

Gouverner, c'est prévoir - die steigenden Kosten der Schweizer Rohstoffpolitik

*Warum es am Rohstoffhandelsplatz Schweiz
konsequente Transparenzregeln braucht*

foraus-Diskussionspapier / Nr. 22 / Dezember 2014
Programm Entwicklungspolitik

Die Schweizer Rohstoffbranche ist in den letzten Jahren stark gewachsen. Über die Handelszentren Genf, Zug und Lugano wird heute rund ein Viertel des globalen Handels mit natürlichen Rohstoffen abgewickelt. Das macht die Schweiz zum wichtigsten Rohstoffhandelszentrum der Welt.

Obwohl die Mehrheit der weltweit verfügbaren natürlichen Ressourcen in Entwicklungs- und Schwellenländern gefördert wird, ist der Ressourcenreichtum für viele dieser Staaten bislang eher Fluch als Segen. Korruption und Misswirtschaft führen in vielen Fällen zu leeren Staatskassen, wirtschaftlicher Ungleichheit und einer Zunahme der Armut. Dafür tragen die Förderstaaten und deren Regierungen eine wesentliche Verantwortung. Doch das intransparente und korrupte System funktioniert nur, wenn sich zwei Seiten beteiligen.

Die Offenlegung von Zahlungsströmen zwischen privaten Rohstoffkäufern und staatlichen Rohstoffverkäufern ist ein erster Schritt, diesen Teufelskreis zu durchbrechen. Nur wenn Rohstoffunternehmen offen deklarieren, wie viel Geld an Regierungen fließt, können diese für die Verwaltung und Verwendung der Gelder zur Rechenschaft gezogen werden. Die EU und zahlreiche westliche Staaten, darunter die USA, haben jüngst Transparenzrichtlinien für heimische Rohstoffunternehmen erarbeitet. Die hiesigen Rohstofffirmen hingegen unterliegen keinen branchenspezifischen Transparenzvorschriften. Dies birgt mittel- und langfristige Risiken.

Die Schweiz dürfte zunehmend unter Druck geraten, regulatorisch mit ihren wichtigsten Handelspartnern gleichzuziehen. Ähnlich gelagerte Beispiele, wie die jüngsten Entwicklungen in Bezug auf das Schweizer Bankgeheimnis, zeigen, dass der Handlungsspielraum der Schweiz unter internationalem Druck stark eingeschränkt ist. Zudem ist die Passivität der Schweiz mit einem wachsenden Reputationsrisiko verbunden, das mittel- bis langfristig auch erhebliche volkswirtschaftliche Kosten verursachen könnte. Nicht zuletzt spricht die mangelnde entwicklungspolitische Kohärenz des aktuellen Schweizer Rohstoffregimes für eine regulatorische Reform.

Dieses Diskussionspapier zeigt, dass die genannten Risiken nur dann effektiv und nachhaltig eingedämmt werden, wenn die Schweiz Transparenzstandards einführt, die reine Handelsaktivitäten und nicht-börsenkotierte Firmen miteinschliessen und die Schweizer Rohstofffirmen verpflichten, in einem jährlichen Bericht alle Zahlungen an Regierungsstellen und Unternehmen in Regierungsbesitz offenzulegen. Eine Transparenzregulierung nach ausländischem Vorbild, wie sie der Bundesrat in der Ende November 2014 publizierten Vernehmlassungsvorlage zur Aktienrechtsrevisi-

on vorsieht, stellt für die Schweiz keine adäquate Lösung dar. Die vorgeschlagenen Transparenzpflichten würden die reinen Rohstoffhandelsfirmen – das Rückgrat der Schweizer Rohstoffbranche – in keiner Weise tangieren.

Eine umfassende Transparenzregulierung wird von keinem der betroffenen Stakeholder aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft grundsätzlich abgelehnt. Gleichwohl ist die politische Debatte blockiert. Die Politik kennt die Charakteristiken der Branche zu wenig, sie überschätzt deren Opposition gegenüber einer regulatorischen Anpassung und unterschätzt die politischen Risiken des Nicht-Handelns.

Aufgrund der Komplexität der Thematik und der mangelnden Kommunikation zwischen den betroffenen Akteuren ist für die Ausarbeitung einer umfassenden Schweizer Transparenz-Gesetzgebung ein Multi-Stakeholder-Ansatz, also eine offene Diskussionsplattform, die vielversprechendste Vorgehensweise. Dieser „runde Tisch“ muss vom Bundesrat angestossen werden.

Komplementäre Massnahmen können dabei helfen, die Umsetzung der Transparenzregulierung vorzubereiten, ein mögliches Abwanderungsrisiko von Rohstofffirmen einzudämmen und die Rolle der Schweiz als globale Rohstoffdrehscheibe weiter zu stärken. Diese Komplementärmassnahmen umfassen (a) eine Verbesserung der Datenlage zur Grösse und volkswirtschaftlichen Bedeutung des Rohstoffsektors in der Schweiz, (b) ein verstärktes internationales Engagement der Schweiz mit dem Ziel, mittel- bis langfristig globale Transparenzregelungen zu etablieren, (c) die Etablierung eines internationalen Diskussionsforums für Rohstofffragen in der Schweiz und damit die Stärkung des hiesigen Handelsplatzes, (d) ein stärkerer Fokus der Entwicklungszusammenarbeit auf den Aufbau effektiver Gouvernanzstrukturen in den Förderländern des Südens.

Le secteur des matières premières a connu une croissance rapide au cours des dernières années. Près d'un quart de son commerce mondial se règle dans les villes de Genève, Zoug et Lugano, faisant de la Suisse l'une des plateformes économiques de négoce les plus importantes du monde.

Bien que la majorité des ressources naturelles disponibles sur la planète se situe dans les pays émergents et en voie de développement, leur richesse a plus souvent été une malédiction qu'une bénédiction. La corruption ainsi que la mauvaise gestion de ces ressources n'ont pas permis de tirer profit de cette richesse naturelle, maintenant l'inégalité économique et contribuant à augmenter la pauvreté. Les pays extracteurs et leur gouvernement en sont principalement responsables même s'il y a lieu de relever qu'un système fondé sur la corruption et le manque de transparence n'existe que si tous les acteurs impliqués consentent à y participer.

Ce cercle vicieux d'opacité et de relations corrompues pourrait être brisé s'il existait une obligation de divulgation des flux financiers entre les acheteurs privés de matières premières et les états qui les leur vendent. Seule une déclaration des montants versés par les entreprises aux gouvernements permettrait de vérifier la gestion ainsi que l'utilisation des sommes versées. A cette fin, l'Union Européenne ainsi que de nombreux pays occidentaux, dont les Etats-Unis, ont récemment élaboré des lignes directrices en matière de transparence pour les sociétés de négoce présentes sur leur territoire. Ces principes ne s'appliquent toutefois pas aux sociétés présentes localement, ce qui pose des risques à moyen et long terme.

Quant à la Suisse, elle risque de subir une pression croissante, afin d'adapter sa réglementation à celle de ses partenaires commerciaux les plus importants. De nombreux exemples ont récemment démontré, en particulier le secret bancaire, que la Suisse dispose d'une marge de manœuvre extrêmement mince lorsqu'elle est confrontée à une forte pression internationale. De plus, un refus d'intervenir et de réglementer ce secteur pourrait progressivement se traduire par un risque de réputation croissant, entraînant à moyen et long terme des coûts économiques importants. Enfin, l'absence de cohérence de la position suisse en matière de politique de développement liée au négoce de matières premières plaide pour le lancement d'une réforme complète de la réglementation existante.

Ce papier de discussion soutient que la solution durable et efficace pour traiter ces risques s'inscrit dans une réforme plus vaste visant la transparence des transactions de négoce. Notamment, il importe d'inclure dans cette obligation de transparence les

activités purement commerciales des sociétés en question, ainsi que les sociétés non cotées, afin de les obliger à divulguer dans un rapport annuel tous leurs paiements aux organismes gouvernementaux et aux entreprises étatiques. Les propositions du Conseil fédéral de novembre 2014 publiées dans un document de consultation sur le droit des sociétés, souhaitant importer en Suisse un modèle de régulation étranger, ne sont toutefois pas une solution adéquate pour la Suisse. En effet, les obligations de transparence proposées n'affecteraient pas les sociétés actives exclusivement dans le négoce, soit la majorité des sociétés concernées en Suisse.

Malgré un consensus des acteurs politiques, de l'économie et de la société civile sur la nécessité d'une réglementation globale visant à la transparence, le débat politique est paralysé. Trop peu familier avec les caractéristiques de la branche, le monde politique tend à surestimer l'opposition des acteurs du secteur à un changement réglementaire tout en sous-estimant les risques politiques d'une inaction.

En raison de la complexité de la question et du manque de communication entre les acteurs, il semble qu'une approche intégrant l'ensemble des acteurs pertinents, soit une plate-forme de discussion ouverte, semble la plus prometteuse pour le développement d'une telle réglementation. Cette „table ronde“ doit être initiée par le Conseil fédéral.

Des mesures complémentaires aideraient à préparer la mise en œuvre de cette réglementation, à réduire les risques d'un exode éventuel des sociétés de matières premières et à renforcer le rôle de la Suisse en tant que plaque tournante internationale du secteur des matières premières à l'avenir. Ces mesures complémentaires comprennent (a) une amélioration des données concernant la taille et l'importance économique du secteur des matières premières en Suisse, (b) une participation internationale plus soutenue de la Suisse dans le but d'établir des règles de transparence globale à moyen et à long terme, (c) la mise en place d'un forum de discussion international sur les questions de matières premières en Suisse, (d) un accent plus fort de la coopération au développement sur le renforcement des structures de gouvernance dans les pays producteurs du Sud.

Resource trading in Switzerland has grown significantly in recent years. Geneva, Zug and Lugano clear around a quarter of global natural resource trade. This makes Switzerland the most important resource marketplace in the world.

Although the majority of natural resources are exploited in developing and emerging markets, these countries struggle to appropriate the accruing profits. Corruption and bad economic policy too often lead to empty government accounts, economic inequality and a poverty trap. Responsible for this are mainly the governments of the respective states. However, the carousel only keeps turning if both sides play their parts.

Only if companies that buy these resources make their payment records publicly available, recipient governments can be held responsible for the management and spending of the received cash flows. In view of this, the international community has seen a development towards stricter transparency regulation. In particular, the United States and the European Union – Switzerland's two most important trading partners – have led the way in drafting and implementing such regulation.

Contrary to this development, until today Switzerland has no transparency regulation specific to resource trading companies. The recent past (e.g. banking secrecy and tax systems) illustrates this: Once main partners mount international pressure on Switzerland, the room for manoeuvring and bargaining power in international negotiations shrink considerably. In addition Switzerland faces important reputational risks. Being associated with dubious business practices and low transparency standards can deteriorate the attractiveness of the country as a business hub in the future. Last but not least, Switzerland must ensure that its agenda is coherent – economic policy that undermines development goals and policies clearly misses coherency.

The analysis of this discussion paper shows that the above-mentioned risks can only be addressed if Swiss regulation includes trading companies and unlisted companies. All Swiss resource companies above a certain turnover would then be obliged to publish a yearly report with all payments to government and state-owned companies by project (e.g. by shipment). The one-to-one implementation of existing foreign transparency regulation (as e.g. proposed in the current Aktienrechtsreform) is no solution for Switzerland because it excludes trading houses.

None of the relevant stakeholders – Swiss politicians, foreign governments, industry

representatives, NGOs and the Swiss administration – show general opposition to a regulatory standard that would include trading companies. Nonetheless, the political debate in the Swiss parliament is stuck. Politicians do not know enough about industry characteristics and opinions, they overestimate the opposition to a regulation developed in an inclusive approach and they underestimate the political risks of the status quo.

Due to the complexity of the topic and the lack of communication between stakeholders, the approach to formulate regulation must be a multi-stakeholder framework representing the interests of the industry, politics and civil actors (e.g. NGOs). This roundtable must be initiated by the Federal Council.

Complementary measures are necessary to facilitate and prepare a successful implementation of a transparency regulation standard in Switzerland. First the database on the resource sector is very thin. Data on firm sizes, turnover, tax revenues, employees etc. is needed for the resource sector to be able to predict more accurately the economic importance of the sector. Internationally, Switzerland has to be more active to promote movements towards transparency standards – with the aim of shaping them in a way that accounts for both the interests of the Swiss resource trading industry and the political risks mentioned earlier. Third, Switzerland should establish an international discussion forum on questions of resource regulation drawing upon the expertise of the yearly FT Commodities Global Summit in Lausanne. Finally, development policy should be directed at the development of effective governance structures in extractive countries of the global south.

Autoren



Florian Egli

florian.egli@foraus.ch
Master Candidate International Economics,
foraus Regioleiter Bern



Andrea Müller

andrea_mueller@gmx.ch
Master Candidate Islamwissenschaft/Politikwissenschaft



Maria Stoll

maria.b.stoll@gmail.com
Master Development Studies, Consultant



Fabian Urech

fabian.urech@gmail.com
Master International Relations/Political Science,
Mercator Fellow 2014/15

Impressum

Zitieren

foraus - Forum Aussenpolitik, 2014. Gouverner, c'est prévoir - die steigenden Kosten der Schweizer Rohstoffpolitik, Diskussionspapier Nr. 22, Zürich

Dank

Für wertvolle Vorarbeiten und Inputs danken wir Men-Andrin Meier, Lorenzo Trevisiol und Vreni Jean-Richard. Zu früheren Versionen dieses Diskussionspapiers haben Tobias Naef, Stefan Schlegel, Andreas Weber und Josephine Herzig wertvolle Kommentare beigetragen, für die wir herzlich danken. Ausserdem bedanken wir uns bei Werner Thut von der Abteilung Politik & Analyse der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), bei Urs Rybi von der Erklärung von Bern sowie bei der Geneva Trading & Shipping Association (GTSA), die mit ihren Expertenreviews zu diesem Diskussionspapier beigetragen haben. Für die grafische Arbeit möchten wir uns herzlich bei Olivier Baumann bedanken.

Disclaimer

Das vorliegende Diskussionspapier des *foraus*-Programm Entwicklungspolitik gibt die persönliche Meinung der Autoren/innen wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*.

www.foraus.ch
www.forausblog.ch

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	2
Executive Summary / Français	4
Executive Summary / English	6
Inhaltsverzeichnis	9
1. Einleitung	10
2. Ausgangslage: Der Handelsplatz Schweiz und internationale Trends	12
2.1 Die Rolle der Schweiz als Drehscheibe im globalen Rohstoffhandel	12
2.2 Spannungsfeld Rohstoffgeschäft	13
2.3 Der internationale Trend zur Regulierung und die Haltung des Bundesrats	15
3. Die steigenden Kosten des Abwartens: Wieso die Schweiz handeln muss	18
3.1 Reputationsrisiko	18
3.2 Mitbestimmen der internationalen Agenda	19
3.3 Entwicklungspolitische Kohärenz	20
4. Eine effektive Schweizer Regulierung	22
4.1 Die drei Erfolgskriterien	22
4.2 Die Haltung der Schweizer Rohstoffbranche	23
5. Handlungsvorlagen	25
5.1 Bestehende Regulierungsmodelle	25
5.1.1 EITI: Möglichkeiten und Grenzen der Initiative	25
5.1.2 USA: Die Vorreiterin	26
5.1.3 EU: Einen Schritt weiter	27
5.1.4 Kanada: Inklusiver Erarbeitungsprozess	27
5.2 Fazit: Es braucht einen Swiss Finish	28
6. Handlungsempfehlungen	30
6.1 Die vier Pfeiler der Schweizer Transparenzregulierung	30
6.2 Wie weiter? Multi-Stakeholder-Dialog unter Führung des Bundesrats	30
6.3 Komplementäre Massnahmen	32
Literaturverzeichnis	34
Literatur	34
Periodika	35
Materialien	36
Anhang	37
Volkswirtschaftliche Bedeutung der Rohstoffbranche	37
Standortvorteil und Abwanderungsrisiko	38
Rohstoffvorkommen und Korruption	39

1. Einleitung

Die Schweiz ist eine der wichtigsten Rohstoffhandels-Drehscheiben der Welt. Rund ein Viertel des globalen Handels mit natürlichen Rohstoffen wie Öl, Gold oder Kupfer wird über die Schweiz abgewickelt.¹ In den letzten zehn Jahren ist die hiesige Branche um rund das Zehnfache gewachsen und hat an volkswirtschaftlicher Bedeutung gewonnen. Die Schweiz – und dabei insbesondere die wichtigen Rohstoff-Handelszentren Zug, Genf und Lugano – gehört damit zu den Gewinnern des globalen Rohstoffgeschäfts.

Viele rohstoffreiche Staaten haben bisher hingegen kaum von ihren natürlichen Ressourcen profitiert. Gerade in Entwicklungsländern, in denen die Rechtsstaatlichkeit oft gering ist und staatliche Strukturen schwach sind, stellt das äusserst profitable Rohstoffgeschäft einen Nährboden für Korruption und Misswirtschaft dar. Die Mehrheit der weltweit verfügbaren natürlichen Ressourcen wird in solchen Kontexten gefördert. Oft profitiert vom natürlichen Reichtum dieser Länder nur eine kleine lokale Elite, und vielerorts hat die Rohstoffförderung insgesamt gar zu einer Verschlechterung der Wirtschaftslage und zu einer Zunahme der Armut geführt.

Im Lichte dieser Entwicklung haben jüngst einige Staaten sowie verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure ihre Bemühungen für eine verbesserte Transparenz der Zahlungsströme zwischen Rohstoffunternehmen und Regierungen verstärkt. Zahlreiche Länder erarbeiteten in den vergangenen Jahren Transparenzvorschriften für Rohstofffirmen. Zu ihnen gehören mit den USA und den Mitgliedstaaten der EU die wichtigsten Handelspartner der Schweiz.

¹ Rohstoffe lassen sich in soft und hard commodities einteilen. Während soft commodities stetig nachwachsen (z.B. Agrarprodukte), sind die Vorkommen und Abbaumöglichkeiten von hard commodities endlich. In diesem Diskussionspapier wird der Begriff Rohstoffe im Sinne der hard commodities verwendet.

Eine verbesserte Transparenz der finanziellen Transaktionen zwischen Rohstofffirmen und Regierungen wird von Experten als zentrale Voraussetzung für eine Bekämpfung der Misswirtschaft angesehen.² Solche Transaktionen umfassen Geldtransfers von Rohstoffabbauunternehmen an Regierungsstellen in Form von Förderlizenzen, Konzessionen, Gebühren und Steuern. Sie schliessen aber auch die finanziellen Transfers zwischen Rohstoffhandelsfirmen und den oft staatlichen Rohstoffgesellschaften mit ein, die in vielen Abbauländern einen bedeutenden Teil des Staatsetats darstellen.

Die hierzulande ansässigen Rohstofffirmen unterliegen aktuell keinen branchenspezifischen Transparenzvorschriften.

Zwar lassen sich durch Transparenzvorschriften viele mit dem Rohstoffgeschäft verbundenen Probleme – etwa solche in den Bereichen Umweltschutz oder Menschenrechte – nicht direkt lösen, doch wird die Offenlegung von privatwirtschaftlichen oder staatlichen Einnahmen und Ausgaben im Rohstoffbereich als wirksames Mittel zur Korruptionsprophylaxe, als erster Schutzwall gegen Machtmissbrauch und als Voraussetzung zur gerechteren Verteilung der Gewinne erachtet. Eine Transparenzregulierung erhöht die Rechenschaftspflicht der Rohstoffkonzerne sowie der involvierten staatlichen Organe und stärkt die Kontrollmöglichkeit der Zivilgesellschaft.

Im Gegensatz zu den diesbezüglichen Reformbemühungen anderer Regierungen nimmt der Bundesrat hinsichtlich einer möglichen Einführung verbindlicher Transparenzvorschriften im Rohstoffsektor eine abwartende Haltung ein. Die hierzulande ansässigen Rohstofffirmen – die schwergewichtig im Rohstoffhandel tätig sind – unterliegen aktuell keinen branchenspezifischen Transparenzvorschriften.

² Annan, 2013. Siehe auch: Africa Progress Report, 2013.

Dies birgt mittel- und langfristige Risiken, die der Bundesrat bereits in dem im März 2013 publizierten Rohstoffbericht anerkannte.³ Gleichwohl erachtet die Schweizer Regierung eine umfassende Regulierung der Rohstoffbranche bisher als unnötig. Die Aufnahme von Transparenzvorschriften für die Rohstoffbranche in den Vorentwurf zur Revision des Aktienrechts, den der Bundesrat Ende November 2014 in die Vernehmlassung geschickt hat, widerspiegelt zwar ein teilweises Umdenken. Die ins Auge gefassten Anpassungen werden den Spezifika der Schweizer Rohstoffbranche aber nicht gerecht, da sie sich auf „börsenkotierte sowie grosse, in der Rohstoffförderung tätige Unternehmen“ beschränken.⁴ Der in der Schweiz besonders starke Rohstoffhandel unterläge damit weiterhin keinen spezifischen Transparenzvorschriften.⁵

Diese zurückhaltende Politik der Schweizer Regierung wird insbesondere von zivilgesellschaftlichen Akteuren scharf kritisiert.⁶ Zugleich mehren sich im nationalen Parlament die Vorstösse zur stärkeren Regulierung des Rohstoffsektors, was ein gestärktes Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Reform widerspiegelt.

Die Diskrepanz zwischen den unbestrittenen Risiken des momentanen Rohstoff-Regulierungsregimes der Schweiz und der diesbezüglichen politischen Zurückhaltung des Bundesrats steht im Fokus dieses foraus-Diskussionspapiers.

Ziel des Diskussionspapiers ist es, die Kosten und den Nutzen eines Festhaltens am Status Quo gegen die Vorteile und Risiken einer Transparenzregulierung abzuwägen und neue Strategien aufzuzeigen. Das Diskussi-

onspapier analysiert in einem ersten Teil die mit dem aktuellen Regime verbundenen Risiken und entwirft in einem zweiten Teil – in Berücksichtigung entsprechender Regulierungsbemühungen im Ausland – mögliche Handlungsoptionen für die Schweiz.

³ Rohstoffbericht 2013.

⁴ Bericht Empfehlung 8, 2014. Vorentwurf zur Änderung des Obligationenrechts (Aktienrecht), 2014.

⁵ Die diesbezüglichen Positionen der einzelnen Bundesratsmitglieder scheinen sich teilweise aber durchaus stark zu unterscheiden. Siehe hierzu etwa die Rede „Keine nachhaltige Entwicklung ohne Einhaltung der Menschenrechte“ von Bundesrätin Simonetta Sommaruga anlässlich ihrer Rede an der Feier zum 50-jährigen Bestehen der UNCTAD.

⁶ Siehe z.B. EvB, Juni 2014.

2. Ausgangslage: Der Handelsplatz Schweiz und internationale Trends

2.1 Die Rolle der Schweiz als Drehscheibe im globalen Rohstoffhandel

Die Schweiz gehört im globalen Geschäft mit natürlichen Rohstoffen zu den Gewinnern. Obwohl sie selbst kaum über natürliche Rohstoffe verfügt, hat sich das internationale Rohstoffgeschäft in den letzten zehn Jahren zu einem wichtigen Pfeiler des hiesigen Wirtschaftsstandorts entwickelt. Durch den Zuzug grosser multinationaler Handelsfirmen und durch sehr hohe Wachstumsraten wurde die Schweiz zur wohl wichtigsten Drehscheibe des globalen Rohstoffhandels.⁷

Die Nettoeinnahmen der in diesem Geschäftsfeld tätigen Schweizer Firmen haben sich zwischen 1998 und 2010 um den Faktor fünfzehn vergrössert.⁸ Rund ein Viertel aller global gehandelten Rohstoffe wird heute über die Schweiz abgewickelt, ein Drittel des Welthandels mit Rohöl und Ölprodukten allein über den Handelsplatz Genf.⁹ Für Gold ist die Schweiz mit einem Anteil von rund einem Drittel gar der weltweit grösste Handelsplatz.¹⁰

Die Mehrheit der im Rohstoffsektor operierenden Firmen in der Schweiz – Schätzungen zufolge sind es insgesamt über 500 (vgl. Box) – hat ihren Hauptsitz in Zug, Genf oder Lugano. Hier haben sich Cluster gebildet: Handelshäuser, Banken und weitere Akteure, die wichtig für das Rohstoffhandelsgeschäft sind, funktionieren nebeneinander und ergänzen sich.¹¹

Die Mehrheit der in der Schweiz domizilierten Rohstofffirmen konzentriert ihre Geschäftstätigkeit auf den Transithandel.¹² Die im Ausland gekauften Rohstoffe werden direkt und unverändert an einen ausländischen Abnehmer weiterverkauft; die gehandelte Ware gelangt nie in die Schweiz.

Laut der Schweizerischen Nationalbank (SNB) betragen im Jahr 2011 die Nettoerlöse aus dem Transithandel von Rohstoffen für Schweizer Handelsunternehmen 20

Milliarden Franken. Zehn Jahre zuvor waren es erst 1,3 Milliarden Franken.¹³ Dies entspricht 4.7% der Ertragsbilanz der Schweiz (0,4% 2001) oder 3.6% des schweizerischen BIP.¹⁴

Diese Zahlen beruhen allerdings auf Schätzungen, da die erhobenen Statistiken zur Wertschöpfung und zur Relevanz des Rohstoffhandels für die Schweiz lückenhaft sind. Gleiches gilt hinsichtlich der durch den Rohstoffhandel generierten Steuereinnahmen, der Anzahl Beschäftigten und der Anzahl Unternehmen (siehe Box).

Die Nettoeinnahmen der in diesem Geschäftsfeld tätigen Schweizer Firmen haben sich zwischen 1998 und 2010 um den Faktor fünfzehn vergrössert.

7 Die Anzahl Handelsfirmen in der Schweiz wird auf 570 geschätzt, wovon die meisten am Genfersee (400) sowie in Zug (100) und Lugano (70) angesiedelt sind (Schweizerische Bankiervereinigung, 2013, S. 14).

8 EvB, 2012, S. 19.

9 Öl macht wertmässig etwa die Hälfte der Rohstoffexporte aus (EvB, 2012, S. 215).

10 EvB, 2012, S. 180.

11 Dazu gehören etwa Logistikfirmen, Anwaltskanzleien, internationale Organisationen, Banken oder Versicherungen.

12 Transithandel bedeutet, dass Waren im Ausland gekauft und dann direkt und unverändert an einen Abnehmer im Ausland weiterverkauft werden. Die Differenz zwischen den Verkaufserlösen aus dem Ausland und den Aufwendungen im Ausland (für den Wareneinkauf und Sonstiges) ergeben die Nettoeinnahmen des Transithandels. Die gehandelte Ware betritt also nie Schweizer Boden und kommt deshalb nicht in der Statistik der Schweizerischen Zollverwaltung vor. Die Nettoeinnahmen des Transithandels werden als Dienstleistungsexporte in der Schweizerischen Zahlungsbilanz erfasst und fliessen so in die Berechnung des BIP ein. In der Schweiz besteht der Transithandel fast ausschliesslich aus Rohstoffhandel (ca. 90%) (EvB, 2013, S. 4).

13 Schweizerische Bankiervereinigung, 2013, S. 14.

14 Diese Erlöse teilen sich im Fall der Schweiz auf Rohstoffhändler, Eigenhandel und Beschaffung von Grossunternehmen auf. Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Rohstoffhandelssektors ist also vermutlich tiefer als die vielgenannten 3.6% des BIPs (Ebd. S. 4).

Volkswirtschaftliche Bedeutung des Rohstoffhandels: Das Datenproblem

Trotz des hohen medialen Interesses und der jüngst markant gewachsenen Grösse und Bedeutung der Schweizer Rohstoffbranche ist die diesbezügliche Datenlage weiterhin sehr dürftig.

Wertschöpfung. Die Wertschöpfung des Rohstoffsektors wird über den Unterteil „Transithandel“ in der Zahlungsbilanz der Schweizerischen Nationalbank (SNB) errechnet. Laut SNB stammen 94% der Einkünfte des Transithandels aus dem Handel mit Rohstoffen. Auf der Grundlage dieser Daten betrug der Anteil der Nettoeinnahmen des Transithandels am BIP der Schweiz zuletzt 3,4%. Die Nettoeinnahmen des Transithandels stiegen zwischen 2001 und 2011 um den Faktor 14.¹⁵ Diese Zahlen müssen indes als grobe Schätzungen verstanden werden. Zudem ist weitgehend unklar, worauf dieses Wachstum hauptsächlich zurückzuführen ist.

Anzahl Unternehmen. Im Schweizerischen Handelsregister besteht keine Kategorie „Rohstoffe“ oder „Rohstoffhandel“, sondern nur die Kategorie „Transithandel“. Zur genauen Anzahl der in den Rohstoffhandel involvierten Schweizer Unternehmen sind daher keine Informationen verfügbar.¹⁶ Schätzungen zufolge sind in der Schweiz deutlich über 500 Rohstofffirmen domiziliert, wobei sich die Mehrheit dieser Firmen im Transithandel betätigt.

Anzahl Beschäftigte. In Bezug auf die Anzahl der Beschäftigten in der Rohstoffbranche stehen ebenfalls kaum Informationen zur Verfügung. Das Bundesamt für Statistik (BFS) erhebt Beschäftigungszahlen nach Berufsgruppen anhand der NOGA-Klassifizierung.¹⁷ Da es keine Kategorie „Rohstoffe“ oder „Rohstoffhandel“ gibt, werden Rohstoffhandelsunternehmen unter den Rubriken „Grosshandel“ und „Holdinggesellschaften“ geführt. Dadurch basieren die kolportierten Informationen zur Anzahl Beschäftigter im Rohstoffsektor ebenfalls auf groben Schätzungen.

Steuereinnahmen. Unbekannt ist ferner die Höhe der durch die Rohstoffbranche generierten Steuereinnahmen. Der Bundesrat hält im Grundlagenbericht Rohstoffe fest: „Zahlen zu den Steuereinnahmen aus dem Rohstoffsektor gibt es zurzeit keine.“¹⁸ Zwar sind im Rahmen von Medienberichten vereinzelt Zahlen bekannt geworden, diese Informationen sind aber lückenhaft.¹⁹

Kurz: Zurzeit verfügt keine öffentliche Institution der Schweiz über verlässliche Zahlen zur Gesamtgrösse und zur Wertschöpfung des Rohstoffsektors. Alle Zahlen, auf die in den Medien und von Politikern häufig (oft unhinterfragt) verwiesen wird, beruhen auf groben Schätzungen.

2.2 Spannungsfeld Rohstoffgeschäft

Rohstoffe sind für das Funktionieren der Weltwirtschaft unabdingbar. Von deren Förderung und Handel profitieren aber nicht alle in gleichem Masse. Die Rohstoffindustrie operiert in einem extremen Spannungsfeld: Sie wird dominiert von wenigen globalen Akteuren mit Sitz in Europa oder den USA, die Abbaugelände liegen hingegen oft in politisch instabilen Regionen. Mehr als die Hälfte der fossilen Energie und der mineralischen Rohstoffe kommt aus Entwicklungs- und Transitländern.

In vielen Staaten Afrikas, Zentralasiens und Lateinamerikas stellen Rohstoffgeschäfte die grösste staatliche Einnahmequelle dar. In Afrika belaufen sich die Exporte von Öl, Gas und Mineralien heute auf rund das siebenfache der Gelder der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit.²⁰

Bislang vermochte nur eine kleine Minderheit der rohstoffreichen Entwicklungsländer ihren potentiellen Reichtum auszuschöpfen.²¹ Völerorts führte der Rohstoffreichtum gar zu wirtschaftlicher Stagnation, verbreiteter Armut und teilweise zu einer Destabilisierung der Sicherheitslage. Diese an sich paradoxe Entwicklung wird gemeinhin als „Rohstoff-Fluch“ bezeichnet.²²

Wo liegen die Gründe dafür? Das Geschäft mit Rohstoffen generiert sehr hohe Profite. Gleichzeitig operiert die Branche in einem internationalen Umfeld, das wenig reguliert und von einer augenfälligen Intransparenz geprägt ist. Nicht zuletzt sind die Abbauländer oft durch

Zurzeit verfügt keine öffentliche Institution der Schweiz über verlässliche Zahlen zur Gesamtgrösse und zur Wertschöpfung des Rohstoffsektors.

¹⁵ Schweizerische Nationalbank, 2011, S.36.

¹⁶ Räber et al., 2012, S.11.

¹⁷ Die aktuell gültige Klassifizierung NOGA 2008 (Nomenclature Générale des Activités économiques) unterscheidet 794 verschiedene wirtschaftliche Aktivitäten. Diese Klassifizierung wird in Publikationen des Bundesamts für Statistik verwendet – zum Beispiel in den Publikationen zur Beschäftigung in der Schweiz. Somit kann die Beschäftigung nach Sektoren, die in der NOGA Klassifizierung enthalten sind aufgeteilt werden (Bundesamt für Statistik, 2012).

¹⁸ Rohstoffbericht, 2013, S. 10.

¹⁹ Siehe z.B. Flütsch, 2013. Oder: Schöchli, 2013.

²⁰ Alleine in Nigeria waren die Einnahmen aus dem Rohstoffgeschäft im Jahr 2011 60 Prozent höher als die Summe der Entwicklungszahlungen an alle Länder Sub-Sahara Afrikas (Publish What You Pay, Mai 2013a).

²¹ Zu diesen Ländern gehören u.a. Botswana und Malaysia.

²² Einen Überblick zu den Charakteristika des Rohstofffluchs bieten etwa: Shaffer/ Ziadov 2012, Ross, 2012, Africa Progress Report 2013 und Collier, 2010.

eine geringe Rechtssicherheit sowie schwache staatliche Institutionen und Kontrollmechanismen geprägt.²³

Diese Verhältnisse bilden einen idealen Nährboden für Korruption und Misswirtschaft: Rohstoffeinnahmen werden von Regierungsvertretern veruntreut, Lizenzvergaben werden durch Bestechungszahlungen beeinflusst, Handelsgeschäfte werden unter dem internationalen Marktpreis abgewickelt.²⁴

Durch die Steuervermeidungspraxis von international operierenden Rohstoffunternehmen gehen den Abbauländern weitere Einnahmen verloren, da die Gewinne firmenintern in Niedrigsteuerländer verschoben und im Förderland kaum versteuert werden.²⁵

Nicht zuletzt steht die Rohstoffbranche auch in Zusammenhang mit der Missachtung von Menschenrechten und Umweltstandards häufig im Brennpunkt. In vielen Abbaugebieten in Entwicklungsländern werden die Einhaltung von Menschenrechten und die Berücksichtigung umweltschonender Abbautechniken kaum kontrolliert. Folge hiervon sind die Verschmutzung von Wäldern, Wasser, Böden und Luft, die Zerstörung der Lebensgrundlagen der lokalen Bevölkerung sowie prekäre Arbeitsbedingungen für lokale Angestellte.

Insgesamt profitierten vom enormen potentiellen Reichtum der ressourcenreichen Entwicklungsländer bislang vorab westliche Förder- und Handels-

firmen, während der grösste Teil der Bevölkerung in den Abbauländern leer ausgeht und in chronischer Armut verharret.

Die in der Schweiz dominierenden Rohstoffhandelsfirmen betätigen sich vor Ort zwar nicht im Abbau von Rohstoffen, doch ihre Deals schliessen sie oft direkt mit staatlichen Rohstoffgesellschaften ab.

Viele dieser Problematiken sind mit der Rohstoffförderung und dem Rohstoffhandel gleichermassen verbunden. Die in der Schweiz dominierenden Rohstoffhandelsfirmen betätigen sich vor Ort zwar nicht im Abbau von Rohstoffen, doch ihre Deals schliessen sie oft direkt mit staatlichen Rohstoffgesellschaften ab.

Solche Gesellschaften existieren in rund zwei Dritteln der rohstoffexportierenden Länder weltweit.²⁶ In vielen Entwicklungsländern – unter ihnen Nigeria, Jemen, Irak und Kongo-Brazzaville – tragen die Profite der staatlichen Rohstoffgesellschaften zu über zwei Dritteln der Gesamteinnahmen der Regierung bei.²⁷

In zahlreichen Fällen handelt es sich dabei um hoch korrupte Regierungen. Ein Blick auf die 10 erdölreichsten Länder verdeutlicht dies exemplarisch: Die Verbreitung von Korruption ist in diesen Ländern deutlich höher als im weltweiten Durchschnitt (siehe dazu Grafik im Anhang).²⁸

Ein bedeutender Teil der von Schweizer Rohstoffhändler getätigten Zahlungen an solche staatlichen

²³ Laut dem „Resource Governance Index“ erfüllen weltweit nur 11 von 58 rohstoffreichen Staaten befriedigende Standards hinsichtlich der Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Öl-, Gas- und Bergbauindustrie (Revenue Watch Institute, 2013b).

²⁴ Annan, 2013.

²⁵ Das international führende Forschungsinstitut Global Financial Integrity schätzt den Umfang von sogenannten illicit financial flows aus Schwellen- und Entwicklungsländern für 2001 – 2010 auf 5,9 Billionen USD, während sich die öffentliche Entwicklungshilfe in dieser Zeitperiode auf 677 Milliarden USD belief (DEZA, 2014, S. 2).

²⁶ Revenue Watch Institute, 2013b.

²⁷ Beispiel Afrika: Nur 5 der 55 afrikanischen Länder sind nicht im Rohstoffabbau oder in der Exploration tätig. In 13 Ländern Sub-Sahara Afrika stellen Einnahmen aus dem Rohstoffbereich über 50 Prozent der gesamten Exporteinnahmen dar. In Angola Äquatorialguinea, Kongo-Kinshasa, Nigeria, Guinea und Gabun liegt der Anteil der Einnahmen durch Rohstoffverkäufe am Gesamtexport bei über 90 Prozent (Africa Progress Report, 2013).

²⁸ Der Corruption Perception Index (CPI) von Transparency International der 10 erdölreichsten Länder liegt mit 32,5 deutlich unter dem weltweiten Durchschnitt von 43. Die EU-Staaten (inkl. westeuropäische Nicht-EU-Mitgliedsländer) schneiden mit einem CPI-Durchschnittswert von 66 doppelt so gut ab wie die 10 erdölreichsten Länder (Transparency International, 2012).

Institutionen dürfte somit in den Taschen einer kleinen politischen Elite landen. Eine jüngst veröffentlichte Studie zeigt, dass Schweizer Rohstoffhändler zwischen 2011 und 2013 staatliches afrikanisches Rohöl im Wert von mindestens 55 Milliarden USD kauften.²⁹ Diese an die Regierungen der zehn untersuchten Staaten bezahlte Summe ist doppelt so hoch wie die gesamte internationale Entwicklungshilfe an diese Länder. In Äquatorialguinea – das Land gehört laut Transparency International zu den 15 korruptesten Staaten der Welt – machten die Zahlungen von vier Schweizer Handelshäuser an die staatliche „GEPetrol“ zuletzt rund 35 Prozent der Staatseinnahmen aus.³⁰ Obwohl Äquatorialguinea über das höchste Pro-Kopf-Einkommen des Kontinents verfügt, leben über 75 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze.³¹

Die rohstoffexportierenden Länder müssen Regeln und Prozesse einführen, um das Risiko der Veruntreuung und der nicht-marktkonformen Preissetzung im Rohstoffhandel zu mindern, um die Integrität zu erhöhen und die Bevölkerung an den Gewinnen aus dem staatlichen Rohstoffverkauf rechtmässig zu beteiligen.

Doch die Verantwortung für die beschriebenen Missstände liegt nicht nur bei den Förderstaaten. Denn das intransparente und korrupte System funktioniert nur, wenn zwei Seiten mitmachen. Ein wirksames Mittel zu dessen Bekämpfung ist die Offenlegung der Zahlungsströme. Für die Menschen in rohstoffreichen Entwicklungsländern ist sie die Voraussetzung, um ihre Regierungen für das Missmanagement der wichtigsten Einnahmenquelle des Landes zur Verantwortung zu ziehen.

²⁹ Gillies/Guéniat/Kummer, 2014.

³⁰ Transparency International, 2012.

³¹ Bizimana/Gallardo/Pla, 2014.

Bislang ist es für aussenstehende Akteure aus der Zivilgesellschaft, den Medien und der Politik in vielen Fällen unmöglich zu erfahren, welche Geldsummen über welche Kanäle an wen fließen.

2.3 Der internationale Trend zur Regulierung und die Haltung des Bundesrats

In den vergangenen Jahren haben zahlreiche Länder Transparenzvorschriften für die in der Rohstoffbranche tätigen Unternehmen eingeführt. Die zwei wichtigsten Handelspartner der Schweiz, die USA und die EU, haben erst kürzlich Gesetze erlassen, die Rohstofffirmen verpflichten, die Zahlungen an die Regierungen der Abbauländer offenzulegen.

Auch Norwegen verabschiedete im Dezember 2013 eine Regulierung, die Rohstoffunternehmen dazu verpflichtet, ihre Steuerzah-

lungen an nationale Regierungen offenzulegen.³² In Kanada hat sich die Regierung ebenfalls verpflichtet, verbindliche Transparenzregeln für kanadische Rohstoffunternehmen einzuführen (vgl. Kapitel 5.2).³³

In der Schweiz ist der Handel von Rohstoffen zurzeit keiner branchenspezifischen Marktaufsicht unterworfen. Während Rohstoffe international an der Börse gehandelt werden, ist die Mehrzahl der in der Schweiz domizilierten Rohstoffunternehmen nicht börsenkotiert. Dies hat zur Folge, dass diese ihre Geschäftszahlen lediglich Investoren, Anteilseignern und Wirtschaftsprüfern offenlegen müssen. Informationen über die Herkunft der Rohstoffe,

³² Publish What You Pay, 2013b.

³³ Publish What You Pay Canada, 2014b.

die Vorgehensweise bei der Vergabe von Minenlizenzen oder die Zahlungen an Regierungen der Förderländer sind nicht öffentlich zugänglich.³⁴

Jüngst mehrten sich in der Schweiz die Stimmen aus dem Parlament und der Zivilgesellschaft, die eine klare, verbindliche Transparenzregelung für den Rohstoffsektor fordern.³⁵ Der Bundesrat veröffentlichte als Reaktion auf diese Entwicklung im März 2013 den „Grundlagenbericht Rohstoffe“, in dem er die Risiken und Problemfelder des Rohstoffsektors – Themen wie Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden, Korruption und Geldwäscherei, Steuerhinterziehung und illegale Finanzflüsse – explizit anspricht.³⁶

Dessen ungeachtet verzichtete der Bundesrat im Bericht auf substanzielle Handlungsempfehlungen und plädierte einzig für ein stärkeres Engagement der Schweiz im Rahmen der freiwilligen EITI-Initiative (vgl. 5.1.1). Zudem stellte er die Prüfung einer Einführung von Transparenzvorschriften sowie eine stärkere Rolle der Schweiz im Rahmen multilateraler Diskussionen in Aussicht.³⁷ Diese Zurückhaltung erklärt sich vorab durch das im Bericht

Die Haltung der Regierung hat nicht nur zu harscher Kritik seitens verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure geführt, sondern auch im Schweizerischen Parlament teilweise für Unverständnis gesorgt.

genannte Ziel, „die massgeblichen Beiträge der Rohstoffunternehmen zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung [der Schweiz] nachhaltig zu sichern.“³⁸

Die Haltung der Regierung hat nicht nur zu harscher Kritik seitens verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure geführt, sondern auch im Schweizerischen Parlament teilweise für Unverständnis gesorgt. Dem Bundesrat wird unter anderem vorgeworfen, nicht die richtigen Schlüsse aus der Analyse der bestehenden Risiken gezogen zu haben; zudem weisen Kritiker darauf hin, dass die Passivität der Schweizer Regierung im Lichte der Einführung entsprechender Transparenzvorschriften in der EU und den USA riskant und potentiell reputationsschädigend sei.³⁹

Als Folge dieser Kritik hat der Bundesrat jüngst Gesprächsbereitschaft signalisiert. Im März 2013 lehnte er eine Motion zur „Transparenz der Zahlungsströme von Rohstoff-Unternehmen“ zwar noch ab mit der Begründung, „dass der definitive Umfang der europäischen und amerikanischen Transparenzvorschriften noch zu wenig klar“ sei.⁴⁰ Im Mai 2013 beantragte der Bundesrat hingegen die Annahme des Postulats „Mehr Transparenz im Schweizer Rohstoffsektor“ der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats.⁴¹ Das Postulat fordert in Anlehnung an internationale Transparenzregeln – insbesondere jener der EU und der USA

34 Das neue Rechnungslegungsrecht, das am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist, differenziert nicht hinsichtlich der Branche. Es statuiert keine Pflicht, Zahlungen an ausländische Regierungen oder Staatsbetriebe als eigenständiger Posten der Erfolgsrechnung oder im Anhang zur Jahresrechnung offenzulegen (siehe OR 959 ff).

35 Zwischen dem 1. Januar 2002 und dem 4. September 2014 wurden insgesamt 59 parlamentarische Vorstösse in den Themenbereichen „Rohstoff“, „Rohstoffmarkt“, „Rohstoffabkommen“, „Rohstoffpreis“ und „Bergbau“ zugeordnet. Ganze 42 davon oder über 70 Prozent wurden seit Anfang 2012 eingereicht (Curia Vista Datenbank). Die prominentesten sind: die Interpellation 12.3449 (NR Ingold) „Verantwortlichkeit von international tätigen Firmen mit Sitz in der Schweiz“ Juni 2012, die Interpellation 12.3627 (NR Müller) „Extractive Industries Transparency Initiative. Position der Schweiz im Strategy-Review-Prozess“ Juni 2012 und die Motion 12.3773 (NR Fässler) „Transparenz der Zahlungsströme von Rohstoff-Unternehmen“, September 2012.

36 Rohstoffbericht 2013.

37 Rohstoffbericht, 2013, Empfehlung 8, S.44.

38 Rohstoffbericht, 2013, Empfehlung 1, S.42/43.

39 Dick Marty zieht Parallelen zu anderen Lehrstücken der jüngeren Wirtschaftsgeschichte: „Die Gefahr besteht, dass wir erst reagieren, wenn es zu einer echten Katastrophe kommt, wie wir das im Fall der Holocaust-Gelder, dem Zusammenbruch der Swissair oder dem Skandal um die Grossbank UBS getan haben“ (Löhner, 2012).

40 Stellungnahme des Bundesrates 30.11.2012 zur Motion Fässler.

41 Aussenpolitische Kommission des Nationalrats, Postulat 13.3385, 2013.

– eine Prüfung von Transparenzvorschriften für alle in der Schweiz domizilierten Unternehmen der Rohstoffbranche. Im Juni 2013 nahm der Nationalrat das Postulat deutlich an.⁴² Als Antwort auf das Postulat und in Erfüllung der Empfehlung 8 des Grundlagenberichts Rohstoffe, nach der die Auswirkungen einer allfälligen Einführung von Transparenzvorschriften auf den Schweizer Rohstoffsektor abgeklärt und die Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage geprüft werden sollen, hat der Bundesrat im Juni 2014 einen weiteren Bericht veröffentlicht.⁴³ Dieser verfolgt das Ziel, „eine Abklärung der Auswirkungen einer allfälligen Einführung von Transparenzvorschriften – analog zu jenen in der EU und den USA – auf den Schweizer Rohstoffsektor vorzunehmen und die Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage zu prüfen.“⁴⁴

Mit der Aufnahme von Transparenzrichtlinien für Schweizer Rohstoffförderfirmen in die Vorlage zur Revision des Aktienrechts anerkennt der Bundesrat zwar erstmals einen entsprechenden Hand-

Die vorgeschlagene Transparenzregulierung klammert den Rohstoffhandel - das Kernstück der Schweizer Rohstoffbranche - aus. Dadurch verkommt das Gesetz zur Alibiübung.

lungsbedarf. Da in der Schweiz aber mehrheitlich reine Handelsfirmen ansässig sind, trägt sie gerade in diesem Bereich

eine besondere Verantwortung. Die vorgeschlagene Transparenzregulierung klammert dieses Kernstück der Schweizer Rohstoffbranche jedoch aus. Dadurch verkommt das Gesetz zur Alibiübung (vgl. 5.2).

Was plant der Bundesrat?

Den Kern des Bundesrats-Berichts vom Juni 2014 bildete eine Übersicht über die internationalen Transparenzvorschriften im Rohstoffsektor, namentlich die Initiative EITI, die Richtlinien der EU und die nationalen Gesetzgebungen in den USA, in China (Hong Kong) und Kanada.⁴⁵ Auf der Grundlage der Analyse der verschiedenen Regulierungsansätze im Ausland und unter Berücksichtigung der speziellen Verantwortung der Schweiz als international bedeutender Sitzstaat von Rohstoffunternehmen kündigte der Bundesrat darin die Ausarbeitung einer Transparenzregulierung im Rahmen der Aktienrechtsrevision an. Die Revision, die im November 2014 in die Vernehmlassung geschickt wurde, orientiert sich an den Transparenzbestimmungen der EU-Richtlinien und schliesst börsenkotierte und grosse, in der Rohstoffförderung tätige Unternehmen, ein.⁴⁶ Der Rohstoffhandel ist von den vorgeschlagenen Transparenzvorschriften nicht betroffen. Der Bundesrat soll laut Vorlage allerdings ermächtigt werden, diese Transparenzbestimmungen „im Rahmen eines international abgestimmten Vorgehens“⁴⁷ auf Unternehmen auszudehnen, die mit Rohstoffen handeln. Dies entspricht der im Bundesrats-Bericht vom Juni 2014 angekündigten Vorgehensweise „Auf eine Ausdehnung auf den gesamten Rohstoffhandel inklusive Transaktionen zwischen privaten Unternehmen soll verzichtet werden.“⁴⁸ Diesbezüglich seien vorerst die Entwicklungen in den USA und der EU abzuwarten, liess der Bundesrat verlauten. Bei der Einführung einer entsprechenden Regulierung sei ferner auf eine multilaterale Abstimmung zu achten, damit im Vergleich zu anderen Standorten keine nachteiligen Rahmenbedingungen entstünden.⁴⁹

Im Bericht vom Juni 2014 hielt der Bundesrat zudem fest, dass sich die Schweiz weiterhin für einen globalen Standard im Rohstoffsektor engagieren wolle und sich im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit für eine Verbesserung der Informationslage und des Monitorings in Förderländern des Südens einsetzen würde.⁵⁰

Insgesamt verfolgt der Bundesrat damit weiterhin eine reaktive Strategie im Umgang mit der hiesigen Rohstoffbranche. Er scheint sich der Risiken, die mit der Geschäftstätigkeit dieses stark gewachsenen Wirtschaftssektors verbunden sind, zwar bewusst zu sein, ist bislang aber nicht bereit, diese durch eine Anpassung der regulatorischen Rahmenbedingungen zu mildern.

⁴⁵ Grundlagenbericht Rohstoff, 2014, S. 5-13.

⁴⁶ Vorentwurf zur Änderung des Obligationenrechts (Aktienrecht), 2014

⁴⁷ Ebd. S.58

⁴⁸ Grundlagenbericht Rohstoff, 2014, S. 17.

⁴⁹ Ebd. S.15.

⁵⁰ Ebd. 18.

⁴² Ebd.

⁴³ Grundlagenbericht Rohstoff, 2014.

⁴⁴ Grundlagenbericht Rohstoff, 2014, S.2.

3. Die steigenden Kosten des Abwartens: Wieso die Schweiz handeln muss

Welches sind die mittel- und langfristigen Risiken, die mit dem aktuellen Rohstoffregime der Schweiz verbunden sind?

3.1 Reputationsrisiko

Die Schweiz hat vom markanten Wachstum der Rohstoffbranche volkswirtschaftlich bisher stark profitiert. Das aktuelle Rohstoffregime der Schweiz geht allerdings mit einem erheblichen internationalen Reputationsrisiko einher. Zu diesem Schluss kommt im Rohstoffbericht 2013 auch der Bundesrat.⁵¹ Zugleich hält er aber fest, dass „bis heute keine negativen Auswirkungen auf die Reputation der Schweiz erkennbar [sind].“⁵²

Eine wachsende Zahl von Politikerinnen, Politikern und zivilgesellschaftlichen Akteuren ist indes der Meinung, dass das aktuelle Rohstoffregime der Schweiz längerfristig zu erheblichen wirtschaftlichen und politischen Schäden führt.⁵³ Die konkreten Konsequenzen eines allfälligen Imageschadens der Schweiz sind zwar schwer zu quantifizieren, dürften aber erheblich sein in einem Land, dessen Erfolg wesentlich von der internationalen Perception der „Marke Schweiz“ abhängt.⁵⁴

Die Gefahr erheblicher Reputationsschäden bei einer Fortführung der aktuellen Rohstoffpolitik des Bundesrats basiert auf den folgenden drei Faktoren:

Charakteristik der Rohstoffbranche: Der Abbau von Rohstoffen in Entwicklungsländern ge-

rät immer wieder in die Schlagzeilen: Zahlreiche belegte Fälle von unlauteren Geschäftspraktiken, Korruption, der Umgehung von Sanktionen, Steuerflucht oder der Nichteinhaltung von Menschenrechts- und Umweltstandards widerspiegeln die enormen Herausforderungen, die mit der Förderung und dem Handel von Rohstoffen in Ländern des Südens einhergehen (vgl. 2.2). Die multinationalen Rohstoffunternehmen spielen dabei bislang eine wenig rühmliche Rolle und verstehen es bestens, gesetzliche Grauzonen und den Mangel an griffigen Kontrollmechanismen auszunutzen. Zahlreiche Beispiele belegen, dass Schweizer Unternehmen hierbei keine Ausnahme darstellen.⁵⁵ Der Bundesrat anerkennt, dass solche Fälle für die Schweiz als Staat zu einem erhöhten Reputationsrisiko führen.⁵⁶

Internationale Regulationsbemühungen: Auf internationaler Ebene – unter anderem in der EU und in den USA – hat sich in den vergangenen Jahren ein deutlicher Trend hin zu verbindlichen Transparenzvorschriften für Rohstofffirmen abgezeichnet (vgl. 2.3). Aufgrund ihrer in diesem Bereich äusserst abwartenden Politik läuft die Schweiz Gefahr, als Regulierungsoase wahrgenommen zu werden. Dies dürfte in absehbarer Zeit zu einer deutlichen Zunahme des internationalen Drucks auf die Schweiz führen.⁵⁷ Auch der Bundesrat ist sich dieses Risikos bewusst und rechnet damit, dass der Druck auf die Schweiz künftig zunehmen wird.⁵⁸

⁵¹ Rohstoffbericht, 2013, S. 42.

⁵² Rohstoffbericht, 2013, S. 17.

⁵³ Rohstoffbericht, 2013, Empfehlung 1, S.42/43.

⁵⁴ Zum momentan (noch?) weitgehend positiven internationalen Image der Schweiz siehe: Generalsekretariat GS-EDA, 2013.

⁵⁵ Siehe z.B.: SRF, Rundschau, 12.3.2014.

⁵⁶ Rohstoffbericht, 2013, S. 17.

⁵⁷ Häfliger, 2013.

⁵⁸ Bundesrat Schneider-Ammann sagt an der Medienkonferenz anlässlich der Vorstellung des Rohstoffberichts am 27.03.2013: „Der Druck in Richtung Transparenz steigt“.

Ein Szenario vergleichbar mit der unter starkem internationalem Druck erwirkten Anpassung des Schweizer Steuerregimes scheint spätestens beim Inkrafttreten der Transparenzvorschriften in der EU (voraussichtlich im Jahr 2015) als wahrscheinlich. Die Schweiz hat in diesem Bereich kaum Verbündete; ihr können unter internationalem Druck leicht Zugeständnisse abgerungen werden. Eine verspätete Regulierung nach internationalem Diktat würde aber nicht nur der Reputation der Schweiz schaden, sondern dürfte auch deren Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung entsprechender Transparenzvorschriften deutlich einschränken.

Grösse der Schweizer Rohstoffbranche. Die markant gestiegene Bedeutung des Schweizer Rohstoffsektors führte in den vergangenen Jahren zu einem gesteigerten internationalen Interesse. Dabei ist die Vormachtstellung der Schweizer Rohstoffbranche (vgl. 2.1) nicht in jedermanns Sinn: Die Konkurrenzstandorte der Schweiz – der Rohstoffbericht des Bundesrats nennt hier Singapur, Dubai, Grossbritannien, die USA und Holland – haben ein ausgeprägtes Interesse daran, künftig stärker am profitablen Rohstoffgeschäft mitzuverdienen.⁵⁹ Sie dürften nicht davor zurückschrecken, Druck auf den Schweizer Handelsplatz auszuüben, wenn sich Gelegenheit dazu bietet. Kurz: Die Grösse der Schweizer Rohstoffbranche weckt Begehrlichkeiten – und sie schafft Anreize für andere Länder, die Schweiz angesichts der wachsenden Diskrepanz zwischen der Charakteristik der Schweizer Rohstoffbranche, der bundesrätlichen Rohstoffpolitik und dem internationalen Trend zur Transparenz (nicht zum ersten Mal) der Rosinenpickerei zu beschuldigen.⁶⁰

⁵⁹ Rohstoffbericht, 2013, S. 2.

⁶⁰ Dazu der Basler Strafrechtsprofessor Mark Pieth: „Wenn die Schweiz gross genug ist, um im Rohstoffhandel eine Weltmacht zu sein, sich aber dahinter versteckt, dass sie politisch zu klein ist, ist das widersprüchlich. Wenn wir eine Rohstoff-Weltmacht sind und die entsprechenden Risiken eingehen, müssen wir uns auch politisch aktiv verhalten.“ (Häfliger, 2013.)

3.2 Mitbestimmen der internationalen Agenda

Durch die mehrmals bekräftigte Strategie des Bundesrats, die Entwicklungen der Umsetzung von Transparenzvorschriften im Ausland abzuwarten, verringert die Schweiz ihren Handlungsspielraum deutlich.⁶¹ Dies betrifft nicht nur die Ausgestaltung einer nationalen Gesetzgebung, sondern auch das Engagement der Schweiz zur Einführung von Transparenzvorschriften auf internationaler Ebene. Die vom Bundesrat anvisierte Intensivierung des Schweizer Engagements im Rahmen freiwilliger Initiativen scheint weder zielführend noch glaubwürdig, solange die nationale Gesetzgebung den international angestrebten Transparenzvorschriften widerspricht und die Schweiz als Regulierungsoase wahrgenommen wird.⁶²

Für ihre Passivität hat die Schweiz in einem ähnlich gelagerten Fall bereits einmal einen hohen Preis zahlen müssen: Im Steuerstreit mit der EU und den USA.

Ohne ein Mindestmass an Kohärenz zwischen den international vertretenen Forderungen und der nationalen Gesetzgebung dürften die spezifischen Anliegen der Schweiz in der internationalen Diskussion kaum Gehör finden.

Verpasst es die Schweiz aber, ihre Anliegen in diese Diskussionen einzubringen, wird sie früher oder später gezwungen sein, unter internationalem Druck Modifikationen an der nationalen Gesetzgebung vorzunehmen, die von anderen – mitunter von gewichtigen Konkurrenzstandorten – beschlossen wurden. Die spezifischen Interessen der

⁶¹ „Der Bundesrat erachtet es als notwendig, zuerst die Auswirkungen einer Einführung von Transparenzvorschriften unter Berücksichtigung diverser Aspekte einschliesslich des internationalen Umfelds zu analysieren [...], bevor eine allfällige Gesetzesvorlage erarbeitet wird.“ Antwort auf Interpellation 13.3344 (NR Masshardt), 2013.

⁶² Es wirkt wenig glaubwürdig, wenn man „aktiv die Entwicklung und Umsetzung internationaler Initiativen und Standards“ fördert, im eigenen Garten aber ebendiese Standards nicht kontrollieren will (Rohstoffbericht, 2013, S. 3).

Schweiz würden sodann kaum berücksichtigt oder gar bewusst beschnitten werden.

Für ihre Passivität hat die Schweiz in einem ähnlich gelagerten Fall bereits einmal einen hohen Preis zahlen müssen: Der Steuerstreit mit der EU und den USA wird in absehbarer Zeit dazu führen, dass die Schweiz ihr Steuerregime fundamental (und mit stark eingeschränkter Ausgestaltungsfreiheit) modifizieren muss. Darüber hinaus hat es die Schweiz in diesem Fall durch ihr Abseitsstehen verpasst, an der Gestaltung internationaler Regeln mitzuwirken und eigene Anliegen in die Verhandlungen einzubringen.

Dieser Fehler darf sich im Rohstoffbereich nicht wiederholen. Noch ist die Schweiz als global führender Rohstoffhandelsplatz in einer Position der Stärke, aus der sie die internationale Debatte zur Einführung globaler Transparenzstandards zu beeinflussen vermöchte. Dies gilt umso mehr, als sie aufgrund der aktuellen Entwicklungen in der EU und den USA – wirtschaftlich und politisch die wichtigsten Partner der Schweiz – potentiell über sehr gewichtige Verbündete verfügt. Mit diesen könnte sie zusammenspannen und international auf die Schaffung gleicher Rahmenbedingungen („level playing field“) hinwirken, um eine Abwanderung der hiesigen Rohstoffbranche ins Ausland zu verhindern.

Dass die Schweiz in gewissen internationalen Politikfeldern eine gewichtige Rolle spielen kann, hat sie in der Vergangenheit mehrmals bewiesen. Beispiele hierzu sind etwa die Schaffung des Menschenrechtsrats sowie die Verabschiedung des Arms Trade Treaty.

Eine Vorreiterrolle der Schweiz auf internationaler Ebene dürfte das Reputationsrisiko nicht nur mar-

kant verringern, sondern könnte gar zu einem Reputationsgewinn führen. Gelänge es der Schweiz, ihre Position als global wichtigster Rohstoffhandelsplatz zur Einführung eines weltweiten Transparenzstandards zu nutzen, dürfte dies gerade in den zahlreichen Förderländern des Südens – unter ihnen eine nicht unwesentliche Anzahl aufstrebender Schwellenländer – zu einem Imagegewinn führen, der sich für die Schweiz mittel- bis langfristig auch wirtschaftlich auszahlen würde.

3.3 Entwicklungspolitische Kohärenz

Der Bundesrat hat in der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013-2016 „kohärente Aussenbeziehungen zur Erhöhung der Wirksamkeit der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz“ als Ziel definiert. Er äussert damit den Willen, die Sektorenpolitiken der Schweiz „weitmöglichst auf die globale nachhaltige Entwicklung“ abzustimmen.⁶³ Es überrascht daher, dass im „Grundlagenbericht Rohstoffe“ die Kohärenzthematik nicht erörtert und mögliche Zielkonflikte zwischen Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik nur vage angesprochen werden. Erstaunlich ist dies insbesondere angesichts der Tatsache, dass Rohstoffe in vielen Ländern, in denen die Schweiz Entwicklungszusammenarbeit leistet, von hoher wirtschaftlicher Bedeutung sind.⁶⁴ Zudem operieren in vielen Schwerpunktländern der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit hiesige Unternehmen als Förde-

⁶³ Eines der fünf strategischen Ziele der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz ist die „Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums“. Die Schweiz will einen Beitrag leisten zur „effektiven Verwaltung der öffentlichen Haushalte“ und zur Etablierung eines transparenten und effizienten Steuersystem, damit Entwicklungsländer ihre „Entwicklung mit eigenen Mitteln finanzieren können“. (Bundesrat, Botschaft IZA, 2012).

⁶⁴ In Afrika sind dies u.a. folgende EZA-Schwerpunktländer der Schweiz: Burkina Faso (Gold, Baumwolle), Demokratische Republik Kongo (Bergbauindustrie: Kupfer, Kobalt, Gold, Diamanten, Zink) oder Tansania (Bergbauindustrie: Gold, Diamanten, Eisen). In Peru leistet das SECO wirtschaftliche Entwicklungshilfe. Das Land verfügt über umfassende Bergbauaktivitäten, insbesondere im Abbau von Kupfer, Silber, Gold usw. (CIA, The World Factbook).

rer oder Händler von Rohstoffen.⁶⁵ Zahlreiche Fälle belegen, dass diese wenig Rücksicht auf die Interessen und Anliegen der lokalen Bevölkerung nehmen.⁶⁶

Auch wenn keine genauen Zahlen vorliegen, dürften die Gelder, die zahlreiche Entwicklungsländer durch Korruption und Steuervermeidung im Rohstoffsektor an Firmen in Genf, Zug oder Lugano verlieren, die Entwicklungszahlungen der Schweiz um ein Mehrfaches übersteigen.⁶⁷ Dies läuft dem obersten Ziel der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz, der Armutsreduktion, diametral entgegen und unterminiert die Wirksamkeit der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit, deren Mittel jüngst erhöht wurden und nun bei jährlich rund 3 Milliarden Franken liegen.

Eine Transparenzregulierung der Rohstoffbranche würde die Bestrebungen für eine verbesserte entwicklungspolitische Kohärenz unterstützen und damit die Glaubwürdigkeit der Schweiz und die Wirksamkeit der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit stärken.

⁶⁵ Glencore/Xstrata z.B. baut in der Demokratischen Republik Kongo und in Peru Kupfer und im Tschad Erdöl ab (Wilson, 2013). Mercuria ist in Indonesien im Kohle- und Eisenabbau tätig (Homepage Mercuria).

⁶⁶ Africa Progress Report 2013. Siehe auch: Gillies/ Guéniat/ Kummer, 2014.

⁶⁷ HSG-Professor Manfred Gärtner geht von rund 10 Milliarden Franken aus. Diese Schätzung betrifft nur unbesteuerter Privatvermögen. Die entgangenen Steuereinnahmen durch Steuerminimierung von Rohstofffirmen dürften aufgrund der hohen Handelsvolumen über diesen Zahlen liegen (SRF 2 Radio, Kontext 2010).

4. Eine effektive Schweizer Regulierung

Nach welchen Kriterien muss eine Schweizer Transparenzregulierung für den Rohstoffsektor ausgestaltet werden, damit sie wirkungsvoll ist, die genannten Risiken bestmöglich mindert und die eruierten Problematiken adäquat angeht?

4.1 Die drei Erfolgskriterien

Auf der Grundlage der bisherigen Analyse lässt sich festhalten, dass eine Schweizer Regulierung folgenden Kriterien entsprechen muss. Sie muss...

...umfassend sein. Eine wirksame Schweizer Transparenzregulierung muss den Eigenheiten der hiesigen Branche gerecht werden. Da sich die Aktivitäten der Mehrzahl der Schweizer Rohstofffirmen hauptsächlich auf den Rohstoffhandel konzentrieren, müssen für diese dieselben Transparenzrichtlinien gelten wie für Unternehmen, die selbst Rohstoffe abbauen. Der Rohstoffhandel, der

Ein Freipass für Handelsfirmen würde die Probleme des aktuellen Schweizer Rohstoffregimes nicht adäquat beheben.

in Entwicklungsländern häufig über staatliche Rohstoffgesellschaften abgewickelt wird, ist von sehr ähnlichen Problemfeldern betroffen wie der Rohstoffabbau (vgl. 2.2). Ein Freipass für Handelsfirmen würde die genannten Probleme des aktuellen Schweizer Rohstoffregimes – das Reputationsrisiko, die Minderung des politischen Spielraums sowie die fehlende entwicklungspolitische Kohärenz – nicht adäquat beheben. Eine entsprechende Regulierung müsste insbesondere eine Offenlegung von disaggregierten Angaben zu Preis, Qualität, Zeitpunkt und Menge der einzelnen Lieferungen verbindlich machen.

...sich an internationalen Standards orientieren. Die Schweiz muss das Rad nicht neu erfinden. Ein Schweizer Regulierungsmodell kann sich in vielen Bereichen an bestehenden oder geplanten Standards aus dem Ausland orientieren. In Anlehnung an das Regulierungsmodell der EU ist es beispielsweise wichtig, dass auch in der Schweiz die Zahlungen auf Projekt- und nicht auf Länderbasis offengelegt werden. Ebenso sollten in der Schweiz auch nicht-börsenkotierte Firmen verpflichtet werden, ihre Zahlungen ab einem gewissen Betrag offenzulegen. Auch die EITI-Standards, welche die Schweiz aktiv mitgestalten konnte, sollten bei der Ausarbeitung einer Regulierungsvorlage als Wegweiser dienen.

...die Interessen aller Akteure miteinbeziehen.

Das Wirken der hiesigen Rohstofffirmen betrifft zahlreiche Schweizer Akteure: Arbeitnehmende, Zulieferer, Kantone und Gemeinden, zivilgesellschaftliche Akteure, Aktionäre, Wirtschaftsverbände, entwicklungspolitische Organisationen. Bei der Ausarbeitung einer Regulierung sollten die spezifischen Interessen dieser Parteien soweit als möglich berücksichtigt werden. Dabei gilt es, die verschiedenen Standpunkte in einem offenen Dialog vorzubringen, gegeneinander abzuwägen und Kompromisse zu erarbeiten. Durch die Berücksichtigung der Interessen der Rohstofffirmen bei der Erarbeitung einer neuen regulatorischen Grundlage wird dabei dem Abwanderungsrisiko aktiv entgegen gewirkt (siehe Box).

Abwanderungsrisiko

Das Abwanderungsrisiko von Rohstofffirmen in Bezug auf die Einführung einer Transparenzvorschrift ergibt sich vorab aus drei Faktoren: (1) das Geschäftsmodell einer Firma hängt von unlauterer Geschäftsführung (z.B. Bestechung) ab, (2) eine Offenlegungspflicht für bestimmte Rohstoffgeschäfte bewegt involvierte Regierungen dazu, nicht mehr mit regulierten Firmen zu handeln, (3) die Offenlegung der Zahlungen führt zu einem Wettbewerbsnachteil.

Trifft (1) zu, macht sich die betroffene Firma im Land des Handelspartners bereits heute in den meisten Fällen strafbar. Die Wahrscheinlichkeit, dass (2) zutrifft, ist aufgrund der Bestrebungen zu mehr Transparenz verschiedener grosser Handelsplätze (z.B. London, Hongkong und New York) gering.

Es gilt also abzuschätzen, ob aus der Regulierung ein Wettbewerbsnachteil entstehen könnte (3). Eine zuverlässige Ex-ante-Schätzung der Wahrscheinlichkeit einer Abwanderung aufgrund einer spezifischen Regulierung ist äusserst schwierig. Möglich wäre einzig die Schätzung des maximalen Verlusts an Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen. Hierfür fehlt aber die Datengrundlage (vgl. 2.1).

Allerdings verweisen zahlreiche Studien auf die wichtigsten Faktoren der branchenübergreifenden Standortattraktivität der Schweiz (vgl. Anhang). Diese zeigen, dass die jeweiligen Regularien für Firmen nur eine kleine Rolle bei der Standortwahl spielen. Für die vergleichsweise mobile Rohstoffhandelsbranche trifft dies möglicherweise in geringerem Masse zu. Auf administrativer Ebene stellen verbindliche Transparenzrichtlinien für Rohstoffhandelsfirmen einen kleinen Aufwand dar, da alle Zahlen firmenintern bereits heute erhoben werden.⁶⁸ Dennoch scheint ein mit Vertretern der Branche abgestimmtes Vorgehen in der Ausgestaltung einer Transparenzregulierung wichtig, um das Abwanderungsrisiko zu verringern.⁶⁹

4.2 Die Haltung der Schweizer Rohstoffbranche

Würde eine den genannten Kriterien entsprechende Regulierung auf fundamentalen Widerstand der Rohstoffbranche stossen? Seitens der Unternehmen gibt es ausdrückliche Anzeichen, dass dem nicht so ist. Am deutlichsten wird dies an der jüngs-

ten Ankündigung des Schweizer Rohstoffhändlers Trafigura, ab 2015 alle Zahlungen an staatliche Stellen von EITI-Ländern freiwillig offenzulegen.⁷⁰ Trafigura ist damit das erste reine Handelsunternehmen, das EITI beiträgt. Dies deutet darauf hin, dass Zahlungstransparenz weder in der Rohstoffförderung noch im Rohstoffhandel mit einem Wettbewerbsnachteil verbunden ist.

Die Äusserungen von Vertretern anderer Rohstofffirmen lassen zudem vermuten, dass der von Trafigura eingeschlagene Weg kein Einzelfall bleiben wird. Marco Dunand, Chief Executive des Schweizer Rohstoffunternehmens Mercuria,

„Eine Regulierung ist notwendig, es braucht aber verbindliche gesetzliche Regelungen, nicht lediglich freiwillige Initiativen wie EITI.“

Lord Browne, ehemaliger CEO von BP

glaubt, dass in der lange sehr verschwiegenen Branche ein Umdenken stattfindet. Die Notwendigkeit transparenterer Geschäftspraktiken werde heute nicht mehr grundsätzlich bestritten.⁷¹ Ähnliches lässt Greg Page, Chef des Rohstoffunternehmens Cargill, verlauten. Rohstoffunternehmen müssten ihre gesellschaftliche Verantwortung wahrnehmen und Transparenzvorschriften mitgestalten.⁷² Lord Browne, ehemaliger CEO von BP, geht sogar einen Schritt weiter. Eine Regulierung sei notwendig, es brauche aber verbindliche gesetzliche Regelungen, nicht lediglich freiwillige Initiativen wie EITI.⁷³ Auch die Geneva Trading & Shipping Association (GTSA) meint auf Anfrage, dass hiesige Handelsfirmen die Anpassung der Schweizer Vorschriften an europäische und amerikanische Standards im Sinne eines „level playing fields“ unterstützen.

⁶⁸ 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“ (Von Matt Allen, 2013).

⁶⁹ Siehe auch: Platzer et al., 2013.

⁷⁰ EITI, November 2014

⁷¹ Meyer, 2013.

⁷² Meyer, 2013.

⁷³ Browne, 2012.

Zudem werden die Argumente, die gegen eine Regulierung vorgebracht werden, von Industrievertretern teilweise öffentlich bestritten. Nach Lord Browne wird die Wettbewerbsfähigkeit von Rohstofffirmen nicht durch die Erhöhung der Transparenz eingeschränkt, sondern im Gegenteil durch ein Festhalten an den intransparenten Praktiken, die zu politischen Unsicherheiten führen. Tatsächlich veröffentlichen mit Statoil (Norwegen) und Talisman Energy (Kanada) bereits heute zwei grosse Rohstofffirmen (freiwillig) ihre Zahlungen an Regierungen. Ein Wettbewerbsnachteil scheint daraus nicht zu entstehen.⁷⁴

Die Befürchtung, mit einer Transparenzregulierung seien hohe administrative Kosten für die Rohstofffirmen verbunden, ist laut Martin Fasser, Präsident der Zug Commodity Association ZCA, nicht begründet. Die Offenlegung von Zahlungen an staatliche Akteure sei für die Industrie „kein Problem“. Nur die Veröffentlichung von Margen sei aus technischen Gründen schwierig.⁷⁵ Lord Browne von BP erachtet die entstehenden Kosten für grössere Firmen ebenfalls als vernachlässigbar.⁷⁶ Wichtig wäre laut Browne jedoch, kleine Unternehmen teilweise von der Regulierung auszunehmen. Die amerikanische Börsenaufsichtsbehörde SEC schätzt die Kosten der Implementierung der Dodd-Frank-Transparenzvorschriften für amerikanische Firmen auf einmalig zwischen 44 und 1000 Mio. USD und jährlich 200 bis 400 Mio. USD.⁷⁷ Zum Vergleich: die 5 grössten US-börsenkotierten Rohstofffirmen wiesen nach 3 von 4 Quartalen 2012 einen Gewinn von 90,7 Mrd. USD aus.⁷⁸

⁷⁴ Rubenfeld, 2012.

⁷⁵ Räber et al., 2012.

⁷⁶ Browne, 2012.

⁷⁷ Wie auch beim Abwanderungsrisiko spiegelt die grosse Bandbreite der Kostenschätzung die Unabwägbarkeiten im Umgang mit dieser verschwiegenen Branche wider. Jedoch wären die Kosten sogar im Worst-Case-Szenario gut verkraftbar.

⁷⁸ Mehra, 2013.

5. Handlungsvorlagen

Inwieweit soll sich die Schweiz an den Transparenzregulierungen des Rohstoffsektors anderer Staaten orientieren? Welche bestehenden Rohstoffregimes erfüllen die Kriterien für eine Regulierung in der Schweiz und könnten entsprechend als Handlungsvorlage dienen?

5.1 Bestehende Regulierungsmodelle

5.1.1 EITI: Möglichkeiten und Grenzen der Initiative

Die Schweizer Regierung verweist im „Grundlagenbericht Rohstoffe“ von 2013 mit Nachdruck auf ihr Engagement im Rahmen internationaler Transparenzinitiativen wie die „Extractive Industries Transparency Initiative“ (EITI).⁷⁹

Die EITI-Regeln und das EITI-Berichterstattungssystem sind für rohstoffreiche Staaten (sogenannte Gaststaaten) nützliche Instrumente. Durch die Offenlegung der Zahlungen und deren Vergleichbarkeit wird die Rechenschaftspflicht verbessert. Zugleich hat die Initiative in verschiedenen EITI-Ländern eine nationale Debatte angestossen, die zu Fortschritten in den Bereichen „gute Regierungsführung“ und „erhöhte Transparenz“ führte.⁸⁰

Allerdings hat EITI auch klare Grenzen:

- EITI ist eine freiwillige Initiative. Die Mehrheit der rohstoffreichen Länder der Welt sind nicht EITI-Mitglieder. Insbesondere in Bezug auf die weltweit korruptesten Staaten besteht wenig Hoffnung, dass sich diese freiwillig zu mehr Transparenz verpflichten.⁸¹

⁷⁹ Es bestehen weitere Brancheninitiativen im Rohstoffsektor, so beispielsweise die Better Gold Initiative oder das Kimberley-Prozess-Zertifizierungssystem für Rohdiamanten. Nur EITI nimmt sich aber spezifisch der Transparenz von Zahlungsflüssen zwischen Rohstoffunternehmen und Regierungen an.

⁸⁰ Die Regierungsführung in afrikanischen EITI-Ländern wie Liberia, Guinea, Ghana, Mozambique, Sierra Leone wurde verbessert (Africa Progress Report 2013).

⁸¹ Zum Beispiel sind von den 10 Ländern mit den grössten bestä-

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)

EITI ist eine Multi-Stakeholder-Initiative mit dem Ziel, die Transparenz und Rechenschaftspflicht im Rohstoffsektor durch die Offenlegung von Zahlungen von Unternehmen an Regierungen zu erhöhen. Die EITI-Mitgliedstaaten verpflichten sich, die Zahlungen von Rohstoff-Unternehmen in die Staatskasse offenzulegen. Zugleich verpflichten sie die ansässigen Rohstoff-Unternehmen, diese Zahlungen ebenfalls offenzulegen. Damit richtet sich die Initiative in erster Linie an rohstoffreiche Staaten. Das EITI-Berichterstattungssystem ermöglicht einen Vergleich der öffentlich gemachten Daten, womit Unregelmässigkeiten (Veruntreuungen, Bestechungsgelder etc.) sichtbar werden.

Aktuell sind 27 Länder EITI-konform, d.h. sie veröffentlichen jährliche, öffentlich zugängliche Berichte, welche den EITI-Regeln entsprechen.⁸² Norwegen ist bislang das einzige OECD-Land, welches EITI-Mitglied ist und den EITI-Offenlegungsstandard erfüllt.⁸³ 2013 haben sich Frankreich, Grossbritannien und die USA als EITI-Kandidaten beworben, Australien führt einen EITI-Pilotversuch durch.⁸⁴ Weltweit gibt es aktuell 17 EITI-Kandidaten-Länder. Drei Firmen aus dem Schweizer Rohstoffsektor sind sogenannte „Supporting Companies“ von EITI: Glencore, Vale und Trafigura.⁸⁵

- Aufgrund der Freiwilligkeit von EITI sind die Formanforderungen für die EITI-Berichte nicht bindend. Die Qualität der Berichte variiert daher stark, was die Wirksamkeit der Initiative vielerorts einschränkt. In manchen EITI-Ländern ist dies auf einen Mangel an funktionierenden Strukturen, Ressourcenknappheit oder das Fehlen eines politischen Willens zurückzuführen.

tigten Ölvorkommen nur gerade Irak, Kasachstan und Nigeria EITI-Mitglieder (OPEC 2014/ Extractive Industry Transparency Initiative EITI, EITI Member countries). Zudem werden die rohstoffreichen Länder, die nicht EITI-Mitglieder sind, mit einer Ausnahme (Vereinigte Arabische Emirate) als überdurchschnittlich korrupt eingestuft (Transparency International, Corruption Perception Index 2013).

⁸² EITI Member countries, 2013.

⁸³ Statoil, das staatliche norwegische Ölunternehmen, veröffentlicht nicht nur Gelder, welche in die norwegische Staatskasse fliessen, sondern auch die gesamten Zahlungen an Regierungen weltweit (Statoil, Annual report 2012).

⁸⁴ EITI Other countries, 2013.

⁸⁵ Die sogenannten EITI Supporting Companies haben sich öffentlich dazu bekannt, die EITI Prinzipien zu unterstützen und bezahlen jährliche Beiträge an den EITI-Vorstand. Supporting Companies sind aber nicht zu zusätzlichen Offenlegungen verpflichtet, namentlich verpflichten sie sich nicht dazu, sich in Nicht-EITI-Ländern an die EITI Regeln zu halten.

- Im Gegensatz zu den Offenlegungspflichten für Förderaktivitäten ist der Handel mit Rohstoffen schwieriger abzudecken. Verkauft ein Land einem internationalen Rohstoffhändler Öl, muss es dies nach den EITI-Regeln zwar offenlegen. Die Gegenpartei, oft ein Handelshaus, das nicht im Förderland präsent ist, ist jedoch nicht verpflichtet, ihre Zahlungen offenzulegen (nach den aktuellen EITI-Regeln wird dies lediglich „empfohlen“).⁸⁶ Die Rohstoffhändler fallen somit durch die Maschen von EITI.

Solange diese Nachteile nicht ausgeräumt sind, sind verbindliche (d.h. gesetzlich verankerte) Transparenzregeln in Sitzstaaten unumgänglich. Für die Schweiz ist die Einflussnahme auf die Transparenz im Rohstoffsektor via EITI begrenzt. Sie unterstützt die EITI zwar finanziell und ist Mitglied des EITI-Vorstands. Als rohstoffarmes Land kann die Schweiz der Initiative aber nicht beitreten und hat keine Möglichkeit, via EITI die hier ansässigen Unternehmen zur Offenlegung von Zahlungen an Regierungen anderer Länder zu verpflichten. Der im Rohstoffbericht 2013 geforderte Kurs der Fokussierung auf Initiativen wie EITI ist als allein stehende Massnahme daher nicht geeignet, die bestehenden und künftigen Risiken des aktuellen Schweizer Rohstoffregimes zu mindern. Das Engagement der Schweiz im Rahmen von EITI eignet sich allerdings als Ergänzung zur Einführung verbindlicher Transparenzvorschriften auf nationaler Ebene.

5.1.2 USA: Die Vorreiterin

2012 haben die USA eine Offenlegungspflicht für Rohstoffunternehmen eingeführt. Section 1504 des

⁸⁶ Der spektakuläre Skandal Anfang 2014 in Nigeria, bei dem 11.8 Milliarden Dollar aus dem Staatskonzern Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC) abgezweigt worden sind (knapp 20 Prozent der staatlichen Erdöleinnahmen pro Jahr), ist eine direkte Folge dieser Schwäche. Obwohl Mitglied des EITI, werden die Transparenzvorschriften in Nigeria nicht auf die Vermarktung des Erdöls, wo der Betrug mutmasslich stattfand, angewandt (NZZ Folio, September 2014, S. 40-41).

Dodd-Frank Acts bildet die Grundlage für sämtliche Offenlegungs-Regeln, welche seither in anderen Ländern ausgearbeitet wurden (siehe Box).

Dodd-Frank Act

Der Abschnitt 1504 des „Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Acts“, der im Juli 2010 verabschiedet und im November 2012 in Kraft gesetzt wurde, führt verbindliche Transparenzvorschriften für den Rohstoffsektor in den USA ein.⁸⁷ Betroffen sind börsennotierte Unternehmen, die im kommerziellen Abbau von Öl, Erdgas oder Mineralien tätig sind. Diese müssen der US-Börsenaufsichtsbehörde „Securities and Exchange Commission“ (SEC) künftig einen jährlichen Bericht abliefern, in dem Zahlungen an fremde (nationale, regionale oder lokale) Regierungen über 100'000 USD, aufgeschlüsselt nach Projekten, offenzulegen sind.

Das Gesetz betrifft Zahlungen im Zusammenhang mit dem kommerziellen Abbau von Rohstoffen, nicht aber den reinen Rohstoffhandel.⁸⁸ Die von Abschnitt 1504 betroffenen Unternehmen hätten die geforderten Informationen erstmals für das vergangene Geschäftsjahr, das am 30. September 2013 endete, abliefern müssen. Nach einem Gerichtsurteil im Juli 2013 verzögert sich die Umsetzung des Regelwerks allerdings.⁸⁹ Die Aufsichtsbehörde SEC wird die Regulierung überarbeiten, der Konsultationsprozess ist momentan im Gang. Die revidierte Regulierung wird spätestens bis März 2015 veröffentlicht.⁹⁰

Eine Regulierung, die den Dodd-Frank-Regeln nachgebildet ist, würde in der Schweiz aktuell jene 15 Unternehmen betreffen, die an der Schweizer Börse kotiert und im Abbau von Öl, Erdgas oder Mineralien tätig sind.⁹¹ Fünf dieser Schweizer Unternehmen unterliegen bereits den Transparenzvorschriften von Dodd-Frank, da sie auch in

⁸⁷ Sogenanntes Cardin Lugar Amendment (SEC, 2012).

⁸⁸ Zahlungen an Regierungen im Zusammenhang mit dem Rohstoffexport aus dem Abbauland müssen zwar offengelegt werden. Aktivitäten wie der Transport von Rohstoffen sowie dessen Vermarktung müssen jedoch nicht offengelegt werden, sofern sie nicht direkt mit dem Rohstoffexport zusammenhängen. (SEC, 2012, S. 41-47).

⁸⁹ Die Lobbyvereinigung „American Petroleum Institute“ hatte vor einem Bezirksgericht in Washington geklagt, dass die Regeln einen Wettbewerbsnachteil mit sich bringen würden, da einige rohstoffreiche Länder (Angola, China, Katar und Kamerun) eine Offenlegung verbieten. Das Gericht hat entschieden, dass das SEC bei der Ausarbeitung der Regulierung das Gesetz missinterpretiert hatte (Crooks, 2013).

⁹⁰ Lynch, 2013.

⁹¹ Dodd-Frank wird in den USA von der Börsenaufsicht SEC umgesetzt. In der Schweiz stellt die Finanzmarktaufsicht (Finma) bezüglich Börsenaufsicht das Pendant zur SEC dar. Die Finma ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen und reglementarischen Vorschriften im Zusammenhang mit der Schweizer Börse.

den USA börsenkotiert sind.⁹² Zahlreiche grosse Schweizer Rohstoffkonzerne wie Vitol, Glencore, Trafigura, Mercuria oder Gunvor wären von einer solchen Regulierung nicht betroffen. Sie sind in der Schweiz nicht börsenkotiert, zudem unter-

Zahlreiche grosse Schweizer Rohstoffkonzerne wie Vitol, Glencore, Trafigura, Mercuria oder Gunvor wären von einer solchen Regulierung nicht betroffen.

liegen reine Handelsaktivitäten laut dem Dodd-Frank Act keinen spezifischen Transparenzvorschriften.⁹³

Die Übernahme einer Regulierung gemäss den Vorgaben von Dodd-Frank, Section 1504, würde für die grosse Mehrheit der Unternehmen des Schweizer Rohstoffsektors keine neue Offenlegungspflicht für Zahlungsströme bedeuten.

5.1.3 EU: Einen Schritt weiter

Die von der EU jüngst verabschiedeten Transparenzrichtlinien gehen weiter als die Vorgaben in den USA, da nicht-börsenkotierte Unternehmen miteingeschlossen werden.

Eine Übernahme der EU Transparency Directive in der Schweiz hätte einen ähnlichen Effekt wie die Übernahme der Dodd-Frank-Regulierung, würde aber zusätzlich grosse Unternehmen, die nicht börsenkotiert sind, miteinschliessen. Reine Handelsaktivitäten mit Rohstoffen unterliegen aber auch unter der EU-Regulierung keiner Offenlegungspflicht. Angesichts der Spezialisierung der Schweizer Branche auf den Handel hat eine Regulierung, welche den Handelssektor ausschliesst, einen allzu eingeschränkten Einfluss.

⁹² Es handelt sich dabei um Schlumberger Ltd., Baker Hughes Inc., Transocean Ltd., Weatherford Intl. Ltd. und Gold Fields Ltd. Weiter sind mit Noble Corp. sowie Vale zwei Unternehmen mit Sitz bzw. Tochterunternehmen in der Schweiz vom Dodd-Frank Act betroffen, da sie US-börsenkotiert sind (Revenue Watch, 2013c).

⁹³ EvB, 2013b.

EU Transparenzrichtlinien

Nach den im Juni 2013 verabschiedeten Transparenzrichtlinien sind in der EU ansässige Unternehmen, die Öl, Gas oder Mineralien abbauen, künftig dazu verpflichtet, sämtliche Zahlungen über 100'000 Euro an nationale, regionale oder lokale Regierungen auf Projektbasis offenzulegen.⁹⁴ Diese Verpflichtung gilt für Unternehmen, die in der EU börsenkotiert sind. Ebenfalls betroffen sind nicht-börsenkotierte Unternehmen, welche innerhalb des EWR oder der EU registriert sind und 2 der 3 folgenden Kriterien erfüllen: (I) eine Bilanzsumme von mindestens 20 Mio. Euro, (II) einen Nettoumsatzerlös von mindestens 40 Mio. Euro, (III) durchschnittlich mindestens 250 Mitarbeitende in einem Geschäftsjahr.⁹⁵

Die EU-Mitgliedstaaten müssen die Bestimmungen bis zum 20. Juli 2015 in ihre nationale Gesetzgebung einarbeiten. Die ersten Berichte von Unternehmen werden entsprechend ab 2015 erwartet. Da es sich in allen EU-Staaten um eine nationale Gesetzgebung handeln wird, sind die genauen Auswirkungen auf den Rohstoffhandel noch nicht absehbar. Laut Einschätzung der GTSA gibt es allerdings noch in keinem EU-Mitgliedstaat einen Vorstoss, welcher den Rohstoffhandel miteinbeziehen möchte. Es ist daher davon auszugehen, dass reine Handelsaktivitäten von den Transparenzvorschriften nicht betroffen sein werden.

5.1.4 Kanada: Inklusiver Erarbeitungsprozess

Kanada hat Schritte eingeleitet, um die Transparenz im Rohstoffgeschäft zu verbessern.⁹⁶ Der kanadische Ansatz zur Ausarbeitung einer Regelung ist innovativ und kann auch für die Schweiz von Interesse sein: Um ein eigenes Rahmenwerk für Transparenzregeln für kanadische Rohstoffunternehmen zu entwickeln, wurde eine Multi-Stakeholder-Arbeitsgruppe gebildet, der nebst Vertretern der wichtigsten Branchenverbände auch Nichtregierungsorganisationen angehörten.⁹⁷

Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe wurden im

⁹⁴ Wie bei Dodd-Frank müssen unter der EU-Regulierung Zahlungen auf Projektbasis offengelegt werden. Es genügt also nicht, über die Summe jährlicher Zahlungen an ein Land zu berichten (country-by-country), sondern jede Zahlung über 100'000 Euro muss einzeln ausgewiesen werden (project-by-project)

⁹⁵ Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013.

⁹⁶ Für eine ausführliche Zusammenfassung des Status Quo sowie der Bestrebungen siehe: Heckendorn et al., 2014.

⁹⁷ Grbesic, 2014. Die Arbeitsgruppe besteht aus Vertretern der wichtigsten Branchenverbände sowie den NGOs Publish What You Pay Canada und dem Revenue Watch Institute. Für die Erarbeitung der Empfehlungen wurden verschiedene Stakeholder konsultiert und ein Vernehmlassungsprozess durchgeführt (Resource Revenue Transparency, 2013).

Tabelle 1: Übersicht der Offenlegungspflichten

Unternehmen	Firmensitze	Umsatz 2013 (Mio. CHF) ¹⁰³	Handel oder Abbau	Börsenkotierung ¹⁰⁴	Von Regulierungsvorlagen zu Zahlungstransparenz im Ausland betroffen
Transocean	Schweiz	8'536	A	US, CH, DE	Dodd-Frank
Vale	Brasilien, Schweiz	27'400	A	BR, US, HK, FR, SP	Dodd-Frank, Hongkong
Glencore International	Schweiz	215'706	H und A	UK, DE, HK	EU (Abbauaktivitäten), Hongkong (Abbauaktivitäten)
Gunvor	Niederlande, Schweiz, Zypern	81'900	H und A	CH (Bond)	EU (Abbauaktivitäten)
Vitol	Niederlande, Schweiz	307'000	H und A	-	EU (Abbauaktivitäten)
Trafigura	Niederlande, Schweiz	119'700	H und A	-	EU (Abbauaktivitäten)
Mercuria	Schweiz, Zypern	100'800	H und A	-	EU (Abbauaktivitäten)
Kolmar	Schweiz	7'020	H	-	-
Tamoil (Suisse)	Schweiz	3'299	H	-	-
Sämtliche Zahlungen an Regierungen werden durch den Vorschlag gemäss Bundesrat abgedeckt. Gleichzeitig unterliegen sie Offenlegungspflichten von Regulierungsvorlagen im Ausland.		Nur Zahlungen aus Abbautätigkeiten werden vom Vorschlag gemäss Bundesrat abgedeckt. Gleichzeitig unterliegen sie Offenlegungspflichten von Regulierungsvorlagen im Ausland.		Die Aktivitäten dieser Unternehmen werden weder vom Vorschlag gemäss Bundesrat noch von Regulierungsvorlagen im Ausland abgedeckt.	

Januar 2014 veröffentlicht. Sie sehen eine verbindliche Offenlegung der Zahlungen kanadischer Minen-, Öl-, und Gasgesellschaften an Regierungen vor. Der Vorschlag orientiert sich an Dodd-Frank sowie an der EU-Regulierung.⁹⁸ Die Offenlegungspflicht gilt für öffentliche und private, mittlere und grosse Unternehmen, die in Kanada arbeiten und in der „kommerziellen Entwicklung von Rohstoffen tätig sind“.⁹⁹ Im März 2014 hat die kanadische Regierung angekündigt, bis 2015 eine Regulierung gemäss diesen Empfehlungen einzuführen.¹⁰⁰

5.2 Fazit: Es braucht einen Swiss Finish

Ein Schweizer Gesetz nach den Grundzügen von Dodd-Frank oder der EU-Regulierung würde der Charakteristik der hiesigen Rohstoffbranche nicht

gerecht. Da das Kernstück der Schweizer Rohstoffbranche – der Rohstoffhandel – von solchen Transparenzstandards unberührt bliebe, würde die Regulierung nur wenige Schweizer Firmen betreffen. Dies gilt umso mehr, da die Abbautätigkeit einiger grosser Schweizer Rohstoffförderfirmen, auf welche die Transparenzvorschriften zuträfen, durch ihre Börsenkotierung in den USA oder der EU bereits den dort geltenden Offenlegungspflichten unterworfen sind.

Tabelle 1¹⁰¹ zeigt, von welchen Offenlegungspflichten die wichtigsten Rohstoffunternehmen mit Sitz in der Schweiz betroffen sind bzw. wären.¹⁰² Unternehmen, welche vornehmlich im Handel mit Agrarrohstoffen tätig sind (Cargill, Louis Dreyfus, Bunge, ADM), werden hier nicht aufgeführt, da nur ein geringer Teil ihrer Aktivitäten unter bestehende Regulierungsregimes zur

⁹⁸ Heckendorn Urscheler et al., 2014, S.26. Siehe auch: Government of Canada, 2014.

⁹⁹ Mit kommerzieller Entwicklung werden alle Etappen des Projektzyklus eingeschlossen. Somit kann davon ausgegangen werden, dass auch der Handel eingeschlossen ist, wenn dies auch nicht explizit erwähnt wird (Ebd. S. 26f).

¹⁰⁰ Siehe Ebd. S. 26/27.

¹⁰¹ Angaben gemäss www.bloomberg.com, www.cash.ch.

¹⁰² In der Liste der grössten Unternehmen der Schweiz, welche die Handelszeitung jährlich veröffentlicht, werden die ersten 5 Plätze allesamt von Rohstoffunternehmen besetzt (Müller, 2014).

Offenlegung von Zahlungsflüssen fällt.

Von den neun grössten Schweizer Rohstofffirmen unterläge nur die Geschäftstätigkeit von zwei Firmen vollständig den neuen Transparenzvorschriften. Fünf weitere Unternehmen wären nur teilweise betroffen, da nur ihre Abbautätigkeiten, nicht aber ihre Handelstätigkeiten den neuen Offenlegungspflichten unterlägen.

Glencore beispielsweise erzielt 80 Prozent seines Umsatzes mit dem Rohstoffhandel.¹⁰³ Unter einer Regulierung, die sich auf die Rohstoffförderung beschränkte, unterläge somit nur ein kleiner Teil der Geschäftstätigkeit und der Zahlungsflüsse der Firma der Transparenzpflicht. Bei vielen weiteren Schweizer Firmen wie Vitol, Mercuria oder Gunvor, die traditionell stark auf den Rohstoffhandel ausgerichtet sind, dürfte der Anteil des Rohstoffhandels sogar noch höher liegen.

Die zahlreichen, aufgrund der fehlenden Daten (vgl. 2.1) hier nicht aufgeführten kleineren Schweizer Rohstofffirmen – grösstenteils handelt es sich um nicht-börsenkotierte Unternehmen, die sich ausschliesslich im Rohstoffhandel betätigen – wären von Transparenzpflichten nach ausländischem Vorbild überhaupt nicht betroffen. Die Einführung einer entsprechenden Regulierung würde somit die grosse Mehrheit der Schweizer Rohstofffirmen – es dürfte sich um mehrere hundert der laut Schätzungen über 500 Unternehmen in der Schweiz handeln – in keiner Weise tangieren.

Damit wird klar, dass eine blosser Kopie der Transparenzstandards der EU und der USA den internationalen Druck auf die Schweiz nur kurzfristig

mildern dürfte (vgl. 3.1). Ferner würde durch ein Gesetz nach EU- oder US-Vorbild der aussenpolitische Handlungs- und Gestaltungsspielraum der

Schweiz kaum erhöht (vgl. 3.2). Um aber eine gewichtige Rolle bei der Ausarbeitung internationaler Transparenzvorschriften zu spielen, wie es der Bundesrat anstrebt, müsste die Schweiz mit gutem Beispiel vorangehen. Schliesslich würde die Einfüh-

rung weitgehend zahlloser Transparenzstandards nach ausländischem Vorbild auch die vielbeschworene entwicklungspolitische Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik (vgl. 3.3) nur unwesentlich verbessern.

Eine Übernahme ausländischer Regulierungsstandards wird den Eigenheiten der Schweizer Rohstoffbranche – und den mit diesen einhergehenden Herausforderungen – nicht gerecht. Die Kriterien für eine effektive Regulierung (vgl. 4.1) sind nur zu erfüllen, wenn die Schweiz Transparenzstandards entwickelt, die diesen nationalen Spezifika gerecht werden. Kurz: Es braucht einen Swiss Finish.

Die Einführung einer entsprechenden Regulierung würde somit die grosse Mehrheit der Schweizer Rohstofffirmen in keiner Weise tangieren.

¹⁰³ Hosp, 2013.

6. Handlungsempfehlungen

Aus der Analyse geht hervor, dass die schlichte Übernahme eines Regulierungsmodells aus dem Ausland in der Schweiz keine adäquate Lösung darstellt. Die folgenden Handlungsempfehlungen zeigen, welche Schritte der Bundesrat einleiten sollte, um zu einer für alle Seiten akzeptablen und wirkungsvollen Transparenzregulierung zu gelangen.

6.1 Die vier Pfeiler der Schweizer Transparenzregulierung

Eine wirkungsvolle Transparenzregulierung der Schweizer Rohstoffbranche, welche die in Kapitel 4 genannten Kriterien erfüllt, sollte:

1. Handelsaktivitäten miteinschliessen
2. nicht-börsenkotierte Firmen miteinschliessen
3. alle Zahlungen an Regierungsstellen und Firmen in Regierungsbesitz erfassen und nach Projekt aufschlüsseln
4. die betroffenen Zahlungsflüsse in einem jährlichen, öffentlich einsehbaren Bericht auflisten

Eine derartig ausgestaltete Transparenzregulierung würde den Spezifika des Schweizer Rohstoffmark-

Noch verfügt die Schweiz über den Handlungsspielraum, um sich auf globaler Ebene als transparenter Handelsplatz der Zukunft zu positionieren und die Eckpunkte zukünftiger internationaler Standards mitzuprägen.

tes weitgehend gerecht. Zweifellos handelt es sich um eine fortschrittliche und ambitionierte Reform, die mit einem gewissen Abwanderungsrisiko einzelner Rohstoffkonzerne einherginge. Gleichzeitig stellt eine solche Reform aber auch eine wichtige

Chance dar: Noch verfügt die Schweiz über den Handlungsspielraum, um sich auf globaler Ebene als transparenter Handelsplatz der Zukunft zu positionieren und die Eckpunkte zukünftiger internationaler Standards mitzuprägen.

6.2 Wie weiter? Multi-Stakeholder-Dialog unter Führung des Bundesrats

Wie realistisch ist die Umsetzung einer Regulierung entlang dieser Leitlinien? Fünf Akteure sind zentral in der Aushandlung einer Transparenzregulierung für die Schweiz: (I) die wichtigsten Akteure der Schweizer Politik, d.h. Parteien und Parlamentarier, (II) die politischen Akteure wichtiger ausländischer Partnerländer, insbesondere deren Regierung, (III) die hiesigen Rohstoff(handels)unternehmen, (IV) die Zivilgesellschaft und NGOs und (V) der potenzielle Regulator, die Bundesverwaltung.

In diesem Diskussionspapier wurde aufgezeigt, dass sich keiner dieser fünf zentralen Stakeholder prinzipiell gegen eine Transparenzregulierung stellt. In der Schweizer Politik hat in den letzten Jahren ein Umdenken stattgefunden (siehe 2.3), gleiches gilt u.a. für die USA und die EU (siehe 5.1). Seitens der Unternehmen wird Gesprächsbereitschaft signalisiert, scheinbar wird auch eine Regulierung des Rohstoffhandels nicht grundsätzlich abgelehnt (siehe 4.2). Verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure beschäftigen sich seit Jahren mit der Thematik. Und schliesslich sind die Bedeutung der Thematik und der Handlungsbedarf vom Bundesrat und von der Bundesverwaltung erkannt worden, mehrere Departemente beteiligen sich aktiv am Dossier (siehe 2.3).

Trotz dieser positiven Vorzeichen ist in der politischen Diskussion in der Schweiz kaum Bewegung auszumachen.¹⁰⁴ Nicht zum ersten Mal scheint der Wille zur vorausschauenden Reform weniger gewichtig als die Angst, dem Wirtschaftsstandort Schweiz zu schaden. Die Analyse dieses Diskussionspapiers zeigt aber: Diese Angst ist übertrieben und sie verdeckt die Chancen, die mit einer Transparenzregulierung einhergehen.

Eine offene Kommunikation zwischen den betroffenen Akteuren ist deshalb zentral, um Missverständnisse zu klären und eine gemeinsame Basis für einen nachhaltigen, transparenten und langfristig prosperierenden Rohstoffhandel in der Schweiz zu schaffen.

Ein Multi-Stakeholder-Ansatz, also ein „runder Tisch“ im Sinne einer offenen Diskussionsplattform, scheint für die Erarbeitung einer neuen Transparenz-Gesetzgebung daher die vielversprechendste Vorgehensweise. Nicht zuletzt würde ein solches Vorgehen der schweizerischen Kultur der Kompromissfindung Rechnung tragen.

Die allgemeine Bereitschaft zum Dialog sollte vom Bundesrat genutzt werden. In einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Branchenvertretern, Fachexperten, Vertretern der Regierung und des Parlaments sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren, soll eine Strategie zur Reform des aktuellen Rohstoffregimes ausgearbeitet werden, welche sich an den oben genannten Kriterien orientiert. Ziel ist die Aufgleisung einer Transparenzgesetzgebung, die den Charakteristi-

ken der Schweizer Rohstoffbranche gerecht wird und auch über bestehende Regulierungsmodelle im Ausland hinausgeht (aber auf diese aufbaut) – ein Swiss Finish.¹⁰⁵ Der Austausch soll zudem zur Klä-

rung der Verantwortlichkeiten und Prozesse innerhalb der Verwaltung dienen.

Der Bundesrat ist angehalten, die zuständigen Organe der Bundesverwaltung anzuweisen, den Lead in der Etablierung dieser Diskussionsplattform zu übernehmen. Eine rasche Lancierung scheint auch aufgrund der jüngst verstärkten

Lobbyingversuche seitens verschiedener Rohstoffunternehmen und einiger zivilgesellschaftlicher Organisationen angezeigt.¹⁰⁶ Je länger man abwartet, desto schwieriger wird es, etablierte Foren, welche von Interessengruppen initiiert worden sind, zu verdrängen.¹⁰⁷

Die Agenda soll aber in einem ausgewogenen Multi-Stakeholder-Prozess und nicht von einzelnen Interessengruppen diktiert werden. Es ist deshalb zentral, dass die Initiative vom Bundesrat bzw. von der Bundesverwaltung ausgeht.

Ein breit getragener Multi-Stakeholder-Dialog er-

¹⁰⁵ Kontrovers diskutierte Fragen wie beispielsweise, ob bestehende Gesetzgebungen bereits gewisse Offenlegungspflichten beinhalten würden, könnten im Rahmen der Vorbereitung eines Multi-Stakeholder-Dialogs ebenfalls geklärt werden. Ein Beispiel hierfür sind die Offenlegungspflichten im Rahmen des Geldwäschereigesetzes. Siehe auch Häfliger, 2013.

¹⁰⁶ Die beiden Teilinhaber von Mercuria, Marco Dunand und Daniel Jaeggi, äusserten sich mehrmals öffentlich zum Thema und haben das Imageproblem der Rohstoffbranche offenbar erkannt (Valda/Reichen, 2013; Hosp/Kapp, 2013.) Der Rohstoffkonzern Glencore hat zudem eine grosse Imagekampagne mit Themen-Dinners mit Parlamentariern und hohen Vertretern aus der Bundesverwaltung gestartet (Bühler, 2014).

¹⁰⁷ Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) und das Aussenministerium (EDA) haben Anfang 2014 sogenannte Roundtables zum Thema initiiert. Die NGOs haben sich jedoch aus dem Prozess zurückgezogen. Sie waren nicht einverstanden, dass sich der Austausch nur auf freiwillige Branchenverpflichtungen beschränken sollte.

¹⁰⁴ Dies zeigt etwa die kürzlich abgelehnte Motion 12.3773, die umfassende Transparenzvorschrift (inkl. Handel) für Rohstofffirmen forderte (abgelehnt mit 106 : 83 Stimmen).

öffnet die Möglichkeit, die herrschende Blockade in der Regulierungsdebatte aufzubrechen. Er trägt dadurch zur Eindämmung des Reputationsrisikos bei und ebnet für die Schweiz das Feld, auch im internationalen Kontext entsprechende Transparenz-Initiativen aktiv mitzugestalten. Nicht zuletzt schafft er ein stabiles Regulierungsumfeld, das für das erfolgreiche Wirtschaften der Rohstoffbranche in der Schweiz essentiell ist.

6.3 Komplementäre Massnahmen

Der Anstoss einer neuen Multi-Stakeholder-Initiative durch den Bundesrat und das Ziel, in diesem

Die Schweiz muss die nötigen Schritte einleiten, um Klarheit zu schaffen über die effektive Grösse und Wichtigkeit der Branche.

Rahmen verbindliche Transparenzstandards für die Rohstoffbranche auszuarbeiten, wäre ein zentraler Schritt. Damit würden aber nicht alle Probleme des aktuellen Rohstoffregimes der Schweiz angegangen. Deshalb müssen nebst der Aufgleisung der Multi-Stakeholder-Initiative komplementäre Massnahmen eingeleitet werden:

Datenlage klären. Da zuverlässige Daten zur Grösse und Bedeutung der Schweizer Rohstoffbranche fehlen, ist eine Beurteilung der potentiellen Folgen einer Regulierung schwierig. Die Schweiz muss deshalb die nötigen Schritte einleiten, um Klarheit zu schaffen über die effektive Grösse und Wichtigkeit der Branche – auf nationaler Ebene, aber speziell auch in den Kantonen Genf, Tessin und Zug. Es obliegt der Verantwortung des Parlaments, die relevanten Stellen innerhalb der Bundesverwaltung (insbesondere das Bundesamt für Statistik) in die Pflicht zu nehmen. Zu den nötigen Massnahmen gehören insbesondere:

- Die Prüfung einer neuen NOGA-Klassifizierung für den Rohstoffsektor¹⁰⁸
- Die Einführung einer Kategorie für den Rohstoffsektor im Handelsregister
- Die Umwandlung der Auskunftspflicht in eine Meldepflicht (gegenüber der SNB) für Unternehmen, die laut Handelsregister hauptsächlich im Transithandel (bzw. im Rohstoffsektor nach Umsetzung von Punkt 2) tätig sind und deren Umsatz 100'000 CHF pro Quartal übersteigt¹⁰⁹

Internationales Engagement zur Schaffung globaler Richtlinien.

Die Schweiz sollte sich verstärkt in internationalen Gremien für die Etablierung eines globalen Rohstoffregulationsregimes engagieren. Ihre Position und Glaubwürdigkeit würde nach dem Einleiten der nationalen Multi-Stakeholder-Initiative gestärkt. Die Schweiz sollte sich hierbei in erster Linie dafür einsetzen, dass Transparenzpflichten in der Rohstoffförderung und im Rohstoffhandel alsbald zum internationalen Standard werden. Sie kann hier auf gewichtige Verbündete zurückgreifen – etwa die EU und die USA – und wirkt dadurch zugleich dem Abwanderungsrisiko für Schweizer Unternehmen entgegen.¹¹⁰

Der Bundesrat ist sich der Rolle, die die Schweiz in der Etablierung von Transparenzregelungen inter-

¹⁰⁸ Motion 13.3327 (NR Badran) forderte die Ergänzung der NOGA-Klassifizierung um den Wirtschaftszweig „Rohstoffbranche“. Die Motion wurde am 10.09.2014 mit 60 Stimmen dafür und 123 dagegen abgelehnt. Das wichtigste Argument zur Ablehnung war, dass sich die NOGA Klassifizierung an der Europäischen Klassifizierung (NACE) orientiert, um Statistiken vergleichbar zu machen. Nichtsdestotrotz könnte sich die Schweiz für eine Ergänzung der Europäischen Nomenklatur einsetzen, da diese in regelmässigen Abständen überarbeitet wird (die nächste Revision findet 2015/16 statt). Alternativ könnte sie die Kategorie als erster Schritt auch ausschliesslich im Schweizerischen NOGA-System hinzufügen, um der Relevanz des Sektors in der Schweizer Wirtschaft Rechnung zu tragen.

¹⁰⁹ Meldepflichtig wären: Ertragsbilanz nach In- und Ausland aufgeschlüsselt und somit Einnahmen und Ausgaben im In- und Ausland sowie auch Nettogewinn. Der kumulierte Nettogewinn des Sektors im Ausland würde dann als Dienstleistungsexport in die Zahlungsverkehrsbilanz einfließen.

¹¹⁰ Siehe hierzu: Häfliger, 2013.

national spielen könnte, durchaus bewusst. Er hält es für „denkbar, dass die Schweiz zusammen mit anderen gleichgesinnten Staaten, deren Unternehmen massgeblich im Rohstoffsektor aktiv sind, gemeinsam eine multilaterale Initiative ergreift, um die Umsetzung von Transparenzregelungen voranzutreiben.“¹¹¹

Etablierung eines internationalen Dialogforums. Als Ergänzung zum internationalen Engagement eignet sich die Schweiz als führender Handelsplatz bestens als Standort eines neuen internationalen Dialogforums zu Fragen und Herausforderungen der Rohstoffbranche. Momentan existiert kein Ort, an dem innovative Ideen und die Anliegen der verschiedenen Stakeholder offen und kontrovers diskutiert werden können. Die Financial Times veranstaltet zwar mit dem FT Commodities Global Summit in Lausanne jährlich ein begrüssenswertes Forum zu Rohstofffragen, allerdings ist das exklusive Format weder dem Austausch mit der Zivilgesellschaft, noch dem Miteinbezug aller relevanter Akteure förderlich. Bei der Planung eines internationalen Diskussionsforums müssten sowohl die Etablierung eines neuen Forums als auch eine Kooperation mit dem FT Commodities Summit in Betracht gezogen werden. Zentral ist, dass das Forum möglichst offen und transparent ist. In anderen Bereichen – etwa im Bereich der Migration – haben sich solche Foren bereits bewährt.¹¹² Das Forum wäre für die Schweiz zudem eine ideale Plattform, um sich als weltweit führender Rohstoffhandelsplatz mit zahlreichen Qualitäten zu empfehlen: eine ausgezeichnete Finanzinfrastruktur, die geographisch Lage

(zwischen Asien und Amerika) und ein langfristig stabiles Regulierungsumfeld.

Fokussierung der Entwicklungszusammenarbeit. Das entwicklungspolitische Ziel einer fairen Verteilung der Einkünfte an die Bevölkerung in den Abbauländern ist durch die Einführung von Offenlegungspflichten allein nicht zu erreichen. Transparenz ist dazu lediglich eine Voraussetzung. Durch die Förderung der guten Regierungsführung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (Empfehlung 13 des Rohstoffberichts) können lokale zivilgesellschaftliche Akteure dabei unterstützt werden, einen sinnvollen Einsatz der Rohstoffgewinne einzufordern. Daneben sollen Entwicklungsländer beim Aufbau funktionierender Steuersysteme unterstützt werden, damit geschuldete Steuern (u.a. von Rohstofffirmen) effizient erhoben und staatliche Einnahmen generiert werden können. Durch dieses Engagement sollen rohstofffördernde Staaten in ihrer Kapazität zur

Bekämpfung von Geldwäscherei, Korruption, Kapitalflucht oder Steuervermeidung gestärkt werden.

Die Schweiz sollte sich dafür einsetzen, dass Transparenzpflichten in der Rohstoffförderung und im Rohstoffhandel alsbald zum internationalen Standard werden.

¹¹¹ Bericht des Bundesrats Empfehlung 8, 2014, S.16.

¹¹² Forum on Migration and Development. Siehe www.gfmd.org.

Literaturverzeichnis

Literatur

- Africa Progress Report 2013. Equity in Extractives. Stewarding Africa's natural resources for all. Verfügbar unter: <http://africaprogresspanel.org/publications/policy-papers/africa-progress-report-2013/#> (letzter Zugriff: 20.03.2014).
- Annan, Kofi, Equity in Extractives: Managing Africa's Mineral Wealth, Vortrag am Graduate Institute Geneva vom 26. September 2013, verfügbar unter: <http://graduateinstitute.ch/home/relations-publiques/les-manifestations-publiques/events-calendar/kofi-annan.html> (letzter Zugriff: 20.03.2014).
- Bartlett, Sam/ Rogan Dyveke (Hrsgs.), The EITI Standard, EITI 2013. Verfügbar unter: http://eiti.org/files/English_EITI%20STANDARD_11July_0.pdf (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Bizimana, Gérard/ Gallardo, Glenda/ Pla, Lauréline, African economic Outlook, Equatorial Guinea, 2014. Verfügbar unter: http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/CN_Long_EN/Guine_equatoriale_EN.pdf (letzter Zugriff: 10.09.2014).
- CIA, The World Factbook, verfügbar unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>. (letzter Zugriff: 08.03.2013).
- Curia Vista Datenbank. Verfügbar unter: <http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/curia-vista.aspx> (letzter Zugriff: 04.09.2014).
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA, Einsatzgebiete der DEZA, <http://www.deza.admin.ch/de/Home/Laender> (letzter Zugriff: 8.1.2014).
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA, Unlautre und illegale Finanzflüsse; Herausforderung und Handlungsmöglichkeiten für die Schweizer Entwicklungspolitik, Abteilung Analyse und Politik. Verfügbar unter: http://www.deza.admin.ch/de/Home/Dokumentation/Publikationen/Briefing_Papers/Development_Policy_Brief (letzter Zugriff: 10.09.2014).
- EJPD, Keine nachhaltige Entwicklung ohne Einhaltung der Menschenrechte, Rede von Bundesrätin Simonetta Sommaruga, 17.06.2014. Verfügbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/red/2014/2014-06-17.html> (letzter Zugriff: 19.09.2014).
- Erklärung von Bern (EvB) (Hrsgs.), Rohstoff – Das gefährlichste Geschäft der Schweiz, Zürich: Salis, 2012.
- Erklärung von Bern (EvB), Rohstoffkampagne 2014. Verfügbar unter: <http://www.evb.ch/kampagnen-aktionen/rohstoff-kampagne-2014/> (letzter Zugriff: 10.09.2014).
- Erklärung von Bern (EvB), Rohstofftransparenz: Widersprüchlicher Vorschlag des Bundesrates, *Bern/Lausanne, 25. Juni 2014*. Verfügbar unter: <http://www.evb.ch/medien/medienmitteilung/rohstoff-transparenz-widerspruechlicher-vorschlag-des-bundesrats/> (letzter Zugriff: 10.09.2014).
- Erklärung von Bern (EvB), „Fragen und Antworten zur Zahlungstransparenz im Rohstoffsektor und der Rolle der Schweiz, 2013. Verfügbar unter: http://www.evb.ch/cm_data/130611_QA_Rohstoff_Zahlungstransparenz.pdf (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Extractive Industry Transparency Initiative (EITI), EITI Global Conference 2013 Sydney, Verfügbar unter: <http://eiti.org/sydney2013> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Extractive Industry Transparency Initiative (EITI), EITI Member Countries. Verfügbar unter: <http://eiti.org/countries> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Extractive Industry Transparency Initiative (EITI), EITI Other Countries, Verfügbar unter: <https://eiti.org/countries/other> (letzter Zugriff 28.11.2014).
- Extractive Industry Transparency Initiative (EITI), Trafigura to disclose payments to governments from oil trade, Verfügbar unter: <https://eiti.org/news/trafigura-disclose-payments-governments-oil-trade> (letzter Zugriff: 30.11.2014).
- Generalsekretariat GS-EDA, Präsenz Schweiz, Die Schweiz aus Sicht des Auslandes, 19. Dezember 2013. Verfügbar unter: http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/prs.Par.0118.File.tmp/2013_DE_rapport_def_DEF.pdf (letzter Zugriff: 24.03.2014).
- Gillies Alexandra/ Guéniat, Marc/ Kummer, Lorenz, Big Spenders, Swiss trading companies, African oil and the risks of opacity, Juli 2014. Verfügbar unter: <http://www.evb.ch/fileadmin/files/documents/Rohstoffe/BigSpendersFinal.pdf> (letzter Zugriff: 10.09.2014).
- Grbesic, Ivan T., Canadian federal government sets deadline for Canada's rules on resource payment disclosure regime, Canadian Mining Law, 10. March 2014. Verfügbar unter: <http://www.canadianmininglaw.com/2014/03/10/canadian-federal-government-sets-deadline-for-canadas-rules-on-resource-payment-disclosure-regime/> (letzter Zugriff: 29.03.2014).
- Grundlagenbericht Rohstoffe, Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat vom 27.03.2013. Verfügbar unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30133.pdf> (letzter Zugriff: 06.07.2014).
- Heckendorn Urscheler, Lukas/ Curran John/ Topaz Druckmann, Karen: Gutachten über Transparenzbestimmungen im Rohstoffsektor, Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, Januar 2014. Verfügbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/bj/aktuell/news/2014/2014-06-25/gutachten-sir-d.pdf> (letzter Zugriff 30.11.2014).
- Mehra, Amol, Oil Companies Are On A Slippery Slope Withe Their First Amendment Claim Against Disclosure Rules, Forbes, 28. Februar 2013. Verfügbar unter: <http://www.forbes.com/sites/csr/2013/02/28/5802/> (letzter Zugriff: 29.03.2014).
- Mercuria, Homepage, Coal and Mining, <http://www.mercuria.com/assets/coal-iron-ore-mining> (letzter Zugriff: 24.3.2014).
- Meyer, Gregor, Cargill urges trading house transparency, Financial Times online 16. April 2013. Verfügbar unter: <http://www.ft.com/cms/s/0/ode66fdo-a66e-11e2-bc0b-00144feabdco.html> (letzter Zugriff: 29.03.2014).
- OPEC, Annual Statistical Bulletin 2013. Verfügbar unter: http://www.opec.org/opec_web/en/202.htm (letzter Zugriff: 19.09.2014).
- OPEC, Table 3.1: World Proven Crude Oil Reserves by Country. Verfügbar unter: <http://www.opec.org/library/Annual%20Statistical%20Bulletin/interactive/current/FileZ/Main-Datei-en/Section3.html> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Platzer, Eve Katherine/ Vogel, Manuel/ Walser, Gina, Rohstoffproblematik Regulierung oder freie Standards?, Praxisprojekt in Entwicklungszusammenarbeit bei Dr. Urs Heierli, Universität St. Gallen, 2013. Verfügbar unter: <http://www.msdcconsult.ch/documents/2013/2013Rohstoffproblematik.pdf?d8d70d15c6d9d3055465bbd884ad9677=a6ca6dd693fcb1a72foc2f0fafa05foe9> (letzter Zugriff: 29.03.2014).
- Publish What You Pay Canada, Government of Canada Announces Progress on Payment Transparency for the Extractive Sectors, Press release, 3. März 2014. Verfügbar unter: <http://www.publishwhatyoupay.org/resources/government-canada-announces-progress-payment-transparency-extractive-sectors> (letzter Zugriff: 22.02.2014).
- Publish What You Pay Canada, Resource Revenue Transparency Working Group Releases Recommendations January 16, 2014. Verfügbar unter: <http://www.pwyp.ca/en/issues/transparency-working-group> (letzter Zugriff: 19.09.2014).
- Publish What You Pay, Nigeria's Oil Revenue Higher Than Foreign Aids To Nigeria – Report, May 2013. Verfügbar unter: <http://www.publishwhatyoupay.org/resources/nigeria%E2%80%99s-oil-revenue-higher-foreign-aids-nigeria%E2%80%93report> (letzter Zugriff: 29.03.2014).
- Publish What You Pay, The Fight against Capital Flight Continues, Press Statement, 6. Dezember 2013. Verfügbar unter: <http://www.publishwhatyoupay.no/en/press-statement-fight-against-capital-flight-continues> (letzter Zugriff: 22.03.2014).
- Räber, Nikolai et al., Rohstoffhandelsplatz Schweiz. Ein Risiko für die Schweiz?, Praxisprojekt Universität St. Gallen 2012. Verfügbar unter: <http://www.msdcconsult.ch/documents/2012/Rohstoffhandelsplatz%20Schweiz>.

- pdf/d8d70d15c6d9d3055465bbd884ad9677=158daf36fa-17779960c20e77cf31760b (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Recht ohne Grenzen c/o Alliance Sud: 12.2042 – Petition: Klare Regeln für Schweizer Konzerne weltweit, 13.06.2012. Verfügbar unter: http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20122042 (letzter Zugriff: 22.03.2014).
- Reputation Institute, Press Release, 23.Juni 2013, verfügbar unter: http://www.reputationinstitute.com/frames/events/2013_Country_RepTrak_Press_Release_Final.pdf (letzter Zugriff: 24.03.2014).
- Resource Revenue Transparency Working Group, News Release: Canada's mining industry joins forces with NGOs to improve transparency, 6. September 2013, Ottawa. Verfügbar unter: http://www.pwyp.ca/images/documents/Working_Group_Press-Release_Transparency_MoU_Eng_FINAL.pdf (letzter Zugriff: 29.03.2014).
- Revenue Watch Institute, The 2013 Resource Governance Index. A Measure of Transparency and Accountability in the Oil, Gas and Mining Sector. Verfügbar unter: http://www.revenue-watch.org/sites/default/files/rgi_2013_Eng.pdf (letzter Zugriff 20.03.2014).
- Revenue Watch, Oil & Mining Companies on Global Stock Exchanges: SIX Swiss Exchange, 2013. Verfügbar unter: <http://data.revenuewatch.org/listings/swiss/> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Ross, Michael, The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations, Princeton University Press, 2012.
- Schweizerische Bankiervereinigung (SBV), Die Schweiz als Rohstoffhandelsplatz, Swiss Banking Facts, März 2013.
- Schweizerische Nationalbank, Zahlungsbilanz der Schweiz 2011, 2012.
- Sommaruga, Simonetta. Keine nachhaltige Entwicklung ohne Einhaltung der Menschenrechte. Rede an der Feier zum 50 jährigen Bestehen der UNCTAD vom 17.06.2014, verfügbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/red/2014/2014-06-17.html> (letzter Zugriff 06.07.2014).
- SRF 2 Radio, Kontext: Steuerflucht schädigt auch Entwicklungsländer, 23.Februar 2010.
- SRF Tagesschau vom 24.11.2011. Verfügbar unter: <http://www.srf.ch/player/tv/tagesschau/video/tagesschau-vom-24-11-2011-1930?id=4f69a532-3310-450c-9460-aecd1f7440bd> (letzter Zugriff: 30.11.14).
- SRF, Glencore-Xstrata und die Asthma-Toten von Mufulira, Rundschau vom 12.3.2014.
- Statoil, Payments to Governments, Annual report 2012. Verfügbar unter: (<http://www.statoil.com/annualreport2012/en/sustainability/ourperformance/economicperformance/pages/paymentstogovernments.aspx>) (letzter Zugriff: 31.03.2014)
- Trafigura, Trading firm commits to commodities sector revenue transparency, November 2014. Verfügbar unter: <http://www.trafigura.com/media-centre/latest-news/trafigura-joins-eti-transparency-initiative/> - VHmb5menelp (letzter Zugriff: 30.11.2014)
- Transparency International, Corruption Perception Index 2012. Verfügbar unter: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- United Nations Conference on Trade and Development, UNCTADStat, Verfügbar unter: <http://unctadstat.unctad.org> (letzter Zugriff: 19.09.2014).
- United States Securities and Exchange Commission (SEC), Disclosure of Payments by Resource Extraction Issuers. Final Rule, 2012. Verfügbar unter: <http://www.sec.gov/rules/final/2012/34-67717.pdf> (letzter Zugriff: 31.03.2014.)
- Von Matt Allen, Rohstoffbranche begrüsst Samthandschuhe, Swissinfo, 24.April 2013. Verfügbar unter: <http://www.swissinfo.ch/ger/rohstoffbranche-begruesst-samthandschuhe/35536142> (letzter Zugriff: 19.09.2014)
- online 24. April 2012. Verfügbar unter: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/40dc74aa-8d3a-11e1-8b49-00144feab49a.htm#axzz2xwYXyS7x> (letzter Zugriff: 29.03.2014).
- Bühler, Stefan, Glencore sucht das Gespräch mit Politik und Bundesbehörden, NZZ am Sonntag, 12. Januar 2014.
- Collier, Paul, The political economy of natural resources. Social Research 77 (4), 2010, 1105–1132.
- Crooks, Ed, Oil Groups Win US Court Case on Disclosure, Financial Times, 02.07.2013.. Verfügbar unter: <http://www.ft.com/cms/s/0/78d26458-e335-11e2-bd87-00144feabdco.html> (letzter Zugriff: 31.07.2014).
- Diamond, Larry/ Mosbacher, Jack, Petroleum to the People, Africa's Coming Resource Curse - and How to Avoid It, Foreign Affairs, Sept/Oct 2013. Verfügbar unter: <http://www.foreignaffairs.com/articles/139647/larry-diamond-and-jack-mosbacher/petroleum-to-the-people> (letzter Zugriff: 10.09.2014).
- Flütsch Andreas, Glencore zahlt seit dem Börsengang „null“ Steuern, Tages Anzeiger, 14.03.2013. verfügbar unter: http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/Glencore-zahlt-in-der-Schweiz-seit-dem-Boersengang-null-Steuern/story/19285368?dossier_id=1896 (letzter Zugriff: 19.03.2014).
- Haefliger, Markus, NZZ Folio, Rohstoffe – Von Minen und Milliardengeschäften, September 2014, S. 40-41.
- Häfliger, Markus, Strafrechtsprofessor Mark Pieth im Interview, «Der ausländische Druck wird bald kommen», NZZ 28. März 2013. Verfügbar unter: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/der-auslaendische-druck-wird-bald-kommen-1.18054795> (letzter Zugriff: 24.03.2014).
- Hosp Gerald/ Kapp, Jean-Pierre, «Meine Familie ist seit 1407 in Genf», NZZ online, 27. Dezember 2013. Verfügbar unter: <http://www.nzz.ch/wirtschaft/unternehmen/meine-familie-ist-seit-1407-in-genf-1.18211008>, (letzter Zugriff: 29.03.2014).
- Hosp, Gerald, «Glencore Xstrata muss sich erst beweisen», NZZ, 4.5.2013. Verfügbar unter: <http://www.nzz.ch/finanzen/devisen-und-rohstoffe/rohstoffe/glencore-xstrata-muss-sich-erst-beweisen-1.18075916> (letzter Zugriff: 17.10.2014).
- Kislig, Bernhard / Aebischer, Christoph, «Rohstoffhandel blüht gleiches Schicksal wie den Banken», Interview mit Oliver Classen: Berner Zeitung, 25.8.2014. Verfügbar unter: <http://www.bernerzeitung.ch/schweiz/standard/Rohstoffhandel-blueht-gleiches-Schicksal-wie-den-Banken/story/12455143> (letzter Zugriff 10.09.2014) .
- Löhner, Gerd, Ein sicherer Hafen für Piraten, Tageswoche 19.10.2012. Verfügbar unter: http://www.tageswoche.ch/de/2012_42/schweiz/471039/ein-sicherer-hafen-fuer-piraten.htm (letzter Zugriff: 24.03.2014).
- Lynch, Sarah, UPDATE 2-U.S. SEC won't appeal ruling vs disclosing payments abroad Reuters, 4.9.2013. Verfügbar unter: <http://in.reuters.com/article/2013/09/03/sec-resource-extraction-idINL2NOGZ1A720130903> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Müller, Armin, Top 100 „Club der Milliardäre“ wächst rasant, Handelszeitung, 25.06.2014. Verfügbar unter: http://www.handelszeitung.ch/unternehmen/top-100-club-der-milliardaere-waechst-rasant-630214-disqus_thread (letzter Zugriff: 19.09.2014).
- Naumann, Matthias / Schmid, Christian, The Boston Consulting Group, Standort-Promotion: Zentrale Anforderungen an den Marktauftritt. In: Küng, Daniel (Herausgeber), Standort Schweiz. Grosse Herausforderungen - neuer Fokus, Rahmenbedingungen, Analysen, Perspektiven, S. 57-79, 2014.
- Rubinfeld, Samuel, Oil Industry Moves Forward with Extractive Industry Rule Lawsuit, The Wall Street Journal, 4. Dezember 2012. Verfügbar unter: <http://blogs.wsj.com/corruption-currents/2012/12/04/oil-industry-moves-forward-with-extractive-industry-rule-lawsuit/> (letzter Zugriff: 29.03.2014).
- Schaffner, David, Politiker fürchten immensen Reputationsschaden, Tages Anzeiger, 08.02.2012, verfügbar unter: http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Politiker-fuerchten-immensen-Reputationsschaden/story/14575801?dossier_id=1296 (letzter Zugriff: 22.03.2014).

Periodika

Browne, John, Europe must enforce oil sector transparency, FT

- Schöchli, Hansueli, Der Eiertanz des Bundesrates zur Rohstoffbranche, NZZ, 27. März 2013. Verfügbar unter: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/schneider-ammann-zu-regulierungen-der-rohstoffbranche-die-schweiz-zieht-freiwillige-standards-vor-1.18054658> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Schürer, Stefan, Die Rohstoffkonzerne bleiben bei ihren Steuertricks unbehelligt, Tagesanzeiger, 6. April 2013. Verfügbar unter: <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/Die-Rohstoffkonzerne-bleiben-bei-ihren-Steuertricks-unbehelligt/story/10439658> (letzter Zugriff: 29.03.2014).
- Soukoup Michael, Die Rohstoffbranche zahlt in Zug nur 36 Millionen Franken Steuern, Tages Anzeiger, 20.09.2013. Verfügbar unter: <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/Die-Rohstoffbranche-zahlt-in-Zug-nur-36Millionen-Franken-an-Steuern-/story/20620401> (letzter Zugriff: 19. März 2014)
- Tagesanzeiger, Reputationsrisiko Rohstoffbranche, 27.03.2014. Verfügbar unter: <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/Reputationsrisiko-Rohstoffbranche/story/27118949> (letzter Zugriff: 24.03.2014).
- Valda Andreas/ Reichen Philippe, Es gibt drei weitverbreitete Mythen über den Rohstoffhandel, Tagesanzeiger, 17. Juni 2013. Verfügbar unter: <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/Es-gibt-drei-weitverbreitete-Mythen-ueber-den-Rohstoffhandel/story/18809311> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Wilson, James, Glencore Xstrata increases stake in African copper mine, Financial Times, 19. Dezember 2013. Verfügbar unter: <http://www.ft.com/cms/s/0/f09ae7e4-68a5-11e3-bb3e-00144feabdco.html> (letzter Zugriff: 08.3.2014).
- ## Materialien
- Aussenpolitische Kommission NR, Postulat 13.3365, Mehr Transparenz im Schweizerischen Rohstoffsektor, 29.04.2014, verfügbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133365 (letzter Zugriff: 22.03.2014).
- BAK Taxation Index 2011. Verfügbar unter: <http://www.baktaxation.ch/pages/bak-taxation-index/uebersicht/resultate-auf-einen-blick.php> (letzter Zugriff: 10.4.2013).
- Bundesamt für Justiz (EJPD), Bericht in Erfüllung der Empfehlung 8 des Grundlagenberichts Rohstoffe und des Postulats 13.3365 „Mehr Transparenz im Schweizer Rohstoffsektor“, 16. Mai 2014.
- Bundesamt für Statistik, Handelsbilanz der Schweiz 2012, verfügbar unter: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/06/05/blank/key/handelsbilanz.html> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Bundesrat, Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2009, Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen und Bericht über zolltarifische Massnahmen 2009, vom 13. Januar 2010. Verfügbar unter: <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00101/04074/index.html?lang=de> (letzter Zugriff: 10.09.2014)
- Bundesrat, Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013-2016, 2012. Verfügbar unter: www.deza.admin.ch/de/Dossiers/ressources/resource_de_208305.pdf (letzter Zugriff: 24.03.2014).
- Bundesrat, Grundlagenbericht Rohstoff, Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen, März 2014. Verfügbar unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34214.pdf> (letzter Zugriff: 10.09.2014).
- Bundesrat, Medienkonferenz zum Rohstoffbericht, März 2013. Verfügbar unter http://www.tv.admin.ch/de/archiv?year=2013&month=3&video_id=544 (letzter Zugriff: 24.03.2014).
- Bundesrat, Medienmitteilung, Ein- und Ausfuhr von Gold: Statistik ab 2014 nach Ländern aufgeschlüsselt, 13.12.2013, verfügbar unter: <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=51380> (letzter Zugriff: 22.03.2014).
- Bundesrat, Medienmitteilung, Mehr Transparenz im Rohstoffsektor geplant, 25.06.2014, verfügbar unter: <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=53514> (letzter Zugriff 06.07.2014).
- Bundesrat, Rechtsvergleichender Bericht. Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen, vom 2. Mai 2014, verfügbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2014/2014-05-28/ber-2014-05-28-d.pdf> (letzter Zugriff 06.07.2014)
- Bundesrat, Stellungnahme auf die Motion Fässler, 30.11.2012, verfügbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123773 (letzter Zugriff: 22.03.2014).
- Bundesrat, Vorentwurf zur Änderung des Obligationenrechts (Aktienrecht), November 2014, verfügbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/wirtschaft/gesetzgebung/aktienrechtsrevision14/vorentw-d.pdf> (letzter Zugriff 29.11.2014)
- European Union, Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, , Official Journal of the European Union, 29.06.2013. Verfügbar unter: http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=oj-JOL_2013_182_R_0019_01&from=EN (letzter Zugriff: 19.09.2014).
- Extractive Industry Transparency Initiative (EITI), EITI Stakeholders, Verfügbar unter: <http://eiti.org/countries/other.http://eiti.org/supporters/companies>. (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Fässler Hildegard, Motion 12.3773: Transparenz der Zahlungsströme von Rohstoff-Unternehmen, September 2012, verfügbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123773 (letzter Zugriff: 22.03.2014).
- Fehr, Jacqueline, Postulat: 13.3533 Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern, 20.06.2013. Verfügbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133533 (letzter Zugriff: 22.03.2014).
- Government of Canada, Mandatory Reporting in the Canadian Extractive Sector, Background, 03.03.2014. Verfügbar unter <https://www.nrcan.gc.ca/media-room/background/2014/15565> (letzter Zugriff: 07.03.2014).
- Ingold, Maja, Interpellation 12.3449: Verantwortlichkeit von international tätigen Firmen mit Sitz in der Schweiz, Juni 2012. Verfügbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123449 (letzter Zugriff: 22.03.2014).
- Ingold, Maja, Interpellation 13.3423: „Rohstoffbericht. Unternehmensverantwortung als freiwillige Selbstbindung oder verbindliche Vorschrift?“ 12. Juni 2013 Verfügbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133423 (letzter Zugriff: 10.09.2014).
- Ingold, Maja, Motion 13.3422: „Aktionsplan Transparenz im Rohstoffhandel“ 12. Juni 2013. Verfügbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133422 (letzter Zugriff: 10.09.2014).
- Masshardt, Nadine, 13.3344 – Interpellation: Rohstoffbericht. Griffige Massnahmen und mehr Transparenz, 17.04.2013. verfügbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133344 (letzter Zugriff: 24.03.2014).
- Müller, Geri, Interpellation 12.3627: Extractive Industries Transparency Initiative. Position der Schweiz im Strategy-Review-Prozess, Juni 2012, verfügbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123627 (letzter Zugriff: 22.03.2014).
- OR Art. 959ff
- Regierungsrat des Kantons Zug, Massnahmen gegen Missstände in der Rohstoffbranche, Nr. 2246.1 – 14321, 10. Dezember 2013.
- Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO, Partnerländer, <http://www.seco-cooperation.admin.ch/laender/index.html?lang=de> (letzter Zugriff: 8.3.2014).
- UK Government, G8 Factsheet: Transparency, Juni 2013. Verfügbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/g8-factsheet-transparency/g8-factsheet-transparency> (letzter Zugriff 22.03.2014).

Anhang

Volkswirtschaftliche Bedeutung der Rohstoffbranche

Die grundlegenden Probleme der Berechnung von volkswirtschaftlichen Indikatoren wie Wertschöpfung, Beschäftigungseffekt oder Steuerbasis in Bezug auf den Rohstoffsektor sind in der Box „Volkswirtschaftliche Bedeutung des Rohstoffhandels: Mutmassungen und Schätzungen“ auf Seite 13 dargestellt. Im Folgenden werden die Berechnung der Wertschöpfung als wichtigstem Indikator und die damit verbundenen Probleme im Detail besprochen.

Die Berechnung der Wertschöpfungs-Daten beruht auf einer SNB-Befragung von Unternehmen, die gemäss Handelsregister hauptsächlich im Transithandel tätig sind. Für Unternehmen mit einem Quartalsumsatz von mehr als CHF 100'000 besteht eine Auskunftspflicht gegenüber der SNB. Seit 2008 werden rund 90 Transithandelsunternehmen im Handelsregister geführt, 40 davon im Kanton Genf.¹¹³ Laut der Geneva Trading & Shipping Association (GTSA), dem Dachverband der Genfer Handelsfirmen, sind in der Genferseeregion hingegen rund 400 Unternehmen im Rohstoffhandel tätig. Die Erhebung der SNB erscheint demzufolge unvollständig und könnte systematische Verzerrungen beinhalten.

Eine weitere Ungenauigkeit rührt aus der Verwendung der Zahlungsbilanz als Grundlage für die Errechnung der Wertschöpfung. Die Aufwendungen der in der Schweiz domizilierten Transithandelsunternehmen fallen nämlich fast ausschliesslich im Inland an (Mieten, Löhne) und finden somit keinen Eingang in die Zahlungsbilanz,¹¹⁴ während die Er-

träge im Ausland gemacht werden und deshalb in der Zahlungsbilanz erfasst werden. Aufgrund dieser Asymmetrie fallen die errechneten Nettoeinnahmen (Einnahmen - Ausgaben) und damit die Wertschöpfung des Sektors zu hoch aus. Genauere Zahlen hierzu existieren nicht.

Der Anstieg der Nettoeinnahmen und der volkswirtschaftlichen Bedeutung in den letzten Jahren scheint klar, die Ursache ist jedoch völlig unklar. Da die gehandelten Rohstoffe nicht physisch durch die Schweiz verschoben werden und somit nicht in den Statistiken der Schweizerischen Zollverwaltung erscheinen, ist nicht bekannt, ob das Wachstum auf eine Zunahme der Volumina gehandelter Rohstoffe oder auf Preiseffekte zurückzuführen ist. Die SNB erwähnt in diesem Zusammenhang lediglich, dass der direkte Preiseffekt „sehr wahrscheinlich [...] die Erhöhung der Einnahmen aus dem Transithandel vor der Finanzkrise trieb“.¹¹⁵ Sollten insbesondere steigende Rohstoffpreise und nicht steigende Gütervolumina zum Wachstum des Rohstoffhandelsplatzes Schweiz beigetragen haben, wäre die verbreitete Einschätzung, nach der die Bedeutung des Sektors für die Schweizer Wirtschaft stark zugenommen hat, zu relativieren.

Die Schätzung des effektiven Wachstums wird durch die mangelnde Vergleichbarkeit mit früheren Jahren weiter erschwert. Die SNB hat in den vergangenen Jahren zusätzliche Transithändler in ihre Erhebung eingeschlossen. Auch diese Vergrösserung der Stichproben könnte den Anstieg der Nettoeinnahmen im Rohstoffhandel mitverursacht haben.¹¹⁶

¹¹³ Schweizerische Nationalbank, 2012, S.41.

¹¹⁴ In der Zahlungsbilanz werden Zahlungen aus dem Ausland in die Schweiz oder aus der Schweiz ins Ausland erfasst. Inländische

Zahlungen werden nicht erfasst.

¹¹⁵ Schweizerische Nationalbank, 2012, S. 38.

¹¹⁶ Schweizerische Nationalbank, 2012, S. 38.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Berechnung des vielzitierten Anteils von ca. 3.5% der Rohstoffbranche am Schweizerischen BIP auf sehr wackligen Beinen steht.

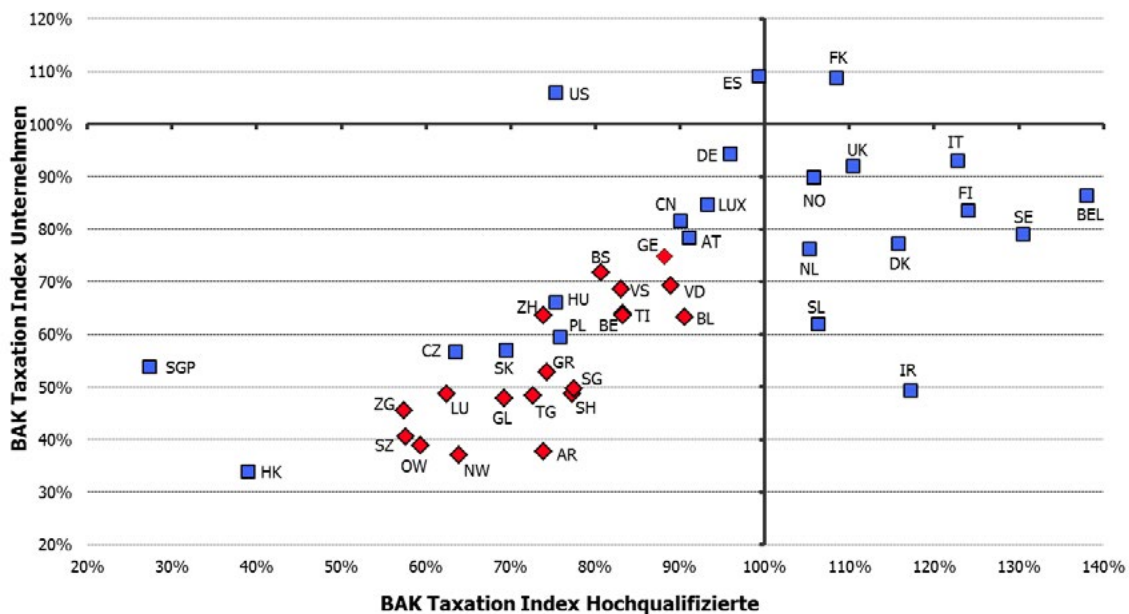
Standortvorteil und Abwanderungsrisiko

Unzählige Studien versuchen den Standortvorteil und somit auch das Abwanderungsrisiko von gewissen Branchen in der Schweiz an messbaren Indikatoren festzumachen. Grundsätzlich sind diese Studien mit Vorsicht zu lesen, da möglicherweise bedeutende branchenspezifische Unterschiede bestehen. Der folgende Abschnitt gibt einen kurzen Überblick über

and effect of taxation, Burden of government regulation, Availability of financial services, Higher education and training, Labor market efficiency und Macroeconomic environment.”¹¹⁸Mit einer Regulierung würden sich die ersten beiden Faktoren ändern. Im Vergleich mit direkten Konkurrenzstandorten für die Rohstoffbranche¹¹⁹ liegt die Schweiz in diesen beiden Kategorien im Mittelfeld, jedoch führt sie in der Gesamtwertung.

Leider existiert keine auf die Rohstoffbranche zugeschnittene spezifische Auflistung von Standortfaktoren. Oft werden allerdings tiefe Steuersätze für Unternehmen und hochqualifizierte Arbeitskräfte,

Bild 1: BAK Taxation Index. Quelle: BAK Taxation Index 2011.



aktuelle Studien im Schweizer Kontext.

Eine Analyse von Ernst and Young Switzerland kommt zum Schluss, dass die Plätze eins bis fünf von den Faktoren Politische Stabilität und Rechtssicherheit, Lebensqualität, Soziales Klima, Kaufkraft und Infrastruktur/Transport und Logistik besetzt werden.¹¹⁷

Bedeutende Standortfaktoren laut dem WEF Global Competitiveness Index 2012-2013 sind: “Extent

der natürliche Rohstoffcluster, das hochentwickelte Finanzsystem, das hohe Ausbildungsniveau, die politische und rechtliche Stabilität und die ideale Zeitzone sowie Erreichbarkeit als entscheidende Faktoren genannt.¹²⁰ Auch hier würden sich durch die Regulierung nur die Steuern (Regulierungskosten) potenziell erhöhen. Es lohnt sich daher, einen noch genaueren Blick auf die steuerliche Situation

¹¹⁷ Naumann, Matthias / Schmid, Christian, The Boston Consulting Group, Standort-Promotion: Zentrale Anforderungen an den Marktauftritt, S.66

¹¹⁸ Rohstoffbericht, 2013, S. 14.

¹¹⁹ Es sind dies: Singapur, Niederlande, USA, Grossbritannien, Hong Kong und Vereinigte Arabische Emirate

¹²⁰ Rohstoffbericht, 2013, S. 15-17.

der Kantone Genf, Tessin und Zug im internationalen Vergleich zu werfen (Bild 1).

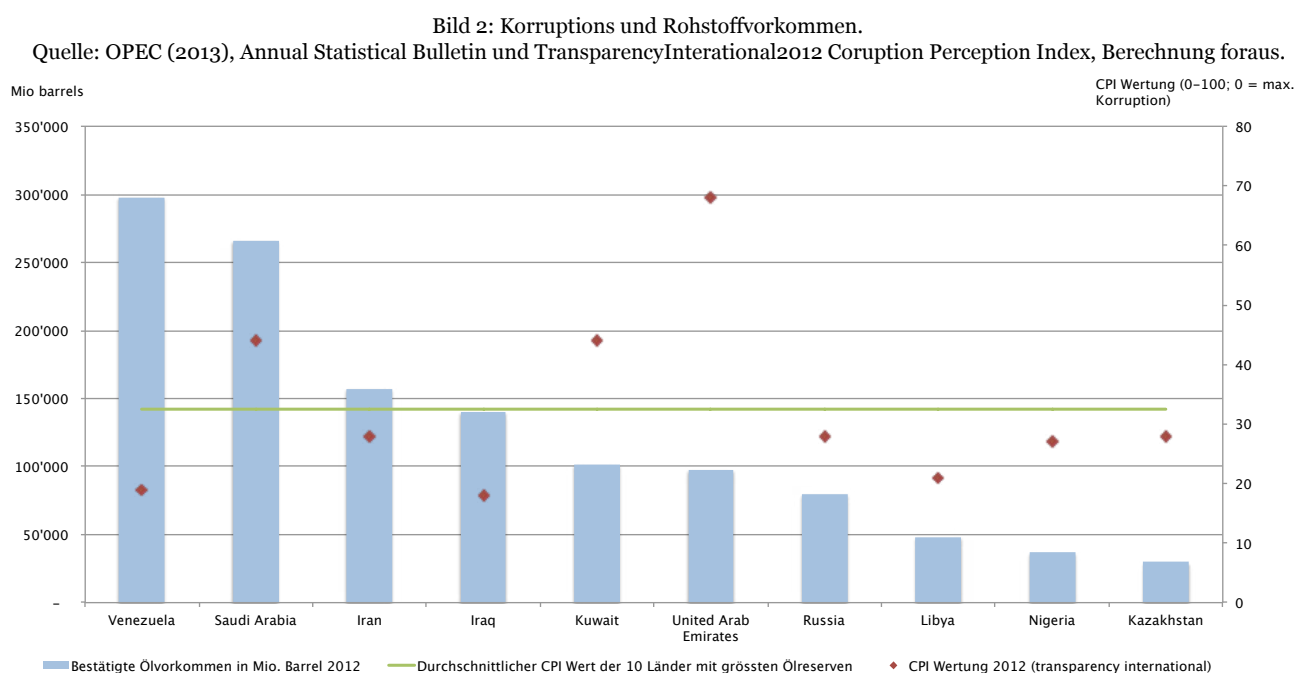
Hongkong (HK) und Singapur (SGP) haben mit Abstand die tiefsten Steuersätze sowohl für Unternehmen, als auch für Hochqualifizierte. Der Kanton Tessin (TI) und vor allem Genf (GE) finden sich im Mittelfeld, während Zug nach HK und SGP zu den attraktivsten Standorten zählt. Interessant an dieser Zusammenstellung ist, dass die hochmobilen Rohstoffkonzerne – obwohl eine Verschiebung des Hauptsitzes innerhalb der Schweiz sehr einfach

unternehmen auslösen würden.

Rohstoffvorkommen und Korruption

Ein Blick in die Daten veranschaulicht den Zusammenhang zwischen Rohstoffvorkommen und Korruption.

Bild 2 zeigt die 10 rohstoffreichsten Länder der Welt (linke Skala) und ihre jeweiligen Corruption Perception Index (CPI) Werte (rechte Skala, 1-100), welcher jährlich von Transparency International erhoben wird.



ist – sich nicht in den Kantonen Schweiz (SZ), Obwalden (OW), Nidwalden (NW) oder Luzern (LU) ansiedeln, sondern Genf und Zug bevorzugen. Es scheint also, dass die Steuerbelastung ein Kriterium der Standortwahl ist, aber lange nicht das einzige und ausschlaggebende.

Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass eine Regulierung und eine verschärfte Kontrolle der Verrechnungspreispolitik auch ohne Sondermassnahmen zur Minderung des Zusatzaufwands der für die Unternehmen entsteht, keine grosse Abwanderungstendenzen von Rohstoffun-

Der CPI der 10 erdölreichsten Länder liegt mit 32.5 deutlich unter dem weltweiten Durchschnitt von 43. Die EU-Staaten (inkl. Westeuropäische Nicht-EU-Mitgliedsländer) schneiden mit einem CPI-Durchschnittswert von 66 doppelt so gut ab wie die 10 erdölreichsten Länder.

Bei *foraus* aktiv werden

als Mitglied

Eine Mitgliedschaft in unserem einzigartigen Netzwerk und ein ehrenamtliches Engagement bei *foraus* steht jeder und jedem offen. Wir bieten Dir Zugang zu einem hochkarätigen Netzwerk, spannenden Persönlichkeiten der Schweizer Aussenpolitik und der Möglichkeit, Dein wissenschaftliches Know-How in die öffentliche Debatte zu tragen.

als Autor

foraus ermöglicht es Dir, Herausforderungen der Schweizer Aussenpolitik konkret anzupacken und bietet dir eine Plattform, Deine innovativen Ideen für die Schweizer Aussenpolitik im Rahmen eines Diskussionspapiers oder einer Kurzanalyse zu publizieren.

als Gönner

Unser Gönnerverein „Cercle des Donateurs“ trägt zur Verbreiterung der Trägerschaft bei und bietet interessierten Persönlichkeiten die Möglichkeit, *foraus* nachhaltig zu unterstützen und zu fördern.

Neuste Publikationen

foraus Kurzanalyse

Volksinitiativen und Völkerrecht

Eine Lösung, um Vertragsbrüche zu vermeiden.

foraus Diskussionspapier 21

Vision Finanzplatz 2030

Für einen global ausgerichteten Schweizer Finanzplatz.

foraus Diskussionspapier 20

Die Grenzen der Kontingentierbarkeit

Wieso eine planwirtschaftliche Zuwanderungspolitik nicht im Interesse der Schweiz ist.

www.foraus.ch

Zürich | *foraus* - Forum Aussenpolitik | Röschibachstrasse 24 | 8037 Zürich
office@foraus.ch | +41 44 501 68 65

Geneve | *foraus* - Forum de politique étrangère | c/o IHEID | Maison de la paix 2, Chemin Eugène Rigot,
1202 Genève | bureau_romandie@foraus.ch | +41 22 908 44 56

PC-Konto: 60-176892-9