



Interpellation von Andreas Lustenberger
betreffend Lieferkettenverantwortung durch in Zug ansässige Rohstoffunternehmen und
deren Tochtergesellschaften wie etwa die BASF Metals GmbH
(Vorlage Nr. 2614.1 – 15152)

Antwort des Regierungsrats
vom 28. Juni 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Andreas Lustenberger reichte am 26. April 2016 eine Interpellation «betreffend Lieferkettenverantwortung durch in Zug ansässige Rohstoffunternehmen und deren Tochtergesellschaften wie etwa die BASF Metals GmbH» ein. Diese wurde am 12. Mai 2016 vom Kantonsrat dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

Der Regierungsrat beantwortet die gestellten Fragen wie folgt:

A. Einleitende Bemerkungen

Der Regierungsrat teilt die Bestürzung über den gewaltsamen Vorfall in Marikana Mitte August 2012 und ist der Meinung, dass Gewalt niemals ein Mittel zur Bewältigung von Arbeitskonflikten sein darf.

Der Umgang von international tätigen Unternehmen mit Menschenrechten und Umweltstandards war schon mehrfach Thema von Vorstössen im Kantonsrat, weshalb sich der Regierungsrat dazu schon mehrfach äusserte. Zu erwähnen gilt es insbesondere die Antworten des Regierungsrats zur Interpellation der Alternativen Grünen Fraktion betreffend Zuger Rohstoffmultis gegen Menschen- und Arbeitsrechte sowie Umweltschutz (Vorlage Nr. 2146.1 – 14071 und mündliche Antwort in der Kantonsratssitzung vom 31. Mai 2012) sowie zur Interpellation der SP-Fraktion betreffend Massnahmen gegen Missstände in der Rohstoffbranche (Vorlagen Nr. 2246.1 – 14321 und 2246.2 – 14447) einschliesslich deren Beratung in der Kantonsratssitzung vom 7. November 2013. Der Regierungsrat hat darin seine Haltung zur Corporate Social Responsibility (CSR, soziale Verantwortung der Unternehmen) dargelegt. Er erwartet von den international tätigen Unternehmen, namentlich auch im Rohstoffbereich, die Einhaltung der globalen Standards, die Beachtung der gesetzlichen Rahmenbedingungen – auch in den Produktionsländern, eine angepasste Transparenz und Kommunikation sowie die konstruktive und friedliche Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung. Diese Haltung bekräftigt der Regierungsrat nach wie vor.

Betreffend Aufgaben des Kantons hat der Regierungsrat darauf hingewiesen, dass die Zuständigkeit für Aussenpolitik und Wirtschaftsrecht beim Bund und nicht bei den Kantonen oder einem einzelnen Kanton liegt. Der Regierungsrat unterstützt die Empfehlungen im Grundlagenbericht Rohstoffe des Bundes vom 27. März 2013¹ und ist bereit, bei deren Umsetzung mitzuwirken, soweit dies im Rahmen der kantonalen Zuständigkeiten liegt. Schliesslich hat der Regierungsrat festgehalten, dass sich in unserer Wirtschaftsordnung die Zuständigkeit des Staats darauf beschränken, dafür zu sorgen, dass die Unternehmen bei ihrer Geschäftstätigkeit die Rechtsordnung einhalten. Er anerkannte gleichzeitig die Tatsache, dass der überwiegende Teil der Rohstoffgewinnung in Ländern mit schwierigen rechtsstaatlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stattfindet. Vor diesem Hintergrund

¹ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30133.pdf>

ist die internationale Staatengemeinschaft die richtige Handlungsplattform. Aufgrund der globalen Vernetzung genügen lokale oder kontinentale Standards nicht und sind wenig zielführend.

Gleichzeitig verweist der Regierungsrat auf Aktivitäten nicht regulatorischer Art von Seiten der Zuger Verwaltung, konkret die Anregung an die Branche, sich im Rahmen einer Organisation zu finden, um damit auch öffentlich als Branche ansprechbar zu sein, sowie sich an runden Tischen (eine Empfehlung des Grundlagenberichts Rohstoffe) zu beteiligen.

Der Bund hat neben dem Grundlagenbericht Rohstoffe generell seine Leitlinien und seinen Aktionsplan zur gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen (CSR) in einem 48-seitigen Dokument² definiert. Dabei geht es um die gesellschaftliche Verantwortung, welche ein breites Spektrum von Themen wie Arbeitsbedingungen (inkl. Gesundheitsschutz), Menschenrechte, Umweltschutz, Korruptionsprävention, fairer Wettbewerb, Verbraucherinteressen und Besteuerung umfasst.

B. Beantwortung der Fragen

1. *Der offizielle Schlussbericht der Marikana – Untersuchungskommission sieht Lonmin als Mitverantwortlich für den Tod von 34 Minenarbeitern. Was ist die Haltung des Regierungsrats, dass mit der BASF Metals GmbH der Hauptkunde dieser Mine im Kanton Zug eingetragen ist?*

3. *Wie gedenkt der Kanton Zug auf die Tatsache zu reagieren, dass ein Unternehmen im Handelsregister des Kantons eingetragen ist, welches sich zwar in seinen Unternehmensrichtlinien zur Einhaltung der Menschenrechte in der gesamten Lieferkette verpflichtet, im konkreten Fall aber nicht reagiert, auch wenn einer seiner Geschäftspartner eine durch einen offiziellen Untersuchungsbericht attestierte Mitverantwortung an der Ermordung von 34 Mitarbeitern trägt?*

Infolge des engen Zusammenhangs der Fragen 1 und 3 werden diese zusammen beantwortet.

Der tragische Vorfall in der Lonmin-Mine von Marikana/Südafrika vom August 2012 wurde durch einen durch die südafrikanische Regierung eingesetzten Untersuchungsausschuss unter Vorsitz von I.G. Farlam (chairperson) aufgearbeitet. Der 660-seitige Bericht datiert vom 31. März 2015 und firmiert als Farlam-Report³. Er ist eine detaillierte Aufarbeitung der Geschehnisse zwischen dem 11. und 16. August 2012. Der Regierungsrat erachtet diese sorgfältige Aufarbeitung der Geschehnisse vor Ort als wichtig. In seiner Analyse kommt der Bericht zum Schluss, dass das Handeln der südafrikanischen Polizeikräfte und der streikenden Minenarbeiter der Hauptgrund für die gewalttätigen Auseinandersetzungen war. Der Unternehmung Lonmin wird im Bericht vorgeworfen, nicht alles in ihrer Macht stehende getan zu haben, um die Tragödie zu verhindern und eine Mitverantwortung am Entstehen sozialer Spannungen innerhalb des Unternehmens zu haben (siehe Seite 556 und 557, Kapitel 26, Punkt 3 bis 6⁴). Die Unternehmung Lonmin hat die entsprechenden Untersuchungen begrüsst

² Positionspapier und Aktionsplan vom 1. April 2015:

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/38880.pdf>

³ Marikana Commission of Inquiry: report on matters of public, national and international concern arising out of the tragic incidents at the Lonmin mine in Marikana, in the North West Province to the president
<http://www.sahrc.org.za/home/21/files/marikana-report-1.pdf>

⁴ «3) Lonmin PLC did not use its best endeavours to resolve the disputes that arose between itself and the members of its work force who participated in the unprotected strike and between the strikers and those workers who did not participate in the strike. It also did not respond appropriately to the threat and outbreak of violence.

4) The Commission says this because it is of the view that Lonmin should in the special situation created by Impala's action in unilaterally raising the wages of its RDOs have negotiated with its RDOs and not initially sheltered behind the two year agreement and thereafter insisted it would only negotiate with NUM in which it knew the RDOs had no confidence.

5) Lonmin also failed to employ sufficient safeguards and measures to ensure the safety of its employees. In this regard it failed to provide its security staff with the armoured vehicles they needed for their protection despite being requested to do so. It also insisted that its employees who were not striking come to work despite the fact that it knew that it was not in a position to protect them from attacks by strikers.

und aktiv unterstützt. Sie anerkennt die entsprechende Verantwortung, nimmt Stellung zu den Analysen bzw. Vorwürfen im Farlam-Report und zeigt die Massnahmen auf, welche sie zugunsten betroffener Familien und der Arbeitnehmenden unternommen hat und welche weiteren Massnahmen zur Verbesserung der Situation getroffen wurden und noch werden.⁵

Die BASF als Kundin von Lonmin ihrerseits hat dazu im Frühjahr 2016 eine öffentliche Stellungnahme⁶ verfasst. Sie gibt ihre Bestürzung über den Vorfall in der Mine Ausdruck und hat eigenen Angaben zufolge den Farlam-Report zum Anlass genommen, Massnahmen zu treffen «um sicherzustellen, dass Lonmin den BASF-Verhaltenskodex für Lieferanten in vollem Umfang erfüllt und die Grundsätze bei den Menschenrechten, Arbeits- und Sozialstandards sowie beim Umweltschutz einhält». Aufgrund ihrer Analyse und einer Gesamtwürdigung stellt die BASF fest, dass sie die Geschäftsbeziehung zu Lonmin weiterführen und dabei dafür sorgen will, dass Lonmin die von BASF selber geforderten Standards einhält.

In Anlehnung an die schon bisher geäusserte Haltung und Antworten des Regierungsrats (vgl. einleitende Bemerkungen unter Ziffer A) hält der Regierungsrat fest, dass sich Gesellschaften in das Handelsregister des Kantons Zug eintragen lassen können, wenn die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind; diese Voraussetzungen werden durch das Bundesrecht definiert. Auch das Aussprechen von Wirtschafts- oder strafrechtlichen Sanktionen bei allfälligen Verletzungen internationaler oder staatsvertraglicher Standards sind im Bundesrecht bzw. dem entsprechenden internationalen Recht geregelt. Sollten dem Kanton Zug die Verletzung schweizerischer Wirtschafts- oder Strafrechtsnormen durch hier ansässige Unternehmen bekannt werden, was vorliegend nicht der Fall ist, so hat er – wie jede andere Person – die Möglichkeit einer Anzeige bei den zuständigen Untersuchungsbehörden.

Der Regierungsrat begrüsst, dass sich einzelne Branchen und Unternehmen für internationale Standards im Bereich CSR einsetzen. Gerade wegen der Schwierigkeit, via Verhandlungen zu internationalen Abkommen zu gelangen, sind die öffentliche Selbstverpflichtung und/oder das Mitwirken bei globalen Initiativen und Organisationen zwecks Einhaltung von Standards wichtig. Es ist nicht Sache des Regierungsrats als staatliche Behörde zu beurteilen, ob und wie die entsprechenden nicht-staatlichen Standards, wie nun vorliegend der Verhaltenskodex der BASF, verletzt sind. Der Kanton hätte auch keine Sanktionsmöglichkeiten im Falle einer Verletzung. Diese Beurteilung obliegt primär der Unternehmung selbst. So hat BASF in ihrer Stellungnahme richtigerweise selber das Verhalten der Lonmin vor dem Hintergrund dieses Verhaltenskodexes thematisiert. Im Übrigen erachtet der Regierungsrat die öffentliche Rechenschaftsablage über die Einhaltung solcher Standards als richtig. Da es bei den Regeln der CSR oft um den Umgang mit öffentlichen Gütern (Umwelt) oder grundlegenden international geltenden Rechten (Menschenrechte) geht, ist diese Transparenz wichtig. Ebenso ist es den gesellschaftlichen Kräften, wie Nichtregierungsorganisationen, Medien usw., überlassen, die entsprechenden Feststellungen zu beurteilen. Soweit unternehmenseigene bzw. von Branchen festgelegte Standards und Verhaltensregeln die staatlichen Normen übersteigen, kann nicht der Staat für deren Einhaltung besorgt sein.

6) Finally, it created an environment conducive to the creation of tension and labour unrest by failing to comply with the housing obligations undertaken by its two subsidiaries in the SLPs on the strength of which it obtained new order mining rights.»

⁵ Sustainable development report 2015: Farlam Commission of Inquiry Report - Lonmin's response to Judge Farlam's Report Findings http://sd-report.lonmin.com/2015/inquiry-report/#Farlam_commissions_findings_on_Lonmin

⁶ <https://www.basf.com/de/company/about-us/suppliers-and-partners/sustainability-in-procurement/ensuring-sustainability-in-the-supply-chain.html>

**2. Wie gross ist der finanzielle Wert des aus Südafrika in die Schweiz importierten Platins?
Wie hoch ist der Anteil, der über die BASF Metals GmbH gehandelt wird?**

Die Statistiken sind nur auf nationaler Ebene erfasst und werden von der Eidgenössischen Zollverwaltung EZV aufbereitet und publiziert⁷. Bemerkenswert ist der starke Rückgang des Werts des importierten Platins (vergleiche Tabelle).

CH-Import aus Südafrika	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gesamthandel*	1'653.1	761.9	1'354.4	1'936.3	1'728.1	2'175.2	2'182.8
Platin**	1'472.2	516.0	1'118.8	787.4	831.4	319.5	129.4

* Gesamthandel in 1000 Franken (Total 2): mit Gold in Barren und anderen Edelmetallen, Münzen, Edel- und Schmucksteinen sowie Kunstgegenständen und Antiquitäten

** Warentyp «Tarifnummer» 7110

Ein Rückgang zu verzeichnen ist auch bei der Menge an Platin, welche von 39 Tonnen (2009) auf 3,9 Tonnen (2015) zurückging.

Einzelbetriebliche Importdaten sind nicht verfügbar.

4. Wie gedenkt der Regierungsrat möglichen Reputationsschäden für den Kanton Zug, die durch das genannte Unternehmen, aber auch durch weitere international tätige Rohstoffunternehmen entstehen, zu begegnen und vorzubeugen?

Der Regierungsrat geht davon aus, dass ein allfälliger Reputationsschaden die öffentlich kritisierten Unternehmen selber trifft. Primär im Fokus stand im vorliegenden Fall im Jahr 2015 die BASF am Hauptsitz in Mannheim/Deutschland. Ausgehend von der Aktionärsversammlung, an welcher Bischof Jo Seoka den tragischen Vorfall thematisierte und Forderungen an die BASF stellte, gab es eine Welle von Medienberichten. Soweit ersichtlich, beschränkten sich diese auf die BASF Deutschland, somit auf die Unternehmung selbst. Weder das Land Baden-Württemberg noch Deutschland insgesamt kamen in Verruf. Es war in kritischen Berichten auch nie die Rede davon, dass der deutsche Staat irgendeine Mitverantwortung trage. Ein Reputationsschaden ist für Baden-Württemberg oder für Deutschland nicht ersichtlich. Analoges darf für die Schweiz oder für den Kanton Zug in Anspruch genommen werden, weshalb die Präsenz von BASF im Kanton Zug keinen Anlass gibt für besondere Massnahmen bezüglich Reputation.

Bezüglich der allgemeinen Haltung und Reputation des Kantons Zug ist dem Regierungsrat wichtig, zum wiederholten Mal (es gab diesbezüglich, wie erwähnt, schon mehrere parlamentarische Vorstösse) darauf hinzuweisen, dass er das Vorgehen des Bundes unterstützt. Dieser bringt sich aktiv ein, um im Rahmen völkerrechtlicher Bestrebungen Standards auf globaler Ebene zu formulieren und einzufordern. So nimmt der Regierungsrat etwa an den vom Bund organisierten Round Tables teil, an welchen sich Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der vier Kantone GE, TI, ZG und ZH, diverser NGO und der Rohstoffbranche zusammensetzen und die Herausforderungen diskutieren. Sodann wird auf die schon mehrfach geäusserten Erwartungen an die Branche verwiesen (vgl. einleitende Bemerkungen).

⁷ Unter «Basisversion» abrufbar: <https://www.swiss-impex.admin.ch/>

5. *Der vom Bund im März 2013 veröffentlichte «Grundlagenbericht Rohstoffe» empfiehlt unter anderem, dass sich die Schweiz für einheitliche internationale Transparenzvorschriften einsetzen soll. Diese Massnahme sollte mittels Vernehmlassungsvorlage geprüft werden. Was hält der Regierungsrat von internationalen Transparenzvorschriften und wurde er diesbezüglich seitens des Bundes kontaktiert?*

Wie erwähnt, unterstützt der Regierungsrat die Aufarbeitung im Rahmen des Grundlagenberichts Rohstoffe und die dort erwähnten Empfehlungen (siehe Link in Fussnote 1). Dieser Grundlagenbericht wurde schon in der Interpellation der SP-Fraktion betreffend Massnahmen gegen Missstände in der Rohstoffbranche (Vorlage Nr. 2246.1 – 14321) thematisiert und vom Regierungsrat am 10. September 2013 entsprechend beantwortet⁸. Das Anliegen der Transparenz ist auch in den Stossrichtungen des Positionspapiers des Bundes betreffend «Gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen» vom 1. April 2015⁹ enthalten.

In Empfehlung 3 des Grundlagenberichts Rohstoffe wird u.a. Transparenz im Bereich ausserbörslich gehandelter Derivate (OTC-Derivate) thematisiert. Das dort erwähnte neue Bundesgesetz über die Finanzmarktinfrastuktur und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel¹⁰ ist inzwischen beraten und ab 1. Januar 2016 in Kraft. Der Zuger Regierungsrat hat sich im Rahmen der Vernehmlassung 18. März 2014¹¹ positiv zu diesem Gesetz geäussert.

Gemäss Empfehlung 6 des Grundlagenberichts sollen die Initiativen der G20 zur Erhöhung der Transparenz über Preise und Volumen in den physischen Rohstoffmärkten in multilateralen Foren unterstützt werden. Sodann soll gemäss Empfehlung 7 die Schweiz ihr Engagement für die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) verstärken. Im Rahmen der gesamtheitlichen Unterstützung des bundesrätlichen Berichts unterstützt der Regierungsrat auch diese Aktivität des Bundes. Die Kantone sind hier aber nicht direkt involviert und sind deshalb auch nicht kontaktiert worden. Die Kantone sind nur in der Empfehlung 11 erwähnt, wonach der Bund die betroffenen Akteure (namentlich Betroffene Unternehmen, NGOs und Kantone) im Bereich CSR einbezieht.

An den entsprechend vom Bund einberufenen jährlichen Round Tables war der Kanton Zug (durch Vertreter der Volkswirtschaftsdirektion, in der Regel durch den Volkswirtschaftsdirektor selbst) immer vertreten. Aus diesen Gesprächen ist ein gegenseitiges Verständnis der Branche einerseits und der NGOs andererseits sowie der Wille, im Interesse von Resultaten in Produktionsländern vor Ort zusammenzuarbeiten, gewachsen. In Gesprächen mit Branchenvertretern wird sodann seitens der Volkswirtschaftsdirektion auf die Bedeutung der globalen EITI-Initiative verwiesen. Selber hat der Volkswirtschaftsdirektor am diesjährigen, von der Schweiz organisierten Treffen von EITI-Vorstandsmitgliedern in Bern teilgenommen, um die ideelle Unterstützung seitens des Kantons Zug zum Ausdruck zu bringen. Die Stärke dieser Initiative ist, dass der Standard gemeinsam von NGOs, Unternehmen und Regierungen entwickelt wird und dass nicht nur von den Unternehmen, sondern auch von den Staaten mehr Transparenz verlangt wird. Dieser Ansatz gewährleistet zudem gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle in einem Förderland tätigen Unternehmen. Dieser Grundsatz entspricht der Empfehlung 2 des Grundlagenberichts, wonach die Schweiz grundsätzlich multilaterale Standards im Rohstoffsektor umsetzen soll.

⁸ <https://kr-geschaefte.zug.ch/gast/geschaefte/497>

⁹ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/38880.pdf>

¹⁰ Finanzmarktinfrastukturgesetz FinfraG, SR 958.1

¹¹ <https://www.zg.ch/behoerden/regierungsrat/vernehmlassungen/bundesgesetz-ueber-die-finanzmarktinfrastuktur-finfrag/download/FinfraG.pdf/@download/file/FinfraG.pdf>

6. *Eine nationale Initiative (Konzernverantwortungsinitiative) verlangt, dass in der Schweiz niedergelassene Firmen den Schutz von Menschenrechten und der Umwelt verbindlich in sämtliche Geschäftsabläufe einbauen. Was für Chancen erkennt der Regierungsrat in dieser Initiative?*

Die Eidgenössische Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» (kurz Konzernverantwortlichkeitsinitiative)¹² wurde am 21. April 2015 gestartet. Die Sammelfrist endet am 21. Oktober 2016. Der Regierungsrat nimmt zu Initiativen, welche sich im Stadium der Unterschriftssammlung befinden und noch nicht eingereicht sind, keine Stellung. Auch zu einem späteren Zeitpunkt definiert der Regierungsrat nur ausnahmsweise eine offizielle Haltung zu Initiativen auf Bundesebene, so etwa im koordinierten Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen. Aus diesen Gründen unterlässt der Regierungsrat an dieser Stelle eine Beurteilung der Initiative.

C. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 28. Juni 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

210/mb

¹² Bundeskanzlei: <https://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis462.html>