

## Es braucht mehr Transparenz im Rohstoffhandel - ein kurzer Überblick

Am 20. September hat die KFPE einen Anlass in Bern mitorganisiert, an welchem die Themen der Transparenz und der Verantwortungen im Rohstoffhandel diskutiert worden sind. So haben Vertreter der Wirtschaft, der Wissenschaft, der Politik und der Zivilgesellschaft die Nutzen und Risiken des Abbaus von Rohstoffen und des Rohstoffhandels thematisiert.

Die Schweiz ist der grösste Rohstoffhandelsplatz der Welt. Insgesamt ein Drittel des globalen Rohstoffhandels findet in der Schweiz statt. Die Erträge des Rohstoffsektors haben sich in den letzten 10 Jahren verzehnfacht.

Der Abbau von Rohstoffen ist eine wesentliche Einnahmequelle für Länder des Süden und bietet zahlreiche Arbeitsplätze. Doch nicht selten spielt Korruption eine Rolle. Das Risiko ist besonders hoch beim Entscheid, wer die Rohstoffe eines Landes kaufen darf, unter welchen Bedingungen und wie die Einnahmen verteilt werden sollen, sagt Joseph Williams vom Natural Resource Governance Institute. Neben der ungerechten Verteilung von Reichtum zeigen viele Untersuchungen, dass Vertreibungen oder Kinderarbeit ein Problem darstellen.

Zudem gelten in diesen Ländern niedrigere Umweltstandards als bei uns. So werden Wasser, Boden oder Luft langfristig verschmutzt, z.B. in der Nähe von Minen, und haben negative gesundheitliche Auswirkungen für die lokale Bevölkerung. Genau diese lokalen Auswirkungen seien zu wenig erforscht, sagt Stephan Rist von der Universität Bern, damit der Rohstoffabbau sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltig würde. Am Wirksamsten erachtet die Wissenschaft die Demokratisierung auf der lokalen Ebene. Es braucht ein Mitarbeiten der wichtigen Akteure um die natürlichen Grundlagen und die Verteilungsgerechtigkeit zu sichern. Sehr wichtig sei die Transparenz auf der lokalen Ebene, damit die betroffenen Menschen vor Ort demokratisch mitwirken können, betont Andreas Missbach von Public Eye (ehemals Erklärung von Bern).

Es gibt einige Initiativen, an welchen jedoch nur einige Handelsfirmen beteiligt sind (EITI, CSR,...). Viele Firmen, v.a. kleinere, seien undurchsichtig und würden es verunmöglichen, einen Einblick in die ganze Wertschöpfungskette zu erhalten. Dies wäre jedoch von zentraler Bedeutung, um Lösungen erarbeiten zu können. In nächster Zeit wird im Schweizer Parlament über die Übernahme von EU-Regelungen zur Zahlungstransparenz an andere Länder im Rohstoffabbau debattiert. Nicht betroffen wären jedoch im Rohstoffhandel tätige Unternehmen.

Regula Rytz (Präsidentin der Grünen Partei) stellt der Schweiz ein Armutszeugnis aus. Sie würde sich nur aufgrund internationalen Drucks anpassen und keine Vorreiterrolle einnehmen. Ruedi Noser (Ständerat der FDP) hingegen warnt davor, die politischen Einflussmöglichkeiten der Schweiz zu überschätzen. Martin Fasser, Präsident der Zug Commodity Association, weist darauf hin, dass zu strenge Regelungen den Handel nur an andere Standorte verschieben könnten.

In seinem Schlusswort betonte Thomas Cottier von der Universität Bern, dass grosse Firmen vermehrt unter Druck geraten, während die kleineren nicht im Blickfeld der Öffentlichkeit seien. Es sei wichtig, die Verantwortung der Handelsplätze wie der Schweiz zu hinterfragen, die Handelsfirmen in der Gesetzgebung in die Pflicht zu nehmen und die Transparenz zu erhöhen, um auch die Forschung zu verstärken und Lösungen zu erarbeiten.

## Stephan Rist

Die Rohstoffproblematik und deren Umgang ist durch die klaren Macht-Asymmetrien zwischen „host“ und „home“ Ländern der grossen Rohstoffkonzerne definitiv zu einen „common concern“ geworden. Das führt dazu, dass Nord- und Südländer zu einer nachhaltigkeitsorientierten Zusammenarbeit aufgerufen sind.

Die laufenden freiwilligen und gesetzlich verankerten Transparenzinitiativen sind in diesem Sinn zu begrüßen.

Aus wissenschaftlicher Sicht muss jedoch betont werden: Transparenz über Zahlungen von Firmen an Regierungen alleine reicht nicht aus, um eine nachhaltige Rohstoffgouvernanz sicherzustellen. Sie ist eine fundamentale Vorbedingung dazu. Transparenzinitiativen können nur dann effektiv zur nachhaltigen Ressourcengouvernanz beitragen, wenn in den „host“-Ländern zusätzlich folgende Bedingungen gegeben sind:

1. Existenz einer politisch und finanziell unabhängigen Zivilgesellschaft, welche in der Lage ist die notwendige Rechenschaftspflicht gegenüber den Regierungen welche Zahlungen erhalten, einzufordern.
2. Die von negativen Auswirkungen des Rohstoffsektors betroffenen Bevölkerungskreise, müssen Zugang zum juristischen System haben und ausserdem mit guten Chancen auf einen fairen Prozess rechnen können. Nur so können sie die ihnen zustehenden internationalen und nationalen Rechte einfordern.
3. Es braucht ein explizites Interesse der Regierungen welche Zahlungen erhalten, diese für die Finanzierung von Sozialprogrammen zu verwenden.
4. Existenz von hohen Umwelt- und Menschenrechtsstandards, die von den Regierungen unabhängig und effizient umgesetzt und überwacht werden können.
5. Investitionsschutz-, Handels- und Doppelbesteuerungsabkommen, welche faire Verhandlungsbedingungen zwischen „home“ und „host“ Ländern garantieren.
6. Die gesamten, nachhaltigkeitsrelevanten positiven und negativen Auswirkungen der globalen Rohstoffwertschöpfungsketten müssen von unabhängiger Seite her untersucht und bekannt gemacht sein.

Da diese Bedingungen oft nicht gegeben sind, braucht es für die Effektivität von Transparenz die gezielte Unterstützung von staatlicher und privater Entwicklungszusammenarbeit, welche diese zusätzlichen Bedingungen etablieren hilft.

Damit die Schweizer Forschungsgemeinschaft ihre Rolle als Instanz der evidenz-basierten Politikberatung besser wahrnehmen kann, braucht es eine gezielte Unterstützung welche folgendermassen aussehen könnte:

Auftrag zur unabhängigen wissenschaftlichen Überprüfung der Nachhaltigkeitsauswirkungen der für die Schweiz massgeblichen Rohstoffwertschöpfungsketten.

Konzertierte Aktion von Politik, Verwaltung, und privaten Akteuren zur Schaffung der institutionellen und finanziellen Voraussetzungen für einen solchen Auftrag an die Wissenschaft. Dazu wäre es denkbar, ein Nationales Forschungsprogramm (NFP) zum Nachhaltigkeitsmonitoring der Schweizer Verflechtungen in den globalen Rohstoffsektor zu lancieren. Dessen Ergebnisse könnten dann ins offizielle Nachhaltigkeitsmonitoring der Schweiz (MONTET) übernommen werden. Finanziert werden könnte die konzertierte Aktion und der Aufbau einer Schweizer Plattform für das Rohstoff-Nachhaltigkeitsmonitoring über eine bescheidene Transaktionssteuer der Unternehmen, welche in diesem Sektor tätig sind.

## Joseph Williams, National Resource Governance Institute

- In many oil-producing countries, the government receives a physical share of production, and that oil is then typically sold by the national oil company (NOC). In other circumstances a state-owned company will sell its own production on the international market. These trading transactions are currently subject to limited regulation and even fewer reporting requirements.
- These physical commodity trading transactions merit greater transparency and oversight, **for two reasons:**
  1. The sales are economically important. For countries such as Iraq, Libya and Nigeria, oil sales have in past years generated over half of total government revenues. Swiss traders are major buyers of these commodities.
  2. As with other high-value transactions in the natural resource sector, the sales are susceptible to corruption. To illustrate what these corruption risks look like in practice, NRGi recently [summarized 11 real-world situations](#) where corruption or the perception of corruption arose around NOC oil and gas sales. Detailed disclosure on payments to governments can begin to address and mitigate these corruption risks.
- We now have increased international attention on this issue:
  1. EITI now includes disclosure requirements on sale of the state's share of production.
  2. Trafigura has voluntarily disclosed some information on payments to governments for its purchase of certain commodities.
  3. At the May 2016 Anti-Corruption summit hosted by the UK government, 11 countries and the European Commission committed to "enhance company disclosure" of payments to governments for the purchase of oil, gas and minerals. These included Switzerland, UK and Netherlands, which are home to many trading companies.
  4. A Swiss draft law will be put to parliament by the end of 2016. The Swiss Federal Council has signalled that the draft law will include a clause which will allow it to extend the scope of the legislation quickly to include payments to governments for commodity trading, but only as part of an "internationally agreed process".
- Switzerland is not alone. As we have seen, there is more international attention on this issue than ever before. We are certainly witnessing the beginning of an international process to end opacity in commodity trading payments to governments. Countries like Switzerland where commodity trading companies are based have a responsibility to ensure these companies are transparent. o ignored

### **Key UK government statements on commodities trading transparency**

*"We recognise the economic significance of these payments to governments. The UK has an important role to play as one of the world's largest commodity trading hubs, to ensure that these sales become transparent, in order to prevent corruption, provide accountability, and ensure that the extracted wealth of nations benefits their populations, not corrupt elites."*

Rt Hon Justine Greening MP, former Secretary of State for International Development, 27 May 2016

*"Over the last decade, the UK has led the way in encouraging the extractive sector to be more transparent, notably through a combination of voluntary reporting under the EITI and mandatory disclosure rules now present in the EU, Canada, the US and other countries. **But despite this progress, a significant gap still exists. Payments from physical commodity trading companies to governments and state-owned enterprises for the sale of oil, gas and minerals – which account for the majority of total government revenues in countries such as Iraq, Libya, Angola and Nigeria – remain largely opaque.** Whereas taxes, royalties and other payments are included within existing disclosure rules, payments from oil traders to governments (often \$US billions/year) are not."* UK Open Government National Action Plan 2016-18

**Andrew Govers, Trafigura:**

As a major facilitator of global trade, we believe that natural resource wealth should be an important engine for economic growth that contributes to sustainable development and poverty reduction. For this to happen, we are convinced of the necessity to disclose information and contribute to discussion in support of strengthening the governance of natural resources – doing so will help populations in countries where we operate to hold businesses and governments to account. In this context, transparency has become an indispensable element of Trafigura’s corporate responsibility journey.

Through working alongside the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), the disclosures we made in 2015 in respect of our payments to governments for oil helped shape the debate around the contribution our company, and potentially our sector, makes to national economies.

But such disclosures were just a small part of Trafigura’s transparency story. Engagement in support of this subject has also been an important part of our progress in 2016.

For those seeking an explanation as to how Trafigura’s crude oil for refined products swap agreement with the Nigerian Government functioned, we sought to provide a detailed explanation.

Equally, for those hoping to match data we saw great value through, for example, follow-up reports from NGO ‘Natural Resource Governance Institute’ who stated: “Reports by Ghana EITI and the government’s Public Interest and Accountability Committee had already revealed that the national oil company sold a cargo of 898,338 barrels of crude on 1 November 2013 for \$95 million, but the buyer was not known publicly. Today, Trafigura was revealed as the purchaser. This single transaction generated over 10 percent of the country’s total oil revenues that year...”

Our commitment to the EITI process as part of our corporate responsibility strategy cannot be understated. But we also realise that our impacts, both positive and negative, are simply too diverse; and the call for increased transparency too great for us to consider the release of raw data to be the ultimate determinant of our transparency performance.

As NRGI succinctly put it: “There remains...ample room for improvement”. It is for these reasons that in this report we have chosen to enhance the detail behind the figures we released in 2015.

We have also sought to explain many of the challenges and some of the dilemmas we experienced in compiling and releasing our data – the hope being to inform those NOCs and commodities trading companies who are set to follow this important body of work.

In summary, transparency for Trafigura is not viewed as an end unto itself but as an essential means to ensure that natural resource wealth we help generate is viewed as a national asset and a driver of societal growth.