



Sachstand

Pflichten der Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft beim Import von Teakholz aus Myanmar

Pflichten der Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft beim Import von Teakholz aus Myanmar

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 050/21
Abschluss der Arbeit: 17. Juni 2021
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.



Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung und Einleitung	4
2.	Rechtlicher Rahmen	4
2.1.	Allgemein	4
2.2.	Entwicklung der Vorgaben der BLE zum Teakholzimport aus Myanmar	5
3.	Eingriffsbefugnisse der BLE	7
3.1.	Befugnisse aus der EUTR	7
3.2.	Befugnisse nach HolzSiG	7
4.	Bußgeld- und Strafvorschriften	9

1. Fragestellung und Einleitung

Der Sachstand befasst sich mit der Frage, welche Pflichten die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) bei der Kontrolle von Import und Verwendung von Teakholz, insbesondere Naturwaldteak, aus Myanmar hat. Dabei wird hier lediglich eine abstrakte Darstellung vorgenommen. Die Frage, ob einzelne Importe und ihre Verwendung von der BLE hinreichend geprüft wurden, kann schon deshalb nicht beantwortet werden, weil der Wissenschaftliche Dienst keinen Zugriff auf Informationen zu den jeweiligen Lieferketten hat. Im Übrigen liegt die Prüfung von Einzelfallfragen nicht im Aufgabenbereich der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages.

Den allgemeinen Rechtsrahmen für den Import von Teakholz aus Myanmar hat der Wissenschaftliche Dienst auf dem Stand von Februar 2020 in folgendem Sachstand dargelegt: „Rechtliche Rahmenbedingungen für den Import von Teakholz aus Myanmar“, WD 5 – 014/20 vom 24.2.2020, <https://www.bundestag.de/resource/blob/689788/d0fbddc8f4f3f116a1bed7f85d322b9c/WD-5-014-20-pdf-data.pdf>.

Hier wird dieser allgemeine Rechtsrahmen nur zum Verständnis noch einmal kurz dargestellt, um dann auf die Aufgaben der BLE einzugehen.

2. Rechtlicher Rahmen

2.1. Allgemein

Mit der **Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010**¹ (nachfolgend: EUTR) und der **Durchführungsverordnung (EU) Nr. 607/2012 der Kommission vom 6. Juli 2012** über die detaillierten Bestimmungen für die Sorgfaltspflichtregelung und die Häufigkeit und Art der Kontrollen der Überwachungsorganisationen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen² wurde der rechtliche Rahmen für das Inverkehrbringen von Holz und Holzzeugnissen in die Europäische Union geschaffen. Nach Art. 4 Abs. 1 EUTR ist das **Inverkehrbringen von Holz oder Holzzeugnissen aus illegalem Einschlag verboten**. Gem. Art. 2 Ziff. b EUTR wird das „Inverkehrbringen“ definiert als „jede **erstmalige** entgeltliche oder unentgeltliche **Abgabe** von Holz oder Holzzeugnissen auf den Binnenmarkt, unabhängig von der angewandten Verkaufstechnik, zum Vertrieb oder zur Verwendung im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit.“³ Bereits in Verkehr gebrachte Holzzeugnisse wie auch Erzeugnisse, die aus bereits in Verkehr befindlichen Holzzeugnissen gefertigt

1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32010R0995&qid=1623049222232>, Aktuelle konsolidierte Fassung unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02010R0995-20200101&qid=1623744339350>.

2 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2012.177.01.0016.01.DEU&toc=OJ%3AL%3A2012%3A177%3ATOC.

3 Fettung durch Verfasser des Sachstands. Siehe hierzu auch Mitteilung der Kommission vom 12.2.2016, Leitfaden zur EU-Holzverordnung, C(2016) 755 final https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Wald/LeitfadenEUTR.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

wurden, werden davon nicht erfasst.⁴ Unter illegalem Holzeinschlag versteht man das Einschlagen von Holz entgegen der geltenden Rechtsvorschriften des Ursprungslandes.⁵ Des Weiteren bestimmt Art. 4 Abs. 2 EUTR, dass von den Marktteilnehmern⁶ **Sorgfaltspflichtregelungen** zu beachten sind. Diese Sorgfaltspflichtregelungen werden in Art. 6 EUTR näher erläutert.

Das **Holzhandels-Sicherungs-Gesetz (HolzSiG)**⁷ dient der nationalen Durchführung der Regelungen zum Inverkehrbringen von Holz. Das HolzSiG regelt dabei insbesondere die Zuständigkeit der BLE für die Überprüfung von FLEGT⁸-Genehmigungen sowie Eingriffsbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen das HolzSiG.⁹ Im Rahmen von FLEGT können auf der Basis von Partnerschaftsabkommen die nach EUTR notwendigen Sorgfaltspflichtnachweise durch FLEGT-Genehmigungen ersetzt werden. Allerdings findet dieses Verfahren bisher nur mit Indonesien Anwendung¹⁰ und bleibt daher in dieser Arbeit im Weiteren unberücksichtigt.

2.2. Entwicklung der Vorgaben der BLE zum Teakholzimport aus Myanmar

Die Vorgaben der BLE zum Teakholzimport aus Myanmar haben sich im Laufe der Zeit verändert. Im Zeitraum 2013 bis 2016 wurden die oft sehr umfangreichen Dokumente und Informationen bei Importen aus Myanmar als ausreichend erachtet.¹¹ In den Jahren 2016 und 2017 gab es ein Einschlagsverbot in Myanmar (ab 1.4.2016 bis April 2017).¹² Im Herbst 2016 kam es zu einer Überprüfung.¹³ Im **März 2017** erließ die BLE deutschen Importeuren von Teakholz aus Myanmar

4 Gubitz/Buchholz, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht (Wistra) 2018, Strafbarkeitsrisiken im Holzhandel, S. 369 (371).

5 Sieveking, in: Natur und Recht (NuR) 2014, Die EU-Holzhandelsverordnung, S. 542 (544); Gubitz/Buchholz, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht (Wistra) 2018, Strafbarkeitsrisiken im Holzhandel, S. 369 (371).

6 Marktteilnehmer ist nach Art 2 Ziff. c EUTR: jede natürliche oder juristische Person, die Holz oder Holzserzeugnisse in Verkehr bringt.

7 <https://www.gesetze-im-internet.de/holzsig/BJNR134500011.html>.

8 Forest Law Enforcement, Governance and Trade, <https://sicherheitspolitik.bpb.de/m4/articles/the-forest-law-enforcement-governance-and-trade>.

9 https://www.ble.de/DE/Themen/Wald-Holz/Handel-Holz/handel-holz_node.html.

10 https://www.ble.de/DE/Themen/Wald-Holz/Handel-Holz/FLEGT/flegt_node.html.

11 Antwort der Bundesregierung – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft – auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Steffi Lemke, Uwe Kekeritz, Renate Künast, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Holzimporte aus Myanmar, BT-Drucksache 19/5681 vom 9.11.2018, Antwort auf Frage 27, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/056/1905681.pdf>.

12 Antwort der Bundesregierung – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft – auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Steffi Lemke, Uwe Kekeritz, Renate Künast, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Holzimporte aus Myanmar, BT-Drucksache 19/5681 vom 9.11.2018, Antwort auf Frage 50, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/056/1905681.pdf>.

13 <https://dserver.bundestag.de/btd/19/056/1905681.pdf>, Antwort auf Frage 27.

gegenüber eine Anordnung, mit der den Marktteilnehmern aufgegeben wurde, im Sorgfaltpflichtsystem bestimmte Nachweise zur Ursprungsregion des Holzes vorzulegen sowie zusätzliche risikomindernde Belege zu beschaffen.¹⁴ Die BLE schreibt über die **Importe vor** dem durch Myanmar im Jahr **2016** (1.4.2016) verhängten Einschlagverbot in ihrer Pressemitteilung vom 13.8.2018:

„Keiner der vorgelegten Nachweise konnte als ausreichend angesehen werden. Diese Einschätzung wird von den übrigen aus Myanmar Holz importierenden EU-Mitgliedsstaaten sowie der EU-Kommission geteilt.

Myanmar ist an der Verbesserung der Situation interessiert und hat Maßnahmen für mehr Transparenz sowie die Zusammenarbeit mit NGOs angekündigt. Daher bezieht sich diese Einschätzung zunächst nur auf das vor dem durch Myanmar verhängten Einschlagsverbot 2016 geschlagene Holz.

Über Lieferungen von Holz, das **nach** der Wiederaufnahme des Einschlags (ab **April 2017**) geschlagen wurde, liegen der BLE bislang noch keine Informationen vor.

Den meisten der BLE vorgelegten Sorgfaltpflichtsystemen fehlt die erforderliche Rückverfolgbarkeit der Stämme bis zur Einschlagsregion. Entsprechende Nachweise bezogen sich entweder nur auf einen kleinen Teil der Gesamtlieferung oder es fehlten konkrete Zuordnungen durch Hammerschlagmarkierungen.“¹⁵

Zusammenfassend kommt die BLE in dieser Pressemitteilung zu dem Ergebnis, „dass es – trotz entsprechender Bemühungen der Importeure – nach derzeitigem Erkenntnisstand offenbar nicht möglich ist, Holz aus Myanmar EUTR-konform in die EU zu importieren.“¹⁶

Auf diese Rechtsauffassung ging auch die Bundesregierung ein, als sie sich zum Import von Naturteak aus der Zeit **bis 2017** äußerte.¹⁷ Die Pressemitteilung der BLE findet sich neben anderen Informationen aktuell noch als Link auf der Internetseite zur EU-Holzhandelsverordnung.¹⁸

14 https://www.ble.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/180613_Myanmar.html.

15 https://www.ble.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/180613_Myanmar.html. Fettungen durch Verfasser des Sachstands.

16 https://www.ble.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/180613_Myanmar.html.

17 Antwort der Bundesregierung – Bundesministerium der Verteidigung – auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Steffi Lemke, Dr. Tobias Lindner, Lisa Badum, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Teakholz ohne Nachweis der Legalität auf der Gorch Fock, BT-Drucksache 19/21148 vom 20.7.2020, Antwort auf Frage 1, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/211/1921148.pdf>.

18 https://www.ble.de/DE/Themen/Wald-Holz/Handel-Holz/EU-Holzhandelsverordnung/eu-holzhandelsverordnung_node.html;jsessionid=375ECB8E5DA47E81FDC4A54BA789971A.1_cid325.

3. Eingriffsbefugnisse der BLE

Nach Art. 7 Abs. 1 EUTR bestimmt jeder Mitgliedstaat ein oder mehrere **zuständige Behörden**, die für die Durchführung der Verordnung verantwortlich sind. Gem. § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 HolzSiG obliegt der **BLE** die Überwachung der Vorschriften zum Handel mit illegal geschlagenem Holz.¹⁹ Ihre Zuständigkeit ist beschränkt auf Holz und Holzzeugnisse, die aus einem Drittstaat in den EU-Binnenmarkt eingeführt oder aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union nach Deutschland verbracht werden. Für Holz, das im Inland geschlagen und vermarktet wird, liegt die Zuständigkeit bei den entsprechenden Landesbehörden (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 2 HolzSiG).

3.1. Befugnisse aus der EUTR

Aufgrund von Art. 10 Abs. 1 EUTR führen die zuständigen Behörden **Kontrollen** durch, um zu überprüfen, ob die Marktteilnehmer die Anforderungen nach Art. 4 und 6 EUTR (Verbot des Inverkehrbringens von aus illegalem Einschlag stammendem Holz und Holzzeugnissen und Sorgfaltspflichtregelung) einhalten. Die Kontrollen „sind nach einem regelmäßig zu überprüfenden Plan und aufgrund eines risikobasierten Ansatzes vorzunehmen. Kontrollen können auch vorgenommen werden, wenn einer zuständigen Behörde einschlägige Informationen, auch solche aufgrund begründeter Bedenken Dritter, über die Einhaltung dieser Verordnung durch einen Marktteilnehmer vorliegen.“ (Art 10 Abs. 2 EUTR). Im Rahmen der Kontrollen können auch Stichproben vor Ort erfolgen (Art 10 Abs. 3 EUTR).

Für den Fall, dass die Marktteilnehmer gegen das Verbot des Inverkehrbringens von Holz oder Holzzeugnissen aus illegalem Einschlag verstoßen, indem sie ihren Sorgfaltspflichten nicht oder nur mit Mängeln nachkommen, sieht Art. 10 Abs. 5 EUTR vor, dass die zuständige Behörde **Abhilfemaßnahmen** vorschreiben kann. Je nach Art des festgestellten Mangels kann die Behörde entweder die **Beschlagnahme** des Holzes und der Holzzeugnisse anordnen oder ein **Vermarktungsverbot** aussprechen (vgl. Art. 10 Abs. 5 Ziff. a und b EUTR).

3.2. Befugnisse nach HolzSiG

Die Eingriffsbefugnisse der BLE sind in § 2 HolzSiG durch den Deutschen Gesetzgeber näher konkretisiert worden. Im Hinblick auf die Durchführung der EUTR sieht § 2 HolzSiG vor:

„(1) Die zuständige Behörde trifft die erforderlichen Anordnungen und Maßnahmen zur Feststellung von Verstößen (...), zur Beseitigung festgestellter Verstöße oder zur Verhinderung künftiger Verstöße. Die zuständige Behörde kann dabei insbesondere

(...)

2. Holz und Holzprodukte im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 **in Verwahrung nehmen**, soweit der durch Tatsachen begründete Verdacht besteht, dass sie entgegen

19 Siehe auch [https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/LIST%20of%20CAs%20\(EUTR\)%20-%20updated%2017%20July%202020.pdf](https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/LIST%20of%20CAs%20(EUTR)%20-%20updated%2017%20July%202020.pdf).

- a) Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 oder
 - b) Artikel 4 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 und den Artikeln 2 bis 5 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 607/2012 der Kommission vom 6. Juli 2012 über die detaillierten Bestimmungen für die Sorgfaltspflichtregelung und die Häufigkeit und Art der Kontrollen der Überwachungsorganisationen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen (ABl. L 177 vom 7.7.2012, S. 16), in Verkehr gebracht worden sind oder werden sollen,
3. **einen Dritten mit der Verwahrung** von (...) Holz und Holzprodukten nach Nummer 2 **beauftragen**,
 4. (...) Holz und Holzprodukte nach Nummer 2 dem Einführer gegen sofortige Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des Wertes der Sendung oder des Holzes oder der Holzprodukte unter Auferlegung eines **Verfügungsverbotes** mit der Maßgabe überlassen, dass die Sicherheit verfällt, wenn der Einführer den Gewahrsam über die betroffene Sendung oder das Holz oder die Holzprodukte verliert,
 5. **Proben** von (...) Holz und Holzprodukten nach Nummer 2 **ziehen und untersuchen** oder dem Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, zur Untersuchung vorlegen. Die Probenziehung und Untersuchungen nach Satz 1 können auch verdachtsunabhängig erfolgen.

(...)

(3) Die zuständige Behörde kann Holz und Holzprodukte im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 995/2010, bei denen festgestellt worden ist, dass sie entgegen Artikel 4 Absatz 1 oder Artikel 4 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 und den Artikeln 2 bis 5 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 607/2012 in Verkehr gebracht worden sind oder werden sollen, **beschlagnahmen** und

1. im Falle eines Verstoßes gegen Artikel 4 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 und den Artikeln 2 bis 5 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 607/2012 **anordnen**, dass das Holz oder die Holzprodukte unverzüglich vom Einführer auf seine Kosten und Gefahr an **den Herkunftsort zurückzubringen** sind, wenn nicht innerhalb eines Monats die legale Herkunft des Holzes oder der Holzprodukte im Sinne des Artikels 2 Buchstabe f der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 nachgewiesen wird,
2. das Holz oder die Holzprodukte **einziehen und veräußern** sowie die Erlöse einziehen, wenn
 - a) das Holz oder die Holzprodukte aus illegalem Einschlag im Sinne des Artikels 2 Buchstabe g der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 stammen oder
 - b) die nach der Sorgfaltspflichtregelung nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a Spiegelstrich 6 der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 vorzulegenden Legalitätsnachweise gefälscht oder falsche Angaben zur Herkunft des Holzes oder der Holzprodukte gemacht worden sind, oder
3. **anordnen**, dass das Holz oder die Holzprodukte **zu vernichten** sind, soweit ein Zurückbringen nach Nummer 1 oder eine Veräußerung nach Nummer 2 nicht in Betracht

kommt, insbesondere wenn das Holz oder die Holzprodukte nach Artikel 8 Absatz 1 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (ABl. L 61 vom 3.3.1997, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) Nr. 101/2012 (ABl. L 39 vom 11.2.2012, S. 133) geändert worden ist, nicht in den Handel gelangen dürfen.

(...)“.²⁰

Gegenstände, auf die sich eine Ordnungswidrigkeit nach § 7 oder eine Straftat nach § 8 bezieht, und Gegenstände, die zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind, können eingezogen werden (§ 9 HolzSiG).

4. Bußgeld- und Strafvorschriften

Verstoßen die Marktteilnehmer gegen das Verbot aus der **EUTR** oder kommen sie den Sorgfaltsregelungen nur unzureichend nach, so können die Mitgliedstaaten gem. Art. 19 Abs. 1 EUTR **Sanktionen** bestimmen. Dazu können Geldstrafen, Beschlagnahmen und die sofortige Aussetzung der Genehmigung, eine Handelstätigkeit auszuüben, gehören (Art. 19 Abs. 2 EUTR).

§ 7 HolzSiG enthält verschiedene **Bußgeldvorschriften**. So sind u.a. vorsätzliche und fahrlässige Verstöße gegen das Einfuhrverbot von illegal geschlagenem Holz und gegen die Sorgfaltsregelungen bußgeldbewehrt. Zuständige Verwaltungsbehörde für Ordnungswidrigkeitsverfahren nach dem HolzSiG ist gem. § 7 Abs. 6 HolzSiG die BLE. Holzimporte aus Myanmar, die gegen die Anordnung der BLE aus dem Jahr 2017 verstoßen, stellen ebenfalls Ordnungswidrigkeiten dar, die mit einer Geldbuße geahndet werden können.²¹ Die BLE leitete nach ihrer Anordnung Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen Importeure aus Myanmar ein. Diese blieben jedoch mindestens teilweise ohne Erfolg, da die betroffenen Marktteilnehmer nachweisen konnten, dass sie zumindest versucht hatten, den neuen Anforderungen nachzukommen. Ein Verschulden konnte in diesen Fällen nicht nachgewiesen werden.²²

§ 8 HolzSiG sieht vor, dass beharrlich wiederholtes Inverkehrbringen von Holz oder Holzzeugnissen aus illegalem Einschlag oder das Inverkehrbringen aus grobem Eigennutz für sich oder einen anderen das zu Vermögensvorteilen großen Ausmaßes führt **strafbar** sind. Auch der Versuch ist strafbar. In der Praxis spielt die Verjährung etwaiger staatlicher Strafansprüche eine Rolle. In den meisten Fällen dürfte diese drei Jahre nach dem Abschluss der Einfuhrvorgänge eintreten.²³

20 Fettungen im Zitat durch Verfasser des Sachstands.

21 https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Wald-Holz/ImportMyanmar.pdf?__blob=publicationFile&v=2 S. 2.

22 <https://dserver.bundestag.de/btd/19/056/1905681.pdf>, Antwort auf Frage 27.

23 S. hierzu Gubitz/Buchholz, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht (Wistra) 2018, Strafbarkeitsrisiken im Holzhandel, S. 369 (372).