

Gunvor im Kongo

Ein symptomatischer Fall
für das Geschäftsmodell
im Schweizer Rohstoffhandel

Public Eye

EINLEITUNG 3

A DIE WICHTIGSTEN SCHLUSSFOLGERUNGEN AUS UNSEREM BERICHT 4

B IRREFÜHRENDE ARGUMENTE 6

C EMPFEHLUNGEN AN DIE SCHWEIZER BEHÖRDEN 8

FUSSNOTEN 10

IMPRESSUM Gunvor im Kongo: Ein symptomatischer Fall für das Geschäftsmodell im Schweizer Rohstoffhandel, Positionspapier, Public Eye, September 2017, 12 Seiten | **Verfasser** Marc Guéniat und Olivier Longchamp | **Übersetzung** Jessica Hendry Redaktion Géraldine Viret (f) und Andreas Missbach (d). | **Fotos und Illustrationen** © Carl De Keyzer/Magnum et maxuser/Shutterstock.com

Dieses Positionspapier ist auch auf Französisch verfügbar: Gunvor au Congo. Un cas emblématique du modèle d'affaires du secteur des matières premières, Analyse, Public Eye, septembre 2017, 12 pages | **Auteurs** Marc Guéniat et Olivier Longchamp | **Édition** Géraldine Viret

Dieses Positionspapier beruht auf folgendem Bericht: Gunvor au Congo. Pétrole, cash et détournements: les aventures d'un négociant suisse à Brazzaville, Public Eye, September 2017, 68 Seiten **Auch auf English verfügbar:** Gunvor in Congo. Oil, cash and misappropriation: the adventures of a Swiss trader in Brazzaville. A Public Eye investigation, September 2017, 68 pages.

PUBLIC EYE Dienerstrasse 12, Postfach, CH-8021 Zürich | Tel. +41 (0)44 2 777 999
Fax +41 (0)44 2 777 991 | kontakt@publiceye.ch | www.publiceye.ch | Twitter: @publiceye_ch
Konto: PC 80-8885-4



 Erklärung von Bern

Einleitung

Am 12. September 2017 hat Public Eye einen Bericht über Gunvors fragwürdige Geschäfte in der Republik Kongo veröffentlicht. Dieser zeigt die Veruntreuung von Erdöleinnahmen im Rahmen von Vorfinanzierungs- und Handelsverträgen zwischen dem Genfer Unternehmen und der staatlichen Erdölgesellschaft (SNPC) zwischen 2010 und 2012. Als Gegenleistung für Kredite an die SNPC erhielt Gunvor Öl im Wert von über 2 Milliarden Dollar. Über Schweizer Konten flossen schwindelerregend hohe Kommissionen an Vermittler, die Gunvor engagiert hatte, um an das Öl zu gelangen. Die Bundesanwaltschaft vermutet, dass mit den Beträgen in zweistelliger Millionenhöhe auch kongolesische Amtsträger bestochen wurden. Ein ehemaliger Gunvor-Mitarbeiter, der bei diesen Transaktionen eine zentrale Rolle spielte, hat zugegeben, «in seiner Rolle als Angestellter» an der Zahlung von Bestechungsgeldern beteiligt gewesen zu sein. Unser Bericht beleuchtet die Abwehrstrategie des Unternehmens, das sich bislang geweigert hat, seine Fehler in der Affäre einzugestehen und stattdessen die gesamte Verantwortung auf einen ehemaligen Angestellten abwälzt.

Die Gelder, welche die SNPC von Gunvor erhielt, sind für öffentliche Bauvorhaben verwendet worden, die in keinerlei Zusammenhang mit dem Erdölsektor stehen – ein Verstoss gegen Kongos internationale Verpflichtungen. Unsere Recherchen zeigen, dass Gunvor von den Firmen Asperbras (21 Millionen) und NTA (10 Millionen) bedeutende Kommissionen für die Vermittlung von fragwürdigen öffentlichen Aufträgen im Kongo erhalten hat. Die portugiesischen Strafverfolgungsbehörden haben den Verdacht, dass auch bei der Vergabe dieser Aufträge Schmiergelder geflossen sind. Ein Teil der Beträge soll auf Schweizer Konten gelandet sein.

Trotz der laufenden Strafverfahren in Zusammenhang mit seinen Geschäften im Kongo versuchte Gunvor 2014 erneut, mittels dubioser Geschäftspartner an kongolesische Aufträge zu gelangen. Dafür war ein leitender Gunvor-Angestellter sogar bereit, Schmiergelder zu zahlen. Wir hatten Einsicht in ein Video, das zeigt, wie dieser seinen Gesprächspartnern einen Korruptionsplan unterbreitet, bei dem russische Firmen zum Einsatz kommen sollten. Dies um zu verhindern, dass sich die Schweizer Staatsanwaltschaft erneut einmischte. Unser Bericht legt nahe, dass undurchsichtige Deals und fragwürdige Methoden fester Bestandteil des Geschäftsmodells einer der grössten Rohstoffhandelsfirmen der Schweiz sind oder bis 2014 zumindest waren.

DIE SCHWEIZER HÄNDLER UND DER ROHSTOFFFLUCH

Gunvor ist der weltweit viertgrösste unabhängige Ölhandelskonzern und bildet zusammen mit Vitol, Glencore, Trafigura und

Mercuria das Zentrum des Schweizer Rohstoffhandelsplatzes. Die Schweizer Akteure beherrschen die globalen Rohstoffmärkte mit Marktanteilen von mindestens 20 %; im Ölhandel sind es sogar über 35 %.¹ Ausserdem verfügen sie gerade in politisch risikoreichen Ländern häufig über besonders grosse Marktanteile. So hielt die Zeitung Le Temps kürzlich fest, dass das gesamte auf internationalen Märkten vertriebene russische Erdöl von der Schweiz aus gehandelt werde.² Die Schweizer Rohstoffhändler spielen zudem in zahlreichen Ländern, auf denen der Rohstofffluch besonders schwer lastet, eine zentrale Rolle – zum Beispiel in Kongo-Brazzaville. Zwischen 2011 und 2013 kauften sie im Schnitt 32 % des von der SNPC verkauften Öls. Dabei ist Kongo-Brazzaville kein Einzelfall: Fast ein Viertel allen Öls, das die staatlichen Erdölgesellschaften in den 10 grössten Produzentländern in Subsahara-Afrika zwischen 2011 und 2013 verkauften, wurde von Schweizer Rohstoffhandelsunternehmen gekauft. Die dafür bezahlte Summe entspricht 12 % der öffentlichen Einnahmen dieser Länder und damit dem Doppelten der weltweiten Entwicklungshilfe an diese 10 Länder.³ Das ohnehin hohe Risiko, dass unentbehrliche Einnahmen aus der Vermarktung staatlichen Erdöls veruntreut werden, verschärft sich durch die Intransparenz der Transaktionen. Trotz zahlreicher in den vergangenen Jahren aufgedeckter Fälle weigern sich die Schweizer Behörden, den Rohstoffhandelssektor zu regulieren. Sie argumentieren mit der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz und setzen stattdessen auf ein «integres und verantwortungsvolles»⁴ Verhalten der Handelsfirmen. Die Enthüllungen unseres Berichts belegen die Naivität einer solchen Politik, die grösstenteils auf jenen irreführenden Argumenten beruht, welche die Rohstoffbranche vorbringt, um sich weiterer jeglicher Regulierung zu widersetzen.

A

Die wichtigsten Schlussfolgerungen aus unserem Bericht

1. Korruption scheint fester Bestandteil des Geschäftsmodells einer der grössten Schweizer Rohstoffhandelsfirmen zu sein.

Gunvors Geschäfte im Kongo sind alles andere als eine marginale Episode: Es ist kein Deal, der aufgrund ausserordentlicher Umstände übel ausgegangen ist. Vielmehr deutet alles darauf hin, dass der lasche Umgang mit Korruptionsrisiken typisch für das Geschäftsmodell einer der grössten Schweizer Handelsfirmen ist. Der für den Zugang zum kongolesischen Markt verantwortliche Gunvor-Angestellte sagte gegenüber dem Staatsanwalt aus, andere Mitarbeitende hätten ihn schon bei seiner Anstellung 2007 darüber informiert, dass das Genfer Unternehmen Kommissionen zahle, um an Aufträge zu gelangen. Auch anderen Marktteilnehmern ist die aggressive Strategie der Firma aufgefallen. In der Branche sei es ein Gesprächsthema gewesen, dass Gunvor bereit sei, hohe Risiken einzugehen, um in Märkte zu kommen, erzählte uns ein Insider.

Noch bedenklicher ist die Tatsache, dass Gunvor rund zwei Jahre, nachdem in der Schweiz Strafverfahren in Zusammenhang mit seinen kongolesischen Verträgen eröffnet worden sind, erneut zu zweifelhaften Methoden gegriffen hat, um im Kongo wieder ins Geschäft zu kommen. Während Gunvor seine Unschuld beteuerte und öffentlich versicherte, alles unternommen zu haben um die Compliance-Prozesse zu stärken, wandte

sich die Firma diesmal an den Sohn eines seiner unter Verdacht stehenden Mittelsmänner, obwohl die Bankkonten genau dieses Sohnes bereits gerichtlich blockiert waren. Anschliessend nahm Gunvor die Dienste von Olivier Bazin in Anspruch, einer noch dubioseren Figur, die bereits verschiedentlich angeklagt worden war. Und schliesslich unternahm ein leitender Angestellter und früherer Finanzdirektor 2014 einen direkten Korruptionsversuch. In einer mit versteckter Kamera gefilmten Videosequenz schlägt er vor, die Kommissionen diesmal über russische Unternehmen zu bezahlen, um Scherereien mit der Schweizer Justiz zu vermeiden (sein französisches «emmerdes» ist noch etwas derber und wird von einer unmissverständlich beleidigenden Geste begleitet).

Es ist illusorisch, von so agierenden Unternehmen ein integriertes und verantwortungsvolles Verhalten zu erwarten. Ihr Ziel ist die Gewinnoptimierung; und je riskanter das Geschäft, desto lukrativer ist es auch. Gunvor hat im Kongo schwindelerregende Gewinne gemacht, die sich laut unseren Schätzungen zwischen 2010 und 2012 auf 114 Millionen Dollar belaufen und 2011 über 20% des ausgewiesenen Gesamtgewinns der Gunvor-Gruppe ausmachten.

2. Die Compliance-Prozesse scheinen nicht primär den Zweck zu haben, fragwürdige Geschäfte zu vermeiden. Sie dienen in erster Linie dazu die juristischen Risiken für die Firmen zu senken.

Analysen zur Korruption im Erdölsektor belegen immer wieder die problematische Rolle der Vermittler.⁵ Eine kürzlich erschienene OECD-Studie hat gezeigt, dass in 49 von 131 untersuchten Korruptionsfällen im Rohstoffsektor solche Mittelsmänner eingeschleppt wurden.⁶ Ein Konzern wie Gunvor kann die grosse Korruptionsgefahr durch den Einsatz solcher Türöffner unmöglich übersehen haben. Im vorliegenden Fall erhöhten das zweifelhafte Profil der von Gunvor dafür ausgewählten Personen sowie die im Kongo weit verbreitete Korruption das Risiko zusätzlich. Die Verträge zwischen Gunvor und seinen Mittelsmännern scheinen mustergültig, verpflichten sie die Unterzeichnenden doch explizit zur Einhaltung der Antikorruptions-

gesetzgebung. Unser Bericht zeigt jedoch, dass solche Klauseln juristische Winkelzüge sind, mit denen die Firma sich ihrer Verantwortung entziehen will. Im 2014 heimlich gefilmten Gespräch sagt der leitende Angestellte von Gunvor klar und deutlich, dass er und seine Kollegen davon ausgingen, dass der grösste Teil der den Vermittlern zwei Jahre zuvor bezahlten Summe an Schlüsselpersonen im kongolesischen Ölgeschäft ging. Die internen Mechanismen und Antikorruptionsklauseln der Handelsfirma dienen folglich nicht der Verhinderung fragwürdiger Deals, sondern scheinen in erster Linie dazu bestimmt, deren Aufdeckung zu vermeiden oder gegebenenfalls die für das Unternehmen entstehenden Unannehmlichkeiten zu verringern.

3. Der Rohstoffhandel birgt strukturelle Korruptionsrisiken.

Der von Public Eye analysierte Fall ist keine Ausnahme: Vom Skandal um die Ölexporte Iraks von Saddam Hussein vor 15 Jahren («Oil for Food») bis zu NGO-Berichten über die undurchsichtige Rolle von Schweizer Händlern in Ländern wie Angola, Nigeria oder Kongo⁷ dokumentiert eine Kette von Fällen die problematischen Praktiken und Geschäftsmodelle von Schweizer Rohstoffhandelsfirmen. Die hohe Korruptionsgefahr im Rohstoffhandel wird auch von internationalen Organisationen anerkannt. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) stuft die Rohstoffbranche als Sektor mit den höchsten Korruptionsrisiken ein, noch vor anderen Branchen mit zweifelhaftem Ruf wie der Rüstungsindustrie oder dem Bauwesen.⁸ Die OECD hat gezeigt, dass die Veruntreuung in einem Fünftel von 131 untersuchten Fällen aus dem Rohstoffsektor während der Vermarktung stattgefunden hat – also in genau jener Phase, die den Kern des Geschäftsmodells der Schweizer Rohstoffhandelsfirmen ausmacht.⁹ Die Bedeutung von Denis Christel Sassou-Nguesso, dem Sohn des kongolesischen Präsidenten, bei den Erdölverkäufen durch die SNPC

ist bekannt¹⁰ und Public Eye zeigte schon in einem früheren Fall, dass Schweizer Unternehmen dabei eine dubiose Rolle spielten.¹¹ Dennoch haben die Schweizer Behörden bisher nichts unternommen, um den Rohstoffhandel in einer Weise zu regulieren, die Korruption und Veruntreuung verhindert.

Gunvor war nicht das einzige Schweizer Unternehmen, welches zwischen 2010 und 2012 dank seiner Geschäfte mit der SNPC in den Genuss ausserordentlicher Margen gekommen ist. Schweizer Firmen wie Trafigura, Vitol, Mercuria, Lynx und Glencore belegten ebenfalls Ehrenplätze auf dem kongolesischen Markt – und tun dies wahrscheinlich immer noch. Wie haben sie es geschafft, sich diesen Platz unter der kongolesischen Sonne zu sichern? Haben sie wirksame Vorkehrungen zur Verhinderung fragwürdiger Geschäfte getroffen, obwohl es dafür keine gesetzlichen Vorgaben gibt? Die Unternehmen liefern keine brauchbaren Informationen zur Beantwortung dieser relevanten Fragen. Und die Behörden verzichten weiter darauf, diese Fragen überhaupt zu stellen.

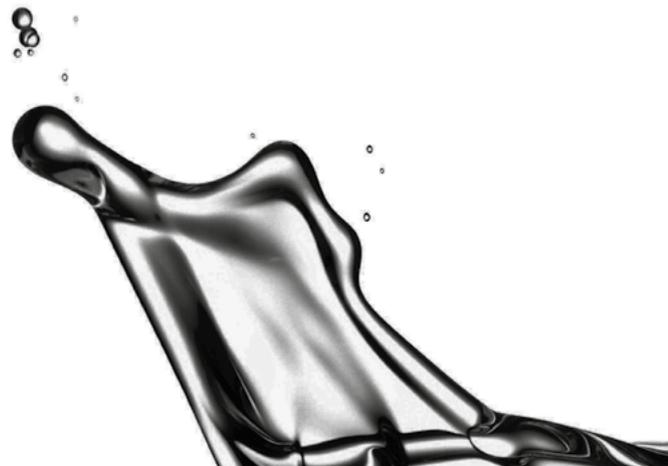
4. Das Schweizer Anti-Geldwäscherei-Dispositiv greift nicht und wird von den Finanzintermediären nicht umfassend umgesetzt.

Unser Bericht belegt auch, dass die Schweizer Finanzintermediäre ihren Sorgfaltspflichten im Bereich Geldwäscherei immer noch nicht zufriedenstellend nachkommen. Trotz mehrerer Alarmsignale und ungeachtet ihrer gesetzlichen Pflicht, fragwürdige Transaktionen zu melden, hat keine der in Gunvors Geschäfte verwickelten Banken früh genug reagiert. Die mit der Verwaltung der Konten der Mittelsmänner betraute Bank Clariden-Leu wunderte sich weder über die Höhe der Kommissionen, welche auf die Konten von deren Offshore-Gesellschaften überwiesen wurden, noch über die unzulängliche Rechtfertigung dieser Zahlungen. Auch der Umstand, dass die Zahlungsberechtigung der Besitzer der Konten erst nachträglich erteilt worden war, führte zu keinen Nachfragen. In einem Fall unterzeichnete eine Politisch Exponierte Person (PEP), die als Berater des kongolesischen Präsidenten fungierte, den Vertrag. Allein dieser Vorgang hätte schon zur erhöhten Wachsamkeit der Bank führen müssen. Die entsprechenden Zahlungen zur Vergütung seiner Dienste in Millionenhöhe landeten auf dem Konto einer Offshore-Firma im Besitz seines ungefähr zwanzigjährigen und in der Geschäftswelt völlig unbekanntes Sohnes. Die Bank hat auch hier nicht mit der Wimper gezuckt. Die Alarmglocken schrillten erst nach der vollständigen Integration der Clariden-Leu in die Credit Suisse, als die Zahlungen an gewisse Personen, bei denen eine im Finanzsektor übliche Compliance-Datenbank sofort eine Verbindung zum organisierten Verbrechen gezeigt hätte, schon lange bewilligt worden waren.

Die Konten der Mittelsmänner und der Unternehmen, die im Kongo an öffentliche Aufträge gekommen sind, welche ihrerseits mit Erdölvorauszahlungen finanziert worden sind, befinden sich auch in der Schweiz. Die betroffenen Banken haben unseres Wissens nicht reagiert. Die Bank BNP Paribas, welche Gunvor Kredi-

te für die Vorfinanzierung der Erdölexporte gewährt hatte, begann erst nach Eröffnung der Gerichtsverfahren, sich Gedanken um deren Einsatz zu machen, obschon diese Vorauszahlungen und ihre Verwendung die von Kongo öffentlich eingegangenen internationalen Verpflichtungen verletzen.

Die Konten der Offshore-Gesellschaften der Vermittler sowie jene Konten, die zur Überweisung suspekter Kommissionen genutzt wurden, sind zudem durch SEF, eine Treuhandgesellschaft im Besitz einer ehemaligen BNP-Paribas-Angestellten verwaltet worden. Auch SEF hat keinerlei Verdacht geäußert. Dies illustriert die mangelhafte Überwachung von bankähnlichen Finanzintermediären (Treuhandgesellschaften, Anwältinnen, Steuerberater usw.). Die Financial Action Task Force, welche internationale Geldwäscherei-Standards definiert, hat die Schweiz kürzlich diesbezüglich denn auch kritisiert.¹² Schliesslich weist bis heute nichts darauf hin, dass die mit der Aufsicht betraute FINMA auch nur die geringste Sanktion gegen die in Gunvors kongolesische Geschäfte verwickelten Finanzintermediäre verhängt hat.



B

Irreführende Argumente

Die Argumente der Rohstoffhandelsfirmen und ihrer Lobby sind irreführend und sollten von den Bundesbehörden nicht weiter nachgebetet werden.

1. «Der Rohstoffhandel erhält seine Aufträge hauptsächlich über öffentliche Ausschreibungen.»¹³

FALSCH – Gunvor hat seine rekordverdächtigen Verträge zur Vermarktung von Rohöl im Kongo ohne öffentliche Ausschreibung erhalten. Es gibt zwar keine umfassenden Statistiken, doch beim besonders korruptionsanfälligen Verkauf von Rohstoffen durch staatliche Unternehmen bilden Ausschreibungen die Ausnahme. Eine Untersuchung von vierzig in der Rohstoffvermarktung tätigen Staatsunternehmen hat gezeigt, dass nur drei davon regelmässig ihre Ausschreibungen veröffentlichen.¹⁴

Wobei die blossе Veröffentlichung einer Ausschreibung noch nicht gewährleistet, dass ein öffentlicher Auftrag letztlich auch an das Unternehmen mit dem besten Angebot geht. Um dies sicherzustellen, müssten auch das Ausschreibungsergebnis und die nicht berücksichtigten Angebote offengelegt werden. Dies ist bei öffentlichen Ausschreibungen in der Schweiz üblich, im Rohstoffhandel jedoch äusserst selten.

2. «Die Handelsaktivitäten sind nicht undurchsichtig, denn sie finden auf offenen Märkten statt, wo die Preise bekannt sind (...) und die Information in Fachmedien wie Bloomberg, Reuters, Platts usw. zugänglich ist.»¹⁵

FALSCH – Unser Bericht zeigt, dass der Preis von Djeno, des von der SNPC vorwiegend vermarkteten Öls, nicht «bekannt» ist. Er wird hauptsächlich im Rahmen vertraulicher Verhandlungen zwischen der SNPC und ihrem wichtigsten Käufer, der staatlichen chinesischen Erdölgesellschaft Sinopec, festgelegt. Ein Analyst der Agentur Argus, zuständig für den westafrikanischen Markt, bestätigt: «Der kongolesische Markt umfasst zu wenige Transaktionen und Akteure, als dass der Ölpreis zuverlässig festgelegt werden könnte.» Eine Situation, die Manipulationen begünstigt.

Vor allem aber ist das Argument nicht relevant, denn die problematische Intransparenz betrifft nicht in erster Linie die Ölpreise, sondern die Nutzniesser der Transaktionen: Wer er-

hält aus dem Ölverkauf der SNPC welche Summen? Die Transparenz bei Zahlungen von Handelsfirmen an staatliche Stellen ist eine notwendige Voraussetzung, um die Risiken der Veruntreuung der Einnahmen aus dem Erdölverkauf zu begrenzen. Die Schweizer Rohstoffhandelsfirmen zeigten sich skeptisch gegenüber einer Pflicht zur Veröffentlichung solcher Zahlungen, weil «bereits alles transparent» sei. Ob aus Kleinmut oder Gutgläubigkeit: Die Bundesbehörden haben auch nur schon die Möglichkeit, den Rohstoffhandel international koordiniert einer Zahlungstransparenz zu unterwerfen, aus der gegenwärtig diskutierte Aktienrechtsreform gekippt und damit eine Möglichkeit verpasst, einen Beitrag im Kampf gegen den Rohstofffluch zu leisten (siehe unten).

3. «[Die] Sorgfaltspflichten [bewirken] möglicherweise gleichwohl eine indirekte Risikoreduktion in den nicht dem Geldwäschereigesetz (GwG) unterstellten Sektoren.»¹⁶

FALSCH – Dieses Argument wird auch von den Rohstoffhandelsfirmen, Banken oder GegnerInnen jeglicher Regulierung gerne verwendet: Der Rohstoffhandel muss nicht reguliert werden, er wird ja indirekt durch die Banken überwacht. Unser Bericht macht die Hinfälligkeit dieser Argumentation deutlich: Keine der Banken, über die verdächtige Zahlungen geflossen sind, hat unseres Wissens rechtzeitig den Behörden gegenüber einen Verdacht geäußert oder die Unterschlagung der Gelder verhindert. Es gibt also berechtigte Zweifel daran, dass die Banken ihre Arbeit korrekt getan haben. Man muss auch bezweifeln, dass sie für ihre Versäumnisse sanktioniert worden sind (siehe Punkt A.4).

Doch selbst wenn sie die gesetzlichen Bestimmungen korrekt umgesetzt hätten, würde dies nicht einer effizienten Überwachung der Handelsgeschäfte durch die Banken entsprechen. Erstens, weil ein wesentlicher Teil dieser Geschäfte durch die Handelsfirmen selbst finanziert werden und diese folglich auf Bankkredite verzichten. Dies ist auch bei den von uns analysierten Transaktionen der Fall: Zwei von sechs Vorauszahlungen an

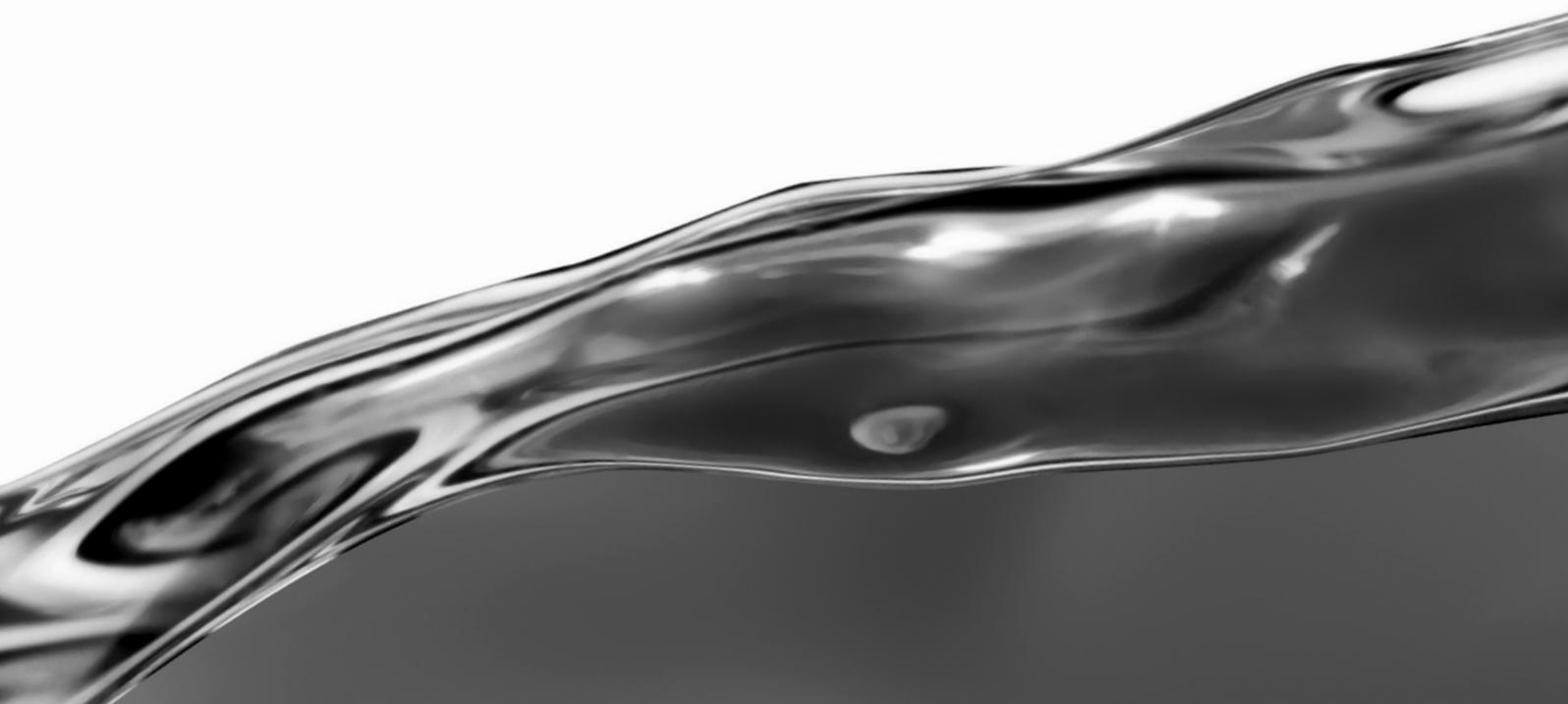
die SNPC stammten aus Gunvors eigenen Mitteln. Die Genfer Firma wurde so selbst zur «Bank des Kongo», ohne jedoch den für Finanzintermediäre geltenden Vorschriften unterworfen zu sein.

Zweitens haben die Banken, wenn sie Handelsgeschäfte finanzieren, nur selten einen Gesamtüberblick über die Transaktionen ihrer KundInnen; sie sind abhängig von deren Informationen und ihre Sorgfaltspflichten erstrecken sich nicht auf die Kunden ihrer Kunden. Die Wolfsberg-Gruppe, eine Vereinigung der weltweit grössten Banken, anerkennt diese Lücke. Sie betont, es sei «äussert selten, dass eine Bank die Gelegenheit hat, einen gesamten Handelsfinanzierungsprozess in allen Details zu überprüfen» und es gelte «zu verstehen, dass Banken die Dokumente, welche ihre Kunden ihnen vorlegen, nicht daraufhin kontrollieren müssen, ob Geschäfte aufgrund einer Über- oder Unterfakturierung der gehandelten Ware verdächtig sind (oder der Wert aufgrund irgendeines anderen Umstandes falsch dargestellt wird)».¹⁷

4. Der Rohstofffluch beruht auf «Problemen (...), die überwiegend in gewissen Ländern wegen der Regierungsführung, dem lokalen Handel oder internen Konflikten auftreten».¹⁸

FALSCH – Die Firma Gunvor wurde dafür bezahlt, die Verwendung der Vorauszahlungen durch den kongolesischen Staat zu beeinflussen und sie profitierte von Brazzavilles fragwürdiger Vorgehensweise bei der Re-Investition der Öleinnahmen. Nach unseren Recherchen hat Gunvor von Asperbras und NTA für die Vermittlung von überzahlten öffentlichen Aufträge Kommissionen in zweistelliger Millionenhöhe erhalten. Die Verwendung der Einnahmen aus den Erdölverkäufen für öffentliche Bauvorhaben, die keine Verbindung zum Erdölbereich ha-

ben, sind ein Verstoß gegen die internationalen Verpflichtungen der kongolesischen Regierung. Diese Vermittlertätigkeit und die Aktivitäten als «Bank» generierten für Gunvor noch höhere Gewinne als der physische Erdölhandel. Dieses Beispiel zeigt, dass die Verantwortung der Handelsunternehmen für die Veruntreuung von Einnahmen und den Rohstofffluch weit über die Vermarktung der Rohstoffe hinausgeht – sie auf die «mangelhafte Regierungsführung» rohstoffreicher Länder abzuwälzen, ist allzu leichtfertig.



C

Empfehlungen an die Schweizer Behörden

2013 hat der Bundesrat erstmals das «Reputationsrisiko»¹⁹ des Rohstoffsektors für die Schweiz anerkannt. Ein Jahr später hat er zugegeben, dass die Schweiz als Sitz von über 500 im Rohstoffhandel tätigen Unternehmen bei der Bekämpfung des Rohstofffluchs eine «besondere Verantwortung»²⁰ trägt. Bis heute ist jedoch nichts geschehen, um die Tätigkeit dieser Unternehmen entsprechend zu regulieren. Im Namen der Wettbewerbsfähigkeit des Rohstoffhandels in der Schweiz verharren die Bundesbehörden in ihrer abwartenden Haltung, die im Wesentlichen in der Hoffnung besteht, die Unternehmen würden sich von selbst «integer und verantwortungsvoll»²¹ verhalten. Um ihre politische Verantwortung endlich ernst zu nehmen, müssen die Schweizer Behörden:

➤ Den Handelssektor ernsthaft regulieren.

Es existieren keine spezifischen Regulierungen für den Rohstoffsektor. Jeder und jede kann eine Handelsfirma gründen und beliebig Geschäfte machen. Für die Bevölkerungen der Förderländer ist es jedoch von existentiellstem Interesse, dass ihre Rohstoffe verantwortungsvoll gehandelt werden. Bisher haben sich die Schweizer Behörden mit wechselnden Argumenten geweigert, den Sektor in Bezug auf den Rohstofffluch zu regulieren. So argumentierten sie beispielsweise damit, eine sektorielle Regulierung entspreche nicht der wirtschaftspolitischen Philosophie der Schweiz. Doch das Argument sticht nicht: Genauso wie Gastgewerbe und Landwirtschaft unterliegt auch der Bankensektor seit mehr als 80 Jahren spezifischen gesetzlichen Bestimmungen. 2014 hat Public Eye mit der Rohstoffhandelsaufsicht ROHMA (www.rohma.ch) erstmals die Umriss einer Regulierung und Aufsicht für den Rohstoffsektor entworfen. Denn gerade im Rohstoffsektor ist Vertrauen gut, Kontrolle aber deutlich besser. Würde die Schweiz klare Regeln für Handelsfirmen erlassen, deren Umsetzung überwachen und jene Unternehmen sanktionieren, die gegen Bestimmungen verstossen, dann träten solche wie von uns bei Gunvor aufgedeckten Missstände seltener auf.

➤ Die Rohstoffhandelsfirmen müssen verpflichtet werden, ihre Zahlungen an staatliche Einrichtungen offenzulegen.

Seit gut zwanzig Jahren haben die internationalen Debatten zum Rohstofffluch dazu geführt, dass Transparenzvorschriften für Zahlungen von Rohstofffirmen an rohstoffreiche Staaten beschlossen und umgesetzt wurden. In den vergangenen Jahren haben beispielsweise die EU, Kanada oder Norwegen Zahlungstransparenzpflichten verabschiedet. In der Schweiz hat sich der Bundesrat dazu entschlossen, solche Bestimmungen in die Aktienrechtsreform²², die dieses Jahr im Parlament diskutiert wird, zu integrieren. Doch statt diese Gelegenheit zu nutzen, um Transparenzvorschriften für den in der Schweiz dominierenden Rohstoffhandel zu erlassen, haben die Bundesbehörden die ohnehin zaghafte Bestimmung, welche es wenigstens erlaubt hätte, künftig im Rahmen eines koordinierten internationalen Vorgehens die Zahlungstransparenz auf Rohstoffhandelsfirmen auszudehnen, aus der Vorlage gekippt. Und dies, obwohl die Swiss Trading and Shipping Association (STSA) den Vorschlag explizit unterstützt hat.²³ Resultat: Der aktuelle Gesetzesentwurf des Bundesrats wird nur auf eine Handvoll unbedeutender Rohstoff-Förderfirmen angewandt werden. Die rund 500 Handelsunternehmen, welche den Kern des Schweizer Rohstoffsektors bilden, die Weltmärkte dominieren und einen erheblichen Anteil der staatlichen Einnahmen der Länder kontrollieren, auf denen der Rohstofffluch am schwersten lastet, sind nicht davon betroffen!²⁴ Die Schweiz als weltweit grösster Handelsplatz sollte mit gutem Beispiel vorangehen und auch den Rohstoffhandel dieser minimalen Transparenzpflicht unterwerfen, statt den Förderländern Lektionen in Good Governance zu erteilen und abzuwarten, bis der internationale Druck unser Land zum Handeln zwingt.



➤ **Zahlungstransparenz ist für die Bekämpfung des Rohstofffluchs notwendig, genügt aber nicht.**

Unser Bericht zeigt: Gunvor hat mannigfaltig auf Kosten der in Armut lebenden Bevölkerung vom kongolesischen Ölsegen profitiert. Die Unterschlagungsmöglichkeiten waren vielfältig: der Preis, den Gunvor dem kongolesischen Staat bezahlt hat, die Vorauszahlungen an SNPC sowie die Verwendung dieser Kredite. Deshalb braucht es in der Schweiz explizite Sorgfaltspflichten für den Rohstoffhandel bezüglich der Geschäftspartner, welche die Unternehmen verpflichten, ihre Verträge mit staatlichen Einrichtungen zu veröffentlichen und Rechenschaft über die wirtschaftlich Berechtigten aller beteiligten Unternehmen abzulegen.

➤ **Die Anwendung des Anti-Geldwäscherei-Dispositivs auf die unterstellten Finanzintermediäre muss strenger überwacht werden. Verstöße müssen sanktioniert werden und die Aufsichtsbehörden müssen öffentlich darüber berichten.**

Fast alle grossen internationalen Korruptionsfälle besitzen eine Schweizer Komponente. Gelder im Zusammenhang mit dem Arabischen Frühling oder dem Ukraine-Konflikt, Vermögen des usbekischen Karimov-Clans, Aufsehen erregende Affären wie die Skandale um den brasilianischen Ölkonzern Petrobras oder den malaysischen Staatsfonds 1MDB: In vielen Fällen landen unrechtmässige Vermögen auf Schweizer Konten. Dennoch verkünden die Behörden seit bald fünfzehn Jahren, das Schweizer Anti-Geldwäscherei-Dispositiv sei «eines der weltweit dichtesten und strengsten».²⁵ Auch im Fall von Kongo sind die Finanzintermediäre ihren Sorgfaltspflichten nur nachlässig nachgekommen, und dies trotz zahlreicher Alarmsignale. Es ist nicht bekannt, ob ihr Fehlverhalten zu einer Reaktion seitens der Behörden geführt hat oder sie durch die FINMA angemessen sanktioniert worden sind. Die Behörden müssen gründlich analysieren, wie die Finanzintermediäre ihre Sorgfaltspflichten umsetzen, ob das aktuelle Dispositiv tatsächlich ausreicht und ihre Schlussfolgerungen veröffentlichen.

**Wie viele Skandale braucht es noch,
bis die Schweizer Behörden endlich handeln?**

Fussnoten

- 1 Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat, Grundlagenbericht Rohstoffe, 27.03.2013, S. 13.
- 2 «Les sanctions américaines contre la Russie vont frapper le pétrole genevois», *Le Temps*, 04.08.2017.
- 3 EvB (Erklärung von Bern), NRGi (Natural Resource Governance Institute) und SWISSAID, eds. 2014. Big Spenders. Swiss trading companies, African oil and the risks of opacity. Zürich: EvB. New-York: NRGi. Bern: SWISSAID, Juli 2014.
- 4 Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat, Grundlagenbericht Rohstoffe, 27.03.2013.
- 5 McPherson, Charles, Stephen MacSearraigh, «Corruption in the Petroleum Sector», in: *The Many faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, edited by J. Edgardo Campos and Sanjay Pradhan, 191–220. Washington: International Bank for Reconstruction/World Bank, 2007, S. 207.
- 6 OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), Corruption in the extractive value chain. Typology of risks, mitigation measures and incentives. Paris: OECD, 2016, S. 7.
- 7 Trafiguras Geschäfte in Angola, Zürich: EvB (Erklärung von Bern), Februar 2013. Dunkle Geschäfte und dreckige Gewinne: Schweizer Rohstoffhändler in Nigeria. Zürich: EvB (Erklärung von Bern), November 2013. Philia's refined ventures in Brazzaville How Swiss traders misappropriate Congolese oil rents, Lausanne: Déclaration de Berne, Februar 2015. NRGi (Natural Resource Governance Institute), ed. Inside NNPC's Oil Sales: A case for reform in Nigeria. New-York: NRGi, August 2015.
- 8 OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), OECD Foreign Bribery Report. An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials. Paris: OECD, 2014, S. 8, 23.
- 9 OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), Corruption in the extractive value chain. Typology of risks, mitigation measures and incentives. Paris: OECD, 2016, S. 6.
- 10 Global Witness, The riddle of the Sphinx: where has Congo's oil money gone, GW: London, Dezember 2005.
- 11 Philia's refined ventures in Brazzaville How Swiss traders misappropriate Congolese oil rents, Lausanne: Déclaration de Berne, Februar 2015.
- 12 GAFI, Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – Suisse, Rapport du quatrième cycle d'évaluations mutuelles, GAFI, Paris, 2016, S. 102.
- 13 Stéphane Graber, Generalsekretär der Rohstoffhandelslobby Swiss Trading and Shipping Association (STSA) in: «Reassessing the merchant's role in a globalized economy», *International Development policy/ Revue internationale de politique de développement*, 4.2, 2013.
- 14 Vgl. Nathalie Perrot und Olivier Longchamp, «Trading in corruption: Evidence and mitigation measures for corruption in the trading of oil and minerals», U4 Issue, Juni 2017, S. 19.
- 15 Stéphane Graber, Generalsekretär der Rohstoffhandelslobby Swiss Trading and Shipping Association (STSA) in: *Bilan*, 12.06.2017.
- 16 Bericht der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz, Juni 2015, S. 121.
- 17 The Wolfsberg Group, The Wolfsberg Trade Finance Principles, 2011, S. 28 f.
- 18 Stéphane Graber, Generalsekretär der Rohstoffhandelslobby Swiss Trading and Shipping Association (STSA) in: *Le Point Afrique*, «Malédiction des matières premières: comment la stopper?», 08.09.2016.
- 19 Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat, Grundlagenbericht Rohstoffe, 27.03.2013, S. 2.
- 20 Bericht in Erfüllung der Empfehlung 8 des Grundlagenberichts Rohstoffe und des Postulats 13.3365 «Mehr Transparenz im Schweizer Rohstoffsektor», 16.05.2014, S. 13.
- 21 Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat, Grundlagenbericht Rohstoffe, 27.03.2013.
- 22 Botschaft zur Änderung des Obligationenrechts (Aktienrecht) vom 23. November 2016, Bundesblatt, 2017, S. 399 ff.
- 23 Stellungnahme der STSA zur Revision des Aktienrechts vom 14.03.2015, auf der Webseite des Bundesamtes für Justiz zur Revision des Aktienrechts.
- 24 Unsere Analyse zum Thema: Fragen und Antworten zur Zahlungstransparenz im Rohstoffsektor, Public Eye und Swissaid, Juni 2017.
- 25 EFD, «Ausserordentlich restriktives Schweizer Dispositiv gegen Korruptionsgelder», 19.11.2003.



Im September 2017 hat Public Eye einen Bericht veröffentlicht, der die fragwürdigen Geschäftspraktiken der Genfer Rohstoffhandelsfirma Gunvor bei Vorfinanzierungs- und Handelsverträgen mit der staatlichen kongolesischen Erdölgesellschaft dokumentiert. Dieses Positionspapier ergänzt den Recherchebericht, es zeigt die typischen Muster dieses Skandals und belegt, dass die Argumente, welche die Rohstoffhandelsfirmen gegen eine Regulierung ihres Sektors vorbringen, durch ihre reale Geschäftspraxis konterkariert werden. Es hält die wichtigsten politischen Lektionen dieses komplexen Falls mutmasslicher Korruption fest und formuliert Empfehlungen an die Bundesbehörden, damit die Schweiz endlich ihren wirksamen Beitrag zur Bekämpfung des Rohstofffluchs leistet.

PUBLIC EYE Seit bald 50 Jahren setzt sich die Nichtregierungsorganisation Public Eye dafür ein, dass Schweizer Unternehmen und die Schweizer Politik ihre Verantwortung zur weltweiten Achtung der Menschenrechte wahrnehmen. Mit Recherchen, Kampagnen und der Unterstützung unserer 25 000 Mitglieder engagieren wir uns in der Schweiz für faire Wirtschaftsbeziehungen. Denn globale Gerechtigkeit beginnt bei uns. 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 | [f @PublicEyeSuisse](https://www.facebook.com/PublicEyeSuisse) | [t @PublicEyeSuisse](https://twitter.com/PublicEyeSuisse) | [i @publiceye.ch](https://www.instagram.com/publiceye.ch)



 Erklärung von Bern