

Lessons learnt aus der EU-Holzhandelsverordnung für die Umsetzung der EU-Konfliktmineralienverordnung

Die Nachfrage nach Rohstoffen wie Holz oder metallischen Rohstoffen hat in den letzten beiden Jahrzehnten massiv zugenommen. Allerdings stammen diese nicht selten aus Konfliktregionen. Der Abbau von mineralischen Rohstoffen sowie der illegale Holzeinschlag haben schwerwiegende wirtschaftliche, ökologische und soziale Folgen in den Abbauländern. Um diesen Folgen entgegenzuwirken verpflichten zwei EU-Verordnungen, die EU-Konfliktmineralienverordnung¹ und die EU-Holzverordnung², europäische Unternehmen dazu, Sorgfaltspflichten in ihren Wertschöpfungsketten zu verankern, indem sie Prüf- und Kontrollsysteme in ihren Rohstofflieferketten implementieren.^{3,4}

Seit 2013 gilt das Holzhandels-Sicherungsgesetz⁵ (HolzSiG) in Deutschland, mit dem die EU-Holzhandelsverordnung (European Timber Regulation, EUTR) umgesetzt wurde. Von ihrer Umsetzung können wichtige Lehren für die Umsetzung der EU Konfliktmineralienverordnung gezogen werden, die ab 2021 in Kraft treten wird. Der Umsetzungsprozess der EUTR weist essenzielle Schwachstellen auf, die bei der EU-Konfliktmineralienverordnung nicht wiederholt werden sollten.

Die EUTR soll den Import von illegal geschlagenem Holz in die EU verhindern und eine nachhaltige Waldbewirtschaftung in den holzerzeugenden Ländern fördern. Importeure müssen entsprechend der Verordnung unter anderem das Land, die Region und die Konzession des Holzeinschlags nachweisen sowie entlang der gesamten Lieferkette Lieferanten und Zwischenhändler benennen können. Wenn ein Unternehmen durch diese gesammelten Informationen nicht ausschließen kann, dass das Holz aus illegalem Holzeinschlag kommt, darf dies nicht in die EU importiert werden. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) ist die zuständige Behörde für das HolzSiG. Sie muss kontrollieren, ob die Marktteilnehmer die Anforderungen der EUTR einhalten. Allerdings wurde seit Gültigkeit der EUTR in Deutschland die erste illegale Holzlieferung aus dem Kongo nicht von der BLE, sondern von Greenpeace aufgedeckt. Laut lokalen unabhängigen Beobachtern, hätte das Holz nicht geschlagen und nach Deutschland importiert werden dürfen. Das Holz wurde beschlagnahmt, doch Sanktionen oder eine Anzeige lehnte die Staatsanwaltschaft Lüneburg ab, da dem Importeur kein subjektives Verschulden vorgeworfen werden konnte.⁶ Dieser Fall zeigt, dass es zahlreiche Schlupflöcher bei der Ausgestaltung und Umsetzung der EUTR gibt.

¹ Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0821>

² Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen. Text von Bedeutung für den EWR <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32010R0995>

³ Vgl. Sieveking, Annelie (2014): Die EU-Holzhandelsverordnung: Ein wirksames Instrument zur Bekämpfung des illegalen Holzhandels?

⁴ Vgl. Kübelböck, Karin/ Grohs, Hannes (2017): Konfliktmineralien: Auswirkung der bisherigen Regulierungsinitiativen und Schlussfolgerungen für die Implementierung der EU-Verordnung.

⁵ BMJV (2011) Gesetz gegen den Handel mit illegal eingeschlagenem Holz (Holzhandels-Sicherungs-Gesetz – HolzSiG) <http://www.gesetze-im-internet.de/holzsig/HolzSiG.pdf>

⁶ Vgl. Greenpeace-Report „Cut it out: Illegal Logging in the Democratic Republic of Congo (DRC), (März 2013)

Vgl. Antwort auf Kleine Anfrage Bündnis 90/Die Grünen: Holzhandel und Kontrolle in Deutschland (Drucksache 19/1225) (2018) <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/012/1901225.pdf>

ExpertInnen von Nichtregierungsorganisationen wie dem WWF⁷ oder ClientEarth⁸ sowie WissenschaftlerInnen stimmen darin überein^{9,10}, dass mangelnde Kontrollen der Unternehmen durch die BLE und mangelnde Durchsetzungsmechanismen der Verordnung die Wirkung der EUTR maßgeblich mindern.

Auch bei der EU-Konfliktmineralienverordnung besteht die Gefahr, dass die nationalen Durchführungsgesetze die Verordnung nicht ausreichend ambitioniert umsetzen. Die EU-Konfliktmineralienverordnung wurde im Mai 2017 von der EU-Kommission verabschiedet. Sie soll zu einer verantwortungsvollen Handelsstrategie mit Zinn, Tantal, Wolfram und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten beitragen und Menschenrechtsverletzungen sowie die Finanzierung bewaffneter Konflikte durch Erträge aus dem Mineraliengeschäft eindämmen. Die Bundesregierung diskutiert zurzeit das nationale Durchführungsgesetz. Um die Fehler der nationalen Implementierung der EUTR nicht zu wiederholen, soll dieses Papier 1) die Probleme bei der Umsetzung des HolzSiG aufzeigen, 2) identifizieren, wo die Fallstricke bei der nationalen Umsetzung der EU-Konfliktmineralienverordnung liegen könnten und 3) wie diese verhindert werden können.

1 Probleme der Umsetzung der EUTR

1.1 Umfang der Kontrollen nicht ausreichend

Die Reduktion von illegalem Holzeinschlag und dessen Handel wird von der EUTR und dem HolzSiG in ihrer aktuellen Fassung nur unzureichend erreicht. Ein Vertreter der zuständigen deutschen Behörde wies im Oktober 2018 öffentlich darauf hin, dass die Kapazitäten der BLE nicht ausreichen, die vielen Prüfungsaufträge der Holzimporteure durchzuführen.¹¹

Aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen geht hervor, dass die BLE im Jahr 2017 insgesamt 215 Prüfungen von rund 27.000 Marktteilnehmern vorgenommen hat. In 121 Fällen wurden Mängel in der Sorgfaltspflicht festgestellt, und 55 Importeure hatten überhaupt keine Sorgfaltspflichtsysteme implementiert. Dennoch kommen bislang die meisten Marktteilnehmer mit einem Hinweisschreiben davon, mit dem die BLE sie auffordert, Lücken in der Informationsbereitstellung zu den Sorgfaltspflichtansätzen zu schließen. Dagegen sah sich die BLE bislang noch nicht veranlasst, einen Fall wegen eines möglichen Straftatbestandes gemäß HolzSiG der Staatsanwaltschaft zu übergeben.¹²

Wie diese Daten nahelegen, reicht der Umfang der Überprüfungen der Importeure durch die BLE nicht aus. Denn einerseits gab es bislang in Deutschland keine Fälle wegen Straftatverfolgung, andererseits geht selbst die Bundesregierung davon aus, dass zwei bis fünf Prozent des nach Deutschland importierten

⁷ Vgl. WWF Stellungnahme zu EU-Timber Regulation/ Holzhandels-Sicherungs-Gesetz (2014)

⁸ Vgl. D. de Rouvre/ E. Unwin (2018): National EUTR penalties: are they sufficiently effective, proportionate and dissuasive?

⁹ Vgl. Sina Leipold (2016): How to move companies to source responsibly? German implementation of the European Timber Regulation between persuasion and coercion

¹⁰ Vgl. Sieveking, Annelie (2014): Die EU-Holzhandelsverordnung: Ein wirksames Instrument zur Bekämpfung des illegalen Holzhandels?

¹¹ Stellungnahmen von Jörg Appel (BLE) (08.10.2018) auf einer Veranstaltung über das fünfjährige Bestehen der EUTR in Hamburg https://globaltimbertrackingnetwork.org/wp-content/uploads/2018/04/EUTR2018_Invitation.pdf

¹² Vgl. Antwort auf Kleine Anfrage Bündnis 90/Die Grünen: Holzhandel und Kontrolle in Deutschland (Drucksache 19/1225) (2018) <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/012/1901225.pdf>

Holzes aus illegalen Quellen stammen.¹³ Um die Trefferquote von Verstößen gegen die Verordnung zu erhöhen und damit Unternehmen dazu zu bewegen selbst Stichproben entlang ihrer Lieferkette durchzuführen, muss die BLE umfassendere Kontrollen vornehmen.

1.2 Fehlende Transparenz

Von den etwa 27.000 Importeuren, die unter die EUTR fallen, sind nur 17.130 offiziell bei der BLE registriert.¹⁴ Es gibt keine öffentliche Liste der Marktteilnehmer und somit besteht keine Transparenz dahingehend, welche Unternehmen unter die EUTR fallen und über ihre Sorgfaltspflichten berichten müssten. Durch diese Intransparenz ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass viele Unternehmen sich in der Intransparenz verstecken können und den Verpflichtungen der Verordnung nicht nachkommen. Unternehmensberichte müssen laut der EUTR und dem HolzSiG nicht veröffentlicht werden. Auch bei den Unternehmen, die berichten ist es undurchsichtig, inwieweit Unternehmen ihrer Verpflichtung in Bezug auf die Rückverfolgbarkeit der gesamten Lieferkette nachkommen. Dokumentationen von Holzeinschlagsrechten, Holzherkunft oder von Zwischenhändlern, und ob diese Dokumente im Einklang miteinander stehen, sind für unabhängige Dritte nicht nachvollziehbar. Auch Informationen über Kontrollen der BLE oder verhängte Sanktionen gegen Verstöße sind für die Öffentlichkeit nicht zugänglich. Durch diese mangelnde Transparenz ist die Mitwirkung von unabhängigen Dritten von vornherein nur schwierig möglich.^{15,16} Gleichzeitig zeigt das Beispiel der Aufdeckung der illegalen Holzlieferung durch Greenpeace und nicht durch die Behörden, dass die Mitwirkung Dritter auch im Fall der EUTR eine wichtige Kontrollfunktion hat.

1.3 Sanktionen

Die EUTR gibt in Artikel 19 (2) vor, dass EU-Mitgliedstaaten Sanktionen festlegen müssen, die „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sind. Aus den folgenden zwei Gründen genügen die im HolzSiG verankerten Sanktionen diesem Anspruch allerdings kaum: 1.) Nach jetziger Fassung des HolzSiG wird es kaum zur Anwendung des vollen Strafmaßes kommen, da die Sanktionsprämissen durch eine „UND“-Regelung erschwert werden. Aus dem Artikel 7 (1) im HolzSiG geht hervor, dass der illegale Holzhandel in Deutschland nur dann eine Straftat ist, wenn ein Importeur entweder „vorsätzlich“ handelt und es dabei auf „grobem Eigennutz“ abgesehen hat oder wenn „vorsätzlich“ gehandelt wurde und diese Handlung „beharrlich wiederholt“ wird. 2.) Sowohl WissenschaftlerInnen als auch JuristInnen halten das Strafmaß in Deutschland für zu gering, um tatsächlich eine Abschreckung zu erwirken.¹⁷ Ganz anders sieht es in den USA aus, wo es seit 2008 ein Gesetz gegen illegale Holzimporte gibt und mehrmals erhebliche Geldstrafen gegen Unternehmen verhängt wurden.

¹³ Ebd.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Vgl. WWF Informationen EUTR, Verbändeanhörung 2/2016

¹⁶ Vgl. D. de Rouvre/ E. Unwin (2018): National EUTR penalties: are they sufficiently effective, proportionate and dissuasive?

¹⁷ Ebd.

2 Fallstricke bei der nationalen Umsetzung der EU-Konfliktmineralienverordnung vermeiden

2.1 Umfang der Kontrollen ausweiten

Damit die Probleme des HolzSiG, wie zum Beispiel eine fehlende Regelmäßigkeit der Kontrollen und mangelnde Trefferquote von Verstößen durch die BLE, nicht bei der Umsetzung der EU-Konfliktmineralienverordnung vorprogrammiert sind, braucht es ein ambitioniertes nationales Durchführungsgesetz. Dabei gibt die Verordnung keine verbindliche Häufigkeit und Zeitpunkte an, wann die nachträglichen Kontrollen der Importeure durch die zuständige Behörde durchgeführt werden. Welche Regeln die Bundesregierung bei den Kontrollen vorsieht und nach welchen Überprüfungskriterien sich gerichtet wird, ist im Durchführungsgesetz¹⁸ nicht erkenntlich. Um die geringe Trefferquote von Verstößen beim HolzSiG zu vermeiden und Importeure dazu zu bewegen, selbst Stichproben entlang ihrer Lieferkette durchzuführen, muss die zuständige Behörde Marktteilnehmer jährlich und umfassend kontrollieren und sich dabei auf die OECD-Leitlinien für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht¹⁹ beziehen. Dazu sollte sich die Bundesregierung explizit im Durchführungsgesetz sowie durch ihre umsetzende Behörde bekennen.

2.2 Transparenz sicherstellen als Voraussetzung für das Mitwirken Dritter

Wie oben ausgeführt, gibt es keine Transparenz darüber, welche und wie viele deutsche Unternehmen unter die EUTR fallen und es ist nicht nachvollziehbar, welche Importeure über ihre Sorgfaltspflichten berichten bzw. wie vollständig sie dieses tun, da Unternehmensberichte nach der EUTR nicht veröffentlicht werden müssen. Zwar enthält die Konfliktmineralienverordnung – anders als die EUTR – in Artikel 7 die Verpflichtung für die betroffenen Unternehmen, ihre Strategie zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten offenzulegen. Doch um die Mitwirkung unabhängiger Dritter zu ermöglichen, muss sichergestellt werden, dass Dritte überhaupt wissen welche Unternehmen unter die Verordnung fallen. Wenn dies nicht der Fall ist und die Liste aller Importeure, die unter die Verordnung fallen, nur der zuständigen Behörde und nicht der Öffentlichkeit zur Verfügung steht, wird das Mitwirken Dritter, welches nach Artikel 11 (2) der Verordnung vorgesehen ist, behindert. Der Artikel besagt, dass es möglich sein muss „begründete Bedenken“ an die zuständige Behörde zu übermitteln. Sofern die Einhaltung der Verordnung aufgrund „begründeter Bedenken Dritter“ angezweifelt wird, sollen anschließend die zuständigen Behörden nachträgliche Kontrollen bei den Importeuren durchführen. Dementsprechend sollen Berichte von Nichtregierungsorganisationen als eine wichtige Informationsquelle für die Prüfungen der Unternehmen durch die zuständige Behörde dienen und sie sollen sich aktiv an die Behörde wenden können.

¹⁸ BMWI (2019) Durchführungsgesetz zur sogenannten europäischen Konfliktminerale-Verordnung und Änderung des Bundesberggesetzes <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/durchfuehrungsgesetz-europaeischen-konfliktminerale-verordnung-und-aenderung-bundesberggesetzes.html>

¹⁹ BMWI, OECD (2014) OECD-Leitsätze für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/oeecd-leitsaetze-fuer-die-erfuellung-der-sorgfaltspflicht.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Des Weiteren ist der Zugang zu diesen Informationen wichtig, um ein *level playing field* zwischen den Unternehmen zu schaffen. Denn nur dadurch wird ermöglicht, dass sich die Kontrollen zivilgesellschaftlicher Organisationen nicht nur auf Unternehmen fokussieren, bei denen von vornherein bekannt ist, dass sie von der Berichtspflicht betroffen sind. Während diese Intransparenz zunächst vom BMWi mit Datenschutz und Wettbewerbsgeheimnis begründet wurde, muss beachtet werden, dass ein Großteil dieser Daten über Datenbanken zu hohen Preisen erhältlich sind und somit von Wettbewerbern aber nicht von öffentlichen Einrichtungen (wie der EU-Kommission) oder Nichtregierungsorganisationen eingesehen werden können.

2.3 Sanktionen

Die Sanktionen im HolzSiG haben keine abschreckende Wirkung und werden bei Verstößen aufgrund der komplexen Sanktionsprämissen kaum in vollem Strafmaß verhängt. Um dies bei der nationalen Umsetzung der EU-Konfliktmineralienverordnung zu vermeiden, muss sichergestellt werden, dass die Nichteinhaltung des Gesetzes kostspieliger ist als deren Einhaltung. Dafür müssen angemessene und abschreckende Prämissen hinsichtlich der Verstöße formuliert werden. Allerdings deuten die EU-Kommission und die Bundesregierung den Text der Verordnung mit Bezug auf Paragraph 17 Absatz 3 so, dass in der ersten Umsetzungsphase vor der ab 2023 vorgesehenen Revision keine Bußgelder eingeführt werden dürfen. Paragraph 16 Absatz 1 betont hingegen, dass Mitgliedsstaaten Regeln für Verstöße festlegen sollen. Dies tut die Bundesregierung im aktuellen Entwurf des Durchführungsgesetzes nur in Form von Zwangsgeldern. Diese sind allerdings nur in die Zukunft gerichtet und können nicht für Verhalten aus der Vergangenheit verhängt werden. Die Zwangsgelder werden zudem nur mit einer voraussichtlich nicht abschreckenden Summe von 50.000 Euro festgesetzt. Angesichts der Erfahrungen aus der HolzSiG wäre es wichtig, die Höhe der Zwangsgelder von aktuell 50.000 Euro auf mindestens 200.000 Euro anzuheben und bei Nichterfüllung durch das Unternehmen eine beliebig häufige Verhängungswiederholung explizit festzuschreiben. Neben ambitionierteren Zwangsgeldern wäre auch die Veröffentlichung der Unternehmen, die ihren Pflichten nicht nachkommen oder der Ausschluss aus öffentlicher Beschaffung und Außenwirtschaftsförderung eine Reaktion gegen Regelverstoß gewesen. Zusammen mit der geringen Transparenz und den schwachen Regeln bei Verstößen, wird die Bundesregierung ihrem Versprechen aus dem Koalitionsvertrag nicht gerecht, wonach sie ein starkes Durchführungsgesetz auf den Weg bringen wird.²⁰ Somit ist zu vermuten, dass die Durchsetzung der Konfliktmineralienverordnung gegenüber den deutschen Unternehmen noch geringer sein wird als die der HolzSiG.

2.4 Umsetzung der EU-Konfliktmineralienverordnung in den EU-Mitgliedstaaten

Ihre Wirksamkeit hängt jedoch noch von weiteren Aspekten ab. Eine mangelhafte Umsetzung der EU-Verordnung in den einzelnen Mitgliedstaaten kann die Bemühungen anderer Staaten zunichtemachen. Wie auch die Umsetzung der EUTR zeigt, unterscheiden sich die Strafmaße in den Mitgliedstaaten. Beispielsweise hat Polen noch keine Strafen für den illegalen Import von Hölzern aus Konfliktregionen erlassen. Dies eröffnet Schlupflöcher für den Import von Rohstoffen in die EU und bringt eine Verschiebung der

²⁰ Siehe auch Germanwatch, ÖNZ, Powershift und Weed (2019) Stellungnahme von Germanwatch, dem Ökumenischen Netz Zentralafrika, Powershift und Weed zum Durchführungsgesetz zur sogenannten europäischen Konfliktminerale-Verordnung und Änderung des Bundesberggesetzes <https://germanwatch.org/de/16891>

Handelsströme mit sich. Denn die EUTR und die EU-Konfliktmineralienverordnung betreffen nur die Unternehmen, die die Rohstoffe erstmals in die EU einführen. Rohstoffe, die in der EU gekauft werden, gelten als legal und werden nicht mehr kontrolliert. Es braucht eine enge Zusammenarbeit der zuständigen nationalen Behörden und eine gleichmäßige und konsequente Umsetzung der Verordnung in allen Mitgliedstaaten. Nur so kann auch eine Wettbewerbsgleichheit der Importeure auf europäischer Ebene generiert werden.

3 Résumé

Die Umsetzung der EUTR in Deutschland zeigt, dass fehlende Transparenz, komplexe Sanktionsprämissen und darauf folgend fehlende abschreckende Sanktionen, wie auch mangelhafte Kontrollen die Wirkkraft der Sorgfaltspflicht im Holzhandel massiv einschränken.

Trotz Lücken in der EU-Konfliktmineralienverordnung, ist diese ein wichtiger erster Schritt zu höherer Rechenschaftspflicht im Rohstoffsektor. Doch um Wirksamkeit zu entfalten, wie von der Holzhandelsverordnung gelernt werden kann, müssen die EU-Staaten ambitionierte Gesetze verabschieden und deren Einhaltung regelmäßig überprüfen und durchsetzen. Die deutsche Industrie ist weltweit einer der größten Verbraucher metallischer Rohstoffe und daher sollte die Bundesregierung vorangehen und die EU-Verordnung mit starken Durchsetzungsbestimmungen umsetzen. Darüber hinaus sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene bei der Revision 2023 dafür einsetzen, dass die Verordnung durch Ausdehnung der Sorgfaltspflichten auf die gesamte Lieferkette und weiterverarbeitende Industrie sowie die Einbeziehung aller Rohstoffe, ebenso die Abschaffung von Schwellenwerten, ausgedehnt wird. In diesem Rahmen muss nachgebessert werden, um der EU-Konfliktmineralienverordnung mehr Wirkkraft und Potential zu verleihen.

AutorInnen: Sophie Paulmann, Johanna Sydow

Redaktion: Cornelia Heydenreich, Janina Longwitz

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: www.germanwatch.org/de/17066
10/2019

Herausgeber: Germanwatch e.V.

Büro Bonn

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Tel. +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Internet: www.germanwatch.org

Büro Berlin

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Tel. +49 (0)30 / 2888 356-0, Fax -1

E-Mail: info@germanwatch.org

Mit Unterstützung des Umweltbundesamts, gefördert durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

Für den Inhalt ist alleine Germanwatch verantwortlich.



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

