

Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehm

Berlin, 30.10.2024

**Stellungnahme zum Entwurf des Bundesministeriums für Ernährung und
Landwirtschaft für ein „Entwaldungs- und
Waldschädigungs-Minimierungs-Gesetz“ sowie zur Änderung des
Holzhandels-Sicherungs-Gesetzes**

Mit dem seitens des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) am 24.10.2024 vorgelegten Referentenentwurf soll offenbar für den Fall, dass die Bundesregierung es durch weitere Intervention in Brüssel nicht schaffen sollte, die umzusetzende EU-Verordnung 2023/1115 zur Sicherstellung entwaldungsfreier Lieferketten noch ganz „wegzubolzen“, gewährleistet werden, dass die fragliche EU-Verordnung „immerhin“ in der Praxis in Deutschland mit großer Wahrscheinlichkeit weitgehend wirkungslos bleibt. Dringende Erfordernisse des Klima- und Biodiversitätsschutzes sowie Menschenrechte haben (wieder einmal) das Nachsehen.

1.

a) Das BMEL hat mit Stand vom 24.10.2024 einen Referentenentwurf für ein Artikel-Gesetz „zur Durchführung der EU-Verordnung 2023/1115 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union sowie zur Änderung des Holzhandels-Sicherungs-Gesetzes“ vorgelegt. Art. 1 des BMEL-Entwurfs sieht ein neu zu erlassenes Entwaldungs- und Waldschädigungs-Minimierungs-Gesetz (EntwaldungsMG) vor, Art. 2 des Entwurfs die Änderung des Holzhandels-Sicherungs-Gesetzes (HolzSiG).

b) Das vom BMEL vorgeschlagene Entwaldungs- und Waldschädigungs-Minimierungs-Gesetz sowie die vorgeschlagene Änderung des Holzhandels-Sicherungs-Gesetzes enthalten keine originären inhaltlichen Ambitionen, es sind keinerlei eigenständige materielle Vorgaben mit Blick auf die Sicherstellung entwaldungsfreier Lieferketten vorgesehen. In materieller Hinsicht verweist das BMEL ausschließlich auf die Vorgaben der unmittelbar geltenden Verordnung (EU) 2023/1115.

Der BMEL-Entwurf soll also „nur“, aber eben auch gerade der Durchführung der Verordnung (EU) 2023/1115 in Deutschland dienen (vgl. auch § 1 EntwaldungsMG-Entwurf). Dafür werden die national für die Durchführung der Verordnung (EU) 2023/1115 „zuständigen Behörden, ihre Befugnisse, Regelungen zur Durchführung der Überwachung sowie die zur Bewehrung von Verstößen insbesondere gegen Vorschriften der Verordnung (EU) 2023/1115 erforderlichen Bußgeldvorschriften“ festgelegt (vgl. Ziffer E. des BMEL-Referentenentwurfs).

c) Die Stringenz der Durchführung eines Gesetzes, also die konkrete Ausgestaltung seines Vollzugs in der Praxis sowie die vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen sind entscheidende Faktoren für die Wirksamkeit eines Gesetzes, so dass dem Entwurf für ein deutsches Entwaldungs- und Waldschädigungs-Minimierungs-Gesetz maßgebliche Bedeutung für den nationalen und globalen Klima- und Biodiversitätsschutz zukommt.

Nach dem vorgelegten BMEL-Referentenentwurf drängt sich allerdings der Eindruck auf, dass, weil die Geltung der Verordnung (EU) 2023/1115 durch massive deutsche Intervention in Brüssel zwar um 12 Monate verschleppt werden

konnte, Deutschland aber die Verordnung möglicherweise nicht dauerhaft wird „wegbolzen“ können, nunmehr offenbar nationale Durchführungsbestimmungen geschaffen werden sollen, die die Vorgaben der Verordnung (EU) 2023/1115 in der Praxis in Deutschland „immerhin“ faktisch weitgehend leerlaufen lassen dürften:

Statt einer übergeordneten Vollzugskompetenz soll die Verwaltungszuständigkeit für die Durchführung der Verordnung (EU) 2023/1115 auf Behörden in 16 Bundesländern und eine Bundesanstalt verteilt werden. Es soll dabei vor allem auch keinerlei gesetzliche Vorgabe von Mindestkontrollniveaus für die Behörden geben.

Darüber hinaus sollen Anordnungen und Maßnahmen zur Feststellung oder Beseitigung von Verstößen gegen die Verpflichtungen aus der Verordnung (EU) 2023/1115 ausschließlich und ohne weitere Konkretisierung in das Ermessen der „zuständigen Behörden“ gestellt werden, es sollen also keinerlei Handlungs- und Verfolgungsverpflichtungen normiert werden. Weiter sind in dem BMEL-Entwurf allein Ordnungswidrigkeiten-, aber keinerlei Straftatbestände enthalten, wobei Verstöße gegen die zentrale Vorschrift des Art. 3 der Verordnung (EU) 2023/1115 vom BMEL noch nicht einmal als Ordnungswidrigkeitentatbestände gelistet werden. Auch die weiter vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten sind derart, dass sie tatsächlich keine oder kaum eine abschreckende Wirkung mit Blick auf künftige Verstöße entfalten dürften. Mit der beabsichtigten Änderung des Holzhandels-Sicherungs-Gesetzes dürfte schließlich ein faktisch kaum kontrollierbarer „Umgehungstatbestand“ geschaffen werden.

All das geschieht, obwohl nicht nur die herausragende Bedeutung der Wälder für den Klima- und Biodiversitätsschutz unstrittig ist, sondern es in der umzusetzenden EU-Verordnung auch noch unmissverständlich u.a. in deren Erwägungsgründen heißt:

„(7) Verteidiger umweltbezogener Menschenrechte, die sich um den Schutz und die Förderung der Menschenrechte im Zusammenhang mit der Umwelt - einschließlich des Zugangs zu sauberem Wasser, sauberer Luft und sauberem Land - bemühen, sind häufig das Ziel von Verfolgung und tödlichen Angriffen. Diese Angriffe betreffen in unverhältnismäßig hohem Maße indigene Völker. Berichten aus dem Jahr 2020 zufolge waren über zwei Drittel

der Opfer dieser Angriffe im Einsatz für den Schutz der Wälder der Welt vor Entwaldung und industrieller Entwicklung.

*(8) **Der Verbrauch in der Union ist eine wichtige Ursache für Entwaldung und Waldschädigung auf der ganzen Welt.** In der Folgenabschätzung dieser Verordnung wurde geschätzt, dass die Entwaldung aufgrund des Unions-Verbrauchs und der Erzeugung von sechs Rohstoffen (Rinder, Kakao, Kaffee, Ölpalme, Soja und Holz) allein bis 2030 jährlich auf eine Fläche von etwa 248 000 Hektar ansteigen wird, wenn keine angemessenen regulatorischen Maßnahmen ergriffen werden.“*

Im Einzelnen:

2.

Nach § 3 Abs. 1 EntwaldungsMG-Entwurf soll die Durchführung des Gesetzes, soweit die Primärproduktion von relevanten Rohstoffen oder relevanten Erzeugnissen betroffen ist, deren Erzeugerland die Bundesrepublik Deutschland ist, den nach Landesrecht zuständigen Behörden obliegen. Im Übrigen soll die Durchführung der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung obliegen (§ Abs. 2 EntwaldungsMG-Entwurf).

Eine solche Regelung entspricht zwar grundsätzlich der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Gemäß den Vorgaben des Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus. Welche Behörde dies jeweils konkret ist, hängt von der Verwaltungsstruktur des jeweiligen Bundeslandes ab.

Mit § 3 Abs. 1 EntwaldungsMG-Entwurf werden indes (erneut) 16 bzw. 17 mal parallele Verwaltungsstrukturen erforderlich, dabei fehlt in den Verwaltungen regelmäßig und erheblich Personal.

Mindestens geprüft werden sollte daher, ob und wie für die Durchführung des Gesetzes eine zentrale und tatsächlich ausreichend mit Personal und Know-how ausgestattete Bundeszuständigkeit zu begründen wäre. In jedem Fall ist eine solche Ausstattung jeglicher Behörde(n) für eine tatsächlich wirksame Überwachung essentiell.

Darüber hinaus ist ein gesetzliches Mindestkontrollniveau beispielsweise durch gesetzliche Vorgaben zur Häufigkeit von Stichprobenkontrollen bzw. anlasslosen Regelkontrollen zu normieren. Entsprechendes findet sich (wenn auch noch nicht ausreichend, aber so doch immerhin) bereits beispielsweise in § 25 Abs. 2 ProdSG. Mit einem derartigen gesetzlichen Mindestkontrollniveau würde die Wahrscheinlichkeit, Verstöße gegen die materiellen Vorgaben der Verordnung (EU) 2023/1115 aufzudecken, grundlegend erhöht werden. Gleichzeitig ginge davon eine entsprechende Präventivwirkung für einschlägige Unternehmen oder Personen aus.

3.

a) § 6 des BMEL-Entwurfs für ein Entwaldungs- und Waldschädigungs-Minimierungs-Gesetz legt den „zuständigen Behörden“ keinerlei Verpflichtung und noch nicht einmal ein gebundenes Ermessen^[1] zur Ermittlung und Beseitigung festgestellter oder zur Verhütung künftiger Verstöße auf, sondern stellt dies vielmehr ausschließlich in das vollständig freie Ermessen der zuständigen Behörden:

Soweit der hinreichende Verdacht eines Verstoßes gegen Vorschriften der Verordnung (EU) 2023/1115 besteht, „können“ - nicht: „müssen“ und noch nicht einmal „sollen“ - die zuständigen Behörden die zu seiner Feststellung oder Ausräumung notwendigen Anordnungen und Maßnahmen treffen (§ 6 Abs. 1 EntwaldungsMG-Entwurf).

Sofern die zuständigen Behörden die vorgeschriebenen Korrekturmaßnahmen nicht sicherstellen können, „können“ - nicht: „müssen“ und noch nicht einmal „sollen“ - sie die erforderlichen Maßnahmen zur Beseitigung von Verstößen gegen Vorschriften der Verordnung (EU) 2023/1115 treffen (§ 6 Abs. 2 EntwaldungsMG-Entwurf).

Den zuständigen Behörden wird damit selbst bei offensichtlicher Nichtkonformität mit der Verordnung (EU) 2023/1115 keine Verpflichtung auferlegt zur Beseitigung festgestellter Verstöße, es bleibt auch hier beim Ermessen.

Während das Lieferkettensorgfaltsgesetz dem BAFA in § 19 Abs. 2 LkSG immerhin ermessensleitend ausdrücklich vorgibt, dass es bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben und mithin auch der Verfolgung von Verstößen einen „risikobasierten Ansatz“ zu verfolgen hat, fehlt im BMEL-Entwurf selbst eine solche ermessensleitende Vorgabe, die immerhin eine Ausrichtung hin zum Vorsorgeprinzip intendiert.

Was tatsächlich erforderlich für einen wirksamen Vollzug wäre, ist die Schaffung verbindlicher gesetzlicher Handlungsaufträge für die Überwachungsbehörden samt, siehe oben Ziffer 2., Vorgabe klarer und effektiver gesetzlicher Mindestkontrollniveaus, wie sie in anderen Bereichen wie beispielsweise im Produktsicherheitsrecht immerhin bereits ansatzweise existieren. Seitens des BMEL sind bislang jedoch offenbar noch nicht einmal entsprechende Überlegungen angestellt worden, jedenfalls findet sich dafür weder etwas in dem vorgeschlagenen Gesetztext noch in dessen Begründung.

b) Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, für Verstöße gegen die Verordnung (EU) 2023/1115 Sanktionen vorzusehen, die tatsächlich wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind (vgl. ausdrücklich Art. 25 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2023, 1115).

Der BMEL-Entwurf für ein Entwaldungs- und Waldschädigungs-Minimierungsgesetz tut das in keiner Weise, er sieht vornherein überhaupt keine Straftatbestände, sondern in § 13 allein Ordnungswidrigkeitentatbestände vor, wobei noch nicht einmal in dem vom BMEL vorgeschlagenen Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 13 Bezug auf die zentrale Vorschrift des Art. 3 der Verordnung (EU) 2023/1115 genommen wird.

aa) § 13 EntwaldungsMG-Entwurf ist dementsprechend mindestens wie folgt zu ergänzen:

„(1a) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen Artikel 3 der Verordnung (EU) 2023/1115 relevante Rohstoffe und relevante Erzeugnisse im Sinne von Art. 2 Nr. 1 und Nr. 2 der Verordnung (EU) 2023/1115 in den Verkehr bringt oder auf dem Markt bereitstellt oder ausführt.“

bb) Es ist ein Straftatbestand mindestens wie folgt vorzusehen:

„§ 13a Strafvorschriften

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. eine in § 13 Absatz 1a oder Absatz 3 Nr. 1 bezeichnete vorsätzliche Handlung begeht und dadurch aus Eigennutz für sich oder einen anderen Vermögensvorteile erlangt oder

2. eine in § 13 Absatz 1a oder Absatz 3 Nr. 1 bezeichnete vorsätzliche Handlung wiederholt.

(2) Wer die in Absatz 1 aufgeführten Handlungen gewerbsmäßig begeht, wird mit einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten bestraft.

(3) Der Versuch ist strafbar.“

cc) § 14 Abs. 1 des BMEL-Entwurfs für ein Entwaldungs- und Waldschädigungs-Minimierungs-Gesetz sieht lediglich vor, dass bei einer Ordnungswidrigkeit „relevante Erzeugnisse, auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht, eingezogen werden können“. Auch hier bleibt es beim Ermessen. Doch nicht nur das. Es wird ferner versäumt, die Einziehungsmöglichkeit zu erweitern auf Gegenstände, die zur Begehung oder Vorbereitung der Ordnungswidrigkeit gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind. § 14 Abs. 1 ist also mindestens wie folgt zu ergänzen:

„Ist eine Ordnungswidrigkeit nach § 13 oder ein Straftat nach § 13a begangen worden, so können relevante Rohstoffe und relevante Erzeugnisse, auf die sich die Ordnungswidrigkeit oder Straftat bezieht, sowie Gegenstände, die zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind, eingezogen werden. § 74a des Strafgesetzbuches und § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind anzuwenden.“

dd) Sofern § 14 Abs. 2 EntwaldungsMG-Entwurfs ferner die Möglichkeit eines Ausschlusses von Unternehmen von der Teilnahme an einem Verfahren über die Vergabe eines Liefer-, Bau- oder Dienstleistungsauftrags wegen mangelnder Zuverlässigkeit vorsieht, betont das BMEL sogar noch einmal besonders, dass auch diese Entscheidung über den Ausschluss im pflichtgemäßen Ermessen der

Behörde stehe und die Anordnung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterliege (vgl. BMEL-Referentenwurf, S. 32).

Überdies soll die Ausschlussmöglichkeit von Vergabeverfahren von vornherein erst greifen bei einem „rechtskräftig festgestellten Verstoß mit einer Geldbuße von mindestens fünftausend Euro“, ferner soll der Ausschluss „nur innerhalb eines angemessenen Zeitraums von bis zu einem Jahr erfolgen“ dürfen. Es kommt also ohne weiteres auch ein Ausschluss von z.B. nur wenigen Wochen in Betracht. Und da keine Verpflichtung zur Verfolgung von Verstößen normiert werden soll (siehe oben), ist in hohem Maße fraglich, dass überhaupt jemals rechtskräftig festgestellte und mit mindestens fünftausend Euro geahndete Verstöße zu besorgen stehen würden.

ee) Das von dieser vom BMEL beabsichtigten Ausgestaltung von Sanktionsmöglichkeiten eine tatsächlich wirksame und abschreckende Wirkung ausgehen könnte, wird das BMEL selbst nicht ernsthaft behaupten wollen.

4.

In das Holzhandels-Sicherungs-Gesetz (Gesetz gegen den Handel mit illegal eingeschlagenem Holz) soll ein neuer § 9a eingefügt werden. Die alte Verordnung (EU) Nr. 995/2010 wird zwar durch die Verordnung (EU) 2023/1115 aufgehoben. Nach Art. 37 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2023/1115 gilt die Verordnung (EU) 995/2010 aber bis zum 31.12.2027 weiterhin für Holz und Holzzeugnisse, die vor dem 29.6.2023 erzeugt und ab dem 30.12.2024 in Verkehr gebracht wurden. Der neue § 9a soll dazu dienen, diesem Umstand Rechnung zu tragen (vgl. BMEL-Referentenwurf, S. 33).

Um diese Regelung aber praxistauglich, sprich für die „zuständigen Behörden“ kontrollierbar zu machen, bedürfte es konkreter Vorgaben, auf Grund welcher Belege wie betrugssicher nachzuweisen ist, dass das fragliche Holz oder die Holzzeugnisse tatsächlich vor dem 29.6.2023 erzeugt worden sind.

Daran lässt es das BMEL gänzlich fehlen, so dass vorprogrammiert sein dürfte, dass Unternehmen entweder mit bloßen Zusicherungen oder sonst kreativ versuchen werden, den § 9a für sich in Anspruch zu nehmen und die Anwendung

der neuen Verordnung zur Sicherstellung entwaldungsfreier Lieferketten zu umgehen.

[1] Gebundenes Ermessen heißt, dass die Verwaltung grundsätzlich der Soll-Vorschrift folgen muss und nur bei besonderen Umständen davon abweichen darf.