



27.03.2013

Grundlagenbericht Rohstoffe

Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat

Executive Summary

Die Schweiz ist traditionell ein weltweit bedeutender Handelsplatz für Rohstoffe, dessen Bedeutung im letzten Jahrzehnt markant zugenommen hat. Aufgrund des zunehmenden öffentlichen Interesses an der Rohstoffbranche und der innen- und aussenpolitischen Bedeutung des Themas haben das EDA, EFD und WBF den Bundesrat im Frühjahr 2012 über ihre Absicht informiert – unter Einbezug der betroffenen Ämter aller Departemente – zu Handen des Bundesrates das vorhandene Wissen in der Bundesverwaltung zur Rohstoffthematik zusammenzutragen, damit verbundene Herausforderungen darzustellen und Empfehlungen aufzuzeigen.¹ Zahlreiche Themenfelder betreffen dabei nicht den Rohstoffsektor allein. Weiter hält der Bericht fest, dass die Schweiz in der Regel keine spezifisch auf einzelne Sektoren ausgerichtete Wirtschaftspolitik betreibt, sondern ihre Politik für Rahmenbedingungen für den gesamten Wirtschaftsstandort, einschliesslich den Rohstoffsektor und den von ihm betroffenen Menschen im In- und Ausland ausrichtet.

Der vorliegende Bericht unterstreicht die grosse volkswirtschaftliche und finanzpolitische Bedeutung der Rohstoffbranche für die Schweiz. Die Schweiz ist für einzelne Rohstoffe – wie beispielsweise Rohöl – der weltweit grösste Handelsplatz. Gemäss Schätzungen sind gegen 500 Unternehmen und rund 10'000 Mitarbeitende im Rohstoffhandelsgeschäft tätig, welches neben dem Handel auch das Frachtgeschäft, die Handelsfinanzierung und die Inspektion und Warenprüfung umfasst. Der Rohstoffcluster trägt rund 3,5% zum Schweizer BIP bei.

Der Grund für die bedeutende Stellung der Schweiz im weltweiten Rohstoffhandel liegt in der langen Tradition dieses Sektors hierzulande und dem für Unternehmen *aller* Sektoren günstigen Umfeld. Dieses zeichnet sich ebenso durch stabile und vorhersagbare politische, ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen aus wie durch eine konkurrenzfähige Unternehmensbesteuerung und eine unternehmerfreundliche Regulierung. Neben weiteren Standortfaktoren wie gut ausgebildeten Arbeitskräften oder der hohen Lebensqualität trägt das hoch entwickelte und stabile Finanzsystem zur Attraktivität des Rohstoffhandelsplatzes Schweiz bei. Rohstoffhändler sind für die Absicherung von Risiken und die Handelsfinanzierung auf einen leistungsfähigen Finanzsektor angewiesen. Ein starker Rohstoffhandelsplatz stellt umgekehrt für die Anbieter von Finanzdienstleistungen eine Diversifizierungsmöglichkeit zu ihrer übrigen Geschäftstätigkeit dar.

¹ Im vorliegenden Bericht wird die Versorgungssicherheit der Schweiz mit Rohstoffen nicht behandelt, da zu dieser Thematik bereits verschiedene Berichte in Erfüllung parlamentarischer Vorstösse verfasst wurden.

Mit ihrer bedeutenden Stellung im Rohstoffhandel gehen für die Schweiz verschiedene Herausforderungen einher. Der Wirtschaftsstandort Schweiz steht auch in Bezug auf den Rohstoffsektor in einem starken internationalen Wettbewerb v.a. mit Singapur, Dubai (Vereinigte Arabische Emirate), China (insbesondere Hongkong), den USA, Grossbritannien und den Niederlanden. Aufstrebende Standorte haben sich gegenüber der Schweiz besonders in den Bereichen Besteuerung und regulatorisch bedingter Kosten attraktiv positioniert und befinden sich auf aktiver Werbetour. Generelle Abwanderungstendenzen sind derzeit nicht auszumachen, vieles wird aber davon abhängen, ob es der Schweiz gelingt, auch in Zukunft einen konkurrenzfähigen rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmen bereitzustellen. Somit ist die Schweiz herausgefordert, ihre attraktiven und verlässlichen Rahmenbedingungen – einschliesslich einer wettbewerbsfähigen Besteuerung und eines effizienten Finanzplatzes – zu erhalten und zu stärken.

Die Schweiz hat ein strategisches Interesse, die nachhaltige Entwicklung auch dieses Sektors zu unterstützen. Rohstoffe sind strategische Güter und der wachsende Handel mit Rohstoffen verleiht der Schweiz Impulse für den Arbeitsmarkt und die Steuereinnahmen. Mit der zunehmenden Bedeutung dieser Branche gehen weitere ernst zu nehmende Herausforderungen einher, u.a. in Bezug auf die Menschenrechte und Umweltsituation in rohstoffexportierenden Ländern, die Korruptionsbekämpfung sowie dem Phänomen des „Rohstoff-Fluchs“ in Entwicklungsländern. Mit diesen Herausforderungen können auch Reputationsrisiken für einzelne Unternehmen sowie für die Schweiz als Land verbunden sein, v.a. dann wenn das Verhalten von in der Schweiz domizilierten Unternehmen von der Schweiz vertretenen und unterstützten Positionen im Bereich der Entwicklungspolitik, Friedensförderung, Menschenrechte sowie Sozial- und Umweltstandards entgegenlaufen sollte.

Mit all diesen Aspekten und den damit verbundenen Fragen u.a. solche zu Transparenz bei Produkte- und Finanzflüssen sowie Besteuerungs- und Aufsichtsfragen gilt es sich im Rahmen laufender finanz-, wirtschafts-, aussen- und entwicklungspolitischer Bestrebungen konstruktiv und mit der erforderlichen Differenziertheit auseinanderzusetzen und Lösungsvorschläge in den international relevanten Gremien aktiv einzubringen. Dabei müssen Rohstoffhandel und Rohstoffförderung differenziert betrachtet werden, auch wenn verschiedene Unternehmen Aktivitäten in beiden Bereichen haben. Der Bundesrat erwartet von allen in oder aus der Schweiz operierenden Unternehmen ein integriertes und verantwortungsvolles Verhalten in Bezug auf die Einhaltung von Menschenrechten sowie von Umwelt- und Sozialstandards im In- und Ausland. Vor allem in fragilen Staaten mit mangelhafter Gouvernanz sind Bevölkerung und Wirtschaft bei Nichteinhaltung internationaler Standards besonders betroffen.

Der vorliegende Bericht nimmt unter Berücksichtigung laufender internationaler Entwicklungen eine Auslegeordnung über das Engagement der Schweiz und über den aktuellen Stand der in der Schweiz geltenden Regelungen vor.

Bei der Finanzmarktregulierung wurde die Ausarbeitung neuer gesetzlicher Regelungen für den ausserbörslichen Handel von Derivaten in Angriff genommen. Diese Reformen werden entsprechend den internationalen Standards der G20 und des Financial Stability Boards (FSB) die Transparenz im Derivatehandel – darunter auch jenen mit Rohstoffderivaten – erhöhen. Zudem erfüllt die Schweiz bereits heute mehrheitlich die Prinzipien der International Organization of Securities Commissions (IOSCO) zur Regulierung und Überwachung der Märkte für Rohstoffderivate.

Im Bereich der Geldwäschereibekämpfung setzt die Schweiz die Standards der Groupe d'action financière (GAFI) um. Aufgrund der Revision der GAFI-Empfehlungen, welche 2012 verabschiedet wurde, beabsichtigt die Schweiz, ihr Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung zu stärken. Die entsprechende Vernehmlassungsvorlage wurde vom Bundesrat am 27.02.2013 verabschiedet.

In ihrer Sanktionspolitik folgt die Schweiz den Beschlüssen des UNO-Sicherheitsrates. Darüber hinaus hat sich die Schweiz seit 1998 in praktisch allen bedeutenden Fällen den von der EU erlassenen Sanktionsmassnahmen angeschlossen. Sanktionsmassnahmen im Rohstoffbereich

stellen ein wichtiges wirtschaftliches Druckmittel gegen Staaten bzw. Regimes dar, weil damit eine wichtige Einnahmequelle des sanktionierten Staates unterbunden wird.

Im Bereich der Finanzflüsse zwischen rohstofffördernden Unternehmen und staatliche Stellen begrüsst der Bundesrat eine grössere Transparenz. Deshalb beteiligt er sich aktiv an der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) und fördert damit die Offenlegung solcher Zahlungen. Des Weiteren verfolgt er die entsprechenden internationalen Entwicklungen und die Regulierungsvorhaben in den USA (Dodd-Frank-Act) und der EU (Rechnungslegung- und Transparenzrichtlinien) aufmerksam.

Ein wichtiges Element im internationalen Standortwettbewerb, wenn auch nicht das einzige, ist nebst der Höhe des anwendbaren Steuersatzes auch die Ausgestaltung der Steuerregimes. Einige in der Schweiz bestehende Unternehmenssteuerregimes werden durch die EU kritisiert, weil sie in- und ausländische Erträge unterschiedlich behandeln. Im Rahmen der laufenden Unternehmenssteuerreform III und dem Dialog mit der EU über Unternehmenssteuerregimes verfolgt die Schweiz das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandortes zu festigen, den Haushalten von Bund und Kantonen Rechnung zu tragen sowie die internationale Akzeptanz des Schweizer Steuersystems zu erhöhen.

Global tätige Rohstoffkonzerne stehen – wie andere multinationale Unternehmen – mitunter in der Kritik, mit einer entsprechenden Ausgestaltung ihrer Konzern- und Verrechnungspreisstrukturen Steuersubstrat in Länder mit einer tiefen Besteuerung zu verlagern. Mit dem Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) und Steuerinformationsabkommen (Tax Information Exchange Agreement, TIEA) unterstützt die Schweiz Entwicklungs- und Schwellenländer, gegen eine missbräuchliche Ausgestaltung von Verrechnungspreisstrukturen vorgehen zu können.

Die im Rohstoffsektor beteiligten Akteure tragen in ihrem Handeln angesichts eines oft fragilen Umfelds eine besondere Verantwortung beispielsweise zur Respektierung von Menschenrechten, zur Vermeidung von Korruption und zum Schutz der Umwelt. Obwohl die Hauptverantwortung für die Einhaltung von Gesetzen und Standards grundsätzlich beim rohstoffabbauenden Gaststaat selbst liegt, wächst international die Einsicht, dass mit der Globalisierung und der zunehmenden Bedeutung privater Akteure zusätzliche Lösungen erforderlich sein können. Fragile und konfliktbetroffene Staaten verfügen dazu alleine oft über nicht genügend Kapazitäten.

Die Schweiz fördert deshalb aktiv die Entwicklung und Umsetzung internationaler Initiativen und Standards und unterstützt verschiedene Instrumente zur Förderung einer verantwortungsvollen Unternehmensführung. Von international tätigen Unternehmen wird erwartet, dass sie neben der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben im In- und Ausland auch Sorgfaltspflichten im Sinne der Corporate Social Responsibility wahrnehmen. Mit ihrem entwicklungspolitischen Engagement trägt die Schweiz zudem zur Stärkung der Gouvernanz von rohstofffördernden Gaststaaten bei. Zentrale Handlungsfelder sind dabei insbesondere die Stärkung demokratischer, juristischer und steuerpolitischer Kapazitäten in den Gaststaaten sowie bessere Standards bei der Transparenz und Rechenschaftspflicht.

Bezüglich der aktuellen Rechtslage im Kontext multinationaler Unternehmensaktivitäten lässt sich festhalten, dass eine Klage vor schweizerischen Gerichten gegen Muttergesellschaften mit Sitz in der Schweiz wegen im Ausland durch ausländische Tochterunternehmen oder Zulieferer begangener Handlungen u.a. aufgrund des Territorialitätsprinzips nur beschränkt möglich ist. Das schweizerische Prozessrecht beruht im Bereich der unerlaubten Handlungen auf dem international anerkannten Grundsatz, dass stets das Gericht zuständig sein soll, das den engsten Bezug zum Sachverhalt aufweist und diesen deshalb auch am besten beurteilen kann.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Schweiz bereits viel zur Gewährleistung eines sowohl wettbewerbsfähigen als auch integeren Wirtschaftsstandortes einschliesslich des Rohstoffhandelsplatzes unternimmt. Gleichzeitig gibt es Bereiche, in welchen das Engagement noch verstärkt werden kann und soll. Auf Basis der vorgenommenen Auslegeordnung hat der Bundesrat die 17 Empfehlungen in den Schlussfolgerungen (siehe Kapitel 6) gutgeheissen.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Rohstoffsektor und insbesondere der Rohstoffhandel hat sich zu einem bedeutsamen Wirtschaftszweig der Schweiz entwickelt, welcher einen zunehmend wichtigen Beitrag zu Wertschöpfung, Arbeitsplätzen und Steuererträgen leistet. Die Schweiz ist weltweit einer der wichtigsten Rohstoffhandelsplätze. Ein gut organisierter Rohstoffhandel trägt auf globaler Ebene zu einer effizienten und nachhaltigen Allokation von Rohstoffen bei.

Mit dieser zentralen Stellung im Rohstoffhandel gehen für die Schweiz naturgemäss auch vielschichtige Herausforderungen einher. Angesichts der hohen Mobilität der Rohstoffunternehmen steht die Schweiz in einem zunehmenden internationalen Standortwettbewerb, der nicht nur mit einzelnen Staaten der EU und den USA, sondern auch mit Singapur, Dubai und weiteren asiatischen Standorten ausgeprägt ist. Die Schweiz ist herausgefordert, ihre attraktiven und verlässlichen Rahmenbedingungen – einschliesslich einer wettbewerbsfähigen Besteuerung und eines effizienten Finanzplatzes – zu erhalten und zu stärken.

Gleichzeitig ist der Rohstoffsektor mit weiteren ernst zu nehmenden Herausforderungen verbunden, darunter die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards in rohstoffexportierenden Ländern sowie Mängel in der Regierungsführung dieser Staaten. Mit diesen Herausforderungen können auch Reputationsrisiken für einzelne Unternehmen sowie für die Schweiz verbunden sein. Mit all diesen Aspekten und den damit verbundenen Fragen u.a. solche zu Transparenz bei Produkte- und Finanzflüssen, Besteuerungs- und Aufsichtsfragen gilt es sich im Rahmen laufender finanz-, wirtschafts-, aussen- und entwicklungspolitischer Bestrebungen konstruktiv und mit der erforderlichen Differenziertheit auseinanderzusetzen. Dabei müssen Rohstoffhandel und Rohstoffförderung differenziert betrachtet werden, auch wenn verschiedene Konzerne Aktivitäten in beiden Bereichen haben. Der Bundesrat erwartet von allen in oder aus der Schweiz operierenden Unternehmen ein integriertes und verantwortungsvolles Verhalten in Bezug auf die Einhaltung von Menschenrechten, Umwelt- und Sozialstandards im In- und Ausland. Vor allem in fragilen Staaten mit mangelhafter Gouvernanz sind Bevölkerung und Wirtschaft bei Nichteinhaltung internationaler Standards besonders betroffen.

Wie im vorliegenden Bericht dargestellt wird, unternimmt die Schweiz viel zur Gewährleistung eines sowohl wettbewerbsfähigen als auch integrierten Wirtschaftsstandortes einschliesslich Rohstoffhandelsplatz. Mit Ausnahme einiger spezifisch auf den Rohstoffsektor ausgerichteter Initiativen erfolgt dies mittels der Gestaltung genereller Rahmenbedingungen für Unternehmen, da die Schweiz in der Regel keine sektorielle Wirtschaftspolitik betreibt. Des Weiteren engagiert sich die Schweiz bereits heute in internationalen Gremien, welche sich u.a. mit Rohstofffragen beschäftigen, so etwa in der OECD, der Weltbank, dem IWF, im Financial Stability Board oder im Dialog mit der G20, um die eigenen Interessen effizient und kohärent zu vertreten. Dennoch gibt es Bereiche, in welchen das Engagement verstärkt werden kann und soll. Daraus lassen sich die nachfolgend dargelegten Empfehlungen ableiten.

Standortattraktivität

Im Zusammenhang mit dem Rohstoffsektor kommt, unter Berücksichtigung anderer staatlicher Ziele, der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, der Sicherung und Verbesserung des Marktzutritts, der Verbesserung der Krisenresistenz und der Sicherstellung der Integrität des Finanzplatzes eine grosse Bedeutung zu.

Empfehlung 1: Die Schweiz soll weiterhin für attraktive und verlässliche politische, ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen sorgen, die dem gesamten Wirtschaftsstandort und damit auch dem Rohstoffsektor zugutekommen. Ziel ist, die bedeutende Stellung der Schweiz als wettbewerbsfähigen, transparenten und sozial verantwortlichen Handelsplatz zu wahren und die massgeblichen Beiträge der Rohstoffunternehmen zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung nachhaltig zu sichern. Im Rahmen des Dialogs mit der EU zu Fragen der Unternehmensbesteuerung gilt es eine Lösung zu finden, welche die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandortes festigt, die Finanzhaushalte von Kantonen und Bund im Lot behält und gleichzeitig die internationale Akzeptanz erhöht.

Empfehlung 2: Die Schweiz soll grundsätzlich multilaterale Standards im Rohstoffsektor umsetzen. Bei der Einführung von Regulierungen ist darauf zu achten, dass sie multilateral abgestimmt sind, damit für Schweizer Unternehmen keine nachteiligen Rahmenbedingungen im Vergleich zu anderen relevanten Standorten geschaffen werden. Auf internationaler Ebene soll sich die Schweiz sowohl bei der Ausarbeitung als auch bei der Umsetzung von Regulierungsstandards für weltweit gleichlange Spiessie (level playing field) einsetzen.

Transparenz

Im Bereich der Finanzmarktregulierung wurden einschlägige internationale Standards bereits umgesetzt und entsprechende Reformen in Angriff genommen. So wird die vom Bundesrat lancierte Reform der Märkte für ausserbörslich gehandelte Derivate die Transparenz im Derivatehandel – darunter auch jenen mit Rohstoffderivaten – erhöhen. Bereits heute erfüllt die Schweiz die meisten Prinzipien der IOSCO zur Regulierung und Überwachung der Märkte für Rohstoffderivate. Solange Händler von physischen Rohstoffen Eigenhandel mit Derivaten betreiben, wird eine Bewilligungspflicht als Effektenhändler als nicht zielführend und sachgerecht erachtet.

Empfehlung 3: In Bezug auf die Prinzipien der IOSCO zur Regulierung und Überwachung der Märkte für Rohstoffderivate soll das EFD in Zusammenarbeit mit der FINMA den allfälligen Handlungsbedarf analysieren. Die Erkenntnisse sollen soweit möglich im Rahmen der laufenden Revision im Bereich ausserbörslich gehandelter Derivate (OTC-Derivate) berücksichtigt werden. Bei der Umsetzung der Reformen der OTC-Derivatemärkte ist darauf zu achten, dass Absicherungsgeschäfte der Rohstoffhändler möglichst nicht erschwert werden und dass Schweizer Rohstoffunternehmen keine wirtschaftlichen Nachteile gegenüber jenen in der EU oder den USA auferlegt werden.

Der Bundesrat lehnt den Zufluss rechtswidrig (*illicit*) erworbener Gelder in die Schweiz ab und tritt ihm mit einem breit gefächerten Instrumentarium entgegen. Dazu gehören Massnahmen zur Bekämpfung (a) der Geldwäscherei, (b) der Steuerdelikte, (c) der Korruption; (d) zur Rückerstattung gestohlener Vermögenswerte politisch exponierter Personen an die Ursprungsländer. Im Bereich der Geldwäschereibekämpfung setzt die Schweiz die internationalen Standards um und geht dabei teilweise weiter als andere Länder. Rohstoffhändler, soweit als Finanzintermediäre (Kundenhändler) tätig, sind bereits heute dem Geldwäschereigesetz unterstellt.

Empfehlung 4: Das Dispositiv zur Bekämpfung von illegalen Finanzflüssen soll regelmässig überprüft und gegebenenfalls aufgrund neuer Risiken, die sich auch aus rechtswidrig erworbenen Gelder aus dem Rohstoffgeschäft ergeben können, angepasst werden. Im Rahmen der laufenden Revision zur Umsetzung der überarbeiteten GAFI-Empfehlungen werden Massnahmen zur weiteren Stärkung des Dispositivs zur Geldwäschereibekämpfung vorgeschlagen, die dazu beitragen, auch im Rohstoffsektor den Missbrauch für Geldwäscherei zu verhindern.

Die Schweiz fühlt sich den Prinzipien der fairen Steuerpraktiken zwischen Staaten verpflichtet. Sie lehnt Steuerflucht und Steuervermeidung ab und beteiligt sich an der internationalen steuerpolitischen Diskussion über die Frage der Aushöhlung der Bemessungsgrundlage und Gewinnverschiebung (BEPS).

Empfehlung 5: Die Schweiz soll die Diskussion in der OECD über Möglichkeiten zur Eindämmung von Steuervermeidung aktiv unterstützen sowie die Umsetzung der Resultate in der Schweiz prüfen. Wichtig ist dabei auch, dass fundamentale Rechtsprinzipien eingehalten werden und gleich lange Spiessie im Steuer- und Subventionswettbewerb gewährleistet sind.

Bezüglich der Transparenz der physischen Rohstoffmärkte hat die G20 Initiativen wie die Joint Organisations Data Initiative Oil (JODI Oil), das Agricultural Market Information System (AMIS) oder jene zur Verbesserung der Funktion von Oil Price Reporting Agencies lanciert.

Empfehlung 6: Die Initiativen der G20 zur Erhöhung der Transparenz über Preise und Volumen in den physischen Rohstoffmärkten sind in multilateralen Foren zu unterstützen.

Eine verbesserte Transparenz von Finanzflüssen rohstofffördernder Unternehmen an Regierungen ist zu begrüßen. Aus diesem Grund beteiligt sich die Schweiz aktiv an der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Stärken der EITI sind, dass der Standard gemeinsam von NGOs, Unternehmen und Regierungen entwickelt wird, was seine Anwendbarkeit und Nachhaltigkeit fördert, und dass nicht nur von den Unternehmen, sondern auch von den Staaten mehr Transparenz verlangt wird. Dieser Ansatz gewährleistet zudem gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle in einem Förderland tätigen Unternehmen.

Empfehlung 7: Die Schweiz soll ihr Engagement für die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) verstärken und sich für eine stärkere Wirkung der EITI einsetzen. Insbesondere soll sie die Vorschläge zur Reform der EITI, die zur Zeit zur Diskussion stehen, grundsätzlich unterstützen. Dies betrifft u.a. einerseits die Berichterstattung der Finanzaufflüsse auf Projektebene und der Verkäufe von nationalen Ölgesellschaften an (auch in der Schweiz ansässige) Handelsunternehmen. Andererseits soll, unter Beachtung kommerziell empfindlicher Informationen, mit der Offenlegung der Förderverträge zwischen Regierungen und Rohstoffkonzernen die Vertragstransparenz gefördert werden.

Empfehlung 8: Die Auswirkungen einer allfälligen Einführung von Transparenzvorschriften – analog zu jenen der USA und der EU – auf den Schweizer Rohstoffsektor sollen abgeklärt und die Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage geprüft werden. Zudem soll sich die Schweiz international für einen globalen Standard einsetzen, der für alle in der Rohstoffextraktion tätigen Unternehmen möglichst dieselben, klar verständlichen Transparenzbestimmungen vorsieht.

Ebenfalls sind international Bestrebungen im Gang, die Transparenz von Produktflüssen zu erhöhen. Damit soll verhindert werden, dass Produkte, welche unter Missachtung von Menschenrechten oder Umweltstandards gefördert werden oder der Finanzierung von Konflikten dienen, in den Wirtschaftskreislauf gelangen. Die Schweiz hat beispielsweise 2003 den Kimberley Prozess mit gegründet, welcher zum Ziel hat, Konfliktdiamanten aus dem internationalen Handel zu eliminieren.

Beim Goldhandel, wo im Gegensatz zum Transithandel Gold physisch in die Schweiz gelangt, ist der Bundesrat bereit, eine künftige Aufschlüsselung der Aussenhandelsstatistik nach Ländern zu prüfen. Eine Arbeitsgruppe unter Leitung des EFD bzw. der eidgenössischen Zollverwaltung wird dazu Vorschläge erarbeiten.

Empfehlung 9: Die Schweiz soll sich weiterhin für multilaterale Initiativen zur Erhöhung der Transparenz von Produktflüssen – wie die OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas – einsetzen und deren Standards umsetzen. Sie soll zudem wie geplant dieses Jahr mit der „Better Gold Initiative“ eine Wertschöpfungskette für fair und nachhaltig abgebautes und gehandeltes Gold lancieren. Die Schweizer Goldhandelsstatistik soll, zur Erhöhung der Transparenz, nach Ländern aufgeschlüsselt werden. Konkrete Vorschläge zur Publikation von Statistiken sind durch die eingesetzte Arbeitsgruppe des EFD zu erarbeiten.

Unternehmensverantwortung und Verantwortung des Staates

Die Unternehmensverantwortung betrifft nicht nur den Rohstoffsektor, sondern alle Unternehmen und insbesondere multinational tätige Unternehmen. In der Rohstoffextraktion aktive Unternehmen sind hier insofern besonders gefordert, als sie oft in politisch instabilen Regionen mit schwacher Rechtsstaatlichkeit tätig sind. Zur Förderung der Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards unterstützt die Schweiz u.a. die UNO Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen oder die „Voluntary Principles on Security and Human Rights“ und setzt sich aktiv dafür ein, dass diese sowohl von der Schweiz als auch

von Unternehmen und den anderen Staaten umgesetzt werden. Im Zuge der Umsetzung der im Jahr 2011 erfolgten Aktualisierung der OECD-Leitsätze ist der Bundesrat daran, den Nationalen Kontaktpunkt (NKP) durch eine Reorganisation bei den Interessengruppen und innerhalb der Bundesverwaltung stärker abzustützen sowie die Vermittlungstätigkeit wirkungsvoller zu gestalten. Das EDA und das WBF lancierten 2012 zudem einen Mehrparteiendialog mit NGOs, Unternehmen, und wissenschaftlichen Institutionen bezüglich einer Umsetzung der UNO Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte. Ende 2012 beauftragte der Nationalrat zudem den Bundesrat, einen Bericht zur Umsetzung dieser UNO Leitlinien vorzulegen.

Empfehlung 10: Die Schweiz soll ihr Engagement zur Förderung der verantwortungsvollen Unternehmensführung weiterführen und den Mehrparteiendialog des EDA und des WBF zu den UNO Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte intensivieren. In Erfüllung des Postulats von Graffenried "Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz" (12.3503) sollen eine Bestandesaufnahme durchgeführt, die bestehenden Lücken ermittelt und die notwendigen Massnahmen zur Umsetzung der UNO-Leitlinien definiert werden. Schweizer Unternehmen sollen – insbesondere in fragilen Staaten – im Rahmen einer verantwortungsvollen Unternehmensführung menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten beachten und Massnahmen ergreifen, die Risiken minimieren und zur positiven Wahrnehmung der Unternehmen und des Standortes Schweiz beitragen. Die Schweiz soll sich sowohl im Bereich des Rohstoffabbaus, als auch im Bereich des Rohstoffhandels für die Unternehmensverantwortung einsetzen.

Empfehlung 11: Eine Arbeitsgruppe soll mit Vertretern der betroffenen Akteure (namentlich der Kantone, sowie der Unternehmen und der NGOs) Vorschläge für Standards (inklusive Umsetzungsmechanismen) im Bereich Corporate Social Responsibility für den Rohstoffhandel erarbeiten. Auf der Basis dieser Vorschläge soll die Eingabe von Initiativen und internationalen Richtlinien in den geeigneten internationalen Gremien geprüft werden, welche namentlich auch den ökologischen Auswirkungen Rechnung tragen.

Ein von der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (Postulat 12.3980) geforderter rechtsvergleichender Bericht soll zudem darlegen, ob und ggf. wie in verschiedenen mit der Schweiz vergleichbaren Staaten Verwaltungsratsmitglieder gesetzlich verpflichtet sind, bei Auslandsaktivitäten ihres Konzerns Sorgfaltspflichten bezüglich Menschenrechte und Umwelt wahrzunehmen. Auf der Basis dieser rechtsvergleichenden Studie sollen für die Schweiz geeignete Lösungen aufgezeigt werden. Dies in Koordination mit andern Staaten und mit internationalen Organisationen.

Empfehlung 12: Auf Basis des rechtsvergleichenden Berichts (12.3980 Po. APK-N) soll geprüft werden, ob im Lichte des internationalen Umfelds in Bezug auf die schweizerische Gesetzgebung ein Handlungsbedarf besteht.

Entwicklungspolitik

Neben den weiter oben erwähnten Initiativen (EITI, Better Gold) unterstützt die Schweiz im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit Entwicklungs- und Transitionsländer auch im Bestreben, deren Rahmenbedingungen zu verbessern und Kapazitäten in der Regierungsführung zu erhöhen. Dies ist zentral, um rohstoffreichen Entwicklungsländern eine bessere Nutzung ihres Potenzials zu ermöglichen; die Bemühungen umfassen die Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen und demokratischer Kontrollmechanismen, die Mobilisierung interner Ressourcen und die Förderung effizienter und wirksamer Systeme zur Verwaltung der öffentlichen Finanzen.

Empfehlung 13: Die Schweiz soll ihr bisheriges bilaterales und globales Engagement im Bereich Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit zur Förderung der Guten Regierungsführung weiterführen und gezielt vertiefen, so namentlich in den Bereichen demokratische Kontrollmechanismen, Stärkung der staatlichen Kapazitäten sowie der effizienten Verwaltung von Einnahmen aus dem Rohstoffabbau. Damit werden die rohstofffördernden Staaten grundsätzlich gestärkt, um Risiken wie Geldwäscherei, Korruption, Kapitalflucht oder Steuervermeidung vorzubeugen.

Doppelbesteuerungsabkommen und Verrechnungspreise

Die Schweiz trägt durch den Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) und Steuerinformationsabkommen (TIEA) mit Schwellen- und Entwicklungsländern dazu bei, dass diese Länder gegen eine missbräuchliche Ausgestaltung von Verrechnungspreisen vorgehen können. Diese Abkommen können die Entwicklungsländer unterstützen, interne Ressourcen zu mobilisieren.

Empfehlung 14: Entsprechend der bisherigen Politik des Bundesrates soll der Abschluss von TIEAs mit Entwicklungsländern in Betracht gezogen werden, wobei jedoch bei Vorliegen wirtschaftlicher Interessen und zur Vermeidung von Doppelbesteuerung der Abschluss von DBAs vorzuziehen ist. DBAs und TIEAs entfalten ihre volle Wirkung nur, wenn im Partnerland entsprechende staatliche Kapazitäten bestehen.

Reputationsrisiken

Die grosse wirtschaftliche Bedeutung des Rohstoffsektors hat auch ein gesteigertes öffentliches Interesse mit sich gebracht. Teil der öffentlichen Debatte sind Fragen zu den wirtschaftlichen und politischen Risiken, welche die Präsenz einer grossen Zahl von Rohstoffunternehmen für die Schweiz mit sich bringen können. Die im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen sind wichtige Beiträge zur Verminderung des Reputationsrisikos. Gleichzeitig soll die Schweiz ihr Sensorium für Entwicklungen im Rohstoffbereich weiter ausbauen.

Empfehlung 15: Die Entwicklung sowohl der politischen als auch der medialen öffentlichen Debatte im In- und Ausland sollen weiter verfolgt werden, mit dem Ziel mögliche Risiken für die Reputation oder den Standort Schweiz frühzeitig zu erkennen. Namentlich die Schweizer Vertretungen im Ausland sollen die Fragestellung verstärkt in ihre Berichterstattung einbauen und zur Vertiefung der Informationen beitragen. Zusätzlich sollen Massnahmen getroffen werden, um die Kommunikation über das Engagement der Schweiz zur Wahrung der Integrität und Wettbewerbsfähigkeit des Rohstoffsektors zu stärken.

Dialog mit bundesexternen Akteuren und interdepartementale Plattform

Verschiedene Departemente der Bundesverwaltung stehen in Dialogen einerseits mit den Kantonen und andererseits mit der Branche (Unternehmen und Verbände) und den NGOs bezüglich diverser Aspekte der Rohstoffthematik. In der Bundesverwaltung wurde 2012 eine interdepartementale Plattform zur Erarbeitung von Grundlagen zur Rohstofffragen ins Leben gerufen. Die Umsetzung von Massnahmen sind grösstenteils in bereits laufenden Projekten von verschiedenen Departementen eingebettet und betreffen nicht nur die Rohstoffthematik.

Empfehlung 16: Die Kontakte mit den Kantonen sowie mit der Branche (Unternehmen und Verbände) und den NGOs sollen durch die jeweils zuständigen Departemente weitergeführt und vertieft werden mit dem Ziel, Chancen und Risiken zu erörtern und gemeinsam Lösungsansätze zu diskutieren.

Empfehlung 17: Die interdepartementale Plattform Rohstoffe soll weiter bestehen, um den Informationsfluss innerhalb der Bundesverwaltung sicherzustellen und zu bündeln, im Sinne einer Früherkennung nationale und internationale Entwicklungen zu verfolgen und den Dialog mit den Kantonen sowie mit der Branche und den NGOs zu koordinieren. Sie stellt die Berichterstattung sicher.