

Switzerland and Corruption in the Commodities Sector/ Korruption im Rohstoffsektor und die Schweiz

By Markus Mugglin/Von Markus Mugglin*

The majority of the world's poor live in countries that are rich in natural resources. All too often, the windfall in revenues from the commodities business trickles down to the mere few. Leaving little for the many. The sector is undeniably more transparent than it was a few years ago. But this is still not enough. New strategies are required – strategies that take the extraction of natural resources as their starting point. Strategies that focus on those who work in often precarious conditions, yet barely reap any of the rewards. There is also work for the development agencies to do.

Die Mehrheit der extrem Armen lebt in Ländern mit grossem Reichtum an natürlichen Bodenschätzen. Der grosse Geldsegen aus dem Geschäft mit Rohstoffen versickert oft bei wenigen. Für die Vielen bleibt wenig. Das Geschäft ist heute zwar transparenter als es vor Jahren war. Doch das genügt nicht. Es braucht neue Strategien, die dort ansetzen, wo die Schätze aus den Böden herausgeholt werden. Bei den Menschen, die oft unter prekärsten Verhältnissen arbeiten und doch nur wenig davon haben. Gefordert sind auch die Entwicklungsagenturen.

Seit Jahrzehnten war es das Ziel der Entwicklungsländer, die aus der Kolonialzeit herrührende Arbeitsteilung zwischen Rohstoff- und Industrieländer zu überwinden. Die Wirtschaft sollte diversifiziert, Rohstoffe im eigenen Land verarbeitet werden. Ein scheinbar einfaches Rezept, in mehreren Weltregionen mit Erfolg angewandt, aber nicht überall. Im Gegenteil und noch gravierender: Manche Länder sind heute noch abhängiger von Rohstoffen als vor 20 Jahren. Jetzt sind 94 Entwicklungsländer in dieser Situation. 1995 waren es nur 58.

Eine ernüchternde Feststellung, mit der Aled Williams vom norwegischen U4 Anti Corruption Resource Centre“ zu Beginn der „Traverse“-Veranstaltung „Corruption and the commodity sector“ ins Thema eingestiegen ist.

Der neue Rohstoffboom hat viel mit der Entdeckung neuer Rohstoffvorkommen zu tun. Ganz besonders in Afrika südlich der Sahara. Eisenerz in Sierra Leone, Öl in Angola und Äquatorial Guinea, Kupfer in der Demokratischen Republik Congo und Sambia, Gas in Moçambique und Tansania.

Doch Rohstoffreichtum bedeutet noch nicht Entwicklung. Er ist oft mehr Fluch als Segen. Je grösser der Rohstoffreichtum, umso mehr gibt es extreme Armut. Diese absurd tönende Gleichung scheint vielerorts die Realität zu spiegeln. Denn – so Aled Williams - 69 Prozent der Menschen, die in extremer Armut leben, sind in rohstoffreichen Entwicklungsländern zu Hause. Ihre Verhältnisse sind äusserst prekär, obwohl Rohstoffländer südlich der Sahara aus dem Verkauf ihrer wertvollen Bodenschätze reichlich Geld für ihre Staatskassen erwirtschaften.

Der Staat funktioniert offensichtlich nicht, wie es die Bevölkerungen von ihm erwarten. Das liegt aber nicht nur daran, wie die staatlichen Institutionen funktionieren. Es liegt auch daran, dass Einkünfte aus Rohstoffverkäufen in unsichtbare Kanäle abgezweigt werden. Korruption ist weit verbreitet. Ebenso Steuervermeidung und Steuerflucht. Enorme Summen versickern in den Ländern oder fliessen ausser Landes. Würden sie in die Entwicklung der Länder und Menschen investiert, könnte mehr als eine halbe Milliarde Menschen aus der Armut herausfinden, konstatiert der Anti-Korruptionsexperte Aled Williams.

Korruption oft Teil des Systems

Doch das geschieht nicht einfach. Denn Korruption ist oft systemisch eingebettet in die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Strukturen rohstoffreicher Länder. Williams unterscheidet vier Gründe, warum das Korruptionsrisiko im Rohstoffsektor besonders gross ist. Erstens die enorm hohen Summen, die im Sektor anfallen. Zweitens die grosse Präsenz staatlich kontrollierter und zugleich wenig transparenter Unternehmen. Sie erteilen Lizenzen, sind aber auch selber in die Produktion involviert. Damit sind Konfliktinteressen vorprogrammiert. Drittens die Undurchsichtigkeit beim Erstverkauf, was die Herkunft verschleiert. Schliesslich viertens die fehlende Transparenz im Bereich des Handels mit Rohstoffen. Er ist nicht so reguliert wie die Unternehmen, die Mineralien abbauen und verkaufen.

Korruption gibt es seit langem. Aufsehen erregt hat zu Beginn der 1990er und in den frühen 2000er Jahren der „Oil for Food“-Skandal während des Irak-Krieges. Über 200 Millionen US-\$ Schmiergelder wurden bezahlt. Unabhängige Rohstoffhändler spielten die zentrale Rolle. Doch Korruption ist Alltag in vielen afrikanischen Ländern. Die Studie des norwegischen Instituts U4 hat die Schatten-Wertschöpfungsketten für Diamanten in Sierra Leone, Holz in Liberia, Öl in Nigeria und Gold in Mali untersucht. Das Ergebnis ist wenig ermutigend. Korruption sei in diesen Ländern mehr die Norm als eine Abweichung im Regierungssystem.

Gegen Korruption vorzugehen ist folglich schwierig. Es gibt auch nicht ein einziges Allheilmittel dagegen. Vielfältige Strategien und Vorgehensweisen sind nötig. Erst ergänzend eingesetzt versprechen sie Erfolge.

Es braucht Transparenz über die Zahlungsströme und über klare Regeln für Lizenzen, Transferpreise und Steuern. Sie ist Voraussetzung aber nicht hinreichend für eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung. Es braucht Sorgfaltsprüfungspflichten für die Akteure auf den Märkten. Unter welchen Bedingungen werden Rohstoffe abgebaut, wem kommt der Abbau zugute. Auch sollen die rohstoffreichen Entwicklungsländer bei der Reform dieser Sektoren unterstützt werden.

Eine knappe und bestechend klare Analyse eines komplexen Problems. Sie zeigt die Dringlichkeit des Problems auf, lokalisiert die Ansätze für den Kampf gegen die Korruption im Rohstoffsektor und definiert die strategischen Ebenen für Einsätze gegen den Fluch des Rohstoffreichtums.

Einiges erreicht, aber nicht genug

Immerhin hat sich in den vergangenen zehn Jahren einiges getan. Darauf verwies in der „Traverse“-Diskussion Alexandra Readhead, eine Expertin für Gouvernanz-Fragen und für „Transferpricing“ als Methode, über welche bedeutende Geldbeträge aus rohstoffreichen Ländern in Steuerparadiese abfliessen. Viele Länder hätten Massnahmen ergriffen, klare

Regeln für Lizenzvergaben und für Transferpricing eingeführt. Auch gäbe es heute viel mehr Transparenz bei den Zahlungsflüssen. Von der Transparenz zum wirklich Nutzbarmachen der Einkünfte für die Bevölkerungen sei allerdings noch ein weiter Weg.

Markus Nöthiger, ein selbstständiger Berater für Rohstofffragen mit Berufserfahrung in der Branche meinte ebenfalls, dass sich einiges getan habe, aber durchaus mehr nötig sei. Die Käufer von Gold würden heute viel genauer hinschauen, unter welchen Bedingungen das Edelmetall gewonnen werde. Nöthiger sieht aber auch die Gefahr, dass Regulierungen negativen Nebenwirkungen erzeugen können. Bergbauunternehmen und Rohstoffeinkäufer würden Länder meiden, wenn sie die Korruptionsrisiken als zu gross einschätzen. Das treffe oft die Schwächsten, nämlich die kleinen Schürfer.

Zur Rolle der Schweiz äusserte sich der Korruptionsexperte Mark Pieth kritisch. Er verwies dabei auf die Enthüllungen der „Panama-Paper“ und „Paradise Paper“. Bei den „Panama-Paper“ gehe es weniger um den Staat in Mittelamerika, als um die Schweiz, wo sich der „Brain of the Monster“ befinde.

Zentral stelle sich für die Schweiz die Frage nach der Verantwortlichkeit bei Entscheiden, die hier gefällt, deren Wirkung sich aber in fernen Ländern zeige. Pieth sieht hier Handlungsbedarf. Und ganz besonders deshalb, weil sich die Schweiz zum globalen Hub des Rohstoffhandels entwickelt habe.

Es braucht mehr als nur Transparenz

Welche Rolle die Entwicklungszusammenarbeit leisten kann, wie sie vorgehen soll, damit beschäftigt sich die deutsche „Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ“. Kristian Lempa erläuterte es am Beispiel Gold in Sierra Leone. Drei Faktoren seien zentral. Zuerst der politische Wille. Er sei der „Elefant im Raum“. Fehle der Wille, gehe nichts. Um ihn positiv zu beeinflussen, brauche es eine genaue Analyse eines Rohstoffsektors und des Weges vom Abbau bis zum Verkauf. So klärt sich der zweite Faktor. Wer ist wie mit welchen Interessen in der Verkaufskette beteiligt? Und schliesslich die Frage nach den Regulierungen für die Lizenzvergabe und das Transferpricing. Welche Einkünfte erbringen sie bzw. wie gross sind die Verluste, die ein Land wie Sierra Leone wegen schlechten Regulierungen und ungenügenden Kontrollen erleidet.

Zwei Folgerungen lassen sich aus der Debatte ziehen. Es braucht Transparenz über Zahlungsflüsse und Eigentumsverhältnisse. Das ist aber nicht ausreichend. Nötig sind auch Massnahmen, damit die erwirtschafteten Reichtümer der Entwicklung und den Menschen zugutekommen. Das ist der Moment für die Entwicklungszusammenarbeit und markiert, wie Botschafter Manuel Sager anmerkte, eine Strategiewerschiebung im Kampf gegen Korruption und gegen unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse. Entwicklungsagenturen wie die DEZA sollen die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in den Abbaugebieten analysieren und die Triebkräfte der Korruption vor Ort erfassen. Sie sollen Konzepte und Projekte entwerfen, damit aus dem Fluch-des Rohstoffreichtums ein Segen für die breite Bevölkerung wird.

Als wichtigster Käufer von Gold aus mehreren afrikanischen Ländern ist die Schweiz besonders herausgefordert. Und die DEZA ist bestens platziert für neue Programme und Projekte in diesen Rohstoffländern. Denn mit Burkina Faso, Ghana, Tansania und Mali sind die meisten Goldabbauländer des Kontinents auch Schwerpunktländer der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Beim Umgang mit den natürlichen Reichtümern haben sie,

wie Alexandra Readhead mit Verweis auf den „Resource Governance Index“ betonte, noch viel zu verbessern. Sie schneiden nur mit der Note „schwach“ ab im Umgang mit ihren natürlichen Reichtümern.

** Markus Mugglin ist freischaffender Journalist und Ökonom. Er moderierte die «Traverse»-Veranstaltung. Vor seiner Pensionierung arbeitete er 25 Jahre für Radio SRF, zuletzt als Redaktionsleiter des „Echo der Zeit“. Im Herbst publizierte er das Buch „Konzerne unter Beobachtung, Was NGO-Kampagnen bewirken können“.*