



Grundlagenbericht Rohstoffe

Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen

26. März 2014

Inhaltsverzeichnis

0	Ausgangslage und Auftrag	3
1	Standortattraktivität.....	4
1.1	Empfehlungen 1 und 2.....	4
2	Transparenz	5
2.1	Empfehlung 3	5
2.2	Empfehlung 4	6
2.3	Empfehlung 5	9
2.4	Empfehlung 6	9
2.5	Empfehlung 7	10
2.6	Empfehlung 8	11
2.7	Empfehlung 9	11
3	Unternehmensverantwortung und Verantwortung des Staates	13
3.1	Empfehlung 10.....	13
3.2	Empfehlung 11.....	14
3.3	Empfehlung 12.....	15
4	Entwicklungspolitik	15
4.1	Empfehlung 13.....	15
5	Doppelbesteuerungsabkommen und Verrechnungspreise	17
5.1	Empfehlung 14.....	17
6	Reputationsrisiken.....	18
6.1	Empfehlung 15.....	18
7	Dialog mit bundesexternen Akteuren und interdepartementale Plattform Rohstoffe.....	19
7.1	Empfehlungen 16 und 17.....	19

0 Ausgangslage und Auftrag

Am 27. März 2013 hat der Bundesrat den Grundlagenbericht Rohstoffe zur Kenntnis genommen und die volkswirtschaftliche Bedeutung der Rohstoffbranche für die Schweiz unterstrichen. Der veröffentlichte Bericht¹ zeigt, dass die Schweiz bereits viel zur Gewährleistung eines sowohl wettbewerbsfähigen als auch integren Wirtschaftsstandorts einschliesslich Rohwarenhandel unternimmt und internationale Bemühungen zur Bewältigung negativer Begleiterscheinungen von Rohstoffabbau und –handel unterstützt. Um die Rahmenbedingungen weiter zu verbessern und bestehende Risiken – einschliesslich Reputationsrisiken – zu reduzieren, hat der Bundesrat siebzehn Handlungsempfehlungen verabschiedet und die interdepartementale Plattform Rohstoffe beauftragt, über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlungen Bericht zu erstatten.

Die Empfehlungen des Rohstoffberichts betreffen die Stärkung der Standortattraktivität, die Erhöhung der Transparenz und die Förderung einer verantwortungsvollen Unternehmensführung. Weitere Bereiche, in denen das Engagement der Schweiz gestärkt werden soll, sind die Entwicklungspolitik und der Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen und Steuerinformationsabkommen. Ausserdem wird dem aktiven Dialog zwischen der Bundesverwaltung und den beteiligten Akteuren (Kantone sowie Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen) eine wichtige Bedeutung zugemessen. Der Bundesrat verfolgt die Entwicklungen in der Rohstoffthematik weiterhin aufmerksam und nimmt die daraus resultierenden Chancen und Risiken ernst.

Der vorliegende Bericht bietet für jede der siebzehn Empfehlungen eine Übersicht über die erreichten Ziele und Zwischenetappen seit der Veröffentlichung des Grundlagenberichts Rohstoffe. Für die Umsetzung der einzelnen Empfehlungen sind die federführenden Departemente verantwortlich. Zahlreiche Massnahmen sind in laufende Projekte eingebettet und betreffen nicht nur die Rohstoffthematik. Die interdepartementale Plattform Rohstoffe bleibt unter alternierender Leitung des EDA, EFD und WBF bestehen.

¹ Siehe Medienmitteilung vom 27. März 2013: <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=48319>.

1 Standortattraktivität

1.1 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.

Entwicklung Rohstoffbranche

Gemäss den aktuellsten Zahlen der SNB² gingen die Einnahmen aus dem Transithandel zwischen dem dritten Quartal 2012 und dem dritten Quartal 2013 um 5 Prozent zurück. Damit zeichnete sich eine Entwicklung fort, die bereits über das Jahr 2012 zu beobachten war. 2012 beliefen sich die Einnahmen aus den Transithandelsgeschäften auf 19 Mrd. Franken und lagen damit um 3 Prozent unter dem Wert von 2010 und 2011 (jeweils rund 20 Mrd. Franken).³ Dieser Rückgang ist gemäss der SNB vor allem auf tiefere Rohstoffpreise zurückzuführen. Gemäss diesen jüngsten Zahlen zum Transithandel kam das starke Wachstum des Schweizer Rohwarenssektors zumindest vorübergehend zum Stillstand. Gleichzeitig ist die Konkurrenz, die dem Schweizer Rohwarenssektor von anderen Standorten erwächst, weiterhin erheblich.

Generelle Rahmenbedingungen

Der Bundesrat setzt sich weiterhin für attraktive und verlässliche politische, ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen in der Schweiz ein. Bei der Ausgestaltung und Umsetzung von Regulierungen, beispielsweise im Bereich der Finanzmarktregulierung, setzt sich die Schweiz dafür ein, dass mit konkurrierenden Standorten gleich lange Spiesse herrschen. Gleichzeitig bestehen in gewissen Bereichen auch Unsicherheiten über die weitere Entwicklung der Rahmenbedingungen in der Schweiz: beispielweise sind die Folgen der Annahme der Initiative zur Masseneinwanderung am 9. Februar 2014 mittel- und langfristig schwierig abschätzbar.

² Zahlungsbilanz der Schweiz: Quartalsschätzung 3. Quartal 2013, SNB, 30. Dezember 2013.

³ Zahlungsbilanz der Schweiz 2012, SNB, August 2013.

Unternehmenssteuerreform III

Der Bundesrat hat vom Zwischenbericht (veröffentlicht am 17. Mai 2013) der gemeinsamen Projektorganisation des EFD und der FDK zur steuer- und finanzpolitischen Stossrichtung der Unternehmenssteuerreform III Kenntnis genommen. Darin wird festgehalten, dass zur Stärkung der internationalen Akzeptanz der schweizerischen Unternehmensbesteuerung insbesondere Anpassungen an den kantonalen Steuerstatus mit Elementen von Ring Fencing angezeigt sind. Dadurch betroffen sind auch im internationalen Rohstoffsektor tätige Unternehmen, weil sie oft einen kantonalen Steuerstatus geniessen.

Auf Basis dieses Zwischenberichts hat die Projektorganisation die steuerpolitische Stossrichtung konkretisiert und dem Bundesrat einen Bericht vorgelegt (veröffentlicht am 19. Dezember 2013).⁴ Nach Konsultation des Berichts durch die Kantone soll bis im Sommer 2014 die Vernehmlassungsvorlage ausgearbeitet werden. Dabei soll den Interessen des Wirtschaftsstandortes Schweiz Rechnung getragen werden. Der Bericht der Projektorganisation hält u.a. fest, dass die Kantone auf das Instrument von Gewinnsteuersatzsenkungen zurückgreifen können, soweit sie dies für erforderlich halten, um ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Je enger die neuen Regelungen ausgestaltet werden, desto mehr Gewicht erhält das Element von kantonalen Gewinnsteuersatzsenkungen. Gemäss der Projektorganisation soll der diesbezügliche Entscheid in der kantonalen Autonomie liegen.

Gleichzeitig führt die Schweiz die Gespräche mit der EU weiter mit dem Ziel, die Verständigung mit der EU inhaltlich und zeitlich zu konkretisieren. Die Schweiz hat der EU signalisiert, dass sie zur Prüfung von Anpassungen ihrer Unternehmensbesteuerung bereit ist, sofern die EU im Gegenzug Abwehrmassnahmen abbaut und sich fair verhält. Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU hat am 10. Dezember seinen Willen geäussert, den Dialog über die Unternehmensbesteuerung mit der Schweiz bis Juni 2014 zu verlängern und abzuschliessen. Die Schweiz ist weiterhin an einem raschen Abschluss mit einem ausgewogenen Ergebnis interessiert.

2 Transparenz

2.1 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 13. Dezember 2013 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zum neuen Finanzmarktinfrastrukturgesetz (FinfraG) eröffnet, mit welchem die Reform der OTC-Derivatemärkte umge-

⁴ Siehe Medienmitteilung vom 19. Dez. 2013: <http://www.sif.admin.ch/00488/index.html?lang=de&msg-id=51519>.

setzt werden wird.⁵ Mit dieser Reform soll die Finanzstabilität gestärkt und die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes gewährleistet werden. Das Gesetz orientiert sich in erster Linie an den internationalen Standards des FSB und am EU-Recht, um widersprüchliche Regeln zu vermeiden. Zur Erhöhung der Transparenz ist eine umfassende Meldepflicht vorgesehen. Sowohl Finanzinstitute wie auch Nicht-Finanzinstitute (u.a. der Rohstoffsektor) müssen gemäss Entwurf FinfraG alle Transaktionen – nicht nur ausserbörslich gehandelter, sondern auch börsengehandelter Derivate – einem Transaktionsregister melden. Dies erlaubt u.a. eine bessere Erkennung von systemischen Risiken und Marktmissbrauch. Bei der zentralen Abrechnungspflicht sind hingegen gewisse Ausnahmen vorgesehen. Solange Nicht-Finanzinstitute, darunter Rohstoffhändler, OTC-Derivate nur verwenden, um Risiken abzusichern, die unmittelbar mit der Geschäftstätigkeit oder der Liquiditäts- oder Finanzbewirtschaftung zusammenhängen (z.B. die Absicherung physisch gehaltener Rohstoffe), unterstehen sie keiner Pflicht zur zentralen Abwicklung. Erst wenn sie auch zu anderen Zwecken Derivategeschäfte tätigen und diese einen bestimmten Schwellenwert überschreiten, besteht eine Pflicht zur zentralen Abwicklung. Solche Ausnahmen bestehen auch in der EU.

Das EFD hat zudem die Umsetzung der IOSCO-Prinzipien zur Regulierung und Überwachung der Märkte für Rohstoffderivate analysiert und kommt zum Schluss, dass die Schweiz mit ihrem heute bestehenden Regulierungsrahmen die IOSCO-Prinzipien mehrheitlich erfüllt. Nicht erfüllt werden die Prinzipien betreffend der Erfassung von Daten zu ausserbörslich gehandelten Rohstoffderivate. Diese Forderungen werden allerdings mit der Einführung des FinfraG (siehe oben) geschlossen werden können. Weitere Massnahmen (Prüfung von Abkommen mit ausländischen Handelsüberwachungsstellen, Erhöhung der Nachhandelstransparenz) zur Erhöhung der Transparenz sowie deren Vor- und Nachteile werden im Rahmen der Umsetzung des FinfraG und des Erlasses der Ausführungsbestimmungen zu prüfen sein.

2.2 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.*

Allgemeines

Am 4. September 2013 hat der Bundesrat die Annahme des Postulats 13.3533 Fehr⁶ „Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern“ beantragt und ist bereit,

⁵ Siehe Medienmitteilung vom 13. Dez. 2013: <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=51372>. Die Vernehmlassung dauert bis 31. März 2014.

⁶ Siehe http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133533. Ebenfalls hat der Bundesrat, mit Bezug auf das Postulat 13.3533 Fehr, am 20. Nov. 2013 das Postulat 13.3848 Ingold "Schwarzgeldabflüsse aus Entwicklungsländer" zur Annahme empfohlen. Dieses Postulat wurde im Parlament ebenfalls noch nicht behandelt: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133848.

diese Thematik und die entsprechenden Arbeiten im Sinne einer Gesamtschau in einem Bericht darzulegen. In seiner Stellungnahme hält der Bundesrat fest, dass bei der Bekämpfung von illegalen Finanzflüssen den Rahmenbedingungen in den Herkunftsländern eine grosse Bedeutung zukommt. Gleichzeitig sind aber auch Länder, denen unlautere und illegale Finanzmittel zufließen, gefordert. Die Schweiz ist deshalb bestrebt, solche Finanzflüsse mit konkreten Massnahmen (Bekämpfung der Geldwäscherei, der Steuerflucht und -vermeidung, der Korruption und der Annahme von Potentatengeldern sowie Umsetzung der Empfehlungen des Grundlagenberichts Rohstoffe) möglichst zu unterbinden. Das Postulat wurde im Parlament noch nicht behandelt.

Bekämpfung der Geldwäscherei

Am 13. Dezember 2013 hat der Bundesrat die Botschaft über das neue Bundesgesetz zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) an das Parlament verabschiedet. Mit der Vorlage soll die wirksame Bekämpfung der Geldwäscherei durch die Umsetzung der internationalen Standards in der Schweiz gestärkt werden.⁷

Die Revision der GAFI-Empfehlungen 2012 wirkt sich in verschiedener Hinsicht auf die internationale Regelung zur Bekämpfung der Finanzkriminalität aus. Künftig müssen die Länder gemäss Empfehlung 1 eine systematische Risikoanalyse bezüglich Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung vornehmen und den entsprechenden Risiken mit wirksamen Massnahmen begegnen. Somit ist die Umsetzung der internationalen Standards an die regelmässige Beurteilung aller Risiken auf nationaler Ebene gebunden. Der Bundesrat hat zu diesem Zweck die Koordination bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in der Bundesverwaltung verstärkt und eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter Federführung des Eidgenössischen Finanzdepartements eingesetzt, die ihre Arbeit 2014 aufnimmt. Anhand einer nationalen Risikobeurteilung kann die Schweiz ihr Dispositiv optimieren, indem sie es an Stellen mit erhöhtem Risiko verstärkt und wenn das Risiko geringer ist entlastet. Die Revision der GAFI-Standards hat auch die Anforderungen an die Transparenz bei juristischen Personen und Rechtskonstrukten, die Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre (u.a. Identifikation politisch exponierter Personen oder der wirtschaftlich Berechtigten) und die internationale Zusammenarbeit konkretisiert. Die Gesetzesänderungen in der Botschaft des Bundesrates vom 13. Dezember 2013 sehen deshalb eine Präzisierung der Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre und die Einführung von Transparenzmassnahmen bei den Gesellschaften vor. Damit werden auch Missbräuche im Bereich Rohstoffe und Rohstoffhandel besser bekämpft werden können.

Sperrung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen

Aktuell ist ein Entwurf für eine neue formell-gesetzliche Grundlage für künftige Vermögenssperrungen politisch exponierter Personen zu Sicherheitszwecken in Arbeit (Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen). Der Gesetzesentwurf übernimmt die bisherige Praxis sowie bereits bestehende gesetzliche Grundlagen und regelt alle Fragen zur Sperrung, Einziehung und Rückerstattung illegaler Vermögenswerte ausländischer Potentaten in

⁷ Siehe Medienmitteilung vom 13. Dez. 2013:
<http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00513/00772/index.html?lang=de&msg-id=51377>.

einem einzigen Erlass. Er enthält Bestimmungen zur Möglichkeit der verwaltungsgerichtlichen Einziehung und Rückerstattung von Potentatengeldern. Zudem sieht er auch die Möglichkeit gezielter Massnahmen vor, um den Herkunftsstaat in seinen Bemühungen um Rückerstattung illegal erworbener und aus dem Land geschaffter Vermögenswerte zu unterstützen.

Korruptionsbekämpfung

Die Schweiz setzt sich international für die Bekämpfung der Korruption ein und hat mit der Ratifizierung der drei wichtigsten Übereinkommen⁸ in diesem Bereich einen Rechtsrahmen für unser Land geschaffen, und sie unterzieht sich regelmässig einer Peer-Review. Der Bundesrat hat im Mai 2013 einen Vorentwurf zu einem Gesetz zur Verschärfung der Strafbestimmungen zur Korruption in die Vernehmlassung geschickt. Gemäss Entwurf soll die Privatkorruption nicht mehr nur auf Antrag, sondern von Amtes wegen strafrechtlich verfolgt werden. Mit diesen Gesetzesänderungen könnten zudem gewisse Empfehlungen, die die GRECO in ihrem 2011 verabschiedeten Bericht über die Schweiz⁹ formuliert hat, umgesetzt werden. In der OECD legte die Schweiz im März 2014 ihren schriftlichen Bericht zur Monitoringphase 3 vor. Darin erläuterte sie die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen, die anlässlich des letzten Länderexamens gemacht wurden, insbesondere in Bezug auf die Veröffentlichung der laufenden Strafverfahren und der verhängten Strafen, die Bekämpfung der Geldwäscherei und die Kontrolle der Unternehmen, die der Bestechung durch ausländische Amtsträger ausgesetzt sein könnten.

Im Rahmen der UNO-Konvention zur Korruptionsbekämpfung macht sich die Schweiz für mehr Transparenz im Überprüfungsprozess und für einen verstärkten Einbezug der Zivilgesellschaft stark. In diesem Sinne reichte die Schweiz im November 2013 im Rahmen der Staatenkonferenz der UNO-Konvention zur Korruptionsbekämpfung zusammen mit den Co-Sponsoren Chile, Mexiko, El Salvador und Norwegen eine Resolution ein, welche die Veröffentlichung der bisher vertraulichen Länderberichte, einen verstärkten Einbezug der Zivilgesellschaft und des Privatsektors, eine inhaltliche Diskussion der einzelnen Länderberichte und die Etablierung eines Follow-up-Mechanismus fordert. Daraus resultierte schliesslich die Entscheidung, wonach die Mitgliedstaaten bis zur nächsten Staatenkonferenz in Russland 2015 Verbesserungsvorschläge für den Überprüfungsmechanismus ausarbeiten sollen.

Alle diese Massnahmen tragen zur Stärkung der Verantwortung der Staaten und des Privatsektors im Bereich der Korruptionsbekämpfung bei. Sie gelten auch für die Förderung und den Handel von Rohstoffen.

Entwicklungszusammenarbeit

Mit der Stärkung der makroökonomischen Rahmenbedingungen von Entwicklungsländern trägt die Schweiz über die Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls zur Bekämpfung von illegalen Finanzflüssen bei. Sie macht dies über vier Interventionenlinien: (i) Über den Treuhandfonds des IWF zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Finanzierung des Terrorismus

⁸ Übereinkommen der OECD über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr im Jahr 2000, Strafrechtsübereinkommen über Korruption der GRECO im Jahr 2006 und Übereinkommen der UNO über Korruption im Jahr 2009.

⁹ Siehe auch: https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/korruption_greco/grecoberichte/ber-iii-2011-4f-thema1-f.pdf.

(AML/CFT) sowie das globale Programm des United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) gegen Geldwäscherei, Einnahmen aus kriminellen Aktivitäten und der Finanzierung des Terrorismus (GPML) wird die Entwicklung von starken nationalen Gesetzgebungen und deren Umsetzung unterstützt. Die Schweiz hat kürzlich einen Beitrag von CHF 5 Millionen für die neue Phase des Treuhandfonds für 2014-19 bewilligt. ii) Über die Stärkung der nationalen Steuerbehörden trägt die Schweiz zur korrekten, transparenten und fairen Besteuerung von Unternehmen bei. Das reduziert den Spielraum für Korruption und die Anzahl von Steuerdelikten (siehe auch Empfehlung 13 zu den neuesten Aktivitäten im Bereich Steuern und Entwicklung). iii) Ferner trägt die Schweiz auch über die Unterstützung von soliden und transparenten Systemen in der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, klaren demokratische Kontrollmechanismen und ausreichenden staatlichen Kapazitäten zur Reduktion von illegalen Finanzflüssen aus korrupten Praktiken bei. iv) Schliesslich wird durch die Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Organisationen zudem indirekt die Forderung nach mehr Rechenschaftsablage gefördert.

2.3 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 19. Juli 2013 hat die OECD ihren Aktionsplan BEPS (Base Erosion and Profit Shifting – Aushöhlung der Besteuerungsgrundlage und Gewinnverschiebung) publiziert, zu dem die G20 der OECD am 20. Juli 2013 anlässlich des Finanzministertreffens in Moskau ihre Unterstützung zugesagt hat. Die OECD hat in der Zwischenzeit die Arbeiten lanciert. Die Schweiz ist in den verschiedenen Arbeitsgruppen vertreten und bringt sich aktiv in die Diskussionen ein. Auch die Schwellenländer und gewisse Entwicklungsländer sind in die Arbeiten der OECD mit eingebunden. Mit dem fünfzehn Aktionen umfassenden Plan soll insbesondere erreicht werden, dass Gewinne am Ort der tatsächlichen wirtschaftlichen Tätigkeit besteuert, aggressive Steuerplanung unterbunden und die internationale Nichtbesteuerung vermieden werden. Erste konkrete Massnahmen werden im zweiten Halbjahr 2014 erwartet und bis Ende 2015 sollten Ergebnisse zu allen Aktionen vorliegen. Anschliessend sind diese Ergebnisse umzusetzen. Angesichts der doch sehr unterschiedlichen Interessen der am Projekt beteiligten Länder sind die möglichen Massnahmen und Ergebnisse noch schwierig abzuschätzen.

2.4 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.

2013 wurde die Schweiz von der russischen Präsidentschaft in den „G20 Finance Track“ eingeladen und konnte sich damit in Finanz- und Rohstofffragen direkt in den G20-Prozess einbringen. Am 28. Mai 2013 organisierte das EFD auf Anfrage der russischen Präsidentschaft in Genf ein „Expert Outreach Seminar“ der G20, welches Vertreterinnen und Vertreter von Finanz- und Energieministerien der G20-Länder, des Rohstoffsektors und von internationalen Organisationen zusammenbrachte, um Optionen zur Erhöhung der Transparenz der

physischen Rohstoffmärkte zu besprechen. Der Anlass förderte den Austausch zwischen Regierungsvertretern und dem Privatsektor. Gleichzeitig unterstrich die Schweiz mit diesem Beitrag auf internationaler Ebene, dass sie eine höhere Transparenz auf Rohstoffmärkten aktiv unterstützt. Hierfür setzte sich die Schweiz auch an den Treffen der Energy Sustainability Working Group (ESWG) der G20 ein. Das Anliegen nach transparenteren Rohstoffmärkten wurde jedoch bisher nicht von allen massgeblichen G20-Ländern unterstützt. Die Schweiz wird sich im Rahmen ihrer Kontakte mit G20-Ländern und in multilateralen Foren weiter für eine Erhöhung der Transparenz einsetzen.

2.5 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 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.

Der neue EITI Standard wurde am 22. Mai 2013 durch das EITI Board mit Unterstützung der Schweiz formell angenommen. Dieses neue Regelwerk der EITI sieht zusätzliche relevante, verlässliche und brauchbare Informationen vor, die für die Rechenschaftslegung des extraktiven Sektors und die Verteilung der Einnahmen wichtig sind. Dazu gehören: (i) die Berichterstattung der Finanzflüsse auf Projektebene, (ii) subnationale Transferzahlungen, (iii) Verkäufe von nationalen Ölgesellschaften an Handelsunternehmen und (iv) die Offenlegung der Förderlizenzen. Darüber hinaus wird die Offenlegung der Verträge gefördert.

Die Schweiz als Geberland wurde am 23. Mai 2013 für ein weiteres Jahr im EITI Verwaltungsrat (sog. Board mit 20 Mitgliedern, darunter 3 Vertreter der Geberländer) bestätigt. Bis im Juli 2014 wird die Schweiz die Vertretung einer Gruppe von 5 Staaten (Schweiz, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande) und der Europäischen Kommission wahrnehmen und sich aktiv für die effiziente Umsetzung des EITI Regelwerks einsetzen. Gegenwärtig haben 25 Länder die EITI Zertifizierung ("EITI compliant") erreicht, sechzehn befinden sich im Zertifizierungsprozess ("EITI candidate"). Die EITI Berichte, welche die implementierenden Länder bis jetzt verfasst haben, decken 192 Fiskaljahre und Zahlungen/Einkünfte von über 1,2 Billionen US Dollar ab.

Am 16. Januar 2014 hat die Schweiz beim EITI Sekretariat beantragt, das Treffen des EITI Board vom 8./9. Juli 2014 in der Schweiz zu organisieren. Der Entscheid ist noch ausstehend.

2.6 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.

Der Bundesrat hat am 29. Mai 2013 das Postulat 13.3365¹⁰ der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates zur Annahme empfohlen. Es verlangt im Zusammenhang mit der Umsetzung der Empfehlung 8 die Prüfung des Einbezugs des gesamten Schweizer Rohstoffsektors (sowohl börsenkotierte als auch nichtkotierte Rohstoffunternehmen und sowohl Förder- als auch physische Handelsaktivitäten) und die Abklärung, wie sich der Bundesrat für globale Transparenzstandards einsetzen kann. Der Nationalrat hat das Postulat am 11. Juni 2013 angenommen.

Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf das Postulat darauf hingewiesen, dass bei der Einführung von Regulierungen darauf zu achten ist, dass diese multilateral abgestimmt sind, damit für Schweizer Unternehmen keine nachteiligen Rahmenbedingungen im Vergleich zu anderen relevanten Standorten geschaffen werden (siehe Empfehlung 2). Die Frage des Geltungsbereichs neuer Transparenzvorschriften wird unter Beachtung verschiedener Aspekte einschliesslich des internationalen Umfelds analysiert.

Der Bericht zur Erfüllung des Postulats (und damit auch der Empfehlung 8) sollte Mitte 2014 vom Bundesrat verabschiedet werden. Die Arbeiten dazu sind beim federführenden EJPD im Gange.

2.7 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 Schweiz unterstützt und finanziert mit der EU und Kanada die Umsetzung der OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas (OECD Guidance). Im August 2013 bewilligte die Schweiz eine weitere Finanzierung der OECD-Arbeiten zur Umsetzung der OECD Guidance. Die Schweiz ist zu-

¹⁰ Siehe auch Antwort des Bundesrates auf das Postulat 13.3365 der APK-N: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133365.

dem in der Multistakeholder Group vertreten, welche diesen OECD-Prozess steuert und bringt ihre Anliegen und Expertise an den halbjährlichen Treffen aller beteiligter Stakeholder ein, so zuletzt im November 2013 in Kigali (Ruanda). Die Bundesverwaltung nutzt verschiedene Kanäle zur Sensibilisierung der Schweizer Unternehmen für die OECD Guidance, wie beispielsweise die regelmässigen Kontakte mit Wirtschaftsvertretern, Vorträge an Konferenzen oder ihre Webseiten.¹¹ Im Rahmen der OECD beteiligt sich die Schweiz ausserdem am Policy Dialogue on Natural Resource-Based Development, der dem Ziel dient, den Rohstoffreichtum besser für die Entwicklung ressourcenreicher Länder zu nutzen.

Better Gold Initiative

Die Schweiz hat im Oktober 2013 im Rahmen einer Public-Private-Partnership mit der Swiss Better Gold Association die Better Gold Initiative lanciert.¹² Mit dieser Initiative soll ein Markt für nachhaltig produziertes Gold aus kleinen und mittleren Minen gebildet, das Angebot an diesem Gold ausgebaut, die relevanten freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards gestärkt und die Akteure entlang der Wertschöpfungskette zusammengeführt werden. Derzeit stammt das nachhaltig produzierte Gold aus Peru, Abklärungen für einen Ausbau des Programms laufen in Kolumbien und Ghana.

Kimberley Process

Die schweizerische Umsetzung des Kimberley Zertifizierungssystems wurde im Rahmen des Kimberley Peer Review Mechanism überprüft. Der Ende 2013 vorgelegte Evaluationsbericht bestätigt, dass die Schweiz die Anforderungen des Zertifizierungssystems erfüllt und anerkennt, dass die Schweiz die Empfehlungen der ersten Überprüfungsvisite (2004) weitgehend umgesetzt hat.

Goldhandelsstatistik

Basierend auf dem Bericht einer Arbeitsgruppe¹³, bestehend aus Vertretern von EDA, SIF, SECO und EZV, hat der Bundesrat am 13.12.2013 entschieden, dass die Importe und Exporte von Gold und Silber in Barren sowie Münzen ab 1.1.2014 publiziert und ab 1.1.2015 voll in die Aussenhandelsstatistik integriert werden. Neu werden in der Statistik die Importe und Exporte mit diesen Produkten aufgeschlüsselt nach Ländern ausgewiesen. Mit der Praxisänderung respektiert die Schweiz geltende internationale Standards bei der Publikation der Aussenhandelsstatistik.

Bezüglich der Veröffentlichung der historischen Daten (1981-2013) wurde das EFD vom Bundesrat beauftragt, in Zusammenarbeit mit EDA und WBF bis Ende November 2014 Vorschläge zu erarbeiten.

¹¹ Siehe u.a. <http://www.seco.admin.ch/themen/00645/05107/05109/index.html?lang=de> und <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00527/01213/index.html?lang=de>.

¹² Siehe <http://www.seco-cooperation.admin.ch/themen/05404/05405/05406/05411/index.html?lang=de>.

¹³ Siehe Medienmitteilung vom 13. Dez. 2013: <http://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=de&msg-id=51380>.

3 Unternehmensverantwortung und Verantwortung des Staates

3.1 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 Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte intensivieren. In Erfüllung des Postulats von Graffenried "Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz" (12.3503)¹⁴ sollen eine Bestandsaufnahme 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.

EDA und SECO lancierten am 24. Juni 2013 mit einer interdepartementalen Sitzung die Arbeiten zur Umsetzung des Postulats von Graffenried (12.3503). Bis Ende 2013 wurden im Sinne einer Bestandsaufnahme Informationen über bestehende Instrumente und Initiativen zur Umsetzung der UNO-Leitlinien zusammengetragen und bis Ende Februar 2014 konsolidiert.

Für die Konsultation der Interessenvertreter hinsichtlich der Erarbeitung der Strategie haben die Teilnehmer der interdepartementalen Arbeitsgruppe beschlossen, einen externen Experten zu mandatieren. Der Referenzrahmen für dieses Mandat wurde unter den Sitzungsteilnehmern konsultiert und das Mandat im Oktober 2013 an die schweizerische Friedensstiftung swisspeace vergeben. swisspeace hat bis Ende Februar 2014 Gespräche mit Unternehmen, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, NGOs sowie wissenschaftlichen Institutionen geführt, um abzuklären, wie diese Interessenvertreter a) den Stand der Umsetzung der UNO-Leitlinien beurteilen und b) welche Schwerpunkte ihrer Meinung nach in der Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitlinien gesetzt werden sollten.

Die Interessenvertreter wurden am 30. August 2013 anlässlich einer weiteren Runde des Mehrparteiendialogs zu Wirtschaft und Menschenrechten über das geplante Vorgehen informiert. Die nächste Runde des Mehrparteiendialogs ist für Ende März 2014 geplant.

Auf der Grundlage der internen Bestandsaufnahme und des Berichts von swisspeace zu den Konsultationen mit den Interessensvertretern ist die Bundesverwaltung derzeit daran, allfällige Lücken und entsprechenden Handlungsbedarf zu identifizieren sowie geeignete Massnahmen zu definieren und in eine Strategie zu fassen. Die inhaltlichen Arbeiten sollen bis September 2014 abgeschlossen werden, damit der entsprechende Bericht in Erfüllung des Postulats 12.3503 im Dezember 2014 vom Bundesrat verabschiedet werden kann.

¹⁴ Siehe auch Antwort des Bundesrates auf das Postulat von Graffenried 12.3503: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123503.

Im März 2013 übernahm die Schweiz den Vorsitz der freiwilligen Grundsätze für Sicherheit und Menschenrechte (Voluntary Principles, VP) für ein Jahr. Das Hauptziel des Schweizer Vorsitzes besteht darin, einen Beitrag zur verbesserten Umsetzung der VP vor Ort zu leisten und die Rechenschaftspflicht der Initiative und ihrer Teilnehmer zu fördern. Zu diesem Zweck hat die Schweiz vor kurzem die Aushandlung der Strategie 2013–2016 für die VP-Initiative fazi­liert. Die Strategie umfasst die Erarbeitung freiwilliger Massnahmen, mit denen die Umsetzung der VP durch die Teilnehmer der Initiative überprüft werden kann, und sieht eine Analyse der Komplementaritäten zwischen VP und UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vor. Sie wird gegenwärtig von den Teilnehmern diskutiert. Die Überprüfungsmechanismen werden an der Plenarsitzung im März 2014 genehmigt.

Das EDA unterstützt die Akademie für humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte in Genf bei der Einrichtung einer Datenbank, in der die verschiedenen Konfliktzonen in der Welt erfasst werden. Mit diesem Instrument kann die Bergbauindustrie leichter bestimmen, welche Gebiete im Rahmen der Sorgfaltspflicht besonderer Aufmerksamkeit bedürfen.

3.2 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.*

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Empfehlung 11 wurde die Universität St. Gallen beauftragt, die Standards und bewährten Praktiken der Handelsunternehmen im Bereich der sozialen Verantwortung (CSR) in einem Arbeitspapier festzuhalten und allfällige Lücken und Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Nachdem die Universität St. Gallen das Arbeitspapier vorgelegt hatte, beschlossen das EDA und das SECO, drei separate Arbeitssitzungen für die verschiedenen Akteure (NGO, Vertreter der Handelsunternehmen und interessierte Kantonsbehörden) zu organisieren. Die Sitzungen mit den Vertretern der Privatwirtschaft (Berufsverbände und etwa ein Dutzend Unternehmen) und den NGO (etwa ein Dutzend Schweizer NGO, die in diesem Bereich aktiv sind) haben bereits stattgefunden, und zwar im Oktober 2013 und im Januar 2014. Diese Sitzungen, die vom EDA und dem SECO in Zusammenarbeit mit der Universität St. Gallen organisiert werden, erlauben es, die Ideen und Kommentare der verschiedenen Akteure in einer konstruktiven Atmosphäre zusammenzutragen, so dass die weiteren Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlung 11 geplant werden können. An einer zusammenfassenden Sitzung wird es danach darum gehen, die Ansichten der drei Gruppen zu integrieren und das Vorgehen zur Festlegung geeigneter Standards/Leitlinien für Handelsunternehmen zu definieren. Hierfür ist es wichtig, dass sich die beteiligten Akteure gemeinsam und in gegenseitigem Einverständnis auf die Rahmenbedingungen, den Prozessverlauf und die Zielsetzung der Empfehlung 11 einigen. Die Bundesverwaltung bietet Unterstützung und koordiniert diesen Prozess.

3.3 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 von der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (Postulat 12.3980 "Rechtsvergleichender Bericht. Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechte und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen"¹⁵) geforderte rechtsvergleichende Bericht soll darlegen, ob und gegebenenfalls wie in verschiedenen mit der Schweiz vergleichbaren Staaten Verwaltungsratsmitglieder gesetzlich verpflichtet sind, bei Auslandsaktivitäten ihres Konzerns eine Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt durchzuführen. Auf der Basis dieser rechtsvergleichenden Studie sollen für die Schweiz geeignete Lösungen aufgezeigt werden. Dies in Koordination mit anderen Staaten und mit internationalen Organisationen.

Das BJ hat im Herbst 2013 einen ersten Entwurf des Berichts in Erfüllung des Postulats erstellt. Das rechtsvergleichende Gutachten des Instituts für Rechtsvergleichung SIR vom 6. September 2013 soll dessen Anhang bilden. Der Bundesrat wird demnächst über den gemeinsamen Antrag des EJPD und des EDA befinden.

4 Entwicklungspolitik

4.1 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.*

Die Schweiz hat seit der Veröffentlichung des Grundlagenberichts gezielt neue globale, regionale und bilaterale Initiativen vorbereitet, lanciert oder gestärkt. Thematische Schwerpunkte wurden in den Bereichen Stärkung der Rechenschaftsablage, Korruptionsbekämpfung sowie Steuern und Entwicklung gelegt. Die Projekte werden federführend durch die DEZA und das SECO umgesetzt.

Globale Initiativen und thematische Schwerpunkte

Die DEZA ist bestrebt, Empfehlung 13 mit einem DEZA-weiten Programm umzusetzen. In der Berichtsperiode standen vor allem Abklärungs- und Planungsarbeiten im Vordergrund. Mit der Lancierung verschiedener Aktivitäten und ersten Resultaten ist 2014 zu rechnen.

¹⁵ 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.

Auf globaler Ebene strebt die DEZA zwecks Förderung von Transparenz durch verbesserte Rechenschaftsablage im Rohstoff-Sektor eine Partnerschaft mit Revenue Watch Institute (RWI) an, einer international führenden, regierungsunabhängigen Organisation, welche gute Gouvernanz-Standards im Bereich des Öl-, Gas- und Mineralien-Abbau fördert. Die Partnerschaft zielt darauf ab, eine systematischere Zusammenstellung, Analyse und Verbreitung von zugänglichen Daten aus Rohstoffabbau und -handel zu ermöglichen (z.B. aus Unternehmensberichterstattungen, Berichterstattungen im EITI-Prozess, Regierungsdokumente). Damit soll das Verständnis über die bestehenden Gouvernanz-Mängel in Entwicklungsländern sowie die Möglichkeiten lokaler Akteure (wie Nichtregierungsorganisationen, Medien, Parlamenten oder Regierungsstellen), eine demokratisch kontrollierte Nutzung und Verwendung der vorhandenen Rohstoffe einzufordern, gestärkt werden. Diese Arbeiten sollen, wo zweckmässig, durch spezifische Anstrengungen in ausgewählten Regionen oder DEZA-Schwerpunktländern ergänzt werden .

Im Bereich der Korruptionsbekämpfung hat die DEZA ihre personellen Ressourcen ausgebaut, um auch der Rohstoff-Thematik verstärkt Rechnung zu tragen. Dabei geht es insbesondere um vermehrte Prävention und die Korruptionsbekämpfung vor Ort durch Umsetzung internationaler Standards und über eine Stärkung global ausgerichteter, aber auch lokal tätiger Akteure. Diesbezüglich relevante Aktivitäten – etwa die Beiträge an Transparency International, das International Center on Asset Recovery (ICAR) und die Weltbank (StAR – Stolen Asset Recovery) – wurden hinsichtlich einer verstärkten Bekämpfung von mit der Extraktion und dem Handel verbundenen Korruptionsformen überprüft. Abklärungen laufen auch bezüglich einer zusätzlichen Unterstützung weiterer globaler Programme (etwa von United Nations Development Programme (UNDP) oder der Weltbank), welche auf eine Stärkung lokaler Institutionen im Bereich Korruptionsbekämpfung abzielen.

Auf globaler Ebene hat das SECO vor allem bestehende Initiativen fortgeführt. Besonders zu erwähnen ist ein Steuergausschuss des SECO-unterstützten thematischen Treuhandfonds des IWF zur Verwaltung von Einnahmen aus dem Rohstoffabbau, welcher im Juni 2013 unter dem Vorsitz der Schweiz in Bern stattfand. Dank der Unterstützung durch den Fonds konnten unter anderem wichtige Fortschritte in der Stärkung der Fiskalregimes in Guinea und Mosambik oder der Steuerverwaltung in der Mongolei gemacht werden. Innerhalb des Treuhandfonds setzte sich das SECO stark für die Entwicklung und Etablierung von global akzeptierten Indikatoren zur Messung der Gouvernanz im Umgang mit Rohstoffeinnahmen ein. Dies soll in Zukunft dazu beitragen, dass Gesetzgebungen und institutionelle Arrangements, welche Rohstoffeinnahmen betreffen, objektiv analysiert und verbessert werden können.

Seit der Publikation des Rohstoffberichts legte das SECO einen spezifischen Fokus auf das Thema Steuern und Entwicklung. In der bestehenden Zusammenarbeit mit der OECD wurden Fragen bezüglich der Anwendung von Transfer Pricing Standards im Rohstoffsektor bearbeitet, welche es den Entwicklungsländer erlauben, Einnahmen effizient und korrekt zu erheben. Dank der Unterstützung des SECO an den IWF und in Zusammenarbeit mit der ESTV wird eine neue Methode zur Messung der Performance von Steuerverwaltungen entwickelt. Dies wird es erlauben, Steuerprojekte in der Zukunft strategischer auszurichten und somit gezielter Kapazitäten in den Entwicklungsländer zu stärken. Um den regionalen Austausch und die gegenseitige Unterstützung von Steuerverwaltungen voranzutreiben, hat das SECO zudem mit dem Forum der afrikanischen Steuerverwaltungen und dem interamerikanischen Zentrum für Steuerverwaltungen zwei neue Partnerschaften lanciert. Diese werden

Ausbildungen und technische Beratungen für die Mitgliedsstaaten anbieten, um die Effizienz und Modernisierung in der Steuererhebung zu fördern.

Regionale Initiativen

In Ergänzung zur geplanten Zusammenarbeit der DEZA mit RWI bereitet das SECO derzeit eine Unterstützung für ein regionales Zentrum des RWI in Aserbaidschan vor, welches die Rechenschaftsablage der Regierung im Rohstoffbereich in Zentralasien und im Kaukasus stärken soll. Zu den geplanten Aktivitäten gehören Ausbildungen von Parlamentariern, Journalisten und NGOs. Das Projekt ist komplementär zur Umsetzung des EITI Standards. Nach einer zweijährigen Testphase ist eine Ausweitung der Zusammenarbeit auf weitere SECO-Schwerpunktländer geplant.

Bilaterale Initiativen

Auch auf bilateraler Ebene gilt die Stossrichtung der DEZA-Aktivitäten einer verbesserten Transparenz und Rechenschaftsablage durch eine Stärkung namentlich der nicht-staatlichen Akteure. Dabei ist zentral, in allen Kontexten stets einem konfliktensensitiven Programmansatz zu folgen und alle relevanten Akteure (Regierungen, Zivilgesellschaft, Privatsektor usw.) von Beginn weg miteinzubeziehen. Auch gilt es, Projekte und Programme im Rohstoffbereich im Lichte der bilateralen Beziehungen der Schweiz mit diesen Ländern zu gestalten. Aktuell werden Engagements in verschiedenen Regionen Afrikas, Asiens und Lateinamerikas geprüft. Insbesondere für Bolivien und Mali sollen in Kürze entsprechende Entscheide getroffen werden. Auch im Falle der afghanischen Rohstoffindustrie prüft die DEZA mögliche Programme und wird sich insbesondere für die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine sozialverträgliche Nutzung der Rohstoffe einsetzen. Die DEZA kann sich dabei auf bereits laufende, allenfalls auszubauende Programme und bestehende Erfahrungen stützen, namentlich Initiativen im östlichen und südlichen Afrika und in Burkina Faso (im Rahmen der durch das SECO-finanzierten Budgethilfe) oder eines laufenden, auf nachhaltige Ressourcennutzung ausgerichteten Programms in der Mongolei. Das bilaterale Steuerprojekt des SECO in Ghana wurde erweitert und deckt neu auch die Verwaltung von Einnahmen aus dem Rohstoffabbau ab.

5 Doppelbesteuerungsabkommen und Verrechnungspreise

5.1 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 in der Empfehlung 14 beschriebene Politik des Bundesrates ist nach wie vor gültig. Die Schweiz hat im August/September 2013 die ersten TIEA mit der Insel Man, Guernsey und Jersey unterzeichnet, die den Eidg. Räten nun mittels einer Botschaft zur Genehmigung unterbreitet wurden. Im März 2014 wurde zudem mit Andorra und Grönland je ein TIEA unter-

zeichnet. Ferner wurde jüngst mit den Seychellen und San Marino je ein TIEA paraphiert. Des Weiteren konnten mit Schwellen- und Entwicklungsländern auch DBA mit einer OECD konformen Informationsaustauschklausel paraphiert oder unterzeichnet werden. So wurde mit China ein DBA nach internationalem Standard unterzeichnet (das bestehende DBA ohne OECD-Standard datiert vom 27.09.1991). Mit Argentinien, Ghana, der Ukraine und Usbekistan konnte die Schweiz 2013 je ein DBA nach internationalem Standard paraphieren (wobei mit den letzteren drei Staaten ebenfalls bereits ein DBA ohne OECD-Standard in Kraft ist).¹⁶ Im Sinne der Umsetzung der schweizerischen Amtshilfepolitik sowie zur Erweiterung des Abkommensnetzes und im Rahmen der vorhandenen Ressourcen sollen weitere DBA resp. TIEA mit Schwellen- und Entwicklungsländer abgeschlossen werden.¹⁷ Ferner beabsichtigt der Bundesrat, den internationalen Standard im Bereich des Informationsaustauschs auch auf DBA anzuwenden, die noch nicht an den Standard angepasst werden konnten, und hat das EFD beauftragt, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten.¹⁸ Mit dieser Massnahme, der Unterzeichnung des multilateralen Übereinkommens der OECD und des Europarats zur Amtshilfe in Steuersachen am 15. Oktober 2013 sowie der Weiterführung der Arbeiten zur Revision der bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen unterstreicht der Bundesrat seinen Willen, den OECD-Standard betreffend Amtshilfe in Steuerfragen rasch umzusetzen.

6 Reputationsrisiken

6.1 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 2013 konnte in der internationalen Presse – entgegen der Tendenz der letzten Jahre – eine Abnahme sowohl der Artikel zum Thema Rohstoffhandel im Allgemeinen als auch in Bezug zur Schweiz beobachtet werden. In den nationalen Medien fand das Thema hingegen unverändert Beachtung, die Berichterstattung ist im letzten Jahr gerade in der Tages- und

¹⁶ Siehe hierzu die aktuelle Übersicht zu den DBA und TIEA der Schweiz unter <http://www.sif.admin.ch/themen/00502/00899/index.html?lang=de>.

¹⁷ Siehe hierzu auch den Bericht des Bundesrates „Vor- und Nachteile von Informationsabkommen mit Entwicklungsländern“ in Erfüllung des Postulats 10.3880 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats vom 1. Oktober 2010, ergänzt durch Antworten zu den von dieser Kommission mit Postulat 13.3008 vom 21. Januar 2013 gestellten Zusatzfragen, zu finden unter http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/02749/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t.Inp6I0NTU042I2Z6In1acy4Zn4Z2qZpnO2Yug2Z6gpJCDe4J_gGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--.

¹⁸ Siehe Medienmitteilung vom 19. Februar 2014 unter <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=52061>.

Wochenpresse sogar leicht gestiegen.¹⁹ Wenngleich auch in der Schweiz die Wirtschaftsberichterstattung nach wie vor dominierend ist, stossen auch Menschenrechts- und Umweltfragen vermehrt auf Interesse.

Bei der Berichterstattung über den Schweizer Goldhandelsplatz war ein leicht ansteigendes Interesse der internationalen Leitmedien feststellbar. Dies ist jedoch auf die allgemein verstärkte Berichterstattung über den Goldhandel zurückzuführen, welche wiederum vor allem mit den weltweiten Entwicklungen auf dem Goldmarkt zusammenhing. Vereinzelt wurde auf die stark gewachsene Bedeutung der Schweiz als Goldhandelsplatz hingewiesen. Von einer starken Präsenz dieser Themen in internationalen Leitmedien kann derzeit nicht gesprochen werden. Auch in den Schweizer Medien liess sich ein Anstieg der Berichte über den Goldhandel feststellen. Dieser ging vor allem auf eine Zunahme in der allgemeinen Presse zurück während deren Anteil in der spezialisierten Wirtschaftspresse nur leicht zunahm.²⁰

Die Kommunikation mit den Botschaften zur Rohstoffthematik wurde ausgebaut. Die Botschaften haben mit der Rohstoffthematik verbundene Fragen in ihre Berichterstattung integriert. Über die Botschaften und in Zusammenarbeit mit ihnen hat sich die Schweiz zudem für die Bekanntmachung der freiwilligen Grundsätze für Sicherheit und Menschenrechte bei den Regierungen rohstoffreicher Staaten wie Peru, der Demokratischen Republik Kongo (DRK), Nigeria, Ghana, der Mongolei, den Philippinen, Indonesien und Südafrika eingesetzt, damit diese sich der Initiative anschliessen. Das EDA führte im November 2013 eine Mission zur Förderung der VP in Peru und im Februar 2014 eine weitere Mission in Südafrika durch.²¹

7 Dialog mit bundesexternen Akteuren und interdepartementale Plattform Rohstoffe

7.1 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.

¹⁹ Dies dürfte nicht zuletzt mit der Publikation des Grundlagenberichts Rohstoffe zusammenhängen.

²⁰ Die Zunahme der Berichterstattung zum Goldhandel dürfte auch mit der im November lancierten Better Gold Initiative der Schweiz zusammenhängen (siehe Empfehlung 9).

²¹ Siehe Empfehlung 10.

Verschiedene Departemente der Bundesverwaltung stehen laufend in Dialogen einerseits mit den Kantonen und andererseits mit der Branche (Unternehmen und Verbände) und den NGOs bezüglich diverser Aspekte der Rohstoffthematik

Mit dem Ziel, Chancen und Risiken frühzeitig zu erkennen und den Dialog mit den Stakeholdern zu fördern, wurden von SECO, SIF und dem Staatssekretariat des EDA am 18. Februar 2014 Vertreterinnen und Vertreter von Unternehmen, Kantonen und Nichtregierungsorganisationen zu einer gemeinsamen Diskussion nach Bern eingeladen. Die Gespräche fanden in zwei separaten Roundtables statt (NGO/Kantone und Unternehmen/Kantone) um eine offene Stellungnahme aller Akteure zuhanden der Bundesverwaltung zu ermöglichen. Im Zentrum standen die Einschätzungen der Stakeholder zur aktuellen Lage sowie Chancen und Risiken für den Rohstoffhandelsplatz Schweiz. Es fanden zwei Roundtables mit vier Kantonen, zwölf NGOs sowie acht Unternehmen und drei Verbänden statt. Dieser regelmässige Austausch soll auch künftig weitergeführt werden. Ausserdem steht die Bundesverwaltung über verschiedene Mehrparteialoge (siehe z.B. Empfehlungen 10 und 11) mit den Akteuren im gegenseitigen Dialog über spezifische Herausforderungen in der Rohstoffbranche.

Das EDA wird im Laufe des Jahres 2014 Einsitz im Stiftungsrat des Swiss Research Institute on Commodities an der Universität Genf nehmen. In diesem Rahmen bietet sich die Möglichkeit auch Menschenrechts- und Umweltfragen in die Grundlagenforschung des Instituts einzubringen. Entwicklungspolitische Fragestellungen zur Rohstoffthematik werden im Rahmen der bestehenden Gefässe zur Förderung der Forschungszusammenarbeit mit Entwicklungsländern bearbeitet.

Für den bundesinternen Informationsaustausch wird die Plattform Rohstoffe auch künftig weitergeführt. Die von der Rohstoffthematik betroffenen Ämter (derzeit sind dies: BAFU, BFE, BJ, DEZA, EZV, Fedpol, Finma, SECO, SIF, Staatssekretariat/Politische Direktion EDA) treffen sich unter der alternierenden Leitung des Staatssekretariats des EDA, des SIF und des SECO mindestens zwei Mal im Jahr zur aktuellen Lageeinschätzung.