



Bern, 30.11.2018

Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven

Bericht des Bundesrates

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	3
Abbildungsverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	6
1 Einleitung	7
1.1 Auftrag	7
1.2 Ausgangslage: Erzielte Fortschritte seit 2013	7
2 Der Schweizer Rohstoffsektor	12
2.1 Die Bedeutung des Schweizer Sektors.....	12
2.2 Nationale Rahmenbedingungen.....	15
2.2.1 Rechtlicher Kontext und laufende gesetzgeberische Entwicklungen	15
2.2.2 Politisches Umfeld.....	18
2.3 Der Schweizer Rohstoffhandelsplatz im Vergleich zu anderen internationalen Standorten	19
3 Globale Entwicklungen, aufkommende Trends und Herausforderungen	21
3.1 Rohstoffproduktion und -handel weltweit: Entwicklungen und Herausforderungen für rohstoffreiche Länder	21
3.1.1 Bedeutung des Rohstoffsektors für die Entwicklungsländer	21
3.1.2 Risiken und Chancen im Rohstoffsektor für Länder mit Rohstoffvorkommen	22
3.1.3 Auswirkungen des Rohstoffabbaus auf die Umwelt.....	25
3.2 Entwicklungen bei den Wertschöpfungsketten	26
3.2.1 Zunehmende vertikale Integration	26
3.2.2 Zunehmende Marktverlagerung nach Asien	26
3.3 Entwicklung des regulatorischen Umfelds im Ausland	27
3.4 Veränderte Rohstoffnachfrage aufgrund neuer Technologien und Projekte...	33
3.5 Entwicklung der Digitalisierung: das «Commotech»	36
4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	37
4.1 Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft stärken.....	37
4.2 Integrität und Nachhaltigkeit stärken	38
4.3 Analyserahmen, Dialog und Koordination stärken.....	40
5 Anhänge	42
5.1 Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen von 2013	42
5.2 Parlamentarische Vorstösse	47
5.3 Medienanalyse.....	49

Executive Summary

Die Schweiz gehört im Rohstoffhandel zu den weltweit führenden Ländern. Aufgrund des öffentlichen Interesses für diesen Sektor und der innen- und aussenpolitischen Bedeutung dieses Themas veröffentlichten das EDA, das EFD und das WBF 2013 einen *Grundlagenbericht Rohstoffe*¹, der die Grundzüge der Politik des Bundesrates gegenüber diesem Sektor festlegte. Der Bundesrat setzt sich für einen wettbewerbsfähigen und integren Wirtschaftsstandort Schweiz einschliesslich des Rohstoffsektors ein. Auf dieser Grundlage verabschiedete er 2013 im Rahmen des Grundlagenberichts 17 Empfehlungen. Nach der Veröffentlichung dreier Berichte zur Umsetzung dieser Empfehlungen (2014, 2015, 2016) nimmt der Bundesrat im vorliegenden Bericht nun eine neue Lagebeurteilung vor. Der Bericht zeigt vor dem Hintergrund erzielter Fortschritte, aber auch anhaltender Herausforderungen und aufkommender Trends verschiedene Handlungsoptionen, um die Positionierung der Schweiz weiter zu stärken und gewisse Risiken zu mindern. Konkret werden dazu 16 neue Empfehlungen formuliert.

Der Rohstoffsektor ist für die Schweizer Wirtschaft weiterhin von grosser Bedeutung. 2017 entsprachen die aus dem Rohstoffhandel stammenden Einnahmen rund 3,8 Prozent des Schweizer Bruttoinlandprodukts (BIP). Das regulatorische und politische Umfeld spielt eine entscheidende Rolle für die Attraktivität des Standortes Schweiz. Rohstoffhandelsplätze wie beispielsweise Singapur, London oder Dubai sind eine erhebliche Konkurrenz für den Schweizer Standort. Der Bericht stützt sich unter anderem auf eine von der Bundesverwaltung beim Unternehmen Oliver Wyman in Auftrag gegebene Studie² und zeigt, dass die Schweiz momentan nach wie vor ein attraktiver Standort ist, sich ihre Position aber angesichts der Attraktivität unter anderem asiatischer Handelsplätze oder Londons in stetiger Veränderung befindet, und dass sie in den nächsten Jahren an Bedeutung verlieren könnte. Entsprechend muss die Schweiz weiterhin für attraktive und zuverlässige Rahmenbedingungen für den gesamten Wirtschaftsstandort sorgen und diese zusätzlich stärken.

Im Zusammenhang mit der Einhaltung der Menschenrechte, der Mobilisierung lokaler Ressourcen für die Finanzierung der Entwicklung und dem Umweltschutz bestehen für den Rohstoffsektor weiterhin Herausforderungen – insbesondere für Handelsunternehmen, die auch in der Rohstoffextraktion tätig sind. Der Bundesrat erwartet von allen in oder aus der Schweiz operierenden Unternehmen ein integriertes und verantwortungsvolles Verhalten in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte sowie von Umwelt- und Sozialstandards im In- und Ausland. Die Schweiz soll sich weiterhin dafür einsetzen, dass Staaten und Unternehmen die internationalen Standards im Bereich der gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen (*Corporate Social Responsibility*, CSR) wirksam umsetzen.

Der Bericht zeigt sowohl Entwicklungen auf, die sich seit der Veröffentlichung des Grundlagenberichts bestätigt haben, als auch neue Trends, die sich im Rohstoffsektor seither ausmachen liessen, sowie deren Auswirkungen auf die Schweiz:

- Was die Produktion von Rohstoffen betrifft, erfolgt diese weiterhin primär in Ländern mit mittlerem und hohem Einkommen, obschon der Rohstoffsektor in den Entwicklungsländern immer mehr an Bedeutung gewinnt. Obwohl dieser Sektor ein hohes Einnahmepotenzial birgt, haben viele Entwicklungsländer Mühe, von diesem potenziellen Reichtum zu profitieren, und sehen sich mit zahlreichen sozialen und ökologischen Herausforderungen konfrontiert.

¹ EDA, WBF und EDF (2013): Grundlagenbericht Rohstoffe.

² Oliver Wyman (2017): The Swiss Commodity Trading Sector: Competitiveness and Integrity.

- Bei den Wertschöpfungsketten lassen sich sowohl in der Schweiz wie auch im Ausland zwei Trends erkennen: eine zunehmende vertikale Integration und eine Verlagerung in Richtung asiatischer Märkte. Die Wertschöpfungsketten im Rohstoffsektor sind komplex und umfassen zahlreiche Akteure. So versuchen immer mehr Unternehmen, allen voran multinationale Konzerne, diese Wertschöpfungsketten durch einen vertikalen Ausbau und die Integration von Intermediären zu vereinfachen. Bezüglich Verlagerung der Märkte war das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts vor allem vom Aufstieg Chinas als «Werkbank der Welt» geprägt. Damit einher gehen grundlegende energie- und versorgungspolitische Auswirkungen auf globaler Ebene. Dass der Rohstoffhandel mit dieser Verlagerung mitzieht, ist eine logische Konsequenz. Gleichzeitig verliert der Standortvorteil Europas, zeitzonemässig in der Mitte zwischen Asien und Nordamerika zu liegen, an Bedeutung, wie auch die USA insgesamt an Bedeutung verlieren.
- Auf internationaler Ebene haben eine Reihe regulatorischer Entwicklungen stattgefunden, die auch für das regulatorische Umfeld der Schweiz relevant sind. In vielen Bereichen wurden internationale Standards oder nationale rechtliche Regelungen neu geschaffen oder ausgebaut. Dazu gehören Transparenzvorschriften, CSR und Sorgfaltspflichten, Finanz- und Steuerregelungen sowie Vorschriften zur Rohstoffextraktion und zum Umweltschutz. Punkto Transparenz wurden zwar bedeutende Fortschritte erzielt; zugleich bleiben viele Länder zurückhaltend – darunter auch für die Rohstoffextraktion und/oder den Handel wichtige Jurisdiktionen.
- Die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDG) sowie der Ziele des Pariser Abkommens bedingt die Entwicklung sauberer Technologien und Infrastrukturen, was eine breite Palette von Rohstoffen in grosser Menge erfordern wird. Dazu kommt, dass in den kommenden Jahren aufgrund der Digitalisierung und der veränderten Mobilität mit einer steigenden Nachfrage nach Rohstoffen wie Bunt- und veredelten Metallen sowie anderen Mineralien (wie Kobalt, Kupfer, Zink, Nickel oder Lithium) gerechnet wird. Diese Veränderungen dürften Handelsplätzen mit Nähe zu den Produktionsstandorten oder den Konsumzentren sowie Unternehmen zugutekommen, die sich rasch positionieren können.
- Die neuen Technologien, die manchmal als «disruptiv» bezeichnet werden, wie etwa die Blockchain-Technologie oder die *Distributed-Ledger-Technologie* (DLT) und ihre Anwendungen, wirken sich auch auf die Rohstoffbranche aus. Sie bieten ein grosses Potenzial für internationale Handelstransaktionen, indem die Effizienz und Transparenz dieser Transaktionen für alle Beteiligten gesteigert werden. Zugleich könnten solche Entwicklungen auch eine destabilisierende Wirkung auf etablierte Strukturen in diesem Sektor (auch in der Schweiz) oder auf Akteure entfalten, die sich nicht rechtzeitig darauf einstellen.

Der vorliegende Bericht bestätigt den Ansatz des Bundesrates gegenüber dem Rohstoffsektor, der – im Einklang mit den Gesamtzielen des Bundes – darauf abzielt, die Wettbewerbsfähigkeit und Integrität des Wirtschaftsstandorts Schweiz zu stärken. Der Bericht zeigt einen gewissen Spielraum auf, um das Engagement und die Positionierung der Schweiz zu stärken und gewisse Risiken zu mindern. Daraus ergeben sich 16 neue Empfehlungen. Angesichts des zunehmenden internationalen Wettbewerbs für den Wirtschaftsstandort Schweiz und der aktuellen technologischen Entwicklungen streben fünf Massnahmen eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovationskraft des Schweizer Standortes an. Im Hinblick auf die anhaltenden Herausforderungen bei der Einhaltung der Menschenrechte und beim Umweltschutz dienen sieben Massnahmen dem Ziel, die Integrität und Nachhaltigkeit zu stärken durch die Förderung globaler Standards und das Engagement für deren Umsetzung. Vier weitere Massnahmen schliesslich betreffen den allgemeinen Rahmen für das Vorgehen der Schweiz.

Dabei sollen der Analyserahmen, der Dialog mit den beteiligten Parteien und die Koordination aller Aktivitäten mit Bezug zum Rohstoffsektor verstärkt werden.

1) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft

Die Schweiz betreibt in der Regel keine spezifisch auf einzelne Sektoren ausgerichtete Wirtschaftspolitik, sondern richtet ihre Politik auf die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für den gesamten Wirtschaftsstandort aus. Diese Rahmenbedingungen gilt es weiter zu verbessern. Insbesondere enthalten die Empfehlungen einige generelle, für den Rohstoffsektor relevante Massnahmen wie etwa die Einführung einer Tonnage-Steuer, die Prüfung regulatorischer Erleichterungen und Elemente aus den Bereichen Innovation, Forschung und Bildung. Letztere umfassen die Förderung günstiger Rahmenbedingungen für die Entwicklung eines digitalen Ökosystems (einschliesslich Anwendungen der DLT- und Blockchain-Technologie), sowie die Unterstützung der Ausbildung des Berufsnachwuchses. Mit diesen Empfehlungen sollen die Wettbewerbsfähigkeit und die Innovationskraft des Standortes Schweiz langfristig gestärkt werden.

2) Stärkung der Integrität und Nachhaltigkeit

Zur Förderung und Stärkung globaler Standards hinsichtlich der Rohstoffgewinnung und des Rohstoffhandels sowie deren Umsetzung werden eine Reihe konkreter Empfehlungen unterbreitet. Im CSR-Bereich gehören dazu die Fortsetzung des Engagements der Schweiz für die Verbreitung und die effektive Umsetzung der CSR-Standards sowie der Anwendung des Leitfadens zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien im Schweizer Rohstoffsektor. Des Weiteren soll die Schweiz ihr Engagement in rohstoffreichen Ländern im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit fortsetzen, um gezielt auf diese Problematik einzugehen. Eine weitere Empfehlung zielt darauf ab, dass Umweltaspekte bei den Rohstoffaktivitäten stärker berücksichtigt werden, um die Umwelttransparenz der Produktionsströme zu verbessern und die ökologische Verantwortung der Unternehmen zu stärken.

3) Stärkung des Analyserahmens, des Dialogs und der Koordination

Angesichts der Bedeutung der Rohstoffbranche in der Schweiz weist der Bericht auf die Notwendigkeit hin, den Analyserahmen und die Verfügbarkeit von entsprechenden quantitativen Daten zu verbessern. Es sollen regelmässig offizielle Schätzungen zur Rohstoffbranche veröffentlicht werden, damit sich die Grösse dieses Sektors, sein Beitrag zur Schweizer Volkswirtschaft und seine Entwicklung besser abschätzen lassen. Eine spezifische Empfehlung sieht die Einsetzung einer Arbeitsgruppe innerhalb der Bundesverwaltung vor, um die konzeptuellen Grundlagen für diese Statistiken festzulegen. Schliesslich soll die vom Bundesrat eingesetzte interdepartementale Plattform den Dialog mit den Kantonen, der Branche und der Zivilgesellschaft sowie die Koordination innerhalb des Bundes – einschliesslich des Aussennetzes – fortführen und verstärken.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einnahmen aus dem Transithandel	12
Abbildung 2: Geschätzte Handelsvolumen in der Schweiz.....	13
Abbildung 3: Überblick über die wichtigsten Finanzmarktregulierungen.....	31
Abbildung 4: Geschätzte Entwicklung der Rohstoffnachfrage für innovative Technologien (2013 – 2035)	34
Abbildung 5: Preisentwicklung von Kobalt, Zink und Nickel in USD pro Tonne (<i>cash buyer</i>) und von Lithium in Prozentpunkte (Oktober 2016 – Oktober 2018).....	35

Abkürzungsverzeichnis

ASM	<i>Artisanal small-scale mining</i>
BEPS	Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (<i>Base Erosion and Profit Shifting</i>)
BIP	Bruttoinlandprodukt
BRI	<i>Belt and Road Initiative</i>
CSR	Gesellschaftliche Unternehmensverantwortung (<i>Corporate Social Responsibility</i>)
DLT	<i>Distributed Ledger Technology</i>
EITI	<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i>
FinfraG	Finanzmarktinfrastrukturgesetz
GAFI	<i>Groupe d'action financière</i>
GwG	Geldwäschereigesetz
IGF	<i>Intergov. Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development</i>
IRP	<i>International Resource Panel</i>
IWF	Internationaler Währungsfonds
KGGT	Koordinationsgruppe Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung
NRGI	<i>Natural Resource Governance Institute</i>
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RGI	<i>Resource Governance Index</i>
RMI	<i>Responsible Mining Index</i>
SDG	Ziele für nachhaltige Entwicklung (<i>Sustainable Development Goals</i>)
STAF	Steuerreform und AHV-Finanzierung
SV 17	Steuervorlage 17
UNEA	Umweltversammlung der Vereinten Nationen (<i>UN Environment Assembly</i>)
USR III	Unternehmenssteuerreform III

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Am 27. März 2013 nahm der Bundesrat den Grundlagenbericht Rohstoffe zur Kenntnis, der die volkswirtschaftliche Bedeutung der Rohstoffbranche für die Schweiz und die damit einhergehenden Herausforderungen und Chancen unterstreicht. Dabei verabschiedete er 17 Empfehlungen, die die Rahmenbedingungen verbessern und die branchenspezifischen Risiken zum Beispiel in Bezug auf Korruption, Menschenrechte oder Reputation reduzieren sollen. Seit der Veröffentlichung dieser 17 Empfehlungen hat die interdepartementale Plattform Rohstoffe drei Berichterstattungen zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen vorgelegt (2014, 2015, 2016).³ Anlässlich der 3. Berichterstattung zum Stand der Umsetzung wurde die Plattform vom Bundesrat beauftragt, per November 2018 eine Neubeurteilung der Lage der Rohstoffbranche vorzunehmen, um insbesondere den staatlichen Handlungsbedarf betreffend Wettbewerbsfähigkeit, Integrität, Umwelt und weiteren Aspekten zu bestimmen.

Die vorliegende Lagebeurteilung des Bundesrats stützt sich auf bestehende Analysen oder hierzu in Auftrag gegebene Studien. Namentlich hat die interdepartementale Plattform eine Studie *The Swiss Commodity Trading Sector – Competitiveness and Integrity* in Auftrag gegeben.⁴ Ebenfalls berücksichtigt wurden Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft und des Privatsektors, parlamentarische Vorstösse zum Thema Rohstoffe, Debatten der Eidgenössischen Räte sowie Entwicklungen im Rahmen multilateraler Gremien.

Diese Neubeurteilung bezweckt eine Standortbestimmung des Rohstoffsektors in der Schweiz und eine Analyse der wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen auf internationaler Ebene, einschliesslich eines Vergleichs mit anderen Rohstoffhandelsplätzen wie Singapur, London, den USA und Dubai. Gleichzeitig geht es um die Erkennung aktueller Trends und der Herausforderungen, denen sich die Schweizer Politik stellen muss, um günstige Rahmenbedingungen zu schaffen und die Integrität und die Verantwortung der Branche im Einklang mit den Gesamtzielen des Bundes zu fördern. Unter Berücksichtigung der seit 2013 erzielten Fortschritte präsentiert der vorliegende Bericht mögliche Handlungsfelder und neue Empfehlungen für den Umgang mit den aufkommenden Trends und Herausforderungen.

1.2 Ausgangslage: Erzielte Fortschritte seit 2013

Der Bundesrat zeigte sich zufrieden mit den Fortschritten, die in den drei Berichterstattungen zum Stand der Umsetzung festgestellt wurden. Einige Empfehlungen wurden definitiv umgesetzt, bei anderen erfolgt die Umsetzung schrittweise. Eine tabellarische Übersicht zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen von 2013 befindet sich im Anhang 5.1 dieses Berichts. Im Folgenden werden die wichtigsten Fortschritte seit 2013 zusammengefasst.⁵

Zur Attraktivität des Handelsplatzes Schweiz können folgende Fortschritte festgestellt werden:

- Die Schweiz setzte sich namentlich in der G20 und der OECD für die Gewährleistung gleich langer Spiesse im Wettbewerb mit anderen Wirtschaftsstandorten ein.

³ Der Grundlagenbericht und die drei Standberichte sind einsehbar unter: www.sif.admin.ch > Finanzmarktpolitik und –strategie > Rohstoffhandel > Dokumentation.

⁴ Oliver Wyman (2017): *The Swiss Commodity Trading Sector: Competitiveness and Integrity*, einsehbar unter: www.sif.admin.ch > Finanzmarktpolitik und –strategie > Rohstoffhandel > Dokumentation.

⁵ Eine ausführliche Beschreibung der Fortschritte ist den drei Standberichten zur Umsetzung der Empfehlungen zu entnehmen.

- Die Arbeiten zur Sicherung eines attraktiven Steuerregimes für Unternehmen im Einklang mit internationalen Standards wurden fortgesetzt, zuerst mit der Unternehmenssteuerreform (USR) III und der Steuervorlage 17 (SV 17) und schliesslich mit dem Entwurf eines Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF).
- Um in der Schweiz weiterhin ein nachhaltiges Wachstum zu fördern, verabschiedete der Bundesrat 2016 den Bericht «Neue Wachstumspolitik 2016–2019», der 14 Massnahmen für allgemein verbesserte Rahmenbedingungen vorsieht (vgl. Ziff. 2.2.1 für branchenspezifische Aspekte).
- Die Eidgenössische Zollverwaltung vollzieht ihre Aufgaben im Rahmen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs. Um die Zollformalitäten zu vereinfachen und durchgehend zu digitalisieren, wurde am 1. Januar 2018 das Transformationsprogramm DaziT gestartet. Die verschiedenen Zollverfahren werden weiterhin auf dem Prinzip der Selbstveranlagung beruhen.

Die Schweiz setzte sich im In- und Ausland für mehr Transparenz bei Produkte- und Finanzflüssen im Rohstoffsektor ein, beispielsweise:

- durch die Inkraftsetzung des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes (FinfraG), das unter anderem den Markt für Rohstoffderivate regelt;
- durch das Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen, das im Hinblick auf illegale und unlautere Finanzflüsse die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von Potentatengeldern in denjenigen Fällen regelt, die nicht auf der Grundlage des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) gelöst werden können;
- durch die im Juni 2018 eröffnete Vernehmlassung zur Änderung des Geldwäschereigesetzes (GwG), die Massnahmen zum besseren Schutz vor Missbrauch von Gesellschaften und Trusts bei deren Gründung, Führung oder Verwaltung vorsieht;
- durch das Engagement der Schweiz bei der Umsetzung der Mindeststandards des OECD-Projekts gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (*Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS);
- durch den Abschluss mehrerer Doppelbesteuerungsabkommen auch mit Entwicklungsländern; durch die Ratifizierung des Amtshilfeübereinkommens des Europarats und der OECD in Steuersachen und die Unterzeichnung der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten; durch die Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten – auf obgenannten Grundlagen – mit einer wachsenden Anzahl Unterzeichnerstaaten;
- durch den Vorschlag des Bundesrats zur Aktienrechtsrevision, der die Einführung von Transparenzbestimmungen für Rohstoffunternehmen bezüglich Zahlungen an staatliche Stellen vorsieht;
- durch die finanzielle Unterstützung und den Einsitz im Board der *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), einer internationalen Initiative von Regierungen, Rohstoffunternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, welche die Transparenz und Rechenschaftspflicht im Rohstoffbereich durch die Verbreitung und Umsetzung eines Transparenzstandards fördert;
- durch das aktive Engagement der Schweiz für die Erhöhung der Transparenz im Rohstoffhandel bei politischen Gesprächen mit anderen Staaten und durch ihren Beitrag zum thematischen Dialog des OECD-Entwicklungszentrums für mehr Transparenz im Rohstoffhandel;
- durch die Veröffentlichung der nach Ländern aufgeschlüsselten Schweizer Goldhandelsstatistik.

Auch bei der gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen (*Corporate Social Responsibility*, CSR) und der Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte (UNO-Leitprinzipien) wurden Fortschritte erzielt, namentlich:

- durch die Verabschiedung des CSR-Positionspapiers und des Aktionsplans des Bundesrats im Jahr 2015⁶, der die Unternehmen und ihre Anspruchsgruppen über Ziele und Erwartungen des Bundes bezüglich CSR informiert und einen Überblick über die CSR-Aktivitäten des Bundes für die Zeitspanne 2015–2019 schafft;
- durch die Verabschiedung im Jahr 2016 eines Nationalen Aktionsplans (NAP) zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien, der die Erwartung des Bundesrats an die Unternehmen in Bezug auf die Menschenrechte konkretisiert und mittels fünfzig Politikinstrumenten beschreibt, wie die Schweiz die UNO-Leitprinzipien zwischen 2016–2019 umsetzen will (mehrere Instrumente betreffen den Rohstoffsektor, z.B. die Unterstützung der Freiwilligen Grundsätze für Sicherheit und Menschenrechte oder die Verminderung menschenrechtlicher Risiken beim Goldabbau);
- durch die anhaltende Unterstützung, die die Schweiz bei der Umsetzung des OECD-Leitfadens *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*⁷ leistet;
- durch den mit den Kantonen, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor erarbeiteten Leitfaden zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien im Schweizer Rohstoffsektor⁸, der im Einklang mit den OECD-Instrumenten praktische Empfehlungen für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht entlang der gesamten Wertschöpfungskette gibt (dies ist die erste Initiative zur Einführung bewährter Verfahren bei der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien im Rohstoffsektor);
- durch den Bericht in Erfüllung des Postulats 14.3663 der APK-S «Zugang zu Wiedergutmachung»⁹, in dem der Bundesrat Massnahmen anderer Staaten analysierte und Massnahmen der Schweiz beschloss, um Personen, deren Menschenrechte durch ein Unternehmen in einem Gaststaat verletzt wurden, einen effektiven Zugang zu Wiedergutmachung zu ermöglichen oder zu verbessern (diese Massnahmen sollen bei der Überarbeitung des NAP aufgenommen werden).

In Bezug auf die CSR im Umweltbereich ist folgendes festzuhalten:

- die Ratifizierung des Übereinkommens von Paris durch die Schweiz und ihre intensive Beteiligung bei der Ausarbeitung der Agenda 2030 und der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG), die namentlich den Privatsektor mobilisieren sollen;

⁶ Bundesrat (2015): CSR: Positionspapier zur gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen, einsehbar unter www.csr.admin.ch.

⁷ OECD (2016): *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*, einsehbar unter <http://mneguidelines.oecd.org/mining.htm>.

⁸ *The Commodity Trading Sector : Guidance on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, verfügbar unter www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Frieden und Menschenrechte > Menschenrechtspolitik > Wirtschaft und Menschenrechte > Rohstoffe und Menschenrechte.

⁹ Bundesrat (2018): «Unternehmen und Menschenrechte: Vergleichende Analyse der gerichtlichen und aussergerichtlichen Massnahmen, die den Zugang zu Wiedergutmachung ermöglichen» in Erfüllung des Postulats 14.3663 APK-S vom 26. November 2014, verfügbar unter <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/53768.pdf>.

- das Engagement der Schweiz zur Stärkung der internationalen Umweltgouvernanz im Rohstoffsektor, zu welcher die Arbeiten im Rahmen des Aktionsplans Grüne Wirtschaft 2013 und seiner Weiterentwicklung 2016–2019¹⁰ beitragen;
- die Unterstützung der Schweiz von UNDP, UNECE und OECD in diesem Bereich. Namentlich auf Initiative der Schweiz, bezwecken die Arbeiten der Internationalen Sachverständigengruppe «Ressourcen» (*International Resource Panel*, IRP)¹¹ des UNEP auch die Definition politischer Ansätze zur Stärkung der Gouvernanz im Rohstoffsektor. Das Panel wurde von der Umweltversammlung der Vereinten Nationen (UNEA) insbesondere beauftragt, regelmässig über Trends und Perspektiven betreffend die Nutzung der natürlichen Ressourcen zu berichten.

Seit dem Grundlagenbericht (2013) gab es auf internationaler Ebene wichtige Entwicklungen. Erwähnenswert ist neben der Verabschiedung der SDG (Agenda 2030) und des Pariser Abkommens die Verabschiedung des Aktionsplans von Addis Abeba über die Entwicklungsfinanzierung. Diese drei Referenzdokumente enthalten wichtige Bestimmungen zu den Rohstoffen, namentlich für die Mobilisierung lokaler Ressourcen für die Entwicklungsfinanzierung. Die Schweiz setzte sich im Rahmen ihrer Entwicklungspolitik ebenfalls für eine bessere Gouvernanz im Rohstoffsektor auf multilateraler Ebene und in den rohstoffreichen Ländern ein. Zu diesem Engagement gehören zum Beispiel:

- das Engagement der Schweiz im globalen Prozess zur Erarbeitung der Agenda 2030 und der nachhaltigen Entwicklungsziele, einschliesslich für eine starke Vision der Politikkohärenz für Nachhaltige Entwicklung (PCSD);
- die finanzielle Unterstützung der globalen Programme *Extractives Global Programmatic Support* (EGPS) der Weltbank und *Managing Natural Resource Wealth* (MNRW) des Internationalen Währungsfonds (IWF), welche die Regierungen und teilweise die Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern bei der Erarbeitung und Umsetzung von Politikinhalten unterstützen (Rohstoffgouvernanz);
- die Umsetzung der *Better Gold Initiative for Artisanal and Small-Scale Mining* in Peru, Kolumbien und Bolivien, wodurch nachhaltige Wertschöpfungsketten für Gold aus dem Kleinbergbau gefördert werden;
- eine finanzielle Unterstützung für den *Responsible Mining Index* (RMI) – eine Bewertung der 30 grössten Bergbauunternehmen der Welt bezüglich ihrer sozialen und ökologischen Praktiken und ihrem wirtschaftlichen Beitrag;
- die Unterstützung mehrerer Forschungsprojekte zur Stärkung der Rohstoffgouvernanz, namentlich durch eine Partnerschaft mit dem *Natural Resource Governance Institute* (NRGI);
- Direktmassnahmen zur Förderung der Gouvernanz (Steuerreform, Haushaltsplanung, verantwortungsvolle Lieferketten) in Ghana, Peru, Mosambik, der Mongolei, Bolivien, im Niger, in Mali, Burkina Faso und im Tschad.

Der Bund macht sich seit 2013 stark für einen konstruktiven Dialog zwischen Rohstoffunternehmen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und den Schweizer Hochschulen. Dieser Dialog wurde insbesondere wie folgt konkretisiert:

- regelmässig stattfindende Roundtables mit allen Stakeholdern;

¹⁰ BAFU (2013): «Grüne Wirtschaft: Berichterstattung und Aktionsplan»; BAFU (2016): «Grüne Wirtschaft Massnahmen des Bundes für eine ressourcenschonende, zukunftsfähige Schweiz» unter www.bafu.admin.ch > Themen > Wirtschaft und Konsum > Fachinformationen > Grüne Wirtschaft > Politischer Auftrag.

¹¹ UN Environment, www.resourcepanel.org.

- die Mitarbeit im Stiftungsrat des *Swiss Research Institute on Commodities* (SRIC) zwecks Förderung menschenrechtsrelevanter Aspekte in Lehre und Forschung im Zusammenhang mit dem Rohstoffhandel;
- die Lancierung von zwei langfristig angelegten, interdisziplinären Forschungsprojekten zu Fragen der globalen Rohstoffgouvernanz im Rahmen der Partnerschaft *Research for Development* (R4D) zwischen der DEZA und dem Schweizerischen Nationalfonds.

Die interdepartementale Plattform Rohstoffe, die alternierend vom SECO, dem EDA und dem SIF geleitet wird, hat sich seit 2013 als wirksames Instrument für den Informationsfluss und für ein koordiniertes Vorgehen der Bundesverwaltung bewährt. Die Plattform trug zu mehr Politikkohärenz in Rohstofffragen bei und ermöglichte einen koordinierten und intensivierten Dialog mit der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor.

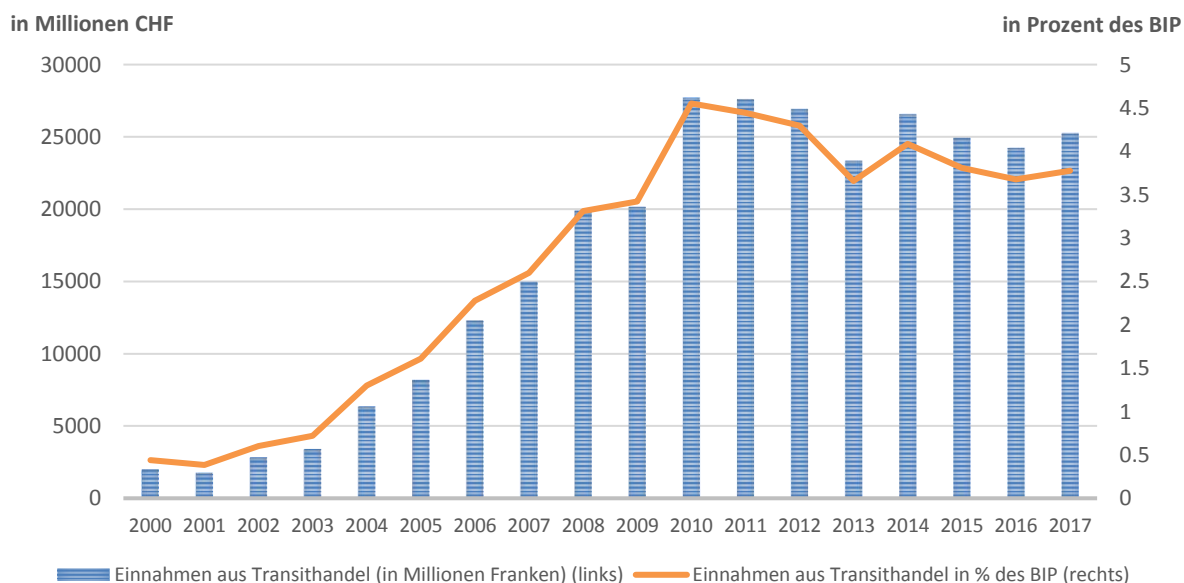
2 Der Schweizer Rohstoffsektor

2.1 Die Bedeutung des Schweizer Sektors

Die Schweiz gehört mit rund 500 Rohstoffhandelsunternehmen zu den weltweit grössten Handelsplätzen von Erdöl, Metallen, Mineralien und Agrarprodukten (*Soft Commodities*). 2016 belief sich das Handelsvolumen der fünf grössten Handelsfirmen in der Schweiz (Vitol, Glencore, Trafigura, Gunvor und Mercuria) auf 18 Millionen Fass Erdöl pro Tag, das entspricht rund 20 Prozent der globalen Nachfrage.¹² Die meistgehandelten Rohstoffe in der Schweiz sind Energieträger, Mineralien und Metalle (Eisen, Kupfer, Gold). Auch ein beträchtlicher Teil – 30-bis 55 Prozent – des weltweiten Agrarrohstoffhandels wird von Firmen in der Schweiz abgewickelt.¹³

Der Schweizer Rohstoffhandel ist für die Schweizer Volkswirtschaft von grosser Bedeutung. Nach den neusten Schätzungen werden in der Schweiz über 3 Milliarden Tonnen Rohstoffe im Wert von nahezu 960 Milliarden Franken gehandelt.¹⁴ 2017 beliefen sich die Einnahmen aus dem Transithandel in der Schweiz, der grossmehrheitlich aus Einnahmen aus dem Rohstoffhandel besteht, auf über 25 Milliarden Franken, das sind rund 3,8 Prozent des Schweizer BIP (SNB, Abb. 1). Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, hat sich dieses Niveau seit 2013 kaum verändert.

Abbildung 1: Einnahmen aus dem Transithandel



Quelle: SNB, eigene Berechnung.

¹² Sheppard D./ Hume N. (2016): ExxonMobil eyes setting up large-scale trading division, in: Financial Times (FT), 27.10.2016, verfügbar unter <https://www.ft.com/content/b13d6c02-9c32-11e6-a6e4-8b8e77dd083a>.

¹³ Jungbluth N. / Meili C. (2018): "Pilot-study for the analysis of the environmental impacts of commodities traded in Switzerland", ESU-services Ltd., disponible sous <http://esu-services.ch/fr/projects/commerce>.

¹⁴ Ebenda

Der Schweizer Rohstoffsektor ist sehr heterogen. Die Spannweite der Handelsfirmen in der Schweiz reicht von sehr kleinen Firmen (mit weniger als 10 Angestellten) bis zu grossen multinationalen Unternehmen mit mehreren Hundert Beschäftigten. Durch die vertikale Integration von Prozessen entwickeln diese Unternehmen ihre Tätigkeiten mehr und mehr entlang der ganzen Wertschöpfungskette bis zur Gewinnung der Rohstoffe (siehe Ziff. 3.2). Ein weiteres Merkmal des Sektors ist die breite Palette an Rohstoffen, die in der Schweiz gehandelt werden.¹⁵ Dazu gehören neben den Hauptprodukten Erdöl und Gold auch Agrarrohstoffe, Metalle und Mineralien (siehe Abb. 2).

Abbildung 2: Geschätzte Handelsvolumen in der Schweiz

	Einheit	Gehandelte Rohstoffe	Gehandelte Rohstoffe, Min. ¹	Gehandelte Rohstoffe, Max. ²	Total Produktion / Verbrauch	Gehandelter Anteil an Produktion ³	Gehandeltes Volumen ⁴	Schätzung Anteil CH ⁵
		CH ⁶	CH	CH	GLO ⁷	GLO	GLO	CH
Rohstoffe, Energiequellen	Mio. t	2129	-	-	20 559	28 %	5856	
- Rohöl	Mio. t	744	443	744	4400	43 %	1900	39 %
- Diesel (Mitteldestillate)	- Mio. t	183	109	183	1769	30 %	522	35 %
- Benzin (Leichtdestillate)	Mio. t	167	100	167	1620	30 %	478	35 %
- Erdgas	Mio. Nm3	379	19	379	3547	31 %	1084	35 %
- Kohle	Mio. t	467	158	467	7460	18 %	1334	35 %
Rohstoffe, Erze und Metalle	Mio. t	998	-	-	2640	63 %	1664	
- Eisenerz	Mio. t	930	47	930	2280	68 %	1550	60 %
- Kupfer	Mio. t	9	4	9	23	64 %	14	60 %
- Bauxit	Mio. t	46	27	46	274	28 %	77	60 %
- Aluminium	Mio. t	14	8	14	63	37 %	23	60 %
- Gold	Tsd. T	2,1	0,1	2,1	3,2	1,0	3,2	67 %
Rohstoffe, Agrargüter	Mio. t	137	-	-	1003	30 %	304	
- Kaffee	Mio. t	3	1	3	8	71 %	5	53 %
- Kakao	Mio. t	1	1	1	4	80 %	3	35 %
- Getreide (Weizen)	Mio. t	78	47	110	735	25 %	183	43 %
- Zucker	Mio. t	26	1	30	171	35 %	59	44 %
- Pflanzenöle (Palmöl)	Mio. t	27	16	27	63	77 %	48	56 %
- Baumwolle	Mio. t	2	0	2	23	24 %	6	28 %
Total	Mio. t	3076	979	3111	22 440	32 %	7286	42 %
Total Handelsumsatz	Mrd. CHF	961	426	979	-			

¹ Min – Minimum der verfügbaren Daten

² Max – Maximum der verfügbaren Daten

³ Anteil der globalen Produktion, welcher global gehandelt wird (in Prozent)

⁴ Volumen, welches global gehandelt wird

⁵ Schätzung des Anteils des gehandelten Volumens, welches aus der Schweiz gehandelt wird.

⁶ Schweiz

⁷ Global

Quelle: Jungbluth N. und Meili C. (2018), S. 21

¹⁵ IHRB (2017): The Swiss Commodities Trading Industry: a Mapping Study, S. 11-13.

Abbildung 2 vermittelt einen Überblick über die in der Schweiz gehandelten Volumen der einzelnen Produkte. Die Angaben beruhen auf einer Schätzung ausgehend von den global produzierten Mengen. Dabei wird berücksichtigt, dass nur ein Teil der Produktion international gehandelt wird und dass nur ein Teil der international gehandelten Mengen über Schweizer Unternehmen abgewickelt wird. Der zweite Faktor stellt hauptsächlich auf Angaben der Verbände ab, die mit den Daten der einzelnen Unternehmen abgeglichen wurden.

Zum Steueraufkommen aus dem Rohstoffsektor liegen nur punktuelle Angaben aus unterschiedlichen Quellen vor. Diese weisen aber auf einen erheblichen Beitrag der Branche an die regionale Wirtschaft in Kantonen hin, in denen sich sogenannte *Cluster* entwickelt haben, die nebst Handels- und Extraktionsfirmen auch auf Handelsfinanzierung spezialisierte Banken, Wareninspektionsfirmen, Reedereien und andere Logistikfirmen, Versicherungen, Anwaltskanzleien, Treuhänder und Berater umfassen. Neben Genf (20 % der Steuereinnahmen¹⁶), Zug (rund 10 % der Steuereinnahmen¹⁷) und dem Tessin fallen namentlich auch in den Kantone Waadt und Zürich auf Grund geografischer Nähe und vielfältiger Verbindungen zu *Clustern* Einnahmen aus der Branche an. Darüber hinaus schafft das mit der Industrie verbundene *Cluster* Synergien für die regionale Wirtschaft und indirekt eine nicht vernachlässigbare Zahl von Arbeitsplätzen. Insbesondere die Finanzierung des internationalen Rohstoffhandels durch spezialisierte Banken stellt ein grosses Segment dar: 2016 wurde die Finanzierung des Handels in der Schweiz auf 61,8 Milliarden Dollar geschätzt (gegenüber z. B. 19,6 Mrd. im Vereinigten Königreich und 15,6 Mrd. in den USA).¹⁸ Ein weiteres Synergiepotenzial für den Sektor könnten die digitalen Entwicklungen in der Schweiz darstellen.¹⁹ Auf diesen Aspekt geht Kapitel 3.5 näher ein.

Anhand der Einnahmen aus dem Transithandel lassen sich die Bedeutung des Sektors und sein Beitrag zur Wertschöpfung der Schweizer Wirtschaft abschätzen. Genauer ist seine wirtschaftliche Bedeutung – Anzahl Unternehmen, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen insbesondere der Kantone – aber kaum zu beziffern, da Rohstoffhandelsunternehmen weder im Schweizerischen Handelsregister noch in der Allgemeinen Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA) als eigene Kategorie ausgewiesen werden.²⁰ Die Zahl der Beschäftigten von im Rahmen der Umfrage zur Zahlungsbilanz der SNB meldepflichtigen Unternehmen, die – unter anderem – im Transithandel tätig sind (150 Unternehmen), belief sich 2016 auf rund 24 000 Personen. Der Personalbestand zeigt jedoch die Beschäftigung des ganzen Unternehmens und nicht nur desjenigen Teils eines Unternehmens, der im Transithandel tätig ist. Die Grösse und die wirtschaftliche Bedeutung des Sektors lassen sich gegenwärtig nur grob abschätzen. Vorhandene Schätzungen weichen zudem stark voneinander ab.²¹ Auf diesen identifizierten Handlungsbedarf wird im Kapitel 4 weiter eingegangen.

¹⁶ Kanton Genf (2015): *Stratégie économique cantonale 2030*. Band 2: *État des lieux et analyse*, S. 56.

¹⁷ Swiss Trading and Shipping Association, <https://stsa.swiss/knowledge/center>.

¹⁸ Oliver Wyman (2017), S. 15.

¹⁹ Ebenda, S. 19.

²⁰ Siehe dazu Bundesrat (2013): *Grundlagenbericht Rohstoffe*, S. 11, oder Antwort des Bundesrates auf die Motion 13.3327 «Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige. Ergänzung um die Rohstoffbranche».

²¹ Zu erwähnen sind u. a. zwei Analysen von 2017. Die Universität Genf schätzte in Zusammenarbeit mit der Swiss Trading and Shipping Association (STSA) die Zahl der Rohstoffhandelsunternehmen auf 496 (Eggert N. / Ferro-Luzzi G. / Ouyang D. [2017]: *Commodity Trading Monitoring Report*, verfügbar unter <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:94096>). Die NGO Public Eye auf 544 Unternehmen (Public Eye [2017]: *Swiss Commodity Trading Sector*, Datenbank, verfügbar unter www.publiceye.ch/fileadmin/files/documents/Rohstoffe/Public_Eye_Switzerland_Commodity_Trading_Sector.xlsx). Die erste Studie geht von 35 000 branchenbezogenen Arbeitsplätzen aus, die zweite von rund 7500.

2.2 Nationale Rahmenbedingungen

Im nachfolgenden Kapitel werden die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene dargelegt und es wird aufgezeigt, welche Themen die politische Debatte rund um den Rohstoffsektor derzeit prägen.

2.2.1 Rechtlicher Kontext und laufende gesetzgeberische Entwicklungen

Der Bundesrat betreibt im Rohstoffbereich keine Sektoralpolitik, sondern richtet seine Politik auf die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für den gesamten Wirtschaftsstandort einschliesslich des Rohstoffsektors aus. Darüber hinaus können gewisse Initiativen spezifischer auf den Rohstoffsektor ausgerichtet sein, insbesondere im Bereich CSR oder Transparenz der Finanzflüsse. Angesichts der besonders hohen internationalen Mobilität der im Rohstoffhandel tätigen Unternehmen setzt der Bundesrat dabei auf eine Kombination aus verbindlichen Regeln und freiwilligen Rechtsinstrumenten, wobei er ein international abgestimmtes Vorgehen bevorzugt und die aktuellen Entwicklungen aufmerksam verfolgt. Dadurch will er die nachhaltige Entwicklung des Schweizer Rohstoffsektors sowie den Dialog zwischen Regierung und Branche unterstützen.

Besteuerung von Unternehmen und multinationalen Konzernen

Die Unternehmensbesteuerung ist ein wichtiger Aspekt bei der Förderung günstiger Rahmenbedingungen für in der Schweiz tätige Unternehmen. Mit dem Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF; vormals SV 17) sollen wettbewerbsfähige steuerliche Rahmenbedingungen in der Schweiz sichergestellt werden. Die Vorlage leistet einen entscheidenden Beitrag zu einem attraktiven Standort. Ausgangspunkt der STAF ist die Ablösung bestehender Steuerregimes, die nicht mehr im Einklang mit internationalen Standards stehen. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die Ausgewogenheit und auf die finanziellen Auswirkungen für Bund, Kantone und Gemeinden gelegt. Weiter soll mit der STAF die Rechts- und Planungssicherheit für in der Schweiz aktive Unternehmen wiederhergestellt werden. Der Bundesrat hat am 21. März 2018 die Botschaft verabschiedet. Die Eidgenössischen Räte haben der Vorlage in der Schlussabstimmung vom 28. September 2018 zugestimmt. Ebenfalls am 28. September 2018 hat der Bundesrat entschieden, dass eine allfällige Referendumsabstimmung zu der Vorlage am 19. Mai 2019 stattfinden soll. Die Vorlage soll am 1. Januar 2020 in Kraft treten.

Das Parlament hat im Rahmen der Beratungen zur USR III die Einführung einer Tonnagesteuer (*Tonnage Tax*) diskutiert. Dabei wird der steuerbare Gewinn von Schifffahrtsgesellschaften pauschal anhand der Nettotonnage von Schiffen berechnet.²² Nach der Ablehnung der USR III in der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 hat der Bundesrat sogleich die STAF lanciert, welche oberste Priorität genießt. Weitere Reformvorhaben im Bereich der Unternehmensbesteuerung, wie beispielsweise die Einführung einer Tonnagesteuer, sollen nach der Verabschiedung der STAF an die Hand genommen werden.

Schliesslich hat sich die Schweiz politisch dazu verpflichtet, die Mindeststandards aus dem OECD-Projekt gegen Gewinnverkürzung und -verlagerung (*Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS-Projekt) umzusetzen, indem sie am *Inclusive Framework on BEPS* teilnimmt. In der Schweiz tätige multinationale Unternehmen (auch Handelsunternehmen) sind verpflichtet, für

²² Die Massnahme ist vor allem für die Hochseeschifffahrt interessant, da die Verwendung eines international anerkannten Standards (Nettotonne) einfache und zuverlässige Besteuerungsmodalitäten bietet, die eine Manipulation unmöglich macht.

jedes Land Angaben zu den Umsätzen, den entrichteten Steuern sowie den wichtigsten wirtschaftlichen Tätigkeiten der konstitutiven Rechtsträger des multinationalen Konzerns zu machen (BEPS-Massnahme 13, umgesetzt durch das Bundesgesetz über den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne, ALBAG)²³. Er lässt eine Steuerverwaltung einen Steuervorbescheid, der ein Risiko im Zusammenhang mit Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung darstellt, unterliegt dieser Bescheid dem spontanen Informationsaustausch (BEPS-Massnahme 5)²⁴. Der automatische Austausch der länderbezogenen Berichte und der spontane Informationsaustausch über Steuervorbescheide sollen zu einer transparenteren Besteuerung multinationaler Unternehmen beitragen.

Regelungen im Bereich finanzielle Transparenz und Korruptionsbekämpfung

Eine Reihe von Massnahmen soll die Transparenz der Finanzflüsse im Schweizer Rohstoffsektor erhöhen. Handelsunternehmen mit Sitz in der Schweiz unterliegen, genauso wie Unternehmen in anderen Sektoren, verbindlichen Regeln und dies abhängig von ihren jeweiligen Tätigkeiten. So sind im Handel mit Rohstoffderivaten aktive Unternehmen beispielsweise dem Finanzmarktinfrastrukturgesetz²⁵ (FinfraG) unterstellt. Das FinfraG verlangt von finanziellen und nicht-finanziellen Marktteilnehmern, dass sie bestimmte Derivatgeschäfte abrechnen und ihre Derivatgeschäfte einem Transaktionsregister melden. Allerdings hat der Bundesrat 2018 die Übergangsfrist für die Meldung von Derivatetransaktionen durch kleine nicht-finanzielle Gegenparteien (darunter auch Rohstoffhandelsunternehmen) verlängert.²⁶

Im Bereich der Geldwäschereibekämpfung setzt die Schweiz die Standards der *Groupe d'action financière* (GAFI) um. Was die Rohstoffbranche betrifft, so unterstehen der börsliche Handel mit Rohwaren auf fremde Rechnung, der ausserbörsliche Handel mit Rohwaren auf fremde Rechnung (sofern die Rohwaren einen derart hohen Standardisierungsgrad aufweisen, dass sie jederzeit liquidiert werden können) und der Handel auf eigene Rechnung mit Bankedelmetallen der Geldwäschereiverordnung.²⁷

Schliesslich ist vorgesehen, dass die Schweiz ähnliche Regeln umsetzt wie diejenigen, die die EU in Bezug auf die Transparenz von Zahlungen an Regierungen bei der Rohstoffproduktion anwendet. Am 23. November 2016 hat der Bundesrat die Botschaft zur Revision des Aktienrechts verabschiedet. Gemäss Gutachten des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung SIR entspricht die im Aktienrecht vorgesehene Regelung für Transparenz im Rohstoffsektor weitgehend jener der EU-Richtlinien.²⁸ Kleinere Abweichungen bestehen insbesondere im Anwendungsbereich, da die schweizerische Regelung bei der Verpflichtung von kontrollierten Tochterunternehmen zur Publikation des vom Mutterunternehmen erstellten Berichts sowie bei den Publikationsmodalitäten lediglich Mineralien, Erdgas und Erdöl, nicht aber

²³ Für weitere Einzelheiten siehe: www.efd.admin.ch > Themen > Steuern > Steuern international > BEPS (Base Erosion and Profit Shifting).

²⁴ Für weitere Einzelheiten siehe: www.sif.admin.ch > Multilaterale Beziehungen > Steuerlicher Informationsaustausch > Spontaner Informationsaustausch.

²⁵ Bundesgesetz über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel (Finanzmarktinfrastrukturgesetz, FinfraG; SR 958.1).

²⁶ Für die Medienmitteilung siehe : <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-72174.html>.

²⁷ Das Postulat Seydoux 17.4204, das am 7. März 2018 vom Ständerat angenommen wurde, beauftragt den Bundesrat, die Wirksamkeit des Dispositivs zur Geldwäschereibekämpfung zu prüfen. Dabei soll insbesondere beurteilt werden, ob die Aufsicht durch die Banken, die den Handel finanzieren, wirklich wirksam ist, um die Gefahren der Geldwäscherei einzudämmen.

²⁸ Richtlinie 2013/34/EU ABl. L 182 vom 29.6.2013, S. 19 («Rechnungslegungsrichtlinie») und Richtlinie 2013/50/EU ABl. L 294 vom 6.11.2013, S. 13 (Änderungen der «Transparenzrichtlinie»).

andere Rohstoffe nennt. Der Nationalrat hat der Vorlage des Bundesrates am 15. Juni 2018 zugestimmt. Dabei wurde der Straftatbestand leicht angepasst.

Im Bereich der Korruptionsbekämpfung verbieten die internationalen Übereinkommen gegen Korruption (UNO, OECD), welche die Schweiz mitunterzeichnet hat, die Bestechung ausländischer öffentlicher Amtsträger. Die Schweiz beteiligt sich an den verschiedenen Mechanismen zur Kontrolle der Umsetzung der in diesen Übereinkommen festgelegten Bestimmungen. Somit unterzieht sie sich auch regelmässig den gegenseitigen Länderexamen und erhält jeweils Empfehlungen, wie im März 2018 im Rahmen des Examins der Phase 4 der OECD-Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung.²⁹ Demzufolge steht die Schweizer Gesetzgebung mit diesen internationalen Rechtsinstrumenten im Einklang. Ein Unternehmen, das «nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehren getroffen hat», um eine Bestechung von Amtsträgern oder Privaten zu verhindern, kann strafrechtlich belangt und sanktioniert werden. Um die Unternehmen noch stärker für dieses Thema zu sensibilisieren, hat das SECO 2017 seine Broschüre «Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen»³⁰ aktualisiert.

Soziale und ökologische Verantwortung der Unternehmen

Wie im CSR-Aktionsplan und im nationalen Aktionsplan erwähnt, erwartet der Bundesrat von allen in oder aus der Schweiz operierenden Unternehmen ein integriertes und verantwortungsvolles Verhalten in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte sowie von Umwelt- und Sozialstandards im In- und Ausland. Dies gilt für die gesamte Wertschöpfungskette.³¹ Die Einhaltung international anerkannter Standards ist für Unternehmen, die in fragilen Staaten mit mangelhafter Gouvernanz und unzureichender Gesetzgebung tätig sind, besonders wichtig. Auch vor diesem Hintergrund wurde speziell für den Rohstoffhandelssektor der oben bereits genannte Leitfaden zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien entwickelt.

Das Hauptthema, das aktuell die Diskussionen über die Einhaltung der Menschenrechte und den Umweltschutz dominiert, ist die im Oktober 2016 eingereichte Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» (die «Initiative»)³². Der Bundesrat anerkennt im Kern die Anliegen der Initiative, ist aber der Ansicht, dass sie zu weit geht, insbesondere bei Fragen des Haftpflichtrechts (Beweislastumkehr, sprich Tatverdacht).

²⁹ OECD (2018): «Implementing the OECD Anti-bribery Convention. Phase 4 Report: Switzerland», verfügbar unter www.news.admin.ch/news/message/attachments/51804.pdf.

³⁰ SECO (2017): «Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen», verfügbar unter www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Aussenwirtschaft > CSR und Korruptionsbekämpfung

³¹ Im Ausland tätige private Sicherheitsunternehmen mit Sitz in der Schweiz beispielsweise müssen gemäss dem Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen dem internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister (ICoC) beitreten. Die entsprechende Vereinigung ICoCA ist eine Multistakeholder-Initiative unter der Leitung der Schweiz, die ein System für die Zertifizierung, die Kontrolle und die Bearbeitung von Beschwerden gemäss den UNO-Leitprinzipien entwickelt hat. Dies hilft den Kundenunternehmen, ihren Sorgfaltspflichten angemessen nachzukommen, insbesondere im Bereich der Rohstoffextraktion und im Rohstoffsektor allgemein.

³² Die Initiative verlangt, dass Unternehmen mit satzungsmässigem Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung in der Schweiz regelmässig eine Sorgfaltsprüfung zu den Auswirkungen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit auf Menschenrechte und Umwelt durchführen und darüber Bericht erstatten. Verletzt ein Schweizer Unternehmen Menschenrechte oder Umweltstandards, so soll es für den Schaden aufkommen, auch wenn dieser durch ein Tochterunternehmen im Ausland verursacht wurde. Somit würden Schweizer Unternehmen gegebenenfalls für Tätigkeiten von Unternehmen haften, die sie wirtschaftlich kontrollieren, ohne direkt am operativen Geschäft beteiligt zu sein.

Für den Bundesrat ist es selbstverständlich, dass die Schweizer Unternehmen ihre Verantwortung in Bezug auf die Menschenrechte und den Umweltschutz auch bei ihren ausländischen Tätigkeiten wahrnehmen müssen. Er stützt sich dazu bevorzugt auf ein international koordiniertes Vorgehen und bereits existierende Instrumente, insbesondere auf die verabschiedeten Aktionspläne (den NAP, den CSR-Aktionsplan und die im Bericht «Grüne Wirtschaft»³³ empfohlenen Massnahmen). Darin sind die Forderungen der Initiative bereits grösstenteils berücksichtigt.³⁴ In seiner Botschaft vom 15. September 2017 schlägt der Bundesrat dem Parlament vor, die Initiative ohne Gegenvorschlag vors Volk zu bringen und zur Ablehnung zu empfehlen. Am 15. Juni 2018 entschied der Nationalrat, der Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen.³⁵

Rahmenbedingungen für die Wirtschaft

Für die Verbesserung der allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für alle Sektoren und Unternehmen und damit auch für die Rohstoffbranche hat der Bundesrat am 22. Juni 2016 die «Neue Wachstumspolitik 2016–2019» verabschiedet. Mit dem Reformpaket von 14 Massnahmen³⁶ will der Bundesrat weiterhin das Wirtschaftswachstum fördern und langfristig die Arbeitsplätze und den Wohlstand in unserem Land sichern. Massnahmen wie die Erleichterung der Importe, die Schaffung optimaler Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft, der Erhalt und die Erweiterung des Marktzugangs für Schweizer Unternehmen zu den Exportmärkten und insbesondere zur EU sowie der Abbau der administrativen Belastung sind dabei auch für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Rohstoffbranche von besonderer Bedeutung.

2.2.2 Politisches Umfeld

Auch in der öffentlichen und der politischen Debatte ist die Rohstoffthematik präsent. Gleichzeitig hat das politische Umfeld auch einen Einfluss auf die Attraktivität und Berechenbarkeit der Rahmenbedingungen des Standorts. Der Bundesrat hat in seiner Berichterstattung wiederholt betont, dass der Rohstoffsektor einen bedeutenden Beitrag zur Schweizer Volkswirtschaft leistet und dass es ein wichtiges Ziel ist, dass die Schweiz ein global relevanter Rohstoffhandelsplatz bleibt. Im Parlament gibt es ein anhaltendes Interesse an der Rohstoffthematik, welches sich primär in diversen parlamentarischen Vorstössen äussert. Die parlamentarischen Vorstösse gelten hauptsächlich den Zusammenhängen zwischen der internationalen

³³ Siehe BAFU (2016): «Grüne Wirtschaft – Massnahmen des Bundes für eine ressourcenschonende, zukunftsfähige Schweiz», mit dem der gleichnamige Aktionsplan von 2013 weitergeführt wird, einsehbar unter www.bafu.admin.ch > Themen > Thema Wirtschaft und Konsum > Fachinformationen > Grüne Wirtschaft.

³⁴ In seiner Botschaft präzisiert der Bundesrat, dass er die Umsetzung dieser Aktionspläne regelmässig überprüfen und die Instrumente bei Bedarf anpassen wird. Sollten die bestehenden Massnahmen der Unternehmen aber hinter den Erwartungen des Bundesrates zurückbleiben, behält er sich vor, weitere Massnahmen bis hin zu rechtlich bindenden Instrumenten in Erwägung zu ziehen. Die Botschaft zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» vom 15. September 2017 ist verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/6335.pdf>

³⁵ Die vorgeschlagene Regulierung sieht eine Sorgfaltspflicht der Leitungsorgane über die Sicherstellung der Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt sowie eine Haftungsbestimmung entsprechend den Prinzipien der Geschäftsherrenhaftung (Art. 55 OR). Für weitere Erläuterungen zum indirekten Gegenvorschlag, der vom Nationalrat angenommen wurde, vergleiche den Entwurf zur Revision des Aktienrechts, S. 207-216 (<https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2016/20160077/N11%20D.pdf>) sowie den Erläuterungsbericht (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/bericht-rk-n-16-077-2018-05-18-d.pdf>).

³⁶ Ende 2017 hatte der Bundesrat ein erstes Zwischenfazit gezogen. Die Reformmassnahmen sind mehrheitlich auf Kurs. Umgesetzt sind der Erhalt des bilateralen Wegs mit der EU sowie Massnahmen im Bereich der digitalen Wirtschaft sowie der Reduktion der administrativen Belastung, welche auch die Rahmenbedingungen für den Rohstoffsektor verbessern.

Rohstoffwirtschaft und Fragen der internationalen Steuerpolitik, der Bekämpfung von Korruption und Geldwäscherei im Kontext von Rohstoffgeschäften, der Rolle in der Schweiz ansässiger multinationaler Unternehmen, globalen Umweltfragen sowie der Bedeutung der Rohstoffwirtschaft für Frieden und Konfliktsituationen. Meist geht es dabei um Rückwirkungen des internationalen Umfeldes auf Politik und Rechtsetzung der Schweiz. Eine Liste der seit 2015 eingereichten Vorstösse zum Rohstoffhandel befindet sich im Anhang 5.2.

Die Medien beschäftigen sich ebenfalls mit dem Rohstoffsektor. Seit 2012 führt Präsenz Schweiz jährlich eine Analyse der nationalen und internationalen Medienberichterstattung zum Rohstoffhandel in der Schweiz durch und identifiziert die Schwerpunktthemen. Seit 2016 ist gegenüber den Vorjahren ein Rückgang im Volumen der Berichterstattung in internationalen Leitmedien feststellbar, der sich 2017 weiter fortsetzte (siehe Anhang 5.3). Im Zentrum standen in den letzten Jahren vor allem Berichte zur wirtschaftlichen Entwicklung der Rohstoffhandelsfirmen und Rohstoffmärkte. Deutlich stärker als in den ausländischen Medien dominierten in den letzten Jahren in den Schweizer Medien die Enthüllungen der Paradise Papers um Aktivitäten von Schweizer Rohstoffunternehmen sowie die Vorwürfe der Schweizer NGO *Public Eye*, wonach auch Schweizer Rohstoffhandelsfirmen in Europa nicht mehr zugelassene, stark schwefelhaltige Treibstoffe an afrikanische Staaten verkaufen (Dirty Diesel). Weit aus am häufigsten wird jedoch wie im Ausland auch in der Schweiz über die Entwicklung des Rohstoffmarkts oder den Geschäftsgang von Rohstoffhandelsfirmen berichtet.

2.3 Der Schweizer Rohstoffhandelsplatz im Vergleich zu anderen internationalen Standorten

Die von der interdepartementalen Plattform Rohstoffe in Auftrag gegebene Studie von Oliver Wyman zeigt, dass sich die Schweiz – im Vergleich zu weiteren Rohstoffhandelsplätzen wie Grossbritannien, USA, Singapur oder Dubai – durch ein ausgewogenes Profil auszeichnet und von vielen Marktteilnehmern als einer der weltweit führenden Standorte wahrgenommen wird. Allerdings gab es in den letzten Jahren zahlreiche Entwicklungen, welche die aktuelle Positionierung der Schweiz im internationalen Vergleich herausfordern. Wie im Kapitel 2.1 dargelegt, hat sich in der Schweiz aufgrund der langen Tradition des Rohstoffsektors und der allgemein guten Rahmenbedingungen hierzulande rund um den Rohstoffhandel ein bedeutender Sektor etabliert, welcher von massgeschneiderten Finanz-, Rechts- und Beratungsdienstleistungen profitiert.

Zu den für den Rohstoffsektor wichtigen Standortfaktoren zählen ein guter Zugang zu hochqualifizierten Fachkräften und spezifische Ausbildungsprogramme³⁷. Die Arbeitskräfte in der Schweiz profitieren von einem flexiblen Arbeitsumfeld und hohen Durchschnittslöhnen, was in Kombination mit der Stärke des Schweizer Frankens und der tiefen privaten Besteuerung die Attraktivität der Schweiz für ausländische Fachkräfte erhöht. Die Lebenshaltungskosten in der Schweiz sind etwa im Vergleich zu Grossbritannien oder den USA leicht höher, im Vergleich zu Singapur hingegen etwas tiefer. Die Schweiz bietet insgesamt eine hohe Lebensqualität und schneidet gemäss dem Mercer-Ranking³⁸ im internationalen Vergleich sehr gut ab. Dies macht die Schweiz nicht nur für ausländische hochqualifizierte Arbeitskräfte attraktiv, sondern auch für deren Familien.

Wichtig für den Standort ist auch eine attraktive Fiskalpolitik, welche es u.a. mit der anstehenden Unternehmenssteuerreform zu erhalten gilt. Die Schweiz bietet auch eine effiziente und

³⁷ Die Universität Genf bietet einen Masterstudiengang in *Commodity Trading* an. Siehe <https://internationaltrading.unige.ch/index.php/master>.

³⁸ Siehe Mercer (2018): Quality of Living Ranking, einsehbar unter <https://www.mercer.com>.

hochwertige Infrastruktur. Der Bundesrat setzt sich dafür ein, dass mit attraktiven wirtschafts-politischen Rahmenbedingungen weiterhin ein positives Umfeld für die gesamte Wirtschaft geschaffen wird (vgl. Kapitel 2.2.1). Zu den differenzierenden, für den Rohstoffhandel wichtigen Standortfaktoren der Schweiz zählen ausserdem die geografische Lage zwischen den amerikanischen und asiatischen Zeitzonen und die direkte Marktabdeckung der Regionen Europa, Mittlerer Osten und Afrika. Die Schweiz profitiert zudem von der Nähe zu den für den Rohstoffumschlag bedeutenden europäischen Häfen im Raum Amsterdam, Rotterdam und Antwerpen.

Ein zentraler Standortfaktor ist schliesslich die politische, rechtliche und wirtschaftliche Stabilität der Schweiz. Allerdings wird, wie in der Studie von Oliver Wyman erwähnt, die politische Stabilität der Schweiz aufgrund verschiedener Initiativen, wie beispielsweise der Masseneinwanderungsinitiative oder der Konzernverantwortungsinitiative, von einem Teil der Branche als abnehmend betrachtet. Gemäss der Studie ist die Unsicherheit bezüglich des „liberalen Images“ der Schweiz in den letzten Jahren zusehends gewachsen.

Das Vereinigte Königreich profitiert insbesondere mit hochqualifizierten Arbeitskräften und einer guten geografischen Lage von ähnlichen Standortfaktoren wie die Schweiz und ist ihr grösster europäischer Konkurrent. Zudem könnten der Brexit und die damit zusammenhängenden Unsicherheiten zu grossen Herausforderungen für die Schweiz führen, insbesondere in Bezug auf das Level Playing Field.

Ausserhalb Europas zählen u.a. die USA und Singapur zu den grössten Konkurrenten für den Schweizer Rohstoffhandelsplatz. Die USA verfügt über eine grosse Binnenwirtschaft. Ausserdem führt die lokale Präsenz der Rohstofffirmen, insbesondere in der Region Texas, zu einer Vielzahl an qualifizierten Arbeitskräften. Darüber hinaus haben die USA aufgrund der zahlreichen Hedgefonds und Private-Equity-Gesellschaften in der Region New York einen privilegierten Zugang zu den Finanzmärkten.

Singapur wie auch Dubai sind in erster Linie aufgrund der stark prosperierenden Regionen Asiens sowie der damit zusammenhängenden Verlagerung der Handelsvolumen nach Osten wichtige Konkurrenten für die Schweiz. Weitere Konkurrenzfaktoren des Standorts Singapur sind das grosse Wachstum der Finanzdienstleistungsbranche sowie die erheblichen Anstrengungen, einen attraktiven lokalen Rohstoffhandelscluster zu entwickeln. So bietet Singapur beispielsweise einen spezifischen Steuersatz für gewisse Rohstoffunternehmen an.³⁹ Vor diesem Hintergrund verlieren Europa und damit die Schweiz tendenziell ihren relativen Marktanteil. Ausführlichere Informationen zu diesem Trend sind in Kapitel 3.2 zu finden.

Obwohl derzeit keine grösseren und systematischen Abwanderungstendenzen auszumachen sind, hat die Studie von Oliver Wyman gezeigt, dass insbesondere unabhängige Rohstoffhändler ihre Präsenz in der Schweiz zugunsten der USA, Dubais und hauptsächlich Singapurs reduziert haben (vgl. Kapitel 3.2). Diese Trends sind wie oben erwähnt einerseits auf die Verlagerung der Handelsströme nach Asien zurückzuführen. Ein weiterer Faktor sind aber auch die Kosten. Als Folge werden Schlüsselfunktionen ins Ausland verlegt, ohne den Hauptsitz zu verändern, wodurch die Schweiz wichtige Arbeitsplätze verliert. Ein weiterer ernstzunehmender Faktor ist die oben erwähnte Wahrnehmung, dass die politische Stabilität und die Berechenbarkeit der Rahmenbedingungen in der Schweiz abnehmen könnten.

Die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Rohstoffsektors wird längerfristig davon abhängig sein, ob es der Schweiz gelingt, auch in Zukunft einen konkurrenzfähigen rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Rahmen bereitzustellen.

³⁹ Siehe *Global Trader Programm*: <https://ie.enterprisesg.gov.sg/Trade-From-Singapore/Global-Trader-Programme>.

3 Globale Entwicklungen, aufkommende Trends und Herausforderungen

Der dritte Teil des Berichts enthält eine Standortbestimmung des Rohstoffsektors auf globaler Ebene, beschreibt die aktuellen Entwicklungen und Trends im internationalen Rohstoffhandel und nennt zu erwartende Herausforderungen und mögliche Auswirkungen für die Schweiz.

3.1 Rohstoffproduktion und -handel weltweit: Entwicklungen und Herausforderungen für rohstoffreiche Länder

Die im Grundlagenbericht 2013 genannten Herausforderungen in den Bereichen Rohstoffabbau und -handel, wie geopolitische Veränderungen in der weltweiten Rohstoffbranche, Herausforderungen in Bezug auf die Menschenrechte, gute Regierungsführung, Integrität der staatlichen Institutionen sowie das Phänomen des «Rohstoff-Fluchs» haben sich weiterentwickelt. Einige Herausforderungen haben sich verschärft, andere haben sich abgeschwächt, und es sind neue Dynamiken entstanden.

3.1.1 Bedeutung des Rohstoffsektors für die Entwicklungsländer

Die Produktion von Mineralien ist heute stark konzentriert: Lediglich zehn Länder produzieren mehr als 70 Prozent der weltweiten Fördervolumen an Mineralien, Metallen und mineralischen Brennstoffen (2016).⁴⁰ Allein China, der mit Abstand grösste Produzent in diesem Bereich, stellt rund 24 Prozent der gesamten Mineralien (ohne Brennstoffe) und rund 56 Prozent des Zements her. Gemäss derselben Datenquelle stammen 58 Prozent der Produktion von Mineralien aus Asien und 5,4 Prozent aus Afrika (2016). Laut Weltbank befinden sich in Afrika rund 30 Prozent der weltweiten Vorkommen an Mineralrohstoffen, 10 Prozent der weltweiten Erdölvorkommen und 8 Prozent der weltweiten Erdgasvorkommen.⁴¹

Obwohl der Anteil der Länder mit tiefen Einkommen am weltweiten Wert der Produktion von Mineralien, Metallen und mineralischen Brennstoffen 2016 nur 2 Prozent⁴² betrug, sind für diese Länder der Bergbau und die damit zusammenhängenden Aktivitäten wirtschaftlich von grosser Bedeutung. Es ist zu berücksichtigen, dass gewisse Mineralien aus diesen weniger entwickelten Ländern von strategischer Bedeutung sind. Einige Beispiele: 76 Prozent des Tantal (wird hauptsächlich in elektronischen Bauteilen verwendet), 61 Prozent des Kobalts, 30 Prozent des Zinns, 15 Prozent des Titans und 10 Prozent des Kupfers werden in den am wenigsten entwickelten Ländern produziert.⁴³

Die Bedeutung des Rohstoffsektors für die Entwicklungsländer hat in den letzten Jahren nochmals zugenommen. Gemäss einem Bericht der UNCTAD⁴⁴ waren 2014–2015 91 Entwicklungsländer abhängig von Rohstoffexporten, in den Jahren 2009–2010 waren es noch 82 Län-

⁴⁰ International Organizing Committee for the World Mining Congresses (2018): World Mining Data 2018, einsehbar unter http://www.world-mining-data.info/?World_Mining_Data_PDF-Files_-_2018_new%21. Zu den zehn wichtigsten Produzenten gehören: China, USA, Russland, Australien, Indien, Saudi-Arabien, Indonesien, Brasilien, Kanada und Iran.

⁴¹ Siehe: <http://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries>.

⁴² World Mining Data 2018.

⁴³ Ebenda

⁴⁴ Ein Land wird als rohstoffabhängig bezeichnet, wenn mehr als 60% seiner gesamten Ausfuhren Rohstoffexporte sind. UNCTAD (2016): State of Community Dependence, einsehbar unter <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2017d2.pdf>.

der. Die Förderung, die Verarbeitung und der Handel mit Rohstoffen stellen für zahlreiche Entwicklungsländer also eine wichtige potentielle Einkommensquelle dar. Die mineralischen Rohstoffvorkommen in Afrika ziehen folglich ausländische Direktinvestitionen in die Exploration von Bodenschätzen und den Ausbau von Bergwerken an.⁴⁵ In der Praxis ist aber weiterhin zu beobachten, dass die Entwicklungsländer meistens nicht von ihrem potentiellen Reichtum profitieren können und im Gegenteil von grossen sozialen und ökologischen Problemen betroffen sind.⁴⁶ Es gibt aber auch positive Beispiele, die zeigen, dass eine erfolgreiche Nutzung von Rohstoffvorkommen mit langjährigem wirtschaftlichem Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen einhergehen kann.

3.1.2 Risiken und Chancen im Rohstoffsektor für Länder mit Rohstoffvorkommen

Nebeneinander verschiedener Produktionsformen

Ein zentrales Merkmal des weltweiten Rohstoffabbaus und -handels ist das Nebeneinander verschiedener Produktionsformen für eine Reihe von mineralischen und fossilen Rohstoffen in den meisten rohstoffexportierenden (Entwicklungs-) Ländern. Dabei steht ein mehr oder weniger formalisierter, industriell betriebener Bergbau neben einem informellen, oftmals auch illegalen, mit minimalem technischem Aufwand betriebenen Kleinbergbau (*artisanal small-scale mining*, ASM). Dies ist etwa bei der Förderung von Diamanten, Gold, Edelsteinen, aber auch von Tungsten, Kobalt, Zinn und Tantalum zu beobachten. Der ASM hat in den letzten zwanzig Jahren stark zugenommen. Er zeichnet sich einerseits durch seine unmittelbare wirtschaftliche Bedeutung für zahlreiche Menschen aus, aber andererseits auch durch damit verbundene prekäre Begleiterscheinungen: hohe Unfallgefahr, Umweltverschmutzung bis hin zur Zerstörung der Lebensgrundlagen, Menschenrechtsverletzungen (Kinderarbeit, Ausbeutung der Arbeitskräfte), Gesundheitsrisiken. Dazu kommen weitere Phänomene wie Landenteignungen, Korruption und Schmuggel, Drogenkonsum und Prostitution. Schätzungen gehen davon aus, dass im globalen Süden die Lebenshaltung von rund 150 Millionen Menschen davon tangiert ist. Für viele Menschen ist kleingewerblicher Bergbau aber die einzige Perspektive aus der Armut respektive ein wichtiger Einkommensbestandteil. Namentlich um Reputationsrisiken zu vermeiden, versuchen mehrere Schweizer Unternehmen, die beispielsweise im Gold- oder Kobalthandel in einem fragilen Umfeld tätig sind, statt bei Kleinbergbaubetrieben eher bei industriell betriebenen Minen einzukaufen, weil bei diesen die Gefahr von direkten Menschenrechtsverletzungen geringer ist. Der Trend, die Kleinbergbaubetriebe zu meiden, trägt allerdings nicht zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Minenarbeiterinnen und -arbeiter bei. Der Kleinbergbau findet andere Absatzmöglichkeiten, die zu Konflikten und illegalen Aktivitäten führen können. Die schweizerischen Konsumentinnen und Konsumenten sowie Unternehmen sollten ermuntert werden, Rohstoffe aus dem Kleinbergbau erwerben, die unter verantwortungsvollen Produktionsbedingungen hergestellt wurden. Dies ist auch das Ziel der OECD *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*, welche die Schweiz unterstützt.

⁴⁵ Guj, P. et al. (2017): Transfer Pricing in Mining with a Focus on Africa, einsehbar unter <http://documents.worldbank.org/curated/en/801771485941579048/pdf/112346-REVISED-Dated-Transfer-pricing-in-mining-with-a-focus-on-Africa-a-reference-guide-for-practitioners-Web.pdf>.

⁴⁶ Zu den Gouvernanz-Bedingungen in rohstoffreichen Entwicklungsländern im Kontext des internationalen Rohstoffhandels anhand des Beispiels Gold siehe: Natural Resource Governance Institute (NRGI) (2017) Governance and Trade Patterns of Gold Producers, Resource Governance Index, Briefing July 2017, einsehbar unter <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/governance-and-trade-patterns-gold-producers-2017-resource-governance>.

Achtung der Menschenrechte, Gouvernanz und Korruptionsbekämpfung

Der Abbau von Rohstoffen hat direkte Auswirkungen auf die lokale Bevölkerung. Dies ist zum Beispiel bei der Rohstoffförderung, beim Bau von Infrastruktur, bei Massnahmen zur Sicherung des Minenbetriebs oder bei Umsiedlungsprogrammen der Fall. Dabei kann es zu schweren Menschenrechtsverletzungen, zu Gewässer- oder Bodenverschmutzung, zu einer Beeinträchtigung der sanitären Lage, zu Einkommenseinbussen oder zu einer allgemeinen Verschlechterung der Lebensbedingungen kommen. Verschiedene Untersuchungen analysieren diese Herausforderungen im Detail.⁴⁷ Insgesamt stellen diese Studien im Zusammenhang mit dem Rohstoffabbau überdurchschnittlich häufig Menschenrechtsverletzungen fest.⁴⁸

In etlichen wichtigen Exportländern mit tiefen bzw. tiefen bis mittleren Einkommen herrscht eine mangelhafte Gouvernanz, was einen wirksamen Beitrag des Rohstoffabbaus (Mineralien und Metalle) an die nachhaltige Entwicklung behindert.⁴⁹ Mehrere Studien der OECD zeigen, dass der Rohstoffsektor besonders korruptionsanfällig ist, sowohl beim Abbau (z. B. bei der Vergabe von Bergbaukonzessionen) als auch beim Handel (Marktzugang, zu hohe/zu tiefe Verrechnungspreise).⁵⁰ Ein höheres Risiko besteht, weil oft öffentliche Unternehmen oder ausländische Amtsträger beteiligt sind, weil es um potenziell sehr hohe Gewinne geht und weil derartige Transaktionen nicht immer transparent sind (insbesondere bei Verkäufen von Staatsbetrieben).⁵¹

Besondere Herausforderungen und Risiken im Rohstoffabbau und -handel ergeben sich in fragilen und konfliktbetroffenen Kontexten. Laut Arbeiten der OECD⁵² findet sich die Mehrzahl der insgesamt 58 fragilen Kontexte in Sub-Sahara-Afrika (35), gefolgt vom mittleren Osten und Nordafrika (9), Asien-Ozeanien (10) und Lateinamerika/Karibik (4). 20 der 58 als fragil betrachteten Kontexte verfügen über grosse Rohstoffvorkommen. Besonders in solch fragilen Kontexten drohen Rohstoffvorkommen eher zu einem Fluch als zu einem Segen für die jeweiligen Länder und Bevölkerungen zu werden, hinsichtlich des wirtschaftlichen Erfolgs ebenso wie in Bezug auf Konflikthäufigkeit und Krieg. Gleichzeitig beeinträchtigen diese Instabilitäten die Gewinnperspektiven und letztlich die Entscheidungen internationaler Investoren, welche die Zusatzkosten laut gewissen Studien grösstenteils wieder auf die Exportländer überwälzen.⁵³

⁴⁷ Für eine Analyse im Auftrag der Eidgenossenschaft zu menschenrechtsbezogenen Risiken von Goldabbau und -handel siehe: EBP Schweiz (kommend): Expert Study on the Swiss gold sector and related risks of human right abuses.

⁴⁸ Kamminga, Menno T. (2015): Company Responses to Human Rights Reports: An Empirical Analysis (February 2, 2015). Business and Human Rights Journal, vol. 1, issue 1, pp. 95-110, 2016. Einsehbar unter <https://ssrn.com/abstract=2559255>.

⁴⁹ Gemäss *Resource Governance Index 2017* erhielten von 55 erfassten erdgasfördernden Ländern nur drei Länder die Note gut, während 44 wurden mit schwach, mangelhaft oder ungenügend bewertet wurden. Bei den 13 goldschürfenden Ländern wurde kein Land mit gut, zwei mit zufriedenstellend und 11 mit schwach, mangelhaft oder ungenügend bewertet. Der Index umfasst Informationen zum Rohstoffabbau und der Verwendung von dessen Erträgen aus rund 90 rohstoffproduzierenden und -exportierenden Ländern und bewertet die Dimensionen Wertschöpfung, Ertragsmanagement sowie den institutionellen Rahmen.

⁵⁰ OECD (2014): OECD Foreign Bribery Report. An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials, Paris; OECD (2016): Corruption in the Extractive Value Chain. Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives. OECD Publishing, Paris.

⁵¹ FEDPOL (kommend) « Rapport d'évaluation des risques : la corruption comme infraction préalable », S. 21.

⁵² Die OECD betrachtet heute 58 (teilweise grenzüberschreitende) Regionen als fragile Kontexte. OECD (2018): States of Fragility Report, verfügbar unter https://read.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2018_9789264302075-en#page210.

⁵³ Zu Bedeutung und Herausforderungen des Rohstoff-Abbaus für fragile Staaten siehe: OECD (2018): States of Fragility Report, S. 187ff. https://read.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2018_9789264302075-

Die wichtigsten Herausforderungen in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte wurden während der Vorarbeiten⁵⁴ der mehrparteilichen Arbeitsgruppe, die mit der Erarbeitung des Leitfadens zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien im Schweizer Rohstoffsektor beauftragt wurde (vgl. Ziff. 1.2), aufgelistet. Für die Förderung der CSR von Rohstoffunternehmen eignen sich Instrumente wie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die UNO-Leitprinzipien, die *Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* der OECD sowie der OECD-Leitfaden *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*.

Internationale Steuerfragen

Neben Gouvernanz-Problemen zeichnen sich zahlreiche Exportländer durch eine geringe Mobilisierung ihres Steuersubstrats aus dem Rohstoffsektor aus. Eine Rolle spielen hier einerseits Schwächen in der nationalen Steuerpolitik, in Gesetzgebung und Vollzug, und andererseits Elemente der internationalen Steuerordnung (Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung). Für viele rohstoffreiche Entwicklungsländer sind Rohstoffvorkommen eine zentrale staatliche Einnahmequelle. Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung in Kombination mit einer ungenügenden Steuerverwaltung in diesen Ländern untergraben jedoch die wirtschaftlichen Chancen.

Während Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung nicht nur den Rohstoffabbau und -handel betreffen, sind rohstoffreiche Länder besonders exponiert, da in diesen Sektoren multinationale Unternehmen aus dem Ausland eine dominante Rolle spielen.⁵⁵ So können beispielsweise die Konzernstrukturen der in Afrika tätigen multinationalen Bergbauunternehmen das Steuersubstrat der Abbauländer erodieren, weil die Gewinne ins Ausland verlagert werden. Oft werden die Tätigkeiten der Tochtergesellschaften multinationaler Konzerne auf reine Routinearbeiten reduziert, für die weniger qualifizierte Arbeitskräfte und weniger Sachanlagen nötig sind. Nur wenige Bergbauunternehmen sind aber in vollem Umfang vertikal integriert. Oft exportieren sie zerkleinertes und gesiebtes Erz (z. B. Eisenerz und Kohle) oder Basismetalle und andere Konzentrate oder Zwischenprodukte nach einer groben Verarbeitung an Hüttenwerke oder Vertriebsplattformen. Bergbauunternehmen bieten immer öfter grenzüberschreitend hochwertige und spezialisierte Dienstleistungen und Produkte und/oder Finanzierungen an, oft in Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen, die zum selben Konzern gehören.

Die Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung multinationaler Unternehmen ist zu einem zentralen Anliegen der internationalen Staatengemeinschaft geworden. Die im Kapitel 2.2 genannte Massnahme 13 des BEPS-Projekts (Überprüfung der Verrechnungspreisdokumentation) sieht den automatischen Austausch von länderbezogenen Berichten vor. Der länderbezogene Bericht soll den Steuerbehörden ermöglichen, die hauptsächlichen Risiken im Zusammenhang mit Verrechnungspreisen sowie weiterer Risiken im Zusammenhang mit der Gewinnverkürzung und -verlagerung zu bewerten. Dabei handelt es sich um einen Mindeststandard, zu dessen Umsetzung sich alle OECD- und G-20-Staaten verpflichtet haben (vgl. auch Kapitel 2.2 zum BEPS-Projekt).

[en#page210](#). Zu den Herausforderungen für internationale Unternehmen siehe beispielsweise Peck, S. und Chayes, S. (2015): *The Oil Curse. A Remedial Role for the Oil Industry*; Carnegie Endowment, einsehbar unter http://carnegieendowment.org/files/CP_250_Peck_Chayes_Oil_Curse_Final.pdf.

⁵⁴ IHRB (2017): *The Swiss Commodities Trading Industry: a Mapping Study*, Institute for Business and Human Rights, verfügbar unter www.ihrb.org > Focus Areas > Commodities.

⁵⁵ Für Einzelheiten siehe IWF (2017): *International Taxation and Extractive Industries*, Daniel P., Keen M., Świsłak A. und Thuronyi V., sowie Guj, P. et al. (2017): *Transfer Pricing in Mining with a Focus on Africa*, verfügbar unter <http://documents.worldbank.org/curated/en/801771485941579048/pdf/112346-REVISED-Dated-Transfer-pricing-in-mining-with-a-focus-on-Africa-a-reference-guide-for-practitioners-Web.pdf>.

Auf der anderen Seite sind viele rohstoffexportierende Länder nicht in der Lage, Beschaffenheit und Qualität ihrer exportierbaren Rohstoffe zuverlässig und unabhängig zu prüfen, wodurch für sie die Beurteilung der Verkaufspreise schwierig ist. Ferner fehlt den Steuerbehörden rohstoffreicher Entwicklungsländer neben internationalen steuerrechtlichen Kenntnissen oft auch die erforderliche Branchenexpertise, um die Bedingungen von Verkäufen, die entweder von staatlichen Unternehmen an Rohstoffhändler oder zwischen privaten Bergbauunternehmen und Rohstoffhändlern getätigt werden, im Detail zu beurteilen. Damit sind die Voraussetzungen in diesen Ländern oft nicht gegeben, mögliche negative fiskalische Auswirkungen im Zusammenhang mit Rohstoffabbau und -handel zu verhindern. Die *Platform for Collaboration on Tax*, die sich aus der OECD, dem IWF, der Weltbankgruppe und der UNO zusammensetzt, erarbeitet sogenannte Toolkits im Steuerbereich für Entwicklungsländer. Ergänzend erarbeitet die OECD in Zusammenarbeit mit dem *Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development* (IGF) zwei weitere Toolkits. Diese Arbeiten betreffen einerseits Steueranreize für Investoren im Bergbausektor und andererseits übermässige Zinsabzüge im Bergbausektor und sollten dazu dienen, die Kapazitäten der Steuerbehörden in rohstoffexportierenden Ländern aufzubauen und zu verbessern.

3.1.3 Auswirkungen des Rohstoffabbaus auf die Umwelt

Über die Auswirkungen des Rohstoffabbaus auf die Umwelt liegen einschlägige Analysen und Berichte vor.⁵⁶ Die Bergbauunternehmen haben gewisse Möglichkeiten, die Produktionsbedingungen und somit die Umweltfolgen direkt zu beeinflussen, während die Handelsunternehmen durch ihre Einkaufsentscheidungen einen indirekten Einfluss haben.

Die Rohstoffproduktion und die steigende Nachfrage nach gewissen Rohstoffen (darunter seltene Erden, siehe dazu Ziff. 3.4) haben immer stärkere Auswirkungen auf die Umwelt und die Ökosysteme in den Produktionsländern. Die Folgen sind beim Abbau nicht erneuerbarer Rohstoffe wie Metalle und Erze besonders gravierend. So führt der Bergbau (Abbau, Verarbeitung und Entsorgung) oft zu Erosion, Biodiversitätsverlust, Wasserknappheit sowie Kontaminierung von Böden und Grundwasser.⁵⁷ Zudem verursacht der Bergbau Produktionsrückstände, die grösstenteils toxisch und nicht wiederverwertbar sind. Die Altlasten nehmen zu, weil die qualitativ hochwertigen Rohstoffvorkommen allmählich erschöpft sind und immer mehr minderwertige Erze abgebaut werden. Neu entdeckte und schwierig zu erschliessende Vorkommen sind nur mit erhöhten Umweltrisiken zu nutzen (z. B. Tiefseebohrungen für fossile Energieträger, Fracking von Schiefergas). Zurückbleibende Altlasten mit einer Vielzahl von toxischen Stoffen gefährden die Umwelt, wie auch die Gesundheit der lokalen Bevölkerung und verunmöglichen die nachhaltige Entwicklung der betroffenen Region. Die Sicherheit von Rückstandsaufbereitungsanlagen (*Tailing Management Facilities*, TMF) in Minen, die noch in Betrieb oder stillgelegt sind, stellt ebenfalls eine grosse Herausforderung dar.

Beim Handel liegen die Herausforderungen in erster Linie beim Ankauf der Rohstoffe und den Geschäftsbeziehungen mit den Dienstleistern (Transportunternehmen, Finanzdienstleister). Die Rückverfolgbarkeit der gehandelten Rohstoffe ist oft schwierig. Auch in der Schweiz ansässige Rohstoffhandelsunternehmen (Energierohstoffe, Metalle und Erze, Agrarrohstoffe) sind an komplexen Wertschöpfungsketten beteiligt. Mehrere Handelsgesellschaften für Agrarrohstoffe arbeiten an Projekten zur Verbesserung der Produktionskette mit. Instrumente wie die OECD-Leitsätze und die *Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* der

⁵⁶ International Resource Panel (kommend): «Mineral Resource Governance in the 21st Century: Gearing extractive industries towards sustainable development».

⁵⁷ Dolega P., Degreif S., Buchert M. und Schüler D. (2016): «Outlining Environmental Challenges in the Non-Fuel Mining Sector» (22 September 2016) Strade Policy Brief 04/2016, Oeko-Institut e.V.; reviewed by Jan Kosmol (German Environment Agency).

OECD für multinationale Unternehmen enthalten Empfehlungen zur CSR und ihre Auswirkungen auf die Umwelt.

3.2 Entwicklungen bei den Wertschöpfungsketten

Der Rohstoffsektor ist geprägt von komplexen Wertschöpfungsketten mit mehreren Akteuren und verschiedenen zwischengelagerten Wertschöpfungsschritten an unterschiedlichen Standorten. Auf dieser Ebene zeichnen sich weltweit zwei Trends ab: eine stärkere vertikale Integration der Unternehmen und eine Verlagerung der Tätigkeiten nach Asien.

3.2.1 Zunehmende vertikale Integration

Traditionell umfassen die Tätigkeiten des Rohstoffsektors vor allem die Produktion von Rohstoffen (Extraktion von Energieerzeugnissen und Mineralien, Produktion von nachwachsenden Rohstoffen und Agrarrohstoffen) und den Handel (mit Energieerzeugnissen, Mineralien und Agrarrohstoffen). Die Rohstoffhändler fungieren als Intermediäre zwischen Produzenten, anderen Händlern, der Industrie und den Konsumenten. Sie sind somit in der Regel an verschiedenen Standorten auf der ganzen Welt tätig. Dieser Tätigkeitsbereich bringt Wertschöpfungsketten mit sich, an denen zahlreiche Akteure beteiligt sind. Immer mehr Unternehmen, insbesondere multinationale Unternehmen, bevorzugen es jedoch, die Produktionskette zu vereinfachen, indem sie ihre Aktivitäten vertikal erweitern und die Intermediäre integrieren. Diese Entwicklungen gehen unter anderem mit Veränderungen im Finanzsektor (z.B. Entwicklung von Finanzierungsinstrumenten) und im Technologiebereich (z.B. Entwicklung von Plattformen basierend auf *Blockchain*, vgl. Kapitel 3.5) einher. Zu diesen Trends der vertikalen Integration und der Digitalisierung des Sektors kommt hinzu, dass die Position grosser Konzerne tendenziell stärker wird. Diese Unternehmen sind genügend anpassungsfähig und können die nötigen Investitionen tätigen, um sich an dieses neue Umfeld anzupassen. Dies könnte allenfalls zu Schwierigkeiten für kleinere Unternehmen führen, was auch für den Schweizer Rohstoffsektor eine Herausforderung darstellt.

3.2.2 Zunehmende Marktverlagerung nach Asien

Eine wichtige Facette der Globalisierung ist die Herausbildung globaler Wertschöpfungsketten. Die meisten komplexen Produkte werden heute aus Rohstoffen und Halbfabrikaten mit Herkunft rund um den Globus gefertigt. Dabei war das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts vor allem vom Aufstieg Chinas als «Werkbank der Welt» geprägt. Der Beitritt Chinas zur WTO im Jahre 2001 steht dabei symbolisch wie real für diesen Wandel. Damit verbunden waren auch eine vermehrte Aus- und Verlagerung von Produktion(-sschritten) nach China und Investitionen von westlichen Unternehmen.

Dies hat wiederum zu einer verstärkten Nachfrage nach einer breiteren Palette an Rohstoffen in China geführt.⁵⁸ Im Zusammenhang mit der *Belt and Road Initiative* (BRI) rechnen zum Beispiel verschiedene Beobachter mit einem Rohstoffboom. Wichtiger Bestandteil der ambitionierten Visionen sind Herausforderungen zur Finanzierung der Infrastrukturprojekte, die auch rohstoffbezogene Vorhaben mit einschliessen. Damit verbunden sind Risiken und Potenziale,

⁵⁸ Auch zu erwähnen ist, dass China einen massgebenden Einfluss auf das Angebot von respektive die Nachfrage nach gewissen Mineralien haben wird, die für neue und/oder grüne Technologien zentral sind (vgl. Kapitel 3.4).

die grossregionale oder globale Auswirkungen auf die internationale Rohstoffwirtschaft haben können.

Auch dank der zunehmenden institutionellen Integration im Rahmen der ASEAN⁵⁹ (*ASEAN Economic Community*) und der Anstrengungen zur Verbesserung der Infrastruktur Südostasiens waren die letzten Jahre geprägt von einer weiteren Diversifizierung der Wertschöpfungsketten. Dabei werden ein Teil der vorher in China angesiedelten Produktion(-sschritte) insbesondere in die Länder Südostasiens (namentlich Indonesien, Thailand und Vietnam) verlagert. Unter anderem wegen der immer noch verhältnismässig aufwendigen Logistik in der Region dürften Rohstoffhandelsplätze wie Singapur, Hongkong und Dubai von diesem Schritt weiter profitieren.

Damit gehen grundlegende energie- und versorgungspolitische Implikationen auf der globalen Ebene einher. Dass der Rohstoffhandel mit dieser Verlagerung mitzieht, ist eine logische Konsequenz. Gleichzeitig verliert der Standortvorteil Europas, zeitzone nmässig in der Mitte zwischen Asien und Nordamerika zu liegen, an Bedeutung, wie auch die USA insgesamt an Bedeutung verlieren. Ob mit dieser Verlagerung auch eine Sinisierung des Handels einhergeht, wird sich in Zukunft weisen.

Schliesslich ist anzumerken, dass diese Verlagerung nach Asien auch Auswirkungen auf die Standards für verantwortungsvolle Unternehmensführung haben könnte. Dies insbesondere angesichts der wachsenden Bedeutung von Ländern, die nicht Mitglied der OECD sind und ihre Standards nicht übernehmen. Im Zuge einer gesteigerten regionalen oder gar weltweiten aussen- und wirtschaftspolitischen Einflussnahme könnte China seine Stellung in regionalen und globalen Politikbereichen stärken und auch bei der Festlegung oder Stärkung von Standards, auch im Bereich des Rohstoffabbaus und -handels eine Schlüsselrolle einnehmen. Insgesamt wird es wichtig sein, die Entwicklung von China als Rohstoffproduzent und -konsument aufmerksam zu verfolgen.

3.3 Entwicklung des regulatorischen Umfelds im Ausland

Zahlungs- und Vertragstransparenz

In der EU gibt es Bestimmungen^{60,61}, die grosse, in der Rohstoffförderung tätige Unternehmen verpflichten, ihre Zahlungen an staatliche Stellen offenzulegen. Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung hat 2016 untersucht, wie einzelne Mitgliedstaaten (D, F, NL, S, UK)

⁵⁹ *Association of Southeast Asian Nations*

⁶⁰ Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates (Text von Bedeutung für den EWR)

⁶¹ Richtlinie 2013/50/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, der Richtlinie 2003/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist, sowie der Richtlinie 2007/14/EG der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Vorschriften der Richtlinie 2004/109/EG (Text von Bedeutung für den EWR)

die Richtlinien in nationales Recht überführt haben.⁶² Die meisten untersuchten Mitgliedstaaten der EU haben die Richtlinien sehr genau und oft wörtlich übernommen. Allerdings erfassen die Regelungen den Rohstoffhandel nicht. In Kanada sowie in Norwegen gilt für rohstofffördernde Unternehmen eine Pflicht zur Offenlegung von Zahlungen an staatliche Stellen, die sich inhaltlich an derjenigen in der EU orientiert. Die Europäische Kommission und das Vereinigte Königreich evaluieren zurzeit ihr Berichterstattungsdispositiv. Hongkong hat eine umfassende Pflicht zur Publikation von Zahlungen an staatliche Stellen, Sozialverträglichkeits- und Umweltfaktoren erlassen, allerdings gilt diese nur beim Börsengang und bei «wesentlichen Transaktionen».⁶³

In jüngster Vergangenheit hat sich ferner ein Trend zu mehr Transparenz bei Verträgen und Lizenzen im Rohstoffabbausektor verstärkt, sowohl in Bezug auf Inhalte als auch Verhandlungsprozesse. Der *Resource Governance Index 2017* (RGI 2017) stellte anhand von Analysen auf Länderebene fest, dass in 22 von 89 analysierten Ländern Bestimmungen zur Offenlegung von Verträgen und Lizenzen bestehen. Im Rahmen der EITI lässt sich feststellen, dass in 29 der 51 beteiligten Länder Vertragstransparenz – zumindest für einen Teil dieser Verträge und ihrer Bestimmungen – zu einer etablierten Praxis wird. Die EITI hat eine Arbeitsgruppe für mehr Transparenz der Zahlungen an Regierungsstellen gebildet, der Teilnehmer aus der Schweizer Industrie angehören.⁶⁴ Die Arbeitsgruppe hat im Juli 2017 eine *Guidance Note on Reporting on first trades in oil* verabschiedet, auf deren Basis mehrere Länder mit finanzieller Unterstützung der Schweiz Pilotstudien zur Offenlegung von Handelsbewegungen im Ölsektor durchführen.

Diese Entwicklungen zeigen, dass bei der Transparenz der Zahlungen an Regierungsstellen Fortschritte erzielt wurden. Zahlreiche Länder, darunter auch wichtige Länder für den Rohstoffabbau und –handel, halten sich jedoch aus dieser Diskussion heraus oder lockern gar die Vorgaben für die Unternehmen in der Branche. Zum Beispiel enthält in den USA der am 21. Juli 2010 verabschiedete *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* in Abschnitt 1504 ähnliche Vorschriften wie in der EU; die Ausführungsbestimmungen zum Abschnitt 1504 (und, soweit ersichtlich,⁶⁵ diejenigen zu Abschnitt 1502 betreffend die Konfliktminerale aus dem Kongo) wurden jedoch vom Kongress aufgehoben. Somit sind diese Vorschriften nie in Kraft getreten, und es besteht derzeit keine Berichterstattungspflicht in den USA.

Gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen und Sorgfaltspflicht

Weitere globale Entwicklungen im Rohstoffsektor sind im Bereich CSR zu verzeichnen. Die OECD arbeitet im Rahmen der Umsetzung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und des OECD-Leitfadens *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of*

⁶² E-Avis ISDC 2017-01: Transparenzbestimmungen im Rohstoffsektor EU, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Niederlande, Schweden, Vereinigtes Königreich, Stand 5. August 2016, verfügbar unter: <https://www.isdc.ch/media/1324/2017-01-transparenz-rohstoff.pdf>.

⁶³ E-Avis ISDC 2017-08: Transparenzbestimmungen im Rohstoffsektor EU, Hongkong, Kanada, USA, Stand 31. Januar 2014, verfügbar unter: <https://www.isdc.ch/media/1362/e-2017-08-13-205-transparenz-rohstoff-gz.pdf>.

⁶⁴ IHRB (2017): Mapping Study, S. 14. Der Arbeitsgruppe gehören BP, DFID, GNPC, NNPC, Mercuria, das Natural Resource Governance Institute (NRGI), RCS Global, SKK Migas, SECO, Shell, Statoil, STSA, Swissaid, Trafigura, Ecopetrol, Philia, Total und Vitol an.

⁶⁵ Letzter Stand ist, dass im November 2017 eine Gesetzesänderung verabschiedet wurde, die eine Aufhebung von Section 1502 möglich machen könnte (<https://www.whitecase.com/publications/alert/house-committee-approves-bills-would-repeal-conflict-minerals-and-mine-safety>). Die Gesetzesänderung wurde aber vom Senat noch nicht verabschiedet.

*Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*⁶⁶ nebst afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten zunehmend mit asiatischen Ländern zusammen. Sie hilft vor allem in China und Indien, von der Regierung unterstützte Industriestandards beispielsweise zu Gold im Einklang mit dem OECD-Leitfaden auszuarbeiten. Sie sensibilisiert Unternehmen in Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren wie Regierung und Wirtschaftsverbänden betreffend nachhaltigen Lieferketten im Rohstoffsektor.⁶⁷ Weiter hat die OECD im Mai 2018 den Leitfaden *Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* mit Empfehlungen zur Sorgfaltsprüfung durch Unternehmen aller Branchen veröffentlicht.⁶⁸ Dieser Leitfaden ist kohärent mit den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und es ist davon auszugehen, dass es sich aufgrund seiner breiten internationalen Anerkennung um das zentrale Instrument zur Durchführung der Sorgfaltsprüfung durch Unternehmen handelt.

Die EU hat am 17. Mai 2017 eine Verordnung zu den Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für EU-Importeure erlassen, die Mineralien aus Konflikt- oder Hochrisikogebieten einführen.⁶⁹ Die Verordnung setzt den OECD-Leitfaden *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* um. Die wichtigsten Bestimmungen gelten ab 1. Januar 2021.

In der EU müssen grosse Unternehmen⁷⁰ von öffentlichem Interesse und mit mehr als 500 Mitarbeitenden gemäss der Richtlinie vom 22. Oktober 2014 über die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen (RL 2014/95/EU) eine nichtfinanzielle Erklärung in den Lagebericht aufnehmen. Falls relevant und verhältnismässig, müssen die Unternehmen auch in Bezug auf die Lieferkette Bericht erstatten. Die nichtfinanzielle Erklärung hat sich mindestens auf die Auswirkungen des Unternehmens auf Menschenrechte, Arbeitnehmer, die Umwelt und betreffend die Bekämpfung von Korruption zu beziehen. Die EU-Richtlinie sieht eine Möglichkeit für die betroffenen Unternehmen vor, auf die Berichterstattung über einzelne Belange zu verzichten, sofern sie erklären, warum dies der Fall ist (*comply or explain*). Die Richtlinie ist auch für Schweizer Konzerne relevant, deren Tochtergesellschaften in der EU tätig sind und in den Anwendungsbereich des Erlasses fallen.

Die Frist zur Umsetzung der EU-Richtlinie ist am 6. Dezember 2016 abgelaufen.⁷¹ Frankreich ist weiter gegangen und hat am 27. März 2017 den Entwurf eines Gesetzes verabschiedet,

⁶⁶ OECD Responsible Business Conduct portal: <http://mneguidelines.oecd.org/guidelines> und <http://mneguidelines.oecd.org/mining.htm>

⁶⁷ OECD (2018): Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2017, S. 33-35, verfügbar unter www.oecd.org > Topics > Investment > Guidelines for multinational enterprises > Annual reports on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises.

⁶⁸ OECD Responsible Business Conduct portal: <http://mneguidelines.oecd.org/duediligence>

⁶⁹ Am 8. Juni 2017 ist die Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten in Kraft getreten. (ABl. L 130 vom 19.5.2017, S. 1). Die wichtigsten Bestimmungen gelten ab 1. Januar 2021.

⁷⁰ Grosse Unternehmen sind Unternehmen, die am Bilanzstichtag mindestens zwei der drei folgenden Grössemerkmale überschreiten: a) Bilanzsumme: 20 000 000 EUR; b) Nettoumsatzerlöse: 40 000 000 EUR; c) durchschnittliche Zahl der während des Geschäftsjahres Beschäftigten: 250. Aus dieser Gruppe der grossen Unternehmen werden nur diejenigen erfasst, die an zwei aufeinanderfolgenden Bilanzstichtagen im Jahresdurchschnitt mehr als 500 Beschäftigte haben.

⁷¹ Der Stand der Umsetzung der Richtlinie 2014/95/EU durch die EU-Mitgliedstaaten in innerstaatliches Recht ist abrufbar unter www.eur-lex.europa.eu > Nationale Umsetzung. Richtlinie 2014/95/EU vom 22. Oktober 2014. Vgl. auch Gutachten Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (SIR), Lausanne, vom 30. April 2017, Umsetzung der Richtlinie 2014/95/EU (CSR-Richtlinie), verfügbar unter www.isdc.ch > Dienstleistungen > Informationen zum ausländischen Recht online.

das eine ausdrückliche Sorgfaltsprüfungspflicht sowie eine Haftungsregelung für multinationale Konzerne enthält.⁷²

Im Juni 2014 entschied der UNO-Menschenrechtsrat (HRC) mit der Resolution A/HRC/26/L.22, eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines verbindlichen internationalen Instruments zur Regulierung der Aktivitäten transnationaler und anderer Unternehmen im Rahmen der Menschenrechte einzusetzen. Die Resolution wurde von Ecuador eingebracht und mit 20 zu 14 Stimmen bei 13 Enthaltungen angenommen. Die Industrieländer, darunter auch die im HRC vertretenen EU-Mitglieder, hatten dagegen gestimmt. Die Schweiz hat die Diskussion um das Projekt von Anfang an verfolgt und sich eingebracht. Prioritär ist ihres Erachtens aber die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien, die einen internationalen Konsens und einen auch im Privatsektor breit anerkannten Standard darstellen. Der Bundesrat setzt sich deshalb für ein international abgestimmtes Vorgehen ein, das auf freiwilligen Massnahmen beruht.

Finanzmarktregulierung

Die erhöhten regulatorischen Anforderungen und die erhöhte Sensitivität globaler Banken seit der Finanzkrise 2008 tangieren auch den Rohstoffhandel. Einige Banken haben die Finanzierungstätigkeiten im Rohstoffgeschäft und -handel reduziert oder ganz aufgegeben.⁷³ Diese Tendenzen sind vor allem die Folge höherer Kapital-, Liquiditäts- und Transparenzanforderungen, welche die Finanzierung des Rohstoffhandels für die Banken weniger rentabel machen. Betroffen sind insbesondere Kleinhändler, deren Finanzierungspotenzial sich verringert hat, und produzierende Schwellenländer, deren Zugang zum internationalen Finanzsystem teils gefährdet ist. Die amerikanischen und europäischen Banken hinterliessen mit ihrem Rückzug eine Lücke. In die Bresche sind vor allem asiatische Banken gesprungen. Diese Entwicklungen wirken sich namentlich auf die Position Chinas aus, was sich beispielsweise in der kürzlich erfolgten Kotierung von Öl-Futures in Renminbi oder der Niederlassung der *Agricultural Bank of China* in Genf äussert.

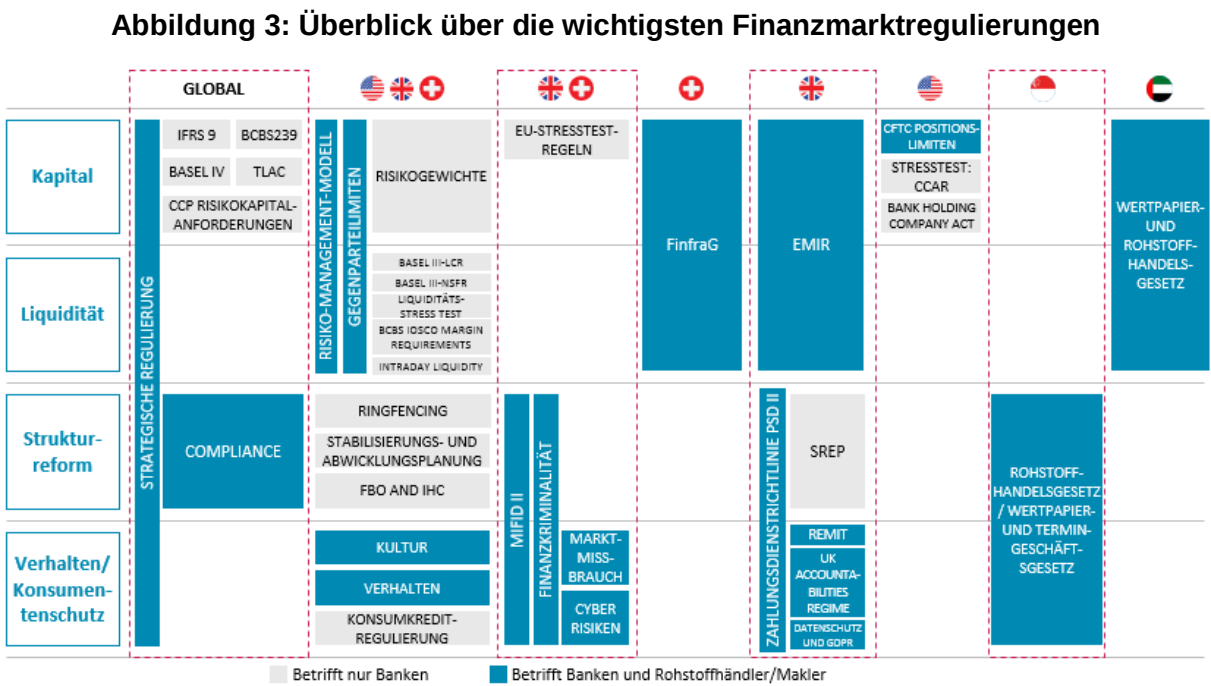
Mit dem im Dezember 2017 verabschiedeten Basel-III-Reformwerk hat der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) die bestehenden Eigenmittelvorschriften überarbeitet und ergänzend dazu Liquiditätsvorschriften eingeführt. Die entsprechenden Regelungen sollen die Stabilität des internationalen Finanzsystems stärken und zu global konsistenten Regeln führen. Nach Einschätzung der Industrie tragen die Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften gemäss Basel III jedoch der risikoarmen, kurzfristigen Natur der Handelsfinanzierung, wie sie in der Schweiz hauptsächlich getätigt wird, nicht ausreichend Rechnung⁷⁴ und erhöhen für Banken die Kosten des Handelsfinanzierungsgeschäfts. Es wird daher befürchtet, dass die entsprechenden Kosten überwältigt und die bankenfinanzierten Handelsfinanzierungsvolumen weiter reduziert werden. Letztlich könnten dadurch auch die Kosten für die Realwirtschaft steigen. Diese Entwicklungen sind eine ernstzunehmende Herausforderung für die Schweizer Branche,

⁷² Loi n° 2017-399 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

⁷³ Siehe beispielsweise, Oliver Wyman (2017), S. 18; IFC (2017): De-Risking and Other Challenges in the Emerging Market Financial Sector. IFC Insights, S. 44-47, verfügbar unter: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3d215edb-55da-4097-982c-e90409d6621a/IFC+2017+Survey+on+Correspondent+Banking+in+EMs+financial+September+1.pdf?MOD=AJPERES>; FSB (2018): FSB Action Plan to assess and address the Decline in Correspondent Banking: Progress Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting of March 2018, S. 8, verfügbar unter: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P160318-2.pdf>.

⁷⁴ Handelsfinanzierung kann in kurzfristige und langfristige Handelsfinanzierung aufgeteilt werden. Während die kurzfristige Handelsfinanzierung den physischen Handel von Rohstoffen finanziert (*Transactional Commodity Trade Finance*), finanziert die langfristige Handelsfinanzierung (*Commodity Project Finance*) komplexe, risikanere Extraktionsvorhaben. Der überarbeitete Standardansatz für Kreditrisiken nimmt keine ausreichende Unterscheidung zwischen diesen beiden Aktivitäten vor.

bei der anders als bei Konkurrenten, die sich mit kompetitiveren Kosten über die Kapitalmärkte finanzieren, die bankseitige Finanzierung überwiegt. Von diesen Entwicklungen könnten aufgrund von Profitabilitätsüberlegungen kleine Rohstoffhändler besonders betroffen sein, was zu einer Konzentration im Rohstoffsektor führen könnte. Die Schweizer Behörden sind sich dieser Herausforderungen bewusst. Auf diesen identifizierten Handlungsbedarf wird unter Kapitel 4 weiter eingegangen. Zudem ist die Branche gefordert, einer angemessenen Diversifizierung der Finanzierungsarten Beachtung zu schenken. Allerdings können durch die höheren Kosten der bankseitigen Finanzierung auch vermehrt riskantere Finanzierungsformen via Hedgefonds und unbesicherte Kredite von grossen Rohstoffhändlern in den Vordergrund rücken. Abbildung 3 bietet einen Überblick über für den Rohstoffhandel massgebende Finanzregulierungen im internationalen Vergleich.



Quelle: Oliver Wyman (2017) (Oliver Wyman proprietary data and analysis, 2017), p. 52.
(Übersetzung)

Entwicklungen beim steuerlichen Umfeld für multinationale Unternehmen

Der Beitritt weiterer Länder zum *Inclusive Framework on BEPS* (Inclusive Framework) zeigt, dass die internationalen Bemühungen für mehr Transparenz und zur Schaffung eines Level Playing Field bei der Besteuerung multinationaler Unternehmen vorankommen. Derzeit beteiligen sich 116 Staaten und Gebiete – darunter nebst der Schweiz namentlich auch Entwicklungsländer und Rohstoffhandelsplätze wie Singapur, Hongkong und Dubai – am Inclusive Framework für die Umsetzung und Überwachung der BEPS-Ergebnisse und haben sich zur Umsetzung der aus dem BEPS-Projekt hervorgegangenen Mindeststandards verpflichtet. Ob diese eingehalten werden, wird im Rahmen von Peer Reviews geprüft. Für die Schweiz, die sich weiterhin für ein weltweites Level Playing Field einsetzt, ist diese Ausweitung des Inclusive Framework wünschenswert.

Minengesetzgebung und deren Anwendung in rohstoffexportierenden Ländern

Regierungen in rohstoffexportierenden Ländern verfügen über verschiedene Instrumente, um Investitionen im Rohstoffsektor anzuziehen und damit zur wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen. Ohne eine zielführende Ausgestaltung und Anwendung dieser Instrumente bleibt der

Beitrag des Rohstoffsektors auf das Wachstum jedoch beschränkt, und umweltbezogene und soziale Effekte sind oft negativ. In verschiedenen rohstoffreichen Entwicklungs- und Schwellenländern lassen sich heute deshalb eine Reihe von Trends beobachten, die darauf abzielen scheinen, diesen Ländern und ihren Bevölkerungen einen angemesseneren Ertrag aus Produktion und Vermarktung ihrer Rohstoffe zu sichern. Jedoch sind die Auswirkungen dieser Massnahmen zum Teil umstritten. Diese Massnahmen umfassen:

1. Einen erhöhten Staatsanteil am Kapital von Rohstofffirmen

So sehen beispielsweise Indonesiens Desinvestitions-Bestimmungen vor, dass ausländische Minenfirmen fünf Jahre nach Produktionsbeginn einen zunehmend grösseren Anteil des Kapitals ihrer lokalen Unternehmen Teilhabern indonesischer Herkunft (insb. öffentlichen Institutionen) zugänglich machen sollen.

2. Verbesserte Ausbildung und ein erhöhter Einsatz lokaler Arbeitskräfte und Zulieferbetriebe sowie Bestimmungen zum besseren Schutz, Einbezug und erhöhter Gewinnbeteiligung lokaler Gesellschaften und Körperschaften (z. B. Fonds für Lokalentwicklung)

Ghana beispielsweise erliess 2014 Bestimmungen, welche Investoren gewisse prozentuale Ziele hinsichtlich Investitionen, Arbeitsstunden, Beschaffung lokaler Güter oder zu schaffender Arbeitsstellen auferlegen. Ferner ist für die Erteilung von Explorations- und Entwicklungs-Lizenzen an internationale Unternehmungen eine minimale lokale Beteiligung von 5 Prozent vorgeschrieben.

3. Verstärkte Aufbereitung und Weiterverarbeitung der abgebauten Rohstoffe im Herkunftsland anstelle von Direktexporten der Rohprodukte

Ein Beispiel hierfür ist Tansania, das 2017 ein sofortiges Exportverbot für Konzentrate und Erze aller metallischen Mineralien erliess. Das Verbot bezweckt, die wertschöpfenden Verhüttungs- und Veredelungsaktivitäten vermehrt im Land selber durchzuführen und dadurch vor Ort Erwerbsmöglichkeiten und vermehrten Technologietransfer zu fördern. Mit dieser Politik stiess Tansania zu einer Gruppe weiterer Länder (einschliesslich Indonesien, Kirgisien und Mongolei), die bewusst eine Mineralaufbereitung im eigenen Land anstreben oder realisieren.

Entwicklungen bei den Umweltvorschriften

Die Harmonisierung internationaler Umweltstandards ist für international tätige Unternehmen zentral. Es wurden viele private und öffentliche Multistakeholder-Initiativen auf freiwilliger Basis zu Umweltfolgen des Bergbaus entwickelt, die sich aber nicht immer als wirksam erwiesen.⁷⁵ Die Vielzahl der Instrumente, die den Unternehmen (insbesondere Bergbaufirmen) den Entscheid erschwert, welche sie übernehmen und auf welchen Nachhaltigkeitsaspekt sie setzen wollen, führt zur Gefahr einer gewissen «Initiativ-Müdigkeit».⁷⁶ Zudem liegen oft detaillierte nationale Vorschriften für die Rohstoffgewinnung vor (z. B. Führung und Entwicklung mit Einbezug von Umweltauswirkungen), die jedoch vor allem in ressourcenreichen Staaten mit schwacher Gouvernanz nicht immer wirksam umgesetzt werden. Einige Prinzipien und Bestimmungen in multilateralen Umweltübereinkommen oder Grundsätze des Gewohnheitsrechts

⁷⁵ IRP (kommend): Mineral Resource Governance in the 21st Century: Gearing Extractive Industries towards Sustainable Development. Studien haben erhebliche Probleme aufgezeigt, die die Wirksamkeit dieser Initiativen schwächen oder ihnen teils entgegenwirken: fehlendes «Buy-in» durch Schlüsselakteure, fehlende Überwachung und Einhaltung, Fokus auf nicht prioritäre oder spezifische Aspekte, die eine globalere Berücksichtigung der Probleme verhindern, starke Vermehrung der Standards, fehlende Change-Theorie usw.

⁷⁶ WEF (2015): Voluntary Responsible Mining Initiatives: A Review. White Paper, World Economic Forum, S. 6.

enthalten spezifische Vorgaben für die Rohstoffgewinnung⁷⁷. Dazu gehören beispielsweise Übereinkommen der UNECE⁷⁸ oder die Minamata-Konvention für einen nachhaltigen Schutz bei Quecksilber, das vor allem beim Goldabbau verwendet wird.⁷⁹ Es gibt bisher aber kein umfassendes internationales Umweltübereinkommen für die Rohstoffgewinnung, das den heutigen Herausforderungen Rechnung trägt.

3.4 Veränderte Rohstoffnachfrage aufgrund neuer Technologien und Projekte

Zur Erreichung der SDG und der Ziele des Übereinkommens von Paris braucht es Technologien und eine entsprechende Infrastruktur, für die zahlreiche Rohstoffe in grosser Menge benötigt werden. Im Zuge der digitalen Revolution und der wachsenden Mobilität wird in den kommenden Jahren eine steigende Nachfrage nach Rohstoffen wie verhütteten Nichteisenmetallen und anderen Erzen (Kobalt, Kupfer, Zink, Nickel, Lithium usw.) erwartet (siehe Abb. 4). Diese Mineralerze sind heute wesentliche Bestandteile zahlreicher Konsumgüter (Smartphones, Tablets), von Batterien wie jenen, die in Elektro-Fahrzeugen eingebaut sind, oder anderer technischer Geräte und Einrichtungen.

Auch die Studie von Oliver Wyman weist auf diesen Trend hin: Von dieser Entwicklung profitieren Handelsplätze, die nahe bei den Produktionsstätten und den Absatzzentren liegen, sowie Unternehmen, die sich rasch entsprechend positionieren können.⁸⁰ Einige Unternehmen haben den aufgrund dieser Trends zu erwartenden Bedarf erkannt und planen bereits beträchtliche Investitionen für eine höhere Produktion von Kobalt, Nickel und Zink, damit sie ihre Marktstellung verteidigen und die Nachfrage der Industrie bedienen können.⁸¹

Der Wandel an den Märkten und in den Geschäftstätigkeiten der Unternehmen könnte sich auch auf die Produktionsbedingungen auswirken (z. B. wieder mehr Kleinbergbaubetriebe, grössere Umweltbelastungen, volatile Preise). Abbildung 5 zeigt die stark anziehende Preisentwicklung bei den Termingeschäften mit Zink, Kobalt und Nickel sowie beim Lithiumpreis

⁷⁷ Dalupan, C. G. (2005): Mining and Sustainable Development: Insights from international law, in: International Comparative Mineral Law and Policy.

⁷⁸ Siehe auch UNECE and responsible mining, www.oecd.org/environment/outreach/UNECE%20and%20responsible%20mining%206.6.17%20rev.pdf.

⁷⁹ Eine Massnahme ist die Pflicht der Exporteure, die voraussichtlichen Zielländer über quecksilberhaltige Stoffe zu informieren. Damit sollen die Transparenz des Handels verbessert und Schutzvorkehrungen der Staaten ermöglicht werden. Da sich Quecksilber leicht mit anderen Schwermetallen verbindet, kommt es insbesondere beim Goldabbau im nicht automatisierten, handwerklichen Kleinbergbau zum Einsatz, wo die Arbeiter schlecht vor den giftigen Dämpfen geschützt sind. Das Übereinkommen schreibt nationale Aktionspläne in betroffenen Ländern vor.

⁸⁰ Oliver Wyman (2017): The Swiss Commodity Trading Sector: Competitiveness and Integrity, S. 74.

⁸¹ Glencore zum Beispiel plant grosse Investitionen zur Produktionssteigerung von Kobalt, Nickel und Zink. Glencore (2018) Jahresbericht 2017, <http://www.glencore.com/investors/reports-results/2017-annual-report>. Glencore führt Gespräche mit Unternehmen wie Volkswagen, Tesla und Apple über die Lieferung von Kobalt und beabsichtigt, die Produktion von Kobalt im Jahr 2020 auf 63 000 Tonnen zu erhöhen, gegenüber 27 000 Tonnen im Jahr 2017. Sanderson H. (2017b) «Glencore to double cobalt production as it negotiates deals with Tesla, Apple, VW», in FT (12.12.2017), einsehbar unter www.ft.com/content/af90e269-8e98-3ba0-ba7f-9d64b6bcd4a1.

während der letzten zwei Jahre.⁸² Studien zeigen, dass der Abbau primärer Metalle die weltweite Rohstoffnachfrage in den kommenden Jahrzehnten weitgehend zu decken vermag.⁸³ Um eine höhere Nachfrage befriedigen zu können, müssen grosse Investitionen in die Erschliessung und den Ausbau neuer Minen getätigt werden, was eine höhere Umweltbelastung zur Folge haben wird. Es liegt im Interesse der Schweiz, dass die einheimischen Unternehmen weiterhin Zugang zu Rohstoffen aus anderen Ländern haben und dass die Umweltnormen kohärent umgesetzt werden.

Abbildung 4: Geschätzte Entwicklung der Rohstoffnachfrage für innovative Technologien (2013 – 2035)

Metall	Bedarf 2013 / Förderung 2013	Bedarf 2035 / Förderung 2013	Zukunftstechnologien
Lithium	2%	385%	Lithium-Ionen-Akku, Airframe-Leichtb.
Schwere Seltene Erden (Dy/Tb)	85%	313%	Magnete, E-PKW, Windkraft
Rhenium	98%	250%	Superlegierungen
Leichte Seltene Erden (Nd/Pr)	79%	174%	Magnete, E-PKW, Windkraft
Tantal	38%	159%	Mikrokondensatoren, Medizintechnik
Scandium	17%	138%	SOFC-Brennstoffzellen
Kobalt	4%	94%	Lithium-Ionen-Akku, Xtl.
Germanium	39%	81%	Glasfaser, IR-Technologie
Platin	0%	60%	Brennstoffzellen, Katalyse
Zinn	50%	42%	Transparente Elektroden, Lote
Palladium	8%	47%	Katalyse, Meerwasserentsalzung
Indium	29%	45%	Displays, Dünnschicht-Photovoltaik
Gallium	25%	37%	Dünnschicht-Photovoltaik, IC, WLED
Silber	22%	32%	RFID
Kupfer	1%	29%	Elektromotoren, RFID
Titan	4%	18%	Meerwasserentsalzung, Implantate

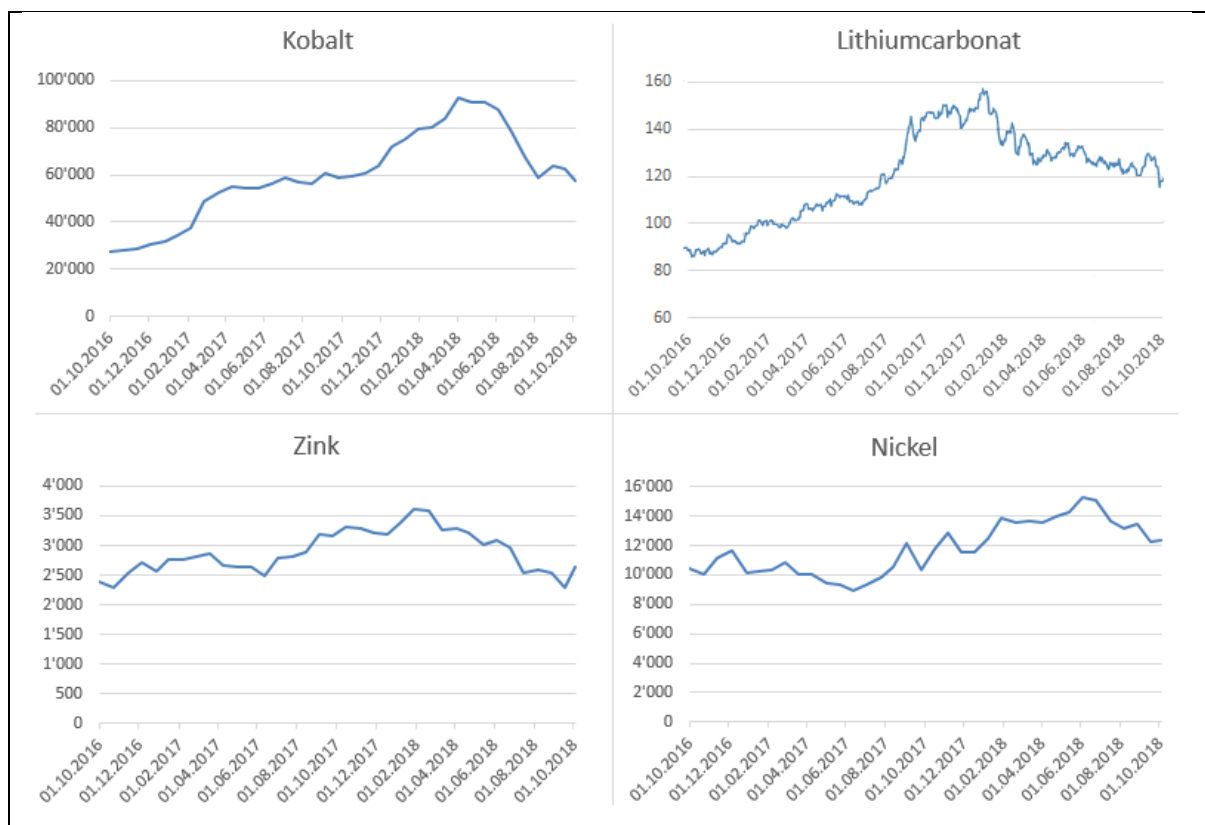
Quellen: Marscheider-Weidemann et al., 2016⁸⁴, S. 15; IRP (kommend) *Mineral Resource Governance in the 21st Century*, S. 88.

⁸² Im August 2017 gab die Londoner Metallbörse LME bekannt, dass sie Termingeschäfte für Lithium einführen will, was zu mehr Transparenz in diesem boomenden Markt führen dürfte (Sanderson H. (2017a) «LME considers starting lithium contract to tap electric car boom», in FT (29.08.2017), einsehbar unter <https://www.ft.com/content/24c36964-89af-11e7-bf50-e1c239b45787>).

⁸³ Dolega, Peter, Stefanie Degreif, Matthias Buchert, Doris Schöler (2016): Outlining Environmental Challenges in the Non-Fuel Mining Sector Strategic Dialogue on Sustainable Raw Materials for Europe (STRADE) No. 04 / 2016, 22 September 2016.

⁸⁴ Marscheider-Weidemann, F., Langkau, S., Hummen, T., Erdmann, L., Tercero Espinoza, L., Angerer, G., Marwede, M. & Benecke, S. (2016): Rohstoffe für Zukunftstechnologien 2016. – DERA Rohstoffinformation 28, Berlin, einsehbar unter https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/ccn/2016/Studie_Zukunftstechnologien-2016.pdf.

Abbildung 5: Preisentwicklung von Kobalt, Zink und Nickel in USD pro Tonne (cash buyer) und von Lithium in Prozentpunkte (Oktober 2016 – Oktober 2018)



Quellen: LME (Kobalt, Nickel und Zink) bzw. Tradingeconomics (Lithium)

Die Vorkommen einiger dieser Rohstoffe liegen vor allem in Ländern, in denen aus rechtsstaatlicher Sicht unzulängliche Rahmenbedingungen herrschen. 65 Prozent der weltweiten Produktion stammt beispielsweise aus der Demokratischen Republik Kongo. Das stellt die Rohstoffunternehmen vor besondere Herausforderungen, zum Beispiel im Hinblick auf die Einhaltung von Umweltnormen. Ausserdem sind in der Branche vorwiegend asiatische Unternehmen tätig. Vor diesem Hintergrund sehen sich alle Stakeholder mit grossen Herausforderungen konfrontiert.

Es gilt, die Entwicklung genau zu verfolgen und darauf hinzuwirken, dass sich diese Marktentwicklungen auch für die rohstofffördernden Staaten und ihre Bevölkerung unterstützend auswirken. Die Schweizer Unternehmen müssen ihre internationale Positionierung als verantwortungsvolle und wettbewerbsfähige Akteure langfristig sichern. Namentlich in fragilen Kontexten mit latenten oder offenen Konflikten sind nicht nur staatliche Akteure (etwa via Entwicklungsagenturen), sondern auch multinationale Unternehmen besonders herausgefordert, gegebenenfalls grundlegend neue Perspektiven, Ansätze und Modalitäten zu entwickeln.⁸⁵

Auch wenn diese Entwicklungen massgebend für den Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energieträger sind, bergen sie für die Schweiz zudem das Risiko instabiler Lieferketten. Aktuelle

⁸⁵ Für Überlegungen zum Ölsektor im Hinblick auf eine Stabilisierung fragiler Kontexte aus marktwirtschaftlicher Logik siehe beispielsweise Sarah Peck and Sarah Chayes. (2015): The Oil Curse: A Remedial Role for the Oil Industry, Carnegie Endowment, verfügbar unter http://carnegieendowment.org/files/CP_250_Peck_Chayes_Oil_Curse_Final.pdf

Studien zeigen, dass in absehbarer Zukunft neben Recycling und Substitution ein nachhaltiger Bergbau und eine solide Rohstoffgouvernanz unerlässlich sind, um die Versorgung mit Metallen und Erzen zu sichern, die für die Herstellung von Konsumgütern und für die Erreichung der SDG und die Ziele des Übereinkommens von Paris notwendig sind.⁸⁶

3.5 Entwicklung der Digitalisierung: das «Commodtech»

Die neuen, sogenannten disruptiven Technologien wie die *Distributed Ledger Technology* (DLT) und die *Blockchain Technology*⁸⁷ und ihre Anwendungen betreffen auch die Rohstoffbranche. Sie stellen ein erhebliches Potenzial hinsichtlich Effizienz und Transparenz der Vorgänge im internationalen Handel für alle Beteiligten dar, können aber auch zu grundlegenden Veränderungen im Sektor führen, bei welchem einige Akteure an Bedeutung verlieren.⁸⁸

Die im grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr noch weit verbreitete Verwendung von Papier ist mit zwei grossen Problemen verbunden: Die Dokumente können gefälscht werden, und ihre Bearbeitung ist zeitaufwändig. Beidem könnte die DLT/Blockchain-Technologie mit der Standardisierung und Digitalisierung der Dokumente auf einer dezentralen, allen Beteiligten für die Authentifizierung zugänglichen Plattform abhelfen. Damit würden die Kosten und Fehlermargen erheblich verringert und die Transparenz der Wertschöpfungskette verbessert. Die Authentizität der Dokumente wäre dadurch sichergestellt, dass die nachträgliche Änderung der Transaktionshistorie ausgeschlossen ist. Die DLT/Blockchain-Technologie bietet für alle Beteiligten den grossen Vorteil des Abgleichs der einzelnen Angaben (z. B. Zahlungen, Lokalisierung, Status) in Echtzeit. Schliesslich könnte die Verwendung sogenannter *Smart Contracts* mit der Automatisierung bestimmter Phasen der Transaktion auch die Dauer der Vorgänge verkürzen und damit ein besseres Liquiditätsmanagement ermöglichen.

Einige Standorte bringen sich mit proaktiver Unterstützung solcher Projekte in Position, um damit ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Auch die Schweiz verfügt mit ihrem gut entwickelten Fintechsektor und zahlreichen Blockchain-Unternehmen über Potenzial in diesem Bereich. Synergien mit schweizerischen Innovationsprojekten könnten beispielsweise zur Entwicklung eines digitalen Ökosystems für den Rohstoffhandel beitragen. So entwickeln einige grosse Akteure und Konsortien in der Schweiz Projekte zur Anwendung von DLT/Blockchain im Rohstoffhandel (wie Plattformen für die Finanzierung, die Überwachung der Vorgänge in Echtzeit oder für einen sicheren Austausch unter allen Beteiligten).⁸⁹ Es gibt jedoch noch kein gemeinsames Projekt der Branche für eine nationale Plattform zur Verbesserung der Attraktivität des Standorts Schweiz.

Somit geht es zum einen darum, gute Rahmenbedingungen für die Entwicklung dieser Technologien zu bieten und zum andern den Dialog unter allen Beteiligten zu fördern. Diese Handlungsperspektiven werden in den Schlussfolgerungen aufgeführt.

⁸⁶ Weltbank (2017): *The Growing Role of Minerals and Metals for a Low-Carbon Future*; IRP (2017): *Green Technology Choices: The Environmental and Resource Implications of Low-Carbon Technologies*; Ali et al. (2017): *Mineral supply for sustainable development requires resource governance*, Nature.

⁸⁷ Die Begriffe *Distributed Ledger Technology* (DLT) und Blockchain-Technologie werden unterschiedlich und oft als Synonyme verwendet. In diesem Bericht bezeichnet DLT-Technologien, die es erlauben, Informationen in einem dezentralen Hauptbuch (*Ledger*) zu speichern und synchronisieren. Die *Blockchain* ist dabei eine mögliche Form, wie die Daten in einem solchen *Distributed Ledger* angeordnet werden können: Daten (z. B. Transaktionen) werden in einem Block zusammengefasst und an den letzten früher erstellten Block angereiht. Damit können Daten gespeichert werden, ohne dass diese zu einem späteren Zeitpunkt verändert werden können.

⁸⁸ Oliver Wyman (2017), S. 6.

⁸⁹ Für Projektbeispiele siehe Agefi (2018): *Commodities: The Dawn of a New Era*.

4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Seit der Publikation des Grundlagenberichts Rohstoffe im Jahr 2013 wurden wichtige Fortschritte erzielt. Herausforderungen bleiben jedoch bestehen.

Die Analyse der aktuellen Situation des Schweizer Rohstoffbranche, der internationalen und globalen Herausforderungen sowie der Rolle der Schweiz zeigt, dass eine umfassende und politikkohärente Sicht unabdingbar ist, welche verschiedene politische Bereiche wie die Wirtschaftsförderung, das Gesellschaftsrecht, die Unternehmensbesteuerung, die Entwicklungszusammenarbeit, die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen einschliesslich Korruptionsbekämpfung und Umweltschutz einbeziehen muss. Dabei sind namentlich auch die funktionalen Beziehungen und Wertschöpfungsketten zu beachten, die von rohstoffexportierenden Ländern über Länder, in denen die Rohstoffe veredelt und industriell verarbeitet werden, bis hin zu Ländern mit starker Konsumnachfrage reichen.

Eine grundlegende Anforderung dabei ist, dass sich die Schweiz auf internationaler Ebene sowohl bei der Ausarbeitung als auch bei der Umsetzung von Regulierungsstandards für weltweit gleich lange Spiesse einsetzt (*Level Playing Field*). Diese Sicht hat der Bundesrat bereits im Rohstoffbericht 2013 vertreten und in weiteren Botschaften und Berichten mehrfach bestätigt.⁹⁰ Nach Ansicht des Bundesrats gilt es sich weiterhin für einen wettbewerbsfähigen und integren Rohstoffhandelsplatz im Sinne der Ziele des Bundes einzusetzen.

Das Ziel ist, die bedeutende Stellung der Schweiz als wettbewerbsfähigen sowie sozial und ökologisch verantwortungsvollen Handelsplatz weiter zu stärken und damit die Grundlagen für die massgeblichen Beiträge der Rohstoffunternehmen zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung nachhaltig zu sichern. Die Schweiz soll weiterhin für attraktive und verlässliche politische, ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen sorgen, die dem gesamten Wirtschaftsstandort und damit auch den Rohstoffsektor fördern. Gleichzeitig setzt sich die Schweiz auf multilateraler Ebene sowie über ihre Entwicklungszusammenarbeit für eine nachhaltige Entwicklung in den rohstoffproduzierenden Ländern und für die Förderung einer guten Gouvernanz im Rohstoffabbau und -handel ein.

Zur Erreichung einer solchen umfassenden, kohärenten Politik, mit der die Interessen der Schweiz gewahrt und gleichzeitig deren internationale Verantwortung wahrgenommen wird, sieht der Bundesrat folgende Handlungsperspektiven:

- Massnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsstärke des Standorts Schweiz stärken;
- Massnahmen, die die Integrität und die Nachhaltigkeit durch die Förderung globaler Standards und der Verpflichtung zu deren Umsetzung stärken;
- Massnahmen, die den Analyserahmen, den Dialog und die Koordination stärken.

4.1 Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft stärken

Das regulatorische und politische Umfeld ist für die Attraktivität des Standorts Schweiz von zentraler Bedeutung. Rohstoffhandelsplätze wie Singapur, London oder Dubai sind eine erhebliche Konkurrenz für den Schweizer Standort. Die Analyse zeigt, dass sich die Positionierung der Schweiz im Wettbewerb laufend ändert und dass ihre Wettbewerbsfähigkeit aktiv gefördert werden muss durch die Stärkung der allgemeinen Rahmenbedingungen. Wichtig ist

⁹⁰ So etwa im NAP, im CSR-Aktionsplan, im IFF-Bericht 2017, in der Botschaft zur Konzernverantwortungsinitiative 2017 oder der IZA-Botschaft 2016.

auch, bei der Umsetzung der Finanzmarktregulierung die Besonderheiten des Schweizer Rohstoffsektors zu berücksichtigen (Heterogenität; Bedeutung der Banken bei der Finanzierung des Rohstoffhandels).

Die Analyse unterstreicht die Wichtigkeit der Innovation, Forschung und Ausbildung, um längerfristig attraktive Rahmenbedingungen für die Unternehmen sicherzustellen und weltweit zu den führenden und innovativsten Rohstoffhandelsplätzen zu gehören. Die Schweiz soll deshalb günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung eines digitalen Ökosystems auch mit DLT/Blockchain-Anwendungen fördern, die die Wettbewerbsfähigkeit und die Vernetzung des Standorts gegenüber dem Ausland verbessern.

Ein weiterer wichtiger Punkt zur langfristigen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovation des Standorts Schweiz besteht in der Förderung des Berufsnachwuchses und von Kompetenzzentren im Rohstoffhandel.

Empfehlungen:

1. Die Einführung eines Tonnagesteuersystems soll geprüft werden.
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.
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.
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.
5. Die Schweiz soll – namentlich durch Mitwirkung in Steuerungsgruppen wie z. B. des SRIC und bei der ETH – Forschungsarbeiten im Bereich der Rohstoffe sowie multidisziplinäre Ausbildungsgänge unterstützen, die längerfristig den Zugang zu hochqualifizierten Fachkräften fördern.

4.2 Integrität und Nachhaltigkeit stärken

Es ist wichtig, dass die Schweiz die Integrität und gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen im Schweizer Rohstoffhandel weiterhin aktiv fördert. Sie soll dabei auf ein Level Playing Field der Branche hinwirken.

Auf internationaler Ebene soll die Schweiz ihr Engagement für die Entwicklung, Förderung und Verbesserung globaler Standards sowie für deren Umsetzung im Rahmen multilateraler, zwischenstaatlicher und von Multistakeholder-Prozessen fortsetzen. Sie soll insbesondere dafür sorgen, dass sich Schwellen- und Rohstoffhandelsländer diesen Standards anschliessen, damit diese ihre Glaubwürdigkeit als Referenzwerte nicht verlieren. Dazu gehören namentlich die multilateralen Instrumente gegen Korruption und illegale und unlautere Finanzflüsse sowie die Standards zur CSR und der menschlichen Sicherheit.

Die Schweiz soll ihr Engagement für die Verbreitung und wirksame Umsetzung der Standards zur CSR fortsetzen. Der Bundesrat erwartet von in oder aus der Schweiz aus tätigen Unternehmen ein integriertes und verantwortliches Verhalten in Bezug auf die Menschenrechte und der Sozial- und Umweltstandards in der Schweiz und im Ausland entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Eine wichtige Rolle bei dieser Strategie spielt, neben dem Nationalen Aktionsplan NAP für Wirtschaft und Menschenrechte und dem CSR-Aktionsplan, der Leitfaden für

die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien mit praktischen Empfehlungen zur Überwachung der Menschenrechtspflichten für Handelsunternehmen. Darüber hinaus soll die Schweiz den politischen Dialog und die Allgemeinen regelmässigen Überprüfungen (UPR)⁹¹ nutzen, um beispielsweise die UNO-Leitprinzipien, die Freiwilligen Grundsätze für Sicherheit und Menschenrechte und eine verantwortungsvolle Gouvernanz der Bergbauressourcen in ihren Partnerländern generell zu fördern.

Mit Blick auf die SDG und die Ziele des Abkommens von Paris soll die Schweiz auch ihr Engagement für multilaterale Initiativen zur Verbesserung der Umwelttransparenz im Rohstoffsektor fortsetzen und eine ökologisch verantwortungsvolle Unternehmensführung stärken. Eine Stärkung der Umweltgouvernanz des Sektors soll dazu beitragen, Umweltrisiken (z. B. im Zusammenhang mit der steigenden Nachfrage nach Metallen und Mineralien für die Batterieherstellung) zu verringern und günstige Voraussetzungen für Investitionen zur Abfederung von Umweltauswirkungen zu schaffen.

Weiter sind auch die Arbeiten zur Verringerung des Geldwäschereirisikos im Sektor fortzusetzen. Die Koordinationsgruppe Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (KGGT) untersucht im Rahmen ihres Auftrags die Geldwäschereirisiken auch im Rohstoffsektor. Ausserdem wird die Wirksamkeit der Kontrollen der Geldwäschereirisiken im Rohstoffhandel durch die Finanzintermediäre im Rahmen des Postulats Seydoux (17.4204) geprüft.

Die Schweiz unterstützt im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit Entwicklungs- und Transitionsländer im Bestreben, ihre Rahmenbedingungen und Kapazitäten in der Regierungsführung zu verbessern. Dies ist zentral, um rohstoffreichen Entwicklungsländern eine nachhaltigere Nutzung ihres Potenzials zu ermöglichen und zu einer fairen Verteilung des geschaffenen Mehrwerts beizutragen. Insbesondere in fragilen Kontexten wird damit ein Beitrag zu Stabilität, Sicherheit, Frieden und wirtschaftlicher Entwicklung geleistet. Die Bemühungen umfassen die Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen und demokratischer Kontrollmechanismen, die Förderung der Transparenz und Rechenschaftspflicht zu Einnahmen und Ausgaben im Rohstoffabbau und -handel, die Mobilisierung dieser Ressourcen zugunsten der Bevölkerung sowie die Förderung einer nachhaltigen Wertschöpfung im Bergbau.

Empfehlungen:

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.
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 (ICoC) fortsetzen.

⁹¹ Mechanismus des Menschenrechtsrates, um die Menschenrechtssituation in allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zu verbessern.

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.
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.
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.
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 nicht-staatlichen Akteuren vor Ort und in der Schweiz.
12. Um Umweltauswirkungen von Rohstoffabbau- und –handelstätigkeiten zu verringern und die Umwelttransparenz und die ökologisch verantwortungsvolle Unternehmensführung zu verbessern, soll die Schweiz:
 - 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* und der UNECE für die Stärkung des Umweltaspekts bei bestehenden internationalen Initiativen und Standards einsetzen.

4.3 Analyserahmen, Dialog und Koordination stärken

Aufgrund der Relevanz des hiesigen Rohstoffsektors sollte auch längerfristig sichergestellt werden, dass genügend statistische Informationen vorliegen. Diese waren bisher nicht ausreichend vorhanden, um ein klares Bild der Branche, der damit verbundenen Wertschöpfung und Arbeitsplätze zu erhalten. Um den Beurteilungsrahmen zu verbessern, sollten Arbeiten zur Publikation offizieller Daten oder Schätzungen zur Entwicklung des Sektors an die Hand genommen werden. Hierzu ist anzumerken, dass damit wohl von international vereinbarten Nomenklaturen abgerückt werden muss, was den Vergleich auf internationaler Ebene verhindert. Des Weiteren soll die Schweiz mit einem Beitrag zugunsten verbesserter Grundlageninformationen und vertiefter Analysen auf globaler Ebene Verantwortung als wichtiger Akteur im internationalen Rohstoffgeschäft übernehmen und zu einem besseren Verständnis der weltweiten Herausforderungen und zu möglichen Lösungen bei.

Um Chancen, Herausforderungen sowie innovative Lösungsansätze oder mögliche Reputationsrisiken für die Schweiz frühzeitig zu identifizieren und zu diskutieren, soll der Dialog mit den Kantonen, der Branche und den NGOs vertieft werden. Auch die Schweizer Botschaften

in rohstoffreichen Ländern und in Konkurrenzhandelsplätzen sollen stärker in die Rohstoffpolitik des Bundes einbezogen werden.

Die interdepartementale Plattform Rohstoffe soll weiterhin den Informationsfluss über den Schweizer Rohstoffsektor sicherstellen, die Aussenkontakte zentralisieren und abstimmen und die Massnahmen der Bundesverwaltung im Sinne einer kohärenten Rohstoffpolitik der Schweiz koordinieren.

Empfehlungen:

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.
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.
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.
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.

5 Anhänge

5.1 Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen von 2013

Empf.	Wortlaut	Stand der Umsetzung
Standortattraktivität		
1	a) Die Schweiz soll weiterhin für attraktive und verlässliche politische, ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen sorgen, die dem gesamten Wirtschaftsstandort und damit auch dem Rohstoffsektor zugutekommen. Ziel ist, die bedeutende Stellung der Schweiz als wettbewerbsfähigen, transparenten und sozial verantwortlichen Handelsplatz zu wahren und die massgeblichen Beiträge der Rohstoffunternehmen zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung nachhaltig zu sichern. b) Im Rahmen des Dialogs mit der EU zu Fragen der Unternehmensbesteuerung gilt es eine Lösung zu finden, welche die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandortes festigt, die Finanzhaushalte von Kantonen und Bund im Lot behält und gleichzeitig die internationale Akzeptanz erhöht.	a) Empfehlung permanenter Natur. Inhalt in neue Empfehlungen übernommen. b) Die SV 17 (STAF) soll einen entscheidenden Beitrag zu einem attraktiven Standort leisten und bestehender Steuerregimes, die nicht mehr im Einklang mit internationalen Standards stehen, ablösen.
2	Die Schweiz soll grundsätzlich multilaterale Standards im Rohstoffsektor umsetzen. Bei der Einführung von Regulierungen ist darauf zu achten, dass sie multilateral abgestimmt sind, damit für Schweizer Unternehmen keine nachteiligen Rahmenbedingungen im Vergleich zu anderen relevanten Standorten geschaffen werden. Auf internationaler Ebene soll sich die Schweiz sowohl bei der Ausarbeitung als auch bei der Umsetzung von Regulierungsstandards für weltweit gleichlange Spiessie (<i>level playing field</i>) einsetzen.	Empfehlung permanenter Natur. Inhalt in neue Empfehlungen übernommen.

Transparenz		
3	In Bezug auf die Grundsätze der IOSCO zur Regulierung und Überwachung der Märkte für Rohstoffderivate soll das EFD in Zusammenarbeit mit der FINMA den allfälligen Handlungsbedarf analysieren. Die Erkenntnisse sollen soweit möglich im Rahmen der laufenden Revision im Bereich ausserbörslich gehandelter Derivate (OTC-Derivate) berücksichtigt werden. Bei der Umsetzung der Reformen der OTC-Derivatemärkte ist darauf zu achten, dass Absicherungsgeschäfte der Rohstoffhändler möglichst nicht erschwert werden und dass Schweizer Rohstoffunternehmen keine wirtschaftlichen Nachteile gegenüber jenen in der EU oder den USA auferlegt werden.	Empfehlung über FinfraG umgesetzt.
4	Das Dispositiv zur Bekämpfung von illegalen Finanzflüssen soll regelmässig überprüft und gegebenenfalls aufgrund neuer Risiken, die sich auch aus rechtswidrig erworbenen Geldern aus dem Rohstoffgeschäft ergeben können, angepasst werden. Im Rahmen der laufenden Revision zur Umsetzung der überarbeiteten GAFI-Empfehlungen werden Massnahmen zur weiteren Stärkung des Dispositivs zur Geldwäschereibekämpfung vorgeschlagen, die dazu beitragen, auch im Rohstoffsektor den Missbrauch für Geldwäscherei zu verhindern.	Das Dispositiv wurde regelmässig überprüft (z. B. nationaler Bericht über die Gw- und TF-Risiken, Bericht über unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern, GAFI-Länderbericht und Follow-up); Inhalt in neue Empfehlungen übernommen.
5	Die Schweiz soll die Diskussion in der OECD über Möglichkeiten zur Eindämmung von Steuervermeidung aktiv unterstützen sowie die Umsetzung der Resultate in der Schweiz prüfen. Wichtig ist dabei auch, dass fundamentale Rechtsprinzipien eingehalten werden und gleich lange Spiesse im Steuer- und Subventionswettbewerb gewährleistet sind.	Politische Verpflichtung und Umsetzung der BEPS-Standards. Inhalt in neue Empfehlungen übernommen.
6	Die Initiativen der G20 zur Erhöhung der Transparenz über Preise und Volumen in den physischen Rohstoffmärkten sind in multilateralen Foren zu unterstützen.	Angesichts bis 2015 gesunkener Rohstoffpreise hat das Interesse an der Rohstoffthematik in der G20 generell etwas abgenommen.

7	Die Schweiz soll ihr Engagement für die <i>Extractive Industries Transparency Initiative</i> (EITI) verstärken und sich für eine stärkere Wirkung der EITI einsetzen. Insbesondere soll sie die Vorschläge zur Reform der EITI, die zur Zeit zur Diskussion stehen, grundsätzlich unterstützen. Dies betrifft u.a. einerseits die Berichterstattung der Finanzaufflüsse auf Projektebene und der Verkäufe von nationalen Ölgesellschaften an (auch in der Schweiz ansässige) Handelsunternehmen. Andererseits soll, unter Beachtung kommerziell empfindlicher Informationen, mit der Offenlegung der Förderverträge zwischen Regierungen und Rohstoffkonzernen die Vertragstransparenz gefördert werden.	Die Grundlagen wurden geschaffen. Umsetzung der Empfehlung fortsetzen.
8	Die Auswirkungen einer allfälligen Einführung von Transparenzvorschriften – analog zu jenen der USA und der EU – auf den Schweizer Rohstoffsektor sollen abgeklärt und die Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage geprüft werden. Zudem soll sich die Schweiz international für einen globalen Standard einsetzen, der für alle in der Rohstoffextraktion tätigen Unternehmen möglichst dieselben, klar verständlichen Transparenzbestimmungen vorsieht.	Aktive Unterstützung der EITI, in der Schweiz dem Parlament im Dezember 2015 unterbreitete Vorlage zur Revision des Aktienrechts.
Unternehmensverantwortung und Verantwortung des Staates		
9	a) Die Schweiz soll sich weiterhin für multilaterale Initiativen zur Erhöhung der Transparenz von Produktflüssen – wie die OECD <i>Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas</i> – einsetzen und deren Standards umsetzen. Sie soll zudem wie geplant dieses Jahr mit der „<i>Better Gold Initiative</i>“ eine Wertschöpfungskette für fair und nachhaltig abgebautes und gehandeltes Gold lancieren. b) Die Schweizer Goldhandelsstatistik soll, zur Erhöhung der Transparenz, nach Ländern aufgeschlüsselt werden. Konkrete Vorschläge zur Publikation von Statistiken sind durch die eingesetzte Arbeitsgruppe des EFD zu erarbeiten.	Empfehlung umgesetzt. Umsetzung der OECD-Guidance fortsetzen. Better Gold Initiative weiter unterstützen.

10	Die Schweiz soll ihr Engagement zur Förderung der verantwortungsvollen Unternehmensführung weiterführen und den Mehrparteiendialog des EDA und des WBF zu den UNO Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte intensivieren. In Erfüllung des Postulats von Graffenried «Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz» (12.3503) sollen eine Bestandesaufnahme durchgeführt, die bestehenden Lücken ermittelt und die notwendigen Massnahmen zur Umsetzung der UNO-Leitlinien definiert werden. Schweizer Unternehmen sollen – insbesondere in fragilen Staaten – im Rahmen einer verantwortungsvollen Unternehmensführung menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten beachten und Massnahmen ergreifen, die Risiken minimieren und zur positiven Wahrnehmung der Unternehmen und des Standortes Schweiz beitragen. Die Schweiz soll sich sowohl im Bereich des Rohstoffabbaus als auch im Bereich des Rohstoffhandels für die Unternehmensverantwortung einsetzen.	Die Grundlagen wurden geschaffen. Die Bundesverwaltung hat die Studie «UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte – Stand der Umsetzung durch Bund und Schweizer Unternehmen» in Auftrag gegeben. Der Bericht zu den Ergebnissen wird dem Bundesrat Ende 2018 vorgelegt.
11	Eine Arbeitsgruppe soll mit Vertretern der betroffenen Akteure (namentlich der Kantone, sowie der Unternehmen und der NGOs) Vorschläge für Standards (inklusive Umsetzungsmechanismen) im Bereich <i>Corporate Social Responsibility</i> für den Rohstoffhandel erarbeiten. Auf der Basis dieser Vorschläge soll die Eingabe von Initiativen und internationalen Richtlinien in den geeigneten internationalen Gremien geprüft werden, welche insbesondere auch den ökologischen Auswirkungen Rechnung tragen.	Leitfaden zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien von einer multipartiten Arbeitsgruppe erarbeitet. Die Förderung seiner Anwendung im Rohstoffsektor in der Schweiz und international ist Gegenstand einer neuen Empfehlung.
12	Auf Basis des rechtsvergleichenden Berichts soll geprüft werden, ob im Lichte des internationalen Umfelds in Bezug auf die schweizerische Gesetzgebung ein Handlungsbedarf besteht.	Empfehlung permanenter Natur. Inhalt in neue Empfehlungen übernommen.
Entwicklungspolitik		
13	Die Schweiz soll ihr bisheriges bilaterales und globales Engagement im Bereich Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit zur Förderung der guten Regierungsführung weiterführen und gezielt vertiefen, so namentlich in den Bereichen demokratische Kontrollmechanismen, Stärkung der staatlichen Kapazitäten sowie der effizienten Verwaltung von Einnahmen aus dem Rohstoffabbau. Damit werden die rohstofffördernden Staaten grundsätzlich gestärkt, um Risiken wie Geldwäscherei, Korruption, Kapitalflucht oder Steuervermeidung vorzubeugen.	Empfehlung permanenter Natur, über verschiedene Projekte und Tätigkeiten umgesetzt. Inhalt in neue Empfehlungen übernommen.

Doppelbesteuerungsabkommen und Verrechnungspreise		
14	Entsprechend der bisherigen Politik des Bundesrates soll der Abschluss von TIEAs mit Entwicklungsländern in Betracht gezogen werden, wobei jedoch bei Vorliegen wirtschaftlicher Interessen und zur Vermeidung von Doppelbesteuerung der Abschluss von DBAs vorzuziehen ist. DBAs und TIEAs entfalten ihre volle Wirkung nur, wenn im Partnerland entsprechende staatliche Kapazitäten bestehen.	Empfehlung teilweise umgesetzt. Umsetzung muss weitergeführt werden.
Reputationsrisiken		
15	Die Entwicklung sowohl der politischen als auch der medialen öffentlichen Debatte im In- und Ausland sollen weiter verfolgt werden mit dem Ziel, mögliche Risiken für die Reputation oder den Standort Schweiz frühzeitig zu erkennen. Namentlich die Schweizer Vertretungen im Ausland sollen die Fragestellung verstärkt in ihre Berichterstattung einbauen und zur Vertiefung der Informationen beitragen. Zusätzlich sollen Massnahmen getroffen werden, um die Kommunikation über das Engagement der Schweiz zur Wahrung der Integrität und Wettbewerbsfähigkeit des Rohstoffsektors zu stärken.	Empfehlung permanenter Natur. Inhaltlich in neue Empfehlungen übernommen.
Dialog mit bundesexternen Akteuren und interdepartementale Plattform		
16	Die Kontakte mit den Kantonen sowie mit der Branche (Unternehmen und Verbände) und den NGOs sollen durch die jeweils zuständigen Departemente weitergeführt und vertieft werden mit dem Ziel, Chancen und Risiken zu erörtern und gemeinsam Lösungsansätze zu diskutieren.	Empfehlung permanenter Natur. Inhalt in neue Empfehlungen übernommen.
17	Die interdepartementale Plattform Rohstoffe soll weiter bestehen, um den Informationsfluss innerhalb der Bundesverwaltung sicherzustellen und zu bündeln, im Sinne einer Früherkennung nationale und internationale Entwicklungen zu verfolgen und den Dialog mit den Kantonen sowie mit der Branche und den NGOs zu koordinieren. Sie stellt die Berichterstattung sicher.	Empfehlung permanenter Natur. Inhalt in neue Empfehlungen übernommen.

5.2 Parlamentarische Vorstösse

Nr.	Titel	Art	Partei	Stellungnahme BR	Stand	Einreichdatum
15.3390	Die Schweiz als Drehscheibe für den Handel mit in Renminbi kotierten Rohstoffen	Motion	FDP	Ablehnung	Erledigt	04.05.2015
15.3684	Transparenz im Rohstoffhandel. Weiteres Vorgehen	Interpellation	BDP		Erledigt	18.06.2015
15.3858	Rohstoffhandelsfirmen mit Sitz in der Schweiz und Finanzierung krimineller und terroristischer Organisationen. Was unternimmt der Bundesrat?	Interpellation	SP		Erledigt	16.09.2015
15.3877	Goldhandel und Verletzung der Menschenrechte	Postulat	Grüne	Annahme	Angenommen	21.09.2015
15.5464	Dirty Gold aus Burkina Faso in der Schweiz?	Frage	SP		Erledigt	15.09.2015
16.3794	Die Umweltbelastung des Schweizer Rohstoffsektors abklären und vermindern	Postulat	SF/SP	Ablehnung	Erledigt	29.09.2016
17.1080	Paradise Papers. Die Schweiz muss die notwendigen Konsequenzen ziehen	Dringliche Anfrage	Grüne		Erledigt	30.11.2017
17.3249	Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen. Wie verhindern wir, dass das Bessere des Guten Feind wird?	Interpellation	CVP		noch nicht behandelt	17.03.2017
17.3352	Bleibt die Schweiz eine Drehscheibe für den Quecksilberhandel?	Interpellation	Grüne		Erledigt	29.9.2017
17.3398	Bekämpfung der Kinderarbeit. Rolle der Schweizer Unternehmen	Interpellation	SP		noch nicht behandelt	07.06.2017
17.3584	Konzernverantwortungs-Initiative. Schaffung eines zusätzlichen Reflexionsraums	Interpellation	CVP		noch nicht behandelt	16.06.2017
17.3803	Goldhandel und Aufbereitung von Gold mit Blick auf das Minamata-Übereinkommen über Quecksilber. Gedenkt die Schweiz, ihre Interessenkonflikte zu lösen?	Interpellation	Grüne		noch nicht behandelt	28.09.2017
17.3821	Recht auf Selbstbestimmung bei der Rohstoffförderung in Kolumbien und die Rolle der Schweiz im kolumbianischen Friedensprozess	Interpellation	SP		Erledigt	28.09.2017
17.3822	Taugt die Better Gold Initiative als Pioniermodell zur Schaffung von Transparenz und Verantwortung?	Interpellation	SP		noch nicht behandelt	28.09.2017
17.3995	Paradise Papers. Nationaler Aktionsplan gegen unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse	Postulat	SP	Ablehnung	noch nicht behandelt	30.11.2017

Nr.	Titel	Art	Partei	Stellungnahme BR	Stand	Einreichdatum
17.4103	Unterstützung verantwortungsvoller Unternehmen	Interpellation	BDP		Erledigt	13.12.2017
17.4153	Inverkehrbringen von völkerrechtswidrig abgebauten Rohstoffen. Handlungsmöglichkeiten des Bundes	Postulat	SF/SP	Ablehnung	Erledigt	14.12.2017
17.4161	Edel- und Schmucksteinhandel und die Schweiz	Postulat	SP	Ablehnung	Erledigt	14.12.2017
17.4204	Reicht die Bankenaufsicht, um die Gefahren der Geldwäscherei im Rohstoffsektor einzudämmen?	Postulat	CVP	Ablehnung	angenommen (7.03.2018)	14.12.2017
17.4244	Eigenhandel von Rohstofffirmen dem Geldwäschereigesetz unterstellen	Motion	SF/SP	Ablehnung	noch nicht behandelt	15.12.2017
17.5358	Geschäfte der Firma Gunvor in Kongo	Frage	SP		Erledigt	13.09.2017
17.5359	Gold aus eritreischen Minen in der Schweiz	Frage	SP		Erledigt	13.09.2017
18.303	Ausschluss von Palmöl und seinen Nebenprodukten von den Freihandelsverhandlungen mit Malaysia und Indonesien	Standesinitiative	Genf		Vorprüfung	27.02.2018
18.3365	Leitlinien, um Krisen zu verhindern, Konflikte zu bewältigen und den Frieden zu fördern	Postulat	SP		noch nicht behandelt	16.03.2018
18.5491	Menschenrechtlichen Risiken im Goldsektor. Landete der Bericht in einer Schublade?	Frage	Grüne		Erledigt	12.09.2018
18.5492	Better Gold Initiative. Genügt die Umsetzung, um menschenrechtlichen Risiken zu begegnen?	Frage	Grüne		Erledigt	12.09.2018



5.3 Medienanalyse

Berichtsjahr 2017

Die Themen «Rohstoffhandel» und «Goldhandel» in internationalen und nationalen Leitmedien

1. Einleitung

Die vorliegende Medienanalyse untersucht die Berichterstattung zu den Themen „Rohstoffhandel“ und „Goldhandel“ in ausländischen sowie in Schweizer Leitmedien. Betrachtet wird die generelle Berichterstattung zu den beiden Themen sowie spezifisch die Berichterstattung mit Bezug zur Schweiz. Die Analyse wird seit 2013 von Präsenz Schweiz im Auftrag der Abteilung Menschliche Sicherheit erstellt und jährlich aktualisiert. Ergänzungen gegenüber dem Vorjahr sind in roter Schrift kenntlich gemacht.

2. Rohstoffhandel

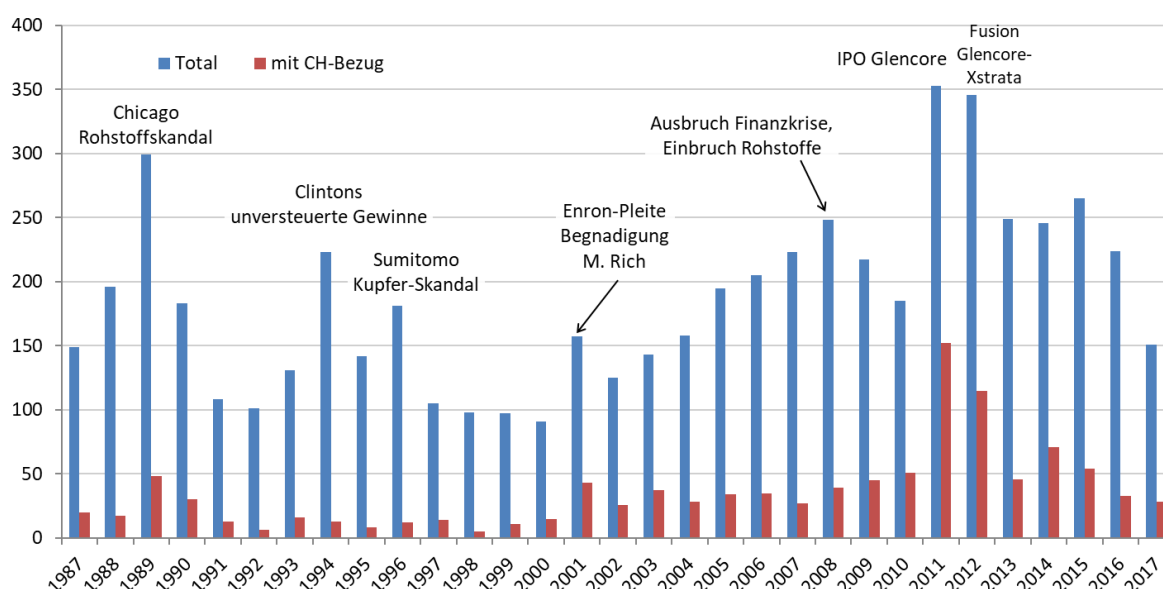
2.1 Die Berichterstattung über „Rohstoffhandel“ in internationalen Leitmedien

Die steigende Bedeutung des Rohstoffhandels widerspiegelt sich in einer langfristigen Zunahme der **allgemeinen internationalen Medienberichterstattung** zum Thema. Akteure wie auch Standorte im internationalen Rohstoffhandel stehen unter verstärkter medialer Beobachtung (vgl. Abb.1, blaue Säulen). Die Intensität der Medienberichterstattung über den Rohstoffhandel ist aber auch stark ereignisabhängig. Der bisherige Höhepunkt wurde in den Jahren **2011/12** erreicht. Der Börsengang von Glencore und die Fusion mit Xstrata sorgten in beiden Jahren für viele Schlagzeilen. Im Vergleich dazu ist ab **2013** ein Rückgang zu beobachten, das Interesse der Medien war aber auch in den vergangenen Jahren eher hoch. **2014** waren die wichtigsten Themen der zunehmende Rückzug westlicher Banken aus dem Rohstoffhandel, die anhaltende Baisse des Ölpreises sowie die Auswirkungen der Sanktionen gegen Russland auf den Rohstoffhandel. **2015** fokussierten die Berichte auf die fallenden Rohstoffpreise und die sich daraus ergebenden, wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Rohstoffhandelsfirmen. **Seit 2016** ist gegenüber den Vorjahren ein Rückgang im Volumen der Berichterstattung feststellbar, der sich **2017** weiter fortsetzte. Im Zentrum standen auch in diesen Jahren vor allem Berichte zur wirtschaftlichen Entwicklung der Rohstoffhandelsfirmen und Rohstoffmärkte.

Langfristig betrachtet zeigt sich auch eine tendenzielle Zunahme bei den **Medienberichten zum „Rohstoffhandel“ mit Bezug zur Schweiz** (vgl. Abb. 1, rote Säulen). Dieser Anstieg hängt in erster Linie mit einer Zunahme von Nachrichten über internationale, in der Schweiz angesiedelte Rohstoffkonzerne zusammen (u.a. Börsengang Xstrata 2002, Gründung Mercuria 2004, Akquisitionen Glencore, Bussen gegen div. Firmen, Börsengang Glencore 2011, Fusion Glencore-Xstrata 2012). In diesem Zusammenhang finden sich ab 2008 auch regelmässig Berichte über den „Aufstieg“ des Rohstoffhandelsplatzes Schweiz. Seit dem Höhepunkt 2011 nimmt das Volumen aber kontinuierlich ab. **2013** dominierten ebenfalls Wirtschaftsnachrichten über die Schweizer Rohstofffirmen sowie die Meldungen über den Tod von Marc Rich. Auch **2014** waren es vor allem Berichte über den Geschäftsverlauf von in der Schweiz domizilierten Rohstoffhandelsfirmen, welche in den internationalen Medien

erschienen. Vereinzelt wird die mangelnde Transparenz des Rohstoffhandelsplatzes Schweiz kritisiert, dies vor allem im Zusammenhang mit der Publikation eines entsprechenden Berichtes des amerikanischen Thinktanks „Center for Global Development“⁹². Seit **2015** ist ein weiterer Rückgang im Volumen der Berichterstattung zum „Rohstoffhandel“ mit Bezug zur Schweiz feststellbar. Im Zentrum standen 2015 der Geschäftsverlauf und die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Schweizer Rohstoffhandelsfirmen, allen voran Glencore. **2016** vermeldeten die untersuchten internationalen Leitmedien in erster Linie Investitionen und Geschäftsabschlüsse von Schweizer Rohstoffhandelsfirmen. Auch Glencore wird dabei wieder häufig thematisiert. Im September 2016 berichten zudem mehrere ausländische Medien über die Vorwürfe der Schweizer NGO „Public Eye“, wonach unter anderem auch Schweizer Rohstoffhandelsfirmen die laschen afrikanischen Standards ausnutzen, um stark schwefelhaltige Treibstoffe, die in Europa nicht mehr zugelassen sind, an westafrikanische Staaten zu verkaufen („Dirty Diesel“). **2017** steht Glencore erneut im Fokus der ausländischen Medien, diesmal hauptsächlich im Zusammenhang mit den Enthüllungen der Paradise Papers. Die dort aufgedeckten mutmasslichen Verstrickungen von Glencore in grosse Korruptionsfälle rund um Minen in der Demokratischen Republik Kongo sorgen im November für Schlagzeilen.

Abb. 1: Berichterstattung **internationaler Leitmedien über „Rohstoffhandel“** insgesamt (blau) und mit Schweiz-Bezug (rot) im Zeitverlauf; Anzahl Medienberichte pro Jahr (1987-2017), schwarze Linie = Trend⁹³



Inhaltlich wird die internationale Berichterstattung über den Rohstoffhandel von **faktenorientierten, weitgehend neutralen Wirtschaftsmeldungen** über die Entwicklung der Rohstoffmärkte und die Performance von einzelnen Firmen in diesen Märkten dominiert. Andere Themenbereiche stehen demgegenüber im Hintergrund. Medienberichte, die sich **illegalen Aktivitäten, Menschenrechts- und Umweltschutzfragen** widmen, sind anteilmässig sehr viel

⁹² Als besonders kritisch erweist sich die britische Tageszeitung „The Independent“, die sich 2014 in mehreren Artikeln des Autors Jim Armitage mit der Rolle der Schweiz im Rohstoffhandel auseinandersetzt.

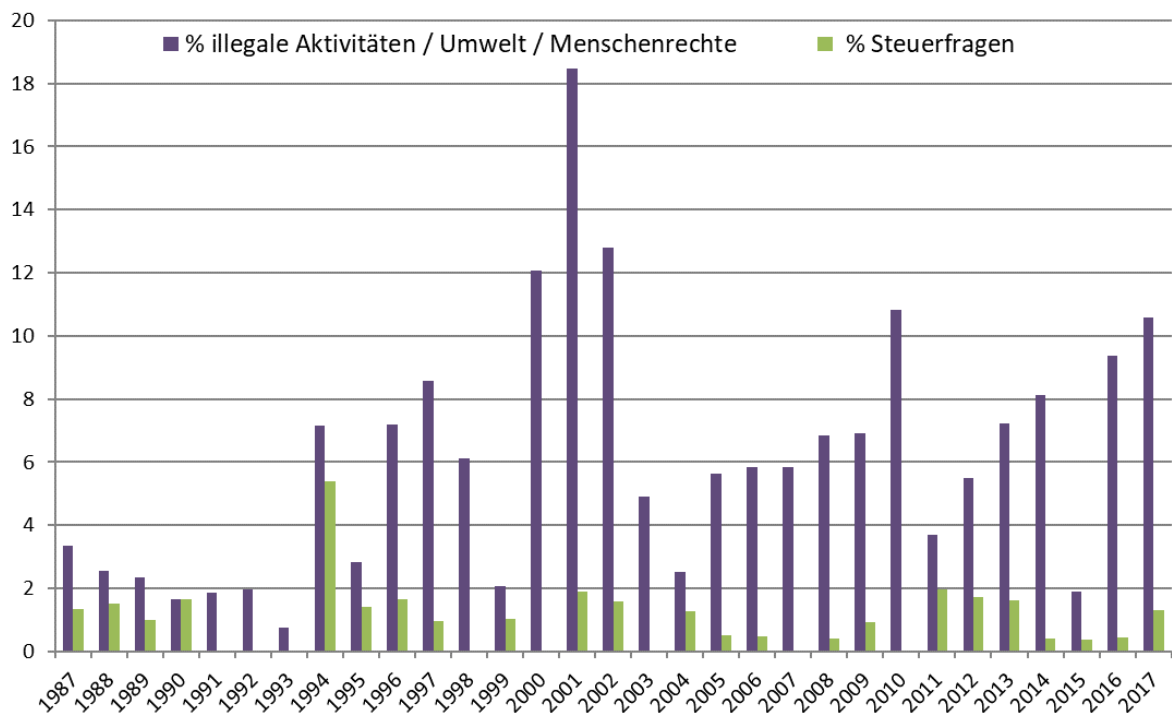
⁹³ Berücksichtigt wurden alle Artikel zum **Stichwort „Rohstoffhandel“ in ausgewählten internationalen Leitmedien** in USA, UK, Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien: (N=22; The Washington Post, The Wall Street Journal, The New York Times, Los Angeles Times, Chicago Tribune, USA Today, The Times, The Economist, The Independent, The Guardian, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Der Spiegel, Süddeutsche Zeitung, Focus, Der Standard, Die Presse, Le Monde, Le Figaro, Les Echos, Il Corriere della Sera, La Stampa, Il Sole 24 Ore.). Quellenbasis: Dow Jones-Factiva.

geringer. Sie machen lediglich zwischen 1% und maximal 18.5% eines Jahrgangs aus (vgl. Abb. 2, violette Säulen).

Nach einer leichten Häufung der Thematisierung dieser Fragen zwischen 2000 und 2002 (im Kontext der Begnadigung M. Richs) und 2010 (Verurteilung Trafiguras wegen illegaler Entsorgung von giftigen Abfällen), wurde 2011-2013 anteilmässig wieder weniger zu diesen Themen berichtet. Der im Jahr **2014** zu beobachtende leichte Anstieg beruht auf mehreren unabhängigen, in diesem Jahr aufgedeckten, illegalen Aktivitäten von Personen aus dem Umfeld des Rohstoffhandels. Ein Beispiel ist die vom amerikanischen Justizdepartement eingeleitete Untersuchungen wegen Verdachts auf Geldwäscherei gegen G. Timochenko, einem Vertrauten Putins und Mitinhaber der Rohstoffhandelsfirma „Gunvor“. **2015** wurde in internationalen Leimedien kaum über illegale Aktivitäten, Menschenrechts- und Umweltschutzfragen im Zusammenhang mit Rohstoffhandel berichtet. **2016** lag der Anteil wieder deutlich höher. Der Hauptgrund war die Verhaftung des türkisch-iranischen Geschäftsmann Reza Zarrab wegen Goldschmuggel und Geldwäscherei im Rahmen seiner Tätigkeit als Öl- und Gashändler. **2017** verzeichnete die Intensität der Berichterstattung über illegale Aktivitäten, Menschenrechts- und Umweltschutzfragen eine weitere Zunahme. Zurückzuführen ist das gesteigerte mediale Interesse auf verschiedentlich geforderte ökologische und soziale Standards bei der Rohstoffgewinnung sowie mehrere, voneinander unabhängige illegale Aktivitäten von Rohstoffhändlern.

Die Berichterstattung über **Steuerfragen** ist marginal und blieb über die Zeit hinweg konstant auf tiefem Niveau (vgl. Abb. 2, grüne Säulen). 2011 bis 2013 wurden Steuerfragen wieder etwas mehr aufgegriffen, u. a. im Zusammenhang mit den Nachrufen auf Marc Rich im Jahr 2013. Seither ist das Interesse der Medien an Berichten über Steuerflucht im Kontext des Rohstoffhandels erneut gering.

Abb. 2: Prozentualer Anteil der Artikel zu ausgewählten Themen in der Berichterstattung *internationaler Leitmedien über „Rohstoffhandel“* im Zeitverlauf (1987-2017)

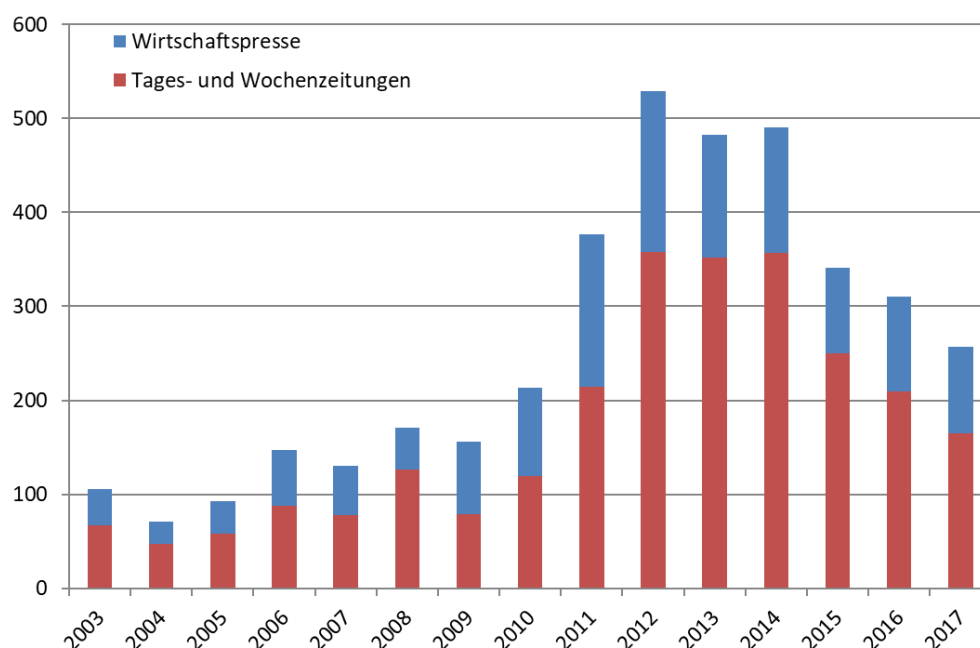


2.2 Die Berichterstattung über „Rohstoffhandel“ in Schweizer Medien

In den Schweizer Medien war im Unterschied zu den ausländischen Medien ab 2010 eine starke Zunahme des Interesses am Thema Rohstoffhandel zu beobachten (vgl. Abb. 3). Die Intensität der Medienberichterstattung zum Thema erreichte **2012** ihren vorläufigen Höhepunkt, blieb aber auch **2013** und **2014** hoch. **Seit 2015** ist gegenüber den Vorjahren ein markanter Rückgang im Volumen der Berichterstattung zu beobachten.

Der Vergleich der Medientypen zeigt, dass der zwischenzeitliche Anstieg von 2010 bis 2014 vor allem auf eine Zunahme der Berichterstattung in Tages- und Wochenzeitungen zurückzuführen war. Der Anteil der Wirtschafts- und Finanzpresse steigt hingegen nur moderat an. Das Thema „Rohstoffhandel“ schien somit zunehmend die breitere Medienöffentlichkeit in der Schweiz zu beschäftigen. Dieses breite Interesse hat in den letzten Jahren wieder abgenommen.

Abb. 3: Berichterstattung über „Rohstoffhandel“ in Schweizer Medien nach Medientypen im Zeitverlauf, Anzahl Medienberichte pro Jahr (2003-2017)⁹⁴



Thematisch standen **2016** insbesondere die Vorwürfe der Schweizer NGO „Public Eye“ im Vordergrund, wonach auch Schweizer Rohstoffhandelsfirmen in Europa nicht mehr zugelassene, stark schwefelhaltige Treibstoffe an afrikanische Staaten verkaufen („Dirty Diesel“). Deutlich stärker als in den ausländischen Medien dominierten **2017** in den Schweizer Medien die Enthüllungen der Paradise Papers um die mutmasslichen Verstrickungen von Glencore in grosse Korruptionsfälle rund um Minen in der Demokratischen Republik Kongo. Auch andere intransparente Geschäfte von Glencore wie die Erdölförderung in Tschad, die laut dem Hilfswerk Swissaid mitverantwortlich für desolate Zustände im Tschad sei und Korruption begünstige, erhalten mediale Resonanz.

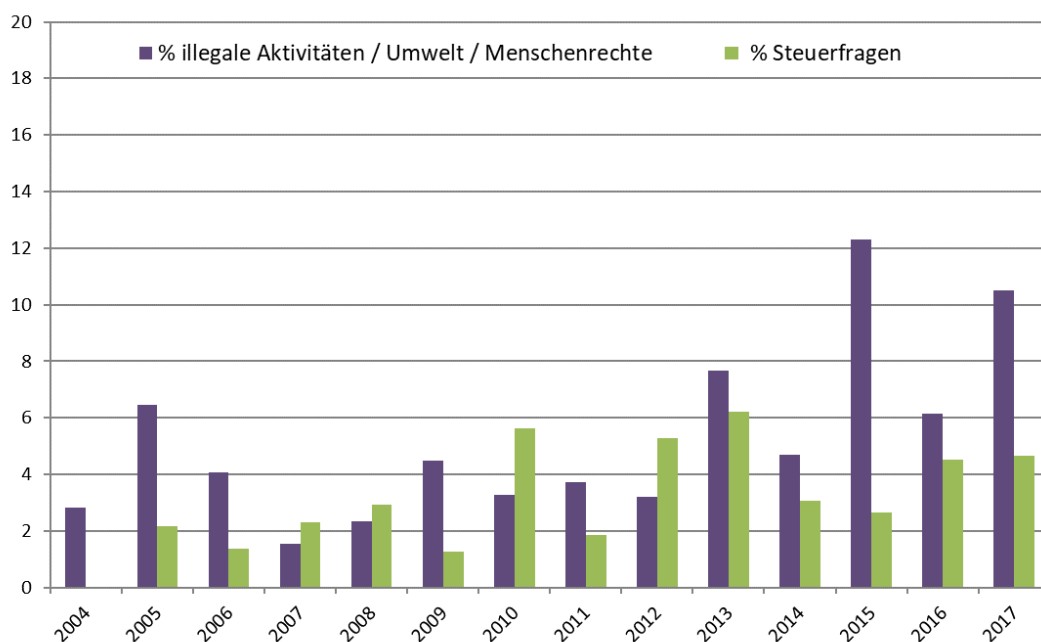
⁹⁴ Berücksichtigt wurden alle Artikel zum **Stichwort „Rohstoffhandel“ in ausgewählten Schweizer Medien** (Print) (N=18; Aargauer Zeitung (seit 2010), Basler Zeitung, Berner Zeitung, Blick, Bündner Tagblatt, Finanz und Wirtschaft, HandelsZeitung, Neue Zürcher Zeitung, Oltnen Tagblatt (bis 2010), Solothurner Zeitung (bis 2009), St. Galler Tagblatt, Swiss News (bis 2013), The Local (seit 2014) Tages Anzeiger, L'Hébd, Le Temps, Sonntags-Blick, Sonntagszeitung, Schweizer Bank/La Banque Suisse, L'Agéfi Suisse). Quellenbasis: Dow Jones-Factiva

Weitaus am häufigsten wird jedoch wie im Ausland auch in der Schweiz über die Entwicklung des Rohstoffmarkts oder den Geschäftsgang von Rohstoffhandelsfirmen in der Schweiz berichtet. Berichte im Zusammenhang mit **illegalen Aktivitäten, Menschenrechts- und Umweltschutzfragen** machen nur einen kleinen Anteil aus, der zwischen 2% und maximal 12% eines Jahrgangs ausmacht (vgl. Abb. 4, violette Säulen).

Im Jahr **2015** ist in den Schweizer Medien zwar eine starke Zunahme des relativen Anteils von Artikeln über umstrittene Aspekte des Rohstoffhandels auf 12% zu beobachten. Der Grund für den höheren Anteil an Artikeln zu umstrittenen Themen ist der im Auftrag des Bundesrates erstellte und 2015 erschienene Bericht der Koordinationsgruppe zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (KGGT), welcher davor warnt, dass die Schweiz Gefahr läuft, von Akteuren im Rohstoffhandel als Plattform zur Geldwäscherei benutzt zu werden. Nach dem bisherigen Höchststand im Jahr 2015 geht der relative Anteil an Berichten über illegalen Aktivitäten, Menschenrechts- und Umweltschutzfragen im Jahr **2016** wieder auf das Niveau der Vorjahre zurück. **2017** nimmt die Berichterstattung über umstrittene Aspekte des Rohstoffhandels wieder zu. Zurückzuführen ist dieser Anstieg auf den Ruf in der Politik nach mehr Transparenz im Rohstoffhandel nach den durch die Paradise Papers bekannt gewordenen Geschäftspraktiken von Glencore in der Demokratischen Republik Kongo.

Zeitweise zugenommen hat in der Schweiz auch die Berichterstattung über **Steuerfragen** (vgl. Abb. 4, grüne Säulen): Dabei beschäftigten **2013** und **2014** vor allem der Umgang mit Steuermillionen Ivan Glasenberg (CEO Glencore Xstrata) in einigen Zürcher Gemeinden sowie die möglichen Konsequenzen der debattierten Vorschläge zur Lösung des Steuerstreits mit der EU für die Rohstoffhandelsunternehmen. **2015** und **2016** rückten in erster Linie die möglichen Konsequenzen der Unternehmenssteuerreform III (Abstimmung Februar 2017) für den Rohstoffhandelsplatz Schweiz in den Vordergrund der Berichterstattung über Steuerfragen. Anlässlich der Abstimmung vom Februar **2017** über die Unternehmenssteuerreform III prägte die Debatte auch in diesem Jahr die Berichterstattung von Schweizer Medien über den Rohstoffhandel.

Abb. 4: Prozentualer Anteil der Artikel zu ausgewählten Themen in der Berichterstattung von **Schweizer Medien über „Rohstoffhandel“** im Zeitverlauf (2003-2017)

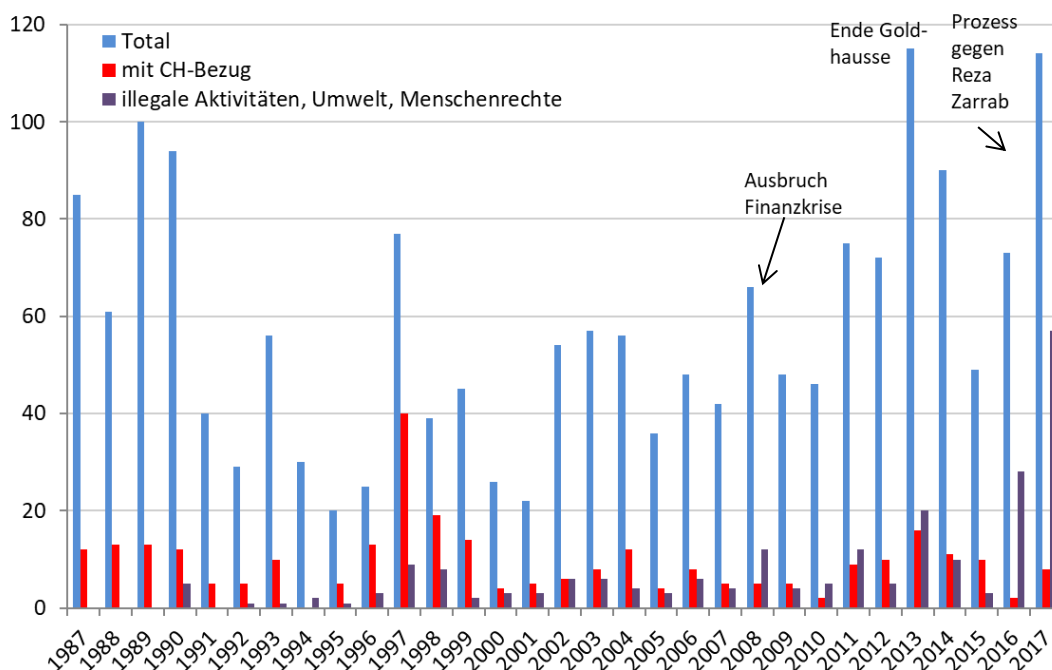


3. Goldhandel

3.1 Die Berichterstattung über „Goldhandel“ in internationalen Leitmedien

Die Häufigkeit der **allgemeinen internationalen Berichterstattung über den Goldhandel** ist stark ereignisgebunden und hängt insbesondere von der Entwicklung des Goldpreises ab: Bei starken Schwankungen und Trendumkehrungen wird mehr berichtet. Höhepunkte des Medieninteresses sind in den späten Achtziger Jahren, Mitte der Neunziger Jahre sowie in der jüngeren Vergangenheit zu beobachten (vgl. Abb. 5., blaue Säulen). Auch die Häufung im Jahr **2013** ist vor allem auf Entwicklungen am Goldmarkt zurückzuführen: 2011 erreichte der Goldpreis einen historischen Höhepunkt um danach mit grosser Volatilität immer weiter zu sinken und 2013 stark zu fallen. **2017** gibt es eine erneute Häufung von Berichten. Der Grund dafür ist der in diesem Jahr stattfindende Prozess gegen den türkisch-iranischen Geschäftsmann Reza Zarrab. Aufgrund der politischen Dimension des Kriminalfalls, in dem türkische Politiker und Banken in dubiose Geschäfte verwickelt gewesen sein sollen, um die Sanktionen der USA gegenüber dem Iran zu unterlaufen, erhält der Fall international eine hohe Beachtung.

Abb. 5: Berichterstattung **internationaler Leitmedien über „Goldhandel“** insgesamt (blau) und mit Schweiz-Bezug (rot) sowie Anzahl Artikel mit Bezug zu illegalen Aktivitäten, Umwelt oder Menschenrechten (violett) im Zeitverlauf (Anzahl Medienberichte pro Jahr (1987-2017))⁹⁵



Über **illegale Aktivitäten sowie Fragen des Umweltschutzes und der Menschenrechte** tauchten in internationalen Medien bis **2015** nur wenige Artikel auf (Abb. 5. violette Säulen). Am häufigsten ging es dabei um Sanktionen gegen den Goldhandel mit dem Iran (2014). Einzelne Artikel erwähnen Umweltschäden, die beim Goldabbau entstehen können. Seit **2016** stieg der Anteil der Berichterstattung über illegale Aktivitäten deutlich an und lag **2017** besonders hoch. Auch dieser Anstieg beruht auf der Berichterstattung zu aufgedeckten illegalen Aktivitäten des türkisch-iranischen Geschäftsmanns Reza Zarrab und dem damit verbundenen

⁹⁵ Berücksichtigt wurden alle Medienberichte zu den Stichworten „Goldhandel“ und „Goldraffinerie“ in ausgewählten internationalen Leitmedien (Print) in USA, UK, Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien: (N=22; The Washington Post, The Wall Street Journal, The New York Times, Los Angeles Times, Chicago Tribune, USA Today, The Times, The Economist, The Independent, The Guardian, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Der Spiegel, Süddeutsche Zeitung, Focus, Der Standard, Die Presse, Le Monde, Le Figaro, Les Echos, Il Corriere della Sera, La Stampa, Il Sole 24 Ore.). Quellenbasis: Dow Jones, Factiva.com.

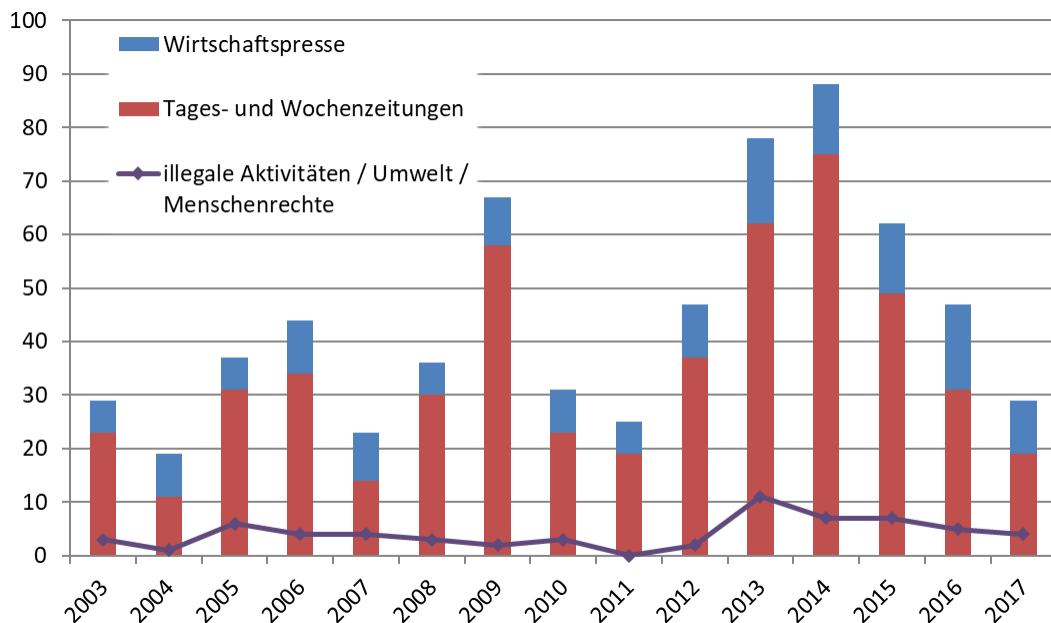
Prozess im November 2017. Da es bei diesem Kriminalfall zum einen um Öl- und Gashandel, zum anderen aber auch um Goldschmuggel geht, findet der internationale Kriminalfall sowohl Eingang in die Berichterstattung zum Rohstoffhandel als auch zum Goldhandel.

Mit Bezug zur Schweiz wurde am häufigsten 1997 und in den darauffolgenden Jahren berichtet. Damals wurde weltweit intensiv über den Umgang mit Raubgold aus der Zeit des Nationalsozialismus debattiert. Die Schweiz stand in diesem Zusammenhang im Zentrum des Interesses. Danach ging das internationale Medieninteresse deutlich zurück, um Anfang der 2010er Jahre wieder leicht zuzunehmen (vgl. Abb. 5, rote Säulen). Diese Zunahme ist ebenfalls vor allem auf die verstärkte Berichterstattung über die Goldpreisentwicklung zurückzuführen. Vereinzelt wird auf die stark gewachsene Bedeutung der Schweiz als Goldhandelsplatz und auch auf Verwicklungen von in der Schweiz domizilierten Unternehmen in zweifelhafte Geschäftspraktiken hingewiesen. Von einer starken Präsenz dieser Themen in internationalen Leitmedien kann aber derzeit nicht gesprochen werden. Das diesbezügliche Interesse ist am ehesten bei deutschsprachigen Medien feststellbar. **2015** berichteten die internationalen Medien mit Bezug zur Schweiz vor allem über die Untersuchung der Schweizer WEKO gegen mehrere Grossbanken, die wegen Verdachts auf Manipulation des Preises von Gold und anderer Edelmetalle eingeleitet wurde. **2016** lag der Anteil der Berichterstattung über die Schweiz auf einem der niedrigsten Niveaus der vergangenen 30 Jahre. Auch **2017** war der Anteil an Artikeln mit einem Schweiz-Bezug vergleichsweise niedrig. In den betreffenden Berichten wurde die Schweiz in unterschiedlichen Zusammenhängen erwähnt, sie stand aber nicht im Zentrum.

3.2 Die Berichterstattung über „Goldhandel“ in Schweizer Medien

In den **Schweizer Medien** lässt sich von **2012-2014** ein Anstieg der Medienberichte über den Goldhandel feststellen (Abb.6, blau-rote Säulen). Dieser Anstieg geht vor allem auf eine Zunahme der Berichterstattung in Tages- und Wochenzeitungen zurück, während das Thema in der Wirtschaftspresse nur wenig zusätzliche Aufmerksamkeit bekam. Wie der Rohstoffhandel scheint auch der Goldhandel in der Schweiz zunehmend die breite Öffentlichkeit zu beschäftigen. **Seit 2015** ist in den Schweizer Medien allerdings ein deutlicher Rückgang des Interesses am Thema Goldhandel feststellbar.

Abb. 6.: Berichterstattung in **Schweizer Medien**⁹⁶ über „Goldhandel“ nach Medientypen sowie mit Bezug zu ausgewählten Themen im Zeitverlauf; Anzahl Medienberichte pro Jahr (2003-2016)



Auch in den Schweizer Medien wird vor allem über die Entwicklung des Goldmarktes berichtet. Da dieser in den letzten Jahren sehr volatil war, fällt dementsprechend die Berichterstattung auch etwas umfangreicher aus. Für einen Anstieg des Medieninteresses sorgte **2013** aber auch die Debatte um die mangelnde Transparenz der Schweizer Goldimportstatistik und der spätere Bundesratsbeschluss, diese Statistik durch Aufschlüsselung nach Herkunftsländer aussagekräftiger zu machen. Gerade in diesem Zusammenhang wurden auch Probleme im Zusammenhang mit Umweltverschmutzung, Menschenrechtsverletzungen und schwierigen Arbeitsbedingungen behandelt. Des weiteren wurden nach dem Tod Nelson Mandelas auch nochmals die Schweizer Goldgeschäfte mit dem süd-afrikanischen Apartheidsregime thematisiert. Schliesslich fanden sich auch einige Berichte über die Wichtigkeit der Schweiz als Goldhandelsplatz und die Weltmarktführerschaft der Schweizer Goldraffinerien. Einige Artikel griffen auch die vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) koordinierte Swiss Better Gold Initiative auf, die sich zum Ziel gesetzt hat, den Handel von Gold sozial und ökologisch nachhaltiger zu machen. **2014** kam als Thema die Abstimmung über die Goldinitiative und ihre möglichen Auswirkungen auf den Goldhandel hinzu. **2015** wurde in den Schweizer Medien über die Entwicklung des Goldmarktes sowie über die Untersuchung der WEKO gegen mehrere Grossbanken wegen Verdachts auf Manipulation des Preises von Gold und anderen Edelmetallen berichtet. **2016** stand in Schweizer Medien erneut die Entwicklung des Goldmarktes im Fokus. Ebenfalls häufig thematisiert wurde die zunehmende Bedeutung der Schweiz als Drehscheibe des Goldhandels mit Verweis auf die grossen Goldraffinerien in der Schweiz. **2017** waren es vor allem die aktuell beim Parlament hängige Konzernverantwortungsinitiative sowie weitere mögliche Massnahmen für einen

⁹⁶ Gegenstand sind sämtliche Medienberichte zum **Stichwort „Goldhandel“ und „Goldraffinerie“ in ausgewählten Schweizer Medien** (Print) (N=18; Aargauer Zeitung (seit 2010), Basler Zeitung, Berner Zeitung, Blick, Bündner Tagblatt, Finanz und Wirtschaft, HandelsZeitung, Neue Zürcher Zeitung, Oltner Tagblatt (bis 2010), Solothurner Zeitung (bis 2009), St. Galler Tagblatt, Swiss News (bis 2013), The Local (seit 2014) Tages Anzeiger, L'Hébd, Le Temps, SonntagsBlick, Sonntagszeitung, Schweizer Bank/La Banque Suisse, L'Agéfi Suisse). Quellenbasis: Dow Jones-Factiva

transparenteren und verantwortungsbewussteren Goldhandel, die die Schweizer Medien beschäftigten.

4. Zusammenfassung

Die **internationale Berichterstattung** über den Schweizer Rohstoffhandel hat langfristig betrachtet tendenziell zugenommen, was namentlich mit der medialen Exponiertheit einiger in der Schweiz angesiedelter internationaler Rohstofffirmen zusammenhängt. Seit dem Höhepunkt im Jahr 2011 ist jedoch ein Rückgang im Volumen der Berichterstattung zu beobachten. Eine überwiegend faktenorientierte, neutrale Wirtschaftsberichterstattung macht den Grossteil aus, Menschenrechts- und Umweltfragen sowie illegale Aktivitäten werden ab und zu aufgegriffen. Ihr Anteil an der internationalen Berichterstattung ist stark ereignisabhängig, aber insgesamt gering.

In **Schweizer Medien** lässt sich ab 2011 ein deutlicher Anstieg der Berichterstattung über Rohstoffhandel feststellen. Die Intensität der Medienberichterstattung zum Thema erreicht **2014** aber ihren vorläufigen Höhepunkt, **seit 2015** ist gegenüber den Vorjahren jeweils ein markanter Rückgang im Volumen der Berichterstattung zu beobachten. Wenngleich auch in der Schweiz die neutrale Wirtschaftsberichterstattung nach wie vor dominierend ist, stossen auch Menschenrechts- und Umweltfragen sowie verschiedene Steuerthemen auf Interesse.

Bei der Berichterstattung über den Schweizer Goldhandelsplatz war zwischenzeitlich ein leicht ansteigendes Interesse der internationalen Leitmedien feststellbar. Dies ist jedoch auf die allgemein verstärkte Berichterstattung über den Goldhandel zurückzuführen, welche wiederum vor allem mit der Entwicklung des Goldmarktes zusammenhängt. Vereinzelt wird auf die stark gewachsene Bedeutung der Schweiz als Goldhandelsplatz und auch auf die Verwicklungen von in der Schweiz domizilierten Unternehmen in illegale Geschäftspraktiken hingewiesen. Von einer starken Präsenz dieser Themen in internationalen Leitmedien kann aber nicht gesprochen werden.

Auch in den Schweizer Medien lässt sich von **2012-2014** ein Anstieg der Medienberichte über den Goldhandel feststellen. Dieser Anstieg geht vor allem auf eine Zunahme der Berichterstattung in Tages- und Wochenzeitungen zurück - wie der Rohstoffhandel scheint auch der Goldhandel in der Schweiz zunehmend die breite Öffentlichkeit zu beschäftigen. **Seit 2015** ist in den Schweizer Medien jedoch wieder deutlicher ein Rückgang des Interesses am Thema Goldhandel feststellbar.