Fragen und Antworten

zur Zahlungstransparenz im Rohstoffsektor

Public Eye
Erklärung von Bern
SWISSAID

1 IN KÜRZE 3
1.1 Was ist das Problem? 3
1.2 Was kann Zahlungstransparenz bewirken? 3

2 WESHALB IST DER GESETZESENTWURF DES BUNDESRATES UNGENÜGEND? 4

3 WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN 6
3.1 Was läuft auf internationaler Ebene? 6
3.2 Welche Lücke bleibt ? 7
3.3 Wo steht Transparenz im Rohstoffhandel heute? 7
3.4 Welche Bedeutung haben die Zahlungen der Schweizer Rohstoffhandels-Firmen an Regierungen? 7
3.5 Was läuft auf internationaler Ebene? 9
3.6 Stimmen zum Thema 10

ENDNOTEN 11

Fragen und Antworten zur Zahlungstransparenz im Rohstoffsektor, Juni 2017, wurde herausgegeben von Public Eye und Swissaid | **Autoren** Lorenz Kummer, Urs Rybi, Gian-Valentino Viredaz | **Zusammenarbeit** Marc Guéniat, Andreas Missbach, Olivier Longchamp | **Grafik** Karin Hutter

PUBLIC EYE Dienerstrasse 12, CH-8026 Zürich | T +41 (0)44 277 79 99 | F +41 (0)44 277 79 9 | contact@publiceye.ch | www.publiceye.ch | PC 10-10813-5
SWISSAID Lorystrasse 6a, Postfach 422, 3000 Bern 5 | T +41 (0)31 350 53 53 | F +41 (0)31 351 27 83 | info@swissaid.ch | www.swissaid.ch | PC 30-303-5

Dieses Dokument ist auch auf Französisch verfügbar unter www.publiceye.ch/zahlungstransparenz und www.swissaid.ch
© Public Eye/Swissaid 2017. Vervielfältigung in Absprache mit der Herausgeberin.

TITELBILD Mark Henley/Panos

1 In Kürze

1.1 – WAS IST DAS PROBLEM?

Zwei Drittel der Metall- und Energierohstoffe stammen aus Entwicklungsländern. Dieser Reichtum birgt ein enormes Entwicklungspotenzial. Käme er effektiv der Bevölkerung zugute, könnte extreme Armut weltweit bis 2030 fast halbiert werden.[1] Doch viele Länder verharren im sogenannten «Rohstoff-Fluch». Korruption und andere Gouvernanzprobleme führen dazu, dass die Bevölkerung kaum von der Rohstoffförderung und vom Rohstoffhandel profitiert. Und wegen mangelnder Transparenz in den Geschäften der Rohstofffirmen lässt sich auch nicht überprüfen, ob die Zahlungen der Unternehmen tatsächlich in der Staatskasse der rohstoffreichen Länder und nicht in privaten Taschen landen (siehe Grafik 1, Punkt 2).

1.2 – WAS KANN ZAHLUNGSTRANSPARENZ BEWIRKEN?

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. Zahlungstransparenz löst 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 systematisch zur Rechenschaft zu ziehen. Transparenz ist also klassische Hilfe zur Selbsthilfe und zugleich ein gutes Mittel zur Vertrauensbildung und Korruptionsprävention.

Rohstoffeinnahmen sind ein Schlüssel zur Reduktion globaler Armut

Zahlungstransparenz bedeutet die Offenlegung von Zahlungen von Unternehmen an Regierungen und staatliche Firmen (nicht zwischen Privaten)

Abbildung 1 | DREI VORAUSSETZUNGEN, DAMIT DIE BEVÖLKERUNG VOM ROHSTOFFREICHTUM PROFITIEREN KANN – UND WIE TRANSPARENZ DABEI HILFT

1 VERTRAGSTRANSPARENZ	2 ZAHLUNGSTRANSPARENZ	3 AUSGABENTRANSPARENZ
am wenigsten entwickelt: einige Gaststaaten von Rohstoff-Firmen (= Rohstoff-Länder) gehen voran	**weit entwickelt:** 51 Gaststaaten gehen voran (EITI), wichtige Heimatstaaten von Rohstoff-Firmen wurden ergänzend aktiv (EU, USA etc.). Aber: bei Heimatstaaten besteht eine Transparenzlücke im Rohstoffhandel.	**je nach Land wenig bis weit entwickelt:** Parlamente, Medien, lokale NGOs und internationale Gemeinschaft ziehen Regierungen der Rohstoff-Länder zur Rechenschaft

2 Weshalb ist der Gesetzesentwurf des Bundesrates ungenügend?

Drei Gründe, weshalb der Gesetzesentwurf nicht genügt

Der Bundesrat unterstreicht seit 2013 immer wieder die Bedeutung der Transparenz im Kampf gegen die Korruption bei der Rohstoffförderung und im Rohstoffhandel.[2] In seiner Botschaft ans Parlament zur Revision des Aktienrechts (BBl 2017 399), welche entsprechende Bestimmungen enthält, stellt der Bundesrat einen internationalen Trend in Richtung erhöhter Transparenz bei Zahlungen aus der Rohstoffgewinnung fest.[3] In Bezug auf den Handel mit Rohstoffen betont er die Entwicklung zu einem wichtigen Zentrum des internationalen Rohstoffhandels und anerkennt eine «entsprechend grosse Verantwortung der Schweiz». Entgegen dieser Analyse bezieht sich der finale Gesetzestext jedoch nicht auf den Rohstoffhandel. Die Vorschriften kämen damit nur bei Firmen zur Anwendung, die Rohstoffe fördern, was ihre Reichweite sehr stark einschränkte. Denn:

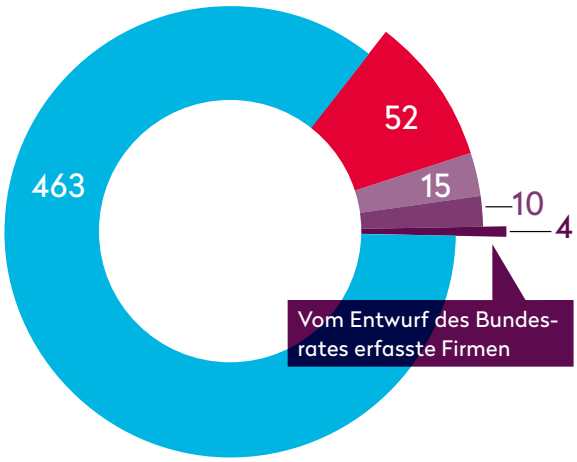
1. **Bloss 15 % der Schweizer Rohstofffirmen haben Förderaktivitäten.**[4] 85 % sind reine Rohstoffhändler, die dem Gesetzesentwurf des Bundesrates nicht unterworfen wären (Art. 964a, Abs. 1 OR).[5]

2. **Die grössten Schweizer Rohstofffirmen, unter ihnen Glencore, Vitol, Trafigura, Gunvor und Mercuria, wären gemäss Art. 964a, Abs. 3 OR[6] von der Verpflichtung befreit, über ihre Zahlungen an Regierungen aufgrund ihrer Förderaktivitäten in der Schweiz Bericht zu erstatten.** Denn sie sind über wichtige Niederlassungen oder eine Muttergesellschaft in Ländern präsent, die bereits über Gesetze zur Zahlungstransparenz verfügen (EU, Kanada oder Norwegen).

   Der Löwenanteil aller Zahlungen von Schweizer Rohstofffirmen aufgrund von Förderaktivitäten ist damit bereits durch Gesetzesbestimmungen in anderen Rechtsräumen abgedeckt. Die umfangreichen Zahlungen derselben Firmen aufgrund des Rohstoffhandels sind dagegen vom Gesetzesvorschlag des Bundesrates nicht betroffen (siehe 3.4).

Abbildung 2 | WESHALB IST DER GESETZESENTWURF DES BUNDESRATES UNGENÜGEND?

Von 544 Schweizer Rohstoffunternehmen wäre lediglich eine Handvoll (1–3 %) betroffen!



Vom Entwurf des Bundesrates nicht erfasste Firmen

- Reine Rohstoffhändler

Rohstofffirmen mit Förderaktivitäten

- **aber** von der Pflicht zur Erstellung eines Berichts über Zahlungen an Regierungen befreit, weil sie ähnlichen Bestimmungen in anderen Rechtsräumen unterworfen sind
- **aber** mit Verzicht auf ordentliche oder eingeschränkte Revision
- **aber** wahrscheinlich unter den Grössenkriterien zur Pflicht für eine ordentliche Revision
- wahrscheinlich über den Grössenkriterien für eine ordentliche Revision

Gemäss unseren Schätzungen, die sich auf eine Datenbank von 544 Schweizer Rohstofffirmen stützt (verfügbar unter www.publiceye.ch/swiss-commodity-sector)

3. Der Gesetzesentwurf des Bundesrates bezieht sich lediglich auf Firmen, die einer ordentlichen Revision (gemäss den Kriterien von Art. 727 OR)[7] und der Pflicht zur Erstellung einer Jahresrechnung unterworfen sind (Art. 964a, Abs. 3 OR).

Falls das Parlament dem Bundesrat folgt, würde die Schweiz zwar das internationale Dispositiv im Kampf gegen die Korruption im Rohstoffsektor stärken, indem sie eine Lücke in Bezug auf die Zahlungstransparenz von Rohstoffförder-Firmen schliesst. Aber der Nutzen dieser Gesetzgebung für die Bevölkerung rohstoffreicher Länder wäre ohne Einbezug des Rohstoffhandels minim.

Falls das Parlament den Rohstoffhandel in das Gesetz einbezöge, könnte die Schweiz dagegen einen entscheidenden Beitrag leisten: Die Schweizer Gesetzgebung würde eine grosse Zahl von Firmen und deren umfangreiche Zahlungen an die Regierungen rohstoffreicher Länder in den globalen Transparenzstandard einbinden (siehe 3.4).[8]

Der Bundesratsentwurf schliesst eine Gesetzeslücke, bringt aber nur geringen Nutzen

Der Einbezug des Rohstoffhandels in die Transparenzbestimmungen würde einen entscheidenden Fortschritt bringen

© Mark Henley/Panos

3 Weiterführende Informationen

Massnahmen von Gaststaaten und Heimatstaaten der Rohstoffunternehmen ergänzen sich gegenseitig

3.1 – 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 Rohstofffirmen etabliert, welche sich gegenseitig ergänzen (Abb. 3).

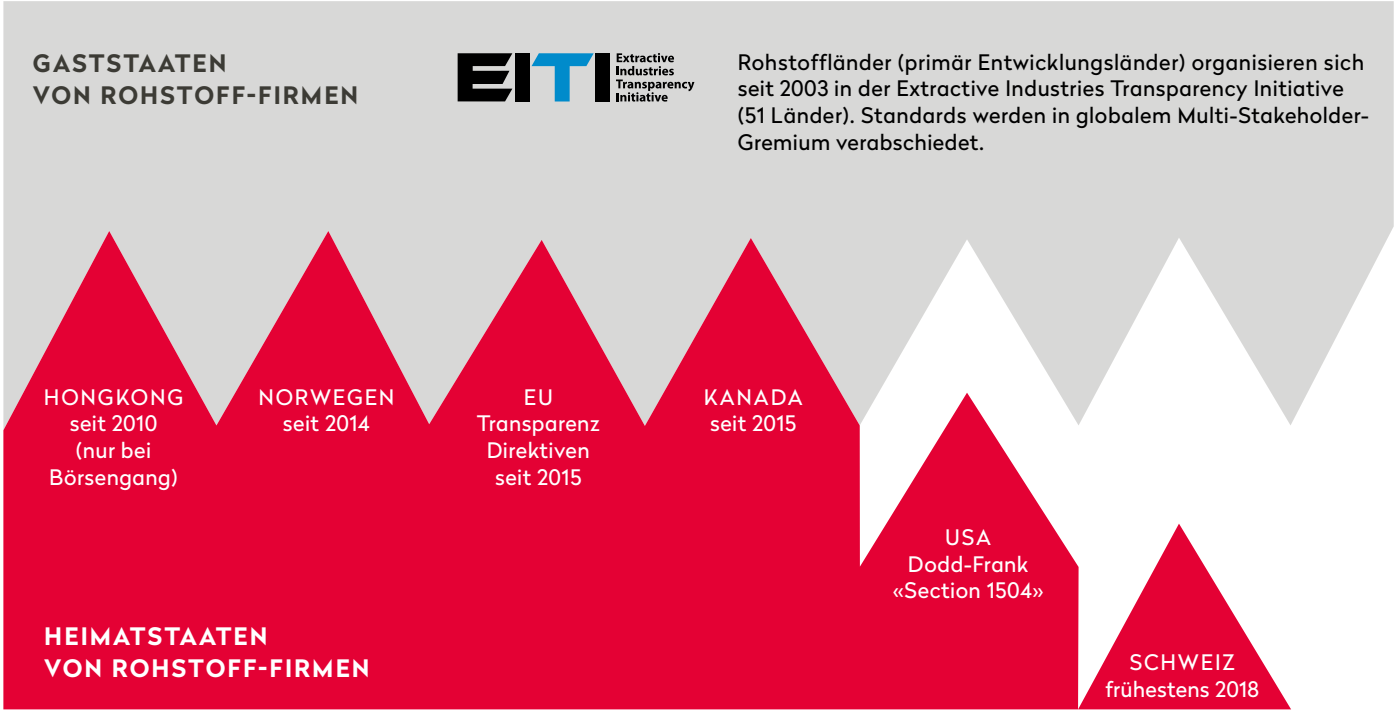
3.1.1 – MASSNAHMEN IN GASTSTAATEN VON ROHSTOFFFIRMEN

EITI – eine wichtige, aber nicht ausreichende Initiative

Die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) versammelt transparenzwillige Gaststaaten von Rohstoffunternehmen (= Staaten, 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 Firmen[9]), die sich zu zwei Dingen verpflichten: (1) Offenlegung der Zahlungseingänge von Rohstofffirmen in die Staatskasse, (2) Verpflichtung der dort operierenden Unternehmen, diese Zahlungen ihrerseits ebenfalls offenzulegen.[10] So können Diskrepanzen und allfällige Veruntreuungen entdeckt werden. Die Schweiz als Nicht-Rohstoffland kann nicht EITI-Mitgliedland 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.

Abbildung 3 | GLOBALES, SICH ERGÄNZENDES SYSTEM DER ZAHLUNGSTRANSPARENZ



3.1.2 – MASSNAHMEN IN SITZSTAATEN VON ROHSTOFFFIRMEN

Angesichts der Schwächen von EITI haben immer mehr Sitzstaaten von Rohstofffirmen (= Staaten, in denen die Rohstoffunternehmen domiziliert sind) Massnahmen zur Verstärkung der Transparenz ergriffen: Sie verpflichten die Rohstofffirmen zur Publikation ihrer Zahlungen an Regierungen aller Länder, unabhängig von deren EITI-Mitgliedschaft.

2013 hat die Europäische Union die genau in diese Richtung zielenden Rechnungslegungs- und Transparenzdirektiven verabschiedet.[11] Fast alle EU-Mitgliedsländer haben die Direktiven inzwischen in nationales Recht umgesetzt. So haben 2016 mehr als 80 in Grossbritannien domizilierte oder an der Börse kotierte Rohstoffunternehmen erstmals ihre Zahlungen an Regierungen von mehr als 80 Ländern publiziert.[12] Norwegen und Kanada verfügen seit 2014 über ähnliche Gesetze, was die Zahl der Länder mit Regeln zur Zahlungstransparenz auf 30 erhöht hat.

Im Juni 2016 haben die USA die Ausführungsbestimmungen einer 2010 beschlossenen Transparenz-Gesetzgebung verabschiedet. Nach der Wahl von Donald Trump hat der US-Kongress diese Bestimmungen indessen widerrufen, was von der internationalen Presse und der Zivilgesellschaft scharf kritisiert wurde.[13] Derzeit liegt das Dossier wieder in den Händen der US-Börsenaufsichtsbehörde SEC (Securities and Exchange Commission).

3.2 – WELCHE LÜCKE BLEIBT?

In der Rohstoff-Förderung werden mit den Regulierungen in der EU und in weiteren Ländern (ohne USA) bereits 50 % der börsenkotierten Unternehmenswerte abgedeckt[14].

Beim Rohstoffhandel bleibt eine wichtige Lücke in jenen Ländern, in denen die Handelsfirmen ihren Sitz haben. Einige EITI-Länder verlangen dagegen auch in diesem Bereich die Offenlegung der staatlichen Einnahmen (siehe 3.3).

3.3 – WO STEHT TRANSPARENZ IM ROHSTOFFHANDEL HEUTE?

Der 2013 revidierte EITI-Standard verlangt die Offenlegung staatlicher Rohstoffverkäufe an Rohstoffhändler.[15] Einzelne EITI-Länder wie Irak, Nigeria und Ghana tun dies im Rahmen ihrer EITI-Berichte bereits. Die bisherige Umsetzung der EITI-Bestimmungen zum Verkauf von Rohstoffen durch staatliche Firmen ist indessen sehr uneinheitlich. Eine EITI-Arbeitsgruppe aus Vertretern von Regierungen, Unternehmen und der Zivilgesellschaft hat deshalb detaillierte Richtlinien erarbeitet, die unter anderem die Offenlegung von Daten pro Lieferung (sale-by-sale) empfehlen.[16]

Dies zeigt, dass transparenter Rohstoffhandel mit Staatsfirmen technisch machbar ist. Im Gegensatz zu allen EITI-Bestimmungen über die Förderaktivitäten wird bei den Bestimmungen zum Rohstoffhandel die Offenlegung von Zahlungen durch Unternehmen aber bloss «empfohlen» und nicht «vorgeschrieben»; dies unterstreicht die Bedeutung der ergänzenden Bestimmungen in Sitzstaaten der Rohstoffhändler.[17]

Ein Schweizer Rohstoffhändler hat die Zeichen der Zeit bereits erkannt: Trafigura publiziert als derzeit einzige Handelsfirma auf freiwilliger Basis ihre Zahlungen an staatliche Ölgesellschaften. Diese Initiative eines der grössten Schweizer Unternehmen belegt, dass Zahlungstransparenz im Rohstoffhandel keine Wettbewerbsnachteile und auch keine unüberwindlichen bürokratischen Hürden mit sich bringt.[18] Im Gegenteil: Mehr Transparenz trägt zur Verstärkung des Vertrauens zwischen Rohstofffirmen, Investoren und Banken bei.

Die von Trafigura publizierten Zahlen legen offen, dass 87 % der über 31 Mrd. USD, die 2014 und 2015 vom Genfer Rohstoffhändler an staatliche Firmen flossen, an Nicht-EITI-Länder gingen, also an Länder ohne jegliche Transparenzbestimmungen[19], ein weiterer Beleg für die Notwendigkeit entsprechender Vorschriften in den Sitzstaaten von Rohstoffhandels-Firmen.

3.4 – WELCHE BEDEUTUNG HABEN DIE ZAHLUNGEN DER SCHWEIZER ROHSTOFFHANDELS-FIRMEN AN REGIERUNGEN?

Im Rohstoffhandel nimmt die Schweiz eine weltweit führende Stellung ein. Gemäss dem Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen (SIF) schwankt ihr globaler Marktanteil zwischen einem Viertel und einem Drittel.[20] Beim Handel mit Rohöl, der grösstenteils über Genf läuft, liegt der Schweizer Marktanteil über 30 %.

Im Juli 2014 haben Public Eye (damals EvB), Swissaid und das Natural Resource Governance Institute (NRGI) eine Pionierstudie vorgestellt, welche erstmals Zahlungsströme zwischen der Schweiz und ausgewählten Ländern quantifizierte. 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 Ölländer südlich der Sahara betrugen sie zwischen 2011 und 2013 mindestens 55 Mrd. USD. Das ist das Doppelte der gesamten weltweiten Entwicklungshilfe an diese Länder und das 28-fache der öffentlichen Entwicklungshilfe des Bundes an den gesamten Kontinent (Abb. 4). In Ländern wie Nigeria oder Äquatorialguinea hängen 20

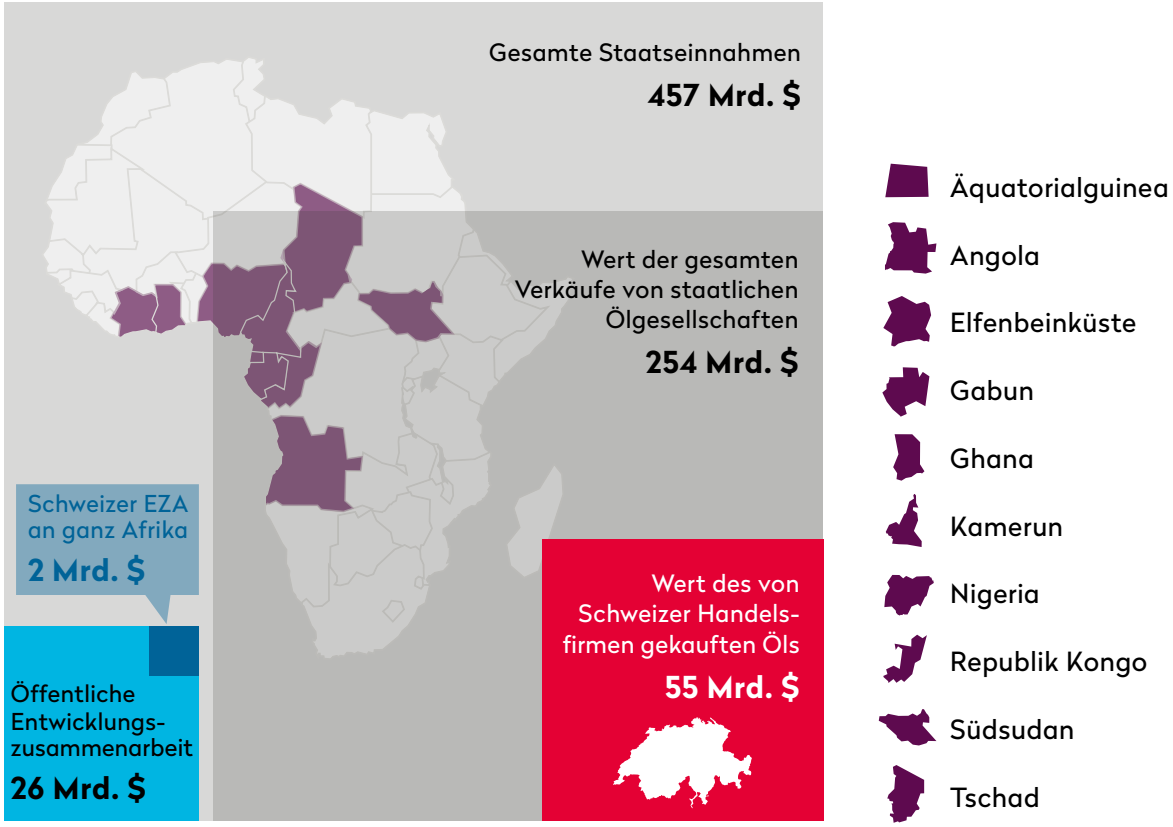
In der EU, Norwegen und Kanada sind Transparenzgesetze bereits in Kraft

EITI hat die Lücke erkannt, doch Massnahmen von Heimatstaaten fehlen beim Handel noch

Trafigura legt als einzige Firma gewisse Zahlen offen und zeigt, dass Transparenz in der Praxis problemlos machbar ist

Abbildung 4 | RELEVANZ DER ZAHLUNGEN VON SCHWEIZER HANDELSFIRMEN FÜR DIE 10 GRÖSSTEN ÖLLÄNDER AFRIKAS SÜDLICH DER SAHARA, 2011–2013

In manchen afrikanischen Ländern stammen bis zu ein Drittel aller Staatseinnahmen von Schweizer Rohstoffhändlern.



Quelle: Public Eye (Berne Declaration)/NRGI/Swissaid, (2014), «Big Spenders».

Transparenz beim Handel ist auch deshalb wichtig, weil sonst wesentliche Teile der offengelegten Zahlungen aus der Förderung im Dunkeln bleiben: jene, die nicht in Geld, sondern in Rohstoffen bezahlt werden.

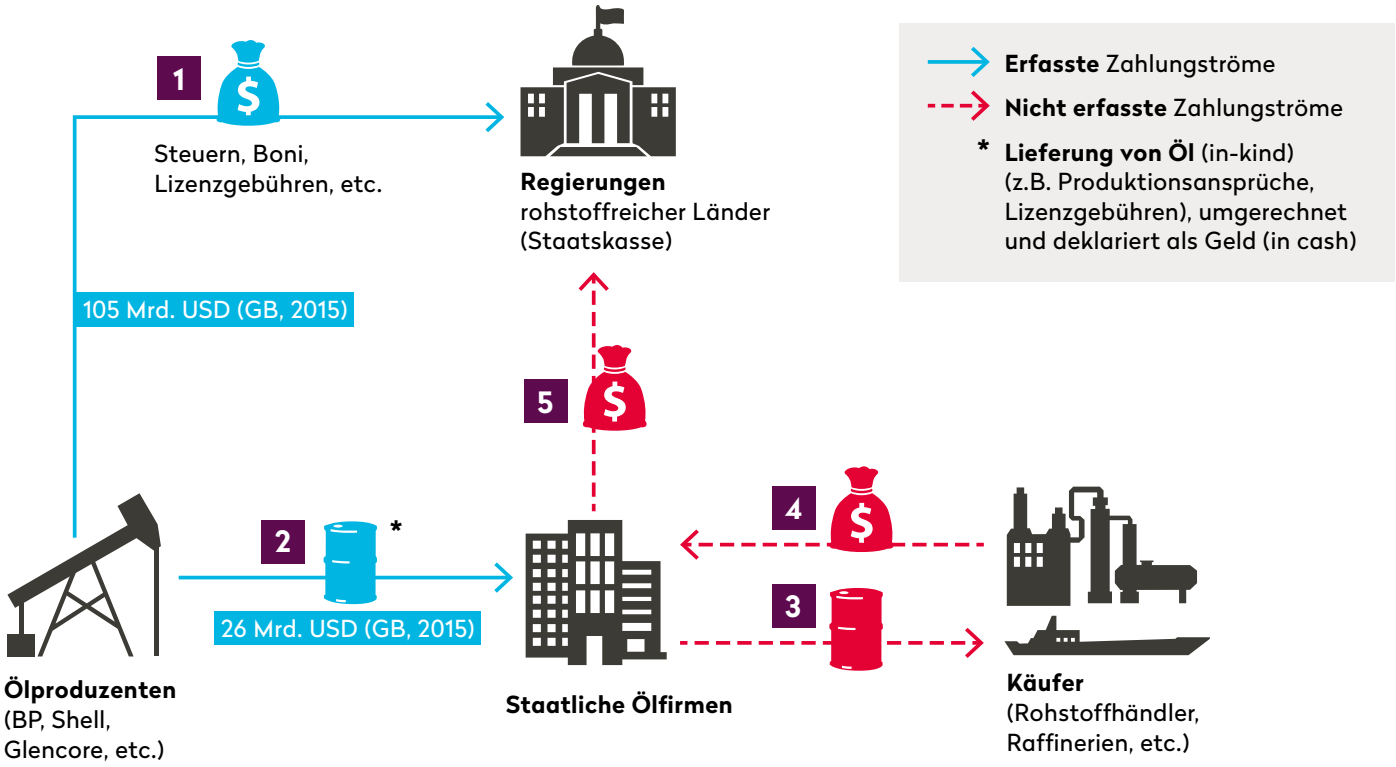
bis 30 % aller Staatseinnahmen von Schweizer Rohstoffhandels-Firmen ab.

Ohne den Einbezug des Rohstoffhandels in die Transparenzbestimmungen bleibt selbst der Ertrag eines beträchtlichen Teils der Zahlungen von Förderfirmen im Dunkeln: derjenige nämlich, der nicht in Geld, sondern in Rohstoffen geleistet wird. Vor allem in der Ölgewinnung ist es üblich, dass die Firmen einen Teil dessen, was sie den Förderländern schulden, als Rohöl der staatlichen Ölgesellschaft überlassen, die dieses Öl dann weiterverkauft. In den Berichten, z.B. unter der britischen Umsetzung der EU-Rechnungslegungs- und Transparenzrichtlinien, wird der Wert des Öls zwar nach Marktpreisen in Geldwerten angegeben. Dies entspricht aber nicht den Einnahmen, welche die nationalen Ölgesellschaften durch den Weiterverkauf tatsächlich erzielen.

Eine aktuelle Studie von NRGI[21] zu 77 publizierten Berichten von Förderfirmen zeigt, dass die beiden Giganten BP und Shell fast 70 bzw. fast 60 Prozent ihrer Zahlungen in Öl entrichteten. Auch der Schweizer Rohstoffkonzern Glencore beglich die Ausstände zuhanden der staatlichen Ölgesellschaften Tschads und Äquatorial-Guineas mit Öllieferungen im Wert von 332 Mio. USD. Gesamthaft beliefen sich die Lieferungen aller 19 Firmen auf 26 Mrd. USD, rund 20 % der Gesamtsumme, die im Jahr 2015 von den Rohstofffirmen an Regierungen flossen. Die tatsächliche Höhe der Einnahmen der Förderländer bleibt in diesen Fällen trotz der Transparenzregulierungen unbekannt, wie folgende Abbildung zeigt.

Die EU-Gesetze erfassen lediglich die Zahlungsströme 1 und 2, während 3 und 5 (teilweise) in EITI-Ländern deklariert werden. Nirgends abgedeckt ist aber der entscheidende Zahlungsstrom 4, die Zahlungen der Rohstoffhändler. Deren Offenlegung ist zentral, denn nur so kann überprüft werden, ob in den Transaktionen zwischen Rohstoffhändlern und den oft korruptionsan-

Abbildung 5 | BERICHTERSTATTUNG UNTER TRANSPARENZGESETZEN IN GROSSBRITANNIEN (GB) UND DER EU



20 Prozent aller Zahlungen (GB, 2015) werden nicht erfasst. Die Transparenzlücke Rohstoffhandel muss bei der Revision der Gesetze in Grossbritannien und der EU geschlossen werden. | Quelle: Swissaid, Public Eye

fälligen staatlichen Ölgesellschaften alles mit rechten Dingen zu- und hergeht. Diese Lücke sollte geschlossen werden, indem man den Rohstoffhandel den gleichen Bestimmungen unterstellt wie die Rohstoffförderung.

3.5 – WAS LÄUFT AUF INTERNATIONALER EBENE?

Der Trend in den Diskussionen um die Transparenz im Rohstoffsektor geht klar in Richtung Einbezug des Handels. Vor allem in Grossbritannien haben sich die Regierungen Cameron und May wiederholt in diesem Sinne geäussert.[22] Dies dürfte sich konkretisieren bei der Revision des britischen Gesetzes, mit dem die EU-Direktive umgesetzt wurde. Für 2018 hat auch die EU eine Überprüfung ihrer Direktiven festgelegt, welche auf dem Hintergrund der internationalen Entwicklungen namentlich die «Ausdehnung der Berichtspflichten auf zusätzliche Wirtschaftszweige» prüfen wird.[23] Der IWF und die OECD haben ebenfalls entsprechende Empfehlungen abgegeben (siehe 3.6).

In der EU und in Grossbritannien wird der Einbezug des Handels 2018 Thema sein

3.6 – STIMMEN ZUM THEMA

«The UK Government should commit to revise its mandatory reporting requirements (...) to include payments related to (...) commodities trading, advocate for EU-level change, and **lead an international process to end trading secrecy that includes other major hubs like Switzerland**, the USA and Singapore. (...)»[24]

Publish What You Pay | Natural Resource Governance Institute | global witness | OXFAM

Empfehlungen von NGOs | März 2016

«We (...) encourage [the government] to engage with Publish What You Pay's suggestions on commodity trading»[25]

House of Commons

Antwort des britischen Parlaments | Oktober 2016

«The Government committed to ‹work with others to enhance company disclosure regarding payments to government for the sale of oil, gas and minerals.› **The Government aims to promote progress internationally, including in major trading hubs such as Switzerland** and the UK as well as with key partners from producer countries, civil society and companies.»[26]

HM Government

Antwort der britischen Regierung | Januar 2017

«Increasing global awareness of transparency surrounding the purchase of commodities from governments by trading houses suggests the need to also require such payments to be disclosed. This is not only significant given the presence of large commodity traders such as Glencore on the London Stock Exchange, but also to set an example for other countries to follow suit in expanding the scope of their reporting requirements.»[27]

Der Internationale Währungsfonds empfiehlt der britischen Regierung, den Rohstoffhandel den Transparenzbestimmungen zu unterstellen. | November 2016

«What home governments of companies involved in commodity trading can do: **require companies active in commodity trading to disclose all payments to governments** (NRGI, PWYP, BD, Swissaid, 2015; Africa Progress Panel, 2013; ECDPM, 2014).»[28]

OECD

OECD | April 2016

«We believe that **as a major facilitator of global trade we have a role in disclosing how much we pay to Governments and their NOCs,** and that Governments have an important part to play in disclosing how they use these funds.»[29]

TRAFIGURA

Trafigura | November 2014

«Auf Druck der globalen Transparenzbewegung haben die USA und die EU ihren grossen Rohstoffunternehmen grössere Offenheit vorgeschrieben. Und viele Rohstoffländer verlangen mittels EITI selber die Offenlegung der Zahlungsflüsse zwischen Regierungen und Rohstoffunternehmen. **Als weltweit wichtigste Drehscheibe muss die Schweiz nun auch den Rohstoffhandel transparenter machen.**»[30]

Prof. Peter Eigen, Ehemaliger Weltbank-Direktor, Gründer Transparency International, Ehemaliger Vorsitzender der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) | 1.9.14

«Zahlungen aus dem Handel derselben Rohstoffe nimmt [der Bundesrat] aber einstweilen von seinem Transparenzvorschlag aus. Das ist **unverständlich, wenn man die hohen Summen sieht,** um die es dabei für die Herkunftsländer geht.»[31]

Finanz & Wirtschaft | 1.9.2014

«Angesichts der robusten Standortvorteile und mit Blick auf die Grösse des hiesigen Handelsplatzes **läge durchaus mehr Mut und Engagement drin** in der anstehenden Aktienrechtsreform.»

Berner Zeitung | 2.9.14

Endnoten

1 McKinsey Global Institute, (2013): «Reverse the curse: Maximising the potential of resource-driven economies», Seiten 31–33
2 Insbesondere in seiner Empfehlung 8 im Grundlagenbericht Rohstoffe vom März 2013 sowie im Bericht zur Transparenz im Rohstoffsektor vom Juni 2014, in dem der Bundesrat ankündigt, die Zahlungstransparenz im Rahmen der Aktienrechtsrevision zu regeln.
3 Seite 468 Botschaft über die Teilrevision des Obligationenrechts, Punkt 1.4.10.3 Ziele der Regelung (BBl 2017 353)
4 Gemäss unseren Schätzungen, die sich auf eine Datenbank mit Angaben zu 544 Schweizer Rohstofffirmen stützt. Public Eye Website, Swiss commodity sector
5 **Art. 964a, Abs. 1 OR:** «Unternehmen, die von Gesetzes wegen zu einer ordentlichen Revision verpflichtet und selber oder durch ein von ihnen kontrolliertes Unternehmen im Bereich der Gewinnung von Mineralien, Erdöl oder Erdgas oder des Einschlags von Holz in Primärwäldern tätig sind, müssen jährlich einen Bericht über die Zahlungen an staatliche Stellen verfassen».
6 **Art. 964a, Abs. 3 OR:** «Ist das Unternehmen mit Sitz in der Schweiz in den von ihm oder einem anderen Unternehmen mit Sitz im Ausland erstellten Konzernzahlungsbericht einbezogen, so muss es keinen separaten Bericht über Zahlungen an staatliche Stellen verfassen. […]».
7 **Art. 727 OR:** «Folgende Gesellschaften müssen ihre Jahresrechnung und gegebenenfalls ihre Konzernrechnung durch eine Revisionsstelle ordentlich prüfen lassen: 1) Publikumsgesellschaften; als solche gelten Gesellschaften, die: (a) Beteiligungspapiere an einer Börse kotiert haben […] 2) Gesellschaften, die zwei der nachstehenden Grössen in zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren überschreiten: (a) Bilanzsumme von 20 Millionen Franken, (b) Umsatzerlös von 40 Millionen Franken, (c) 250 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt.»
8 Ohne Jahresberichte oder andere Finanzinformationen ist es nicht möglich zu evaluieren, wie viele Rohstoffhändler in der Schweiz einer ordentlichen Revision unterworfen sind. Wir wissen aber, dass rund 40 % der 463 in unserer Datenbasis aufgeführten Rohstoffhändler auf die ordentliche oder eingeschränkte Revision verzichtet haben. Diese 194 Firmen wären auf jeden Fall auch einem Gesetz mit Einbezug des Rohstoffhandels nicht unterstellt. Nur die grossen Firmen, welche die Kriterien von Art. 727 OR erfüllen, wären betroffen.
9 Firmen können zwar «supporting company» werden, dadurch entstehen Ihnen aber keine zusätzlichen Offenlegungspflichten. In EITI-Ländern müssen sie ihre Zahlungen deklarieren (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.
10 EITI Standard, (2016), Requirement 4.1 c): «All companies making material payments to the government are required to comprehensively disclose these payments in accordance with the agreed scope. (…) All government entities receiving material revenues are required to comprehensively disclose these revenues in accordance with the agreed scope.»
11 EU Rechnungslegungsrichtline (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 angesehen, **wenn eines seiner Tochterunternehmen** 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.
12 Publish What You Pay UK, (aufgerufen 4. April 2017)
13 The Economist, «Donald Trump signs a law repealing a disclosure rule for oil companies», 17.02.17; Publish What You Pay, «US Congress votes down anti-corruption rule», 03.02.2017.
14 Berechnung aufgrund der Börsenkapitalisierung.
15 EITI Standard, (2016), Rule 4.2: «Sale of the state's share of production or other revenues collected in kind».
16 EITI Reporting Guidance on first trades in oil, gas and other petroleum products, Mai 2017.
17 EITI Standard, (2016), Rule 4.2: «Where practically feasible, the multi-stakeholder group is encouraged to task the Independent Administrator with reconciling the volumes sold and revenues received by including the buying companies in the reporting process».
18 Die Zahlungen von Trafigura an Nicht-EITI-Länder sind zusammengefasst. Dies verunmöglicht es, allfällige Unregelmässigkeiten zu entdecken, indem man sie mit jenen Zahlen vergleicht, die allenfalls durch einzelnen Staaten publiziert werden.
19 Trafigura, (2016), «Responsibility Report», S. 11
20 Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen (SIF), 2013, Bericht über internationale Finanz- und Steuerfragen 2013, S. 20.
21 Natural Resource Governance Institute (NRGI) compilation of UK mandatory payment disclosure data (forthcoming).
22 Insbesondere im Rahmen des Anti-Korruptions-Gipfels vom Mai 2016 in London, aber auch im Rahmen des parlamentarischen Prozesses über die Massnahmen zur Bekämpfung der Korruption im Ausland (siehe Zitate am Ende dieses Dokuments).
23 Art. 48 der EU-Rechnungslegungs-Direktive.
24 Publish What You Pay, NRGI, Global Witness, Oxfam, «International Development Committee inquiry into tackling corruption overseas»,- March 2016
25 International Development Committee, House of Commons, «The UK Government approach to tackling corruption overseas» 18.10.2016
26 HM Government, «Tackling corruption overseas: Government Response to the Committee's Fourth Report of Session 2016–17» 16.12.2016
27 International Monetary Fund, «United Kingdom: Fiscal Transparency Evaluation», November 2016
28 OECD, «Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives», April 2016
29 Trafigura, «Payments to Governments Policy», November 2014
30 ROHMA, Verwaltungsrat (aufgerufen 19. April 2017)
31 Finanz & Wirtschaft, « Rohstoffplatz Schweiz braucht keine Aufsicht », 1.9.2014

Der Bundesrat betont seit 2013 die Bedeutung der Transparenz für den Kampf gegen die Korruption in der Rohstoffförderung und im Rohstoffhandel. Der im November 2016 ans Parlament überwiesene Entwurf zur Revision des Aktienrechts sieht denn auch neue Bestimmungen für den Rohstoffsektor zur Transparenz der Zahlungen an Regierungen und Staatsfirmen vor. Doch der Bundesrat nimmt den Rohstoffhandel von diesen Regeln aus, obschon die Schweiz weltweit der grösste Rohstoffhandelsplatz ist. Dieses Positionspapier zeigt auf, weshalb der Gesetzesentwurf des Bundesrates ungenügend ist und im Kampf gegen die Korruption und den Ressourcenfluch fast ohne Wirkung bleiben wird.

Public Eye
Erklärung von Bern

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

SWISSAID

SWISSAID Das Entwicklungs-Hilfswerk SWISSAID setzt sich in neun Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas gegen Armut und für Ernährungssicherheit ein. In vier Ländern Afrikas kämpft SWISSAID für mehr Transparenz im Rohstoffgeschäft und für die gerechtere Verteilung der Einnahmen aus dem Export von Bodenschätzen. Weitere Schwerpunkte sind die ökologische Landwirtschaft und die Stärkung von Dorfgemeinschaften sowie lokaler Bauern-, Indigenen- und Frauenorganisationen. In der Schweiz nimmt die NGO auf entwicklungspolitische Fragen Einfluss.

www.swissaid.ch