



**Interpellation der Fraktion Alternative - die Grünen
betreffend Paradise Papers: Die Spuren der Ausbeutung führen nach Zug**

(Vorlage Nr. 2800.1 – 15599)

Antwort des Regierungsrats
vom 30. Januar 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Fraktion Alternative - die Grünen hat am 6. November 2017 eine Interpellation betreffend die «Paradise Papers» eingereicht und dazu sechs Fragen gestellt. Der Kantonsrat überwies am 30. November 2017 die Interpellation an den Regierungsrat zur Beantwortung. Der Regierungsrat nimmt zu den Fragen der Interpellation wie folgt Stellung:

A. Vorbemerkungen

Wie schon bei der Veröffentlichung der «Panama Papers» im Frühjahr 2016, stehen dem Regierungsrat auch bei der aktuellen Publikation der «Paradise Papers» ausschliesslich Informationen aus den Medien zur Verfügung. So sollen gemäss Tagesanzeiger vom 6. November 2017 im konkreten Fall aufgrund eines Datenlecks 13,4 Millionen Dokumente der Kanzlei Appleby auf den Bermudas, des Trust-Anbieters Asiaciti und der Firmenregister von 19 sogenannten Steueroasen an die Süddeutsche Zeitung gelangt sein. Zusammen mit weltweit 382 Journalistinnen und Journalisten aus 96 Medienhäusern werden diese nun ausgewertet und etappenweise publiziert, erstmals am 6. November 2017. Wie schon bei den «Panama Papers» warf die erstmalige Publikation hohe mediale Wellen, begleitet von Forderungen politischer und strafrechtlicher Art. Wie damals ist es auch heute dem Regierungsrat nicht möglich, die in den Medien dargestellten Vorgänge zu verifizieren oder zu falsifizieren. Entsprechend kann der Regierungsrat die dargestellten Aktivitäten auch nicht fundiert kommentieren.

Nach der erstmaligen Publikation der «Panama Papers» ebte die mediale Woge relativ schnell ab, was wohl auch mit dem Umstand zu begründen ist, dass strafrechtlich offenbar wenig haften blieb bzw. bleiben wird. Hingegen beeinflussten diese investigativen Arbeiten der Medien die Haltung von nationalen und überstaatlichen Organisationen, wie beispielsweise der OECD und der EU-Kommission, bei der Ausgestaltung der Steuerregimes und bei der konsequenteren Verfolgung von Steuervereinbarungen mit einzelnen Unternehmen.

Rückblickend ist zudem Folgendes zu bemerken: Aufgrund des zunehmenden öffentlichen Interesses an der Rohstoffbranche und der innen- und aussenpolitischen Bedeutung des Themas haben drei eidgenössische Departemente (EDA, EFD und WBF) den Bundesrat im Frühjahr 2012 über ihre Absicht informiert – unter Einbezug der betroffenen Ämter aller Departemente – zuhänden des Bundesrats das vorhandene Wissen in der Bundesverwaltung zur Rohstoffthematik zusammenzutragen, damit verbundene Herausforderungen darzustellen und Empfehlungen aufzuzeigen. Im daraus resultierenden «Grundlagenbericht Rohstoffe – Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat» vom 27. März 2013¹ wurde deutlich, dass zahlreiche Themenfelder nicht den Rohstoffsektor allein betreffen. Von den im Bericht

¹ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30133.pdf>

postulierten 17 Empfehlungen betreffen viele die Finanzdienstleistungsbranche, deren Transaktionen und die damit verbundenen Forderungen nach Transparenz. Da in der Zwischenzeit viele Empfehlungen aufgenommen und zu einem grossen Teil auch realisiert wurden, will der Bundesrat einen aktualisierten Statusbericht Rohstoff im Jahr 2018 erarbeiten lassen.

Seit diesem erstmaligen Grundlagenbericht 2013 treffen sich Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der betroffenen Kantone, der Nichtregierungsorganisationen NGO und der Rohstoffbranche – beim ersten Mal getrennt, seither gemeinsam – jährlich an einem runden Tisch in Bern. Ohne die gegenseitig akzeptierte Vertraulichkeit dieser Treffen zu verletzen, darf von offenen, kritischen, aber letztlich auch konstruktiven Gesprächen berichtet werden. Es ist der gemeinsame Wille spürbar, die in den Produktionsstätten und Minen teils schwierigen Situationen zu verbessern. Dazu braucht es aber von allen Akteuren das notwendige Engagement: Ein Schulterschluss der rohstoffrelevanten (Produktion und Handel) Staaten, das Bekenntnis und der Tatbeweis der ganzen Rohstoffbranche sowie das Engagement der NGO zwecks Stärkung derer Partnerorganisationen vor Ort zugunsten rechtsstaatlicher Strukturen. Dieser runde Tisch dient auch dem Bundesrat als Grundlage für weitere Aktivitäten.

B. Beantwortung der Fragen

1. *Was ist die Haltung des Regierungsrats zu den Paradise Papers und deren Zuger Zusammenhängen?*

Wie einleitend dargestellt, kann der Regierungsrat die in der Ausgabe vom 6. November 2017 des Tagesanzeigers dargestellten Vorgänge nicht überprüfen, folglich weder bestätigen noch widerlegen. Es wird an den Strafverfolgungsbehörden sein zu evaluieren, ob und welche strafrechtlich relevanten Befunde vorliegen. Eine entsprechende Strafanzeige hat «Public Eye» am 19. Dezember 2017 bei der Bundesanwaltschaft deponiert.

Es gilt aber auch zu beachten, dass die Vorwürfe, beispielsweise gegen Glencore, Vorgänge in den Jahren 2007/2008 betreffen. Seither hat sich regulatorisch Vieles geändert, insbesondere auch auf nationaler Ebene im Nachgang zum erwähnten Grundlagenbericht 2013. Aus diesem Grund kann der Regierungsrat den Satz *«Die gelobte Eigenregulation der Rohstoffbranche fällt durch diese Enthüllung in sich zusammen wie ein Kartenhaus.»* der Interpellantin nicht bejahen. Gleichzeitig verschliesst er die Augen keineswegs vor Korruption, illegalen Steuerpraktiken, unlauteren Geschäftspraktiken, verurteilt diese und unterstützt die Strategie sowie die Massnahmen des Bundes, welche auf internationaler Ebene ansetzen und nur so Wirkung bei den Betroffenen erzielen können.

2. *Welchen Zusammenhang sieht der Regierungsrat zwischen der zugerischen Tiefststeuerpolitik zugunsten von Rohstoffmultis und solchen Skandalen?*

Betrachtet man die internationale Steuerlandschaft, dann darf das Steuerklima in Zug als wettbewerbsfähig bezeichnet, aber sicherlich nicht mit dem Superlativ «Tiefststeuerpolitik» tituliert werden. Viele internationale Standorte versuchen seit Jahren, die hiesigen Rohstofffirmen zur Umsiedlung zu bewegen. Dabei winken sie mit sehr tiefen Steuern. Als aktuellstes und sehr gewichtiges Beispiel sind die Vereinigten Staaten zu nennen, welche mit ihrer Steuerreform die anderen Länder unter massiven Druck setzen.

Noch hat die Schweiz und damit auch Zug dank anderen, nichtfiskalen Standortfaktoren gute Argumente, um eine Abwanderung zu verhindern. Nebst der Verfügbarkeit von qualifizierten Fachkräften, der Erreichbarkeit, dem Standort zwischen den Zeitzonen von Ost und West und der hohen Lebensqualität wird insbesondere auch der international anerkannte Rechtsstaat hervorgehoben. Diese Standortfaktoren sind, unabhängig von der Branche, wesentlich für alle international tätigen Firmen. Der Schweizer Rechtsstaat als Standard garantiert eben gerade, dass gewisse Praktiken als nicht legal deklariert und entsprechend verfolgt werden. Dies gilt es im Kontext des globalen Standortwettbewerbs zugunsten akzeptabler Lösungen vor Ort zu bedenken, denn nicht alle Standorte haben diese rechtsstaatliche Qualität. Aus diesen Gründen sieht der Regierungsrat keinen Zusammenhang zwischen der zugerischen Steuerpolitik und den in der Interpellation behandelten Themen.

3. *Welchen Zusammenhang sieht der Regierungsrat zwischen den in den „Paradise Papers“ aufgedeckten Handelspraktiken und der Migration aus den entsprechenden Ländern?*

Gemäss Statistik² des Staatssekretariats für Migration SEM, mit Stand vom 30. November 2017, stammen von total 66 108 Personen, die sich im Asylprozess in der Schweiz befinden, d.h. Asylsuchende mit Status N und vorläufig Aufgenommene mit Status F, 24 358 aus Afrika. Davon kommen 80 Prozent aus den Ländern Eritrea (14 026), Somalia (4167) und Äthiopien (1524), welche nicht als Rohstoffländer zu bezeichnen sind. Ausserhalb Afrikas weisen folgende Länder den grössten Bestand an Personen im Schweizer Asylprozess aus: Afghanistan (12 223), Syrien (10 346), Irak (3398), Sri Lanka (3291), Volksrepublik China (meist aus Tibet: 2558). Auch diese asiatischen Länder gelten nicht als eigentliche Rohstoffländer, sieht man von der Ölproduktion im Irak ab. Dort herrschen aber andere geopolitische Umstände, als auf dem afrikanischen Kontinent. Diese Statistiken sprechen gegen einen Zusammenhang zwischen dem Rohstoffhandel und der Migration aus den entsprechenden Ländern. Ob andere in den «Paradise Papers» angeprangerten Handelsaktivitäten einen Zusammenhang mit der Migration haben, kann an dieser Stelle nicht dargelegt werden, da diese auf Basis der Zeitungsberichte nicht verifizierbar sind.

Betreffend Migration z.B. aus der Demokratischen Republik (DR) Kongo in andere Länder, insbesondere in Afrika, ist der Regierungsrat auf Zahlen des Bundes angewiesen. Verwiesen sei auf Analysen des Staatssekretariats für Migration, Bern, wonach rund 1,3 Millionen Migranten aus dem Kongo im Ausland lebten, umgekehrt rund 0,5 Millionen Flüchtlinge aus Nachbarstaaten in der DR Kongo. Diese Zahlen seien ungenau und teilweise widersprüchlich; es seien Abweichungen um 50% zwischen einzelnen Quellen möglich. Die Sicherheitslage in Kongo wird als verworren bezeichnet; Hintergrund für die Auseinandersetzungen seien primär politische oder ethnische Konflikte oder der Kampf um Rohstoffe. Aufgrund dieser Angaben kann der Regierungsrat einen Kausalzusammenhang zwischen 'den in den Paradise Papers aufgedeckten Handelspraktiken und der Migration aus den entsprechenden Ländern' nicht weiter verifizieren.

² <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2017/11.html>

4. *Wird der Regierungsrat gegenüber den involvierten Firmen Glencore und Quantum Global und ihren Verantwortungsträgern in einem kritischen Sinne vorstellig werden?*

Wie erwähnt, kann der Regierungsrat die medial dargestellten Vorgänge nicht verifizieren. Entsprechend wäre eine von der Interpellantin erwartete Kritik nicht fundiert, so lange keine rechtskräftigen strafrechtlichen Entscheide vorliegen. Wie schon in früheren Interpellationen dargelegt, stehen die kantonalen Behörden aber auch mit den internationalen Unternehmen mit Sitz im Kanton Zug in regelmässigem Kontakt. Dabei werden nebst Standortfragen auch andere Fragen von öffentlichem Interesse diskutiert.

5. *Ist der Regierungsrat bereit, die Transparenzvorschriften, die mit der Aktienrechtsreform für Rohstoff-Unternehmen eingeführt werden sollen, zu unterstützen?*

Der Regierungsrat bestätigt seine in der Vernehmlassung zur erwähnten Aktienreform geäusserte Meinung³. Er befürwortet Transparenzvorschriften, aber auf einem anderen Weg, als vom Bundesrat vorgeschlagen. In der Vernehmlassung hat er Folgendes beantragt: 'Art. 964a bis f seien durch eine generelle Delegationsnorm an den Bundesrat mit sinngemäss folgendem Wortlaut zu ersetzen: *Der Bundesrat kann im Einklang mit globalen Entwicklungen Transparenzvorschriften für die Rohstoffbranche oder Teile davon erlassen.*' Das Umfeld, auch das regulatorische, ist in der Rohstoffbranche einem starken Wandel unterworfen. Es ist deshalb aus Sicht des Regierungsrats wichtig, dass dank einer allgemein formulierten Norm im Gesetz und der Kompetenzdelegation für die Detailregelung an den Bundesrat die nötige und für den Wirtschaftsstandort Schweiz wichtige Flexibilität garantiert ist. Dabei muss es das standortpolitische Ziel sein, die nötigen Regulierungen für sozialpolitische und ökologische Werte auf globaler Ebene voranzutreiben. Regional isolierte Regulierungen sind nicht zielführend, Sie können ohne grossen Aufwand umgangen werden. Beim Wegzug von relevanten Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern aus Zug verlöre die Schweiz nebst dem volkswirtschaftlich direkten Nutzen auch die Möglichkeit einer Einflussnahme zwecks Verbesserung der Bedingungen an den Produktionsstandorten vor Ort. Im Übrigen dienen allein schon die hohe Regelungsdichte und die Kontrollen im Finanzmarkt(aufsichts)bereich in der Schweiz der Transparenz.

6. *Ist der Regierungsrat bereit, sich für griffige zusätzliche Normen im Aktienrecht einzusetzen, die garantieren,*
- a. *dass nicht nur Rohstoff-Unternehmen, die Rohstoffe abbauen, sondern auch Rohstoff-HANDELS-Unternehmen diesen Vorschriften unterstellt werden;*
 - b. *dass die wirtschaftlich berechnete(n) Person(en) offengelegt werden müssen;*
 - c. *dass die Rohstoff- und Rohstoffhandelsunternehmen eine nicht-finanzielle Berichterstattung gewährleisten müssen, namentlich betreffend Sozial- und Umweltstandards sowie Menschenrechten;*
 - d. *dass die Rohstoff- und Rohstoffhandelsunternehmen in diesem Bericht auch die identifizierten wesentlichen Risiken im Zusammenhang mit den Tätigkeiten einer Gesellschaft, unter Einschluss der von ihr kontrollierten Gesellschaften, der Sub-Unternehmer und der Lieferanten ausweisen;*

³ <https://www.zg.ch/behoerden/regierungsrat/vernehmlassungen/aenderung-des-obligationenrechts-aktienrecht?searchterm=obligationenrechts>

- e. *dass die Verpflichtung zu einer Sorgfaltspflichtprüfung zu den Themen Menschenrechte, Umwelt und Soziales, angesiedelt auf der höchsten hierarchischen Unternehmens-Ebene, im Aktienrecht klar umschrieben ist;*
- f. *dass eine Klagemöglichkeit für Geschädigte am Sitz des Mutterkonzerns eingeführt wird, damit die vorgesehenen Sorgfaltspflichten auch tatsächlich durchgesetzt werden können.*

Fragen bzw. Forderungen gemäss Ziffern a bis e:

Es wird auf die Antwort zur Frage 5 verwiesen. Konkret bedeutet dies, dass solche Forderungen bzw. Normen höchstens Wirkung erzielen können, wenn diese auf einer globalen Ebene diskutiert, formuliert und gemeinsam umgesetzt werden. Nur auf dieser Handlungsebene sind weiterführende Normen zu definieren.

Aktuell laufen in verschiedenen Bereichen Bestrebungen, Regulierungen voranzutreiben, sei dies nun für alle international tätigen Firmen oder partiell nur für die Rohstoffbranche:

So sind ab 2018 die Forderungen der OECD, bei denen auch die Schweiz bei der Formulierung der Regulierung aktiv mitgewirkt und das entsprechende Abkommen unterzeichnet hat, zu erwähnen, welche eine länderspezifische Berichterstattung über Umsatz, Steuern etc. von grösseren Konzernen verlangen, in Kraft getreten. Die Umsetzung im Schweizer Recht wird mit dem Bundesgesetz über den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne (ALBAG, SR 654.1) gewährleistet. Der Schwellenwert für die betroffenen Konzerne ist in der dazugehörigen Verordnung über den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne (ALBAV, SR 654.11) auf 900 Millionen Franken festgelegt.

Zudem bestehen die «UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte» (UN Guiding Principles on Business and Human Rights)⁴, die vom UNO-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, stammen, auch «Ruggie-Principles» genannt. Das Konzept der drei Säulen hat inzwischen weltweite Bekanntheit erlangt:

- die Pflicht der Staaten, die Menschenrechte zu schützen (auch gegenüber Bedrohungen seitens wirtschaftlicher Akteure);
- die Pflicht der Unternehmen, die Menschenrechte zu respektieren;
- das Recht auf Wiedergutmachung im Falle erlittener Menschenrechtsverletzungen durch wirtschaftliche Akteure.

Die federführenden eidgenössischen Departemente EDA und WBF haben das «Institute for Human Rights and Business» (IHRB) beauftragt, zusammen mit allen Beteiligten (Stakeholders) Richtlinien zur Umsetzung der Ruggie-Principles zu entwickeln. Die Kantone sind in dieser Arbeitsgruppe durch den Repräsentanten des Kantons Genf vertreten. Die Publikation dieser Vorschläge ist auf Mitte 2018 vorgesehen.

Die Kantone verfolgen und begleiten diese Aktivitäten und achten darauf, dass die unter Frage 5 dargelegten, übergeordneten Zielsetzungen erreicht werden. Der Re-

⁴ <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/tnc/regulierungen/uno-leitprinzipien/>

gierungsrat ist in Würdigung der laufenden Prozesse zu diesem Zeitpunkt nicht in der Lage, detaillierter auf die Forderungen der Interpellatin einzugehen. Hinzu kommt, dass sich die Fragen der Interpellantin zu wesentlichen Teilen am Inhalt der Konzernverantwortungsinitiative⁵ orientieren. Wie bereits im Rahmen einer anderen Interpellationsantwort ausgeführt⁶, nimmt der Regierungsrat nur ausnahmsweise eine offizielle Haltung zu Initiativen auf Bundesebene ein, so etwa im koordinierten Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen.

Forderung f:

Diese betrifft das Kernanliegen der Konzernverantwortungsinitiative⁴. Der Bundesrat hat die Botschaft zuhanden des Parlaments am 15. September 2017 verabschiedet und lehnt diese ab. Sie wurde bis dato in den eidg. Räten noch nicht behandelt. Wie erwähnt, nimmt der Regierungsrat dazu keine Stellung.

C. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 30. Januar 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Der Landschreiber: Tobias Moser

115/mb

⁵ Ausführungen auf der Homepage des Bundesamts für Justiz:

<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/wirtschaft/gesetzgebung/konzernverantwortungsinitiative.html>

⁶ Antwort zu Frage 6 zur Interpellation von Andreas Lustenberger betreffend Lieferkettenverantwortung durch in Zug ansässige Rohstoffunternehmen und deren Tochtergesellschaften wie etwa die BASF Metals GmbH (Vorlage Nr. 2614.2 - 15211) vom 28. Juni 2016