

Steuerbefreiung von Agrotreibstoffen unbefriedigend umgesetzt

Per 1. Juli 2008 wurde die Steuerbefreiung für Agrotreibstoffe in der Schweiz eingeführt. Mit der dazugehörigen Gesetzesänderung wurden Sozial- und Ökoklauseln als Bedingungen für die Steuerbefreiung festgeschrieben. Im Laufe des Gesetzgebungsprozesses war es einer breiten Koalition von Umwelt- und Entwicklungspolitischen Organisationen gelungen, die Umweltkriterien zu verschärfen und überhaupt erst soziale Kriterien einzubringen. Ihren Ursprung hatte die Förderung von Agrotreibstoffen in ihrer vermeintlich positiven CO₂ Bilanz, womit sie beitragen sollen, die Kyoto Verpflichtungen der Schweiz zu erfüllen. Der Bundesrat hatte in der Botschaft zum Mineralölsteuergesetz und im Entwurf ans Parlament vom 3. Mai 2006 vorgeschlagen, dass der Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz für die Steuerbefreiung gefordert werden **kann**. Der Nationalrat, der die Vorlage in der Herbstsession 2006 als Erstrat behandelte, hat diese Kann-Bestimmung in eine **Muss-Bestimmung** umgewandelt. Soziale Kriterien waren jedoch nach wie vor nicht vorgesehen. Im Hinblick auf die Beratungen des Ständerates in der Wintersession schickten die Arbeitsgruppe Schweiz – Kolumbien und Alliance Sud Anfangs Dezember 2006 an alle StänderätInnen einen Brief, in dem sie diese baten, den Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz um den Nachweis der Einhaltung sozialer und menschenrechtlicher Mindeststandards zu ergänzen. Der Ständerat nahm unsere Forderung in Art. 12, Abs. 3 MinöStG auf. In der Frühjahrsession im März 2007 kam es zu einem Differenzbereinigungsverfahren. Im Hinblick darauf sandte eine Koalition von 21 Entwicklungs-, Umwelt-, Menschenrechts- und Bauernorganisationen nochmals einen Brief an alle ParlamentarierInnen, in dem nochmals mit Nachdruck die Aufnahme einer Sozialklausel gefordert wurde. Es kam ein Kompromiss mit folgendem Wortlaut zustande: Gemäss Art. 12b Abs. 3 Buchst. b Mineralölsteuergesetz (MinöStG; SR 641.61) bestimmt der Bundesrat "die Mindestanforderungen an den Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz und achtet auf sozial annehmbare Produktionsbedingungen."

Für die Umwelt- und Entwicklungspolitischen Organisationen, die zu Gunsten dieser Kriterien lobbyierten, war klar, dass die Sozial- und Ökokriterien gleich wichtig und damit auch gleich zu behandeln sind. Im ersten Verordnungsentwurf, der von der Oberzolldirektion in die Vernehmlassung geschickt wurde, waren dann die Sozialkriterien jedoch nicht aufgenommen worden. Begründet wurde dies damit, dass es gar keine existierenden sozialen Kriterien und diesbezügliche Erfahrungen gebe, so dass diese Forderung erst zu einem späteren Zeitpunkt umgesetzt werden könne. In der Vernehmlassung wurde deshalb kritisiert, dass die Mineralölsteuerverordnung so den Willen des Gesetzgebers missachte und dass sehr wohl verschiedene Kriteriensammlungen im sozialen Bereich existieren. Die weiteren Arbeiten an der Verordnung unterlagen dann beinahe der Geheimhaltung, es sickerte aber durch, dass die sozialen Kriterien doch aufgenommen wurden. Erst im Frühjahr 2008 anlässlich eines Branchengesprächs wurde die genaue Umsetzung bekannt. Der Bundesrat hatte, gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen, die Sozialkriterien in der MinöStV vom 30. Januar 2008 abschliessend definiert:

„Art. 19d Mindestanforderungen an die sozial annehmbaren Produktionsbedingungen

1 Die Mindestanforderungen an die sozial annehmbaren Produktionsbedingungen sind erfüllt, wenn beim Anbau der Rohstoffe und bei der Produktion der Treibstoffe die am Produktionsstandort anwendbare soziale Gesetzgebung, zumindest aber die Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) eingehalten worden sind.

2 Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement regelt die Einzelheiten.

Die acht Kernarbeitsnormen der IAO verbieten Zwangsarbeit und Kinderarbeit, garantieren das Recht, Gewerkschaften zu bilden, welche die Interessen ihrer Mitglieder kollektiv vertreten, fordern Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern und untersagen Diskriminierung. So wie die Steuerbefreiung nun ausgestaltet und umgesetzt wurde, handelt es sich um eine klare Ungleichbehandlung der beiden Kriteriengruppen. Das Bundesamt für Umwelt BAFU hat sich von Beginn weg stark für eine konsequente Umsetzung eingesetzt, während sich das seco mit seinem Teil viel schwerer tat. Das BAFU regelte die Kriterien für eine positive ökologische Gesamtbilanz in einer eigenen Departementsverordnung und entwickelte ein ausführliches Formular, in dem der Antragsteller detaillierte Auskünfte geben muss.

Der Bundesrat und das SECO haben jedoch festgehalten, dass die Einhaltung der nationalen Gesetzgebung oder gegebenenfalls die acht ILO-Kernkonventionen als Kriterien für sozial annehmbare Produktionsbedingungen genügen. Auf eine genauere Definition der sozialen Kriterien z.B. in einer Verordnung könne verzichtet werden. Die Sozial- oder Arbeitsgesetzgebung vieler Länder und auch die ILO Kernkonventionen sind aus Sicht der Arbeitsgruppe Schweiz Kolumbien jedoch klar ungenügend und unvollständig. Einerseits fehlen bei den Kernkonventionen entscheidende Aspekte wie das Recht auf Nahrung, die ganze Problematik des Boden-Besitzrechts, der Vertreibungen und Menschenrechtsverletzungen. Bei der Betroffenheit von indigenen Bevölkerungsgruppe müsste zudem die ILO Konvention 169 herangezogen werden. Zweitens stellen aus unserer Sicht die lokalen länderspezifischen Gesetzgebungen und die ILO Konventionen ein absolutes Minimum dar. Wenn diese nicht eingehalten werden, sollte ein Import in die Schweiz sowieso verboten werden. Für die Bevorzugung und Förderung durch die Steuerbefreiung sollte aber mehr verlangt werden: es heisst ja im Gesetz „sozial annehmbare Produktionsbedingungen“ und nicht „Einhaltung gesetzlicher Mindeststandards“ die selbstverständlich sein sollten. Diese Elemente hätten zumindest mit Hinweisen auf FAO-Übereinkommen und die UNO Menschenrechtsinstrumente und Erklärungen wenigstens Ansatzweise in Gesetz und Verordnung Eingang finden sollen.

Die ASK gelangte deshalb mit einigen Fragen zur Umsetzung der Mineralölsteuerverordnung an das SECO und an die OZD. Wir wurden auf verschiedene weiterführende Links verwiesen, wo die Anforderungen an die ökologischen und sozialen Kriterien sowie die vom Antragssteller auszufüllenden Formulare zu finden sind. Nebst einem generellen Formular, in dem der Antragssteller insbesondere Firmennamen, Adressen und Kontaktpersonen angeben muss, gibt es ein zwölfseitiges Formular des BAFU, in das der Antragsteller ausführliche Daten zu Bodenqualität, umliegende Ökosysteme, Hektarertrag, Pestizide und Dünger etc. eingeben muss. Das SECO begnügt sich mit einer vorgedruckten Selbstdeklaration, die lediglich unterschrieben werden muss, ohne dass irgendwelche Angaben gemacht werden müssen. Das SECO werde diese Selbstdeklarationen stichprobenweise auf ihre Richtigkeit überprüfen. Dabei hat das SECO aber gar keine Angaben über beispielsweise die Anzahl der Arbeiter, über das Lohnniveau, die Existenz von Gewerkschaften usw. Es ist deshalb völlig unklar, gestützt auf was für Angaben das SECO überhaupt stichprobenweise überprüfen will, ob die ILO-Konventionen oder die lokale Gesetzgebung respektiert sind. Ebenso ist auf Grund der Unterlagen im Internet völlig unklar, mit was für Instrumenten und Ressourcen das SECO diese Prüfungen durchführen will. So wie das SECO die Umsetzung und Kontrolle der sozial annehmbaren Produktionsbedingungen gelöst hat, sehen wir keinerlei Garantie, dass nicht grosse Mengen an Agrotreibstoffen steuerbefreit in die Schweiz importiert werden, bei deren Produktion Gewerkschaftsrechte verletzt, Mindestlöhne nicht ausbezahlt und Menschen von ihrem Land vertrieben wurden.

Obwohl das SECO und die Oberzolldirektion klar festhielten, dass diese Kriterien abschliessend vom Bundesrat geregelt worden seien, stiess die Arbeitsgruppe Schweiz Kolumbien im August 2008 nochmals nach und bemängelte diese für uns nicht annehmbare Umsetzung. Es wurde auf die Ungleichbehandlung der ökologischen und sozialen Kriterien sowie auf die Unvollständigkeit der Kriterienliste hingewiesen und angeregt, dass auch das SECO ein Formular entwerfen sollte, in dem der Antragsteller zumindest einige grundsätzliche Angaben machen muss. Beispielsweise könnte dies sei: Anzahl Arbeiter, Geschlechterverteilung, Anzahl Temporärarbeiter oder Out sourcing und Begründung dafür, die wichtigsten Angaben über die Ar-

beits- und Sozialgesetzgebung (Anzahl Ferien, Mutterschaftsurlaub, Mindestlohn, Gesundheitsvorsorge und Sozialversicherung etc.) und was der Arbeitgeber selber bietet (dies sollte über dem absoluten gesetzlichen Minimum liegen); Angaben über Existenz von Gewerkschaften oder anderer Organisationsformen und kollektiven Verhandlungen; dann Angaben, seit wann er das Land besitzt, wie er es gekauft, oder welche anderen Nutzungsformen er hat (Pacht etc.); ein paar Zeilen zu seinem Verständnis der CSR und sein Engagement in diesem Bereich. Bei Nähe zu indigenen Gemeinschaften müsste er etwas zur ILO Konvention 169 sagen. Weiter wurde gefragt, wie das SECO die Überprüfung vorzunehmen gedenke, und in wie fern NGOs ihre Expertise einbringen können.

Das SECO hielt in seiner Antwort vom 19. August 2008 fest, dass der Gesetzgeber die ökologischen und sozialen Kriterien für die Steuerbefreiung von Agrotreibstoffen unterschiedlich gewichtet habe. Gemäss Art. 12b Abs. 3 Buchst. b Mineralölsteuergesetz (MinöStG; SR 641.61) bestimmt der Bundesrat "die Mindestanforderungen an den Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz und achtet auf sozial annehmbare Produktionsbedingungen." Während für die ökologischen Kriterien ein Nachweis erbracht werden müsse, müssen die sozial annehmbaren Produktionsbedingungen lediglich beachtet werden. Diesem Umstand sei in der Mineralölsteuerverordnung Rechnung getragen worden, indem für die ökologischen Kriterien ein Nachweis (Art. 19c i.V.m. Art. 19e MinöStV), für die Sozialkriterien eine Glaubhaftmachung der Einhaltung (Art. 19d i.V.m. Art. 19e MinöStV) verlangt würden.

Der Bundesrat habe gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen die Sozialkriterien in der MinöStV vom 30. Januar 2008 abschliessend definiert. Die sozial annehmbaren Produktionsbedingungen sind nach Ansicht des SECO in Art. 19 d der MinöStV ausreichend präzise definiert und stellen messbare Kriterien dar. Die acht Kernarbeitsnormen der IAO verbieten Zwangsarbeit und Kinderarbeit, garantieren das Recht, Gewerkschaften zu bilden, welche die Interessen ihrer Mitglieder kollektiv vertreten, fordern Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern und untersagen Diskriminierung.

Das Kriterium 'Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion' wurde nicht als soziale Mindestanforderung in die Gesetzgebung (MinöStG) aufgenommen. Sie fand deshalb auch keinen Eingang in die MinöStV. Das SECO begründet es damit, dass bis heute keine messbaren Kriterien existieren, mit welchen die Einhaltung des Rechts auf Nahrung auf Stufe Unternehmen überprüft werden könnte. Kriterien bzgl. Nahrungsmittelsicherheit auf Stufe Unternehmen scheinen auch wenig geeignet, um auf die makroökonomischen Auswirkungen des Anbaus von Energiepflanzen Einfluss zu nehmen. Die Schweiz habe sich aber bewusst gegen einen Beimischzwang von Biotreibstoffen in Treibstoffe entschieden, solange mögliche Risiken von Biotreibstoffen wie beispielsweise die Verdrängung der Nahrungsmittelproduktion noch ungenügend bekannt sind.

Antragsteller aus dem In- und Ausland müssten mittels einer Selbstdeklaration bestätigen, dass sie und ihre Zulieferer beim Anbau der Rohstoffe und der Produktion der Treibstoffe in Übereinstimmung mit den Sozialkriterien gehandelt haben. Die Richtigkeit der Angaben werde vom SECO stichprobenweise überprüft. Dafür könnten vom Antragsteller weitere Informationen über den Produktionsprozess eingeholt werden. Vorgesehen sei das direkte Gespräch mit den Antragstellern und nötigenfalls der Beizug von privatwirtschaftlichen Kontrollorganisationen und die Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen lokalen Behörden.

Für die ask! ist klar, dass die Sozialkriterien ungenügend umgesetzt wurden. Wir setzen uns deshalb für ein Moratorium auf die Anwendung von im Inland produzierten wie auch importierten Agrotreibstoffen ein, bekämpfen die Steuerbefreiung und werden genau beobachten, wie die Steuerbefreiung, sollte sie nicht zurück genommen werden, umgesetzt wird. Wir setzen uns mit Nachdruck dafür ein, dass keine Agrotreibstoffe oder Rohstoffe dafür in die Schweiz gelangen, die nicht hohen Umwelt-, Menschenrechts- und Sozialstandards genügen.

Stephan Suhner, Arbeitsgruppe Schweiz – Kolumbien, www.agrotreibstoffe.ch

Bern, 16. September 2008