

Ethos Stiftung
Place de Pont-Rouge 1
Postfach
CH-1211 Genf 26
T +41 (0)22 716 15 55
F +41 (0)22 716 15 56
www.ethosfund.ch

Genf, 13. Juli 2021

Vernehmlassungsantwort VSoTr

Stellungnahme der Ethos Stiftung

Ethos Stiftung schliesst 228 Mitglieder zusammen, die 1'667'000 Personen versichern und ein Gesamtvermögen von rund CHF 320 Milliarden Franken verwalten. In deren Namen nimmt die Stiftung im gegenwärtigen Vernehmlassungsverfahren Stellung. Da einer der beiden Zwecke der Stiftung in der Förderung nachhaltiger Anlagen besteht, bildet der von der VSoTr (Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit) geregelte Bereich ein Kernelement der Tätigkeit der Stiftung.

Die Ethos Stiftung nimmt Kenntnis von den neuen Bestimmungen im Obligationenrecht¹ und möchte ihr Bedauern zum Ausdruck bringen, dass die VSoTr eine wenig ambitionierte Regelung darstellt. Aus der Sicht langfristig orientierter und verantwortungsvoller Investoren sind menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von grösster Wichtigkeit. Aktuelle, vergleichbare, öffentlich zugängliche und aussagekräftige Informationen zu Sorgfaltspflichten schaffen Transparenz. Diese Transparenz ermöglicht es Investoren, die von Schweizer Unternehmen implementierten Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte fundiert zu analysieren und bei Investitionsentscheidungen angemessen zu berücksichtigen. Ein klarer legislativer Rahmen mit konkreten Anforderungen für eine möglichst grosse Anzahl der Marktteilnehmenden schafft gleichlange Spiesse und ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Wir bezweifeln, dass die VSoTr weitreichende positive Veränderungen bezüglich der Einhaltung globaler Menschenrechtsstandards durch Schweizer Unternehmen bewirken wird. Erstens ist die VSoTr nicht auf internationale legislative Entwicklungen abgestimmt: Stand Juni 2021² wurden bereits in sechs europäischen Ländern weitreichendere Sorgfaltspflichtgesetze eingeführt oder angenommen oder waren in Ausarbeitung. Zweitens arbeitet die EU-Kommission an einem stringenten Sorgfaltspflichtgesetz, welches nicht nur einen breiteren Ansatz zu Sorgfaltspflichten anwendet und gewisse KMUs in die Pflicht nimmt, sondern auch eine zivilrechtliche Haftung vorsieht³. Drittens hat die Covid-19 Pandemie die Erreichung der UNO-Entwicklungsziele um Jahre zurückgeworfen und gerade international tätige Unternehmen haben durch ihre Aktivitäten und die Einhaltung globaler menschenrechtlicher Standards eine Hebelwirkung auf viele Ziele.

Um eine tatsächliche Harmonisierung zu erreichen und demnächst überholte Anforderungen zu vermeiden, sind Nachbesserungen an der VSoTr unumgänglich. Ausserdem kommt es einer verpassten Chance gleich, dass sich die vorgeschlagenen Bestimmungen nur auf die Thematik der Kinderarbeit und den Sektor der Konfliktmineralien beziehen. So werden andere grobe Menschenrechtsverletzungen, wie beispielsweise Formen der modernen Sklaverei, die Schätzungen der ILO zufolge 40 Millionen Menschen weltweit betreffen, weggelassen.

Ausserdem bedauern wir, dass die Bestimmungen des OR eine Prüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch eine unabhängige Fachperson, welche einen Bericht zuhanden des obersten Leitungs- und

¹ Indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – Zum Schutz von Mensch und Umwelt» <https://www.parlament.ch/centers/epar/curia/2016/20160077/Schlussabstimmungstext%202%20NS%20D.pdf>

² Übersicht Juni 2021: [Corporate due diligence laws and legislative proposals in Europe](#), ECCJ.

³ Ausserdem ist die VSoTr nicht auf die [EU-Regulierung zu Holz und Holzprodukten](#) abgestimmt, welche Sorgfaltspflichten für die Einfuhr von Holz und Holzprodukten auf den EU-Markt enthält. Der aktuelle Vorschlag enthält keine Sorgfaltspflicht in Bezug auf das Risiko des illegalen Holzschlags.

Verwaltungsorgans erstellt, nur im Bereich Mineralien und Metalle vorsehen, und somit die Prüfung im Bereich der Kinderarbeit nicht zur Anwendung kommt. Dies obwohl die Risiken im Bereich Konfliktmineralien und Kinderarbeit als gleichwertig und ungefähr gleich wesentlich zu beurteilen sind.

Wir möchten Sie deshalb dringend auffordern, die Verordnung zu überarbeiten und eine griffigere Regelung zu verabschieden. Folgenden Punkte sollten mindestens in diesen Prozess einfließen:

Allgemeine Kommentare

Definitionen

In Art. 1 zu den Begrifflichkeiten fehlt eine Definition zu «Kinderarbeit». Diese soll sich auf den relevanten ILO Konventionen Nr. 138⁴ und 182⁵, sowie auf Art. 32, Abs. 1 (Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung) der UNO Kinderrechtskonvention abstützen.

Art. 1, Bst. d beinhaltet eine zu enge Definition der «Lieferkette». Für eine Harmonisierung empfiehlt es sich, diejenige der EU-Resolution 2020/2129 (INL)⁶ zu verwenden.

Aufnahme von Kobalt in die Liste der Mineralien und Metalle, die einer Sorgfaltspflicht unterzogen werden müssen

Kobalt ist ein wichtiger Bestandteil von Lithium-Batterien, welche für Elektrofahrzeuge und elektronische Geräte verwendet werden. Die Energiewende und damit einhergehende Investitionen in grüne Mobilität lassen die Nachfrage nach Kobalt kontinuierlich anwachsen: die Internationale Energieagentur schätzt, dass der Kobaltbedarf bis 2040 um ein Sechs- bis Dreissigfaches steigen wird. Über zwei Drittel des geförderten Kobalts stammen aus der Demokratischen Republik Kongo (DRC). Kongo wird sowohl in der EU-Verordnung zu Konfliktmineralien als auch im amerikanischen Dodd-Frank-Gesetz als «konfliktbetroffenes Gebiet mit hohem Risiko» bezeichnet. Berichte⁷ und Gerichtsurteile⁸ bestätigen, dass es beim Abbau von Kobalt zu Menschenrechtsverstössen und sogar zu Todesfällen⁹ kommt. Die Schweiz, als globaler Rohstoffhandelsplatz, hätte mit der Berücksichtigung von Kobalt in ihrer Gesetzgebung zu den Sorgfaltspflichten eine einmalige Gelegenheit, den Handel mit Rohstoffen verantwortungsvoller zu machen.

Anpassung der festgelegten Einfuhr- und Bearbeitungsmengen für Minerale und Metalle

Die im Anhang aufgeführten Schwellenwerte für die Einfuhr- und Bearbeitungsmengen für Mineralien und Metalle, bis zu denen Unternehmen von der Sorgfalts- und Berichterstattungspflicht befreit sind, wurden 1:1 von der EU-Regulierung¹⁰ übernommen. Die European Precious Metals Federation¹¹ stuft diese Werte als zu hoch ein und fordert insbesondere, dass der Schwellenwert für Gold gesenkt wird, da die derzeitig verwendeten Mengen von 100 kg für Gold und 4'000'000 kg für Golderze und Konzentrate negative Folgen für die Reputation der Branche haben könnten. Wir empfehlen deshalb eine Senkung dieser Schwellenwerte.

Einschluss von rezyklierten Metallen in die Verordnung

Es ist nicht zielführend, Unternehmen, die mit rezyklierten Metallen handeln, von Sorgfaltspflichten zu befreien. Schweizer Raffinerien importieren grosse Mengen an Gold, welche ein erhebliches Risiko von Menschenrechtsverletzungen bergen. In zweifelhaften Herstellungsländern ist es üblich, Gold für den Export zu Schmuckstücken zu verarbeiten, um die Herkunft und die Bedingungen, unter denen das Gold abgebaut wurde, zu verschleiern. Dieses Vorgehen öffnet Umgehungsmöglichkeiten für Importeure in der Schweiz, was nicht akzeptabel ist. Deshalb fordern wir, rezyklierte Metalle in die Verordnung miteinzubeziehen.

Einführung eines Kontroll- und Sanktionsmechanismus

Die VSoTr enthält keine Details zu einem Kontrollorgan der Einhaltung, durch die Unternehmen, von Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten. Es ist wichtig, dass die Sorgfaltspflichten in den Bereichen Kinderarbeit und

⁴ [International Labour Organization: Minimum Age Convention \(Nr.138\)](#)

⁵ [International Labour Organization: Worst Forms of Child Labour Convention \(Nr.182\)](#)

⁶ [Entschliessung EU Parlament 2020/2129 \(INL\)](#)

⁷ Zum Beispiel: [Is my phone powered by child labour?, Amnesty International.](#)

⁸ <https://www.theguardian.com/global-development/2019/dec/16/apple-and-google-named-in-us-lawsuit-over-congolese-child-cobalt-mining-deaths>

⁹ Zum Beispiel: [Accident at Glencore mine kills at least 41 in Congo.](#)

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0821>

¹¹ European Precious Metals Federation: [Responsible Sourcing](#)

Konfliktmineralien eingehalten werden und Verstösse nicht folgenlos bleiben. Deshalb soll die Einhaltung durch eine unabhängige Instanz kontrolliert werden, welche bei Verstössen Sanktionen verhängen kann.

Kommentare zu konkreten Artikeln der VSoTr

Art. 4 und 5 bezüglich begründeter Verdacht auf Kinderarbeit

Artikel 4 und 5 legen fest, dass Unternehmen einer Sorgfaltspflicht im Bereich Kinderarbeit nur nachkommen müssen, wenn ein «begründeter Verdacht auf Kinderarbeit» besteht. Diese Herangehensweise ist nicht logisch und bietet einen falschen Anreiz. Nur Unternehmen, die ohnehin für dieses Thema sensibilisiert sind, sind so dem Gesetz unterstellt. Solche hingegen, welche keine Prozesse zu möglichen Fällen von Kinderarbeit anwenden, werden zu keiner Verhaltensänderung motiviert. Damit es nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung kommt und Fälle von Kinderarbeit möglichst vermieden werden, sollten daher alle Unternehmen Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten im Bereich Kinderarbeit nachkommen. Dies soll auch für sämtliche Sektoren gelten.

Art. 4 bezüglich Ausnahmen von KMUs von den Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten im Bereich Kinderarbeit

Kleinere und mittlere Unternehmen mit hohen Risiken im Bereich Kinderarbeit und Exponierung gegenüber Risikoländern gemäss dem UNICEF-Index «Children's Rights in the Workplace» sollten nicht von der Sorgfaltspflicht ausgenommen werden. Damit würde die Schweiz der internationalen Entwicklung Rechnung tragen. So umfasst insbesondere der momentan innerhalb der EU diskutierte Vorschlag für eine Sorgfaltspflicht auch KMUs, welche in Hochrisikosektoren aktiv sind. Ein risikobasierter Ansatz wird auch von den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gefordert und ist somit dem Kriterium der Unternehmensgrösse vorzuziehen, gerade weil auch KMUs in den risikoreichen Textil-, Rohstoff- und Ernährungssektoren tätig sind. Die niederländische Gesetzgebung, welche als Vorbild für den Teil zur Kinderarbeit gedient hat, wendet keine Schwellenwerte an, welche zu einer Ausnahme führen könnten. Dies sollte auch für die Schweiz gelten.

Art. 5 bezüglich Ausnahmen für Unternehmen mit geringen Risiken

Laut erläuterndem Bericht zur VSoTr ist der Ausgangspunkt für die in Artikel 5 vorgesehene Risikoprüfung das Produktionsland gemäss Herkunftsangabe der bezogenen Produkte oder Dienstleistungen («Made in»-Ansatz). Dies ist ungenügend, weil so nur die direkten Lieferanten berücksichtigt werden und nicht die gesamte Lieferkette.

Art. 6 bezüglich Anwendung internationaler Standards als Grundlage zur Festlegung von Sorgfaltspflichten und ganzheitliche Vision der Menschenrechte

Artikel 6 könnte so ausgelegt werden, dass sich einzelne internationale Standards selektiv und nach Wahl anwenden lassen. Dies widerspricht ihrem eigentlichen Sinn, unterschiedliche Sorgfaltsaspekte gesamtheitlich anzuwenden. Bei der Einführung einer Gesetzgebung sollen internationale Standards gerade der Konkretisierung von Pflichten dienen und nicht diese ersetzen oder sogar als Basis einer Pflichtentbindung herangezogen werden. Es genügt nicht, dass ein Unternehmen bloss ein «Regelwerk nennt», sondern es muss im Vorfeld eindeutig gesetzlich festgelegte Sorgfaltspflichten systematisch anwenden und darüber öffentlich und regelmässig Bericht erstatten.

Art. 7, Abs. 1, Bst. e und Art. 8, Abs. 1, Bst. e bezüglich Beschwerde- und Abhilfemechanismen

Die UN-Leitlinien und die OECD-Leitsätze bezeichnen Beschwerde- und Abhilfemechanismen als wesentlich und legen diesbezüglich verschiedene Anforderungen und Kriterien fest¹². Es genügt also nicht, dass «Bedenken (...) gemeldet werden können» - die betreffenden Artikel der VSoTr sollen auch das Vorgehen für die Abhilfe definieren. Dies ist umso wichtiger, da es in der vorliegenden Verordnung zu den Sorgfaltspflichten keinen staatlichen Durchsetzungs- oder Sanktionsmechanismus gibt.

Damit der Beschwerdemechanismus allen betroffenen Parteien offensteht, sollen auch Lieferanten über solche Mechanismen verfügen. Entsprechende Verstösse sollen auf allen Ebenen rückgekoppelt in das Risikomanagement einfließen und so effektiv zu einer Verbesserung führen.

¹² [Prinzipien 29 bis 31 der UN Guiding Principles on Business and Human Rights](#)

Bezüglich der eigentlichen Funktionsweise dieser Mechanismen, empfehlen wir, die erfassten Daten in anonymisierter, zusammengefasster Form jährlich zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung soll obligatorisch sein und eine Übersicht geben über die Anzahl der eingegangenen Beschwerden sowie eine Aufschlüsselung (beispielsweise: Anzahl begründeter/nicht begründeter Beschwerden; Anzahl noch ausstehender und Anzahl gelöster Beschwerden). Eine Auswahl von zwei bis drei Beispielen für festgestellte Verstöße und ergriffene Massnahmen hat sich international als «best practice» erwiesen¹³ und ist Bestandteil der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Konkret soll der Aspekt der Abhilfe für die Geschädigten bei bestätigten Verstößen miteinbezogen werden. Die Form der Wiedergutmachung ist variabel, da sie Sache des Unternehmens ist, und erfordert die Zusammenarbeit auf Augenhöhe mit den Geschädigten.

Art. 7, Abs. 2, Bst. a und Art. 8, Abs. 2 bezüglich Kontrollen vor Ort

Wir unterstützen «Vor-Ort-Kontrollen» in der vorgelagerten Lieferkette, da sie entscheidend für die effektive Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht sind, insbesondere in Konflikt- und Hochrisikogebieten. Die VSoTr sollte explizit festlegen, dass solche Kontrollen obligatorisch und mindestens teilweise unangekündigt sind. Weiter sollte festgelegt werden, dass Unternehmen bezüglich der Durchführung dieser Kontrollen Bericht erstatten, etwa ob diese von internen Teams oder einer Drittpartei durchgeführt werden. Insbesondere in Konflikt- und Hochrisikoländern sowie bei neuen Zulieferern mit grossen Liefervolumen ist eine Mischung von angekündigten und unangekündigten Kontrollen vor Ort unumgänglich. Der Effekt der Überraschung bei unangekündigten Kontrollen ist wichtig, da er verhindert, dass gewisse Vorbereitungen getroffen werden können und ein gefälschtes Bild der Situation wiedergegeben wird. Kontrollen vor Ort sollen sowohl im Bereich Mineralien und Metalle wie auch im Bereich Kinderarbeit durchgeführt werden.

Art. 8, Abs. 1, Bst. d bezüglich Lieferkettenpolitik im Bereich Kinderarbeit

Um den internationalen Standards im Bereich Sorgfaltspflicht, etwa der OECD¹⁴, in diesem Bereich zu genügen, sollte die VSoTr mindestens die Elemente aus Art. 7, Abs. 1, Bst. d auch im Bereich der Sorgfaltspflicht zu Kinderarbeit als zwingend festlegen.

Art. 9, Abs. 2, Bst. b und Art. 10, Abs. 2, Bst. b bezüglich Veröffentlichung der Lieferantenliste

Die VSoTr sollte die Veröffentlichung der Lieferantenliste als obligatorisch definieren. Transparenz im Bereich der Lieferkette ermöglicht den Unternehmen den Aufbau von Vertrauen sowohl bei ihren Lieferanten als auch bei ihren weiteren Anspruchsgruppen entlang der Wertschöpfungsketten (Behörden, lokale Gemeinschaften, Zivilgesellschaft etc.). Diese Praxis dient ausserdem als Frühwarnsystem bei allfälligen Missständen, da klar ist, an welche beziehende Unternehmung man sich richten kann. Aus diesen Gründen ist die Publikation von Lieferantenlisten zunehmend Standardpraxis der Unternehmen¹⁵. Wo für Unternehmen noch keine Übersicht über die vollständige Lieferantenliste besteht, sollte der Prozentsatz der veröffentlichten Lieferanten jährlich ansteigen.

¹³ Zum Beispiel [Jahresbericht 2020 Nokia, S. 74](#)

¹⁴ <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf> (Seite 21)

¹⁵ <https://www.nestle.com/supply-chain-disclosure>