

Den Rohstoffsektor besser erfassen

Der Schweizer Rohstoffsektor ist innerhalb eines Jahrzehnts zum globalen Riesen geworden

Der Schweizer Rohstoffhandel ist von globaler Bedeutung: konservativ geschätzt beträgt sein globaler Marktanteil rund 20%¹, im Ölhandel gar ein 1/3 und über 50% im Sektor der Mineralien und Metalle². Praktisch alle führenden Firmen im globalen Rohstoffhandel, deren Namen bis vor wenigen Jahren nur Insidern ein Begriff war, haben einen starken Bezug zur Schweiz. 2012 widmete die Schweizerische Nationalbank (SNB) dem Rohstoffsektor erstmals ein eigenes Kapitel in ihrer Publikation „Zahlungsbilanz der Schweiz“. Gemäss diesen groben statistischen Daten, welche zur Zeit aber die Detailliertesten zur wirtschaftlichen Bedeutung der Branche in der Schweiz sind, beläuft sich der Umsatz im Rohstoff-Transithandel 2011 auf 720 Milliarden Franken und übertrifft somit das BIP der gesamten Schweiz. Dieses bedeutende Volumen ist das Resultat einer rasanten Entwicklung im letzten Jahrzehnt. Zwischen 2001 bis 2011 sind die Nettoeinnahmen dieses Transithandels um mehr als das 14-fache auf 19.8 Mrd. CHF gewachsen und tragen heute 3.4% zum BIP bei (fast doppelt soviel wie der Maschinenbau). Dieses enorme Wachstum machte 2010 die Hälfte des Schweizer BIP-Wachstums aus.³

Aber seine Bedeutung für die schweizerische Volkswirtschaft ist mangelhaft dokumentiert...

Bei der Publikation der oben genannten Daten hat auch die SNB selbst die eng begrenzte Datenlage betont.⁴ Vom „Grundlagenbericht Rohstoffe“ des Bundesrates hätte man sich eine Füllung dieser Lücke erhoffen können. Doch leider ist dies nicht der Fall. Selbst die Bundesverwaltung schaffte es also nicht, detaillierte Angaben über Branchengrösse, Arbeitsplätze oder Steuereinnahmen zu beschaffen, obwohl ein Jahr lang am Bericht gearbeitet wurde. So basiert die oft thematisierte volkswirtschaftliche Bedeutung des Sektors weiterhin auf lückenhaften Teilstatistiken und Schätzungen (zumeist der Branche selbst). Die drei involvierten Departemente riskieren ihre Glaubwürdigkeit, wenn sie über mehrere Seiten den grossen Nutzen der Branche betonen und zugleich feststellen: „Zahlen zu den Steuereinnahmen aus dem Rohstoffsektor gibt es zur Zeit keine“ (S. 10 des Rohstoffberichts). Selbst eine „Bezifferung der Anzahl Unternehmen und Beschäftigter“ aus der Betriebszählung des Bundesamts für Statistik (BFS) ist „nicht möglich“ (S. 11). Um hier Abhilfe zu schaffen wäre es hilfreich, die bereits heute vorhandenen Daten zur Bruttowertschöpfung des Rohstoffhandels öffentlich zugänglich zu machen. Heute werden nur die Daten zur Überkategorie „Grosshandel“ (NOGA-Code⁵ 46) publiziert, nicht aber die Subkategorien zum Grosshandel mit verschiedenen Rohstoffgruppen. Zudem wäre es denkbar, die NOGA-Kodifizierung so anzupassen, dass der gesamte Schweizer Rohstoffsektor in der Statistik identifizierbar wird. In Singapur sind detaillierte Zahlen zum Grosshandel mit Rohstoffen, darunter Daten zur Wertschöpfung, öffentlich frei zugänglich.⁶

... und oft überschätzt

Um die Bedeutung des Schweizer Rohstoffsektors abzuschätzen, stützt sich die Bundesverwaltung, wie erwähnt, primär auf die Transithandelsdaten der SNB. Es ist reiner Zufall, dass der Rohstoffhandel den Transithandel so stark dominiert (ca. 90 %), dass diese Zahlen einigermaßen aussagekräftig sind. Bezüglich Arbeitsplatzzahlen beruft sich der Bericht auf Schätzungen der Boston Consulting Group von 2011, welche die Zahl der Mitarbeitenden schweizweit auf 10'500 schätzt (7'500 davon in Handelsunternehmen) (S. 10). Auf Basis dieser Schätzung kann bereits ein erster interessanter Schluss gezogen werden: **Das Verhältnis zwischen Bruttowertschöpfung des**

Rohstoffsektors und der Anzahl Arbeitsplätzen, also der Beschäftigungsintensität, ist so tief wie in keiner anderen Schweizer Branche.⁷ Diese Feststellung – welche die Bundesverwaltung in ihrem Bericht unterliess – bildet keine wirklich überzeugende Basis um eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung des Sektors für die Schweizerische Volkswirtschaft zu belegen. Die Tatsache, dass der Sektor von Steuerprivilegien profitiert, wie etwa der gemischten Gesellschaft, weckt auch Zweifel an seiner Bedeutung für das Steueraufkommen, besonders im Vergleich mit anderen Sektoren mit vergleichbarer Bruttowertschöpfung welche regulär besteuert werden. Auch hier fehlen präzise Daten.

Verhindern, dass der Rohstoffsektor aus der Zahlungsbilanz verschwindet

Die Daten zum Rohstoffsektor sind nicht nur mager, es besteht sogar das Risiko, dass selbst die wichtigste heute verfügbare Statistik bald verschwindet. Bis heute fertigt die SNB die Zahlungsbilanz gemäss BPM 5 (Balance of Payment Manual Nr. 5) des IWF an.⁸ Gemäss diesem Ansatz wird der Transithandel – wie oben geschildert eine wertvolle Datengrundlage zur Schätzung des BIP-Beitrags des Schweizer Rohstoffsektors – als Dienstleistungsexport behandelt. Ab 2014 wird die SNB aber zum neuen Ansatz BPM 6 übergehen, gemäss dem die in der Schweiz gehandelten, aber nicht physisch eingeführten Rohstoffe nunmehr beim Warenverkehr aufgeführt werden.⁹ Auf die Zahlungsbilanz wird das keinen Einfluss haben: der Rohstoffhandel verschwindet bei den Dienstleistungen, taucht dafür beim Warenverkehr wieder auf. Doch es besteht die Gefahr, dass der Rohstoffsektor dort mit dem restlichen Warenverkehr vermischt wird. **Deshalb ist es entscheidend, dass der Transithandel weiterhin einzeln ausgewiesen wird.** Dies ist auch die offizielle Empfehlung des IMF, da diese Waren nicht in der Zollstatistik des Händlerlandes auftauchen.¹⁰ Angesichts der Wichtigkeit des Transithandels für die Schweiz ist es zentral, dass dieser Posten auch weiterhin als eigene Kategorie in der Zahlungsbilanz ausgewiesen wird und dass diese Daten öffentlich zugänglich sind.

Verbesserte Dokumentation der Steuereinnahmen von Unternehmen mit Steuerprivilegien

Das Steueraufkommen des Rohstoffsektors ist auf Basis der publizierten Daten der Behörden nicht eruierbar. Im Oktober 2012 gab die Eidgenössische Finanzkontrolle gegenüber Radio-Télévision Suisse (RTS) erstmals allgemeine Zahlen bekannt zu den Erträgen von sonderbesteuerten Unternehmen (Holdings, Domizilgesellschaften oder gemischte Gesellschaften) und den daraus resultierenden Steuereinnahmen auf eidgenössischer Ebene¹¹, allerdings ohne zwischen den drei Regimen zu differenzieren. Vergleichbare Zahlen auf kantonaler Ebene fehlen weitgehend. **Die Erhebung solcher Daten** erlaubt noch nicht die Identifizierung der Steuereinnahmen der Rohstoffbranche, aber sie **wäre ein wichtiger Schritt in diese Richtung** und würde zu einer transparenteren politischen Debatte beitragen. Sie würde die Schweiz zudem in Übereinstimmung bringen mit Absatz 186 und 187 des *Manuel sur la transparence des finances publiques* des IWF¹², welcher explizit die Notwendigkeit vorsieht, die steuerlichen Mindereinnahmen von Steuerprivilegien zu quantifizieren und zu veröffentlichen.

Steuern und illegitime Finanzflüsse

Der Rohstoffbericht anerkennt, dass die „Internationale Kapitalflucht, einschliesslich Steuerflucht und Steuervermeidung, sowie illegale Finanzströme (insb. bedingt durch Geldwäscherei und Korruption) (...)“ (S. 20) als wichtige Entwicklungsbremsen gelten und „lehnt den Zufluss rechtswidrig (illicit) erworbener Gelder in die Schweiz ab“ (S. 43). Der Bericht weist zudem darauf hin, dass Steuerhinterziehung entwicklungspolitisch eine „wichtige Rolle“ spielt und „namentlich auch im Rohstoffsektor tätige Unternehmungen stark zu dieser Praxis“ (S. 21) neigen. Der Bericht spricht hier die Ausnützung konzerninterner Verrechnungspreise, sog. „Transfer Pricing“ an. Als Gegenstrategie werden dann allerdings nur Doppelbesteuerungsabkommen und Steuerinformationsabkommen (TIEA) erwähnt, was völlig ungenügend ist.¹³

Angesichts der international zum Beispiel im Rahmen der OECD (siehe den Bericht „[Base Erosion and Profit Shifting](#)“) diskutierten Eindämmung aggressiver Steuervermeidungspraktiken kann es sich der Bundesrat nicht leisten, dieses brisante Thema zu ignorieren. Die Bundesverwaltung unterlässt es allerdings darauf hinzuweisen, dass vorteilhafte Steuerregeln einer der Hauptgründe für die Konzentration des Rohstoffhandels in der Schweiz sind und dass diese Regeln die (häufig von extremer Armut geprägten) Förderländer der Rohstoffe um dringend nötige Einnahmen bringen und deshalb geändert werden müssen.

Schlussfolgerungen :

1. Das Bundesamt für Statistik (BFS) sollte präzise Daten zum Rohstoffsektor erheben (z.B. Anzahl Unternehmen, Arbeitsplätze). Die vorhandenen Daten zur Rohstoffbranche, welche zur Zeit unter verschiedenen NOGA-Codes erfasst werden, müssen veröffentlicht werden und es sollte geprüft werden, wie die NOGA-Kodifizierung dahingehend geändert werden könnte, dass eine Identifizierung der gesamten Schweizer Rohstoffbranche in der Statistik möglich wird.
2. Bei der Einführung des sogenannten «BPM 6» Ansatzes für die Schweizer Zahlungsbilanz ab 2014 sollte die SNB den Transithandel weiterhin separat erfassen um zu verhindern dass dieser in den übrigen Daten untergeht und diese Daten weiterhin veröffentlichen.
3. Detaillierte Daten zu den Gewinnen und Steuererträgen der Unternehmen die von Steuerprivilegien profitieren, fehlen heute. Die Publikation solcher Daten – pro Steuerregime-Typ und für die kantonalen Steuererträge – würde zu einer transparenteren politischen Debatte über die Bedeutung des Rohstoffsektors beitragen und den Empfehlungen des IWF gerecht werden.
4. Die schweizerischen Gesetze sollten so angepasst werden, dass rohstoffreiche Länder nicht zusehen müssen, wie ihnen Steuererträge entwischen welche stattdessen von nahezu steuerbefreiten Filialen in der Schweiz verbucht werden. Die von der EU geforderte und absehbare Aufhebung der Sondersteuerregime bietet Gelegenheit diese Ungerechtigkeit zu korrigieren.
5. Im Rahmen der aktuellen Diskussionen der OECD über die Praktiken aggressiver Steuervermeidung von multinationalen Unternehmen sollte sich die Schweiz dafür einsetzen, dass die Verschiebung von Gewinnen in Jurisdiktionen wo sie kaum oder gar nicht besteuert werden, soweit als möglich reduziert wird.

Über die Erklärung von Bern (EvB): Als unabhängige entwicklungspolitische NGO untersucht die EvB Zusammenhänge zwischen globaler Armut und der Schweiz, seit mehr als 40 Jahren. Mit fundierter Recherche und wirkungsvollen Kampagnen setzt sie sich dafür ein, dass die Menschenrechte in der Geschäftspraxis von Unternehmen, in der Aussenwirtschaftspolitik und im Konsumverhalten global respektiert werden. Die EvB, mit rund 30 Mitarbeitenden in den Büros Zürich und Lausanne, wird durch Spenden und Beiträge von über 23'000 Mitgliedern finanziert. 2011 hat die EvB die erste Analyse der Schweizer Rohstoffbranche in Buchform vorgelegt. „Rohstoff – das gefährlichste Geschäft der Schweiz“ avancierte zum Bestseller und löste ein breites öffentliches Echo aus. *Urs Rybi* ist Politikwissenschaftler, Co-Autor des Rohstoff-Buches, und bei der EvB verantwortlich für Policy-Fragen im Rohstoffbereich. *Olivier Longchamp* ist Historiker, ebenfalls Co-Autor und zuständig für den Bereich Steuern und internationale Finanzfragen.

¹ EvB Berechnung mit Schätzung Umsatz weltweiter Rohstoffhandel (basierend auf UNCTAD Handbook of Statistics 2012) und Rohstofftransithandel-Umsatz.

² G TSA, *Financial Times*, 26.3.2013.

³ *Handelszeitung*, 30.6.2011.

⁴ „Die Entwicklung des Transithandels zu einer äusserst bedeutungsvollen Branche in der Schweiz hat sich fast unbemerkt von der Öffentlichkeit vollzogen. Die meisten im Transithandel tätigen Unternehmen sind nicht börsenkotiert und müssen keine Geschäftsergebnisse veröffentlichen. Dieser Umstand, die Komplexität des Geschäfts sowie die Tatsache, dass im Rahmen der Ertragsbilanz nur die wichtigsten Eckwerte erhoben werden, erschweren die Analyse.“ Schweizerische Nationalbank, *Zahlungsbilanz Schweiz 2011*, August 2012, S. 34 ff., <http://www.snb.ch/ext/stats/bop/pdf/de/bop.book.pdf>

⁵ http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/noga0/vue_d_ensemble.html

⁶ http://www.singstat.gov.sg/publications/publications_and_papers/services/esswt2010.pdf

⁷ EvB Analyse, basierend auf BFS Erwerbstätigenstatistik und BFS BIP Produktionskonto nach Branchen. Annahmen für Rohstoffbranche: Transithandelsnettoertrag und 10'000 Mitarbeitende.

⁸ <http://www.imf.org/external/np/sta/bop/bopman5.htm>

⁹ http://www.snb.ch/de/emi/CAX/CAGX/1.2/source/CAGX_INFO_Release_1.2.pdf

¹⁰ IWF, *Sixième édition du manuel du FMI sur la balance des paiements*, 2011, p. 158, § 10.43,

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2007/pdf/chap10.pdf>

¹¹ <http://www.rts.ch/video/emissions/ttc/4334038-dossier-les-regimes-fiscaux.html>

¹² IWF, *Manuel sur la transparence des finances publique*, 2007, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manualf.pdf>

¹³ siehe zu dieser Problematik die EvB Dokumentation zu Steuern und Entwicklung

http://www.evb.ch/cm_data/EvB_SteuernundEntwicklung_Info.pdf