



rohma

Rohstoffmarktaufsicht Schweiz ROHMA
Autorité de surveillance des marchés de matières premières ROHMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati di materia prima ROHMA
Swiss Commodity Market Supervisory Authority ROHMA

Aufsichtsbehörde zur
Regulierung des Rohstoffsektors

EINE VISION DER ERKLÄRUNG VON BERN

Dokumentation # 03_2014
September 2014

PORTRÄT



Inhaltsverzeichnis

Einleitung	
Eine Aufsicht als Gütesiegel für den Rohstoffplatz Schweiz	3
Hintergrund	
Der Rohstoff-Fluch	5
Problematik	
Gründe für die Entstehung von ROHMA	6
Geschichte	
Durch entschiedenes Handeln zur raschen Lösung	7
Aufsichtsinstrumente	
Die ROHMA reguliert	8
Enforcement	
Eine respektierte Behörde	9
Kernaufgaben der ROHMA	
Sorgfaltsprüfungen (Due Diligence)	10
Hinter den Kulissen	
Teil der Lösung sein	12
Alltägliches	
Ein Tag im Leben der ROHMA	13
Fallstudie	
Trafigura in Angola - ROHMA macht den Unterschied	14

Wichtige Vorbemerkung

Die mit dieser Selbstdarstellung vorgestellte Rohstoffmarktaufsicht „ROHMA“ ist eine fiktive Behörde, die es (noch?) nicht gibt. Diese Broschüre ist aber nicht als reine Unterhaltung zu verstehen; sie ist ein hart erarbeiteter und ernst zu nehmender Lösungsvorschlag für real existierende Probleme. Die EvB skizziert mit diesem visionären Vorschlag, welche Kompetenzen und Aufgaben eine Behörde wie die «ROHMA» übernehmen müsste, um ihrer Aufgabe als Instanz zur Regulierung und Überwachung des Rohstoffmarktes gerecht zu werden.

Mehr dazu im „offiziellen“ Webauftritt der ROHMA: www.rohma.ch

Impressum

Dieses fiktive Porträt einer Rohstoffmarktaufsicht ROHMA ist eine Dokumentation der Erklärung von Bern, 03/2014, September 2014.

Herausgeberin Erklärung von Bern (EvB), Dinerstrasse 12, Postfach, 8026 Zürich, Tel: 044 277 70 00, info@evb.ch, www.evb.ch

Texte Rohstoff-Team EvB **Redaktion** Susanne Rudolf, Mirjam Aggeler **Layout** Naila Maiorana **Fotos**© EvB – Patrick Lopreno **Druck** Groux arts graphiques SA, gedruckt auf 100% Altpapier **Auflage** 24'000.

Das EvB-Magazin inklusive Dokumentation erscheint 5- bis 6-mal pro Jahr. Mitgliederbeitrag: CHF 60.– pro Kalenderjahr.
Postkonto: 80-8885-4.

Eine Aufsicht als Gütesiegel für den Rohstoffplatz Schweiz

Als international führender Rohstoffhandelsplatz trägt die Schweiz eine besondere Verantwortung. Freiwillige Massnahmen reichen nicht, um ein verantwortliches Geschäftsgebaren der hiesigen Rohstoffunternehmen sicherzustellen. Nur aufgrund der gesetzlichen Regeln kann die Schweiz mit einer starken, kompetenten und unabhängigen Aufsicht die Marktüberwachung gewährleisten. Die Rohstoffmarktaufsicht ist deshalb Garant für einen integren Rohstoffplatz Schweiz, der mithilft, dass die Förderländer ihren Reichtum zum Wohl ihrer Bevölkerungen nutzen können.

Im Frühjahr 2013 hatte der Bundesrat mit dem „Grundlagenbericht Rohstoffe“¹ die Probleme des Rohstoffsektors anerkannt und den Handlungsbedarf abgesteckt: „Mit der zunehmenden Bedeutung dieser Branche gehen ernst zu nehmende Herausforderungen einher, u.a. in Bezug auf die Menschenrechte und Umweltsituation in rohstoffexportierenden Ländern, die Korruptionsbekämpfung sowie dem Phänomen des „Rohstoff-Fluchs“ in Entwicklungsländern. Mit diesen Herausforderungen können auch Reputationsrisiken für einzelne Unternehmen sowie für die Schweiz als Land verbunden sein, v.a. dann, wenn das Verhalten von in der Schweiz domizilierten Unternehmen den von der Schweiz vertretenen und unterstützten Positionen im Bereich der Entwicklungspolitik, Friedensförderung, Menschenrechte sowie Sozial- und Umweltstandards entgegenlaufen sollte.“

Die ROHMA hat hoheitliche Befugnisse über Rohstoffförderer, Rohstoffhändler und Goldraffinerien. Als unabhängige Aufsichtsbehörde leistet sie durch Aufsicht und Regulierung einen Beitrag zur Verminderung der Problematik des Rohstoff-Fluchs und zur Mobilisierung von Ressourcen für Entwicklung und Armutsbekämpfung in rohstoffreichen Entwicklungsländern. Dadurch trägt ROHMA dem Ruf und dem Ansehen des Rohstoffhandelsplatzes Schweiz Sorge und hilft so mit, dessen Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

ROHMA bewilligt den Betrieb von Rohstoffförder- und Handelsfirmen sowie Goldraffinerien und -importeuren. Mit ihrer Überwachungstätigkeit stellt sie sicher, dass sich die Beaufsichtigten an die Gesetze, Verordnungen, Weisungen und Reglemente halten und die Voraussetzungen für ihre Lizenz dauerhaft erfüllen. Die ROHMA ist dafür zuständig, das Einschleusen von illegalen – d.h. aus Verbrechen stammenden oder verbrochen erworbenen – Rohstoffen in den legitimen Rohstoffkreis-

lauf zu verhindern. Es gehört zu ihren Aufgaben, Transparenz über Zahlungen aller Rohstofffirmen an Regierungen der Förderländer herzustellen. Die ROHMA setzt Sorgfaltspflichten durch, um sicherzustellen, dass Schweizer Rohstoffhändler mit politisch exponierten Personen (PEP) in Förderländern keine schädlichen Geschäftsbeziehungen eingehen, und sie bekämpft aggressive Steuervermeidung im Rohstoffsektor.

¹ www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30133.pdf





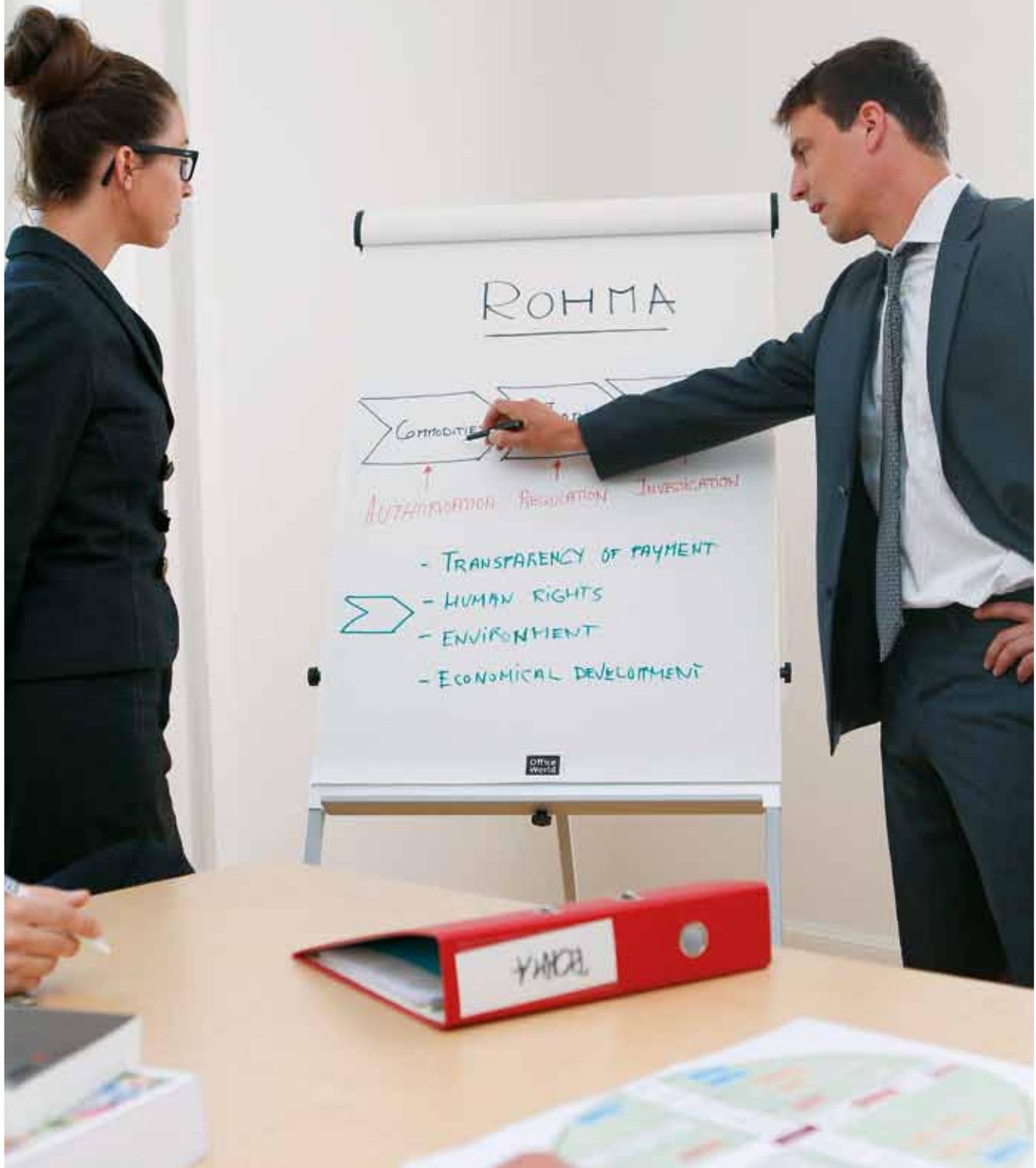
rohma

Rohstoffmarktaufsicht Schweiz ROHMA

Autorité de surveillance des marchés de matières premières ROHMA

Autorità federale di vigilanza sui mercati di materia prima ROHMA

Swiss Commodity Market Supervisory Authority ROHMA



Der Rohstoff-Fluch

Als „Rohstoff-Fluch“ wird das Phänomen bezeichnet, dass Länder, die reich an mineralischen und fossilen Ressourcen sind, häufig in Armut verharren. So sind 12 der 25 Länder mit der weltweit höchsten Kindersterblichkeit rohstoffreiche, afrikanische Länder.

In Nigeria oder Angola beispielsweise nahm die Armut trotz ölgetriebener Wachstumsraten in den vergangenen Jahren signifikant zu. Äquatorialguinea liegt bezüglich dem BIP pro Kopf weltweit zwar an 45. Stelle, auf dem UNO-Index der menschlichen Entwicklung belegt das Land allerdings nur Rang 136 (von 187). Der Rohstoff-Fluch ist aber kein unabwendbares Schicksal. Rohstoffabhängige Staaten wie Botswana, Kanada, Indonesien, Norwegen oder Oman nutzen ihren natürlichen Reichtum umsichtig. Wie gut Regierungen in der Lage sind, einen fairen Teil der Rohstoff-Exporteinnahmen für den öffentlichen Haushalt zu sichern, hängt von der Effizienz des Steuersystems und dem Verhalten der Investoren ab. Rohstoffreiche Länder verlieren Einnahmen durch eine unzureichende Verwaltung von Konzessionen, aggressive Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und korrupte Praktiken.

Die Verantwortung der Schweiz

Nach konservativen Schätzungen beträgt der Schweizer Anteil am globalen Rohstoffhandel 20 Prozent, was unser Land zum weltweit wichtigsten Handelsplatz macht. Der gesamte Schweizer Rohstoffsektor umfasst rund 500 Unternehmen, wovon der Grossteil (insbesondere viele kleine Firmen) im Handel aktiv ist. Hauptakteure sind die umsatzmässig grössten Schweizer Firmen Vitol, Glencore, Trafigura, Gunvor und Mercuria, die alle auch in der Förderung tätig sind.

Als Sitzstaat von Firmen, die in vom Rohstoff-Fluch betroffenen Ländern besonders aktiv und manchmal sogar dominant sind, steht die Schweiz in der Verantwortung. Aufgrund des Grundlagenberichts des Bundesrats wurde schnell klar, dass die spezifische Verantwortung der Schweiz als Sitzstaat von Rohstoffhandelsfirmen darin liegt, Regulierungen zur Abmilderung des Rohstoff-Fluchs ins Zentrum ihrer Bemühungen

zu stellen. Im Prozess, der zum Rohstoffgesetz und zum Rohstoffmarktaufsichtsgesetz geführt hat, wurden deshalb Sorgfaltspflichten und Verhaltensrichtlinien für Unternehmen sowie Aufsichts- und Durchsetzungsinstrumente (Enforcement) für die ROHMA definiert, die es der Schweiz ermöglichen, den Rohstoff-Fluch zu bekämpfen.



Gründe für die Entstehung von ROHMA

Der Schweizer Rohstoffsektor war lange Zeit nicht im Blickpunkt der Öffentlichkeit und der Politik – trotz eines spektakulären Wachstums seit der Jahrtausendwende. Eine Dekade später begann sich dies zu ändern: Nichtregierungsorganisation und Medienschaffende deckten immer wieder Fälle auf, in denen Schweizer Unternehmen direkt zum Rohstoff-Fluch beitrugen. Dadurch erhöhte sich der politische Handlungsdruck, Massnahmen zur Regulierung der Rohstoffbranche zu ergreifen.

Beispiel 1: Schwere Korruptionsverdacht

Die Vergabe von Bergbaukonzessionen in Guinea an die Beny Steinmetz Group Resources: Der israelische Milliardär Beny Steinmetz ist in Genf wohnhaft und beschäftigt seit 2013 die Justiz von sechs Ländern. Nach Rechtshilfesuchen hat auch die Genfer Staatsanwaltschaft ein Verfahren eröffnet. Das Kontrollzentrum einer opaken Struktur von Offshore-Gesellschaften befindet sich ebenfalls in Genf. Ermittelt wird wegen des Verdachts auf Bestechung. Eine der Frauen des ehemaligen Präsidenten Guineas soll bestochen worden sein, um die Lizenzen für die Nutzung der hochwertigen Eisenerz-Lagerstätte in Simandou zu erwerben. Steinmetz bezahlte dafür 2009 lediglich 165 Mio. Dollar. Im Folgejahr kaufte der brasilianische Bergbaugigant Vale für 2,5 Mrd. Dollar 51 Prozent der Aktien jener Firma, welche die Lizenzen besass. Dieses Geld wäre eigentlich der Staatskasse Guineas zugestanden.

Beispiel 2: Geschäfte mit politisch exponierten Personen (PEP)

Seit 2009 unterhält Trafigura in Angola mit General Leopoldino Fragoso do Nascimento (genannt „Dino“) ein undurchsichtiges Joint Venture. Dieses importiert und vertreibt Erdölprodukte und machte 2011 einen Umsatz von 3,3 Mrd. Dollar. 50 Prozent davon sind im Besitz von Cochán Ltd, einer auf den Bahamas registrierten Briefkastenfirma. Direktor der Cochán-Tochter in Singapur ist ebenfalls General Dino, der in Angola vielfältige Geschäftsinteressen verfolgt. Über eine weitere Cochán-Gesellschaft in Angola ist er zudem an Puma Energy beteiligt, einer Trafigura-Tochterfirma, die in Afrika, Lateinamerika und Australien Tankstellennetze betreibt.

Beispiel 3: Verwicklung in Subventionsbetrug

Im Oktober 2012 richteten die nigerianischen Behörden ein Rechtshilfesuchen an die Schweiz, das fünf Schweizer Rohstoffhändler

betrifft. Sie wurden zwar nicht direkt beschuldigt, sind aber im Besitz wichtiger Dokumente, die einen gigantischen Betrug ihrer nigerianischen Geschäftspartner beim Treibstoffimport belegen könnten. Zwischen 2009 und 2011 machten nigerianische Firmen ungerechtfertigterweise staatliche Subventionen in der Höhe von 6,8 Mrd. Dollar geltend. Nigerianische Behörden und Nichtregierungsorganisationen haben aufgezeigt, wie die Schweizer Händler ihren nigerianischen Partnern beim Betrug mit falschen Mengen- oder Preisangaben behilflich waren. In vielen dieser Firmen sind die Geschäfte eng mit hohen Beamten verknüpft. Diese Beispiele zeigen, dass Rohstoffhändler – wie Banken – gesetzliche Sorgfaltspflichten brauchen, die verhindern, dass sie mit politisch exponierten Personen Geschäfte auf Kosten der Förderländer tätigen.



Durch entschiedenes Handeln zur raschen Lösung

Schon mit dem „Grundlagenbericht Rohstoffe“ im März 2013 anerkannte der Bundesrat die Probleme des Rohstoffsektors, besonders für Entwicklungsländer. Um von der Schweiz aus gegen den Rohstoff-Fluch vorzugehen, erliess der Gesetzgeber in kurzer Zeit wirksame Massnahmen.

Auf die Veröffentlichung des „Grundlagenberichts Rohstoffe“ 2013 folgte eine intensive Debatte. Zunächst in der Öffentlichkeit und bald auch im Parlament. Dabei wurde schnell klar, dass freiwillige Massnahmen nicht ausreichend sind. Die Probleme, die zunehmend ans Licht kamen, machten eine spezifische, sektorielle Aufsicht und eine Behörde mit eigener Gesetzesgrundlage unvermeidlich. Nachdem ein zunächst angekündigtes Referendum nicht zustande kam, traten beide Gesetze am 1. April 2014 in Kraft. Der Aufbau der ROHMA hatte bereits am 1. Januar 2014 begonnen, drei Monate später nahm die neue Behörde ihre Arbeit auf.

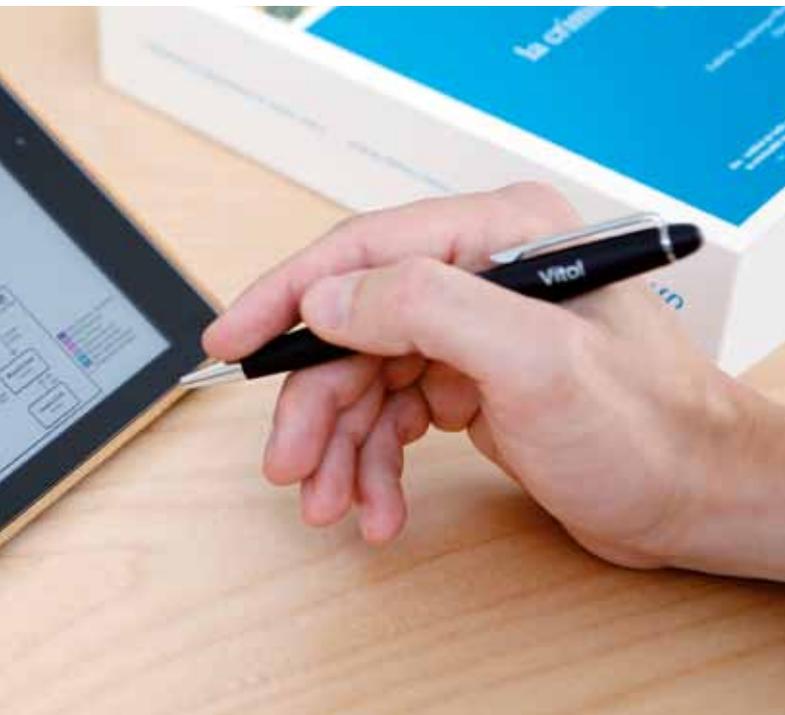
Das Rohstoffgesetz ROG und das Rohstoffmarktaufsichtsgesetz ROHMAG

Das Rohstoffgesetz reguliert die Tätigkeiten der Akteure des Rohstoffsektors. Im Gesetz sind die verbotenen Aktivitäten von Rohstoff-Firmen festgehalten sowie die Aktivitäten, die eine Lizenz oder Bewilligung durch die ROHMA erfordern.

Verboten ist unter anderem jeglicher Handel mit:

- illegalen (z.B. gestohlenen) Rohstoffen,
- illegal erworbenen Rohstoffen (z.B. durch Korruption),
- Rohstoffen, in deren Produktion oder Handel die Menschenrechte oder Umweltnormen verletzt wurden,
- Rohstoffen, die aus Ländern stammen, die internationalen Handelssanktionen unterliegen,
- Rohstoffen, bei deren Nutzung die Förderländer nicht angemessen profitieren.

Unternehmen, die dem Rohstoffgesetz unterstellt sind, sind zudem aggressive Steuervermeidungspraktiken in allen ihren Geschäftseinheiten verboten, und sie dürfen ohne die explizite Zustimmung der ROHMA weder mit politisch exponierten Personen (PEP) Geschäfte tätigen noch mit Rohstoffen aus Konfliktgebieten, gescheiterten Staaten oder besetzten Gebieten handeln. Das Gesetz legt weiter die Pflichten bezüglich angemessener Organisation, Sorgfaltsprüfungen (Due-Diligence-Prozesse) und Transparenz fest und regelt die zivil- und strafrechtlichen Folgen für Individuen und Unternehmen, die gesetzeswidrig handeln. Das Gesetz über die Rohstoffmarktaufsicht Schweiz regelt die Organisation und die Aufsichtsinstrumente der ROHMA.



Die ROHMA reguliert

Die Aufgaben der ROHMA sind im Rohstoffmarktaufsichtsgesetz und im Rohstoffgesetz festgelegt. Doch der gesetzliche Rahmen enthält auch Gestaltungsspielräume.

Zur Umsetzung ihrer Aufsichtsziele berücksichtigt die ROHMA:

- das Ziel, durch Aufsicht und Regulierung der Schweizer Rohstoffförder- und Handelsfirmen sowie Goldraffinerien und –Importeure einen Beitrag zur Verminderung des Rohstoff-Fluchs und zur Mobilisierung von Ressourcen für Entwicklung und Armutsbekämpfung in rohstoffreichen Entwicklungsländern zu leisten,
- die unterschiedlichen Geschäftstätigkeiten und Risiken der beaufsichtigten Firmen,
- die relevanten internationalen Standards und die Entwicklung des internationalen regulatorischen Umfelds sowie
- das Ziel, dem Ruf und dem Ansehen des Rohstoffhandelsplatzes Schweiz Sorge zu tragen und damit auch dessen Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

Die ROHMA reguliert den Rohstoffsektor auf folgende Art und Weise:

Beobachtung

Um relevante Risiken möglichst früh zu erkennen und zu erfassen, beobachtet die ROHMA die Entwicklungen auf den Rohstoffmärkten auf nationaler und internationaler Ebene. Sie verfolgt die Entwicklung des regulatorischen Umfelds. Ein Regulierungsprozess kann insbesondere durch Abklärungen der ROHMA, durch Marktentwicklungen, durch Erwartungen der Politik oder der Öffentlichkeit sowie durch nationale oder internationale regulatorische Entwicklungen ausgelöst werden.

Planung und Information

Bevor die ROHMA regulierend eingreift, verschafft sie sich Klarheit über die Problemstellung sowie die Ziele und die Dringlichkeit. Sie schätzt die Auswirkungen einzelner Handlungsoptionen ab und prüft, wie eine Regulierung zielführend umgesetzt werden kann. Sie prüft den Handlungsspielraum und den Handlungsdruck. Entscheidet sich die ROHMA, zu regulieren, nimmt sie Abklärungen über das geplante Vorgehen, den Zeitbedarf, die nötigen Ressourcen und die Zuständigkeiten vor. Über geplante und hängige Regulierungsvorhaben informiert sie frühzeitig und regelmässig.

Einbezug der Betroffenen und Verabschiedung

Die ROHMA bezieht die beaufsichtigten Firmen, Behörden und die Zivilgesellschaft in die Ausarbeitung von Regulierungen ein. Die ROHMA strebt nach Kohärenz mit bestehenden und anderen geplanten Regulierungen. Vor der Verabschiedung einer Regulierung prüft die ROHMA übergangsrechtliche Fragen, und ob Pilotprojekte, Testläufe oder ähnliche Mittel sinnvoll sind.

Umsetzung, Durchsetzung und Betreuung

Die ROHMA plant die Umsetzung einer Regulierung rechtzeitig und fördert sie namentlich durch Information und Ausbildung sowie durch Antworten auf Fragen der Beaufsichtigten oder der Zivilgesellschaft. Sie prüft die Umsetzung einer Regulierung und setzt sie – falls nötig – auch zwangsweise durch „Enforcement“ um. Die ROHMA betreut verabschiedete Regulierungen nach ihrem Inkrafttreten. Dabei beobachtet sie, mit welchen Auswirkungen eine Regulierung tatsächlich verbunden ist. Falls das ursprüngliche Problem nicht mehr besteht, ändert sie eine Regulierung oder hebt sie auf. Darüber hinaus überprüft die ROHMA bestehende Regulierungen periodisch auf ihre Wirksamkeit und passt sie nötigenfalls an.



Eine respektierte Behörde

Unter dem Begriff «Enforcement» fasst die ROHMA alle Tätigkeiten zusammen, bei denen sie ermittelt, ob ein Verstoss gegen das Rohstoffgesetz vorliegt. Wird ein Verstoss festgestellt, ordnet die ROHMA Massnahmen an, sanktioniert den Missstand und überwacht deren Umsetzung.

Typischer Ablauf einer Untersuchung

Im Stadium der Abklärungen versucht die ROHMA herauszufinden, ob genügend Hinweise darauf bestehen, dass Unternehmen oder Personen rechtswidrig gehandelt haben und der Sachverhalt in einem detaillierten und allenfalls aufwändigen Verfahren abgeklärt werden muss.

Bei genügend starken Anzeichen eröffnet die ROHMA eine Untersuchung (eingreifendes Verwaltungsverfahren). Dazu kann sie Einvernahmen von Verdächtigen und Zeugen durchführen und einen Untersuchungsbeauftragten einsetzen. Hat die ROHMA den Sachverhalt ermittelt, lädt sie die Betroffenen zur Stellungnahme ein. Der Enforcement-Ausschuss (ENA) der Geschäftsleitung oder der Verwaltungsrat entscheiden über das Ergebnis des Verfahrens. Gegen diesen Entscheid kann vor dem Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben und diese allenfalls ans Bundesgericht weitergezogen werden. Erhält die ROHMA Kenntnis von strafrechtlich relevanten Sachverhalten, so leitet sie diese unverzüglich an die Strafverfolgungsbehörden weiter.

Ist ein Verfahren mit rechtskräftigem Entscheid abgeschlossen, geht es um dessen Umsetzung. Die ROHMA verhängt diejenige Massnahme, die ihr am geeignetsten erscheint, dem Recht zur Geltung zu verhelfen und die Integrität des Rohstoffsektors zu schützen. Das Massnahmenspektrum reicht von der Rüge in Form einer Feststellungsverfügung über spezifische Anordnungen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands bis zur Kompetenz, gegen Personen ein Berufsverbot oder ein Tätigkeitsverbot als Händler auf dem Rohstoffmarkt zu verhängen. Die ROHMA kann Geldstrafen aussprechen oder eine Firma liquidieren. Sie informiert in jedem Fall über das Verfahren und sein Ergebnis.



Sorgfaltsprüfungen (Due Diligence)

Die von der ROHMA beaufsichtigten Firmen haben eine Reihe von Verfahren zur Sorgfaltsprüfung (Due Diligence) einzusetzen, um zu gewährleisten, dass sie keine gesetzeswidrigen Aktivitäten unternehmen. Die Sorgfaltsprüfungen betreffen die Geschäftspartner sowie die gesamte Lieferkette.

Sorgfaltsprüfung der Geschäftspartner

Im Rohstoffsektor tätige Firmen haben sich grundsätzlich detailliert über ihre Geschäftspartner zu informieren und müssen die wirtschaftlich Berechtigten (d.h. die tatsächlichen BesitzerInnen) von Firmen kennen, zu denen sie Geschäftsbeziehungen unterhalten. Dies insbesondere, um schädliche Geschäftsbeziehungen zu politisch exponierten Personen (PEP) zu verhindern. Als PEP gelten Personen, die im Ausland wichtige öffentliche Ämter bekleiden sowie Personen und Firmen, die diesen aus familiären, persönlichen oder geschäftlichen Gründen nahestehen. Alle Informationen über Geschäftspartner müssen der ROHMA mitgeteilt werden. Bei geplanten Geschäften mit PEP entscheidet die ROHMA, ob diese zulässig sind.

Sorgfaltsprüfung Lieferkette

Die detaillierte Überprüfung der Lieferkette soll gewährleisten, dass Firmen nicht mit Rohstoffen handeln, die:

- illegal beschafft wurden (z.B. durch Diebstahl oder Plünderungen).
- illegal gewonnen wurden (z.B. durch Korruption oder ohne Förderlizenz).
- unter Verletzung von Menschenrechten gewonnen wurden (z.B. durch Kinderarbeit in Minen).
- unter Verletzung von Umweltnormen produziert wurden (z.B. zu hohe Schwefelemissionen bei der Verhüttung).
- in Konfliktregionen, gescheiterten Staaten oder besetzten Gebieten beschafft wurden, ohne dass dafür eine ausdrückliche Bewilligung der ROHMA vorliegt.



- unter Verletzung internationaler Handelsembargos beschafft wurden.
- ohne angemessene Entschädigung der Herkunftsländer beschafft wurden.

Die eingesetzten Verfahren müssen so ausgestaltet sein, dass Firmen ihre Handelsgüter bis zu ihrem Ursprung zurückverfolgen können. Die Firmen müssen wissen, woher ein Rohstoff ursprünglich stammt (z.B. aus welcher Mine oder welchem Bohrloch) und unter welchen Bedingungen er beschafft wurde. Sie müssen die gesamte Besitzfolge bis zum aktuellen Datum zurückverfolgen und dokumentieren können. Die Verfahren zur Sorgfaltsprüfung müssen besonders umfassend sein, wenn Rohstoffe möglicherweise oder tatsächlich aus Hochrisikogebieten stammen.

Revision der Sorgfaltsprüfungsmechanismen

Die Verfahren und Abläufe der Sorgfaltsprüfung werden erstinstanzlich auditiert von Prüfgesellschaften, die von der ROHMA zertifiziert wurden und die der ROHMA Bericht erstatten. Diesen ist es nicht gestattet, andere Tätigkeiten für die Firmen, die sie prüfen, auszuführen (z.B. Steuerdienstleistungen), und sie müssen allfällige Interessenkonflikte offenlegen. Um absolute Unabhängigkeit zu gewährleisten, dürfen Prüfgesellschaften innerhalb von 15 Jahren maximal 5 Jahre für eine Firma tätig sein. Sollte die ROHMA Anlass zur Vermutung haben, dass eine Firma einen Gesetzesverstoss begangen hat, kann sie eine eigene Prüfung durchführen.

Zahlungstransparenz

In den letzten Jahren hat sich weltweit die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Transparenz im internationalen Rohstoffgeschäft erhöht werden sollte, um eine verantwortungsbewusste Regierungsführung in Entwicklungsländern zu erleichtern.

Alle von der ROHMA beaufsichtigten Firmen müssen sämtliche Zahlungen von mehr als 100'000 Franken an Regierungen oder Staatsunternehmen offenlegen. Dies umfasst Zahlungen für Lizenzen, Konzessionen, im Rahmen von Produktionsvereinbarungen (Production Sharing Agreements) sowie Unterschriftsboni, Lizenzgebühren, Steuern, Darlehen, Käufe, Verkäufe und alle anderen Formen von Transaktionen.

Vertragstransparenz

Beaufsichtigte Firmen haben genaue Auskunft darüber zu geben, unter welchen Umständen ein Vertrag zustande gekommen ist (z.B. öffentliche Ausschreibung), sämtliche Verträge mit Staaten oder Staatsunternehmen sind zu veröffentlichen (Lizenzen, Off-take-Agreements, Swaps usw.), und jede Zahlung ist einem Vertrag zuzuweisen.

Beaufsichtigte Firmen müssen ausserdem die genaue Identität von Intermediären und Lobbyisten angeben, an die sie, hinsichtlich eines Vertragsabschlusses mit Staaten oder Staatsunternehmen, Zahlungen geleistet haben.



Teil der Lösung sein

Als junge Rechtsanwältin arbeitete Patrice M. einige Jahre in einer Wirtschaftskanzlei. Dort hatte sie auch Kundinnen und Kunden aus dem Rohstoffsektor. Zunehmend kamen ihr Zweifel bezüglich der Geschäftsethik einiger VertreterInnen dieser Branche. Eine Reise nach Sambia führte zu noch mehr Fragen: «Wie kann es sein, dass in einem Land, das so reich an Rohstoffen ist, die Mehrheit der Menschen in bitterer Armut verharnt?» Aufgrund solcher Erkenntnisse reifte in ihr der Entschluss, sich beruflich neu zu orientieren.



Mit grossem Interesse verfolgte Patrice M. die öffentliche Diskussion und die politische Debatte über das Rohstoffgesetz und das Rohstoffmarktaufsichtsgesetz. Als die ROHMA Ende 2013 mit der Stellenbesetzung begann, bewarb sie sich für die Leitung der Abteilung Bewilligungsverfahren, die für die Erteilung von Lizenzen zuständig ist.

Die Tätigkeit bei der ROHMA, an der Schnittstelle von juristischen und wirtschaftlichen Zusammenhängen, empfindet sie als sehr vielfältig: «Einerseits bin ich Anlaufstelle für die Beaufsichtigten und Dritte, andererseits setze ich mich mit Neubewilligungen oder Änderungen der Bewilligungsvoraussetzungen auseinander. Beim Aufbau einer neuen Behörde massgeblich beteiligt zu sein, ist eine einmalige Erfahrung.»

Beantragt ein Unternehmen des Rohstoffsektors eine Lizenz, so prüft Patrice M. das Bewilligungsgesuch und den Geschäftsplan hinsichtlich personeller, organisatorischer und finanzieller Voraussetzungen. Gerade bei der personellen Prüfung ist die mehrjährige Erfahrung von Patrice M. gefragt. Im Vordergrund steht die Frage, ob die Geschäftsleitung und der Verwaltungsrat eines Unternehmens Gewähr bieten für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit im Rohstoffsektor. «Ziel ist es, genau zu verstehen, was die entsprechenden Manager im Sinn haben. Auch wenn die ROHMA streng sein und auch mal Nein sagen muss, geht es nicht darum, gegen die Akteurinnen und Akteure auf dem Rohstoffplatz zu arbeiten. Aber wir müssen sicherstellen, dass im Schweizer Rohstoffsektor nur Firmen tätig sind, welche die strengen Vorgaben der ROHMA erfüllen und somit nicht zum Rohstoff-Fluch beitragen.»

Patrice M., Rechtsanwältin (Name frei erfunden)

Ein Tag im Leben der ROHMA

7:56

Im Bürogebäude der ROHMA herrscht bereits hektisches Treiben und vor dem Kaffeeautomat stauen sich die Mitarbeitenden. Nur noch vier Minuten bis zum Beginn der wöchentlichen Planungssitzung der leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

9:15

Der Antrag um Zulassung einer Auditfirma muss bearbeitet werden. Weil die Firmen des Rohstoffsektors die Vorgaben des Rohstoffgesetzes und der ROHMA in Eigenregie umsetzen müssen, kommt den Auditfirmen eine zentrale Rolle zu: Die SpezialistInnen der ROHMA können nicht alle Firmen selbst vertieft prüfen. Die Arbeit der Auditfirmen stellt deshalb sicher, dass die Prozesse der Sorgfaltsprüfung bei den ihnen unterstellten Firmen den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Das für die Zulassung verantwortliche ROHMA-Team wird nun den Antragsteller auf Herz und Nieren prüfen. Nur wenn die Firma fachlich qualifiziert und ihre Unabhängigkeit zweifelsfrei sichergestellt ist, wird sie von der ROHMA grünes Licht erhalten.

12:00

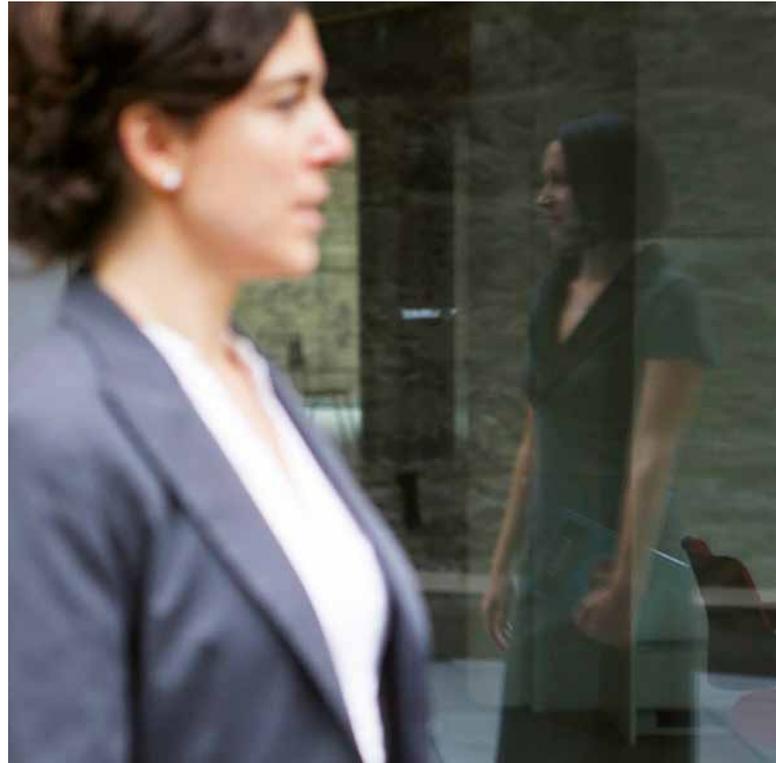
Business Lunch des Direktors und der Leitung der Abteilungen Enforcement und Rechtsdienst mit einer Delegation der britischen Financial Conduct Authority. Diese Behörde reguliert primär den Finanzsektor, doch sie will nun den physischen Handel mit Rohstoffen und die Schnittstellen zu den Banken stärker kontrollieren. In entspannter und freundschaftlicher Atmosphäre wird die vertiefte Zusammenarbeit vereinbart.

13:50

Über den datengesicherten elektronischen Briefkasten für Whistleblower (Informanten) der ROHMA ist eine Meldung eingegangen: ein Fall von Manipulation der Referenzpreise, der den beteiligten Firmen Extraprofite beschert. An einer eilig einberufenen Besprechung herrscht Konsternation. Eben erst hatte die ROHMA eine Untersuchung gegen Gargantua und Supertol eröffnet, um die Manipulation der Ölpreise an der New Yorker Börse zu untersuchen. Ob hier ein neuer Fall vorliegt, wird aber erst eine eingehende Überprüfung der Vorwürfe ergeben.

15:59

Noch eine Sitzung: Gemäss ihrem risikobasierten Ansatz priorisierte ROHMA zunächst die Energieträger sowie Metalle und Erze. Dort manifestiert sich die Problematik des Rohstoff-Fluchs am deutlichsten. Doch ab Januar 2015 baut die ROHMA stufenweise die Aufsicht und Regulierung der Agrarhändler auf, weshalb die Direktion mit der Personalabteilung die Personalselektion und den Anstellungsprozess plant.



17:50

Aus den USA ist beim Bundesamt für Justiz eine Anfrage zu einem laufenden Rechtshilfesuch eingetroffen. Es betrifft ein Unternehmen, das sein Entscheidungszentrum in Genf hat. Die US-Justiz untersucht den Verdacht auf Bestechung bei einer Firma, die zu einem Dumpingpreis die Rechte für ein erstklassiges Kupfervorkommen kaufen wollte. Für die betroffenen Mitarbeitenden der ROHMA ist daher noch lange nicht Feierabend.

Trafigura in Angola – ROHMA macht den Unterschied

Trotz eines Wachstums im zweistelligen Bereich in den letzten zehn Jahren bleibt Angola eines der ärmsten und korruptesten Länder der Welt. Grösstenteils ist dies auf die extrem ungleiche Verteilung der Erdöleinnahmen zurückzuführen. Schweizer Firmen sind Teil dieses Problems. Am Beispiel der in Genf und Luzern ansässigen Trafigura lässt sich zeigen, wie die konsequente Aufsicht die Komplizenschaft verhindern kann, die zum Rohstoff-Fluch beiträgt.



Problematische Allianzen

Die angolansische Regierung verlangt von westlichen Firmen, die dort Geschäfte machen möchten, dass sie sich mit «lokalen Partnern» – das heisst im Klartext mit Personen, die Präsident José Eduardo Dos Santos nahestehen – zu Joint Ventures zusammenschliessen. An diesen äusserst lukrativen Aktivitäten beteiligt sich auch Trafigura, das – mit einem Gewinn von knapp einer Milliarde Dollar (2012) – umsatzmässig drittgrösste Schweizer Unternehmen. Der Konzern hat sich mit einer der Schlüsselfiguren aus Luandas autokratischem Regime verbündet: General Leopoldino Fragoso do Nascimento, genannt Dino.

Sorgfaltspflichten verhindern Geschäfte mit politisch exponierten Personen (PEP)

Als Teil der Sorgfaltspflichten verlangt die ROHMA von Schweizer Firmen die vollständige Identifikation ihrer Geschäftspartner und der (früher meist nicht bekannten) eigentlichen BesitzerInnen der Unternehmen, mit denen sie Geschäfte tätigen. Diese Informationen müssen an die ROHMA übermittelt werden. Bei Verdacht auf Geschäfte mit politisch exponierten Personen, sogenannte PEP, prüft die ROHMA ob das Geschäft zulässig ist. Dies ist beispielsweise möglich, wenn ein Politiker oder eine Politikerin schon früher im Rohstoffhandel tätig war, transparent wirtschaftet und seine/ihre politischen Beziehungen streng von den Geschäften trennt. Im Fall Trafigura in Angola ist allerdings das Gegenteil der Fall. Wäre das ROHMA-Regelwerk zu Beginn des Joint Ventures schon in Kraft gewesen, hätte Trafigura im Rahmen der Sorgfaltsprüfung auf das Geschäft mit Dino verzichten müssen.



Intransparente Zahlungen an Regierungen

Zu den verschiedenen gemeinsamen Unternehmen von Trafigura und Dino gehört die 2009 in Singapur gegründete DTS Holdings. Direktor der DTS Holdings ist Dino, zusammen mit Trafigura-Mitbegründer Claude Dauphin. Die DTS Holdings ist zwar in Angola auch in den Bereichen Infrastruktur, Logistik und Vermögensverwaltung tätig, die Haupteinnahmequelle der Firma ist aber das Erdöl. Sie profitierte von einem Swap-Vertrag (Swap: engl. Tausch) – möglicherweise einem der bedeutendsten weltweit: Die DTS Holdings exportierte angolanesisches Rohöl und versorgt Angola im Gegenzug bis heute mit allen für den nationalen Markt benötigten Erdölprodukten. Der Wert dieses Monopols wurde 2011 auf 3,3 Mrd. Dollar geschätzt. Bekannt sind aber weder die genauen Mengen, die unter diesem Vertrag getauscht werden, noch die Preise, zu denen abgerechnet wird, und erst recht nicht, wie viel DTS Holdings damit verdient.

Transparenz schaffen

Intransparenz über die, von staatlichen Stellen verkauften Rohstoffen ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass sich Einzelne bedienen und staatliches Eigentum veruntreuen können. Deshalb gibt es seit über 10 Jahren Bemühungen diese Zahlungen an Regierungsstellen offenzulegen. Ausgehend von den USA und der EU haben auch die Sitzstaaten der betroffenen Rohstoffunternehmen Transparenzgesetze zur Offenlegung dieser Zahlungsflüsse erlassen. Im Falle Angola stammt das mit Trafigura getauschte Rohöl vom staatlichen Erdölkonzern Sonangol. Alleine von 2007 und 2010 sind 4,4 Mrd. Dollar irgendwo zwischen Sonangol und dem Staatshaushalt abhandeln gekommen. Die ROHMA ist dabei, die im Rohstoffgesetz festgelegte Transparenzgesetzgebung umzusetzen. Rohstoffhändler und alle anderen Firmen des Rohstoffsektors müssen sämtliche Daten über Zahlungen an Regierungsstellen der ROHMA übermitteln. Diese veröffentlicht die Informationen. Dies wird es der Bevölkerung und den Medien in Angola ermöglichen, ihre Regierung unter Druck zu setzen und eine korrekte Verwendung der Rohstoffeinnahmen einzufordern.

Undurchsichtige Strukturen und geheime Besitzer

Die Beziehungen zwischen angolanesischen Firmen und Trafigura sind äusserst verflochten. Eine Vielzahl von Briefkasten- und realen Firmen, meistens in Steueroasen angesiedelt, ist involviert. Diese Komplexität schafft eine zusätzliche Intransparenz, die es erleichtert, Rohstoffeinnahmen abzuzweigen. Cochan PTE, der angolanesische Teil im lukrativen Joint Venture DTS Holdings hat nur einen Aktionär. Es ist wieder ein Unternehmen: Cochan, eine bei einem Rechtsanwalt auf den Bahamas registrierte Briefkastenfirma. Die tatsächlichen BesitzerInnen dieser Firma, bei der die Hälfte der Gewinne aus dem Joint Venture anfallen, sind nicht bekannt.

Offenlegung der tatsächlichen Besitzverhältnisse

Wer hinter der Cochan PTE, dem angolanesischen Teil des lukrativen Joint Ventures mit Trafigura steckt, ist unbekannt. Daran kann auch die ROHMA kurzfristig nichts ändern, weil Cochan nicht in der Schweiz angesiedelt ist. Bevor die ROHMA ihre Arbeit aufnahm, war aber auch die Schweiz ein beliebter Platz für Firmen, deren Besitzverhältnisse obskur blieben. Das hat sich nun geändert. Das Beispiel von Cochan/Bahamas illustriert eine weitere wichtige Aufgabe der ROHMA: Weil die Schweiz mit der Regulierung und Transparenz im Rohstoffsektor vorangegangen ist, kann sie sich nun dafür einsetzen, dass weltweit die Letztbegünstigten von Firmenkonstrukten offengelegt werden müssen.



rohma

Rohstoffmarktaufsicht Schweiz ROHMA

Autorité de surveillance des marchés de matières premières ROHMA

Autorità federale di vigilanza sui mercati di materia prima ROHMA

Swiss Commodity Market Supervisory Authority ROHMA

