

# Schweizer Rohstoffbranche – die Forderungen

Susanne Leutenegger Oberholzer, Nationalrätin (SP/BL), Augst

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. KAUM VOLKSWIRTSCHAFTLICHE KENNTNISSE ÜBER ROHSTOFFBRANCHE IN DER SCHWEIZ .....</b>	<b>1</b>
<i>a) Ungenügende Statistik über die volkswirtschaftliche Bedeutung .....</i>	<i>1</i>
<i>b) Ungenügende Analysen.....</i>	<i>2</i>
<i>c) Ungenügende politische Wahrnehmung .....</i>	<i>2</i>
<b>2. FALSCHER ANREIZ – FALSCHER WACHSTUMSPOLITIK .....</b>	<b>2</b>
<i>a) Steuerdumping-Politik führt zu einem sozial schädlichen Wachstum .....</i>	<i>2</i>
<i>b) Ring fencing intelligent abschaffen und Steuerwettbewerb eindämmen .....</i>	<i>3</i>
<i>c) Base erosion and profit shifting (BEPS) bekämpfen.....</i>	<i>3</i>
<b>3. ILLICIT FINANCIAL FLOWS AUSMERZEN .....</b>	<b>3</b>
<i>a) Korruptionsbekämpfung durch mehr Transparenz .....</i>	<i>3</i>
<i>b) Korruptionsbekämpfung durch eine Ausweitung der Geldwäschereibestimmungen .....</i>	<i>4</i>
<i>c) Besteuerung an der Quelle zulassen .....</i>	<i>4</i>
<b>4. GEGEN DIE STRAFLOSIGKEIT VON UNTERNEHMEN BEI MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN UND UMWELTSCHÄDEN .....</b>	<b>5</b>
<i>a) Durchsetzung der Sorgfaltspflicht von Konzernen durch Strafnormen .....</i>	<i>5</i>
<i>b) Erhöhte Sorgfaltsprüfung für Rohstoffe aus Konflikt- und Hochrisikogebieten.....</i>	<i>5</i>
<b>5. INTERNATIONALE EMBARGO-MASSNAHMEN NICHT LÄNGER UNTERLAUFEN .....</b>	<b>5</b>
<b>6. MENSCHENWÜRDIGE ARBEIT FÜR ALLE.....</b>	<b>6</b>
<i>a) Produktions- und Verfahrensmethoden im Handelsrecht berücksichtigen .....</i>	<i>6</i>
<i>b) Recht auf Regulierung in Investitionsschutzabkommen verankern.....</i>	<i>6</i>
<i>c) Neue Millenniumsentwicklungsziele mit den Nachhaltigkeitszielen SDG zusammenführen.....</i>	<i>6</i>

\*\*\*\*\*

## **1. Kaum volkswirtschaftliche Kenntnisse über Rohstoffbranche in der Schweiz**

### **a) Ungenügende Statistik über die volkswirtschaftliche Bedeutung**

Die Schweiz ist ein wichtiger Standort für den Rohstoffhandel. Mit unter den grössten Rohstoffunternehmen haben ihren Sitz in der Schweiz, schwergewichtig in den Regionen Genfersee und Zentralschweiz. Die Unternehmen suchen neben günstigen steuerlichen Bedingungen auch die Nähe zum Finanzplatz. Der Wertschöpfungsanteil wird auf 3,5 bis 4 % des Bruttoinlandsprodukts geschätzt. Über die Schweiz laufen rund 1/3 des Ölhandels und rund 25% des Welthandels an Rohstoffen. Umso bedenklicher ist das dürftige Zahlenmaterial, das zu der Branche bislang vorliegt.

Im August 2012 zeigte die Schweizerische Nationalbank in ihrer [Zahlungsbilanz 2011](#) erstmals die gewaltigen Dimensionen des so genannten Transithandels auf – also des Handels mit Gütern (meist Rohstoffen), welche das Schweizer Territorium nicht berühren. Dessen Bedeutung hat sich in den letzten zehn Jahren verfünzfach. Seit 2010 übersteigen innerhalb der Ertragsbilanz die Einnahmen aus dem Transithandel die Einnahmen der Banken in der Schweiz aus Finanzdienstleistungen an das Ausland. Laut Nationalbank ist Transithandel weitgehend synonym mit Rohstoffhandel.

- Die Nationalbankangaben zeigen lediglich das gewaltige Ausmass des von der Schweiz aus betriebenen Rohstoffhandels. Sie sind aber viel zu wenig differenziert. Der Bund muss dringend ein statistisches Instrumentarium aufbauen, um Licht ins Dunkel zu bringen: Welche Waren werden von welchem Kanton aus in welchen Mengen von wo nach wo gehandelt?

### **b) Ungenügende Analysen**

Der Transithandel mit Rohstoffen ist ein komplexes Geschäft, die Abläufe sind mehrstufig und zahlreiche Akteure sind beteiligt. Neben Transithändlern, Lieferanten und Abnehmern sind weitere Akteure wie beispielsweise Banken und Warenprüfer involviert. Die Abläufe umfassen neben dem Kauf und Verkauf der Waren insbesondere auch den Transport sowie die Finanzierung. Die genauen Zusammenhänge und Risiken liegen vollkommen im Dunkeln.

- Es braucht ein Nationales Forschungsprogramm, um die *Funktionsweise* der Schweizer Rohstoffbranche und namentlich *die mit diesen verbundenen Risiken* abzuklären. Besonderes Augenmerk ist der *regulatorischen Arbitrage* zu widmen, also der Frage, wie weit das Geschäftsmodell auf der Ausnutzung von unterschiedlichen staatlichen Rahmenbedingungen beruht.

### **c) Ungenügende politische Wahrnehmung**

Im September 2011 reichte SP-Nationalrätin Hildegard Fässler das Postulat [11.3803](#) ein. Es forderte den Bundesrat auf, in einem Bericht die Rolle der Schweiz als Sitzstaat zentraler Funktionen von Rohstoffhandelsfirmen und damit verbundene Reputationsrisiken für die Schweiz sowie mögliche Gegenmassnahmen darzulegen. Das war das erste Mal überhaupt, dass der Rohstoffhandel in Bern auf der politischen Agenda erschien.

- Der Bundesrat war bereit, das Postulat anzunehmen. Es wurde im Nationalrat allerdings abgelehnt. Das zeigt die ungenügende politische Sensibilität in dieser Frage. Drei Departemente (EFD, EVD und EDA) haben aber einen Bericht zum Rohstoffhandel angekündigt. Dieser soll im Frühjahr 2013 veröffentlicht werden. Zu diesem Bericht braucht es eine breite politische Debatte über die nötigen Regulierungen der Branche. Es ist wohl kein Zufall, dass die Rohstoffbranche im 2012 ein professionelles Lobbying (via Hugi und Partner) in Bern eingeleitet hat.

## **2. Falsche steuerliche Anreize – falsche Wachstumspolitik**

### **a) Steuerdumping-Politik führt zu einem sozial schädlichen Wachstum**

Eine der Gründe für die Ansiedlung der Headquarters von Rohstoffhandelsfirmen in der Schweiz ist neben der Nähe zum Finanzmarkt die aggressive Steuerdumping-Politik in den genannten Regionen. Diese Politik kommt nun auch international in den Fokus der Kritik. Sie schadet zudem einer nachhaltigen Entwicklung.

Inzwischen stossen selbst die bürgerlichen Regierungsräte [Othmar Reichmuth](#) (Schwyz) und der Zuger Regierungspräsident, Landammann [Beat Villiger](#), ins gleiche Horn: In den Zentralschweizer Kantonen hat schnelles Wachstum die Lebenskosten in die Höhe schnellen lassen. Die Landschaft wird zubetoniert. Die Einwanderung von ExPats wird angeheizt, was die Wohnkosten massiv in die Höhe treibt. Das Pro-Kopf-Einkommen stagniert, die Einkommensdisparität steigt, und der Mittelstand kommt aufgrund steigender Wohnkosten unter Druck oder wird gar vertrieben. Auch in Genf zeigen sich vergleichbare Folgen.

## **b) Ring fencing intelligent abschaffen und Steuerwettbewerb eindämmen**

Zentral für die aggressive Ansiedlung von Rohstoffhandelsfirmen in der Schweiz war die 1998 in Artikel 24 des Steuerharmonisierungsgesetzes putschartig eingefügte steuerliche Privilegierung von Ausland-Ausland-Geschäften. Seither gilt für Holding-, gemischten und Verwaltungsgesellschaften auf ausschliesslich im Ausland erzielten Gewinnen in den Kantonen und Gemeinden ein Nullsteuersatz.

- Dieses Ring-Fencing (die Ungleichbesteuerung von im Inland oder im Ausland erzielten Gewinnen) gehört abgeschafft. Beteiligungsabzüge dürfen nur noch zugelassen werden, wenn nachweisbar Vorsteuern geleistet worden sind. Diese Revision muss für die öffentliche Hand ertragsneutral erfolgen und darf den interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerb nicht zusätzlich anheizen. Eine Möglichkeit zum Ausgleich besteht über eine Erhöhung der Bundes-Unternehmenssteuern, deren zusätzliche Erträge z.B. via Finanzausgleich den betroffenen Kantonen ausgleichend zurückerstattet werden.

## **c) Base erosion and profit shifting (BEPS) bekämpfen**

Die G20 hat die OECD mit dem Projekt BEPS, "Base erosion and profit shifting", zu Deutsch "Aushöhlung der Besteuerungsgrundlage und Gewinnverlagerung", beauftragt. Das Fiskalkomitee wird dem bevorstehenden G20-Gipfel in Russland Vorschläge unterbreiten. Aggressive Formen der Steuervermeidung durch Gewinnverschiebung in Steueroasen wie der Schweiz werden unter massiven Druck kommen. Hauptbetroffene werden nebst anderen Headquarters von multinationalen Unternehmungen die Rohstoffhandelsfirmen sein.

- Der Rohstoffhandel bietet vielfältige Möglichkeiten zur Aushöhlung der Besteuerungsgrundlage in den Ländern des Rohstoffabbaus und zur Gewinnverlagerung in Steueroasen und Offshore-Finanzplätze wie die Schweiz. Bislang wurden diese Praktiken im Einvernehmen zwischen westlichen Regierungen und den Konzernzentralen stillschweigend geduldet. Das BEPS-Projekt der OECD zeigt, dass missbräuchliche Gewinnverlagerungen innerhalb und ausserhalb von Multis unter Druck kommen werden.

## **3. Illicit financial flows ausmerzen**

Den Entwicklungsländern entgehen durch den Abfluss von unrechtmässig oder zweifelhaft erworbenen Geldern ("illicit financial flows") laut Weltbank-Berichten ein Mehrfaches an Geldern, die sie via öffentliche Entwicklungshilfe erhalten. Der Rohstoffabbau und -handel ist wegen seiner Kapitalintensität und Intransparenz besonders anfällig für die Abwicklung von Geldern unrechtmässig oder zweifelhafter Herkunft. Neben Steuerfluchtgeldern (BEPS) geht es dabei um die Verschiebung von Geldern aus

- a. Korruption,
- b. dem Drogenhandel,
- c. menschenrechtswidriger Produktion.

### **a) Korruptionsbekämpfung durch mehr Transparenz**

Ein zentrales Instrument zur Korruptionsbekämpfung ist die Transparenz im Rechnungslegungsrecht der Rohstoffhändler und weiterer Multis. Freiwillige Initiativen wie die EITI sind positiv aber ungenügend, weil sie a. freiwillig sind, b. sich fast ausschliesslich auf Massnahmen im Herkunftsland der Rohstoffe konzentrieren und c. im Zielland der illicit financial flows praktisch keine Massnahmen vorsehen.

Stattdessen braucht es

- die Erhöhung der Transparenz ganz generell, namentlich durch eine detaillierte länderweise Rechnungslegung („[Country-by-Country-Reporting](#)“) und
- durch die Offenlegung aller Zahlungen an Behörden („[Publish what you pay](#)“) Die von der EITI, den SECO und nun auch Glencore anerkannte Transparenz bzgl. Zahlungen in die Staatskassen von Entwicklungsländern ist positiv, aber ungenügend. Es braucht eine Weiterentwicklung der EITI mit einem Monitoring und Controlling von fairen Einkaufskonditionen und des realen örtlichen Einsatzes der Gelder.
- Neben der besseren Gouvernance in Entwicklungsländern braucht es zusätzliche Massnahmen in den grossen Finanzplätzen und den Sitzstaaten der Headquarters von Rohstoffhandelsfirmen.
- Mehr Transparenz braucht es nicht allein beim Bergbau (Extraction) sondern auch beim Handel (Trading). EITI beschränkt sich bisher auf den Bergbau. Auch die EU wird den Handel nicht miteinbeziehen. Die USA beziehen einen kleinen Teil des Trading (Export) mit ein, aber nur für US-kotierte Firmen. So wird z.B. Glencore in Bezug ihrer Rohstoff-Förderung, welche bereits die Hälfte der Gewinne ausmachen, erfasst sein und zwar via EU-Niederlassungen. Aber die Trading-Aktivitäten von Glencore und all der anderen global führenden Trading-Firmen in der Schweiz bleiben im Dunkeln.
- Die SP hatte Anträge zum Country-to-Country-Reporting im Rahmen der Revision des Rechnungslegungsrechts gestellt. Diese wurden abgelehnt. Seither hat sie die Forderungen mit verschiedenen Vorstössen konkretisiert. Hängig ist namentlich die Motion [12.3773](#), welche den Bundesrat beauftragt, die Transparenz der Zahlungsströme zwischen Rohstoff-Firmen und Regierungen analog den Ausführungsbestimmungen zu Sektion 1504 des Wall Street Reform and Consumer Protection Act in den USA zu erhöhen. Zu erfassen sind dabei börsenkotierte und nichtkotierte Rohstoff-Unternehmungen mit Domizil oder wesentlichen Geschäftsaktivitäten in der Schweiz sowie Rohstoff-Handelsaktivitäten (inkl. Transithandel). Der Bundesrat lehnt die Motion mit Hinweis auf den zu erwartenden Bericht zum Rohstoffgeschäft ab.

### **b) Korruptionsbekämpfung durch eine Ausweitung der Geldwäschereibestimmungen**

Zur Bekämpfung von illicit financial flows im Rahmen des Rohstoffhandels ist der Kampf gegen die Geldwäsche zentral. Die SP fordert

- den Rohstoffhandel den Geldwäschereibestimmungen zu unterstellen (Motion [11.3118](#) Ausdehnung des Anwendungsbereiches des GwG und Motion [11.4161](#) Anpassung von Praxis und Geldwäschereiverordnung an das Geldwäschereigesetz, das den Handel mit Rohwaren auf eigene Rechnung bereits unmissverständlich der Geldwäschereigesetzgebung unterstellt). Anlässlich der anstehenden Revision des GWG zu den Steuerdelikten als Vortat muss auch Geldwäsche durch Rohstoffhandel erfasst werden.

### **c) Besteuerung an der Quelle zulassen**

Die Schweiz setzt die Entwicklungsländer in ihrer Doppelbesteuerungs-Vertragspolitik massiv unter Druck. Sie sollen auf jegliche Quellensteuern verzichten. Das ist entwicklungspolitisch verfehlt.

- Die Schweiz muss in ihren Doppelbesteuerungsabkommen mit Entwicklungsländern zulassen, dass Zahlen für Zinsen, Lizenzen und Dividenden an der Quelle mindestens mit 10% bis 15% besteuert werden. Die SP lehnt konsequent alle DBA ab, bei denen dies nicht der Fall ist.

- Die Schweiz muss aufhören, in ihren Verhandlungen über Freihandelsabkommen einen Nullsteuersatz auf Rohstoffexporten zu fordern wie gegenwärtig in den Verhandlungen mit Vietnam. Die Besteuerung von Rohstoffexporten ist für Entwicklungsländer oft die einzige Möglichkeit, um fiskalisch an den enormen Gewinnen der Bergbaukonzerne zu partizipieren.

#### **4. Gegen die Straflosigkeit von Unternehmen bei Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden**

Sorgfalt ist – gerade im intransparenten Rohstoffhandel – nicht für alle selbstverständlich. Dennoch hat der Bundesrat bisher kaum etwas unternommen, um zu gewährleisten, dass auch Rohstoffhändler einer Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt unterstehen.

##### **a) Durchsetzung der Sorgfaltspflicht von Konzernen durch Strafnormen**

Für multinational tätige Rohstoffhändler ist es verhältnismässig einfach, sich namentlich in fragilen Staaten mit der Regierung auf eine De-facto-Immunität zu verständigen. Deshalb braucht es in den Konzern-Heimatstaaten griffige Massnahmen, um internationale Straflosigkeit zu verhindern.

- Schwere und systematische Verstösse gegen die Menschenrechte und gegen die Umwelt müssen grenzüberschreitend verfolgt werden können. Dazu braucht es multilaterale Mechanismen, die verhindern, dass sich bei transnationalen Delikten durch multinationale Unternehmen ein Staat nach dem anderen aus der Verantwortung stiehlt und die Unternehmen den strafrechtlichen Sanktionen entgehen. Die SP ist dazu aktiv geworden, so mit der Ip. [12.3904](#).

##### **b) Erhöhte Sorgfaltsprüfung für Rohstoffe aus Konflikt- und Hochrisikogebieten**

Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungen sind gemäss den Uno-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte eine zentrale Massnahme zur Wahrnehmung der unternehmerischen Verantwortung für die Einhaltung der Menschenrechte. Prinzip Nr. 7 betont die besondere Wichtigkeit solcher Sorgfaltsprüfungen in Konfliktgebieten. Die Uno-Leitlinien unterstreicht die Verantwortung von Heimatstaaten. Sie sollen in eigenen Gesetzen den Konzernen Sorgfaltsprüfungen vorschreiben.

- Es braucht einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UNO-Resolution 1952 und der OECD-Guidance.
- Es braucht deklarierte Kriterien, nach welchen der Bundesrat Staaten oder Regionen als Hochrisiko- und Konfliktgebiete einstuft.
- Es braucht neue Transparenzvorschriften, welche sicherstellen, dass die Behörden Kenntnis darüber haben, ob die Schweizer Rohstoffbranche dort Konfliktmineralien abbaut, handelt, finanziert oder verarbeitet.

Die SP ist zu diesem Thema verschiedentlich aktiv geworden, so mit der Ip. [12.3741](#)

#### **5. Internationale Embargo-Massnahmen nicht länger unterlaufen**

Das Schweizer Embargogesetz weist empfindliche Lücken auf. Rohstoffhändler mit Sitz in der Schweiz können von der Schweiz aus Rohstoffe nach Embargoländern liefern, sofern diese Lieferungen über Tochterfirmen im Ausland abgewickelt werden. Die Schweiz gehört deshalb

zu den wichtigsten Ländern zur Unterlaufung internationaler Embargomassnahmen. Erst jüngst wieder hat der Europäische Rat die Schweiz deswegen hart kritisiert.

- Ausländische Tochterfirmen von Schweizer Unternehmen müssen dem Embargo-Gesetz unterstellt werden.

Eine Parlamentarische Initiative ist von der SP in Vorbereitung.

## **6. Menschenwürdige Arbeit für alle**

Die weltweite Kampagne für menschenwürdige Arbeit für alle („Decent Work, Decent Life campaign“), welche 2007 Solidar, ITUC, ETUC, Social Alert und das Global Progressive Forum lanciert haben, muss weiterentwickelt und vertieft werden:

### **a) Produktions- und Verfahrensmethoden im Handelsrecht berücksichtigen**

- Es darf keine Abkommen über Freihandel oder Investitionsschutz geben, die nicht den Mindeststandard beachten, welche die Kernübereinkommen der ILO setzen. Die Produktions- und Verfahrensmethoden („Production and Procedure Methods“, PPM) gehören ins Handelsrecht, damit – gerade im Bergbau! – nicht brutales Lohn- und Sozialdumping jene aus dem Markt drängt, die zu fairen Bedingungen produzieren.

### **b) Recht auf Regulierung in Investitionsschutzabkommen verankern**

Gemäss UNCTAD-Statistiken belegt die Schweiz in Bezug auf Direktinvestitionen im Ausland den 7. Platz aller Staaten. Die Schweiz hat im Ausland grössere Direktinvestitionen getätigt als alle Staaten von Lateinamerika und der Karibik zusammen. Wie viele dieser Direktinvestitionen im Bergbausektor angesiedelt sind, ist unbekannt. Dieser Anteil dürfte aber bedeutend sein.

Die Schweiz verfolgt eine höchst aktive Politik zur rechtlichen Absicherung dieser Direktinvestitionen. Nach Angaben der UNCTAD hat die Schweiz weltweit am drittmeisten bilaterale Investitionsschutzabkommen (ISA) abgeschlossen. Während praktisch alle anderen Staaten diese ISA modernisiert und mit Nachhaltigkeitsklauseln ausgestattet haben, verfolgt der Bundesrat auf diesem Gebiet eine seit 50 Jahren unveränderte Politik. Das zentrale Problem besteht darin, dass Verbesserungen im Arbeits- und Umweltschutz als entschädigungsfähige indirekte Enteignungen gelten und der Kapitaleigner den zugunsten des Gemeinwohls regulierenden Staat direkt bei einem internationalen Gericht auf Entschädigungszahlungen einklagen kann.

- In das bilaterale Investitionsschutzabkommen der Schweiz muss das „Recht auf nationale Regulierung“ verankert werden. Regulierungen im Dienste des Gemeinwohls dürfen nicht als entschädigungsfähige indirekte Enteignungen gewertet werden.
- Dies erfordert zusätzlich eine massive Einschränkung der missbrauchsanfälligen, in den Schweizer Abkommen aber bis heute üblichen Klausel für «Fair and Equitable Treatment» (FET), («gerechte und billige Behandlung»)

### **c) Neue Millenniumsentwicklungsziele mit den Nachhaltigkeitszielen SDG zusammenführen**

- Menschenwürdige Arbeit ist der Schlüssel zur Armutsbekämpfung, gerade auch im Bergbau. Deshalb muss Decent work einen zentralen Stellenwert in der [Post-2015-MDG/ SDG-Agenda](#) erhalten, in welcher die UNO gegenwärtig die erneuerten Millenniumsentwicklungsziele mit den neuen Nachhaltigkeitszielen SDG zusammenführt.