

Endlich mehr Transparenz?! EvB-Analyse „Grundlagenbericht Rohstoffbranche“ des Bundesrates



Inhalt

Fazit	1
.....	1
Forderungen der EvB	1
Vorbemerkungen	2
A.1. Drei Grundprobleme: Der Rohstoff-Fluch.....	3
A.2. ... die Datenlücken.....	3
A.3. ...und eine übertriebene Differenzierung.....	4
Analyse nach Hauptthemen.....	4
B.1. Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden	4
B.2. Steuern und illegitime Finanzflüsse:.....	6
B.3. Korruption und Geldwäscherei:.....	6
B.4. Sanktionen und Embargos:	9
Allgemeiner Regulierungsbedarf	9

Fazit

Trotz Anerkennung der Problemfelder bleibt der Bericht von Transparenzskepsis und Regulierungsunwilligkeit geprägt. Freiwillige Vereinbarungen und Appelle an die Unternehmensethik reichen aber längst nicht mehr. Wäre es anders, hätte der Bericht nicht so viele Probleme aufzuzählen. Niemand hat die in der Schweiz Rohstoff-Firmen in den letzten Jahrzehnten daran gehindert, freiwillig aktiv zu werden. Für die EvB bedürfen folgende Punkte dringend gesetzlicher Regelungen:

Forderungen der EvB

Menschenrechte

- Schweizer Firmen mit Auslandsgeschäften muss eine menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung (Human Rights Due Diligence) vorgeschrieben werden, wie dies 135000 Menschen mit der Unterzeichnung der Petition von „Recht ohne Grenzen“ gefordert haben. Damit soll eine Berichtspflicht über die identifizierten

Risiken und ergriffenen Massnahmen einhergehen. Die vom Bundesrat und Parlament [kürzlich in Auftrag gegebene rechtsvergleichende Studie](#) soll zügig fertiggestellt und eine griffige Gesetzesanpassung vorgeschlagen werden.

- Die Haftung von Schweizer Firmen muss sich bezüglich Menschenrechtsverletzungen und schweren Umweltvergehen auch auf die Aktivitäten ihrer ausländischen Tochterfirmen erstrecken. Die Verbesserung des Zugangs zur Justiz für Betroffene muss Bestandteil der in Arbeit befindlichen [Strategie zu „Wirtschaft und Menschenrechten“](#) des Bundesrats sein.

Steuern & illegitime Finanzflüsse

- Wie von der EU gefordert, muss die Schweiz ihre kantonalen Sonderregeln für Domicil- und gemischte Gesellschaften sowie die spezifische Ausgestaltung des Holdingprivilegs anpassen, Letzteres dient der aggressiven Steuervermeidung in anderen Ländern. Dabei soll auf Scheinlösungen wie Lizenzboxen, die weiterhin der Steuervermeidung dienen, verzichtet werden.

Transparenz

- *Zahlungs-Flüsse*: Die Schweiz muss dem Vorbild der USA und EU folgen und eine gesetzliche Grundlage erarbeiten, welche die Offenlegung sämtlicher Zahlungen an Regierungen durch Rohstoff-Firmen sicherstellt. Dies muss auch alle Handelsaktivitäten einschliessen. Die angekündigte Gesetzesvorlage für den gesamten Rohstoffsektor muss nun zügig realisiert werden.
- *Rohstoff-Flüsse*: Die Schweiz muss neue Instrumente einführen um illegitime Rohstoff-Flüsse erkennen und vom Rohstoffplatz Schweiz fernhalten zu können. Dies soll entweder in der laufenden Überarbeitung des Geldwäscherei-Gesetzes oder mit einem neu zu schaffenden Rohstoffgesetz geschehen.
- *Firmenstrukturen*: In den kantonalen Handelsregistern müssen neu auch die letztendlichen Besitzer einer Firma ('beneficial owners') ausgewiesen werden. Ebenso sollen künftig Geschäftsberichte auch von nicht-börsenkotierten Firmen im Handelsregister öffentlich zugänglich sein.

Sanktionen

- Schweizer Sanktionsmassnahmen müssen künftig auch alle von einer Schweizer Firma kontrollierten Unternehmensteile inklusive ausländischer Tochterfirmen umfassen.

Vorbemerkungen

Als die Erklärung von Bern (EvB) im September 2011 ihr [Buch](#) „Rohstoff – Das gefährlichste Geschäft der Schweiz“ publizierte, war noch weitgehend unbekannt, dass der Rohstoffplatz im letzten Jahrzehnt exponentiell gewachsen ist und sich die Schweiz [„weltweit zu einem der wichtigsten Zentren des internationalen Rohstoffhandels entwickelt“](#) hat (S. 7). Unser Rohstoffbuch und das kurz darauf eingereichte [Postulat](#) von alt-Nationalrätin Hildegard Fässler (SP/SG) dürften wesentlich dazu beigetragen haben, dass der Bundesrat den „toten Wirtschaftswinkel Rohstoffbranche“ im nun vorliegenden

Grundlagenbericht endlich beleuchten liess. Dieser hält fest, dass die Schweizer Rohstoffbranche „verstärkt im Fokus der nationalen und internationalen Öffentlichkeit“ stehe (S. 16) und „[a]uch die parlamentarischen Vorstösse zum Thema (...) in den letzten zwei Jahren markant zugenommen“ (S. 17) haben. Der Bericht hat zum *Ziel* die wirtschaftliche Bedeutung der Schweizer Rohstoffbranche und die Problemfelder darzustellen und politische Schlussfolgerungen zu ziehen (S. 5). Positiv anzumerken ist, dass der Bericht praktisch alle heiklen Themen anspricht. Die schwachen Empfehlungen bleiben aber weit hinter der korrekten Analyse zurück und es liegt nun am Bundesrat und Parlament trotzdem ein adäquates Massnahmen-Paket zu schnüren.

A.1. Drei Grundprobleme: Der Rohstoff-Fluch...

Global gesehen ist es das grösste Rohstoffproblem, dass heute 300 Millionen Menschen trotz Ressourcenreichtum ihrer Länder in grosser Armut leben¹. Der Bericht greift diesen sogenannten „Rohstoff-Fluch“ auf (S. 20). Schweizer Konzerne spielen eine wichtige Rolle bei Förderung und Handel dieser Ressourcen und agieren dabei „oft in politisch instabilen Regionen mit schwacher Rechtsstaatlichkeit“ (S. 44) und in einem Markt dessen Transparenz der Grundlagenbericht als „gering“ (S. 36) bezeichnet.

Der Bericht hält korrekt fest, dass bei der Überwindung des Rohstoff-Fluchs drei Hauptakteuren in der Verantwortung sind: 1.) den Gaststaaten in denen Schweizer Rohstoff-Firmen aktiv sind, 2.) dem Sitzstaat (also der Schweiz) und 3.) den Unternehmen selbst. Ist der Gaststaat (das Förderland) arm oder fragil, sind seine Möglichkeiten stark beschränkt. „Vor allem in fragilen Entwicklungsländern erschweren ungenügende staatliche Kapazitäten oder Verbindungen korrumpierter Akteure innerhalb von Regierungen, Verwaltung und Justiz die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben.“ (S. 34) Symptomatisch für den gesamten Bericht ist jedoch, dass danach lediglich auf freiwillige Massnahmen von Unternehmen verwiesen wird, ohne auf die Verantwortung der Schweiz als Sitzstaat einzugehen. Genau diese müsste aber, glaubt man dem erklärten Ziel des Berichts, im Zentrum stehen.

A.2. ... die Datenlücken...

Es ist enttäuschend, dass der Bericht keine wirklich neuen Daten liefert. Die Umfragen bei Schweizer Botschaften und den Verbänden (die gemäss Fussnote 23 nur für „interne Zwecke“ bestimmt ist) bringen zwar gewisse Einsichten, können die fehlenden Branchenstatistiken aber nicht wettmachen.

Selbst die Bundesverwaltung schaffte es also nicht, detaillierte Angaben über *Branchengrösse, Arbeitsplätze oder Steuereinnahmen* zu beschaffen, obwohl ein Jahr lang am Bericht gearbeitet wurde. So basiert die vielbeschworene volkswirtschaftliche Bedeutung des Sektors weiterhin auf lückenhaften Teilstatistiken und Schätzungen (zumeist der Branche selbst). Die drei involvierten Departemente riskieren ihre Glaubwürdigkeit, wenn sie über mehrere Seiten den Nutzen der Branche betonen und zugleich feststellen: „Zahlen zu den Steuereinnahmen aus dem Rohstoffsektor gibt es zur Zeit keine“ (S. 10). Selbst eine „Bezifferung der Anzahl Unternehmen und Beschäftigter“ aus der Betriebszählung des Bundesamts für Statistik (BFS) ist „nicht möglich“ (S. 9). So

¹ [Kaufmann, Daniel \(2012\)](#), Brookings Institution, 13.9.12

bleiben primär die bereits von der EvB ausgewerteten *Transithandelsdaten* der Schweizerischen Nationalbank (SNB), mit welcher sich ein Beitrag zum BIP von 3.4% berechnen lässt. Es ist reiner Zufall, dass der Rohstoffhandel den Transithandel so stark dominiert (ca. 90 %), dass diese Zahlen einigermassen aussagekräftig sind. Bezüglich Arbeitsplatzzahlen beruft sich der Bericht auf Schätzungen der Boston Consulting Group von 2011, welche die Zahl der Mitarbeitenden schweizweit auf 10'500 schätzt (7'500 davon in Handelsunternehmen) (S. 10). Hätte der Bericht auf Basis dieser Schätzungen das Verhältnis zwischen Bruttowertschöpfung und Arbeitsplätzen analysiert, wäre er zu folgendem Schluss gekommen: Die Rohstoff-Firmen weisen den *geringsten Beschäftigungseffekt* aller Schweizer Branchen auf².

A.3. ...und eine übertriebene Differenzierung

Der Bericht betont, dass die Risiken von Handel und Förderung differenziert betrachtet werden müssen. Dass „*die Schweizer Rohstoffbranche, mit einigen prominenten Ausnahmen, hauptsächlich durch Handelsfirmen geprägt*“ (S. 11) sei, ist jedoch eine irreführende Behauptung, die ans Lobbying des Branchenverbands GTSA erinnern. Dieser wird nicht müde herauszustreichen, „im Gegensatz zu Glencore“ hätten seine Mitglieder mit der dreckigen Rohstoff-Förderung, nichts zu tun. Tatsache ist aber, dass Glencore bezüglich „vertikaler Integration“ (Ausdehnung entlang der Wertschöpfungskette) nur an der Spitze der allgemeinen Branchenentwicklung steht, die immer mehr ehemals reine Handelshäuser über eigene Lagerstätten, Minen, Ölfelder und verfügen lässt.

Analyse nach Hauptthemen

B.1. Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden

Der Bericht geht detailliert auf vom Rohstoffgeschäft verursachte Menschenrechtsverletzungen ein. Konkret genannt werden Arbeitsbedingungen, Zwangsumsiedlungen, Recht auf Sicherheit, Recht auf Gesundheit, die besondere Verletzlichkeit indigener Bevölkerungsgruppen und Rohstoffe aus zweifelhaften Quellen (S. 34). Zudem anerkennt der Bericht, dass mit „*den UNO Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte (...) zum ersten Mal ein international anerkannter Referenzrahmen*“ (S. 34) vorliegt, der die Mitverantwortung von Unternehmen definiert. Unternehmen müssen jederzeit überall auf der Welt alle Menschenrechte respektieren. Der Bericht spricht sogar von einer Mitverantwortung „*diese zu fördern*“ (S. 34) und anerkennt zudem das zentrale Problem der *'governance gap'*³, die entsteht, wenn Gaststaaten global

² EvB-Analyse für das Jahr 2010 basierend auf BFS Erwerbstätigenstatistik und BIP Produktionskonto nach Branchen

³ Der ehemalige UNO-Sonderbeauftragte für Unternehmen & Menschenrechte, John Ruggie, identifizierte dies 2008 in seinem Rahmenwerk als die fundamentale Herausforderung: „The root cause of the business and human rights predicament today lies in the governance gaps created by globalization - between the scope and impact of economic forces and actors, and the capacity of societies to manage their adverse consequences. These governance gaps provide the permissive environment for wrongful acts by companies of all kinds without adequate sanctioning or reparation. How to narrow and ultimately bridge the gaps in relation to human rights is our fundamental challenge.“ ([A/HRC/8/5](#))

operierender Konzernen unfähig sind, ihre menschenrechtliche Schutzpflicht zu erfüllen (Z125). Um diese Lücke zu füllen sind Regulierungen im Sitzstaat Schweiz unabdingbar. Die NGO-Koalition '[Recht ohne Grenzen](#)', an der die EvB massgeblich beteiligt ist, fordert deshalb einerseits entsprechende *Sorgfaltspflichten* (konkret zur präventiven Abklärung von Menschenrechtsrisiken vor Geschäftsabschluss) und andererseits die Ausdehnung der *Haftung von Mutterkonzernen* bezüglich Fehlverhalten ausländischer Tochterfirmen.

Der Bericht betont und verteidigt zwar weiter das Freiwilligkeitsprinzip. Ermutigend ist aber, dass der Nationalrat den Bundesrat im Dezember mit der Ausarbeitung einer Schweizer Strategie zur Umsetzung der *UNO-Leitprinzipien* beauftragt hat.⁴ [Empfehlung 10](#) bezieht hier explizit auch den Rohstoffhandel mit ein: „Die Schweiz soll sich sowohl im Bereich des Rohstoffabbaus, als auch im Bereich des Rohstoffhandels für die Unternehmensverantwortung einsetzen.“ Als Reaktion auf die im Sommer mit 135'000 Unterschriften eingereichte Petition „Recht ohne Grenzen“ hat der Nationalrat Mitte März zudem den Auftrag für eine rechtsvergleichende Studie zu Sorgfaltspflichten erteilt.⁵ Auf deren Grundlage soll beurteilt werden, „ob im Lichte des internationalen Umfelds in Bezug auf die schweizerische Gesetzgebung ein Handlungsbedarf besteht.“ ([Empfehlung 12](#)).

Mit keinem Wort angesprochen wird hingegen eine Verbesserung des *Zugangs zur Justiz* für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen. Der Bericht rekapituliert lediglich die heute (theoretisch) möglichen Klagewege, ohne auf die Hindernisse einzugehen. So wird korrekterweise darauf hingewiesen, dass bereits heute eine Klage möglich wäre, wenn am Schweizer Unternehmenssitz ein Beitrag zu einer Menschenrechtsverletzung im Ausland geleistet wurde (S. 40). In Zivilklagen fehlt aber das Rechtsmittel, um unternehmensinterne Dokumente herauszufordern, die aufzeigen, wo welcher Entscheid im globalen Konzernnetz gefällt wurde. Ohne dieses „Discovery-Verfahren“, das etwa in Grossbritannien entsprechende Verfahren (z.B. gegen Trafigura) erst ermöglicht hat, bleiben Klagerechte reine Theorie. Kein Wunder gab es in der Schweiz bislang weder eine erfolgreiche Zivil- noch Strafklage wegen im Ausland begangenen Menschenrechtsverletzungen.⁶

Fazit: Der Bundesrat anerkennt zwar die Bedeutung der Menschenrechtsthematik für den Rohstoffsektor, nimmt seine „staatliche Schutzpflicht“ („state duty to protect“) aber nicht wahr. Diese sieht nämlich ganz klar vor, dass Staaten die Respektierung der Menschenrechte durch Unternehmen auch mit gesetzlichen Mittel durchsetzen sollen.⁷

⁴ [Postulat von Graffenried 12.3503](#), am 14.12.12. überwiesen.

⁵ [APK Postulat 12.3980](#), am 13.3.13 überwiesen.

⁶ Die Zivilklage Gypsy International Recognition and Compensation Action vs. IBM wurde [2006](#) abgewiesen. Eine Strafanzeige im [Fall des ermordeten Gewerkschafters](#) Luciano Romero vs. Nestlé-Manager bzw. die Firma selbst, ist in der Waadt hängig.

⁷ “In meeting their duty to protect, States should:(a) Enforce laws that are aimed at, or have the effect of, requiring business enterprises to respect human rights, and periodically to assess the adequacy of such laws and address any gaps;” ([A/HRC/17/31](#)), GP3, p. 8.

B.2. Steuern und illegitime Finanzflüsse:

Der Bericht anerkennt, dass in internationalen Gremien die „Internationale Kapitalflucht, einschliesslich Steuerflucht und Steuervermeidung, sowie illegale Finanzströme (insb. bedingt durch Geldwäscherei und Korruption) (...)“ (S. 20) als wichtige Entwicklungsbremsen gelten und „lehnt den Zufluss rechtswidrig (illicit) erworbener Gelder in die Schweiz ab“ (S. 43). Und weiter: (S. 21) „(...) Praktiken zur Steuerhinterziehung und –vermeidung [spielen] eine wichtige Rolle. (...). Gemäss verschiedenen Studien neigen namentlich auch im Rohstoffsektor tätige Unternehmungen stark zu dieser Praxis.“ (gemeint ist die Ausnützung konzerninterner Verrechnungspreise, sog. „Transfer Pricing“). Als Gegenstrategie werden dann allerdings nur Doppelbesteuerungsabkommen und Steuerinformationsabkommen (TIEA) erwähnt, was völlig ungenügend ist.

Die Schweiz ist durch ihre kantonalen Regeln bei Domizil- und gemischten Gesellschaften und durch die spezifische Ausgestaltung des Holding-Steuerprivilegs eine jener Steueroasen, die international schon länger im Fadenkreuz sind. Damit rohstoffreiche Entwicklungsländer nicht weiter durch globale Firmen um Steuererträge gebracht werden, braucht es dringend Änderungen im Schweizer Steuergesetz. Die von der EU geforderte Abschaffung der kantonalen Sonderregeln ist dafür eine gute Gelegenheit.

Fazit: Angesichts der international zum Beispiel im Rahmen der OECD (siehe den Bericht „[Base Erosion and Profit Shifting](#)“) diskutierten Eindämmung aggressiver Steuervermeidungspraktiken kann es sich der Bundesrat nicht leisten, dieses brisante Thema zu ignorieren. Es fehlt jedoch die Einsicht, dass vorteilhafte Steuerregeln einer der Hauptgründe für die Konzentration des Rohstoffhandels in der Schweiz sind und dass diese Regeln die (häufig bitterarmen) Förderländer der Rohstoffe um dringend nötige Einnahmen bringen und deshalb geändert werden müssen.

B.3. Korruption und Geldwäscherei:

Die weit überdurchschnittlichen *Korruptionsrisiken* im Rohstoffgeschäft werden im Bericht adäquat beschrieben: „Der Rohstoffsektor ist aufgrund verschiedener Faktoren (u.a. hohe Summen an involvierten finanziellen Mitteln, oft aktiv in Staaten mit schwachem Rechtsstaat) einem hohen Korruptionsrisiko ausgesetzt.“ (S. 18) „Endemische Korruption und Diebstahl sind im Rohstoffsektor nicht unüblich, was den Erlass und die Durchsetzung von nationalem Recht sowie die Respektierung internationaler Normen und Standards unterminiert“ (S. 20). (Vgl. auch S. 36). Und die Schweizer Vertretung in der Demokratischen Republik Kongo bestätigt, was aus NGO-Berichten⁸ bekannt ist, nämlich „undurchsichtige Geschäfte bei der Vergabe von Minenlizenzen (...), welche zu tiefen Preisen an der Regierung nahestehende Geschäftspersonen verkauft werden.“ (S. 18). Doch gegen das entscheidende Problem, dass Korruption mangels Transparenz nämlich oft gar *nicht erkannt* werden kann, fehlt

⁸ [Global Witness](#), Glencore in DRC; [Interpellation Wyss 12.3138](#)

es an Vorschlägen für konkrete Massnahmen, obwohl generell „erhöhte Standards der Transparenz und der Rechenschaftspflicht“ propagiert werden (S. 21). Dabei braucht es insbesondere in drei Bereichen verbindliche Offenlegungspflichten: 1. bei Zahlungsflüssen, 2. bei Rohstoff-Flüssen und 3. bei Firmenstrukturen.

Transparenz bei Zahlungs-Flüssen:

Zwar sollen laut Bericht die Kapazitäten der Entwicklungsländer ([Empfehlung 13](#)) und die internationale Transparenzinitiative [EITI](#) ([Empfehlung 7](#)) gestärkt werden. Unter EITI versammeln sich willige Rohstoff-Länder, meist Entwicklungsländer, welche sich so dazu verpflichten, a.) eingegangene Zahlungen von Rohstoff-Firmen offenzulegen, b.) die bei ihnen operierenden Rohstoff-Firmen ebenfalls zu Offenlegung der ausgehenden Zahlungen an die Regierung zu verpflichten. Da kein Förderland zur EITI-Teilnahme gezwungen werden kann, braucht es ergänzend Regulierungen der Sitzstaaten der Rohstoffunternehmen. Die USA als Heimat von über 80% der grössten Bergbau- und Ölfirmen ist hier vorausgegangen (Dodd Frank 1504). Die EU steht in den finalen Verhandlungen zu einer vergleichbaren Regulierung. Immerhin schlägt [Empfehlung 8](#) nun die Ausarbeitung einer *Vernehmlassungsvorlage* für eine analoge Schweizer Regelung vor. Allerdings ist nicht klar, ob diese auch die Zahlungsflüsse von Handelsunternehmen mit einschliessen soll. Die Verwendung des Begriffs „Schweizer Rohstoffsektor“ lässt dies aber hoffen. Alles andere wäre auch reine Augenwischerei, da die Förderaktivitäten praktisch aller Schweizer Rohstoff-Firmen bereits durch die kommende EU-Regulierung erfasst sein werden.⁹ Eine auf die Rohstoff-Förderung beschränkte Schweizer Offenlegungspflicht ergäbe folglich keinen Zusatznutzen. Als weltweit wichtigster Handelsplatz hat die Schweiz hier die Verantwortung und die Möglichkeit, mit einer griffigen Transparenzregulierung, die insbesondere den Handel mit einschliesst, einen sehr bedeutenden Beitrag zu einer transparenteren Rohstoffbranche zu leisten.

Transparenz bei Rohstoff-Flüssen

Immer wieder gelangen Rohstoffe fragwürdiger Herkunft in den Handel, mit denen z.B. Menschenrechtsverletzungen verursacht oder Konflikte finanziert wurden (Vgl. S.18). Ebenso werden Rohstoffe von korrupten Regierungsvertretern, Beamten oder Mitarbeitern von staatlichen Ölkonzernen unter der Hand verkauft, wodurch das Förderland einen Verlust erleidet. Der Bericht weist zwar darauf hin, dass gewisse Besitzverhältnisse von Firmen im Rohstoffhandel eine Herausforderung sind: „Das gilt namentlich für Rohstoffunternehmen, die im Besitz von politisch exponierten Personen oder von Staaten sind, die demokratische oder menschenrechtliche Defizite aufweisen.“ (S. 19). Während der Umgang der Banken mit PEP- und Potentatengeldern aber im *Geldwäscherei-Gesetz* (GwG) geregelt ist, fehlt eine vergleichbare Regulierung für den Rohstoffhandel. Diesen Unterschied konzidiert auch der Bericht: „Die physischen

⁹ Die US Bestimmungen gelten neben der Förderung zwar auch für Export-, also Handelsaktivitäten, dies aber beschränkt auf US-börsenkotierte Firmen, wozu praktisch keine Schweizer Rohstoff-Firmen zählen

Rohstoffhändler sind in der Schweiz grundsätzlich keiner Marktaufsicht unterworfen.“ (S. 23).

Das Verbot der Geldwäscherei (StGB Art. 305 bis) erfasst sämtliche Vermögenswerte die aus einem Verbrechen herrühren, nicht nur Geld. Es schliesst also auch den Kauf „*illegaler Rohstoffe*“ mit ein. Doch solche „Rohstoff-Wäscherei“ wird durch das aktuelle GwG nicht erfasst. Der Gesetzgeber sieht zwar sowohl die Unterstellung des Rohstoffhandels auf eigene Rechnung (Eigenhandel) wie auch im Auftrag Dritter (Fremdhandel) vor. Die Behörden sträuben sich aber gegen die Umsetzung und schliessen die Unterstellung des Rohstoffhandels für eigene Rechnung aus. Marktführer wie Glencore geben an, ausschliesslich im Eigenhandel aktiv und somit nicht unterstellt zu sein. Leider verpasst der Bericht, Informationen zu liefern, wieviel im Schweizer Rohstoffhandel *Eigen- oder Fremdhandel* ist.

Gemäss Bericht wurde die „*Unterstellung des Eigenhandels mit Rohstoffen (...) jüngst im Rahmen der Umsetzung der 40 überarbeiteten GAFI-Empfehlungen von 2012 erneut geprüft und verworfen*“ (S. 26). Wenn die Behörden das heutige Instrumentarium des GwG für unpassend halten, so ist es dringend nötig, neue Instrumente zu entwickeln, um spezifische Sorgfaltspflichten der Rohstoffhändler zu definieren und die Erkennung „*illegaler Rohstoffe*“ zu erleichtern. Nur so kann verhindert werden, dass der Rohstoffsektor das Geldwäscherei-Verbot unterläuft. [Empfehlung 4](#) signalisiert zwar, dass das heutige Dispositiv „*aufgrund neuer Risiken, die sich auch aus rechtswidrig erworbenen Gelder aus dem Rohstoffgeschäft ergeben können, angepasst werden*“ soll und in der laufenden Revision des Geldwäscherei-Abwehrdispositivs Massnahmen vorgesehen sind, welche „*auch im Rohstoffsektor den Missbrauch für Geldwäscherei*“ verhindern (S. 43). Von einer Schliessung der Lücke bezüglich illegaler Rohstoff-Flüsse ist aber keine Rede. Die bereits vorliegende Vernehmlassungsvorlage der GwG-Revision enthält erneut lediglich Begründungen, warum der Rohstoff-Eigenhandel dem GwG nicht unterstellt werden kann.

Transparenz bei Firmenstrukturen

Der Bericht hält fest, dass „*die Transparenz im Rohstoffmarkt, bei dem erhebliche Summen im Spiel sind, weiterhin gering [ist]; dazu tragen auch die komplexe Struktur einiger Holdinggesellschaften und nicht börsenkotierte Unternehmen bei.*“ (S. 36). Die Bedeutung transparenter Firmenstrukturen für die Korruptionsbekämpfung kann nicht überschätzt werden. Denn erst die Besitzverhältnisse machen klar, wer in welchem Masse von einem Geschäft profitiert. Recherchen zeigen immer wieder, wie Konzerne durch Tarnfirmen und weit verzweigte Schachtelkonstruktionen Spuren zu verwischen versuchen. Der Bericht betont zwar die Wichtigkeit von Transparenz, spricht aber keine einzige Empfehlung zu deren Verbesserung bei Firmenstrukturen aus. Ein Weg zur Behebung dieses gravierenden Defizits wäre die Offenlegungspflicht bezüglich der letztendlichen Firmenbesitzer („beneficial owners“) in den kantonalen Handelsregistern. Auch der Zugang zu Geschäftsberichten von nicht börsenkotierten Firmen, wie er in der EU oder Singapur längst Standard ist, muss in der Schweiz umgesetzt werden.

Fazit: Während zur Zahlungstransparenz nun wenigstens eine Willensbekundung zur Prüfung von Regulierungsoptionen besteht, bleiben Massnahmen im Bereich der Rohstoff-Flüsse viel zu wage und fehlen bezüglich der Transparenz von Firmenstrukturen sogar völlig.

B.4. Sanktionen und Embargos:

Auf dem Hintergrund der jüngsten Schlagzeilen zu Iran-Geschäften von Schweizer Rohstoffhändlern¹⁰ konzediert der Bericht: „Die Schweiz ist aufgrund ihrer herausragenden Bedeutung im Rohstoffhandel, einschliesslich Finanzierung und Transportwesen, bei der Umsetzung von wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen im Rohstoffbereich stark gefordert.“ (S. 28). Die Kontrolle stelle „aufgrund der Grösse, der Heterogenität, der geringen Transparenz und der Mobilität dieses Wirtschaftssektors eine grosse Herausforderung dar“ (S. 29). Dennoch fehlt auch hier jegliche Empfehlung, etwa zu einer stärkeren Kontrolle und für die Schliessung von Lücken. Der Kauf von iranischem Öl durch Vitol im Sommer 2012 hat einmal mehr gezeigt, wie simpel die geltende Meldepflicht umgangen werden kann. Vitol musste die Transaktion zwar zugeben, verwies aber einfach darauf, dass nicht die in Genf ansässige Vitol S.A. sondern eine ihrer rund 50 Tochterfirmen dafür verantwortlich sei. Und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) gab erleichtert bekannt „es bestehe kein Grund anzunehmen, dass Vitol falsche Angaben gemacht habe“.¹¹ Sanktionen, die so leicht umgangen werden können, sind ihr Papier nicht wert. In den USA werden auch von einer Firma im Ausland kontrollierte Unternehmen in die Iran-Sanktionen miteingeschlossen¹². Dies ist auch in der globale Rohstoffdrehscheibe Schweiz dringend angezeigt.

Allgemeiner Regulierungsbedarf

Die wirkliche Enttäuschung des Berichts steckt indes [in Empfehlung 1](#) und [Empfehlung 2](#), die voreifend bereits das gesamte Paket an vorgeschlagenen *Massnahmen relativieren*. Dort steht, dass „die Schweiz in der Regel keine sektorielle Wirtschaftspolitik betreibt“ (S. 42). Es bleibt unklar, ob damit lediglich die Standortpolitik (als Schaffung spezifischer Anreize) oder auch die Regulierung gemeint ist. Dass sektorielle Regulierungen bei *sektorspezifischen Risiken* absolut üblich sind, zeigt sich bei Banken und Versicherungen (die mit der FINMA sogar eine eigene Regulierungsbehörde haben) genauso wie bei privaten Sicherheitsfirmen. Angesichts der Branchen-Sonderstellung bezüglich Geschäften in und mit fragilen Staaten sowie Korruptions- und Menschenrechtsrisiken braucht die Schweiz eine spezifische Politik für einen *verantwortungsvollen Rohstoffplatz*. Diese kann durch ein umfassendes Rohstoff-Gesetz oder ein kohärentes Paket von Gesetzesanpassungen formuliert und umgesetzt werden. [Empfehlung 2](#) hält wenigstens fest, dass die Schweiz multilaterale Standards nicht nur unterstützen, sondern auch umsetzen soll (davon ist sie allerdings

¹⁰ Vitol kaufte im Juli 2012 iranisches Öl (vgl. [Reuters, 26.9.12](#)), Glencore und Trafigura tauschten Tonerde gegen Aluminium mit eine Firma, welche als Zulieferer des iranischen Atomprogramms gilt (vgl. [Reuters, 1.3.13](#), [Reuters, 4.3.13](#)).

¹¹ Handelszeitung, Freiwilliges Risiko, 4.10.12

¹² [U.S. Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012](#), SEC. 218

noch weit entfernt¹³). Inakzeptabel ist aber als Vorbedingung für jegliche Regulierung, dass „für Schweizer Unternehmen keine nachteiligen Rahmenbedingungen im Vergleich zu anderen relevanten Standorten“ geschaffen werden. Diese Haltung ist skandalös und verkennt sowohl die Realität internationaler Regulierungsdynamik wie auch die Verantwortung der Schweiz. [Empfehlung 2](#) kommt somit einer ‚Lizenz zum Nichtstun‘ gleich.

Verwiesen wird im Bericht demonstrativ auf die tieferen Regulierungskosten asiatischer Standorte wie Singapur und Hong Kong. In Singapur seien Transparenz-Regeln „zur Zeit nicht vorgesehen“ (S. 30). Verschwiegen wird hingegen, dass die Hongkonger Börse diesbezüglich eine Pionierrolle hat. Seit 2010 sind dort „Listing Rules“ in Kraft, welche Offenlegungspflichten für neu kotierte Explorations- und Förderfirmen enthalten¹⁴. Bezüglich Umsetzung bleiben zwar noch Fragen offen, doch der Umfang ist verblüffend: Risiken für Umwelt, Gesundheit und Sicherheit sowie Zahlungen an Regierungen müssen, aufgeschlüsselt nach Land, offengelegt werden. Selbst Singapur ist transparenter als die Schweiz: Im Handelsregister sind Aktionäre und Geschäftsberichte öffentlich abrufbar, auch von nicht-kotierten Firmen.

Die von der Politik vorgeschützte Abwanderungsdrohung der Branche ist also schon deshalb unglaublich, weil es gar keine unregulierten Alternativstandorte gibt: Zudem haben die Firmen das auch laut Bericht ja gar nicht vor (Vgl. S. 2). So oder so darf der globale Standortwettbewerb aber nicht als Argument gegen ethische Minimalstandards dienen. Eine nationale Regulierung gäbe der Schweiz zudem die Möglichkeit, sich international glaubwürdig für ähnliche Regeln einzusetzen, wodurch das vom Bundesrat gern promotete „level playing field“ endlich näher rücken würde.

Statt mit gesetzgeberischen Mitteln soll die Branche mit einem „Multistakeholder-Prozess“ auf den Pfad der Tugend zurück bringen. Solche Prozesse sind aber äusserst voraussetzungsvoll: Sollen sie Wirkung zeitigen, gehen ihnen langjährige NGO-Kampagnen voraus, die bei den Firmen Handlungsdruck schaffen. Erfolgreiche Multistakeholder-Prozesse betreffen zudem besonders exponierte Markenfirmen, die besonders sensibel auf öffentlichen Druck reagieren. Beide Voraussetzungen sind im Rohstoff-Business nicht gegeben. Notwendig ist ausserdem eine Vertrauensbasis aller Beteiligten und ein zielorientiertes „Memorandum of Understanding“, in dem Stossrichtung und Vorgehen festgelegt werden. Auch diesbezüglich ist die Schweizer Rohstoffbranche noch nicht bereit.

Der oft als Paradebeispiel angeführte Kimberley-Prozess fürs Diamantengeschäft ist in mehreren Punkten einzigartig und taugt deshalb nicht als Vorbild für die Rohstoffbranche: Es ging nur um einen Rohstoff, der einfach bis in die Herkunftsregion rückverfolgbar ist; es gab nur wenige Förderfirmen und wenige Produktionsländer; es ging um ein emotional aufgeladenes Produkt mit Verwendung im Luxussegment und der Handlungsdruck war durch direkte Konfliktfinanzierung („Blutdiamanten“) sehr hoch.

¹³ so ist mit Xstrata erst eine Schweizer Rohstoff-Firma Mitglied bei den VPSHR, es gibt keine öffentlichen Informationen zur Umsetzung der OECD Conflict Minerals Guidance ausserhalb des Goldsektors, die Schweiz unterstützt EITI, setzt deren Inhalte in der Schweiz aber nicht mit einem Transparenzgesetz durch.

¹⁴ [HKEX Listing Rules, Chapter 18](#), Art. 18.05 (6).

Auch die von Bundesrat Schneider-Ammann und EDA-Staatsekretär Rossier bei der Vorstellung des Berichts wiederholt als beispielhaft ins Feld geführte internationale Transparenzinitiative EITI ist gerade kein Beispiel für freiwilliges Handeln von Unternehmen. Denn während Förderländern die EITI-Teilnahme frei steht, müssen die in Mitgliedsländern tätigen Unternehmen ihre Zahlungen an die Regierung offen legen. Zudem sind wichtige Förderländer wie Äquatorialguinea, Kolumbien oder die Philippinen keine EITI-Mitglieder. Gerade dort aber sind auch Schweizer Firmen sehr aktiv, weshalb es -- ergänzend zur EITI -- auch in der Schweiz Offenlegungspflichten braucht.

Mehr Informationen:

www.evb.ch/rohstoff

Rohstoff – das gefährlichste Geschäft der Schweiz, Erklärung von Bern, 2. Auflage 2012