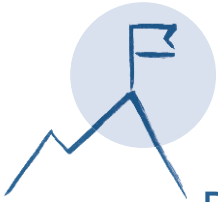
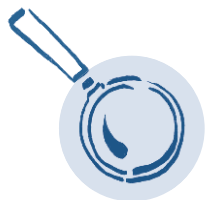


1 Güterhandel



DAS ZIEL Die Schweiz nutzt die Handelspolitik als Lenkungsinstrument. Sie fördert aktiv den internationalen Handel mit nachhaltigen Produkten und schafft damit Anreize zur Verbesserung der Produktion, sorgt aber auch dafür, dass der Handel mit besonders schädlichen Produkten eingeschränkt wird.



DIE AUSGANGSLAGE

Die Schweiz hat einen kleinen Binnenmarkt, zugleich ist ihre Wirtschaft stark auf den Aussenhandel ausgerichtet – sie hat eine der weltweit höchsten Aussenhandelsquoten.¹³ Doch aktuell sind die Schweizer Handelsbeziehungen viel zu wenig auf die Förderung von nachhaltigen Produkten ausgerichtet. Insbesondere bei den Importen zeigt sich, dass die Handelspolitik gar weitgehend «nachhaltigkeitsblind» ist. So wird beim Import kaum unterschieden, ob Produkte nachhaltig produziert wurden oder aber gravierende Umweltbelastungen und hohe soziale Kosten verursachen. Indirekt fördert die Schweiz damit schädliche Produktionsformen im Ausland. Entsprechende Produkte sind häufig billiger, denn die sozialen und ökologischen Kosten werden externalisiert, die Allgemeinheit muss dafür aufkommen. Dies betrifft die Einfuhr von Nahrungsmitteln (z. B. Fleisch) und anderen Konsumgütern (z. B. Textilien), aber auch importierte Rohstoffe wie Kakao oder Gold.

Internationale Entwicklungen zeigen auf, wie Regierungen mit handelspolitischen Instrumenten korrigierend eingreifen können. So hat die EU 2023 einen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)¹⁴ eingeführt («Klima» auf Seite 22). Zudem sollen mit zwei neuen Regulierungen Importprodukte aus Entwaldung¹⁵ sowie aus Zwangsarbeit¹⁶ vom EU-Binnenmarkt verbannt werden.¹⁷ Die

USA kennen ein Importverbot für Produkte, die aus der chinesischen Region Xinjiang stammen und unter Verwendung von Zwangsarbeit hergestellt wurden. Diese und analoge Entwicklungen in anderen Ländern werden den Handlungsdruck auf die Schweiz erhöhen.



DER WEG ZUM ZIEL

ANREIZE SCHAFFEN

Ein innovatives handelspolitisches Instrument ist der sogenannte PPM-Ansatz (Process and Production Methods), d. h. die unterschiedliche Behandlung von Importprodukten je nach Produktionsweise.¹⁸ Dabei können Zollvergünstigungen an Nachhaltigkeitsbestimmungen geknüpft werden. Bilaterale Freihandelsabkommen eignen sich besonders dafür, da Zollsenkungen darin jeweils im Zentrum stehen. Den Ansatz haben die EFTA und die Schweiz erstmals im Freihandelsabkommen (FHA) mit Indonesien für Palmöl angewandt. Künftig sollte dieses Instrument standardmässig in FHA integriert werden, und dies für alle nachhaltigkeitsrelevanten Produkte. Auch muss sichergestellt werden, dass die Nachhaltigkeitsbestimmungen auf starken Standards beruhen. Zudem sollte der PPM-Ansatz nicht auf FHA beschränkt bleiben, sondern grundsätzlich in der Schweizer Handelspolitik zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung zur Anwendung kommen.

Die Logik des PPM-Ansatzes kann auch dazu dienen, aus einer Nachhaltigkeitsperspektive unerwünschte Importe zu beschränken, indem sie mit Grenzabgaben belegt oder von Zollkontingenten ausgeschlossen werden. Damit werden nachhaltig hergestellte und entsprechend teurere Produkte nicht benachteiligt. Insbesondere für Produkte, die unter schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen oder mit grossen Umweltschäden hergestellt wurden, soll auch ein Importverbot verhängt werden können.¹⁹

DIE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG ALS VORBILD

Der Bund will nach eigener Bekundung eine Vorbildfunktion bei den eigenen Beschaffungen einnehmen, was sehr zu begrüssen ist.²⁰ Mit der Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen²¹ wurde im Jahr 2019 ein wichtiger Paradigmenwechsel vollzogen. Das Gesetz schafft neue Möglichkeiten für den sozial und ökologisch verantwortungsvollen Einkauf – und zwar auch von Gütern, die im Ausland produziert werden –, indem nicht vorwiegend der Preis als relevantes Kriterium für den Kaufentscheid dient. Damit die Regeln mehr



Wirkung erzeugen, sollte die Kann-Formulierung («Nachhaltigkeit kann bei der Auswahl eine Rolle spielen») in eine Verpflichtung umgewandelt werden.

EXPORTRESTRIKTIONEN

Zur Förderung des Handels mit nachhaltigen Produkten gehören auch Exportrestriktionen für schädliche bzw. gefährliche Produkte. Mit dem seit dem Jahr 2021 geltenden Verbot für die Ausfuhr von 5 hochgiftigen, in der Schweiz verbotenen Pestiziden und der Verschärfung der Ausfuhrbestimmungen für weitere rund 100 Stoffe hat die Schweiz einen ersten wichtigen Schritt gemacht.²² Der Export weiterer gefährlicher Substanzen sollte ebenfalls untersagt werden. Denn nach wie vor bestehen Lücken bei den Bestimmungen für Exporte gefährlicher Chemikalien.²³

Exportrestriktionen braucht es auch für Güter, die zu Menschenrechtsverletzungen beitragen. Das Kriegsmaterialgesetz verbietet Exporte in Länder, welche die Menschenrechte «schwerwiegend und systematisch» verletzen.²⁴ Allerdings gingen beispielsweise 2022 knapp 30 % der Waffenausfuhren im Gesamtumfang von 955 Millionen Franken nach Saudi-Arabien und Katar.²⁵ Angesichts der häufigen und andauernden Menschenrechtsverletzungen in den beiden Ländern²⁶ sollten solche Exporte unterbunden werden. Künftig sollte die Achtung der Menschenrechte den Wirtschaftsinteressen der Schweizer Rüstungsindustrie übergeordnet sein.

VERSTÖSSE SANKTIONIEREN

Ein weiteres Instrument zur Förderung des Handels mit nachhaltigen Produkten sind Nachhaltigkeitskapitel in Freihandelsabkommen (FHA). Die Schweiz verhandelt seit 2010 standardmässig solche Kapitel in ihren FHA.²⁷ Allerdings sollten sie, wie alle anderen Kapitel auch, künftig explizit der Schiedsgerichtsbarkeit zwischen den am FHA beteiligten Staaten unterstellt werden. Nur so können Verstösse gegen die darin enthaltenen Bestimmungen sanktioniert und diese damit effektiv durchgesetzt werden. Weiter braucht es eine Konkretisierung der Nachhaltigkeitsbestimmungen in diesen Kapiteln, mit überprüfbaren Indikatoren und klarem Zeitplan.

VORGÄNGIGE NACHHALTIGKEITSANALYSEN

Nachhaltigkeitsanalysen im Vorfeld von Freihandelsabkommen sind ein weiteres Instrument und gleichzeitig eine Voraussetzung, um eine zukunftsfähige Handelspolitik zu gestalten. Nach langem Widerstand hat sich die Schweizer Regierung 2021 auf Druck des Parlaments bereit erklärt, solche Analysen im Vorfeld wichtiger Wirtschaftsabkommen durchzuführen, womit ein wichtiger Schritt in Richtung einer nachhaltigeren Handelspolitik gemacht wurde.²⁸ Damit sie zu einem wirkungsvollen Instrument werden, wird entscheidend sein, wie diese Analysen durchgeführt und deren Resultate umgesetzt werden: Potenzielle menschenrechtliche Auswirkungen müssen ein zentraler Bestandteil sein; die Ergebnisse der Analyse müssen zu einem frühen Zeitpunkt der Verhandlungen vorliegen und bei der Gestaltung des Abkommens berücksichtigt werden; die Analysen müssen periodisch durchgeführt werden, um allfällige Anpassungen des Abkommens vorzunehmen; dies muss in transparenter Weise erfolgen, die Resultate sind öffentlich zu kommunizieren.

POLITISCHE HANDLUNGSSPIELRÄUME ERHALTEN

Damit der internationale Handel zur Verwirklichung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der UNO beiträgt und den Wohlstand für alle fördert, müssen die einzelnen Staaten das Recht haben, im öffentlichen Interesse zu regulieren. In Handelsabkommen, ob bilateral oder in der WTO, sollten entsprechende Spielräume für eine gemeinwohlorientierte Regulierung des Aussenhandels nicht eingeschränkt werden («right to regulate»).

ROHSTOFFHANDEL REGULIEREN

Eine spezielle Kategorie des Schweizer Aussenhandels stellt der Transithandel dar, bei dem Waren im Ausland gekauft und unverändert weiterverkauft werden, ohne dass sie die Schweizer Grenze überqueren. Diese Form des Warenhandels wird als Dienstleistungsexport taxiert.²⁹ In den letzten 20 Jahren hat der Transithandel in der Schweiz deutlich zugenommen und übertrifft mittlerweile die Nettoexporte von Waren, die physisch Schweizer Boden berühren: Betragen die Transithandelseinnahmen im Jahr 2000 noch 2,6 Milliarden Franken, so waren es 2021 bereits 58,5 Milliarden Franken.³⁰ Der Grossteil dieser Dienstleistungsexporte wird von Rohstoffhändlern getätigt, mit entsprechend grosser Bedeutung des Rohstoffsektors für die Schweizer Aussenwirtschaft: Gemäss unseren Schätzungen trug der Rohstoffhandel 2022 bereits 10 % zum BIP bei.³¹

Gleichzeitig ist der Rohstoffhandel in der Schweiz kaum reguliert, der Bundesrat setzt auch in diesem Bereich ganz auf Selbstregulierung, was angesichts von Menschenrechtsverletzungen, Umweltvergehen, Korruption, Sanktionsumgehungen und der Gefahr des «Rohstofffluchs» in den Ursprungsländern der Rohstoffe nicht nachvollziehbar ist. Die grundsätzlich auch vom Bundesrat anerkannten Risiken dieser Branche sollten mit einer Rohstoffmarktaufsicht (ROHMA) politisch minimiert werden. Eine ROHMA würde sicherstellen, dass der Hochrisikosektor Rohstoffhandel umfassend reguliert und beaufsichtigt wird, und damit dafür sorgen, dass die Unternehmen weitreichende Sorgfaltsprüfungen (Due Diligence) entlang ihrer Wertschöpfungskette vornehmen müssen.³²