

Per E-Mail an: ehra@bj.admin.ch

Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Bern, 14. Juli 2021

Stellungnahme zum Entwurf der Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz in den Bereichen Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten sowie Kinderarbeit (E-VSoTr)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für Ihr Schreiben vom 14. April 2021, mit welchem Sie uns zur Stellungnahme in der Vernehmlassung zum Entwurf für die oben erwähnte Verordnung eingeladen haben. Gerne nehmen wir nachfolgend Stellung zum Verordnungsentwurf.

Die Schweizer Schokoladefabrikanten engagieren sich seit Jahren im Rahmen von Unternehmens- und Branchen-Initiativen, Private-Public-Projekten sowie Multi-Stakeholder-Initiativen für eine gewissenhafte Beschaffung von Rohstoffen. CHOCOSUISSE unterstützte auch stets den Gegenvorschlag zur abgelehnten Volksinitiative „Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt“. Der in die Vernehmlassung geschickte E-VSoTr konkretisiert die Eckpunkte dieses Gegenvorschlags und wird von unserem Verband grundsätzlich unterstützt. Nachfolgend weisen wir auf Themen hin, die aus unserer Sicht besonders wichtig sind, und machen punktuelle Verbesserungs- und Ergänzungsvorschläge.

Differenzierung zwischen den Problemen Konfliktmaterialien und Kinderarbeit

Der E-VSoTr regelt zwei Themenbereiche, die sich in ihren Ausprägungen – insbesondere mit Blick auf die klare Eingrenzbarkeit der Rohstoffherkunft – in der Praxis erheblich voneinander unterscheiden. Diesen Unterschieden trägt der VE-VSoTr in Kombination mit dem Erläuternden Bericht Rechnung.

Bemühens-Pflichten und risikobasierter Ansatz

Die im Erläuternden Bericht gemachten Hinweise, dass es sich bei den Sorgfaltspflichten um Bemühens-Pflichten handelt, und dass ein risikobasierter Ansatz zu wählen ist, sind von zentraler Bedeutung. Es sollte geprüft werden, ob diese wichtigen Punkte auch im Verordnungstext ausdrücklich erwähnt werden sollten.

KMU-Tauglichkeit

Das Gesetz sieht eine Ausnahme vom Geltungsbereich für KMU vor. Der E-VSoTr konkretisiert diese gesetzliche Grundlage, indem er Unternehmen vom Geltungsbereich ausnimmt, welche bestimmte Schwellenwerte hinsichtlich Bilanzsumme, Umsatz und Anzahl Angestellte unterschreiten. Wir schlagen vor, diese Schwellenwerte zu erhöhen oder ausschliesslich auf die Anzahl Arbeitnehmende abzustützen. Für KMU ist es sodann wichtig, dass für die RisikoEinstufung das Produktionsland ausschlaggebend ist. Damit kann verhindert werden, dass Grossunternehmen des Detailhandels umfangreiche Rückverfolgbarkeitspflichten auf ihre Schweizer KMU-Lieferanten abwälzen, obschon diese eigentlich davon ausgenommen wären.

Möglichkeit der Anwendung anerkannter Standards und Unterstützung eines sektoriellen Wandels

Es ist wichtig, dass für die Erfüllung der Rückverfolgbarkeits- und der Sorgfaltsprüfungspflicht auch auf Zertifizierungs- und Verifizierungssysteme zurückgegriffen werden kann. Diesbezüglich schlagen wir eine ausdrückliche Ergänzung des Verordnungstexts in Art. 10 E-VSoTr vor. Zudem soll ein sektorweiter, grenzüberschreitender Wandel bestmöglich gefördert werden. Damit wird dem von der VSoTr bezweckten Wirken auf das Spiel der Marktkräfte besser Rechnung getragen als mit einem wenig effizienten Versuch der vollständigen physischen Rückverfolgbarkeit ganzer Lieferketten.

Anerkennung bestehender Nachhaltigkeitsansätze

Vor allem grosse Unternehmen haben auf internationaler Ebene häufig bereits eigene Nachhaltigkeitsprogramme installiert. Im Kakaobereich haben sich sodann wichtige Akteure sowie auch kleinere Unternehmen im Rahmen der Schweizer Plattform für Nachhaltigen Kakao auf eine Berichterstattung im Rahmen eines gemeinsamen Monitoring-, Evaluations- und Learning-Tools geeinigt. Diese privaten Ansätze sollten anerkannt werden. Unternehmen sollten die Flexibilität haben, die für ihr Geschäftsmodell und ihre Branche am besten passenden Instrumente zu wählen, sofern diese dem Geist der OECD-Leitsätze oder des IOE-ILO-Leitfadens entsprechen.

Länder- und produktspezifische Risikoprüfung / Fokussierung auf das Land der Herstellung bzw. Verarbeitung

Für die Prüfung, ob hinsichtlich Kinderarbeit ein Risiko besteht oder nicht, sollte nicht nur auf das Land, in welchem eine Unternehmensaktivität ausgeübt wird, abgestellt werden. Zusätzlich sollten auch die produkte- bzw. rohstoffspezifischen Besonderheiten berücksichtigt werden. Die Risiken können sich im gleichen Land je nach Sektor unterscheiden. Deshalb schlagen wir eine entsprechende Ergänzung in Art. 5 E-VSoTr vor. Das Abstellen auf das Produktionsland ist richtig. Dementsprechend sollte für Rohstoffe das Ursprungsland, d.h. bei unverarbeiteten Rohstoffen das Anbauland und bei verarbeiteten Rohstoffen das Land der Verarbeitung, ausschlaggebend sein.

Kompatibilität mit internationalen Standards und Klarstellung zu internationalen Regelwerken

Es sollte klargestellt werden, welche internationalen Normen sich an Staaten und welche sich an Unternehmen richten. Nebst den in der Verordnung genannten Versionen sollten Unternehmen auch die jeweils neuesten Fassungen anwenden können. Eine allfällige Referenzierung künftiger internationaler Regelwerke sollte aber eine vorangehende politische Diskussion bedingen, was gegen einen diesbezüglichen «Automatismus» spricht.

Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten inländischer Hersteller

Mit der internationalen Kompatibilität einher geht die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten inländischer Hersteller. Dies ist gerade für die Schweizer Schokoladehersteller zentral, welche rund 70% ihrer Produkte exportieren und deren Heimmarkt sich ebenfalls durch eine zunehmend internationale Konkurrenz auszeichnet. Vor diesem Hintergrund ist die internationale Abstimmung der Regeln der VSoTr zu begrüssen.

Konkretisierung der Berichterstattungspflicht

Es sollte klargestellt werden, dass Unternehmen, die Rohstoffe von Unternehmen verarbeiten, welche bereits einen Bericht verfasst haben, für die in den Verarbeitungsprodukten enthaltenen Produkte keinen Bericht mehr erstellen müssen. Zudem sollte die Verordnung eine rechtssichere Orientierungshilfe für die Berichterstattung darstellen, indem sie die Eckwerte der zu veröffentlichenden Informationen präzisiert.

1. Einbettung der Regulierung in das bestehende Engagement der Branche

Die Schweizer Schokoladehersteller engagieren sich bereits seit mehreren Jahren in verschiedenen Bereichen für die Prävention von Kinderarbeit in der Wertschöpfungskette.

- 2010 haben alle Mitgliedunternehmen von CHOCOSUISSE den Kodex der Schweizer Schokoladeindustrie zur Kakaobeschaffung unterzeichnet. Darin haben sich die Unternehmen u.a. zum Engagement für korrekte Arbeitsbedingungen und zur Distanzierung von missbräuchlichen Arbeitspraktiken sowie zur periodischen Vergewisserung bei ihren Lieferanten, dass die für Kinder massgeblichen ILO-Konventionen zu Mindestalter und missbräuchlichen Arbeitspraktiken eingehalten werden, verpflichtet.
- Im Rahmen der 2018 gegründeten Multi-Stakeholder-Initiative „Schweizer Plattform für Nachhaltigen Kakao“ setzt sich CHOCOSUISSE zusammen mit anderen Interessengruppen zum Ziel, dass langfristig der gesamte physische Warenstrom von kakaohaltigen Produkten in die Schweiz (Kakaobohnen, Kakaobutter, Kakaomasse, Fertigprodukte, etc.) im Beschaffungsprozess rückverfolgbar auf nachhaltigem Anbau gründet. Als Zwischenziel sollen bis 2025 mindestens 80% der importierten kakaohaltigen Produkte zertifiziert oder validiert nachhaltig sein. Eine Arbeitsgruppe der Plattform widmet sich insbesondere dem Thema der existenzsichernden Einkommen und der Bekämpfung von Kinderarbeit. Dabei wird auch grenzüberschreitend mit Initiativen in anderen Ländern zusammengearbeitet.
- Seit rund zehn Jahren unterstützt CHOCOSUISSE ein Projekt der Internationalen Arbeitsorganisation zur Prävention von Kinderarbeit bei der Haselnussernte in der Türkei, woher der grösste Teil der in die Schweiz importierten Haselnüsse stammt.
- Verschiedene Schweizer Schokoladehersteller setzen eigene Nachhaltigkeits-Initiativen um. Dazu gehören unter anderem auch Massnahmen zur Prävention von Kinderarbeit.

Die Umsetzungsverordnung sollte bestehende Engagements fördern und mit internationalen Initiativen kompatibel sein, Unsicherheiten in der Umsetzung der gesetzlichen Pflichten reduzieren und ein «Level Playing Field» schaffen.

2. Praktikabilität

2.1 Prüfschritte

Das Gesetz und der E-VSoTr sehen vor, dass die Unternehmen folgende Prüfschritte machen müssen:

- 1. Prüfschritt: Schwellenwert** (Art. 4 E-VSoTr)
Ist der KMU-Schwellenwert überschritten?
- 2. Prüfschritt: Risiko-Einstufung** (Art. 5 E-VSoTr)
Existiert im Produktionsland ein mittleres / hohes Risiko im Bereich Kinderarbeit?
- 3. Prüfschritt: Verdachtsprüfung** (Art. 1 lit. d Ziff. 2 und lit. f E-VSoTr)
Liegt ein konkreter, begründeter Verdacht auf Kinderarbeit vor?

Bei Bejahung dieser drei Fragen kommen die gesetzlichen Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten zum Tragen, sofern nicht eine Alternative aufgrund der Einhaltung von international anerkannten Regelwerken zur Anwendung gelangt. Letzteres ist somit faktisch der

- 4. Prüfschritt: International anerkanntes gleichwertiges Regelwerk (Art. 6 E-VSoTr)**
Hält sich das Unternehmen an ein gleichwertiges international anerkanntes Regelwerk?

2.2 Beurteilung der Prüfschritte

Das Prüfschema des E-VSoTr scheint uns grundsätzlich praktikabel zu sein. Wir sehen allerdings eine Notwendigkeit für Verbesserungen in folgenden Punkten:

- **KMU-Schwellenwert (Art. 4 E-VSoTr)**
Gemäss Verordnungsentwurf sind Unternehmen vom Geltungsbereich ausgenommen, wenn sie in zwei aufeinanderfolgenden Jahren mindestens zwei der folgenden Werte unterschreiten: Fr. 20 Mio. Bilanzsumme., Fr. 40 Mio. Umsatz und 250 Vollzeitäquivalente. Wir schlagen eine Erhöhung dieser Schwelle auf Fr. 40 Mio. Bilanzsumme, Fr. 80 Mio. Umsatz und 500 Vollzeitäquivalente resp. zumindest eine Anpassung an die Schwellenwerte vor, welche der Gesetzgeber auch für die Transparenz über nichtfinanzielle Belange festgelegt hat. Mit Letzterem würden die finanziellen Schwellenwerte des E-VSoTr gelten, aber die Mindest-Vollzeitäquivalente bei 500 statt bei 250 festgelegt. Als Alternative sollte eine Abkehr von der Orientierung an den rechnungslegungs- und revisionsrechtlichen Schwellenwerten hin zu einer Abgrenzung geprüft werden, die sich ausschliesslich an der Anzahl Mitarbeitende orientiert.
- **Risiko-Einstufung und Abstellen auf den Ort der Verarbeitung (Art. 5 E-VSoTr)**
Unsere Mitgliedunternehmen sind in der Regel Lieferanten von Grossunternehmen des Detailhandels. Die im Erläuternden Bericht festgehaltene «made in»-Regel kann verhindern, dass die für diese Grossunternehmen geltenden Vorschriften 1:1 an die Schweizer Hersteller weitergegeben werden, selbst wenn diese als KMU eigentlich vom Geltungsbereich ausgenommen wären. Im Interesse der Rechtssicherheit sollte eine ausdrückliche Erwähnung dieses wichtigen Hinweises im Verordnungstext geprüft werden. Für Rohstoffe, bei denen typischerweise keine «made in»-Angabe vorliegt, sollte sodann konkretisiert werden, dass das Ursprungsland ausschlaggebend ist. So würde klargestellt, dass z.B. bei Kakaobohnen das Anbauland ausschlaggebend ist und bei Kakaobutter oder -pulver das Ursprungsland, d.h. dort wo der ursprungsverleihende Verarbeitungsprozess zu Butter und Pulver stattfindet. Das Abstellen auf den Ort der Verarbeitung trägt in solchen Fällen dem im Erläuternden Bericht genannten Umstand Rechnung, dass die verarbeiteten Komponenten aus zahlreichen verschiedenen Ländern stammen können. Dies ändert beim Beispiel der Kakaobutter nichts daran, dass die Branche langfristig auch in diesem Bereich eine möglichst vollständige Rückverfolgbarkeit anstrebt. Die Erreichung dieses Ziels hängt aber auch von nicht direkt beeinflussbaren Faktoren ab wie z.B. von der Trennung von Warenflüssen in Werken von Lieferanten oder von der Bereitstellung der für die Rückverfolgbarkeit nötigen Infrastrukturen in den Anbauländern.

Die laut Erläuterndem Bericht erwähnte Prüfkadenz von einem Jahr macht unseres Erachtens Sinn. Nebst dem im Verordnungstext erwähnten UNICEF-Tool sollen Unternehmen aber auch auf andere Instrumente wie z.B. das ILAB-Tool des US-amerikanischen Departments of Labor zurückgreifen können. Dieses Instrument stellt nicht nur auf grobkörnige Länder-Ratings ab, sondern bietet zusätzlich auch nach Produkten differenzierende Daten (siehe [International Child Labor & Forced Labor Reports | U.S. Department of Labor \(dol.gov\)](#)); über diese Website kann die App «ILAB Sweat & Toil heruntergeladen

werden). Dieses Tool bietet eine präzisere Wiedergabe der Verhältnisse in den jeweiligen Ländern. Dies illustrieren folgende Beispiele:

- *Costa Rica* weist im UNICEF-Tool ein mittleres Kinderarbeits-Risiko («enhanced») auf. Gemäss Erläuterndem Bericht darf aber nur das Rating «basic» des UNICEF-Tools als Indiz für ein geringes Risiko von Kinderarbeit gewertet werden. Dies steht aber im Widerspruch zur in der Branche bekannten Tatsache, dass im Kakaoanbau in Costa Rica keine Kinderarbeit verbreitet ist. Das ILAB Sweat & Toil App gibt die tatsächlichen Verhältnisse präziser wieder: Es zeigt, dass es in Costa Rica Kinderarbeit in der Viehwirtschaft und in der Kaffeeproduktion gibt, aber nicht im Anbau von Kakao.
- Ein analoges Bild zeigt der Blick auf *Peru*. Das Rating dieses Lands ist gemäss UNICEF-Tool generell «enhanced». Das ILAB-Tool nennt im Zusammenhang mit Kinderarbeit sieben Produkte wie z.B. Fisch, Feuerwerk, Gold, Holz etc., nicht aber Kakao.
- Das ILAB Sweat & Toil App erlaubt den Unternehmen nebst der länderspezifischen Suche auch eine produktspezifische Recherche (z.B. *Hazelnuts* → Turkey; *Sesam* → Burma, Paraguay; *Vanilla* → Madagascar, Uganda).

In diesem Zusammenhang schlagen wir in Art. 5 E-VSoTr (Ausnahme für Unternehmen mit geringen Risiken) folgende Ergänzungen (unterstrichen) vor:

«¹...befreit, wenn sie dokumentieren, dass die Länder, aus denen sie Produkte oder Dienstleistungen beziehen, hinsichtlich dieser Produkte oder Dienstleistungen geringe Risiken im Bereich Kinderarbeit aufweisen.

²Ein geringes Risiko wird angenommen, wenn ein Land vom UNICEF *Children's Rights in the Workplace Index* als «Basic» eingestuft wird oder wenn ein Produkt oder eine Dienstleistung aus einem bestimmten Land gemäss einer anderen öffentlich zugänglichen Datenbank einer internationalen Organisation oder eines Staates nicht mit Kinderarbeit hergestellt oder erbracht wird.»

- **Verdachtsprüfung** (Art. 1 lit. d Ziff. 2 und lit. f E-VSoTr)
Laut Erläuterndem Bericht genügt der UNICEF Children's Rights in the Workplace Index für sich alleine noch nicht für das Vorliegen eines *begründeten Verdachts*. Das Gleiche muss auch für andere Tools wie z.B. das ILAB App gelten, die nicht mehr als ein Indiz für einen Verdacht auf Kinderarbeit liefern können. Die Definition für begründeten Verdacht auf Kinderarbeit gemäss Art. 1 lit. f E-VSoTr verlangt das Vorliegen konkreter unternehmensinterner oder -externer Hinweise oder Anhaltspunkte. Wir beurteilen diesen Ansatz als praktikabel, schlagen aber die Streichung der im Erläuternden Bericht gemachten Bezugnahme auf die Geldwäschereigesetzgebung vor, deren Kontext und Gerichtspraxis mit dem Thema der Nachhaltigkeit von Wertschöpfungsketten nicht vergleichbar ist.

3. Ausnahmen wegen Einhaltung von international anerkannten gleichwertigen Regelwerken

Art. 964^{quinquies} OR und Art. 6 E-VSoTr sehen vor, dass Unternehmen von den gesetzlichen Sorgfalts- und Berichterstattungspflichten ausgenommen sind, wenn sie sich an ein international anerkanntes Regelwerk halten. Die diesbezügliche Bezugnahme auf das ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business in Art. 6 Abs. 1 lit. b E-VSoTr beurteilen wir als passende Referenz.

Bei der Bestimmung von Art. 6 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 E-VSoTr, wonach Schweizer Unternehmen sich an die ILO-Kernübereinkommen Nr. 138 und Nr. 182 halten müssen, ist zu berücksichtigen, dass sich diese Übereinkommen grundsätzlich an Staaten richten. Dennoch erachten wir die Nennung dieser Übereinkommen als richtig und wichtig. Auch im Branchenkodex von CHOCOSUISSE von 2010 wird festgehalten, dass sich die Unternehmen bei ihren Lieferanten periodisch vergewissern, dass ILO-Konventionen zu Mindestalter und missbräuchlichen Arbeitspraktiken eingehalten werden.

Schweizer Unternehmen sollten nicht daran gehindert werden, künftig auch andere, für ihre Geschäftsmodelle oder Risikoprofile passende international abgestimmte Regelwerke anzuwenden. Eine entsprechende Ergänzung des Verordnungstexts sollte geprüft werden.

4. Sorgfaltspflichten

4.1 Allgemeines

Die auf den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen basierenden Sorgfaltspflichten beschreiben einen Prozessstandard. Es ist daher folgerichtig, dass das Gesetz – wie der Erläuternde Bericht klarstellt – eine Bemühungs- und keine Erfolgspflicht verlangt. Mit Blick auf die Wichtigkeit dieses Grundsatzes sollte dessen ausdrückliche Erwähnung im Verordnungstext geprüft werden.

Im 5. Abschnitt «Sorgfaltspflichten» konkretisiert der E-VSoTr die gesetzliche Sorgfaltspflicht von Art. 964^{sexies} OR, wonach ein Unternehmen

- ein Managementsystem (inkl. Lieferkettenpolitik für Produkte mit begründetem Verdacht auf Kinderarbeit und Rückverfolgbarkeitssystem) führen,
- die Risiken schädlicher Auswirkungen in ihrer Lieferkette ermitteln und bewerten,
- einen Risikomanagementplan erstellen und
- Massnahmen zur Minimierung der festgestellten Risiken treffen muss.

Im Erläuternden Bericht zu diesem Teil der Umsetzungsverordnung wird regelmässig auf die ILO-IOE Child Labour Guidance Tool verwiesen. Diese Referenzierung ist grundsätzlich zu begrüssen. So wird beispielsweise auch im Rahmen der Weiterentwicklung des von CHOCOSUISSE mitunterstützten ILO-Projekts «Elimination of the Worst Forms of Child Labour (WFCL) in Seasonal Hazelnut Agriculture in Turkey» die Einbindung von Aspekten der ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business als Beitrag zur Erreichung von Sorgfaltspflichten diskutiert.

4.2. System der Rückverfolgbarkeit im Besonderen

Zum System der Rückverfolgbarkeit verlangt Art. 10 E-VSoTr, dass die Produktionsstätten sowie die Dienstleister in der vorgelagerten Lieferkette aufgelistet werden. Für die einzelnen Produkte oder Dienstleistungen, bei denen ein begründeter Verdacht auf Kinderarbeit besteht, müssen demnach Name und Anschrift des Lieferanten sowie der Produktionsstätten oder der Dienstleister des Unternehmens aufgeführt werden. In komplexen Lieferketten, insbesondere im Anbau von Rohstoffen mit kleinbäuerlichen Strukturen wie im Kakao-Anbau, ist dies aktuell noch nicht umfassend umsetzbar. Um dennoch auch in diesen Fällen der Rückverfolgbarkeit Rechnung zu tragen, soll ein Unternehmen, insbesondere ein KMU, sich auch auf ein aner-

kanntes externes Zertifizierungssystem stützen können, welches die Rückverfolgbarkeit entlang der Lieferkette indirekt (im Sinne von Massenbilanzen) abbildet. Eine glaubwürdige Anerkennung könnte beispielsweise durch die ISEAL Alliance sichergestellt werden. Deshalb schlagen wir folgende Ergänzung vor:

Art. 10 Ziff. 3 E-VSoTr (neu)

Zur Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit können sich Unternehmen auf international anerkannte Standard- und Label-Organisationen stützen.

Eine solche Ergänzung würde auch dem im Erläuternden Bericht festgehaltenen Grundsatz entsprechen, dass mit dem System der Rückverfolgbarkeit im Sinne einer Bemühenspflicht darauf hingewirkt werden soll, die Rückverfolgbarkeit bestmöglich zu gewährleisten. Auch mit Blick auf die Wahl eines dem jeweiligen Risiko angemessenen Ansatzes ist es sinnvoll, dass beispielsweise ein KMU sich auf die diesbezügliche Expertise einer externen Organisation abstützen kann. Eine Verpflichtung, ein bestimmtes Zertifizierungssystem zu benutzen, lehnen wir hingegen ab. Vielmehr sollten die Unternehmen die nötige Flexibilität haben, die Instrumente und Ansätze zu wählen, die am besten zu ihrem Geschäftsmodell passen und den branchenspezifischen Gegebenheiten am besten Rechnung tragen – solange diese Ansätze mit dem Geist der OECD-Richtlinien und/oder des IOE/ILO-Leitfaden übereinstimmen.

Auch bei der vom Bund mitunterzeichneten Zielsetzung der Schweizer Plattform für Nachhaltigen Kakao wird zum bis 2025 zu erreichenden Zwischenziel – anders als beim zeitlich nicht konkretisierten Langfristziel – die Rückverfolgbarkeit bewusst noch nicht erfasst. Mit Blick auf die vom Bundesrat geplante Inkraftsetzung der neuen gesetzlichen Regeln per 1. Januar 2022 muss darauf geachtet werden, dass das oben genannte, mit dem Bund vereinbarte Zwischenziel nicht kurzfristig geändert wird und die Ziele insgesamt realistisch bleiben. Auch dies spricht dafür, dass ein Unternehmen beim Kauf eines Rohstoffs mit einem Zertifikat davon ausgehen können muss, dass es damit die gesetzliche Prüf- und Sorgfaltspflicht erfüllt.

Die Notwendigkeit, dass sich Käufer von Rohstoffen auf Zertifikate verlassen können müssen, spricht für eine laufende Anpassung der hinter den Zertifikaten stehenden Systeme an internationale Entwicklungen. Diese Systeme beinhalten verschiedene Modelle der Rückverfolgbarkeit, von Mass Balance bis hin zu Identity Preserved. Die Diskussion darüber wird aktuell im Kakaobereich unter mehreren europäischen Multi-Stakeholder-Initiativen geführt, woran sich indirekt auch der Bund als Mitglied der Schweizer Plattform für Nachhaltigen Kakao beteiligt. In dieser Diskussion werden mögliche Ansätze für neue Rückverfolgbarkeits-Standards («Identity Preserved») diskutiert und entwickelt.

Heute ist die indirekte Rückverfolgbarkeit mit Mass Balance in landwirtschaftlichen Lieferketten ein unverzichtbares Instrument der Rückverfolgbarkeit. Letztere ist auch indirekt über Mengenausgleich mit Dokumentation durch Zertifizierungsorganisationen möglich. Diese spezialisierten Organisationen führen Überprüfungen von Dokumenten durch, um sicherzustellen, dass die äquivalente Menge von zertifizierten Rohstoffen gekauft und verkauft wurde. Auf diese Weise verfolgen sie die Menge durch die gesamte Lieferkette hindurch. Würde ausnahmslos eine physische Rückverfolgung entlang der gesamten Lieferkette verlangt, könnte dies heute z.B. für Kleinbauern zu Nachteilen bis hin zum faktischen Marktausschluss führen. Deshalb bezeichnen Zertifizierungsorganisationen die Möglichkeit des Mengenausgleichs denn auch als entwicklungspolitische Notwendigkeit. Die Möglichkeit zum Abstützen auf solche Zertifizierungssysteme ist insbesondere bei Rohstoffen, die von einem Unternehmen nur in kleinen Mengen als untergeordnete Zutaten verarbeitet werden, auch in praktischer Hinsicht unverzichtbar.

Marktakteure, Konsumentinnen und Konsumenten, NGOs und Staaten arbeiten laufend an der Optimierung von Systemen der Rückverfolgbarkeit, welche einerseits die Transparenz für die Konsumenten erhöhen, andererseits aber auch für die Rohstoffproduzenten, z.B. Kleinbauern in Westafrika, den grösstmöglichen Nutzen bringen sollen. Da die Rückverfolgbarkeit bis aufs Feld entsprechende Infrastrukturen vor Ort bedingen, ist die Einbindung der Länder, in denen die Agrarrohstoffe angebaut werden, unverzichtbar. Im Kakao-bereich werden namentlich in den von Kinderarbeit betroffenen Anbauländern Ghana und Elfenbeinküste die nötigen Vorarbeiten schrittweise an die Hand genommen. Dies haben die Behördenvertreter dieser Länder kürzlich am dritten Runden Tisch zum Thema «Traceability, transparency and accountability with regard to child labour» anlässlich der von der EU-Kommission organisierten «Cocoa Talks» berichtet. Das Ziel ist es, die Rückverfolgbarkeit dort sicherzustellen, wo es letztlich darauf ankommt, nämlich zwischen dem Bauernhof und dem Erstabnehmer der Rohstoffe. Dem tragen Massenbilanzierungssysteme Rechnung, welche sicherstellen, dass die dem Produktionsbedarf eines Unternehmens entsprechende Menge Kakao von Bauern gekauft wird, die vom Nachhaltigkeitsprogramm des betreffenden Unternehmens einschliesslich Sorgfaltsprüfungssystem betreffend Kinderarbeit profitieren. Die Trennung der Kakaobohnen während der anschließenden Transport- und Verarbeitungsphase ist nicht mehr entscheidend, jedoch mit hohen Kosten verbunden. Diese sollten besser den Kakaobäuerinnen und -bauern zugutekommen. Deshalb würde ein Regulierungsansatz, der versucht, die physische Rückverfolgbarkeit entlang der gesamten Lieferkette vorzuschreiben, den Erfordernissen eines möglichst nutzenstiftenden Modells widersprechen.

Die Entwicklung und Optimierung von Rückverfolgbarkeitssystemen ist ein laufender Prozess. Dieser Gedanke entspricht letztlich auch den Ausführungen im Erläuternden Bericht, wonach der vom Gesetzgeber angestrebte Zielzustand sich aus einem kontinuierlichen Einwirken von Sorgfaltspflichten und Transparenz auf das Spiel der Marktkräfte ergibt, wobei Konsumentinnen und Konsumenten, Kapitalgeber und Zivilgesellschaft sanktionierende Instanzen sind.

5. Berichterstattung

Die Regeln zur Berichterstattung in Art. 14 E-VSoTr beschränken sich auf die Konsolidierung. Gleichzeitig verweist der E-VSoTr auf diverse Veröffentlichungs- oder Dokumentationspflichten. Da die Verletzung der Berichtspflichten gemäss Art. 325ter StGB strafbar ist, sollte die Verordnung genauer spezifizieren, was die Berichterstattungspflicht umfasst.

Bezüglich der inhaltlichen Eckwerte sollte eine Referenzierung internationaler Reporting-Leitfäden geprüft werden. Mit Blick auf die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und wettbewerbliche Aspekte sollen im Rahmen der Erfüllung der Sorgfaltspflicht erlangte Informationen soweit wie möglich ausschliesslich intern dokumentiert werden müssen.

Es sollte sodann klargestellt werden, dass Unternehmen, die Rohstoffe von Unternehmen verarbeiten, welche bereits einen Bericht verfasst haben, für die in den Verarbeitungsprodukten enthaltenen Produkte keinen Bericht mehr erstellen müssen. Doppelprüfungen und -berichte müssen unbedingt vermieden werden.

Schliesslich sollte die Verordnung eine rechtssichere Orientierungshilfe für die Berichterstattung darstellen, indem sie die Eckwerte der zu veröffentlichenden Informationen präzisiert.

6. Inkrafttreten

Zur Umsetzung der neuen Regeln müssen Unternehmen je nachdem umfangreiche Anpassungen vornehmen. Deshalb brauchen sie nach Kenntnis des definitiven Verordnungstextes genügend Vorbereitungszeit.

Der Bundesrat schlägt vor, dass die neuen gesetzlichen Bestimmungen und die Ausführungsverordnung per 1. Januar 2022 in Kraft treten. Gemäss den Ausführungen im damaligen Erläuternden Bericht des EJPD zum indirekten Gegenvorschlag zu Händen des Parlaments sollen die neuen gesetzlichen Vorschriften erstmals Anwendung auf das Geschäftsjahr finden, das ein Jahr nach Inkrafttreten des neuen Rechts beginnt. Damit gehen wir davon aus, dass die erstmalige Anwendung der oben kommentierten Pflichten auf das Jahr 2023 fallen. Dies sollte ggf. auch in den Materialien zur Umsetzungsverordnung der Klarheit halber festgehalten werden.

Für die Berücksichtigung unserer Ausführungen, Hinweise und Vorschläge danken wir Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, bestens.

Freundliche Grüsse
CHCOSUISSE



Urs Furrer
Direktor