

## Fragen und Antworten zur Zahlungstransparenz im Rohstoffsektor und der Rolle der Schweiz

### Was ist das Problem?

Zwei Drittel der Metall- und Energierohstoffe stammen aus Entwicklungsländern. Dieser Reichtum birgt ein enormes Entwicklungspotential. So kommt die UNESCO in einer Analyse zum Schluss, dass bereits 20 Prozent der Mehreinnahmen, die eine Besteuerung von Rohstoffeinnahmen auf international üblichem Niveau generieren würde, mehr als der Hälfte der 30 Millionen Kinder in Subsahara-Afrika eine Ausbildung finanzieren könnten. Doch viele Länder verharren im sogenannten „Ressourcenfluch“: Statt dass sich die Lebensumstände für die breite Bevölkerung verbessern, verlängern sich Konflikte und verstärkt sich die Korruption. Über 300 Millionen Menschen leben heute in rohstoffreichen Ländern und trotzdem von weniger als 2 Dollar pro Tag.<sup>1</sup>

1

### Was kann Transparenz bewirken?

Transparenz löst bei weitem nicht alle Probleme, ist für spürbare Verbesserungen aber eine notwendige und relativ kostengünstige Voraussetzung. Denn erst die Offenlegung der staatlichen Rohstoffeinnahmen erlaubt es der lokalen Zivilgesellschaft (allenfalls mit internationaler Unterstützung), ihrer Regierung kritische Fragen zu stellen und sie für ihre Verteilung der Rohstoffgewinne systematisch zur Rechenschaft zu ziehen. Transparenz ist also klassische Hilfe zur Selbsthilfe und zugleich ein hervorragendes Mittel zur Vertrauensbildung und Korruptionsprophylaxe.

### Was läuft auf internationaler Ebene?

Die internationale Gemeinschaft hat in den letzten Jahren mit verschiedenen Instrumenten einen globalen Transparenzstandard mit geteilter Verantwortung zwischen Gast- und Heimatstaaten der Rohstoff-Firmen etabliert (siehe dazu Grafik nächste Seite):

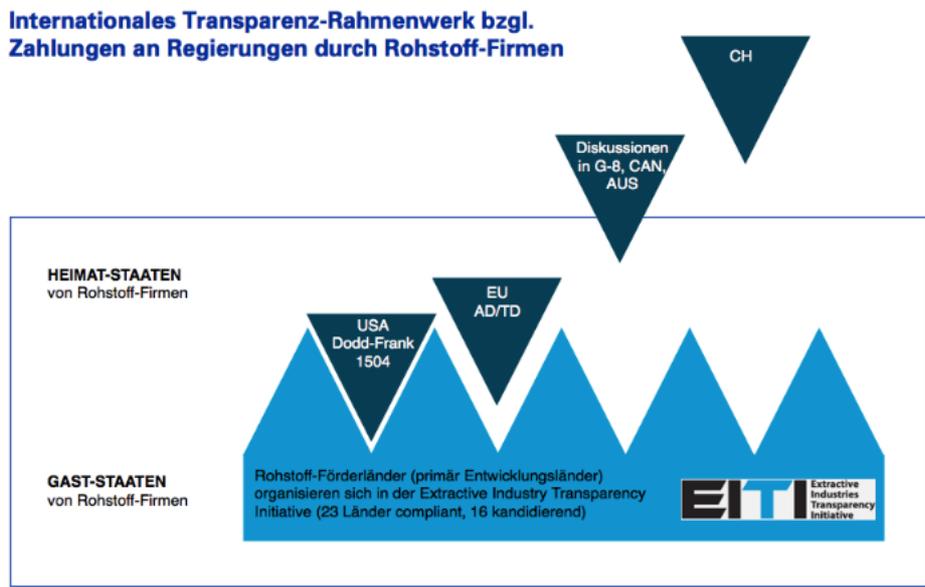
- **Gaststaaten:** Die Extractive Industry Transparency Initiative ([EITI](#)) versammelt transparenzwilige Gaststaaten von Rohstoffunternehmen (= Länder in denen Rohstoffe gefördert werden). In einem Multistakeholder-Gremium von Staaten, Firmen und NGOs werden auf internationaler Ebene die Regeln (Art und Termin der offenzulegenden Zahlungen, Detailgrad etc.) festgelegt. Mitglied von EITI sind Länder (und nicht Firmen<sup>2</sup>), die sich zu zwei Dingen verpflichten<sup>3</sup>: (1) Offenlegung

<sup>1</sup> [Brookings Institution](#), 13.9.12

<sup>2</sup> Firmen können zwar „supporting company“ werden, dadurch entstehen ihnen aber keine zusätzlichen Offenlegungspflichten. In EITI-Ländern müssen sie ihre Zahlungen offenlegen (wie jede andere Firma auch), in Nicht-EITI-Ländern aber nicht. EITI ist also keine „freiwillige Firmeninitiative“, sondern eine Staateninitiative bei der Firmen und NGOs mitgestalten.

der Zahlungseingänge von Rohstoff-Firmen in die Staatskasse, (2) Verpflichtung der dort operierenden Unternehmen ihrerseits diese Zahlungen ebenfalls offenzulegen. So können Diskrepanzen und allfällige Veruntreuungen entdeckt werden. Die Schweiz als Nicht-Rohstoffland kann nicht EITI-Mitgliedsland werden, ist aber "Supporting Country" und zahlt so finanzielle Beiträge und wirkt zurzeit im Vorstand mit. EITI ist wichtig, reicht aber nicht aus, weil etwa besonders intransparente Länder (z.B. Angola) aus gutem Grund nicht EITI-Mitglied sind und schwachen Staaten die Möglichkeiten zur Überprüfung fehlen. Abgesehen vom Ausschluss eines Landes aus der Initiative stehen der EITI keine Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung.

- **Heimatstaaten:** Deshalb tragen immer mehr Heimatstaaten von Rohstoff-Firmen ihren komplementären Teil zu mehr Transparenz bei. Die [USA](#) sind vorangegangen und verlangen als wichtiger Heimatstaat von ihren Firmen die Offenlegung – egal ob die Zahlungen in einem EITI oder Nicht-EITI Land erfolgt sind. Damit sind alle Operationsländer einer Firma erfasst und die Daten entsprechen zudem einem einheitlichen Standard und sind dadurch vergleichbarer. In der EU haben sich Ministerrat, Kommission und Parlament im April auf eine griffige Lösung geeinigt, die Mitte Juni verabschiedet wird. Grossbritannien und Frankreich sind bestrebt, das Thema am nächsten G8-Gipfel einzubringen. In [Kanada](#) wird ebenfalls an Vorschlägen gearbeitet.



### Was lief bisher in der Schweiz?

Im Herbst 2012 wurde die breit abgestützte [Motion](#) zur "Transparenz der Zahlungsströme von Rohstoff-Unternehmen" eingereicht. Der Bundesrat „begrüsselt die Anliegen der Motion für eine bessere Transparenz“, wie er in seiner Antwort schrieb, wollte aber noch abwarten und empfahl den Vorstoss zur Ablehnung. Im [Rohstoffbericht](#) (Empfehlung 8) hat sich der Bundesrat Ende März 2013 ein bisschen weiterbewegt: „Die Auswirkungen einer allfälligen Einführung von Transparenzvorschriften – analog zu jenen der USA und der EU

<sup>3</sup> EITI Requirements, Article 11 „The government is required to ensure that all relevant companies and government entities report.“

– auf den Schweizer Rohstoffsektor sollen abgeklärt und die Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage geprüft werden“. Der Teufel steckt allerdings im Detail.

### Betreffen die US/EU-Transparenzregeln auch Schweizer Rohstoff-Firmen?

Die Schweizer Rohstoffbranche ist hochkonzentriert, eine kleine Gruppe von Firmen deckt den allergrössten Teil des Marktes ab (siehe auch Grafik nächste Seite). **Die Aktivitäten dieser Gruppe in der Rohstoff-Förderung (nicht aber im Rohstoff-Handel<sup>4</sup>) werden durch die US- und vor allem EU-Regeln voraussichtlich abgedeckt**, wie untenstehende Tabelle zeigt (Kriterium USA: Börsenkotierung, EU: Börsenkotierung oder [Briefkasten]-Mutterfirma in der EU<sup>5</sup>).

| Firma                              | Schweiz-Bezug   | abgedeckt durch... | weil...   | Zahlungen an Regierungen in Bezug auf...   |
|------------------------------------|---|--------------------|---|--|
| Vitol                              | Hauptabteilung in Genf (Vitol S.A., Vitol Holding S.à.r.l.)   | EU AD              | Vitol Holding BV (Parent company) in NL registriert. 2011 nur 6 Mitarbeitende.          | Rohstoff-Förderungsaktivitäten (nicht aber Zahlungen bezüglich Handelsaktivitäten) |
| Glencore                           | Hauptsitz in Baar (Glencore International AG)   | EU TD              | UK-Börsenkotierung (LSE)  |  |
| Trafigura                          | Wichtigste Zweigniederlassungen (Hauptabteilungen und -verwaltung) in Genf und Luzern   | EU AD              | Trafigura Beheer B.V. (parent company) in NL registriert. 2012 nur 34 Mitarbeitende.    |  |
| Mercuria                           | Hauptabteilungen und -verwaltung in Genf  | EU AD              | Mercuria Energy Group Ltd. (parent company) in Zypern registriert.                      |  |
| Gunvor                             | Zweigniederlassung (Hauptabteilung für LNG, Natural Gas) und Tochterfirma (Hauptabteilung für Öl und Kohle) in Genf   | EU AD              | Gunvor International B.V. (parent company) in NL registriert. 2010 nur 2 Mitarbeitende. |  |
| Vale                               | Wichtige Zweigniederlassung in Saint-Prex (VD)  | DF 1504            | US-Börsenkotierung (NYSE)   | Förderaktivitäten und Exportaktivitäten  |
| Xstrata                            | Hauptsitz in Zug  | EU AD              | Registrierung in UK und UK-Börsenkotierung (LSE)  | Förderaktivitäten  |
| Cargill, Louis Dreyfus, Bunge, ADM | Diese Firmen sind in erster Linie Händler und Produzenten von Agrar-Rohstoffen. EU/US-Regulierungen beziehen sich aber nur auf nicht-erneuerbare Rohstoffe wie Öl, Kohle, Metalle. Die diesbezüglichen Förderaktivitäten der ABCD-Gruppe sind klein. Es werden deshalb nur wenige Aktivitäten erfasst werden. |                    |   |  |
| Transocean                         | CH-Börsenkotierung  | DF 1504            | US-Börsenkotierung (NYSE)   | Förderaktivitäten  |
| Noble Corp                         | CH-Börsenkotierung  | DF 1504            | US-Börsenkotierung (NYSE)   | Explorationsaktivitäten  |
| Weatherford                        | CH-Börsenkotierung  | DF 1504            | US-Börsenkotierung (NYSE)   | Explorationsaktivitäten  |

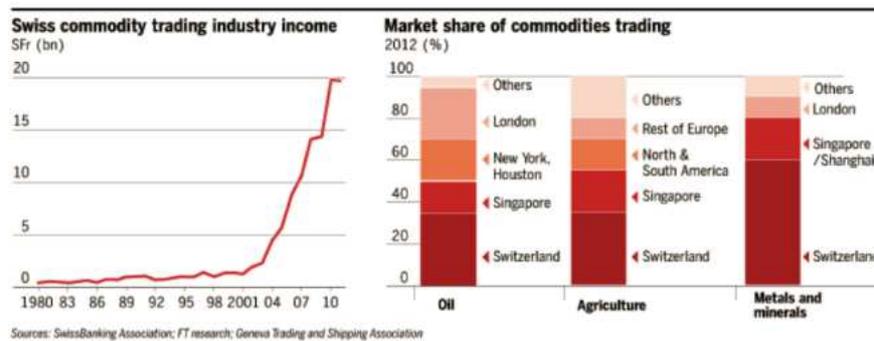
<sup>4</sup> Die EU-Regelung erfasst keine Handelsaktivitäten. Die US-Regelung tut dies zwar teilweise (Verarbeitung, Export), sie kommt aber mangels US-Börsenkotierungen bei den Schweizer Rohstoffhändlern nicht zum Tragen.

<sup>5</sup> EU Accounting Directive (Provisorischer Text, Trialog 9.4.13), Article 39(1): "A Member State shall require **any large undertaking or any public interest entity** active in the extractive industry or the logging of primary forests and **governed by its national law** to draw up a consolidated report on payments to governments (...) A **parent undertaking** is considered to be active in the extractive industry or the logging of primary forests **if any of its subsidiary undertakings are active** in the extractive industry or the logging of primary forests."

## Welche Lücke bleibt?

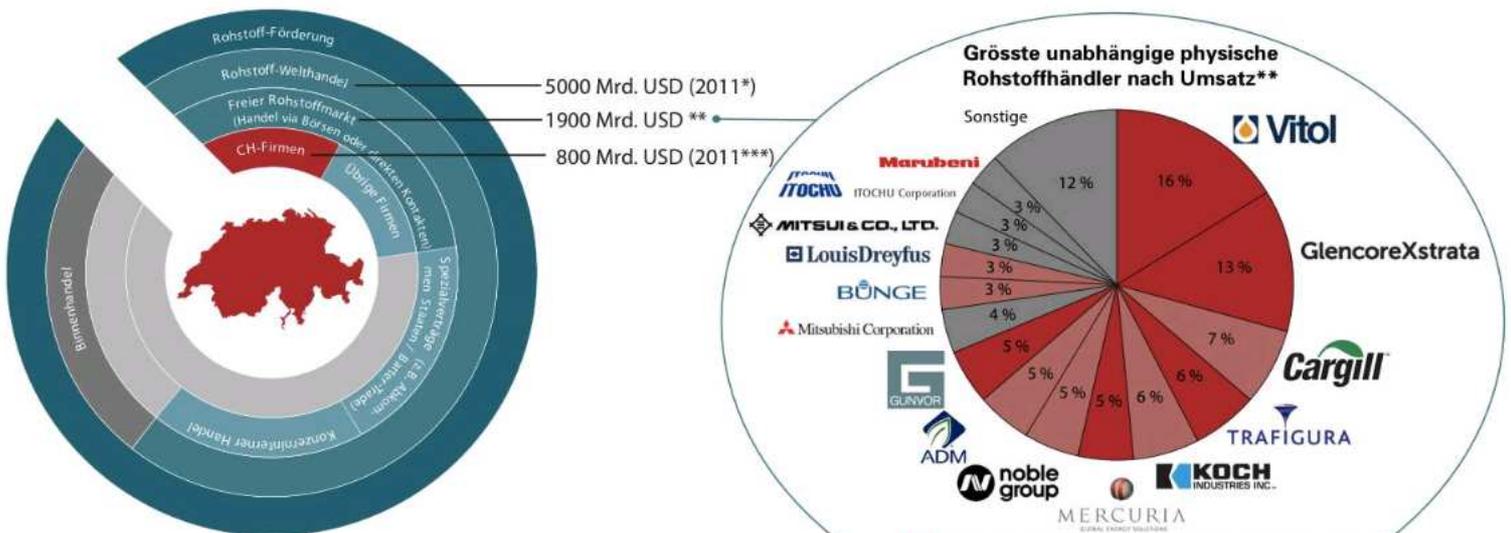
Wie oben dargestellt, ist davon auszugehen, dass die EU-Regulierung die allermeisten Schweizer Rohstoff-Förderungsaktivitäten erfassen wird. Eine buchstabengetreue Übernahme der EU-Regelung in der Schweiz liefe damit Gefahr, zur Alibiübung ohne grossen Zusatznutzen für die Menschen in rohstoffreichen Entwicklungsländern zu werden.

Der Schweizer Rohstoffsektor umfasst neben Förderaktivitäten insbesondere auch den Handel. Gemäss einer Analyse der Financial Times überstieg der im Rohstoffhandel erwirtschaftete Gewinn im letzten Jahrzehnt jenen der fünf grössten Autohersteller<sup>6</sup>. Im Rohstoffhandel nimmt die Schweiz **weltweit eine herausragende Stellung** ein, wie neues Datenmaterial unterstreicht (siehe Grafiken). Die meisten Rohstoffhandels-Firmen haben einen starken Schweiz-Bezug.



Quelle: Financial Times 26.3.2013 (Metals and minerals: non-ferrous)

## Globaler Rohstoffhandel auf einen Blick



Quellen: \* Schätzung basierend auf UNCTAD STATS; \*\* Präsentation von First Reserve (einer der grössten Rohstoff-Investoren) am FT Global Commodities Summit 2013 basierend Firmendaten (aktuellstes verfügbares Jahr; Zahlen etwas nach oben verzerrt, da z.T. Umsätze in der Rohstoff-Förderung eingeschlossen); Schweiz Bezug: EvB Recherchen; \*\*\* Schweizerische Nationalbank SNB Zahlungsbilanz 2012, etwas nach unten verzerrt, da in den Transithandelsdaten nicht alle Handelstransaktionen inbegriffen sind (z.B. dann nicht, wenn Rohstoff zwischen An- und Verkauf verändert, z.B. Öl raffiniert wurde).

<sup>6</sup> Financial Times, 15.4.13, Traders reap \$250bn harvest from boom in commodities.

## Welcher Ansatz für die Schweiz?

Es wäre unverantwortlich und eine verpasste historische Chance, wenn die Schweiz nicht ihren **ganzen Rohstoffsektor** transparenter machen würde. Es gilt deshalb in Bezug auf die US- und die EU-Regulierungen „das Beste aus beiden Welten“ auf Schweizer Verhältnisse zu übersetzen (siehe Tabelle) und eine Kombination zu entwickeln, die der Bedeutung der Schweiz als weltweit wichtigstem Rohstoffhandelsplatz Rechnung trägt.

### Übersicht Regulierungsansätze

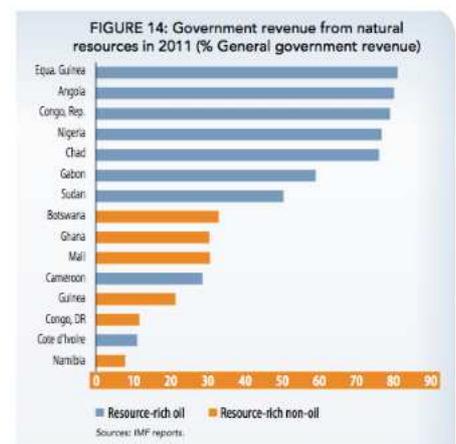
|                | Nicht nur Förder- sondern auch Handelsaktivitäten miteinbezogen | Nicht nur börsennotierte, sondern auch grosse nicht-kotierte Firmen miteinbezogen |
|----------------|---|---|
| USA            | teilweise (Export)  | x   |
| EU             | x   | ✓   |
| adäquat für CH | ✓   | ✓   |

5

Folgerichtig hat sich die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats (APK-N) Ende April mit 17: 6 Stimmen für ein [Kommissionspostulat](#) ausgesprochen, das den Bundesrat beauftragt, bei der Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage für ein Schweizer Transparenzgesetz den Einbezug des gesamten Schweizer Rohstoffsektors (börsennotierte + privat gehaltene Firmen, Förder- + Handelsaktivitäten) zu prüfen. Der Nationalrat wird am 11. Juni über dieses Kommissionspostulat befinden.

### Wieso soll der Rohstoffhandel miteinbezogen werden?

- ...weil es sonst (zu Recht) heissen würde, die Schweiz stehle sich aus ihrer Verantwortung, denn der Handel ist unser grösster Fuss im Rohstoffgeschäft.
- ...weil auch die USA und EU ihre grössten Akteure im Rohstoffsektor reguliert haben (Bergbau- und Ölfirmen<sup>7</sup>).
- ...weil die Rohstoff-Förderaktivitäten durch Schweizer Firmen zwar substantiell sind (und besonders oft in fragilen Ländern stattfinden), aber praktisch alle grossen Firmen diesbezüglich durch die EU-Regulierung abgedeckt werden (siehe Tab. oben).
- ...weil der Trend entlang der gesamten Wertschöpfungskette (also von Förderung bis zur Verteilung) international in Richtung mehr Transparenz geht. Die führende Transparenzinitiative EITI hat Ende Mai [neue Regeln](#) und u.a. den Einbezug von Handelsgeschäften zwischen Staatsunternehmen und Rohstoffhändlern beschlossen (Rule 4.1c).
- ...weil transparenter Rohstoffhandel gerade für Länder in West- und Zentralafrika enorm wichtig ist. Im Gegensatz zu anderen grossen Ölproduzenten verkaufen Länder wie Republik Kongo, Angola oder Gabun ihre natürlichen Reichtümer kaum selber, sondern fast exklusiv über (häufig Schweizer-) Rohstoffhändler. Die dabei erzielten Verkaufserlöse sind hochrelevant, denn sie sind Teil der Rohstoffeinnahmen, welche in diesen



Quelle: [Weltbank Africa Pulse No. 6](#), Oktober 2012

<sup>7</sup> Über 80% der weltgrössten Bergbau- und Ölförderfirmen haben in den USA eine Börsennotierung und zahlreiche weitere Kotierungen oder Hauptsitze in der EU.

Staaten über 60% der Staatseinnahmen generieren (siehe Grafik nebenan). Gleichzeitig ist hier der Rohstoff-Fluch besonders ausgeprägt: Trotz enormem Reichtum wächst die Armut in den oben genannten drei Entwicklungsländern.

- ...weil auch die Vertreter der Branche selbst erklären, dass sie entweder bereits mit Unterstellung unter die US-Regulierung rechnen (GTSA<sup>8</sup>) bzw. persönlich eine Offenlegung der Zahlungsflüsse im Rohstoffhandel explizit begrüßen (Martin Fasser, ZCA<sup>9</sup>).
- ...weil es widersprüchlich wäre, wenn der Bundesrat einerseits erklärt, „dass die Schweizer Rohstoffbranche, mit einigen prominenten Ausnahmen, hauptsächlich durch Handelsfirmen geprägt“ sei und sich dann in Sachen Transparenz auf diese angeblichen<sup>10</sup> Ausnahmen beschränken würde.
- ...weil die Schweiz vielleicht noch ein paar wenige Jahre zuwarten könnte, bis der Druck zu gross wird, doch die in der Zwischenzeit durch Intransparenz verlorenen Einnahmen für die Menschen in rohstoffreichen Entwicklungsländern für immer verloren sind. Jedes Barrel Öl und jede Tonne Erz kann nur einmal verkauft werden. Die Schweiz muss deshalb schnellstmöglich handeln.



“The revelation of traders’ profitability will heighten calls for greater transparency from an industry that, although central to the global economy, is little understood and largely unregulated.”

Financial Times, 15.4.13

“I want this G8 to drive greater transparency around the globe so that revenues from oil, gas and mining can help developing countries to forge a path to sustainable growth, instead of fuelling conflict and corruption.”



David Cameron, Brief an das internationale NGO-Netzwerk Publish What You Pay (PWYP), 26.2.2013



“When local communities know how much business is paying to extract oil, gas, or minerals, they are in a better position to demand a fair share of the revenue. In this way, oil, gas, and mining projects bring more benefits to local communities. (...) By covering more and more extractive companies, recent US legislation and new European rules move the world closer to a global standard on transparency. **‘Other countries, such as Canada, China, and Switzerland must now adopt these standards,’** Mr Annan said.”

Africa Progress Panel, 16.4.13

<sup>8</sup> Gemäss Le Temps 17.1.13, «Le négoce genevois face à la transparence à l’américaine», rechnet Stéphane Graber, Generalsekretär der Geneva Trading and Shipping Association, mit einer weitgehenden Unterstellung der Genfer Rohstoff-Firmen unter DF 1504 [was sich stark von unserer Einschätzung unterscheidet, aber darauf hindeutet, dass die Branche sich gut mit Zahlungstransparenz arrangieren könnte] und begrüsst Transparenzregeln explizit: «Dans tous les cas, beaucoup de sociétés locales de commerce de matières premières seront concernées par ces règles, parce qu’elles sont cotées aux Etats-Unis, qu’elles y ont une filiale ou qu’elles y disposent de contreparties», prévient de son côté Stephan Graber. (...)«Le secteur est en réalité très favorable aux initiatives sur la transparence», assure Stephan Graber. Son principal souci est de s’assurer que «la Suisse assure la réciprocité, afin d’éviter à une société soumise aux règles américaines de faire l’objet de doubles contrôles et de frais supplémentaires ici».

<sup>9</sup> Martin Fasser (Zug Commodity Association) hat an mehreren Podiumsdiskussionen (15.11.12 HSG St. Gallen, 21.3.13 Kantonsschule Küssnacht) betont, eine Offenlegung der Zahlungen im Rohstoffhandel wäre aus seiner persönlichen Sicht problemlos möglich und sollte gemacht werden, wenn es etwas bringe. Im Sommer 2012 nahm er in der NZZ (24.8.12) noch kritisch zur US-Regulierung Stellung: „Er hält aber nur eine globale Lösung für effektiv, die auch nicht börsenkotierte Unternehmen betreffe.“

<sup>10</sup> Zitat aus dem Grundlagenbericht Rohstoffe (S. 11). Ausnahmen sind Schweizer Rohstoff-Firmen mit Förderaktivitäten allerdings nicht (die dominierenden Firmen verfügen praktisch alle über Förderinvestitionen, die einen mehr, die anderen weniger). Aber diese Aktivitäten sind praktisch alle via EU abgedeckt (siehe oben).