

EU-Entwaldungsverordnung – Sozialverträgliche Umsetzung im Fokus

Ein konkreter Rechtsvorschlag für die Schweiz



Photo Credit: Natalia Peralta, Wyss Academy for Nature

Finale Version: Februar 2025

CDE: Dr. iur. Elisabeth Bürgi Bonanomi; Dr. Astrid Zabel
Wyss Academy for Nature: Tatjana von Steiger; Carla Koch; Sandra Feuz

Hintergrund und Ziel der Vorschläge

Im Rahmen der EU-Entwaldungsverordnung (EUDR) prüft die Schweiz derzeit (2024), ob eine Anpassung des Schweizer Rechts sowie unterstützende Massnahmen für Schweizer Unternehmen erforderlich sind. Eine in der Debatte viel diskutierte Thematik ist die sozialverträgliche Umsetzung der EUDR in den Produzentenländern. Hier stellt sich die Frage, wie die Schweiz ihren politischen Spielraum konstruktiv nutzen könnte.

Die Wyss Academy for Nature (WA) und das Centre for Development and Environment der Universität Bern (CDE) haben diese Frage aufgenommen und einen Prozess zur Erarbeitung konkreter Vorschläge zur Stärkung der sozialverträglichen Umsetzung der EUDR initiiert. Die erarbeiteten Vorschläge sollen als Input für Diskussionen in Politik, Zivilgesellschaft und Verwaltung dienen.

In einer ersten Veranstaltung mit interessierten Vertreter:innen der Zivilgesellschaft, von Verbänden, Unternehmen, Verwaltung und Wissenschaft hat das CDE unter Mitwirkung der Wyss Academy die Chancen und Herausforderungen der EUDR erörtert und Lösungsansätze für eine sozialverträglichen Umsetzung diskutiert. Als Grundlage diente dafür eine internationale Diskursanalyse, welche am Ende dieses Dokuments beigelegt ist.¹ Eine zweite Veranstaltung widmete sich anschliessend der Erarbeitung einer Reihe an (hypothetischen) Vorschlägen in Form konkreter Rechtsartikel. Sie enthalten Vorgaben für Fördermassnahmen, partnerschaftliche Ansätze und technische Lösungen. Grundlage für die Überlegungen bildete neben den Ergebnissen der ersten Veranstaltung, eine Analyse der Rechtslage in der EU, sowie erste Erkenntnisse aus Forschungsprojekten in Äthiopien und Peru.

Die Rechtsvorschläge wurden am 14. November 2024 mit Schweizer Stakeholdern diskutiert, gewisse Fragen blieben auch offen. Im Workshop gemachte Überlegungen sind entweder direkt in die Überarbeitung des Rechtstexts eingeflossen oder in den Fussnoten und im Protokoll zum Workshop zusammengefasst. Die vorliegende Version der Rechtsartikel wird zusammen mit dem Bericht zur Diskursanalyse ab Februar 2025 interessierten Personen zur Kenntnis gebracht.

Einordnung der (hypothetischen) Rechtsartikel

Der vorliegende Rechtstext ist das Ergebnis der Diskussionen im Projektteam (CDE und WA). Im Rahmen des oben erwähnten zweiten Workshops wurden die Rechtsvorschläge mit interessierten Stakeholdern gespiegelt und anschliessend durch das Projektteam überarbeitet. Die Rechtstexte sollen die Debatte inspirieren; es besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit, auch sind die Artikel noch nicht rechts-systematisch abgestimmt. Die WA und das CDE tragen die Verantwortung für die Vorschläge. Die (hypothetischen) Rechtsartikel sollen die Debatte in der Politik und Verwaltung rund um die erfolgreiche Umsetzung der EUDR inspirieren.

¹ Zabel, Astrid: Review of opportunities, concerns and best practices related to smallholders affected by the EUDR. 2024.

Das Projektteam steht der EUDR grundsätzlich positiv gegenüber, sieht hingegen offene Fragen bezüglich der sozialverträglichen Umsetzung, Handhabbarkeit und einer allfälligen Benachteiligung von schwächeren Marktakteur:innen. Zur Vertiefung anbei ein Interview in DE und EN zur Thematik, ein kürzlich erschienener Policy brief, und ein Artikel über die Verschiebung der Umsetzung der EUDR um 12 Monate:

- **Interview** with Elisabeth Bürgi Bonanomi and Astrid Zabel (CDE): EUDR: «Switzerland would do well to get actively involved»; 31. Oktober 2024 (**EN**). [Access link](#).
- **Interview** mit Elisabeth Bürgi Bonanomi and Astrid Zabel (CDE): EUDR: «Die Schweiz täte gut daran, sich aktiv einzubringen»; 31. Oktober 2025 (**DE**). [Zugangslink](#).
- **Policy brief**: A new generation of trade measures to support biodiversity; CDE; 2024. [Access link](#).
- **Artikel**: Time for change: Recommendations for action during the proposed EUDR postponement; Astrid Zabel, Elisabeth Bürgi Bonanomi et al. Ambio (2025). [Access link](#).

Schweizer EU-Entwaldungsverordnung² (CHDR)

[...] in Ergänzung der (noch zu erstellenden) Verordnung über das Inverkehrbringen von Rohstoffen, in Umsetzung der EU-Entwaldungsverordnung (EUDR)

gestützt auf die Artikel 35e Absatz 2, 35f Absätze 2 und 4 sowie 39 Absatz 1 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (SR 8140.1)

Vorschlag zur Förderung sozialverträglicher Initiativen im Rahmen einer möglichen CHDR

Art. 1-14³ EU-konsistente Übersetzung der EUDR in Schweizer Recht

In Anlehnung an bereits bestehende Verfahren

Art. 15 Sozial- und umweltverträgliche Ausgestaltung entwaldungsfreier Lieferketten⁴

¹ Entwaldungsfreie Lieferketten sind dann sozial- und umweltverträglich ausgestaltet, wenn:

- a. mindestens die Hälfte der bezogenen Rohstoffe von Personen angebaut wurden, die in den Schutzbereich der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der Kleinbäuer:innen fallen;⁵
- b. die Dienstleistungen zur Erstellung der Rückverfolgbarkeit aus dem Produktionsland⁶ bezogen werden, soweit diese in angemessener Qualität zur Verfügung stehen;
- c. die erhobenen, persönlichkeitsbezogenen Daten im Eigentum der Produzent:innen⁷ verbleiben und nur insoweit verwendet oder öffentlich gemacht werden, als es für den Marktzugang erforderlich ist;
- d. die Kosten, die für die Erstellung der Rückverfolgbarkeit anfallen, nicht auf die Produzent:innen abgewälzt werden;
- e. ein angemessener⁸ Anteil eines allfälligen, durch die Einhaltung höherer Standards erzielten Mehrwerts an die Produzent:innen weitergegeben wird;⁹

² Verwendete Begriffe müssen noch auf deren Konsistenz mit der weiteren Schweizer Rechtsordnung hin überprüft werden.

³ Die Nummerierung ist rein fiktiv.

⁴ Art. 15 beschreibt ein optimales Ergebnis. Art. 18ff sind so ausgestaltet, dass Unternehmensprozesse besonders gefördert werden sollen, die das optimale Ergebnis anstreben. Es wird dabei der Tatsache Rechnung getragen, dass solche Prozesse Zeit und Ressourcen voraussetzen.

⁵ UNDROP, UN A/HRC/RES/39/12.

⁶ Land, in dem die Rohstoffe produziert werden.

⁷ Produzent:innen von Rohstoffen.

⁸ Offene Rechtsbegriffe sind von der umsetzenden Behörde weiter zu konkretisieren.

⁹ Z.B. durch sog. ‚Price Differentials‘ in Rohstoffverträgen.

- f. die Produzent:innen für die Rohstoffe einen Preis erzielen, der ein angemessenes und stabiles Auskommen sowie ein Leben in Würde ermöglicht;¹⁰
- g. die Preisgestaltung auf dem Endprodukt transparent ist und für die Konsument:innen gut ersichtlich ausgewiesen wird;¹¹
- h. die Bezüger:innen von Rohstoffen auf folgende Elemente hinwirken:¹²
 - aa. auf möglichst direkte, inklusive Wertschöpfungsketten;
 - bb. auf die Verlagerung möglichst vieler Verarbeitungsschritte in die Produktionsländer;
 - cc. auf diskriminierungsfreien Zugang der Kleinbäuer:innen zu Land¹³ und weiteren produktionsrelevanten Ressourcen.
- i. bereits bestehende und neue Zusammenarbeitsformen von Produzent:innen gestärkt werden, sodass territoriale Ansätze¹⁴ zwecks Erstellung der Rückverfolgbarkeit erleichtert werden;
- j. die Produktion ressourceneffizient, klima- und bodenschonend sowie biodiversitätsfreundlich erfolgt und keine gefährdenden Pestizide¹⁵ verwendet werden.

² Der Bundesrat überprüft alle vier Jahre, ob die Kriterien angepasst oder ergänzt werden müssen.

³ Er achtet darauf, dass die Kriterien mit neuen Regulierungen im Bereich der Unternehmensverantwortung konsistent sind¹⁶, sodass der Unternehmensaufwand beschränkt bleibt.

Art. 16 Eigenständige Fördermassnahmen

¹ Der Bund trifft eigenständige Massnahmen zur Förderung der sozialverträglichen Umsetzung der CHDR.¹⁷

² Er wählt je nach Produktkategorie die jeweils geeignetsten Massnahmen nach den Artikeln 18 und 19, um die Sozialverträglichkeit entwaldungsfreier Lieferketten massgeblich zu stärken.

Art. 17 Partnerschaftsabkommen

¹ Der Bundesrat sucht den Dialog mit den Produktionsländern.

¹⁰ Von der umsetzenden Behörde weiter zu konkretisieren, mit Bezug auf die Diskussionen zum ‚living income‘.

¹¹ Z.B. über einen QR-Code.

¹² Von der umsetzenden Behörde weiter zu konkretisieren.

¹³ Im Sinne der Freiwilligen Leitlinien der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern (2013, VGGT).

¹⁴ Auch ‚Landschaftsansätze‘; wenn Produzierenden sich in einer Organisationsform zusammenschliessen, können geographische Herkunftsangaben einfacher weitergegeben werden; dabei muss das Risiko von Sippenhaftung für Produzierende bedacht werden.

¹⁵ Hazardous; s. z.B. Art. 3 der EU-Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln; z.B. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R1107>.

¹⁶ Z.B. auch mit EU-Regulierungen, die für Schweizer Unternehmen mit EU-Bezug relevant sind (wie die CSDDD oder EUFLR).

¹⁷ Zusätzlich zu den Partnerschaftsabkommen.

² Der Bundesrat bringt nach Möglichkeit die Massnahmen nach Art. 18 und 19 in Partnerschaftsabkommen ein.

³ Partnerschaftsabkommen gehen eigenständigen Massnahmen vor, soweit sie Art. 19 genügend Rechnung tragen.

⁴ Der Bund lädt die Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation ein, die gemeinsamen Abkommen entsprechend auszugestalten.

⁵ Der Bund sucht ausserdem das Gespräch mit internationalen Rohstoffverbänden, um die Umsetzung der CHDR voranzubringen.

Art. 18 Fördermassnahmen mit Bezug zum Schweizer Absatzmarkt¹⁸

¹ Der Bund fördert Unternehmensmodelle¹⁹, die zusätzlich zu den Art. [...] bis Art. [...] [Rückverfolgung und Berücksichtigung lokalen Rechts] mindestens die Hälfte²⁰ der im Art. 15 erwähnten Elemente berücksichtigen/ernsthaft darauf hinarbeiten²¹ sowie keines der Elemente nach Art. 15 untergraben. Art. 15 Abs. 1 lit j muss in jedem Fall beachtet werden.

² Er trifft einzelne oder mehrere der folgenden Massnahmen:

- a. Sensibilisierung der Schweizer Bevölkerung für die entsprechenden Produkte;
- b. Finanzielle und thematische Unterstützung von Branchenvereinbarungen zur Förderung entsprechender Unternehmensmodelle und Initiativen;
- c. Vorzugsbehandlung im öffentlichen Beschaffungswesen, durch besondere Gewichtung dieses Zuschlagskriteriums²²;
- d. Verzicht auf/ Reduktion von Abgaben²³ zollähnlicher Wirkung²⁴;
- e. Zuweisung eines bestimmten Anteils an präferentiellen Einfuhrkontingenten²⁵, unter Beachtung bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen;
- f. Tarifarische Bevorzugung.²⁶

Art. 19 Fördermassnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der Diplomatie

¹ Der Bund leistet technische und finanzielle Hilfe im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der Klimafinanzierung, um Unternehmensmodelle und Initiativen im Sinne von Art. 18 Abs. 1 zu fördern und die in Art. 15 aufgeführten Kriterien allgemein zu stärken.

¹⁸ Damit hilft der Bundesrat auch, ‚cut and run‘-Effekte zu verhindern; diese liegen dann vor, wenn Unternehmen zu risikoavers reagieren und als Folge Vertragsbeziehungen mit langjährigen Produzierenden und Projektpartnern aufkünden.

¹⁹ ‚Unternehmensmodelle und Initiativen‘ sind weit gefasste Begriffe. So können bspw. Unternehmen gefördert werden, die ihre transnationalen Wertschöpfungsketten entsprechend ausrichten; Zertifizierer, die solche Unternehmensmodelle abbilden; Händler, die entsprechend einkaufen. Die umsetzende Behörde wird die Begriffe weiter konkretisieren.

²⁰ In der Diskussion gemachter Vorschlag: Kleinere Akteure müssen die Hälfte der Elemente beachten, grössere Akteure ¾ der Elemente, um förderungswürdig zu sein.

²¹ Da es darum geht, Prozesse in Richtung von Art. 15 zu unterstützen.

²² Soweit gesetzlich möglich.

²³ Zu bestimmen.

²⁴ Wie z.B. Pflichtlagerabgaben, Co2-Abgaben, Steuern etc.

²⁵ Insofern für die Produkte Einfuhrzölle erhoben werden.

²⁶ Insofern für die Produkte Einfuhrzölle erhoben werden.

² Er fördert kontextgerechte, territoriale Ansätze in Produktionsländern und den Zusammenschluss von Produzent:innen, sodass der Nachweis der Entwaldungsfreiheit leichter erbracht werden kann.²⁷

³ Er unterstützt den Aufbau transparenter, möglichst direkter Wertschöpfungsketten sowie die Verlagerung von Verarbeitungsschritten in die Produktionsländer.²⁸

⁴ Er fördert Marktmodelle, die den Produzent:innen einen angemessenen, die Lebenskosten deckenden Preis garantieren.

⁵ Er setzt sich auf internationaler Ebene für die Anerkennung von territorialen Ansätzen zwecks Erstellung der Rückverfolgbarkeit und für Übergangslösungen nach dem Prinzip der Massenbilanzierung²⁹ ein.

Art. 20 Anerkennung von Zertifikaten

¹ Unternehmensmodelle und Initiativen nach Art. 18 Abs. 1 können gefördert werden, wenn sie über ein Zertifikat³⁰ verfügen, das nach Abs. 2 anerkannt ist.

² Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) anerkennt auf Gesuch hin Zeichen für die Kennzeichnung entwaldungsfreier, sozialverträglicher Wertschöpfungsketten, sofern sie die Erfüllung der Voraussetzungen nach Art. 18 Abs. 1 glaubhaft³¹ abbilden.

³ Gesuche können Anbieter:innen von Zertifikaten sowie natürliche und juristische Personen stellen, die für die entsprechenden Unternehmensmodelle und Initiativen verantwortlich zeichnen.

⁴ Bei Unsicherheiten zieht das WBF den Rat ausgewiesener Fachpersonen bei, die unabhängig sind und den entsprechenden geographischen Kontext gut kennen.

⁵ Das WBF führt eine öffentliche Liste mit den anerkannten Zertifikaten.

⁶ Es stellt den Gesuchstellenden zusätzlich ein eigenes, für die Konsument:innen gut erkennbares Zeichen zur Verfügung, das sie verwenden können, sofern ihr Zertifikat anerkannt wurde.³²

⁷ Verfahren über die Anerkennung sind öffentlich. Die Bestimmungen über die Kennzeichnung nach den Artikeln 14ff Landwirtschaftsgesetz gelten sinngemäss.

²⁷ Die EUDR fordert zwar weiterhin eine Rückverfolgbarkeit bis zum Grundstück, auf dem der Rohstoff produziert worden ist; sie erlaubt aber, dass diese Informationen auf 'Territorialebene' aggregiert gesammelt und weitergegeben werden (s. EUDR Guidance Document, 13.11.2024).

²⁸ Relokalisierung.

²⁹ Quantitative Ansätze, die eine Abweichung von den Grundsätzen für einen kleinen Teil der gehandelten Güter erlauben würde (s. Bericht Zabel); das Prinzip ist gegenwärtig nicht EUDR-konform; es geht hier deshalb vielmehr um die Umschreibung diplomatischer Pflichten des Bundes.

³⁰ Zertifikat ist ein weiter Begriff. Es kann sich um klassische 'Produktlabel' handeln, aber auch um Unternehmensmarken oder -bezeichnungen, die für die entsprechende Produktionsweise stehen.

³¹ Von der umsetzenden Behörde näher zu konkretisieren.

³² Es ist ein zusätzliches Signet, das das besondere Engagement sichtbar macht. Es kann, muss aber nicht verwendet werden.

Art. 21 Öffentliche Eingaben

¹ Natürliche und juristische Personen können jederzeit Eingaben machen, um ein Gesuch zu unterstützen oder begründete Zweifel kundzutun.

² Die Eingaben werden in die Entscheidungsfindung einbezogen, und die Gründe werden den eingebenden Personen bekanntgegeben.³³

Art. 22 Berichterstattung und regelmässige Überprüfung

¹ Personen, deren Zertifikat anerkannt worden ist, müssen alle zwei Jahre in einem Bericht aufzeigen, wie sie die Voraussetzungen für die Anerkennung weiterhin erfüllen wollen.

² Das WBF entscheidet über die Weiterführung der Anerkennung.

Art. 23 Anerkennung von Rückverfolgungs-Systemen aus Produktionsländern

¹ Der Bund anerkennt auf Gesuch hin entwaldungsrelevante Daten sowie Rückverfolgungs-Systeme aus Produktionsländern als grundsätzlich CHDR-konform, sofern alle Grundvoraussetzungen erfüllt sind.

² Berufen sich Unternehmen auf diese Daten, wird dies im Streitfall in der Risikoabwägung besonders gewichtet.

Art. 24 KMU&Verwaltungs-Fond

¹ Der Bund erhebt auf den Import von Rohstoffen, die der CHDR nicht unterliegen³⁴, eine Gebühr zur Äufnung eines KMU&Verwaltungs-Fonds.³⁵

² Kleine und mittlere Importeur:innen und Unternehmen, die Art. 18 Abs. 1 erfüllen, können einen Antrag auf Übernahme eines Teils der Rückverfolgungskosten stellen.

³ Die Mittel werden nach einem transparenten Schlüssel auf die Antragstellenden aufgeteilt, sofern ihr Antrag begründet ist.³⁶

⁴ Ein Teil der Fondsmittel wird dafür eingesetzt, um KMU-konforme, einfach umsetzbare technische Lösungen und Verfahren zu entwickeln.

⁵ evt: Ein Viertel des Fonds wird für die administrativen Anerkennungsprozesse nach Art. 20 verwendet.

Art. 25 Zeitliche Limitierung und Evaluation

¹ Die Fördermassnahmen sind auf 10 Jahre limitiert.

² Der Bundesrat evaluiert regelmässig stichprobenartig die Wirksamkeit der Massnahmen, unter Einbezug der betroffenen Kreise.

³ Nach acht Jahren evaluiert er die Wirksamkeit umfassend und prüft, ob eine Weiterführung notwendig ist.

³³ Beschwerderecht der eingebenden Personen? Das ist noch offen geblieben.

³⁴ Auch um den zusätzlichen Aufwand, den ‚EUDR-Akteure‘ haben, etwas auszugleichen.

³⁵ Während der Fonds in der Diskussion grundsätzlich begrüsst wurde, wurde die Finanzierung kontrovers diskutiert.

³⁶ Von der umsetzenden Behörde weiter zu konkretisieren.

Autorinnen:

Dr. iur. Elisabeth Bürgi Bonanomi

Head of Sustainability Governance Impact Area | Member of the extended Executive Committee
CDE
elisabeth.buergi@unibe.ch

unter Mitarbeit von:

Tatjana von Steiger

Head of Global Policy Outreach
Wyss Academy for Nature
tatjana.vonsteiger@wyssacademy.org

Dr. Astrid Zabel

Head of Sustainable Land Systems Impact Area | Member of the Executive Committee
CDE
astrid.zabel@unibe.ch

Carla Koch

Global Policy Outreach Specialist
Wyss Academy for Nature
carla.koch@wyssacademy.org

Sandra Feuz

Synthesis Center Administrator
Wyss Academy for Nature
sandra.feuz@wyssacademy.org