
Universität St. Gallen –
Hochschule für Wirtschafts-,
Rechts- und Sozialwissenschaften sowie Internationale Beziehungen

Rohstoffproblematik

Regulierung oder freie Standards?



Gina Walser

Matr.-Nr.: 09615527

Katherine Eve Platzer

Matr.-Nr.: 08609455

Manuel Vogel

Matr.-Nr.: 08604456

Praxisprojekt in Entwicklungszusammenarbeit

Dr. Urs Heierli

03.06.2013

Executive Summary

Hintergrund

Diese Seminararbeit behandelt das Rohstoffgeschäft mit spezieller Berücksichtigung des Rohstoffhandels in der Schweiz. Mit einem Anteil von 25-30 Prozent des weltweiten Rohstoffhandels stellt sich für die Schweiz die Frage, wie sie in Zukunft den Regulierungsrahmen dieser Branche gestalten will; genügen multilaterale Regulierungen sowie freiwillige Standards und welche Rolle spielt die Schweiz in der internationalen Regulierungsdebatte? Aufgrund der internationalen Bemühungen der USA (Dodd-Frank-Act) und der EU (Accounting and Transparency Directives) ist es auch für die Schweiz von Bedeutung, sich mit diesen Fragen umfassend auseinanderzusetzen.

Rohstoffbericht des Bundesrates

Am 27. März 2013 publizierte der Bundesrat den Grundlagenbericht Rohstoffe, welcher 17 Empfehlungen zur Thematik des Rohstoffgeschäfts beinhaltet. Generell setzt der Bund weiterhin auf internationale Standards und freiwillige Massnahmen, weil eine nationale, sektorielle Regulierung nicht in Betracht gezogen wird.

Evaluation

Im Grundlagenbericht fehlen eine kohärente Strategie und eindeutige Handlungsempfehlungen zur Schweizerischen Rohstoffpolitik. Obwohl die Schweiz eine Vorreiterrolle einnehmen könnte, verharrt sie in einer abwartenden Position. Sie priorisiert wirtschaftliche Rahmenbedingungen höher als die Wahrnehmung ethischer Verantwortung.

Durch weitere Regulierungsmassnahmen könnten sich die Bedingungen für Rohstofffirmen in der Schweiz tendenziell verschlechtern, jedoch sprechen Umzugskosten, Verluste bei Kapitaltransferierungen und tiefe Kosten- oder Gewinnelastizität gegen einen Standortwechsel.

Die Schweiz befindet sich in einem Dilemma zwischen internationaler Verantwortungswahrnehmung und nationaler Wirtschaftsunterstützung. Obwohl die USA und die EU bereits ein neues Verantwortungsbewusstsein entwickelt haben, hat sich die Schweiz bei dem Trade-off von Reputationsrisiken und Abwanderungsrisiken klar für eine Priorisierung des Abwanderungsrisikos entschieden.

Fazit / Empfehlung

Die Autoren sind der Meinung, dass der Grundlagenbericht des Bundesrates zu vage bleibt und die kritischen Punkte zu wenig konkret thematisiert. Die Schweiz könnte als einer der weltweit bedeutendsten Handelsplätze von Rohstoffen Verantwortung wahrnehmen indem sie eine Vorreiterrolle in Regulierungs-Bemühungen übernimmt.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	II
Inhaltsverzeichnis	III
1 Einleitung und Abgrenzung	4
1.1 Dimension des Rohstoffgeschäfts.....	4
1.2 Forschungsmethode und gesetzter Fokus	6
1.3 Definitionen	8
2 Aktuelle Diskussion	9
2.1 Internationale Ebene	9
2.2 Schweiz.....	10
2.3 Grundlagenbericht Rohstoffe.....	11
3 Perspektive der Host-Countries	14
3.1 Korruptionsbekämpfung	15
3.1.1 Mehr Transparenz bei den Zahlungsflüssen.....	15
3.1.2 Mehr Transparenz bei den Rohstoffflüssen.....	16
3.1.3 Mehr Transparenz bei der Firmenstruktur.....	17
3.2 Einhaltung der Menschenrechte.....	18
3.2.1 Präventive Komponente	19
3.2.2 Unternehmenshaftung	20
3.3 Zwischenfazit.....	20
4 Evaluation der Empfehlungen: Perspektive der Schweiz	22
4.1 Bedeutung des Sektors für die Wirtschaft	22
4.2 Abwanderung.....	23
4.3 Reputation.....	26
5 Fazit und persönliche Reflexion: Vorschläge für eine Schweizer Rohstoffpolitik	28
6 Handlungsempfehlungen für das SECO	31
Literaturverzeichnis	33
Abbildungsverzeichnis	35
Anhang	36
Interview mit Oliver Classen (Mediensprecher von Erklärung von Bern).....	36
& Urs Rybi (Rohstoffexperte Erklärung von Bern) – Zürich, 15. März 2013	36
Interviewtranskript SwissAid, Lorenz Kummer, Rohstoff-Experte – Bern, 20. März 2013....	39
Interviewtranskript: Rohstoffvereinigung Zug Martin Fasser – Zug, 19. März 2013.....	43

1 Einleitung und Abgrenzung

Die verschwiegene Rohstoffbranche kommt in letzter Zeit immer mehr in Bedrängnis; so auch Länder wie die Schweiz, welche multinationalen Firmen günstige Rahmenbedingungen für ihre Geschäfte ermöglicht. Grundsätzlich stellt sich den nationalen Regierungen die Frage, welche Massnahmen ergriffen werden können und müssen, um die Geschäftspraktiken vieler multinationaler Rohstofffirmen transparenter zu machen und die Firmen strikter an internationale Normen und Richtlinien zu binden. Tragen staatliche und/oder internationale Regulierungsmassnahmen zur Behebung des Problems bei oder sind freiwillige Standards die eigentliche Lösung?

Mutlos und vage in den Schlussfolgerungen, gut in der Analyse: Experten rätseln und üben Kritik am Inhalt des Rohstoffberichts des Bundesrates, welcher am 27. März 2013 publiziert wurde (NZZ, 2013). Im Rahmen des Praxisprojekts in Entwicklungszusammenarbeit an der Universität St. Gallen geht diese Seminararbeit der Regulierungsthematik vertieft nach und versucht, mögliche Lösungsansätze für eine Schweizerische Rohstoffpolitik zu entwickeln.

In diesem einleitenden Kapitel werden zuerst die Dimension des Rohstoffgeschäfts und die Problematik des Ressourcenfluchs kurz behandelt, bevor die Forschungsmethode und der gesetzte Fokus beschrieben wird. Schliesslich werden einige für den Rohstoffsektor wichtige Begriffe definiert.

1.1 Dimension des Rohstoffgeschäfts

Es wird geschätzt, dass circa 3.5 Milliarden Menschen in ressourcenreichen Ländern wohnen, welche Öl, Gas, Mineralien und weitere Bodenschätze besitzen. In vielen Ländern hat sich dieser Ressourcenreichtum aber mehr zu einem Ressourcenfluch entwickelt. Gemäss Stockmann, Menzel & Nuscheler (2010, S. 226) beruhen die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Fehlentwicklungen in den auf dem Rohstoffexport basierenden Rentenökonomien aber auf einem klaren Muster. Die Kluft zwischen Arm und Reich ist erstens gewachsen und wird zweitens immer grösser. An Investitionsentscheiden im Rohstoffsektor ist die Bevölkerung nie beteiligt und die Profiteure der Bodenschätze sind nicht die Bürger selbst. Weiter zeigt sich die Korruption als Systemelement der Rentenökonomie. Die fehlende Transparenz bei der Vergabe von Lizenzen und der Verteilung der Gewinne manifestiert sich in dubiosen Geschäftspraktiken. Die Förderung des Abbaus nimmt zudem selten Rücksicht auf ökologische Belange. Die Ausbeutung der Rohstoffe entfacht immer wieder innerstaatliche Konflikte. Letztlich konzentriert sich die Wirtschafts- und Entwicklungspolitik der Rentenökonomien ausschliesslich auf die Rohstoffindustrie, wobei andere Wirtschaftszweige wie die Landwirtschaft vernachlässigt werden. Da die Rohstoffe in diesen Ländern aber meistens nicht weiterverarbeitet werden, fehlen Impulse für eine weitergehende Entwicklung der Wirtschaft und die Schaffung neuer Arbeitsplätze (Stockmann et al., 2010, S. 226-227).

Gemäss Deutsche Welle (2013) macht genau diese Konzentration auf Rohstoffe in Afrika die Wirtschaftssysteme anfällig und verwundbar. Dies aufgrund der Abhängigkeit vom Weltmarkt, der Preis- und Nachfrageschwankungen, Korruption, Konflikte der Einnahmeverteilung sowie Umweltschäden – alles Folgen des Ressourcenreichtums. Untenstehend eine Grafik aus dem UNCTAD Handbook of Statistics, welche die wichtigsten Rohstoff-Exporteure in Afrika beleuchtet.

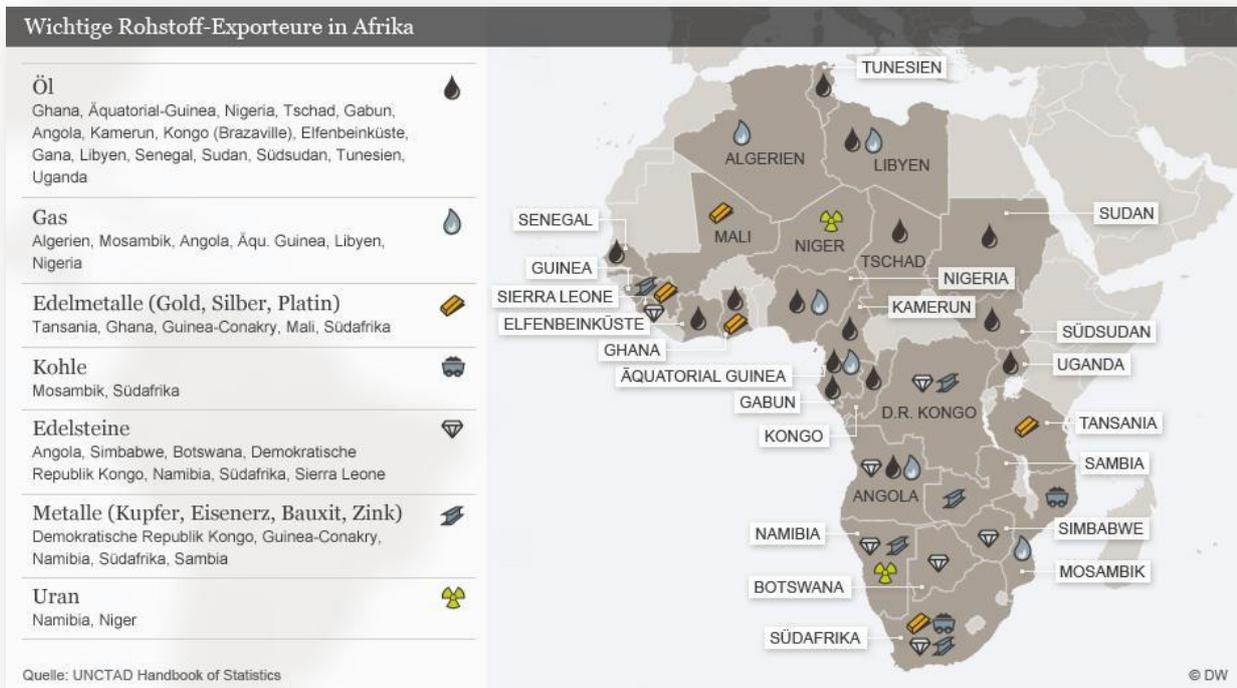


Abbildung 1: Wichtige Rohstoff-Exporteure in Afrika (Quelle: DW, 2013)

Die eigentlichen Profiteure des Rohstoffgeschäfts sind nicht nur multinationale Abbaukonzerne und Regierungsmitglieder von Entwicklungsländern, sondern auch Rohstoffhändler. So meldete beispielsweise der Schweizer Rohstoffhändler Glencore im Monat März 2013 zwar einen Gewinnrückgang für das Jahr 2012, der Reingewinn betrug aber immer noch 1 Milliarde Dollar (4.05 Milliarden Dollar im Vorjahr) (cashTV, 2013).

Die Wertschöpfungskette des Rohstoffgeschäfts umfasst vielfältige und komplexe Zusammenhänge. Wird Abbildung 2 betrachtet, ist ein Trend zu einer vertikalen Integration von Rohstoffunternehmen erkennbar. Dies bedeutet, dass sich Rohstoffabbauunternehmen mit Rohstoffhändlern vereinen, um die ganze Palette der Wertschöpfungskette abzudecken. Typisches Beispiel ist die Fusion von Glencore und Xstrata, welche nun den weltgrössten Rohstoffkonzern vom Abbau über den Handel bis zur Lagerung und Transport bilden. Glencore und Xstrata einigten sich über die Fusion im Februar 2012 und der Jahresumsatz des Giganten beträgt nun circa 200 Milliarden Dollar (NZZ, 2013).

Vertikale Integration in der Rohstoffbranche:

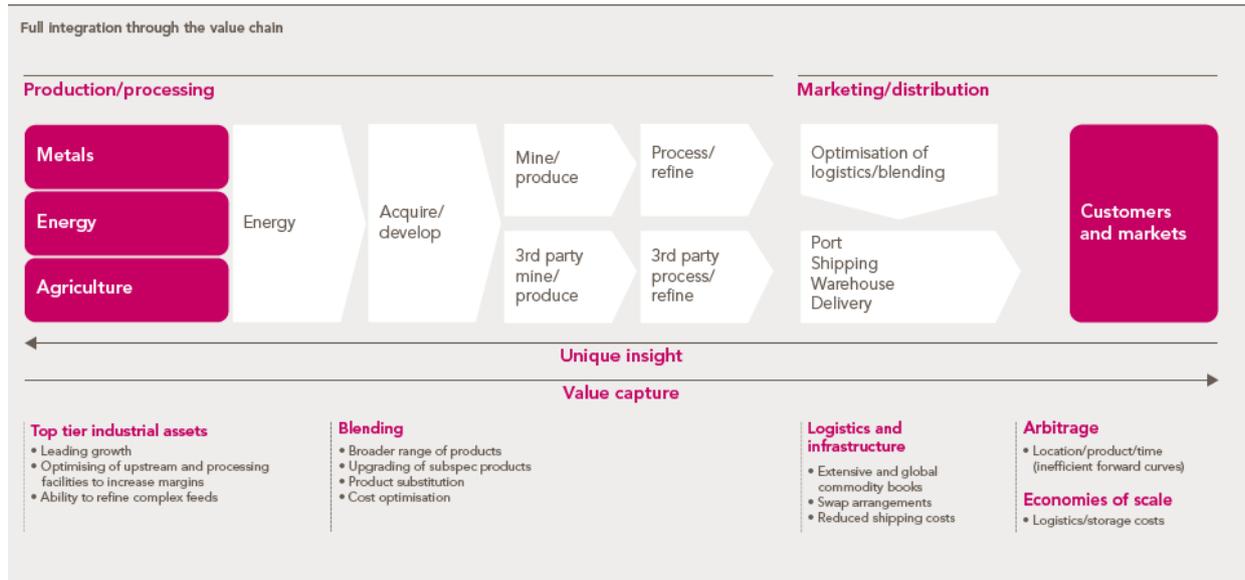


Abbildung 2: Vertikale Integration entlang der Wertschöpfungskette (Xstrata, 2013)

In der Schweiz werden schätzungsweise 25-30 Prozent des weltweiten Rohstoffhandels getätigt. Physisch gelangen die Rohstoffe meistens nie auf Schweizer Boden. Somit stellt sich die Frage, welche Verantwortung die Schweiz mit dieser immensen Grösse des Rohstoffhandels übernehmen kann und soll?

In dieser Arbeit soll vor allem auch im Hinblick auf den vom Bund publizierten Grundlagenbericht über Rohstoffe eine kritische Evaluation stattfinden. So soll beurteilt werden, *welche Implikationen der Bericht für die Schweizer Rohstoffpolitik* hat. Die Empfehlungen des Bundes werden aus der Perspektive der Home- sowie Host-countries beleuchtet.

1.2 Forschungsmethode und gesetzter Fokus

Die Arbeit soll mithilfe von Literatur, Zeitungsartikeln, dem Rohstoffbericht des Bundes, drei Experteninterviews sowie einer Standortbestimmung mit Verantwortlichen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) in Bern die Beantwortung auf die gestellte Forschungsfrage finden.

Als Teil des Praxisprojekts haben die Autoren mit SwissAid, der Erklärung von Bern (EvB) sowie der Rohstoffvereinigung Zug Experteninterviews durchgeführt. Die Resultate sind in transkribierter Form im Anhang beigefügt. Weiter hat die Gruppe in Bern eine Präsentation vor einem Rohstoffexperten des SECO abgehalten, um im Rahmen der anschliessenden Diskussion eine Standortbestimmung durchführen zu können. Die Informationen dieser verschiedenen Akteure, welche aktive und praktische Erfahrung im Rohstoffgeschäft besitzen, sind in dieser Arbeit integriert. Weitere für diese Arbeit vorgesehene Interviews (z.B. mit der GTSA, UBS) wurden leider von den angefragten Firmen abgelehnt.

Die Seminararbeit ist wie folgt gegliedert: Nach der Einleitung wird in Kapitel 2 die aktuelle Diskussion sowohl auf internationaler Ebene als auch in der Schweiz erarbeitet, wobei der Grundlagenbericht des Bundesrates genauer vorgestellt wird. Anschliessend wird in Kapitel 3 die Perspektive der Host-countries beleuchtet, welche auch konkrete Forderungen von Nichtregierungsorganisationen (NGO) enthalten. Es wird detaillierter auf die Korruptionsbekämpfung und die Einhaltung der Menschenrechte eingegangen. Hierbei soll untersucht werden, inwiefern die Schweiz diesen Forderungen nachkommt.

Kapitel 4 dient dazu, mithilfe der drei ausgewählten Bereiche „Bedeutung des Sektors für die Wirtschaft“, „Abwanderung“ und „Reputation“ die Perspektive des Home-Country Schweiz in Bezug auf die Empfehlungen im Grundlagenbericht zu evaluieren. Kapitel 5 besteht aus einem Fazit sowie einer persönlichen Reflexion im Zusammenhang mit Vorschlägen für eine Schweizerische Rohstoffpolitik. Zuletzt folgen 4 Handlungsempfehlungen für das SECO.

Untenstehend wird die Forschungsweise und der Aufbau der Arbeit grafisch dargestellt.

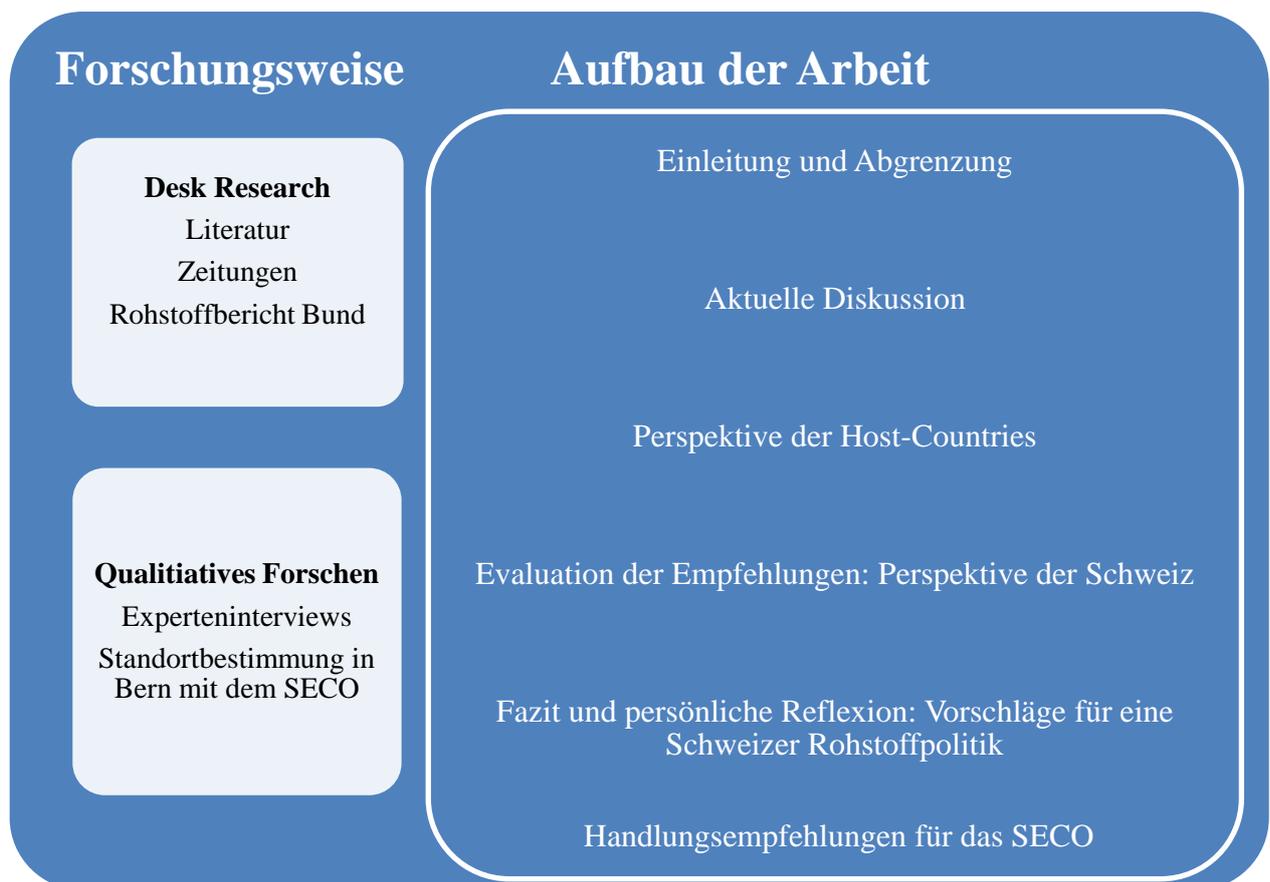


Abbildung 3: Ablauf Arbeit (Eigene Darstellung)

1.3 Definitionen

In dieser Arbeit werden oft die Begriffe Home-Country und Host-Country benutzt. Gemäss Interview mit EvB ist diese Unterscheidung von grundlegender Bedeutung und wird auch nachfolgend wie definiert in der Arbeit gebraucht.

Home-Country:

Heimatland der rohstofffördernden- oder handelnden Firma (z.B. Glencore, also Schweiz)

Host-Country:

Das Gastland, wo die Rohstoffe abgebaut oder gefördert werden (z.B. Sambia, Nigeria)

Weiter bedarf der Begriff **Rohstoffunternehmen** an Erklärung:

Rohstoffunternehmen können, wie es die vertikale Integration (vgl. S. 6) impliziert, in verschiedenen Formen existieren. Neben reinen Förderunternehmen gibt es auch reine Rohstoffhändler. Gemäss Rohstoffbericht des Bundes (2013, S. 2) sollte der Rohstoffhandel und die Rohstoffförderung differenziert betrachtet werden, obwohl verschiedene Unternehmen in beiden Sparten operieren. Der Bericht verlangt in diesem Zusammenhang die erforderliche Differenziertheit, wobei eine klare Erklärung dazu fehlt. Im Folgenden werden Rohstoffunternehmen, wenn möglich, differenziert betrachtet. Die Schweiz ist vor allem im Rohstoffhandel weltweit führend, der Trend zur vertikalen Integration ist aber ein globales Phänomen (Kummer, Interview, 20.03.2013).

Interview-Partner für diese Seminararbeit:



SWISSAID 
Ihr mutiges Hilfswerk.

 **EvB**
Erklärung von Bern
Dichiarazione di Berna
Déclaration de Berne

2 Aktuelle Diskussion

In diesem Teil der Arbeit wird der Fokus auf die derzeit stattfindende aktuelle Diskussion verlagert. Es wird auf die Bemühungen der USA und der Europäischen Union (EU) und der internationalen Transparenz-Initiative der Rohstoffwirtschaft (EITI) im Hinblick auf eine stärker regulierte Rohstoffbranche hingewiesen.

In diesem Zusammenhang wird anschliessend die Schweiz als bedeutender Rohstoffhandelsstandort beleuchtet, um dann die Hauptaussagen des Grundlagenberichts Rohstoffe (Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat) vom 27. März 2013 zusammen zu fassen.

2.1 Internationale Ebene

Durch eine gute Regierungsführung, oder die sogenannte Good Governance, kann eine nachhaltige Entwicklung frei von Korruption die Lebensbedingungen in Bezug auf die Rohstoffbranche beträchtlich gesteigert werden. Generell wird angenommen, dass grössere Transparenz im Rohstoffsektor zu anhaltender und effektiver Entwicklung führen wird (EY 1, 2011). Im Zusammenhang mit der Offenlegung von Zahlungen an Regierungen sind die drei folgenden wichtigen Bewegungen zu erwähnen:

Die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) hat sich auf Reporting-Standards konzentriert. Im Sinne einer transnational organisierten Multistakeholder-Initiative beteiligen sich Unternehmen, Regierungen sowie NGOs um Korruptionspraktiken zu minimieren. Die EITI publiziert in dieser Hinsicht auf ihrer Webseite Länder, welche Zahlungsflüsse entweder bereits offenlegen, die Offenlegung anvisieren oder angekündigt haben. Die EITI hat zum Ziel, dass öffentliche Haushalte von den Geldern profitieren können. Mit der EITI existiert eine Art freiwillige Regulierung, welche auf Zahlungsflüsse fokussiert ist. Zwar hat die EITI auch jetzt noch zu wenig bindende Sanktionsmöglichkeiten, sie hat aber im Rohstoffsektor eine wichtige Türöffnerfunktion für die Auseinandersetzung dieser Thematik ermöglicht, welche noch vor 10 Jahren unvorstellbar gewesen wäre. (Anmerkung: Grossbritannien will als zweites westliches Land die EITI-Richtlinien umsetzen, welches auch eine Signalwirkung für andere Länder auslösen könnte. (NZZ, 23.05.2013)).

Weiter haben sich in den USA durch den Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Dodd-Frank-Act) die Bedingungen für den Rohstoffsektor verschärft. Von Rohstoffabbauunternehmen wird die Offenlegung von Zahlungen an Regierungen verlangt.

In der EU haben sich der EU-Ministerrat, die EU-Kommission und das EU-Parlament am 09. April 2013, trotz massivem Druck der gesamten Rohstoffbranche, auf eine gemeinsame Position geeinigt. Insbesondere sind die Transparenzregeln ein Lichtblick im Hinblick auf die vielfach undurchsichtigen Zahlungsflüsse zwischen einzelnen Rohstofffirmen und den Entwicklungsländern. Die informellen

Verhandlungen zur Revision der Accounting Directive and Transparency Directives sind formell noch vom Europäischen Parlament im Juni zu verabschieden. (GlobalWitness, 2013).

Gemäss SwissAid (2013) hat sich die EU auf folgende Massnahmen geeinigt:

- Die EU verlangt nebst der länderspezifischen Offenlegung der Zahlungen auch die projektbasierte Aufschlüsselung. Insbesondere liefert die EU eine klare Definition hinsichtlich Projektentscheids.
- Die EU legt den Schwellenwert für offenzulegende Zahlungen bei 100'000 Euro fest.
- Die EU gestattet keine Ausnahmen in Bezug auf die Rohstoffförderung in einzelnen Ländern.

Das BMJ (Bundesministerium für Justiz, 2013) beschreibt den gefundenen Kompromiss wie folgt: die Offenlegung wird in der Rohstoffbranche zur Herstellung von Transparenz führen, die Korruptionsbekämpfung unterstützen und die gute Regierungsführung fördern. Insbesondere erweitert die internationale Offenlegung vor allem Finanzinformationen an staatliche Stellen. Weiter wird auf diese Weise ein „level-playing-field“ ermöglicht, europäische wie auch US-amerikanische Firmen werden unter dem gleichen Regelwerk operieren und miteinander im Wettbewerb stehen.

Europäischen Rohstoffunternehmen werden unter anderem durch das „country-by-country Reporting“ höhere Transparenzrichtlinien auferlegt, womit den Bürgern von ressourcenreichen Ländern geholfen wird, von Zahlungen an staatliche Stellen zu profitieren (eu2013.ie, 2013).

2.2 Schweiz

Die Diskussionen rund um den Rohstoffsektor haben in den letzten 3-5 Jahren auch in der Schweiz entsprechende Ausmasse angenommen. Bemühungen von NGOs sowie die Berichterstattung in den Medien über Missstände von Geschäftspraktiken in Entwicklungsländer haben das Bewusstsein der Schweizer Bevölkerung auch hinsichtlich der anhin wenig bekannten Dimension des Rohstoffsektors im eigenen Land gefördert. Insbesondere sind die Firmen Glencore und Xstrata vielen Schweizer Bürgern heutzutage ein Begriff, nicht zuletzt auch durch das mediale Aufzeigen deren obskuren und undurchsichtigen Abbaupraktiken in Entwicklungsländern.

Die Schweiz ist als traditioneller und weltweit bedeutender Handelsplatz für Rohstoffe in der Wertschöpfungskette prominent vertreten. Aufgrund des zunehmenden, öffentlichen Interesses an der Rohstoffbranche hat die Diskussion auch den Weg ins Schweizerische Parlament gefunden, wo einige Vorstösse zu diesem Thema eingereicht wurden. Im Frühjahr 2012 hat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) und Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) den Bundesrat dazu aufgefordert, unter Einbezug aller betroffenen Departemente, einen Grundlagenbericht zur Rohstoffproblematik mit den damit verbundenen Herausforderungen und Empfehlungen zusammenzutragen. Dieser Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat

wurde am 27. März 2013 veröffentlicht. Nachfolgende werden die zusammenfassenden Aussagen des Berichts werden behandelt.

2.3 Grundlagenbericht Rohstoffe

Der Grundlagenbericht beinhaltet 17 Empfehlungen. Diese Empfehlungen sind in die Sparten Standortattraktivität, Transparenz, Unternehmensverantwortung und Verantwortung des Staates, Entwicklungspolitik, Doppelbesteuerungsabkommen und Verrechnungspreise, Reputationsrisiken sowie Dialog mit bundesexternen Akteuren und interdepartementale Plattform gegliedert. Anschliessend werden die Schlussfolgerungen des Berichts kurz vorgestellt. (Anmerkung: Alle Informationen dieses Unterkapitels stammen aus dem Grundlagenbericht Rohstoffe).

Standortattraktivität: 1 & 2

Die Schaffung attraktiver und verlässlicher politischer, ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen soll dem gesamten Wirtschaftsstandort und dem Rohstoffsektor helfen. Der bedeutende Standort Schweiz als wettbewerbsfähiger, transparenter und sozial verantwortlicher Handelsplatz soll gewahrt werden. Multilaterale Standards im Rohstoffsektor sollen umgesetzt werden, sofern sie keine nachteiligen Rahmenbedingungen im Vergleich zu anderen Standorten bedingen.

Transparenz: 3-9

Allfälliger Handlungsbedarf im Hinblick auf die Regulierung und Überwachung von Rohstoffderivaten soll das EFD mit der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) analysieren. Schweizer Rohstoffunternehmen sollen keine wirtschaftlichen Nachteile gegenüber jenen in der EU und den USA auferlegt werden. Massnahmen zur weiteren Stärkung des Dispositivs zur Geldwäschereibekämpfung werden vorgeschlagen. Möglichkeiten zur Eindämmung von Steuervermeidung sollen aktiv unterstützt und geprüft werden. Die Initiativen der G20 zur Erhöhung der Transparenz über Preise und Volumen in den physischen Rohstoffmärkten sind zu unterstützen. Das Engagement hinsichtlich EITI soll verstärkt werden. Die Schweiz soll sich für einen globalen Standard für Transparenzvorschriften einsetzen und die Auswirkungen der Einführung von Transparenzvorschriften in den USA und der EU abklären und überprüfen. Multilaterale Initiativen zur Erhöhung von Produkteflüssen sollen weiterhin unterstützt und umgesetzt werden.

Unternehmensverantwortung und Verantwortung des Staates: 10-12

Das Engagement hinsichtlich verantwortungsvolle Unternehmensführung soll weitergeführt werden, sowohl im Bereich des Rohstoffabbaus als auch des Rohstoffhandels. Eine Arbeitsgruppe wird Vorschläge für Standards im Bereich Corporate Social Responsibility (CSR) für den Rohstoffhandel erarbeiten. Es soll geprüft werden, ob Handlungsbedarf im Lichte des internationalen Umfelds besteht (Sorgfaltspflicht).

Entwicklungspolitik: 13

Das bisherige bilaterale und globale Engagement soll weitergeführt und gezielt vertieft werden.

Doppelbesteuerungsabkommen und Verrechnungspreise: 14

Bei Vorliegen wirtschaftlicher Interessen sollen Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) bevorzugt werden. DBAs und Steuerinformationsabkommen (TIEA) mit Schwellen- und Entwicklungsländern haben nur ihre volle Wirkung, wenn im Partnerland staatliche Kapazitäten bestehen.

Reputationsrisiken: 15

Die Debatte im In- und Ausland soll weiter verfolgt werden, um Risiken für die Reputation oder den Standort Schweiz frühzeitig zu erkennen.

Dialog mit bundesexternen Akteuren und interdepartementale Plattform: 16 & 17

Die Kontakte und Beziehungen mit Kantonen, der Rohstoffbranche und NGOs sollen durch die Departemente weitergeführt werden, um Chancen, Risiken sowie gemeinsame Lösungsansätze zu diskutieren. Die interdepartementale Plattform Rohstoffe soll weiter bestehen um den Informationsfluss sicherzustellen und die Berichterstattung aufrecht zu erhalten.

Schlussfolgerungen

Der Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat hält vor allem fest, dass die Schweiz viel zur Gewährleistung eines integren und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandorts, *einschliesslich des Rohstoffhandelsplatzes*, unternimmt. Da die Schweiz normalerweise keine sektorielle Wirtschaftspolitik betreibt, erfolgt diese Strategie mittels genereller Rahmenbedingungen für Unternehmen. Die steigende Bedeutung des Rohstoffhandelsplatzes Schweiz wird allgemein anerkannt, wie auch das grosse volkswirtschaftliche und finanzpolitische Gewicht des Sektors für die Schweiz. Der Bericht geht von 500 Unternehmen mit rund 10'000 Mitarbeitern aus, wobei dies Gegenstand von Schätzungen sind (das Rohstoffhandelsgeschäft umfasst neben dem Handel auch das Frachtgeschäft, die Handelsfinanzierung und die Inspektion und Warenprüfung). Zum Schweizer BIP trägt der Rohstoffcluster 3.5% bei.

Stabile und vorhersagbare politische, ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen sind ein wichtiger Grund für die Niederlassung von Rohstoffhandelsfirmen in der Schweiz. Wichtiges Element im internationalen Standortwettbewerb ist zudem die Höhe des anwendbaren Steuersatzes und die Ausgestaltung des Steuerregimes. Der Dialog mit der EU im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III soll die Akzeptanz des Schweizer Steuersystems erhöht werden.

Neben der langen Tradition, gut ausgebildeten Arbeitskräfte, der optimalen Zeitzone (für den Handel an verschiedenen Börsen) und der hohen Lebensqualität als wichtige Standortfaktoren geht der Bericht vor allem auch auf das hoch entwickelte und stabile Finanzsystem ein. Für Rohstoffhändler ist es von grosser Bedeutung, zur Absicherung von Risiken sowie der Handelsfinanzierung, auf einen

leistungsfähigen Finanzsektor zurückgreifen zu können. In diesem Zusammenhang ist der Rohstoffhandel auch für Finanzdienstleister eine Diversifizierungsmöglichkeit.

Herausforderungen sieht der Bericht vor allem im starken internationalen Wettbewerb (Singapur, Dubai, China, USA, Grossbritannien und Niederlanden). Obwohl Abwanderungstendenzen zurzeit noch nicht auszumachen sind, positionieren sich die aufstrebenden Standorte vor allem attraktiv im Bereich Besteuerung. Hier empfiehlt es sich, einen konkurrenzfähigen Rahmen bereitzustellen.

Im Bereich Transparenz soll sich die Schweiz in den relevanten Gremien aktiv einbringen. Von den Unternehmen selbst erwartet der Bundesrat verantwortungsvolles Handeln. Gleiches gilt für die Geldwäschereibekämpfung sowie die Finanzflüsse zwischen rohstofffördernden Unternehmen und staatlichen Stellen (EITI).

Abschliessend ist zu erwähnen, dass der Bundesrat die 17 Empfehlungen gutgeheissen hat.

3 Perspektive der Host-Countries

Bei der Rohstoffproblematik gibt es gemäss Oliver Classen, Mediensprecher der Erklärung von Bern, vier Akteure: die Unternehmen selbst, die Host-Countries sowie deren Bevölkerung und die Home-Countries (Interview, 15.03.2013). Aufgrund der zunehmenden internationalen Brisanz sowie der Mobilisierungsbemühungen der Schweizer Bevölkerung durch NGOs, wie beispielsweise durch die Veröffentlichung des Buches ‘‘Rohstoff – Das gefährlichste Geschäft der Schweiz‘‘ im Jahr 2011 oder der Kampagne ‘‘Recht ohne Grenzen‘‘, werden hier zwei weitere Akteure aufgelistet; die internationale Gemeinschaft und die Zivilbevölkerung der Home-Countries.

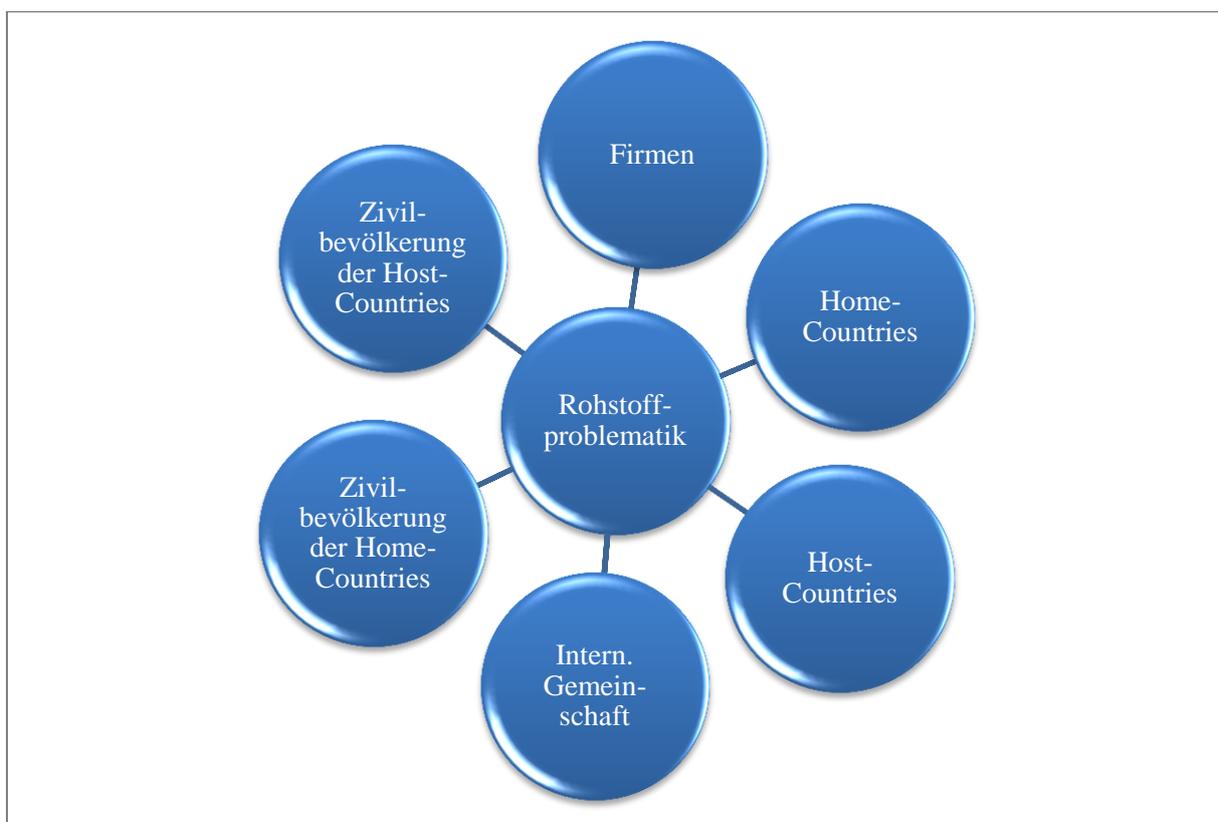


Abbildung 4: Akteure in der Rohstoffproblematik (Eigene Darstellung)

Die Entwicklung in den letzten Jahren hat gezeigt, dass sich die internationale Gemeinschaft sowie die Zivilbevölkerung immer mehr mit der Rohstoffproblematik auseinandersetzen. Somit hat der Diskurs über allfällige Rohstoffregulierungen auch in der Schweiz an Bedeutung gewonnen. Regulierungen, die durch das Zusammenwirken dieser sechs Akteure zustande kommen, haben entweder die Form von freiwilligen Standards oder von bindenden Massnahmen. Sie sind entweder an die Unternehmen gerichtet oder an die Host-Countries. Regulierungen, die die Home-Countries direkt adressieren, gibt es eher selten.

Die Regulierungsbemühungen seitens der Schweiz sollen in diesem Kapitel anhand ihrer Effektivität, tatsächliche Probleme in den Entwicklungsländern zu bekämpfen, beurteilt werden. Damit rücken die

rohstoffreichen Länder und deren Bedürfnisse in den Fokus. Um eine Massnahme als effektiv beurteilen zu können, muss sie neben freiwilligen Standards auch bindende Regeln definieren (Kummer, Interview, 20.03.2013). Ein weiteres wichtiges Element ist die Inklusion der Home-Countries. Nicht nur Unternehmen und Host-Countries sollen durch Regulierungen verpflichtet werden, die Home-Countries müssen ihren Einflussbereich zur Umsetzung von Standards sicherstellen (Rybi, Interview, 15.03.2013). Freiwillige und bindende Regulierungen sowie Massnahmen, welche die Unternehmen, Host- und Home-Countries in die Pflicht nehmen, müssen sich gegenseitig ergänzen.

3.1 Korruptionsbekämpfung

Einer der beiden Fokuspunkte der Schweizer NGOs, die Situation in den Host-Countries zu verbessern, stellt die Korruptionsbekämpfung beim Rohstoffabbau und -handel dar. Um dies zu erreichen, muss gemäss Rybi - Rohstoffexperte von Erklärung von Bern - mehr Transparenz in den Handel der Rohstoffe gebracht werden. Mehr Transparenz bedeutet die Offenlegung von Zahlungs- und Rohstoffflüssen sowie der Firmenstruktur und deren Eigentumsverhältnissen (Interview, 15.03.2013).

3.1.1 Mehr Transparenz bei den Zahlungsflüssen

Mehr Transparenz bei den Zahlungsflüssen ist eines der Hauptziele im Bereich der Rohstoffregulierung der beiden Vorstösse aus den USA und der EU. Sektion 1504 des Dodd-Frank-Acts behandelt die Zahlungstransparenz: Alle Rohstoffunternehmen, die in den USA gelistet sind, müssen Zahlungen, welche sie an Regierungen tätigen, offenlegen. Dabei werden alle Zahlungen erfasst, welche aus der Firmenkasse stammen und danach bei der entsprechenden Regierungskasse eingehen (Dodd-Frank-Act, 2010, S. 845). Die EU-Direktive verlangt ebenfalls eine derartige Offenlegung. Der Unterschied ist jedoch, dass diese Regulierungen nicht nur für börsenkotierte sondern auch für alle privaten Unternehmen Gültigkeit haben. Eine weitere Besonderheit besteht darin, dass die EU-Direktiven nur die Rohstoffförderungsfirmen direkt adressiert, Zahlungsflüsse im Zusammenhang mit dem Rohstoffhandel nicht berücksichtigt (Rybi, Interview, 15.03.2013). Der Hauptfokus der Zahlungstransparenz des Dodd-Frank-Acts liegt auch auf der Förderung.

Von den Schweizer NGOs wird gefordert, dass auch die Schweiz solche Regulierungsbemühungen unternimmt. Dabei müssten zwei Besonderheiten der Schweiz berücksichtigt werden: Einerseits der hohe Stellenwert der Schweiz als Rohstoffhandelsplatz und andererseits die Vielzahl der angemeldeten privaten Rohstoffunternehmen¹. Regulierungen sollten dementsprechend nicht nur für Förderfirmen, sondern auch für Handelsunternehmen gelten. Ausserdem sollten private Rohstofffirmen im gleichen Masse wie börsenkotierte Firmen zur Offenlegung verpflichtet werden.

¹ Während in den USA 80% der Rohstoffunternehmen börsenkotiert sind, sind viele Handelshäuser in der Schweiz in privaten Händen (Rybi, Interview, 15.03.2013).

Der Grundlagenbericht des Bundes vom März 2013 hat dem Thema der Transparenz ein ganzes Kapitel gewidmet und somit deren Relevanz anerkannt. Er schlägt ein verstärktes Engagement für Globalstandards zur Erreichung einer grösseren Transparenz der Finanzflüsse vor. Internationale Richtlinien sind ein wesentliches Instrument um erhöhte Transparenz in die Rohstoffbranche zu bringen. Gemäss Rybi können sie für nationale Regulierungen wegbereitend sein (Interview, 15.03.2013). Jedoch verbleiben dabei reine Handelsfirmen, börsenkotiert oder nicht, ausserhalb des Schweizer Blickwinkels. Die Empfehlung, Reformvorschläge der EITI zu unterstützen, ist allerdings interessant. Diese könnten zur Folge haben, dass auch die Finanzflüsse an Handelsunternehmen offenzulegen sind. Die Offenlegungspflicht liegt jedoch nach wie vor ausschliesslich bei den Regierungen der Host-Countries. Bis heute sind 37 Länder der EITI beigetreten, 17 Staaten erfüllen die Transparenzkriterien jedoch nicht. Somit erfassen die EITI-Richtlinien nur einen beschränkten Teil des weltweiten finanziellen Handelsvolumens. Falls ein Land die Anforderungen nicht erfüllt, aber beträchtlichen Fortschritt in die richtige Richtung erzielen konnte, behält das Land seinen Status als Kandidat. Falls keine Fortschritte gemacht werden, kann die EITI den Kandidaten-Status aufheben (EITI, ohne Datum). Wie bei vielen internationalen Richtlinien sind konkrete Sanktionsmassnahmen nicht vorgesehen. Würde nun die Schweiz Transparenzvorschriften nicht nur international, sondern auch national fördern, hätte dies zwei Vorteile: Erstens würde ein sehr grosses Handelsvolumen erfasst werden² und zweitens würden die Vorschriften viel eher umgesetzt, da konkrete Sanktionierungsmöglichkeiten bestehen würden. Welche Herangehensweise in Bezug auf die Effektivität vorzuziehen ist, ist offensichtlich. Die USA und Europa haben bereits Ansätze einer solchen Herangehensweise implementiert. Im Grundlagenbericht lautet die Empfehlung für die Schweiz, deren Bemühungen zu verfolgen und die Auswirkungen auf den Schweizer Rohstoffmarkt zu evaluieren (Schweizer Eidgenossenschaft, 2013, S. 44). Zu beobachten wie andere Staaten mit dieser Problematik umgehen, ist von grosser Bedeutung. Jedoch muss sich die Schweiz auf ihre eigene Weise mit diesem Thema auseinandersetzen; nur das reine Beobachten wie dies andere tun, reicht nicht. Mit dieser Empfehlung ist klar, eine Herangehensweise wie die der USA oder der EU wird es auch in Zukunft nicht so schnell geben.

3.1.2 Mehr Transparenz bei den Rohstoffflüssen

Transparenz bei den Zahlungsflüssen ist nur dann aufschlussreich, wenn auch die Rohstoffflüsse offengelegt werden. Es muss ersichtlich sein, was der Gegenwert der Zahlung darstellt um deren Angemessenheit beurteilen zu können.

In der Schweiz ist das gehandelte mengenmässige Rohstoffvolumen nicht bekannt. Es gibt jedoch Daten zu den Rohstoffen, die physisch über die Grenzen gelangen. Diese werden vom Zollwesen in Menge und Wert erfasst (Eidgenössische Zollverwaltung). Dieser Anteil am gesamten Schweizer

² Der Marktanteil der Schweiz am international Rohstoffhandel ist sehr gross: Rohöl 35%, Metalle 60% und Getreide 35% (swissinfo, ohne Datum).

Rohstoffhandelsgeschäft ist jedoch enorm gering. In den meisten Fällen handelt es sich um Transithandel, d.h. um Handel mit Waren, die gar nie Schweizer Boden berührt. Die Schweizer NGOs fordern deshalb, dass die Handelsfirmen zur Offenlegung des gehandelten Rohstoffvolumens, ob diese nun physisch über die Landesgrenze gelangen oder nicht, verpflichtet werden. Es soll ersichtlich werden, welche Menge für welche Zahlung gehandelt wird. Ausserdem soll berichtet werden, von wo diese Rohstoffe herkommen und wo sie hingehen. Mit dieser erhöhten Transparenz wird das Ziel verfolgt, den Handel mit Konfliktmineralien und Rohstoffwäscherei besser bekämpfen zu können. Gemäss EvB soll das Geldwäschereiregime in der Schweiz dementsprechend ausgeweitet werden (Rybi, Interview, 15.03, 2013). Das Geldwäschereigesetz (GwG) ist ausschliesslich auf den Finanzsektor ausgerichtet. Was es für die Regulierung der Rohstoffbranche braucht, ist ein Gegenstück zu den Rohstoffflüssen.

Wie bereits bei den Zahlungsflüssen sind die Regulierungsbemühungen zu Transparenz bei den physischen Rohstoffflüssen auf internationaler Ebene angesiedelt. So sind beispielsweise die Initiativen der G20 zur Erhöhung der Transparenz über Preise und Volumen in physischen Rohstoffmärkten, "in multilateralen Foren zu unterstützen" (Schweizer Eidgenossenschaft, 2013, S. 44). Eine internationale Initiative, wo die Schweiz massgebend mitgewirkt hat und die bereits viele Mitglieder hat, ist der Kimberly Prozess. 2000 wurde dieser Prozess in Gang gesetzt mit dem Ziel, Konfliktdiamanten aus dem Handel zu ziehen. Bis heute sind 80 Länder Mitglied, die zusammen schätzungsweise 99.8% der weltweiten Produktion von Rohdiamanten abdecken (KimberleyProcess, ohne Datum). Auf nationaler Ebene sind die Regulierungsbemühungen ein grosses Stück bescheidener. So wurde beispielsweise eine Ausarbeitung eines Gegenstücks für die Rohstoffflüsse im GwG in den Handlungsempfehlungen nicht als Option diskutiert. Das GwG geht betreffend Zahlungsflüsse laut Bund bereits über die Anforderungen der GAFI-Empfehlungen als auch des europäischen Rechts hinaus (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2013, S. 27).

3.1.3 Mehr Transparenz bei der Firmenstruktur

Gemäss Swissaid und EvB gibt es beträchtliche Datenlücken über die Rohstoffbranche. Die NGOs beklagen, dass sie bei Recherchen sehr schnell aufgrund limitierter Branchenstatistiken nicht zu den gewünschten Informationen kommen. So ist teilweise nicht ersichtlich, ob eine Firma eine Tochtergesellschaft hat und falls ja, wo sich diese befindet. Ähnlich sieht es mit den Eigentumsverhältnissen aus (Rybi, Interview, 15.03.2013). Es scheint, als ob nicht nur die NGOs mit der beschränkten Informationslage Mühe haben, auch dem Bund scheinen grundlegende Informationen zu fehlen. Im Grundlagenbericht vom März 2013 hat die gesamte Bundesverwaltung all ihre Informationen zusammengetragen und gelangte trotz ihres geballten Wissens lediglich zu einer Schätzung bezüglich der Anzahl Firmen, die im Rohstoffsektor tätig sind. Sogar eine Schätzung hinsichtlich Steuereinnahmen aus dem Rohstoffsektor fehlt (2013, S. 1&10). Für eine Branche mit

einer solch ‘‘bedeutenden Stellung im weltweiten Rohstoffhandel‘‘, wie im Grundlagenbericht zu lesen ist (S. 1), ist eine solch kärgliche Datenlandschaft bedenklich.

Dementsprechend sollte, gemäss Schweizer NGOs, der rechtliche Rahmen angepasst werden. Rohstofffirmen sollen dazu verpflichtet werden, Informationen zur Firmenstruktur und Eigentumsverhältnissen bereitzustellen. Dies könnte beispielsweise über den Handelsregistereintrag geschehen. In einem weiteren Schritt sollten die Rohstoffhändler ihre Geschäftspartner angeben müssen. Damit wären die Unternehmen zudem dazu verpflichtet, zuerst genau abzuklären, mit wem sie Handel betreiben.

Der Grundlagebericht hat diesbezüglich keine konkrete Handlungsempfehlung herausgegeben. Er adressiert lediglich die Schweizer Vertretungen im Ausland; sie sollen die Thematik des Rohstoffhandels verstärkt in ihrer Berichterstattung einbauen und somit zu einer ‘‘Vertiefung der Informationen‘‘ beitragen (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2013, S.46).

3.2 Einhaltung der Menschenrechte

Die Richtlinien der Vereinten Nationen ‘‘on business and human rights‘‘ (UN Richtlinien) beinhalten neben den Ansprüchen an Host-Countries zum ersten Mal in der Geschichte auch direkte Forderungen an die Unternehmen (ohne dass diese zuvor das Dokument ratifiziert haben mussten) sowie an die Home-Countries. Host-Countries sind dazu verpflichtet, individuelle Menschenrechte innerhalb ihres Territoriums oder Jurisdiktion zu respektieren und zu schützen. ‘‘Dies beinhaltet die Verpflichtung, vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, einschliesslich Geschäftsunternehmen, zu schützen‘‘ (UN Guiding Principles, 2011, S. 3). Die Richtlinien sprechen Unternehmen eine inhärente Verantwortung zu, Menschenrechte zu achten und zu respektieren unabhängig des Sektors, in dem sie tätig sind, des Ortes der Geschäftstätigkeit sowie der Eigentumsverhältnisse und Grösse des Unternehmens. Die Home-Countries werden ebenfalls adressiert. Sie werden dazu angehalten, von Geschäftsunternehmen mit Sitz innerhalb ihres Territoriums oder Jurisdiktion zu verlangen, dass sie die Menschenrechte über ihre ganze Geschäftstätigkeit hinweg respektieren.

Menschenrechtskonformitat bei Geschäftstätigkeiten soll also von drei Akteuren forciert werden: den Host-Countries, den Unternehmen und den Home-Countries. Die Fähigkeit von Host-Countries effektiv Menschenrechtsverletzungen zu bekämpfen wird aufgrund von zwei Faktoren beschränkt. Wie der Grundlagenbericht bereits festgehalten hat, sind viele Host-countries fragile Staaten mit mangelhafter Gouvernanz (2013, S. 2). Nationale und internationale Richtlinien sind nur lückenhaft umgesetzt, wenn überhaupt. Der zweite Faktor bezieht sich auf die Tatsache, dass Handelsunternehmen in den Home-Countries ausser einem Schiff im Hafen keinerlei Präsenz aufweisen. Sollte ein solches Unternehmen in Verbindung mit Menschenrechtsverletzungen gebracht werden, sind Sanktionsmassnahmen durch das Host-Country fast nicht möglich.

Um vor diesem Hintergrund einen effektiven Regulierungsrahmen zu etablieren, müssen gemäss Swissaid und EvB präventive Massnahmen ergriffen sowie eine grenzüberschreitende Unternehmenshaftung etabliert werden.

3.2.1 Präventive Komponente

Kernstück der präventiven Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen bildet die Sorgfaltspflicht. Dementsprechend soll sich ein Unternehmen, das in heikle Geschäfte involviert ist, nicht einfach auf ihre Unwissenheit berufen können. Im Rohstoffsektor sind die relativ hohen Risiken im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen bekannt. Die Sorgfaltspflicht, die in den UN Richtlinien für Unternehmen vorgeschrieben sind, so fordern NGOs, soll in der Schweiz für Schweizer Rohstoffunternehmen als verbindlich erklärt werden (Rybi, Interview, 15.03.2013).

In den USA gibt es bereits Ansätze zur Umsetzung dieser Sorgfaltspflicht. Sektion 1502 des Dodd-Frank-Acts verpflichtet Unternehmen, welche Mineralien aus der Republik Kongo oder eines angrenzenden Landes bezieht, einen Report einzureichen. Dieser Report muss darlegen, wie die Sorgfaltspflicht ausgeübt wurde und wie sichergestellt wurde, dass es sich bei den Mineralien nicht um Konfliktmineralien handelt (Dodd-Frank-Act, 2010, S. 839). Dies ist die erste verbindliche, nationale Umsetzung der Sorgfaltspflicht, wie sie in der UN Richtlinien vorgeschrieben ist. Die Schweiz setzt bis anhin direkt auf die Verantwortung der Host-Countries und unterstützt diese bei der Stärkung demokratischer, juristischer und steuerpolitischer Kapazitäten. Sie setzt ebenfalls auf die Unternehmen selbst: “Von international tätigen Unternehmen wird erwartet, dass sie neben der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben im In- und Ausland auch Sorgfaltspflichten im Sinne der Corporate Social Responsibility wahrnehmen“ (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2013, S.3). Ende 2012 hat der Nationalrat den Bundesrat jedoch beauftragt, einen Bericht bezüglich der Umsetzung der UN Richtlinien in der Schweiz vorzulegen. Der Grundlagenbericht gibt ausserdem die Empfehlung ab, eine Bestandsaufnahme durchzuführen, um die Lücken der Umsetzung dieser Richtlinien zu ermitteln und Massnahmen zur Verbesserung darzulegen. Dies ist ein wichtiger Schritt. Jedoch lässt vermuten, dass dieser Bericht kaum dazu führen wird, Unternehmen rechtlich an die Sorgfaltspflicht zu binden. Vielmehr werden Unternehmen darin aufgefordert, ihre Unternehmensverantwortung wahrzunehmen. Die Handlungsempfehlung im Bereich des Handels mit Konfliktmineralien ist hingegen sehr vielversprechend. So soll die “Better Gold Initiative“ implementiert werden (2013, S.45). Diese hat zum Ziel, einen nachhaltigen und fairen Goldabbau, -handel und -verarbeitung entlang der ganzen Wertschöpfungskette sicherzustellen. Aufgrund der grossen Bedeutung der Schweiz im Goldhandel ist diese Initiative besonders sinnvoll und effizient³.

³ Gemäss einem Bericht in der Handelszeitung belief sich das im 2011 importierte Rohgoldes auf fast 95 Milliarden Franken. Dies entspricht knapp einem Drittel der Schweizer Importe und deckt fast die Gesamtmenge des im selben Jahr weltweit gefördert Goldes ab (2013).

3.2.2 Unternehmenshaftung

Regulierungen sollen nicht nur Menschenrechtsverletzungen vorbeugen, sondern auch rückwirkend greifen, wenn diese bereits geschehen sind. So soll den Opfern von Menschenrechtsverletzungen durch Schweizer Rohstoffunternehmen die nötige Rechtsgrundlage bereitgestellt werden, in der Schweiz ihr Recht zu fordern, falls sie in ihrem Land nicht die Möglichkeit dazu hatten. Dadurch könnten Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen ihrer Tochtergesellschaften im Ausland und in der Schweiz verantwortlich gemacht werden. Die Unternehmenshaftung in der Schweiz ist deshalb zentral, da gemäss Swissaid ein Trend zu einer vertikalen Integration besteht. Handelsfirmen besitzen immer öfters auch Tochtergesellschaften im Ausland, welche Rohstoffe fördern. Mit der Unternehmenshaftung wäre ein Anreiz zur stärkeren Überwachung deren Geschäftstätigkeit gesetzt (Kummer, Interview, 20.03.2013).

In gewissen Ländern sind solche Klagen bereits möglich, beispielsweise in England oder in Holland⁴. Auch in den USA gibt es eine Gesetzesgrundlage für solche Fälle: Der Alien Tort Claims Act. Er besagt, dass eine Klage aufgrund eines Verstosses gegen das Völkerrecht vor einem amerikanischen Gericht vorgebracht werden kann, auch wenn die Kläger nicht US-amerikanischer Nationalität sind und der Verstoß nicht auf US-amerikanischem Boden verübt wurde (Global Policy Forum, ohne Datum). In der Schweiz sieht die Gesetzeslage anders aus. Ausser in den Bereichen Terrorismusfinanzierung, Geldwäscherei und Bestechung haftet ein Unternehmen nur subsidiär (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2013, S. 41).

3.3 Zwischenfazit

Um die Probleme in den rohstoffreichen Ländern effektiv zu lösen, müssen sich die Regulierungen jeweils ergänzen: freiwillige Massnahmen sind unabdingbar um die Debatte voranzutreiben, die jeweiligen Akteure zu sensibilisieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten, aber sie ersetzen verbindliche Massnahmen nicht. Ebenso müssen Unternehmen direkt ihre Verantwortung wahrnehmen und die nötigen Umsetzungen vorantreiben und die Host-Countries müssen darin unterstützt werden, ihre Funktion und Verantwortung als souveräner, legitimer Staat besser ausüben zu können. Dies ersetzt jedoch genauso wenig die Massnahmen der Home-Countries in ihrem Einflussgebiet. Ein solcher Mix würde erstens die Durchsetzbarkeit erhöhen und zweitens den Anwendungsbereich vergrössern.

Der Bund hat die relevanten Problemfelder erkannt und im Grundlagenbericht wurden diese auch adressiert. Mit Ausnahmen von zwei Bereichen, die Erhöhung von Transparenzvorschriften zur Firmenstruktur sowie der Unternehmenshaftung, ist die Schweiz sehr aktiv und engagiert. Dies zeigt sich beispielsweise durch ihre aktive Beteiligung an der EITI oder dem Kimberley Prozess. Dieses

⁴ In England gab es den Fall an der Elfenbeinküste gegen Trafigura. In den Niederlanden wurde die Tochtergesellschaft von Shell, ShellNigeria angeklagt und verurteilt (Rybi, Interview, 15.03.2013).

Engagement muss sich jedoch weiterentwickeln und ausweiten. Die Schweiz hat bis anhin auf multilaterale Regulierungen gesetzt, wie bei der Erhöhung der Transparenz der Zahlungsflüsse oder den Bemühungen, Handel mit Konfliktmineralien zu unterbinden. Des Weiteren ist der Fokus auf freiwillige Standards beschränkt, wie beispielsweise bei der Sorgfaltspflicht⁵. Eine vielversprechende Ausnahme bildet hier die ‘‘Better Gold Initiative‘‘. Um einen effizienten Regulierungsrahmen zu erarbeiten, müssen jedoch national bindende Regulierungen mehr ins Zentrum rücken.

Der Grundlagenbericht bezieht sich auf Entwicklungen im Ausland indem er betont, wie wichtig es sei, diese genau zu verfolgen. Dies ist zweifellos von grosser Bedeutung. Mindestens genauso wichtig ist jedoch, dass sich die Schweiz gleichzeitig darüber Gedanken macht, wie nationale Regulierungen, zugeschnitten auf die Schweizer Besonderheiten des Rohstoffsektors, aussehen könnten. Bei der Herangehensweise an die Rohstoffthematik muss in diesem Sinne eine Neuorientierung stattfinden.

⁵ Eine Ausnahme bildet die Sorgfaltspflicht bei Finanzintermediäre. Im Rahmen der revidierten GAFI-Empfehlungen 2012 sieht die Schweiz ‘‘eine Verstärkung der Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre vor‘‘ (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2013, S.26).

4 Evaluation der Empfehlungen: Perspektive der Schweiz

Im folgenden Kapitel soll evaluiert werden, inwiefern sich die 17 Empfehlungen des Bundes auf die drei Faktoren “Bedeutung des Sektors für die Wirtschaft“, “Abwanderung“ und “Reputation“ auswirken. Diese Evaluation erfolgt aus Sicht der Schweiz. Die drei Faktoren wurden gewählt, da sich die Schweizer Rohstoffpolitik primär daran orientiert, wie allfällige Regulierungen diese Bereiche beeinflussen könnten.

Es sei hierbei anzumerken, dass diese Diskussion nicht abschliessend ist und ein Versuch darstellt, die Empfehlungen des Bundes im Hinblick auf die Rohstoffbranche und den gesammelten Informationen kritisch zu evaluieren.

4.1 Bedeutung des Sektors für die Wirtschaft

Die Schweiz ist für einzelne Rohstoffe (z.B. Rohöl) der weltweit grösste Handelsplatz. Wie aus dem Bericht klar hervorgeht, hat das Rohstoffhandelsgeschäft eine grosse volkswirtschaftliche wie auch finanzpolitische Bedeutung für die Schweiz. Der Beitrag von 3.5 Prozent an das Schweizer BIP ist beträchtlich und unterstreicht die Wichtigkeit des Sektors.

Es ist verständlich, dass die Schweizer Wirtschaft keine sektorielle Unterschiede und Rahmenbedingungen für den Rohstoffhandel schaffen will; ist doch der Handel mit Rohstoffen ein wichtiger Impuls für die Schweizer Wirtschaft, welcher zu hohen Steuereinnahmen führt.

Der Grundlagenbericht bestätigt zu Recht, dass die im Rohstoffsektor beteiligten Akteure in ihrem Handeln eine besondere Verantwortung zur Respektierung der Menschenrechte, zur Vermeidung von Korruption und zum Schutz der Umwelt tragen (S. 3). Weiter ist folgerichtig, dass im Hinblick der wachsenden Globalisierung und der Zunahme privater Akteure zusätzliche Lösungsansätze nötig sind, da die fragilen Staaten wenig und oder nicht genügend Kapazität verfügen, Strukturen und entsprechende Rahmendbedingungen zu schaffen, um die Bevölkerung an Rohstoff Erlösen profitieren zu lassen.

Im Rahmen der laufenden finanz-, wirtschafts-, aussen- und entwicklungspolitischen Bestrebungen der Schweiz, auch im Zusammenhang und dem direkten Bezug zur Bekämpfung des Ressourcenfluchs in Entwicklungsländern, *fehlen im Grundlagenbericht eine kohärente Strategie und klare, konzise sowie eindeutige Handlungsempfehlungen*. Der Verweis auf das Ausland, die Beobachtung und das Abwarten der Implikationen der Bemühungen der USA hinsichtlich Dodd-Frank-Act und der EU mit den Accounting and Transparency Directives ist *aus ethischer Sicht kaum vertretbar*. Mit fast 30 Prozent des weltweiten Rohstoffhandels hat die Schweiz ein solches Gewicht in diesem Sektor, dass dieses Vorgehen längerfristig nicht mehr akzeptabel ist. Gemäss Lorenz Kummer von SwissAid könnte die Schweiz genau mit diesen Kapazitäten, dem Know-how und der Tradition im Rohstoffhandel *international eine Vorreiterrolle* einnehmen. Die Bedeutung des Sektors für die

Schweizer Wirtschaft sowie der Schweizer Anteil des Handels weltweit wären Grund genug, sich für mehr Transparenz einzusetzen. In dieser Hinsicht sind die Aussagen des Grundlagenberichts zwar ein guter Anfang, reichen jedoch bei weitem nicht aus.

In diesem Zusammenhang ist ein *Verweis auf den Bankensektor* angebracht. Die Schweiz hatte und ist noch im Begriff, die Regulierungen an internationale Standards anzupassen. Eine *Rohstoffhandels-Oase in Europa wird auf längere Sicht von der EU (und auch der USA) nicht toleriert*. Die wirtschaftliche Bedeutung für die Schweiz ist gross genug, um dem Sektor attraktive Rahmenbedingungen zu erlauben; Rahmenbedingungen, die transparent sind und den internationalen Guidelines entsprechen. So liegt es nahe, dass der Druck vom Ausland in absehbarer Zukunft zunehmen wird. Umso mehr ist es der Schweiz ein Anliegen, die Unternehmen zu behalten, eindeutige Handlungsempfehlungen zu schaffen um im *internationalen Kontext nicht im Abseits stehen zu bleiben*.

4.2 Abwanderung

Wie bereits mehrfach erwähnt, ist die Rohstoffbranche ein sehr wichtiger Sektor für die Schweizer Wirtschaft. Viele der Rohstoffhandelsfirmen sind gemessen am Umsatz Giganten und figurieren auf der Liste der grössten Schweizer Unternehmen gerne in den höchsten Rängen. So war im Jahr 2011 die Mineralölhandelsgruppe Vitol mit einem Umsatz von 279.1 Milliarden Franken auf dem ersten Platz. Der zweite und dritte Platz ging ebenfalls an Rohstoffhandelsunternehmen: Glencore mit 174.9 und Trafigura mit 114.6 Milliarden Franken Umsatz (Handelszeitung, 2012). Dementsprechend ist es für die Schweiz *von grosser Bedeutung, diesen Firmen einen möglichst attraktiven Standort zu bieten*, um sie so im Schweizer Wirtschaftsraum zu behalten. In der Debatte über erweiterte Regulierungen der Rohstoffbranche muss sich damit auseinandergesetzt werden, wie diese Unternehmen in ihrer Standortwahl beeinflussen werden können. Vor allem muss berücksichtigt werden, was eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen für bereits ansässige Firmen bedeuten würde und in wie weit dies zu dem Entscheid führen könnte, den Standort zu wechseln.

Je nach Branche unterscheiden sich die relevanten Standortfaktoren. In der folgenden Aufstellung sind die wesentlichen Faktoren für die Rohstoffhandelsbranche nach Prioritäten aufgeführt. In der dritten Spalte sind die Schweizer Charakteristiken in Bezug auf die jeweiligen Faktoren dargestellt. Daraus wird ersichtlich, dass die Schweiz in allen Bereichen sehr stark ist. Mit den bisherigen Regulierungsbemühungen hat sie ihre Position nicht verändert: Globalstandards und freiwillige Massnahmen haben keinen Einfluss auf die Standortattraktivität der Schweiz. Würde die Schweiz von ihrer initialen Position abkommen und auf nationaler Ebene verbindliche Regulierungen einführen, wie beispielsweise Transparenzvorschriften oder die Sorgfaltspflicht, hätte dies jedoch Auswirkungen und *die Rahmenbedingungen für Schweizer Rohstofffirmen würden sich verschärfen*. Um strengere Vorschriften zu erfüllen, würde der administrative Aufwand steigen. Für Martin Fasser, Vorsitzender

der ‘‘Zug Commodity Association‘‘, wäre es kein Mehraufwand, die Zahlungsflüsse offenzulegen. ‘‘Ich habe weder von einer Firma gehört, die wegen dem Dodd-Frank-Gesetz oder der EU-Regelung in die Schweiz ziehen möchte, noch von einer, welche die Schweiz verlassen möchte, würden diese strengeren Transparenzregeln eingeführt‘‘ meint er (Martin Fasser zit. in Swissinfo, 2013). Bei der Einführung einer verbindlichen Sorgfaltspflicht dürften die Auswirkungen jedoch grösser sein. Falls beispielsweise der Nachweis zur Einhaltung der Menschenrechte nicht erbracht werden kann, müssten gewisse Geschäftsverbindungen vielleicht beendet werden. Solche Konsequenzen könnten sich negativ auf den Gewinn des Unternehmens auswirken. Gemäss Pellenbarg sind gestiegene Kosten, solange eine Firma profitabel bleibt jedoch noch keinen Grund, den Standort zu wechseln. ***Drei Gründe können gegen eine Standortverlagerung sprechen:*** Umzugskosten (direkte oder indirekte Kosten wie Informationsbeschaffung), Verluste bei Kapitaltransferierungen und tiefe Kosten- oder Gewinnelastizitat bei einem Standortwechsel (Pellenbarg et al., 2002). Direkte Umzugskosten dürften bei einer Rohstoffhandelsgesellschaft tief liegen, da sie über wenig Inventar verfügen und eine geringe Anzahl von Mitarbeiter beschäftigen. Die Kosten zur Beschaffung von Informationen sind jedoch wesentlich höher. Ein Rohstoffhandelsgeschäft ist komplex und benötigt spezialisierte Partner. Um ein solches Netzwerk an einem neuen Standort zu finden, müssen viele Abklärungen getroffen werden. Im Hinblick auf die Bestrebungen, Rohstoffregulierungen global durchzusetzen, ist es fraglich, ob ein Unternehmen diesen Aufwand auf sich nehmen möchte. Es wird für dieses Unternehmen sehr schwierig sein genauer abzuschätzen, wie sich der rechtliche Rahmen des neuen Standortes über die nächsten Jahre verändern wird. Dafür müssten die Kosten- bzw. die Gewinnelastizitat relativ hoch sein.

Viele der neueren Standortwahltheorien verlassen diesen rein ökonomischen Blickwinkel, der den Standortentscheid eines Unternehmens ausschliesslich auf Gewinnmaximierung bzw. Kostenminimierung basiert (Pellenbarg et al., 2002). ***Dabei werden auch ausserokonomische Faktoren, sogenannte weiche oder emotionale Faktoren, immer mehr gewichtet.*** Dazu gehören beispielsweise Reputation des Landes, Image der Rohstoffbranche, Vertrauen in staatliche/private Institutionen oder die Lebensqualität. Inwiefern solche weichen Standortfaktoren in der Rohstoffbranche von Bedeutung sind ist schwierig abzuschätzen, da solche Standortentscheide nicht schematisch nach einem fixen Muster ablaufen. Während harte Standortfaktoren gegen eine strengere Regulierung sprechen, lässt sich jedoch festhalten, dass weiche Faktoren durch nationale Vorschriften gestärkt werden würden.

Relevante Standortfaktoren:	Erläuterungen:	Schweiz:
Finanzplatz	Rohstoffgeschäfte sind auf Fremdkapital angewiesen und benötigen grosses Know-how der Banken.	Die Banken in der Schweiz haben sich früh auf Kreditinstrumente spezialisiert und haben sich durch die langjährigen Erfahrungen mit dieser Branche viel Spezialwissen angeeignet.
Lage	Handel an der Börse ist von der Zeitzone abhängig.	Durch die zentrale Lage der Schweiz ist es Handelsfirmen möglich an verschiedenen Börsen tätig zu sein.
Cluster	Handelsgesellschaften brauchen ein grosses Netz an Partner für ihre Geschäfte: Banken, Logistikunternehmen, Inspektionsfirmen, Versicherungen und Anwaltskanzleien.	In der Schweiz hat sich vor allem in Genf ein dichtes Cluster an relevanten Unternehmen gebildet.
Rechtliche Rahmenbedingungen	Da sich die Rohstoffbranche zunehmend mit einem verändernden rechtlichen Rahmen auseinandersetzen muss, ist ein stabiles, berechenbares Regulierungsregime von grosser Bedeutung.	Die Schweiz bietet einen stabilen rechtlichen Rahmen und betreibt keine sektorielle Wirtschaftspolitik.
Steuerregime	Der internationale Steuerwettbewerb und die folglich individuelle Besteuerung kann erhebliche Auswirkungen auf die Kostenrechnung haben.	Die Schweiz hat ein sehr attraktives Steuerregime. Unter den ersten zehn tiefsten Steuersätzen der Welt, sind neben Hong Kong und Dublin acht Schweizer Kantone vertreten ¹ .
Ausbildungsniveau	Ein hohes Ausbildungsniveau ermöglicht die Rekrutierung von qualifizierten Mitarbeitern.	Das Ausbildungsniveau ist in der Schweiz sehr hoch und bietet gut qualifizierte Arbeitskräfte.
Infrastruktur (Verkehr)	Eine gute Infrastruktur bietet Komfort und Zuverlässigkeit.	Die gute Infrastruktur in der Schweiz bietet einen verlässlichen Service innerhalb der Schweiz sowie eine gute Anbindung an Europa.
Lohnniveau	Ein tieferes Lohnniveau erlaubt die Lohnkosten tief zu halten.	Das Niveau der Schweizer Löhne ist hoch. Es rangiert auf vierter Stelle im internationalen Vergleich ² . Jedoch ist die Produktivität ebenfalls hoch, was den effektiven Kostenunterschied um einiges verringert.

Abbildung 5: Standortfaktoren (Eigene Darstellung⁶)

⁶ basierend auf : http://shop.sba.ch/999930_d.pdf

1:http://www.denknetzonline.ch/IMG/pdf/Working_Paper_Unternehmenssteuern_Sept_12.pdf

2:<http://www.alegro.ch/media/images/tabelle3.gif>

4.3 Reputation

Ausbeutung, Umweltschäden und Korruption - Diese Begriffe werden sofort mit der Rohstoffbranche assoziiert. Schweizer Rohstofffirmen geraten dabei weltweit immer mehr unter Beschuss. So wird die Mine Tintaya in Peru des Bergbaukonzerns Xstrata für Wasserverschmutzung, Landvertreibungen und diverse Krankheiten verantwortlich gemacht (WOZ, 2012). Auch die Schweizer Ölhandelsgesellschaft Vitol stand unter heftiger Kritik und wurde beschuldigt, Sanktionen gegen den Iran umgangen zu haben. Ein weiteres Beispiel sind die Korruptionsvorwürfe gegen Trafigura (Tagesanzeiger, 2013). Die verschwiegene Schweizer Rohstoffbranche steht folglich immer mehr unter internationaler Kritik. Die Reputation der Schweiz als transparenten und sauberen Handelsplatz sowie als ein Land, das die Menschenrechte respektiert und deren Einhaltung international aktiv fördert, ist gefährdet. Um diesem Reputationsrisiko zu begegnen, müssen Fehlverhalten von Unternehmen vom Staat aufgedeckt und sanktioniert werden. Es wird national sowie international erwartet, dass die Schweiz ihre Unternehmen zu verantwortungsvollem Handeln und zur Einhaltung anerkannter Standards anhält. Kommt die Schweiz im Rahmen ihrer Verantwortung diesen Forderungen genügend nach, so ist ihre Reputation als Staat gesichert. Wären dann einzelne Unternehmen trotzdem noch in illegale Geschäfte verwickelt, so würde sich die Kritik nicht an das Land, sondern direkt an diese Unternehmen richten.

Das Schweizer Engagement, ihre Unternehmen zur Einhaltung internationaler Standards anzuhalten, resultiert in freiwilligen Standards zur guten Unternehmensführung, in multilateralen Vereinbarungen für Host-Countries sowie in nationale Programme zur Unterstützung der Gouvernanz der rohstoffreichen Entwicklungsländer. In dieser Strategie können zwei Reputationsrisiken ausgemacht werden. Erstens: Das Verantwortungsverständnis ist im Wandel zu einer mehr ethischen Betrachtungsweise. Dadurch entsteht eine Diskrepanz zwischen den Erwartungen, die national sowie international an die Schweiz herangetragen werden und denen, die die Schweiz im Rahmen ihres enger gefassten Verantwortungsverständnisses beriet ist zu erfüllen. Zweitens: Es ist fragwürdig, ob mit der Schweizer Strategie die Unternehmen genügend dazu angehalten werden können, die internationalen Richtlinien einzuhalten.

Im Grundlagenbericht wird das Wort "Verantwortung" ausschliesslich in Bezug auf die Unternehmen und Host-countries verwendet. So wird der Schweiz aufgrund inhärenter Charakteristiken wie beispielsweise ihrer bedeutenden Stellung als Rohstoffhandelsplatz keine spezielle Verantwortung zugesprochen. Das Selbstverständnis der Verantwortung kann Compliance gleichgestellt werden. Dabei erschöpft sich die Verantwortung durch die reine Einhaltung von Vorschriften. Die Bestrebungen der Schweiz liegen folglich in der Befolgung international ratifizierter Richtlinien. Alle Regelungen, die darüber hinausgehen würden, obliegen aus Schweizer Sicht nicht der Schweiz, sondern den Host-Countries oder den Unternehmen. Das **Verantwortungsverständnis ist jedoch im Wandel**. Die Moralisierung der Märkte und das Verblässen einer klaren Abgrenzung zwischen der Verantwortung von Politik und Wirtschaft führt zu einer neuen ethischen Betrachtungsweise (Stehr,

2007, S.302). So treten nationale sowie internationale Akteure mit neuen Erwartungen an die Schweiz heran. Die USA und die EU haben diesem ethischen Verantwortungsverständnis bereits teilweise Folge geleistet und gehen über reine Compliance hinaus. Mit den Entwicklungen in den USA und der EU werden die Erwartungen an die Schweiz als Schwergewicht im Rohstoffhandel kaum bei der Compliance aufhören. Viel mehr wird sie aufgefordert werden, als ‘‘Big Player‘‘ ebenfalls eine gewisse Vorreiterrolle einzunehmen. Diese Diskrepanz des Verständnisses zu welchen Massnahmen die Schweiz verpflichtet ist aufgrund ihres bedeutenden und einflussreichen Handelsplatzes, ihrer Werte, die sie vertritt sowie ihrer Kapazität als hochentwickeltes Land, trägt erheblich zum Reputationsrisiko bei. Auch wenn die Schweiz keine Vorreiterrolle einnehmen will, muss sie sich den Erwartungen bewusst sein, die in Zukunft an sie herangetragen werden.

Das zweite Reputationsrisiko stellt die mangelnde Bereitschaft dar, mit Nachdruck gegen die Defizite der Schweizer Rohstoffbranche vorzugehen. Damit die Branche nicht mehr als verschwiegen und dubios gilt und sich Handelsfirmen nicht in Menschenrechtsverletzungen involvieren, braucht es Transparenz und eine gewisse Art von Sorgfaltspflicht. *Es besteht somit ein Trade-off zwischen strengeren Regulierungen und der Gestaltung von möglichst attraktiven Rahmenbedingungen: Zwischen Reputationsrisiken und Abwanderungsrisiken.* Wie der Grundlagenbericht vernehmen lässt, wird dem Risiko der Abwanderung klar Priorität eingeräumt.

Der Bund hat die ersten Schritte zur Sicherung der Schweizer Reputation getan. Die Problematik wurde erkannt und die Debatte wurde angestossen. Diverse Studien über den Rohstoffsektor thematisieren die verschiedenen Problemfelder und tragen nun, Schritt für Schritt, zu einem besseren Verständnis und zu einer fundierten Grundlage für die Evaluierung von Lösungsvorschlägen bei. Es ist jedoch fraglich, ob die Konsequenzen, die der Grundlagenbericht für die Schweiz als Akteur aus diesen Erkenntnissen zieht, ein Reputationsverlust abwenden kann. Mit der internationalen Entwicklung werden die Erwartungen an die Schweiz bestimmt nicht sinken und freiwillige Standards werden nicht genügen um Unternehmen dazu zu bewegen, ihre Geschäftspraktiken zugunsten von mehr Transparenz und Sorgfalt zu ändern.

5 Fazit und persönliche Reflexion: Vorschläge für eine Schweizer Rohstoffpolitik

In diesem Kapitel sollen alle Informationen zusammengetragen werden um Vorschläge für die Schweizer Rohstoffpolitik zu entwerfen. Diesbezüglich wird vor allem auf die persönliche Evaluation in Kapitel 4 zurückgegriffen, welche die Empfehlungen des Bundesrates aus der Perspektive der Schweiz beurteilt.

Grundsätzlich sind sich die Autoren einig, dass in den letzten 3-5 Jahren deutlich mehr Leben in die Diskussion rund um das Rohstoffgeschäft gekommen ist, bedingt durch den Börsengang von Glencore, die Fusion mit Xstrata sowie der verstärkten Sensibilisierung der Zivilgesellschaft durch Schweizer NGOs. Der Bund hat eingesehen, dass das Rohstoffgeschäft, insbesondere der Rohstoffhandel in der Schweiz, ein besonderes Augenmerk erfordert. In dieser Hinsicht liefert der Grundlagenbericht des Bundes vom 27. März 2013 gute Ansätze, da das Thema ernst genommen wird und alle kritischen Problemfelder identifiziert.

Aufgrund der vertieften Auseinandersetzung mit der Problematik des Rohstoffsektors im Rahmen dieser Seminararbeit geht der Bericht in folgenden Punkten noch zu wenig weit:

Im Bericht wird das Wort **Verantwortung** vor allem in Bezug auf andere Staaten und Unternehmen verwendet; somit wird der Spielball direkt weitergegeben. Mit 25-30 Prozent des weltweiten Rohstoffhandels anerkennt die Schweiz keine umfassendere Verantwortung aufgrund ihres bedeutenden Status. Die Empfehlung für weiteres Beobachten der Implementierung von internationalen Standards deutet darauf hin, dass für den Bund keine spezielle Regulierung für die in der Schweiz domizilierten Unternehmen in Frage kommt. Insbesondere durch den Trend der vertikalen Integration in der Branche kann sich die Schweiz nicht länger von Menschenrechts- oder Umweltschutzproblemen distanzieren. In dieser Hinsicht fehlt der eigentliche Wandel hin zu einer Wahrnehmung der ethischen Verantwortung.

Die Schweiz würde über die Kapazität und die Ressourcen verfügen, eine **Vorreiterrolle** im Rohstoffsektor einzunehmen. Die Empfehlungen des Bundes bezüglich stärkeren Engagements sind zwar ein guter Anfang, könnten aber präziser und vor allem konkreter ausfallen. Nicht nur übernimmt die Schweiz keine Vorreiterrolle, sie läuft auch Gefahr hinterher zu hinken. Die USA und die EU haben bereits, wie in Kapitel 2 und 3 ausführlich beschrieben, Regulierungsmassnahmen getroffen. Die Schweiz hat in dieser Hinsicht Nachholbedarf, will sie nicht international ins Abseits gedrängt werden.

Den Autoren erscheint die **Lösung eines Smart-Mix als** besonders plausibel, wobei staatliche Regulierung und freiwillige Standards in Wechselwirkung für eine Good Governance sorgen sollen.

Durch einen bindenden Sanktionsmechanismus gäbe es die Möglichkeit, fehlbares Verhalten zu bestrafen. Der Bericht des Bundes anerkennt die Wichtigkeit der Partizipation in Multi-Stakeholderinitiativen wie beispielsweise die EITI und will sich vermehrt in dieser Form engagieren.

Die **Bereitstellung attraktiver Rahmenbedingungen genießt erste Priorität** in der Schweizer Rohstoffpolitik. Dadurch wird eine effektive Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen, Korruption, Geld- und Rohstoffwäscherei beträchtlich eingeschränkt. Aufgrund der grossen Bedeutung dieses Sektors für die Schweizer Wirtschaft ist eine solche Priorisierung zu gewissen Teilen nachvollziehbar. Jedoch sollten nicht nur Zahlen in diese Überlegung hineinfließen, sondern auch welche Akteure von diesem Geld profitieren. Wie die Zeitung Tages Woche festgestellt hat, zahlte Glencore beispielsweise im letzten Jahr null Steuern an den Bund (2013). Ausserdem beschäftigt diese Branche, wie bereits angesprochen, nur eine sehr bescheidene Anzahl von Mitarbeitern. Die Autoren bemängeln deshalb das Fehlen einer differenzierten Betrachtungsweise in der Abwägung des Abwanderungsrisikos mit anderen Risiken, wie das Reputationsrisiko und der damit verbundenen effektiven Bekämpfung undurchsichtiger Geschäftspraktiken der Unternehmen.

Die obigen Ausführungen lassen dringenden **Handlungsbedarf** erkennen. Die USA und die EU wollen durch ihre Regulierungspolitik ebenso wenig wie die Schweiz einen Wettbewerbsnachteil erleiden und werden somit globale Teilnahme fordern. Aus diesem Grund werden sie den Druck auf die Schweiz erhöhen, damit diese ihre Regulierungen übernimmt. Die Schweiz kann es sich nicht leisten, eine Regulierungs-Oase in Europa und global zu bleiben. Deshalb sollte die Schweiz folgende bindende, nationale Regulierungen in Angriff nehmen:

- Transparenzvorschriften der Zahlungsflüsse wie dies die EU Direktive und der Dodd-Frank-Act vorschreiben, müssen übernommen werden. Zwei Besonderheiten der Schweiz sollen dabei berücksichtigt werden: Erstens, Ausweitung auf Handelsfirmen und zweitens, Inklusion von nicht-börsenkotierten Unternehmen.
- GwG muss auch Rohstoffflüsse erfassen.
- Eigentumsverhältnisse und Unternehmensstruktur müssen ins Handelsregister eingetragen werden, ist dies erreicht, sollte eine zusätzliche Offenlegung der Handelspartner angestrebt werden.
- Sorgfaltspflicht für Förder- und Handelsfirmen muss verbindlich erklärt werden. Dabei sollen vertikal Integrierte Handelsfirmen zuerst erfasst werden und dann eine Ausweitung auf reine Handelsfirmen angestrebt werden.
- Eine Arbeitsgruppe soll zusammengestellt werden, um die Möglichkeit einer Unternehmenshaftung im rechtlichen Kontext der Schweiz zu prüfen.

Gleichzeitig soll neben der nationalen Implementation in Zusammenarbeit mit den USA und der EU eine Internationalisierung dieser Richtlinien angestrebt werden, wobei auch das Abwanderungsrisiko von Schweizer Rohstofffirmen minimiert werden kann.

Diverse Medien kritisierten den Bund nach der Veröffentlichung des Grundlageberichts für die Schweizer Rohstoffpolitik. Auch den Autoren dieser Seminararbeit fehlen nach genauer Untersuchung und Evaluation dieser Problematik präzise Handlungsempfehlungen. Zwar bedeutet der Grundlagenbericht einen kleinen Schritt in eine wegweisende Richtung, die Problematik wird die Schweiz aber noch für längere Zeit herausfordern. So lässt abschliessend hoffen, dass die Schweiz als zukunftsorientiertes Land, als Land mit einer starken Wertekultur und einer sensibilisierten Bevölkerung für globale Problemzusammenhänge weiter, stärker und vermehrt eine proaktive Herangehensweise und eventuell sogar eine Vorreiterrolle in der Rohstoffproblematik einnehmen wird.

6 Handlungsempfehlungen für das SECO

Basierend auf der Seminararbeit und eigenen Ideen haben die Autoren versucht, 4 Handlungsempfehlungen für das SECO zu identifizieren und konkretisieren. Diese führen sowohl in Richtung freiwilliger Standards als auch in Richtung verbindlicher Regulierung. Es empfiehlt sich für das SECO, sich auf folgende Empfehlungen zu konzentrieren:

In Richtung freiwillige Standards:

1. Hinsichtlich **EITI soll ein stark intensiviertes Engagement** angestrebt werden. Auch in anderen internationalen Initiativen soll sich die Schweiz im Hinblick auf eine Vorreiterrolle verstärkt einbringen. Insbesondere soll versucht werden den Handel in die EITI zu integrieren. Wir sind der Ansicht, dass die EITI als Türöffner-Plattform in der Rohstoffproblematik das Potential hat, Länder, NGO's, Firmen und weitere wichtige Stakeholder zusammenzubringen und so an einem runden Tisch das Problem sachlich zu lösen. Die Schweiz soll zudem versuchen die Vorteile des Smart-Mix allen Vertretern zu präsentieren.
2. **Bio-Label auch für Rohstoffe:** Das Seco könnte eine Arbeitsgruppe oder eine Organisation/Stiftung damit beauftragen ein solches Label zu gründen. In diesem Zusammenhang ergeben sich folgende Ideen:
 - In der Nahrungsmittelbranche (z.B. Max Havelaar), der Holz-Industrie (FSC-Label) oder auch im Fischfang (fair-fish Richtlinien von Fangmethoden) existieren bereits Labels und diese erfreuen sich bei der Bevölkerung einer steigenden Beliebtheit. Ein entsprechendes und übergreifendes Label könnte man nun auch in Bezug auf Rohstoffe einführen. Die Bevölkerung müsste entsprechend sensibilisiert werden, um solche Labels erfolgreich umzusetzen.

Klare Nachteile gibt es in dieser Hinsicht, dass die eigentlichen Rohstoffe nie direkt und sichtbar in die Hände normaler Bürger kommen. Aus diesem Grund soll veranlasst werden, **Industrien einzubinden, welche mit diesen Rohstoffen physisch in Kontakt kommen**. Zum Beispiel sollen die Automobilindustrie, die Lastwagenindustrie oder auch die Eisenbahnindustrie aktiv involviert werden. Da diese Industrien auf Aluminium, Kupfer oder auch Magnesium angewiesen sind, könnten sich diese mit Zertifikaten ausweisen, welche bestätigen, dass sie menschenrechtskonforme Rohstoffe zum Bau verwendet haben. Ein übergreifendes Label könnte die ganze Wertschöpfungskette des Produkts abdecken und so versuchen, Impulse zu setzen. **Die Chance sehen wir darin, dass nicht nur die Rohstoffindustrie als Schlüssel angesehen wird, sondern weitere involvierte Industrien und Unternehmen. Schlussendlich werden auch die Endkunden durch Bio-Labels profitieren könnten.**

- **Analog der Better Gold Initiative (BGI):** Das BGI-Projekt bezweckt den Aufbau einer nachhaltigen Goldwertschöpfungskette von der Mine bis zum Markt. Dieses Modell könnte analog auf weitere Rohstoffe ausgeweitet werden.

- Ferner könnte von den derzeitigen Entwicklungen in der Textilindustrie im Hinblick auf existenzsichernde Löhne profitiert werden. Wie die Skandale in Bangladesch gezeigt haben, sind **Industrien und Unternehmen fähig, auf freiwilliger Basis Vereinbarungen zu treffen.**

Bestrebungen in Richtung Regulierung:

3. Es soll gesetzlich vorgegeben werden, dass jede Rohstofffirma ihre Organisation und Beteiligungen an anderen Rohstofffirmen offenlegen muss. Ausserdem müssen die Eigentumsverhältnisse im Mutterkonzern sowie allfälliger Tochtergesellschaften ersichtlich sein. Diese **Informationen müssen den Schweizer Behörden bereitgestellt werden**, welche dann auf Anfrage verpflichtet sind, diese Informationen zugänglich zu machen. Damit soll ein gesundes Mass an Transparenz sichergestellt werden. Transparenz ist die Grundvoraussetzung für jegliche weitere objektive und erfolgreiche Diskussionen allfälliger Lösungen.
4. Rohstofffirmen müssen gesetzlich dazu verpflichtet werden, eine gewisse **Sorgfaltspflicht bei Geschäften zu wahren**. Dafür soll eine Arbeitsgruppe mit Experten der jeweiligen betroffenen Staaten zusammengestellt werden, um eine solche verbindliche Sorgfaltspflicht auszuarbeiten. Dabei soll insbesondere geprüft werden, wann die Sorgfaltspflicht in Kraft treten soll; ab welchem Geldvolumen dies geschehen soll und welche „Risikostaaten“ dies betrifft. Weiter soll bestimmt werden, wie ein Nachweis erbracht werden kann, dass die Geschäftspartner keine Menschenrechte verletzen. Dies könnte beispielsweise über einen Report an eine dafür eingerichtete Bundesstelle geschehen. Falls sich herausstellt, dass die Sorgfaltspflicht verletzt wurde, müsste das Unternehmen im Verhältnis zum Gewinn, der durch dieses Geschäfte realisiert werden konnte, eine angemessene Strafe zu bezahlen haben. Hat jedoch ein Unternehmen alle nötigen Vorschriften befolgt und im guten Glauben die Einhaltung der Menschenrechte der Geschäftspartner annehmen können, kann es später nicht sanktioniert werden.

Literaturverzeichnis

- Bundesministerium der Justiz (2013). Bürokratieabbau bei der Rechnungslegung und Transparenz im Rohstoffsektor. Gefunden am 26.04.2013 unter: http://www.bmj.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2013/20130411_Buerokratieabbau_be_i_der_Rechnungslegung_und_Transparenz_im_Rohstoffsektor.html?nn=1468684.
- Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor [GwG]. (10. Oktober 1997). 955.0. Abgerufen am 03.05.2013 unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/9/955.0.de.pdf>.
- CashTV (2013). Deutlich weniger Gewinn für Glencore. Gefunden am 07.05.2013 unter: http://www.cash.ch/news/aktien/glencore_erzielt_2012_mehr_umsatz-3037080-620.
- Deutsche Welle (2013). DW-Reporter in Afrikas Löwenstaaten. Gefunden am 27.04.2013 unter: <http://www.dw.de/dw-reporter-in-afrikas-l%C3%B6wenstaaten/a-16426082>.
- Dodd Frank Act of the United States of America (2010). Gefunden am 03.05.2013 unter: <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>.
- Eidgenössische Zollverwaltung (ezv). Gefunden am 29.04.2013 unter: http://www.ezv.admin.ch/dienstleistungen/04053/04684/04690/05274/index.html?lang=de#sprungmarke10_16.
- Ernst & Young 1 (2012). Conflict Minerals. Gefunden am 26.04.2013 unter: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Conflict_minerals/\\$FILE/Conflict_Minerals_US.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Conflict_minerals/$FILE/Conflict_Minerals_US.pdf).
- Ernst & Young 2 (2012). Disclosing government payments. Gefunden am 26.04.2013 unter: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Disclosing_government_payments/\\$FILE/Disclosing-government_ER0036.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Disclosing_government_payments/$FILE/Disclosing-government_ER0036.pdf).
- Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). EITI Seeing results from natural resources. Gefunden am 03.05.2013 unter: <http://eiti.org/countries>.
- Global Policy Forum. Alien Tort Claims Act. Gefunden am 03.05.2013 unter: <http://www.globalpolicy.org/international-justice/alien-tort-claims-act-6-30.html>.
- GlobalWitness (2013). Summary of the new EU Accounting and Transparency Directives. Gefunden am 10.05.2013 unter: <http://www.globalwitness.org/library/summary-new-eu-accounting-and-transparency-directives>.
- Handelszeitung (2013). Goldraffinerien: Unter dem Radar. Gefunden am 03.05.2013 unter: <http://www.handelszeitung.ch/invest/goldraffinerien-unter-dem-radar>.
- Handelszeitung (2012). Das sind die grössten Schweizer Firmen. Gefunden am 04.05.2013 unter: <http://www.handelszeitung.ch/unternehmen/das-sind-die-groessten-schweizer-firmen-0>.

-
- Irish EU Presidency (2013). Accounting Directive will boost SMEs by reducing admin burden. Gefunden am 26.04.2013 unter: <http://www.eu2013.ie/news/news-items/20130409accountingdirectivepr/>.
- KimberleyProcess. KP basics. Gefunden am 04.05.2013 unter: <http://www.kimberleyprocess.com/web/kimberley-process/kp-basics>.
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (2013). Auch Grossbritannien will die EITI umsetzen. Gefunden am 23.05.2013 unter: <http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/wirtschaftsnachrichten/auch-grossbritannien-will-die-extractive-industries-transparency-initiative-umsetzen-1.18086164>.
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (2013). Der ausländische Druck wird bald kommen. Gefunden am 28.03.2013 unter: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/der-auslaendische-druck-wird-bald-kommen-1.18054795>.
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (2013). Glencore-Xstrata Fusion abgeschlossen. Gefunden am 07.05.2013 unter: <http://www.nzz.ch/aktuell/newsticker/glencore-xstrata-fusion-abgeschlossen-1.18074840>.
- Pellenbarg, P. H., van Wissen, L.J. G. & van Dijk, J. (2002). *Firm Relocation: State of the Art and Research Prospects*, Discussion Paper, Groningen, University of Groningen.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2013). Grundlagenbericht Rohstoffe – Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat (EDA/EFD/WBF). Gefunden am 27.03.2013 unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30129.pdf>.
- Stehr, N.: *Die Moralisierung der Märkte. Eine Gesellschaftstheorie*. Frankfurt am Main 2007.
- Stockmann, R., Menzel, U. & Nuscheler F. (2010). *Entwicklungspolitik: Theorien – Probleme – Strategien*. München: Oldenbourg.
- Swissinfo (2013). Rohstoffbranche begrüsst Samthandschuhe. Gefunden am 06.05.2013 unter: http://www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/Rohstoffbranche_begruesst_Samthandschuhe.html?cid=35536142.
- Swissinfo (2013). Rohstoffhandel wird immer wichtiger. Gefunden am 03.05.2013 unter: http://www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/Rohstoffhandel_wird_immer_wichtiger.html?cid=35544250.
- Tagesanzeiger (2013). Reputationsrisiko Rohstoffbranche. Gefunden am 07.05.2013 unter: <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/Reputationsrisiko-Rohstoffbranche/story/27118949>.
- TagesWoche (2013). Machtlos. Gefunden am 10.05.2013 unter: <http://www.tageswoche.ch/de/119/schweiz/531088/machtlos.htm>.
- UN Human Rights (2011). UN Guiding Principles. Abgerufen am 03.05.2013 unter: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.
- Xstrata (2013). Merger with Glencore. Gefunden am 04.03.2013 unter: <http://www.xstrata.com/annualreport/2011/strategic-review/ceo-strategic-review/glencore-merger/>.

WOZ (2012). Xstrata will jetzt zum Vorbild werden. Gefunden am 07.05.2013 unter:
http://www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/Rohstoffbranche_begruessst_Samthandschuhe.html?cid=35536142.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wichtige Rohstoff-Experteure in Afrika.....	5
Abbildung 2: Vertikale Integration entlang der Wertschöpfungskette.....	6
Abbildung 3: Ablauf Arbeit.....	7
Abbildung 4: Akteure in der Rohstoffproblematik.....	14
Abbildung 5: Standortfaktoren.....	25

Anhang

Interview mit Oliver Classen (Mediensprecher von Erklärung von Bern)

& Urs Rybi (Rohstoffexperte Erklärung von Bern) – Zürich, 15. März 2013

Dies ist ein semi-strukturiertes Experteninterview mit dem Ziel qualitative Informationen zu sammeln. Die Fragen betrafen drei Themenfelder: Die Problematik, die sich aus dem Rohstoffgeschäft für die rohstoffreichen Länder ergibt, die Schweiz im Vergleich zu den internationalen Regulierungsbemühungen und wünschenswerte Regulierung, die aus der Sicht von EvB in der Schweiz implementiert werden sollten.

1. Problematik des Rohstoffhandels aus der Perspektive der Entwicklungsländer

Oliver Classen: Die folgenden Aspekte sind beim Rohstoffgeschäft für die rohstoffreichen Länder von Relevanz: Ökologischer Aspekt, arbeitsrechtlich- und menschenrechtlicher Aspekt sowie die Verteilungsgerechtigkeit. Dabei sind die drei Hauptakteure: Unternehmen, Regierung des host-country (lokal und national) und die Bevölkerung.

Die Beziehungen untereinander sind die folgenden:

Verantwortung von Unternehmung – Regierung -> Abgeltung, Royalties, Schürfrecht

Verantwortung von Regierung – Bevölkerung -> Verteilung

Schnittpunkt Firmen – Bevölkerung (die unserer Meinung nach ebenfalls eine Verantwortung haben, wie zu einer angemessenen Partizipation) -> Ökologische-, Arbeitsrechtliche Aspekte

Die Schweizer Regierung ist der vierte Akteur. Dabei teilen sie (die home-country) mit den Regierungen der Host-countries die Verantwortung.

2. Internationale Regulierung – und die Schweiz im Vergleich

Oliver Classen: Internationale Regulierungen sind nicht-bindend, es gibt keine Sanktionsmöglichkeiten und es gibt wenige Tools um Home-Countries in die Pflicht zu nehmen (Ruggie-Richtlinien, UN Guiding Principles – stellen Anfänge dar). Im Moment geht es darum, dass die Staaten diese internationalen Richtlinien implementieren. Dabei ist die Umsetzung auf nationaler Ebene gefragt. In der Schweiz geht es in einem ersten politischen Prozess darum, die Ruggie-Prinzipien umzusetzen. Und zwar soll die gesamte Schweizer Wirtschaft dazu verpflichtet werden. Im Moment ist es wichtig, die Regierung zu sensibilisieren, dass auf UNO Ebene verabschiedete Richtlinien nationale Gesetze zur Umsetzung benötigen. Darunter fällt dann eben auch der Rohstoffsektor. Der politische Prozess ist im Gange wie beispielsweise die Kampagne Rechte ohne Grenzen oder verschiedene parlamentarische Vorstösse zeigen. Von Seiten des Bundes gibt es eine Willenserklärung zur Umsetzung der Ruggie Prinzipien und es gibt einen ersten Studienauftrag.

Bei Freiwilligeninitiativen, Stakeholderinitiativen (wie EITI) ist die Schweiz sehr aktiv. Die USA und die EU gehen aber bereits weiter: Dodd-Frank Verordnungen und EU-Direktiven. Die Schweiz unterstützt freiwillige Standards, die direkt die Firmen adressieren, und setzt darauf, dass möglichst viele Firmen diese unterstützen.

Wieso Umsetzung von einer Initiative wie der Dodd-Frank Act ist auch in der Schweiz nötig. Auf was dabei geachtet werden muss:

-Unterscheidung anhand vertikaler Integration (Handelsmargen werden kleiner und Wertschöpfung schwieriger zu kontrollieren). In CH gibt es einen klaren Trend dass Handelsfirmen immer mehr versuchen die Wertschöpfungskette unter Kontrolle zu bringen. Glencore hat das vorgemacht.

-Inklusion von Handelsunternehmen, da sie von spezieller Brisanz in der Schweiz sind und bis jetzt zu wenig berücksichtigt wurden. Handelsunternehmen, die nicht Förderunternehmen sind haben häufig jetzt schon heikle Verträge mit Host-countries. Das Problem sind die exklusiven Zugänge für die Bevölkerung (Fall Angola). Die Firmen haben mit sogenannten PEPs (Political Exposed Personalities) zu tun. Bei diesen PEPs ist oft nicht klar; handeln sie in ihrem Eigeninteresse oder im Namen ihrer Regierung oder im Interesse der Bevölkerung (Geldwäscherei, Steuerbetrug).

3. Wünschenswerte Regulierungen in der Schweiz

Urs Rybi: Die momentanen Bemühungen werden in zwei "Päckchen" gegliedert: Korruptionsbekämpfung und Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen.

Im Sinne der Korruptionsbekämpfung soll mehr Transparenz auch in den Handel gebracht werden.

-Mehr Transparenz bei den Zahlungsflüssen

Das in den USA beschlossene Finanzregulierungspaket sieht auch Bestimmungen für die Rohstoffbranche vor. Sektion 1504 des Dodd-Frank-Acts ist über Zahlungstransparenz: Alle Rohstoffunternehmen die in den USA gelistet sind, müssen Zahlungen, die sie an Regierungen tätigen, offenlegen. Diese Teilzahlungstransparenz deckt genau das ab, was aus der Firmenkasse raus geht und das wo dann bei der Regierungskasse rein geht. Genau nur dieser Abschnitt des Geschäfts wird offengelegt, es spricht nicht darüber, was das Geschäft eigentlich beinhaltet; wie viel Material für die Zahlung geliefert wurde (wäre wichtig um zu entscheiden ob es sich um einen fairen Preis handelt) und was mit dem Geld passiert sobald es in der Staatskasse ist (haben die Menschen neben der Mine auch wirklich etwas davon). Dies wird nicht gedeckt, aber es ist wichtig in diesem mittleren Teil anzufangen. Auch die EU sind an der Herausarbeitung einer Direktiven. Der Unterschied hier ist, dass diese Offenlegungspflicht nicht nur für börsenkotierte, sondern auch für alle privaten Unternehmen gilt. Dies ist auch in der Schweiz ein wichtiger Punkt, da viele Handelsunternehmen häufig in privaten Händen sind und sie sind sehr gross (in den USA sind 80% börsenkotiert, also ist dort diese Unterscheidung nicht so wichtig). Die EU Richtlinie schaut sich aber wirklich nur die Förderung an und nicht den Handel. In den USA ist es ein bisschen schwammiger, dort gibt es gewisse Aktivitäten, die von Händlern unternommen werden, die auch unter die Regulierung fallen.

Die EITI (wo Entwicklungsländer tätig werden) ist die Mutter all dieser Initiativen und stellen einen Gegenpart zu ihr dar (Host-countries werden aktiv). Diese zwei Initiative sollen sich ergänzen und verstärken. Ausserdem sollen so auch die Unternehmen erfasst werden, die in Länder tätig sind, die der EITI noch nicht beigetreten sind.

EvB setzt sich jetzt stark dafür ein, dass auch der Handel dort hineinkommt. Es gibt nun erste Fortschritte: Wir gehen davon aus, dass die EITI gewisse Bereiche dieses Jahr erweitern wird und gewisse Transaktionen, die nicht in der Förderung sind sondern bereits im Handel, erfassen wird. Es liegt aber auf der Hand, dass die Schweiz bei dieser Entwicklung stark beitragen könnte, denn solche internationale Initiativen können nur funktionieren wenn die "Big Players" vorangehen. Die USA haben dies gemacht mit den Förderunternehmen. Sie hatten auch eine gute Position: Über 80% der Bergbau und Ölunternehmen sind in den USA börsennotiert. Im Handel ist es so dass alle grossen Gesellschaften bei uns sind. Hier müssen wir vorangehen.

-Mehr Transparenz bei den Rohstoffflüssen

Es braucht mehr Gesetze, die verlangen, dass offengelegt wird, WAS für Rohstoffe über die Schweiz gehandelt werden und WO sie herkommen. Die Schweizer Verwaltung hat nur kärgliche Daten zur Rohstoffbranche: Es werden zu wenig Informationen gefordert. Von der Zollstatistik weiss man was physisch in die Schweiz kommt, aber man hat keine Ahnung was virtuell über die Schweiz gehandelt wird. Dies kann zu kritischen Problemen führen wie beispielsweise mit dem Handel mit Iran als man

im Nachhinein herausgefunden hat, dass Schweizer Rohstoffhändler mit Iran gehandelt haben. Das sind bisher sicherlich keine harten Sanktionsverstöße, aber es ist international nicht akzeptiert. Zwei wichtige Probleme, die man mit mehr Transparenz in diesem Bereich verhindern könnte, ist der Handel mit Konfliktmineralien und das zweite ganz wichtige Problem ist die Rohstoffwäscherei. In vielen Fällen sehen wir Hinweise, die die Schweiz mit Rohstoffwäscherei in Verbindung bringen. Das Geldwäschereiregime in der Schweiz ist dabei nicht auf die Bekämpfung von Rohstoffwäscherei ausgerichtet. Es ist sehr stark darauf ausgerichtet, die Finanzflüsse zu kontrollieren, die über die Banken laufen. Es braucht ein Gegenstück für die Rohstoffflüsse.

-Mehr Transparenz bei der Firmenstruktur

Man muss mehr darüber wissen wie die Firmen aufgebaut sind, welche Teile wirklich in der Schweiz sind und wer die Inhaber sind. Bei den Recherchen ist es oft sehr schwierig Informationen zu den Unternehmen zu finden, sobald es heikel wird. Die Unternehmen sind in der Schweiz aber haben auch sogenannte Offshore Jurisdiktionen im Ausland. In einer solchen Situation kann man nicht sagen, wo die Profite bei einem Geschäft hinfließen. Da braucht es einfach mehr Informationen. So beispielsweise müsste im Handelsregistereintrag angegeben sein, wem die Firma gehört. Ausserdem sollte gesetzlich geregelt sein, dass auch offengelegt werden muss, mit wem Handel betrieben wird. Damit hätte man auch die Pflicht, zuerst überhaupt abzuklären, wer der überhaupt konkret Handelspartner ist. Der erste Schritt bleibt jedoch die Offenlegungspflicht der Eigentumsverhältnisse.

Das zweite ‘‘Päckchen ist die Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen.

-präventive Komponente

Unternehmen sollen sich nicht mehr auf ihre Unwissenheit bei Menschenrechtsverletzungen berufen können. Rohstoffhandel ist in diesem Bezug ein Risikoreiches Geschäft, das weiss man, deshalb sollte man die Pflicht haben, die Menschenrechtsrisiken im Voraus abzuklären: Human rights due diligence sollen verbindlich erklärt werden. International wird diese Sorgfaltspflicht in den Ruggie-Prinzipien gefordert. In den USA gibt es Ansätze wo dies bereits im Prozess ist (Sektion 1502 von Dodd-Frank-Acts). In der Schweiz ist es immerhin vom Bundesrat anerkannt worden, dass es wichtig ist die Sorgfaltspflicht wahrzunehmen. Jedoch ist man aber noch nicht so weit, dass man dies vorschreibt.

-Unternehmenshaftung

Im Falle, dass Menschenrechtsverletzungen bereits geschehen sind, sollen die Betroffenen Menschen die Möglichkeit haben, in der Schweiz ihr Recht zu fordern wenn sie in ihrem Land ihr Recht nicht bekommen. Langfristig wird angestrebt wird, dass Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen im Ausland ihrer Tochtergesellschaften in der Schweiz verantwortlich gemacht werden können (auch für das, was sie nicht wussten, aber hätten wissen müssen). Ein Beispiel wäre der Fall Glencore Sambia. Hat man Kontrolle über die Firma soll man vollumfänglich für Menschenrechtsverletzungen haftbar gemacht werden können, ist die Firma Teil der Supply Chain, soll man die Pflicht zur Abklärung haben (hat man dies gemacht ist man dann auch logischerweise nicht haftbar). Es gibt Länder wo es möglich ist, solche Klagen zu machen. Beispiel ist England (Fall Trafigura Elfenbeinküste). Diese Fälle enden meistens in einem Vergleich, es kommt sehr selten zu Urteilen. Aber es gibt gewisse Mechanismen die solche Prozesse ermöglichen (Discovery Verfahren). Die Niederlande ist ein anderes Beispiel (Fall Shell Nigeria – Die Tochtergesellschaft ShellNigeria wurde vor einem erstinstanzlichen Gericht verurteilt). In den USA gibt es den Alien Tort Claims Act.

Das Ganze ist ein politischer evolutionärer Prozess. Die kernpolitische Frage ist, hinkt die Schweiz hinterher, bis es zu spät ist und geht somit substanzielle Reputationsrisiken ein.

Interviewtranskript SwissAid, Lorenz Kummer, Rohstoff-Experte – Bern, 20. März 2013

Zuerst möchte ich gerne von Ihnen erfahren, inwiefern und wie stark Sie und SwissAid im Rohstoffbereich tätig sind.

L.K.: Also wir sind in vier Ländern tätig, wo wir Entwicklungsprogramme haben bezüglich Rohstoffproblematik. (Niger, Chad, ...). Das ist das Eine. Dort unterstützen wir Organisationen von Zivilgesellschaften, andere NGO's (internationale, regionale), die sich für mehr Verteilungsgerechtigkeit von den Rohstofflösen einsetzen. Das ist natürlich die Grundproblematik. Dies beinhaltet verschiedene Sachen, wie z.B. Transparenz, bessere Entschädigungen bei Enteignungen, Budgetmonitoring, oder sonst auch wenn ganze Dörfer umgesiedelt werden müssen, Leute vertrieben werden. Also alles über Partnerorganisationen in diesen vier Ländern zu diesen Themen.

Weiter sind wir stark auch in der politischen Arbeit in der Schweiz tätig. Wir haben auch einen Informations- und Sensibilisierungsauftrag in dieser Beziehung. Dabei haben wir 2 Themen: Ernährungssicherheit/Ernährungssouveränität mit vielen Unteraspekten, und das zweite ist Rohstoffe. Und dort ist eigentlich unsere Spezialität der ganze Transparenz-Bereich, angefangen von EITI. Die Schweiz unterstützt ja das EITI über das SECO als Supporting-Country. Die CH ist im Moment auch im Board vertreten. Wir sind auch sehr aktiv im Lobbying in Bezug auf EITI. EITI ist ja im Moment in einem Strategy Review, wo Ende Mai abgeschlossen werden soll (dort sehr aktiv). Dort haben wir engen Kontakt mit internationalen Partnern, sonst auch sehr eng im Kontakt auch mit dem SECO. Wir machen sonst noch andere politische Arbeit in der Schweiz, Lobby-Arbeit/Veranstaltungen, Medienarbeit. Das sind die groben Handlungsfelder, in denen wir uns bewegen.

Welche Kritikpunkte sind für Sie zentral, wenn Sie an das Rohstoffgeschäft der Schweiz denken?

Es hat natürlich verschiedene Punkte. Transparenz ist sicherlich ein Thema, die mangelnde Transparenz der ganzen Branche. Korruptionsvorwürfe, die immer wieder im Raum stehen. Wenn man das Rohstoffgeschäft betrachtet, kann man es nicht strikt Handel und Extracting voneinander trennen. Man muss auch sehen, die grösste extraktive Firma Xstrata hat sich mit Glencore zusammen getan. Das Modell von vielen Firmen geht jetzt sicherlich in die Richtung zur vertikalen Integration. So versuchen sich die meisten Firmen, entlang der ganzen Wertschöpfungskette auszudehnen. Xstrata ist der klassische Bergbaukonzern, Glencore hatte beides schon gehabt. Sowohl Förderung und auch eine Handelskomponente. Andere grosse Rohstoffhändler, versuchen langsam auch sich vertikal zu integrieren. Vitol, Trafigura, die grossen Genfer. Man kann die beiden Bereiche eigentlich nicht mehr voneinander trennen und abgrenzen. Vitol hat alles, obwohl sie als Rohstoffhändler gelten. Aber sie haben auch die ganze Bandbreite der Wertschöpfungskette. Es hat natürlich damit zu tun, dass im Handel die Margen relativ klein sind. Die Ausdehnung in andere Felder kann die Marge bedeutend erhöht werden.

Liegt hier die Gefahr für die Schweiz (vertikale Integration)?

Es liegt somit die Gefahr da, dass die klassischen Rohstoffhändler, ihre Hände in Unschuld waschen möchten, indem sie sagen...“ja wir sind ja nur Rohstoffhändler“. Wobei sie auch im Abbau tätig sind. So möchten sie sich von der ganzen Problematik von Menschenrechtsverletzungen, Korruption, Geldwäscherei, Arbeitsrechten, Vertreibung, Umweltverschmutzung abkoppeln...also sie möchten damit nichts zu tun haben. Sie wollen nichts davon wissen. Aber hier liegt genau das Problem; oder stimmt natürlich zunehmend nicht mehr. Dies wird oft in der Öffentlichkeit vergessen gegangen, oder

auch nicht so bekannt ist, dass man es in die Bereiche Förderung und Handel nicht mehr so unterteilen kann. Es ist ein globaler Trend, aber auch in Bezug auf die Schweiz extrem ist.

Was sind für sie die wichtigsten Gründe, wieso sich Firmen in der Schweiz niederlassen?

Es gibt verschiedene Argumente. Natürlich die Standortvorteile der Schweiz (regulatorische Stabilität, günstige Steuer). Günstiges Steuerumfeld ist sicher ein wichtiger Grund.

Dann gibt es noch sehr viele Banken in Genf die traditionell im Bereich Commodity-Trade Finance tätig sind. Also es besteht extremes know-how und auch die günstige Struktur. (PNB Paribas, CS).

Gestern kam eine Studie der Bankenvereinigung zum Rohstoffplatz Schweiz; die ist dem Bundesrat geradezu ein bisschen zuvorgekommen mit der Studie. Sie finden, es sei natürlich alles in Ordnung. Alle diese Vorwürfe stimmen nicht etc., wen wundert es? Und es wird darauf hingewiesen, dass das Rohstofffinanzierungsgeschäft für sie ein Volumen von 1500 Milliarden Dollar pro Jahr ausmacht. Und die physische Nähe zu Banken wegen dieser komplexen Finanzierungsstruktur ist sicher auch wichtig. Und dann gibt es auch historische Gründe, siehe Marc Rich. Auch viele Trader waren schon immer in Genf.

Softfaktoren wie gute Lebensqualität, Zugang zu Experten, Flugverbindungen, richtige Zeitzone etc., der Herdentrieb ist auch da. Es ist wie ein Cluster.

Wie betrachten Sie die Stellungnahme des Bundes?

Nächsten Mittwoch wird s. wahrscheinlich der Rohstoffbericht des Bundes herauskommen. Es ist noch nicht ganz klar. (Ende März). Es ist natürlich noch umstritten.

Es gibt ein paar ermutigende Elemente in den früheren Stellungnahmen des Bundes. Motion Fässler, Interpellationen etc -> in Bezug auf EITI, Dodd-Frank, EU. Der Bund anerkennt, dass Handlungsbedarf in Bezug auf Korruption, Transparenz etc. da ist. ABER: oft wird halt in diesen Stellungnahmen bekräftigt, dass man zuerst abwarten will. Was passiert im internationalen Umfeld, dann nachher können wir schauen. Zum Beispiel, was wird in der EU-Regulation in den Büchern stehen, das ja auch noch nicht abgeschlossen ist. So wie es jetzt aussieht wird dies Ende Mai durch das EU Parlament gehen. Und auch in den USA und deren Umsetzung wird noch abgewartet (Dodd-Frank). **Immer der Verweis auf das Ausland.** Zudem auch immer der Verweis, dass man in der Schweiz gedenkt, Selbstregulierung zu machen. Freiwillige Ansätze sollen vor gesetzlichen Regulierungen sein. Wahrscheinlich wird dies auch im Vordergrund stehen in diesem Rohstoffbericht, den wir bald erhalten werden. Bundesrat, Verwaltung wird wollen darauf setzen (auf freiwillige Regulierung). Ich bin nicht a priori gegen freiwillige Vereinbarungen und Selbstregulierung, aber es kommt halt schon noch darauf an, was es ist. Und die Erfahrung hat gezeigt, dass freiwillige Regulierung bis jetzt noch nie geklappt hat. Wir haben ja eine semi-freiwillige multi-stakeholder Initiative mit der EITI. Der Beitritt von einzelnen Ländern ist ja freiwillig, der kommt aus Initiative des einzelnen Staates. Es ist also so eine Mixform von freiwillig und bindend aber halt ohne einheitlichen Standard. Der Standard wird in der Strategy Review mehr vereinheitlicht. Aber viele wichtige Rohstoffländer sind nicht vertreten. EITI, freiwillige Vereinbarungen können eine Türöffnerfunktion haben. Sie könne Einfluss nehmen auf die globale politische Agenda. Aber sämtliche Erfahrungen mit solchen Initiativen haben schlussendlich gezeigt, dass sie nicht reichen. Der wichtige Grund ist, dass es keine Sanktionsmöglichkeiten gibt. Wenn sie Unternehmen nicht an EITI Prinzipien halten. Es gibt 0 Sanktionsmöglichkeiten. Die kann man nur erhöhen, wenn man gesetzliche Vorschriften erlässt. Das ist für mich klar. Es braucht beides! Es braucht den **Smart Mix**, wie dies John Ruggie gesagt hat (Framework, Pfeiler). Er hat diesen Begriff geprägt. Parallel braucht es eben gesetzliche Vorschriften,

sonst gibt es immer Schlupflöcher. Schwarze Schafe wird es sonst immer geben, die die Branche beschädigen, den Ruf beschädigen, oder auch den Ruf ganzer Länder beschädigen.

Dodd-Frank, EU-Regulation: Wird bald politischer Druck kommen?

Der Druck wird kommen. Natürlich wird die EU, wenn sie die Transparenz-Direktive und die Accounting-Directives verabschiedet haben auf die Schweiz zukommen. Es gibt auch erste Anzeichen darauf, dass die EU von der Schweiz erwartet, dass sich nicht eine regulatorische Oase in der Mitte bilden kann. (wo andere abwandern).

Die Schweiz ist aber sonst auch noch ein Spezialfall:

1. von Dodd-Frank werden nicht viele CH Firmen betroffen sein, primär Explorations-Firmen. US-listed
2. In der EU aber werden mehr betroffen sein, Tochterfirmen mit Sitz in EU-Staaten. Bis zu welchem Punkt werden wir sehen. Der Rohstoff-Handel wird in der EU nicht betroffen sein in der Transparency-Directive.

CH ist somit ein Spezialfall weil sie für den grössten Teil der Branche auf den Handel bezieht. Handel ist halt immer noch der grosse Teil. Jeder Rechtsraum muss sich mit diesen Players auseinander setzen. Die CH wird nicht darum herum kommen, die Rohstofffragen auch auf die Händler umzusetzen. Innerhalb von EITI wird, es ist zwar noch nicht ganz erfasst, wahrscheinlich auch der Rohstoffhandel integriert sein. Die EITI wird in Zukunft auch Lizenzverfahren umfassen (Trend), Verträge, etc. Die EITI hat dort eine wichtige Türöffnerfunktion, wo sie die Debatte weiterführen können und auf weitere Bereiche ausdehnen, die wir als NGO schon lang fordern. Public Tenders, beneficial ownership, wirtschaftliche Nutzniesser dieser Rohstoffe müssen publik gemacht werden.

Solche Sachen werden in diese EITI reinkommen, so gibt es eine Debatte. Auch die Debatte bezüglich Zahlungstransparenz, Zahlungsflüsse die jetzt mit EU-Directives und Dodd-Frank in gesetzlichen Rahmen umgegossen werden. EITI war da Vorreiter! Vor 10 Jahren stand es noch am Anfang und hat sich weiter entwickelt. Man muss es dann aber auch mit gesetzlichen Vorschriften unterfüttern und unterstützen. Vor 10 Jahren war es noch ein Tabu-Thema. So wird es auch sein mit anderen Elementen, da bin ich überzeugt.

Wie stark soll die Öffentlichkeit daran teilnehmen?

Der Druck aus der Öffentlichkeit ist auf jeden Fall ein wichtiger Bestandteil. In den letzten 2 Jahren ist da in der Schweiz sehr viel gegangen. Nicht zuletzt durch das Buch EvB. Und die Debatte wurde so angestossen, das Bewusstsein ist da für die Branche. Glencore, Xstrata sind ein Begriff heute in der Öffentlichkeit. Die Leute wissen ungefähr was die machen.

Gilt die Schweiz als Rosinenpicker? Typisch?

Ja die Gefahr ist sicherlich da, dass dies passiert. Wenn in den USA der Prozess zum Abschluss kommt (Dodd-Frank), 2014 werden die ersten Berichte aus den USA da sein. Die EU auch. Es geht vorwärts. Die Schweiz muss sich bewegen, und nicht nur auf freiwillige Vereinbarungen setzen. Parallelität muss da sein, sonst wird sie wieder in ein Dilemma hineinstürzen. Rosinenpicker, ja. Schon möglich, dass die Schweiz in einen weiteren Hammer hineinläuft. Wenn die gesetzlichen Bestimmungen ausbleiben und die Schweiz Firmen anzieht, wo der Regulation entgehen wollen. Dann wird es problematisch. Skandale wird es wieder geben, Rohstoffhandelsfirmen etc. Es wird sich nicht positiv auf den Ruf der Schweiz auswirken. Grad der Intensität ist schwierig auszumachen. Bankensektor-Vergleich, ja es kann auch so schlimm werden. Die Schweiz kann es sich aber schlicht und einfach nicht leisten, wieder in ein solches Dilemma zu geraten.

Wie kann sich die Schweiz positiv aus der Affäre ziehen? Was braucht es?

Die Schweiz könnte es. Die Möglichkeit wäre da. Da sie ein solch wichtiger Player in diesem Sektor darstellt, könnte sie dies sicher. 1/3 von Ölhandel, 50 Prozent Zink- und Kupfermarkt. Wenn sich die Schweiz ernsthaft mit den Regulationen auseinandersetzt und auch implementiert und auch Transparenz für den Rohstoffhandel einführt. Dort könnte die Schweiz einen äusserst positiven Beitrag leisten, zur globalen Transparenz. Eine Vorreiter-Rolle könnte sie sogar einnehmen. So könnte auch etwas Positives zu ihrem Image, oder eine Korrektur nach dem Fiasko des Bankensektors beitragen.

Aber: Dafür braucht man Mut! Die Voraussetzungen wären da. Wir haben die weltweit grössten Rohstoffhändler hier in der Schweiz. Wenn die Schweiz in diesem Sinn vorgehen würde, könnte sie dieses Modell auch exportieren. Das wäre zweifellos keine schlechte Idee, sich positiv zu profilieren.

Können sie eine Prognose entwerfen?

Ich habe eben das Gefühl, dass es noch mehr Druck braucht. Vom Ausland, der Öffentlichkeit, aus dem Parlament. Es braucht allenfalls noch ein paar Skandale mehr. Ein paar Events, Ereignisse die zeigen was die Risiken und Gefahren sind. Es wird unausweichlich Handlungsbedarf geben. Die Frage ist einfach, wann dies passieren wird (1-5 Jahre).

Ich glaube Druck braucht es mehr. Bewegen wird sich etwas, das ist klar.

Geht noch kurz auf die verschiedenen Akteure ein:

Das Problem liegt eben auch an zwei Orten (Entwicklungsländer und bei uns). Das Eine bedingt das Andere. Bessere Gouvernanz in rohstoffreichen Ländern ist zweifellos notwendig. Man hat dort wirklich ein Umfeld, wo Korruption relativ weit verbreitet ist. Dort gibt es schwache Staaten, mit schwachen Institutionen. Dort muss sich sicher etwas ändern. Aber es gibt dort die Verantwortung der Unternehmen, der Staaten selber, und der home-states der Unternehmen. Ihre Konzerne, die multinationalen Konzerne muss man an der Leine halten und zu gutem Verhalten zwingen. Es gibt grosse Machtungleichgewichte (NGO's haben auch damit zu kämpfen). Aber die Kapazitätsunterschiede sind natürlich enorm.

Interviewtranskript: Rohstoffvereinigung Zug Martin Fasser – Zug, 19. März 2013

Wo sehen Sie die Probleme generell bei den ansteigenden Preisen und der Spekulation?

Steigende Nachfrage.

Aus Sicht der Schweiz?

Das hat nichts mehr mit den Preisen zu tun. Im Bezug zum Druck aus dem Ausland sehe ich vor allem die Steuerseite, von der EU und der USA. Sonst habe ich bezüglich Rohstoffe kein Druck erlebt aus dem Ausland. Jedenfalls nicht auf Regierungsstufe, eher von NGOs, z.B. Transparency International.

Warum ist dann der Rohstoffhandel im Moment so diskutiert?

Vor allem innerhalb der Schweiz ist es eine Branche die sehr zurückhaltend war, verschwiegen und ich verstehe das. Wir haben praktisch keine Kunden und keine Lieferanten in der Schweiz, also was soll der Rohstoffhandel gross an die Öffentlichkeit gehen und Sponsoring oder Werbung machen!?

In der Schweiz wird ja vor allem nicht-physisch gehandelt, wo sehen sie die Verantwortung, stellt die Schweiz einfach die Infrastruktur zur Verfügung?

So einfach kann man es sich leider nicht machen. Falls es ein Problem ist und wie auch immer dieses definiert wird, dann muss man die ganze Wertschöpfungskette anschauen und momentan macht man es sich etwas einfach, gewisse NGOs sagen der Handel ist böse und es ist natürlich einfacher mit den Unternehmen zu diskutieren als mit jedem Endkonsumenten.

Welche gegenwärtigen Regulierungen sind global massgebend?

Meines Wissens nach gibt es keine speziellen Regulierungen oder Gesetze rein für Rohstoffhandel und -förderung. Für Förderung gibt es natürlich Umweltschutzrichtlinien, da muss man nicht diskutieren, diese müssen eingehalten werden. Beim Handel sind es viele Gesetze, die indirekt gelten, indirekt im dem Sinne, dass sie nicht direkt für den Rohstoffhandel gelten sondern es sind einfach Gesetze und an diese hält sich auch der Handel. Indirekt auch, da es viele Gesetze sind die dann über die Banken laufen, wo die Banken gewisse Sachen sicherstellen müssen, welche die Banken ihrerseits gerne auf ihre Kunden oder Geldnehmer überwälzen. Bezüglich der Förderung gibt es wie gesagt die Umweltschutzrichtlinien, auch dort sind die Banken schon aufmerksam und im Handel ebenfalls, ich kann jetzt nicht sagen gegenüber der Geldwäscherei aber gegenüber Währungsflüssen, da werden auch von Seiten der Banken die Zahlungsflüsse filtrierte und die Herkunft kontrolliert etc. [...] Eines der Schlagwörter die man gerne benutzt ist Transparenz, was für mich zu unspezifisch ist, man weiss nie was die Leute genau meinen, z.B. Aktien im Handelsregister. Generell, wenn es für alle Firmen macht dann ist das ok, aber wenn es nur für Rohstofffirmen gelten soll, dann hätte ich ein Problem. Transparenz wird auch oft mit den Steuern in Verbindung gebracht, da gibt es Steuerumgehung, Steuerumgehung. Da muss man klar sagen dass die tiefen Steuern der Grund sind warum die Firmen hierhergekommen sind. Aber in den letzten zehn Jahren hat sich viel geändert, heute würden sie nicht mehr kommen, sondern nach Dubai, Malaysia, Singapur oder so gehen. Das nächste wäre transfer-pricing, das ist wenn man aus einem Hochsteuerland wo gefördert wird, verkauft man bspw. in die Schweiz und aus der Schweiz wird dann weiterverkauft, damit der grosse Gewinn dann in der Schweiz anfällt. Das ist auch ein Grund warum die Firmen in der Schweiz sind, und ich glaube auch, dass es niemanden gibt auf der Welt, der noch nicht von transfer-pricing gehört hat, auch beispielsweise in Sambia, ein beliebtes Beispiel, wissen die Behörden was das ist und die wissen, wie die Regeln weltweit sind, und wenn sie das Gefühl haben, dass sie schlecht dastehen deswegen, dann wissen diese Regierung auch was sie machen müssen dagegen. Sie kennen die Richtlinien und wissen wie man mit

einem anderen Land in Kontakt kommt und wie man etwas aushandelt. Fall sie es nicht machen, weiss ich auch nicht wieso, aber wie gesagt, die Richtlinien bestehen und ich wüsste nicht, was man jetzt noch zusätzliche Transparenzrichtlinien machen oder erfinden sollte. Wenn die Leute oder Politiker oder NGOs das Gefühl haben, dass noch zu viel optimiert wird im Steuerbereich, dann sollen sie schauen, dass die transfer-pricing Richtlinien stärker beachtet werden.

Wenn ich sie richtig verstehe, dann gibt es bereits genug Regulierung, welche aber für alle Arten von Unternehmen gilt und es sind keine speziellen Regulierungen für Rohstoffunternehmen notwendig?

Nein, die Mythen und Halbwahrheiten die herumgeistern sind veraltet. Die grössten Risiken die bestehen im Warenhandel sind das Kreditrisiko und das Performance-Risk. Jeder macht nur Geschäft mit einer Bank, die er kennt und die Bank wiederum schaut genau, wem sie das Geld gibt, deshalb ist das ein Kreislauf, der sich selber reguliert. Deshalb sind spezielle Richtlinien für Zahlungsflüsse im Rohstoffbereich unnötig, d.h. ich sehe den Nutzen nicht. Was viele auch das Gefühl haben ist, dass viel Bargeld fliesst, das hat mir jemand aus der Branche bestätigt, am Anfang ja, da ist viel Geld geflossen, aber heute nicht mehr, man kann das Geld ja auch keine Schweizer Bank bringen.

Zurück auf die Regulationen, welche sind für die Schweiz massgebend?

Der Dodd-Frank-Act kann sein, dass Schweizer Unternehmen dem unterstellt werden, ist möglich. Genauso die EU Imitative.

Wie würde die Anwendung dieser Richtlinien die Problematik in der Schweiz beeinflussen/verbessern?

Grundsätzlich muss man festhalten, dass gerade der Dodd-Frank-Act ein Sammelsurium von Richtlinien ist, der ist primär kreiert wurde im Nachgang der Finanzkrise, für die Verhinderung von Hypothek-Derivativen. Für den Rohstoffhandel hat der Act auch einen Einfluss, über die Banken, da viele Derivative auch im Rohstoffhandel benützt werden. Der Rohstoff selber wird eine Lösung gebracht, wo gar nie ein Problem bestanden hat. Es geht vor allem um die over the counter-swaps, wo der Rohstoffhandel betroffen ist, man soll entweder über die Börse gehen oder über eine Meldestelle, und bei der Börse ist vor allem die Idee, dass man die entsprechenden Sicherheiten hinterlegt, die bei der Börse automatisch gefragt werden (initial margin). Meines Wissens nach ist 2008 kein Rohstoffhändler bankrott gegangen, weil die swaps nicht bezahlt worden sind. [...] Es gab genügend Sicherheiten und jetzt kommt Dodd-Frank uns sagt, swaps müssen alle so und so gemacht werden, das ist eine Lösung für ein Problem, das es im Rohstoffhandel nie gegeben hat und EMIR (EU-Initiative) geht in die genau gleiche Richtung. Es ist aber ein Gesetz, wir müssen uns daran halten und wir werden uns daran halten.

Wenn ich sie richtig verstanden habe, dann sind die gegenwärtigen Regulationen also genügend?

Das sind keine Regulationen, das ist gesunder Menschenverstand, so wie das Geschäft läuft.

D.h. auf gesetzlicher Basis braucht es nichts mehr Neues?

Richtig.

Was ist mit freiwilligen Standards?

Noch eine Sache bezüglich Dodd-Frank: Einerseits conflict materials, die darf man benützen kaufen und handeln, aber sie müssen zurückverfolgt werden können damit keine Waffen gekauft werden. Auch eine gute Idee, aber auch kontraproduktiv, da Firmen jetzt gar nicht mehr aktiv sind in diesen Ländern und viele Leute ihre Lebensgrundlage verlieren. [] Andererseits die Sicherheit in Minen, die der

Act auch abdeckt, auch dort, rein aus ökonomischer Sicht habe ich das Interesse, dass die Mine läuft und halte alle Sicherheitsmassnahmen ein, damit ich Geld verdiene. Vor allem bei grossen Firmen. Das Rohstoffgeschäft ist ein globales Geschäft. [...] EITI finde ich eine gute Sache, und ich finde es super, dass die Schweiz mitmacht und es sollten mehr Leute mitmachen. Sie gehen aber nicht so weit wie gewisse NGOs das gerne hätten, dass alles nach Projekten ausgewiesen wird, weiss ich jetzt aber zu wenig darüber um es wirklich zu beurteilen. Ich sehe aber denn Nutzen nicht, wenn man es jetzt nach Projekten ausweist, ich hätte lieber mehr Länder oder Firmen dabei als einen tollen Ausweis nach Projekt.

Die EU Initiative?

Was steht darin? (liest Anhang) Das ist eigentlich das gleiche, falls es im entferntesten etwas nützt, dann soll man das machen, wenn jemand davon überzeugt ist dass es etwas nützt, dann... es gibt viele Massnahmen, die man machen könnte sollte müsste, ich für meinen Teil denke, das ist sehr klein und langfristig um die Korruption zu bekämpfen, [redet über Korruption und das diese im Kongo dazugehört und dass eine Veränderung noch mind. 2 Generationen braucht]. Offenlegung von Zahlungen im Anhang ist gut, aber ich hoffe, dass sich noch jemand um die kurzfristigen Massnahmen kümmert.

Man könnte also sagen, dass die Regulierungen für den Entwicklungsstand dieser Länder gar nicht sinnvoll sind?

Die Firmen vor Ort haben schon eine gewisse Verantwortung, und im Stil von die waren schon immer korrupt, die sind auch jetzt korrupt, ist auch zu einfach. Aus unserer Sicht aus Europa/Schweiz sollte man den Spagat machen zwischen, was sind unsere Ansprüche, was sollen wir anwenden, und was soll man in den Herkunftsländern anwenden. Ist das wirklich 1s zu 1s anwendbar und ist das nicht fast eine Art Kolonisierung die wir ihnen aufdrängen? Unsere Gesetze unsere Werte? Falls wir es über Emir (EU-Initiative) machen, dann geht es x Jahre bis das Früchte trägt.

Was sollte die Schweiz konkret unternehmen? Welche Regulierungen sollte sie übernehmen?

Wie gesagt, bei Dodd-Frank und Emir sehe ich den Nutzen nicht. Auf der anderen Seite, ich denke nicht, dass die Schweiz darum herkommt, langfristig wird die Schweiz nicht darum herkommen. Ich hoffe, es dauert noch etwas. [...] Die Aufgabe der drei Vereinigungen ist, dass wir dem Bund aufzeigen, wie es besser wäre, ob sie es dann machen ist eine andere Frage. Der Druck aus dem Ausland ist aber wahrscheinlich zu stark, als dass die Schweiz etwas alleine machen könnte. Ich hoffe, dass die Politiker wenigstens sagen, ja wir wissen das wäre besser gewesen, aber wir können es nicht machen.

Wie würde dieses besser machen denn aussehen?

Das weiss ich auch nicht. Mindestens das man die Problematik wenigstens versteht, die langen und komplizierten Richtlinien, man kann es sich auch einfach machen und sagen, dass es keine uncleared over the counter-swaps mehr gibt, alle swaps müssen über die Börse. Dann sind sie in einer Datenbank und dann gibt es keine Ausnahmen und Limiten mehr.

Können sie sagen warum genau sie den Act und die Initiative schlecht finden oder welche Nachteile sie dabei sehen?

Es gibt keine Nachteile, es ist einfach eine Lösung zu einem Problem, die der Rohstoffhandel nicht hatte. Falls es kommt, dass wird es Gesetz und man wird sich daran halten. Es wäre einfach mehr Aufwand. Es gibt auch Leute, die sagen es wäre gut, denn wenn alle ihre Marktdaten offenlegen

müssen, dann kann das den Wettbewerb auch noch steigern. Ich weiss aber nicht ob das stimmt und ob es eintreten wird.

Wir haben jetzt viel über die Förderung geredet, können Sie nochmal etwas zur Schweiz als Handelsplatz sagen und wie eine Regulierung diesbezüglich aussehen sollte?

Also ich möchte natürlich möglichst auf nicht-gesetzlicher Basis agieren und über Selbstregulierung steuern. Aber auch bei der Selbstregulierung kann man gewissen Druck ausüben. Ich würde mir wünschen, dass sich ein Bundesrat, sie wissen es gibt eine riesige Liste, dass sich der Bundesrat auf ein paar wenige beschränkt und diese ganz aktiv unterstützt. ZB die EITI, International Mineral Mining, das man das transfer-pricing unterstützt und die Chamber of Commerce für den Handel, damit weltweite Richtlinien entstehen. Dann die Äquatorrichtlinien. Einfach so zehn Initiativen. Und die Unternehmen müssten dann sanft davon überzeugt werden, da mitzumachen. Die Banken sind da wieder Hilfspolizisten, wenn die Bank sagt, ihr müsst da und da Mitglied sein sonst gibt es kein Geld, dann machen sie das. Oder die Versicherungen.

Freiwillige Standards wären also besser?

Firmen sollten einfach überredet werden, da mitzumachen und nicht irgendwelche eigenen Regeln aufstellen, das wird zu unübersichtlich, wenn alle ihre eigenen haben. Unternehmen können ja aktiv werden bei einer Vereinigung und können so mitreden. [] Selbstregulierung kann einfach schneller angepasst werden, Gesetze oder Verordnungen dauert die Anpassung einfach viel zu lange.

Wie beurteilen Sie die Glaubwürdigkeit?

Ich habe noch nie gehört dass z.B. EITI nicht glaubwürdig sind, ausser eben die NGOs, die sind nicht einverstanden mit der EITI, da diese nicht nach Projekten ausweist. Dodd-Frank und Emir weisen nach Projekten aus, aber Projekte sind nicht definiert. Ich würde sagen Selbstregulierung ist glaubwürdiger als Gesetze vom Staat, da es die Entscheidung einer Firma ist, Gesetze kann man umgehen. Die Regulierung sollte kein Vehikel sein, um der Öffentlichkeit vor Augen zu führen, dass sie alles richtig machen. Ich kann nicht für Glencore oder Xstrata sprechen, aber ich glaube, die machen schon sehr viel richtig, sie kommunizieren es vielleicht wenig oder schlecht. Ich denke man versteht das Problem zu wenig, und man reguliert jetzt einfach mal. [..]