

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

Was ist das Problem?

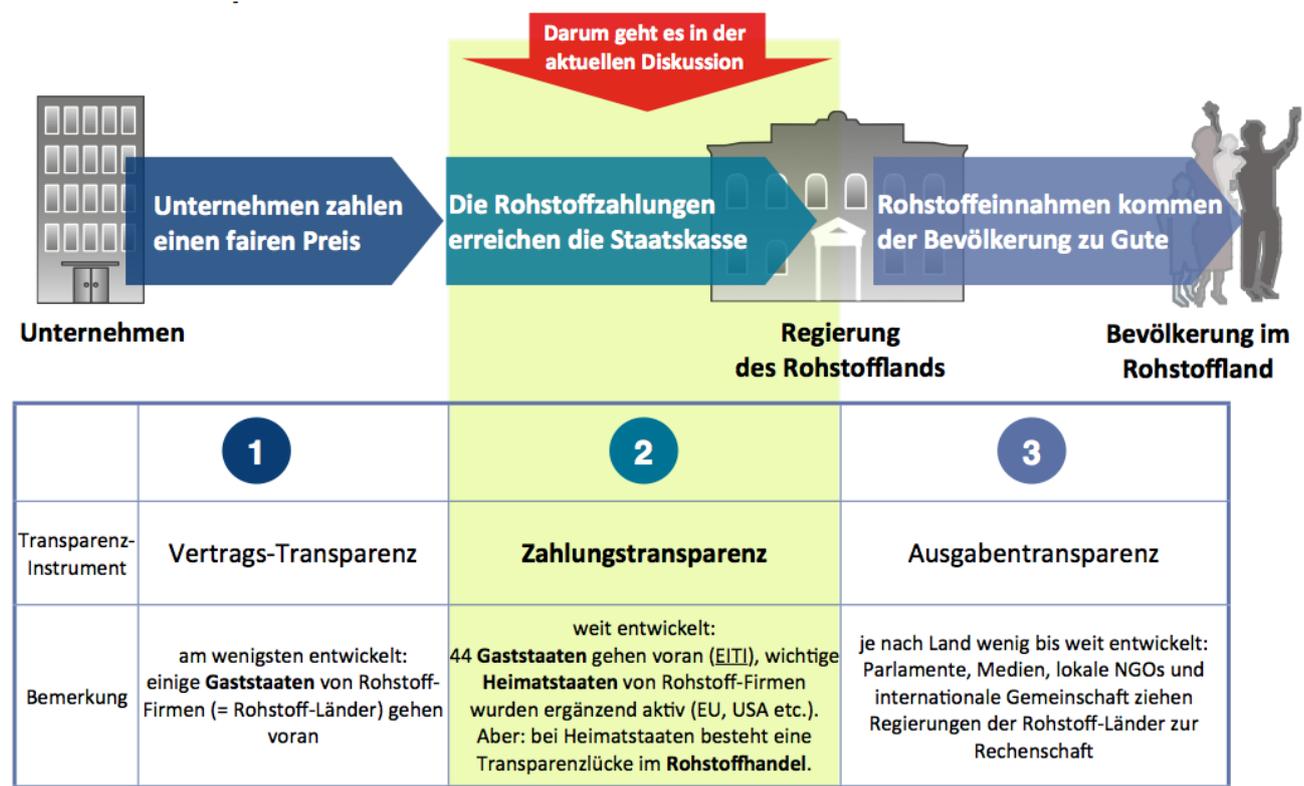
Zwei Drittel der Metall- und Energierohstoffe stammen aus Entwicklungsländern. Dieser Reichtum birgt ein enormes Entwicklungspotential. Käme dieser Reichtum effektiv der Bevölkerung zugute, könnte extreme Armut weltweit bis 2030 fast halbiert werden.¹ Doch viele Länder verharren im sogenannten *Rohstoff-Fluch*: Statt dass sich die Lebensumstände für die breite Bevölkerung verbessern, verlängern sich Konflikte und verstärkt sich die Korruption.

1

Was kann Transparenz bewirken?

Es gibt verschiedene Formen der Transparenz. Das hier zur Diskussion stehende Instrument der „**Zahlungstransparenz**“ bedeutet, dass Zahlungsströme zwischen Rohstoff-Firmen und Rohstoff-Ländern (nicht aber zwischen Privaten) offengelegt werden. Das erhöht den Druck, dass Rohstoffzahlungen tatsächlich die Staatskassen erreichen (Abb. 1., Punkt 2). Zahlungstransparenz löst damit bei weitem nicht alle Probleme, ist für spürbare Verbesserungen aber eine notwendige Voraussetzung. Erst die Offenlegung der staatlichen Rohstoffeinnahmen erlaubt es der lokalen Zivilgesellschaft (allenfalls mit internationaler Unterstützung), ihrer Regierung kritische Fragen zu stellen und sie auch für ihre Verteilung der Rohstoffgewinne (Punkt 3) systematisch zur Rechenschaft zu ziehen. Transparenz ist also klassische Hilfe zur Selbsthilfe und zugleich ein gutes Mittel zur Vertrauensbildung und Korruptionsprävention.

Abb. 1: Drei Voraussetzungen damit die Bevölkerung vom Rohstoffreichtum profitieren kann – und wie Transparenz dabei hilft



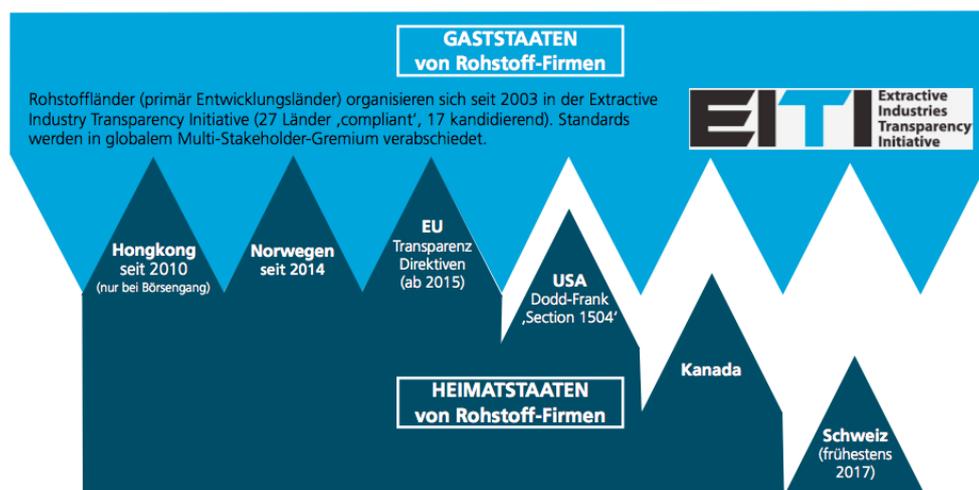
¹ McKinsey Global Institute, Reverse the curse, S. 31–33.

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, welche sich gegenseitig ergänzen (Abb. 2):

- **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 international die Regeln festgelegt (Art der offenzulegenden Zahlungen, Detailgrad etc.). Mitglied von EITI sind Länder (und nicht Firmen²), die sich zu zwei Dingen verpflichten³: (1) Offenlegung der Zahlungseingänge von Rohstoff-Firmen in die Staatskasse, (2) Verpflichtung der dort operierenden Unternehmen, diese Zahlungen ihrerseits 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 Beiträge. EITI ist wichtig, reicht aber nicht aus, weil besonders intransparente Länder (z.B. Angola) aus "gutem Grund" nicht EITI-Mitglied sein wollen und schwachen Staaten die Möglichkeiten zur Überprüfung fehlen. Abgesehen vom Ausschluss eines Landes aus der Initiative stehen der EITI keine Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung.

Abb. 2: Ineinander verzahntes globales System für Zahlungstransparenz (Offenlegung von Zahlungen welche Rohstoff-Firmen an Regierungen leisten)



- **Heimatstaaten:** Deshalb tragen immer mehr Heimatstaaten von Rohstoff-Firmen ihren komplementären Teil zu mehr Transparenz bei. Die [EU](#) und [USA](#) sind vorangegangen und verlangen als wichtige Heimatstaaten 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 – eng auf EITI abgestimmten⁴ – Standard und sind dadurch vergleichbarer. [Grossbritannien](#) und [Frankreich](#) planen die Transposition der EU-Richtlinien per 1.1.2015, noch vor Ablauf der Umsetzungsfrist vom Juli 2015. Auch Italien, Deutschland, Schweden, Dänemark und Finnland haben eine rasche nationale Umsetzung angekündigt. [Norwegen](#) hat ein solches

² 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.

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

⁴ [EU Transparenzrichtlinie](#): "In dem Bericht sollten Zahlungen aufgeführt werden, die mit denen **vergleichbar sind**, die im Rahmen der Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft (**EITI**) offengelegt werden". [USA Dodd-Frank, Section 1504](#): "(C) the term 'payment'— (...) includes taxes, royalties, fees (including license fees), production entitlements, bonuses, and other material benefits, that the Commission, **consistent with the guidelines of the Extractive Industries Transparency Initiative** (to the extent practicable), determines are part of the commonly recognized revenue stream for the commercial development of oil, natural gas, or minerals;"

Gesetz bereits im Januar 2014 in Kraft gesetzt. In den [USA](#) werden Ausführungsbestimmungen bis März 2015 erwartet. Und [Kanada](#) hat auf Juni 2015 ein Gesetz angekündigt.

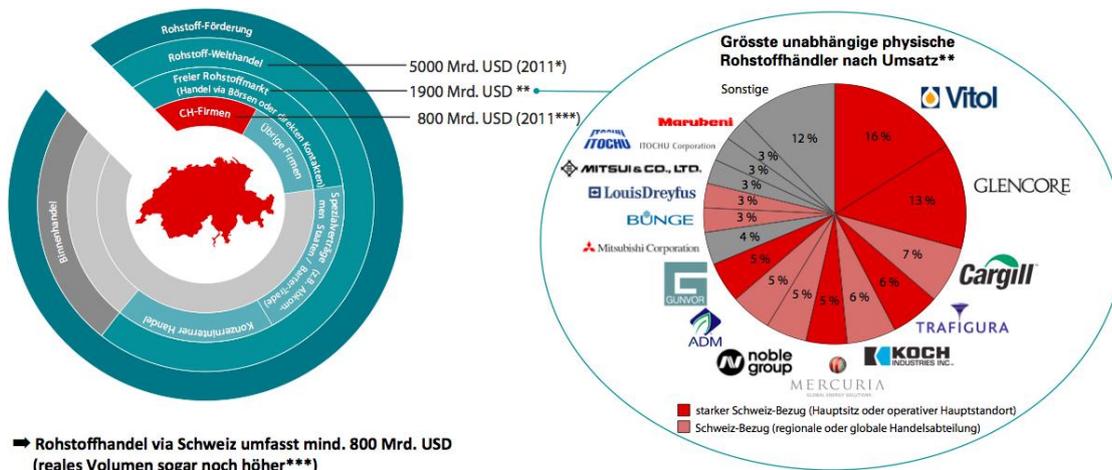
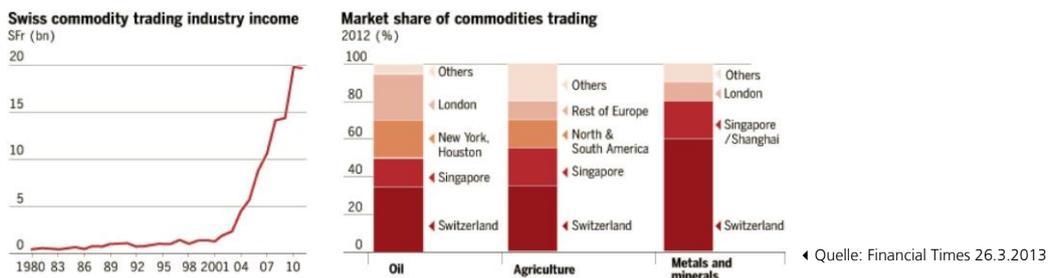
Welche Lücke bleibt?

- In der Rohstoff-**Förderung** werden mit den Regulierungen in der EU, USA und weiteren Ländern **75-80%** der börsenkotierten Unternehmenswerte abgedeckt.
- Bezüglich Rohstoff-**Handel** bleibt jedoch eine massive Transparenzlücke. Die in der EITI zusammengeschlossenen Gaststaaten haben sie erkannt und geschlossen. Der 2013 revidierte EITI-Standard verlangt die Offenlegung staatliche Rohstoffverkäufe an Rohstoffhändler.⁵ Der [Irak](#) praktiziert dies bereits. Da Händler aber im Gegensatz zu Firmen der Rohstoff-Förderung nicht unbedingt mit Niederlassungen im jeweiligen EITI-Land präsent sind, ist der Einbezug der Firmen im Rohstoff-Handel für Gaststaaten besonders schwierig. Umso wichtiger sind ergänzende Offenlegungspflichten in den Heimatstaaten der Rohstoffhändler.

Welche Rolle spielt die Schweiz im Rohstoff-Handel?

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 Autohersteller⁶. Im Rohstoffhandel nimmt die Schweiz **eine weltweit führende Stellung** ein (Abb. 3). Die allermeisten grossen Rohstoffhandels-Firmen haben einen starken Schweiz-Bezug.

Abb. 3: Wachstum und globaler Marktanteil Rohstoffhandelsplatz Schweiz



- ➔ Rohstoffhandel via Schweiz umfasst mind. 800 Mrd. USD (reales Volumen sogar noch höher***)
- ➔ das entspricht mind. 16% des Rohstoff-Welthandels
- ➔ und mind. 42% des freien Rohstoffmarktes
- ➔ 74% des freien Rohstoffmarktes wird von Firmen mit Schweizer Bezug abgewickelt

Quellen: * Schätzung basierend auf UNCTAD STATS; ** Präsentation First Reserve, (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. *** 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).

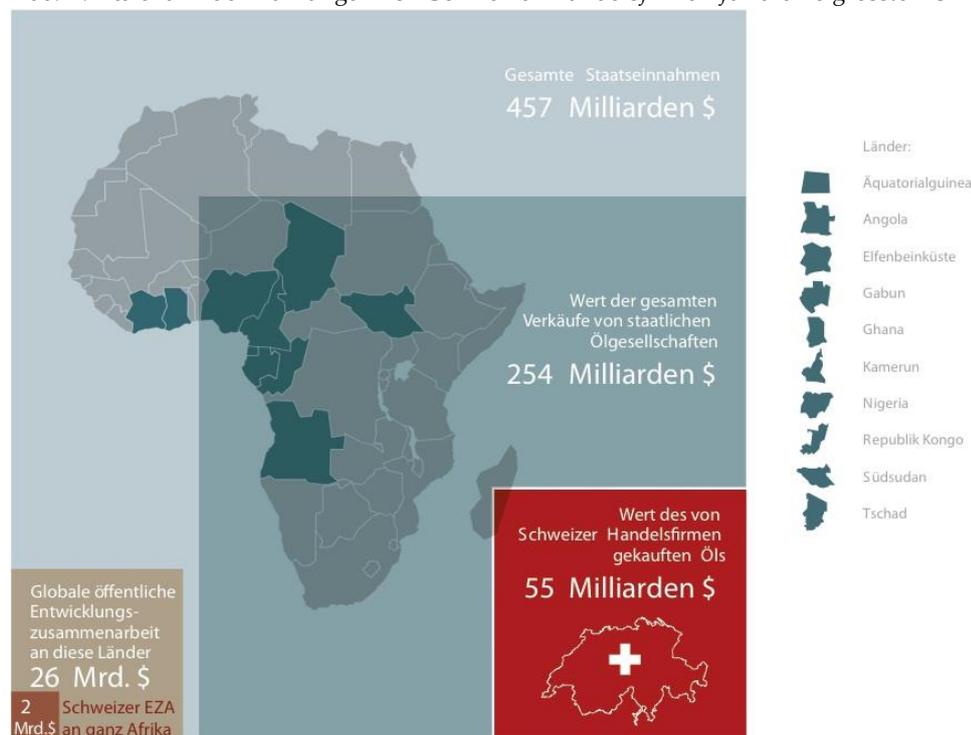
⁵ Rule 4.1.c 'Sale of the state's share of production or other revenues collected in-kind'
⁶ Financial Times, 15.4.13, *Traders reap \$250bn harvest from boom in commodities.*

Wie relevant sind die Zahlungsströme aus dem Schweizer Rohstoffhandel?

Im Juli 2014 haben die EvB, Swissaid und das Natural Resource Governance Institute (NRGI) eine [Pionierstudie](#) vorgestellt, welche erstmals Zahlungsströme zwischen der Schweiz und ausgewählten Ländern quantifiziert. In Zusammenarbeit mit Konsulenten aus der Rohstoffbranche wurden 1500 Ölhandels-Transaktionen, welche oft kaum öffentlich zugänglich sind, recherchiert und analysiert. Die von Schweizer Rohstoffhändlern geleisteten Zahlungen an Regierungen sind enorm. Allein für die grössten zehn afrikanischen Öl-Länder südlich der Sahara betragen diese in den letzten drei Jahren mind. 55 Mrd. \$. Das ist das Doppelte der gesamten weltweiten Entwicklungshilfe an diese Länder, und das 28-fache der öffentlichen Entwicklungshilfe des Bundes an den gesamten Kontinent. In Ländern wie Nigeria oder Äquatorialguinea hängen 20-30% aller Staatseinnahmen von Schweizer Rohstoff-Firmen ab. Mit der Offenlegung ihrer Zahlungen können Rohstoffhändler effizient dazu beitragen, dass die Veruntreuung dieser Einnahmen in Rohstoffländern erschwert wird.

4

Abb. 4: Relevanz der Zahlungen von Schweizer Handelsfirmen für die 10 grössten Öl-Länder Afrikas 2011-2013



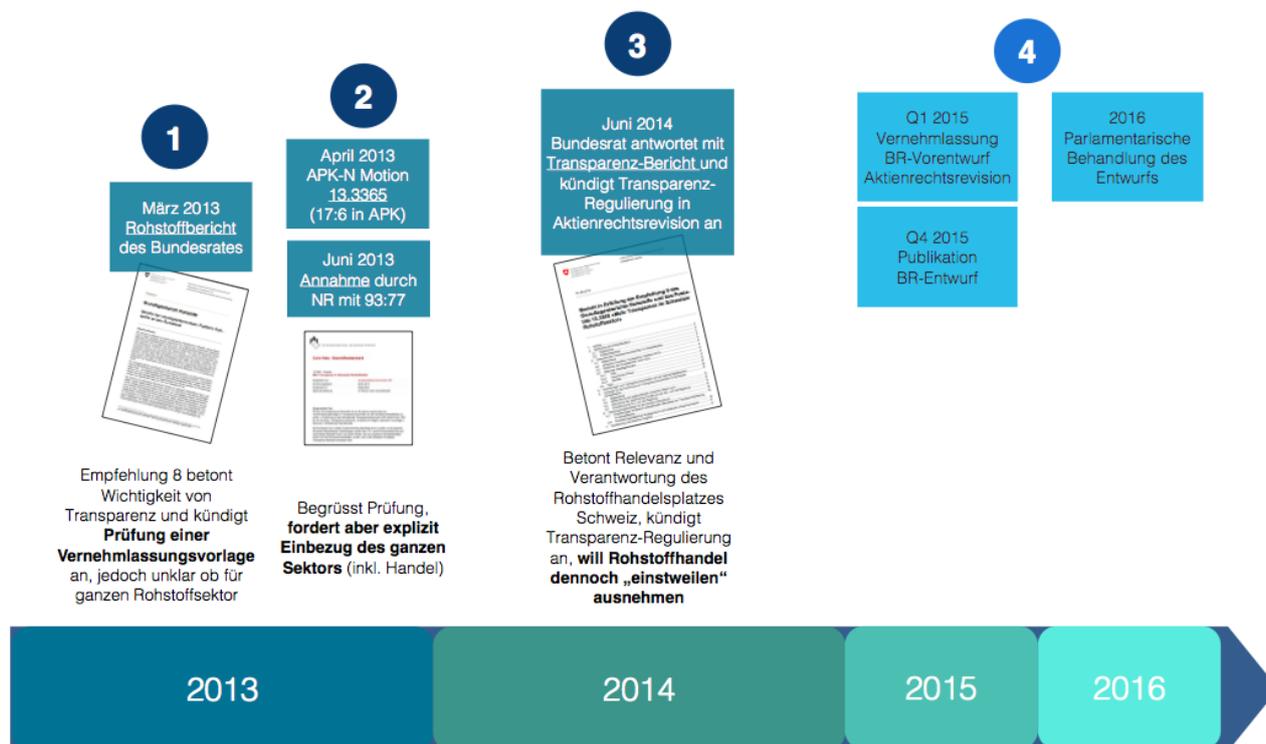
Quellen: Für globale EZA: Weltbank-Zahlen für 2011 und 2012 (2014 World Development Indicators), hochgerechnet auf 3 Jahre; für EZA des Bundes: Angaben des Bundesrates (Antwort auf parl. Vorstoss 14.3595) für 2013 (ganzer Kontinent) umgerechnet auf 3 Jahre; Staatseinnahmen: Internationaler Währungsfonds (2014 World Economic Outlook); Verkäufe staatlicher- Ölgesellschaften und Käufe von Schweizer Handelsfirmen, siehe: EvB/NRGI/Swissaid, 2014, Big Spenders: Swiss trading companies, African oil and the risks of opacity

Was lief bisher auf politischer Ebene in der Schweiz?

Im Herbst 2012 wurde die breit abgestützte [Motion](#) zur “Transparenz der Zahlungsströme von Rohstoff-Unternehmen” eingereicht. Der Bundesrat „begrüsst 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 und die Prüfung einer Vernehmlassungsvorlage angekündigt. Ob der Geltungsbereich auch den Rohstoff-Handel umfassen würde, blieb jedoch unklar. Folgerichtig sprach sich die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats (APK-N) im April 2013 mit 17:6 Stimmen für ein [Kommissionspostulat](#) aus, welches den Bundesrat explizit beauftragte die Erfassung des gesamten Sektors zu prüfen. Am 11. Juni überwies der Nationalrat das Postulat mit 93:77

Stimmen. Der Bundesrat antwortete darauf mit dem am 25. Juni 2014 publizierten [Transparenz-Bericht](#) und kündigte eine Vernehmlassungsvorlage für die nächsten Monate an.

Abb. 4: Bisheriger Politischer Prozess in der Schweiz und Ausblick



Welche positiven Punkte enthält der Transparenz-Bericht des Bundesrates?

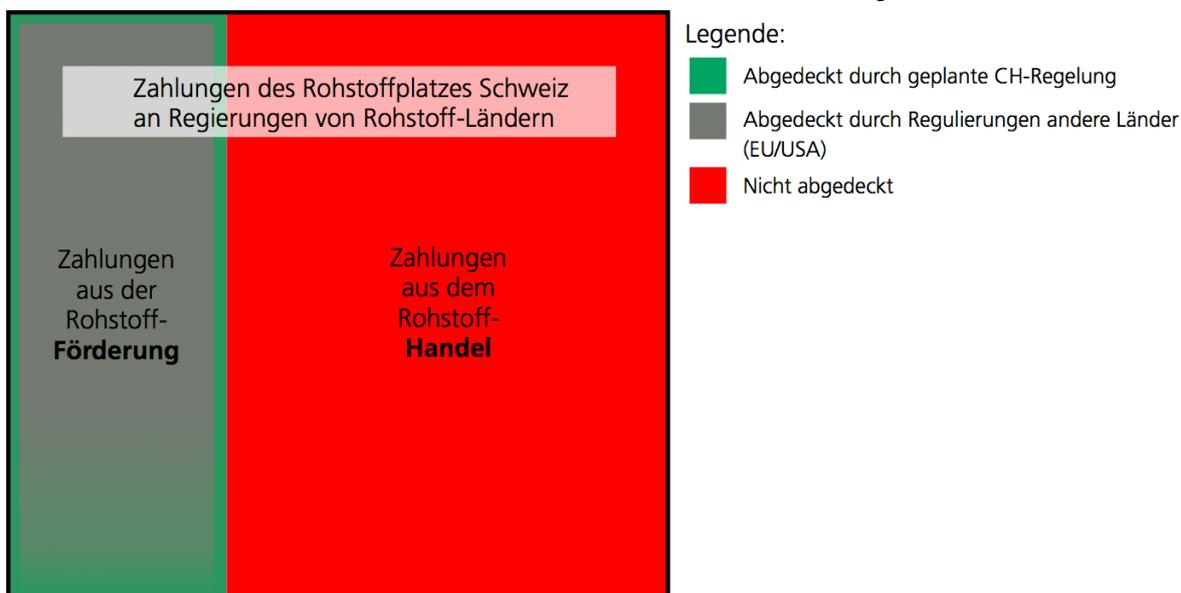
- **Der Bericht benennt das Problem des Rohstoff-Fluchs klar und deutlich:** "Rohstoffe werden oft in Ländern abgebaut, die über schlecht funktionierende staatliche Strukturen verfügen. Vor diesem Hintergrund besteht bei der Rohstoffextraktion bzw. beim Handel mit Rohstoffen regelmässig ein Risiko, dass die an die jeweiligen Regierungen geleisteten Zahlungen – wie etwa Steuern, Nutzungsabgaben oder weitere bedeutende Ausgaben – aufgrund von Misswirtschaft, Korruption und Steuerflucht versickern oder zur Konfliktfinanzierung missbraucht werden. In der Folge profitiert die Bevölkerung kaum vom Rohstoffreichtum ihres Landes und verbleibt in Armut, was als sogenannter «Rohstofffluch» bezeichnet wird."
- **Und er betont die Wichtigkeit von Transparenz als Teil der Lösung:** "Weil die Informationen über die Zahlungs- und Rohstoffströme in der Regel der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind, ist es sowohl für die Zivilgesellschaft als auch für politische Kontrollinstanzen, wie Parlamente, schwierig bis unmöglich, die Regierungen in den Entwicklungs- und Schwellenländern bei Missbräuchen zur Rechenschaft zu ziehen. Die Forderung nach diesbezüglicher Transparenz wird vor diesem Hintergrund zu einem zentralen Postulat."
- **Er analysiert die internationale Dynamik adäquat:** "International ist ein Trend in Richtung zunehmender Transparenz bezüglich Zahlungen von Unternehmen an Regierungen im Rohstoffsektor feststellbar. (...) Diese internationalen Bemühungen für mehr Offenheit im Rohstoffgeschäft bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die Schweiz, da die Aktivitäten der EITI, die EU-Richtlinien sowie die Ergänzungen des Dodd-Frank Acts in den USA auch auf andere Länder und Institutionen ausstrahlen."

- Er anerkennt die besondere Verantwortung der Schweiz im Rohstoffhandel und den Nutzen einer Regulierung: "Als *international führender Rohstoffhandelsplatz* trägt die Schweiz eine *besondere Verantwortung*, die internationalen Bemühungen für mehr Transparenz zu unterstützen." Zumal "ein beträchtlicher Anteil des weltweiten Rohstoffhandels aus der Schweiz heraus betrieben wird, *würden Transparenzbestimmungen im Bereich des Rohstoffhandels die Reputationsrisiken auch in diesem Bereich reduzieren.*"
- **Er ortet folgerichtig Handlungsbedarf:** Ohne Massnahmen würde die Schweiz "ihrer Verantwortung als bedeutender Sitzstaat von Rohstoffunternehmen (...) kaum gerecht".

Wieso ist der Vorschlag des Bundesrates dennoch absolut unbefriedigend?

- Der Bundesrat betont in seinem Transparenz-Bericht wie oben ausgeführt die Wichtigkeit von mehr Transparenz und die "besondere Verantwortung" der Schweiz im Rohstoffhandel. **Doch schlussendlich fällt er den erstaunlichen Beschluss, ausgerechnet den Rohstoffhandel "einstweilen" von der angekündigten Transparenzregulierung ausnehmen zu wollen.**
- Der verbleibende Geltungsbereich einer solchen Regulierung wäre auf die Rohstoff-Förderung beschränkt. Doch dies ist weitgehend "doppelt gemoppelt", denn es ist davon auszugehen, dass die EU-Regulierung die allermeisten Schweizer Rohstoff-Förderungs-Zahlungen (über 100'000 Euro) erfassen wird (Analyse siehe Anhang) und damit der Nutzen für die Menschen in Rohstoff-Ländern minim wäre.

Abb. 5 Bundesrätlicher Ansatz setzt falsche Prioritäten und schafft kaum Transparenz



Um seiner Verantwortung gerecht zu werden muss jedes Land in erster Linie dort ansetzen, wo es am wirkungsvollsten Transparenz schaffen kann. Zahlreiche Gaststaaten und die wichtigsten Heimatstaaten von Rohstoff-Förder-Firmen haben dies getan. Schliesst die Schweiz ihrerseits als führender Rohstoffhandelsplatz ausgerechnet diese Branche von einer Transparenzregulierung aus, wird diese zum Alibi-Gesetz ohne jegliche Glaubwürdigkeit. Die Tatsache, dass der Bundesrat eine Delegationsnorm vorschlägt damit er den Handel rasch auf dem Verordnungsweg unterstellen könnte, sobald *andere* Länder vorangehen, unterstreicht, dass der Bundesrat den Handlungsbedarf anerkennt, es ihm aber an Mut fehlt.

Anhang

Inwiefern 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 oben). **Die Zahlungen dieser Gruppe in der Rohstoff-Förderung (nicht aber im Rohstoff-Handel) werden durch die US- und vor allem EU-Regeln voraussichtlich abgedeckt**, wie untenstehende Tabelle zeigt (Kriterium USA: Börsenkotierung, EU: Börsenkotierung oder "grosse" EU-registrierte Mutterfirma⁸).

Firma	Schweiz-Bezug	abgedeckt durch...	weil...	Abgedeckt durch EU/USA sind 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. 2012 nur 3 Mitarbeitende.	Rohstoff-Förderungsaktivitäten (nicht aber Zahlungen bezüglich Handelsaktivitäten)
Glencore	Hauptsitz in Baar (Glencore plc, St. Helier, Baar Branch)	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 ≤ 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 Group Ltd. (parent company) in Zypern registriert.	
Vale	Wichtige Zweigniederlassung in Saint-Prex (VD)	DF 1504	US-Börsenkotierung (NYSE)	Förderaktivitäten und Exportaktivitäten
Agrar-Händler: 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.			
Ölindustrie-Dienstleister: Schlumberger, Baker Hughes, Transocean	CH-Börsenkotierung	DF 1504	US-Börsenkotierung (NYSE)	Explorationsaktivitäten, Förderaktivitäten

⁷ Die EU-Regelung erfasst keine Handelsaktivitäten. Die US-Regelung [wegen eines Gerichtsurteils zur Zeit unter Überprüfung bei der SEC] tut dies zwar teilweise (Verarbeitung, Export), sie kommt aber mangels US-Börsenkotierungen bei den Schweizer Rohstoffhändlern nicht zum Tragen.

⁸ **EU Rechnungslegungsrichtlinie** (EU AD), Artikel 42(1): "Die Mitgliedstaaten schreiben **großen Unternehmen und allen Unternehmen von öffentlichem Interesse**, die in der mineralgewinnenden Industrie oder auf dem Gebiet des Holzeinschlags in Primärwäldern tätig sind, vor, jährlich einen Bericht über Zahlungen an staatliche Stellen zu erstellen und zu veröffentlichen." Artikel 3(7): "**Große Gruppen** sind Gruppen, die (...) die Grenzen von **mindestens zwei der drei** folgenden Größenmerkmale überschreiten: a) Bilanzsumme: 20 000 000 EUR; b) Nettoumsatzerlöse: 40 000 000 EUR; c) durchschnittliche Zahl der während des Geschäftsjahres Beschäftigten: 250." Artikel 44 (1): "Ein Mutterunternehmen wird als in der mineralgewinnenden Industrie oder auf dem Gebiet des Holzeinschlags in Primärwäldern **tätig ist**." Die **EU Transparenzrichtlinie** (EU TD) dehnt diese Anforderungen auf Firmen mit EU-Börsenkotierung aus, auch wenn diese ihren Sitz ausserhalb der EU haben.