprechend soll die Verordnung einen sicheren Handlungsrahmen definieren, wie Unternehmen mit Kinderarbeitsrisiken umgehen sollen. Dabei ist entscheidend, dass die Option «sich zurückziehen» durch VE-VSoTr nicht als präferierte Option forciert wird.

#### Antrag:

- Explizite Erwähnung in der Verordnung, dass Unternehmen sich kontinuierlich verbessern müssen und Anreize für die Unternehmen, vor Ort engagiert zu bleiben. Zudem sollen konkrete Bedingungen für die Beendigung der Geschäftsbeziehung festgelegt werden, die signalisieren, dass dies nur dann erlaubt ist, wenn u.a. alle mildereren Massnahmen nicht möglich waren. Eine Vorlage bietet beispielsweise § 7 Abs. 3<sup>8</sup> des [deutschen Lieferkettengesetzes](#).<sup>9</sup>
- Zudem sei auf den Vorschlag unter 2.2. verwiesen, welcher den nötigen Handlungsrahmen konkretisiert: Wenn die Prüfung, ob ein begründeter Verdacht auf Kinderarbeit vorliegt,

<sup>6</sup> Siehe OECD-Leitfaden, S. 97; UNO-Leitprinzipien, Prinzipien 19-20, S. 24 ff.; ILO-IOE-Tool, C.4.4, S. 47.

<sup>7</sup> Erläuternder Bericht zur VE-VSoTr, S. 15.

<sup>8</sup> (3) Der Abbruch einer Geschäftsbeziehung ist nur geboten, wenn

1. die Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder einer umweltbezogenen Pflicht als sehr schwerwiegend bewertet wird,
2. die Umsetzung der im Konzept erarbeiteten Massnahmen nach Ablauf der im Konzept festgelegten Zeit keine Abhilfe bewirkt,
3. dem Unternehmen keine anderen mildereren Mittel zur Verfügung stehen und eine Erhöhung des Einflussvermögens nicht aussichtsreich erscheint [...].

<sup>9</sup> Gesetzesentwurf der deutschen Bundesregierung über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vom 19.4.2021, in der vom Ausschuss für Arbeit und Soziales geänderten Fassung, welcher am 11. Juni 2021 vom Bundestag angenommen wurde.

bereits als Teil der Sorgfaltsprüfung verstanden wird, ist es logisch, dass die entsprechenden Pflichten gemäss internationalen Vorgaben anwendbar sind.<sup>10</sup>

## 2.2 Anreiz zum Prüfen?

Der Verordnungsentwurf suggeriert, dass der «begründete Verdacht» auf Kinderarbeit als separater Prüfschritt für eine Befreiungsmöglichkeit von der Sorgfaltspflicht (wie z.B. der KMU-Ausschluss) zu verstehen ist. Dies widerspricht jedoch Sinn und Zweck des Gesetzesregelung wie auch der internationalen Vorgaben. Vielmehr sollte diese Prüfung als integrales Prüfelement im Rahmen einer zu vollziehenden Sorgfaltspflicht verstanden werden. Erst im Rahmen einer ausgeübten Sorgfaltsprüfungspflicht ist ein möglicher Verdacht auf Kinderarbeit überhaupt ermittelbar.

Gemäss dem erläuternden Bericht zur VE-VSoTr ist ein Unternehmen von den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten befreit, wenn «sich aus der Prüfung kein konkreter begründeter Verdacht auf Kinderarbeit» ergibt.<sup>11</sup> Eine solche Prüfung könnte das Unternehmen vornehmen, (i) ohne gesetzliche Anleitung, was dabei zu prüfen ist, (ii) ohne öffentliche Rechenschaftspflicht darüber, dass das Unternehmen keinen Verdacht auf Kinderarbeit erkannt hat, und (iii) ohne Sanktion, sollte diese Erkenntnis zu Unrecht erfolgt sein. Da stellt sich die Frage, welchen Anreiz ein Unternehmen hat, die Risiken von Kinderarbeit aktiv zu ermitteln, um widrigenfalls einen begründeten Verdacht zu erkennen und sich so der Sorgfaltspflicht und öffentlichen Berichterstattung auszusetzen? Zumindest wenn dem gleichen Unternehmen die Möglichkeit offensteht, ohne aktive Ermittlungs- und öffentliche Berichterstattungspflicht darauf zu schliessen, keinen begründeten Verdacht zu hegen und so der Sorgfaltspflicht zu entgehen.

Erst wenn der begründete Verdacht als Teil des ersten Ermittlungsschrittes verstanden wird, ergibt sich daraus eine **Handlungspflicht mit einem international verankerten Pflichtenheft** (also aktiv ermitteln und über das Ergebnis berichten zu müssen). Dies würde das unklare Ordnungsverständnis klären, inwieweit das Unternehmen nach Art. 1 lit. f. VE-VSoTr selbst aktiv werden muss oder auf ihm von aussen zugetragene Verdachtselemente warten darf.<sup>12</sup> Eine Anbindung der Verdachtsprüfung an die Sorgfaltspflicht würde Abhilfe schaffen und entspricht der **völkerrechtskonformen Auslegung des Gesetzes** und insbesondere den von der Vorlage erwähnten internationalen Vorgaben: Der erste Schritt im Prozess der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung ist die Ermittlung von Risiken (siehe UNO-Leitprinzipien (17-21) und OECD-Leitsätze (IV./41)). Der anschliessende zweite Schritt – die Ergreifung von Massnahmen bei erkannten Risiken – ist die logische Folge davon.<sup>13</sup> Über beide Schritte muss berichtet werden.<sup>14</sup> Muss nun ein Unternehmen erst «Verdacht auf den Einsatz von Kinderarbeit» hegen bis es ermittelt und darüber berichtet – wie dies der Verordnungsentwurf suggeriert, dann würde der notwendige erste Ermittlungsschritt und

<sup>10</sup> OECD-Leitfaden, S. 32 f. und S. 84; UNO-Leitprinzipien, Prinzip 19, S. 25 f.; ILO-IOE-Tool, S. 38.

<sup>11</sup> Ibid., S. 12.

<sup>12</sup> Vgl. der Wortlaut von Art. 1 lit. f. VE-VSoTr „*begründeter Verdacht auf Kinderarbeit*: Verdacht auf den Einsatz von Kinderarbeit, der auf konkreten unternehmensinternen oder –externen Hinweisen oder Anhaltspunkten beruht.“

<sup>13</sup> Zur besonderen Abhängigkeit der konkreten Massnahmen von der Ermittlung der Risiken siehe UNO-Leitprinzip 18 (Kommentar in fine).

<sup>14</sup> Vgl. [RK-N-Bericht](#), S. 5 ff. und auch 13.

die zugehörige Rechenschaftspflicht abgeschnitten und somit der ganze Mechanismus aushöhlt. Nur die saubere Untersuchung von Risiken kann zu einem «begründeten Verdacht» führen.<sup>15</sup>

In diesem Sinne verlangt auch das für die Vorlage modellgebende niederländische Sorgfaltsgesetz zur Kinderarbeit bei der Untersuchung, ob ein begründeter Verdacht besteht, die Anwendung gebotener Sorgfalt und versteht diesen Schritt somit als Teil der Sorgfaltsprüfung.<sup>16</sup> Dieser Logik folgt auch der [EU-Richtlinienvorschlag gemäss Entschliessung des Europäischen Parlaments](#)<sup>17</sup> (nachfolgend «EU-Richtlinienvorschlag») und verlangt von Unternehmen folgende Schritte:

- Ermittlung von Risiken nach international verankertem Pflichtenheft (Art. 4 Abs. 2);
- Wenn keine Risiken bestehen: Öffentliche Rechenschaft mit Begründung (Abs. 3);
- Wenn Risiken bestehen: Massnahmenplan und öffentliche Rechenschaft (Abs. 4 f. i.V.m. Art. 6).

#### Antrag:

- Verankerung einer Handlungspflicht im Sinne einer **aktiven Prüfpflicht** zur Ermittlung des begründeten oder fehlenden Verdachts verbunden mit einem klaren Pflichtenprogramm (wie es im vorstehenden Textvorschlag formuliert ist); dies sowohl in der Verordnung als auch in den Erläuterungen.
- Verankerung einer **Begründungs- und Offenlegungspflicht** des Entscheides eines Unternehmens, wonach kein begründeter Verdacht bestünde, in der Verordnung.

In der VE-VSoTr könnte das wie folgt aussehen:

#### **Art. 11a** Kein begründeter Verdacht auf Kinderarbeit

Kommt das Unternehmen in Anwendung von Art. 11 [Ermittlung und Bewertung der Risiken] zu dem Schluss, dass kein begründeter Verdacht besteht, dass es nachteilige Auswirkungen auf Kinderarbeit verursacht, nicht zu einer solchen Auswirkung beiträgt und nicht in direktem Zusammenhang mit einer solchen Auswirkung steht, so veröffentlicht es in sinngemässer Anwendung von Art. 964<sup>septies</sup> OR eine entsprechende Erklärung einschliesslich seiner Risikobewertung und der einschlägigen Daten, Informationen und Methoden, die zu dieser Schlussfolgerung geführt haben.

Dieser Textvorschlag ist angelehnt an Art. 4 Abs. 3 des EU-Richtlinienvorschlags.

<sup>15</sup> Diese Notwendigkeit zeigt der erläuternde Bericht auf: So enthält er im Sorgfaltskapitel bei der Kommentierung von Art. 8 lit. d VE-VSoTr (unter dem Titel: Es geht Hinweisen auf Kinderarbeit nach, trifft angemessene Massnahmen und kommuniziert die Ergebnisse der Massnahmen) die folgende Erklärung (S. 20): „Die Hinweise auf Kinderarbeit ergeben sich insbesondere aus der bereits im Vorfeld durchgeführten Prüfung auf Verdacht von Kinderarbeit im Sinne von Artikel 964<sup>quinquies</sup> Absatz 3 OR in Verbindung mit Artikel 1 Buchstabe f. dieser Verordnung, aber auch aus der Ermittlung und Bewertung der Risiken schädlicher Auswirkungen im Bereich Kinderarbeit.“

<sup>16</sup> Deutsche Übersetzung von [Art. 5](#): „1. Das Unternehmen, das [...] untersucht, ob ein begründeter/hinreichender Verdacht besteht, dass die zu liefernden Waren oder Dienstleistungen mit Hilfe von Kinderarbeit hergestellt wurden, und das im Falle eines begründeten Verdachts einen Aktionsplan aufstellt und durchführt, hat die gebotene Sorgfalt anzuwenden.“

<sup>17</sup> Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltpflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen (2020/2129(INL)).

Möglich wäre auch eine materielle Definition des Pflichtenprogramms zur Ermittlung der Risiken bereits bei der Begriffsdefinition des «begründeten Verdachts auf Kinderarbeit», wie beispielsweise in Art. 4 Abs. 2 des EU-Richtlinienvorschlags: «Die Unternehmen werden fortlaufend alle ihnen möglichen Anstrengungen unternehmen, um die Art und den Kontext ihrer Tätigkeiten, auch geografisch, zu ermitteln und zu bewerten und um festzustellen, ob ihre Tätigkeiten und Geschäftsbeziehungen potenzielle oder tatsächliche nachteilige Auswirkungen [auf Kinderarbeit] verursachen, zu ihnen beitragen oder direkt mit ihnen verbunden sind, wobei eine risikobasierte Überwachungsmethodik verwendet wird, welche die Wahrscheinlichkeit, Schwere und Dringlichkeit potenzieller oder tatsächlicher [auf Kinderarbeit] berücksichtigt.»

### 2.3. Beschränkung der Risikoprüfung auf «Made in»-Produktionsland

Für die Prüfung, ob die Länder, aus denen ein Unternehmen Produkte oder Dienstleistungen bezieht, lediglich «geringe Risiken» im Bereich Kinderarbeit aufweisen, sind gemäss Gesetz grundsätzlich alle Länder der Lieferkette massgebend. Im erläuternden Bericht wird jedoch ausgeführt, dass dies «de facto mit vertretbarem Aufwand kaum umsetzbar» sei, «insbesondere bei Produkten, die aus zahlreichen Komponenten verschiedener Herkunftsländer bestehen». Daher müsse sich die Risikoprüfung auf das Produktionsland gemäss Herkunftsangabe («made in») beschränken.<sup>18</sup>

Eine solche Beschränkung ist wenig zielführend und widerspricht der Definition der Lieferkette nach Art. 1 lit. d VE-VSoTr im erläuternden Bericht.<sup>19</sup> Zudem steht diese Beschränkung den **internationalen Vorgaben** fundamental entgegen: Die Sorgfaltspflicht hat nach den UNO-Leitprinzipien wie auch den vom Gegenvorschlag referenzierten OECD-Leitsätzen die ganze Wertschöpfungskette, d.h. **sämtliche** Geschäftsbeziehungen, zu erfassen: Das bedeutet, dass in allen Geschäftsbeziehungen zu Produkt- oder Dienstleistungsanbietern eine Sorgfaltsprüfung durchzuführen ist. Die Prüfung durch die Unternehmen erstreckt sich somit auf alle Auswirkungen, die unmittelbar mit der Geschäftstätigkeit, den Produkten oder den Dienstleistungen des Unternehmens verbunden sind. Von der Prüfpflicht ausgeschlossen sind folglich nur diejenigen Risiken, die keinen Bezug zur eigenen Geschäftstätigkeit haben.

Die internationalen Vorgaben erlauben jedoch eine **Priorisierung**: Im Kommentar zu UNO-Leitprinzip 17 wird beispielsweise erklärt, dass es für Unternehmen mit umfangreicher Wertschöpfungskette «unter Umständen unzumutbar schwierig sein [kann] bei allen Einheiten Sorgfaltspflicht in Bezug auf nachteilige menschenrechtliche Auswirkungen walten zu lassen. In einem solchen Fall sollten die Wirtschaftsunternehmen diejenigen Bereiche ermitteln, in denen das Risiko nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen am bedeutendsten ist, [...] und diese im Hinblick auf die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht priorisieren.»

Auch im OECD-Leitfaden steht explizit:

«Wo es nicht praktikabel ist, alle festgestellten Effekte sofort und gleichzeitig zu beheben, sollte ein Unternehmen die Reihenfolge der zu ergreifenden Maßnahmen abhängig von der Wahrscheinlichkeit und Schwere des negativen Effekts priorisieren.»<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Erläuternder Bericht zur VE-VSoTr, S. 13.

<sup>19</sup> Ibid., S. 8.

<sup>20</sup> OECD-Leitfaden, S. 17.

Damit eine solche Priorisierung aber möglich ist, muss ein Unternehmen **zuerst sämtliche Risiken kennen** und ist es wenig zielführend im Vorhinein gewisse Einheiten der Wertschöpfungskette aus der Prüfung auszuschliessen.

Eine Beschränkung der Risikoprüfung auf das Produktionsland gemäss Herkunftsangabe («made in») bewirkt nicht nur, dass gewisse Risiken in der Sorgfaltsprüfung nicht berücksichtigt und adressiert werden, sondern auch, dass ein Unternehmen allenfalls sogar ganz aus dem Geltungsbereich der gesetzlichen Pflicht zur Sorgfaltsprüfung fällt. Dies hat fundamentale Konsequenzen: Wenn «made in» massgebend ist für die Beurteilung, ob ein Produkt aus einem Risiko-Land stammt, würde das beispielsweise bedeuten, dass für ein Unternehmen, welches Schweizer Schokolade produziert («made in Switzerland»), das Land Schweiz massgebend wäre für die Einschätzung seines Risikos für Kinderarbeit. Demnach würde das Risiko als «Basic» eingestuft und wäre keine weitere Verdachtsprüfung auf Kinderarbeit nötig, obwohl die Kakaobohnen z.B. aus West-Afrika stammen – aus Ländern mit sehr hohem Risiko für Kinderarbeit. Schwerwiegende Menschenrechtsprobleme bestehen meist in vorgelagerten Stufen der Lieferkette (so z.B. im Anbau von landwirtschaftlichen Produkten oder im Abbau von Rohmaterialien). So ist auch ausbeuterische Kinderarbeit besonders häufig im Bereich der Rohstoffe.

Eine Prüfpflicht, welche sich vorwiegend auf die erste Stufe (first tier) der Liefer- bzw. Wertschöpfungskette beschränkt, wäre **weitgehend zwecklos und entspricht nicht dem Sinn und Zweck der mit Art. 964quinquies f. OR eingeführten Sorgfaltspflichten im Bereich Kinderarbeit**. Ohne Einbezug der Risiken für Kinderarbeit auf der Ebene der für die Herstellung von Produkten gewonnen agrarischen Rohstoffe verschliesst sich die Regelung der gesamten Problematik der Kinderarbeit, was der Absicht des Gesetzgebers zuwiderläuft und die Gesetzesbestimmungen verwässert. Zudem widerspricht es dem Auftrag des Gesetzgebers an den Bundesrat sich bei der Ausgestaltung der Vorschriften für die Umsetzung der Sorgfaltspflicht «an international anerkannten Regelwerken, wie insbesondere den Leitsätzen der OECD» zu orientieren (gemäss Art. 964sexies Abs. 4 OR).

#### Antrag:

- Die Beschränkung der Risikoprüfung auf das Produktionsland gemäss Herkunftsangabe («made in») soll **im erläuternden Bericht gestrichen** werden. In der VE-VSoTr und im Gesetz ist diese Beschränkung nicht vorgesehen. Gefordert wird eine den internationalen Vorgaben entsprechende Prüfung aller mit dem Produkt des Schweizer Unternehmen verbundenen Geschäftsbeziehungen, die im Zusammenhang mit Kinderarbeit stehen könnten – unter Einschluss von relevanten Vor- und Zwischenprodukten.
- Dem im erläuternden Bericht erwähnten nicht zu bewältigenden Aufwand für Schweizer Unternehmen kann mit einem Verweis auf die in den internationalen Vorgaben erlaubte **Priorisierung** Rechnung getragen werden: Unternehmen sollten zunächst bemüht sein, die schwerwiegendsten beziehungsweise diejenigen Auswirkungen zu verhüten und zu mildern, die bei verzögerten Gegenmassnahmen nicht wieder gut zu machen wären.



#### 2.4. KMUs in Hochrisikobereichen

Nach Art. 964quinquies Abs. 3 OR soll der Bundesrat festlegen, unter welchen Voraussetzungen kleine und mittlere Unternehmen (KMU) im Bereich Kinderarbeit nicht prüfen müssen, ob ein begründeter Verdacht auf Kinderarbeit besteht. Der Bundesrat hat dies mit Art. 4 VE-VSoTr umgesetzt, stellt dabei aber lediglich auf feste Schwellenwerte betreffend Bilanzsumme, Umsatzerlös und Vollzeitstellen ab, nicht jedoch auf das konkrete Risiko für Kinderarbeit.

Dies widerspricht den internationalen Vorgaben, welche einen **risikobasierten Ansatz** verlangen. So ist der OECD-Leitfaden beispielsweise auf alle Unternehmen, also auch für KMU, anwendbar, die geforderte Sorgfaltsprüfung soll aber «den Umständen eines Unternehmens angemessen» sein.<sup>21</sup> Das System fester Schwellenwerte, ab wann Unternehmen ihre Sorgfaltspflicht wahrnehmen müssen, ist sowohl dem OECD-Leitfaden als auch den UNO-Leitprinzipien fremd. Vielmehr ist die Grösse eines Unternehmens einer unter mehreren Faktoren für Umfang und Inhalt einer solchen Pflicht. Letztlich entscheidend ist das Risiko für eine menschenrechtlichen Auswirkung bzw. die entsprechende Schwere der Auswirkungen. UNO-Leitprinzip 14 erklärt treffend, dass die Verantwortung zum Schutz der Menschenrechte «allen Wirtschaftsunternehmen uneingeschränkt und in gleichem Maße» obliege; «[...] Umfang und Komplexität der Maßnahmen, durch die Unternehmen ihrer Verantwortung nachkommen, können jedoch nach Maßgabe dieser Faktoren und der Schwere ihrer nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen variieren.»<sup>22</sup>

#### Antrag:

- KMU mit hohem Risiko für Kinderarbeit sollen nicht von der Sorgfaltspflicht ausgenommen werden. Es darf nicht lediglich auf feste Schwellenwerte abgestützt werden, sondern soll zudem berücksichtigt werden, ob KMU in Hochrisikobereichen tätig sind.
- Das für den Gegenvorschlag modellgebende niederländische Sorgfaltsgesetz zur Kinderarbeit kennt keine Schwellenwerte, unter denen Unternehmen von der Sorgfaltspflicht befreit wären.<sup>23</sup> Da im Schweizer Gesetz aber Ausnahmen für KMU vorgesehen sind und sich die Ausführungsbestimmungen des Bundesrates daran zu richten haben, könnte sich die entsprechende Formulierung am EU-Richtlinienvorschlag orientieren: Art. 2 dieses Vorschlages sieht vor, dass die Richtlinie «auch für alle börsennotierten kleinen und mittleren Unternehmen **sowie für kleine und mittlere Unternehmen mit hohem Risiko**» gilt.<sup>24</sup>
- Analog UNO-Leitprinzip 14 kann sodann – neben anderen Faktoren – den beschränkten Mitteln und geringen Kapazitäten von KMUs bei der Ausgestaltung der angemessenen Massnahmen Rechnung getragen werden.

<sup>21</sup> OECD-Leitfaden, S. 9 und 18.

<sup>22</sup> Siehe auch OECD-Leitfaden, F7, S. 48.

<sup>23</sup> Art. 6 sieht zwar eine mögliche Ausnahme in Bezug auf bestimmte Unternehmenskategorien bzw. -branchen vor. Da die Ausführungsverordnung zu diesem an sich bereits verabschiedeten Gesetz fehlt, sind keine konkreten Ausschlusskriterien bekannt.

<sup>24</sup> Vgl. auch Hansueli Schöchli, Konzernverantwortung: Die Schweiz kann bald in Zugzwang kommen, [NZZ vom 6.5.2020](#).

### 3. Was kostet ein kinderarbeitsfreies Produkt?

#### 3.1. Wer trägt die Kosten für die Sorgfaltsprüfung?

Unternehmen müssen gemäss Art. 964sexies Abs. 1 OR entlang der Lieferkette ein **Managementsystem** errichten. Der Bundesrat hat dies in Art. 8 VE-VSoTr konkretisiert und verlangt, dass Unternehmen in seinem Managementsystem schriftlich die Lieferkettenpolitik betreffend Kinderarbeit festlegen müssen (Abs. 1), welche sich am Regelwerk ILO-IOE-Tool orientieren soll (Abs. 3).

Art. 8 Abs. 1 lit. b VE-VSoTr schreibt sodann vor, dass das Unternehmen seinen Lieferanten und der Öffentlichkeit aktuelle **Informationen über die Lieferkettenpolitik in unmissverständlicher Weise mitteilen und seine Lieferkettenpolitik in die Verträge mit den Lieferanten integrieren** soll. Die geforderte Lieferkettenpolitik betreffend Kinderarbeit impliziert strengere Anforderungen bezüglich Kinderarbeit; mindestens sollen ILO-Übereinkommen Nrn. 138 und 182 befolgt werden (ibid., lit. c). Es stellt sich die Frage, wie diese erhöhten Anforderungen an die Lieferanten erfüllt werden können. Mit der Definition von Anforderungen wird das Problem von Kinderarbeit nicht gelöst, sondern möglicherweise lediglich umgangen oder versteckt. Um das Problem an der Wurzel zu beheben, braucht es umfassendere Massnahmen zur Bekämpfung der Ursachen (siehe 3.2) sowie **verbesserte Kapazitäten für Managementsysteme im Ursprung**. Solche sog. Monitoring and Response-Systeme vor Ort sind unerlässlich, um Kinderarbeitsrisiken zu identifizieren und zu mindern. Die Investition in solche Systeme sollten im Sinne einer geteilten Verantwortung auch von den Unternehmen in der Schweiz mitfinanziert werden.

Die erhöhten Produktionsbedingungen für die Lieferanten dürfen nicht zu unveränderten Verkaufskonditionen in die Verträge aufgenommen werden. Bei gleichbleibenden Einkaufspreisen würden so die damit entstehenden Kosten für die Vermeidung von Kinderarbeit an den Anfang der Lieferkette weitergegeben. Dies würde dem Sinn und Zweck des Gesetzes zuwiderlaufen, welches zum Ziel hat, Kinderarbeit in globalen Lieferketten zu vermeiden und die entsprechenden Risiken zu mindern. Das nach Art. 8 Abs. 3 VE-VSoTr für die Lieferkettenpolitik massgebende ILO-IOE-Tool nennt Armut als eine der Hauptursachen für Kinderarbeit.<sup>25</sup> Die blosser Aufnahme von strengen Konditionen in die Verträge mit Lieferanten ohne konkrete Massnahmen, die den Lieferanten dabei helfen, diese Bedingungen zu erfüllen, kann somit kontraproduktiv sein und Kinderarbeit sogar noch begünstigen.<sup>26</sup>

Der OECD-Leitfaden erklärt treffend, dass *Due Diligence keine Abwälzung von Verantwortung* erzeugen soll: «Jedes Unternehmen in einer Geschäftsbeziehung trägt seine eigene Verantwortung zur Bestimmung und Behebung negativer Effekte.»<sup>27</sup> Ein weitere wichtige Grundlage ist, dass *Due*

<sup>25</sup> Siehe z.B. 16 f.

<sup>26</sup> Die folgende Studie untersucht die (unbeabsichtigten) Auswirkungen der unternehmerischen Sorgfaltsprüfung auf Lieferanten (S. 18 ff.) und Arbeiter und Kleinbauern im Besonderen (S. 22 ff.): «[Making human rights due diligence frameworks work for small farmers and workers](#)», University of Greenwich, im Auftrag von Fair Trade Advocacy Office/Brot für die Welt, 2000.

<sup>27</sup> Ibid., S. 18.

*Diligence* den Umständen eines Unternehmens angemessen sein soll.<sup>28</sup> Wie bereits unter 2.4. ausgeführt, stehen zwar alle Unternehmen in der Verantwortung zum Schutz der Menschenrechte, können aber bei der Ausgestaltung der jeweiligen Massnahmen beschränkte Kapazitäten berücksichtigt werden.<sup>29</sup> Demnach sollte differenziert werden, ob der Lieferant eines Unternehmens ein grosser Betrieb ist oder eine Kleinbauernorganisation mit beschränkten Mitteln.

Im Falle von Kleinbauernorganisationen ist es wichtig zu verstehen, dass unfaire Handelspraktiken und Preise, die es Produzenten im Süden nicht ermöglichen, aus der Armut zu kommen, gerade eine der Ursachen von Kinderarbeit darstellen. Wenn also zum gleichen, bereits tiefen Preis die Umsetzung von konkreten Massnahmen vor Ort gefordert wird, liegt es auf der Hand, dass diese Massnahmen entweder nicht effizient umgesetzt werden können oder aber nur mit erheblichem Aufwand für die Kleinbauern bzw. deren Kooperativen und entsprechenden Kosten, was sich wiederum negativ auf die Einkommen der Bauern und Anstellungsbedingungen der angestellten Arbeiterinnen auswirkt. Ein niedriges Familieneinkommen führt schliesslich dazu, dass mehr Kinder in die Kinderarbeit gedrängt werden und den Schulen fernbleiben (siehe die Ausführungen zu existenzsichernden Löhnen unter 3.2.).

**Einseitig festgelegte Handelsbedingungen mit Preisen, welche die Produktionskosten nicht decken,** sind ein Menschenrechtsrisiko für die Unternehmen im Norden, da diese Bedingungen den Produzenten im Süden verunmöglichen, ihre Angestellten fair anzustellen und die Menschenrechte zu achten. Ein solches Verhalten kann ein Beitrag zur Menschenrechtsverletzung im Sinne von UNO-Leitprinzip 17 i.V.m 22 darstellen. Das ILO-IOE-Tool geht im folgenden Beispiel von einem Beitrag («*Contribution*» im Sinne von UNO-Leitprinzipen 13, 17 und 22) aus:

«Ein Unternehmen hat eine klare Lieferantenpolitik, die Kinderarbeit verbietet. Dennoch nimmt das Unternehmen wiederholt Änderungen an den Bestellspezifikationen bei seinem Lieferanten vor, ohne dass der Preis oder die Lieferzeiten angepasst werden. Das Unternehmen ist sich nicht bewusst, welche Auswirkungen diese Änderungen auf die Fähigkeit des Lieferanten haben, sich an die Unternehmensrichtlinien zu halten.<sup>30</sup>»

Dabei werden im ILO-IOE-Tool die negativen Auswirkungen von unfairen Handels- und Preispraktiken betont. Wenn ein Lieferant auf das Geschäft eines bestimmten Unternehmens angewiesen ist, ist es für einen Lieferanten weniger wahrscheinlich, sich gegen die Forderungen des einkaufenden Unternehmens zu wehren. Wo Einkaufspraktiken Druck auf Lieferanten ausüben, entweder die Kosten zu senken oder die Produktion zu beschleunigen, kann dies zu einer Reihe von negativen Auswirkungen auf die Kinderarbeit führen.<sup>31</sup>

Es kann durchaus sinnvoll sein, die Grundsätze betreffend Kinderarbeit **in die Verträge mit Lieferanten zu integrieren**. Das wird in den internationalen Vorgaben zur Sorgfaltspflicht auch

<sup>28</sup> Ibid., S. 18.

<sup>29</sup> UNO-Leitprinzip 14.

<sup>30</sup> ILO-IOE-Tool, S. 40 (übersetzt mit Deepl).

<sup>31</sup> ILO-IOE-Tool, S. 40 f. Siehe auch S. 20 ("A company may contribute to a child labour impact through a business relationship (e.g., with a supplier, customer or government) or through its own actions in tandem with other parties' actions. Repeatedly changing product requirements for suppliers without adjusting production deadlines or prices, thus incentivising them to engage subcontractors who rely on child labour.").

erwartet: So wird im OECD-Leitfaden aufgeführt, dass Bedingungen und Erwartungen in Verträge oder andere Formen schriftlicher Vereinbarungen mit Lieferanten oder Geschäftspartnern aufgenommen werden sollten.<sup>32</sup> Bedeutend ist aber, dass dies nur eine von verschiedenen «praktischen Massnahmen» ist, welche unter der Überschrift 3 «Erwartungen und Strategien in den Dialog mit Lieferanten und anderen Geschäftsbeziehungen integrieren» aufgelistet werden.<sup>33</sup> Die Verwendung des Begriffs «Dialog» legt nahe, dass diese Vertragsbedingungen nicht einfach einseitig festgelegt werden sollen, sondern dass diese im Dialog mit den Akteuren der unteren Ebenen der Lieferketten erarbeitet werden. Zudem werden unter dem gleichen Titel weitere wichtige Massnahmen aufgeführt:

- «d. Angemessene Ressourcen und Weiterbildungen für Lieferanten und andere Geschäftsbeziehungen bereitstellen, damit diese die relevanten RBC-Strategien verstehen und anwenden sowie Due Diligence umsetzen können.
- e. Verständnis und Abbau von Hindernissen anstreben, die aus den Geschäftsmethoden des Unternehmens resultieren und möglicherweise Lieferanten und andere Geschäftspartner an der Umsetzung von RBC-Strategien hindern, z.B. bei den Einkaufspraktiken und wirtschaftlichen Anreize des Unternehmens.»<sup>34</sup>

Es ist somit wichtig, dass Unternehmen den Dialog mit den Produzenten im Süden führen, um die Herausforderungen vor Ort und deren Ursache zu verstehen und gestützt darauf gezielte Massnahmen ergreifen können. Dabei ist eine langfristige Planung wichtig: Ohne Abnahmesicherheit wird es keine Nachhaltigkeit geben, weil die Produzenten nicht in entsprechende Systeme investieren werden. Sinnvolle **Konsultationen mit potenziell betroffenen Gruppen** sind auch bei der Ermittlung und Bewertung der Risiken zentral und werden in den internationalen Vorgaben verlangt.<sup>35</sup> So wird zum Beispiel im Kommentar zu UNO-Leitprinzip 18 erklärt: «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.» Zudem sollten Unternehmen «besondere Aufmerksamkeit auf etwaige besondere menschenrechtliche Auswirkungen auf Angehörige von unter Umständen verstärkt von Vulnerabilität und Marginalisierung bedrohten Gruppen oder Bevölkerungsteile richten und die unterschiedlichen Risiken berücksichtigen, denen Frauen und Männer ausgesetzt sein mögen.»<sup>36</sup>

Auch das deutsche Lieferkettengesetz geht in den Erläuterungen zum Risikomanagement gemäss Art. 4 Abs. 4 auf die direkte Konsultation mit (möglicherweise) von Rechtsverletzungen betroffenen Personen ein.<sup>37</sup> Im EU-Richtlinienvorschlag widmet sich ein ganzer Artikel (Art. 5) der «Einbeziehung von Interessenträgern».

<sup>32</sup> OECD-Leitfaden, 1.3.(b), S. 25; siehe auch in den UNO-Leitprinzipien, S. 21.

<sup>33</sup> OECD-Leitfaden, 1.3., S. 25.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> UNO-Leitprinzipien, Prinzip 18b; OECD Leitfaden, Kapitel 2.2., lit. h, S.28.

<sup>36</sup> Ibid., S. 23.

<sup>37</sup> S.44.

#### Antrag:

- Analog zu den Empfehlungen im OECD-Leitfaden soll das Element des Dialoges mit den Akteuren in der Lieferkette bei der Ausgestaltung von Massnahmen stärker betont werden.
- Explizit soll genannt werden, dass darauf geachtet werden soll, dass diese Bedingungen so eingehalten werden können und allenfalls ein (Co-)Investment in entsprechende Managementsysteme vor Ort nötig ist.
- Der Dialog mit den Lieferanten ermöglicht es, dass die Ursachen der Kinderarbeit miteinbezogen werden und dass tatsächlich effiziente Massnahmen ergriffen werden können (siehe auch 3.2.).
- Zudem fehlt in VE-VSoTr das Stakeholder Engagement und auch die besondere Berücksichtigung von vulnerablen Personengruppen und sollte dies in Art. 8 VE-VSoTr ergänzt werden.
- Textvorschlag analog ILO-IOE-Tool<sup>38</sup>: Um seine Auswirkungen vollständig zu verstehen, sollte sich ein Unternehmen mit potenziell oder tatsächlich betroffenen Gruppen austauschen, oder mit deren Vertretern, wenn eine direkte Einbindung nicht möglich ist. Dabei ist ein besonderes Augenmerk auf vulnerable und marginalisierte Personengruppen zu richten.

### 3.2. Prävention und Massnahmen zur Ursachenbekämpfung

Im Rahmen der Sorgfaltspflicht müssen Unternehmen die Risiken schädlicher Auswirkungen in ihrer Lieferkette ermitteln und bewerten. Anschliessend müssen sie einen Risikomanagementplan erstellen und Massnahmen zur Minimierung der festgestellten Risiken treffen (Art. 964sexies Abs. 2 OR). Dies wird in Art. 11 und 12 VE-VSoTr konkretisiert.

Für die Bestimmung angemessener Massnahmen ist es wichtig, dass das Unternehmen seine Rolle genau bestimmt und versteht, inwiefern es in die schädlichen Auswirkungen (also die festgestellten Fälle von Kinderarbeit) **involviert** ist. In gewissen Fällen besteht zudem eine Pflicht für Wiedergutmachung zu sorgen (siehe 3.3.).

Die Sorgfaltspflicht und der entsprechend geforderte Risikomanagementplan beziehen sich sowohl auf **potenzielle** als auch auf tatsächliche negative Auswirkungen. Die internationalen Vorgaben sind hier eindeutig und auch im erläuternden Bericht werden potenzielle Auswirkungen in die Risikoanalyse miteinbezogen.<sup>39</sup> In der VE-VSoTr sollte das jedoch in Art. 11 noch ergänzt werden. Dies soll deutlich machen, dass präventive Massnahmen zur Verhinderung von Kinderarbeit eine zentrale Rolle spielen. In Art. 12 Abs. 3 VE-VSoTr wird bereits explizit das Treffen von Massnahmen verlangt, um die Risiken zu verhindern oder zu minimieren. Präventive Massnahmen sollten jedoch noch stärker betont werden, wie dies zum Beispiel im deutschen Lieferkettengesetz in einem separaten Art. 6 zu «Präventionsmassnahmen» der Fall ist.<sup>40</sup> Auch in den internationalen Vorgaben ist Prävention ein zentrales Element der unternehmerischen Sorgfaltspflichten.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> ILO-IOE-Tool, C.2.3., S. 32 und im Detail C.6. zu Stakeholder Engagement (S. 54 f.)

<sup>39</sup> Ibid., S. 14.

<sup>40</sup> Siehe FN 9.

<sup>41</sup> Siehe z.B. UNO-Leitprinzipien, 15b.

Dabei sollten die **Ursachen** für Kinderarbeit miteinbezogen werden, um geeignete Massnahmen zur Bekämpfung und Vermeidung zu treffen. (Ausbeuterische) Kinderarbeit ist ein sehr vielschichtiges Menschenrechtsrisiko und ist eine genaue Ermittlung der Ursachen wichtig, die dann mit geeigneten Massnahmen angegangen werden können. Ein Verbot von Kinderarbeit allein ist nicht effizient, vor allem wenn es für die betroffenen Kinder und ihre Eltern keine alternativen Angebote gibt.<sup>42</sup> Vielmehr sollte Kinderarbeit nicht isoliert betrachtet werden und muss die komplexe Dynamik berücksichtigt werden, die zu Kinderarbeit führt.<sup>43</sup> Wichtig sind hier insbesondere (a) Massnahmen zur Erreichung existenzsichernder Einkommen und Löhne, sowie (b) Massnahmen zur Bekämpfung systemischer Probleme:

a.) Wie bereits unter 3.1. erklärt, ist Armut eine der Hauptursachen für Kinderarbeit.<sup>44</sup> Die Erfahrungen des fairen Handels zeigen, dass Massnahmen zur Stärkung von Produzentenfamilien durch gerechtere Entlohnung und eine schulische Ausbildung für die Kinder dazu beitragen können, Kinderarbeit verzichtbar zu machen und die Lebensverhältnisse gesamter Familien langfristig zu verbessern. 80 Prozent aller Menschen, die von Formen extremer Armut betroffen sind, leben in ländlichen Regionen. Wenn die Eltern krank oder ohne Arbeit sind, wenn sehr niedrige Löhne gezahlt werden oder die Ernte ausfällt, müssen auch die Kinder mithelfen und das zum täglichen Überleben notwendige Geld verdienen. Am Beispiel Westafrika wird dieser Zusammenhang besonders deutlich: Der durchschnittliche Verdienst westafrikanischer Kakaobauern beträgt nur ein Drittel eines existenzsichernden Einkommens. Gleichzeitig arbeiten allein in Ghana und der Elfenbeinküste rund 1,5 Millionen Kinder unter ausbeuterischen Bedingungen im Kakaoanbau.

In einer [Studie von UNICEF et al. zu Kinderrechten und unternehmerische Sorgfaltspflichten](#) wird die Wichtigkeit präventiver Massnahmen mit Ursachenbekämpfung bestärkt: Etwa 40% des weltweit produzierten Kakaos kommt aus der Elfenbeinküste. Das Tageseinkommen der Kakaobäuerinnen liegt mit etwa USD 0.50 bis 1.25 am untersten Ende im Vergleich zu anderen Produktionsländern. Niedrige Löhne von Eltern und mangelnder Zugang zu Schulbildung sind einige der Ursachen für Kinderarbeit und Kinderhandel, welche auf den Plantagen der Elfenbeinküste häufig sind. Die Kakaobauern bekommen nur einen kleinen Anteil des Wertes aus der Kakaolieferkette und werden von ihren Zwischenhändlern oft im Preis noch gedrückt. Armut führt dazu, dass Familien die Kosten für Bildung, Gesundheitsdienstleistungen oder vollwertiges Essen nicht aufbringen können. Ausbeuterische Kinderarbeit wird auch dadurch bedingt: fast ein Fünftel der Kinder zwischen 5-17 Jahren in der Elfenbeinküste arbeiten auf Kakaoplantagen und sogar eines von vier Kindern in der Altersgruppe 12-17. Dabei tragen Kinder häufig schwere Lasten oder müssen mit agrochemischen Produkten hantieren.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Vgl. [UNICEF et al, KINDERRECHTE UND UNTERNEHMERISCHE SORGFALTPFLICHTEN](#), Wie Bundesregierung und Bundestag Kinderrechte in globalen Lieferketten jetzt schützen sollten, S. 3-4.

<sup>43</sup> Siehe auch ILO-IOE-Tool, S. 53.

<sup>44</sup> Siehe auch z.B ILO-IOE-Tool, S. 16 f.

<sup>45</sup> UNICEF et al, siehe oben FN 42, S. 9.

Die Beispiele zeigen auf, wie wichtig **existenzsichernde Einkommen und Löhne** für die Eltern und Betreuungspersonen zur Vermeidung von ausbeuterischer Kinderarbeit sind.<sup>46</sup> Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard sowie das Recht auf angemessene Entlohnung stellen nicht nur eigenständige Menschenrechte dar, deren Verletzung es im Rahmen der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung zu vermeiden gilt.<sup>47</sup> Sie sind zudem ein wichtiges Element zum Vermeiden und Beheben von anderen Menschenrechtsverletzungen sowie eine Grundvoraussetzung für die Erfüllung von Kinderrechten.<sup>48</sup>

b.) Neben den niedrigen Preisen und entsprechend tiefen Löhnen gibt es Herausforderungen, die in einem bestimmten Kontext allgemein verbreitet sind und durch Grundursachen ausserhalb der direkten Kontrolle des Unternehmens ausgelöst werden. Beispiele für solche **systemische Probleme** sind unter anderem schlechter Zugang zu Schulen und hohe Armutsquoten, was das Risiko von Kinderarbeit erhöhen kann.<sup>49</sup> Der OECD-Leitfaden legt fest, was von Unternehmen im Umgang mit systemischen Problemen erwartet wird: So sind oft verstärkte Bemühungen nötig, um negative Auswirkungen in den eigenen Geschäftstätigkeiten oder der Lieferkette zu überwachen und zu vermeiden, während gleichzeitig die Behebung systemischer Probleme angestrebt werden sollen. Unternehmen sind demnach zwar nicht für das Versagen von lokalen Regierungen verantwortlich, jedoch weiten sich durch die Entscheidung für Tätigkeiten in Kontexten mit systemischen Risiken Art und Umfang von Due Diligence aus.<sup>50</sup> Im OECD-Leitfaden wird weiter erklärt, dass systemische Risiken oft viele Branchen innerhalb eines bestimmten Kontexts berühren. Damit das Problem nicht nur von einer Branche in eine andere verschoben wird, werden Unternehmen zu branchenübergreifenden Ansätzen ermutigt. Ohne branchenübergreifende Koordination und Kooperation kann z.B. die Beseitigung von Kinderarbeit in einer Branche Kinder zur Arbeit in einer anderen Branche treiben.<sup>51</sup>

#### Antrag:

- **Präventive Massnahmen** sollten in VE-VSoTr stärker betont werden. Bei der Wahl der geeigneten Massnahmen sollten die Ursachen für die Kinderarbeit miteinbezogen werden, insbesondere auch die Auswirkungen von unfairen Handels- und Preisbildungspraktiken. Zudem gehört zu den «nötigen Massnahmen» auch, dass die geeigneten Mittel zur Umsetzung vor Ort zur Verfügung gestellt werden (siehe bereits 3.1.).
- Explizit sollte mindestens im erläuternden Bericht erwähnt werden, dass **existenzsichernde Einkommen und Löhne** für die Eltern zur Vermeidung von ausbeuterischer Kinderarbeit sowie Massnahmen zur Bekämpfung systemischer Probleme unerlässlich sind.<sup>52</sup>

<sup>46</sup> Siehe dazu auch die konkreten Forderungen in der Studie «Making human rights due diligence frameworks work for small farmers and workers», siehe FN 26.

<sup>47</sup> Vgl. insbesondere Art. 7 und 11 ICESCR.

<sup>48</sup> UNICEF et al, siehe FN 42.

<sup>49</sup> OECD-Leitfaden, S. 79.

<sup>50</sup> OECD-Leitfaden, S. 79 f.

<sup>51</sup> OECD-Leitfaden, S. 80.

<sup>52</sup> Siehe dazu auch die konkreten Formulierungen in der Studie [«Making human rights due diligence frameworks work for small farmers and workers»](#), siehe FN 26.

- Zudem soll in Art. 11 Abs. 1 VE-VSoTr explizit erwähnt werden, dass die **potenziellen** Auswirkungen in die Risikoermittlung und -bewertung miteinbezogen werden sollen. Potenzielle Auswirkungen sind momentan nur im erläuternden Bericht erwähnt (S. 14). Textvorschlag: «Das Unternehmen ermittelt und bewertet die Risiken potenzieller und tatsächlicher Auswirkungen...».

### 3.3. Wiedergutmachung

Wie unter 3.2. erwähnt, ist es wichtig, dass ein Unternehmen seine Beteiligung an den festgestellten negativen Auswirkungen bewertet, um angemessene Reaktionen festzulegen. Insbesondere ist zu bestimmen, ob das Unternehmen die negativen Auswirkungen selbst verursacht hat, zu ihnen beigetragen hat oder ob diese durch eine Geschäftsbeziehung des Unternehmens in unmittelbarer Verbindung mit seinen Geschäftstätigkeiten, Produkten oder Dienstleistungen stehen.<sup>53</sup> In den internationalen Standards besteht Einigkeit darüber, dass in Fällen, in welchen ein Unternehmen nachteilige Auswirkungen verursacht oder dazu beigetragen hat, es durch rechtmässige Verfahren **für Wiedergutmachung sorgen oder dabei kooperieren soll** (siehe z.B. UNO-Leitprinzip 22). Auch das vom Gegenvorschlag selbst zitierte ILO-IOE-Tool verlangt von Unternehmen wirksame Abhilfeprozesse gegen Kinderarbeit: «*When a company identifies that it has caused or contributed to a child labour impact, it has a responsibility to provide for or cooperate in legitimate processes for providing remedy for that impact.*»<sup>54</sup>

Diese Anforderung fehlt im Moment sowohl in VE-VSoTr wie auch im erläuternden Bericht, und sollte deshalb ergänzt werden. Ein Verweis auf das ILO-IOE Tool reicht hier nicht aus und es sollte diese Verpflichtung ausdrücklich genannt werden. Während es kaum Fälle gibt, in welchen Schweizer Unternehmen ausbeuterische Kinderarbeit direkt verursachen, sind in der Praxis Fälle von einem Beitrag dazu (*Contribution*) häufig. Als Beispiel wurden bereits unter 3.1. unfaire Handels- und Preispraktiken genannt, die den Lieferanten dazu veranlassen, auf ausbeuterische Kinderarbeit zurückzugreifen.<sup>55</sup>

Eine entsprechende Ergänzung in VE-VSoTr ist zudem unerlässlich, um der im Gesetz geforderten internationalen Abstimmung gerecht zu werden (Art. 964sexies Abs. 4 OR). In VE-VSoTr wird lediglich verlangt, dass Bedenken hinsichtlich Kinderarbeit gemeldet werden können. Es genügt nach den internationalen Vorgaben nicht, wenn Bedenken gemeldet werden können. Vielmehr haben die Unternehmen eine Handlungspflicht, einen Mechanismus bereit zu stellen, der Abhilfe leistet und widrigenfalls Beschwerdeverfahren zur Verfügung stellt.<sup>56</sup> Dabei sind wiederum Investitionen in effiziente Systeme im Ursprung erforderlich, damit sich ein Schweizer Unternehmen vergewissern kann, dass die Kapazitäten und die entsprechenden Prozesse vor Ort vorhanden sind (siehe bereits 3.1. zur nötigen Mitfinanzierung des Aufbaus von Monitoring and Response-Systemen entlang der Lieferkette).

<sup>53</sup> OECD-Leitfaden, 2.3., S. 29.

<sup>54</sup> Ibid., S. 56.

<sup>55</sup> Genau beschrieben wird das Beispiel in ILO-IOE-Tool, S. 40 f.

<sup>56</sup> Siehe dazu auch den EU-Richtlinienvorschlag (Art. 9-10) oder auf nationaler Ebene das deutsche Lieferkettengesetz (§ 7-8).



#### Antrag:

- Formulierungsvorschlag für neu VE-VSoTr Art. 7 und Art. 8 Abs. 1 lit. f.:  
«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.»
- Zudem neu: Art. 12a Wiedergutmachung
  - <sup>1</sup> Stellt das Unternehmen fest, dass die Verletzung einer geschützten Rechtsposition bei seiner eigenen Geschäftstätigkeit oder in seiner Lieferkette bereits eingetreten ist oder unmittelbar bevorsteht, hat es unverzüglich angemessene Abhilfemassnahmen zu ergreifen, um diese Verletzung zu verhindern, zu beenden oder zu minimieren.
  - <sup>2</sup> Abhilfe wird in Absprache mit den betroffenen Interessenträgern festgelegt und kann aus folgenden Massnahmen bestehen: finanzielle oder nichtfinanzielle Entschädigung, öffentliche Entschuldigung, Rückerstattung, Rehabilitation oder Beitrag zu einer Untersuchung.