



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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	5
2.	Bedeutung der Rohstoffbranche für die Schweiz	6
2.1.	Historische Entwicklung	6
2.2.	Aktuelle Bedeutung	7
2.3.	Verbindung Rohstoffhandel – Finanzsektor	12
3.	Herausforderungen	13
3.1.	Internationaler Standortwettbewerb	13
3.2.	Reputationsrisiken	16
3.3.	Aussenpolitische Aspekte	19
3.4.	Entwicklungspolitische Aspekte	19
4.	Regulierung, Aufsicht und Besteuerung	22
4.1.	Regulatorische Aspekte Handel und Finanzierung	22
4.2.	Geldwäschereibekämpfung	26
4.3.	Sanktionen	27
4.4.	Rechnungslegung	29
4.5.	Unternehmensbesteuerung	32
4.6.	Verrechnungspreise und Doppelbesteuerungsabkommen	33
5.	Unternehmensverantwortung und Verantwortung des Staates	34
5.1.	Unternehmensverantwortung	34
5.1.1.	Hintergrund	34
5.1.2.	Instrumente der verantwortungsvollen Unternehmensführung	37
5.2.	Rechtslage im grenzüberschreitenden Kontext	39
5.2.1.	Zivilrecht	39
5.2.2.	Strafrecht	41
6.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	42
	Abkürzungsverzeichnis	47
	Anhang	48

1. Einleitung

Die Schweiz ist traditionell ein weltweit bedeutender Handelsplatz für Rohstoffe.² In den letzten Jahren hat die Bedeutung der Rohstoffbranche in der Schweiz markant zugenommen. Sie beheimatet einige der weltweit grössten, aber auch eine Vielzahl von kleineren Rohstoffunternehmen, welche alle fast ausschliesslich international tätig sind.

Der Rohstoffhandel, welcher in einem globalen Markt erfolgt, ist nicht nur für die Schweiz, sondern auch weltweit von grosser Bedeutung. Er übernimmt eine wichtige Allokationsfunktion und sorgt dafür, dass Rohstoffe von Ländern mit einem Überschuss zu Ländern mit wenig oder keinen Rohstoffen gelangen. Ein geordneter, gut funktionierender und verantwortungsvoller Rohstoffhandel trägt damit weltweit zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum bei. Die Schweiz mit ihrer Rohstoffbranche leistet dazu einen bedeutenden Beitrag.

Zwei zentrale und voneinander zu unterscheidende Aktivitäten von Rohstoffunternehmen sind der Handel und die Förderung von Rohstoffen. Während sich die einen Unternehmen auf den Handel mit Rohstoffen spezialisieren, konzentrieren sich andere auf die Förderung von Rohstoffen. Es gibt aber auch Unternehmen, welche die gesamte Wertschöpfungskette vom Abbau über den Handel bis zur Weiterverarbeitung oder Veredelung abdecken. In der Schweizer Rohstoffbranche sind eine Mehrheit der Unternehmen Handelshäuser, welche Dienstleistungen innerhalb der gesamten Logistikkette anbieten. Im Umfeld des Rohstoffhandels sind ausserdem zahlreiche Dienstleistungsunternehmen angesiedelt.

Mit der gestiegenen Bedeutung des Rohstoffsektors in der Schweiz erhöht sich das Interesse an dieser Branche und gehen Herausforderungen einher. Die Schweiz steht in einem internationalen Standortwettbewerb und hat zum Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes zu erhalten und zu festigen, auch für den Rohstoffsektor. Gleichzeitig kann die Präsenz grosser Rohstoffunternehmen auch für Fragen der Aussenpolitik und der Reputation der Schweiz relevant sein. Ferner wurden in den letzten Jahren zahlreiche internationale Reformbemühungen im Bereich der Finanzmarktregulierung angestossen, welche auch den Rohstoffsektor betreffen. Ausserdem befinden sich aufgrund der natürlichen weltweiten Verteilung viele, jedoch bei weitem nicht alle, der Rohstoffvorkommen in Ländern mit z.T. schwierigen rechtsstaatlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und grosser Armut breiter Bevölkerungsschichten. Dies kann insbesondere in der Extraktion tätige Unternehmen vor besondere Herausforderungen – beispielsweise bezüglich der Einhaltung von Menschenrechten oder Umweltnormen – stellen, da sie sich an nur unvollständigen rechtlichen Leitlinien orientieren können. Die rohstoffreichen Länder sind ihrerseits mit der grossen Herausforderung konfrontiert, nachhaltig mit ihrem natürlichen Reichtum umzugehen.

Aufgrund des zunehmenden Interesses und der innen- und aussenpolitischen Bedeutung des Themas haben das EDA, EFD und WBF den Bundesrat über ihre Absicht informiert, im Rahmen der interdepartementalen Arbeitsgruppe Rohstoffe unter Einbezug der betroffenen Ämter aller Departemente zuhanden des Bundesrates den vorliegenden Grundlagenbericht zu erarbeiten. Dieser soll dazu dienen, eine Übersicht über die Bedeutung der Rohstoffbranche in der Schweiz zu gewinnen und, ausgehend von einer Analyse des internationalen wirtschaftlichen und politischen Umfelds, die daraus resultierenden Herausforderungen und Schlussfolgerungen für die Schweiz darzustellen. Je nachdem, ob der Handel oder die Förderung von Rohstoffen im Zentrum stehen, können diese unterschiedlich sein. Während Kapitel 2 die wirtschaftliche Bedeutung des Sektors in der Schweiz und Kapitel 3 die aktuellen Herausforderungen (internationaler Standortwettbewerb, Reputationsrisiken, aussenpolitische Aspekte, entwicklungspolitische Aspekte) beschreiben, stellt Kapitel 4 sodann die relevanten Aspekte im Zusammenhang mit dem regulatorischen Umfeld dar. Diese umfassen die Finanzmarktregulierung, die Geldwäschereibe-

² Unter dem Begriff Rohstoffe werden in diesem Bericht Energierohstoffe (wie z.B. Erdöl oder Erdgas), mineralische Rohstoffe (wie z.B. Kupfer, Eisen, Aluminium oder Gold) sowie Agrarrohstoffe (wie z.B. Getreide, Zucker, Kaffee oder Baumwolle) zusammengefasst.

kämpfung, Sanktionen, Rechnungslegungsstandards und steuerliche Aspekte. Das darauf folgende Kapitel 5 beleuchtet die Verantwortung seitens der Unternehmen und des Staates, präsentiert Instrumente der verantwortungsvollen Unternehmensführung und stellt die grenzüberschreitende Rechtslage bezüglich der Verantwortlichkeit der Mutter- für ihre Tochtergesellschaft dar. Kapitel 6 schliesst mit den Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Im Fokus dieses Berichts steht somit die Schweiz als weltweit bedeutender Standort für Rohstoffunternehmen und deren internationalen Aktivitäten sowie die bestehenden Regulierungsmassnahmen auf internationaler und schweizerischer Ebene und deren Entwicklungen. Zweifelsohne gibt es zahlreiche weitere interessante Fragestellungen im Kontext mit Rohstoffen – z.B. der Zusammenhang zwischen der langfristigen Verfügbarkeit von Rohstoffen und dem Wachstum, die Kontinuität der industriellen Produktion auch in Zeiten gestörter Zufuhr oder Aspekte der Ressourceneffizienz.³ Diese und andere mit Rohstoffen verbundenen Grundsatzfragen sind wegen dessen spezifischem Fokus auf die in der Schweiz tätigen Firmen nicht Gegenstand dieses Berichts.

Ebenso gilt es hervorzuheben, dass die Schweiz keine spezifisch auf den Rohstoffsektor ausgerichtete Politik betreibt. Viele der im vorliegenden Bericht besprochenen Themen betreffen somit bei weitem nicht nur den Rohstoffsektor, wie z.B. die Unternehmensbesteuerung, Reformen im Bereich der OTC-Derivate⁴, Unternehmensverantwortung oder entwicklungspolitische Aspekte und sind deshalb in einem grösseren Zusammenhang zu betrachten.

2. Bedeutung der Rohstoffbranche für die Schweiz

2.1. Historische Entwicklung

Das starke Wachstum des Rohstoffsektors in der Schweiz in den letzten Jahren (siehe Kapitel 2.2) lässt häufig vergessen, dass der Transithandel hierzulande eine lange Tradition hat.

Das Rohstoffhandelsgeschäft in der Schweiz geht bis ins 18. Jahrhundert zurück. Einige Firmen, wie das im späten 18. Jahrhundert unter dem Namen Geilinger & Blum gegründete Baumwollhandelsunternehmen Paul Reinhart AG sind heute noch im Handel tätig. Andere gaben ihr Handelsgeschäft auf, nutzen aber das daraus gewonnene Wissen in einem anderen Gebiet. So spezialisierte sich beispielsweise die DKHS Holding AG (DiethelmKellerSiberHegner), welche durch die Fusion von drei Mitte des 19. Jahrhunderts gegründeten Handelsfirmen entstand, als Dienstleister für Marktexansionen in Asien. Wiederum andere Unternehmen, wie z.B. die ebenfalls Mitte des 19. Jahrhunderts entstandenen Handelshäuser Gebrüder Volkart oder André Cie., sind heute reine Beteiligungsgesellschaften (Gebrüder Volkart) oder gingen Konkurs (André Cie.). Deren Aktivitäten wurden von anderen Handelshäusern in der Schweiz übernommen. Ebenfalls zu erwähnen ist die Union Trading Company (UTC), welche im 19. und 20. Jahrhundert zu einer der bedeutendsten Schweizer Handelsgesellschaften aufgestiegen ist, heute aber lediglich noch eine kleine Managementgesellschaft ist.

Während nur wenige der traditionellen Handelshäuser heute noch im Rohstoffhandel tätig sind, kam es seit Beginn des 20. Jahrhunderts zu wichtigen Gründungen oder Ansiedlungen von Unternehmen, die bis heute den Rohstoffsektor der Schweiz prägen. Auffallend dabei ist, dass viele der ausländischen in der Schweiz angesiedelten Rohstoffunternehmen Teile ihres Geschäfts jeweils während oder kurz nach grösseren Krisen in die politisch stabile und neutrale Schweiz ver-

³ Im Rahmen der Aussenwirtschaftsstrategie 2008 und der Beantwortung verschiedener parlamentarischer Vorstösse setzt sich der Bundesrat mit der Versorgungssicherheit eingehend auseinander: Beantwortung Postulat Stadler 08.3237: Bundesrats-Bericht «Nahrungsmittelkrise, Rohstoff- und Ressourcenknappheit»; Zudem existiert eine Rohstoffstrategie des WBF im Bereich der kritischen Rohstoffe (2011). In Ergänzung dazu beantragte der Bundesrat am 22.8.2012 die Annahme des Postulats Schneider-Schneiter (12.3475) "Metalle der Seltenen Erden: Ressourcenstrategie". Das Postulat wurde vom Nationalrat am 28.9.2012 angenommen. Das Bundesamt für Umwelt veröffentlicht ausserdem in regelmässigen Abständen einen Umweltbericht (<http://www.bafu.admin.ch/umwelt/10822/index.html?lang=de>). Im Umweltbericht 2013 (voraussichtliches Publikationsdatum Juni 2013) soll ein besonderes Gewicht auf die Nachfrage von Rohstoffen gelegt werden.

⁴ OTC («Over-the-Counter») Derivate sind ausserbörslich gehandelte Finanzinstrumente.

legten. So verschob z.B. im Jahre 1915, während des Ersten Weltkrieges, die Société Générale de Surveillance (SGS) ihr Hauptquartier nach Genf. Noch heute ist das Unternehmen die weltweit grösste Inspektions- und Zertifizierungsgesellschaft im Rohstoffhandel. Nach dem Zweiten Weltkrieg eröffneten mehrere US-amerikanische Handelsgesellschaften, wie z.B. Cargill, ihre europäische Filiale in der Schweiz, gefolgt von Baumwollhändlern, welche das instabile Ägypten verliessen. Im Zuge der Ölkrise in den 1970er Jahren liessen sich die ersten Ölhändler, darunter Vitol, in der Schweiz nieder. Nach Ende des Kalten Krieges folgten weitere Ölhändler wie z.B. Trafigura oder in jüngerer Zeit die russischen Unternehmen Litasco und Gunvor.

Der Schweizer Rohstoffsektor wuchs in den letzten Jahrzehnten aber nicht nur durch die Niederlassung grosser ausländischer Handelshäuser, welche eine Filiale oder ihr europäisches oder internationales Hauptquartier in der Schweiz eröffneten. Gleichzeitig entstanden in der Schweiz auch zahlreiche neue Rohstoffunternehmen, welche bis heute präsent sind. Einige davon haben sich unter anderem durch Zukäufe zu globalen Grosskonzernen entwickelt. So wurde im Jahr 1926 von Privatbanken die Südelektra AG zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten gegründet, aus welcher 1999 das Unternehmen Xstrata hervorging. 1974 gründete Marc Rich die Marc Rich + Co AG, welche nach seinem Abgang 1994 in Glencore umbenannt wurde. Mercuria, 2004 von Rohstoffhändlern gegründet, gehört heute bereits zu den grössten Ölhandelsfirmen weltweit.

Neben diesen grossen Rohstoffunternehmen gibt es auch eine Vielzahl von kleinen Händlern. Zusätzlich bestehen zahlreiche Unternehmen, welche selbst nicht im Handel tätig sind, aber für den Handel unentbehrliche Dienstleistungen anbieten. Daraus entwickelte sich ein vielfältiger Cluster von im Rohstoffhandel und dessen Umfeld tätigen Unternehmen, welcher nebst den Handelshäusern Banken, die sich auf die Finanzierung des Handels spezialisiert haben, Wareninspektionsfirmen, Reedereien, Versicherungen, Anwaltskanzleien, Treuhänder und Berater umfasst.

2.2. Aktuelle Bedeutung

Volkswirtschaftliche Bedeutung

Die Schweiz hat sich, wie in Kapitel 2.1 beschrieben, weltweit zu einem der wichtigsten Zentren des internationalen Rohstoffhandels entwickelt. In verschiedenen Regionen, insbesondere in Genf und in Zug, aber auch in Lugano haben sich eigentliche Rohstoff-Cluster herausgebildet.

Eine Annäherung an die volkswirtschaftliche Bedeutung bieten die Daten zum Transithandel, welcher in der Schweiz grösstenteils aus Handel mit Rohstoffen besteht (2011: 94%).⁵ Rund drei Fünftel entfallen dabei auf den Handel mit Energierohstoffen (2011: 59%), ein Fünftel auf Metalle und Mineralien (2011: 20%) und etwa ein Sechstel (2011: 15%) auf land- und forstwirtschaftliche Produkte. Zur Abbildung des Transithandels in der Zahlungsbilanz erhebt die Schweizerische Nationalbank (SNB) bei Transithändler mit Sitz in der Schweiz zwei Grössen: den Verkaufserlös im Ausland (Bruttoertrag aus Warenverkäufen im Ausland) sowie die Aufwendungen im Ausland für den Wareneinkauf und Sonstiges – wie beispielsweise die Warenprüfung, Transport, Absicherungskosten, Versicherungen oder Löhne. Die Differenz zwischen diesen beiden Grössen ergeben die Nettoeinnahmen, respektive die Einnahmen aus dem Transithandel, welche als Dienstleistungsexporte in der Zahlungsbilanz verbucht werden (siehe Kasten 1 für weitere Erläuterungen). Wie oben dargestellt, fragen die Transithändler im Inland zahlreiche weitere Dienstleistungen nach. Da diese aus den Nettoeinnahmen bezahlt werden, können die Nettoeinnahmen als BIP-Beitrag des gesamten Rohstoff-Clusters interpretiert werden. Die Verkaufserlöse der Transithändler im Ausland beliefen sich im Jahr 2011 auf CHF 763 Mrd.⁶ und überstiegen damit das Schweizer Bruttoinlandprodukt von rund CHF 580 Mrd. Die Nettoeinnahmen sind von etwas mehr als CHF 1 Mrd. im Jahre 2000 auf rund CHF 11 Mrd. im Jahre 2007 und CHF 20 Mrd. im Jahr 2011 angestiegen (siehe Abbildung 1). Im Jahr 2010 überstieg der Anteil des Transithandels am

⁵ Quelle: SNB, Zahlungsbilanz der Schweiz 2011, S. 37. 4% entfallen auf Leder, Kautschuk, Kunststoffe und Chemikalien und 2% betreffen Diverse übrige.

⁶ Ibid, S. 37.

Bruttoinlandprodukt (BIP) verwendungsseitig erstmals jenen des Fremdenverkehrs (2011: 2,7%)⁷ und stieg im Jahr 2011 sogar auf 3,4% an. Abbildung 1 zeigt ebenfalls, dass der Transithandel 2010 den Spitzenreiter unter den Dienstleistungsexporten, nämlich die Einnahmen aus dem grenzüberschreitenden Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft der Banken in der Schweiz, abgelöst hat. Die Einnahmen aus Finanzdiensten der Banken sind seit 2007 rückläufig und deren BIP-Anteil ist auf 2,6% gesunken.

Grundsätzlich können die gestiegenen Nettoeinnahmen aus dem Transithandel – und die damit verbundene positive Auswirkung auf die hiesige Wertschöpfung – entweder auf Preis- oder Mengeneffekte zurückgeführt werden. Da laut der SNB eine relativ hohe Korrelation zwischen den Rohstoffpreisen und den Nettoeinnahmen besteht⁸, dürften die gestiegenen Rohstoffpreise während des letzten Jahrzehnts substantiell zum Anstieg der Nettoeinnahmen beigetragen haben. Ein zusätzlicher Faktor war aber wahrscheinlich auch, dass die Transithändler ihre Geschäftstätigkeiten ausgeweitet haben (Mengeneffekt). Neben diesen Mengen- resp. Preiseffekten kann der Anstieg der Einnahmen aus dem Transithandel jedoch auch darauf zurückzuführen sein, dass die statistische Erhebung des Transithandels in der Schweiz auf zusätzliche Transithändler ausgedehnt wurde. So kam es gemäss der SNB nach 2008 massgeblich wegen der Niederlassung von neuen Transithandelsfirmen in der Schweiz zu keinem Rückgang der Nettoeinnahmen aus dem Transithandel⁹. Ohne diese Neuzugänge wäre das Niveau von 2008 erst 2011 wieder erreicht worden.

Kasten 1: Transithandel (Merchanting)

Transithandel ist definiert als Geschäft, bei dem ein Unternehmen in der Schweiz Waren von einem Unternehmen im Ausland erwirbt und anschliessend an ein anderes Unternehmen im Ausland weiterverkauft. Die Waren überqueren die Schweizer Grenze in der Regel nicht bzw. die Waren werden nicht in der Schweiz verzollt. Der Zustand der Waren, welche im Rahmen von Transithandelsgeschäften gehandelt werden, bleibt in der Regel unverändert. Transithandelsgeschäfte müssen zu Transaktionspreisen bewertet gemeldet werden.

Beispiel: Ein inländischer Transithändler kauft Rohöl in Russland (Ausgaben) und verkauft dieses nach Deutschland weiter (Einnahmen), ohne dass das Rohöl in der Schweiz verzollt wurde.

Transithändler kaufen und verkaufen aber nicht nur die Rohstoffe, sie organisieren auch den mit dem Handel zusammenhängenden Transport, die Versicherung gegen Verlust oder Beschädigung der Ware, die Lagerung am Lade- und am Abgangsort sowie die Warenkontrolle. Vor allem stellen Transithändler die Finanzierung des kapitalintensiven Rohstoffhandels sicher.

Im Rahmen der Revision der internationalen Standards zum Dienstleistungshandel mit dem Ausland wird der Transithandel mit dem Übergang zum revidierten Standard (2014) nicht mehr im Dienstleistungshandel, sondern neu im Warenhandel verbucht werden.

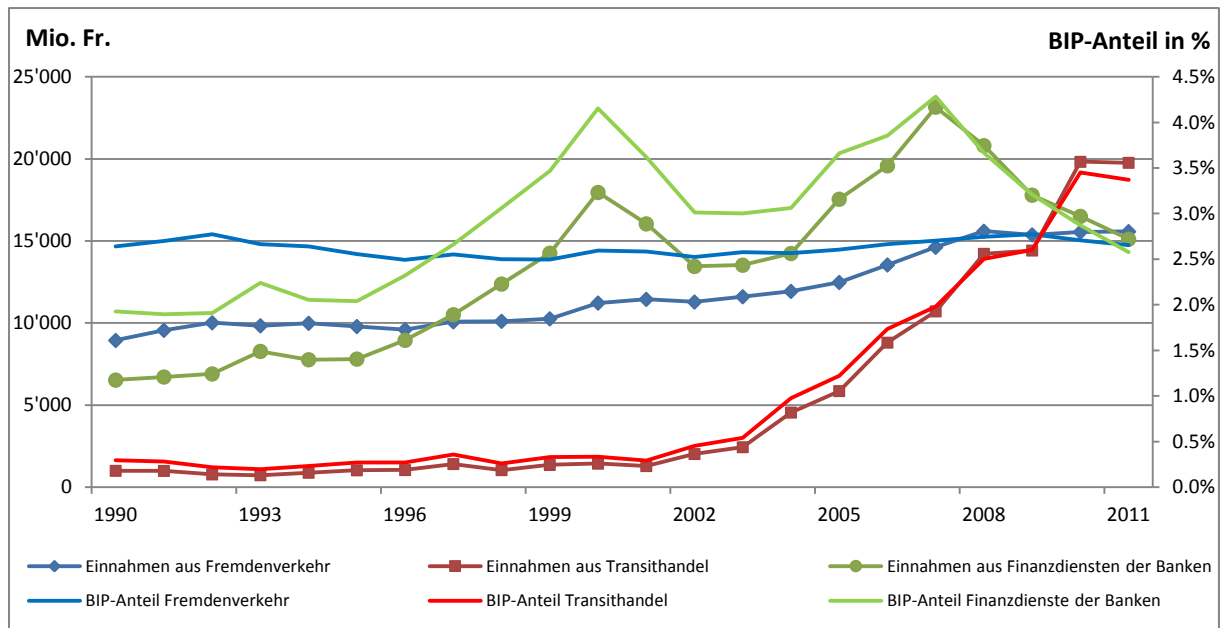
Quelle: SNB, Ertragsbilanzerhebungen, Erläuterungen; Zahlungsbilanz der Schweiz 2011; Zeier Stéphanie, Die Volkswirtschaft, 1/2 2010, "Konjunkturindikatoren: Dienstleistungshandel der Schweiz mit dem Ausland."

⁷ Beschäftigungszahlen Fremdenverkehr bzw. Tourismus (Gastronomie und Tourismus) für 2011: 145'000 Vollzeitäquivalente (insgesamt 217'300 Beschäftigte. Quelle: Bundesamt für Statistik, BESTA). Im Vergleich dazu die (schwierigen) Schätzungen zu den Beschäftigten im Rohstoffhandel: siehe S. 9f dieses Berichts.

⁸ Siehe hierzu die Erläuterungen in der Zahlungsbilanz der Schweiz 2011, S. 38: Die Korrelation zwischen einem von der SNB berechneten allgemeinen Preisindex für Rohstoffe und den Nettoeinnahmen beträgt 0,56 für die Periode 1993-2008.

⁹ In dieser Untersuchung definiert die SNB einen Neuzugänger folgendermassen: Ein Unternehmen gilt als Neuzugänger in die Schweiz, wenn es erstmals 2009 oder später im Erhebungskreis der Statistik erfasst wird und sich 2 bis 3 Jahre zuvor im Schweizer Handelsregister eingetragen hat (SNB, Zahlungsbilanz der Schweiz 2011, S. 38).

Abbildung 1: Einnahmen aus Fremdenverkehr, Transithandel und aus Finanzdienstleistungen der Banken an das Ausland in Mio. Fr. (linke Skala) und Anteile am BIP (nominal, gemäss Verwendungsprinzip, rechte Skala)



Quelle: SNB, Statistisches Monatsheft September 2012, Q1_a Ertragsbilanz - Komponenten; SECO, Jahresagregate des BIP, Verwendungsansatz.

Spielt der Import und Export Richtung Schweiz allgemein eine vernachlässigbare Rolle, so ist auf die Ausnahme der Edelmetalle hinzuweisen, bei denen grosse physische Bewegungen verzeichnet werden. Insgesamt beliefen sich die von der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) verbuchten Ein- und Ausfuhren von Edelmetallen (Gold, Silber, Platin) 2011 auf rund CHF 100 Mrd. beim Import und rund CHF 80 Mrd. beim Export. Im besonderen Fall des Goldes sind die Bewegungen auf die Banken und Raffinerien zurückzuführen.¹⁰

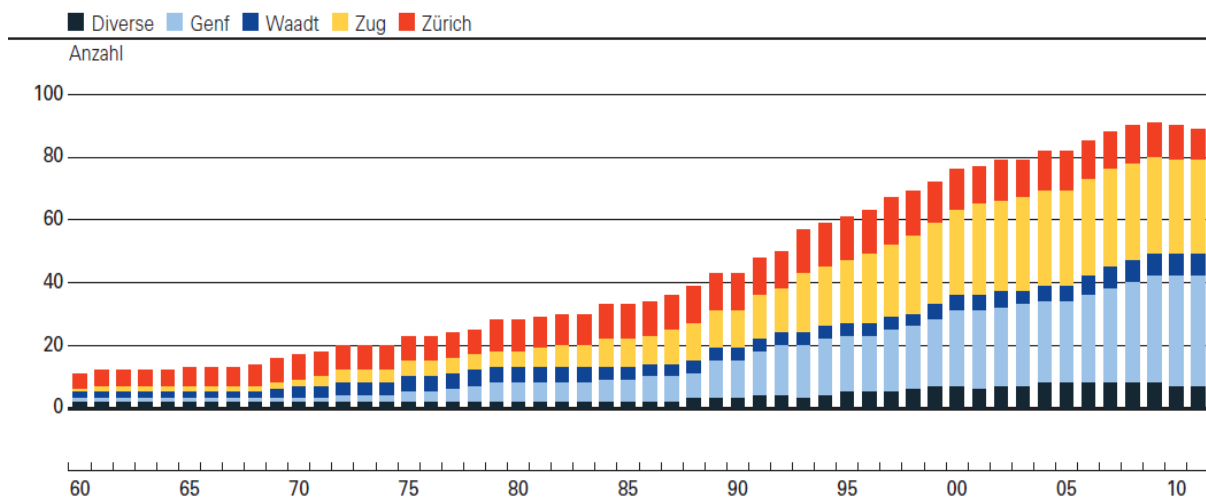
Die Schätzung der Anzahl der Unternehmen und der Beschäftigten gestaltet sich als schwierig. Aus der Betriebszählung des Bundesamtes für Statistik (BFS) für das Jahr 2008 sind zwar Daten zur Anzahl Unternehmen, Beschäftigter und Vollzeitäquivalente verfügbar. Da in der Allgemeinen Statistik der Wirtschaftszweige (NOGA) Rohstoffhandelsunternehmen nicht separat ausgewiesen werden – diese werden insbesondere unter der Rubrik *Grosshandel*, aber auch unter der Rubrik *Holdinggesellschaften* gelistet – ist eine Bezifferung der Anzahl Unternehmen und Beschäftigter aufgrund dieser Statistik nicht möglich.

Für die Erhebung der Einnahmen aus dem Transithandel, welche in der Zahlungsbilanz ausgewiesen werden, befragt die SNB Unternehmen, welche gemäss Angaben im Handelsregister hauptsächlich im Transithandel tätig sind und deren Transaktionen einen gewissen Schwellenwert übersteigen.¹¹ Es besteht jedoch für die Unternehmen keine Pflicht, von sich aus Daten zu liefern, sondern erst auf Anfrage der SNB. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass die Anzahl der von der SNB erfassten Handelsunternehmen eine Untergrenze bildet. Seit 2008 sind dies rund 90 Handelsunternehmen (siehe Abbildung 2). Die Aufschlüsselung nach Kantonen zeigt zudem, dass über die Jahre hinweg die Firmenzahl in den Kantonen Waadt und Zürich sowie in den anderen Kantonen über die Jahre relativ konstant blieb, während die Anzahl der Unternehmen in den Kantonen Genf und Zug stark zunahm.

¹⁰ Die wichtigste Tarifnummer ist 7108.1200 "Gold einschliesslich platinisiertes Gold, in Rohform, zu anderen als zu monetären Zwecken (ausg. als Pulver)" (2011 Import CHF 96 Mrd. / Export CHF 76 Mrd.). Diese Tarifnummer ist in den veröffentlichten Ergebnissen der Aussenhandelsstatistik nicht enthalten. Daten werden zwar publiziert aber ohne Länderaufteilung. Quelle: www.ezv.admin.ch.

¹¹ Falls der Umsatz pro Quartal 100'000 Franken übersteigt, ist das Unternehmen zur Auskunft verpflichtet.

Abbildung 2: Anzahl Transithandelsunternehmen nach Kantonen



Quelle: Handelsregistereinträge von Schweizer Transithandelsunternehmen, in: SNB, Zahlungsbilanz der Schweiz 2011, S. 41.

Von Seiten der Branchenverbände sind folgende Zahlen zur Anzahl Unternehmen und Beschäftigter erhältlich. Gemäss Geneva Trading and Shipping Association (GTSA) sind in der Genferseeregion rund 400 Unternehmen direkt mit dem Rohstoffhandel verbunden und ungefähr 8000 Stellen hängen vom Rohstoffsektor ab.¹² Laut Lugano Commodity Trading Association (LCTA) sind die entsprechenden Zahlen für den Platz Lugano rund 70 Unternehmen und 1000 Stellen.¹³ Die Zug Commodity Association (ZCA) macht bislang keine eigenen entsprechenden Angaben. Die Kontaktstelle Wirtschaft des Kantons Zug geht aber davon aus, dass im Kanton Zug der Grosshandel rund 25% zur kantonalen Bruttowertschöpfung beiträgt.¹⁴

Eine im letzten Jahr von der Schweizerischen Bankiersvereinigung und der Boston Consulting Group publizierte Studie zu den Zukunftsperspektiven für Banken in der Schweiz schätzt, dass in der Schweiz im Jahr 2010 gegen 520 Unternehmen (davon 370 Genferseeregion, 50 Zug und Lugano) entlang der ganzen Wertschöpfungskette (Handel, Frachtgeschäft, Handelsfinanzierung, Inspektion und Warenprüfung) tätig waren und diese Unternehmen rund 10'500 Mitarbeitende (8'000 Genferseeregion, 2'500 Zug & Lugano) zählten.¹⁵

Zahlen zu den Steuereinnahmen aus dem Rohstoffsektor gibt es zur Zeit keine. Die mit dem Rohstoffhandel verbundenen Steuereinnahmen dürften aber bedeutend sein und nicht nur eine regionale, sondern auch eine schweizweite Wirkung haben. Dabei handelt es sich um Steuereinnahmen von den Unternehmen und ihren Angestellten (Kapitalsteuern, Einkommens- und Vermögenssteuern usw.).

Struktur der Rohstoffbranche in der Schweiz

Im Ranking der Handelszeitung zu den umsatzstärksten Unternehmen der Schweiz ist die Rohstoffbranche unter den 20 Schweizer Firmen am häufigsten vertreten. 2011 besetzen Rohstoffunternehmen die drei ersten Plätze: Vitol (CHF 279,1 Mrd. Umsatz)¹⁶, Glencore International (CHF 174,9 Mrd. Umsatz) und Trafigura (CHF 114,7 Mrd. Umsatz).¹⁷ Die Unternehmen der Branche lassen sich in Rohstoffunternehmen, die vom Abbau/Produktion bis zum Handel die gesamte

¹² Informationen gemäss Homepage der GTSA.

¹³ Informationen gemäss der Homepage der LCTA.

¹⁴ Kontaktstelle Wirtschaft Zug, März 2011, zug: newsletter, "Finanzplatz Zug: Stark in Nischen, Gewinn aus Clusterstrukturen," Nr. 2. Der Anteil der Rohstoffhandelsfirmen, welche zum Grosshandel gezählt werden, wird jedoch nicht genannt.

¹⁵ Swiss Banking und Boston Consulting Group, „Banking im Wandel – Zukunftsperspektiven für Banken in der Schweiz“, 2011.

¹⁶ Vitol publizierte für 2011 erstmals Zahlen zu Umsatz und Wachstum.

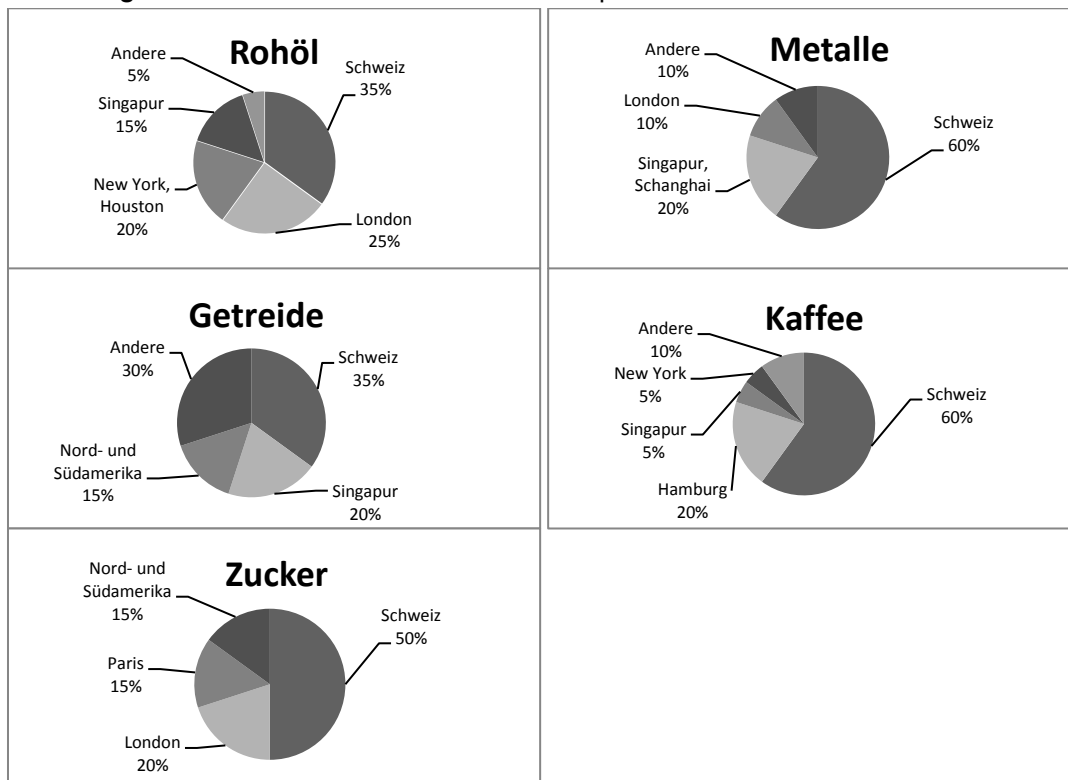
¹⁷ Handelszeitung, "Top 2012, Die grössten Unternehmen der Schweiz", Ausgabe 2012.

Wertschöpfungskette abdecken (vertikal integriert), und in reine Rohstoffhandelsfirmen unterteilen. Die verschiedenen Geschäftsfelder decken Energierohstoffe (wie Erdöl, Erdgas, Kohle, Ethanol), mineralische Rohstoffe (wie Eisen, Industriemetalle, Edelmetalle) oder Agrarrohstoffe (wie Getreide, Kaffee, Zucker, Baumwolle) ab. Unternehmen wie Vitol, Trafigura, Mercuria, Gunvor oder Litasco handeln hauptsächlich mit Energierohstoffen. Cargill und Louis-Dreyfus beispielsweise sind insbesondere im Handel mit Agrarrohstoffen aktiv.¹⁸ Neben diesen grossen Unternehmen der Branche gibt es eine Vielzahl von kleineren Unternehmen, welche überwiegend im Handel tätig sind und sich meist auf eine Rohstoffkategorie konzentrieren. Durch die Fusion von Glencore mit Xstrata¹⁹ wird eines der weltweit grössten vertikal integrierten Rohstoffunternehmen entstehen, welches in allen drei Geschäftsfeldern tätig ist, jedoch schwergewichtig im Bereich Energierohstoffe und mineralische Rohstoffe. Die Fusion muss noch von der Wettbewerbsbehörde Chinas genehmigt werden, während jene der EU und von Südafrika bereits grünes Licht gegeben haben. Insgesamt kann somit festgehalten werden, dass die Schweizer Rohstoffbranche, mit einigen prominenten Ausnahmen, hauptsächlich durch Handelsfirmen geprägt ist.

Marktanteile verschiedener Handelsplätze bei den wichtigsten Handelssparten

Abbildung 3 zeigt den weltweiten Marktanteil des über die Schweiz abgewickelten Handels für verschiedene Rohstoffe. Hier sei jedoch angemerkt, dass diese Angaben aus einer Analyse der Branchenverbände stammen und es nicht möglich war, diese Zahlen zu verifizieren.

Abbildung 3: Marktanteile verschiedener Handelsplätze aus Branchensicht



Quelle: Adaptiert, GTSA, in: NZZ am Sonntag, 28.11.2010 und Tribune de Genève, 19.06.2012.

¹⁸ Der Hauptsitz von Cargill liegt in den USA, jener von Louis Dreyfus in Rotterdam. Beide haben aber bedeutende Handelsabteilungen in der Schweiz.

¹⁹ Beide sind an der Börse gelistet, Glencore an der London Stock Exchange und der Stock Exchange Hong Kong, Xstrata an der London Stock Exchange.

Genferseeregion²⁰

Das Rohstoff-Cluster Genf umfasst neben den Handelsfirmen unter anderem auf die Rohstofffinanzierung spezialisierte Banken (siehe Kapitel 2.3), Reedereien (z.B. MSC, Riverlake) und Warenprüfkonzerne (SGS, Cotecna). Die GTSA macht folgende Angaben zu den Marktanteilen bei den wichtigsten Handelssparten: Über Genf läuft rund ein Drittel des weltweiten Handels mit Rohöl und Ölprodukten. Rund 75 Prozent des russischen Erdöls wird über Genf gehandelt. Bei Agrarrohstoffen laufen rund die Hälfte des weltweiten Kaffee- (weitere 10 Prozent über Winterthur) und Zuckerhandels über die Genferseeregion. Im Handel mit Getreide und Ölsaaten und bei Baumwolle ist die Region ebenfalls weltweit die Nummer eins. Weiter ist sie die Nummer eins weltweit für die Handelsfinanzierung und Warenprüfung und wickelt 22 Prozent der weltweiten Rohstofftransporte (shipping) ab.

Zug²¹

Gemäss Kontaktstelle Wirtschaft Zug dominieren die beiden Zuger Unternehmen Glencore und Xstrata weltweit den Handel mit Kupfer, Kohle und Zink. Am Zugersee sind auch Konzernzentralen wichtiger Nickel- und Palladium-Produzenten sowie Aluminiumhersteller ansässig. Namhafte Unternehmen im Öl-Geschäft, in der Erdgasbranche (z.B. werden Europas grösste Erdgas-Pipelines von Zuger Firmen gebaut und betrieben), in der Stahlgewinnung sowie im Stahlhandel finden sich im Kanton Zug. Rohstoffhändler sind die wesentlichen Nachfrager für Finanzdienstleistungen in der Region. Grosshandel und Finanzdienstleister beeinflussen sich somit wechselseitig und haben eine Ausstrahlung auf weitere Dienstleister wie Unternehmensberatungsunternehmen.²²

Lugano

Gemäss der LCTA ist Lugano nach Genf, Zug, London und Singapur ein wichtiger Handelsplatz für Stahl, Basismetalle, Kohle und zum Teil für Agrarrohstoffe. Die Schweiz und insbesondere der Kanton Tessin, spielt weltweit eine bedeutende Rolle in der Goldraffination.

2.3. Verbindung Rohstoffhandel – Finanzsektor

Der Rohstoffhandel erfolgt in einem globalen Markt. Vereinfacht dargestellt umfasst die Aktivität eines physischen Rohstoffhändlers dabei die Verschiebung des Rohstoffs in Raum und Zeit. Er kauft bei einem Produzenten oder auf einer Börse physisch Rohstoffe, welche er zu einem späteren Zeitpunkt und an einem anderen Ort wieder verkauft. Unter Umständen kann es dabei zusätzlich auch noch zu einer Transformation oder Lagerung des Rohstoffs kommen, etwa wenn ein Rohstoffhändler Öl kauft, welches er vor dem Weiterverkauf raffiniert.

Die Verbindungen zwischen dem Rohstoffhandel und dem Finanzsektor sind vielfältig und eng. Einerseits sind Rohstoffhändler für die Absicherung von Risiken auf den Finanzsektor angewiesen. Durch seine Aktivität ist der Händler dem Risiko eines Preiserfalls ausgesetzt, weshalb er sich mit Derivaten gegen Preisschwankungen absichert. Dieses sogenannte Hedging hat eine preisstabilisierende Wirkung. Im Agrarbereich beispielsweise kommen bereits seit mehr als 150 Jahren Derivate zum Einsatz. Als Gegenpartei kommt entweder ein Käufer des Rohstoffs – z.B. ein Industrieunternehmen – der sich gegen einen zukünftigen Preisanstieg absichern will oder ein Finanzinvestor, der die Risiken bewusst für die Gewinnerzielung übernimmt, in Frage. Finanzinvestoren leisten somit einen wichtigen Beitrag zur Liquidität von Märkten für Rohstoffderivate und sorgen dafür, dass Rohstoffhändler bei Bedarf eine Gegenpartei finden. Neben börsengehandelten Rohstoffderivaten werden auch ausserbörslich gehandelte Derivate (so genannte Over-the-Counter (OTC) Derivate) verwendet. Ein Merkmal von OTC-Derivaten ist, dass diese flexibel auf

²⁰ Quelle: GTSA.

²¹ Kontaktstelle Wirtschaft Zug, Juni 2012, zug: newsletter, "Von Kupfer bis Kaffee: Die Rohstoffbranche im Kanton Zug," Nr. 2.

²² Kontaktstelle Wirtschaft Zug, Juni 2012, zug: newsletter, "Von Kupfer bis Kaffee: Die Rohstoffbranche im Kanton Zug," Nr. 2.

die Bedürfnisse der jeweiligen Parteien zugeschnitten werden können, während börsengehandelte Derivate naturgemäss einen höheren Standardisierungsgrad aufweisen. Gemäss einer Umfrage²³ verwenden die Schweizer Rohstoffhändler jedoch bereits heute für ihre Absicherungsgeschäfte mehrheitlich börsengehandelte Rohstoffderivate (53%) oder zentral abgerechnete OTC-Rohstoffderivate (12%). Dabei werden weniger als 1% der börsengehandelten Rohstoffderivate über Schweizer Börsen und lediglich 12% der OTC-Derivate mit einer Schweizer Gegenpartei gehandelt. Dies zeigt, dass die Absicherungsgeschäfte in den meisten Fällen grenzüberschreitend getätigt werden.

Andererseits spielen Banken eine zentrale Rolle bei der Finanzierung des Rohstoffhandels. Ohne entsprechende Fremdfinanzierung durch Banken wäre es den Rohstoffhändlern in vielen Fällen nicht möglich, die grossen Summen, welche für den Kauf von Rohstoffen nötig sind, aufzubringen. In der Schweiz erfolgt rund 70 - 80% der Finanzierung des Rohstoffhandels über Banken. Dies zeigt, dass ein hoch entwickeltes und stabiles Finanzsystem ein wichtiger Faktor für die Attraktivität eines Standortes ist (siehe Kapitel 3.1). Ein oft verwendetes Instrument ist das Dokumenten-Akkreditiv. Dieses stellt eine Zahlungsgarantie der Bank des Käufers (des Händlers) gegenüber dem Verkäufer der Ware dar. Sobald der Verkäufer die vorgeschriebenen Transportdokumente der Bank des Käufers vorlegt, erfolgt die Zahlung. Das Akkreditiv kann auch zur Finanzierung verwendet werden, indem die Papiere auf die Bank ausgestellt werden, die damit de facto zur Eigentümerin der Ware wird. Das Risiko der Bank wird somit dadurch limitiert, dass Kredite meist durch die Rohstoffe pfandbesichert sind. Dennoch ist bei der Handelsfinanzierung aufgrund der grossen Beträge ein gutes Risikomanagement essentiell.

In der Schweiz sind vor allem französischen Banken wie die BNP Paribas oder Crédit Agricole, die beiden Schweizer Grossbanken und verschiedene Kantonalbanken in der Handelsfinanzierung tätig. Ein starker Rohstoffhandelsplatz in der Schweiz bietet den Banken eine gute und willkommene Diversifizierungsmöglichkeit zum Vermögensverwaltungsgeschäft.

3. Herausforderungen

3.1. Internationaler Standortwettbewerb

Allgemeine Rahmenbedingungen als wichtige Standortfaktoren

Der Schweizer Wirtschaftsstandort steht in einem internationalen Wettbewerb. Dies gilt besonders ausgeprägt auch in Bezug auf den Rohstoffhandelssektor. In diesem Bereich sind derzeit Singapur, Dubai (Vereinigte Arabische Emirate), die USA, Grossbritannien und die Niederlande die wichtigsten konkurrierenden Handelsplätze. Ein weiterer aufstrebender Standort ist China, insbesondere Hong Kong.

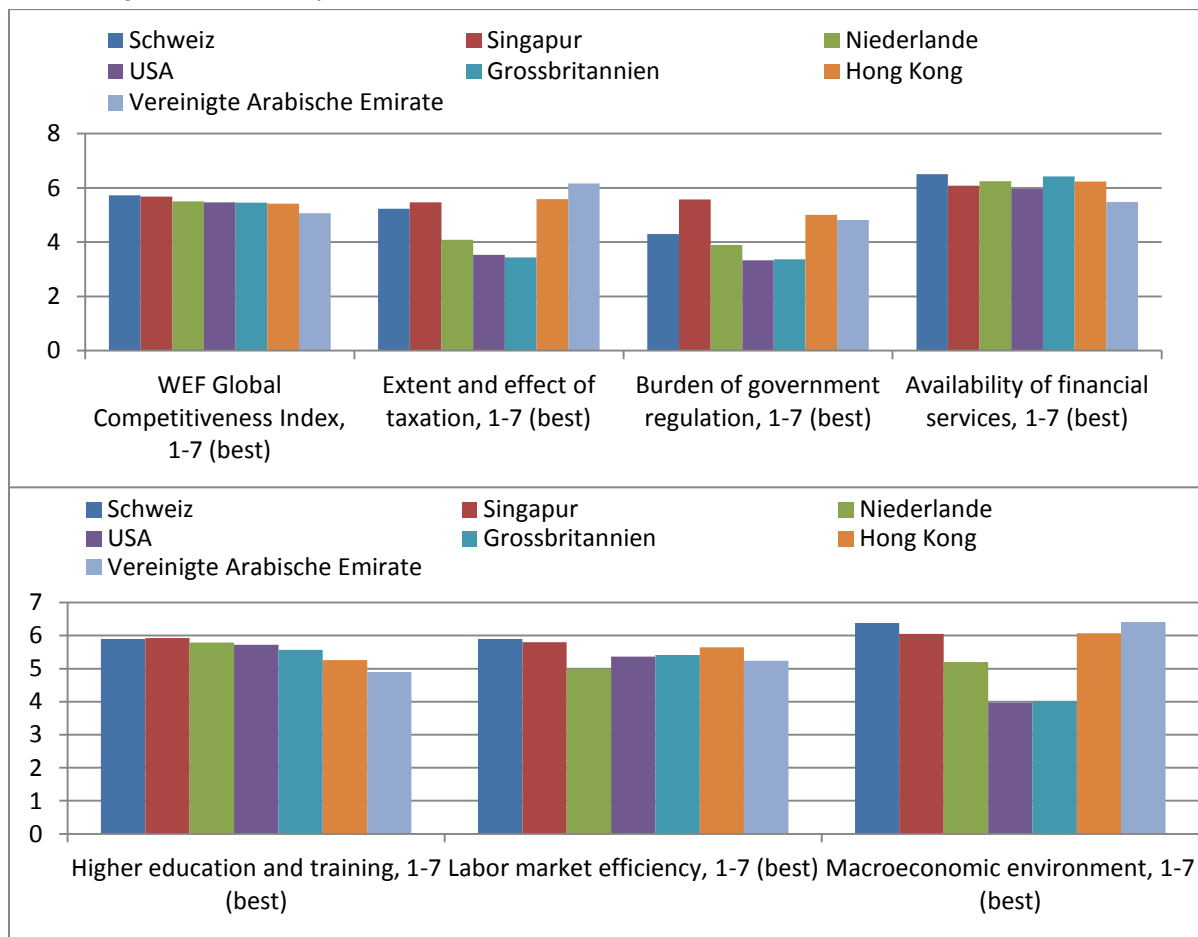
Abbildung 4 vergleicht die wichtigsten Handelsplätze bezüglich mehrerer Standortfaktoren. Die Daten sind dem Global Competitiveness Report 2012-2013 des World Economic Forum entnommen, welcher die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Wirtschaft und nicht nur bezüglich des Rohstoffhandelssektors abbildet. Insbesondere ein unternehmerfreundliches Umfeld, welches sich durch stabile und vorhersagbare politische, ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen, eine konkurrenzfähige Unternehmensbesteuerung und eine angemessenen Regulierung auszeichnet, ist ein äusserst wichtiger Standortfaktor. Ein auf den Rohstoffhandel spezialisiertes Finanzwesen (siehe Kapitel 2.3), die Verfügbarkeit von hoch qualifizierten Arbeitskräften und die Präsenz weiterer für den Rohstoffhandel unverzichtbarer Dienstleister sind weitere wichtige Standortfaktoren.

Der Gesamtindex zeigt, dass die Schweiz bei der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit vor Singapur und den übrigen berücksichtigten Handelsplätzen liegt. Die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) fallen etwas ab, jedoch ist der Vergleich schwierig, da der Handelsplatz Dubai nur ein Teil

²³ Diese Umfrage wurde vom EFD/SIF mit Hilfe von GTSA, LTCA und ZCA durchgeführt und ist lediglich für interne Zwecke bestimmt.

der VAE ist. Bei der Einschätzung der durch Regulierung verursachten Kosten und beim Effekt des Steuerniveaus auf Arbeits- und Investitionsanreize liegt die Schweiz hinter Singapur, Hong Kong und der VAE, aber vor der Niederlande, den USA und Grossbritannien. Bezüglich der Verfügbarkeit von Finanzdienstleistungen, dem makroökonomischen Umfeld und der Effizienz des Arbeitsmarktes liegt die Schweiz hingegen an der Spitze. Bei der Verfügbarkeit von hoch qualifizierten Arbeitnehmern rangiert die Schweiz knapp hinter Singapur. Zur Präsenz eines Rohstoffclusters²⁴ gibt es keine Daten. Dennoch liegt die Schlussfolgerung nahe, dass auch in diesem Bereich die Schweiz an der Spitze liegen dürfte.

Abbildung 4: Global Competitiveness Index 2012-2013²⁵



Quelle: World Economic Forum, Global Competitiveness Index 2012 – 2013 data platform.

Zu den guten Standortfaktoren, welche die Schweiz bieten kann, zählt auch das umfassende Netz von bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen. Zur Zeit hat die Schweiz 86 in Kraft stehende Abkommen, 3 sind unterzeichnet und 4 weitere paraphiert.²⁶ Ebenso ist das umfassende Netz von Investitionsschutzabkommen (ISA) bedeutend, mit dem die Schweiz die Rahmenbedingungen und damit die Attraktivität als Standort für internationale Investitionen verbessert. Die Schweiz verfügt mit 116 ISA (in Kraft per 1.10.2012) weltweit über eines der grössten Netze solcher Abkommen.

Die geographisch zentrale Lage der Schweiz erlaubt es zudem, am gleichen Tag mit Asien, dem Mittleren Osten und dem amerikanischen Kontinent zu handeln. Die moderne Infrastruktur, die guten Verkehrsverbindungen sowie das liberale Gesellschafts- und flexible Arbeitsrecht sind wei-

²⁴ Ein Rohstoffcluster umfasst nebst den Handelshäusern und Banken, welche sich auf die Finanzierung des Handels spezialisiert haben, Wareninspektionsfirmen, Reedereien, Versicherungen, Anwaltskanzleien, Treuhänder und Berater.

²⁵ 1: schlechteste Ausprägung; 7: beste Ausprägung.

²⁶ Siehe <http://www.sif.admin.ch/themen/00502/00740/index.html?lang=de>.

tere Argumente für den Handelsplatz Schweiz. Die Schweiz, aber insbesondere die Genferseeregion ist durch die Anwesenheit von zahlreichen internationalen/multilateralen Institutionen wie dem IKRK, der UNO oder der WTO ausgezeichnet vernetzt. Für die «Expatriate-Communities» sind «soft factors» wie das moderate Klima, die abwechslungsreiche Landschaft, die kulturelle Vielfalt oder die persönliche Sicherheit ebenfalls wichtig.

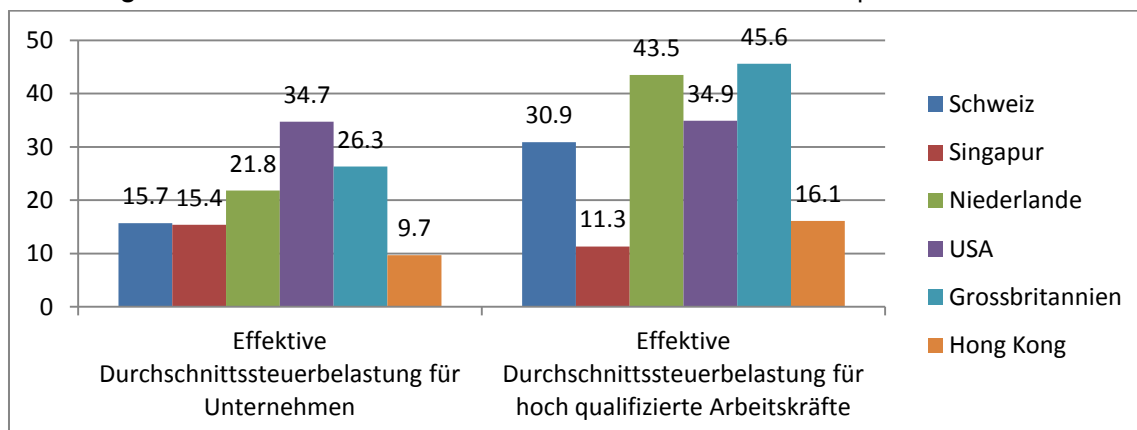
Steuerliche Faktoren wichtig für mobile Unternehmen

Für international mobile Unternehmen kommt dem steuerlichen Umfeld eine wichtige Bedeutung zu. Steuern als Entgelt für die von den Unternehmen nachgefragten staatlichen Leistungen sind ein Kostenfaktor und damit zu einem wichtigen Referenzwert für die Standortwahl geworden.

Der BAK Taxation Index 2011 für Unternehmen (siehe Abbildung 5, für die vollständige Abbildung siehe Anhang 1) zeigt, als Ergänzung zum oben präsentierten Vergleich zu den Steueranreizen, die effektive Durchschnittssteuerbelastung (EATR) an und kann somit als Gradmesser für die steuerliche Attraktivität der angegebenen Standorte für Unternehmen herangezogen werden.

Die effektive Durchschnittssteuerbelastung (EATR) für Unternehmen ist in Hong Kong und in Singapur tiefer, in der Niederlande, in Grossbritannien und in den USA höher als der Schweizer Durchschnitt. Die EATRs für Unternehmen in den 17 vom BAK Taxation Index erfassten Kantonen liegen dabei zwischen 10,6% in Nidwalden und 21,5% in Genf. Zug hat eine EATR von 13%, das Tessin von 18,3 %. Dies bestätigt das oben gewonnen Bild, dass die bedeutenden Standorte aus Asien in Bezug auf das allgemeine Steuerniveau besonders konkurrenzfähig sind.

Abbildung 5: BAK Taxation Index 2011²⁷ für Unternehmen²⁸ und hoch qualifizierte Arbeitskräfte²⁹



Quelle: ZEW/BAKBASEL, BAK Taxation Index 2011. International Benchmarking Programme (IBP). Basel: BAKBASEL.

Abgesehen von den allgemeinen Steuersätzen sind für Ansiedlungsentscheide auch Steuererleichterungen beziehungsweise -befreiungen und somit grundsätzlich der steuerliche Status eines Unternehmens entscheidend: beispielsweise liegt die Steuerbelastung von Rohstoffhandelsunternehmen in der Schweiz in der Grössenordnung von 10-15% (siehe hierzu auch Kapitel 4.5). Singapur seinerseits bietet für den Rohwarenhandel einen attraktiven effektiven Steuersatz von circa 5-10%. Dies war wahrscheinlich mit einer der Gründe, der das Rohstoffhandelsunternehmen Trafigura kürzlich dazu bewogen hat, seine Präsenz in Singapur zu Lasten von Genf zu ver-

²⁷ Für die Vereinigte Arabische Emirate/Dubai sind im BAK Taxation Index keine Daten vorhanden.

²⁸ Der angegebene Wert für die Schweiz bildet sich aus dem (ungewichteten) Durchschnitt der EATR für Unternehmen in den 17 erfassten Kantonen. Bei den anderen Ländern bezieht sich der Wert jeweils auf die (ökonomische) Hauptstadt der von BAK Basel Economics betrachteten Region: Singapur: Singapur; Hong Kong: Hong Kong; Niederlande: Den Haag; Grossbritannien: London; USA: Miami (für die USA sind im BAK Taxation Index für den EATR für Unternehmen nur Werte für Miami verfügbar).

²⁹ Der angegebene Wert für die Schweiz bildet sich aus dem (ungewichteten) Durchschnitt der EATR für hoch qualifizierte Arbeitskräfte in den 17 erfassten Kantonen, für die USA aus dem Durchschnitt von Florida (31,1%), Texas (31,1%), Washington (31,1%), Delaware (38%), New York (38,1%) und California (40,1%).

stärken.³⁰ Dubai bietet Rohstoffhandelsunternehmen sogenannte „Freie Zonen“ (Free Zones) an, in welchen weder Unternehmens- noch Einkommenssteuern zu bezahlen sind. In Hong Kong wird der ausserhalb von Hong Kong stattfindende Handel ebenfalls nicht besteuert. Die Niederlande hat für Rohstoffhandelsunternehmen einen effektiven Steuersatz von zwischen 5-15%.³¹

Für die Standortwahl ebenfalls wichtig ist die Besteuerung hoch qualifizierte Arbeitskräfte, da Unternehmen diese für internationale Unterschiede in der Lohnbesteuerung kompensieren müssen. Der BAK Taxation Index 2011 für hoch qualifizierte Arbeitskräfte (siehe Abbildung 5) zeigt die effektive Steuerbelastung einer alleinstehenden Arbeitskraft, die nach Steuern und Abgaben ein verfügbares Einkommen in Höhe von EUR 100'000 erhält. Auch in diesem Bereich ist die Schweiz attraktiver als die USA, die Niederlande und Grossbritannien. Die EATR für hoch qualifizierte Arbeitskräfte liegt jedoch in Singapur und Hong Kong deutlich unter dem Schweizer Durchschnitt. Dabei weist Zug mit 23,7% den tiefsten Wert unter den 17 erfassten Kantonen auf, Basel-Land mit 37,4% den höchsten. Genf hat eine EATR von 36,4%, das Tessin von 34,4%.

Insgesamt kann die Schweiz bei den meisten Standortfaktoren somit überzeugen. In den Bereichen Besteuerung und regulatorisch bedingter Kosten haben sich allerdings aufstrebende Standorte wie Singapur, Hong Kong und VAE/Dubai besonders attraktiv positioniert.

Die wichtigsten Konkurrenten der Schweiz aus Sicht der Schweizer Rohstoffbranche

Gemäss einer Umfrage³² bei der Schweizer Rohstoffbranche belegt Singapur in Bezug auf die allgemeine Standortattraktivität den zweiten Platz hinter der Schweiz. Neben dem attraktiven steuerlichen Umfeld und der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit (siehe oben) dürfte auch die Nähe zum asiatischen Markt eine Rolle spielen. Nach der Einschätzung der Schweizer Branche wird die Schweiz in den nächsten fünf Jahren jedoch etwas an Attraktivität verlieren, Singapur hingegen dazugewinnen und damit die Schweiz auf den zweiten Rang verdrängen. Auch der Handelsplatz Dubai, momentan auf Rang drei, wird in der Beurteilung der Schweizer Rohstoffbranche den Abstand zur Schweiz in den nächsten fünf Jahren verringern können. Grossbritannien, die Niederlande und die USA liegen hinter der Schweiz und auch hinter Singapur und Dubai. Ihre Standortattraktivität wird sich in der Einschätzung der Schweizer Branche in den nächsten Jahren kaum verändern. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass diese Länder viel daran setzen werden, ihren Rückstand in den nächsten Jahren zu verringern.

Aussicht für die nächsten Jahre

Zur Zeit sind, trotz einzelnen Medienberichten (namentlich Trafigura, siehe oben), keine generellen Abwanderungstendenzen auszumachen. Dies wird durch die oben erwähnte Umfrage bestätigt. Jedoch sind andere Standorte, wie beispielsweise Dubai oder Singapur, auf aktiver Werbetour in der Schweiz. Vieles wird somit davon abhängig sein, ob es der Schweiz gelingt, auch in Zukunft einen konkurrenzfähigen rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Rahmen bereitzustellen.

3.2. Reputationsrisiken

Die grosse wirtschaftliche Bedeutung des Rohstoffsektors – sowohl weltweit als auch für die Schweiz – hat auch ein gesteigertes öffentliches Interesse mit sich gebracht. Verschiedene Analysen zeigen, dass die Rohstoffbranche, sowie deren Präsenz in der Schweiz, verstärkt im Fokus der nationalen und internationalen Öffentlichkeit stehen. In den letzten Jahren haben dabei verschiedene NGOs, Politikerinnen und Politiker sowie einige Medien insbesondere Fragen zu den wirtschaftlichen und politischen Risiken, welche die Präsenz einer grossen Zahl von Rohstoffunternehmen für die Schweiz mit sich bringen können, zugenommen.

³⁰ Le Temps, 23 mai 2012.

³¹ KPMG, Commodity trading companies – Centralizing trade as a critical success factor, October 2012.

³² Diese Umfrage wurde vom EFD/SIF mit Hilfe von GTSA, LTCA und ZCA durchgeführt und ist lediglich für interne Zwecke bestimmt.

Schweizer NGOs haben seit Mitte 2011 mit verschiedenen Studien, Berichten und Vorstössen³³ zur Diskussion beigetragen. Auch die parlamentarischen Vorstösse zum Thema haben in den letzten zwei Jahren markant zugenommen. In der parlamentarischen Geschäftsdatenbank Curia Vista sind zwischen dem 1. Januar 2002 und dem 31. Dezember 2012 insgesamt 38 parlamentarische Vorstösse³⁴ den Themenbereichen "Rohstoff", "Rohstoffmarkt", "Rohstoff-abkommen", "Rohstoffpreis" und "Bergbau" zugeordnet.³⁵ 30 davon wurden in den Jahren 2011 und 2012 eingereicht.

Die verstärkte Diskussion zum Rohstoffsektor in der Schweiz spiegelt sich auch in den Schweizer Medien. Eine Analyse von Präsenz Schweiz zur Berichterstattung durch Schweizer Medien zeigt seit 2003 einen deutlichen Anstieg der Artikel zum Thema „Rohstoffhandel“, wobei faktuelle Wirtschaftsmeldungen klar dominieren. Während Artikel über die Themenbereiche "Corporate Crime", "Menschenrechte" oder "Regulierung" insgesamt leicht zugenommen haben, bleibt deren prozentualer Anteil über die Jahre hinweg konstant bei ca. 12%. Artikel zu Fragen der "Reputation" haben insbesondere in den letzten beiden Jahren deutlich zugenommen und machten 2012 einen prozentualen Anteil von 22% an der gesamten Berichterstattung über "Rohstoffhandel" aus.³⁶

Ähnliche Tendenzen zeigen sich mit Blick auf die ausländische Medienberichterstattung über „Rohstoffhandel“. Eine Analyse der Berichterstattung in 22 internationalen Leitmedien über die letzten 25 Jahre zeigt, dass die Berichterstattung einerseits stark ereignisabhängig ist, andererseits im Lauf der Zeit zugenommen hat.³⁷ Auch der Anteil an Bezugnahmen auf die Schweiz hat über die Jahre zugenommen. Während dieser über den gesamten Zeitraum ca. 14% der gesamten Berichterstattung ausmacht, zeigt sich in den letzten fünf Jahren eine überdurchschnittliche Zunahme (Anteil von 23%).³⁸

Die in der öffentlichen Debatte aufgeworfenen Kritikpunkte können grob in fünf Bereiche eingeteilt werden: Menschenrechtsverletzungen sowie Finanzierung von Konflikten, Umweltverschmutzung, Korruption und Schwächung der Rechtsstaatlichkeit (siehe Kapitel 5.1), mangelnde Transparenz, sowie illegitime Finanzflüsse und Steuervermeidung (siehe Kapitel 4). Die insbesondere im Bereich des Rohstoffabbaus auftretende Kritik betrifft hauptsächlich das Verhalten einzelner Unternehmen, teilweise auch solcher mit Sitz in der Schweiz, und des sich daraus für diese – namentlich wenn sie an der Börse kotiert sind – ergebenden Reputationsrisikos.

Der „Sitzstaat Schweiz“ wird demgegenüber seltener kritisiert; wenn Kritik an der Schweiz geäussert wird, dann zumeist von Schweizer Akteuren und Medien. Dennoch führt das Verhalten von in der Schweiz domizilierten Unternehmen, wenn es den von der Schweizer Politik vertretenen und unterstützten Positionen im Bereich der Entwicklungspolitik, Friedensförderung, Menschenrechte sowie Sozial- und Umweltrechte entgegenläuft, zu einem erhöhten Reputationsrisiko für die Schweiz als Staat. Dies insbesondere dann, wenn sich Kritik am Verhalten von Unternehmen als begründet erweist und von staatlichen Stellen keine Massnahmen ergriffen werden, um die Unternehmen zu verantwortungsvollerem Handeln und zur Einhaltung anerkannter Standards anzuhalten. Bis heute sind keine negativen Auswirkungen auf die Reputation der Schweiz erkennbar.

³³ U.a. Erklärung von Bern "Rohstoffe - Das gefährlichste Geschäft der Schweiz" oder *Pain pour le prochain et action de carême: „Glencore en République Démocratique du Congo: le profit au détriment des droits humains et de l'environnement.“*, sowie die Petition "Recht ohne Grenzen", welche von Bundesrat und Parlament gesetzliche Bestimmungen für Firmen mit Sitz in der Schweiz verlangt, damit diese weltweit Menschenrechte und Umweltstandards respektieren müssen. Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates ist nicht auf die Petition eingetreten, der Entscheid der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates ist noch hängig.

³⁴ Postulate, Motionen, Interpellationen, Fragen aus der Fragestunde und Parlamentarische Initiativen

³⁵ Detaillierte Übersicht im Anhang 2.

³⁶ Gemäss einer internen Analyse zur inländischen Medienberichterstattung über „Rohstoffhandel“ des EDA, Präsenz Schweiz. Ist lediglich für interne Zwecke bestimmt.

³⁷ Gemäss einer internen Analyse zur ausländischen Medienberichterstattung über „Rohstoffhandel“ des EDA, Präsenz Schweiz. Ist lediglich für interne Zwecke bestimmt.

³⁸ Dies dürfte nicht zuletzt auch mit der Fusion zwischen Glencore und Xstrata zu tun haben.

Eine Analyse der Situation seitens der Schweizer Vertretungen im Ausland weist exemplarisch auf diverse mögliche Problemfelder hin:

- Gemäss den Informationen eines grossen Teils der Schweizer Vertretungen im Ausland verfügen die multinationalen Unternehmen über weitgehende Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards, welche sie auch grösstenteils umsetzen. Kleinstminen sind gegenüber gravierenden Menschenrechtsverletzungen besonders exponiert (Kinderarbeit, Menschenhandel, Umweltrisiken etc.). In Ländern wie der Demokratischen Republik Kongo machen solche Minen gemäss verschiedenen Schätzungen mehr als die Hälfte des Rohstoffabbaus aus. In diesem Kontext werden Unternehmen kritisiert, indirekt Mineralien aus solchen Kleinstminen aufzukaufen. Diese Kritik wird durch die Unternehmen als unbegründet zurückgewiesen.
- Die fehlende Transparenz über die Herkunft von Rohstoffen ist ebenfalls Teil der Kritik. So werden Unternehmen – auch solche mit Sitz in der Schweiz – beispielsweise kritisiert, Rohstoffe von Quellen aufzukaufen, welche Menschenrechte missachten, Konflikte finanzieren, die Umwelt schädigen oder die Rohstoffe (z.B. nigerianisches Erdöl) unrechtmässig erworben haben.
- Verschiedene Vertretungen weisen in ihren Berichten auch auf die Problematik des illegalen Goldabbaus hin. Aufgrund der wichtigen Stellung der Schweiz im Goldhandel sowie in der Weiterverarbeitung und Veredelung bestehen Risiken, dass Gold aus illegalen Minen, welche teilweise zur Finanzierung von bewaffneten Gruppen oder der organisierten Kriminalität beitragen, auch in die Schweiz eingeführt wird. Der illegale Goldabbau kann Bemühungen – auch der Schweiz – für die Beilegung von bewaffneten Konflikten unterlaufen. Zudem werden in der öffentlichen Debatte insbesondere auch die beim illegalen Goldabbau anfallende Umweltverschmutzung und Kinderarbeit thematisiert.
- In einem weiteren Beispiel in der Demokratischen Republik Kongo weisen NGOs wie auch die Schweizer Vertretung vor Ort auf oft undurchsichtige Geschäfte bei der Vergabe von Minenlizenzen hin, welche zu tiefen Preisen an der Regierung nahestehende Geschäftspersonen verkauft werden. Der Rohstoffsektor ist aufgrund verschiedener Faktoren (u.a. hohe Summen an involvierten finanziellen Mitteln, oft aktiv in Staaten mit schwachem Rechtsstaat) einem hohen Korruptionsrisiko ausgesetzt.
- Ein Beispiel, welches im Bereich der Steuervermeidung mehrfach genannt wurde, betrifft den Kupferabbau in Sambia. Dabei wird auch Unternehmen mit Sitz in der Schweiz vorgeworfen, über interne Verrechnungspraktiken den Gewinn in Ländern mit tiefem Steuersatz und gleichzeitig die Kosten in Staaten mit hohem Steuersatz zu transferieren und so trotz relativ hohem Kupferpreis regelmässig Verluste zu machen. Die Kritiker führen dies unter anderem auch auf die fehlende Transparenz der Finanzflüsse innerhalb der Konzerne zurück.
- Verschiedene Unternehmen sehen sich in der öffentlichen Debatte in der Kritik, die Rechte indigener Bevölkerungsgruppen zu beeinträchtigen. So wurde beispielsweise ein Unternehmen mit Sitz in der Schweiz durch NGOs und verschiedene Medien für seine Rolle bei Unruhen in Peru kritisiert. In diesem Fall relativierten andere Medien die Kritik gegenüber dem Unternehmen und stellten gleichzeitig die Rolle der NGOs in Frage. Zusätzlich zur Thematik der sozialen Unruhen zeigt dieser Fall die häufig angetroffene Schwierigkeit, verlässliche Informationen über die tatsächlichen Sachverhalte zu erhalten.

Gemäss den Informationen der Schweizer Vertretungen wird insbesondere in den Abbauregionen die Rolle der Schweiz als Sitz von Unternehmen bislang nur selten thematisiert. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Verletzung von Menschenrechten und Umweltstandards häufig mit einer Kombination von Akteuren in Verbindung steht, was die Zuschreibung von Verantwortlichkeiten erschwert.

3.3. Aussenpolitische Aspekte

Die Aktivitäten einzelner in der Schweiz niedergelassener Firmen, die im Rohstoffhandel tätig sind, können eine aussenpolitische Herausforderung für die Schweiz darstellen.

Das gilt namentlich für Rohstoffunternehmen, die im Besitz von politisch exponierten Personen oder von Staaten sind, die demokratische oder menschenrechtliche Defizite aufweisen.

Ein zweiter Aspekt mit potenziellen aussenpolitischen Herausforderungen im Rohstoffbereich sind Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, welche mit Ländern Handel treiben, die Sanktionsregimes unterstellt sind.

Eine dritte Kategorie von potenziell sensiblen Rohstoffaktivitäten betrifft Unternehmen, welche strategische Waren oder Dienstleistungen kontrollieren, beispielsweise eine Erdgasleitung. Die Blockierung einer Pipeline durch eine Firma mit Sitz in der Schweiz, wenn dies eine zentrale Rolle für die Versorgungssicherheit eines anderen Landes spielt, könnte für die Schweiz aussenpolitische Schwierigkeiten zur Folge haben.

Ein weiterer möglicher Risikofaktor besteht dann, wenn ein von einem ausländischen Staat kontrolliertes, in der Schweiz domiziliertes (Rohstoff-)Unternehmen einen anderen ausländischen Staat unter einem von der Schweiz abgeschlossenen Staatsvertrag einklagen würde. Da die Schweiz die Aktivlegitimation für Schiedsverfahren unter ihren Investitionsschutzabkommen (ISA) auf Investoren beschränken, die eine echte wirtschaftliche Beziehung zur Schweiz haben, besteht dieses Risiko für die Schweiz nicht, wenn ein Unternehmen hier nur den Sitz oder gar nur einen Briefkasten hat.

3.4. Entwicklungspolitische Aspekte

Erdölförderung, der Abbau mineralischer Rohstoffe und der Handel u.a. mit landwirtschaftlichen Rohstoffen haben auch weitreichende Auswirkungen auf Wirtschaft, Staat und Gesellschaft in rohstoffreichen Entwicklungsländern. Gemäss der Botschaft über die Internationale Zusammenarbeit 2013-16 ist die Schweiz (DEZA, SECO) prioritär in 35 Ländern und 7 Regionen aktiv. Mindestens 19 Länder und alle 7 Regionen verfügen derzeit über substantielle Vorräte an Rohstoffen. Dazu gehören zum Beispiel Ägypten, Ghana, Mozambik, Südafrika und Tansania in Afrika, Bolivien, Kolumbien und Peru in Südamerika, Indonesien, die Mongolei und Vietnam in Asien und Albanien, Aserbaidshan, Kirgistan und Ukraine in Europa/CIS.

In diesen Ländern sind auch oft die in der Schweiz ansässigen grossen Bergbau- oder vertikal integrierten Rohstoff-Unternehmen tätig.

Es wird geschätzt, dass 59% der Metalle und Erze, 63% der Kohle und 64% des Erdöls aus Entwicklungsländern stammen; 60% der Energierohstoffe sowie der mineralischen Rohstoffe werden in Ländern mit kritischer oder sehr kritischer politischer Stabilität gefördert.³⁹ Gemäss einer Studie der UNO werden in 100 (von insgesamt 151) Entwicklungsländern mindestens 50% der Exporteinnahmen durch mineralische, landwirtschaftliche und fossile Rohstoffe erzielt; in der Hälfte aller afrikanischen Länder machen die Einnahmen aus Rohstoff-Exporten gar über 80% aus.⁴⁰

Wissenschaft, multilaterale Institutionen, Regierungen und zivilgesellschaftliche Organisationen unternehmen seit Jahren grosse Anstrengungen, die Hintergründe und wirtschaftlich-sozialen Zusammenhänge sowie die Rolle der verschiedenen Akteure beim Abbau und Handel von Rohstoffen in Entwicklungsländern zu beschreiben und zu analysieren.⁴¹ Die Konsequenzen des

³⁹ Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend der Republik Österreich: World Mining Data – Rohstoffproduktion (<http://www.bmwfj.gv.at/energieundbergbau/weltbergbaudaten/Seiten/default.aspx>). Die Datenquelle folgt der Terminologie einschlägiger UN-Statistiken (Länder der ehemaligen UdSSR werden nicht als Entwicklungsländer geführt): <http://www.bmwfj.gv.at/EnergieUndBergbau/WeltBergbauDaten/Documents/WMD2012.pdf>.

⁴⁰ The State of Commodity Dependence 2012 (http://unctad.xiii.org/en/SessionDocument/suc2011d8_en.pdf) und UNCTAD Commodities and Development Report 2012

(http://unctad.xiii.org/en/SessionDocument/suc2011d9_overview_en.pdf).

⁴¹ Beispielsweise die United Nations Conference on Trade and Development UNCTAD, die Weltbank, der IWF

Rohstoffabbau und -handels auf die nachhaltige Entwicklung werden dabei kontrovers diskutiert. Im Folgenden werden die wichtigsten Chancen und Risiken für die Entwicklungsländer dargelegt.

Rohstoffvorkommen stellen für Entwicklungsländer grundsätzlich ein Einkommens- und Wachstumspotenzial und damit eine Chance dar, die bestehende Armut nachhaltig zu reduzieren. Positive Beispiele wie Botswana, Ghana, Malaysia oder Thailand zeigen, dass eine erfolgreiche Nutzung von Rohstoffvorkommen mit langjährigem wirtschaftlichem Wachstum, der Schaffung von Arbeitsplätzen, dem Aufbau von Devisenreserven und einer Zunahme an Investitionen einhergehen kann. Zudem leisten Rohstoffunternehmen – nebst bedeutenden Investitionen für den Abbau der Rohstoffvorkommen – im Zuge der Wahrnehmung ihrer unternehmerischen Sozialverantwortung Beiträge für den Bau und Unterhalt von Schulen und Spitälern sowie für die Bereitstellung von Trinkwasser.

Zu beachten sind beim Rohstoffgeschäft aber auch die damit verbundenen Herausforderungen und Risiken, welche mit oft schwachen institutionellen Kapazitäten in Entwicklungsländern, ungenügender Regierungsführung, internationalen Preisentwicklungen und einem hohen Abhängigkeitsgrad der exportierenden Länder von Einnahmen aus dem Rohstoffabbau zusammenhängen. Tatsächlich beeinträchtigen problematische Rahmenbedingungen und Begleitumstände des Rohstoffgeschäfts existierende Einkommens- und Wachstumspotenziale von Entwicklungsländern, ihren Bevölkerungen und Unternehmen oft grundlegend (ein Phänomen, das häufig mit dem Begriff „Rohstoff-Fluch“ umschrieben wird). Beim Abbau und Transport der Ressourcen stellen sich Probleme bezüglich der Einhaltung von grundlegenden Umwelt- und Arbeitsstandards, der fairen und transparenten Vergabe von Lizenzen sowie der effizienten und strikten Überwachung der Abbautätigkeit durch den Staat sowie der hohen Erwartungen bezüglich der Anzahl neuer Stellen, welcher der Sektor schaffen soll. Endemische Korruption und Diebstahl sind im Rohstoffsektor nicht unüblich, was den Erlass und die Durchsetzung von nationalem Recht sowie die Respektierung internationaler Normen und Standards unterminiert. Regelmässig werden Fälle von gesundheits- und umweltschädigenden Praktiken, illegalem Abbau, ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen und gewaltsamen Konflikten um den Zugang zu Rohstoffen bekannt, an welchen multinationale Unternehmen, staatliche Unternehmen oder kleingewerblich organisierte Produzenten massgeblich beteiligt sind. Die Unternehmen müssen dabei einerseits trotz schwierigen Umständen ihre Geschäftsprozesse aufrechterhalten. Zum anderen können sie durch eigene ungenügende Unternehmenspraktiken zur Verschlechterung der Situation beitragen (die Thematik der Verantwortung der Unternehmen wird in Kapitel 5.1 wieder aufgenommen).

Zusätzlich können die aus dem Rohstoffabbau generierten Einnahmen weitere Probleme beim rohstofffördernden Staat verursachen. Das bekannteste Phänomen ist die "holländische Krankheit", welche zu einer Aufwertung der lokalen Währung und somit aufgrund der abnehmenden relativen Wettbewerbsfähigkeit zu einem Niedergang der übrigen Exportwirtschaft mit dem entsprechenden Verlust an Arbeitsstellen führen kann. Bei einem hohen Grad an Abhängigkeit führt die Volatilität der Rohstoffpreise zudem zu makroökonomischen Herausforderungen. Sogenannte "Boom-and-Bust"-Zyklen mit negativen strukturellen Konsequenzen für die Wirtschaft können die Folge sein.

Stark an Bedeutung gewonnen hat schliesslich die Diskussion von Fragen rund um die mit dem Rohstoffgeschäft verbundenen Finanzflüsse. Internationale Kapitalflucht, einschliesslich Steuerflucht und Steuervermeidung, sowie illegale Finanzströme (insb. bedingt durch Geldwäscherei und Korruption) werden in der internationalen Diskussion (OECD, UNO, usw.) seit einiger Zeit als wichtiges Hemmnis für die Mobilisierung inländischer Ressourcen von Entwicklungs- und Schwellenländern diskutiert. Diese Geldflüsse, zu welchen namentlich auch mit dem Rohstoffgeschäft

oder die auf Ressourcenfragen spezialisierten NGO *Revenue Watch Institut* (<http://www.revenuewatch.org/about>). Für eine Übersicht über die wirtschaftswissenschaftliche Literatur siehe van der Ploeg, Frederick (2011), "Natural Resources: Curse or Blessing?", *Journal of Economic Literature*, 49(2): 366–420. Für eine umfassende Analyse aus Expertensicht siehe *International Study Group Report on Africa's Mineral Regimes*, [Minerals and Africa's Development](#), ed. by the UNCTAD Africa and the African Union, (2011).

verbundene Finanzflüsse zählen, dürften insgesamt ein grundlegendes Hindernis für wirtschaftliches Wachstum und Gute Regierungsführung in Entwicklungsländern darstellen.⁴² Es wird davon ausgegangen, dass der Umfang dieser Finanzflüsse von Entwicklungsländern in Richtung ausländische Finanzplätze die Gesamtheit der öffentlichen Entwicklungshilfe (2011: US\$ 133.5 Mrd.) bei Weitem übersteigt.⁴³ Deren Grössenordnung lässt sich indessen bestenfalls schätzen, und die diesbezüglichen Zahlen sind aus Gründen der Datenlage und Methodik zurückhaltend zu verwenden. Wie gross der Beitrag aus Rohstoffproduktion und -handel zu diesen Finanzflüssen ist, lässt sich nicht beziffern.

Im Kontext dieser internationalen Finanztransaktionen spielen Praktiken zur Steuerhinterziehung und -vermeidung eine wichtige Rolle. Diese werden auch in Entwicklungsländern mit einem Geschäftsmodell multinationaler Konzerne in Verbindung gebracht, das darauf abzielt, die Besteuerung von Gewinnen dort anfallen zu lassen, wo die Steuersätze besonders niedrig oder null sind (Ausnützung von Verrechnungspreisen/*transfer pricing* - siehe hierzu auch Kapitel 4.6). Gemäss verschiedenen Studien neigen namentlich auch im Rohstoffsektor tätige Unternehmungen stark zu dieser Praxis.⁴⁴

Die Diskussion der Rohstoffproblematik beeinflusst auch die internationale entwicklungspolitische Agenda. Internationale Steuerfragen respektive Fragen zur Mobilisierung steuerlicher Ressourcen durch die Entwicklungsländer selbst kamen im Rahmen der Konferenzen von Monterrey (2002) und Doha (2008) prominent zur Sprache. Die G20 diskutierte die Thematik an ihrem September-Gipfel 2009 und auch im UN-Rahmen wird die Thematik erörtert. Die heute diskutierten Vorschläge zur Entwicklung nachhaltigerer Formen des Rohstoffabbaus und -handels reichen von losen Richtlinien über freiwillige Vereinbarungen mit griffigen Monitoring-Mechanismen bis hin zu Gesetzesbestimmungen mit Sanktionsmechanismen auf Staatenebene, wie sie in den USA und der EU realisiert respektive angestrebt werden.

Als zentrale Handlungsfelder der Politik zur Förderung eines wirtschaftlich, sozial und umweltseitig nachhaltigeren Rohstoffabbaus und -handels erweisen sich namentlich die folgenden:

- Erhöhte Standards der Transparenz und der Rechenschaftspflicht
 - in Industrieländern in den Bereichen Finanzmarktaufsicht (zwecks Bekämpfung von Korruption und Geldwäscherei), der internationalen Steuerpolitik und der Rechnungslegung durch Unternehmen;
 - in Entwicklungsländern bei der Vergabe von Nutzungsrechten, zu Nutzungsbedingungen sowie der Offenlegung der Einnahmen aller Art.
- Stärkung der Kapazitäten der Entwicklungsländer im Hinblick auf
 - Besteuerung sowie die Verwaltung und der Einsatz der staatlichen Einnahmen;
 - Stärkung von deren technischem Sachverstand für Gesetzgebung, Rechtsdurchsetzung und Verhandlungsführung mit multinationalen Unternehmungen;
 - Stärkung demokratischer Kontrollmechanismen (etwa durch Parlamente und Zivilgesellschaft).
- Geschäftstätigkeit von multinationalen Unternehmungen:
 - Verstärkte Umsetzung bestehender internationaler Minimalstandards mittels gesetz-

⁴² Der *African Economic Outlook 2012* kommt zum Schluss, dass das Millenniums Entwicklungsziel 2015 "Halbierung des Armutsniveaus von 1990" hätte erreicht werden können, wären die ins Ausland transferierten Ressourcen in Afrika re-investiert worden. *African Economic Outlook 2012*, edited by AfDB, OECD, UNDP, and UN-Economic Commission for Africa, 2012.

⁴³ OECD, *Better Policies for Development*, 2011, basierend auf Schätzungen von Global Financial Integrity.

⁴⁴ *Draining development?: Controlling flows of illicit funds from developing countries* / edited by Peter Reuter, 2012. Von der Weltbank realisierte Studie mit analytischen Beiträgen zu dieser Thematik. Darin wird auch eine fundierte Darstellung der Praxis des *Transfer-Pricing* gegeben.

geberischer oder anderer Mittel im Bereich der Geschäftstätigkeit von multinationalen Unternehmungen in Rohstoff-exportierenden Entwicklungsländern, namentlich bezüglich Menschenrechte, Umweltschutz und Investitionen (*Corporate Social Responsibility*).

Mit ihrer Beteiligung an der internationalen Debatte, mit ihrer Entwicklungspolitik⁴⁵, durch die Umsetzung internationaler Standards, sowie durch allfällige notwendige Anpassungen am rechtlichen Rahmen trägt auch die Schweiz zu diesen Bemühungen bei.

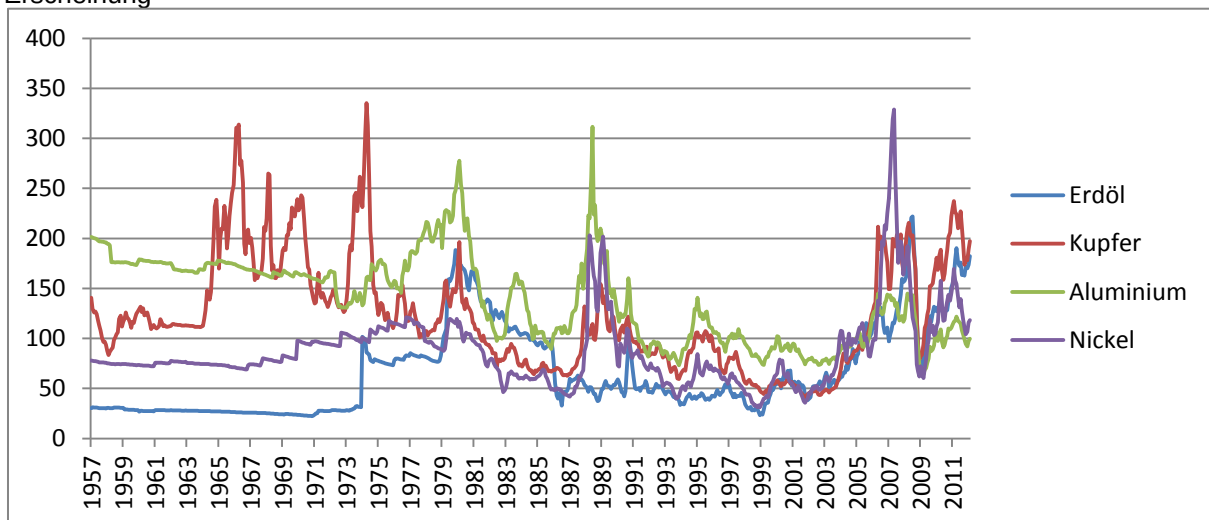
4. Regulierung, Aufsicht und Besteuerung

4.1. Regulatorische Aspekte Handel und Finanzierung

Hintergrund der Debatte

Über die letzten 50 Jahre betrachtet zeigen inflationsbereinigte Rohstoffpreise ein uneinheitliches Bild, seit dem neuen Jahrtausend verzeichneten sie jedoch – von einem tiefen Stand ausgehend – einen erheblichen Anstieg (siehe Abbildung 6). Da diese Preisentwicklung in den letzten zehn Jahren zeitgleich mit einer zunehmenden Teilnahme von Finanzinvestoren in Märkte für Rohstoffderivate zusammenfiel, rückte die Rolle der Märkte für Rohstoffderivate und deren Regulierung in den Fokus der internationalen Debatte. Hervorzuheben sind diesbezüglich insbesondere die jüngst von der International Organization of Securities Commissions (IOSCO)⁴⁶ unter der Ägide der G20 und des Financial Stability Boards (FSB)⁴⁷ erarbeiteten Prinzipien zur Regulierung und Überwachung der Märkte für Rohstoffderivate.⁴⁸ Diese Prinzipien sollen sicherstellen, dass Märkte für Rohstoffderivate effizient zur Preisfindung beitragen, ihre Absicherungsfunktion erfüllen und frei von Manipulation sind.

Abbildung 6: Rohstoffpreise im langfristigen Vergleich: Hohe Preisschwankungen sind keine neue Erscheinung

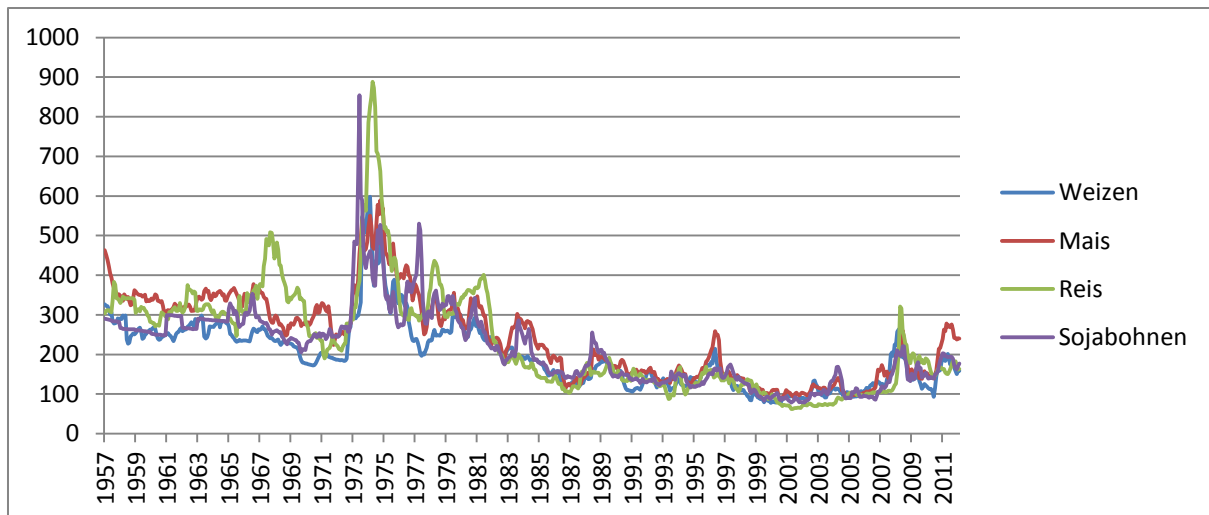


⁴⁵ Die Schweiz unterstützt beispielsweise bilaterale Projekte zur Stärkung der Regierungsführung und Verbesserung der Kapazitäten (z.B. der Steuersysteme) in Burkina Faso, Ghana, Mosambik und Peru. Multilaterale, von der Schweiz unterstützte Instrumente sind: *Extractive Industries Transparency Initiative (EITI*, siehe hierzu Kapitel 4.4 und 5.1), *IMF Managing Natural Resource Wealth Topical Trust Fund*, *IMF Regional Technical Assistance Centers*, *IMF Tax Policy and Administration Topical Trust Fund*, *IMF Anti-Money-Laundering and Countering Financing of Terrorism Topical Trust Fund* und *World Bank Extractive Industries Technical Advisory Facility (EITAF)*.

⁴⁶ Die FINMA ist Mitglied der IOSCO.

⁴⁷ Die Schweiz hat im Rahmen ihrer Mitgliedschaft im FSB zwei Sitze, die vom Eidgenössischen Finanzdepartement und der SNB eingenommen werden.

⁴⁸ *Principles for the Regulation and Supervision of Commodity Derivatives Markets – Final Report*, IOSCO, September 2011.



Quelle: IMF Primary Commodity Prices, 2012. Inflationsbereinigt mit US Konsumentenpreisindex. Indexiert (2005 = 100).

Eng damit verbunden sind die internationalen Arbeiten zur Regulierung von OTC-Derivaten, die als Mitverursacher der Finanzkrise 2007 gelten. Entsprechende Standards, welche im gesamten OTC-Derivatemarkt zu mehr Transparenz führen und systemische Risiken reduzieren sollen, wurden international in Gremien wie der G20 oder dem FSB entwickelt und vorangetrieben. Davon sind auch die Märkte für Rohstoffderivate betroffen. Es muss aber angemerkt werden, dass der weltweite Anteil von OTC-Rohstoffderivaten lediglich 0,5% des im Dezember 2011 ausstehenden Gesamtvolumens aller OTC-Derivateklassen betrug.⁴⁹

Eine umfassende Analyse der erwähnten Preisanstiege von Rohstoffen steht nicht im Fokus dieses Berichts. Dennoch ist festzuhalten, dass Finanzinvestoren zwar durchaus zu einer kurzfristigen Blasenbildung beitragen können, bislang aber keine überzeugende empirische Evidenz für einen nachhaltigen Einfluss von Finanzinvestoren auf die Rohstoffpreise besteht. Vielmehr sind in der mittleren bis langen Frist gemäss den meisten Studien realwirtschaftliche Einflüsse wie eine gestiegene Nachfrage der Schwellenländer und eine langsame Reaktion auf der Angebotsseite die Hauptursachen.⁵⁰ Zudem ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass Finanzinvestoren zur Liquidität von Märkten für Derivate beitragen. Dies ermöglicht dem Rohstoffhändler für das Hedging (Absicherung der Preisrisiken), welches eine preisstabilisierende Wirkung hat, eine geeignete Gegenpartei zu finden (siehe hierzu die Ausführungen in Kapitel 2.3).

Physischer Handel

Prinzipiell zu unterscheiden sind der physische und der derivative Handel (siehe Kapitel 2.3). In der Schweiz existiert keine Börse für physische Rohstoffe. Die physischen Rohstoffhändler sind in der Schweiz grundsätzlich keiner Marktaufsicht unterworfen. Betätigen sie sich jedoch zusätzlich als Effekthändler (siehe Ausführungen weiter unten), benötigen sie eine Bewilligung der Finanzmarktaufsicht (FINMA). Die FINMA selbst erhält keine Informationen über Transaktionen des physischen Handels. Bei strafbaren Handlungen können die Strafverfolgungsbehörden jedoch unter den gegebenen Voraussetzungen Informationen von einem beliebigen Marktteilnehmer im Rahmen eines Strafverfahrens verlangen.

⁴⁹ Bank for International Settlements (BIS) Quarterly Review, June 2012.

⁵⁰ Siehe u.a. Ervin, Sanders and Merin, "Devil or Angel? The Role of Speculation in the Recent Commodity Price Boom (and Bust)", Journal of Agricultural and Applied Economics, 41(2), 2009; Kappel, Pfeiffer and Werner, "What Became of the Food Price Crisis in 2008?", Swiss Review of International Economic Relations, 2010; Report of the G20 Study Group on Commodities, 2011; Fattouh, Kilian and Mahadeva, "The Role of Speculation in Oil Markets: What Have We Learned So Far?", CEPR Discussion Paper No. DP8916, 2012; FTI UK Holdings Limited, „The impact of speculative trading in commodity markets – a review of the evidence“, 2012.

Derivativer Handel: Börsen

In der Schweiz bietet lediglich die Eurex rund 40 Rohstoffderivate (Basiswerte u.a. Agrargüter, Gold, Silber, Erdgas, Kohle) an. Die bedeutendsten Börsen für Rohstoffderivate befinden sich in London, New York und Chicago.

In der EU werden Börsen für Rohstoffderivate über die Markets in Financial Instruments Directive (MiFID) reguliert. Bislang profitierten an regulierten Handelsplätzen aktive Händler von physischen Rohstoffen von einer Ausnahme, welche nun aber im Revisionsvorschlag MiFID II eingegrenzt wird: voraussichtlich werden diejenigen, welche nicht ausschliesslich Eigenhandel mit Derivaten betreiben, keine Ausnahme mehr erhalten.⁵¹ Dadurch könnten Unternehmen, die bislang eine Ausnahme erhielten, künftig von den MiFID II Regeln erfasst werden. Diese unterliegen dann einer Bewilligungspflicht und müssen Vorschriften bezüglich regulatorischem Kapital und der Organisation erfüllen. Abhängig davon, wie die endgültige Regelung in diesem Zusammenhang aussieht, muss geprüft werden, ob Schweizer Rohstoffhändler, die unter der bestehenden MiFID nicht betroffen sind, bzw. von den entsprechenden Ausnahmen profitieren können, neu unter das von der Kommission vorgeschlagene Drittstaatenregime von MiFID II fallen würden.

Zudem sollen die Aufsichtsbehörden bei Börsen für Rohstoffderivate explizit das Recht erhalten, Positionen zu verwalten oder Positionslimiten einzuführen. Mit einer Revision der Market Abuse Directive (MAD) sollen ferner die Vorschriften bezüglich Insidergeschäft und Kursmanipulation auf den physischen Handel ausgeweitet werden.

In den USA werden Rohstoffderivate-Börsen und deren Teilnehmer durch die Commodity Futures Trading Commission (CFTC) auf Grundlage des Commodity Exchange Act (CEA) beaufsichtigt und reguliert. Die Durchsetzung der Regeln erfolgt über eine Selbstregulierungsorganisation, die National Futures Association (NFA). Bei Verdacht auf Marktmissbrauch ist die CFTC ermächtigt, nicht nur auf Börsen für Rohstoffderivate, sondern auch auf dem physischen Markt und auf dem OTC-Markt zu ermitteln.

Alle Schweizer Börsen unterstehen der Börsenaufsicht durch die FINMA und müssen u.a. Regelungen bezüglich Marktintegrität und Überwachung gegen Marktmissbrauch einhalten. Dies wird durch eine Selbstregulierung mit einer von der FINMA zu genehmigenden Betriebs-, Verwaltungs- und Überwachungsorganisation gewährleistet (Art. 4 BEHG). Die Börsen können auch Positionslimiten festsetzen oder Positionen verwalten, um einen ordnungsgemässen Handel zu garantieren. Zudem gelten für alle Finanzmarktteilnehmer die Straftatbestände des Insiderhandels und der Kursmanipulation (Art. 161 und 161bis StGB). Generell müssen Teilnehmer an Schweizer Börsen Effekthändler sein (im Sinne von Art. 2 Bst. d BEHG) und bedürfen einer Bewilligung der FINMA (Art. 10 BEHG). Eigenhändler, die nicht hauptsächlich im Finanzbereich tätig sind, benötigen hingegen keine Bewilligung, da sie keine Effekthändler sind. Dies trifft in der Regel auf Rohstoffhändler zu, solange sie Rohstoffderivate hauptsächlich zu Absicherungszwecken nutzen. Ebenso benötigt ein Rohstoffhändler für die Teilnahme an einer ausländischen Börse eine Bewilligung der FINMA. Diese gewährt aber unter klaren Voraussetzungen Ausnahmen, welche sich eng an der MiFID der EU orientieren.

Derivativer Handel: OTC-Derivate

Zur Erhöhung der Transparenz und Stabilität im OTC-Derivatemarkt sehen internationale Standards des FSB vor, dass standardisierte OTC-Derivate über zentrale Gegenparteien (CCP) abgewickelt und falls geeignet über Handelsplattformen gehandelt werden sollen. Zudem sollen sämtliche Transaktionen an zentrale Datensammelstellen (Trade Repositories (TR)) gemeldet werden. Nicht zentral abgerechnete Transaktionen sollen ausserdem höheren Anforderungen bezüglich Eigenkapital und Risikomanagement unterliegen.⁵²

⁵¹ Siehe http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid_de.htm. MiFID II wird frühestens Mitte 2013 in Kraft treten und muss anschliessend von den EU Mitgliedsstaaten im Rahmen ihrer nationalen Gesetze umgesetzt werden.

⁵² Siehe hierzu die Ausführungen des FSB unter http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101025.pdf

In der EU und den USA sind die entsprechenden Regulierungsreformen bereits weit fortgeschritten. In der EU erfolgt die Umsetzung über die European Market Infrastructure Regulation (EMIR), ergänzt durch die Revision der MiFID, in den USA über den Dodd-Frank Act. Künftig werden in den USA und in der EU alle Derivatetransaktionen (OTC und nicht-OTC), also auch solche mit Rohstoffderivaten, sämtlicher Marktteilnehmer an eine entsprechende TR gemeldet werden müssen. Welche Derivatetransaktionen der Pflicht zur Abrechnung über CCPs unterworfen werden, ist noch nicht abschliessend definiert. Allerdings werden Personen, welche OTC-Derivate erwerben, um ausschliesslich eine von ihnen gehaltene physische Position gegen Geschäftsrisiken abzusichern, eine Ausnahme erhalten.⁵³ Unter diese Ausnahme dürften die Rohstoffhändler fallen.

Zur Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Finanzplatzes und zur Stärkung der Finanzstabilität ist es notwendig, dass die Schweiz die Verpflichtungen der G20 und die Empfehlungen des FSB zum Handel mit OTC-Derivaten möglichst vollständig und zeitnah mit anderen Finanzplätzen umsetzt. Deshalb hat der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement am 29. August 2012 beauftragt, bis im Frühjahr 2013 eine Vernehmlassungsvorlage zu neuen gesetzlichen Regelungen für den ausserbörslichen Handel mit Derivaten auszuarbeiten.⁵⁴ Um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Marktteilnehmer sowie den Marktzutritt zur EU sicherzustellen, wird eine mit der EU gleichwertige Regulierung angestrebt. Dabei ist auch die Bedeutung von OTC-Rohstoffderivaten für die Preisabsicherung zu berücksichtigen. Die EU und die USA sehen beispielsweise – wie oben beschrieben – eine Ausnahme der Hedging-Positionen von der Pflicht zur Abrechnung über CCPs vor. Kaum Handlungsbedarf besteht im Bereich der Straftatbestände des Insiderhandels und der Kursmanipulation, welche bereits heute auch beim Handel mit OTC-Derivaten gelten.

IOSCO Prinzipien zur Regulierung und Überwachung der Märkte für Rohstoffderivate

Ende Oktober 2012 veröffentlichte die IOSCO einen Bericht über die Implementierung ihrer Prinzipien.⁵⁵ Die Schweiz schneidet insgesamt gut ab. Mit ihrer aktuellen Regulierung erfüllt sie im Bereich des Börsenhandels bereits die grosse Mehrheit der IOSCO-Prinzipien für die Regulierung und Überwachung von Märkten für Rohstoffderivate. Durch die Umsetzung der OTC-Reformen (siehe oben) wird sie voraussichtlich auch die Prinzipien, welche den ausserbörslichen Handel betreffen, erfüllen, wie z.B. den Zugriff auf Daten zu OTC-Derivaten über zentrale Datensammelstellen. Prinzipien, welche die Schweiz nicht erfüllt, betreffen beispielsweise die Publikation von aggregierten Positionen von verschiedenen Händlerklassen. Dieses Prinzip erfüllen allerdings die allermeisten untersuchten Länder nicht.⁵⁶

Finanzintermediäre

Wie in Kapitel 2.3 dargelegt, finanzieren Schweizer Rohstoffhändler zur Zeit ihren Handel zu 70 – 80% über Banken. Die Banken werden inklusive des Bereichs Handelsfinanzierung im Rahmen der Bankenaufsicht von der FINMA beaufsichtigt. Aufgrund der unter Basel III verschärften Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen könnte sich die Handelsfinanzierung verteuern. Diese Entwicklung beschränkt sich allerdings nicht auf die Schweiz, da Basel III in allen wichtigen Fi-

sowie auch die Interim rules for the capitalisation of bank exposures to central counterparties unter <http://www.bis.org/publ/bcbs227.htm> und das Consultative paper on margin requirements for non-centrally-cleared derivatives unter <http://www.bis.org/publ/bcbs226.htm>.

⁵³ In der EU wird es für Nicht-Finanzinstitute, welche Derivate handeln, die nicht zur Absicherung von physischen Positionen verwendet werden, einen Schwellenwert geben, ab welchem eine Pflicht zur Abrechnung über CCPs besteht. Für Rohstoffderivate beträgt dieser Schwellenwert EUR 3 Mrd. (gross notional value) (siehe Final Report, Draft Technical Standards under the Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on OTC Derivatives, CCPs and Trade Repositories).

⁵⁴ Siehe Pressemitteilung unter <http://www.sif.admin.ch/00488/index.html?lang=de&msg-id=45737>.

⁵⁵ Survey on Implementation of the Principles for the Regulation and Supervision of Commodity Derivatives Markets – Final Report, IOSCO, Oktober 2012.

⁵⁶ Für eine umfassende Übersicht siehe Survey on Implementation of the Principles for the Regulation and Supervision of Commodity Derivatives Markets – Final Report (IOSCO, Oktober 2012) und Anhang A unter <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD393.pdf>

nanzplätzen – inkl. Singapur – umgesetzt werden soll. Dadurch werden Rohstoffhändler vermutlich vermehrt auf die Verbriefung als Finanzierungsmöglichkeit zurückgreifen. Diese Entwicklung gilt es aus Sicht der Finanzmarktstabilität aufmerksam zu verfolgen.

4.2. Geldwäschereibekämpfung

Die Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) bilden den internationalen Referenzstandard bei der Bekämpfung der Geldwäscherei, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung. Sie zielen nicht ausdrücklich auf den Rohstoffhandel ab (ausser Edelmetalle und Edelsteine, siehe Empf. 22 Bst. c). Stellt ein Land aber bei seiner nationalen Risikoanalyse fest, dass bestimmte Arten von nicht dem GAFI-Standard unterliegenden Einrichtungen, Tätigkeiten, Unternehmen oder Berufen ein Geldwäscherei- oder Terrorismusfinanzierungsrisiko darstellen, sollte es erwägen, die Pflichten zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung auf diesen Bereich anzuwenden (Interpretativnote Empf. 1, Abs. i.f.). Massgeblich für die mögliche Unterstellung bestimmter Tätigkeiten wie den Rohstoffhandel unter die Geldwäschereivorschriften über die GAFI-Empfehlungen hinaus ist somit die nationale Risikobeurteilung.

In der Schweiz ist der Rohstoffhandel dem Geldwäschereigesetz (GwG; SR 955) unterstellt, wenn die Tätigkeit auf Rechnung Dritter ausgeübt wird (siehe Art. 2 Abs. 3 Bst. C GwG i.V.m. Art. 5 Abs. 2 Bst. b Verordnung über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation). Der Rohstoffeigenhandel ist nicht dem GwG unterstellt.⁵⁷ Jedoch ist nach Artikel 305^{bis} Strafgesetzbuch Geldwäscherei sowohl im Rohstoffhandel auf Rechnung Dritter als auch im Rohstoffeigenhandel strafbar.

Bei den Arbeiten zur Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen 2003 kam eine interne Prüfung zum Schluss, dass sich eine Unterstellung des Rohstoffeigenhandels unter das GwG erübrigt. Ein internationaler Vergleich hatte ausserdem ergeben, dass kein Rechtssystem diese Unterstellung vorsah.⁵⁸

Die Frage der Unterstellung des Eigenhandels mit Rohstoffen wurde jüngst im Rahmen der Umsetzung der 40 überarbeiteten GAFI-Empfehlungen von 2012 erneut geprüft und verworfen. Gegen die Unterstellung des Eigenhandels mit Rohstoffen sprechen namentlich folgende Gründe: Unterstellungskriterium unter das Geldwäschereigesetz (GwG) ist die berufsmässige Erbringung von Dienstleistungen im Finanzsektor (Finanzintermediation). Demzufolge setzt das Abwehrdispositiv zur Geldwäschereibekämpfung bei der Finanzintermediation im Rohwarenhandel an, womit systemisch gewährleistet ist, dass die Tätigkeiten des Rohstoffhandels – wie übrige Handelstätigkeiten in anderen Branchen – erfasst werden. Erfolgt beispielsweise die Rohstoffgewinnung unter Menschenrechtsverletzungen, so wird mit der Einspeisung des verbrecherischen Gelderlöses in den Zahlungsverkehr über ein Bank die entsprechende Kontrolle nach dem Geldwäschereigesetz ausgelöst.

Die revidierten GAFI-Empfehlungen 2012 verstärken die internationale Regulierung bei der Bekämpfung der Finanzkriminalität in verschiedenen Bereichen, zu denen die Transparenz juristischer Personen und rechtlicher Konstrukte, die Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre (insbesondere Identifizierungsregeln der politisch exponierten Personen oder der wirtschaftlich Berechtigten) und die internationale Zusammenarbeit gehören. In diesem Kontext sieht die Schweiz eine Verstärkung der Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre vor, die dazu beitragen, die Missbrauchsbekämpfung auch in der Rohstoffbranche und im Rohstoffhandel zu verstärken.

Ferner bestehen heute keine Anhaltspunkte dafür, dass der Eigenhandel mit Rohstoffen generell für Geldwäschereizwecke missbraucht wird. Theoretisch besteht bei solchen Transaktionen nur ein begrenztes Geldwäschereirisiko, das sich in der Praxis nicht nachweisen lässt.

⁵⁷ Siehe auch Antwort des Bundesrates auf die Motion 11.4161 Keine Geldwäsche im Handel mit Rohwaren auf eigene Rechnung eingereicht von Ursula Wyss.

⁵⁸ Siehe Ziff. 2.4.4 Erläuternder Bericht über die Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière sur la lutte contre le blanchiment de capitaux, Januar 2005.
<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1237/Bericht.pdf>.

Schliesslich müsste bei einer Unterstellung des Rohstoffeigenhandels der Händler, da er selber die Vertragspartei und die wirtschaftlich berechtigte Person an der Ware ist, die Sorgfaltspflichten nach dem GwG auf sich selbst anwenden und eine Abklärung zu den Hintergründen der eigenen Transaktion durchführen. Dies vermag konzeptionell nicht zu überzeugen und wird wegen der Interessenkonflikte kaum zufriedenstellend durchgeführt werden.⁵⁹ Tätig hingegen ein Anleger über seine Bank eine Anlage in Rohstoffen, handelt es sich um ein vom GwG erfasstes Finanzgeschäft.

Die Schweizer Vorschriften gehen mit der Unterstellung des Handels auf Rechnung Dritter auch ohne Unterstellung des Rohstoffeigenhandels unter das GwG über die Anforderungen sowohl der GAFI-Empfehlungen als auch des europäischen Rechts hinaus.

4.3. Sanktionen

Begriff, Verbindlichkeit, Rechtsgrundlage

Als Sanktionen werden hoheitliche Massnahmen bezeichnet, die zur Durchsetzung von Völkerrecht ergriffen werden. Am bedeutendsten sind in der Praxis wirtschaftliche Sanktions- bzw. Zwangsmassnahmen. Mittels wirtschaftlichem Druck soll der sanktionierte Staat bzw. die sanktionierten Unternehmen und Personen zu einer Verhaltensänderung gezwungen werden.⁶⁰

Einzig der UNO-Sicherheitsrat kann, basierend auf Kapitel VII der UNO-Charta, für sämtliche Mitgliedstaaten der UNO, also auch für die Schweiz, rechtlich verbindliche Sanktionsmassnahmen beschliessen. Darüber hinaus werden Zwangsmassnahmen regelmässig auch von einzelnen Staaten bzw. Staatengruppen (beispielsweise der EU) ergriffen. Derartige Massnahmen entfalten jedoch keine universelle Wirkung.

In der Schweiz bildet das Embargogesetz (EmbG)⁶¹ die Grundlage, um nicht-militärische, der Einhaltung des Völkerrechts und der Respektierung der Menschenrechte dienende Sanktionen der UNO, der OSZE oder der wichtigsten Handelspartner der Schweiz durch den Erlass von Zwangsmassnahmen in der Schweiz durchzusetzen. Das EmbG selbst enthält keine Zwangsmassnahmen, diese werden vom Bundesrat auf Verordnungsstufe erlassen.⁶² Es ist wichtig hervorzuheben, dass das EmbG den Bundesrat nur zur Durchsetzung von Sanktionen ermächtigt, die zuvor von einem der vorgenannten Akteure beschlossen wurden. Die Schweiz setzt sämtliche völkerrechtlich verbindlichen Sanktionsbeschlüsse des UNO-Sicherheitsrates um. Darüber hinaus hat sich die Schweiz seit 1998 in praktisch allen wichtigen Fällen auch den von der EU erlassenen Sanktionsmassnahmen angeschlossen. Eigenständige schweizerische Zwangsmassnahmen müssten auf Art. 184 Abs. 3 BV abgestützt werden.

Sanktionen im Rohstoffbereich

Der Export von Rohstoffen ist für viele Staaten bzw. Regimes eine wichtige oder gar zentrale Einnahmequelle. Ein Unterbinden dieser Devisenzuflüsse stellt ein starkes wirtschaftliches Druckmittel dar. Es erstaunt daher nicht, dass dieser strategisch wichtige Wirtschaftssektor regelmässig mit Sanktionen belegt wird. In jüngster Zeit waren (bzw. sind) folgende Rohstoffe Gegenstand internationaler Sanktionen: Erdöl und Erdölprodukte (Iran, Irak, Syrien), Holz- und Holzprodukte (Liberia, Myanmar), Holzkohle (Somalia), Kohle, bestimmte Metalle, Edel- und

⁵⁹ Siehe auch Antwort des Bundesrates auf die Motion 11.4161 Keine Geldwäsche im Handel mit Rohwaren auf eigene Rechnung eingereicht von Frau Nationalrätin Ursula Wyss.

⁶⁰ Sanktionsmassnahmen können sich auf verschiedene Bereiche erstrecken, am Wichtigsten sind Güterembargos (Verbote bezüglich der Ein- oder Ausfuhr bestimmter Güter), Dienstleistungsembargos, Finanzsanktionen (Einfrieren von Vermögenswerten und Verbot, bestimmten Personen Gelder und andere Vermögenswerte zur Verfügung zu stellen), Verkehrsembargos (z.B. Verbot des Luftverkehrs mit dem sanktionierten Staat), sowie Ein- und Durchreiseverbote für bestimmte Personen.

⁶¹ Bundesgesetz vom 22. März 2002 über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (SR 946.231)

⁶² Aktuell bestehen 20 auf das EmbG abgestützte Sanktionsverordnungen. Elf dieser Verordnungen setzen Beschlüsse des UNO-Sicherheitsrates um, sechs Verordnungen basieren auf entsprechenden EU-Sanktionsmassnahmen und drei Verordnungen enthalten eine Kombination von Zwangsmassnahmen der UNO und der EU.

Schmucksteine (Myanmar) und Diamanten (Liberia, Sierra Leone, Angola, Myanmar). Nebst solchen Sanktionsmassnahmen, welche direkt die Einfuhr oder den Handel mit gewissen Rohstoffen untersagen, gibt es auch Massnahmen, welche indirekt den Rohstoffhandel unterbinden oder erschweren können. So sahen beispielsweise die Sanktionen gegenüber Libyen im Jahr 2011 kein explizites Erdölembargo vor. Indem aber Geschäftsbeziehungen mit der libyschen National Oil Corporation und zahlreichen weiteren libyschen Ölfirmen verboten wurde, war das Resultat de facto dasselbe. Sanktionen im Rohstoffbereich beschränken sich zudem häufig nicht nur auf ein Einfuhr- oder Handelsverbot, sondern verbieten auch das Erbringen von Dienstleistungen, die Gewährung von Finanzmitteln, die Vornahme von Investitionen, usw., im Zusammenhang mit der Gewinnung oder dem Handel mit den anvisierten Rohstoffen.

Der *Kimberley Prozess* zur Kontrolle des weltweiten Rohdiamantenhandels hat sich zum Ziel gesetzt, die sog. Konfliktdiamanten aus dem internationalen Handel zu eliminieren. Der Verkauf von Rohdiamanten spielte in einigen westafrikanischen Ländern eine wichtige Rolle bei der Finanzierung von Bürgerkriegen. Die Schweiz, welche nach wie vor eine bedeutende Stellung⁶³ im Rohdiamantenhandel innehat, ist Gründungsmitglied des Kimberley Prozesses, welcher mittlerweile alle wichtigen Produktions- und Handelsländer umfasst.⁶⁴

Konsequenzen für die Schweiz

Die Schweiz ist aufgrund ihrer herausragenden Bedeutung im Rohstoffhandel, einschliesslich Finanzierung und Transportwesen, bei der Umsetzung von wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen im Rohstoffbereich stark gefordert. Nach Angaben des Independent Inquiry Committee (IIC) der UNO, welches 2004-2005 die Korruptionsvorwürfe rund um das irakische «Oil-for Food»-Programm untersuchte, figurierte die Schweiz nach Russland und Frankreich an dritter Stelle der wichtigsten Abnehmerländer für irakisches Erdöl. In der Schweiz besaßen 75 Unternehmen eine Bewilligung, mit irakischem Öl zu handeln. Rund die Hälfte des Ölhandels mit Irak wurde über in der Schweiz niedergelassene Banken finanziert. Ein bedeutender Teil der Untersuchungen des IIC involvierte daher Firmen und Personen in der Schweiz.

Die Schweiz setzt alle Sanktionsbeschlüsse des UNO-Sicherheitsrates um. Eine unvollständige oder zögerliche Übernahme von Sanktionsmassnahmen ihrer wichtigsten Handelspartner im Rohstoffbereich kann im In- und Ausland zum Vorwurf führen, die Schweiz wolle durch das Zulassen von Umgehungsgeschäften wirtschaftlich profitieren. Dies stellt für das ganze Land ein Reputationsrisiko dar. Eine im Vergleich zu den wichtigsten Handelspartnern unterschiedliche Rechtslage kann zudem, insbesondere bei international verflochtenen Unternehmen, zu Rechtsunsicherheit führen.

Auf Unternehmensebene können Verstösse gegen internationale Sanktionsmassnahmen strafrechtliche Konsequenzen sowie eine rufschädigende Publizität zur Folge haben.⁶⁵

Die internationale Verflechtung der im Rohstoffhandel tätigen Grossunternehmen wirkt teilweise risikominimierend. Diese Unternehmen können es sich in der Regel nicht leisten, eine Geschäftspolitik zu betreiben, die im Widerspruch zu den Sanktionsmassnahmen beispielsweise der USA oder der EU steht. Diese Relativierung gilt allerdings nicht für Klein- und Kleinstunternehmen, welche über keinerlei Beziehungen zu den USA oder der EU verfügen und daher versucht sein können, sehr gezielt Lücken im schweizerischen Sanktionsdispositiv auszunutzen. Allerdings sind US- und EU-Bürger, die in Schweizer Unternehmen tätig sind, verpflichtet, sich zusätzlich zur

⁶³ Ein- und Ausfuhren von je über 2 Mrd. US-Dollar pro Jahr. Praktisch der gesamte Rohdiamantenhandel wird über die Zollfreilager abgewickelt.

⁶⁴ Die Verordnung über den internationalen Handel mit Rohdiamanten (Diamantenverordnung, SR 946.231.11), mit welcher in der Schweiz das Zertifizierungssystem des Kimberley Prozesses umgesetzt wird, basiert ebenfalls auf dem EmbG.

⁶⁵ So war 2005/2006 eine Tessiner Goldschmelze über Nacht mit grössten wirtschaftlichen Problemen konfrontiert, nachdem ihr in einem UNO-Expertenbericht (unzutreffenderweise) vorgeworfen worden war, in den illegalen Goldhandel mit der Demokratischen Republik Kongo verwickelt zu sein. Aufgrund dieses Berichts und der damit verbundenen negativen Medienberichterstattung gingen viele Geschäftspartner auf Distanz, wodurch der Weiterbestand der Goldschmelze in Frage gestellt war.

Schweizer Rechtsordnung auch an die Sanktionsmassnahmen ihres Heimatstaates zu halten.

Selbst wenn die Schweiz Sanktionsmassnahmen der UNO oder der wichtigsten Handelspartner im Rohstoffbereich schnell und umfassend in die eigene Rechtsordnung übernimmt, stellt die Kontrolle, ob die erlassenen Verbote auch tatsächlich eingehalten werden, aufgrund der Grösse, der Heterogenität, der geringen Transparenz und der Mobilität dieses Wirtschaftssektors eine grosse Herausforderung dar.⁶⁶

4.4. Rechnungslegung

Internationale Situation

Die G8-Regierungen⁶⁷ haben sich in der Abschlusserklärung zum Gipfel in Deauville im Mai 2011⁶⁸ verpflichtet, Vorschriften zu erlassen oder freiwillige Standards zu fördern, welche Öl-, Gas- und Bergbauunternehmen zur Offenlegung ihrer Zahlungen an staatliche Stellen anhalten.

In den **USA** sieht der im Juli 2010 verabschiedete Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Abschnitt 1504) vor⁶⁹, dass bei der US Security and Exchange Commission (SEC) registrierte börsennotierte US- und ausländische rohstofffördernde und -exportierende Unternehmen auf Länder- und Projektbasis ihre Zahlungen ab 100'000 US-Dollar an Regierungen für den Zugang und den Abbau von Erdöl, Erdgas und anderen Bodenschätzen offenlegen. Transparenz ist u.a. erforderlich betreffend Steuern, Förderabgaben, Lizenzgebühren, Dividenden und Infrastrukturausgaben. Pro Zahlung muss die Gesamtsumme nach Projekt, Regierung und Kategorie, die Währung, Finanzberichtsperiode, das Geschäftssegment sowie weitere vom SEC im öffentlichen Interesse oder für den Investorenschutz als angebracht erachtete Informationen offengelegt werden. Die Zahlungen müssten - gemäss Ausführungsbestimmungen zu Abschnitt 1504 - ab September 2013 offengelegt werden, wobei die Umsetzung derzeit noch ungewiss ist, da eine Koalition von Branchenvertretern vor dem US-Bundesgericht dagegen prozessiert. Der Dodd Frank Act (Abschnitt 1502⁷⁰) sieht weiter vor, dass mit Konfliktmineralien aus der Demokratischen Republik Kongo oder einem angrenzenden Staat arbeitende, in den USA börsennotierte Produzenten und deren Zulieferer ab Januar 2013 die Herkunft der Mineralien und die vom Unternehmen ergriffenen Sorgfaltspflichten bezüglich der Zuliefererkette offenlegen.⁷¹

In der **EU** legte die Europäische Kommission im Oktober 2011 dem Parlament und Ministerrat Änderungen in den Rechnungslegungs- und Transparenzrichtlinien⁷² vor, die auch die Einführung der länderbezogenen Offenlegung für börsennotierte und grosse⁷³ nicht-börsennotierte Unternehmen der rohstofffördernden Industrie sowie in Primärwäldern aktiven forstwirtschaftlichen Betriebe vorsehen. Es sollen Produktionsansprüche, Gewinnsteuern, Lizenzgebühren, Dividenden, Unterschrift-, Explorations- und Produktionsboni, Mieten, Marktzugang und Vergütungen für Lizenzen und Konzessionen sowie andere direkte Leistungen an betreffende Regierungen offengelegt werden. Materielle Zahlungen sind nach Land und wo machbar nach Projekten aufzuschlüsseln. Im laufenden Gesetzgebungsverfahren haben sich die EU-Mitgliedstaaten für eine länder-

⁶⁶ Vgl. dazu 11.4187 Interpellation Sommaruga Carlo vom 23. Dezember 2011: Ankauf- und Transportverbot von Erdöl aus Syrien wirksam durchsetzen.

⁶⁷ Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Russland, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten.

⁶⁸ Deauville G8 Declaration Renewed Commitment for Freedom and Democracy, para. 62.

⁶⁹ Der Abschnitt 1504 ergänzt den Securities Exchange Act von 1934 mit dem Abschnitt 13(q).

⁷⁰ Der Abschnitt 1502 ergänzt den Securities Exchange Act von 1934 mit dem Abschnitt 13(p).

⁷¹ Am 22. August 2012 hat die SEC über die ausführenden Bestimmungen abgestimmt. Mehr Informationen sowie die finalisierte Bestimmung sind abrufbar unter <http://www.sec.gov/news/press/2012/2012-164.htm> und <http://www.sec.gov/rules/final/2012/34-67716.pdf>.

⁷² Richtlinie 2004/109/EG zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG (Transparenzrichtlinie), 4. Rechnungslegungsrichtlinie (78/660/EWG) und 7. Rechnungslegungsrichtlinie über den konsolidierten Abschluss (83/349/EWG).

⁷³ Die revidierten Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG definieren als grosses Unternehmen jenes, welches zwei der folgenden Kriterien überschreitet: Bilanzsumme von 40 Mio. Euro; Nettoumsatzerlöse von 20 Mio. Euro und durchschnittlich 250 Beschäftigte während des Geschäftsjahres.

spezifische Beschränkung ohne Aufschlüsselung nach Projekten ausgesprochen. Gemäss Ratspositionen sollen Zahlungen erst ab 500'000 Euro erfasst werden. Das EU-Parlament setzt sich hingegen weiterhin für den Kommissionsvorschlag und tiefere Schwellenwerte ein. Einen Abschluss der Beratungen durch den Rat und das Parlament sind frühestens im Frühling 2013 zu erwarten.⁷⁴

Unternehmen mit Schweizer Sitz, die in der Förderung von Rohstoffen tätig und in den USA bzw. in der EU börsenkotiert sind, müssten folglich sowohl nach den von der EU-Kommission vorgeschlagenen Bestimmungen als auch gemäss dem Dodd-Frank Act sämtliche Zahlungen an staatliche Stellen offen legen.

Gestützt auf die Entwicklungen in den USA und der EU unterzeichneten in **Kanada** Verbände rohstofffördernder Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen am 6. September 2012 ein Memorandum of Understanding zur Erarbeitung eines Rahmenwerks zur obligatorischen Offenlegung von Zahlungen an Regierungen auf Länder- und Projektbasis durch rohstofffördernde Unternehmen. Dieses soll bis Mitte 2013 vorliegen und danach der kanadischen Regierung, Provinzregierungen und/oder Börsenregulatoren im Hinblick auf eine Umsetzung unterbreitet werden.⁷⁵

In **Singapur** ist die Einführung einer Regulierung für börsenkotierte Unternehmen bezüglich der Offenlegung von länderbezogenen Zahlungen für Mineral-, Öl- und Gasunternehmen zurzeit nicht vorgesehen. Die Regulierungen in Singapur sind insofern von Bedeutung als dieser Staat für (Rohstoff)-Unternehmen u.a. aus steuertechnischen Gründen eine Alternative zum Sitzstandort Schweiz werden könnte.

Die **Global Reporting Initiative** (GRI) entwickelt Richtlinien für die Erstellung von Nachhaltigkeitsberichten von Grossunternehmen, kleineren und mittleren Unternehmen (KMU), Regierungen und NGOs. Zur vollständigen Erfüllung der Vorgaben der **GRI** (sog. A-Rating) sieht der Leitfaden zur Nachhaltigkeitsberichterstattung⁷⁶ die länderbezogene Offenlegung sämtlicher Steuerzahlungen sowie falls wesentlich der Einnahmen, Betriebskosten, Gehälter, Zinsen und Dividenden vor.⁷⁷ Für die konkreten Berichtspflichten der Minen-, Metall-, Gas- und Ölindustrie bestehen zusätzliche Anleitungen.⁷⁸ Seit 2012 unterstützt die Schweiz GRI darin, das Bewusstsein für den Nutzen von Nachhaltigkeitsberichterstattung und die entsprechenden Kapazitäten in Entwicklungsländern aufzubauen.

Die von Regierungen, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen im 2002 gegründete freiwillige **Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)** richtet sich an rohstoffreiche Staaten zwecks Förderung der Offenlegung in jährlichen Berichten bezüglich Zahlungsströmen, welche aus rohstofffördernden Unternehmen als Abgaben an den Staat gehen (Steuern, Lizenzen etc.). Mit der EITI soll mehr Transparenz in den Zahlungsströmen geschaffen werden und dadurch zu einer besseren Verteilung und Verwendung der Rohstoffeinnahmen führen. Der EITI können alle rohstoffreichen Länder freiwillig beitreten; die Firmen, die in diesen Ländern Rohstoffe abbauen, sind dann verpflichtet, ihre Zahlungen an die Regierung offenzulegen. Aufgrund einer Prüfung der EITI Standards im Jahr 2011 wurden am letzten Treffen des EITI Board (Oktober 2012) konkrete Verbesserungsmassnahmen beschlossen, um den Impact der EITI zu erhöhen. Dabei wurde entschieden, ab Mitte 2013 die Offenlegung der Zahlungen pro Unternehmen als erforderlich zu betrachten, und die Offenlegung der Verkäufe der nationalen Ölunternehmen sowie der Lizenzen und Verträge weiter zu prüfen. 18 vorab afrikanische Staaten erfüllen den EITI Compliant Standard, 19 streben dieses Ziel an. Die Schweiz unterstützt diese Initiative seit 2009

⁷⁴ Für mehr Informationen siehe http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=200973.

⁷⁵ Mehr Informationen bzw. das Memorandum of Understanding sind abrufbar unter http://www.mining.ca/www/media_lib/MAC_News/2012/Transparency%20QA_Final.pdf und http://www.mining.ca/www/media_lib/MAC_News/2012/Transparency%20MoU.pdf.

⁷⁶ Sustainability Reporting Guidelines.

⁷⁷ Global Reporting Initiative (2006), Indikatorenprotokollsatz: Ökonomische Indikatoren, S. 4/5.

⁷⁸ Sog. Sector Supplements.

durch die Teilnahme im EITI-Verwaltungsrat, die Finanzierung von zwei von der Weltbank betreuten Treuhandfonds, welche die Staaten bei der Umsetzung der EITI unterstützen, und von einem vom IWF gemanagten Treuhandfonds, welcher Finanzministerien bei der Behandlung von Einkommen aus der Rohstoffförderung unterstützt.

Die 2011 von einem weiten Kreis von Mitinteressierten⁷⁹ erarbeitete freiwillige **OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas** (siehe auch Kapitel 5.1) richtet sich an in Konfliktgebieten aktive rohstofffördernde Unternehmen. Die „Guidance“ unterstützt diese Unternehmen, Risiken zu identifizieren, ihre Sorgfaltspflicht für die Lieferkette wahrzunehmen um damit zu verhindern, dass sie mit ihrer Tätigkeit Konflikte indirekt unterstützen oder zu Menschenrechtsverletzungen beitragen. Die Guidance wird durch zwei Zusatzdokumente ergänzt, welche auf die spezifischen Herausforderungen beim Abbau und Handel von Gold sowie den Metallen Zinn, Tantal und Wolfram eingehen. Die Umsetzung der OECD Guidance wird die dem Dodd-Frank Act Abschnitt 1502 unterliegenden Produzenten bei der Erfüllung der Pflicht zur Offenlegung der Vorlieferanten und Sorgfaltspflicht unterstützen.⁸⁰

Bezüglich den **International Financial Reporting Standards (IFRS)** wurde der Einführung einer Pflicht zur länderbezogenen Offenlegung für Unternehmen (einschl. Zahlungen an Regierungen) mit rohstofffördernden Aktivitäten bei der 2011 vom International Accounting Standards Board (IASB) durchgeführten öffentlichen Konsultation von den Mitinteressierten eine tiefe Priorität beigemessen. Demzufolge figuriert diese Thematik im Gegensatz zum Forschungsprojekt zur Rechnungslegung bezüglich rohstofffördernden Aktivitäten⁸¹ nicht auf der aktuellen Agenda des IASB.⁸²

Situation in der Schweiz

Das neue Rechnungslegungsrecht vom 23. Dezember 2011 (nRL, Art. 957 ff. des Obligationenrechts), welches am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist, ist grundsätzlich rechtsformneutral konzipiert und differenziert anhand der wirtschaftlichen Bedeutung eines Unternehmens.

Das nRL ist auf Unternehmen anwendbar, die der Pflicht zur Buchführung und Rechnungslegung gemäss Art. 957 OR unterliegen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn das Unternehmen seinen Sitz in der Schweiz hat und im Handelsregister eingetragen ist. Solange ein Unternehmen weder Anleiheobligationen ausstehend noch Beteiligungspapiere an einer in- oder ausländischen Börse kotiert hat, muss es die Jahres- und Konzernrechnung der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung stellen (Art. 958e OR).

Das nRL differenziert hinsichtlich der Branche nicht. Es statuiert keine Pflicht, Zahlungen an ausländische Regierungen oder Staatsbetriebe als eigenständiger Posten der Erfolgsrechnung oder im Anhang zur Jahresrechnung offen zu legen (s. Art. 959b OR). Der Nationalrat lehnte die Pflicht zu länderspezifischen Informationen in der Konzernrechnung von transnational tätigen Gesellschaften deutlich ab.⁸³ Er diskutierte jedoch nicht über eine begrenzte Offenlegungspflicht von Zahlungen an Regierungen und Staatsunternehmen durch Rohstoffunternehmen. Art. 959b Abs.

⁷⁹ OECD-Mitgliedsstaaten (Schweiz: Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO) und andere Staaten, Privatwirtschaft, Handelsverbände, Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaft.

⁸⁰ Siehe Medienmitteilung der US Securities Exchange Commission (SEC) über die Guideline: <http://www.sec.gov/news/press/2012/2012-163.htm>.

⁸¹ Das Projekt wird gleichzeitig die Rechnungslegung betreffend immaterieller Vermögenswerte, rohstofffördernden Aktivitäten sowie Forschung und Entwicklung behandeln. Über die Erarbeitung eines neuen IFRS-Standards wird erst nach Abschluss der Forschungsphase entschieden.

⁸² Die Ergebnisse der Konsultation und die Grundlagen für die nachfolgende Diskussion im IASB im Januar 2012 sind abrufbar unter http://www.ifrs.org/Current+Projects/IASB+Projects/IASB+agenda+consultation/meeting_summaries/IASB+January+2012.htm bzw. http://www.ifrs.org/Current+Projects/IASB+Projects/IASB+agenda+consultation/meeting_summaries/IASB+May+2012.htm.

⁸³ AB 2010 N 1918 ff.; siehe auch Interpellation 11.3859 von NR Hans-Jürg Fehr, Länderweise Rechnungslegung. Regulationsoase Schweiz?

5 OR hält immerhin fest, dass weitere Positionen in der Erfolgsrechnung oder im Anhang einzeln ausgewiesen werden müssen, „sofern dies für die Beurteilung der Vermögens- und Finanzierungs-lage durch Dritte wesentlich oder aufgrund der Tätigkeit des Unternehmens üblich ist.“

Gesellschaften, deren Beteiligungspapiere an einer Börse kotiert sind und wenn dies die Börse verlangt, Genossenschaften mit mindestens 2'000 Genossenschafterinnen und Genossenschaft-tern und Stiftungen, die von Gesetzes wegen zu einer ordentlichen Revision verpflichtet sind, müssen einen zusätzlichen Abschluss nach einem anerkannten Standard zur Rechnungslegung erstellen (Art. 962 Abs. 1 OR), z.B. den International Financial Reporting Standards (IFRS). IFRS 6 („Exploration und Evaluierung von Bodenschätzen“) sieht keine Pflicht vor, Zahlungen an aus-ländische Regierungen oder Staatsbetriebe speziell offen zu legen. Auch weitere IFRS-Regeln schreiben keine explizite Offenlegung solcher Zahlungen vor. Diese müssen aber (mittelbar) of-fengelegt werden, wenn sie für das Unternehmen zu massgeblichem zusätzlichem Aufwand und/oder Rückstellungen führen. Dieselben Unternehmen müssen eine Konzernrechnung nach anerkanntem Standard zur Rechnungslegung erstellen (Art. 963b OR).

Steht in einem Konzern zuoberst ein Verein, eine Stiftung oder eine Genossenschaft, kann die Pflicht zur Erstellung einer Konzernrechnung an ein kontrolliertes Unternehmen übertragen wer-den, wenn dieses durch Stimmenmehrheit oder auf andere Weise sämtliche weiteren Unterneh-men des Konzerns unter einheitlicher Leitung zusammenfasst und nachweist, dass es die Be-herrschung tatsächlich ausübt (Art. 963 Abs. 4 OR). Diese Möglichkeit zur Übertragung der Kon-solidierungspflicht, die vom Parlament ins neue Rechnungslegungsrecht aufgenommen wurde, beinhaltet ein Missbrauchspotential, da gewisse Geschäfte und Transaktionen des übertragenden Vereins, der übertragenden Stiftung oder der übertragenden Genossenschaft nicht in der Konzernrechnung enthalten sein müssen.⁸⁴

4.5. Unternehmensbesteuerung

Für Unternehmen, die im Rohstoffhandel spezialisiert sind, sind Steuern ein wichtiger, wenn auch bei weitem nicht der einzige Standortfaktor (siehe hierzu Kapitel 3.1). Verschiedene Standorte stehen in Konkurrenz zueinander und bieten günstige Steuerbedingungen an, um die Unterneh-men anzuziehen. Mit Bezug auf den Rohstoffhandel ist der Steuerwettbewerb mit Staaten aus Asien, aber auch mit anderen Staaten aus Europa ausgeprägt.

Ein wichtiges Element im internationalen Standortwettbewerb ist nicht nur die Höhe des anwend-baren Steuersatzes, sondern auch die Ausgestaltung der Steuerregimes. In der Schweiz können international tätige Unternehmen – u.a. auch Rohstoffhandelsunternehmen – bei Erfüllung be-stimmter Voraussetzungen auf kantonaler Ebene von besonderen Steuerregimes, wie die ge-mischte Gesellschaft oder die Domizilgesellschaft, profitieren.⁸⁵ Einige dieser Unternehmens-steuerregimes werden durch die EU kritisiert, weil sie in- und ausländische Erträge unterschied-lich behandeln.

Im Juli 2012 hat der Bundesrat – nach Konsultationen mit den zuständigen parlamentarischen Kommissionen und den Kantonen – ein Mandat für einen Dialog mit der EU über Unternehmens-steuerregimes verabschiedet. Das Ziel ist eine Lösung zu finden, welche die Wettbewerbsfähig-keit des Unternehmensstandortes festigt, den Haushalten von Bund und Kantonen Rechnung trägt sowie die internationale Akzeptanz erhöht.⁸⁶ Die Verhandlungen mit der EU finden unter der Leitung des EFD gemeinsam mit dem EDA und dem WBF sowie unter Einbezug der Kantone statt. Die Übernahme des EU-Verhaltenskodex durch die Schweiz steht nicht zur Diskussion. Der Dialog mit der EU steht in einem engen Zusammenhang mit der laufenden Unternehmenssteuer-reform III. Im September 2012 wurde eine gemeinsame Projektorganisation des eigenössischen Finanzdepartements und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren

⁸⁴ Vgl. insgesamt AB 2011 N 882 ff.; AB 2011 S 262 ff., AB 2010 N 1913 ff.

⁸⁵ Vergleiche dazu die ausführliche Antwort des Bundesrates auf die Anfrage Badran (12.1119).

⁸⁶ Siehe die Medienmitteilungen unter

<http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00513/00772/index.html?lang=de&msg-id=44786>.

(FDK) zur Vornahme der Arbeiten an der Unternehmenssteuerreform III begründet.⁸⁷ Diese ist derzeit daran, Reformvorschläge auszuarbeiten.

4.6. Verrechnungspreise und Doppelbesteuerungsabkommen

Mittels Schaffung dazu geeigneter Konzernstrukturen in Verbindung mit der Anwendung der anerkannten Verrechnungspreisstrukturen lassen sich Gewinne dort konzentrieren, wo sie einer tiefen steuerlichen Belastung unterliegen. Global tätige Rohstoffkonzerne stehen – wie auch andere multinationale Unternehmen – mitunter in der Kritik, mit einer solchen Ausgestaltung ihrer Konzernstrukturen dazu beizutragen, dass rohstoffexportierende Länder (oft Entwicklungsländer) erheblich an Steuersubstrat verlieren.

Zur Überprüfung der Verrechnungspreise hat die Schweiz keine spezifischen Bestimmungen erlassen, jedoch sind gemäss Kreisschreiben vom 19. März 2004 der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) die Kantone dazu angehalten, die OECD-Verrechnungspreisleitlinien für multinationale Unternehmen und Steuerverwaltungen anzuwenden.⁸⁸ Die generierte Wertschöpfung im Rohstoffhandelsgeschäft ist gemäss diesen international anerkannten OECD-Leitlinien dann sachgerecht entschädigt, wenn der innerhalb eines Konzerns verwendete Verrechnungspreis demjenigen Preis entspricht, der von unabhängigen Dritten für die gleiche Leistung und unter gleichen Bedingungen verrechnet wird.⁸⁹

Bei missbräuchlicher Ausgestaltung der Verrechnungspreispolitik eines Konzerns kann ein benachteiligtes Land, gestützt auf ein Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit einer entsprechenden Bestimmung, Gewinnkorrekturen bei der in seinem Land ansässigen Gesellschaft vornehmen und entsprechend besteuern. Die Initiative muss dabei vom benachteiligten Land ausgehen. Da insbesondere in Entwicklungsländern das für eine Überprüfung der Verrechnungspreise erforderliche Know-How fehlt, werden jedoch die von globalen Rohstoffhandelsunternehmen verwendeten Verrechnungspreismethoden dort selten kontrolliert. Die OECD ist vor diesem Hintergrund bemüht, auch Entwicklungsländer, zum Beispiel im Rahmen des Global Forum on Transfer Pricing, für dieses Thema zu sensibilisieren. Die Schweiz unterstützt die OECD in diesem Gebiet und hat mit Entwicklungs- und Schwellenländern bisher über 45 DBAs in Kraft gesetzt oder parapiert.⁹⁰

Auch der Abschluss von Steuerinformationsabkommens (Tax Information Exchange Agreement, TIEA) kann einem Entwicklungsland dazu dienen, für die korrekte Besteuerung notwendige Informationen zu erhalten. Gemäss Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 10.3880 „Vor und Nachteile von Informationsabkommen mit Entwicklungsländern“ ist aber generell einem DBA den Vorrang zu geben, weil damit gleichzeitig auch eine Doppelbesteuerung vermieden werden kann.⁹¹

Die OECD thematisiert die Steuervermeidung durch multinationalen Unternehmen ferner in einem Querschnittsprojekt Namens Base Erosion and Profit Shifting (BEPS, zu Deutsch: „Aushöhlung der Bemessungsgrundlage und Gewinnverschiebung“). In diesem Projekt soll unter anderem der Frage nachgegangen werden, ob die steuerbaren Gewinne multinationaler Unternehmen ausserhalb der Orte anfallen, in welchen sie ihrer tatsächlichen Geschäftstätigkeit nachgehen,

⁸⁷ Siehe die Medienmitteilungen unter

<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=46084>.

⁸⁸ Siehe <http://www.oecd.org/berlin/publikationen/oecd-verrechnungspreisleitlinienfurmultinationaleunternehmenundstauerverwaltungen.htm>.

⁸⁹ Siehe Art. 9 OECD Musterabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (<http://www.oecd.org/berlin/publikationen/oecd-musterabkommenzurvermeidungvondoppelbesteuerung.htm>).

⁹⁰ Siehe <http://www.sif.admin.ch/themen/00502/00740/index.html?lang=de> für eine Übersicht der Schweizer DBAs.

⁹¹ Siehe auch Motion 12.3796 „Steuerinformationsabkommen mit Entwicklungsländern abschliessen“. Der Bericht vom 4. April 2012 in Erfüllung des Postulats 10.3880 findet sich unter: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/02572/index.html?lang=de>.

und falls zutreffend die Gründe dafür analysiert werden. Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse ist vorgesehen, dass die OECD im Rahmen eines Aktionsplans Korrekturmassnahmen entwickelt. Die OECD wird die Arbeiten in diesem Bereich im Hinblick auf das Treffen des Steuerkomitees von Juni 2013 rasch vorantreiben. Die Schweiz wirkt als Mitgliedstaat der OECD an diesen Arbeiten mit. Wichtig ist dabei, dass fundamentale Rechtsprinzipien und gleich lange Spiesse im Steuer- und Subventionswettbewerb eingehalten werden. Der Aktionsplan wird voraussichtlich am Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der G20 in St. Petersburg Anfang September 2013 vorgelegt werden.

5. Unternehmensverantwortung und Verantwortung des Staates

5.1. Unternehmensverantwortung

5.1.1. Hintergrund

Der Rohstoffabbau stellt zahlreiche Herausforderungen an die rohstoffexportierenden Gaststaaten, Sitzstaaten von Rohstoffunternehmen und an die Unternehmen selbst. Für die beteiligten Akteure entsteht eine besondere Verantwortung in Bezug auf: die Umwelt, Situation in Konfliktgebieten, Einhaltung von Arbeitsstandards (wie z.B. Kinderarbeit), Menschenrechte, Zwangsumsiedlung, Notwendigkeit die Minen von Sicherheitskräften schützen zu lassen (Wert der Investitionen und der Abbauprodukte) oder die Steuern.

Grundsätzlich muss zwischen der Verantwortung der Unternehmen und derjenigen der Staaten, das heisst sowohl dem Gaststaat wie auch dem Sitzstaat der multinationalen Unternehmen, unterschieden werden. Die Hauptverantwortung für die Durchsetzung der Gesetzgebung und von Standards liegt beim Gaststaat, in welchem die Rohstoffe abgebaut oder verarbeitet werden. Generell wächst aber die Einsicht, dass mit der Globalisierung und der zunehmenden Bedeutung privater Akteure neue Lösungsansätze gefordert sind. Vor allem in fragilen Entwicklungsländern erschweren ungenügende staatliche Kapazitäten oder Verbindungen korumpierter Akteure innerhalb von Regierungen, Verwaltung und Justiz die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben.

Den in solchen Kontexten tätigen multinationalen Rohstoffunternehmen erwächst daher eine besondere Verantwortung beispielsweise zur Respektierung von Menschenrechten, der Vermeidung von Korruption und dem Schutz der Umwelt. Mit freiwilligen internationalen Regelwerken und Initiativen können die Unternehmen einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung international anerkannter Standards in den Gaststaaten leisten (siehe Kapitel 5.1.2).

Menschenrechte

Mit den UNO Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte liegt zum ersten Mal ein international anerkannter Referenzrahmen vor, welcher die Verantwortungen des Staates und privater Akteure zum Schutz respektive zur Respektierung der Menschenrechte vor dem Hintergrund der Globalisierung reflektiert.⁹² Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte hält zudem fest, dass alle Organe der Gesellschaft verpflichtet sind, die Menschenrechte zu fördern und anzuerkennen. Unternehmen tragen somit eine Mitverantwortung, Menschenrechte zu respektieren und diese zu fördern.

Der Bund und die Schweizer Vertretungen im Ausland sind mit Fällen konfrontiert, in welchen Unternehmen in Schweizer Besitz oder mit Schweizer Beteiligungen mit Verletzungen von Menschenrechten in Verbindung gebracht werden. Davon betroffen sind auch Unternehmen im Rohstoffabbau, wo besondere Risiken für Menschenrechtsverletzungen bestehen, respektive die Unternehmen ihrer Verantwortung, Menschenrechte zu respektieren unter Umständen nicht nach-

⁹² "Ruggie-Strategie": Um die Aktivitäten zur Umsetzung der Uno-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte auch mit verwaltungsexternen Akteuren (insbesondere aus der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft) zu diskutieren, hat der Bund einen Mehrparteiendialog lanciert. Es geht dabei um die Aktivitäten sämtlicher Wirtschaftssektoren und nicht spezifisch um die Rohstoffbranche. Mit der Annahme des Po. von Graffenried 12.3503 hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, einen Bericht über eine Strategie zur Umsetzung der Uno-Leitlinien zu unterbreiten.

kommen. Neben den unmittelbaren Effekten wie beispielsweise prekäre Arbeitsbedingungen haben häufig auch die mittelbaren Konsequenzen des Rohstoffabbaus Auswirkungen auf den Schutz der Menschenrechte. Beispielsweise Zwangsumsiedelung, die zwar meistens durch den Gaststaat ausgeführt werden, dies jedoch mit der Absicht, den Rohstoffabbau in der Region zu ermöglichen. Zwangsumsiedelungen können zu verschiedenen international anerkannter Menschenrechtsverletzungen führen, etwa in Bezug auf das Recht auf angemessene Unterbringung, Nahrung, Wasser, Gesundheit, Bildung, Arbeit oder Sicherheit. In verschiedenen Fällen sind insbesondere indigene Bevölkerungsgruppen und Minderheiten von diesen Auswirkungen betroffen. Weitere Problemfelder betreffen den Kauf von Rohstoffen aus zweifelhaften Quellen. Dazu gehört namentlich der Handel mit Rohstoffen aus Kleinstminen, die z.T. unter prekärsten Bedingungen (Arbeitssicherheit usw.) ausgebeutet werden und in denen weitere Risiken wie Kinderarbeit und sexuelle Ausbeutung bestehen.⁹³

Umwelt

Die Gewinnung und der Abbau von Rohstoffen sind zwangsläufig mit einem Eingriff in die Umwelt verbunden. Bei der Gewinnung von nicht erneuerbaren Rohstoffen wie Metallen oder fossilen Energieträgern sind die Umweltauswirkungen besonders gross: So ist z.B. der Bergbau (Abbau, Verarbeitung und Entsorgung) häufig mit Erosionen und Biodiversitätsverlust sowie mit der Kontaminierung von Böden und Grundwasser verbunden. Negative Umweltauswirkungen sind in vielen Fällen darauf zurück zu führen, dass ein Vielfaches an Material (Gestein, fossile Brennstoffe) benötigt wird, um eine bestimmte Menge Metall zu erzeugen⁹⁴ oder dass auch neu entdeckte, schwieriger zu erschliessende Deposite nur mit erhöhten Gefahren für die Umwelt zu nutzen sind (z.B. Tiefseeborungen für fossile Energieträger, Schiefergas aufreissen ("fracking")).

Auf internationaler Ebene gibt es keine Übereinkommen, welche spezifisch Umweltaspekte bei der Rohstoffgewinnung betreffen. Massgebend sind jedoch völkergewohnheitsrechtliche Grundsätze (das Verbot grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen) und völkerrechtliche Prinzipien (das Vorsorge- und das Verursacherprinzip). Zudem setzen sich verschiedene Übereinkommen mit den Umweltkonsequenzen der Rohstoffgewinnung auseinander (Biodiversität, Gewässerschutz, umweltgefährdende Stoffe, usw.) und beeinflussen so nationale Umweltgesetzgebungen. Die UN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) zielt mit ihren Umweltübereinkommen spezifisch darauf ab, erhebliche nachteilige grenzüberschreitende Umweltauswirkungen von bestimmten Vorhaben (Erdölraffinerien, Bergbau usw.) zu verhindern.

Regelungsdichte und Umsetzung dieser Abkommen sind aber je nach Weltregion sehr unterschiedlich. Während im Rahmen der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) bedeutende Fortschritte erzielt wurden, besteht vor allem für Entwicklungsländer ein erhebliches Defizit. Zudem sind nationale Gerichte oft zurückhaltend mit der Anwendung umweltrechtlicher Prinzipien und Grundsätze auf Unternehmen. Es sind daher vorwiegend nicht verbindliche Standards und Leitlinien, mit denen versucht wird, die Berücksichtigung der Umweltanliegen beim Rohstoffabbau zu gewährleisten.

In den letzten zehn Jahren hat aufgrund des gestiegenen Drucks auf grosse multinationale Unternehmen die Sensibilität für die Umweltauswirkungen des Rohstoffabbaus zugenommen. Mittels freiwilliger Massnahmen und Initiativen wird der Umweltdimension insbesondere bei grossen Unternehmen zunehmend Rechnung getragen – so enthalten zum Beispiel die von der Schweiz unterstützten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen oder die 10 Prinzipien des UN-Global Compact konkrete Umweltanforderungen (siehe Kapitel 5.1.2). Für die Wirkung der freiwilligen Massnahmen ist allerdings entscheidend, dass diese von den Unternehmen konsequent umgesetzt werden. Bei kleinen und mittleren Unternehmen sowie im illegalen Bergbau werden solche Standards jedoch häufig nicht angewendet.

⁹³ Siehe u.a. "InBrief: Human rights, social development and the mining and metals industry" International Council on Mining & Metals. Juni 2012.

⁹⁴ Faktor 8 bei Stahl, Faktor 37 bei Aluminium sowie Faktor 348 bei Kupfer.

Korruption

Der Rohstoffsektor bleibt vom Problem der Korruption nicht verschont.⁹⁵ Das relativ hohe Korruptionsrisiko der Unternehmen lässt sich auf das Zusammentreffen verschiedener Faktoren zurückführen.⁹⁶ Zum einen stammt der Grossteil der Energie- und Mineralrohstoffe aus Ländern, in denen der Kontext fragil und das Korruptionsproblem besonders verbreitet ist. Hinzu kommt eine starke Interaktion der betreffenden Unternehmen mit den staatlichen Behörden; die Vergabe öffentlicher Aufträge, die Bereiche Bewilligungen und Erhebung von Gebühren, die Monopolbildung oder die Zollvorschriften sind Verfahren, die gegenüber Korruptionsanreizen besonders anfällig sind. Zudem ist die Transparenz im Rohstoffmarkt, bei dem erhebliche Summen im Spiel sind, weiterhin gering; dazu tragen auch die komplexe Struktur einiger Holdinggesellschaften und nicht börsennotierte Unternehmen bei.

Auch für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen kann Korruption somit ein echtes Problem darstellen. Neben dem Druck an den internationalen Märkten müssen sie rechtliche Besonderheiten, die Gepflogenheiten oder die politische Lage des Landes, in dem sie tätig sind, beachten. Die Schweizer Vertretung des betreffenden Landes bietet den Unternehmen auf Anfrage eine Beurteilung der politischen und anderen Risiken im Land an.

Die Unternehmen sind in Bezug auf das Bestechungsverbot vollumfänglich der Schweizer Gesetzgebung⁹⁷ sowie dem Recht der Länder, in denen sie tätig sind, unterstellt. Vor allem in fragilen Kontexten ist die Durchsetzung dieser Gesetzgebung infolge ungenügender Kapazitäten oder der direkten Komplizenschaft von Regierung, Verwaltung und Justiz mit korrumpierenden Akteuren allerdings keineswegs gewährleistet. Auf nationaler Ebene hat die Schweiz die drei wichtigsten internationalen Abkommen zur Korruptionsbekämpfung ratifiziert⁹⁸, und ihr Engagement wird im Rahmen von Peer-Reviews regelmässig beurteilt. Die Schweiz wird jeweils gut bewertet. Sie kann sich dabei auch auf freiwillige Sorgfaltsinitiativen der Unternehmen im Rahmen einer verantwortungsvollen Unternehmensführung (siehe Kapitel 5.1.2) mit spezifischen Anforderungen in Bezug auf die Korruption stützen.⁹⁹

Massgeblich für eine wirksame Korruptionsbekämpfung auf dem Rohstoffmarkt sind die internationale Zusammenarbeit – insbesondere mit Staaten, die nicht dieselben Standards anwenden – sowie die Entschlossenheit, mit der die Schweiz die ratifizierten Instrumente durchsetzt. Bei den Tätigkeiten der Unternehmen schliesslich ist das freiwillige Engagement der Unternehmen entscheidend, um deren Integrität sicherzustellen.

⁹⁵ Als Korruption gilt jeder Missbrauch einer Vertrauensstellung zur Erlangung eines ungerechtfertigten Vorteils. Unter Korruption fällt dabei das Verhalten beider Seiten: der Person, welche ihre Vertrauensstellung missbraucht, und der Person, die dafür einen nicht gebührenden Vorteil leistet. Korruption gibt es im Verhältnis zu Amtsträgern wie unter Privaten und juristischen Personen. Siehe ["Korruption vermeiden - Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen"](#), Broschüre des SECO (2008), S. 6.

⁹⁶ Der [Bribe Payers Index 2011](#) von Transparency International stuft das Korruptionsrisiko im Rohstoffsektor als besonders hoch ein (siehe S. 15).

⁹⁷ Bestechung von Amtsträgern wird in Art. 322^{ter-septies} des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB), Bestechung im privaten Sektor in Art. 4a des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), die strafrechtliche Verantwortlichkeit der juristischen Personen in Art. 102 Abs. 2 StGB als Straftat umschrieben.

⁹⁸ Das *Übereinkommen der OECD über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr*, das *Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption* und das *Übereinkommen der UNO gegen Korruption*.

⁹⁹ Da der internationale Geschäftsverkehr ein bevorzugtes Terrain für das Fordern und Offerieren von Bestechungsgeldern darstellt, enthalten die *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen* u.a. diesbezügliche Empfehlungen (insbesondere Kapitel VII, Bekämpfung von Bestechung, Bestechungsgeldforderungen und Schmiergelderpressung). Dazu gehören das Verbot von Korruptionspraktiken innerhalb des Unternehmens oder über Dritte, der Aufbau interner Kontrollmechanismen, Ethik- und Complianceprogramme und -Massnahmen, Sorgfalt bei der Rekrutierung von für das Unternehmen tätigen Agenten, eine transparente Kommunikation der Massnahmen gegen Korruption sowie das Verbot illegaler Spenden.

5.1.2. Instrumente der verantwortungsvollen Unternehmensführung

Allgemeine Leitsätze

Die Schweiz erwartet von international tätigen Unternehmen, dass sie neben der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben im In- und Ausland auch im Rahmen einer verantwortungsvollen Unternehmensführung (Corporate Social Responsibility, CSR)¹⁰⁰ besondere Sorgfaltspflichten wahrnehmen. Dies gilt insbesondere in Ländern, in welchen sich der Rechtsstaat noch nicht genügend entwickelt hat und in Konfliktgebieten. Entsprechend unterstützt und beteiligt sich der Bund aktiv bei der Entwicklung und Umsetzung verschiedener internationaler Instrumente und Standards zur Förderung der verantwortungsvollen Unternehmensführung. Dazu gehören in erster Linie die umfassenden, international anerkannten Grundsätze und Leitlinien: die 2011 aktualisierten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen¹⁰¹ wie auch die zehn Grundsätze des „UN Global Compact“ der Vereinten Nationen¹⁰². Daneben unterstützt die Schweiz auch die thematisch fokussierten Instrumente der ILO (Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik)¹⁰³ und der Vereinten Nationen (Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte)¹⁰⁴. Die Schweiz beteiligte sich sodann aktiv bei der Ausarbeitung der ISO-Norm 26000 zur sozialen Verantwortung. Diese Instrumente dienen den Unternehmen aller Branchen, die einen Verhaltenskodex erarbeiten und umsetzen, als Referenzrahmen. Durch ihr Engagement für die ILO Kernarbeitsübereinkommen¹⁰⁵ und zwei Deklarationen¹⁰⁶ unterstützt die Schweiz ebenfalls universelle Regeln, welche die nachhaltige Entwicklung des Welthandels fördern, u.a. auch im Rohstoffbereich. Die Schweiz hat zudem die Ausarbeitung weiterer internationaler Instrumente und Initiativen unterstützt, die gezielter auf gewisse Themenfelder eingehen: (z.B. Minoritätenschutz, Förderung der Kernarbeitsübereinkommen in Kooperationsprojekten der ILO, Korruption¹⁰⁷) und begleitet aktiv deren Umsetzung.

Spezifische Instrumente im Bereich der Rohstoff- Extraktion

Angesichts der charakteristischen Herausforderungen des Rohstoffabbaus wurden seit der Jahrtausendwende freiwillige Initiativen und Instrumente lanciert, welche Unternehmen beim nachhaltigen Abbau der Rohstoffe unterstützen.¹⁰⁸ Im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit (SECO und DEZA) und der Massnahmen zur Förderung der menschlichen Sicherheit (EDA/AMS) unterstützt die Schweiz verschiedene dieser Initiativen. In einigen hat sich die Schweiz in den vergangenen Jahren besonders stark engagiert, darunter die:

- *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*: Die Schweiz unterstützt finanziell die Umsetzung und beteiligt sich in der Governance-Gruppe, welche die Umsetzung begleitet (siehe auch Kapitel 4.4).

¹⁰⁰ Zur Definition und Rolle der CSR, vgl. CSR-Konzept des SECO, Dezember 2009,

<http://www.seco.admin.ch/themen/00645/04008/index.html?lang=de>.

¹⁰¹ <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00527/01213/index.html?lang=de>.

¹⁰² <http://www.unglobalcompact.org/>.

¹⁰³ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_179118.pdf.

¹⁰⁴ <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>.

¹⁰⁵ Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, von 1948: BBI 1974 I 1633 / SR 0.822.719.7; Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen, von 1949: BBI 1999 I 513 / SR 0.822.719.9; Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit, von 1930: BBI 1931 I 749 / SR 0.822.713.9; Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit, von 1957: BBI 1958 I 530 / SR 0.822.720.5; Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung, von 1973: BBI 1999 I 513 / SR 0.822.723.8; Übereinkommen Nr. 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, von 1999: BBI 2000 I 330 / SR 0.822.728.2; Übereinkommen Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit, von 1951: BBI 1971 II 1530 / SR 0.822.720.0; Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, von 1958: BBI 1960 I 29 / SR 0.822.721.1.

¹⁰⁶ Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, von 1998: BBI 2000 398; Erklärung der ILO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, von 2008: BBI 2012 4209.

¹⁰⁷ *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance* (OECD 18.02.2010) und das Kapitel VII der OECD-Leitsätze für MNEs.

¹⁰⁸ Diese Initiativen beruhen beispielsweise auf sog. „multistakeholder“ Ansätzen (d.h. die wichtigsten Akteure sind involviert), können aber auch von den betroffenen Parteien (z.B. Unternehmensverbände) eigenhändig ausgearbeitet werden.

- *Better Gold Initiative*: Die Schweiz wird im Laufe des Jahres 2013 die Better Gold Initiative lancieren. Diese hat sich zum Ziel gesetzt, in Partnerschaft mit dem Privatsektor international und in der Schweiz eine Wertschöpfungskette für fair und nachhaltig abgebautes und gehandeltes Gold zu etablieren. Dadurch soll mehr "ethical Gold" auf den Markt gebracht werden. Auf der Produktionsseite sollen in einem ersten Schritt genossenschaftlich aufgebaute Kleinst- und Kleinminen in Peru befähigt werden, nachhaltig (gemäss den Anforderungen von Fairtrade und Responsible Jewelry Council) Gold abzubauen. Auf der Abnehmerseite haben bereits verschiedene Akteure (Raffinerien, Bijouterien und Banken) ihr Interesse bekundet. Mit diesem Ansatz leistet die Better Gold Initiative einen konkreten Beitrag zur Implementierung der OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas.
- *Voluntary Principles on Security and Human Rights (VPSHR)*: diese Multistakeholder-Initiative (Zivilgesellschaft, Rohstoffindustrie, Mitgliedstaaten) hat zum Ziel, Menschenrechtsverletzungen durch Sicherheitskräfte im Rohstoffsektor zu verhindern. Die Schweiz wurde im September 2011 Vollmitglied. Seit 2012 ist ein Rohstoffunternehmen mit Sitz in der Schweiz Mitglied der Initiative. Ein Ziel der Schweiz ist, weitere Rohstoffunternehmen mit Sitz in der Schweiz zu überzeugen, daran teilzunehmen.
- *Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*: Seit 2009 ist die Schweiz mit anderen Geberstaaten bestrebt, diese Initiative und dadurch das internationale Engagement der Schweiz im Rohstoffbereich zu stärken. Die Schweiz ist Mitglied des Boards der EITI und finanziert auf multilateraler Ebene die Implementierung der Initiative in gewissen Ländern mit der Weltbank, oder auch durch bilaterale Unterstützung eines einzelnen Staates (Peru) (siehe auch Kapitel 4.4).
- Zu beachten sind auch die Schweizer Initiativen zu privaten Militär- und Sicherheitsfirmen, das Montreux Dokument über die einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen und die Empfehlungen für Staaten betreffend private Militär- und Sicherheitsunternehmen in bewaffneten Konflikten von 2008 sowie der Verhaltenskodex für private Sicherheitsanbieter von 2010. Sicherheitsoperationen sind ein wichtiger Bestandteil des täglichen Geschäftes in der Rohstoffhandelskette und das Instrument des internationalen Verhaltenskodex bietet sich als zukünftiger Zertifizierungsmechanismus in diesem Zusammenhang an.

Ausserdem hat die Schweiz in den vergangenen Jahren die Ausarbeitung und Umsetzung zahlreicher freiwilliger privater Standards zur Förderung nachhaltiger Produktions- und Verarbeitungsprozesse von natürlichen Rohstoffen im Rahmen von Multistakeholder-Prozessen aktiv mitgetragen, wie beispielsweise für Kaffee (4C), Baumwolle (*Better Cotton Initiative* - BCI), Soja (*Roundtable on Responsible Soy* – RTRS), Biotreibstoffe (*Roundtable on Sustainable Biofuels* – RSB) oder Palmöl (*Roundtable on Sustainable Palm Oil* – RSPO). Im Bereich *Cleaner Production*¹⁰⁹ ist die Schweiz Pionierin und unterstützt dieses Konzept in einer Vielzahl von Entwicklungsländern.

Die Schweiz engagiert sich schliesslich im Rahmen des Nationalen Kontaktpunktes (NKP)¹¹⁰ für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen für die Lösung konkreter Probleme, die bei Auslandaktivitäten von Schweizer Unternehmen auftauchen können. Der NKP ermöglicht es, bei Eingaben von Einzelpersonen, NGOs oder Gewerkschaften den Dialog mit den betroffenen Unternehmen zu etablieren und einen Beitrag zur Lösung zu leisten. In den vergangenen Jahren hat

¹⁰⁹ „Cleaner Production“ bezeichnet vorsorgenden, betriebsspezifischen Umweltschutz, welcher durch organisatorische und technische Verbesserungen erreicht wird (effiziente Nutzung der Rohstoffe und Energie, Vermeidung von Abfällen, Abwasser und Abgasen).

¹¹⁰ Der Schweizer NKP ist beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im Ressort Internationale Investitionen und multinationale Unternehmen (AFIN) angesiedelt. Für die Bearbeitung von Eingaben bildet der Schweizer NKP jeweils eine verwaltungsinterne „ad hoc“-Arbeitsgruppe. Die personelle Zusammensetzung erfolgt abhängig von der Themenstellung der Eingabe, d.h. es werden Vertreter jener Bundesstellen beigezogen, welche das nötige Fachwissen zum spezifischen Fall mitbringen (z.B. EDA /AMS bei Menschenrechtsfragen, BAFU bei Umweltfragen, EFD/SIF bei Steuerangelegenheiten, SECO/DA bei Arbeitsfragen usw.).

der NKP vermehrt Eingaben im Zusammenhang mit dem Rohstoffsektor (Handel und Abbau) bearbeitet. Er beteiligt sich zudem auch auf internationaler Ebene aktiv, um die Zusammenarbeit mit Unternehmen aus diesem Sektor zu vertiefen.¹¹¹

Das Engagement der Schweiz hat verschiedene Gründe: die lange Handelstradition des Landes und die traditionelle Bedeutung der Rohstoffbranche in der Schweiz erleichtert die Zusammenarbeit mit diesen Unternehmen; auch der Wille, in Entwicklungsländer die Korruptionsbekämpfung, die gute Regierungsführung und Verwaltung der öffentlichen Finanzen zu stärken, sowie die verantwortungsvolle Unternehmensführung zu fördern. In den letzten Jahren wurde auch dem Rohstoffabbau vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt. In diesem Bereich fokussiert sich das Schweizer Engagement, neben den Interessen der Entwicklungsländer, auf die Bedürfnisse von Unternehmen, die in einem schwierigen Umfeld – wie beispielsweise in einem Konfliktgebiet – tätig sind und konkrete Anleitungen zur Umsetzung der verantwortungsvollen Unternehmensführung benötigen.

5.2. Rechtslage im grenzüberschreitenden Kontext

Rechtliche Schritte vor schweizerischen Gerichten gegen Muttergesellschaften mit Sitz in der Schweiz wegen im Ausland durch Tochterunternehmen oder Zulieferer begangener Handlungen sind unter gewissen Voraussetzungen möglich.

5.2.1. Zivilrecht

Klagen vor schweizerischen Gerichten

Zu unterscheiden ist zwischen der gerichtlichen Zuständigkeit und dem anwendbaren Recht. Während die Zuständigkeitsvorschriften bestimmen, ob überhaupt eine Klage vor einem schweizerischen Gericht möglich ist, hängt vom anwendbaren Recht ab, ob ein Unternehmen auch tatsächlich haftet. Diese Fragen sind unabhängig voneinander zu beantworten. So kann es vorkommen, dass auf eine Klage wegen bestehender Zuständigkeit zwar eingetreten, eine Haftung aufgrund des anwendbaren Rechts aber verneint wird.

Gerichtliche Zuständigkeit

Für privatrechtliche Klagen aus unerlaubter Handlung, die in der Schweiz gegen Unternehmen eingereicht werden, sind die Gerichte am Gesellschaftssitz¹¹² in der Schweiz zuständig (Art. 129 IPRG bzw. Art. 2 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 3 LugÜ). Voraussetzung für eine Klage ist somit, dass das fragliche Unternehmen seinen Sitz in der Schweiz hat, was bei den vorliegend interessierenden Muttergesellschaften mit Sitz in der Schweiz der Fall ist. Grundsätzlich ist es somit möglich, Muttergesellschaften mit Sitz in der Schweiz einzuklagen, unabhängig davon ob ihr eigene Handlungen oder Handlungen der Tochtergesellschaften vorgeworfen werden. Gleiches gilt, wenn eine Tochtergesellschaft mit Sitz in der Schweiz eingeklagt werden soll.

Liegt der Sitz nicht in der Schweiz, ist eine Klage vor schweizerischen Gerichten unter gewissen Umständen trotzdem möglich. Dies ist etwa der Fall, wenn eine im Ausland sich auswirkende unerlaubte Handlung von der Schweiz aus erfolgte (Zuständigkeit am schweizerischen Handlungsort) oder eine im Ausland getätigte Handlung in der Schweiz zu einem Schaden führt (Zuständigkeit am schweizerischen Erfolgsort). So konnte z.B. ein amerikanisches Unternehmen in der Schweiz verklagt werden, weil zwischen 1935 und 1945 von Räumlichkeiten in Genf aus technische Unterstützung für den Holocaust geleistet wurde: Der Handlungsort befand sich in der Schweiz.¹¹³

¹¹¹ Z.B. NKP-Seminar mit dem Rohstoffdachverband ICCM in London (März 2012); Guide on Stakeholder-Engagement for Extractive Sector.

¹¹² Sitz gemäss Gesellschaftsstatuten (Art. 21 IPRG), bzw. im Anwendungsbereich des Lugano-Übereinkommens zusätzlich auch der Ort der Hauptverwaltung oder –niederlassung (Art. 60 LugÜ); IPRG: Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht, SR 291; LugÜ: Übereinkommen vom 30. Oktober 2007 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handels-sachen, SR 0.275.12.

¹¹³ BGE [131 III 153](#) und [132 III 661](#).

Weitere Gerichtsstände in der Schweiz bestehen z.B. am Ort einer allfälligen Zweigniederlassung in der Schweiz, oder wenn mehrere Täter betroffen sind. Subsidiär gibt es schliesslich eine Notzuständigkeit (Art. 3 IPRG) in der Schweiz, wenn ein Verfahren im Ausland nicht möglich oder unzumutbar ist, ein beanstandeter Sachverhalt jedoch einen genügenden Bezug zur Schweiz aufweist.

Anwendbares Recht

Der Erfolg einer allfälligen Klage hängt vom anwendbaren Recht ab. Vor Schweizer Gerichten wird das anwendbare Recht bei unerlaubten Handlungen gemäss Art. 132 ff. IPRG bestimmt. Gemeinsam können Schädiger und Geschädigter wählen, dass Schweizer Recht zur Anwendung kommen solle. Wird eine solche Rechtswahl nicht gemeinsam getroffen, kommt automatisch das Recht des gemeinsamen gewöhnlichen Aufenthaltsstaats von Schädiger und Geschädigtem zur Anwendung, subsidiär das Recht des Handlungsortes, in Ausnahmefällen jenes des Erfolgsortes. Die Schweiz hat zudem verschiedene internationale Übereinkommen ratifiziert, die in spezifischen Bereichen (z.B. Ölverschmutzung oder Korruption) Sonderregelungen vorsehen.¹¹⁴ Im Rahmen des vorliegenden Berichts kann nur auf Schweizer Recht eingegangen werden.

Gemäss Schweizer Recht haften bei unerlaubten Handlungen die Schädiger (d.h. bei im Ausland begangenen unerlaubten Handlungen: die handelnden Tochtergesellschaften und Zulieferer), und nicht deren Muttergesellschaften. Ausnahmen sind nur denkbar, wenn die Mutter- und Tochtergesellschaften organisatorisch nicht getrennt wurden und eine Berufung auf die Selbständigkeit der juristischen Person rechtsmissbräuchlich erschiene (sogenannter „Haftungsdurchgriff“; Art. 2 ZGB¹¹⁵). Eine generelle Aufsichtspflicht der wirtschaftlichen Eigentümer über ihre Tochterunternehmen besteht nicht und würde dem Prinzip der Selbständigkeit der juristischen Personen widersprechen; diese Verantwortung liegt bei den Managern und Aufsichtsorganen der Tochtergesellschaft. In der Regel haftet die Tochtergesellschaft, und nicht die Muttergesellschaft.

Erläuterungen zur Rechtslage im Zivilrecht

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. Dies ist in der Regel das Gericht am Sitz des Täters oder am Tatort, d.h. bei im Ausland durch ausländische Unternehmen begangenen Handlungen ein ausländisches Gericht. Die Zuständigkeit schweizerischer Gerichte für solche Sachverhalte wird deshalb nur zurückhaltend bejaht.

Wurde hingegen eine unerlaubte Handlung in der Schweiz selbst begangen, ist eine Klage am Tatort in der Schweiz selbstverständlich möglich – ein Grundsatz, der in sehr vielen Ländern ebenfalls befolgt wird. Dementsprechend wurden soweit ersichtlich alle in den letzten Jahren in den Medien bekanntgewordenen Gerichtsverfahren gegen Schweizer Rohstoffkonzerne am Ort des Geschehens im Ausland geführt, und nicht in der Schweiz.

Eine grundsätzliche Verantwortung der Muttergesellschaften für ihre Tochterunternehmen gibt es im Schweizer Recht nicht, denn juristische Personen werden in der Regel als selbständig angesehen. Auch wenn eine im Ausland tätige Tochtergesellschaft zu 100% einer schweizerischen Muttergesellschaft gehört, bleibt sie juristisch gesehen von dieser unabhängig. Wer wirtschaftlich hinter dem Täter steht, ist in Bezug auf die Haftung grundsätzlich irrelevant.

Aus diesen Gründen sind Klagen in der Schweiz gegen international tätige Muttergesellschaften wegen unerlaubter Handlungen, die im Ausland durch ausländische Tochtergesellschaften oder Zulieferer begangen wurden, in der Regel ausgeschlossen und wären auch bei bestehendem Gerichtsstand nur in Ausnahmefällen erfolgreich. Möglich ist hingegen in der Regel ein Vorgehen direkt gegen die verantwortlichen „Täterunternehmen“, d.h. Klagen gegen die Tochtergesellschaften bzw. Muttergesellschaften wegen der Handlungen, die sie selbst begangen haben, sofern ein genügender Bezug zur Schweiz besteht.

¹¹⁴ Z.B. Internationales Übereinkommen vom 29. November 1969 über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden, SR 0.814.291.

¹¹⁵ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210.

Klagen vor ausländischen Gerichten

Ob multinationale Konzerne mit Sitz in der Schweiz allenfalls auch in Drittstaaten für ihre Aktivitäten, respektive die Aktivitäten ihrer Tochtergesellschaften oder Zulieferer, zur Verantwortung gezogen werden können, hängt vom ausländischen Recht ab und kann deshalb an dieser Stelle nicht generell beantwortet werden.

Soweit ersichtlich wurden bisher vor ausländischen Gerichten alle Klagen gegen Muttergesellschaften wegen in einem anderen Staat durch Tochtergesellschaften begangener Delikte abgewiesen. Im Januar 2013 wurde in den Niederlanden z. B. die Haftung der niederländischen Gesellschaft Royal Dutch Shell wegen in Nigeria durch Tochtergesellschaften verursachter Umweltschäden verneint. Die Verantwortung trägt nach Ansicht des Gerichts die Konzern-Tochter Shell Nigeria. Rechtsvergleichend ist zudem auf das zurzeit in den USA hängige Verfahren *Kiobel* vs. *Royal Dutch Petroleum*¹¹⁶ zu verweisen, welches die umstrittene Frage der extraterritorialen US-Zuständigkeit für internationale Unternehmen betrifft. Strittig ist die Frage, ob das Völkerrecht für die Ausübung der gerichtlichen Zuständigkeit durch einen Staat bestimmte Anknüpfungspunkte voraussetzt (z.B. relevante Handlung fand auf Territorium des Gerichtshoheit ausübenden Staates statt). Aus Schweizer Sicht ist dies zu bejahen.

Die Meinung, dass die Zuständigkeit bei den Gerichten liegen sollte, die den engsten Bezug zum Sachverhalt aufweisen, teilen auch mehrere europäische Staaten, die im erwähnten *Kiobel*-Verfahren Stellung genommen haben, so z.B. Deutschland, das Vereinigte Königreich oder die Niederlande. In der Stellungnahme Deutschlands wird auf die Rechtslage in Deutschland und anderen europäischen Ländern hingewiesen¹¹⁷, die grundsätzlich der Schweizer Regelung entspricht und es nur in Ausnahmefällen zulässt, dass inländische Muttergesellschaften für im Ausland durch ausländische Tochtergesellschaften begangene unerlaubte Handlungen haften. Die erwähnten Staaten warnen, dass eine extraterritoriale Zuständigkeit für solche Sachverhalte ohne genügende Beziehungspunkte (Handlungs- bzw. Erfolgsort oder Sitz des „Täterunternehmens“ im Inland) eine Verletzung der Territorialität und Souveränität ausländischer Staaten darstellen würde.

5.2.2. Strafrecht

Für Strafverfahren gegen Unternehmen sind die Behörden am Sitz des Unternehmens zuständig (Art. 36 Abs. 2 StPO)¹¹⁸. In der Schweiz kann gegen die Gesellschaften vorgegangen werden, die auch in der Schweiz ihren Sitz haben. So kam es z.B. im November 2011 zur Verurteilung einer Gesellschaft mit Sitz in der Schweiz, weil die Verantwortlichen nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehren getroffen hatten, um Bestechungszahlungen an fremde Amtsträger in Lettland, Tunesien und Malaysia zu verhindern.¹¹⁹

Von wenigen Ausnahmen in den Bereichen Terrorismusfinanzierung, Geldwäscherei und Bestechung abgesehen ist die Unternehmenshaftung allerdings subsidiär: Unternehmen haften nur dann, wenn die Tat wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden kann.

Besteht bei durch natürliche Personen begangenen Straftaten kein räumlicher Anknüpfungspunkt in der Schweiz, so erstreckt sich der Geltungsbereich des schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB)¹²⁰ nur unter restriktiven Voraussetzungen auf Auslandsdelikte, z.B. wenn sich der Täter in der Schweiz befindet und die Tat auch im Ausland strafbar ist¹²¹. Bei natürlichen Personen sind namentlich Fälle betroffen, in denen Täter oder Opfer Schweizer sind.

¹¹⁶ Siehe <http://www.scotusblog.com/case-files/cases/kiobel-v-royal-dutch-petroleum/> sowie <http://www.supremecourt.gov/Search.aspx?FileName=/docketfiles/10-1491.htm>.

¹¹⁷ Brief of the Federal Republic of Germany as Amicus Curiae, S. 12, abrufbar im Internet (siehe Fn. 117).

¹¹⁸ Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, SR 312.0.

¹¹⁹ <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=42300>.

¹²⁰ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR 311.0

¹²¹ Siehe Art. 4-7 StGB: doppelte Strafbarkeit, Täter befindet sich in der Schweiz, wird nicht ausgeliefert, etc.

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 Spiesse (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 Geldern 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 Spiesse 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 Finanzzuflüsse 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.

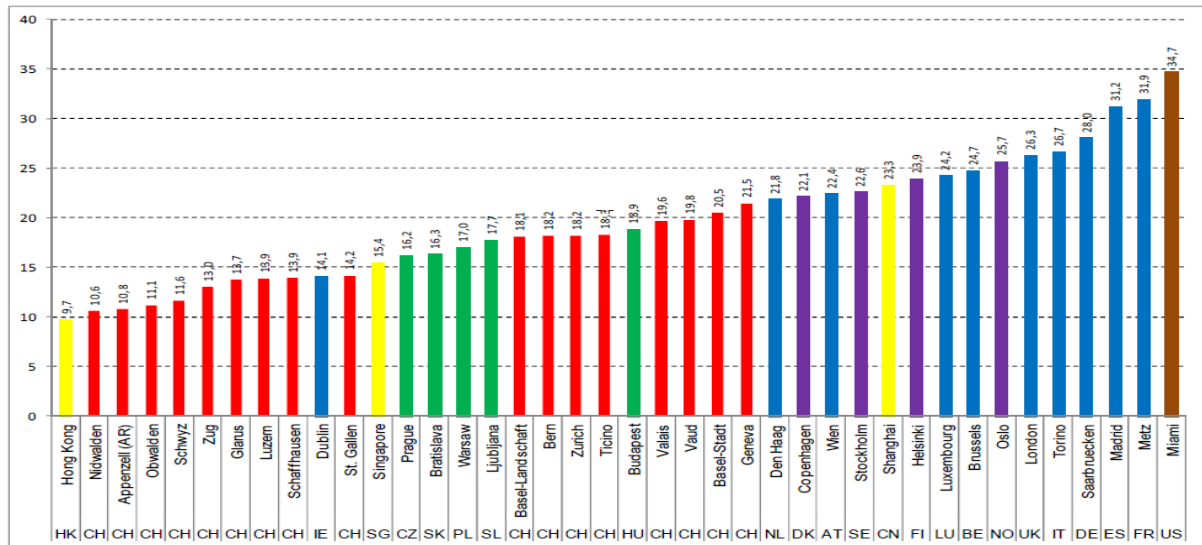
Abkürzungsverzeichnis

BEHG	Börsengesetz
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BV	Bundesverfassung
CCP	Zentrale Gegenparteien
CFTC	Commodity Futures Trading Commission
CIS	Commonwealth of Independent States
CSR	Corporate Social Responsibility
DBA	Doppelbesteuerungsabkommen
EATR	Effective average tax rate/ effektive Durchschnittssteuerbelastung
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EmbG	Embargogesetz
EMIR	European Market Infrastructure Regulation
FSB	Financial Stability Boards
GAFI	Groupe d'action financière
GRI	Global Reporting Initiative
GTSA	Geneva Trading and Shipping Association
GwG	Geldwäschereigesetz
IASB	International Accounting Standards Board
IFRS	International Financial Reporting Standards
ILO	International Labour Association
IOSCO	International Organization of Securities Commissions
IPRG	Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht
ISA	Investitionsschutzabkommen
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds/ International Monetary Fund
LCTA	Lugano Commodity Trading Association
LugÜ	Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive
NGO	Non-governmental Organizations/ Nichtregierungsorganisationen
NKP	Nationaler Kontaktpunkt (für die OECD Leitsätze)
nRL	Neues Rechnungslegungsrecht
OR	Obligationenrecht
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OTC	Over-the-Counter/ ausserbörslich gehandelt
SEC	US Security and Exchange Commission
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung
TIEA	Tax Information Exchange Agreement/ Steuerinformationsabkommen
TR	Trade Repositories/ zentrale Datensammelstellen
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNECAfrica	United Nations Economic Commission for Africa
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
VPSHR	Voluntary Principles on Security and Human Rights
ZCA	Zug Commodity Association
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

Anhang

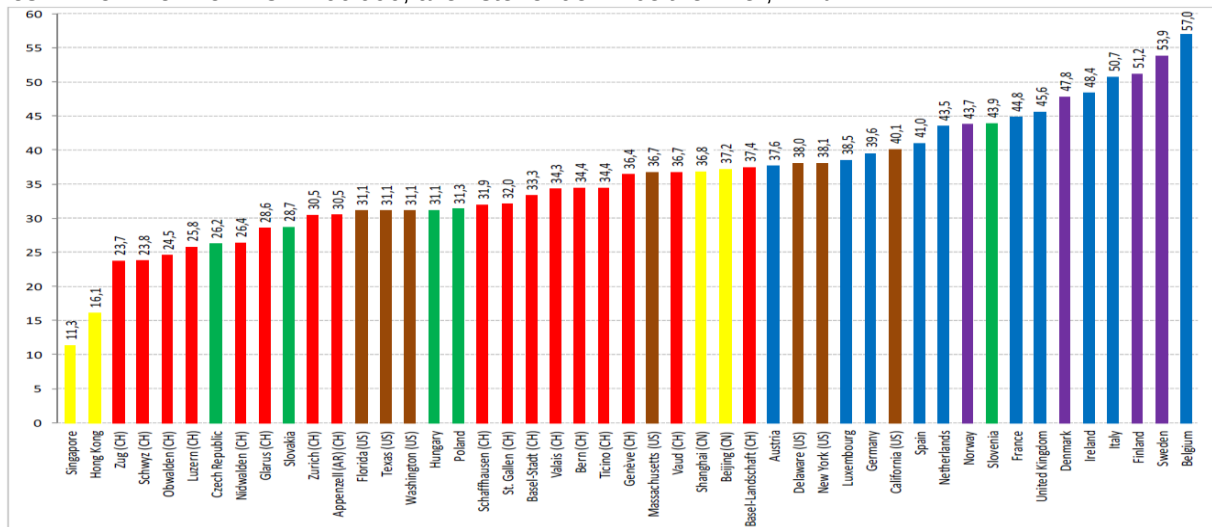
Anhang 1

Abbildung A.1: BAK Taxation Index 2011 für Unternehmen



Quelle: ZEW/BAKBASEL, BAK Taxation Index 2011. International Benchmarking Programme (IBP). Basel: BAKBASEL.¹²²

Abbildung A.2: BAK Taxation Index 2011 auf den Einsatz hoch qualifizierter Arbeitskräfte, verfügbares Einkommen von EUR 100'000, alleinstehender Arbeitnehmer, in %



Quelle: ZEW/BAKBASEL, BAK Taxation Index 2011. International Benchmarking Programme (IBP). Basel: BAKBASEL.¹²³

¹²² Für die Schweiz wurde die effektive Steuerbelastung jeweils für den Kantonshauptort berechnet. Die anderen Standorte repräsentieren jeweils die (ökonomische) Hauptstadt der betrachteten Region. Falls mehr als eine Region innerhalb eines Landes betrachtet wird, wird die Durchschnittsteuerbelastung für den Median gezeigt. Die Farben der Säulen repräsentieren Ländergruppen: Kantone (rot), Osteuropa (grün), Skandinavien (violett), Kontinentaleuropa/Irland/Grossbritannien (dunkelblau), USA (braun) und Asien (gelb).

¹²³ Für die Schweiz wurde die effektive Steuerbelastung jeweils für den Kantonshauptort, in Belgien, Dänemark, Finnland, Italien, Norwegen und Schweden für die nationale Hauptstadt berechnet. Die Farben der Säulen repräsentieren Ländergruppen: Kantone (rot), Osteuropa (grün), Skandinavien (violett), Kontinentaleuropa/Irland/Grossbritannien (dunkelblau), USA (braun) und Asien (gelb).

Anhang 2: Parlamentarische Vorstösse 2002 - 2012. Quelle Curia Vista, Suchbegriffe "Rohstoff", "Rohstoffmarkt", "Rohstoffabkommen", "Rohstoffpreis", "Bergbau" (Stand 31.12.2012)

Ge- schäfts- nummer	Titel	Typ	Fraktion	Position Bundes- rats	Stand	Einge- reicht am
05.5045	Granitindustrie in Gefahr	Fragestunde	CVP-EVP		Erledigt	14.03.2005
07.3465	Mehr Preistransparenz bei Lebensmitteln	Motion	SVP	Ablehnung	Ablehnung - Erledigt	21.06.2007
08.3270	Nahrungsmittelkrise, Rohstoff- und Ressourcenknappheit	Postulat	CVP-EVP	Annahme	Annahme - Überwiesen	29.05.2008
08.3310	Grundnahrungsmittel in Finanzvehikeln	Postlat	CVP-EVP	Annahme	Annahme - Überwiesen	11.06.2008
08.3387	Spekulationsexzesse im Finanzsektor	Interpellation	CVP-EVP		Erledigt	12.06.2008
09.3819	Ressourcenknappheit. Bessere Regulierung der Rohstoffterminmärkte	Interpellation	Grün		Erledigt	23.09.2009
10.5451	Schweizer Schokolade ohne Kinderarbeit	Fragestunde	SP		Erledigt	27.09.2010
10.3736	Landwirtschaft und Lebenskosten in der Schweiz	Interpellation	SVP		Erledigt	29.09.2010
11.3343	Deklarationspflicht für Uranimport	Motion	Grün	Ablehnung	Ablehnung - Erledigt	12.04.2011
11.5261	Wer profitiert von Glencore?	Fragestunde	SP		Erledigt	07.06.2011
11.3585	Versorgungssicherheit bezüglich seltener Metalle	Interpellation	CVP-EVP		Erledigt	16.06.2011
11.3803	Die Rolle der Schweiz als Sitzsstaat von Rohstoff-Handelsfirmen	Postulat	SP	Annahme	Ablehnung - Erledigt	21.09.2011
11.3840	Rohstoffhandelsfirmen regulieren	Motion	Grün	Ablehnung	Im Plenum noch nicht behandelt	26.09.2011
11.3859	Länderweise Rechnungslegung. Regulationsoase Schweiz?	Interpellation	SP		Im Plenum noch nicht behandelt	28.09.2011
11.3905	Sicherung der Rohstoffversorgung für die Schweizer Industrie	Interpellation	SVP		Erledigt	29.09.2011
11.3929	Sicherung der Rohstoffversorgung für die Schweizer Industrie	Interpellation	SVP		Erledigt	29.09.2011
11.4161	Keine Geldwäsche im Handel mit Rohwaren auf eigene Rechnung	Motion	SP	Ablehnung	Im Plenum noch nicht behandelt	23.12.2011
12.5093	Produktionsumfang der Schweizer Landwirtschaft erhalten	Fragestunde	SVP		Erledigt	06.03.2012
12.3138	Dubiose Vergabe von Minenlizenzen in Kongo. Rolle der Firma Glencore und des IWF	Interpellation	SP		Im Plenum noch nicht behandelt	13.03.2012
12.5184	Mehr Transparenz über Geldflüsse im internationalen Rohstoffhandel	Fragestunde	CVP-EVP		Erledigt	30.05.2012
12.5194	Peru und Xstrata. Unabhängiges Monitoring	Fragestunde	SP		Erledigt	30.05.2012
12.5195	Peru und Xstrata. Soziale Unruhen	Fragestunde	SP		Erledigt	30.05.2012

12.5201	Tötung von Demonstranten in Peru. Mitverantwortung der Schweiz	Fragestunde	Grün		Erledigt	30.05.2012
12.5208	Änderung der Haltung von Xstrata in Peru	Fragestunde	Grün		Erledigt	30.05.2012
12.3442	Ein- und Ausfuhr von Gold. Offenlegung der Statistik	Interpellation	SP		Erledigt	06.06.2012
12.3449	Verantwortlichkeit von international tätigen Firmen mit Sitz in der Schweiz	Interpellation	CVP-EVP		Im Plenum noch nicht behandelt	07.06.2012
12.3475	Metalle der Seltenen Erden. Ressourcenstrategie	Postulat	CVP-EVP	Annahme	Annahme - Überwiesen	12.06.2012
12.3499	Durch ausländische Tochterfirmen von Schweizer Unternehmen begangene Menschenrechtsverletzungen. Zugang der Opfer zur Justiz	Interpellation	CVP-EVP		Erledigt	13.06.2012
12.3517	Durch Tochterfirmen von multinationalen Unternehmen begangene Menschenrechts- und Umweltverletzungen	Interpellation	SP		Im Plenum noch nicht behandelt	13.06.2012
12.444	Insiderregeln auch für den Devisen- und Rohstoffhandel	Parlamentarische Initiative	SVP		Im Plenum noch nicht behandelt	14.06.2012
12.3627	Extractive Industries Transparency Initiative. Position der Schweiz im Strategy-Review-Prozess	Interpellation	Grün		Im Plenum noch nicht behandelt	15.06.2012
12.3741	Sorgfaltsprüfung für Rohstoffe aus Konflikt- und Hochrisikogebieten	Interpellation	SP		Im Plenum noch nicht behandelt	20.09.2012
12.3773	Transparenz der Zahlungsströme von Rohstoff-Unternehmen	Motion	SP	Ablehnung	Im Plenum noch nicht behandelt	24.09.2012
12.3805	Investitionen in die grossflächige Nutzung von Boden und Wasser in Entwicklungsländern	Interpellation	SP		Im Plenum noch nicht behandelt	26.09.2012
12.3862	Kohärenz bei den Wirtschaftssanktionen?	Interpellation	SP		Im Plenum noch nicht behandelt	27.09.2012
12.3904	Massnahme gegen Straflosigkeit von Unternehmen bei Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden	Interpellation	SP		Im Plenum noch nicht behandelt	30.09.2012
12.5510	Korruptionsskandal in Nigeria. Reputationsschaden für die Schweiz?	Fragestunde	SP		Erledigt	05.12.2012
12.1119	Steuerliche Bedingungen für Rohstoffgesellschaften	Anfrage	SP		Erledigt	13.12.2012