

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der EU-Verordnung über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union (EUDR) so- wie zur Änderung des Holzhandels-Siche- rungs-Gesetzes

Berlin, 06.11.2024

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Bereich Wirtschaftspolitik
+49 30 20619-258
meyer@zdh.de

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94



Wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der EU-Verordnung über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union (Entwaldungs- und Waldschädigungs-Minimierungs-Gesetz-kurz: EntwaldungsMG) sowie zur Änderung des Holzhandels-Sicherungs-Gesetzes Stellung beziehen zu können. Wir weisen darauf hin, dass der Informationsweg zur Verbändeanhörung für uns intransparent und die Konsultationsdauer mit Blick auf die Komplexität der Materie äußerst knapp war. Aus diesem Grunde behalten wir uns vor, weitere Anmerkungen im Laufe des Verfahrens einzubringen.

Allgemeine Anmerkungen

Zum Entwurf EntwaldungsMG (Artikel 1)

Die Zielsetzung der EU-Verordnung für entwaldungsfreie Produkte (EUDR), eine global voranschreitende Entwaldung zu bekämpfen und Anreize für den Übergang und Zugang zu nachhaltigen Lieferketten in allen Erzeugerländern innerhalb und außerhalb der EU zu fördern, ist grundsätzlich zu unterstützen. Der vorliegende Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und der Zeitpunkt seiner Einbringung in die Länder- und Verbändeanhörung werfen jedoch in der Handwerksorganisation erhebliche Fragen auf.

Die Vorgehensweise des BMEL erscheint uns aktionistisch und voreilig. Die Bundesregierung treibt ein nationales Gesetz zu einem Zeitpunkt voran, zu dem auf EU-Ebene noch über eine dringend erforderliche Verschiebung des Inkrafttretens der EUDR verhandelt wird. Diese Diskrepanz zwischen nationaler und europäischer Ebene schafft erhebliche Unsicherheiten und behindert eine kohärente und effiziente Umsetzung der EUDR. Aus unserer Sicht wäre es mit Blick auf die Bundesregierung besser gewesen, sich stattdessen für Änderungen an der EUDR in Brüssel einzusetzen. Würde der vorliegende Gesetzentwurf so verabschiedet werden, würden die EUDR und ihre Verpflichtungen für die Betriebe zusätzlich durch ein deutsches Gesetz nochmals zementiert. Der Gesetzentwurf wirft die Frage auf, ob hier erneut – entgegen den Absichtserklärungen der Bundesregierung – ein „Gold Plating“ betrieben werden soll.

Statt die gewonnene Zeit zu nutzen, um eine durchdachte und für die Betriebe praktikable Lösung zu entwickeln, wird so der Eindruck vermittelt, dass der vorliegende Gesetzentwurf ohne eine ausreichende Berücksichtigung der praktischen Herausforderungen vorangetrieben wird.

Besonders betroffen von den Auswirkungen der EUDR sind das Lebensmittelhandwerk, Tischler- und Schreinerhandwerk und das Baugewerbe, da viele der betroffenen Rohstoffe und Erzeugnisse (z.B. Schokolade, Palmöl, Soja, Holz) direkt unter die Anforderungen der EUDR fallen. Insbesondere eine Nachverfolgbarkeit und Geolokalisierung von relevanten Rohstoffen und Erzeugnissen stellen erhebliche Herausforderungen für die

Betriebe dar, die mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden sind und zu großen Unsicherheiten sowie zu operativen Schwierigkeiten führen.

In Gesprächen der handwerklichen Fachverbände mit der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) wurde durch die BLE in Aussicht gestellt, dass die EUDR seitens der zuständigen Behörden in einer Weise ausgelegt werden könnte, welche eine Erleichterung für die Betriebe darstellen würde. Dieser Aussage folgend, hatten wir vermutet, dass im vorliegenden Gesetzentwurf entsprechende Auslegungshinweise aufgenommen werden, um die von der BLE eingenommene Gesetzesauslegung widerzuspielen und eine einheitliche Gesetzesanwendung sicherzustellen. Hierzu ist im vorliegenden Gesetzentwurf jedoch keine entsprechende Regelung enthalten. Diese Regelung sollte daher noch eindeutig formuliert eingearbeitet werden sowie die im EUDR vorgenommene Unterscheidung von KMU-Marktteilnehmern und KMU-Händlern bzw. von Nicht-KMU-Marktteilnehmern und Nicht-KMU-Händlern zur besseren Unterscheidung in den Gesetzentwurf einfließen.

Zum Entwurf Änderung des Holzhandels-Sicherungs-Gesetzes (Artikel 2)

In diesem vorliegenden Gesetzentwurf bleibt das Thema „Kalamitätsholz“, welches von Tischlern und Schreinern verarbeitet werden kann, unberücksichtigt.

Kalamitätsholz ist Holz, das als Ergebnis aus Sturmschäden, Trockenheit und/oder Schädlingsbefall für eine weitere Nutzung verfügbar ist. Dieses Holz kann konstruktiv die gleichen Eigenschaften aufweisen wie das geschlagene Holz gesunder, nicht schadhafter Bäume. Es eignet sich für konstruktive Zwecke im nicht sichtbaren Bereich. Seine Nutzung ist sinnvoll, weil es infolge des Klimawandels und längerer Trockenperioden in größeren Mengen verfügbar ist.

Zu den Regelungen im Einzelnen

Verschiebung des Anwendungsstartes der EUDR

Die EU-Kommission hatte zuletzt auch auf Druck Deutschlands angekündigt, den Anwendungsstart der EUDR um ein Jahr zu verschieben. Die Verschiebung ist vom Rat bereits gebilligt worden. Das EU-Parlament hat einem Eilverfahren für die Verschiebung der EUDR zugestimmt.

Wir betrachten die Verschiebung der EUDR um ein Jahr als zu kurz. Der Anwendungsstart sollte stattdessen um zwei Jahre verschoben werden, um die längere Vorlaufzeit dafür zu nutzen, eine praktische Umsetzbarkeit und eine genügende Vorbereitung aller betroffenen Akteure zu gewährleisten.

§ 3 Aufgabenübertragung

Gemäß § 3 Absatz (1) EntwaldungsMG obliegt die Durchführung dieses Gesetzes den nach Landesrecht zuständigen Behörden, insoweit es sich um eine Primärproduktion (z.B. Holzsiegel) handelt. Das betont zwar die föderale Aufgabenteilung. Jedoch kann diese Aufgabenteilung auch zu Unklarheiten in der Verantwortlichkeit führen, was wiederum zu erheblichen Verzögerungen und Ineffizienzen beitragen kann. Im Falle von

Waldflächen, die mehrere Bundesländer umfassen, sind Zuständigkeitsprobleme absehbar.

Fundierter wäre es, auch im Falle der Primärproduktion eine generelle Zuständigkeit der in § 3 Absatz (2) genannten Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) zu übertragen.

§ 4 Befugnis der Bundesanstalt zur Beleihung, Aufsicht, Beendigung der Beleihung

Gemäß § 4 Absatz (1) soll die BLE befugt werden, eine „sachkundige, unabhängige und zuverlässige Person des Privatrechts“ mit den Aufgaben nach § 3 Absatz (2) zu betrauen. Im vorliegenden Gesetzentwurf fehlt es an einer eindeutigen Ausführung zu dieser Personengruppe, denn mit dieser Formulierung könnten z.B. private Sicherheitsunternehmen von der Bundesanstalt beauftragt werden. Hier bedarf es einer eindeutigen Ausführung und einer sachlichen Begründung, warum die Bundesanstalt mit der Privatwirtschaft zusammenarbeiten möchte und wie eine Gewährleistung eines wettbewerblichen und transparenten Auswahlverfahrens sichergestellt wird.

Unbedingt sollte der § 4 Absatz (1) dahingehend geändert werden, dass generell sachkundige Personen beliehen werden können. Im Hinblick darauf, dass die öffentliche Verwaltung nicht über hinreichende Personalkapazitäten verfügt, sollte der beleihbare Personenkreis um Personen des Sachverständigenwesens erweitert werden. Gemäß § 4 Absatz (4) unterstehen beliehene Personen der Rechts- und Fachaufsicht der Bundesanstalt. Damit wäre eine rechtliche Qualität des beleihbaren Personenkreises zusätzlich gesichert.

Grundsätzlich sollten unnötige Bürokratiebelastungen vermieden werden. Laut § 4 Absatz (2) kann die Bundesanstalt seine Befugnis der beliehenen Person übertragen und zur Erhebung von Gebühren und Auslagen bevollmächtigen. Hier entstehen zusätzliche Verwaltungsebenen und es fallen damit verbundene Gebühren bzw. Kosten an, die letztlich auf die Betriebe abgewälzt werden können. Nach Artikel 20 Absatz (1) EUDR „Erstattung der Kosten der zuständigen Behörden“ können Mitgliedsstaaten ihre zuständigen Behörden ermächtigen, von den Marktteilnehmern oder Händlern die Erstattung sämtlicher Kosten ihrer Tätigkeit nur im Zusammenhang mit Verstößen zu verlangen. In Artikel 20 Absatz (2) EUDR wird ausgeführt, dass die in Absatz (1) genannten Kosten die Kosten der Durchführung von Prüfungen, für die Verwahrung und für Tätigkeiten im Zusammenhang mit den relevanten Erzeugnissen, bei denen eine Nichtkonformität festgestellt wurde, und welche vor ihrer Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr oder vor ihrem Inverkehrbringen oder ihrer Ausfuhr einer Korrekturmaßnahme bedurften, beinhalten. Dieser Aspekt fehlt im vorliegenden Gesetzentwurf und sollte nachgeschärft werden.

§ 5 Aufgabendurchführung

§ 5 verpflichtet die zuständigen Behörden zur Durchführung jährlicher Kontrollen bestimmter Marktteilnehmer gemäß Artikel 16 Absatz 8 ff. Diese jährlichen Kontrollen stellen eine enorme Herausforderung sowohl für die betroffenen Marktteilnehmer als auch für die öffentliche Verwaltung dar. Unter Beachtung der Tatsache, dass von diesen Kontrollen zehntausende Betriebe betroffen sind, sollte eine Bagatellgrenze eingeführt werden, unter der keine Kontrollen durchgeführt werden.

Die Einstufung Deutschlands als Niedrig-Risikoland sollte mit einer entsprechenden Entlastung bei den Sorgfaltspflichten einhergehen, damit unverhältnismäßige Belastungen für die Betriebe und für die öffentliche Verwaltung vermieden werden können.

Statt wichtige Ressourcen für unnötige Kontrollen in Niedrig-Risikoländern zu verschwenden, sollten diese vor allem für eine Überwachung in Hoch-Risikoländern eingesetzt werden. Eine solche, wichtige Kontrolle könnten durch internationale Agenturen durchgeführt werden.

§ 7, § 8 und § 9 – Durchführung, Probenahme, Duldungs- und Auskunftspflichten

Die Durchführungs- und Sanktionsmaßnahmen, welche in den § 7 ff festgelegt sind, weisen eine außergewöhnliche Schärfe und Unverhältnismäßigkeit auf. Sie umfassen weitreichende Befugnisse zur Kontrolle von Grundstücken, Betriebsräumen und Transportmitteln, die Anfertigung von Bildaufnahmen oder -aufzeichnungen sowie das Betreten von Grundstücken auch außerhalb von Geschäftszeiten. Darüber hinaus reichen sie vom Betreten von Wohnräumen zur Auskunft Verpflichteter gemäß § 7 Absatz (2), was das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Grundgesetz) einschränkt bis hin zu den in § 9 Absatz (1) und Absatz (2) aufgezeigten Duldungs- und Auskunftspflichten der betroffenen Betriebe.

Eine ähnliche Eingriffsbefugnis findet sich nicht im vergleichbaren Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), bei dem es ebenfalls um umweltrelevante Rechtsgüter geht.

Im Übrigen ist in Artikel 19 II EUDR angelegt, dass KMU in der Regel nicht vor Ort kontrolliert werden. Diese Regelung sollte im vorliegenden Gesetzentwurf explizit klargestellt werden.

Es ist aus dem vorliegenden Gesetzentwurf unter § 7 Absatz (1) außerdem nicht ersichtlich, um welche „dringenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ es sich bei der Umsetzung der EUDR handelt. Solche übertriebenen Formulierungen bestehen bei hoch zu bewertenden persönlichen Rechtsgütern wie der Betroffenheit von Leib und Leben. Aus diesem Grunde erscheint der Rückgriff im vorliegenden Gesetzentwurf rechtlich unzulässig.

Überdies ist die Regelung in § 7 Absatz (2) Nr. 2 lit. a) des Gesetzentwurfs unverhältnismäßig. In Bezug auf „dringende Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ gilt das oben Ausgeführte. Auch hier erscheint der Rückgriff rechtlich unzulässig. Daran anknüpfend wird als Rechtsfolge sogar das Recht eingeräumt, Grundstücke, Betriebsräume und Räume sowie die dazugehörigen Geschäftsräume außerhalb der üblichen Geschäfts- oder Betriebszeiten zu betreten. Eine derart weitreichende Eingriffsbefugnis wird nicht einmal in dem vergleichbaren Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) eingeräumt. In § 16 LkSG heißt es lediglich, dass Betretungsrechte nur zu den üblichen Geschäfts- und Betriebszeiten bestehen. Gerade hinsichtlich des bei dieser Regelung zu beachtenden Grundrechtsschutz in Artikel 13 Grundgesetz fordern wir, die gesamte Regelung ersatzlos zu streichen.

Diese strikten und völlig unverhältnismäßigen Regelungen greifen massiv in die betrieblichen Abläufe ein, stellen einen tiefen Eingriff in die Grundrechte dar und schaffen erhebliche Unsicherheiten bei den Betrieben sowie zusätzliche Lasten für die öffentliche Verwaltung.

Die Sanktionsmaßnahmen – wie ein vorübergehendes Verbot der Bereitstellung auf dem Markt oder eine vorläufige Sicherstellung von betroffenen Rohstoffen oder Erzeugnissen – können zudem schwerwiegende wirtschaftliche Folgen für die betroffenen Betriebe nach sich ziehen.

Grundsätzlich erscheint die Schärfe der Regelungen in Deutschland und Europa völlig überzogen, da es hier keine relevante Entwaldung gibt, welche bekämpft werden müsste. Denn in Deutschland und im gesamten EU-Raum gibt es strenge Forstwirtschafts-Richtlinien, die eine nachhaltige Nutzung sicherstellen.

Das eigentliche Problem von Entwaldung liegt außerhalb Europas, hier vor allem in Ländern der tropischen Zone, wo solche scharfen Regelungen nicht greifen, weil es an den nötigen Überwachungs- und Kontroll-Mechanismen mangelt.

Es wäre aus unserer Sicht erforderlich, Lösungen für eine tatsächliche Verbesserung in den betroffenen Regionen zu schaffen, statt überzogene und unverhältnismäßige Vorschriften für den EU-Markt einzuführen und so die Belastungen für die einheimischen Betriebe weitgehend zu vermindern. Dies würde die Wettbewerbsfähigkeit in Europa stärken.

§ 10 Verordnungsermächtigung

Das BMEL wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Überwachung näher zu regeln soweit dies zur Durchsetzung der Verpflichtungen der Marktteilnehmer und Händler – auch in Verbindung mit den von der EU-Kommission erlassenen Ergänzungs- oder Durchführungsbestimmungen – erforderlich ist. Dies wirft erhebliche Bedenken auf, konkret bezüglich des im Gesetzentwurf aufgeführten Passus „Es kann dabei insbesondere die Durchführung von Untersuchungen einschließlich der Probenahmen und Analysemethoden und der Einzelheiten der Duldungs-, Unterstützungs- und Vorlagepflichten regeln.“ Dieser Passus zeigt deutlich, dass im vorliegenden Gesetzentwurf Spielräume für eine erhebliche bürokratische Ausweitung gegeben sind.

Eine Festlegung von Analysemethoden durch Verordnung wird definitiv zu einem weiteren Bürokratieaufwand führen. § 10 birgt das Risiko für die Etablierung neuer, lukrativer Geschäftsmodelle für Labore aufgrund dieser bürokratischen Anforderung, während die betroffenen Betriebe die zusätzlichen Kosten und den organisatorischen Aufwand zu tragen haben. Viele Betriebe sind bereits bis an die Schmerzgrenze durch Bürokratie belastet. Mögliche Verwaltungsaufgaben im Rahmen dieser Verordnung würden die Grenze der Belastbarkeit der Betriebe deutlich überschreiten. Das Risiko von Fehlern und Auslassungen würde dadurch weiter erhöht, was bis zu einer Existenzbedrohung der betroffenen Betriebe führen kann.

Statt des § 10 sind einfache und praktikable Lösungen gefragt, welche die Belastungen für die Wirtschaft minimieren und eine notwendige Rechtssicherheit gewährleisten.

§ 12 Zwangsgeld und § 13 Bußgeldvorschriften

Die Höhe des in § 12 angedrohten Zwangsgeldes im Verwaltungsverfahren der Bundesanstalt ist im vorliegenden Gesetzentwurf mit bis zu 250.000 Euro veranschlagt und bei einer vergleichenden Betrachtung mit dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) absolut unverhältnismäßig. Die vergleichbare Vorschrift in § 23 LkSG enthält eine Zwangsgeldandrohung in einer Höhe von bis zu 50.000 Euro. Im vorliegenden

Gesetzentwurf ist die Androhung von Zwangsgeld fünfmal so hoch wie im vergleichbaren LkSG. Dies unterstreicht eindeutig, dass die veranschlagte Höhe im vorliegenden Gesetzentwurf als unverhältnismäßig zu bewerten ist.

Außerdem wird hier der Eindruck erweckt, dass es mit dem vorliegenden Gesetzentwurf primär darum geht, eine neue Einnahmequelle für den Bund zu schaffen, statt das eigentliche Problem der Entwaldung außerhalb Europas anzugehen. In erster Linie werden strikte Sanktionen und Strafandrohungen in den Vordergrund gestellt, statt den Fokus auf Maßnahmen zur Bekämpfung der Entwaldung in den betroffenen Regionen zu legen. Dies führt zu einer unverhältnismäßigen Belastung der Wirtschaft und löst nicht das Entwaldungsproblem außerhalb Europas.

Schlussfolgerung

Der vorliegende Gesetzentwurf zur nationalen Durchführung der EU-Verordnung über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union (Entwaldungs- und Waldschädigungs-Minimierungs-Gesetz- kurz: EntwaldungsMG) kommt voreilig und geht am eigentlichen Entwaldungsproblem vorbei. Der Gesetzentwurf enthält gravierende Unverhältnismäßigkeiten und muss daher umfassend überarbeitet werden.

Um die Zielsetzung der EU-Verordnung für entwaldungsfreie Produkte (EUDR) sinnvoll zu erreichen, muss unbedingt eine Balance zwischen Umwelt- und Klimaschutz auf der einen Seite und einer wirtschaftlichen Machbarkeit auf der anderen Seite gefunden werden.

Die vorzeitige Einführung eines Gesetzes zur nationalen Durchführung der EUDR ist nicht zielführend, solange die Rahmenbedingungen auf EU-Ebene noch unklar sind. Sie schafft eine weitere unnötige Unsicherheit bei den Betrieben und auf dem Markt.

Ansprechpartnerin: Dörte Meyer

Bereich: Wirtschaftspolitik

+49 30 20619-258

meyer@zdh.de · www.zdh.de

Herausgeber:

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.

Haus des Deutschen Handwerks

Mohrenstraße 20/21 · 10117 Berlin

Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265

EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit rund 5,6 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Mehr unter www.zdh.de