



NGO-Kommentare zur HSG-Studie „Commodity Trading in Switzerland: Toward a Voluntary Corporate Responsibility Standard“ und zur vorgeschlagenen Multistakeholder-Initiative

Follow up zur Diskussion vom 21.1.2014

Die unterzeichnenden NGOs begrüßen es, dass die Schweizer Regierung konkrete Schritte ins Auge fasst, um für die vielfachen Probleme im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte und insbesondere hinsichtlich des Rohstoffhandelsplatzes Schweiz Lösungen zu finden. Seit Jahren weisen wir auf die oft negativen Auswirkungen der Aktivitäten der Schweizer Rohstoffbranche auf die Menschenrechte und die Umwelt im Ausland, auf die fehlende Transparenz in den Wertschöpfungsketten und auf die weitgehend inexistente Rechenschaftspflicht der Unternehmen hin. Wir setzen uns dabei für verbindliche Regulierungen bezüglich Menschenrechten und Umwelt bei Auslandsgeschäften von Unternehmen ein. Der von der Schweizer Regierung nun vorgezeichnete Weg, um zu konkreten Lösungen für die Probleme des Rohstoffhandelsplatzes Schweiz zu gelangen, ist unserer Meinung nach nicht der richtige. Im Folgenden möchten wir unsere Position noch einmal im Detail darlegen.

Grundsätzliche Probleme der Studie

- Zu den Verdiensten der Studie gehört es, eine breite Palette von wichtigen Problempunkten anzusprechen. Der Auftrag zu dieser Studie war aber einseitig, weil er als Prämisse prinzipiell nur *einen* Lösungsansatz – einen freiwilligen CSR-Standard – vorsah. Während der Rohstoffbericht des Bundesrates die Probleme im Schweizer Rohstoffsektor anerkennt und grösstenteils adäquat darstellt, fehlen entsprechende Massnahmen in den Empfehlungen. Solche Massnahmen müssten aus einem ausgewogenen *Smart mix* von regulatorischen und freiwilligen Elementen bestehen. Mit dem Vorgehen, die Diskussion auf Basis der

Empfehlung 11 und der erwähnten Studie zu beginnen, wird ein solcher *Smart mix* aber schon von Beginn weg ausgeschlossen.

- Wir teilen mit der Branchenvereinigung GTSA die Kritik, dass die Gesprächspartner einseitig ausgewählt wurden und dass Aussagen von einzelnen Interviewpartnern in der Studie teilweise als Fakten präsentiert werden. Wir möchten betonen, dass eine Studie, für deren Verfassung nur mit einer Seite gesprochen wurde, prinzipiell nicht als Grundlage eines Multistakeholder-Prozesses dienen kann.
- Die mangelhafte Differenzierung im Verhältnis von Rohstoffhandel und Rohstoffproduktion ist höchst problematisch. Gegen den Ansatz, auf den Rohstoffhandel zugeschnittene Lösungen zu entwickeln und dabei existierende Initiativen bezüglich Extraktion als Ausgangspunkt zu nehmen, ist an und für sich nichts einzuwenden. Hingegen müsste bei Aussagen zur heutigen Geschäftspraxis von Vertretern der Branche miteinbezogen werden, ob diese auch in der Extraktion tätig sind. Die Selbstdarstellung der Branche als „reine Händler/Logistiker“ ist eine unhaltbare Verzerrung. Der allergrösste Teil des Schweizer Marktanteils wird heute von vertikal integrierten Firmen abgedeckt. Es ist irreführend, wenn sich solche Firmen auf ihre *Supply Chain Responsibility* zurückziehen, obwohl sie auch direkte Verantwortung haben.
- In allen Themenbereichen rund um das Phänomen des „Rohstofffluchs“, also Transparenz, Korruption, Veruntreuung öffentlichen Eigentums, Geschäfte mit politisch exponierten Personen, Handel mit schwarzen (aus Verbrechen stammenden) Rohstoffen sowie aggressiver Steuervermeidung sind seit Erscheinen des Rohstoffberichts neue Berichte über die Verstrickung von Schweizer Firmen erschienen. Diese wurden nicht diskutiert.
- Ein Studie, die grundsätzlich als Basis für einen MSI dienen könnte, müsste folgendes leisten:
 1. Alle Stakeholder gleichwertig einbeziehen
 2. Probleme identifizieren und analysieren
 3. Für die identifizierten Probleme alle möglichen regulatorischen (Gesetzeslücken schliessen, Vollzug verbessern) wie freiwilligen Lösungen diskutieren
 4. Für Probleme, für die ein freiwilliges Vorgehen zielführend sein könnte, abklären, ob es eine gemeinsame Problemdefinition und Problemanerkennung der Stakeholder gibt.

Problem der Beschränkung auf einen freiwilligen Ansatz

- Freiwillige Standards, deren Unzulänglichkeiten bezüglich des Schutzes von Menschenrechten und Umwelt in Studien und Fallbeispielen vielfältig dokumentiert worden sind, genügen nicht, um die Probleme im Rohstoffsektor zu lösen. Es ist bekannt, dass der Rohstoffsektor, was Menschenrechtsverletzungen, Umweltzerstörungen, Korruption und Steuerumgehung angeht, ein Hochrisikosektor ist.

- Da für diese Problembereiche in der Schweiz oder im Ausland gesetzliche Regeln geplant oder bereits umgesetzt sind sowie verschiedene Strafuntersuchungen laufen, ist es nicht sinnvoll, die Diskussion bloss in Richtung freiwillige Standards zu führen.
- Es ist zudem nicht sinnvoll, neue Standards zu entwerfen, bevor existierende und international anerkannte (UNGP) nicht umgesetzt sind.

Grundsätzliche Voraussetzungen für die Durchführung eines Multistakeholder-Prozesses

Die konsultierten zivilgesellschaftlichen Organisationen sind nicht grundsätzlich gegen Multistakeholderprozesse. Sie haben direkt oder über ihre Netzwerkpartner grosse Erfahrung damit. Multistakeholder-Initiativen (MSI) mit Erfolgchancen haben aber eine Reihe von zwingenden Voraussetzungen:

- MSI, die zu konkreten Resultaten geführt haben, gingen von einem gemeinsamen Problemverständnis, der Anerkennung der Verantwortlichkeiten hinsichtlich des Problems und von dem Willen aus, es zu lösen. Ohne diese Voraussetzungen ist ein MSI, in den sich alle Stakeholder engagiert einbringen sollen, nicht möglich.
- Erfolgreiche MSI brauchen ein *Anfangscommitment* und ein *Memorandum of Understanding* aller Beteiligten, in dem die Ambitionen, Ziele und Zeitpläne verbindlich festgelegt werden.
- Der oft angeführte Kimberley-Prozess bei Diamanten, ist in mehreren Punkten speziell, da nur ein Rohstoff betroffen ist, nur wenige Firmen involviert sind und es auch nur wenige Produzentenländer gibt. Zudem sind Diamanten relativ einfach in die Herkunftsregionen rückverfolgbar, sie sind kein typischer Rohstoff, sondern ein symbolisch aufgeladenes Produkt des Luxussegments und stellen eine sehr direkte Beziehung zwischen Händler und Konsument/innen her. Aus diesen Gründen können aus dem Kimberley-Prozess, der aus Sicht führender beteiligter [NGOs](#) inzwischen gescheitert ist, keine Schlüsse für einen viel breiteren Rohstoff-Multistakeholder-Prozess gewonnen werden. Abgesehen davon weist auch der Kimberley-Prozess bezüglich Zertifizierung, Überprüfungs- und Sanktionsmechanismen sowie angesichts neuer Herausforderungen (Menschenrechtsverletzungen durch Regierungen statt Rebellengruppen) Schwächen auf.
- Einige wichtige und nützliche internationale Standards wurden durch Einbezug verschiedener Stakeholder erarbeitet. Diese wurden dann aber entweder von Staaten durchgesetzt (z.B. Extractive Industries Transparency Initiative EITI) oder weisen bei der Umsetzung Defizite auf (z.B. OECD Guidance on Conflict Minerals).

Im Schweizer Rohstoffsektor sind die Voraussetzungen für einen erfolgreichen MSI nicht gegeben

- Die Rohstoffkonzerne haben keine Marken (*Brands*), die sie sensibel auf öffentlichen Druck machen würden. Viele sind zudem privat gehalten. Sie sind damit weder durch eine Börsenkotierung, noch durch direkten Kontakt mit Konsument/innen exponiert.
- Das CSR-Thema hält erst seit jüngster Vergangenheit Einzug in die Firmen (Xstrata war hier eine Ausnahme, die durch die Übernahme durch Glencore verschwand). Bei den Rohstoffhandelsfirmen gibt es bis jetzt entsprechend keine Anerkennung der Verantwortung bezüglich Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen in ihren *Supply chains*. Die Diskussionen und das Bewusstsein hierzu beginnen sich erst langsam zu entwickeln, viele Händler sind noch der Ansicht, dass ihre Rolle und ihre Handlungsmöglichkeiten nur von marginaler Bedeutung sind.
- Es gibt keine von den Stakeholdern geteilte Problemdefinition. Bestes Beispiel hierfür ist der Kommentar der Branchenvereinigung GTSA zur vorliegenden Studie, in dem die meisten Probleme ignoriert oder bestritten werden.
- Es gibt somit keine Vertrauensbasis zwischen den Stakeholdern.
- Es gibt keine Analyse darüber, ob ein MSI für die identifizierten Probleme die zielführende Lösung ist.

Vorschläge der NGO zum weiteren Vorgehen

- Die konsultierten NGO sind angesichts der oben beschriebenen Situation zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bereit, sich an einem MSI zu beteiligen. Weil die Grundvoraussetzungen nicht gegeben sind, sehen wir keine Chance für einen zielführenden Prozess. Vielmehr wäre viel Aufwand bei wenig konkreten Resultaten zu befürchten. Wir müssen deshalb unsere knappen Ressourcen gemäss unserem Auftrag und Mandat anderweitig einsetzen. Wir sehen aber nächste mögliche Schritte für die Bundesverwaltung und für die Rohstoffunternehmen.
- Die Bundesverwaltung könnte vertiefte Analysen durchführen, um eine bessere Problemdefinition zu erreichen und mögliche Lösungen zu skizzieren. Dabei müssten alle Komponenten eines *Smart mix* diskutiert werden. Die NGOs wären bereit, sich bei entsprechenden Konsultationen einzugeben.
- Eine zweiter sinnvoller Schritt der Bundesverwaltung wäre die Erarbeitung einer *Sector Guidance* für die Implementierung von "Human Rights Due Diligence" im Rohstoffsektor. Dies ist gemäss UNGP Teil der *State Duty to Protect*: "*States should (...) [p]rovide effective guidance to business enterprises on how to respect human rights throughout their operations;*" (GP 3b). Die EU hat 2013 entsprechende [Guidance u.a. für die Öl- und Gasförderung](#) durch [SHIFT](#) erarbeiten lassen. Eine Schweizer *Guidance* für ihre Rohstoff-

unternehmen kann darauf aufbauen, muss aber dazu fehlende Elemente neu erarbeiten (Bergbau, Produktion Agrarrohstoffe, gesamter Rohstoffhandel).

- Die konsultierten NGO wären gern bereit, auch hier punktuell mitzuarbeiten, z.B. bei der Definition der *Terms of Reference*, bei der Problemanalyse, durch das Kommentieren von Drafts, etc. Dies soll im Rahmen einer Expertengruppe – mit verschiedenen Akteuren – geschehen.
- Die Schweizer Rohstoff-Unternehmen können selbständig Voraussetzungen schaffen, ihre *Corporate Responsibility to Respect* für ihre Handelstätigkeiten besser zu erfüllen, z.B. durch mehr Transparenz in ihrer *Supply Chain*. Wie können sie sicherstellen, dass sie die Herkunft und die Produktionsbedingungen der gehandelten Rohstoffe kennen? Die Etablierung von Systemen zur Rückverfolgbarkeit (*Traceability*) und die öffentliche Berichterstattung darüber wären hierfür die ersten Schritte und ein Tatbeweis für wirkliches Engagement. Dies ist eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass sie ihre Verantwortung überhaupt wahrnehmen und entsprechende Due Diligence-Prozesse etablieren können. Diesbezüglich sind die NGOs mit der HSG-Studie einverstanden: "(...) we believe that traceability, as a precondition for human rights due diligence, should build a main pillar (...). At this juncture, human rights due diligence processes are far from being the norm in the commodity trading sector. (...) there has been a general tendency on the part of traders to limit their own responsibility to their immediate operations, thus largely denying responsibility with regard to supply chain related issues." (S. 99)

Die unterzeichnenden Organisationen

Alliance Sud

Amnesty International, Schweizer Sektion

Arbeitsgruppe Schweiz-Kolumbien

Brot für alle

Erklärung von Bern

Fastenopfer

Gesellschaft für bedrohte Völker

Plan International Schweiz

SWISSAID

Terre des Hommes Suisse

11. Februar 2014