Ein Bericht von Public Eye – November 2018

Fünf Jahre verschlafen

Warum der Bundesrat den Rohstoffhandel endlich regulieren sollte

Public Eye

Erklärung von Bern

1 **EINLEITUNG** 3
Dürftige Bilanz des Bundesrats 3

2 **KORRUPTION ALS ZENTRALES PROBLEM** 5
Gefährliche Strategien 5
International wird vor Risiken gewarnt 6
OECD kritisiert Mängel der Schweiz 7

3 **IGNORIERTE PROBLEME UND FEHLENDE DATEN** 9
Der Mythos der indirekten Aufsicht durch die Banken 9
Nach fünf Jahren immer noch keine zuverlässigen Daten 10
Menschenrechte: Unkooperative Branche liefert «Daten» 10

4 **REGULIERUNG ZUR RISIKOMINIMIERUNG** 13
A Es braucht eine Aufsichtsbehörde 13
B Sorgfaltspflichten bezüglich Geschäftspartnern 13
C Zahlungstransparenz als Korruptionsprophylaxe 14
D Vertragstransparenz 15
E Transparenz bezüglich der wirtschaftlich Berechtigten 16
F Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt 17

5 **FAZIT: LOKOMOTIVE ODER SCHLUSSLICHT?** 19

6 **ANHANG: SKANDALFÄLLE 2013–2018** 21

ENDNOTEN 26

IMPRESSUM Fünf Jahre verschlafen. Warum der Bundesrat den Rohstoffhandel endlich regulieren sollte, November 2018, 28 Seiten | **Autoren** Agathe Duparc, Marc Guéniat, Andreas Missbach, Urs Rybi und Géraldine Viret | **Mitarbeit** Camille Chappuis | **Übersetzung** Karin Vogt | **Redaktion** Oliver Classen | **Produktion** Raphaël de Riedmatten | **Layout** Karin Hutter, karinhutter.com | **Titelfoto** © Taylor Weidman – Getty Images

Auch in Französisch und Englisch verfügbar.
Bei Abweichungen im Text gilt die französische Fassung.

PUBLIC EYE Dienerstrasse 12 | Postfach, 8021 Zürich | Tel. +41 44 2 777 999
Fax +41 (0)44 2 777 991 | kontakt@publiceye.ch | www.publiceye.ch | PC 10-10813-5

Public Eye
Erklärung von Bern

1 Einleitung

Der Bundesrat wird demnächst «eine Neubeurteilung der Lage der Schweizer Rohstoffbranche» veröffentlichen, fünf Jahre nach seinem «Grundlagenbericht Rohstoffe»[1] vom 27. März 2013. In der Zwischenzeit sind 2014,[2] 2015[3] und 2016[4] drei Berichte erschienen, die Rechenschaft über den Stand der Umsetzung der 17 Empfehlungen der interdepartementalen Plattform Rohstoffe unter der Leitung von EFD, WBF und EDA geben.

In seinem Grundlagenbericht anerkennt der Bundesrat, dass «mit der zunehmenden Bedeutung dieser Branche [...] ernst zu nehmende Herausforderungen» einhergehen, insbesondere in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte, die Umweltsituation in rohstoffexportierenden Ländern sowie bezüglich Korruptionsbekämpfung und dem Phänomen des «Rohstofffluchs». Der Bericht deutet vielsagend an, dass damit «Reputationsrisiken» für die Schweiz verbunden sind.[5]

Als Reaktion auf diese Herausforderungen beschränkt sich der Bundesrat jedoch darauf, «von allen in oder aus der Schweiz operierenden Unternehmen ein integres und verantwortungsvolles Verhalten»[6] zu verlangen und ignoriert dabei, dass gerade die mangelnde Regulierung in diesem Sektor Teil des Problems ist. Von den 17 Empfehlungen des «Grundlagenberichts» gehen nur wenige auf die wirklichen Problemfelder des Rohstoffhandels ein. Einige von ihnen bezwecken lediglich die Erhaltung der «Standortattraktivität»[7], ein politisches Ziel, das häufig als Rechtfertigung für Untätigkeit im Bereich Korruptionsbekämpfung und Menschenrechte dient.

In seinem «Grundlagenbericht Rohstoffe» räumt der Bundesrat ein: «Fragile und konfliktbetroffene Staaten verfügen [...] alleine oft über nicht genügend Kapazitäten», um die Probleme zu lösen. «Die Schweiz fördert deshalb aktiv die Entwicklung und Umsetzung internationaler Initiativen und Standards.»[8] Eine solche internationale Dynamik ist für die Bundesbehörden zudem ein Weg, «die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts zu erhalten und zu festigen».[9] Sicherlich sind Regeln wünschenswert, die für alle Handelsplätze gelten, um zu verhindern, dass Unternehmen ihren Sitz zur Ausnützung der Unterschiede in der Regulierung verlegen. Dieses Bestreben des Bundes sollte jedoch nicht als Vorwand dienen, um eine Verbesserung auf nationaler Ebene zu verhindern. Zumal der Schweizer Handelsplatz der weltweit bei Weitem wichtigste ist.

DÜRFTIGE BILANZ DES BUNDESRATS

Fünf Jahre nach der Schaffung der interdepartementalen Plattform Rohstoffe fällt die Bilanz von deren Arbeit äusserst mager aus. Auch nach der Veröffentlichung des ersten Bundesrats-

berichts reisst die Reihe der Skandale nicht ab (siehe Zusammenfassung der wichtigsten Fälle im Anhang). Die Realität der Geschäfte der Schweizer Rohstoffhändler steht in krassem Gegensatz zu den Verlautbarungen von Branchenvertretern gegenüber Politik und Medien, in denen diese stets ihre Bemühungen in den Bereichen Compliance und Unternehmensverantwortung hervorheben. Diese Behauptungen werden von den Bundesbehörden kritiklos übernommen.

Ob es um Korruption beim Abschluss von Ölverträgen in hochsensiblen Kontexten geht, wie im Fall von Gunvor in der Republik Kongo, oder um Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen (PEP), wie bei Vitol in Kasachstan oder Trafigura in Angola: Diese und weitere Fälle zeigen, dass risikoreiche und fragwürdige Praktiken zum Geschäftsmodell der führenden Schweizer Rohstoffhändler gehören.

In anderen Fällen sind es Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden, für die Schweizer Rohstoffunternehmen mitverantwortlich sind. Im Jahr 2016 zeigte Public Eye, welche zentrale Rolle Schweizer Händler in Westafrika bei der Produktion, dem Verkauf und der Lieferung von Treibstoffen mit extrem hohem Schwefelgehalt spielen. Und wie sie die schwachen Gesetze in Ländern wie Nigeria und Ghana ausnutzen, um ihre Gewinne zulasten der Gesundheit von Hunderten von Millionen Menschen zu maximieren.

Diese Skandale zeigen die verschiedenen Facetten des Rohstofffluchs, an dem Schweizer Unternehmen beteiligt sind. Sie machen aber auch deutlich, dass dieser Sektor durch verbindliche Bestimmungen reguliert werden muss. Der Bundesrat muss das Ausmass der Probleme anerkennen und eine «angemessene und verbindliche»[10] Regulierung vorschlagen, wie sie die OECD der Schweiz im März 2018 empfohlen hat. Wird der nächste Bericht des Bundesrats endlich einen glaubwürdigen Aktionsplan und Massnahmen vorschlagen? Leider sind hier Zweifel angebracht.

Diese Analyse gibt einen Überblick über die Entwicklungen im Schweizer Rohstoffhandel und insbesondere der damit verbundenen Korruptionsrisiken. Weiter werden die Stellungnahmen der Bundesbehörden und die wenigen getroffenen Massnahmen kritisch gewürdigt. Schliesslich werden die zur Eindämmung der Risiken erforderlichen Massnahmen aufgezeigt und in den nationalen und internationalen Kontext gestellt.

2
Korruption als zentrales Problem

Weltweit leben etwa 69 Prozent der Menschen, die von extremer Armut betroffen sind, in rohstoffreichen Ländern.[11] Die Gewinnung und Vermarktung ihrer Rohstoffe stellt für die produzierenden Länder eine einzigartige Chance für wirtschaftliche Entwicklung dar. Doch trotz des Reichtums ihrer Böden sind diese Staaten aufgrund schlechter Regierungsführung und autoritärer oder gar diktatorischer Regimes nach wie vor in Armut gefangen. Zwar sind die Ursachen für diesen Rohstofffluch vielfältig. Die in staatlichen Institutionen vorherrschende Korruption gilt jedoch als ein zentraler Faktor.

Die Schweiz trägt als weltweit führender Rohstoffhandelsplatz eine grosse Verantwortung. Hier sind Unternehmen angesiedelt, über die etwa ein Drittel des internationalen Handels mit Rohöl und Erdölprodukten läuft. Beispielsweise kauften Schweizer Händler zwischen 2011 und 2013 Rohöl im Wert von 55 Milliarden Dollar von den staatlichen Erdölgesellschaften der zehn wichtigsten Produzenten in Subsahara-Afrika, was 12 Prozent der Haushaltseinnahmen dieser Länder entspricht.[12]

Diese Tätigkeit birgt ein hohes Korruptionsrisiko, das die interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) bereits 2015 klar benannt hat: «Unternehmen der Rohstoffindustrie sind aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit bekanntermassen besonders anfällig für Auslandskorruption.»[13] Dies erklärt sich durch mehrere Faktoren:

a) Rohstoffe, insbesondere Erdöl, sind unter staatlicher Hoheit. Indem ein Staat privaten Unternehmen das Recht einräumt, Rohstoffe zu suchen, zu gewinnen und zu vermarkten, beeinflusst er die gesamte Wertschöpfungskette. Dieser Umstand alleine macht den Erdölhandel zu einer riskanten Aktivität. Das Risiko steigt erheblich, wenn die Rechtsstaatlichkeit versagt, wie dies in Erdöl produzierenden Ländern häufig der Fall ist.
b) Die damit verbundenen Summen sind riesig. Je nach Preis pro Barrel kann der Wert einer einzigen Tankerladung Rohöl mehr als 100 Millionen Dollar betragen. Deshalb sind diese Einnahmen für die Produktionsländer lebenswichtig.

> «Unternehmen der Rohstoffindustrie sind aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit bekanntermassen besonders anfällig für Auslandskorruption.» **Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäschereirisiken in der Schweiz (2015)**

c) Transaktionen wie Akteure, seien es private oder staatliche Unternehmen, sind weitgehend intransparent.
d) Diese Tätigkeiten sind keinerlei Regulierung unterworfen, die spezifisch die damit verbundenen Risiken abdeckt.

Der Handel mit Rohstoffen trägt allzu oft zum Rohstoff-Fluch bei, indem er die Staatseinnahmen reduziert, staatliche Institutionen schwächt und die illegitime und teils illegale Selbstbereicherung der Eliten der produzierenden Länder fördert.

GEFÄHRLICHE STRATEGIEN

Für einen Rohstoffhändler, der in einem Umfeld mit schwacher Rechtsstaatlichkeit tätig ist, gibt es zwei Möglichkeiten, um sich Marktanteile zu sichern. Beide sind riskant und basieren auf der mangelnden Regulierung des Sektors.

Die klassische Strategie besteht darin, das Risiko durch die Bezahlung von Vermittlern auszulagern. Nach Unterzeichnung der Antikorruptionsklauseln in den Verträgen zwischen Rohstoffhändlern und Vermittlern steht es diesen frei, ihre Provisionen ganz oder teilweise an die Beamten weiterzuleiten, die für die Vergabe des gewünschten Geschäfts zuständig sind. Dies ist die von Gunvor in der Republik Kongo gewählte Option, weswegen die Bundesanwaltschaft gegen das Unternehmen ein Strafverfahren wegen Organisationsmängeln eröffnet hat. Andere Beispiele wie Brasilien oder Venezuela (siehe Zusammenfassung der

wichtigsten Fälle im Anhang) zeigen, dass die Vergütung von bekanntermassen zweifelhaften Vermittlern kein Einzelfall ist.

Ebenso problematisch ist die zweite Möglichkeit, die darin besteht, eine Partnerschaft (häufig in Form eines Joint Venture) mit politisch exponierten Personen (PEP) aufzubauen, die in der Lage sind, an Aufträge zu gelangen, also entweder direkt mit Vertretern der Behörden oder mit ihren Angehörigen. Trafigura hat dies in Angola getan, ebenso wie Vitol in Kasachstan, zwei Staaten mit grassierender Korruption.

INTERNATIONAL WIRD VOR RISIKEN GEWARNT

Die mit dem Rohstoffhandel verbundenen Korruptionsrisiken sind inzwischen international anerkannt. Diverse Gremien haben diesen Sektor untersucht. Dies hat zwar noch nicht zu konkreten Fortschritten geführt, jedoch werden Probleme im Rohstoffhandel nun vermehrt ernst genommen. Im Fokus stehen einerseits die Bekämpfung der Korruption und andererseits die Verbesserung der Regierungsführung in den Produktionsländern.

Ohne die Schweiz besonders ins Visier zu nehmen, hat die OECD schon mehrfach Korruption im Rohstoffbereich dokumentiert. In einer ersten Studie wurden 2014 die höchsten Korruptionsrisiken in der Rohstoffförderung verortet, noch vor der Waffenindustrie und dem öffentlichen Bausektor.[14]

Gemäss einer weiteren OECD-Publikation, die 131 Fälle von Korruption im Zusammenhang mit Rohstoffen analysiert, tritt Korruption in jedem fünften Fall auf der Stufe der Vermarktung[15] auf, die den Kern des Geschäftsmodells des Schweizer Rohstoffhandels bildet. Die Studie formuliert auch eine Reihe von Handlungsoptionen für Produktionsländer, Unternehmen und ihre

Schweizer Banken sind auf die Finanzierung des Rohstoffhandels spezialisiert. | © Mark Henley

Sitzstaaten.[16] Die folgende Tabelle fasst die Empfehlungen für Länder zusammen, in denen Rohstoffhandelsunternehmen angesiedelt sind.

Innerhalb der OECD wurde zudem ein Dialog über Entwicklungspolitik mit Schwerpunkt auf natürliche Ressourcen eingeleitet. Die Diskussionen unter Beteiligung von Regierungen, Unternehmen und NGOs, darunter Public Eye, konzentrieren sich auf die Prävention von Korruptionsrisiken und die Verbesserung der Transparenz. Zwei der wichtigsten Handelsplätze, die Schweiz und Grossbritannien, nehmen offiziell daran teil. Obwohl sich der Bund immer für eine solche internationale Dynamik stark gemacht hat, zeigt er in diesem Kreis keine besonders ausgeprägte Handlungsbereitschaft. Im Januar 2018 wurden die Schweizer Vertreter nach einer Intervention sogar gefragt, ob sie den Dialog sistieren möchten, um die Schweizer Position zu klären.[17]

OECD KRITISIERT MÄNGEL DER SCHWEIZ

In ihrer Beurteilung der Umsetzung der Antikorruptionskonvention durch die Schweiz bestätigte die OECD 2018, dass der Rohstoffhandel «besonders hohe»[18] Risiken birgt. Dies sei auf «die beteiligten Akteure (öffentliche Unternehmen, ausländische Amtsträger), die sehr hohen Gewinnmöglichkeiten, die Undurchsichtigkeit rund um den Verkauf selbst und das Fehlen spezifischer Vorschriften oder internationaler Normen für diese Transaktionen» zurückzuführen. Auf Grundlage dieser Feststellungen fordert die OECD die Schweiz auf, «stärkere Strafverfolgungsmassnahmen sowie Massnahmen zur Verhinderung der grenzüberschreitenden Korruption in den am meisten gefährdeten Sektoren zu ergreifen», was «insbesondere den Rohstoffhandel [betrifft], der einer angemessenen und verbindlichen Regulierung unterliegen sollte».[19]

> «Die Schweiz muss sich verpflichten, stärkere Strafverfolgungsmassnahmen sowie Massnahmen zur Verhinderung der grenzüberschreitenden Korruption in den am meisten gefährdeten Sektoren zu ergreifen.»
> **Bericht der OECD zur Korruptionsbekämpfung in der Schweiz**

Die OECD kritisiert die Schweiz auch für ihre zu seltenen und zu milden strafrechtlichen Sanktionen bei grenzüberschreitender Korruption. Trotz der zentralen Rolle der Schweiz in mehreren grossen transnationalen Korruptionsfällen (Petrobras, 1MDB usw.) wurden zwischen 2012 und 2017 nur sechs Personen und fünf Unternehmen verurteilt, stellt die OECD fest. Die Arbeitsgruppe bedauert, dass «die verhängten Sanktionen nicht wirksam, verhältnismässig und abschreckend sind, wie in der Konvention vorgesehen, insbesondere in Bezug auf juristische Personen, was die abschreckende Wirkung solcher Urteile beeinträchtigt».[20]

RISIKOFAKTOREN	EMPFEHLUNGEN (FÜR STAMMSITZLÄNDER)
Undurchsichtige Transaktionen	Einführung einer angemessenen Überwachung der Transaktionen
Intransparenz bezüglich der wirtschaftlich Berechtigten und der wichtigsten Akteure	Verpflichtung der Unternehmen zur Offenlegung der wirtschaftlich Berechtigten aller Unternehmen, die an Transaktionen beteiligt sind, einschliesslich der direkten oder indirekten Beteiligung von politisch exponierten Personen (PEP)
Fehlende Transparenz bei Transaktionen	Verpflichtung zur Offenlegung von Zahlungen von Unternehmen an nationale Gesellschaften
Fehlende oder mangelhafte Compliance-Verfahren in Unternehmen	Verpflichtung der Unternehmen zur Einführung strenger Compliance-Verfahren für ihre *Geschäftsbeziehungen* zur Verhinderung illegaler Transaktionen mit politisch exponierten Personen (PEP) oder anderen Vermittlern und Verpflichtung der Unternehmen zur Einführung strenger Compliance-Verfahren für ihre Lieferketten, um die Herkunft der Rohstoffe und die Bedingungen, unter denen sie erworben wurden, zu prüfen, insbesondere wenn sie aus Hochrisikogebieten stammen

Auch nach fünf Jahren sind die Bundesbehörden nicht in der Lage, genaue Daten zur Grösse des Rohstoffhandelssektors zu liefern. | ©Mark Henley

3
Ignorierte Probleme und fehlende Daten

Seit längerer Zeit haben die Bundesbehörden «eine entsprechend grosse Verantwortung» der Schweiz als weltweit führender Handelsplatz für Rohstoffe anerkannt.[21] Es gibt jedoch nach wie vor keinerlei Hinweis darauf, dass der Bundesrat beabsichtigt, aufgrund dieser Feststellung konkrete und verbindliche Massnahmen zu treffen, um die negativen Auswirkungen der Aktivitäten von Schweizer Unternehmen in den Produktionsländern einzudämmen. Dabei hatte Bundesrätin Simonetta Sommaruga nach den Enthüllungen der «Paradise Papers» im November 2017 festgestellt: «Die Rohstoffindustrie hat gesagt: Lasst uns das selber regeln. Bislang war ihr Engagement aber nicht wirklich überzeugend. [...] Wenn es die Wirtschaft nicht schafft, sich an ihre eigenen Vorgaben zu halten, dann braucht es staatliche Regeln.»[22]

Diese Position ist im aktuellen Bundesrat aber nicht mehrheitsfähig. Zwischen 2015 und 2018 wurden nicht weniger als 23 parlamentarische Vorstösse eingereicht, die direkt oder indirekt den Rohstoffsektor betreffen. Von den acht Postulaten und Motionen, die eine Stellungnahme des Bundesrats verlangten, schlug die Regierung nur in einem einzigen Fall eine Annahme vor, nämlich beim Postulat von Luc Recordon (Grüne Partei/VD) über Goldhandel und Verletzung der Menschenrechte.[23]

DER MYTHOS DER INDIREKTEN AUFSICHT DURCH DIE BANKEN

Der im Jahr 2015 veröffentlichte Bericht des Bundesrats über die Beurteilung der nationalen Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken betont, dass der Rohstoffhandel ein offensichtliches Risiko birgt: Die Schweiz könnte als Geldwäschereiplattform für Vermögenswerte dienen, die aus Korruptionsvorgängen im Zusammenhang mit Rohstoffgeschäften im Ausland stammen.[24]

Erstaunlicherweise kommt derselbe Bericht zum Schluss, dass «die Sorgfaltspflichten [der Finanzintermediäre] gleichwohl eine indirekte Risikoreduktion in den nicht [dem Geldwäschereigesetz] unterstellten Sektoren» bewirken.[25] Das bedeutet, dass Risiken zwar eingeräumt werden, eine Regulierung des Rohstoffhandels aber trotzdem als unnötig erachtet wird, da der Sektor indirekt durch die Banken überwacht werde, welche die Transaktionen finanzieren. Mit dieser Begründung verzichten die Bundesbehörden auf Massnahmen und übernehmen damit die Haltung der Rohstoffhändler. Doch dieses Argument greift nicht.

> «Die Rohstoffindustrie hat gesagt: Lasst uns das selber regeln. Bislang war ihr Engagement aber nicht wirklich überzeugend.»
> **Simonetta Sommaruga**

Der gleiche Bericht liefert nämlich bereits ein erstes Gegenargument: Die Geschäfte eines Rohstoffhändlers können «insbesondere mit Blick auf die Finanzierung [...] auch ohne einen in der Schweiz ansässigen Finanzintermediär vonstatten gehen, wodurch die Handelsaktivitäten ausserhalb des [Geldwäschereigesetz-]Dispositivs abgewickelt werden».[26]

Obwohl der Schweizer Finanzplatz einen bedeutenden Teil des benötigten Kapitals bereitstellt – im Jahr 2011 waren es über 1500 Milliarden Franken[27] – gibt es Transaktionen, die ohne Beteiligung einer Bank durchgeführt werden. Dies gilt insbesondere für sogenannte «Swaps», eine gängige Form von direktem Gegengeschäft, bei dem beispielsweise Rohöl gegen raffinierte Produkte getauscht werden. Trafigura praktizierte «Swaps» viele Jahre in Nigeria, bevor die Regierung diesen Geschäften wegen ihrer extremen Intransparenz ein Ende setzte.

Auffällig ist, dass zwei Drittel der von der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) ausgewerteten Meldungen zum Rohstoff-

handel von ausländischen Behörden stammen.[28] Dies bestätigt, dass Schweizer Finanzintermediäre problematische Situationen oft nicht erkennen und nicht selber Meldung erstatten.

Weiter nehme eine indirekte Aufsicht alleine deshalb ab, weil die Finanzierung einzelner Transaktionen durch Banken (commodity trade finance) an Bedeutung verliert. Die grossen Rohstoffhandelsfirmen finanzieren sich nämlich zunehmend durch Konsortialkredite oder durch die Ausgabe von Anleihen. Diese oft milliardenschweren Finanzierungsquellen bedeuten, dass Gläubigerbanken auf der Ebene einzelner Transaktionen gar keine Überprüfungen mehr durchführen.

> «Wir verfügen über Milliarden von Kreditlinien, die es uns ermöglichen, unsere eigenen Transaktionen und, unter strengen Bedingungen, auch die von Dritten zu finanzieren.»
> **Marco Dunand, CEO Mercuria**

Durch diese sprudelnden Geldquellen können Rohstoffhändler sogar selbst an die Stelle von Banken treten. Und das ohne den für Banken geltenden Vorschriften zu unterliegen. Zum einen durch die Finanzierung von Unternehmen, die keinen Zugang zu den Kapitalmärkten haben. Marco Dunand, CEO von Mercuria, bestätigte diesen Trend jüngst: «Wir verfügen über Milliarden von Kreditlinien, die es uns ermöglichen, unsere eigenen Transaktionen und, unter strengen Bedingungen, auch die von Dritten zu finanzieren.»[29] Diese «strengen Bedingungen» werden nicht weiter beschrieben. Im Gegensatz zu jenen der Banken sind sie jedoch selbst auferlegt, sprich: freiwillig und unverbindlich, denn die Händler sind keiner speziellen Aufsichtsbehörde oder Gesetzgebung unterstellt.

Auf der anderen Seite werden die Rohstoffhändler zu Gläubigern der Rohstoff produzierenden Länder, insbesondere durch Kredite, die mit künftigen Öllieferungen abgesichert sind. In einer aktuellen Studie über die Verschuldung einkommensschwacher Länder zeigt sich der Internationale Währungsfonds (IWF) besorgt über die wachsende Rolle der Händler: «Die Fremdfinanzierung durch kommerzielle Kreditgeber ist rasant gewachsen. [...] Rohstoffhändler gehören zu den ‹anderen› kommerziellen Gläubigern, die in einigen Ländern (Tschad, Republik Kongo) bedeutende Kredite vergeben haben.»[30] Im Tschad handelt es sich um ein Darlehen von 1,45 Milliarden Dollar, das von Glencore[31] gewährt wurde. Im Kongo ist Glencore zusammen mit Trafigura an einem Kredit in der Höhe von insgesamt 2 Milliarden Dollar beteiligt.[32]

Schliesslich räumen die Banken selbst Schwierigkeiten bei der Ausübung ihrer Sorgfaltspflichten ein. Im Jahr 2017 erklärte die Wolfsberg-Gruppe, in der dreizehn der weltweit grössten Banken zum Thema Geldwäschereiprävention zusammenarbeiten: «Es ist äusserst selten, dass eine Bank den gesamten Prozess der Handelsfinanzierung im Detail überblicken kann, da sie im Rahmen dieser Tätigkeit nur auf der Grundlage von Dokumenten arbeitet.»[33] Hinzu kommt, dass diese Dokumente von den Händlern selbst stammen.

In der Schweiz nahm sich der Ständerat der Frage einer «indirekten Aufsicht» an, indem er einem Postulat von Anne Seydoux-Christe (CVP/JU) zustimmte. Der Bundesrat hatte einmal mehr die Ablehnung des Vorstosses vorgeschlagen. Das Postulat fordert den Bundesrat auf, zu prüfen, ob «die Bankenaufsicht [ausreicht], um die Gefahren der Geldwäscherei im Rohstoffsektor einzudämmen».[34] Diese Frage war eine Reaktion auf den Fall Gunvor in der Republik Kongo (siehe Anhang). Trotz zahlreicher Warnsignale hat keine der an diesem Fall beteiligten Banken ihre Sorgfaltspflichten im Bereich der Geldwäscherei zufriedenstellend erfüllt. Unter Leitung des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF) muss die Verwaltung nun bis März 2020 einen Bericht dazu veröffentlichen.

NACH FÜNF JAHREN IMMER NOCH KEINE ZUVERLÄSSIGEN DATEN

Eine der Hauptschwächen des Bundesratsberichts von 2013 war das Fehlen detaillierter und unabhängiger Daten zum Rohstoffhandel. Trotz der einjährigen Arbeiten am Bericht stellten die Behörden lediglich fest: «Zahlen zu den Steuereinnahmen aus dem Rohstoffsektor gibt es zur Zeit keine.»[35] Die Bundesverwaltung gab sogar zu, dass «eine Bezifferung der Anzahl Unternehmen und Beschäftigten» im Rohstoffhandel aufgrund der Betriebszählung des Bundesamts für Statistik (BFS) «nicht möglich» sei.[36]

Eine nach dem Bundesratsbericht eingereichte Motion forderte eine Änderung der Allgemeinen Statistik der Wirtschaftszweige (NOGA) des BFS, damit Rohstoffhandelsunternehmen in einer neu zu schaffenden Rubrik separat ausgewiesen werden.[37] Auch diesen parlamentarischen Vorstoss lehnte der Bundesrat ab – und lieferte bis heute keine zuverlässigeren Daten.

> Eine der Hauptschwächen des Bundesratsberichts von 2013 war das Fehlen detaillierter und unabhängiger Daten zum Rohstoffhandel.

MENSCHENRECHTE: UNKOOPERATIVE BRANCHE LIEFERT «DATEN»

Dieser eklatante Mangel an Basisinformationen über den Rohstoffhandel beeinträchtigte auch die Umsetzung einer Massnahme (Empfehlung 11) des Grundlagenberichts Rohstoffe. Getreu seinem Mantra der Freiwilligkeit hat sich der Bundesrat eine

Multi-Stakeholder-Arbeitsgruppe aus Vertretern der Handelsunternehmen, ihrer Lobbyorganisation – der Swiss Trading and Shipping Association (STSA) –, den Nichtregierungsorganisationen und der Verwaltung geschaffen, um Standards zur Unternehmensverantwortung für diesen Hochrisikosektor zu entwickeln. Public Eye war an diesem Prozess beteiligt.

Der ganze Prozess zeugt vom fehlenden Willen des Bundesrats, die politischen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Rohstoffhandel endlich ernsthaft anzugehen.

Konkret ging es darum, eine «Guidance» zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zu erarbeiten. In einer ersten Phase wurde beschlossen, als Diskussionsgrundlage zunächst ein Profil des Schweizer Rohstoffsektors zu erstellen. Ein wesentlicher Teil der Datenerhebung wurde von der Verwaltung jedoch an die STSA übertragen. Deren Resultat basierte ausschliesslich auf Informationen von Unternehmen, die sich zur Teilnahme bereit erklärt hatten, was zu einer grundlegenden methodischen Verzerrung führte. Auf dieser Basis entstand der «Commodity Trading Monitoring Report»,[38] der unter dem Label der Universität Genf veröffentlicht und von der STSA als «unabhängige und erste wissenschaftliche Studie» zum Sektor präsentiert wurde, obwohl sie von einer Mitarbeiterin der Lobbyorganisation der Rohstoffhändler verfasst worden war. Die Rolle der Universität Genf beschränkte sich auf die statistische Analyse der erhobenen Daten, zu denen allerdings einzig ihre Mitarbeitenden Zugang hatten. Der Bericht wurde auf der Webseite des «Swiss Research Institute on Commodities» (SRIC) veröffentlicht, in dessen Stiftungsrat der Generalsekretär der STSA und der Präsident der Schweizerischen Kaffeehändlervereinigung sitzen.

Bereits vor der offiziellen Veröffentlichung des Berichts nutzte die STSA ihre höchst zweifelhaften Ergebnisse für politische Zwecke, beispielsweise im Rahmen der Debatte um die Unternehmenssteuerreform III.[39] Eine Zahl wurde dabei von einigen Medien direkt übernommen, nämlich dass die Branche in der Schweiz 36 154 Personen beschäftige. Diese Schätzung basiert auf einer vertraulichen Liste von Unternehmen, von denen viele gar nicht oder nicht primär im Rohstoffhandel tätig sind. Public Eye analysierte diesen irreführenden Bericht[40] und erstellte eine eigene Liste von Unternehmen. Im Gegensatz zur STSA haben wir alle Namen der eruierten Unternehmen veröffentlicht.[41] Auf der Grundlage der 544 Unternehmen auf unserer Liste berechnete das BFS 7594 direkte Arbeitsplätze, also 4,5 Mal weniger als die Fanatasiezahlen der STSA, die man getrost als «alternative Fakten» bezeichnen kann.

Nach langen Verzögerungen des Diskussionsprozesses mit einer wenig motivierten und mehr an Imagepflege interessierten Branche wurde die Guidance kürzlich veröffentlicht.[42] Der Bundesrat setzt aber weiterhin auf reine Freiwilligkeit. Ob und wie sie die UNO-Leitprinzipien umsetzen, liegt ganz im Ermessen der Unternehmen. Er nahm nicht einmal die Forderung von Public Eye und anderen NGOs auf, die Implementierung durch die Rohstoffhandelsunternehmen wenigstens regelmässig zu überprüfen und die Ergebnisse zu veröffentlichen. So ist die Gefahr gross, dass auch die Guidance primär dazu dient, den Rohstoffhandelsfirmen ein Verantwortungs-Mäntelchen umzuhängen. Der ganze Prozess zeugt vom fehlenden Willen des Bundesrats, die politischen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Rohstoffhandel endlich ernsthaft anzugehen.

Die Arbeitsbedingungen in den kleingewerblichen Goldminen in Burkina Faso lassen Zweifel über die Sorgfaltsprüfungen der Schweizer Raffinerien aufkommen. | © Pep Bonet – Noor/Keystone

4
Regulierung zur Risikominimierung

Aufgrund der spezifischen Risiken der Branche und der mangelnden Handlungsbereitschaft der Unternehmen braucht es dringend verbindliche Regeln für den Rohstoffhandel. Der Bundesrat hat in seinem «Grundlagenbericht» festgehalten, dass «die Schweiz in der Regel keine sektorielle Wirtschaftspolitik betreibt».[43] Dieses Argument ist aus zwei Gründen nicht stichhaltig: Erstens, weil es pauschal alle Massnahmen, die auf politischer Ebene möglich wären, in den Wind schlägt. Und zweitens, weil es in der Schweiz bereits etliche Wirtschaftssektoren gibt, die speziell reguliert sind.

Zum Beispiel der Finanzsektor, dessen Risikoprofil jenem des Rohstoffhandels am nächsten kommt. Banken und Versicherungen werden von der FINMA beaufsichtigt und müssen von dieser eine Bewilligung erhalten. Ist das nun eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit oder nicht vielmehr eine notwendige Aufsicht und Kontrolle, um Konsumentinnen und Konsumenten zu schützen, und im Fall der grössten Institute gar ein Schutz vor Systemrisiken? Die Antwort ist offensichtlich.

A ES BRAUCHT EINE AUFSICHTSBEHÖRDE

Die mit dem Schweizer Rohstoffsektor verbundenen Risiken sind zwar nicht dieselben, erinnern aber in vielerlei Hinsicht an jene des Finanzplatzes. Es gilt, die Reputation der Schweiz zu schützen, den Wirtschaftsstandort mit den gesellschaftspolitischen Werten in Einklang zu bringen, welche die Schweiz in ihrer Diplomatie vertritt, und den Beitrag der Schweizer Händler am Rohstofffluch zu begrenzen.

Bundesrätin Simonetta Sommaruga fasste die Herausforderungen wie folgt zusammen: «Es wäre tatsächlich sehr schlecht für unser Land, wenn wir wegen gewisser Geschäftspraktiken wieder unter Beschuss kommen. Schlecht wäre auch, wenn wir erst unter Druck des Auslands handeln. Ich hoffe sehr, dass wir vorher selber die notwendigen Massnahmen treffen. Wir haben hier ein grosses Reputationsrisiko.»[44]

Vor vier Jahren hat Public Eye die Grundzüge einer solchen Regulierung für die Schweiz erarbeitet und die Befugnisse und Aufgaben einer Rohstoffmarktaufsicht (ROHMA) beschrieben.[45] Alle dort zur staatlichen Kontrolle des Rohstoffhandels vorgeschlagenen Massnahmen sind zielorientiert und umsetzbar. Neben der Erteilung von Bewilligungen wäre die ROHMA auch für die Überwachung der Einhaltung von fünf wesentlichen Massnahmen verantwortlich. Die folgende Tabelle fasst diese Massnahmen anhand von Fällen (siehe Annex) zusammen, die von der Presse oder NGOs seit der Veröffentlichung des «Grundlagenberichts» publik gemacht wurden.

> « Schlecht wäre (...), wenn wir erst unter Druck des Auslands handeln. Ich hoffe sehr, dass wir vorher selber die notwendigen Massnahmen treffen. Wir haben hier ein grosses Reputationsrisiko.»
> **Simonetta Sommaruga**

B SORGFALTSPFLICHTEN BEZÜGLICH GESCHÄFTSPARTNERN

Trotz der Risiken, die mit ihrer Tätigkeit verbundenen sind, unterliegen Rohstoffhändler keinen spezifischen Regelungen bezüglich ihrer Geschäftspartner. Im Gegensatz zu Banken sind sie beispielsweise nicht verpflichtet, deren Identität genau zu dokumentieren und abzuklären, wie diese an Aufträge gelangt sind oder wie sie die notwendigen finanziellen Mittel zur Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit erworben haben. Aufgrund ihres Geschäftsmodells haben Rohstoffhändler aber vielfältige Beziehungen mit politisch exponierten Personen (PEP), also mit Regierungsvertretern, Beamten oder deren Angehörigen. Wie

RISIKO	FÄLLE	LÖSUNGSANSATZ/MASSNAHMEN				
		Sorgfaltspflichten bezüglich Geschäftspartnern	Zahlungstransparenz	Vertragstransparenz	Transparenz bezüglich wirtschaftlich Berechtigten	Sorgfaltsprüfung entlang der Wertschöpfungskette
Korruption	Vitol/Kasachstan (2018)	✖	✖	✖	✖	
	Lava Jato/Brasilien (2018)	✖	✖	✖		
	PDVSA/Venezuela (2018)	✖	✖	✖	✖	
	Gunvor/Kongo-B. (2017)	✖	✖	✖	✖	
	Trafigura/Angola (2013/2017)	✖	✖	✖	✖	
	Glencore/DR Kongo (2017)	✖	✖	✖	✖	
	Louis Dreyfus Commodities/Brasilien (2017)	✖				
	Philia/Kongo-B. (2015)	✖	✖	✖	✖	
	Steinmetz/Guinea (2013)	✖	✖	✖	✖	
Menschenrechte und Umwelt	Dirty Diesel/West Afrika (2016)					✖
	Gold/Togo und Burkina Faso (2015)					✖

Quelle: Zusammenstellung von Public Eye

im Bankensektor kann eine solche Geschäftsbeziehung legitim sein, birgt aber ein erhöhtes Korruptionsrisiko, das umfassenden Sorgfaltspflichten unterliegen muss. Diese grundlegenden Compliance-Aufgaben liegen derzeit jedoch ausschliesslich im Ermessen der Händler.

Im Jahr 2014 stellte die britische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FCA) fest, dass die Kundenidentifikationsvorschriften («know-your-customer») in der Branche sehr unterschiedlich gehandhabt werden (die Regulierungsbehörde nannte insbesondere den Fall von Transaktionen mit PEPs).[46] Weil es keine Standards für entsprechende Verfahren oder Sanktionen bei Verstössen gibt, kann sich ein Händler auf sein Unwissen berufen, wenn eine Strafverfolgungs- oder Verwaltungsbehörde Erklärungen fordert. Dies ist denn auch die Verteidigungslinie von Gunvor im Rahmen der Gerichtsverfahren, die in der Schweiz im Zusammenhang mit den Geschäften des Rohstoffkonzerns in der Republik Kongo eröffnet wurden. Die Genfer Handelsfirma wälzt ihre Verantwortung auf einen ehemaligen Mitarbeiter ab und beschuldigt ihn, ohne ihr Wissen Vermittler bezahlt zu haben, die für den Abschluss von Ölverträgen zuständig waren.

«Authority bestraft die fehlende Regulierung mustergültiger Unternehmen.»

Die FCA kommt zum Schluss, dass das Fehlen einer Regulierung mustergültige Unternehmen benachteilige. Die daraus resultierende Wettbewerbsverzerrung erhöht die Risikobereitschaft der Firmen.

C ZAHLUNGSTRANSPARENZ ALS KORRUPTIONSPROPHYLAXE

Rohstoffeinnahmen sind in vielen Ländern eine staatliche Haupteinnahmequelle, zugleich aber mit grossen Veruntreuungs- und Korruptionsrisiken behaftet. International hat sich in den letzten zehn Jahren die Erkenntnis durchgesetzt, dass deshalb die Offenlegung der Zahlungen von Rohstofffirmen an staatliche Stellen anzustreben ist. Der Grundgedanke dabei ist, dass Transparenz eine gute Regierungsführung fördert, indem sie der Zivilgesellschaft erlaubt, Rechenschaft über die erzielten Erträge einzufordern.

INTERNATIONALE ENTWICKLUNGEN

Heute setzen 51 Förderländer diesen Grundsatz durch ihre Beteiligung an der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) um. Die Transparenzverpflichtungen konzentrieren sich jedoch auf den Bereich der Förderung von Rohstoffen (Steuern, Erteilung von Genehmigungen usw.). Seit 2013 empfiehlt die EITI ihren Mitgliedstaaten zudem, Einnahmen aus dem Verkauf von Rohstoffen sowie die Identität der Abnehmer öffentlich zu

machen (Regel 4.2).[47] Seit zwei Jahren prüft eine EITI-Arbeitsgruppe, in welcher Form staatliche Gesellschaften Zahlungen aus Rohstoffverkäufen veröffentlichen könnten. Diverse Länder wie Ghana, Nigeria und Irak sind aktiv an der Erarbeitung eines Leitfadens zur Umsetzung dieses Anliegens beteiligt.

Dieser vielversprechende Prozess darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass etliche besonders problematische und rohstoffreiche Länder wie Venezuela, Angola oder Aserbaidschan nicht Mitglied der EITI sind. Dieser Standard kann daher verbindliche Regeln in den Sitzstaaten von Unternehmen, die diese Rohstoffe erwerben, nicht ersetzen. Aus diesem Grund haben Kanada, Norwegen und die Europäische Union den bestehenden Standard dadurch ergänzt, dass sie Regeln für die globale Tätigkeit ihrer Unternehmen erlassen haben. Zwei dieser europäischen Richtlinien haben zahlreiche Mitgliedstaaten in ihre Gesetzgebung übernommen, sodass bereits 2015 die ersten Berichte über Zahlungen vorlagen.

DIE ROHSTOFFHANDELSLÜCKE SCHLIESSEN

Aber auch hier gelten die Bestimmungen nur für die Förderung, da der Rohstoffhandel von den Normen der Europäischen Union ausgenommen ist. Das Beispiel von Vitol in Kasachstan veranschaulicht die Absurdität der aktuellen Situation (siehe Anhang). Entsprechend der europäischen Richtlinie erklärte die niederländische Holdinggesellschaft von Vitol, dass sie 2016 2,7 Millionen Dollar an Kasachstan für die Rohstoffgewinnung gezahlt habe. Die riesigen Erdölmengen, die Vitol im selben Jahr über ihre Joint-Venture-Gesellschaft Ingma vermarktet hat, oder die zwischen 2015 und 2016 dem kasachischen Staat gewährte und vier Milliarden Dollar schwere Vorfinanzierung mussten jedoch nicht offengelegt werden.

GROSSBRITANNIEN ALS VORREITER?

In Brüssel arbeitet die Europäische Kommission derzeit an der Revision der Rechnungslegungs- und Transparenzvorschriften. Ihre Empfehlungen sollten vor Sommer 2019 erscheinen. Eine breite NGO-Koalition fordert, dass auch der Rohstoffhandel diesen Regeln unterstellt wird, damit diese Firmen verpflichtet sind, ihre entsprechenden Zahlungen an staatliche Unternehmen der Förderländer offenzulegen.

Grossbritannien kündigte im Dezember 2017 an, seine gesetzlichen Bestimmungen auf den Handel ausdehnen zu wollen: «Im Hinblick auf die Berücksichtigung des Rohstoffhandels» prüften mehrere Regierungsstellen «eine Änderung der Offenlegungsvorschriften, um Unternehmen, die am physischen Handel mit Öl, Gas und Mineralien beteiligt sind, miteinzubeziehen, und eine neue Kategorie von Zahlungen zu definieren, die solche Transaktionen abbildet».[48]

Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat die britische Regierung ermutigt, diesen Weg zu gehen. Erstens, weil etliche Rohstoffhandelsgesellschaften in Grossbritannien angesiedelt sind, aber auch, «um als Beispiel für andere Länder zu dienen, die ihre Transparenzbestimmungen ebenfalls erweitern könnten».[49]

Wie bereits erwähnt hat auch die OECD empfohlen, dass Sitzstaaten von Rohstoffhandelsfirmen solche Bestimmungen einführen.[50]

SCHWEIZER GESETZ BRINGT KEINE TRANSPARENZ

Im Rahmen der Revision des Aktienrechts hat der Bundesrat einen Vorschlag zur Transparenz bezüglich Zahlungen an Regierungen formuliert. Im ersten Entwurf aus dem Jahr 2015 war der Handel nicht abgedeckt, aber die Regierung behielt sich vor, diesen Bereich zu einem späteren Zeitpunkt dem Gesetz zu unterstellen. Und zwar durch eine sogenannte Delegationsnorm, die keine parlamentarische Zustimmung erfordert, sollte sich der internationale Kontext ändern. Im folgenden Jahr vollzog der Bundesrat jedoch eine Kehrtwende und zog diese Delegationsnorm wieder zurück, um die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz nicht zu beeinträchtigen. Dadurch ist der Handel von den Transparenzregeln ausgeschlossen. Der fehlende Wille der Behörden in dieser Frage ist umso erstaunlicher, als der Lobbyverband der Rohstoffhändler positiv auf diese Delegationsnorm reagiert hatte. Darüber hinaus veröffentlicht Trafigura[51] bereits freiwillig einen Teil ihrer Zahlungen für Rohstoffkäufe an Regierungen, offenkundig ohne dass ihr dadurch Wettbewerbsnachteile entstehen.

Der Entwurf lehnt sich eng an die europäischen Bestimmungen an und verlangt lediglich, dass Unternehmen, die in der Rohstoffgewinnung tätig sind, unter bestimmten Bedingungen ihre Zahlungen an Regierungen von Erzeugerländern öffentlich machen müssen. Die Vorlage wurde im Juni 2018 vom Nationalrat verabschiedet, der Entscheid des Ständerats steht noch aus. In der zuständigen Ständeratskommission wurde kürzlich vorgeschlagen, die Delegationsnorm wieder aufzunehmen; eine Minderheit forderte zum wiederholten Mal die nötige Ausdehnung des Gesetzes auf den Handel.

Wird der Entwurf des Bundesrats in seiner jetzigen Form angenommen, unterliegen nur vier der 544 in der Schweiz ansässigen Unternehmen sicher diesem neuen Artikel des Schweizerischen Obligationenrechts.[52] Ohne Einbezug des Rohstoffhandels ist die einzige Regulierungsmassnahme, die seit der Veröffentlichung des Grundlagenberichts im Jahr 2013 in Angriff genommen wurde, nichts weiter als eine politische Farce.

D VERTRAGSTRANSPARENZ

Die Offenlegung von Verträgen soll sicherstellen, dass die Art und Weise, wie ein Vertrag abgeschlossen wurde, mit der Gesetzgebung übereinstimmt – insbesondere mit den Bestimmungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge. In einer Studie, die auf realen Fällen basiert, identifizierte die Nichtregierungsorganisation Natural Resource Governance Institute drei Kategorien von Korruptionsrisiken in der Phase der Vermarktung von Rohstoffen. Zwei davon hängen mit dem Vertragsabschluss zusammen, nämlich die Wahl des Abnehmers (also des Rohstoffhändlers) und die Vertragsbedingungen.[53]

INTERNATIONALE ENTWICKLUNGEN

Die EITI-Regel 2.4 empfiehlt eine Offenlegung sämtlicher Verträge und Lizenzen der Rohstoffförderung und 29 EITI-Länder kommen dieser Empfehlung heute auch teilweise oder vollständig nach. Unternehmen wie Rio Tinto oder Total sowie internationale Organisationen wie die UNO, der IWF oder die (zur

Die US-Justiz untersucht, unter welchen Umständen Glencore wichtige Konzessionen für Kupferminen in der Demokratischen Republik Kongo erhalten hat. | © Bloomberg – Getty Images

Weltbankgruppe gehörende) Internationale Finanz-Corporation IFC plädieren heute für Vertragstransparenz in der Rohstoffförderung.[54] Es ist somit eine Frage der Zeit, bis diese Entwicklung auch den Rohstoffhandel erfasst.

ENTWICKLUNGEN IN DER SCHWEIZ

Das Beispiel der Philia AG in der Republik Kongo (siehe Anhang) zeigt, wie das Genfer Unternehmen ohne Ausschreibung einen Exklusivvertrag über den Kauf von Schweröl erlangte, das von der staatlichen Raffinerie Coraf angeboten wurde. Nach kongolesischem Recht müsste für diese Art von öffentlichen Aufträgen jedoch eine Ausschreibung erfolgen. Philia verfügte zu diesem Zeitpunkt weder über die finanziellen noch logistischen Kapazitäten, um den Zuschlag zu rechtfertigen. Deshalb begnügte sich die Firma auch damit, die Tankerladungen an andere Rohstoffhändler weiterzuverkaufen, insbesondere an Schweizer Händler wie Mercuria oder AOT Trading, und dabei eine ungerechtfertigte Marge einzustreichen. Public Eye konnte diese verdächtigen Praktiken nur dank Einblick in vertrauliche Verträge aufzeigen. Auch der im selben Land an Gunvor vergebene Auftrag verstiess gegen die gesetzlichen Bestimmungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge (siehe Anhang).

In der Schweizer Politik ist das Thema Vertragstransparenz bislang noch nicht angekommen.

> «(Es braucht erleichterten Zugang zu) Informationen betreffend des wirtschaftlich Berechtigten und betreffend Kontrolle über juristische Personen.» **Financial Action Task Force**

E TRANSPARENZ BEZÜGLICH DER WIRTSCHAFTLICH BERECHTIGTEN

Um Geld zu waschen oder Gelder aus Korruption oder Steuerhinterziehung zu verbergen, braucht es rechtliche Strukturen, welche die Verschleierung der tatsächlichen Eigentümer von illegalen Vermögenswerten ermöglichen. Die Nutzung solcher

Konstrukte (Mantelgesellschaften, Trusts) ist ein wiederkehrendes Merkmal der internationalen Finanz- und Wirtschaftskriminalität. Die Schweiz ist da keine Ausnahme: Diverse Fälle aus der letzten Zeit zeigen, dass sich politisch exponierte Personen (PEP) oder kriminelle Netzwerke hinter solchen Unternehmen verstecken oder dass Schweizer Akteure (Anwälte, Treuhänder, Banken usw.) in anderen Jurisdiktionen Konstrukte aufbauen, die für illegitime oder illegale Zwecke genutzt werden.

INTERNATIONALE ENTWICKLUNGEN

Um solche Missbräuche zu bekämpfen, definieren die überarbeiteten Empfehlungen Nr. 24 und 25 der Financial Action Task Force (FATF) Transparenzpflichten bezüglich der wirtschaftlich berechtigten Eigentümer von juristischen Personen und Konstrukten. Zudem verpflichten die Empfehlungen die Behörden dafür zu sorgen, dass sie Informationen über die effektive Kontrolle dieser Firmen und Konstrukte erhalten können. Die FATF fordert ferner, dass Staaten den Zugang zu «Informationen betreffend wirtschaftlich Berechtigte und betreffend Kontrolle über juristische Personen» erleichtern sollten.[55]

Im Juli 2018 trat die 5. EU Anti-Geldwäsche-Richtlinie in Kraft. Bis Januar 2020 haben die Mitgliedstaaten nun Zeit, ihre nationalen Unternehmensregister öffentlich zu machen. Damit erhält die Öffentlichkeit in allen EU-Staaten Auskunft über die wirtschaftlich berechtigten Eigentümer von Unternehmen. Einblick in die Eigentumsverhältnisse von Trusts werden nur Personen gewährt, die ein berechtigtes Interesse vorweisen können. Dazu zählen aber auch investigative Medienschaffende sowie Nichtregierungsorganisationen. Grossbritannien hat sich für volle Transparenz entschieden und ein Handelsregister geschaffen, das freien Zugang zu allen Informationen über Unternehmen mit Sitz in seinem Hoheitsgebiet gewährt.

Auch EITI-Mitgliedsländer haben sich – bezogen auf den Rohstoffsektor – verpflichtet, bis spätestens Januar 2020 von Unternehmen, die auf ihrem Hoheitsgebiet Verträge abschliessen, die Offenlegung der wirtschaftlich Berechtigten zu verlangen. Eine solche Empfehlung hat auch die OECD ausgesprochen, insbesondere für den Rohstoffhandel.

ENTWICKLUNGEN IN DER SCHWEIZ

Die Schweiz hat die Transparenz über wirtschaftlich Berechtigte nicht wesentlich verbessert. Entsprechend gibt es auch keine Fortschritte beim öffentlichen Zugang zu solchen Informationen. Die laufende Revision des Geldwäschereigesetzes, welche die Kontrollen zum wirtschaftlichen Hintergrund von Offshore-Konstrukten verstärken soll, ist eine direkte Folge der Panama Papers. Diese haben die zentrale Rolle der Schweiz beim Offshore-Geschäft enthüllt und gezeigt, dass Schweizer Finanzintermediäre mithilfe der Kanzlei Mossack Fonseca über 37 000 panamaische Unternehmen gegründet haben. Die Schweiz war damit nach Hongkong am aktivsten an solchen Konstrukten beteiligt.[56] Auch deshalb ist es dringend nötig, dass nach der EU nun die Schweiz den öffentlichen Zugang zu Informationen über wirtschaftlich Berechtigte sicherstellt.

F SORGFALTSPRÜFUNG BEZÜGLICH MENSCHENRECHTEN UND UMWELT

Die Gewinnung von Rohöl und Mineralien oder der Anbau von Agrarrohstoffen kann mit Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden einhergehen. Beispielsweise enthüllte Public Eye, dass in die Schweiz importiertes Gold, das offiziell aus Togo stammte, vielmehr in kleingewerblichen Minen in Burkina Faso abgebaut wurde, unter anderem von Kindern. Auch haben wir die zentrale Rolle von Schweizer Unternehmen wie Trafigura und Vitol bei der Produktion und dem Vertrieb von Treibstoffen mit extrem hohem Schwefelgehalt («Dirty Diesel») in Afrika aufgedeckt.

Die UNO-Leitprinzipien und die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen verlangen von den Unternehmen ein systematisches Risikomanagement mittels menschenrechtlicher Sorgfaltsprüfungen. Im Bereich der Rohstoffe würde die Einführung einer Sorgfaltsprüfung entlang der Wertschöpfungskette die Unternehmen dazu verpflichten, die Herkunft der von ihnen vermarkteten Rohstoffe sowie deren Förder- bzw. Anbaubedingungen zu kennen. Ebenso müssten Firmen die Auswirkungen der von ihnen gehandelten Produkte im Hinblick auf Risiken für Mensch und Umwelt bewerten. Zudem müssten sie der Öffentlichkeit regelmässig Rechenschaft über eruierte Risiken und getroffene Abhilfe-Massnahmen ablegen.

INTERNATIONALE ENTWICKLUNGEN

Global ist ein klarer Trend zur Umsetzung von gesetzlich verankerten Sorgfaltspflichten erkennbar. Die EU-Mitgliedstaaten, die USA und Australien haben Gesetze zu bestimmten Konfliktmineralien und/oder gegen illegale Holzproduktion erlassen. Das Europäische Parlament fordert eine ähnliche Regulierung für Kakao und die Textilindustrie. Andere Länder wie Italien, die Niederlande und Österreich haben ähnliche Gesetzesvorlagen angenommen oder in Vorbereitung, insbesondere zu Kinderarbeit oder Zwangsarbeit. Frankreich hat 2017 ein umfassendes Gesetz verabschiedet, während sich die deutsche Regierung ebenfalls zu diesem Schritt verpflichtet hat, es sei denn, mindestens 50 Prozent der Unternehmen setzen bis 2020 menschenrechtliche Sorgfaltspflichten auf freiwilliger Basis um. Die EU hat für 2019 die Prüfung einer gesetzlichen Sorgfaltsprüfungspflicht angekündigt.

ENTWICKLUNGEN IN DER SCHWEIZ

Obwohl der Bundesrat mit Empfehlung 12 des Grundlagenberichts von 2013 den gesetzgeberischen Handlungsbedarf explizit prüfen wollte und ein anschliessender Bericht konkrete Vorschläge machte,[57] sah er von jeglicher Regulierung ab. Im März 2015 lehnte der Nationalrat eine Motion der aussenpolitischen Kommission, die vom Bundesrat einen konkreten Gesetzesentwurf verlangte, ganz knapp ab.[58] Angesichts dieser politischen Umstände hat eine breite Koalition zivilgesellschaftlicher Organisationen im Oktober 2016 die Konzernverantwortungsinitiative eingereicht. Der Bundesrat lehnte die Initiative in seiner Botschaft an das Parlament ohne Gegenvorschlag ab. Im Juni 2018 nahm der Nationalrat jedoch einen indirekten Gegenvorschlag an. Dessen Text wird derzeit vom Ständerat beraten.

In regelmässigen Abständen tragen die Schweizer Rohstoffhändler durch ihre Geschäftspraktiken zum Rohstofffluch bei. | © Pilar Olivares – Reuters

5
Fazit: Lokomotive oder Schlusslicht?

Seit der Bundesrat durch den IPO von Glencore und wohl auch das Rohstoffbuch von Public Eye auf den Schweizer Rohstoffplatz und dessen Probleme aufmerksam wurde, hat sich politisch nichts geändert. Der Rohstoffhandel ist und bleibt DIE Hochrisikobranche in Sachen Reputation und Schweizer Werte. Dabei ist der Rhythmus der Skandale keineswegs abgeflacht. Im Gegenteil: In unschöner Regelmässigkeit zeigt sich die Mitverantwortung der weltweit dominierenden Schweizer Händler für den weiter grassierenden Rohstofffluch. Dafür also, dass Hunderte Millionen Menschen in rohstoffreichen Ländern nicht vom Reichtum unter ihren Füssen profitieren können und es dort nach wie vor an elementarer Infrastruktur, Schulen und Spitälern fehlt.

Die stark gewachsene internationale Aufmerksamkeit für die Bedeutung und die Probleme dieser Schweizer Branche bedroht den Ruf unseres Landes. Es sind nicht nur Organisationen wie die OECD, die den Rohstoffhandelsplatz unter die Lupe nehmen. Auch Justizbehörden in den USA und Brasilien haben Untersuchungen über die Geschäftspraktiken von Glencore, Trafigura, Vitol & Co. aufgenommen. Wenn Bundesbern weiter untätig bleibt, ist es nur eine Frage der Zeit, bis erneut auf Druck des Auslands gehandelt werden muss.

In ihren Stellungnahmen zur Zahlungstransparenz betont die Schweiz jeweils, dass es international abgestimmte Massnahmen brauche. In den entsprechenden Gremien tun sich die Schweizer Vertreter allerdings nicht durch aktive Vorschläge hervor. Dabei sollte die Schweiz mit gutem Beispiel vorangehen und nationale Gesetze erlassen, wenn sie sich glaubwürdig für internationale Regeln einsetzen will. Ein solcher Ansatz wäre darüber hinaus ein kohärenter Schritt, denn kein anderer Handelsplatz kommt bezüglich Grösse und Marktanteilen auch nur in die Nähe unseres Landes.

Die Neubeurteilung des Bundesrats fünf Jahre nach dem ersten Rohstoffbericht bietet eine Chance, endlich die Regulierung der Branche anzugehen und so die Verantwortung der Schweiz für den Rohstofffluch wahrzunehmen. Dies allerdings nur, wenn der Schwerpunkt nicht auf Rahmenbedingungen und Standortpolitik gelegt wird, sondern Probleme wie Korruption und Menschenrechtsverletzungen im Zentrum stehen. Das Letzte, was die Schweiz, aber auch die Förderländer brauchen, sind weitere fünf Jahre politische Untätigkeit.

Der gigantische Petrobras-Skandal (Lava Jato) ist ein weiteres Beispiel für die zentrale Rolle, die die Schweiz wegen des Finanzplatzes und des Rohstoffhandels in der transnationalen Korruption spielt. | © Ricardo Moraes – Reuters

6
Anhang: Skandalfälle 2013–2018

Korruption und Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen (PEP)

VITOLS JOINT VENTURE MIT DER ENTOURAGE DES KASACHISCHEN PRÄSIDENTEN

Im November 2018 veröffentlichte Public Eye einen Bericht über den erstaunlichen Erfolg des Schweizer Rohstoffhändlers in Kasachstan, einem Land mit endemischer Korruption.[59] 2014 verkaufte Vitol bereits 21 Prozent der kasachischen Erdölexporte. Ab dem folgenden Jahr erhielt die Genfer Firma Zugang zu den beiden grössten Erdölfeldern des Landes, im Austausch gegen einen Kredit an die staatliche Erdölgesellschaft KazMunayGas in der Höhe von 5,2 Milliarden Dollar. Für diesen rasanten Aufstieg rief Vitol zu Beginn des neuen Jahrhunderts ein diskretes Joint Venture mit dem Namen Ingma Holding BV ins Leben, deren Aktionäre dem Milliardär Timur Kulibajew, dem Schwiegersohn des kasachischen Dauerpräsidenten Nursultan Nasarbajew, nahestehen. Exklusive Dokumente zeigen, dass von dieser Partnerschaft mit Vitol indirekt auch Kulibajew profitierte, der von 1997 bis 2011 in den grössten staatlichen Ölgesellschaften Kasachstans Leitungsfunktionen innehatte und der auch heute noch die Schlüsselfigur im Energiesektor ist.[60] Von 2009 bis 2016 hat Ingma 93 Milliarden Dollar Umsatz gemacht und über eine Milliarde an Dividenden an seine Aktionäre ausgeschüttet, unter anderem auch auf Schweizer Bankkonten.

Dieser Deal zeigt, wie gewisse Rohstoffhandelsfirmen nicht davor zurückschrecken, mit «politisch exponierten Personen» (PEP) Gemeinschaftsunternehmen zu betreiben und ihnen so Dividenden zukommen zu lassen. Auf diese Weise können Kommissionszahlungen vermieden werden, die viel augenfälliger auf Korruption hinweisen.

LAVA JATO: DIE ZWEIFELHAFTEN METHODEN DER SCHWEIZER ROHSTOFFHÄNDLER IN BRASILIEN

Im November 2018 enthüllte eine gemeinsame Recherche von Public Eye und Global Witness, dass die drei grössten Schweizer Rohstoffhandelsfirmen auch im Korruptionssumpf des halbstaatlichen brasilianischen Erdölkonzerns Petrobras stecken, der durch die Untersuchung mit dem Codenamen *Lava Jato* (Auto-Waschanlage) nach und nach aufgedeckt wird.[61]

Seit vier Jahren kriegt auch der Schweizer Finanzplatz von dieser Megaaffäre sein Fett ab. Die Bundesanwaltschaft hat über 100 Strafverfahren eröffnet und 1,1 Milliarden Dollar blockiert, von denen 20 Prozent bereits an Brasilien zurückgegeben wurden. Grösstenteils handelt es sich dabei um Kommissionszahlungen, die von überteuerten Verträgen zwischen Petrobras und privaten Baufirmen abgezweigt wurden. Die brasilianische Justiz interessiert sich jetzt aber auch für die Schwergewichte im Schweizer Rohstoffhandel Glencore, Trafigura und Vitol. Diese schlossen mit dem brasilianischen Riesenkonzern lukrative Öldeals im Wert von mindestens 20 Milliarden Dollar ab. Auch sie haben Millionen von Dollars an Kommissionen gezahlt – und dies manchmal an Vermittler mit höchst zweifelhaftem Profil. Im August 2016 eröffnete die brasilianische Bundespolizei ein Verfahren. Gemäss der brasilianischen Tageszeitung *O Globo* verlangte die Justiz von Petrobras die Herausgabe der zwischen 2004 und 2018 abgeschlossenen Verträge mit dem Rohstoffhandels-Trio sowie mit Cockett Marine Oil Ltd., einer Firma, an der Vitol mit 50 Prozent beteiligt ist.

Geschätzte zehn Milliarden Dollar entgingen Petrobras und damit auch der brasilianischen Bevölkerung durch die korrupten Geschäfte und Veruntreuungen zwischen 2000 und 2014. Die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Folgen sind verheerend. Lava Jato ist ein weiteres Beispiel für die zentrale Rolle, die die Schweiz wegen des Finanzplatzes und des Rohstoffhandels in der transnationalen Korruption spielt.

DIE ORGANISIERTE PLÜNDERUNG VENEZUELAS

Im März 2018 hat die staatliche Ölgesellschaft Venezuelas PDVSA in den USA eine Zivilklage und in Genf eine Strafklage eingereicht.[62] Sie beschuldigt die Firma Helsinge, mithilfe korrupter Zahlungen vertrauliche Informationen über Preise und Ausschreibungen der PDVSA beschafft und dann verkauft zu haben, was beim Ölkonzern zwischen 2004 und 2017 zu einem Einnahmenverlust in der Höhe von 5,2 Milliarden Dollar führte. Die 2004 von zwei ehemaligen PDVSA-Kadern gegründete Helsinge war zunächst in Panama registriert, im Herbst 2017 eröffnete sie aber ihren Hauptsitz in Genf, wo sie auch über Bankverbindungen verfügte. Zu den Kunden von Helsinge, die in der amerikanischen Zivilklage als Komplizen bezeichnet werden, gehören auch die wichtigsten Schweizer Ölhandelsunternehmen wie Trafigura, Vitol und Glencore. Dank der Informationen von Helsinge, die insbesondere über einen Zugang zum PDVSA-Server beschafft wurden, erhielten die Händler Rabatte auf ihre Rohölkäufe in Venezuela und konnten umgekehrt ihre Preise bei der Versorgung des Landes mit Erdölprodukten erhöhen. Im Oktober 2018 enthüllte Reuters, dass die US-amerikanische Justiz Glencore aufgefordert hat, Informationen über ihre Geschäftsbeziehungen mit PDVSA und Helsinge zu liefern.

Zwar ist der Ausgang der Gerichtsverfahren ungewiss, jedoch zeigen die mutmasslichen Sachverhalte die Methoden und die mangelnde Integrität der weltweit führenden Ölhandelsunternehmen. Mehr als zehn Jahre lang, bis März 2018, erwiesen sich die jeweiligen Compliance-Abteilungen als unfähig, offensichtliche Verdachtsmomente im Zusammenhang mit den Dienstleistungen von Helsinge zu erkennen.

US-JUSTIZ INTERESSIERT SICH FÜR GLENCORE-MINEN IN DER DR KONGO

Im Dezember 2017 reichte Public Eye bei der Bundesanwaltschaft eine Strafanzeige wegen der Geschäfte von Glencore in der Demokratischen Republik Kongo (DRK) ein. Das Land ist ein Paradebeispiel für den Rohstofffluch. Ab dem Jahr 2007 erhielt Glencore vom kongolesischen Staat zu sehr günstigen Bedingungen Lizenzen für die Gewinnung von Kupfer und Kobalt, nachdem sich der Zuger Rohstoffriese mit Dan Gertler, einem Geschäftsmann mit zweifelhaftem Ruf, zusammengetan hatte. Am Ende konnte Katanga Mining – das Bergbauunternehmen mit Mehrheitsbeteiligung von Glencore – seine Bergbaulizenz für 140 statt 585 Millionen erwerben. Ein sehr schlechter Deal für die Demokratische Republik Kongo. Dem Land dürfte damit eine Summe in der Höhe eines Zehntels seines Haushalts entgangen sein.

Schon 2001 wurde in einem Bericht an den UN-Sicherheitsrat auf die fragwürdigen Praktiken von Gertler hingewiesen. Der Geschäftsmann aus der Entourage des kongolesischen Präsidenten Joseph Kabila hatte im Austausch für Waffenlieferungen ein Monopol auf den Verkauf von Diamanten aus der Demokratischen Republik Kongo erhalten. Dieser Deal wurde als «Albtraum für die Regierung der Demokratischen Republik Kongo» bezeichnet. Im Jahr 2012 deckte die britische NGO Global Witness die problematischen Beziehungen zwischen Dan Gertler und Glencore auf.[63] Im November 2017 bestätigten die Paradise Papers die zentrale Rolle Gertlers.

Auf eine Interpellation zum Thema, die bereits sechs Jahre zurückliegt[64], antwortete der Bundesrat, dass er von solchen Firmen erwartet, «dass sie im Rahmen einer verantwortungsvollen Unternehmensführung besondere Sorgfaltspflichten wahrnehmen». Bis heute wurde jedoch in dieser Sache nichts unternommen, und die Strafanzeige von Public Eye ist immer noch hängig.

Im Gegensatz dazu geht die amerikanische Justiz entschlossen vor und hat ein Strafverfahren gegen Dan Gertler eröffnet. Am 2. Juli 2018 wurde Glencore vom US-Justizministerium (DoJ) aufgefordert, Unterlagen über die Aktivitäten der Firma in Nigeria, in der Demokratischen Republik Kongo (DRK) und in Venezuela einzureichen. Bei den Untersuchungen von Washington geht es um mutmassliche Fälle von Korruption.[65]

STRAFVERFAHREN GEGEN GUNVOR IM KONGO

Im September 2017 veröffentlichte Public Eye einen Bericht über die problematischen Deals von Gunvor in der Republik Kongo.[66] Zwischen 2010 und 2012 gewährte das Genfer Unternehmen der staatlichen Erdölgesellschaft «Société nationale des pétroles congolais (SNPC)» verschiedene Vorfinanzierungen (Darlehen). Im Gegenzug erhielt Gunvor Öl im Wert von 2,2 Milliarden Dollar. Die mit dem Abschluss dieses Vertrags beauftragten Vermittler haben Dutzende Millionen an Kommissionen erhalten, die auf Schweizer Konten überwiesen wurden.

Die Bundesanwaltschaft eröffnete im Dezember 2011 eine Untersuchung wegen Geldwäscherei. Im Mai 2017 wurde gegen die Firma ein Strafverfahren wegen Organisationsmängel (Art. 102 StGB) eingeleitet[67], und gegen zwei ehemalige Mitarbeiter wurde Anklage erhoben. Einer von ihnen wurde am 28. August 2018 wegen Korruption zu 18 Monaten Gefängnis auf Bewährung verurteilt.[68] Im Rahmen eines mit der Bundesanwaltschaft ausgehandelten vereinfachten Verfahrens gab er zu, an fünf korrupten Deals beteiligt gewesen zu sein, mit denen sich der Konzern zwischen 2009 und 2012 Marktanteile in der Republik Kongo und in Côte d'Ivoire verschafft hatte. Gemäss der Anklageschrift wurden die korrupten Absprachen «in Zusammenarbeit mit anderen Gunvor-Angestellten» in die Wege geleitet und die Zahlungen (43 Millionen Dollar) von der Finanzabteilung autorisiert. «Der Angestellte bewegte sich in einem Arbeitsklima, in dem Korruption offenbar eine akzeptierte Geschäftspraktik gewesen zu sein scheint», heisst es weiter.

Der Bericht zeigt, dass risikoreiche und fragwürdige Methoden integraler Bestandteil des Geschäftsmodells eines der führenden Schweizer Rohstoffhandelsunternehmen sind. Das Versagen der Finanzintermediäre bei den Sorgfaltspflichten tritt ebenfalls zutage. Die Bank Clariden Leu, die die Konten der Vermittler verwaltete, fand nichts dabei, dass Gunvor solch hohe Kommissionen an einen Berater des kongolesischen Präsidenten überweisen liess, eine «politisch exponierte Person» (PEP) im Sinne der Schweizer Gesetzgebung. Auch die Bank BNP Paribas, die Gunvor einen Teil der Vorfinanzierung der Erdölgeschäfte zur Verfügung gestellt hatte, zeigte sich erst nach Eröffnung des Gerichtsverfahrens besorgt um die Verwendung der Gelder.

LOUIS DREYFUS UND DER BRASILIANISCHE LANDWIRTSCHAFTSMINISTER STECKEN UNTER EINER DECKE

Im November 2017 enthüllte das französische Fernsehen im Zusammenhang mit den Paradise Papers die problematischen Geschäfte von Louis Dreyfus Commodities (LDC) in Brasilien.[69] Dieser niederländische Konzern betreibt einen wesentlichen Teil seiner Handelstätigkeit von Genf aus, wo er rund 400 Mitarbeiter beschäftigt. Um in Brasilien erfolgreich zu sein, gründete LDC mit dem weltweit grössten Sojaproduzenten, der Amaggi-Gruppe, die dem umstrittenen brasilianischen Landwirtschaftsminister Blairo Maggi gehört, eine Tochtergesellschaft mit Sitz auf den Kaimaninseln. Der Minister steht in der Kritik wegen seiner Rolle bei der Entwaldung und wird in Brasilien wegen Korruption und Geldwäscherei gerichtlich belangt. Die LDC finanzierte auch seinen Wahlkampf im Jahr 2010, als er seine Wiederwahl in den Senat anstrebte.

Wie Trafigura in Angola verlässt sich Louis Dreyfus Commodities in Brasilien auf eine politisch exponierte Person (PEP) im Sinne der schweizerischen Gesetzgebung: Zum Zeitpunkt der Gründung dieser Partnerschaft im Jahr 2010 hatte Blairo Maggi bereits wichtige öffentliche Ämter inne, die er stets mit seiner unternehmerischen Tätigkeit vermischte, was offensichtlich Interessenskonflikte mit sich bringt.

RAFFINIERTER VERTRAG VON PHILIA IN DER REPUBLIK KONGO

Im Jahr 2015 berichtete Public Eye über einen Exportvertrag für raffinierte Erdölprodukte, der 2013 zwischen dem Genfer Rohstoffhandelsunternehmen Philia und der kongolesischen Staatsraffinerie Coraf abgeschlossen worden war.[70] Philia war erst wenige Monate zuvor gegründet worden. Dieser Vertrag wurde ohne Ausschreibung vergeben und enthält etliche Klauseln, die für die Staatseinnahmen der Republik Kongo schädlich sind. Unterschrieben wurde er von Denis-Christel Sassou-Nguesso, dem Sohn des kongolesischen Präsidenten, dessen luxuriöser Lebensstil mit dem Einkommen aus seiner offiziellen Funktion nicht vereinbar ist. Der einzige Aktionär von Philia, Jean-Philippe Amvame-Ndong, ist ein Vertrauter des Präsidentensohns. Die Wahl von Philia als Handelspartner von Coraf folgt keiner wirtschaftlichen Logik, da die Handelsfirma ihre Tankerladungen sofort an andere Händler weiterverkaufte, darunter an Schweizer Unternehmen wie Mercuria und AOT Trading, ohne dass Philia irgendeinen finanziellen oder logistischen Mehrwert erbringen würde. Nach kongolesischem Recht ist die Vergabe eines öffentlichen Auftrags ohne Ausschreibung illegal.

TRAFIGURA MACHT GEMEINSAME SACHE MIT DER ANGOLANISCHEN ELITE

Im Jahr 2013 deckte Public Eye das Joint Venture auf, das Trafigura zwei Jahre zuvor mit dem angolanischen General Leopoldino Fragoso do Nascimento, alias Dino, gegründet hatte, dieser war damals Berater von Präsident Dos Santos.[71] Dank seiner Beziehungen erhielt der Genfer Rohstoffriese zwischen 2011 und 2016 einen Ölauftrag im Wert von geschätzten 3,3 Milliarden Dollar pro Jahr. Im November 2017 brachten die «Paradise Papers» neue Fakten ans Licht.[72] General Dino, der von Trafigura als Investor präsentiert wurde, war über ein Unternehmen an dem Joint Venture beteiligt. Das Gemeinschaftsunternehmen wurde von Mariano Marcondes Ferraz – Trafiguras Mann für Angola und Mitglied der Geschäftsleitung – gegründet und in der Anfangsphase auch verwaltet. Diese Tatsache verstärkt den Verdacht auf eine problematische Verquickung zwischen Trafigura und der angolanischen Staatsmacht. Zudem wurde Ferraz im März 2018 in Brasilien wegen Korruption in einem nach dem Petrobras-Skandal («Lava Jato») eingeleiteten Verfahren, das eine andere Firma betraf, zu einer hohen Strafe verurteilt.[73] Auch die Schweizer Bundesanwaltschaft hat ein Verfahren gegen den Mann eröffnet.[74] Wegen ihrer Deals in Angola wurden weder Trafigura noch Ferraz gerichtlich belangt.

DIE BENY STEINMETZ GROUP: KORRUPTIONSVERDACHT IN GUINEA

Im einem Bericht aus dem Jahr 2013 enthüllte Public Eye, wie der israelische Milliardär Beny Steinmetz, dessen Vermögen drei- bis sechsmal so hoch ist wie der Haushalt Guineas, ein äusserst undurchsichtiges Firmengeflecht aufgebaut hat, das er von Genf aus steuert. Alle Schlüsselpersonen der Beny Steinmetz Gruppe (BSG) leben am Genfersee oder im französischen Grenzgebiet. Dieses ausgeklügelte System erlaubt es dem Besitzer, sich der juristischen Verantwortung wie auch dem Zugriff des Fiskus zu entziehen. Das von Public Eye rekonstruierte Organigramm[75] veranschaulicht die enormen Schwierigkeiten, auf die das Gericht bei einer Untersuchung gegen solche Konzerne stösst.

Seit 2013 haben sechs Länder, darunter die Schweiz, ein Verfahren wegen möglicher Korruption ausländischer Amtsträger in Guinea eingeleitet. Steinmetz steht im Verdacht, eine der Ehefrauen des ehemaligen guineischen Präsidenten bestochen zu haben, um 2009 Schürfrechte für Eisenerzvorkommen in Simandou günstig – nämlich für 165 Millionen Dollar – zu erhalten. Im Jahr 2010 legte die brasilianische Gruppe Vale 2,5 Milliarden Dollar auf den Tisch, um 51 Prozent der Aktien der Firma zu erwerben, die diese Konzessionen hielt. Diese Summe hätte nicht in die Kasse der BSG fliessen dürfen, sondern in diejenige des guineischen Staates.

Menschenrechtsverletzungen

SCHWEIZER HÄNDLER FLUTEN AFRIKA MIT GIFTIGEN TREIBSTOFFEN

In einem umfassenden Bericht von September 2016 zeigte Public Eye, wie Schweizer Rohstoffhändler den Markt für Produktion, Lieferung und Verkauf von gesundheits- und umweltschädlichen Treibstoffen in Westafrika dominieren.[76] Der Schwefelgehalt dieser Erdölprodukte, insbesondere von Diesel, lag bis zu 378 Mal höher als in der Schweiz und überall sonst in Europa erlaubt. Die Enthüllungen über dieses problematische Geschäftsmodell haben in Europa und Afrika ein enormes Medienecho ausgelöst. Ghana hat seine Gesetzgebung unverzüglich angepasst.[77]

Im Juli 2017 veröffentlichten die Inspektoren der holländischen Umweltbehörde einen Bericht, der die von Public Eye enthüllten Fakten bestätigt.[78] Mit dieser gründlichen Untersuchung nehmen die Niederlande ihre Verantwortung als Zentrum für Produktion und Export von schädlichen Treibstoffen wahr. Parallel dazu prüft der Nationale Kontaktpunkt für die OECD-Leitsätze zur Achtung der Menschenrechte und der Umwelt auf ministerielle Anordnung, ob die beteiligten Unternehmen gegen diese verstossen. Die Schweiz als Sitzland der wichtigsten in diesem Bereich tätigen Unternehmen bleibt passiv und war der Ansicht, dass es allein Sache der importierenden Staaten sei, Massnahmen zu ergreifen.[79]

SCHWEIZ RAFFINIERT VON KINDERN IN BURKINA FASO ABGEBAUTES GOLD

Wie kommt es, dass die Schweiz jedes Jahr mehrere Tonnen Gold aus Togo importiert, wenn Togo gar kein Gold produziert? Im September 2015 deckte ein Bericht von Public Eye auf, dass dieses Gold aus handwerklichen Minen in Burkina Faso stammt, wo es von Kindern unter unsäglichen Bedingungen abgebaut wird.[80] Die Früchte ihrer Arbeit werden dann nach Togo geschmuggelt. Von dort aus werden sie von einem Genfer Handelsunternehmen importiert, das sie an die Raffinerie Valcambi im Tessin verkauft. Die problematische Herkunft dieses Goldes zeigt, dass die freiwilligen Massnahmen der Unternehmen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen entlang ihrer Wertschöpfungskette unzureichend sind. Nach den Enthüllungen von Public Eye reichte der damalige grüne Ständerat Luc Recordon im Dezember 2015 ein Postulat ein, das vom Ständerat angenommen wurde. Neben einer Untersuchung des Goldhandels in der Schweiz fordert das Postulat, dass die Behörden einen «Bericht zu Goldhandel und Verletzung der Menschenrechte» erarbeiten und die Möglichkeit prüfen, Unternehmen zur Umsetzung der Sorgfaltsprüfungen zu verpflichten, die sich aus den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ergeben. Im November 2018 erschien der mehrfach verzögerte Goldbericht, darin räumt der Bundesrat ein, nicht ausschliessen zu können, dass menschenrechtswidrig produziertes Gold in die Schweiz eingeführt wird.[81] Der Bundesrat überschätzt darin aber die freiwilligen Massnahmen der Goldbranche und verpasst es, die Lücken im Schweizer Recht zu identifizieren und zu schliessen.

In den Goldminen in Burkina Faso arbeiten Kinder unter desaströs gefährlichen Bedingungen. | © Pep Bonet – Noor/Keystone

Endnoten

1 EDA, EFD, WBF. Grundlagenbericht Rohstoffe. Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat. 27.3.2013.
2 Der Bundesrat. Grundlagenbericht Rohstoffe. Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen. 26.3.2014.
3 Der Bundesrat. Grundlagenbericht Rohstoffe. 2. Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen. 19.8.2015.
4 Der Bundesrat. Grundlagenbericht Rohstoffe. 3. Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen. 2.12.2016.
5 EDA, EFD, WBF. Grundlagenbericht Rohstoffe. Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat. 27.3.2013, S. 2.
6 *ibid.*
7 *ibid.*, S. 42.
8 *ibid.*, S. 3.
9 *ibid.*, S. 5.
10 OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. Phase 4 Report: Switzerland.* Paris: OECD, 2018, S. 11.
11 Richard Dobbs, Jeremy Oppenheim, Adam Kendall, Fraser Thompson, Martin Bratt und Fransje van der Marel. *Reverse the curse: Maximizing the potential of resource-driven economies.* McKinsey Global institute. Dezember 2013.
12 Alexandra Gillies, Marc Guéniat und Lorenz Kummer. *Big Spenders: Swiss Trading Companies, African Oil and the Risks of Opacity.* Natural Resource Governance Institute, Public Eye and Swissaid. Juli 2014.
13 Die interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT). Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz. Juni 2015, S.119.
14 OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). *OECD Foreign Bribery Report. An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials.* Paris: OECD, 2014, S. 8, S. 22.
15 OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). *Corruption in the extractive value chain. Typology of risks, mitigation measures and incentives.* Paris: OECD, 2016.
16 *Ibid.*, S. 86–88.
17 Die Diskussion fand unter Chatham House Regeln statt, die keine Zuschreibung von Aussagen erlauben.
18 OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. Phase 4 Report: Switzerland.* Paris: OECD, 2018, S. 9, eigene Übersetzung.
19 OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. Phase 4 Report: Switzerland.* Paris: OECD, 2018, S. 10, eigene Übersetzung.
20 OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. Phase 4 Report: Switzerland.* Paris: OECD, 2018, S. 4, eigene Übersetzung.
21 Bundesrat. Botschaft zur Änderung des Obligationenrechts (Aktienrecht), 23.11.2016, S. 468, Punkt 1.4.10.3. Ziele der Regelung (BBl 2017 353).
22 *Tages-Anzeiger.* «Wenn es die Wirtschaft nicht schafft, braucht es Regulierungen». 12.11.17.
23 Luc Recordon. Postulat 15.3877. «Goldhandel und Verletzung der Menschenrechte», 21.9.2015.
24 Die interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT). Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz. Juni 2015.
25 *Ibid.*, S. 121.
26 *Ibid.*, S. 119.
27 Schweizerische Bankiervereinigung. *Die Schweiz als Rohstoffhandelsplatz,* März 2013, S. 17.
28 Die interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT). Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz. Juni 2015, S. 119.
29 Le Temps. Marco Dunand: «La concentration du négoce se poursuit», 19.03.2018, eigene Übersetzung.
30 International Monetary Fund (IMF). *IMF Policy Paper, Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries – 2018.* März 2018, S. 50, eigene Übersetzung.
31 *Reuters.* Glencore, banks and Chad reach deal on $1 bln-plus oil-backed loan. 21.2.2018.
32 *Reuters.* REFILE-Congo seeks relief talks with oil traders over $2 bln debt. 20.2.2018.
33 The Wolfsberg Group, ICC and BAFT. *Trade Finance Principles.* 2017, S. 39.
34 Anne Seydoux-Christe. Postulat 17.4204. «Reicht die Bankenaufsicht, um die Gefahren der Geldwäscherei im Rohstoffsektor einzudämmen?». 14.12.2017.
35 EDA, EFD, WBF. Grundlagenbericht Rohstoffe. Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat. 27.3.2013, S. 10.
36 *Ibid.*, S. 9.
37 Jaqueline Badran. Motion 13.3327. «Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige. Ergänzung um die Rohstoffbranche». 17.4.2013.
38 Dr. Nina Eggert, Swiss Trading and Shipping Association. *Commodity Trading Monitoring Report.* SRIC Genf. 12.3.2017 (Der Bericht ist gegenwärtig nicht mehr von der SRIC Webseite abrufbar).
39 Beispielsweise in *Le Temps.* «Les coûts de réglementation provoqueront une consolidation des entreprises du négoce». 21.12.2016.
40 Public Eye. «Alternative Facts from the Swiss commodity trading lobby». 27.3.2017.
41 Public Eye. Liste der Schweizer Unternehmen im Rohstoffhandel. März 2017.
42 FDFA, SECO. The Commodity Trading Sector Guidance on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. 2018
43 EDA, EFD, WBF. Grundlagenbericht Rohstoffe. Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat. 27.3.2013, S. 42.
44 *Tages-Anzeiger.* «Wenn es die Wirtschaft nicht schafft, braucht es Regulierungen». 12.11.17.
45 www.rohma.ch
46 Financial Conduct Authority. *Commodity Market Update.* Februar 2014, S. 9.
47 EITI (Initiative für Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor)-Standard.
48 Cabinet Office, United Kingdom. «Open Government National Action Plan 2016–2018: mid-term self assessment». 19.12.2017, S. 7.
49 Internationaler Währungsfonds (IWF). «United Kingdom. Fiscal Transparency Evaluation». November 2016.
50 OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). *Corruption in the extractive value chain. Typology of risks, mitigation measures and incentives.* Paris: OECD, 2016, S. 86.
51 Glencore und Gunvor haben sich ebenfalls dazu verpflichtet.
52 Public Eye. «Transparenzgesetz greift nur bei 4 von 544 Rohstofffirmen». 12.7.2017
53 Aarib Sayne und Alexandra Gillies. *Initial evidence of corruption risks in government oil and gas sales.* Natural Resource Governance Institute. 23.6.2016.
54 Siehe zum Beispiel: Don Hubert und Rob Pitman. *Past The Tipping Point? Contract disclosure within EITI.* Natural Resource Governance Institute. März 2017.
55 FATF (Arbeitsgruppe für finanzielle Massnahmen gegen Geldwäsche). Empfehlung 24.

56 Public Eye. «Swiss Connections in Panama Papers: Bundesrat muss Lücken in Geldwäscherei-Bekämpfung schliessen». 6.4.2016.
57 Bundesrat. Rechtsvergleichender Bericht. Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen. Bericht in Erfüllung des Postulats 12.3980, Aussenpolitische Kommission Nationalrat, 30. Oktober 2012. 2.5.2014.
58 *Handelszeitung*.«Kurioses Politkarussell um mehr soziale Verantwortung». 2.3.2015.
59 Public Eye. «Vitol – die Erdölkönigin Kasachstans». November 2018.
60 Vitol bestreitet, dass Kulibajew direkt oder indirekt von Ingma profitiert hat.
61 Public Eye. «Petrobras-Affäre: Die dubiosen Methoden der Schweizer Handelsfirmen in Brasilien.» November 2018; Global Witness. «Friends in low places». November 2018.
62 *Le Temps*. «Deux arrestations à Genève dans une affaire de corruption au Venezuela». 13.3.2018.
63 Global Witness. «Glencore ‹should explain potentially corrupt deals in Congo›». 5.5.2012.
64 Ursula Wyss. Interpellation 12.3138. «Dubiose Vergabe von Minenlizenzen in Kongo. Rolle der Firma Glencore und des IWF». 13.3.2012.
65 Public Eye. «Justiz setzt Glencore Daumenschrauben an – allerdings erst in den USA». 3.7.2018.
66 Public Eye. *Gunvor in Congo. Oil, cash and misappropriation: the adventures of a Swiss trader in Brazzaville*. September 2017.
67 Bundesstrafgericht. Cour des plaintes. Décision du 20 décembre 2017, S. 2.
68 Public Eye. «Rohstoff-Korruption: Heute verurteilter Ex-Angestellter von Gunvor belastet Topmanagement schwer». 28.8.2018.
69 France TV, Cash Investigation. «‹Paradise Papers›: au cœur d'un scandale mondial». 7.11.2017.
70 Public Eye. Philia's Refined Ventures in Brazzaville. Februar 2015.
71 Public Eye. Trafiguras Geschäfte in Angola. Februar 2013.
72 Trouw. «De verborgen relatie tussen Trafigura en Angola». 8.11.2017.
73 *Le Temps*. «Affaire Lava Jato: Un ex-trader genevois condamné au Brésil». 7.3.2018.
74 *Le Temps*. «Scandale Petrobras: un dirigeant de Trafigura sous le coup d'une procédure en Suisse». 5.11.2016.
75 Public Eye. «Korruption in Guinea, Untersuchung in Genf: die Steinmetz-Gruppe am Pranger». 22.10.2013.
76 Public Eye. Dirty Diesel. How Swiss Traders Flood Africa with Toxic Fuels. September 2016.
77 National Petroleum Authority, Ghana. «NPA revises sulphur content for imported diesel». 1.11.2016.
78 Public Eye. «‹Dirty Diesel›-Untersuchung: Holländische Umweltbehörde bestätigt Drecksgeschäft von Schweizer Rohstoffhändlern». 10.7.2018.
79 Lisa Mazzone. Frage 16.5419. «Verkauf von giftigen Treibstoffen an afrikanische Länder». 21.9.2016.
80 Public Eye. Ein goldenes Geschäft. Die wahre Geschichte hinter den Schweizer Importen von «togolesischem» Gold. September 2015.
81 Bundesrat. Goldhandel und Verletzung der Menschenrechte. Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Recordon 15.3877, 21.9.2015. 14.11.2018.

Diese Analyse gibt einen Überblick über die Entwicklungen im Schweizer Rohstoffhandel seit der Publikation des Grundlagenberichts Rohstoffe des Bundesrats von 2013. Sie zeigt die Korruptionsrisiken im Rohstoffhandel anhand konkreter Fälle auf. Weiter werden die Stellungnahmen der Bundesbehörden und die wenigen getroffenen Massnahmen kritisch gewürdigt. Schliesslich werden die zur Eindämmung der Risiken erforderlichen Massnahmen aufgezeigt und in den nationalen und internationalen Kontext gestellt.

Die Bundesbehörden haben wenig unternommen und wenig erreicht, gravierende Probleme im Rohstoffhandel werden weiter ignoriert. Es braucht mehr denn je eine «angemessene und verbindliche» Regulierung dieses Hochrisikosektors, wie sie die OECD der Schweiz im März 2018 empfohlen hat.

PUBLIC EYE Wo Konzerne lieber im Verborgenen agieren und die Politik dies zulässt, da schaut Public Eye (früher Erklärung von Bern) ganz genau hin: Mit Recherchen, Lobbyarbeit, Kampagnen und politischen Vorstössen setzen wir uns dafür ein, dass Schweizer Unternehmen und die offizielle Schweiz ihre Verantwortung zur weltweiten Achtung der Menschenrechte wahrnehmen. **www.publiceye.ch**

Dienerstrasse 12
Postfach | CH-8021 Zürich
Tel. +41 (0)44 2 777 999
Fax +41 (0)44 2 777 991
kontakt@publiceye.ch

Avenue Charles-Dickens 4
CH-1006 Lausanne
Tél. +41 (0)21 620 03 03
Fax +41 (0)21 620 03 00
contact@publiceye.ch

www.publiceye.ch | @publiceye.ch | @publiceye_ch | @publiceye_ch

Public Eye
Erklärung von Bern