



16. Mai 2014

Bericht in Erfüllung der Empfehlung 8 des Grundlagenberichts Rohstoffe und des Postu- lats 13.3365 «Mehr Transparenz im Schweizer Rohstoffsektor»

1. Auftrag	2
2. Bedeutung des Rohstoffsektors	2
2.1 Allgemeines	2
2.2 Problembereiche	5
3. Übersicht über Transparenzvorschriften im Rohstoffsektor	5
3.1 Allgemeines	5
3.2 Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)	5
3.3 Richtlinien der Europäischen Union (EU)	6
3.4 Nationale Gesetzgebungen	8
3.4.1 USA	8
3.4.2 Hong Kong (China)	9
3.4.3 Kanada	10
3.5 Fazit	12
4. Auswirkungen von Transparenzvorschriften auf den Standortwettbewerb	13
5. Varianten für die Einführung von Transparenzvorschriften im Schweizer Rohstoffsektor	13
5.1 Allgemeines	13
5.2 Beibehaltung des gegenwärtigen Zustands (Status quo)	14
5.3 Übernahme der wesentlichen Inhalte aus der EU- und US-Regelung	14
5.4 Erweiterung der EU- und US-Regelung	15
6. Handlungsmöglichkeiten für die Schweiz international	16
6.1 Entwicklungen im Bereich internationaler Standards zur Transparenzförderung im Rohstoffsektor	16
6.2 Entwicklungspolitisches Engagement in der bilateralen Zusammenarbeit	17
7. Empfehlung und weiteres Vorgehen	17

1. Auftrag

Der «Grundlagenbericht Rohstoffe» vom 27. März 2013¹ enthält insgesamt 17 Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat zur Kenntnis genommen hat. Diese Empfehlungen führen einerseits Massnahmen auf, welche die Standortattraktivität gewährleisten sollen. Andererseits sollen Möglichkeiten für mehr Transparenz bezüglich Finanz- und Produktionsflüssen geprüft werden. Weitere Empfehlungen sollen dazu dienen, sich auf multilateraler und bilateraler Ebene für eine verantwortungsvolle Unternehmensführung einzusetzen, Staaten in guter Regierungsführung zu unterstützen, Reputationsrisiken frühzeitig zu erkennen sowie den Dialog zwischen allen involvierten Akteuren zu stärken. Vor diesem Hintergrund wurde das EJPD seitens des Bundesrates am 27. März 2013 gestützt auf die achte Empfehlung des Grundlagenberichts Rohstoffe beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDA, EFD und dem WBF dem Bundesrat bis Mitte 2014 eine Abklärung der Auswirkungen einer allfälligen Einführung von Transparenzvorschriften – analog zu jenen der USA und der EU – auf den Schweizer Rohstoffsektor vorzunehmen und die Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage zu prüfen. 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.

Des Weiteren reichte die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats am 29. April 2013 unter Bezugnahme auf Empfehlung 8 des Grundlagenberichts Rohstoffe das Postulat 13.3365 «Mehr Transparenz im Schweizer Rohstoffsektor» ein. Darin wird der Bundesrat beauftragt, auch zu prüfen, ob der gesamte Schweizer Rohstoffsektor (in eine Transparenzregelung) mit einbezogen werden kann, d.h. sowohl börsenkotierte als auch nichtkotierte Rohstoffunternehmen und Förder- sowie physische Handelsaktivitäten. Zudem wird der Bundesrat beauftragt, zu prüfen, wie er sich erfolgreich für globale Transparenzstandards einsetzen kann. Der Bundesrat beantragte am 29. Mai 2013 die Annahme des Postulats. In seiner Stellungnahme führte er aus, dass seitens der Bundesverwaltung die Frage des Geltungsbereichs neuer Transparenzvorschriften unter Beachtung verschiedener Aspekte einschliesslich des internationalen Umfelds analysiert und dem Bundesrat Vorschläge unterbreitet würden. Der Nationalrat hat das Postulat am 11. Juni 2013 mit 93 gegen 77 Stimmen angenommen.

Der vorliegende Bericht erfüllt die Empfehlung 8 des Grundlagenberichts Rohstoffe und das Postulat 13.3365 «Mehr Transparenz im Schweizer Rohstoffsektor».

2. Bedeutung des Rohstoffsektors

2.1 Allgemeines

Heute besteht ein grosser Bedarf an Rohstoffen, da die natürlichen Ressourcen der Erde die materielle Grundlage für unsere Wirtschaft und Gesellschaft sowie der Treibstoff für unseren Wohlstand sind. Daher spielen die Rohstoffe in der Förderung und im Welthandel eine wichtige Rolle. Der Rohstoffhandel übernimmt eine wichtige Allokationsfunktion und sorgt dafür, dass Rohstoffe von Ländern mit einem Überschuss in Länder mit wenig oder keinen Rohstoffen ge-

¹ Unter dem Begriff Rohstoffe werden in diesem Bericht Energierohstoffe (wie z.B. Erdöl oder Erdgas), mineralische Rohstoffe (wie z.B. Kupfer, Eisen, Aluminium oder Gold) sowie Agrarrohstoffe (wie z.B. Getreide, Zucker, Kaffee oder Baumwolle) zusammengefasst (vgl. Grundlagenbericht Rohstoffe, Ziff. 1, S. 5 FN. 2

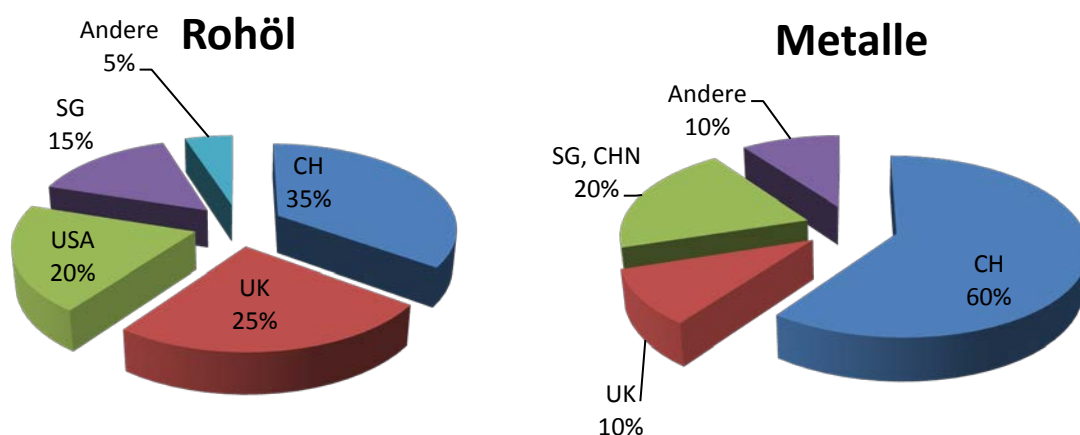
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30133.pdf>; 06.03.2014]).

langen. Ein Grossteil der in den Handel gelangenden Rohstoffe wird in Entwicklungs- und Schwellenländern gefördert.

Die Erdölförderung, der Abbau mineralischer Rohstoffe und der Handel u.a. mit landwirtschaftlichen Rohstoffen haben auch weitreichende Auswirkungen auf Wirtschaft, Staat und Gesellschaft in rohstoffreichen Entwicklungsländern. Gemäss der Botschaft über die Internationale Zusammenarbeit 2013-16 ist die Schweiz (DEZA, SECO) prioritär in 35 Ländern und 7 Regionen aktiv. Mindestens 19 Länder und alle 7 Regionen verfügen derzeit über substantielle Vorräte an Rohstoffen. Dazu gehören zum Beispiel Ägypten, Ghana, Mozambik, Südafrika und Tansania in Afrika, Bolivien, Kolumbien und Peru in Südamerika, Indonesien, die Mongolei und Vietnam in Asien und Albanien, Aserbaidschan, Kirgistan und Ukraine in Europa/CIS.²

Es können zwei verschiedene Tätigkeiten unterschieden werden: Es geht einerseits um die Förderung bzw. den Abbau von Rohstoffen und andererseits um den physischen Rohstoffhandel.³ Während sich gewisse Unternehmen auf den Handel spezialisieren, konzentrieren sich andere auf die Förderung von Rohstoffen. Es gibt aber auch Unternehmen, welche die gesamte Wertschöpfungskette vom Abbau über den Handel bis zur Weiterverarbeitung oder Veredelung abdecken. In der Schweizer Rohstoffbranche sind eine Mehrheit der Unternehmen Handelshäuser, welche Dienstleistungen innerhalb der gesamten Logistikkette anbieten.

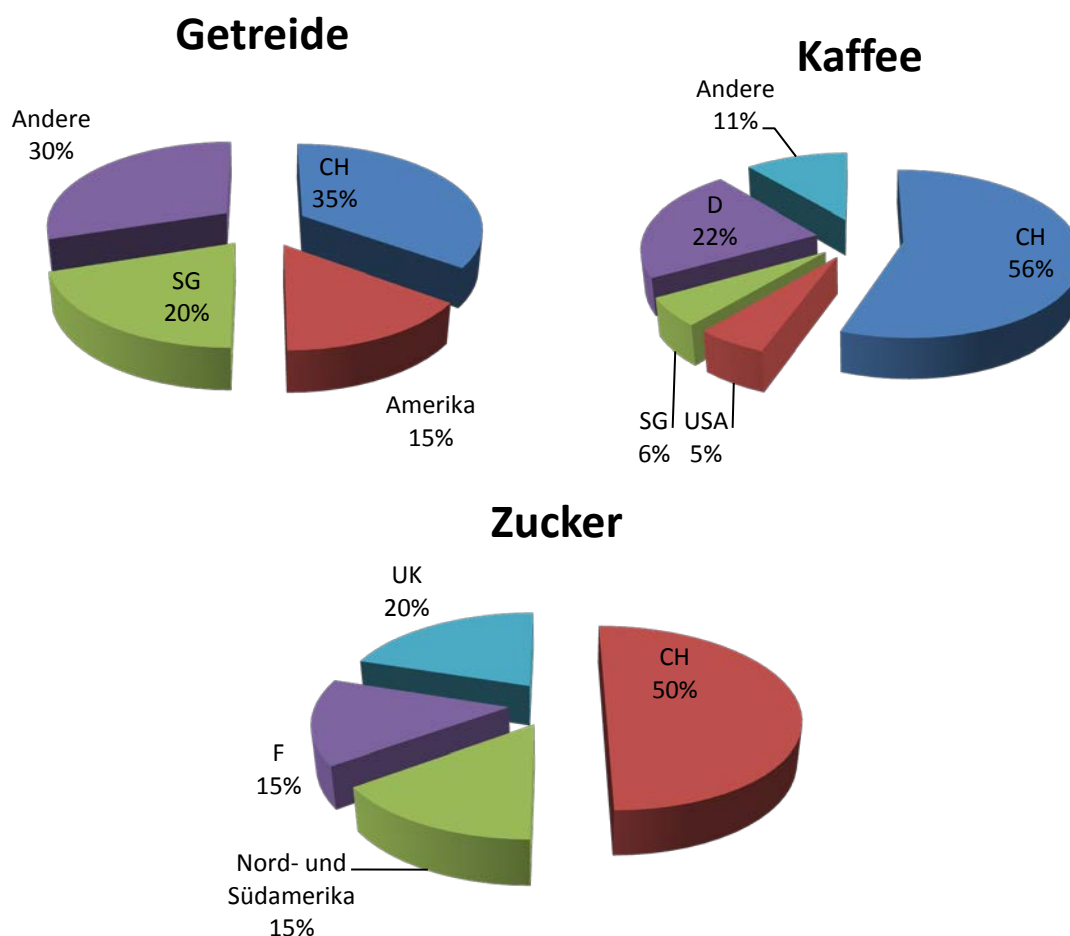
Die Schweiz hat sich weltweit zu einem der führenden Zentren des internationalen Rohstoffhandels entwickelt und verfügt dementsprechend über einen wesentlichen Marktanteil des weltweiten Handels.⁴



² Grundlagenbericht Rohstoffe, Ziff. 3.4, S. 19.

³ Mit Rohstoffhandel ist mit Bezug auf die Schweiz in erster Linie der sog. «Transithandel» gemeint. Dabei geht es um einen Kaufvertrag, bei dem ein Unternehmen in der Schweiz Waren von einem Unternehmen im Ausland erwirbt und anschliessend an ein anderes Unternehmen im Ausland weiterveräussert, wobei die Waren die Schweizer Grenze in der Regel nicht überqueren (vgl. Grundlagenbericht Rohstoffe, Ziff. 2.2, S. 8). Für die (Fremdkapital-)Finanzierung des Rohstoffhandels spielen die Banken eine zentrale Rolle. Mit börslich oder ausserbörslich gehandelten derivativen Finanzinstrumenten können sich Rohstoffhändler gegen einen Preiszerfall absichern (s. Grundlagenbericht Rohstoffe, Ziff. 2.3, S. 12 f.).

⁴ Grundlagenbericht Rohstoffe, Ziff. 2.1 und 2.2, S. 5 f.



Abbildungen: Marktanteile verschiedener Handelsplätze aus Branchensicht⁵

Im Ranking der Handelszeitung zu den 20 umsatzstärksten Unternehmen der Schweiz ist die Rohstoffbranche am häufigsten vertreten.⁶ An der Spitze steht hier die Genfer Mineralölhandelsgruppe Vitol mit einem Umsatz von CHF 303 Mrd.⁷ gefolgt von Unternehmen wie GlencoreXtrata und Trafigura. Unternehmen wie Vitol, Trafigura, Mercuria, Gunvor oder Litasco handeln hauptsächlich mit Energierohstoffen. Cargill und Louis-Dreyfus beispielsweise sind insbesondere im Handel mit Agrarrohstoffen aktiv.⁸ Neben diesen grossen Unternehmen der Branche gibt es eine Vielzahl von kleineren Gesellschaften, welche überwiegend im Handel tätig sind und sich meist auf eine bestimmte Rohstoffkategorie konzentrieren.⁹

⁵ Grundlagenbericht Rohstoffe, Ziff. 2.2, S. 11 f. unter Verweis auf GTSA, in: NZZ am Sonntag, 28.11.2010 und Tribune de Genève, 19.06.2012. Abkürzungen der Länder: USA = Vereinigte Staaten von Amerika, UK = Vereinigtes Königreich Grossbritannien und Nordirland, CHN = Volksrepublik China, SG = Republik Singapur, D = Bundesrepublik Deutschland, CH = Schweiz.

⁶ <http://www.handelszeitung.ch/unternehmen/das-sind-die-groessten-schweizer-firmen-0> (06.03.2014).

⁷ <http://www.handelszeitung.ch/unternehmen/vitol-umsatzkoenig-waechst-weiter> (06.03.2014).

⁸ Der Hauptsitz von Cargill liegt in den USA, jener von Louis Dreyfus in Rotterdam. Beide haben aber bedeutende Handelsabteilungen in der Schweiz.

⁹ Vgl. Grundlagenbericht Rohstoffe, Ziff. 2.2, S. 10 f.

2.2 Problembereiche

Rohstoffe werden oft in Ländern abgebaut, die über schlecht funktionierende staatliche Strukturen verfügen. Vor diesem Hintergrund besteht bei der Rohstoffextraktion bzw. beim Handel mit Rohstoffen regelmässig ein Risiko, dass die an die jeweiligen Regierungen geleisteten Zahlungen – wie etwa Steuern, Nutzungsabgaben oder weitere bedeutende Ausgaben – aufgrund von Misswirtschaft, Korruption und Steuerflucht versickern oder zur Konfliktfinanzierung missbraucht werden. In der Folge profitiert die Bevölkerung kaum vom Rohstoffreichtum ihres Landes und verbleibt in Armut, was als sogenannter «Rohstofffluch» bezeichnet wird.¹⁰

Weil die Informationen über die Zahlungs- und Rohstoffströme in der Regel der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind, ist es sowohl für die Zivilgesellschaft als auch für politische Kontrollinstanzen, wie Parlamente, schwierig bis unmöglich, die Regierungen in den Entwicklungs- und Schwellenländern bei Missbräuchen zur Rechenschaft zu ziehen. Die Forderung nach diesbezüglicher Transparenz wird vor diesem Hintergrund zu einem zentralen Postulat. So vertreten beispielsweise multilaterale Initiativen (EITI) und verschiedene Jurisdiktionen (z.B. EU, USA, Hong Kong [China], Kanada, Norwegen, usw.) die Ansicht, dass man durch eine Offenlegung der Kapitalflüsse an staatliche Stellen sowohl der Zivilgesellschaft als auch politischen Kontrollinstanzen ein Druckmittel in die Hand gibt. Des Weiteren sollen Investoren und finanzierende Banken von Unternehmen, welche Rohstoffe fördern und/oder mit diesen handeln, besser nachvollziehen können, ob sich diese fair und transparent verhalten.

3. Übersicht über Transparenzvorschriften im Rohstoffsektor

3.1 Allgemeines

Auf internationaler Ebene wird – namentlich mit Blick auf den Rohstoffsektor – zunehmend verantwortliches Unternehmerhandeln gefordert und auch gefördert, indem Instrumente, Standards und Referenzwerke geschaffen werden. Die vorhandenen Vorschriften lassen sich auf internationaler Ebene in Regelungen von Staatenverbänden und multilaterale Initiativen unterteilen. Daneben existieren auch Normen auf nationaler Ebene.

Nachfolgend werden die entsprechenden Regelungen der EITI sowie der EU und der USA, von Kanada sowie von Hong Kong (China) im Überblick dargestellt. Die EU, die USA und Hong Kong (China) gehören zu den wichtigsten konkurrierenden Handelsplätzen der Schweiz. In Kanada sind zahlreiche börsenkotierte Extraktionsunternehmen ansässig.

3.2 Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)

Im Jahr 2002 wurde die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) gegründet. Die EITI ist eine freiwillige Initiative, die sich an rohstoffreiche Staaten richtet und die Offenlegung der Zahlungen fördert, die von rohstofffördernden Unternehmen als Abgaben an den Staat geleistet werden. Die EITI besteht aus einer Koalition von Regierungen, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Investoren und Partnerorganisationen. Derzeit setzen 44 rohstoffreiche Länder die EITI Vorgaben um. In diesen Ländern werden somit abbaubezogene Zahlungen an Regierungen veröffentlicht. Entscheidet sich ein rohstoffreiches Land, die EITI Bestimmungen umzusetzen, wird die Berichterstattung für alle rohstofffördernden Unternehmen in diesem Land ver-

¹⁰ Vgl. Grundlagenbericht Rohstoffe, Ziff. 3.4, S. 20.

bindlich. Gleichzeitig muss auch das Teilnehmerland selbst die Zahlungen, die es von diesen Unternehmen erhält, offenlegen.

Die EITI wird von zahlreichen Regierungen (z.B. Schweiz, USA, Deutschland, Frankreich), über 70 Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie (z.B. GlencoreXstrata und Vale), über achtzig globalen institutionellen Anlegern und Partnerinstitutionen wie der EU-Kommission oder der Afrikanischen Union technisch und finanziell unterstützt. Im 2013 hat die EITI die Publikationsbestimmungen präzisiert. Neu sind auch die Einnahmen aus dem Verkauf von Erdöl offenzulegen. Mehrere Staaten der G8 haben im 2013 ihre Absicht bekundet, die EITI-Vorgaben umzusetzen (in Norwegen ist die Umsetzung bereits erfolgt). EITI-Mitgliedländer, die selber substantielle Mengen der in ihrem Land geförderten Rohstoffe veräussern, sind neu dazu verpflichtet, diese Einnahmen offenzulegen.¹¹ Die Schweiz unterstützt diese Initiative seit 2009 durch die Teilnahme im EITI-Verwaltungsrat, die Finanzierung von zwei von der Weltbank betreuten Treuhandfonds, welche die Staaten bei der Umsetzung der EITI unterstützen, und von einem vom IWF verwalteten Treuhandfonds, welcher Finanzministerien bei der Behandlung von Einkommen aus der Rohstoffförderung unterstützt.

Die EITI hat ein Berichterstattungssystem nach einheitlichem globalen Standard entworfen, welches durch eine Art doppelte Buchführung die Einkommenstransparenz auf Länderebene fördert: Rohstofffördernde Unternehmen legen die Zahlungen an Regierungen in Förderländern genauso offen, wie die Regierungen selbst. Diese beidseitige Publikation ermöglicht einen Vergleich der Daten und damit auch die Feststellung von allfälligen Unterschieden, welche auf mögliche Veruntreuungen etc. hinweisen können. Das System kennt verschiedene Sanktionsmöglichkeiten (z.B. Sistierung der Mitgliedschaft oder Ausschluss von Mitgliedstaaten) im Falle der Verletzung der Bestimmungen (z.B. Verspätung bei der Offenlegung).

3.3 Richtlinien der Europäischen Union (EU)

Die Europäische Kommission, der Rat und das Europäische Parlament einigten sich am 9. April 2013 auf Offenlegungspflichten für Erdöl-, Erdgas-, Bergbauunternehmen sowie für Holzunternehmen, die in Primärwäldern tätig sind. Diese Unternehmen müssen u.a. ihre Zahlungen an Regierungen länder- und projektbasiert offenlegen. In der EU legte die Europäische Kommission im Oktober 2011 dem Parlament und dem Ministerrat Änderungen der Rechnungslegungs- und Transparenzrichtlinie vor.¹² Diese sehen auch die Einführung einer länderbezogenen Offenlegungspflicht für börsenkotierte und grosse nicht-börsenkotierte Unternehmen der rohstofffördernden Industrie sowie für in Primärwäldern aktive forstwirtschaftliche Betriebe vor.

- *Rechnungslegungsrichtlinie*: Am 26. Juni 2013 wurde die Richtlinie 2013/34/EU (Rechnungslegungsrichtlinie)¹³ verabschiedet, welche am 19. Juli 2013 in Kraft trat und bis zum 19. Juli 2015 umgesetzt werden muss. Die Mitgliedstaaten können allerdings vorsehen,

¹¹ EITI Standard, 11. Juli 2013, Rule 4.1.c: «Sale of the state's share of production or other revenues collected in-kind: Where the sale of the state's share of production or other revenues collected in-kind is material, the government, including state-owned enterprises, are required to disclose the volumes sold and revenues received.»

(http://eiti.org/files/English_EITI%20STANDARD_11July_0.pdf; 06.03.2014).

¹² Da es sich um Richtlinien handelt, die im Gegensatz zu den Verordnungen nicht direkt anwendbar sind, sondern ins innerstaatliche Recht überführt werden müssen, besteht in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der geänderten Richtlinien ein gewisser *Gestaltungsspielraum*. Einzelne Staaten könnten möglicherweise im Vergleich mit anderen EU-Ländern attraktivere Sonderlösungen anbieten.

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0034&rid=3> (14.05.2014).

dass die Bestimmungen erstmals auf Abschlüsse für das Geschäftsjahr 2016 angewendet werden müssen.¹⁴ Erfasst werden von dieser Richtlinie nichtkотиerte grosse Unternehmen¹⁵ und Unternehmen von öffentlichem Interesse,¹⁶ welche in der mineralgewinnenden Industrie oder auf dem Gebiet des Holzeinschlags in Primärwäldern tätig sind. Der Rohstoffhandel wird von dieser Richtlinie nicht erfasst. Zahlungen über EUR 100'000 pro Geschäftsjahr an nationale, regionale oder lokale Behörden eines Mitgliedstaats oder eines Drittlands müssen gemäss den Rechtsvorschriften jedes Mitgliedstaats offengelegt werden.¹⁷ Dies gilt für folgende Zahlungen: Produktionszahlungsansprüche, Steuern, die auf die Erträge, die Produktion oder die Gewinne von Unternehmen erhoben werden, ausschliesslich Steuern, die auf den Verbrauch erhoben werden, wie etwa Mehrwertsteuern, Einkommenssteuern oder Umsatzsteuern, Nutzungsentgelte, Dividenden, Unterzeichnungs-, Entdeckungs- und Produktionsboni, Lizenz-, Miet- und Zugangsgebühren sowie sonstige Gegenleistungen für Lizenzen und/oder Konzessionen und Zahlungen für die Verbesserung der Infrastruktur. Die Zahlungen müssen nach Projekten aufgeschlüsselt werden.

- *Transparenzrichtlinie*: Die Änderungen der Transparenzrichtlinie wurden am 22. Oktober 2013 verabschiedet,¹⁸ traten am 26. November 2013 in Kraft und müssen bis zum 26. November 2015 umgesetzt werden.¹⁹ Diese Richtlinie bezieht sich auf die Rechnungslegungsrichtlinie und sieht vor, dass börsenkотиerte Unternehmen Zahlungen, die an staatliche Stellen geleistet wurden, offenlegen müssen.

Die betroffenen Unternehmen müssen die entsprechenden Informationen jährlich in einem öffentlich zugänglichen Bericht in einer Form und Weise publizieren, wie dies von den Mitgliedstaaten in ihren nationalen Gesetzgebungen vorgesehen wird.²⁰ Die Mitgliedstaaten müssen fehlbares Verhalten effektiv, verhältnismässig und abschreckend sanktionieren.

¹⁴ Vgl. Art. 53 Abs. 1 RL 2013/34/EU.

¹⁵ Als grosse Unternehmen gelten Unternehmen, die am Bilanzstichtag mindestens zwei der drei folgenden Grössemerkmale überschreiten: a) Bilanzsumme: EUR 20 Mio.; b) Nettoumsatzerlöse: EUR 40 Mio.; c) durchschnittliche Zahl der während des Geschäftsjahres Beschäftigten: 250 (vgl. Art. 3 Abs. 4 RL 2013/34/EU).

¹⁶ Vgl. Art. 2 Ziff. 1 Bst. a-d RL 2013/34/EU.

¹⁷ Vgl. Art. 43 Ziff. 1 RL 2013/34/EU.

¹⁸ RL 2013/50/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, der RL 2003/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist, sowie der Richtlinie 2007/14/EG der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Vorschriften der Richtlinie 2004/109/EG (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0050&from=DE>) (14.05.2014).

¹⁹ RL 2004/109/EG zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, und zur Änderung der RL 2001/34/EG (Transparenzrichtlinie), 4. Rechnungslegungsrichtlinie (78/660/EWG) und 7. Rechnungslegungsrichtlinie über den konsolidierten Abschluss (83/349/EWG) (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0109&from=DE>) (14.05.2014).

²⁰ Deutschland wird voraussichtlich die geforderte Offenlegung durch das Unternehmensregister umsetzen; in Frankreich erfolgt die Publikation wohl im «Registre du commerce et des sociétés».

Da in der EU die Umsetzung der beiden Richtlinien durch die Mitgliedstaaten erst bis Mitte 2015 (Transparenzrichtlinie) bzw. Ende 2015 (Rechnungslegungsrichtlinie) erfolgen muss, liegen noch keine Erfahrungsberichte vor. Namentlich die Länder Grossbritannien, Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden, Dänemark und Finnland haben sich aber für eine rasche Überführung dieser Richtlinien in die nationalen Gesetzgebungen ausgesprochen. Obwohl Norwegen kein EU-Mitgliedsland ist, hatte das Parlament am 5. Dezember 2013 ein Transparenzgesetz verabschiedet, welches per 1. Januar 2014 analoge Bestimmungen zur EU in Kraft gesetzt hat.²¹

3.4 Nationale Gesetzgebungen

3.4.1 USA

In den USA enthält der im 21. Juli 2010 verabschiedete «Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act»²² insbesondere Vorschriften über die Transparenz und Offenlegung u.a. im nachfolgenden Bereich:

- *Abschnitt 1502:* Dieser Abschnitt definiert bestimmte Offenlegungspflichten für in den USA börsennotierte Produzenten und deren Zulieferer sowie Grossunternehmen²³, die mit Konfliktmineralien aus der Demokratischen Republik Kongo oder einem angrenzenden Staat (z.B. Uganda, Tansania, Sambia, Angola etc.) arbeiten. Es sind in einem Bericht an die «US Security and Exchange Commission» (SEC, Börsenaufsichtsbehörde) die Herkunft der Mineralien und die von den Unternehmen ergriffenen Sorgfaltspflichten bezüglich der Zuliefererkette darzustellen. Darüber hinaus müssen diese Angaben auf der Internetseite der Unternehmen veröffentlicht werden. Ursprünglich war vorgesehen, dass diese Vorschriften ab dem am 1. Januar 2013 beginnenden Kalenderjahr umgesetzt werden müssen. Derzeit ist die Umsetzung von Abschnitt 1502 noch ungewiss, da eine Koalition von Branchenvertretern sowie einigen Bundesstaaten vor dem U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit gegen die von der SEC erlassenen Ausführungsbestimmungen von Abschnitt 1502 prozessiert, nachdem ihre Klage vom U.S. District Court of the District of Columbia abgewiesen wurde.
- *Abschnitt 1504:* Dieser Abschnitt sieht vor, dass bei der SEC registrierte börsennotierte und grosse US- und ausländische rohstofffördernde, -extrahierende, -verarbeitende und -exportierende Unternehmen sowie deren Tochtergesellschaften und weitere kontrollierte Einheiten auf Länder- und Projektbasis ihre Zahlungen an (kommunale, regionale sowie nationale) Regierungen für den Zugang und den Abbau sowie den Export von Erdöl, Erdgas und anderen Bodenschätzen offenlegen müssen. Unklar ist noch, wie der Begriff «Export» genau zu interpretieren ist. Insbesondere die Frage ob der *Export* von Rohstoffen Teil der Rohstoffförderung ist, welche alle damit zusammenhängenden Etappen wie den Abbau, den Transport und den Export umfassen kann oder ob er unter den Handel fällt, wenn die von den Minengesellschaften, Öl- und Gasgesellschaften oder vom Staat selbst geförderten Rohstoffe an die abnehmenden Gesellschaften geliefert werden, ist noch offen. Mit eingeschlossen sind auch Staatsunternehmen als Zahlungsempfänger. Transparenz ist u.a. erforderlich betreffend Steuern, Förderabgaben, Gebühren, Produkti-

²¹ Vgl. den Gesetzestext unter: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2013-2014/vedtak-201314-010/> (14.05.2014) sowie den Bericht unter: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/prop/2013-2014/prop-1-ls-20132014/20.html?id=741280> (14.05.2014).

²² <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr4173enr/pdf/BILLS-111hr4173enr.pdf> (14.05.2014).

²³ Vgl. Gutachten SIR (Anhang), S. 11 f., S. 41 und S. 46.

onsanteile, Boni, Dividenden und Infrastrukturausgaben. Pro Zahlung muss die Gesamtsumme nach Land, Projekt, Regierung und Zahlungskategorie, die Währung, Finanzberichtsperiode, das Geschäftssegment sowie weitere von der SEC im öffentlichen Interesse oder für den Investorenschutz als angebracht erachtete Informationen in einem SEC-Formular offengelegt werden, welches mittels der SEC-Datenbank EDGAR öffentlich zugänglich ist. Die Publikation hat spätestens 150 Tage nach Ende des Geschäftsjahrs bezüglich Zahlungen ab dem 30. September 2013 zu erfolgen. Dementsprechend werden erste Reports von Unternehmen, deren Geschäftsjahr jeweils per 30. September endet, welche ein ganzes Geschäftsjahr abdecken, ab Februar 2015 erwartet. Die Umgehung der Regulierung wurde verboten. Als Sanktionsmechanismen wird insbesondere vorgesehen, dass die SEC bei falschen Angaben in einem Jahresbericht eine Busse verhängen kann und Aktionäre bei fehlerhaften Informationen Klage einreichen können. Am 22. August 2012 erliess die SEC die Ausführungsbestimmungen zu Abschnitt 1504 und legte fest, dass Zahlungen sowie Sachleistungen ab USD 100'000 erfasst werden und diese ab September 2013 offengelegt werden müssen.²⁴ Eine Klage des American Petroleum Institute und des U.S. Chamber of Commerce gegen die Ausführungsbestimmungen von Abschnitt 1504 wurde in einem Entscheid vom 2. Juli 2013 des DC District Court gutgeheissen und die SEC wurde angewiesen, die gewählten Lösungen besser zu rechtfertigen und/oder neue Bestimmungen auszuarbeiten. Da in den USA bislang noch keine Berichterstattungen erfolgten, sind auch noch keine Erfahrungsberichte vorhanden.

3.4.2 Hong Kong (China)

Am 3. Juni 2010 wurden gestützt auf der Grundlage der «Securities and Futures Ordinance» die so genannten «Main Board Chapter 18 / GEM Chapter 18A»²⁵ der Börse von Hong Kong (HKEx) für Rohstoffexplorations- und Ölförderunternehmen («Mineral Companies»)²⁶ in Kraft gesetzt. Diese neuen Kotierungsregeln, die nur bei einem Börsengang oder bei wesentlichen Transaktionen zur Anwendung gelangen, zielen darauf ab, Investoren verlässlich über massgebliche Transaktionen mit Rohstoffen zu informieren. Hierbei wurden für Rohstoffexplorations- und Ölförderunternehmen insbesondere spezielle Offenlegungspflichten im Zusammenhang mit der Erschliessung oder Gewinnung von Mineralien oder Petroleum vorgesehen.²⁷ Bei einer Neukotierung an der HKEx oder bei der Tötigung einer «wesentlichen Transaktion» mit Minera-

²⁴ Siehe <http://www.sec.gov/rules/final/2012/34-67717.pdf> (14.05.2014),
<http://www.sec.gov/rules/final/finalarchive/finalarchive2012.shtml#> (14.05.2014).

²⁵ HKEx Listing Rules, Chapter 18 (siehe
https://www.hkex.com.hk/eng/rulesreg/listrules/mbrules/vol1_2.htm ;
http://www.hkex.com.hk/eng/rulesreg/listrules/mbrules/documents/chapter_18.pdf; (14.05.2014).

²⁶ Als «Mineral Companies» werden gemäss HKEx Listing Rules, Chapter 18, 18.01 (3), (i) neukotierte Unternehmen verstanden, welche direkt oder mittels Tochtergesellschaften natürliche Ressourcen schürfen und/oder abbauen, oder (ii) ein an der Börse gelisteter Emittent, welcher bedeutsame Transaktionen, Akquisitionen oder Verkäufe von Mineralien oder Petroleum tätigt. Es muss sich hierbei um eine Haupttätigkeit des Unternehmens («major activity») in den vorstehend genannten Bereichen handeln, d.h. diese Aktivität muss 25 % oder mehr der gesamten Aktiven, Einnahmen oder betrieblichen Aufwendungen des kotierten Unternehmens bzw. einer Tochtergesellschaft ausmachen. Bestehende börsenkotierte Unternehmen werden nicht automatisch als «Mineral Companies» verstanden, ausser diese haben nach dem Inkrafttreten des erweiterten Kapitels 18 eine entsprechende Transaktion getätigt bzw. Mineralien oder Petroleum erworben.

²⁷ Der Handel wird nur erfasst, falls eine grössere Transaktion (25% der bestehenden Tätigkeiten [Umsatz]) getätigt wird, die den Erwerb oder die Veräusserung von Mineralien oder Petroleum-Werten beinhaltet.

lien oder Petroleumvorkommen im Umfang von mindestens 25% des Gesamtumsatzes haben Rohstoffexplorations- bzw. Ölförderunternehmen bestimmte Pflichten zu erfüllen. Namentlich müssen sie zunächst eine unabhängige und standardgemässe Beurteilung der Mineralienvorkommen vornehmen, die Art der Berechtigungen an den Vorkommen offenlegen und insbesondere auch zu sozialen und umweltmässigen Fragen detailliert Stellung nehmen. Ferner haben sie Details über die Landnutzungs-, Ausbeutungs-, Abbau- und Schürfrechte offenzulegen. Schliesslich wird verlangt, dass sie Einzelheiten über die Einhaltung der Rechtsordnung der Rohstoffabbauländer, Regulierungen, Bewilligungen sowie länderbezogenen Zahlungen an die Regierungen der Rohstoffabbauländer bezüglich Steuern, Nutzungsgebühren sowie weiteren bedeutenden Zahlungen publik machen.²⁸ Die Publikation dieser Informationen hat in der Form eines schriftlichen Berichts auf der Webseite der Börse von Hong Kong sowie auf den jeweiligen Webseiten der kotierten Unternehmen in der Regel in englischer sowie chinesischer Sprache zu erfolgen.²⁹ Obwohl kotierte Rohstoffexplorations- und Ölförderunternehmen im Vergleich zu übrigen Unternehmen, welche an der HKEx kotiert sind, insbesondere zusätzlichen Transparenzvorschriften nachkommen müssen, wurden ihnen zahlreiche Erleichterungen eingeräumt. Namentlich gibt es so genannte «Waiver-Regeln», kürzere «Trading Records», Anpassungen bei der finanziellen Prüfung sowie bei den Anforderungen an das Management und die Eigentümer-Kontinuität. Die minimale Marktkapitalisierung für Rohstoffexplorations- und Ölförderunternehmen beträgt HKD 50 Mio. (USD 6.4 Mio.), welche sowohl die Kotierung von kleinen und mittelgrossen Unternehmen sowie von Grossunternehmen zulässt.

In Hongkong bestehen lediglich Erfahrungen im Zusammenhang mit den Offenlegungspflichten, welche den Stand der natürlichen Ressourcen und die entsprechenden Auslagen betreffen. Im Zusammenhang mit der Offenlegung von Informationen, die bei einem Börsengang oder bei einem Erwerb von wesentlichen Vermögenswerten an Mineralien oder Petroleum erforderlich ist, sind keine Erfahrungsberichte bekannt. Allerdings erklärte John Tsang (Financial Secretary of Hong Kong), die Bemühungen, die Börse von Hong Kong für Rohstoffexplorations- und Ölförderunternehmen attraktiver zu gestalten, seien gut aufgenommen worden; auch ein Jahr seit Inkrafttreten des «Main Board Chapter 18 / GEM Chapter 18A» waren über 169 derartige Unternehmen an der HKEx kotiert.³⁰

3.4.3 Kanada

Zurzeit sind in Kanada noch keine verbindlichen Transparenzbestimmungen im Rohstoffsektor in Kraft, welche sich beispielsweise an den internationalen Initiativen wie der EITI orientieren. Im Rahmen der Börsen- bzw. Wertpapierregelungen bestehen allerdings Bestimmungen über die Transparenz im weiteren Sinne. Die jeweiligen Behörden der Provinzen und Territorien haben sich zu den *Canadian Securities Administrators / Autorités canadiennes en valeurs mobilières* zusammengeschlossen und nationale Instrumente (*national Instruments*) verabschiedet, welche dann von einzelnen Provinzen und Territorien erlassen werden. Namentlich sind zwei Instrumente zu erwähnen, die den Investoren ermöglichen sollen, Chancen und Risiken von Rohstoffprojekten besser abzuschätzen. So sieht das National Instrument 43-101

²⁸ HKEx Listing Rules, Chapter 18, 18.05-18.08.

²⁹ Schriftliches Reporting an die HKEx mittels e-Submission System zwecks Publikation auf <http://www.hkexnews.hk/> (14.05.2014) sowie auf den jeweiligen Webseiten der kotierten Unternehmen in der Regel in englischer sowie chinesischer Sprache. Hierbei müssen die Dokumente denselben Inhalt sowie dasselbe Format haben. Auf der Webseite der kotierten Unternehmung müssen die veröffentlichten Reports während mindestens fünf Jahren abrufbar sein.

³⁰ <http://english.peopledaily.com.cn/90778/7660448.html> (14.05.2014).

*Standards of Disclosure for Mineral Projects*³¹ u.a. vor, dass Informationen wissenschaftlicher und technischer Art nur von dafür qualifizierten Personen gemacht werden dürfen und dass Angaben über Rohstoffvorkommen genau definierte Standards einhalten müssen. Ähnlich enthält das National Instrument 51-101 *Standards of Disclosure for Oil and Gas Activities*³² genaue Regeln über die Anforderungen an die Berichterstattung über die Öl und Gas Reserven.

Am 16. Januar 2014 publizierte die Arbeitsgruppe «The Resource Revenue Transparency Working Group», bestehend aus Branchenvertretern und Nichtregierungsorganisationen ihre Empfehlungen zu einer zwingenden Offenlegung von Zahlungen kanadischer Minen-, Öl- und Gasgesellschaften³³ an Regierungen.³⁴ Die Empfehlungen sollen in die Börsen- und Wertpapier-Regelungen integriert werden. Die neuen Bestimmungen orientieren sich sowohl an der US-Amerikanischen Regelung (vgl. Ziff. 3.4.1) als auch an der EU-Regelung (vgl. Ziff. 3.3)³⁵ und sind somit auf börsenkotierte und grosse Unternehmen³⁶, welche in der kommerziellen Entwicklung³⁷ von Mineralien tätig sind, anwendbar. Es werden Zahlungen ab CAD 100'000 bzw. in einigen Fällen ab CAD 10'000³⁸ erfasst. Diese müssen jährlich auf Projektbasis öffentlich auf den Webseiten der jeweiligen Unternehmen³⁹ sowie mittels des elektronischen, öffentlich zugänglichen Datensystems SEDAR,⁴⁰ offengelegt werden. Es sollen zudem verhältnismässige und dem aktuellen System der Wertpapier-Offenlegungspflichten in den Provinzen entsprechende Sanktionen erlassen werden. Die Empfehlungen richten sich an Entscheidungsträger des Bundesstaats und an die Wertpapierregulierungsbehörden der Provinzen.

Die Empfehlungen für Kanada datieren vom 16. Januar 2014; es liegen deshalb noch keine Erfahrungsberichte vor. Am 3. März 2014 hat das «Office of Canada's Minister of Natural Resources» darüber informiert, dass die rechtliche Umsetzung bis im Juni 2015 erfolgen soll.⁴¹

³¹ Verfügbar unter http://www.albertasecurities.com/Regulatory%20Instruments/3764978-v2-NI_43-101_Standards_of_Disclosure_for_Mineral_Projects.pdf (14.05.2014).

³² Verfügbar unter http://www.ccpq.ca/profprac/en/Standards%20Disclosure%20for%20Oil%20and%20Gas%20Activities_51-101-2236.pdf (06.03.2014).

³³ «The approach would apply to public and private, medium and large mining, oil and gas companies operating in Canada that meet or exceed two of the following three thresholds: CAD 20 million in assets; CAD 40 million in net turnover; or 250 employees» (<https://www.nrcan.gc.ca/media-room/backgrounder/2014/15565> [14.05.2014]).

³⁴ *Recommendations on Mandatory Disclosure of Payments from Canadian Mining Companies to Governments*, verfügbar unter http://www.pwyp.ca/images/M_images/Working_Group_Transparency_Recommendations_Eng.pdf (14.05.2014).

³⁵ Siehe <https://www.nrcan.gc.ca/media-room/backgrounder/2014/15565> (14.05.2014).

³⁶ Vgl. Gutachten SIR (Anhang), S. 26, S. 41 sowie S. 46.

³⁷ Als kommerzielle Entwicklung werden alle Etappen des Projektlebenszyklus sowie der Wertschöpfungskette verstanden, d.h. die Erforschung, Entwicklung, Produktion, Beendigung, die Abgabe oder der Verkauf sowie der Transport und der Export. Anknüpfungspunkt soll damit in erster Linie das Tätigen einer Zahlung sein. Damit scheint auch der Handel erfasst, auch wenn er als solcher nicht weiter erwähnt wird.

³⁸ Für sog. «Schwellenemittenten».

³⁹ Siehe <https://www.nrcan.gc.ca/media-room/backgrounder/2014/15565> (14.05.2014).

⁴⁰ Siehe http://www.sedar.com/homepage_en.htm (14.05.2014).

⁴¹ Siehe <https://www.nrcan.gc.ca/media-room/backgrounder/2014/15565> (14.05.2014).

3.5 Fazit

Aus den vorstehend dargelegten supranationalen und nationalen Transparenzvorschriften lassen sich folgende Tendenzen herauslesen:

Publikumsgesellschaften und grosse nicht kotierte Unternehmen, welche Mineralien, Öl sowie Erdgas fördern bzw. abbauen, müssen Zahlungen an staatliche Stellen ab einem bestimmten Schwellenwert offenlegen. Dies hat regelmässig über ein öffentliches, elektronisch zugängliches System zu erfolgen. Die Nichteinhaltung dieser Regeln wird sanktioniert.

	EU	USA	Kanada	Hong Kong (China)
Rechtsgrundlage	Richtlinie --> Umsetzung durch Mitgliedstaaten notwendig	Gesetz	Empfehlungen	Börsenregelung
Inkrafttreten	19.07.2013 (Rechnungslegungsrichtlinie) / 26.11.2013 (Transparenzrichtlinie)	21.07.2010 (Gesetz); Ausführungsbestimmungen -> Gerichtsstreit	-	3. Juni 2010
Erfasste Unternehmen	Börsenkotierte und grosse Unternehmen sowie Unternehmen von öffentlichem Interesse der mineralgewinnenden Industrie	Grosse und börsenkotierte Unternehmen, welche Rohstoffe fördern, verarbeiten und exportieren	Börsenkotierte und grosse Unternehmen, welche Rohstoffe fördern, verarbeiten und verkaufen	Börsenkotierte Rohstoffexplorations- und Ölförderunternehmen, welche deren Aktien neu an der HKEx kotiert werden oder wenn eine «wesentliche Transaktion» mit Mineralien oder Petroleumvorkommen (mindestens 25% des Gesamtumsatzes) getätigt wird
Rohstoffe	Mineralien, Öl, Erdgas, Holz aus Primärwäldern	Mineralien, Öl, Erdgas	Mineralien, Öl, Erdgas	Mineralien, Öl
Zahlungen	Details zu Zahlungen ab EUR 100'000	Details zu Zahlungen ab USD 100'000	Details zu Zahlungen ab CAD 100'000 bzw. CAD 10'000	Details über Zahlungen an die Regierung der Rohstoffabbauländer bezüglich Steuern, Nutzungsgebühren sowie weiteren bedeutenden Zahlungen
Publikation	Gemäss den Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten	Elektronisches, öffentlich zugängliches System	Webseite der Unternehmung und elektronisches, öffentlich zugängliches System	Schriftlicher Bericht auf der Webseite der Börse von Hong Kong sowie auf den jeweiligen Webseiten der kotierten Unternehmen
Mögliche Sanktionen	Effektive, verhältnismässige und abschreckende Sanktion	Administrative, strafrechtliche und zivilrechtliche Schritte	Umsetzung durch Provinzen entsprechend bisherigem System	Schadenersatz (allgemeine Regelung) / Suspendierung des Handels / Aufhebung der Börsenzulassung

4. Auswirkungen von Transparenzvorschriften auf den Standortwettbewerb

Im Allgemeinen dürften die Auswirkungen von neuen schweizerischen Transparenzvorschriften analog jener der im Gutachten untersuchten Rechtsordnungen auf den Standortwettbewerb beschränkt sein.⁴² Nahezu das gesamte Europa (EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen), die USA und Kanada haben bereits solche Bestimmungen erlassen bzw. ein Erlass solcher Regelungen steht dort unmittelbar bevor. In Hong Kong (China) existieren Offenlegungspflichten bei einem Börsengang bzw. wesentlichen Transaktionen mit Mineralien oder Petroleum. Die Schweiz würde nach dem Gesagten nur ausländisches Recht nachvollziehen, wenn sie ebenfalls Transparenzbestimmungen einführt. Dies verringert das Risiko eines Wegzugs von Unternehmen aus der Schweiz bei einer allfälligen Implementierung von Transparenzvorschriften, die mit denjenigen anderer Rechtsordnungen konform sind.

5. Varianten für die Einführung von Transparenzvorschriften im Schweizer Rohstoffsektor

5.1 Allgemeines

In den letzten Jahren wurden mit der EITI und von einzelnen Rechtsordnungen Schritte hin zu mehr Transparenz im Rohstoffsektor unternommen. Man schuf Transparenzvorschriften, welche die Unternehmen des Rohstoffsektors in die Pflicht nehmen, insbesondere jene, die in der Extraktion tätig sind. Unter EITI werden zudem nicht nur die Förderunternehmen in die Pflicht genommen, sondern auch die Mitgliedstaaten selbst, welche ihrerseits Zahlungen, die sie von den Förderunternehmen erhalten, offenlegen müssen. Zusätzlich haben sie neu auch die Einnahmen, die sie aus der eigenen Veräusserung von in ihrem Land geförderten Rohstoffen erzielen, offenzulegen. Diese internationalen Bemühungen für mehr Offenheit im Rohstoffgeschäft bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die Schweiz, da die Aktivitäten der EITI, die EU-Richtlinien sowie die Ergänzungen des Dodd-Frank Acts in den USA auch auf andere Länder und Institutionen ausstrahlen. Als international führender Rohstoffhandelsplatz trägt die Schweiz eine besondere Verantwortung, die internationalen Bemühungen für mehr Transparenz zu unterstützen.

Durch die Einführung von Transparenzregeln könnte sie dazu beitragen, dass Korruption effizienter verhindert bzw. aufgedeckt werden kann, Regierungen die Einnahmen aus dem Rohstoffgeschäft im Interesse der Allgemeinheit einsetzen und die verantwortungsvolle Unternehmensführung gefördert wird. Somit würden ganz allgemein Transaktionen zwischen Extraktionsstaaten und Rohstoffunternehmen transparenter.

Bei einer Einführung von Transparenzvorschriften im Schweizer Rohstoffsektor sind verschiedene Varianten denkbar, welche nachfolgend aufgeführt werden.

⁴² Der schweizerische Wirtschaftsstandort steht im Rohstoffsektor in einem internationalen Wettbewerb. Zu den mit der Schweiz konkurrierenden Rohstoffhandelsplätzen gehören namentlich die USA, Grossbritannien, die Niederlande und zunehmend auch Singapur, Dubai (Vereinigte Arabische Emirate) sowie Hong Kong (China).

5.2 Beibehaltung des gegenwärtigen Zustands (Status quo)

Gemäss dieser ersten Variante würde entgegen den internationalen Tendenzen keine eigene Regelung zur Transparenz im Rohstoffsektor im Schweizer Recht eingeführt.⁴³ Die Schweiz würde sich weiterhin in internationalen Initiativen engagieren (z.B. EITI), um auf diese Weise Verbesserungen, Rahmenwerke und Standards zu erwirken. Sie könnte auf diese Weise ihrer Verantwortung als bedeutender Sitzstaat von Rohstoffunternehmen aber kaum gerecht werden und müsste darüber hinaus das Risiko von negativen Auswirkungen auf ihre Reputation sowie möglichen internationalen Druck in Kauf nehmen.

5.3 Übernahme der wesentlichen Inhalte aus der EU- und US-Regelung

Gemäss dieser Variante würde die Schweiz die wesentlichen Inhalte der EU-Richtlinien und/oder des amerikanischen Dodd-Frank Acts⁴⁴ übernehmen und diese in das schweizerische Recht übertragen.⁴⁵ Dementsprechend müssten sowohl börsennotierte als auch nichtnotierte grosse Unternehmen⁴⁶, welche Rohstoffe fördern und, wie in der US-Regelung vorgesehen, allenfalls exportieren, ihre Zahlungen an staatliche Stellen auf Länder- und Projektbasis ab einem bestimmten Schwellenwert (z.B. CHF 100'000) entweder über die Börse, in ihrem öffentlich zugänglichen Jahresbericht oder über ihre Internetseiten offenlegen. In diesem Zusammenhang wäre es auch wichtig, wirksame und verhältnismässige Sanktionen bei einem Verstoss gegen die neuen Regelungen vorzusehen. Beispielsweise könnte die Einhaltung der vorne skizzierten Transparenzvorschriften als Aufgabe des Verwaltungsrats definiert werden. Dieser könnte sodann für die Nichteinhaltung der Transparenzvorschriften unter Umständen auch verantwortlich gemacht werden. Des Weiteren würde die Missachtung der Transparenzvorschriften ein Reputationsrisiko für das betroffene Unternehmen mit sich bringen und damit das Unternehmen zumindest indirekt sanktionieren. Zudem könnten Unternehmen, welche die Transparenzbestimmungen missachten, bei der Vergabe von staatlichen Aufträgen ausgeschlossen werden. Neben dem Erlass von Bestimmungen im schweizerischen Recht würde die Schweiz weiterhin internationale Initiativen, Rahmenwerke und Standards unterstützen.

In der Schweiz ansässige und im Bereich der Rohstoffförderung tätige Unternehmen, deren Anteile an einer Börse in der EU oder in den USA kotiert sind oder die eine in der EU registrierte Muttergesellschaft haben, unterliegen bereits den dort geltenden entsprechenden Transparenzvorschriften im Rohstoffbereich. Damit hätte eine analoge Regelung in der Schweiz für diese Unternehmen kaum Nachteile zur Folge. Der Zusatzaufwand für die Erfüllung der Vorgaben in der Schweiz bliebe für sie wohl gering, da die offenzulegenden Tatsachen identisch wären. Die Einführung von eigenen Transparenzbestimmungen in der Schweiz würde im Gegenzug das

⁴³ Das neue Rechnungslegungsrecht vom 23. Dezember 2011 (Art. 957 ff. des Obligationenrechts, OR), in Kraft seit 1. Januar 2013, enthält keinerlei Pflicht, Zahlungen an ausländische Regierungen oder Staatsbetriebe offenzulegen, z.B. als eigenständiger Posten der Erfolgsrechnung oder im Anhang zur Jahresrechnung (vgl. Art. 959b f. OR). Gemäss Art. 962 OR müssen Rechtsträger unter bestimmten Voraussetzungen einen zusätzlichen Abschluss nach einem anerkannten Standard zur Rechnungslegung erstellen, z.B. nach den International Financial Reporting Standards (IFRS). Diese enthalten keine Verpflichtung zur Offenlegung von Zahlungen an ausländische Regierungen.

⁴⁴ Die erwähnten Regelungen sind noch nicht in Kraft getreten bzw. noch nicht umgesetzt.

⁴⁵ Vgl. vorne Ziff. 3.3. sowie Ziff. 3.4.1.

⁴⁶ Im Sinne einer Erleichterung wären damit KMU von der Regelung ausgenommen (die Abgrenzung könnte z.B. durch die Schwellenwerte für die ordentliche Revision erfolgen).

Risiko von Reputationsschäden vermindern und einen wichtigen Beitrag leisten zur Reduktion der negativen Effekte, die mit der Rohstoffextraktion verbunden sind.

Für in der Schweiz domizilierte Rohstoffförderunternehmen, welche *nicht* bereits der EU- und/oder der US-Regulierung unterstehen, würde die Einführung von Transparenzbestimmungen in der Schweiz zu einer neuen Verpflichtung führen bzw. wäre mit einem gewissen Mehraufwand verbunden. Das Kosten-/Nutzen-Verhältnis dieser Lösung ist aufgrund fehlender Erfahrungswerte nicht abschätzbar. Die Schweiz wird von Unternehmen aufgrund einer Mehrzahl von Kriterien als Sitzstaat gewählt. Besonders hervorzuheben sind namentlich die stabilen ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, eine konkurrenzfähige Unternehmensbesteuerung, das Vorhandensein von gut ausgebildeten Arbeitskräften, die hohe Lebensqualität sowie das funktionierende Finanzsystem.⁴⁷ Zusätzliche Regelungsvorschriften werden daher kaum als alleiniger Faktor für einen allfälligen Wegzug ins Ausland ausschlaggebend sein.

5.4 Erweiterung der EU- und US-Regelung

Gemäss dem Postulat 13.3365 «Mehr Transparenz im Schweizer Rohstoffsektor» ist zu prüfen, ob die EU-Richtlinien oder die US-Regelung auf den gesamten Schweizer Rohstoffsektor angewendet werden könnte. Transparenzpflichtig würden alle Unternehmen, unabhängig von ihrer Grösse und einer Börsenkotierung, die Rohstoffe fördern, exportieren oder mit ihnen handeln. Die Ausdehnung der Regelung auf den Rohstoffhandel ist mit Blick auf die internationalen Entwicklungen bei den Transparenzbestimmungen für den Rohstoffsektor aber eng zu verstehen. Von einer solchen Erweiterung wären nur Handelsaktivitäten betroffen, bei welchen Zahlungen an Regierungen, Staatsunternehmen und Behörden geleistet werden. Auch bei einer Ausdehnung der Regelung auf den Rohstoffhandel im Sinne des Postulats, wäre somit die überwiegende Mehrheit der Handelsaktivitäten (zwischen rein privaten Unternehmen) ausgenommen. In diese Richtung gehen teilweise die Ende Mai 2013 beschlossenen neuen Regeln der Transparenzinitiative EITI, welche u.a. auch die Offenlegung von substantiellen Handelsgeschäften zwischen Staatsunternehmen und Rohstoffhändlern durch den Staat verlangen.⁴⁸ Eine solche Ausweitung der Verpflichtung würde sich auf alle börsenkotierten und nichtkotierten Unternehmen erstrecken, die Rohstoffe fördern, exportieren und/oder mit Rohstoffen handeln, und es ginge um Zahlungen an staatliche Stellen ab einem bestimmten Schwellenwert (z.B. CHF 100'000). Diese müssten auf Länder- und Projektbasis entweder über die Börse, im entsprechenden öffentlich zugänglichen Jahresbericht oder über die Internetseiten der Unternehmen offengelegt werden. Es müsste dabei aber namentlich definiert werden, welche Transaktionen von der Regelung erfasst sein sollen und als «Export», «Rohstoffhandel» bzw. «Handelsaktivität» zu qualifizieren sind (z.B. der Verkauf des Rohstoffs an den ersten Abnehmer nach der Förderung). Transaktionen zwischen privaten Rohstoff(handels)unternehmen wären - wie erwähnt - somit nicht von den Transparenzvorschriften erfasst. Weiter wäre zu bestimmen, welche Tatsachen offenzulegen sind, wie z.B. die Parteien und die den Zahlungen zugrunde lie-

⁴⁷ Die positiven Schweizer Rahmenbedingungen könnten aufgrund der jüngsten Entwicklung unter Druck geraten (teilweiser Wegfall der Vorteile der Unternehmensbesteuerung, mögliche Erschwerung des Zugangs zu gut ausgebildeten Arbeitskräften infolge Annahme der Masseneinwanderungsinitiative, allfällige negative Auswirkungen der Finanzkrise und des Steuerstreits auf das Finanzsystem, etc.).

⁴⁸ Im Rahmen von EITI wurde diese Forderung insofern berücksichtigt, als rohstofffördernde *Staaten* Einnahmen, die sie aus der eigenen Veräusserung von in ihrem Land geförderten Rohstoffen erzielen, offenlegen müssen.

genden Verträge; weitere Angaben wie der Empfänger der Geldüberweisung und Einzelheiten zu jeder Lieferung (insb. Quantität, Qualität, Preis und Datum) kämen ebenfalls in Frage.

Zumal aber ein beträchtlicher Anteil des weltweiten Rohstoffhandels aus der Schweiz heraus betrieben wird, würden Transparenzbestimmungen im Bereich des Rohstoffhandels die Reputationsrisiken auch in diesem Bereich reduzieren. Über das Kosten-/Nutzen-Verhältnis einer schweizerischen Transparenzregelung, welche auch den Rohstoffhandel erfasst, lassen sich wegen fehlender Erfahrungswerte keine Angaben machen. Obwohl die Auslegung des Begriffs „Export“ in der US-Regelung noch nicht abschliessend definiert ist, ginge ein Einbezug des gesamten Rohstoffhandels mit staatlichen Einheiten weiter als die EU- und die US-Regelung. Zudem hätte der Einbezug des Handels in ein Transparenzregime für die betroffenen Schweizer Unternehmen einen Mehraufwand zur Folge. Eine Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs von Transparenzvorschriften auf nicht börsennotierte kleine und mittlere Rohstoffunternehmen würde wesentlich weiter gehen als die EU-Richtlinien und die US-Vorschriften. Die Erfassung von sämtlichen Rohstoffunternehmen - unabhängig ihrer Grösse - wäre überschießend und stünde im Widerspruch zu den internationalen Entwicklungen. Deshalb sollte sich die Schweiz bei der Regulierung auf die börsennotierten und grossen nicht-börsennotierten Unternehmen (in Anlehnung an die EU/US-Regelung) beschränken.⁴⁹

6. Handlungsmöglichkeiten für die Schweiz international

6.1 Entwicklungen im Bereich internationaler Standards zur Transparenzförderung im Rohstoffsektor

International ist ein Trend in Richtung zunehmender Transparenz bezüglich Zahlungen von Unternehmen an Regierungen im Rohstoffsektor feststellbar. Mit der EITI gibt es bereits eine akzeptierte Initiative, die sich aus einer weltweiten Koalition von Regierungen, Unternehmen, Organisationen der Zivilgesellschaft, Investoren und Partnerorganisationen zusammensetzt und von Seiten der G8 sowie Partnerinstitutionen wie der Europäischen Kommission oder der Afrikanischen Union unterstützt wird. Die Schweiz ist angesichts mangelnden Rohstoffabbaus zwar nicht EITI-Mitgliedstaat («Implementing Country»), unterstützt aber seit Jahren als «Supporting Country» aktiv und international koordiniert die Förderung der Transparenz im Bergbau- und Rohstoffsektor. Diesen Weg gilt es auch künftig zu beschreiten.

Des Weiteren ist es auch denkbar, dass die Schweiz zusammen mit anderen gleichgesinnten Staaten, deren Unternehmen massgeblich im Rohstoffsektor aktiv sind, gemeinsam eine multilaterale Initiative ergreift, um die Umsetzung von Transparenzregelungen voranzutreiben. Beispielsweise könnte die Thematik auf die Agenda von regionalen Organisationen gebracht oder eine engere Zusammenarbeit mit Gaststaaten von Schweizer Unternehmen geprüft werden.

⁴⁹ Namentlich könnte man sich an den Schwellenwerten für die Pflicht zur ordentlichen Revision gemäss Art. 727 Abs. 1 Ziff. 2 OR orientieren. Dementsprechend würden nur Gesellschaften von der Transparenzpflicht erfasst, welche folgende Grössen in zwei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren überschreiten würden: Gesellschaften, die zwei der nachstehenden Grössen in zwei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren überschreiten: (i) Bilanzsumme von CHF 20 Mio., (ii) Umsatzerlös von CHF 40 Mio. und (iii) 250 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt.

6.2 Entwicklungspolitisches Engagement in der bilateralen Zusammenarbeit

Es gilt überdies zu bedenken, dass der Erlass von Transparenzvorschriften nur notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für eine nachhaltige Entwicklung der Entwicklungsländer ist. Es bedarf darüber hinaus des politischen Willens der Regierungen dieser Länder. Auch muss die Offenlegung von Zahlungen durch weitere Massnahmen auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen und der Rohstoffgovernance ergänzt werden. Hierzu gehören die Etablierung elektronischer Erfassungssysteme zur Aufbereitung der Daten, das Verfügbarmachen der Informationen für die Bevölkerung (einschliesslich der direkt von Unternehmenstätigkeiten Betroffenen), das Erreichen einer stärkeren Bürgerbeteiligung an den politischen Entscheidungsprozessen sowie die Verbesserung der Zusammenarbeit und des Monitorings der nationalen, regionalen und lokalen Regierungsebenen. Angesichts der schwierigen politischen und wirtschaftlichen Lage vieler ressourcenreicher Entwicklungsländer sind dies grosse Herausforderungen. Wie der Bundesrat in seinem Bericht vom 26. März 2014 *Grundlagenbericht Rohstoffe - Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen*⁵⁰ ausführt, sind auf beiden Ebenen bereits grössere Anstrengungen im Gange oder geplant. Diese Anstrengungen fügen sich nahtlos ein in die Überlegungen der OECD zum Thema Globale Partnerschaften für eine wirksame Entwicklungspolitik im Hinblick auf eine wirksame Besteuerung und vermehrten Mobilisierung von Steuerressourcen in Entwicklungsländern.

7. Empfehlung und weiteres Vorgehen

Wie auch in Empfehlung 2 des Grundlagenberichts Rohstoffe und der bundesrätlichen Antwort auf das Postulat 13.3365 «Mehr Transparenz im Schweizer Rohstoffsektor» ausgeführt, ist es sinnvoll, dass die Schweiz bei der Einführung von Regulierungen auf eine multilaterale Abstimmung achtet, damit für Schweizer Unternehmen keine nachteiligen Rahmenbedingungen im Vergleich zu anderen relevanten Standorten geschaffen werden. Demzufolge und angesichts der erwähnten Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten, sollte sich die Schweiz an bereits bestehenden Regelungen orientieren, namentlich an den EU-Richtlinien und/oder den US-Bestimmungen. Die EU-Richtlinien befinden sich bereits im Umsetzungsstadium. Das Transparenzregime in den USA wurde gerichtlich angefochten. Dessen gesetzliche Grundlage blieb davon unberührt, doch die Security and Exchange Commission (SEC) muss nun die Ausführungsbestimmungen bzw. deren Begründung überarbeiten. Daher ist es richtig, wenn sich eine schweizerische Regelung zunächst an bestehenden EU-Richtlinien ausrichtet.

Das EJPD beantragt dem Bundesrat, es in Zusammenarbeit mit dem EFD, dem EDA und dem WBF mit der Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage zu beauftragen. Eine geeignete Möglichkeit wäre die Revision des Aktienrechts, zu welcher noch vor Ende 2014 eine Vernehmlassungsvorlage durchgeführt wird. Die Regelung soll sich an den Transparenzbestimmungen der EU-Richtlinien orientieren. Von der Regelung erfasst werden sollen börsenkotierte und grosse, in der Rohstoffförderung tätige Unternehmen. Auf eine Ausdehnung auf den gesamten Rohstoffhandel inklusive Transaktionen zwischen privaten Unternehmen soll verzichtet werden. Ob Handelsaktivitäten mit staatlichen Stellen von den Transparenzbestimmungen erfasst werden sollen, kann derzeit noch nicht abschliessend beurteilt werden und hängt insbesondere von den weiteren Entwicklungen in der EU und in den USA ab. Auch wenn eine solche Erweiterung noch nicht aktuell ist, soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, das Schweizer Recht rasch und flexibel an neue Gegebenheiten anzupassen. Dies wäre insbesondere der Fall, wenn die EU und die USA eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Handelsaktivitäten mit staatlichen

⁵⁰ Vgl. <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=52429> (14.05.2014).

Stellen beschliessen sollten. Dem Bundesrat soll daher durch eine entsprechende Delegationsnorm die Möglichkeit eingeräumt werden, im Rahmen eines international abgestimmten Vorgehens den Anwendungsbereich der Transparenzbestimmungen zu erweitern. Indem die Verordnungskompetenz auf die Regelung des Rohstoffhandels mit staatlichen Stellen begrenzt wird, ist die Auswirkung überschaubar und materiell beschränkt.

Die Schweiz wird sich weiterhin in der EITI international sowie multilateral für einen globalen Standard im Bergbau- und Rohstoffsektor einsetzen, der für alle in der Rohstoffextraktion und im Handel tätigen Unternehmen möglichst dieselben, klar verständlichen Transparenzbestimmungen vorsieht. Schliesslich kann sich die Schweiz in der Entwicklungszusammenarbeit weiterhin für eine Verbesserung der Informationslage und Möglichkeiten des Monitorings stark machen.

Anhang

Gutachten des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung über Transparenzbestimmungen im Rohstoffsektor vom 31. Januar 2014 (Avis 13-205; Stand: 5. März 2014).