



Grundlagenbericht Rohstoffe

3. Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen

2. Dezember 2016

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Auftrag	3
1.2	Aktuelle Lage und erzielte Fortschritte	3
2	Umsetzung der Empfehlungen	5
2.1	Standortattraktivität	5
	Empfehlungen 1 und 2	5
2.2	Transparenz	6
	Empfehlung 3	6
	Empfehlung 4	7
	Empfehlung 5	8
	Empfehlung 6	8
	Empfehlung 7	9
	Empfehlung 8	9
	Empfehlung 9	11
2.3	Unternehmensverantwortung und Verantwortung des Staates	12
	Empfehlung 10	12
	Empfehlung 11	13
	Empfehlung 12	13
2.4	Entwicklungspolitik	14
	Empfehlung 13	14
2.5	Doppelbesteuerungsabkommen und Verrechnungspreise	16
	Empfehlung 14	16
2.6	Reputationsrisiken	16
	Empfehlung 15	17
2.7	Dialog mit bundesexternen Akteuren und interdepartementale Plattform Rohstoffe	18
	Empfehlungen 16 und 17	18

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Der Bundesrat hat am 19. August 2015 die zweite Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen des Grundlagenberichts Rohstoffe vom 27. März 2013 gutgeheissen.¹ Er zeigte sich mit den erzielten Fortschritten zufrieden und betonte, dass sich die Stossrichtung der laufenden Arbeiten bewährt hat und er der weiteren zielgerichteten Umsetzung der Empfehlungen grosse Bedeutung zumisst. Entsprechend beauftragte der Bundesrat die interdepartementale Plattform Rohstoffe, bis Ende 2016 erneut über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen zu berichten.

Wie bereits die erste und zweite Berichterstattung bietet der vorliegende Bericht für jede der siebzehn Empfehlungen eine Übersicht über den Stand der Umsetzung sowie die wichtigsten erreichten Etappen und Ziele. Dabei liegt der Fokus auf den Ereignissen seit der Veröffentlichung der zweiten Berichterstattung vom 19. August 2015. Zahlreiche Massnahmen sind in laufende Projekte eingebettet und betreffen nicht ausschliesslich die Rohstoffthematik.

Die interdepartementale Plattform Rohstoffe bleibt unter alternierender Leitung des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) und des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bestehen und wurde vom Bundesrat beauftragt, bis November 2018 eine Neu Beurteilung der Lage der Schweizer Rohstoffbranche einschliesslich eines allfälligen staatlichen Handlungsbedarfs betreffend Wettbewerbsfähigkeit, Integrität, Umwelt- und weiterer Aspekte vorzunehmen.

1.2 Aktuelle Lage und erzielte Fortschritte

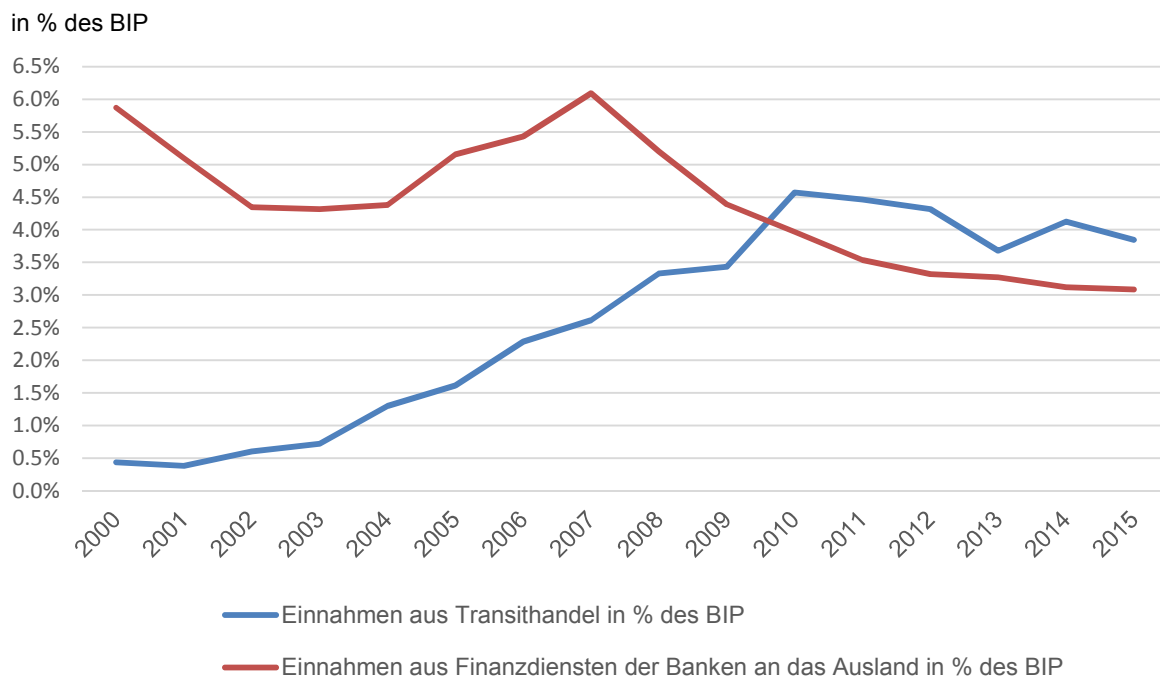
Der Rohstoffsektor und insbesondere der Rohstoffhandel sind weiterhin bedeutende Wirtschaftszweige für die Schweiz. Dies widerspiegeln unter anderem die weitgehend aus dem Rohstoffhandel stammenden Nettoeinnahmen aus dem Transithandel, welche als Annäherung an die volkswirtschaftliche Bedeutung des Rohstoffhandelsclusters (Handel, aber bspw. auch das Frachtgeschäft, die Handelsfinanzierung und die Warenprüfung) verwendet werden können. Die weltweite konjunkturelle Lage bzw. die ausländische Nachfrage nach Rohstoffen und damit zusammenhängend, die Preise der gehandelten Waren ist dabei der Haupttreiber der Umsätze des Transithandels. Die Einnahmen aus dem Transithandel haben sich 2015 gegenüber 2014 etwas verringert und betragen gemäss Erhebung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) CHF 24,84 Mrd. (2014: 26,55 Mrd.).

Damit fielen die Einnahmen aus dem Transithandel im Vergleich zu den Höchstständen zwischen 2010 und 2012 in den letzten drei Jahren zwar leicht tiefer aus, entsprechen aber immer noch rund 3,8% des Schweizer BIP (vgl. Abbildung 1). Abbildung 1 zeigt ebenfalls, dass der Transithandel seit 2010 die Einnahmen aus dem grenzüberschreitenden Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft der Banken in der Schweiz übersteigt.

¹ Siehe Medienmitteilung vom 19. August 2015:

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-58384.html>

Abb. 1: Einnahmen aus Transithandel und aus Finanzdienstleistungen der Banken an das Ausland in % des BIP



Während auf internationaler Ebene, beispielsweise im Rahmen der G20² sowie in der internationalen Presse (vgl. Empfehlung 15), das Interesse an der Rohstoffthematik tendenziell abgenommen hat, bleibt die Rohstoffbranche weiterhin im nationalen Fokus. Dies zeigt beispielsweise das Interesse seitens des Parlaments, der Medien sowie der Lancierung von Volksinitiativen, die auch den Rohstoffsektor betreffen.³

Nach Ansicht des Bundesrates hat sich die Stossrichtung der laufenden Arbeiten – Wahrung oder Verbesserung der Rahmenbedingungen und Reduktion der Risiken inkl. Reputationsrisiken, unter anderem durch erhöhte Transparenz – bewährt. Er erachtet es weiterhin als zielführend, dass sich die Schweiz aktiv an der weiteren Erarbeitung multilateraler Standards im Rohstoffsektor beteiligt und diese umsetzt, allerdings jeweils international abgestimmt, damit für Schweizer Unternehmen keine nachteiligen Rahmenbedingungen im harten Standortwettbewerb entstehen. Vor diesem Hintergrund soll sich die Schweiz auf internationaler Ebene weiterhin für gleich lange Spiesse (*level playing field*) einsetzen, was einen fairen Steuerwettbewerb sowie eine konsistente Umsetzung von Regulierungsstandards beinhaltet.

Der vorliegende Bericht zeigt, dass seit der letzten Berichterstattung weitere wichtige Fortschritte in den Bereichen Standortförderung, Transparenz, Unternehmensverantwortung und Verantwortung des Staates, Entwicklungspolitik, Doppelbesteuerungsabkommen und Verrechnungspreise sowie Reputationsrisiken erzielt und der Dialog mit bundesexternen Akteuren sowie innerhalb der interdepartementalen Plattform Rohstoffe gefördert werden konnte. Insgesamt kann festgestellt werden, dass der Umsetzungsstand bei vielen Empfehlungen weit fortgeschritten ist, während in einzelnen Fällen die Empfehlungen bereits als erfüllt be-

² Siehe Communiqué zum G20 Summit vom 4. - 5. September 2016 unter http://www.g20.org/English/Dynamic/201609/t20160906_3396.html.

³ Am 21. April 2015 wurde z.B. die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative „Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt“ (sog. Konzernverantwortungsinitiative) gestartet. Die Initiative wurde am 10. Oktober 2016 eingereicht.

trachtet werden können. Andere Empfehlungen sind eher permanenter Natur und deren Umsetzungsgrad schwieriger zu messen. Einige weitere Themen, wie beispielsweise im Umweltbereich, bedürfen noch konkreter Weiterentwicklungen und werden auf den bisher erzielten Fortschritten aufbauen können. Der Bundesrat ist zuversichtlich, dass in den nächsten ein bis zwei Jahren die Empfehlungen mehrheitlich umgesetzt werden können.

2 Umsetzung der Empfehlungen

2.1 Standortattraktivität

Empfehlungen 1 und 2

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.

Generelle Rahmenbedingungen

Der Bundesrat setzt sich branchenneutral für attraktive und verlässliche politische, ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen in der Schweiz ein. In diesem Kontext hat der Bundesrat im Juni 2016 die „Neue Wachstumspolitik 2016-2019“ verabschiedet.⁴ Sie umfasst 14 Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Erhalt und der Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen mit der EU zu. Weitere zentrale Handlungsfelder sind die Entwicklung geeigneter Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen in der digitalen Wirtschaft, die administrative Entlastung, die Erleichterung der Importe sowie die Sicherstellung der Einhaltung der Schuldenbremse durch das Stabilisierungsprogramm 2017-2019.

Unternehmenssteuerreform III

Das Parlament hat das Gesetz zur Reform der Unternehmensbesteuerung (USR III) in der Sommersession 2016 verabschiedet.⁵ Im Rahmen der USR III sollen gewisse Steuerregimes (Domizil-, gemischte, Holding-, Prinzipalgesellschaft und *Swiss Finance Branch*) abgeschafft werden, die nicht in Einklang mit internationalen Standards stehen. Weiter soll u.a. eine standardkonforme Patentbox auf kantonaler Ebene eingeführt werden. Zusätzlich sollen die Kantone erhöhte Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen vorsehen können. Auf Bundesebene soll eine zinsbereinigte Gewinnsteuer auf überdurchschnittlichem Eigen-

⁴ Siehe Medienmitteilung <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-62351.html>.

⁵ Siehe Medienmitteilung <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/themen/steuern/steuern-national/reform-der-unternehmensbesteuerung--usr-iii-.html>.

kapital eingeführt werden mit der Option für Kantone ebenfalls eine solche einzuführen, sofern sie Höhe und Methode der Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne ebenfalls regeln. Ergänzend könnten die Kantone generelle Gewinnsteuersenkungen vorsehen. Gegen die USR III wurde das Referendum ergriffen. Die Abstimmung wird am 12. Februar 2017 stattfinden. Das Inkrafttreten der Reform ist frühestens auf den 1. Januar 2019 möglich.

Von den im Rahmen der USR III eingeführten Massnahmen wären auch im internationalen Rohstoffsektor tätige Unternehmen betroffen, die oftmals über einen kantonalen Steuerstatus verfügen.

2.2 Transparenz

Empfehlung 3

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.*

Am 1. Januar 2016 sind das Finanzmarktinfrastrukturgesetz (FinfraG)⁶ sowie die Finanzmarktinfrastrukturverordnung (FinfraV) in Kraft getreten.⁷ Der Zeitpunkt, ab welchem die verschiedenen Pflichten (u.a. Abrechnungs- und Meldepflichten) zu greifen beginnen, hängt von den festgelegten Übergangsfristen sowie Entscheiden der FINMA ab (z.B. Anerkennung von entsprechenden Finanzmarktinfrastrukturen).

Anfangs Juli 2016 hat die FINMA mit der FINMA-Aufsichtsmittteilung 01/2016 die Frist, ab wann die Regeln zum Austausch von Sicherheiten angewendet werden müssen, bis zu dem Zeitpunkt erstreckt, an dem die entsprechende zukünftige Pflicht in der EU in Kraft tritt. Damit strebt die FINMA eine Angleichung der Fristen an den Fristenlauf in der EU und somit an die diesbezüglichen internationalen Standards an. Derzeit ist noch unklar, wann diese Pflicht in der EU in Kraft treten wird. Von dieser Fristerweiterung können alle Gegenparteien Gebrauch machen, somit auch die Rohstoffunternehmen.

Ebenfalls in Angleichung an die Entwicklungen in der EU hat der Bundesrat Ende Juni 2016 den Finanzmarktinfrastrukturen die Übergangsfristen für die Erfüllung verschiedener neuer Pflichten um ein Jahr auf den 1. Januar 2018 verlängert.⁸ Diese Übergangsfristen wurden auf das Datum abgestimmt, an dem die entsprechenden Vorschriften in der EU gemäss dem ursprünglichen Zeitplan der revidierten EU-Richtlinie für Finanzinstrumente (MiFID II) hätten wirksam werden sollen. Dadurch wird nicht nur verhindert, dass aufgrund abweichender Regulierung Nachteile für die Schweizer Unternehmen entstehen. Die Verlängerung der Übergangsfristen erlaubt es der FINMA auch, die Vorgaben der EU bei der Ausarbeitung ihrer Ausführungsvorschriften angemessen zu berücksichtigen. Zudem wird den Marktteilnehmerinnen und -teilnehmern mehr Zeit eingeräumt, um ihre Systeme und Prozesse an die neuen Regeln anzupassen.

⁶ Bundesgesetz über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel (SR 958.1).

⁷ Siehe Medienmitteilung https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-59647.html.

⁸ Siehe Medienmitteilung https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-62434.html.

Empfehlung 4

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

Bekämpfung der Geldwäscherei

Der letzte Teil der Massnahmen, die mit dem Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) eingeleitet wurden, trat am 1. Januar 2016 in Kraft. Mit dem Gesetz wird die Wirksamkeit des schweizerischen Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei verstärkt.

Die Einhaltung der GAFI-Standards durch die Schweiz wurde ab Ende 2015 im Rahmen eines regelmässigen Peer-Review-Verfahrens evaluiert. Es handelt sich dabei um das vierte GAFI-Länderexamen. Grundlage für diese Evaluierung sind insbesondere die 2012 revidierten Normen. Im Gegensatz zum dritten Evaluationszyklus liegt der Fokus nicht mehr auf der technischen Konformität, sondern auf der Wirksamkeit der eingeleiteten Massnahmen. Im Evaluationsbericht wird insbesondere Stellung bezogen zum Verständnis der Schweizer Behörden der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz sowie zu den Massnahmen, die getroffen wurden, um gegen die festgestellten Risiken vorzugehen.

Der Bericht gibt ausserdem eine Gesamtschau über die Umsetzung der präventiven Massnahmen im Finanzsektor und in anderen Sektoren, über die Transparenz juristischer Personen und wirtschaftlich Berechtigter und über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz. Die Evaluatorinnen und Evaluatoren konnten im Rahmen ihrer Besuche in der Schweiz im Februar und im März 2016 ausführliche Gespräche mit den hiesigen Behörden und mit Vertreterinnen und Vertretern des Privatsektors führen. An der GAFI-Plenarversammlung vom 17. bis 21. Oktober 2016 wurde der Evaluationsbericht der Schweiz besprochen und verabschiedet. Ende 2016 wird der Bericht veröffentlicht.

Bericht über unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern

Der Bundesrat hat am 12. Oktober 2016 einen Bericht über unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern veröffentlicht (*illicit financial flows*; IFF).⁹ Der Bericht gibt eine Gesamtschau über Massnahmen, die dem grenzüberschreitenden Kapitalverkehr in Verbindung mit illegalen und unlauteren Aktivitäten wie Geldwäscherei, Korruption oder Steuerhinterziehung und im neueren Verständnis -vermeidung (aggressive Steuerplanungen) entgegenwirken. Im Zusammenhang mit dem Rohstoffsektor ist insbesondere auf die erhöhten Transparenzbestimmungen hinzuweisen. Das Ausmass von IFF ist bedeutend und stellt ein Hindernis für die nachhaltige Entwicklung dar. Die internationale Staatengemeinschaft hat erkannt, dass IFF nur mit einer international koordinierten Vorgehensweise einzudämmen sind und hat mit zahlreichen Massnahmen wie dem Erlass von Standards und Empfehlungen reagiert. Die Schweiz trägt die internationalen Massnahmen mit und ist sich der Herausforderungen bewusst und gewillt, Lösungen weiterhin aktiv mitzugestalten.

Korruptionsbekämpfung

Am 12. Mai 2016 fand in London ein vom ehemaligen Premierminister David Cameron persönlich einberufener und geführter Anti-Korruptionsgipfel statt. Neben den G20-Ländern wa-

⁹ Siehe Medienmitteilung <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-64112.html>.

ren auch Staaten mit ausgewiesener Expertise in und/oder politischem Willen zur Korruptionsbekämpfung eingeladen, darunter die Schweiz (vertreten von Bundesrat Didier Burkhalter). Das anlässlich dieses Gipfels von sämtlichen Teilnehmerstaaten gemeinsam verabschiedete *Communiqué* sieht in der Erhöhung der Transparenz eines der zentralen Elemente zur Bekämpfung von Korruption, in erster Linie betreffend die wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen und anderen Rechtskonstrukten inklusive Trusts. Mehr Transparenz wurde aber auch im Steuerbereich, im Beschaffungswesen, im Sport und in der Rohstoffextraktion gefordert. In Bezug auf den Rohstoffhandel, welcher im Communiqué des Gipfels keine explizite Erwähnung fand, verpflichtete sich die Schweiz in ihrem individuelle *Commitments* enthaltenden *Country Statement* dazu, in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren auf internationaler Ebene Möglichkeiten für globale Transparenz- und Berichterstattungsstandards zu prüfen. Zu diesem Zweck hat Grossbritannien mit interessierten Ländern, darunter die Schweiz, im Nachgang zum Gipfel erste informelle exploratorische Gespräche geführt. Wichtige Länder des internationalen Rohstoffhandels, wie z.B. die USA oder Singapur, gaben in ihren *Country Statements* betreffend globale Transparenz- und Berichterstattungsstandards im Rohstoffhandel keine entsprechenden Absichtserklärungen ab.

Sperrung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen

Das Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte (SRVG) wurde im Dezember 2015 vom Parlament verabschiedet.¹⁰ Es findet Anwendung in Fällen, in denen sich führende Persönlichkeiten im Ausland unrechtmässig bereichern, indem sie sich durch Korruption oder andere Verbrechen Vermögenswerte aneignen und diese auf andere Finanzplätze verschieben. Das Gesetz regelt die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von Potentatengeldern in denjenigen Fällen, welche nicht auf der Grundlage des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen gelöst werden können.

Es sieht auch gezielte Massnahmen vor, um den Herkunftsstaat in seinen Bemühungen um Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte zu unterstützen, insbesondere durch juristische Beratung oder die Entsendung von Experten. Die gewählte Lösung erlaubt die vorsorgliche Sperrung von Vermögenswerten zur Unterstützung einer allfälligen Rechtshilfeszusammenarbeit. In Fällen, wo das Rechtshilfeverfahren definitiv nicht zum Erfolg führt, kann der Bundesrat das im SRVG vorgesehene Einziehungs- und Rückerstattungsverfahren einleiten. Der Bundesrat hat das SRVG und die entsprechenden Verordnungen auf den 1. Juli 2016 in Kraft gesetzt. Die Schweiz stärkt damit den innerstaatlichen Rechtsrahmen, um die Problematik der Potentatengelder bis zu deren Rückerstattung umfassend zu regeln.

Empfehlung 5

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.

Am 11. September 2015 hat der Bundesrat der Annahme sämtlicher Schlussberichte des BEPS-Projekts zugestimmt. Mit der Annahme durch den Bundesrat hat sich die Schweiz zur Umsetzung der BEPS-Ergebnisse verpflichtet, die die Form von Mindeststandards haben (z.B. spontaner Informationsaustausch über Rulings, automatischer Austausch länderbezogener Berichte, privilegierte Besteuerung von Erträgen aus geistigem Eigentum usw.).

¹⁰ BBI 2015 9557

Für die Schweiz ist es wichtig, dass ein weltweites *level playing field* sichergestellt ist und dass alle Länder, die sich zu diesem verpflichtet haben, die BEPS-Ergebnisse (Mindeststandards) einheitlich und umfassend umsetzen. Die Schweiz setzt sich zudem dafür ein, dass Länder, die nicht Mitglied der OECD oder der G20 sind, am *Inclusive Framework* teilnehmen. Was die Ergebnisse des BEPS-Projekts angeht, die nicht in der Form von Mindeststandards ergehen, hat der Bundesrat das EFD beauftragt, die Anpassung des schweizerischen Unternehmenssteuerrechts im Lichte der internationalen Entwicklungen zu analysieren.

Empfehlung 6

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

Die Schweiz nahm 2016 auf Einladung der chinesischen Präsidentschaft nach 2013 zum zweiten Mal an den Treffen der Finanzminister und Zentralbankgouverneure der G20 teil (Finance Track). Der Finance Track konzentriert sich auf Wirtschafts-, Währungs- und Finanzfragen. Die Schweiz brachte sich auch in allen entsprechenden Arbeitsgruppen und Vorbereitungstreffen aktiv ein. Dabei zeigte sich, dass Themen im Zusammenhang mit der Transparenz oder der Regulierung des Rohstoffsektors in der G20 derzeit keine Rolle spielen. Zwar wurden ausserhalb des Finance Track u.a. auch Energiefragen diskutiert, beispielsweise an einem Treffen der Energieminister der G20 im Juni 2016, zum welchem die Schweiz nicht eingeladen war.

Im Zentrum standen jedoch hauptsächlich Themen wie die Rolle von erneuerbaren Energien auf dem Weg zu einer saubereren Energiezukunft, der Zugang zu Energie, Energieeffizienz oder Energiesicherheit. Bezüglich Markttransparenz wurde lediglich auf bereits bestehende Initiativen und Leitprinzipien verwiesen, wie die Joint Organisations Data Initiative (JODI) und die Leitprinzipien der Internationalen Organisation der Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO) zu sog. Price Reporting Agencies (PRA).

Empfehlung 7

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 zurzeit 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.*

Am 21. und 22. Oktober 2015 fand das 30. Board Meeting der *Extractive Industry Transparency Initiative* (EITI) auf Einladung der Schweiz in Bern statt. Im Rahmen des Anlasses organisierten die Schweiz und die EITI ein Symposium, welches Regierungen, Rohstofffirmen und zivilgesellschaftliche Organisationen zusammenbrachte, um das Thema Transparenz im Rohstoffhandel zu vertiefen. Während alle Interessensgruppen sich über die Notwendigkeit von mehr Transparenz im Rohstoffhandel einig waren, gingen die Meinungen auseinander, wie dies konkret umgesetzt werden soll. Die EITI entschied sich, eine gemischte Arbeitsgruppe einzusetzen, welche das Thema vertieft bearbeiten soll und mittels Pilotprojekten testet, wie die Rohstoffhandelstransparenz innerhalb von EITI gefördert werden kann. Die Schweiz beteiligte sich aktiv in dieser Arbeitsgruppe und unterstützt die Pilotprojekte finanziell.

Im Februar 2016 fand die Mitgliederversammlung der EITI in Lima statt. Die Mitglieder wählten einen neuen Vorsitzenden, den ehemaligen Schwedischen Premierminister Fredrik Reinfeldt und ein neues Board. Zudem wurde der Standard angepasst, um die Offenlegung von wirtschaftlich Berechtigten von aktiven Rohstofffirmen in EITI implementierenden Ländern ab 2020 obligatorisch zu machen.

51 rohstoffabbauende Länder setzen derzeit den freiwilligen EITI Standard um. Seit der letzten Berichterstattung kamen drei neue Länder, darunter Deutschland, dazu. Australien und die Niederlande haben zudem angekündigt, dass sie den Standard ebenfalls umsetzen werden. Die Schweizer Aussenpolitik hat die Bemühungen von EITI aktiv unterstützt, auch weitere Länder zu überzeugen, den Standard umzusetzen. So wurde das Thema EITI systematisch in Treffen mit Regierungen von rohstofffördernden Entwicklungsländern aufgenommen.

In den kommenden Monaten plant die Schweiz die finanzielle Unterstützung für den Zeitraum 2017-2020 zu erneuern. Ab Juli 2017 wird die Schweiz eine Stimmrechtsgruppe mit der Europäischen Kommission, Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und Italien für ein Jahr im Board der EITI vertreten.

Empfehlung 8

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.

Am 4. Dezember 2015 hat der Bundesrat die Ergebnisse aus der Vernehmlassung zur Aktienrechtsrevision, in deren Rahmen Transparenzbestimmungen für Rohstoffunternehmen bezüglich Zahlungen an staatliche Stellen eingeführt werden sollen, zur Kenntnis genommen und die Eckwerte für die Botschaft festgelegt.¹¹ Der Vorschlag lehnt sich an das EU-Recht an und soll nicht darüber hinausgehen. Die Bestimmungen wurden systematisch in das Rechnungslegungsrecht integriert. Die Regelung soll ausschliesslich für Unternehmen gelten, die von Gesetzes wegen zu einer ordentlichen Revision ihrer Jahresrechnung verpflichtet und im Bereich der Rohstoffgewinnung (Gewinnung von Mineralien, Erdöl, Erdgas und Gewinnung bzw. Einschlag von Holz in Primärwäldern) tätig sind. Damit werden ausschliesslich börsennotierte und grosse Unternehmen erfasst.

Diese Unternehmen sollen in einem elektronisch zu veröffentlichenden Bericht Zahlungen von mindestens 100'000 Franken pro Geschäftsjahr offenlegen, die sie an staatliche Stellen geleistet haben. Zudem sollen Strafbestimmungen die Verletzung der Vorschriften betreffend die Berichterstattung über Zahlungen an staatliche Stellen sanktionieren. Am 23. November 2016 hat der Bundesrat die Botschaft zur Änderung des Obligationenrechts (Aktienrecht) verabschiedet.¹² In der ersten Hälfte des Jahres 2017 wird das Parlament die Beratungen zur Aktienrechtsrevision aufnehmen.

Auf internationaler Ebene setzt sich die Schweiz für eine möglichst verbreitete Umsetzung, insbesondere auf ihren Konkurrenzmärkten, ein. In den USA wurden am 27. Juni 2016 die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zum Dodd-Frank-Act veröffentlicht, welche rohstofffördernde Unternehmen verpflichten, Zahlungen an Regierungsstellen ab September 2017 offenzulegen. Die Regelung ist das Äquivalent zur Offenlegungspflicht in der EU-Rechnungslegungsrichtlinie von 2013 und dem Extractive Sector Transparency Measures Act in Kanada von 2014.

¹¹ Siehe https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/news/2015/ref_2015-12-04.html. Die Vernehmlassung dauerte vom 28.11.2014 bis 15.03.2015 (siehe <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2014/2014-11-28.html>).

¹² Siehe Medienmitteilung <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2016/2016-11-232.html>.

Empfehlung 9

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.

OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains

Die Umsetzung der OECD *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* wird von der Schweiz weiterhin auch finanziell unterstützt. Dadurch ist sie in der Multistakeholder Gruppe vertreten, welche diesen OECD-Prozess steuert, und bringt ihre Anliegen dort ein. Am 10. *Forum on Responsible Mineral Supply Chains* im Mai 2016 in Paris wurde der Leitfaden als wichtigstes internationales Instrument für eine verantwortungsvolle Wertschöpfungskette betreffend Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten bestätigt. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass dieser auf alle Mineralien und weltweit anwendbar ist. Der Leitfaden dient als Ansatzpunkt für den in der EU in Juni 2016 durch eine politische Erklärung angenommenen Regulierungsentwurf für eine obligatorische Zertifizierung der Importeure von gewissen Mineralien aus Konfliktgebieten.¹³ Auch in OECD-Nichtmitgliedsstaaten wie China, Indien und Kolumbien gewinnt der Leitfaden an Beachtung. Zur Umsetzung des Leitfadens durch die Unternehmen wird die Erarbeitung eines OECD-Handbuchs über Risiken im Zusammenhang mit der Produktion und dem Handel mit natürlichen Ressourcen angestrebt. Das SECO informierte Unternehmen an Anlässen und bei bilateralen Kontakten über den Leitfaden und fördert so die Umsetzung.

Better Gold Initiative

Dank der 2013 lancierten *Better Gold Initiative* konnte eine Wertschöpfungskette für verantwortungsvolles Gold aus kleinen peruanischen Minen geschaffen werden. Die Better Gold Initiative ist eine öffentlich-private Partnerschaft zwischen dem SECO und der Swiss Better Gold Association, welche die wichtigsten Akteure des Schweizer Goldmarktes (z.B. Raffinerien, Goldschmiede, Uhrenindustrie, Finanzinstitute) vereint. Seit 2013 wurde über eine Tonne Gold aus zertifizierten, peruanischen Minen in die Schweiz importiert und zu einem fairen Preis vertrieben. Mit der Ratifizierung und nationalen Umsetzung der Minamata Quecksilber Konvention unterstützt die Schweiz indirekt auch die Aktivitäten der Better Gold Initiative.

Die aktuelle Phase endet 2016. Derzeit wird die zweite Phase vorbereitet, die ab Anfang 2017 umgesetzt werden soll. Im Rahmen der zweiten Phase soll die Initiative auf Kolumbien und Bolivien ausgeweitet werden und eine substantielle Erhöhung der gehandelten Mengen von verantwortungsvollem Gold aus dem Kleinbergbau erreicht werden.

Goldhandelsstatistik

Die Empfehlung betreffend der Goldhandelsstatistik kann als erfüllt betrachtet werden.¹⁴ Neben der Erhöhung der Transparenz konnte mit der nach Länder aufgeschlüsselten Publikation der Ein- und Ausfuhren von Gold, Silber und Münzen eine Harmonisierung mit den geltenden internationalen Standards bei der Publikation der Aussenhandelsstatistik erreicht

¹³ Die EU hat im Juni 2016 gestützt auf eine politische Erklärung einen Regulierungsentwurf für eine obligatorische Zertifizierung der Importeure von Zinn, Tantal, Wolfram und Gold aus Konfliktgebieten und eine Berichtspflicht für Unternehmen, welche die Mineralien verarbeiten, angenommen (vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2231_en.htm).

¹⁴ Siehe 2. Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen des Grundlagenberichts Rohstoffe, S. 12 (zu finden unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-58384.html>.)

werden. Dadurch sind die Asymmetrien zwischen der Schweizer Handelsstatistik und den Handelsstatistiken unserer Handelspartner mindestens einführseitig markant gesunken.

International Resource Panel

Das UNEP *International Resource Panel*¹⁵ seine Arbeiten im Bereich der Gouvernanz von Rohstoffen aufgenommen. Die Schweiz verfolgt diese Arbeiten aufmerksam mit, da sie sich für eine Stärkung der ökologischen Verantwortung in der Rohstoffbranche einsetzt, wie dies der Aktionsplan Grüne Wirtschaft von 2013 sowie dessen Weiterentwicklung für 2016–2019 vorsehen.¹⁶ Ausserdem wurde das Panel im Rahmen eines Beschlusses der Generalversammlung der Vereinten Nationen für Umwelt (UNEA) eingeladen, bis im Jahr 2019 Berichte über den Stand, Trends und Perspektiven betreffend Nutzung der natürlichen Ressourcen zu erstellen.

2.3 Unternehmensverantwortung und Verantwortung des Staates

Empfehlung 10

Empfehlung 10: Die Schweiz soll ihr Engagement zur Förderung der verantwortungsvollen Unternehmensführung weiterführen und den Mehrparteiendialog des EDA und des WBF zu den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte intensivieren. In Erfüllung des Postulats von Graffenried "Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz" (12.3503)¹⁷ 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.

Seit Juli 2015 wurde der Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte bzw. die Antwort auf das Postulat 12.3503 „Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz“ von Grund auf überarbeitet und erneut mit bundesinternen und -externen Stellen konsultiert. Dabei wurde insbesondere Wert darauf gelegt, dass sich der Aktionsplan möglichst an die Empfehlungen der UNO-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte hält und auf die Herausforderungen für die KMU bei der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien eingeht. Der Nationale Aktionsplan wird voraussichtlich noch bis Ende Jahr vom Bundesrat verabschiedet.

Die Schweiz hat ihre Anstrengungen zur Stärkung und Bekanntmachung der Freiwilligen Grundsätze für Sicherheit und Menschenrechte (Voluntary Principles, VP) in den Gaststaaten von Rohstoffunternehmen fortgeführt. Ziel ist dabei, die Umsetzung der VP vor Ort zu fördern und diese Staaten zu einem Beitritt zur Initiative zu bewegen. Insbesondere in der Demokratischen Republik Kongo (DRK) und in Peru übernimmt die Schweiz eine führende Rolle in der Verbreitung der VPs und fördert den Dialog zwischen Bergbaufirmen, Behörden und der Zivilgesellschaft über Menschenrechte und Sicherheitsmassnahmen. Mit verschie-

¹⁵ Siehe www.unep.org/resourcepanel/.

¹⁶ Siehe <http://www.bafu.admin.ch/wirtschaft/15556/15557/15562/index.html?lang=de>.

¹⁷ Siehe auch Antwort des Bundesrates auf das Postulat von Graffenried 12.3503: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123503

denen Konferenzen, Workshops und Trainings hat die Schweiz die VP bei den lokalen und nationalen Regierungen, den Sicherheitskräften, den Unternehmen sowie der Zivilgesellschaft bekannt gemacht.

Seit dem Beitritt von Glencore in die VP-Initiative verfolgt und unterstützt die Schweiz deren Umsetzung durch dieses Unternehmen, unter anderem durch Besuche der Bergbauprojekte vor Ort und der Förderung des Dialogs zwischen Unternehmen und der Zivilgesellschaft. Zudem ermöglicht die Schweiz die Erarbeitung von Werkzeugen für die praktische Umsetzung der VP durch Unternehmen. Als Mitglied des VP-Steuerungsausschusses hat sich die Schweiz aktiv an den Diskussionen über eine Gouvernanzreform der Initiative beteiligt mit dem Ziel, die Transparenz und Rechenschaftsablegung der Unternehmen in der Initiative zu stärken und die konkrete Umsetzung der VP zu fördern.

Empfehlung 11

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.*

Die verschiedenen Parteien haben sich darauf geeinigt, in einem ersten Schritt eine Leitlinie (Guidance) zur Umsetzung der UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte im Rohstoffsektor zu erarbeiten. Ein Beratungsausschuss bestehend aus Vertretern der NGOs, des Privatsektors, des EDA und des SECO wurde eingesetzt, um die verschiedenen Phasen der Erarbeitung der Guidance zu begleiten. Das in London angesiedelte Institute for Business and Human Rights ist zurzeit dabei, ein Mapping des Sektors und seiner spezifischen Herausforderungen bei der Achtung der Menschenrechte abzuschliessen.

Darauf aufbauend wird die Guidance für Rohstofffirmen ausgearbeitet, die unter anderem Empfehlungen zur Sorgfaltsprüfung im Bereich Menschenrechte und zur Berichterstattung enthalten soll. Die Veröffentlichung der Guidance ist für die erste Hälfte des Jahres 2017 geplant.

Empfehlung 12

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.*

Der Bericht in Erfüllung des Postulates 12.3980 "Rechtsvergleichender Bericht. Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechte und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen"¹⁸ wurde am 28. Mai 2014 vom Bundesrat verabschiedet.

In seiner Stellungnahme zur Motion 14.3671¹⁹ „Umsetzung des rechtsvergleichenden Berichtes des Bundesrates über die Verantwortung von Unternehmen bezüglich Menschenrechten und Umwelt“ hatte der Bundesrat die Ablehnung der Motion beantragt, da deren Forderung weiter gegangen wäre als die entsprechende Regelung in der EU.²⁰ Gleichzeitig erklärte sich

¹⁸ Siehe auch Antwort des Bundesrates auf das Postulat 12.3980 der APK-N:
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123980.

¹⁹ Siehe http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20143671

²⁰ Richtlinie 2014/95/EU
(http://www.drsc.de/docs/press_releases/2014/141115_EU_RL_2014_95_CSR_deu.pdf?date=2014-10-5)

der Bundesrat bereit, eine Vernehmlassungsvorlage zur Berichterstattungspflicht über nicht finanzielle Informationen auszuarbeiten.

Diese soll sich an der entsprechenden Regelung in der EU orientieren, um eine Benachteiligung des Wirtschaftsstandorts Schweiz zu verhindern. Diese Vernehmlassungsvorlage soll jedoch zu einem späteren Zeitpunkt und in besserer Kenntnis der Umsetzungsarbeiten in den EU-Mitgliedstaaten an die Hand genommen werden. Die Motion 14.3671 wurde am 11. März 2015 im Nationalrat abgelehnt.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Volksinitiative „Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt“ vom 30. März 2015 hinzuweisen. Der Start der Unterschriftensammlung war am 21. April 2015. Die Initiative wurde am 10. Oktober 2016 eingereicht.

2.4 Entwicklungspolitik

Empfehlung 13

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.

Globale Initiativen und thematische Schwerpunkte

Aufgrund der positiven Resultate erneuerte die Schweiz im 2016 die Unterstützung des Programms *Managing Natural Resource Wealth* des Internationalen Währungsfonds für eine zweite Phase. Der Beitrag der Schweiz beträgt CHF 7 Mio. zu einem Gesamtbudget von USD 30 Mio. Das Programm bietet rohstoffreichen Entwicklungsländern Unterstützung an, um die spezifischen makroökonomischen Herausforderung, welche sich im Zusammenhang mit dem Rohstoffabbau stellen, zu bewältigen. Zu den bearbeiteten Themen gehören unter anderem Steuerregime, monetäre Politik und öffentliches Finanzwesen.

Seit September 2015 unterstützt das SECO den *Responsible Mining Index*. Der Index sieht vor, regelmässig unabhängige Bewertungen der weltweit grössten Bergbauunternehmen bezüglich deren wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Verantwortung vorzunehmen. Durch die Veröffentlichung der Bewertungen und der Erfolgsmodelle (*best practices*) wird ein positiver Anreiz zur fortlaufenden Verbesserung der Geschäftspraktiken der Bergbauunternehmen gesetzt. Der *Responsible Mining Index* soll erstmals in der zweiten Jahreshälfte 2017 publiziert werden.

Auf der multilateralen Ebene setzt sich die DEZA dafür ein, dass Richtlinien („*good practices for asset return*“) zur Rückgabe von Potentaten-Geldern erarbeitet und entsprechend der Vorgaben der *Addis Ababa Action Agenda (AAAA)* sowie dem UN-Übereinkommen gegen Korruption (UNCAC) nach Möglichkeit international verankert werden. Ferner unterstützt die DEZA ihre Partnerländer darin, die notwendigen Kapazitäten für die Rückforderung gestohlener Vermögenswerte aufzubauen. Sie leistete hierzu weiterhin einen Beitrag an das *International Center for Asset Recovery (ICAR)*, und die Zusammenarbeit mit der *Stolen Asset Recovery (StAR)* Initiative wurde im Dezember 2015 für 3 Jahre erneuert. Fortgesetzt wurden auch die Partnerschaften mit den in der Korruptionsbekämpfung spezialisierten, international ausgerichteten Organisationen *Transparency International* und *U4 – Anti Corruption Resource Center*.

In Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Nationalfonds lancierte die DEZA zudem eine Ausschreibung zu einem Forschungsprogramm, das unter dem Titel *Natural resource gover-*

nance for sustainable development Fragen zum Rohstoffhandel, zu Investitionen in natürliche Ressourcen sowie zu illegalen und unlauteren Finanzflüssen bearbeiten soll (voraussichtlich verfügbares Finanzvolumen: CHF 3-4 Mio.).²¹ Schliesslich wurden im Rahmen der bestehenden DEZA-Partnerschaften (wie mit dem *Natural Resource Governance Institute*) Einzelfragen zur Rohstoff-Thematik vertieft bearbeitet.

Regionale und bilaterale Initiativen

In **Ghana** hat das SECO das Steuerreformprojekt für den Zeitraum 2016-2022 erneuert. Das Projekt beinhaltet auch eine Komponente zur Stärkung der Kapazitäten in der Besteuerung des Rohstoffsektors.

In **Peru** hat das SECO sein Programm zur Stärkung der Finanzverwaltung erneuert. Im Zentrum stehen Reformen zur Stärkung der Haushalts- und Einnahmenplanung. Dies stellt Peru im Kontext volatiler Rohstoffpreise vor besondere Herausforderungen.

Der vom SECO unterstützte Eurasia Hub der NGO *Natural Resource Governance Institute* (NRGI) hat seine Arbeit in Istanbul aufgenommen. Mit der Unterstützung wurden verschiedene Trainings durchgeführt, um die Kenntnisse von Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen im Bereich der Rohstoffgouvernanz zu stärken.

Unter der Partnerschaft des SECO mit der *Collaborative Africa Budget Reform Initiative* (CABRI) wurde ein Politikdialogseminar zum Einnahmenmanagement im Rohstoffsektor in Afrika durchgeführt. In Vorbereitung des Seminars hat CABRI ein Positionspapier zum Thema publiziert. Zudem hat CABRI einen Finanzmodellierungskurs durchgeführt, welcher es erlaubt, Steuerregime anhand von verschiedenen Parametern zu testen und so das optimale Steuerregime zu wählen. Der Kurs basiert auf einem Modell, welches der Internationale Währungsfonds unter dem Managing Natural Wealth Programm entwickelt und publiziert hat.

Das Kleinbergbau-Programm in der **Mongolei** (*Sustainable Artisanal Mining/SAM Projekt*) gilt als eines der ältesten und erfolgreichsten DEZA-Programme in diesem Bereich. Damit konnte massgeblich zur Formalisierung und Legalisierung des Kleinbergbausektors in der Mongolei beigetragen werden, der über 35'000 BewohnerInnen ländlicher Regionen ein Auskommen bietet. Über 7'600 im Kleinbergbau beschäftigte MinenarbeiterInnen sind heute in 45 selbstverwalteten Interessenvertretungen zusammengeschlossen. Diese reiche Erfahrung wird auch international immer mehr nachgefragt. 2015/16 erfolgte die Entwicklung und Gründung des *International Knowledge Hub* (IKH) und des *Mongolian Knowledge Hub* für nicht-industriell betriebenen Kleinbergbau (*Artisanal and Small Scale Mining/ASM*).

In **Mozambik** unterstützt die DEZA regierungsunabhängige Akteure, die mit Studien, Analysen und Debatten zu erhöhter Transparenz im Bergbausektor beitragen. Schwerpunkte sind 2016/17 Arbeiten zu den politischen, sozialen und volkswirtschaftlichen Kosten der Korruption, Ausbildungsangebote für ParlamentarierInnen im Zusammenhang mit Fragen zur Erdgasindustrie sowie Unterstützungsangebote für die rurale Bevölkerung bei der Verteidigung ihrer Landrechte gegenüber Grossinvestoren und bei der Aushandlung fairer Abmachungen mit externen Investoren im Zusammenhang mit Landwirtschaftsprojekten, Erdöl- und Erdgasförderprojekten.

In **Bolivien** konnte das Bergbau-bezogene DEZA-Engagement weiter verankert werden: Die Zusammenarbeit mit der für die gesamte Registrierung und Aufsicht über die im Bergbau kommerziell tätigen Akteure verantwortlichen Behörde (SENARECOM) konnte gestärkt werden. In einem Projekt für ein nachhaltiges Wasserressourcenmanagement in Minenabbau-

²¹ Forschungsausschreibung des Schweizerischen Nationalfonds vom Januar 2016: *Swiss Programme for Research on Global Issues for Development*
http://www.r4d.ch/SiteCollectionDocuments/r4d_Call_AddThematicCall.pdf

gebieten wurden die geographischen Schwerpunkte festgelegt und die institutionellen Aufbauarbeiten lanciert.

Für die **DEZA-Region Westafrika** (vier Prioritätsländer Niger, Mali, Burkina Faso und Tschad sowie die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion UEMOA) wurde, gestützt auf entsprechende Grundlagenstudien, ein Grundsatzentscheid zum Aufbau eines langfristig angelegten Regionalprogramms „Gouvernanz der Nutzung mineralischer und fossiler Rohstoffe“ gefällt.

2.5 Doppelbesteuerungsabkommen und Verrechnungspreise

Empfehlung 14

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.

Die Schweiz hat bis anhin mit 10 Staaten und Territorien ein Steuerinformationsabkommen (Tax Information Exchange Agreement, TIEA) unterzeichnet. Nach den ersten drei Abkommen mit Jersey, Guernsey und der Insel Man sind weitere vier TIEAs – mit Andorra, Grönland, San Marino und den Seychellen – in Kraft getreten²² und seit dem 1. Januar 2016 anwendbar. Neben den Seychellen hat die Schweiz auch mit zwei weiteren Entwicklungsländern – Grenada und Belize – ein TIEA unterzeichnet. Das Parlament hat diese beiden TIEAs am 17. Juni 2016 genehmigt. Weiter hat die Schweiz am 23. November 2015 ein TIEA mit Brasilien unterzeichnet. Der Bundesrat hat die Botschaft zur Genehmigung dieses TIEA am 23. März 2016 verabschiedet und den eidgenössischen Räten zur Genehmigung vorgelegt.

Auch betreffend Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit einer OECD konformen Informationsaustauschklausel hat die Schweiz das Abkommensnetz mit Schwellen- und Entwicklungsländern erweitert. So wurde mit Bahrein, Ecuador, Kosovo, Kuwait, Sambia, Saudi Arabien und Südafrika ein DBA bzw. ein Protokoll zur Änderung des bestehenden DBA mit standardkonformem Informationsaustausch paraphiert. Die Unterzeichnung erfolgt so bald als möglich. Weiter sind die DBA mit Argentinien und Usbekistan in Kraft getreten und seit dem 1. Januar 2016 anwendbar.

Im Dezember 2015 hat die Bundesversammlung das multilaterale Amtshilfeübereinkommen des Europarates und der OECD (Amtshilfeübereinkommen) genehmigt. Die Schweiz hat das Übereinkommen am 26. September 2016 ratifiziert. Es tritt am 1. Januar 2017 in Kraft. Das Amtshilfeübereinkommen stellt mit dem Informationsaustausch auf Ersuchen und dem spontanen Informationsaustausch zwei Instrumente zur Umsetzung der Empfehlung 14 zur Verfügung: Der Informationsaustausch auf Ersuchen zwischen den Signatarstaaten des Übereinkommens bildet eine (zusätzliche) Rechtsgrundlage für den Informationsaustausch nach Massgabe des OECD-Standards. Dadurch wird der Kreis der Staaten, mit denen steuerrelevante Informationen auf Ersuchen ausgetauscht werden können, erheblich erweitert.²³

²² Die TIEAs sind an folgenden Daten in Kraft getreten: 27.7.2015 (Andorra), 22.7.2015 (Grönland), 20.7.2015 (San Marino) und 10.8.2015 (Seychellen).

²³ Durch das Inkrafttreten des Amtshilfeübereinkommens wird die Schweiz ab dem 1. Januar 2017 mit 37 zusätzlichen Staaten und Territorien standardkonform Informationen austauschen können. Von diesen ergänzt das Amtshilfeübereinkommen bei 19 Staaten die bestehenden DBA. Bei 18 Staaten besteht bisher kein bilaterales Steuerabkommen, weshalb das Amtshilfeübereinkommen erstmals die Rechtsgrundlagen schaffen wird. Insgesamt wird die Schweiz ab dem 1. Januar 2017 über die Rechtsgrundlagen verfügen, um mit 91 Staaten standardkonform Informationen in Steuersachen austauschen zu können (47 bestehende standardkonforme DBA, 7 be-

Der spontane Informationsaustausch könnte sich ebenfalls als effektives Informationsbeschaffungsinstrument erweisen. Diese Art der Weiterleitung von Informationen setzt voraus, dass die Steuerbehörden von sich aus aktiv werden müssen, wenn sie auf Informationen stossen, die für einen anderen Staat von Interesse sein dürften. Mit dem spontanen Informationsaustausch sollen insbesondere auch Steuervorbescheide (Rulings) ausgetauscht werden.

Mit dem Inkrafttreten des Amtshilfeübereinkommens werden zahlreiche rohstoffexportierende Länder im Verhältnis zur Schweiz künftig standardkonform Informationen über Steuersachen auf Ersuchen austauschen können oder im Rahmen des spontanen Informationsaustauschs in den Besitz von steuerrelevanten Informationen gelangen.

Schliesslich hat der Bundesrat vom 22. Oktober 2014 bis am 5. Februar 2015 eine Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die einseitige Anwendung des OECD-Standards zum Informationsaustausch (GASI-Vorlage) durchgeführt. Mit dieser Vorlage sollten die durch den Bundesrat bereits getroffenen Massnahmen zur Erweiterung des Schweizer Netzes von Abkommen, die einen standardkonformen Informationsaustausch auf Anfrage vorsehen, ergänzt werden. Die Bedeutung der Einführung einer Massnahme wie die GASI-Vorlage wird aufgrund der neuesten Entwicklungen im Bereich des Informationsaustauschs in Steuersachen, so etwa die bevorstehende Inkraftsetzung des Amtshilfeübereinkommens, zurzeit neu beurteilt.

2.6 Reputationsrisiken

Empfehlung 15

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.

Präsenz Schweiz erstellt seit 2012 jedes Jahr eine Medienanalyse, in der die Berichterstattung der in- und ausländischen Medien über den Rohstoffhandel geprüft wird. Seit 2013 wird auch der Goldhandel berücksichtigt.

Im Jahr 2015 konnte in der internationalen Presse ein Rückgang der Anzahl Artikel sowohl zum Thema Rohstoffhandel im Allgemeinen als auch in Bezug zur Schweiz beobachtet werden. Thematische Schwerpunkte waren 2015 die fallenden Rohstoffpreise und die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Rohstoffhandelsfirmen. Im Fokus der Medienaufmerksamkeit stand dabei insbesondere Glencore. Der Anteil der Artikel, die den Rohstoffhandel in Zusammenhang mit Menschenrechts- und Umweltfragen sowie illegalen Aktivitäten thematisieren, ist deutlich gesunken und beträgt 2015 lediglich knapp 2% der Berichterstattung zum Thema.

In den nationalen Medien nahm die Berichterstattung über die Rohstoffhandelsthematik erstmals seit 2011 wieder ab. Der Anteil der Artikel, die dabei auf illegale Aktivitäten oder auf Menschenrechts- und Umweltfragen Bezug nehmen, war jedoch stabil. Der Goldhandel fand in den internationalen Leitmedien weniger Beachtung als im Vorjahr, und Verweise auf die

stehende standardkonforme SIA sowie 37 zusätzliche Staaten, mit denen aufgrund des Amtshilfeübereinkommens standardkonform Informationen in Steuersachen ausgetauscht werden können).

Schweiz und auf illegale Aktivitäten waren seltener. Auch in den Schweizer Medien wurde weniger als in den Vorjahren über den Goldhandel berichtet.

Die Kommunikation mit den Botschaften zu Fragen der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Verantwortung von Unternehmen und zur Rohstoffthematik wurde fortgeführt. In mehreren Ländern mit einer aktiven Rohstoffindustrie haben schweizerische Botschaften durch öffentliche Anlässe wie Konferenzen und Workshops Menschenrechtsfragen im Rohstoffsektor thematisiert und die multi-stakeholder Initiativen in diesem Bereich, an denen die Schweiz sich beteiligt, bekannt gemacht.

Beispielsweise in Myanmar hat das *Myanmar Centre for Responsible Business*, das von der Schweiz unterstützt wird, branchenweite Folgenabschätzungen (Sector Wide Impact Assessment) für den Bergbausektor, für die Öl- und Gasbranche, für den IT-Sektor und für den Tourismus durchgeführt.

Ausserdem unterstützt die Schweiz die zwei Projekte *Myanmar Foreign Investment Tracking Project* und *Iran Foreign Investment Tracking Project* des *Business and Human Rights Resource Centre*, das Informationen über die Investitionen ausländischer Unternehmen in diesen beiden Ländern und ihr Engagement im Menschenrechtsbereich veröffentlicht.

Die Schweiz steht mit schweizerischen Bergbauunternehmen sowie in- und ausländischen NGOs in regelmässigem Kontakt und beobachtet, wie die Unternehmen ihre menschenrechtlichen und umweltrelevanten Verantwortung wahrnehmen, unter anderem auch durch Besuche der Minen in risikoreichen Umfeldern. Ausserdem kommuniziert die Schweiz ihre Erwartungen an die menschenrechtliche und umweltrelevanten Verantwortung der Unternehmen sowie ihr Engagement diesbezüglich an öffentlichen Anlässen in der Schweiz, wie zum Beispiel an Filmfestivals, Podiumsdiskussionen oder Lehrveranstaltungen.

2.7 Dialog mit bundesexternen Akteuren und interdepartementale Plattform Rohstoffe

Empfehlungen 16 und 17

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.

Der Dialog zwischen der Bundesverwaltung und den verschiedenen Interessenvertretern konnte weiter gefestigt und gemäss Einschätzung der Beteiligten seit der Publikation des Grundlagenberichts Rohstoffe wesentlich verbessert werden. Dies verdeutlichten auch der dritte und vierte „Roundtable Rohstoffe“, welche auf Einladung des Staatssekretariates des EDA, des SIF und des SECO im Februar und November 2016 stattfanden. Im Rahmen der diesjährigen „Roundtable Rohstoffe“ wurde zusammen mit Vertretern der Kantone, Unternehmen, Verbände und NGOs insbesondere Fragen zu den Themen Regulierung, Transparenz und Menschenrechte diskutiert. Zu diesen und weiteren Themen, wie z.B. zur Umwelt, sollen auch in Zukunft weitere „Roundtable Rohstoffe“ stattfinden.

Um den Wissensstand zu Voraussetzungen und Konsequenzen von Rohstoffabbau und -handel zu fördern, erarbeitete ein Verbund von Schweizer Hochschulinstituten mit Unter-

stützung der DEZA unter der Schirmherrschaft der Akademien der Wissenschaften zwei Diskussionspapiere und führte eine entsprechende Diskussionsveranstaltung durch.

Bundesintern wird die interdepartementale Plattform Rohstoffe weitergeführt. Die von der Rohstoffthematik betroffenen Ämter (dies sind u.a. BAFU, BFE, BJ, DEZA, EZV, Fedpol, FINMA, SECO, SIF, Staatssekretariat/Politische Direktion EDA) treffen sich unter der alternierenden Leitung des SIF, des SECO und des Staatssekretariats des EDA mehrmals jährlich zum Informationsaustausch und zur aktuellen Lageeinschätzung.