

Aussenwirtschaftspolitik und internationale Steuerfragen

MARK HERKENRATH, Alliance Sud

Im Zentrum steht hier das Ziel 17, das sich der globalen Partnerschaft widmet, die zur Erreichung der Agenda 2030 nötig ist. Es verlangt von allen Staaten, mehr eigene Ressourcen für die nachhaltige Entwicklung zu mobilisieren (17.1), und von den Industrieländern eine Erhöhung der

Entwicklungszusammenarbeit (17.2). Gefordert sind hier auch Politikkohärenz für die nachhaltige Entwicklung (17.14), genügend grosser Entscheidungsspielraum für einzelne Länder, um eine nachhaltige Politik umzusetzen, sowie faire Handelsbeziehungen (17.10-17.12). Ebenfalls zentral sind die Ziele im

Bereich Steuern und Finanzmarkt, u. a. Ziel 16.4, das unlautere Finanzflüsse eindämmen will, sowie Ziel 10.5 zur Regulierung der Finanzmärkte. Dazu kommen Ziele, welche die Landwirtschaftshandelspolitik betreffen, etwa das Ziel z.B.

Wohlhabende Länder wie die Schweiz sind mit der Agenda 2030 aufgefordert, substantiell mehr in die internationale Entwicklungszusammenarbeit zu investieren – ein Gebot, dem die Schweiz leider **gerade nicht nachkommt**. Vor allem aber müssen sie im Sinne der Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung ihre Aussenwirtschaftspolitik und ihre internationale Finanz- und Steuerpolitik so ausgestalten, dass sie die lokale Mobilisierung von Finanzmitteln und die nachhaltige Entwicklung in weniger privilegierten Ländern nicht länger behindern, sondern begünstigen. Zentrale Herausforderungen stellen sich ihnen vor allem in der Handelspolitik, namentlich auch beim Handel mit Rohstoffen, bei der Abwehr unlauterer Finanzflüsse und bei Massnahmen gegen steuerlich motivierte Gewinntransfers multinationaler Konzerne.

Die Schweiz trägt in allen genannten Bereichen eine massgebliche Verantwortung. Sie ist eines der bedeutendsten Finanzzentren dieser Welt und mit 30% Marktanteil weltweit führend in der Verwaltung von Auslandvermögen. Gleichzeitig ist sie Leitungssitzland zahlreicher multinationaler Konzerne. Viele dieser Konzerne sind im Handel mit Rohstoffen tätig. Es überrascht darum auch nur wenig, dass rund 20% des globalen Rohstoffhandels¹ über die Schweiz läuft. Trotzdem weigert sich der Bundesrat, Transparenzvorschriften für den Rohstoffhandel zu erlassen, die es erlauben würden, Missbräuche wie Korruption aufzudecken. In seinem Vorschlag zur Revision des Aktienrechts beschränkt er sich nach dem Vorbild der EU auf Transparenzregeln für Unternehmen, die in der Förderung von Rohstoffen tätig sind. Der für die Schweiz zentral wichtige Handel mit Rohstoffen bleibt davon ausgenommen.

Insgesamt sind die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz und ihre internationale Finanz- und Steuerpolitik noch weit davon entfernt, der globalen Gewährleistung der Menschenrechte und den Erfordernissen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung genügend konsequent Rechnung zu tragen. Zahlreiche Schweizer NGOs haben hier kürzlich in einem detaillierten gemeinsamen Bericht verschiedene empfindliche Lücken festgestellt.² UNO-Experte

> siehe Kapitel Verbesserte Kohärenz zugunsten nachhaltiger Entwicklung

Juan-Pablo Bohoslavsky wies nach einem Länderbesuch in der Schweiz in einem Bericht zuhanden des Menschenrechtsrates insbesondere auf Mängel bei der Abwehr unlauterer Finanzflüsse und Probleme im Bereich der internationalen Unternehmensbesteuerung hin.³

Aussenwirtschaftspolitik: Handel und Investitionen

In der Aussenwirtschaftsstrategie des Bundes sind die Agenda 2030 und ihre Ziele für nachhaltige Entwicklung bislang kein Thema. Das liegt allerdings daran, dass die Strategie aus dem Jahr 2004 datiert und 2011 letztmals aktualisiert worden ist. Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung wird darin zwar bereits erwähnt, dies aber nur als Aufgabe der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit. Es ist darum höchste Zeit, dass der Bundesrat eine neue Aussenwirtschaftsstrategie verfasst und dort die Umsetzung der Agenda 2030 und die Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung als zentrale strategische Aufgaben verankert.

Notabene haben Unternehmen mit Sitz in der Schweiz weiterhin keine Verpflichtung, ihre Auslandsinvestitionen und Zulieferketten auf menschen- und umweltrechtliche Risiken zu prüfen. In seinem nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UNO-Leitlinien für Unternehmen und Menschenrechte setzt der Bundesrat statt auf einen «smart mix» mit gesetzlich verpflichtenden Massnahmen nahezu ausschliesslich auf die freiwillige Unternehmensverantwortung. Eine **Volksinitiative**, die inzwischen von rund 100 zivilgesellschaftlichen Organisationen getragen wird, will hier Abhilfe schaffen⁴. Der Bundesrat hat sie dem Parlament und dem Stimmvolk zur Ablehnung empfohlen.

> siehe Kapitel Mittel zur Umsetzung

> siehe Kapitel Mittel zur Umsetzung

Was ihre **Freihandelsabkommen** betrifft, hat die Schweiz in der Vergangenheit – meist im Verbund mit der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA, zuweilen aber auch bilateral (z.B. mit China) – Verträge ohne spezifische Schutzklauseln in Sachen Menschenrechte und nachhaltige Entwicklung abgeschlossen. In laufenden Verhandlungen bemüht sie sich zwar um den Einschluss von Menschenrechtsklauseln und Nachhaltigkeitskapiteln, doch scheint sie hier durchaus zu Abstrichen bereit. Auch scheut sie sich nicht davor, Verhandlungen mit Ländern zu führen, die relevante internationale **Umweltabkommen** oder arbeitsrechtliche Konventionen nicht unterzeichnet haben und wo die Menschenrechtslage prekär ist. Umso bedenklicher ist denn auch, dass sich der Bundesrat bislang trotz verschiedener parlamentarischer Vorstösse weigert, vor dem Abschluss von Freihandelsabkommen deren Auswirkungen auf die Menschenrechte und **andere Aspekte der nachhaltigen Entwicklung zu prüfen**.

> siehe Kapitel Verbesserte Kohärenz zugunsten nachhaltiger Entwicklung

> siehe Kapitel Planet und Umwelt

> siehe Kapitel Verbesserte Kohärenz zugunsten nachhaltiger Entwicklung

Gleichzeitig sorgen Subventionen und nichttarifäre Schutzmassnahmen zugunsten der Schweizer Landwirtschaft im internationalen Agrarhandel für beträchtliche Wettbewerbsverzerrungen. **Darunter** leiden nicht zuletzt auch nachhaltig produzierende bäuerliche Betriebe in Entwicklungsländern. So ist die Schweiz unter dem Druck der WTO zwar daran, Exportsubventionen für landwirtschaftliche Produkte abzuschaffen, ersetzt diese aber durch Kompensationsmassnahmen mit identischer Wirkung. Neu sollen Direktzahlungen an Produzenten ergehen, die die exportorientierte Nahrungsmittelindustrie beliefern. Bei der Korrektur handelsverzerrender Massnahmen im Landwirtschaftsbereich besteht seitens der Schweiz also weiterhin beträchtlicher Handlungsbedarf.

> siehe Kapitel Landwirtschaft und Ernährungssysteme

Finanz- und Steuerfragen:

Unlautere Finanzflüsse und Unternehmensbesteuerung

Im jüngsten Strategiebericht des Bundesrates zum Schweizer Finanzplatz bleiben die Agenda 2030 und ihre Ziele für nachhaltige Entwicklung unerwähnt.⁵

Dasselbe gilt auch für den jährlich vom Finanzdepartement veröffentlichten «Bericht über internationale Finanz- und Steuerfragen». Die Tatsache, dass es bei zentralen Aufgaben dieses Departements immer auch um die Erfüllung der SDGs geht, scheint dort noch nicht wirklich angekommen zu sein.

Der Kampf gegen unlautere Finanzflüsse, die aus Entwicklungsländern in die Schweiz gelangen, wird in den genannten Dokumenten ausschliesslich als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit beschrieben. Mithin wird der Eindruck vermittelt, als seien für solche Finanzflüsse lediglich die Ursprungsländer verantwortlich. Wenn die Agenda 2030 eine signifikante Reduktion unlauterer Finanzflüsse verlangt, richtet sie sich aber auch an die Zielländer. Sie sind dringend dazu angehalten, wirksame Massnahmen zur Abwehr von unversteuerten oder illegal erworbenen Vermögenswerten zu treffen.

In der Schweiz besteht hier weiterhin beträchtlicher Handlungsbedarf. So hat die Financial Action Task Force (FATF/GAFI), das Gremium, das internationale Standards zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung festlegt, in seiner Evaluation der Schweiz Ende 2016 eine ganze Reihe von Mängeln im Abwehrdispositiv gegen die Geldwäscherei festgestellt. Die Schweiz ist aufgefordert, bis Ende 2019 Abhilfe zu schaffen. Der Bundesrat hat Anfang Juni 2018 ein entsprechendes Massnahmenpaket in die Vernehmlassung gegeben. Das Ergebnis ist jedoch offen.

Klar ist hingegen, dass die Schweiz in den letzten Jahren mit zahlreichen Ländern den automatischen Informationsaustausch (AIA) zu Steuerzwecken vereinbart hat. Die tatsächliche Aktivierung dieser Vereinbarungen wird jedoch an sehr weitreichende Verpflichtungen im Bereich des Datenschutzes geknüpft. Und: Länder mit tiefem Einkommen sucht man auf der Liste der AIA-Partner der Schweiz vergeblich. Bislang umfasst sie ausschliesslich Mitgliedsstaaten der OECD und ausgewählte fortgeschrittene Schwellenländer.

Die offizielle Begründung der Schweiz für den Ausschluss ärmerer Länder vom AIA ist, dass diese Länder die entsprechenden multilateralen Konventionen nicht unterzeichnet haben. Die Schweiz hätte jedoch die Möglichkeit, mit ausgewählten Entwicklungsländern Pilotprojekte zur Einführung des AIA zu vereinbaren und die Partnerstaaten vorübergehend von der Verpflichtung zum reziproken Austausch von Daten zu befreien. Im Gegensatz zu anderen Industrieländern hat die Schweiz bislang auf diese Möglichkeit verzichtet.

Ausgesprochen problematisch für die Umsetzung der Agenda 2030 sind schliesslich auch die bisherigen schweizerischen Steuerprivilegien für die Auslandgewinne multinationaler Konzerne. Sie schaffen massive Anreize für Gewinnverlagerungen in die Schweiz und tragen mit dazu bei, dass den Entwicklungsländern durch solche Verlagerungen mögliche Steuereinnahmen in dreistelliger Milliardenhöhe entgehen. (Nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds sind es rund 200 Milliarden Dollar pro Jahr.) In der geplanten schweizerischen Unternehmenssteuerreform (der sogenannten «Steuervorlage 17») sieht der Bundesrat zwar die Abschaffung der bisherigen Steuerprivilegien vor, will sie aber durch Massnahmen ersetzen, die letztlich dieselbe Wirkung entfalten (Patentboxen, allgemeine Unternehmenssteuersenkungen usw.). Will heissen: Für multinationale Konzerne soll es weiterhin steuerlich attraktiv bleiben, Gewinne aus dem Ausland – nicht zuletzt aus ärmeren Ländern – in die Schweiz zu verlagern.

Empfehlungen

1. Sowohl die Aussenwirtschaftsstrategie als auch die Finanzplatzstrategie des Bundes sind an der Agenda 2030 auszurichten und somit im Sinne von Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung zu revidieren.
2. Neben Reformen in der Unternehmensbesteuerung müssen nicht zuletzt auch Investitionsschutz- und Freihandelsabkommen rigoros auf ihre relevanten Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung geprüft werden.

Auf Abkommen bzw. Abkommensinhalte, die der nachhaltigen Entwicklung der Partnerländer abträglich sein könnten, ist zu verzichten.

3. Massnahmen gegen den Zufluss von unlauteren Finanzflüssen (darunter auch der automatische Informationsaustausch zu Steuerzwecken) müssen im Sinne der Agenda 2030 so ausgestaltet werden, dass sie auch Finanzflüsse aus Entwicklungsländern umfassen.
4. Bei der Neugestaltung von Subventionen und nicht-tarifären Schutzmassnahmen für die Schweizer Landwirtschaft ist darauf zu achten, dass sie nachhaltige Produktion im In- und Ausland fördert und keine Wettbewerbsnachteile für weniger privilegierte Wirtschaften erzeugt.

ENDNOTEN

- 1 Public Eye: Rohstoffhandel siehe: www.publiceye.ch/de/themen-hintergruende/handel-rohstoff/rohstoffe. 2018
- 2 Diskussionspapier der Arbeitsgruppe Aussenpolitik der NGO-Plattform Menschenrechte: Wo bleibt die Kohärenz? Menschenrechte und Schweizer Aussenpolitik. Juni 2017
- 3 Juan Pablo Bohoslavsky: Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial
- 4 obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, on his visit to Switzerland – Advanced Edited Version, ohchr, 15. März 2018.
- 5 Konzernverantwortungsinitiative: konzern-initiative.ch
- 6 Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (hrsg.): Finanzmarktpolitik für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz – Bericht des Bundesrats, Bern, Oktober 2016