

Lessons Learned – Die EU Holzhandelsverordnung als Beispiel für umweltbezogene Sorgfaltspflichten

Lena Walker

2020-06-14T09:00:00

Die von der [Initiative Lieferkettengesetz](#) geforderte Regelung soll neben den menschenrechtlichen Verpflichtungen auch sogenannte umweltbezogenen Sorgfaltspflichten für Unternehmen beinhalten. Auch der dahingehende Entwurf der Bundesbundesregierung, der 2019 bekannt wurde, sieht solche umweltbezogenen Sorgfaltspflichten vor. Dadurch soll erreicht werden, dass deutsche Unternehmen die Einhaltung von Umweltstandards in der Lieferkette, insbesondere im Herkunftsland von importierter Ware, überwachen. Solche gesetzlich geregelten und verpflichtenden, umweltbezogenen Sorgfaltspflichten stellen ein neuartiges umweltrechtliches Instrument, für das es erst wenige Beispiele gibt. Neben der nationalen Regelung in [Frankreich](#) stellt die europäische [Holzhandelsverordnung](#) – nach ihrer englischen Bezeichnung (European Timber Regulation) im Fachjargon oft als EUTR bezeichnet – ein Beispiel dar. Die nun mehrjährige Erfahrung mit der 2013 in Kraft getretenen Holzhandelsverordnung und ihrer Um- und Durchsetzung durch die europäischen Mitgliedsstaaten lohnt deswegen einen besonderen Blick.

I. Die europäische Holzhandelsverordnung im Überblick

Der Holzhandelssektor ist der erste Sektor für den die EU die Einhaltung unternehmerischer Sorgfaltspflichten anknüpfend an das Inverkehrbringen auf den Binnenmarkt verbindlich vorgeschrieben hat. Im Unterschied zu den avisierten allgemeinen Sorgfaltspflichten ist also nur der Warenimport erfasst, nicht hingegen etwa Dienstleistungen oder Finanzierungen. Der Mechanismus der Holzhandelsverordnung ist ein öffentlich überwachtes System, das private Due Diligence Systeme, Zertifizierungen und Legalitätsnachweise der Marktteilnehmer oder von Überwachungsorganisationen integriert. Dabei verbleibt die Verantwortung beim Marktteilnehmer. Die Durchsetzung erfolgt in Deutschland durch klassische verwaltungsvollstreckungsrechtliche Instrumente.

Die Holzhandelsverordnung verbietet im Kern den Import von Holz aus illegalem Einschlag, vgl. Art. 4 EUTR. Das Verbot gilt gemäß Art. 1, 2 lit. c EUTR für Marktteilnehmer: Das sind alle natürlichen oder juristischen Personen, die Holz oder Holzzeugnisse erstmalig auf dem EU-Binnenmarkt in Verkehr bringen. Welches Holz und welche Holzzeugnisse vom Anwendungsbereich der Holzhandelsverordnung erfasst werden, ergibt sich aus deren Anhang. Neben Rohholz sind auch verschiedene Verarbeitungsstufen und bestimmte

Endprodukte wie Möbel und Papier erfasst, nicht hingegen bedrucktes Papier und Verpackungsmaterial.

Welches Holz als legal bzw. illegal geschlagen gilt, bestimmt sich nach den Rechtsvorschriften des Herkunftslandes, vgl. Art. 2 lit. f und g EUTR. Grund für diese Behelfslösung ist das Fehlen einer international gültigen Definition des illegalen Einschlags. Zu den nationalen Rechtsvorschriften in diesem Sinne zählen gemäß Art. 2 lit. h EUTR die Holzeinschlagsrechte, Zahlungen für Einschlagsrechte, umwelt- und forstrechtliche Vorschriften, Landnutzungsrechte sowie Handels- und Zollvorschriften. Als nationale Rechtsvorschriften gelten auch vom Herkunftsland unterzeichnete internationale Abkommen und Vorschriften zu deren Umsetzung. Die Methode der Heranziehung der nationalen Standards ist regelungstechnisch einzigartig. Durch das Verbot entsteht ein starker wirtschaftlicher Anreiz für die Holzproduzenten, die jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften einzuhalten. Zusätzlich zu möglicherweise drohenden Konsequenzen im Herkunftsland droht ihnen auch der Verlust des Marktzugangs in die EU.

II. Die Sorgfaltspflichten der Holzhandelsverordnung

Die Besonderheit der Regelung der Holzhandelsverordnung besteht darin, dass sie neben dem Verbot des Inverkehrbringens von Holz aus illegalem Einschlag zusätzlich von den Inverkehrbringern verlangt, die gebotene Sorgfalt walten zu lassen, wenn sie Holz oder Holzserzeugnisse in Verkehr bringen, Art. 4 Abs. 2 EUTR. Der geforderte Sorgfaltsmaßstab wird von Art. 6 EUTR festgelegt und als *Sorgfaltspflichtregelung* (engl. *Due Diligence System*) bezeichnet. Details der Sorgfaltspflichtregelung ergeben sich zusätzlich aus der [Durchführungsverordnung](#) (EU) Nr. 607/2012 der Kommission vom 6. Juli 2012.

Die Sorgfaltspflichtregelung gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. a, b und c EUTR sieht ein System bestehend aus den folgenden drei Phasen bzw. Stufen vor: Informationszugang, Risikobewertung, Risikominderung. Die Erstimporteure müssen Informationen ermitteln und zur Verfügung stellen über Baumarten, Mengen, die Quellen und die Lieferanten von Holz und Holzserzeugnissen, das Land des Holzeinschlags, gegebenenfalls die Region des Holzeinschlags und die Konzession sowie über die Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften, Art. 6 Abs. 1 lit. a EUTR. Die ermittelten Informationen muss der Marktteilnehmer nutzen, um in einem zweiten Schritt anhand von aufgeführten Kriterien das Risiko illegalen Holzeinschlags zu ermitteln, Art. 6 Abs. 1 lit. b EUTR. Der [Leitfaden](#) der Europäischen Kommission nennt als Anhaltspunkt für die Risikobewertung fünf zu klärende Fragen: Wo wurde das Holz geschlagen? Gibt der ordnungspolitische Rahmen Anlass zur Besorgnis? Belegen alle Unterlagen, die der Lieferant zur Verfügung gestellt hat, die Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften und sind diese Unterlagen nachprüfbar? Gibt es Anhaltspunkte dafür, dass ein Unternehmen in der Lieferkette an Praktiken des illegalen Holzeinschlags beteiligt ist? Handelt es sich um eine komplexe Lieferkette?

Sofern die Risikoermittlung nicht ergibt, dass das Risiko vernachlässigbar ist, müssen Maßnahmen und Verfahren eingesetzt werden, um diese Risiken

„weitestgehend zu begrenzen“ und damit zu verhindern, dass Holz und Holzzeugnisse aus illegalem Einschlag auf dem Binnenmarkt in Verkehr gebracht werden, Art. 6 Abs. 1 lit. c EUTR.

Die Marktteilnehmer haben die Wahl zwischen der eigenständigen Sorgfaltsprüfung und der externen Durchführung durch eine anerkannte Überwachungsorganisation, vgl. Art. 4 Abs. 3 EUTR. Die Überwachungsorganisation hält eine aktuelle Sorgfaltspflichtregelung vor, zu deren Nutzung sie die Marktteilnehmer berechtigt und deren Anwendung sie überprüft, Art. 8 Abs. 1 EUTR.

Die Sorgfaltspflichtregelung der Holzhandelsverordnung stellt insoweit einen innovativen Ansatz dar, als es keine starren Pflichten gibt, sondern diese risikobasiert in Abhängigkeit von Holzart, Herkunftsland und Komplexität der Lieferkette sind. Sie sind insoweit eingriffsschwächer als ein starres Verbot. Die Schattenseite des risikobasierten Ansatzes besteht aber in der damit verbundenen Rechtsunsicherheit für die Rechtsanwender. Sowohl die verpflichteten Marktteilnehmer als auch die zuständigen Behörden halten dies teils für problematisch. Die Problematik wurde aber durch die von der EU veröffentlichten [Länderübersichten](#) zumindest entschärft.

III. Umsetzung in Deutschland

Die Durchführung und Sanktionierung von Verstößen gegen die Holzhandelsverordnung obliegt den Mitgliedstaaten. Zuständig sind die von den Mitgliedstaaten jeweils bezeichneten Behörden, Art. 7 Abs. 1 EUTR. Ansonsten belässt die Holzhandelsverordnung den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum bei der Durchsetzung.

In Deutschland wird die Holzhandelsverordnung durch das [Holzsicherheitsgesetz](#) (HolzSiG) ordnungsrechtlich umgesetzt. Zur Feststellung und Ahndung von Verstößen gegen die Holzhandelsverordnung sieht § 2 HolzSiG folgende Befugnisse der zuständigen Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) vor: Verwahrung, Beprobung, Untersuchung, Überlassung unter Auferlegung eines Verfügungsverbotes, Beschlagnahme, Einziehung sowie Vernichtung des betreffenden Holzes.

§ 7 HolzSiG droht Geldbußen von bis zu EUR 50.000 für den Verstoß gegen im Einzelnen aufgezählte Pflichten der Holzhandelsverordnung oder des HolzSiG an. Für den Fall groben Eigennutzes oder anderer Erlangung eines Vermögensvorteils großen Ausmaßes sowie bei beharrlicher Wiederholung der Verstöße gegen die Ordnungswidrigkeitstatbestände droht § 8 HolzSiG Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder Geldstrafe an.

IV. Stärken und Schwächen der Holzhandelsverordnung

Ganz allgemein wurde die Holzhandelsverordnung von Umweltverbänden überwiegend positiv bewertet. Dass auch die Marktteilnehmer einen einschneidenden Effekt der Verordnung vorhersahen, zeigt sich anschaulich an der Tatsache, dass kurz vor ihrem Inkrafttreten die europäischen Lagerbestände insbesondere von Tropenhölzern noch massiv aufgefüllt wurden. Das Instrument der Holzhandelsverordnung wird einerseits als innovatives und durchsetzungsfähiges Instrument der Umweltpolitik beschrieben, andererseits aber auch wegen verschiedener Aspekte kritisiert.

Hinsichtlich des materiellen Standards, dem die Sorgfalt der Marktteilnehmer zu gelten hat, ist die Holzhandelsverordnung verhältnismäßig schwach: Sie verlangt lediglich die Einhaltung der nationalen Rechtsvorschriften des Herkunftslandes. Die Bestimmung der Legalität des Holzes allein anhand der Rechtsvorschriften der Herkunftsländer trifft auf Kritik, weil die Vorschriften inhaltlich stark variieren und deshalb unterschiedliche Schutzniveaus gelten. Dadurch fehlt es an einem allgemeingültigen Mindeststandard und Kriterien für eine nachhaltige(re) Forstwirtschaft. Die Holzhandelsverordnung allein belohnt faktisch solche Länder, die über weniger strenge Rechtsvorschriften verfügen und könnte dadurch gleichzeitig Anreize setzen, bestehendes Recht abzuschwächen. Es besteht nur die vage Hoffnung, dass die Legalitätsanforderung in der Praxis freiwillig übererfüllt wird, weil sich viele Unternehmen angesichts der ohnehin nötigen Prüfung für die gleichzeitige Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien entscheiden, etwa durch die Wahl eines Zertifikates wie FSC oder PEFC.

Ein weiteres Manko stellt die europaweit uneinheitliche Um- und Durchsetzung der Holzhandelsverordnung in den Mitgliedstaaten dar. Insbesondere eine unterschiedliche Durchsetzungspraxis in den Mitgliedstaaten kann die Effektivität des Gesamtsystems in Frage stellen, wenn die Marktteilnehmer mit einer Umleitung der Importwege reagieren. Die gleichmäßige Anwendung der Holzhandelsverordnung wird auch für wichtig gehalten, um faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Andernfalls werden Marktteilnehmer in weniger strengen Mitgliedstaaten bevorteilt, weil sie weiterhin (potenziell) illegales, kostengünstigeres Holz beziehen können ohne Sanktionen befürchten zu müssen und außerdem den mit der Einhaltung der Sorgfaltspflichtregelung verbundenen Verwaltungsaufwand umgehen. Durch die ungleichmäßige Durchsetzung, die z.T. auch als Nord-Süd-Diskrepanz beschrieben wird, entsteht so eine „Marktverzerrung“.

Die Händler, gemeint sind solche Personen, die das bereits in Verkehr gebrachte Holz auf dem Binnenmarkt verkaufen oder ankaufen, werden von der Holzhandelsverordnung weitgehend verschont. Sanktionen gegen diese sieht die Holzhandelsverordnung nicht vor. Sie verfügen deshalb auch nicht über entsprechende Due Diligence Elemente in ihrer Beschaffungs-Policy. Dies wird teilweise kritisiert und als potenzielles Schlupfloch der Holzhandelsverordnung gesehen. Jedoch überzeugt diese Kritik wenig: Wenn das Verbot bzw. die

Sorgfaltspflicht am Punkt des Inverkehrbringens wirksam ist, sollte keine weitere Auferlegung von Sorgfaltspflichten in der nachgelagerten Lieferkette erforderlich sein. Die Verpflichtung der Händler zur Dokumentation schafft Transparenz, so dass die Rückverfolgbarkeit zum verantwortlichen Inverkehrbringer gewährleistet ist. Durch eine Vervielfachung der Sorgfaltspflichtenadressaten würde ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand für die Händler und die zuständigen Behörden entstehen.

V. Lehren für die Regelung allgemeiner umweltbezogener Sorgfaltspflichten

Die Holzhandelsverordnung veranschaulicht eine wesentliche Herausforderung der Regelung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette: die Frage des materiellen Standards. Die Holzhandelsverordnung, die mit den materiellen Standards der Herkunftsländer arbeitet, zeigt exemplarisch die Vor- und Nachteile dieser Regelungsart. Der Vorteil besteht darin, dass den Herkunftsländern nicht faktisch höhere bzw. andere Umweltstandards aufgezwungen sind, als deren Regierungen selbst festgelegt haben. Dadurch werden Souveränitätsrechte besser gewahrt und der Vorwurf des „Ökoimperialismus“ verfängt nicht. Auch die Gefahr einer welthandelsrechtlichen Auseinandersetzung sinkt. Gegen die europäische Holzhandelsverordnung wurde bislang kein Verfahren vor dem Streitbeilegungsmechanismus der WTO angestrengt. Der Nachteil dieses Legalitätsverständnisses besteht darin, dass eine Verbesserung des Umweltschutzes teils gar nicht erreicht werden kann, nämlich dort wo die Standards in den Herkunftsländern niedrig sind. Anschaulich zeigt dies das Beispiel Brasilien: Die Regierung unter Jair Bolsonaro hat die Regelungen zum Waldschutz so stark [beschnitten](#), dass sie von einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung weit entfernt sind. Deshalb laufen Sorgfaltspflichten für europäische, aus Brasilien Holz importierende Unternehmen derzeit ins Leere. Klar ist deshalb: Solange Sorgfaltspflichten nicht mit wirkungsvollen materiellen Umweltauflagen verbunden sind, handelt es sich nur um ein Trostpflaster für eine völkerrechtliche Einigung auf einheitliche Standards.

Die bereits beschriebene uneinheitliche Um- und Durchsetzung im Rahmen der Holzhandelsverordnung lässt den Schluss zu, dass eine Regelung von Sorgfaltspflichten nicht nur auf EU-Ebene wünschenswert ist, sondern auch möglichst geringen Umsetzungsspielraum für die Mitgliedsstaaten vorsehen sollte. Eine gleichmäßigere Durchsetzung könnte durch Meldepflichten an und Kontrollen durch die EU-Kommission erreicht werden.

Ein weiteres Problem stellen unklare Anforderungen an die Unternehmen durch Sorgfaltspflichten dar, vielfach aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe. Hier hilft u.A. eine genauere Regelung technischer Details und Fragen allgemeiner Natur, die in vielen Fällen relevant sind. Ein Beispiel ist die Frage, welche Anforderungen bei einem hohen Korruptionsniveau in einem Herkunftsland gelten und auf welche Art und Weise sich die Sorgfaltspflichten in diesem Fall verschärfen. Zudem sollten – auch im Rahmen der Holzhandelsverordnung unnötigerweise – offene Fragen,

wie etwa in welcher Form Dokumente vorgehalten werden müssen (physisch oder digital, Übersetzung oder Originalsprache), geklärt werden. Klärungsbedürftig ist auch, in welchem Verhältnis bestehende Umweltmanagementsysteme und Zertifizierungen zu den neuen Sorgfaltspflichten stehen. Sind dadurch automatisch alle Pflichten erfüllt?

Die Effektivität der Sorgfaltspflichten könnte schließlich dadurch gesteigert werden, dass die Unternehmen verpflichtet würden, bei ihren Handelspartnern bzw. in den Herkunftsländern festgestellte Risiken zu melden. Diese Erkenntnis gilt nicht nur für die Holzhandelsverordnung, sondern auch für die allgemeinen umweltbezogenen Sorgfaltspflichten. Ein verstärkter Informationsaustausch könnte z.B. durch Veröffentlichung bekannter Risiken in einer Onlinedatenbank geschehen, in der sich Unternehmen für die jeweiligen Herkunftsländer bzw. Branchen informieren können.

Eine [Befragung von deutschen Marktteilnehmern](#) im Sinne der Holzhandelsverordnung 2018 ergab, dass sich nur ein Drittel der Unternehmen gesetzeskonform verhält. Der Anteil der Marktteilnehmer, die die Vorschriften einwandfrei befolgen ist insbesondere bei kleineren Unternehmen gering. Teilweise kennen diese die Regelung nicht einmal. Die Regelung umweltbezogener Sorgfaltspflichten ist in den bisherigen Entwürfen zunächst auf größere Unternehmen zugeschnitten, die personell und finanziell besser gewappnet sind für Umsetzung neuer gesetzlicher Regelungen. Dennoch sollte die Einführung von einer umfassenden Informationskampagne flankiert und die Unternehmen unterstützt werden, etwa mit branchenweiten Leitfäden oder Muster-Sorgfaltspflichterfüllungen, die sie dann auf ihr individuelles Geschäft zuschneiden können.

