



WWF-Report

VOLLZUGS-REVISION zum Holzhandelsüberwachungsgesetz

LÄNDERBEWERTUNGSBLATT: ÖSTERREICH

Die folgende Analyse basiert auf den Antworten der zuständigen Behörde Österreichs auf die vom WWF gestellten Fragen. Die Umfrage wurde in 16 Mitgliedstaaten durchgeführt (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Spanien, Kroatien, Ungarn, Vereinigtes Königreich). Die EU-Zusammenstellung des Reports inklusive weiterer Details zur Methodik ist unter diesem Link verfügbar: <https://bit.ly/2PrWDmo>

Zusammenfassende Bewertung der Untersuchung

Sechs Jahre nach Inkrafttreten des Holzhandelsüberwachungsgesetzes (HolzHÜG, basierend auf der European Timber Regulation, EUTR) wurden weniger als ein Prozent der österreichischen Holzimporteure bzw. Marktteilnehmer gemäß EUTR kontrolliert - eine alarmierend niedrige Zahl. Der vorliegende Report kommt zum Ergebnis, dass die zuständige Behörde in Österreich (Bundesamt für Wald) die Anzahl der Kontrollen deutlich erhöhen müsste, um konkrete Ergebnisse vorweisen zu können und eine abschreckende Wirkung zu erzeugen. Gerade vor dem Hintergrund, dass importiertes Holz ein höheres Risiko darstellt als inländisches, ist es besonders beunruhigend, dass in den ersten vier Jahren nach dem Inkrafttreten der EU-Vorschriften keine Mitteilungen über Abhilfemaßnahmen veröffentlicht wurden. Für den Zeitraum März 2017 bis Februar 2019 ist nicht einmal bekannt, ob Mitteilungen über Abhilfemaßnahmen veröffentlicht wurden oder nicht.

Der WWF bewertet dies als großes Versäumnis, da dies bedeuten könnte,

- dass die zuständige Behörde aufgrund einer schwachen Risikobewertung und/oder schwacher Kontrollen selbst nicht in der Lage ist, Verstöße zu erkennen;
- dass die zuständige Behörde keine ordnungsgemäße und gründliche Bewertung durchführt, um festzustellen, welche Arten von Verstößen ein Warnschreiben erfordern;
- dass die zuständige Behörde und die nachfolgenden Behörden nicht in der Position und/oder nicht ausreichend mit Personal und Know-how (Ausbildung) ausgestattet sind, um ernsthafte Maßnahmen gegen Marktteilnehmer (jene Unternehmen, die bestimmte Holz- und Papierprodukte in der EU erstmals in Verkehr bringen) zu ergreifen, die das HolzHÜG nicht erfüllen. Darüber hinaus scheint die Aufteilung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen Behörden eine Herausforderung für eine

effektive Umsetzung zu sein. Es ist daher Aufgabe der künftigen österreichischen Bundesregierung, die zuständige Behörde und die nachfolgenden Behörden besser zu unterstützen, damit sie die EU-Vorgaben bzw. das nationale HolzHÜG so umsetzen können wie es vorgesehen ist.

Jedenfalls gefährdet das Unvermögen der zuständigen Behörde, Verstöße aufzudecken und Korrekturmaßnahmen zu verlangen, die ordnungsgemäße Durchsetzung des HolzHÜG. Es entsteht keine abschreckende Wirkung auf die Marktteilnehmer und es gelingt nicht, die ordnungsgemäße Umsetzung der Verordnung durch die Marktteilnehmer zu gewährleisten. Gleichzeitig wurden keine Gerichtsverfahren sowohl für einheimisches als auch für importiertes Holz gemeldet. Trotz der bedeutenden Rolle der Europäischen Union als Zielmarkt für illegalen Holzhandel hat die zuständige österreichische Behörde immer noch keine abgeschlossenen Ermittlungsfälle wegen Verstößen gegen das HolzHÜG gemeldet (obwohl beispielsweise Nichtregierungsorganisationen drei mutmaßliche Fälle aufgedeckt haben). Dies ist für den WWF äußerst beunruhigend. Obwohl der Nachweis der Illegalität von importiertem Holz und Holzprodukten komplex sein kann, fordert der WWF, dass hier in Zusammenarbeit mit nationalen, aber auch europäischen und internationalen Vollzugsbehörden Lösungen gefunden werden, um rasch konkrete Ergebnisse zu erzielen.

Ein Praxisbeispiel zeigt gravierende Mängel bei der Durchsetzung des HolzHÜG in Österreich: Der WWF hat zwei begründete Hinweise (Beschwerden) an die zuständige Behörde bezüglich der Geschäftstätigkeit der österreichischen Firma "Holzindustrie Schweighofer" in Rumänien gerichtet. Im Jahr 2015 - zu einer Zeit, als es in Rumänien noch keine zuständige Behörde gab - erklärte sich die zuständige Behörde in Österreich für nicht zuständig, da sich die Werke der Holzindustrie Schweighofer in Rumänien und nicht in Österreich befanden. Artikel 12 der EUTR besagt jedoch eindeutig, dass die zuständige Behörde auch mit Behörden in anderen Ländern zusammenarbeiten soll. Die zweite Beschwerde hat der WWF im August 2018 eingereicht. Bisher hat die zuständige Behörde aber keine formale Entscheidung über das weitere Vorgehen getroffen, obwohl eine solche formale Entscheidung nach spätestens sechs Monaten ergehen muss^{1 2}.

Strafen und Sanktionen

Das Holzhandelsüberwachungsgesetz ist teilweise unvollständig, da es keine strafrechtlichen Sanktionen wie Haftstrafen, sondern nur administrative Sanktionen beinhaltet. Eine wirksame Kombination aus straf- und zivilrechtlichen Sanktionen wäre aus Sicht des WWF die beste Option, um Unternehmen zur Einhaltung zu bewegen. Derzeit ist die Bandbreite der Geldstrafen nach den nationalen Rechtsvorschriften zu gering, um eine abschreckende Wirkung auf die Marktteilnehmer zu haben (15.000 Euro für die Verletzung der Verbotspflicht, 7.000 Euro für die Verletzung der Sorgfaltspflicht). Die nationalen Rechtsvorschriften sehen keine Bestimmungen vor, um die Schwere der Sanktionen an den Grad der vorsätzlichen Verletzung, die Umweltschäden und das wirtschaftliche Ausmaß der Rechtswidrigkeit (Wert des betreffenden Holzes) oder mögliche damit verbundene Gewinne anzupassen, wodurch die Sanktionen selbstverständlich weniger wirksam, verhältnismäßig und abschreckend werden.

¹ <https://www.derstandard.at/story/2000083776506/wwf-reicht-neuerlich-beschwerde-gegen-heimische-holzunternehmen-ein>

² <https://www.wwf.at/de/menu27/subartikel3606/?highlight=true&unique=1574758533>

Kontrollen: Erstellung von Prüfplänen

Die zuständige Behörde schätzt, dass es rund 6.000 Marktteilnehmer gibt, die importiertes Holz und Holzprodukte auf dem österreichischen Markt vertreiben. Die zuständige Behörde gibt an, dass sie den Anteil von Holz aus Hochrisikoländern nicht formell evaluiert hat. Dies könnte durchaus bedeuten, dass die zuständige Behörde keinen guten Überblick über die risikoreichen Holzhandelseinfuhren und die größten Herausforderungen bei den Kontrollen hat. Dieser Umstand führt möglicherweise dazu, dass illegales Holz auf den österreichischen Markt gebracht wird. Die zuständige Behörde verwendet einen risikobasierten Ansatz zur Auswahl der zu prüfenden Marktteilnehmer mit einer Vielzahl von Risikofaktoren, was vom WWF als effektiver Ansatz angesehen wird. Allerdings wurden von März 2015 bis Februar 2017 keine Mitteilungen über Abhilfemaßnahmen veröffentlicht, was beunruhigend ist, da es die Unfähigkeit der zuständigen Behörde zur Aufdeckung von Verstößen gegen das HolzHÜG unterstreicht. Ebenfalls unklar ist, ob die zuständige Behörde einen formalen Aktionsplan mit klaren zeitgebundenen Zielen und einer Zielvorgabe für neue Inspektionen hat, da von März 2015 bis Februar 2017 die Ziele nicht erreicht wurden (nur 28 von 50 geplanten Kontrollen für importiertes Holz). Die zuständige nationale Behörde hat sich auf ein relativ breites Spektrum an importierten Holzprodukten und Ländern konzentriert (z.B. Schnittholz, Zellstoffholz, Bodenbeläge, Furnier, Sperrholz, Brennholz, Rundholz, Möbel aus der Balkanregion, Brasilien, Indonesien, Myanmar, China, Malaysia in Kombination mit bestimmten Holzprodukten). Aktionen, die sich auf bestimmte Produkttypen und -herkünfte konzentrieren, würden es ermöglichen, Erfahrungen zu sammeln und möglicherweise die Messlatte für einen ganzen Sektor oder Teilsektor höher zu legen. Themenkampagnen zu Hochrisikoprodukten sind jedoch berechenbarer und sollten daher durch andere Arten von Kontrollen ergänzt werden. Durch die Einbeziehung von Kontrollen auf eine Vielzahl von Produkten, Risiken und Herkunftsländern in den Plan haben die Marktteilnehmer das Gefühl, dass sie jederzeit kontrolliert werden können; eine wichtige Abschreckungsmaßnahme gegen Betrug, die derzeit von der Behörde nicht umgesetzt wird.

Gesamtübersicht

Die Zahl der Kontrollen von heimischem Holz (145.000 Waldbesitzer) stieg von 505 Kontrollen im Zeitraum 2013 bis 2015 auf 863 Kontrollen im Zeitraum 2015 bis 2017. Einerseits zeigt es, dass die österreichischen Behörden Anstrengungen unternommen haben, um die Verordnung bei inländischen Marktteilnehmern durchzusetzen, andererseits gibt es keine transparenten Informationen über die Ergebnisse und Folgen dieser Kontrollen.

Die Anzahl der Kontrollen von importiertem Holz wurde von lediglich 14 im Zeitraum 2013 bis 2015 auf 28 für den Zeitraum 2015 bis 2017 erhöht. Der WWF ist der Ansicht, dass die Anzahl dieser Kontrollen (zwischen 7 und 14 pro Jahr) weitgehend unzureichend ist und unverzüglich erhöht werden muss, um einen höheren Anteil der Marktteilnehmer abzudecken. Tatsächlich wurden im Zeitraum 2015 bis 2017 lediglich 0,46 Prozent aller Holzimporteure kontrolliert, wobei davon ausgegangen wurde, dass alle Kontrollen Erstbewertungen waren. Obwohl importiertes Holz nach Österreich ein höheres Risiko darstellt als heimisches, wurden bis März 2017 keine Notifikationen über Abhilfemaßnahmen herausgegeben. Es ist auch nicht bekannt, ob diese im Zeitraum März 2017 bis Februar 2019 ausgestellt wurden. Seit seinem Inkrafttreten hat Österreich keine Gerichtsverfahren wegen Verstößen gegen das HolzHÜG gemeldet. Darüber hinaus kamen alle im Jahr 2018 durchgeführten Kontrollen zum Schluss, dass keiner der Marktteilnehmer

in der Lage war, ein ordnungsgemäßes Sorgfaltspflichtsystem einzuführen, was bedeutet, dass das Holzhandelsüberwachungsgesetz von den Marktteilnehmern nicht ernst genug genommen wird. Der WWF befürchtet, dass illegales Holz und Holzzeugnisse wissentlich oder unwissentlich in die Lieferkette gelangt sein könnten, sobald Schwachstellen oder Schlupflöcher oder das Fehlen eines geeigneten Due Diligence Systems entdeckt werden. Die Kontrollen müssen daher gründlich genug sein, um solche Fälle zu identifizieren, was derzeit nicht der Fall ist.

Die Unfähigkeit der zuständigen Behörde, Verstöße aufzudecken und Korrekturmaßnahmen zu fordern, gefährdet die ordnungsgemäße Durchsetzung der geltenden EU-Vorschriften bzw. des Holzhandelsüberwachungsgesetzes. Es entsteht keine abschreckende Wirkung auf die Marktteilnehmer, die ordnungsgemäße Umsetzung der Verordnung durch die Marktteilnehmer ist nicht gewährleistet.

Zudem ist es notwendig, der falschen Deklaration von Baumarten nachzugehen und zwar über die bloße Überprüfung der Dokumente hinaus. Einige andere zuständige Behörden in Europa haben bereits erfolgreich Laborprüfmethoden eingesetzt und diese werden auch in den Leitlinien des HolzHÜG als zuverlässiges und hilfreiches Instrument zur Risikobewertung beschrieben. Obwohl auch die zuständige österreichische Behörde die Labortestmethoden beschreibt, liegen keine Informationen über Art und Anzahl der durchgeführten Tests sowie die Ergebnisse dieser Tests vor.

Erfahrung mit Kontrollen vor Ort

Der WWF ist der Ansicht, dass die von der zuständigen Behörde erfolgten Benachrichtigungen von Unternehmen vor den Vor-Ort-Kontrollen Probleme im Zusammenhang mit der Effizienz und Transparenz der durchgeführten Kontrollen verursachen und das Risiko erhöhen können, dass Verstöße nicht aufgedeckt werden. Wenn das vor der Kontrolle festgestellte Risiko hoch ist oder wenn es sich beispielsweise um begründete Hinweise Dritter handelt, sollten nicht angemeldete Kontrollen eingeführt werden, um die Chancen zur Erkennung von illegalem Holz und Holzzeugnissen zu erhöhen. Die zuständige österreichische Behörde scheint nicht definiert zu haben, wie sie die Zuverlässigkeit von Legalitätsdokumenten zur Bewertung des Due-Diligence-Systems eines Marktteilnehmers beurteilt. Der Leitfaden des HolzHÜG stellt klar, dass Legalitätsdokumente, die aus Ländern mit hohem Risiko und Korruption stammen, nicht als ausreichender Nachweis der Rechtmäßigkeit angesehen werden können. Der WWF hält es für wichtig, ein schriftliches Protokoll und eine Checkliste darüber zu haben, wozu und wann Dokumente/Informationen angefordert werden können, die über die regulären offiziellen Dokumente hinausgehen, insbesondere um sich über die Verbotspflicht zu informieren. Solche zusätzlichen Dokumente können zum Beispiel eine Forstbewirtschaftungserlaubnis, eine Holzernteerlaubnis, ein Ernteplan, aber auch ein Nachweis über die Zahlung von Steuern und Gebühren sein. Die Zusammenarbeit mit Interessengruppen und Behörden im Herkunftsland kann ein weiterer notwendiger Schritt sein, sobald die zuständige Behörde Verdachtsmomente hat oder wenn das Risiko hoch ist. Obwohl die zuständige Behörde eine Liste von Dokumenten veröffentlicht hat, die Marktteilnehmer zur Erfüllung der Due Diligence-Verpflichtung vorlegen müssen, wäre es wichtig für die zuständige Behörde, die Zuverlässigkeit von Legalitätsdokumenten aus Hochrisikoländern in Frage zu stellen. Es braucht eine Checkliste, um zu beurteilen, ob die Legalitätsdokumente authentisch sind, und

Maßnahmen zur Minderung des Risikos, gefälschte Dokumente vorgelegt zu bekommen. Verifizierungssysteme Dritter und zusätzliche Audits können dazu beitragen.

Nachbereitung

Die zuständige Behörde gibt an, dass sie nach Abschluss einer Kontrolle nicht automatisch an die Marktteilnehmer zurückmeldet. Der WWF ist jedoch der Ansicht, dass die automatische Berichterstattung an den Marktteilnehmer im Hinblick sowohl auf die Transparenz von entscheidender Bedeutung ist als auch um sicherzustellen, dass die Marktteilnehmer ihre Leistung verbessern und gegebenenfalls geeignete Korrekturmaßnahmen ergreifen können. Auch wenn die zuständige Behörde nach einer Kontrolle keine Verstöße festgestellt hat, ist es für den Marktteilnehmer dennoch wichtig zu verstehen, wie die zuständige Behörde sie bewertet hat, da es beispielsweise einige Verbesserungsmöglichkeiten für das Unternehmen geben kann, auch wenn keine Verstöße festgestellt wurden.

Darüber hinaus verfügt die zuständige österreichische Behörde nach Abschluss einer Kontrolle über keinen transparenten oder klaren Entscheidungsprozess bzw. -mechanismus, um festzustellen, ob einem Marktteilnehmer eine Mitteilung über Abhilfemaßnahmen gemacht werden soll oder ob dem Staatsanwalt ein möglicher Verstoß gegen die Due Diligence-Pflicht gemeldet werden soll. Dies wäre ein wichtiger Schritt, da Entscheidungen, die nach einer Kontrolle getroffen werden, ausschlaggebend sind, um das ordnungsgemäße Funktionieren des HolzHÜG zu beurteilen, da die zuständige Behörde dann entscheidet, ob ein Marktteilnehmer verwarnt, mit einer Geldstrafe belegt, verfolgt oder anderweitig verfolgt werden soll. Es sei darauf hingewiesen, dass in Österreich die Verwaltungsbehörden monokratisch organisiert sind. Das bedeutet, dass die zuständigen Beamten weisungsgebunden sind. In der Verwaltungspraxis gibt es nur in sehr seltenen, gesetzlich vorgeschriebenen Fällen schriftliche Weisungen. In den meisten Fällen weiß der Beamte, was er zu tun hat. Dieses Wissen kommt aus informellen Gesprächen und Mitteilungen, aber auch aus öffentlichen Stellungnahmen der zuständigen Ministerien. Es ist davon auszugehen, dass sich dieser Umstand in der Praxis auf Entscheidungsprozesse auswirkt.

Der WWF empfiehlt daher, klar festgelegte Richtlinien und möglicherweise Schwellenwerte zu verwenden, um eine Übereinstimmung zwischen den Ergebnissen der Inspektionsberichte und der endgültigen Entscheidung über die Verhängung oder Nichtverhängung einer Sanktion zu gewährleisten und den Interpretationsspielraum zu minimieren. Die Anwendung eines objektiven Verfahrens auf der Grundlage transparenter und definierter Kriterien sollte dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen und zwischen den verschiedenen Schweregraden einer Verletzung zu unterscheiden. Es scheint auch, dass die zuständige Behörde über kein System verfügt, um zu überwachen, ob die Abhilfemaßnahmen vom Marktteilnehmer ordnungsgemäß verwaltet werden. Es ist ungewiss, ob die Ausstellung einer Mitteilung über die Abhilfemaßnahmen systematisch eine Folgekontrolle auslöst, und wenn ja, wie groß die Verzögerung zwischen den beiden ist.

Ressourcen und Mitarbeiterschulung

Was die Ressourcen anbelangt, so ist der WWF der Ansicht, dass es für alle Akteure entlang der nationalen Durchsetzungskette Anlaufstellen für die Holzgesetzlichkeit/HolzHÜG geben sollte. Die Situation in Österreich scheint dies vorerst nicht widerzuspiegeln. Es liegen keine

Informationen über die Existenz von Anlaufstellen für die Durchsetzung des HolzHÜG auf Polizei-, Justiz- oder Bezirksebene vor. Es ist jedoch von entscheidender Bedeutung, dass jeder Knotenpunkt der Durchführungskette mit der Holzverordnung vertraut ist und sie gut versteht, um eine wirksame Durchsetzung zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist beunruhigend, dass die zuständige Behörde keine Schulungen für Kontrolleure gemeldet hat.

Der WWF ist der Ansicht, dass aufgrund der spezifischen Anforderung und der relativ neuen Verordnung angemessene und zielgerichtete Schulungen organisiert werden müssen, damit das Personal der zuständigen Behörde und das Personal der Bezirksverwaltungsbehörden, das für heimisches Holz zuständig ist, ihre Kompetenzen im Rahmen eines kontinuierlichen Optimierungsprozesses verbessern können, um die Durchsetzung des HolzHÜG effektiver und strenger zu gestalten. Weiters ist der WWF der Ansicht, dass die österreichische zuständige Behörde mit insgesamt 5 Personen, aber nur 2,5 Vollzeitäquivalenten (VZÄ), nicht ausreichend besetzt ist, insbesondere zur Kontrolle von importiertem Holz, da es rund 6.000 Marktteilnehmer gemäß EUTR gibt. Der WWF ist auch der Ansicht, dass ein höheres Budget der zuständigen Behörde helfen würde, durch die Aufnahme zusätzlicher Personen bessere Leistungen zu erbringen und kurzfristig mehr Sichtbarkeit und Stabilität zu schaffen.

Zusammenarbeit zwischen den Behörden

Die Kompetenzen von "Kontrolle" und "Durchsetzung" sind aufgeteilt, was auf Ministerebene in einer Aufteilung zwischen dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) und dem jetzigen Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT) resultiert. Auf der Ebene der Behörden besteht eine Kompetenzverteilung zwischen den zum BMF ressortierenden Zollbehörden, dem BMNT und dem Bundesministerium für Inneres (im Bereich der Umweltkriminalität). Bei Themen, die nicht dem Bundesministerium für Finanzen zugeordnet sind, besteht ein Kompetenzstreit zwischen der Bezirksverwaltungsbehörde und der zuständigen Behörde. Wenn die Umweltkriminalität (mit-)betroffen ist, kann dies auch zu einem Kompetenzkonflikt mit der Polizei³ führen. Diese Kompetenzverteilung ist eine große Koordinations- und Harmonisierungsherausforderung zwischen den Ministerien, auf der Ebene der verschiedenen Behörden sowie in der konkreten Umsetzung.

Im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit begrüßt der WWF grundsätzlich den Austausch zwischen der zuständigen österreichischen Behörde mit den zuständigen Behörden aus Nachbarländern (z.B. über die Central-European Trade Regulation Enforcement Exchange Group) sowie mit Organisationen wie Interpol, hält diese Kooperationen jedoch für nicht ausreichend. Der WWF ist der Ansicht, dass der Informationsaustausch über Risiken der Rechtswidrigkeit in Holzlieferketten/Importen von entscheidender Bedeutung ist, damit die Durchsetzung der EU-Holzhandelsverordnung wirksamer wird. Ebenfalls zentral ist, dass die zuständigen Behörden Verbindungen zu anderen Mitgliedstaaten herstellen und unterhalten sowie praktische Erfahrungen vor Ort sowie länderübergreifend austauschen müssen - und zwar nicht nur während der Sitzungen.

Öffentlich zugängliche Informationen/Transparenz

Die zuständige Behörde berichtet nicht systematisch öffentlich über den aktuellen Stand der Umsetzung/Durchsetzung des HolzHÜG in Österreich. Einige allgemeine Informationen

³ § 3 Abs. 3 HolzHÜG

werden auf der Website zur Verfügung gestellt, aber die Behörde gibt an, dass spezifische Informationen zu Fällen aufgrund von Datenschutzgesetzen und Verhaltensregeln einer Behörde nicht öffentlich zugänglich seien. Nur die Anzahl der Prüfungen ist öffentlich.

Daher fordert der WWF die zuständige Behörde nachdrücklich dazu auf, transparenter zu werden, was die öffentliche Berichterstattung über die Fortschritte bei der Erfüllung der in ihrem nationalen Aktionsplan definierten Verpflichtungen betrifft. Neben Sanktionen ist nämlich auch mehr Transparenz über die Durchsetzungsmaßnahmen (und die Kriterien für die Kontrollen) wichtig, um eine abschreckende Wirkung zu entfalten und das Verhalten der Marktteilnehmenden zu verbessern. Derzeit gibt es keine proaktive Veröffentlichung des Kontrollregisters durch die zuständige österreichische Behörde. Diese könnte ebenso wie die Kommunikation über die Art der Kontrollen und die Art der festgestellten Probleme eine zusätzliche Abschreckung sein und die Betreibenden und Interessengruppen darüber informieren, wie sie sich verbessern können.

Wien, Brüssel, am 17. Dezember 2019