



Rohstoffsektor: Rahmenbedingungen, Integrität und Nachhaltigkeit auf Kurs

Bern, 17.05.2023 - Die Schweiz hat in den vergangenen Jahren im Rohstoffsektor Fortschritte bei der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen gemacht. Zudem wurden die Integrität und Nachhaltigkeit des Sektors gefördert. Dies zeigt der am 17. Mai 2023 vom Bundesrat gutgeheissene Bericht zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen aus dem Jahr 2018.

Als bedeutender Sektor der Schweizer Wirtschaft beschäftigt der Rohstoffhandel rund 900 Unternehmen und über 10'000 Mitarbeiter. Seit der letzten Beurteilung im Jahr 2021 konnten erhebliche Fortschritte bei der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen und der Förderung der Integrität und Nachhaltigkeit des Sektors erzielt werden. Insgesamt ist festzustellen, dass die Umsetzung der im Bericht «Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven» von 2018 definierten Massnahmen weit fortgeschritten und in einigen Fällen abgeschlossen ist.

Im Rahmen der Umsetzung der internationalen Basel III-Standards wurden Vorschläge gemacht, um die Rahmenbedingungen der Bankenhandelsfinanzierung im Rohstoffhandel zu verbessern. Die Schweiz beteiligte sich aktiv an Initiativen zur Gewährleistung der Integrität und Nachhaltigkeit des Handelsplatzes, einschliesslich der Extractive Industries Transparency Initiative und der Swiss Better Gold Initiative. Der Bundesrat hat auch neue Bestimmungen im Obligationenrecht und entsprechende Ausführungsbestimmungen eingeführt, die für grosse Publikumsgesellschaften und Finanzinstitute Umweltbelange, Arbeitsbedingungen, die Achtung der Menschenrechte und die Bekämpfung der Korruption zur Pflicht machen. Zudem hat die Schweiz sich für eine bessere Umweltgouvernanz bei Rohstoffen eingesetzt und den Analyserahmen durch die Veröffentlichung von quantitativen Daten über den Rohstoffhandel verbessert.

Angesichts vorhersehbarer und unvorhersehbarer geopolitischer und regulatorischer Herausforderungen wird die Rohstoffbranche auch in Zukunft flexibel reagieren müssen. Instabile Lieferketten aufgrund von Kriegen, Pandemien und Klimawandel schaffen Unsicherheiten für die Wirtschaft und gefährden die Planungssicherheit der Unternehmen.


Auch steht die sichere Versorgung mit den für die Energiewende erforderlichen Rohstoffen und die Abfederung sozialer und ökologischer Auswirkungen des Rohstoffabbaus weiterhin im Fokus.

Der Bundesrat verfolgt die neuesten Entwicklungen im Rohstoffsektor sowie Gesetzgebungsprojekte in Europa weiterhin aufmerksam. Damit sollen frühzeitig neue Entwicklungstendenzen und Herausforderungen erkannt und angegangen werden können.

Adresse für Rückfragen

Kommunikation WBF
info@gs-wbf.admin.ch,
+41 58 462 20 07

Dokumente

 [Bericht](#) (PDF, 216 kB)

Herausgeber

Der Bundesrat
<https://www.admin.ch/gov/de/start.html>

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
<http://www.wbf.admin.ch>

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
<http://www.sif.admin.ch>

<https://www.admin.ch/content/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-95228.html>

Bern, Mai 2023

Stand der Umsetzung der Empfehlungen aus dem Bericht «Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven»

Bericht des Bundesrates

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Auftrag	1
1.2	Aktuelle Lage.....	1
1.3	Zusammenfassung der Fortschritte	2
1.4	Perspektiven und nächste Schritte.....	4
2	Umsetzung der Empfehlungen	5
2.1	Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft stärken	5
2.1.1	Empfehlung 1: Einführung eines Tonnagesteuersystems	5
2.1.2	Empfehlung 2: Umsetzung von Basel III.....	5
2.1.3	Empfehlung 3: Revision des FinfraG	6
2.1.4	Empfehlung 4: Rahmenbedingungen für die Entwicklung eines digitalen Ökosystems.....	6
2.1.5	Empfehlung 5: Unterstützung von Forschungsarbeiten	7
2.2	Integrität und Nachhaltigkeit stärken	7
2.2.1	Empfehlung 6: Verstärkte Anwendung der Sorgfaltsprüfung für Unternehmen	7
2.2.2	Empfehlung 7: Entwicklung, Verbreitung und wirksame Umsetzung der verantwortungsvollen Führung der Staaten und Unternehmen	9
2.2.3	Empfehlung 8: Anwendung des Leitfadens für die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien	9
2.2.4	Empfehlung 9: Verstärkte Transparenz und Rückverfolgbarkeit der Warenflüsse.....	10
2.2.5	Empfehlung 10: Wirksamkeit bestehender Kontrollen durch Finanzintermediäre.....	11
2.2.6	Empfehlung 11: Engagement im Bereich der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit mit rohstofffördernden Staaten	11
2.2.7	Empfehlung 12: Engagement für die Erarbeitung internationaler ökologischer Richtlinien ...	12
2.3	Analyserahmen, Dialog und Koordination stärken	14
2.3.1	Empfehlung 13: Veröffentlichung offizieller Schätzungen zur Rohstoffbranche.....	14
2.3.2	Empfehlung 14: Beteiligung an Recherchen zur Stärkung der faktischen Grundlagen und des analytischen Rahmens des Rohstoffsektors.....	14
2.3.3	Empfehlung 15: Vertiefter Stakeholderdialog	15
2.3.4	Empfehlung 16: Sicherstellung des Informationsfluss innerhalb der Bundesverwaltung	15
3	Fazit	16

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Im März 2013 genehmigte der Bundesrat basierend auf einer breiten Auslegeordnung in Form eines «Grundlagenbericht Rohstoffe» verschiedene Handlungsempfehlungen zur weiteren Verbesserung der Rahmenbedingungen und Reduktion bestehender Risiken.¹ Seither informiert er in regelmässigen Abständen über die erzielten Fortschritte, um die Attraktivität und Integrität des Rohstoffhandelsplatzes Schweiz zu gewährleisten. Am 21. April 2021 hat der Bundesrat zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen des neuesten Grundlagenberichts «Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven»² vom 30. November 2018 Bericht erstattet.³ Die Empfehlungen sollen zur Stärkung i) der Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, ii) der Integrität und Nachhaltigkeit des Sektors und iii) des analytischen Rahmens, des Dialogs und der Koordination der Akteure in dem betreffenden Sektor beitragen.

Im Auftrag des Bundesrats hat die interdepartementale Plattform Rohstoffe die Umsetzung dieser Empfehlungen koordiniert und vorliegenden Bericht ausgearbeitet. Wie bereits die erste Berichterstattung bietet der vorliegende Bericht für jede der 16 Empfehlungen eine Übersicht über den Stand der Umsetzung sowie die wichtigsten erreichten Etappen und Ziele. Dabei liegt der Fokus auf den Ereignissen seit der Veröffentlichung der Berichterstattung im Jahr 2021.

1.2 Aktuelle Lage

Der Rohstoffsektor und insbesondere der Rohstoffhandel sind für die Schweizer Wirtschaft weiterhin von grosser Bedeutung. Im Jahr 2020 waren in der Schweiz rund 900 Unternehmen im Rohstoffhandel tätig, die in der Schweiz rund 10 000 Personen beschäftigten.⁴ Diese Unternehmen weisen aufgrund ihrer Tätigkeit ein hohes Transaktionsvolumen auf, das grösstenteils im Ausland realisiert wird. Rund drei Viertel der geschätzten Arbeitsplätze dieser Unternehmen befinden sich in den Kantonen Genf (43%), Zug (22%) und Tessin (9%). Diese Akteure, die direkt im Rohstoffhandel tätig sind («Kern»), werden von weiteren Unternehmen mit Tätigkeiten wie Zertifizierung, Transport und Finanzierung unterstützt («Cluster»). Basierend auf den Ergebnissen einer extern in Auftrag gegebenen Studie ist die Finanzierung mit 1'076 spezifisch den Händlern zugeordneten Beschäftigten im Jahr 2022 eindeutig die wichtigste Unterstützungstätigkeit. Darauf folgen die Bereiche Transport (427 Beschäftigte) und Administration (117 Beschäftigte).

Der Rohstoffhandel spielt für die weltweite Versorgung mit Rohstoffen eine wichtige Rolle. Die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine hat zu erheblichen Umbrüchen beim Handel und bei der Versorgung mit wichtigen Rohstoffen im Bereich Energie und Nahrungsmittel geführt, bei denen Russland und die Ukraine wichtige Exporteure sind. So hatten 2019 beide Länder zusammen einen Anteil von gut 25 Prozent an den weltweiten Weizenexporten. Russland war 2019 der grösste Exporteur von

¹ Medienmitteilung des Bundesrats vom 27. März 2013, Der Bundesrat veröffentlicht den «Grundlagenbericht Rohstoffe», abrufbar unter <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2013.msg-id-48319.html> (Stand: 05.12.2022)

² Medienmitteilung des Bundesrats vom 30. November 2018, Rohstoffe: Der Bundesrat setzt sich weiter für einen wettbewerbsfähigen und integren Wirtschaftsstandort ein, abrufbar unter: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-73197.html> (Stand: 05.12.2022)

³ Medienmitteilung des Bundesrats vom 21. April 2022, Rohstoffe: Der Bundesrat setzt sich weiter für einen wettbewerbsfähigen und integren Wirtschaftsstandort ein, abrufbar unter: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-83190.html> (Stand: 05.12.2022)

⁴ Rohstoffhändler Statistik, abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/sektorielle-portraits/rohstoffhaendler.html> (Stand: 05.12.2022)

Erdgas, Palladium, Nickel und Eisen- und Stahlprodukten sowie der zweitgrösste Exporteur von raffinierten Erdölprodukten. Die Ukraine ist vor Russland das weltweit wichtigste Exportland von Sonnenblumenöl.⁵

Staatliche Eingriffe in Form von Sanktionen, Netz- und Informationssperren, Export- und Kapitalbeschränkungen gewinnen seit dem Kriegsausbruch an Bedeutung. Dies hat auch dazu beigetragen, dass die bestehenden politischen Bestrebungen zur Verlagerung von Wertschöpfungsketten an Dynamik gewonnen haben. Vor diesem Hintergrund sind die Schweiz und ihre global ausgerichtete Wirtschaft und der Schweizer Rohstoffhandel mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert. Der Krieg verschärfte damit den bereits bestehenden pandemiebedingten Druck auf den Rohstoffmärkten, der durch Unterbrechungen der Versorgungskette, schwachen Investitionen in Energierohstoffe und einen raschen Wiederanstieg der weltweiten Nachfrage entstanden war.⁶ Die meisten Rohstoffpreise sind im Jahr 2022 stark in die Höhe geschneit, was zum weltweiten Anstieg der Inflation beigetragen hat und zu Herausforderungen bei der Finanzierung des Handels geführt hat. Dies brachte auch erhebliche Unsicherheiten für Investitionen und grenzüberschreitende Produktions- und Lieferketten mit sich. Inwieweit sich diese Unsicherheiten auf den Handel und die Investitionen im Rohstoffsektor auswirken werden, lässt sich derzeit noch nicht abschliessend beurteilen. Sie stellen jedoch einmal mehr die Belastbarkeit der internationalen Wirtschaft auf die Probe.

Zusätzlich sind die hiesigen Rohstoffhändler von den internationalen Sanktionen betroffen, die in Folge des Krieges erlassen wurden. Angesichts der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine hat der Bundesrat am 28. Februar 2022 beschlossen, die Sanktionen der EU gegen Russland zu übernehmen und somit deren Wirkung zu verstärken. Im Nachgang dieses Entscheids wurde die Verordnung mehrmals im Einklang mit den Beschlüssen der EU angepasst. Die Unternehmen müssen die Massnahmen der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (SR 946.231.176.72) einhalten. Diese sieht mittlerweile Sanktionen in verschiedenen Bereichen vor. So bestehen Verbote betreffend den Handel mit russischer Kohle sowie mit russischem Gold und Erdöl. Viele Banken haben als Reaktion auf die internationalen Sanktionen die Handelsfinanzierung zurückgefahren. Zudem können sich auch Sanktionen im Finanzbereich auf die Unternehmen oder Transaktionen auswirken, so die gezielten Finanzsanktionen oder Verbote betreffend den Zahlungsverkehr.

Am 23. November 2022 hat der Bundesrat die Grundlage für die Deckelung des Preises für russisches Rohöl und Erdölzeugnisse (*Oil Price Cap*) geschaffen. Die genauen Preise wurden dabei im Anhang der Verordnung festgelegt. Der Handel, die Vermittlung und der Transport bestimmter Produkte aus Russland oder mit russischem Ursprung mit oder nach Staaten ausserhalb der Schweiz und des EWR sind damit nur noch erlaubt, solange der Preis pro Barell den im Anhang spezifizierten Preis nicht übersteigt. Wie sich diese Preisobergrenze auswirken wird, ist gegenwärtig noch nicht absehbar.

1.3 Zusammenfassung der Fortschritte

Um die Rahmenbedingungen der Schweiz im Bereich der Rohstoffhandelsfinanzierung zu erhalten und weiter zu stärken, wurden bei der nationalen Umsetzung der internationalen Basel III-Standards geprüft, ob und wie die Besonderheiten der Schweizer Branche der Rohstoffhandelsfinanzierung berücksichtigt werden sollten. So sieht die entsprechende Vernehmlassungsvorlage vom Juli 2022 zur Anpassung der Eigenmittelverordnung (ERV) vor, dass Kreditzusagen, die nicht in Anspruch genommen wurden und bedingungslos kündbar sind, weiterhin nicht mit Eigenmitteln unterlegt werden müssen, was so als nationale Handlungsoption im Standard vorgesehen ist. Die Vorlage ist aktuell unter Berücksichtigung der

⁵ Aussenwirtschaftsbericht 2022, abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Aussenwirtschafts/Berichte_zur_Aussenwirtschaftspolitik/awb_2022.html (Stand: 02.02.2023)

⁶ Der Einfluss von Covid-19 auf die Rohstoffmärkte (Wellenreuther, 2020), <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/8/beitrag/der-einfluss-von-covid-19-auf-die-rohstoffmaerkte.html> (Stand: 5.12.2022)

Vernehmlassungseingaben in Überarbeitung. Für die Rohstoffhandelsfinanzierung sind solche unbenutzten Kreditlinien von grosser Bedeutung und garantieren die notwendige Flexibilität. Die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht verabschiedeten finalen Basel III-Standards und die Überführung dieser Standards in Schweizer Recht sollen insgesamt das Finanzsystem und die Finanzstabilität stärken (vgl. Ziffer 2.1.2).

Mehrere Massnahmen aus unterschiedlichen Instrumenten der Bundesverwaltung zur Gewährleistung der Integrität und Nachhaltigkeit des Schweizer Handelsplatzes wurden seit der letzten Berichtserstattung umgesetzt. So engagierte sich die Schweiz als Vorstandsmitglied der *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI). Diese internationale Initiative widmet sich unter Beteiligung zahlreicher Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen und Staaten speziell der Transparenz der Einnahmen von Entwicklungsländern aus dem Abbau von Rohstoffen. 2022 präzisierte die EITI ihren Standard für die Offenlegung von Zahlungen von Rohstoffhandelsunternehmen an EITI-Länder. Zudem wurde mit finanzieller Unterstützung der Schweiz und in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und staatlichen Rohstoffunternehmen ein Leitfaden für die Offenlegung von rohstoffbesicherten Krediten (sog. «resource-backed loans») durch die EITI entwickelt. Er soll zusätzliche Transparenz über die finanzielle Situation von Entwicklungsländern schaffen, insbesondere im Hinblick auf deren Verschuldungssituation (vgl. Ziffer 2.2.2).

Im Rahmen der öffentlich-privaten Partnerschaft *Swiss Better Gold Initiative* engagierte sich die Schweiz stark für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Bergleuten im Kleinbergbau, den Schutz der Umwelt beim Goldabbau und die Erhöhung der Transparenz entlang der Lieferketten für Gold aus Kleinminen. Die *Swiss Better Gold Initiative* setzte beispielweise im Jahr 2022 Massnahmen um, um die schädliche Verwendung von Quecksilber und Cyanid im Goldbergbau in Bolivien, Kolumbien und Peru zu verringern, den CO₂-Ausstoss zu reduzieren und die entsprechenden Erfahrungen zwischen den wichtigsten Akteuren des Sektors auszutauschen (vgl. Ziffer 0).

Auf nationaler Ebene hat die Bundesversammlung am 19. Juni 2020 den indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Menschen und Umwelt» angenommen. Der Bundesrat hat am 3. Dezember 2021 die neuen Bestimmungen im Obligationenrecht (Art. 964a ff. OR) sowie die entsprechenden Ausführungsbestimmungen auf den 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt. Sie sehen i) eine Pflicht zur Berichterstattung über Umweltbelange, Arbeitsbedingungen, die Achtung der Menschenrechte und die Bekämpfung der Korruption für grosse Publikumsgesellschaften und Finanzinstitute sowie ii) spezifische Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten im Bereich der sogenannten «Konfliktmineralien» sowie zur Bekämpfung von Kinderarbeit vor. Der Bundesrat will bei der nachhaltigen Unternehmensführung zum Schutz von Mensch und Umwelt auch künftig eine international abgestimmte Regelung. Dies hat er an einer Aussprache vom 2. Dezember 2022 bestätigt. (vgl. Ziffer 2.2.1)

Auf multilateraler Ebene setzte sich die Schweiz ausserdem weiterhin für eine bessere Umweltgouvernanz bei Rohstoffen ein. Sie spielte an der fünften Tagung der Umweltversammlung der Vereinten Nationen im März 2022 eine zentrale Rolle bei der Annahme der Resolution *Environmental aspects of minerals and metals management*. Diese Resolution ermutigt die Mitgliedstaaten und Anspruchsgruppen dazu, ihre Praktiken und Investitionen im Bergbausektor auf die Agenda 2030 abzustimmen (vgl. Ziffer 2.2.7).

Der Analyserahmen zum Rohstoffsektor wurde insbesondere seit dem Jahr 2021 durch die Veröffentlichung quantitativer Daten zum Rohstoffhandel verbessert. Durch die führende Rolle des Schweizer Rohstoffhandels besteht ein stark wachsendes öffentliches Interesse an der Bedeutung und den Tätigkeiten der Schweizer Rohstoffhändler. Dieses ist nicht zuletzt wegen der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine weiter gestiegen. Insbesondere das Bedürfnis nach verlässlichen Daten über die von Schweizer Rohstoffhändlern generierte Wertschöpfung und die durch sie initiierten Handelsströme kann derzeit nicht befriedigt werden. Um zukünftig über eine bessere Datenlage zu verfügen,

hat der Bundesrat am 29. Juni 2022 die interdepartementale Plattform Rohstoffe beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik (BFS) und der SNB die Lancierung einer vom BFS geleiteten Datensammlung zu prüfen. (vgl. Ziffer 2.3.1).

1.4 Perspektiven und nächste Schritte

Der vorliegende Bericht zeigt, dass in der Schweiz seit der letzten Beurteilung Fortschritte bei der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen und der Förderung der Integrität und Nachhaltigkeit des Sektors erzielt wurden. Insgesamt ist festzustellen, dass die Umsetzung der Massnahmen fortgeschritten und in einigen Fällen sogar abgeschlossen ist.

Die Rohstoffbranche wird aber auch weiterhin auf vorhersehbare und unvorhersehbare geopolitische und regulatorische Herausforderungen reagieren müssen. Instabile Lieferketten aufgrund von Kriegen, Pandemien und Klimawandel sorgen nach wie vor für grosse Verunsicherung, die auch die Planungssicherheit der Rohstoffhändler einschränkt. Gleichzeitig ist eine Tendenz zur Harmonisierung der internationalen Normen festzustellen (vgl. Ziffer 2.3.1). Allerdings dauert die Umsetzung internationaler Normen oft lange, und nicht alle internationalen Handelszentren sind auf dem gleichen Stand. Die Verringerung der Fragmentierung und der ungleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen den Ländern bleibt daher eine grosse Herausforderung.

Der Rohstoffsektor sieht sich auch weiterhin mit grossen Herausforderungen konfrontiert, unter anderem in den Bereichen Menschenrechte, Korruption und Umwelt. Die sichere Versorgung mit den für die Energiewende erforderlichen Rohstoffen, eine exponentiell steigende Nachfrage und die Abfederung sozialer und ökologischer Auswirkungen des Rohstoffabbaus stehen weiterhin im Fokus der politischen Debatte. Einige Unternehmen interessieren sich auch für den Mineralienabbau in der Tiefsee, dessen Auswirkungen auf die Umwelt teilweise unvorhersehbar und irreversibel sind. Diese Herausforderungen werden den Rohstoffsektor in den kommenden Jahren prägen.

Der Bundesrat verfolgt weiterhin die neuesten Entwicklungen im Rohstoffsektor. Nur so lassen sich frühzeitig neue Entwicklungstendenzen und Herausforderungen erkennen. Diese müssen angegangen werden, damit der Sektor weiterhin zum nachhaltigen Wohlstand der Schweiz beitragen kann. In den letzten Jahren haben Übernahmen von Produktions-, Logistik- und Lagerhaltungsunternehmen oder nachgelagerten Unternehmen stetig zugenommen, um Handelsunternehmen Zugang zu vor- und nachgelagerten Teilen der Wertschöpfungskette zu verschaffen. Zudem ist ein globaler Trend hin zu steigenden regulatorischen Anforderungen an die Unternehmen festzustellen.

2 Umsetzung der Empfehlungen

2.1 Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft stärken

2.1.1 Empfehlung 1

Empfehlung 1: Die Einführung eines Tonnagesteuersystems soll geprüft werden.

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 4. Mai 2022 die Botschaft zum Bundesgesetz über die Tonnagesteuer (BBI **2022** 1252)⁷ verabschiedet. Die Vorlage geht zurück auf einen Auftrag beider Parlamentskammern aus dem Jahr 2016. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Gewinne aus dem Betrieb von Seeschiffen künftig pauschal auf Basis der Nettotonnage (Ladekapazität) und nicht mehr auf Basis des tatsächlich erzielten Gewinns besteuert werden können, was zu einer vergleichsweise geringen Steuerbelastung für profitable Seeschiffahrtsunternehmen führt. Weil zahlreiche Länder, namentlich EU-Mitgliedstaaten, dieses Instrument kennen, könnten damit geeignete Rahmenbedingungen auch für einen wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort Schweiz geschaffen und die Standortattraktivität für Seeschiffahrtsunternehmen gesteigert werden. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft festgehalten hat, sind die möglichen finanziellen Auswirkungen für den Bund unklar. Aus verfassungsrechtlicher Sicht gibt es Argumente für und gegen eine Tonnagesteuer. Das Geschäft befindet sich im parlamentarischen Verfahren. Der Nationalrat hat die Vorlage als Erstrat am 13. Dezember 2022 angenommen.

2.1.2 Empfehlung 2

Empfehlung 2: Bei ihrer Prüfung zur Umsetzung von Basel III soll die Schweiz auch prüfen, ob und wie die Besonderheiten der Schweizer Branche der Rohstoffhandelsfinanzierung berücksichtigt werden sollten.

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat 2022 die Vernehmlassung zur Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV) durchgeführt.⁸ Mit dieser Vorlage, welche aktuell unter Berücksichtigung der Vernehmlassungseingaben in Überarbeitung ist, sollen die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht verabschiedeten finalen Basel III-Standards in Schweizer Recht überführt werden. Damit ist gewährleistet, dass der Schweizer Bankenplatz im internationalen Wettbewerb weiterhin über gute Bedingungen verfügt.

Wie im Grundlagebericht von 2018 dargelegt, sind gewisse Schweizer Banken auf Rohstoffhandelsfinanzierungen spezialisiert. Der finale Basler III Mindeststandard sieht für die Rohstoffhandelsfinanzierung ein Risikogewicht von 100 Prozent vor, unabhängig von Art der Finanzierung und Risiken. Im Rahmen der Umsetzung von Basel III in der Schweiz wurde trotzdem analysiert, ob transaktionale Rohstoffhandelsfinanzierungen (Finanzierungen, die direkt mit konkreten Transaktionen verbunden sind) mit einem tieferen Risiko verbunden sind und folglich für sie auch ein tieferes Risikogewicht gerechtfertigt wäre. Die Schlussfolgerung der Prüfung bezüglich des Risikos von transaktionalen Rohstoffhandelsfinanzierungen war aber nicht für alle Banken eindeutig. Daher wurde eine tiefere Risikogewichtung und eine Abweichung vom finalen Basel III Mindeststandard nicht weiterverfolgt.

⁷ BBI **2022** 1252

⁸ Medienmitteilung vom 4. Juli 2022, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-89613.html> (Stand: 5.12.2022)

Ferner sieht der finale Basler Mindeststandard grundsätzlich vor, die Eigenmittelunterlegung für Kreditzusagen, die nicht in Anspruch genommen wurden und die bedingungslos kündbar sind («*unconditionally cancellable commitments*», UCC), von 0 auf 10 Prozent zu erhöhen (sog. Kreditumrechnungsfaktor). Für die Rohstoffhandelsfinanzierung sind solche Kreditlinien von grosser Bedeutung, da die Rohstoffpreise schnell schwanken können. Von einer Erhöhung dieses Kreditumrechnungsfaktors wären die Ausserbilanzpositionen der Banken gegenüber Rohstoffhandelsunternehmen betroffen, selbst wenn diese ungenutzt bleiben, was die Kosten für solche Kreditzusagen erhöhen würde. Die Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung von «Basel III final» sieht daher vor, dass UCC weiterhin mit einem Kreditumrechnungsfaktor von null Prozent umgerechnet werden können (E-ERV-Art. 53 Abs. 5). Solche Ausnahmen sind als nationale Handlungsoption auch im finalen Base Mindeststandard vorgesehen.

2.1.3 Empfehlung 3

Empfehlung 3: Bei der nächsten Revision des FinfraG, zu welchem 2019 eine Überprüfung an die Hand genommen wird, sollen mögliche administrative Erleichterungen für kleine nichtfinanzielle Gegenparteien geprüft werden, beispielsweise bei der Meldepflicht.

Gestützt auf den Bericht zur sogenannten «FinfraG-Revision» hat der Bundesrat das EFD beauftragt, bis Mitte 2024 eine Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes (FinfraG) auszuarbeiten.⁹ Im Bereich des Derivatehandels werden regulatorische Erleichterungen für kleine nicht-finanzielle Gegenparteien (kleine NFCs) angestrebt. Insbesondere soll die Meldepflicht für kleine NFCs vollständig abgeschafft werden. Für die kleinen NFCs im Sinne von Artikel 98 FinfraG, zu denen auch die Rohstoffhandelsunternehmen gehören, war das Inkrafttreten der Meldepflicht ursprünglich für 2019 geplant. 2018 wurde aber eine Neuüberprüfung der Kosten und Nutzen der Meldepflicht in Auftrag gegeben. Die Evaluation ergab, dass der Kosten-Nutzen-Vergleich der Meldepflicht für kleine NFCs nicht angemessen wäre. Um die administrativen Kosten für die Umsetzung der aktuell vorgesehenen Pflicht zu vermeiden und die Rechtssicherheit zu gewährleisten, wurde das Inkrafttreten der Meldepflicht für diese Gegenparteien mit Blick auf die angestrebte Abschaffung der Meldepflicht im Zuge der Revision des FinfraG auf Anfang 2028 verschoben.

2.1.4 Empfehlung 4

Empfehlung 4: Die Schweiz soll günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung eines digitalen Ökosystems inklusive DLT/Blockchain-Anwendungen schaffen, welche die Wettbewerbsfähigkeit und Vernetzung des Standorts gegenüber dem Ausland verbessern.

Die Schweiz gehört weiterhin zu den fortschrittlichsten Ländern im Bereich der *Distributed Ledger Technologie* (DLT) und Blockchain. Die DLT- und Blockchain-Vorlage zur Anpassung des Bundesrechts an Entwicklungen der DLT ist per 1. August 2021 in Kraft getreten.¹⁰ Die Vorlage stärkt die Innovationskraft des Schweizer Standorts, indem sie die Rechtssicherheit erhöht, Hindernisse für DLT- oder Blockchain-basierte Anwendungen abbaut und das Missbrauchsrisiko verringert. Die Rückverfolgbarkeit kommt vielen Akteuren zugute.

Erste Ergebnisse der verbesserten Rahmenbedingungen sind bereits sichtbar. In der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein gab es Ende 2021 rund 1'128 Blockchain-Unternehmen (+18 % im Vergleich zum Vorjahr mit etwas mehr als 6000 Beschäftigten (+16 %)).¹¹ Diese positive Entwicklung lässt sich

⁹ Medienmitteilung vom 30. September 2022, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-90555.html> (Stand: 5.12.2022)

¹⁰ BBI 2020 7801

¹¹ Swissinfo Artikel: Swiss 'Crypto Valley' boasts 14 'unicorns', abufbar unter <https://www.swissinfo.ch/eng/business/swiss--crypto-valley--boasts-14-unicorns-/47291870> (Stand: 5.12.2022)

auch auf dem Rohstoffhandelsmarkt beobachten. Innovative Lösungen für die physische Identifizierung, Rückverfolgbarkeit und Authentifizierung von Produkten und die Schaffung von Transparenz entlang der gesamten Lieferkette kommen vielen Akteure zugute. Sie tragen dazu bei, Betrug einzudämmen, der in der Vergangenheit dazu geführt hat, dass sich Banken aus der Branche zurückgezogen haben. Blockchain-Lösungen, können aber auch genutzt werden, um gegen illegale oder unter schlechten Bedingungen gewonnene Rohstoffe vorzugehen. Die interdepartementale Plattform Rohstoffe verfolgt weiterhin aufmerksam die Marktentwicklungen von Blockchain- und DLT-Anwendungen im Rohstoffhandelssektor.

2.1.5 Empfehlung 5

Empfehlung 5: Die Schweiz soll – namentlich durch Mitwirkung in Steuerungsgruppen wie z. B. dem *Swiss Research Institute on Commodities* (SRIC) und bei der ETH – Forschungsarbeiten im Bereich der Rohstoffe sowie multidisziplinäre Ausbildungsgänge unterstützen, die längerfristig den Zugang zu hochqualifizierten Fachkräften fördern.

Die Bundesverwaltung arbeitet weiterhin eng mit verschiedenen Forschungsinstituten zusammen. Sie unterstützt unter anderem Forschungsprojekte im Bereich der Rückverfolgbarkeit von Gold, wie zum Beispiel ein Projekt über die chemischen Eigenschaften von Gold an der Universität Lausanne oder die Forschung der ETH Zürich im Bereich des Kleinbergbaus. Eine enge Kooperation bestehen auch mit dem *Geneva Center for Business and Human Rights* der Universität Genf. Das EDA hat unter anderem Forschungen zum Kobaltabbau in der Demokratischen Republik Kongo finanziell unterstützt, um die verantwortungsvollen Beschaffungspraktiken der verschiedenen Akteure in der Batterielieferkette zu beurteilen.

2.2 Integrität und Nachhaltigkeit stärken

2.2.1 Empfehlung 6

Empfehlung 6: In Bezug auf die Unternehmensverantwortung soll sich die Schweiz für eine verstärkte Anwendung der Sorgfaltsprüfung einsetzen, namentlich im Rahmen der Umsetzung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, der *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct*, der *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* und der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

Die Bundesversammlung hat am 19. Juni 2020 im Rahmen der Debatten rund um die Aktienrechtsrevision den indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Menschen und Umwelt» angenommen. Nach der Ablehnung der Volksinitiative am 29. November 2020 hat der Bundesrat am 3. Dezember 2021 die neuen Bestimmungen im Obligationenrecht (OR) sowie auf den 1. Januar 2022 die entsprechenden Ausführungsbestimmungen in Kraft gesetzt. Sie sehen i) eine Pflicht zur Berichterstattung über Umweltbelange, Arbeitsbedingungen, die Achtung der Menschenrechte und die Bekämpfung der Korruption für grosse Publikumsgesellschaften und Finanzinstitute sowie ii) spezifische Sorgfaltspflichten und eine Berichterstattungspflicht über Konfliktminerale und Kinderarbeit vor. Die letztgenannten Pflichten gelten für Unternehmen, die Zinn, Tantal, Wolfram oder Gold enthaltende Mineralien oder Metalle aus Konflikt- und Hochrisikogebieten in die Schweiz importieren oder in der Schweiz bearbeiten. Sie gelten auch für Unternehmen, die Produkte oder Dienstleistungen anbieten, bei denen ein begründeter Verdacht besteht, dass sie unter Einsatz

von Kinderarbeit hergestellt oder erbracht wurden. Die erste Berichterstattung wird im Jahr 2024 veröffentlicht werden und das Geschäftsjahr 2023 betreffen.

Die Schweiz hat sich aktiv an der OECD-Expertengruppe zur Ausarbeitung eines Handbuchs über die Erfüllung der Umweltsorgfaltspflicht in Lieferketten für Mineralien und Metalle (*Handbook on Environmental Due Diligence in Mineral and Metal Supply Chains*) beteiligt. Hierbei handelt es sich um ein praktisches Instrument, um betroffene Unternehmen entlang der Mineralienwertschöpfungsketten bei der Wahrnehmung einer angemessenen Umweltsorgfaltspflicht zu unterstützen und so die bestehenden OECD-Leitfäden in diesem Bereich umzusetzen und die internationalen Umweltziele voranzubringen.

Das EDA und das SECO haben Schweizer NGOs ein Forum für den Dialog im Zusammenhang mit dem Bergbau oder der Produktion landwirtschaftlicher Rohstoffe in der Demokratischen Republik Kongo, in Guatemala, Kambodscha, Kolumbien, Liberia, Peru und in Sierra Leone zur Verfügung gestellt. Ausserdem haben diese Verwaltungsstellen den betroffenen Unternehmen die Erwartungen des Bundesrates in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte und die Wichtigkeit der Umsetzung der OECD-Leitfäden und -Instrumente in Erinnerung gerufen. Das erste nationale Forum zum Thema «Wirtschaft und Menschenrechte», das am 14. September 2021 stattfand, bot den beteiligten Stellen die Gelegenheit, die Unternehmen auf mögliche negative Auswirkungen ihrer Tätigkeiten hinzuweisen und sie daran zu erinnern, dass sie im Einklang mit den UNO-Leitprinzipien zur Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet sind.¹²

Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte wurden in Zusammenarbeit mit Handelskammern, Branchen- oder Dachverbänden und anderen Organisationen rund 30 Sensibilisierungsaktivitäten und Schulungen zur menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung organisiert. Darüber hinaus wurden ein Leitfaden¹³ und Podcasts¹⁴ zur praktischen Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung erarbeitet. All diese Aktivitäten sollen Unternehmen dabei helfen, Menschenrechtsrisiken und deren Auswirkungen in ihren Betrieben und Wertschöpfungsketten zu erkennen und Lösungen zu entwickeln.

Der Bundesrat will bei der nachhaltigen Unternehmensführung zum Schutz von Mensch und Umwelt auch künftig eine international abgestimmte Regelung. Dies hat er an einer Aussprache vom 2. Dezember 2022 bestätigt. Ein Bericht der Verwaltung zeigt auf, inwiefern sich das Schweizer Recht von den beschlossenen und geplanten EU-Regulierungen unterscheidet und macht eine erste Einschätzung, welche Auswirkungen für die Schweizer Wirtschaft von entsprechenden Entscheiden der EU zu erwarten wären. Darauf gestützt hat der Bundesrat das weitere Vorgehen festgelegt.¹⁵

¹² Medienmitteilung des Bundesrats vom 14. September 2021, Erstes Forum zum Thema «Wirtschaft und Menschenrechte» in der Schweiz, abrufbar unter: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2021.msg-id-85093.html> (Stand: 5.12.2022)

¹³ SECO/EDA, Richtlinien, Leitfäden und Broschüren zu Wirtschaft und Menschenrechte, abrufbar unter: <https://www.nap-bhr.admin.ch/napbhr/de/home/unternehmen/handlungsanleitungen/liques.html#-1088312790> (Stand: 05.12.2022)

¹⁴ SECO/EDA, Podcasts zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, abrufbar unter: <https://www.nap-bhr.admin.ch/napbhr/de/home/dokumentation/podcasts.html> (Stand: 05.12.2022)

¹⁵ Prüfauftrag des EJPD vom 23. Februar 2022; Analyse Vorschläge EU-Richtlinien über Sorgfaltspflichten und Berichterstattung zur Nachhaltigkeit und möglicher Anpassungsbedarf im Schweizer Recht, abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/mm.msg-id-92009.html> (Stand: 25.4.2023)

2.2.2 Empfehlung 7

Empfehlung 7: Die Schweiz soll ihr Engagement für die Entwicklung, Verbreitung und wirksame Umsetzung der verantwortungsvollen Führung der Staaten und Unternehmen weiterführen. Sie soll ihr Engagement in der EITI fortsetzen, einschliesslich zur Entwicklung von Standards zur Transparenz von Zahlungen im Rohstoffhandel an staatliche Stellen und die Übernahme dieser Standards durch die OECD. Sie soll ihr Engagement für die Freiwilligen Grundsätze für Sicherheit und Menschenrechte insbesondere durch die Förderung des Beitritts von privaten Sicherheitsdienstleistern von Rohstoffunternehmen zum internationalen Verhaltenskodex (ICoCA) fortsetzen.

Die Schweiz hat 2021 ihre Unterstützung für die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) für vier weitere Jahre bis 2024 erneuert. Durch ihre Mitarbeit im EITI-Board hat die Schweiz dazu beigetragen, dass 2022 mit Angola der zweitgrösste Erdölproduzent Afrikas und einer der wichtigsten Diamantenförderer als Mitglied der EITI gewonnen werden konnte. Anfang 2022 wurden ausserdem mit Unterstützung der Schweiz die Erwartungen an Rohstofffirmen, welche in der EITI Mitglied sein möchten, konkretisiert und verstärkt. Von den Firmen wird nun etwa erwartet, dass sie auch in Nicht-EITI-Ländern ihre Zahlungen an die jeweiligen Regierungen veröffentlichen und dass sie eine Anti-Korruptionsstrategie entwickeln und umsetzen. Die Einhaltung dieser Erwartungen wird periodisch überprüft und die Resultate werden publiziert. Firmen, welche die Erwartungen nicht vollumfänglich erfüllen, können nicht mehr im EITI-Board Einsitz nehmen.

Zusätzlich finanziert die Schweiz weiterhin die Arbeit einer EITI-Arbeitsgruppe, welche in Abstimmung zwischen Handelsfirmen, staatseigenen Rohstofffirmen, internationalen Organisationen wie der OECD und dem IWF und der Zivilgesellschaft die Transparenz im Rohstoffhandel verbessern soll. So hat die Arbeitsgruppe unter anderem einen Leitfaden¹⁶ für die Offenlegung von rohstoffbesicherten Krediten (sog. «resource-backed loans») entwickelt. Er soll zusätzliche Transparenz über die finanzielle Situation von Entwicklungsländern schaffen, insbesondere im Hinblick auf deren zunehmend kritische Verschuldungssituation.

Ausserdem hat sich die Schweiz weiter für die Umsetzung der freiwilligen Grundsätze für Sicherheit und Menschenrechte (*Voluntary Principles*, VP) eingesetzt, wobei der Schwerpunkt auf der Demokratischen Republik Kongo, Mosambik, Nigeria und Peru lag. In Mosambik unterstützte die Schweiz die Schaffung von zwei lokalen Arbeitsgruppen zur Umsetzung dieser Grundsätze. In der Demokratischen Republik Kongo leistete sie technische Hilfe bei der Erstellung eines Kandidaturdossiers für den Beitritt zur Initiative der VP, das im April 2022 eingereicht wurde. Im Dezember 2022 hat der Steueraus Ausschuss (*Steering Committee*) die Kandidatur provisorisch genehmigt; im Mai 2023 muss sie noch von der Vollversammlung gutgeheissen werden. In Nigeria und Peru hat die Schweiz für die Behörden und Organisationen der Zivilgesellschaft Schulungen zu Gouvernanzfragen im Sicherheitssektor unterstützt. Mehrere Unternehmen konnten an einer gemeinsam mit UN-Global Compact Schweiz organisierten Veranstaltung und im Rahmen individueller Gespräche für den internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister (ICoCA) sensibilisiert werden.

2.2.3 Empfehlung 8

Empfehlung 8: Eine Multistakeholder-Gruppe unter Federführung der Bundesverwaltung soll die Anwendung des Leitfadens für die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien im Schweizer Rohstoffsektor kohärent mit den Instrumenten der OECD fördern. Die Schweiz soll sich auch für die im Leitfaden propagierten Standards auf internationaler Ebene und in Organisationen wie der OECD einsetzen.

¹⁶ EITI Guidance Note vom Februar 2021 über Infrastructure provisions and barter agreements, EITI Requirement., abrufbar unter: <https://eiti.org> > Guide > Revenue collection (Stand: 8.9.2022).

Die Schweiz arbeitet mit dem *Business and Human Rights Institute* zusammen, um die Förderung des Leitfadens für die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien sicherzustellen. Auf internationaler Ebene wurde an Veranstaltungen mit der *London Metal Exchange*, am *International Cooperation Forum Switzerland 2022*, am Weltwirtschaftsforum sowie an Parallelveranstaltungen anlässlich der COP 26 und der COP 27 für den Leitfaden und die UNO-Leitprinzipien geworben. Auch die Frage einer gerechten Transition hin zu einer CO₂-armen Wirtschaft wurde an diesen Veranstaltungen diskutiert. Ihr wird weiterhin eine besondere Aufmerksamkeit zukommen. Ferner fanden für den Schifffahrtssektor, der für den Transport von Rohstoffen von Bedeutung ist, verschiedene Sensibilisierungsaktivitäten statt, insbesondere im Rahmen der *Sustainable Shipping Initiative*. Auf nationaler Ebene wurde der Leitfaden an verschiedenen individuellen Sitzungen mit mehreren Unternehmen thematisiert. In Zusammenarbeit mit Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen wurde eine angepasste Version des Online-Leitfadens erstellt, in die auch Elemente der neuen Gesetzgebung eingeflossen sind. Derzeit laufen Gespräche darüber, wie Unternehmen und NGOs den Dialog rund um die Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» fortsetzen könnten.

2.2.4 Empfehlung 9

Empfehlung 9: Um die Einhaltung der Menschenrechte und die nachhaltige Produktion im Goldsektor zu fördern, soll sich die Schweiz für eine verstärkte Transparenz und Rückverfolgbarkeit der Warenflüsse einsetzen, wie es in den Massnahmen zur Beantwortung zum Postulat Recordon (15.3877) vorgesehen ist.

Im November 2021 organisierten das EDA und das SECO zum zweiten Mal einen Multistakeholder-Anlass. Dieser Anlass erlaubte es sämtlichen Schweizer Akteuren, sich zu aktuellen Themen im Bereich des Handels und der Bearbeitung von Gold auszutauschen und konstruktiv an den gemeinsam formulierten Zielen weiterzuarbeiten. Ziel des Treffens war es, die verschiedenen Interessengruppen über die Umsetzung der im Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Recordon¹⁷ festgehaltenen Empfehlungen zu informieren, den Dialog über Fragen der Nachhaltigkeit, Transparenz und Achtung der Menschenrechte zu stärken und die Herausforderungen im Zusammenhang mit der handwerklichen Goldproduktion zu thematisieren. Im Anschluss an diesen Anlass wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich spezifisch dem komplexen Thema des Kleinbergbaus annehmen wird.

Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) führte seit der letzten Berichterstattung die Verhandlungen zum Schweizer Vorschlag über eine neue Klassifizierung im Harmonisierten System zur besseren Differenzierung von Minengold und rezyklierten Gold fort. Im Rahmen dieser Diskussionen wurde der Vorschlag soweit vorgebracht, dass dieser nun vom zuständigen Komitee der Weltzollorganisation (WZO) provisorisch angenommen wurde. Der Entscheidungsprozess sieht vor, dass der Vorschlag im Juni 2024 vom Generalrat der WZO definitiv beschlossen wird, damit die Anpassung auf internationaler Ebene anfangs 2027 in Kraft treten kann, sofern bis Januar 2025 keine Einsprachen gemacht werden. In der Schweiz hingegen, wurde die vorgeschlagene Anpassung für die Unterscheidung dieser Goldarten für Goldeinfuhren in die Schweiz für statistische Zwecke bereits ab dem 1. Januar 2021 umgesetzt.

Aufgrund des Krieges in der Ukraine stand die Einhaltung von Sicherheitsvorkehrungen im Goldhandel vermehrt im Fokus. Nachdem der Import von russischem Gold unter dem Sanktionsregime verboten wurde, sahen sich Schweizer Raffinieren mit dem Vorwurf konfrontiert, dass russisches Gold über Dubai in die Schweiz gelange. Der Bundesrat erwartet von in der Schweiz ansässigen oder tätigen Unternehmen, dass sie ihre Verantwortung gemäss den international anerkannten CSR-Standards – wie den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen – bei ihrer gesamten Tätigkeit im In- und Ausland

¹⁷ Medienmitteilung des Bundesrats vom 14. November 2018, Bericht des Bundesrates über Goldhandel und Menschenrechte, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-72914.html> (Stand: 5.12.2022)

wahrnehmen. Mehrere Schweizer Banken sowie die grossen Schweizer Raffinerien sind zudem Mitglieder der *London Bullion Market Association* (LBMA). Die LBMA verpflichtet die betroffenen Schweizer Raffinerien zur Einhaltung weiterer technischer und ethischer Standards. Dafür werden sie auf der *Good Delivery List* (GDL) der LBMA geführt. Der ethische Standard verlangt die Umsetzung eines fünfstufigen Sorgfaltsprüfungsprozesses auf der Grundlage des OECD-Rahmens für die Sorgfaltsprüfung bei der Beschaffung von Mineralien aus Konflikt- oder Hochrisikogebieten.

Im internationalen Kontext setzt sich die Schweiz im Rahmen der Minamata-Konvention (Sitz des Sekretariats in Genf) dafür ein, dass die Verwendung von gesundheits- und umweltschädigendem Quecksilber bei der Goldgewinnung (und generell) reduziert wird.

2.2.5 Empfehlung 10

Empfehlung 10: Im Rahmen der Beantwortung zum Postulat Seydoux (17.4204) sollen die Wirksamkeit bestehender Kontrollen durch Finanzintermediäre sowie der Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch Banken im Rohstoffhandel überprüft und gegebenenfalls entsprechende Vorschläge unterbreitet werden.

Der Bundesrat hat am 26. Februar 2020 den Bericht «Aufsicht über die Rohstoffhandelstätigkeiten unter dem Blickwinkel der Geldwäscherei» in Erfüllung des Postulats 17.4204 Seydoux-Christe veröffentlicht. Seit der Verabschiedung des Berichts hat der Privatsektor mit Unterstützung der *Swiss Trading and Shipping Association* (STSA) Leitlinien zur Bekämpfung von Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und Korruption im Rohstoffhandelssektor ausgearbeitet.¹⁸ Damit soll ein Bezugspunkt für die Identifizierung von Risiken der Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung und der Korruption sowie für bewährte Sorgfaltspraktiken geschaffen werden. Die STSA hat auch ihren Verhaltenskodex überarbeitet, um diese Leitlinien einzubeziehen.

In seinem Bericht hatte der Bundesrat die Notwendigkeit anerkannt, den Umfang der Verdachtsmeldepflicht von Finanzintermediären zu prüfen, insbesondere im Bereich der Rohstoffhandelsfinanzierung (Handlungsfeld 3 des Berichts in Erfüllung des Postulats), und bei Bedarf Anpassungen und Konkretisierungen vorzunehmen. Für dieses Handlungsfeld, in dessen Rahmen bereits verschiedene allgemeinere Arbeiten zur Verbesserung der Verdachtsmeldung erfolgt sind, ist weiterhin die Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) zuständig.

2.2.6 Empfehlung 11

Empfehlung 11: Die Schweiz soll ihr Engagement im Bereich der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit mit rohstofffördernden Staaten weiterführen, namentlich durch

- die Umsetzung von Massnahmen zur rohstoffbezogenen Gouvernanz und zur Schaffung von nachhaltigen Wertschöpfungsketten in Programmen mit bilateralen Prioritätsländern und in regionalen und globalen Programmen, und
- eine Fortsetzung und Stärkung der Zusammenarbeit im Rohstoffsektor zwischen staatlicher Entwicklungszusammenarbeit, dem Privatsektor und weiteren nichtstaatlichen Akteuren vor Ort und in der Schweiz.

Im Rahmen ihres Engagements für eine bessere Gouvernanz des Sektors unterstützt die Schweiz die Tätigkeiten des *Natural Resource Governance Institute* (NRGI). Das Ziel ist neben der Verbesserung von Transparenz und Rechenschaftspflicht auch die Nachhaltigkeit bei der Rohstoffgewinnung in den

¹⁸ Guidelines on combatting Money Laundering, Terrorist Financing and Corruption in the Commodity Trading Sector, abrufbar unter: <https://www.stsa.swiss/policy-regulation/transparency> (Stand: 31.1.2023).

Entwicklungsländern sicherzustellen. Das NRGi kombiniert Analyse und Präsenz vor Ort mit einem besonderen Fokus auf die Transparenz von Verträgen, das Ertragsmanagement im Rohstoffsektor und die Korruptionsbekämpfung. Es bereitet aussagekräftige Daten über den Sektor auf und veröffentlicht diese. Ausserdem bildet das NRGi auch Fachkräfte im Rohstoffsektor aus. In diesem Rahmen unterstützt die Schweiz einen Kurs des NRGi und des NADEL Zentrums der ETH Zürich durch die Finanzierung von Stipendien für geeignete Kandidatinnen und Kandidaten aus dem öffentlichen Sektor, der Akademie und der Zivilgesellschaft aus rohstoffreichen Entwicklungsländern, welche im Fokus der Schweiz stehen.

Des Weiteren unterstützte die Schweiz die regelmässige Bewertung von im Rohstoffsektor tätigen Unternehmen durch die Partnerschaft mit der *Responsible Mining Foundation* (RMF) mit dem übergeordneten Ziel der kontinuierlichen Verbesserung eines verantwortungsbewussten Bergbaus. Das Flaggschiff der RMF ist der *Responsible Mining Index* (RMI), der dreimal im Abstand von zwei Jahren publiziert wurde. Der RMI 2022 bewertete vierzig grosse Bergbauunternehmen auf der ganzen Welt, die zusammen rund 30 Prozent der weltweiten Bergbauproduktion ausmachen. Darüber hinaus hat die RMF eine Studie veröffentlicht, die Auskunft über den Grad der Transparenz und des verantwortungsvollen Handelns von Rohstoffhandelsunternehmen gibt.¹⁹ Die RMF hat angekündigt, dass sie ihre Aktivitäten im Jahr 2023 einstellt. Die Fortführung der RMI durch andere Organisationen wird derzeit geprüft. Die Schweiz hat ihre Beteiligung am *Extractives Global Programmatic Support* (EGPS) Multigebertreuhandfonds verstärkt. Der EGPS ist der Dachtreuhandfonds der Weltbank, der sich mit rohstoffreichen Entwicklungsländern für die Gouvernanz im Rohstoffsektor und damit verbundene Themen einsetzt. Es handelt sich um einen Treuhandfonds mehrerer Geber. Er wurde eingerichtet, um die nachhaltige Entwicklung und die Armutsbekämpfung in diesen Ländern zu fördern. In seiner zweiten Phase hat der EGPS seine Aktivitäten von einem reinen Fokus auf die Unterstützung der EITI auf andere Themen ausgeweitet, insbesondere auf *artisanal and small-scale gold mining* (ASM). Um die Auswirkungen von Covid-19 auf die ASM-Gemeinschaften zu bekämpfen, organisierte der EGPS über einen Zeitraum von zwei Jahren ein Nothilfe-Fenster und unterstützte 31 internationale, regionale, nationale und lokale Organisationen, um handwerklichen und kleinbäuerlichen Bergbaugemeinschaften in mehr als 22 Ländern in Afrika, Asien und Lateinamerika zu helfen.

Die Schaffung nachhaltiger Wertschöpfungsketten wird insbesondere durch das Engagement der Schweiz in der *Swiss Better Gold Initiative* (SBG) unterstützt, wobei der Schwerpunkt auf der Entwicklung verantwortungsvoller Lieferketten in Bolivien, Kolumbien und Peru sowie auf punktuellen Aktivitäten in anderen Ländern liegt. Die SBG ist eine Vorzeigeanitiative der Schweiz, die auf nationaler und internationaler Ebene viel Aufmerksamkeit auf sich zieht. Sie hat sich auch in schwierigen Zeiten als agile Initiative erwiesen, so z. B. in der Covid-19-Pandemie, wo sie den Betroffenen schnell Hilfe geleistet hat. Eine noch stärkere Einbindung des Privatsektors in diese Public-Private-Partnership (die *Swiss Better Gold Association*) ist weiterhin von entscheidender Bedeutung, um die Nachhaltigkeit der Initiative zu gewährleisten.

In einigen afrikanischen Partnerländern fördert die Schweiz weiterhin verschiedene Initiativen zur Verbesserung des handwerklichen und kleinräumigen Bergbaus. So wurden beispielsweise in Burkina Faso im handwerklichen Mineralienabbau lokale Stellen eingerichtet, die die Risiken im Zusammenhang mit der Achtung der Menschenrechte überwachen.

2.2.7 Empfehlung 12

Empfehlung 12: Um Umweltauswirkungen von Rohstoffabbau- und -handelstätigkeiten zu verringern und die Umwelttransparenz und die ökologisch verantwortungsvolle Unternehmensführung zu verbessern, soll die Schweiz:

¹⁹ The ESG Due Diligence and Transparency Report on Extractive Commodity Trading, abrufbar unter: <https://www.responsibleminingfoundation.org/extractivecommoditytrading> (Stand 20.3.2023).

- ihr Engagement für die Erarbeitung internationaler ökologischer Richtlinien für die Rohstoffbranche durch Beteiligung am Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und basierend auf den Arbeiten von IRP, OECD, EU und UNECE fortsetzen, und
- über die Arbeiten der OECD, der *Group of Friends of Paragraph 47 (GoF47)* und der UNECE für die Stärkung des Umweltaspekts bei bestehenden internationalen Initiativen und Standards einsetzen.

Die Schweiz hat sich auf multilateraler Ebene weiterhin für eine bessere Umweltgouvernanz im Rohstoffbereich eingesetzt. An der fünften Tagung der Umweltversammlung der Vereinten Nationen (UNEA-5) 2022 hat die Schweiz zusammen mit Argentinien, der Demokratischen Republik Kongo, Ghana und dem Senegal die Resolution zu Umweltaspekten im Umgang mit Mineralien und Metallen (*Environmental Aspects of Minerals and Metals Management*) vorgeschlagen, die von der Vollversammlung angenommen wurde. Diese Monitoring-Resolution ermutigt die Mitgliedstaaten und die beteiligten Akteure, ihre Praktiken und Investitionen im Bergbausektor auf die Ziele der Agenda 2030 sowie auf die relevanten multilateralen Umweltabkommen abzustimmen. Ausserdem beauftragt sie das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), regionale intergouvernementale Beratungen und ein weltweites Regierungstreffen einzuberufen, um Vorschläge auszuarbeiten, wie sich die ökologische Nachhaltigkeit von Metallen und Mineralien verbessern lässt. Diese Vorschläge sollen der Vollversammlung des UNEP im Jahr 2024 unterbreitet werden. Die Schweiz ist gemeinsam mit Pakistan Ko-Vorsitzende der Regierungskonsultationen.

Des Weiteren hat die Schweiz ihr Engagement im *International Resource Panel (IRP)* des UNEP und der OECD für den Wissensaufbau und die Identifizierung politischer Optionen für einen nachhaltigeren Umgang mit Mineralien fortgesetzt, insbesondere was die Rolle des Finanzsektors und die Sorgfaltspflicht entlang der Lieferketten betrifft. Schliesslich unterstützte die Schweiz auch die Arbeiten des UNEP-GRID Genf zur Gouvernanz beim Sandabbau und die Arbeiten der UNECE zur Sicherheit von Rückstandslagern in Zentralasien und darüber hinaus in der paneuropäischen Region. Sie verfolgt die Umsetzung des internationalen Standards zum Umgang mit Minenrückständen (*Global Industry Standard on Tailings Management*). Nicht zuletzt trägt die Schweiz auch zur Stärkung des weltweiten multipartiten Dialogs in diesem Bereich bei, dies durch ihre wesentliche Unterstützung für das *World Resources Forum*, das 2021 in virtueller Form online zusammen mit Ghana organisiert wurde, sowie durch ihre Mitarbeit bei den Vorbereitungen für die Ausgabe 2023, die in Genf stattfinden wird.

Für die Schweiz sind der Kaffee- und Kakaosektor von hoher Relevanz. Deshalb trat die Schweiz seit 1963 allen Internationalen Kaffee- und seit 1972 allen Internationalen Kakao-Übereinkommen bei und setzte sich für deren Weiterentwicklung ein. 2022 wurden die Verhandlungen zum neuen Internationalen Kaffee-Übereinkommen von 2022 sowie zum revidierten Internationalen Kakao-Übereinkommen von 2010 abgeschlossen. Wie die Vorgängerübereinkommen fördern diese die Kooperation zwischen den Konsumenten- und Produzentenländern und fokussieren neu verstärkt auf die Nachhaltigkeit und die Verbesserung der Lebensgrundlage der lokalen Bauernfamilien.

2.3 Analyserahmen, Dialog und Koordination stärken

2.3.1 Empfehlung 13

Empfehlung 13: Es sollen regelmässig offizielle Schätzungen veröffentlicht werden zum Umfang der Rohstoffbranche und ihrem Beitrag zur Volkswirtschaft. Dabei soll zwischen dem Rohstoffhandelssektor im engeren Sinn und dem damit verbundenen Cluster unterschieden werden. Es soll eine Arbeitsgruppe der Verwaltung eingesetzt werden, die bis Ende 2019 die konzeptionellen Grundlagen für diese Statistiken erarbeitet. Dabei soll die Definition des Sektors im engeren Sinn priorisiert werden.

Seit dem Jahr 2021 werden vom BFS Daten zum Rohstoffhandelssektor publiziert. Darin umfasst sind die Anzahl Firmen und Beschäftigte, die im Rohstoffhandel tätig sein (Kern) und die unverzichtbaren Akteure, die diese Tätigkeiten unterstützen (Cluster). Die statistische Erfassung dieser Unternehmen ist schwierig, da es weder auf nationaler noch internationaler Ebene eine Referenzklassifikation gibt. Zudem verändern sich die Strategien der Akteure, die Geschäftsmodelle und die Wertschöpfungsketten ständig. Die Bewertung wird daher mithilfe mehrstufiger Analyse bestehender Daten für den Kern und einer Ad-hoc-Liste für den schätzbaren Teil des Clusters vorgenommen.

Aufgrund der Bedeutung der Schweiz als Rohstoffhandelsplatz, ist das öffentliche Interesse zum Rohstoffsektor und einer besseren Datenlage einer in den letzten Jahren stark gestiegen – zuletzt aufgrund der militärischen Aggression Russlands. Der Bundesrat möchte in Zukunft über genauere Daten über den Sektor verfügen, um seine politischen Entscheidungen unterstützen zu können. Am 29. Juni 2022 beauftragte er die interdepartementale Plattform "Materialrohstoffe", in Zusammenarbeit mit dem EDI (BFS) die Einführung einer vom BFS koordinierten Datenerhebung zu prüfen.

2.3.2 Empfehlung 14

Empfehlung 14: Die Schweiz soll sich weiterhin aktiv an vertieften Recherchen zur Stärkung der faktischen Grundlagen und des analytischen Rahmens des Rohstoffsektors insgesamt beteiligen, um den Dialog mit allen Beteiligten zu fördern und die gute Gouvernanz in diesem Sektor zu stärken.

Die für den kommerziellen Tiefseebergbau erarbeiteten Regelungen sind aufgrund des wissenschaftlich noch unbekanntes Ausmasses der Umweltauswirkungen umstritten. Der Vorsorgeansatz, das Prinzip der wissenschaftsbasierten Aussenpolitik und das Bestreben der Schweiz, ihren Rohstoffhandelsplatz sozial und ökologisch verantwortlich zu gestalten, erfordern eine Stellungnahme der Schweiz zum Tiefseebergbau. Aufgrund der unklaren wissenschaftlichen Faktenlage zum Tiefseebergbau wurde im Januar 2023 eine Studie zum Stand der Forschung in Auftrag gegeben.

Die Schweiz unterstützt auch die Analyse- und Forschungsarbeiten eines internationalen Think Tanks und des *Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development* (IGF) hinsichtlich effektiver Steuersysteme und nachhaltiger Investitionen im Bergbausektor.

2.3.3 Empfehlung 15

Empfehlung 15: Der Dialog mit den Kantonen, der Branche, den NGOs und der Wissenschaft soll vertieft werden, um Chancen, Herausforderungen sowie innovative Lösungsansätze zu diskutieren. Die Botschaften in rohstoffreichen Ländern oder Handelszentren werden regelmässig über die relevanten Entwicklungen informiert. Umgekehrt orientieren sie die Zentrale im Rahmen ihrer Berichte über die Entwicklungen vor Ort und dienen ihrem Auftrag entsprechend als Ansprechpartner für Schweizer Unternehmen. Die Entwicklungen der politischen und medialen öffentlichen Debatte im In- und Ausland sollen weiterverfolgt werden, um mögliche Reputationsrisiken für die Schweiz frühzeitig zu erkennen.

Am 9. November 2021 fand der zweite von der Bundesverwaltung organisierte Gold Day statt, der Kaufinteressenten von ethischem Gold sowie Vertreterinnen und Vertreter von Raffinerien, aus der Zivilgesellschaft, der OECD und der Verwaltung zusammenbringt. Zahlreiche aktuelle Themen wie etwa Gold aus handwerklich betriebenen Minen oder rezykliertes Gold wurden angesprochen, und es entstand ein offener und für alle Akteure des Sektors bereichernder Dialog. Im Rahmen der Ausarbeitung eines Vorschlags zur Differenzierung zwischen Minengold und rezykliertem Gold (siehe Empfehlung 9) wurde 2021 ein Besuch in einer Raffinerie organisiert, wodurch ein Austausch mit verschiedenen Diensten der Verwaltung stattfand. Weitere Austauschmöglichkeiten werden alle zwei Jahre von Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Raffinerien angeboten, die am Rande einer Parlamentssession Mitglieder des Parlaments sowie Mitarbeitende der Bundesverwaltung zu einer Infoveranstaltung einladen.

Unter der Schirmherrschaft der OECD findet seit 2021 ein regelmässiger Dialog mit den anderen globalen Goldhandelszentren statt. Dank diesem Dialog konnten die Vereinigten Arabischen Emirate – ein für den weltweiten Goldhandel sehr wichtiges Land – durch angemessenen Druck der Peers dazu gebracht werden, eine Gesetzgebung zu verabschieden, die von den Akteuren des Goldhandels in diesem Land mehr Transparenz und Sorgfalt fordert.

Im März 2022 fand auch wieder ein Stakeholders Roundtable statt, in dem zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung, der Unternehmen und der Zivilgesellschaft sowie der EITI und dem NRGi über *resource-backed loans* diskutiert wurde.

Die Schweizer Vertretungen in den Goldproduktions- und Goldhandelsländern werden durch die Bundesverwaltung sensibilisiert, insbesondere bei der Vereinbarung der Jahresziele. Sie erstatten sowohl auf Anfrage als auch spontan Bericht über Entwicklungen im Zusammenhang mit der Goldgewinnung und dem Goldhandel in den Ländern ihres Zuständigkeitsbereichs.

2.3.4 Empfehlung 16

Empfehlung 16: Die interdepartementale Plattform Rohstoffe soll weiterhin den Informationsfluss innerhalb der Bundesverwaltung sicherstellen, Synergien zwischen verschiedenen Sektoralpolitiken fördern und die Früherkennung nationaler und internationaler Entwicklungen sicherstellen. Sie soll bis in zwei Jahren eine öffentliche Berichterstattung zur Umsetzung der einzelnen Empfehlungen sowie eine Einschätzung der aktuellen Lage erstellen.

Der Austausch zwischen der Bundesverwaltung und den verschiedenen Interessenvertretern konnte seit der Publikation des Grundlagenberichts «Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven» im Jahr 2018 weiter gefestigt werden. Die beteiligten Ämter – gegenwärtig sind dies das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), das Bundesamt für Polizei (Fedpol), die FINMA, das Bundesamt für Energie (BFE), das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das Bundesamt für Justiz (BJ), das SECO, das Staatssekretariat und die Politische Direktion EDA, das SIF – haben sich jährlich unter alternierender Leitung des SIF, des SECO und des EDA-Staatssekretariats zum Informationsaustausch und einer Standortbestimmung getroffen.

Die in der Lagebeurteilung von 2018 ausgearbeiteten Empfehlungen sind mehrheitlich umgesetzt worden. Aus diesem Grund verzichtet die Plattform nach Veröffentlichung dieses Berichts auf einen weiteren Umsetzungsbericht zur Lagebeurteilung von 2018. Die interdepartementale Plattform Rohstoffe wird weiterhin die Entwicklungen im Rohstoffhandel verfolgen und sich auf nationaler als auch internationaler Ebene für die Verfolgung und Umsetzung der vom Bundesrat definierten Ziele einsetzen. Sie wird auch weiterhin den Bundesrat, die Interessengruppen und die Öffentlichkeit regelmässig über die erzielten Fortschritte und Defizite informieren. Ein neuer Bericht soll 2026 veröffentlicht werden.

3 Fazit

Die Umsetzung der Empfehlungen hat es der Bundesverwaltung ermöglicht, koordiniert und kohärent vorzugehen, um die im Bericht 2018 angesprochenen Herausforderungen zu einem grossen Teil umzusetzen. Die militärischen Aggressionen Russlands gegen die Ukraine und die damit verbundenen Engpässe und Preisschwankungen haben die Verletzlichkeit des Rohstoffmarktes allerdings eindrücklich aufgezeigt. Angesichts der besonders hohen internationalen Mobilität der im Rohstoffhandel tätigen Unternehmen setzt der Bundesrat in Bezug auf die Rahmenbedingungen für Schweizer Unternehmen grundsätzlich auf ein international abgestimmtes Vorgehen. Dieses koordinierte Vorgehen stärkt die Position der Schweiz bei der Mitwirkung an multilaterale Standards für den Rohstoffsektor und erleichtert deren Umsetzung, sichert die Attraktivität der Schweizer Rohstoffindustrie und die Wettbewerbsfähigkeit des Handelsplatzes sowie die Integrität der Praktiken und gewährleistet ein weiterhin attraktives Umfeld für den Sektor und den ihn umgebenden wirtschaftlichen Mikrokosmos. Die Schweiz wird sich weiterhin für weltweit gleiche und faire Wettbewerbsbedingungen einsetzen und im Dialog mit den verschiedenen Akteuren für günstige Rahmenbedingungen und die Förderung verantwortungsvoller Praktiken sorgen.