

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Steffi Lemke, Lisa Badum,  
Dr. Bettina Hoffmann, weitere Abgeordneter und der  
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 19/10319 –**

### **Umsetzung des Holzerlasses der Bundesregierung**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die globale Waldvernichtung ist eine der großen Bedrohungen der Gegenwart. Denn die Krisen unserer Zeit, das Artensterben und die Klimakrise, werden durch den Verlust von Wäldern weltweit befeuert ([www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/AR5-WGII\\_SPMgerman.pdf](http://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/AR5-WGII_SPMgerman.pdf)). Dabei sind Wälder als Kohlenstoffspeicher und vielfältige Lebensräume entscheidende Verbündete für den Klima- und Artenschutz. Doch statt wirksamen Waldschutz voranzutreiben, sind Wälder weltweit illegalem Raubbau, Übernutzung und Abholzung und den katastrophalen Auswirkungen der Klimakrise ausgesetzt. Laut der Naturschutzorganisation WWF wurden allein zwischen 1990 und 2015 durch Holzeinschlag und landwirtschaftliche Expansion 239 Millionen Hektar Naturwälder vernichtet und weitere 185 Millionen Hektar Wald degradiert. Dies entspricht in etwa der 21-fachen Größe der Bundesrepublik Deutschland ([www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publicationen-PDF/WWF-Waldbericht-2018.pdf](http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publicationen-PDF/WWF-Waldbericht-2018.pdf)). Und die Lage spitzt sich weiter zu: Trotz jahrzehntelanger Zielsetzungen der Staatengemeinschaft zum Natur- und Waldschutz, verzeichnet die FAO weiterhin einen jährlichen Waldverlust von 7,6 Millionen Hektar und in den vergangenen drei Jahren ist sogar eine Beschleunigung des Waldverlustes zu verzeichnen ([http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/feasibility\\_study\\_deforestation\\_kh0418199enn\\_main\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/feasibility_study_deforestation_kh0418199enn_main_report.pdf)). Eine weitere Studie geht davon aus, dass im vergangenen Jahr weltweit 12 Millionen Hektar Tropenwald verloren gegangen sind ([www.spiegel.de/wissenschaft/natur/tropenwald-geht-weltweit-zurueck-a-1264313.html](http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/tropenwald-geht-weltweit-zurueck-a-1264313.html)).

Die Zuspitzung der Klimakrise wird darüber hinaus eine weitere Belastung der Wälder zur Folge haben: Der Weltklimarat geht für viele Regionen der Welt durch die Erhitzung unserer Atmosphäre von einer erhöhten Baumsterblichkeit und einem damit verbundenen Waldsterben aus ([www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/AR5-WGII\\_SPMgerman.pdf](http://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/AR5-WGII_SPMgerman.pdf)).

Der illegale Holzeinschlag ist dabei von besonderer Brisanz und zu einem der gravierendsten transnationalen Verbrechen aufgestiegen mit zu befürchtenden Schäden in Höhe von bis zu 157 Mrd. US-Dollar ([www.gfintegrity.org/wp](http://www.gfintegrity.org/wp)

content/uploads/2017/03/Transnational\_Crime-final\_exec-summary.pdf). Dabei zeigen Enthüllungen von Nichtregierungsorganisationen, wie dem World Wildlife Fund, Robin Wood oder Environmental Investigation Agency, immer wieder, dass illegales Holz und Holzprodukte weiterhin den Weg auf den europäischen und deutschen Markt finden (beispielhaft: <https://eia-international.org/reports-mm/stateofcorruption/>). Unter anderem deshalb ist aus Sicht der Fragesteller der europäische und deutsche Rechtsrahmen zum Schutz der internationalen Wälder gescheitert und zeigt dringenden Reformbedarf auf.

Die öffentliche Beschaffung hat hier aus Sicht der Fragesteller eine große Verantwortung. Die Bundesregierung scheint die Herausforderungen in Bezug auf den illegalen Raubbau und den internationalen Holzhandel längst erkannt und sich im Rahmen des Gemeinsamen Erlasses zur Beschaffung von Holzprodukten aus dem Jahr 2010 hohe Standards für die öffentliche Beschaffung gesetzt zu haben. In diesem wird vorgeschrieben das Holzprodukte, die durch die Bundesverwaltung beschafft werden, nachweislich aus legaler und nachhaltiger Waldbewirtschaftung stammen müssen.

Aus Sicht der Fragesteller bietet der Holzerlass eine gute Chance, durch die relevanten Marktanteile der öffentlichen Beschaffung eine nennenswerte Verschiebung hin zu nachhaltiger Holzbewirtschaftung zu bewirken. Neun Jahre nach Verabschiedung des Holzerlasses müssten aus Sicht der Fragesteller die notwendigen Veränderungsprozesse innerhalb der Bundesverwaltung abgeschlossen sein und der Holzerlass vollumfänglich umgesetzt sein.

Doch die öffentliche Beschaffung kam im Fall der Sanierung der Gorch Fock in Kritik; hier steht die Legalität stark im Zweifel und Verbindungen zur organisierten Kriminalität liegen nahe.

1. Im Rahmen welcher nationaler, europäischer und internationaler Gesetze, Strategien, Verträge und Abkommen hat sich die Bundesregierung in welchem Zeitrahmen zum Schutz und Erhalt von Wäldern verpflichtet, und inwiefern wird die Bundesregierung diese Ziele erreichen (bitte nach Ziel bzw. Abkommen und Zielerreichung aufschlüsseln)?

Auf den Waldbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2017, als umfassende Darstellung aller den Wald national und international betreffenden Fragen, wird verwiesen.

Die Erhaltung und nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder weltweit sowie der Wiederaufbau degradierter und zerstörter Wälder sind ein wichtiges globales Ziel und daher eine zentrale Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft, so auch für Deutschland. Sie begründet sich durch die Bedeutung der vielfältigen Nutz-, Schutz- und Sozialfunktionen bzw. Ökosystemdienstleistungen der Wälder für die Gesellschaft. Präzisiert wurde dieses Ziel in einer Reihe globaler Umwelt- und Entwicklungsziele wie den Aichi-Zielen zur biologischen Vielfalt (2010), den nachhaltigen Entwicklungszielen (2015), die walddrelevanten Ziele im Übereinkommen von Paris zum Klimaschutz (2015), den Zielen der New Yorker Walderklärung sowie den Globalen Waldzielen (fortgeschrieben 2017). Die Bundesregierung setzt sich auf allen Ebenen für diese Ziele ein. Sie gehört zu den wichtigsten Akteuren in all diesen Prozessen und setzt sich gleichzeitig für mehr Kohärenz in der internationalen Waldpolitik ein, um die Gesamtwirkung der Maßnahmen zu erhöhen.

Zuletzt wurden die Maßnahmen der Bundesregierung für den Schutz und Erhalt von Wäldern im freiwilligen Beitrag zur Umsetzung des Strategischen Plans für Wälder der Vereinten Nationen umfassend dargestellt, der anlässlich der 14. Sitzung des Waldforums der Vereinten Nationen am 6. Mai 2019 in

New York präsentiert wurde ([www.un.org/esa/forests/wp-content/uploads/2019/ads/2019/05/VNC-Germany-May2019.pdf](http://www.un.org/esa/forests/wp-content/uploads/2019/ads/2019/05/VNC-Germany-May2019.pdf)).

2. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über den jährlichen weltweiten Waldverlust von 1990 bis zum Jahr 2018, und welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus für die Erreichung international vereinbarter Abkommen zum Schutz der Wälder?

Als sicher kann angesehen werden, dass es bis heute trotz erster Fortschritte nicht gelungen ist, die fortschreitende Zerstörung der Wälder in vielen Teilen der Erde aufzuhalten. Im Zeitraum zwischen 1990 und 2015 ist die Waldfläche gemäß den Erhebungen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) um rund 129 Millionen ha zurückgegangen. Davon waren rund 36 Millionen ha Primärwald. Der jährliche Waldverlust betrug in diesem Zeitraum demnach 4,96 Millionen Hektar. Davon waren jährlich rund 1,4 Millionen Hektar Primärwald.

Zu den Schlussfolgerungen der Bundesregierung wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

3. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über den Anteil des illegalen Holzeinschlags am globalen Waldverlust seit dem Jahr 1990?

Laut der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) sind rund 80 Prozent des weltweiten Waldverlustes auf die Landwirtschaft zurückzuführen. Es ist dennoch unbestritten, dass illegaler Holzeinschlag eine der wesentlichen Ursachen für Waldzerstörung und Degradierung ist. Eine genaue Quantifizierung des Anteils an der gesamten globalen Waldzerstörung und Degradierung ist jedoch schwierig. Die Weltbank schätzt, dass Regierungen weltweit circa zwischen 10 bis 15 Mrd. US Dollar jedes Jahr durch illegalen Holzeinschlag verlieren ([www.euflegt.efi.int/illegal-logging](http://www.euflegt.efi.int/illegal-logging)). Besonders für Länder mit hohem Korruptionsindex ist es grundsätzlich schwierig, mit hinreichender Sicherheit nachzuweisen, dass Holz aus legalem Einschlag stammt.

4. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über das Ausmaß von illegalem Holzeinschlag in Deutschland und Europa, und von welchen ökologischen und wirtschaftlichen Schäden geht die Bundesregierung in diesem Zusammenhang aus?

Der zweite Bericht der Europäischen Kommission über die Durchführung der Holzverordnung (COM(2018) 668 final) – [http://ec.europa.eu/environment/forests/eutr\\_report.htm](http://ec.europa.eu/environment/forests/eutr_report.htm) – macht nach vier Jahren der Anwendung der EU Holzhandelsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 995/2010) stetige Fortschritte sichtbar. In Deutschland werden die Berichte zu illegalem Holzeinschlag von den jeweiligen Bundesländern erstellt. Das Ausmaß von illegalem Holzeinschlag in Deutschland wird als vernachlässigbar eingestuft. In Europa wird der Anteil an illegalem Holzeinschlag ebenfalls als geringfügig eingestuft. Aus einigen Ländern gibt es vereinzelt Berichte von Nicht-Regierungsorganisationen zu möglichen Ausmaßen. Offizielle Angaben, die diese Berichte bestätigen, liegen der Bundesregierung dazu jedoch nicht vor. Der Bericht der Europäischen Kommission über die Durchführung der Holzverordnung (COM(2018) 668 final) zeigt lediglich, dass in einigen Ländern die Anzahl der geplanten Kontrollen sowie Anzahl der verhängten Sanktionen im Inland relativ hoch waren im Vergleich zu den Kontrollen und Sanktionen in anderen Mitgliedstaaten.

- a) Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über das Ausmaß und die Abläufe von illegalen Abholzungen in den rumänischen Karpaten, und inwieweit verletzen diese nach Einschätzung der Bundesregierung die europäischen Naturschutzrichtlinien?

Der Bundesregierung liegen dazu keine Angaben vor.

- b) Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über weiter stattfindende Abholzungen im Bialowieza Wald in Polen seit des Inkrafttretens eines Urteils des europäischen Gerichtshofes von April 2018, indem dieser einen sofortigen Abholzungsstopp fordert?

Der Bundesregierung liegen dazu keine Angaben vor.

- c) Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über Holz- und Holzprodukte, die aus illegalen Abholzungen in Europa auf den deutschen Markt gelangt sind?

Siehe Ausführungen zur Frage 4 allgemein.

5. In welchem finanziellen Rahmen haben die Bundesbehörden seit Verabschiedung des Holzerlasses 2010 Holzprodukte gekauft (bitte nach den einzelnen Jahren aufschlüsseln)?

Der Bundesregierung liegen dazu keine Angaben vor. Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen.

6. Wie viel Prozent der durch die Bundesverwaltung beschaffenen Holzprodukte sind seit Verabschiedung des Holzerlasses von 2010 nachweislich aus legaler und nachhaltiger Waldbewirtschaftung?

Der Bundesregierung liegen dazu keine Angaben vor. Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen.

7. Welche Holzmengen und mit welcher Zertifizierung (FSC, PEFC oder gleichwertige andere) wurden nach Kenntnis der Bundesregierung in der öffentlichen Beschaffung seit 2010 beschafft (bitte auflisten)?

Der Bundesregierung liegen dazu keine Angaben vor. Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen.

8. Aus welchen Gründen war es der Bundesverwaltung nicht möglich, die Beschaffung der Holzprodukte vollständig und nachweislich aus legaler und nachhaltiger Waldbewirtschaftung umzustellen, und welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ergriffen, um diese Umstellung zu fördern?

Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen.

9. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung der Marktanteil der öffentlichen Beschaffung im Bereich der Holzprodukte in den einzelnen Jahren seit dem Jahr 2010, und welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der möglichen Signalkraft einer vollständigen Umsetzung des Holzerlasses?

Der Bundesregierung liegen dazu keine Angaben vor. Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen. Es wird geschätzt, dass der Anteil von öffentlichen Aufträgen durch Beschaffung bei der Holzver- und -bearbeitenden Branche in Deutschland bei ca. 10 bis 12 Prozent liegt.

10. Sind der Bundesregierung, neben der Sanierung der Gorch Fock, weitere Fälle bekannt, in der eine Bundesbehörde bei der Beschaffung von Holzprodukten die Beschaffungsrichtlinie bzw. den Holzerlass nicht anwendete (Antwort auf die Schriftliche Frage 115 auf Bundestagsdrucksache 19/8434; bitte alle Fälle seit dem Jahr 2010 auflisten)?

Der Bundesregierung sind keine weiteren Fälle bekannt.

11. Welche Konsequenzen hat das Missachten bzw. Nichtanwenden des Holzerlasses für Ämter der öffentlichen Beschaffung, insbesondere vor dem Hintergrund, dass auf Bundestagsdrucksache 18/5031 dargelegt wurde, dass der Beschaffungserlass für Holz für alle Bundesbehörden bindend sei?

Beim Gemeinsamen Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten handelt es sich um eine Verwaltungsvorschrift. Verwaltungsvorschriften werden regelmäßig von den Behörden, an die die Vorschriften gerichtet sind, auch angewendet. Die Bundesregierung geht davon aus, dass auch der Gemeinsame Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten beachtet und angewendet wird. Eine Missachtung von Verwaltungsvorschriften kann dienstrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

12. Welche Schritte wurden seit dem Ende des Forschungsvorhabens „Statistik der öffentlichen Beschaffung in Deutschland – Grundlagen und Methodik“ im Jahr 2015 unternommen, um ein verlässliches System zu Monitoring und Statistik zur Überprüfung der öffentlichen Beschaffungsrichtlinie zu erreichen (vgl. Bundestagsdrucksache 18/5031)?

In Ergänzung des Gemeinsamen Erlasses zur Beschaffung von Holzprodukten aus dem Jahr 2010 wurde im Oktober 2017 ein Gemeinsamer Leitfaden zum Gemeinsamen Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten im Gemeinsamen Ministerialblatt (GMBI 2017, S. 778) veröffentlicht. Der Leitfaden wurde gemeinsam vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und dem seinerzeitigen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) als einvernehmliche, langfristige Lösung hinsichtlich der bereits im Beschaffungserlass verankerten Nachhaltigkeitsnachweisführung erarbeitet.

Sinn und Zweck des Leitfadens ist es, in Ergänzung zum geltenden Beschaffungserlass den ausschreibenden öffentlichen Behörden sowie bietenden Unternehmen eine klare und transparente Handlungsanleitung bzw. Interpretationshilfe an die Hand zu geben, die die verschiedenen Möglichkeiten des Nachweises der Nachhaltigkeit für Holzprodukte, wie im Beschaffungserlass gefordert, erklärt und somit ein gemeinsames Verkehrsverständnis bezüglich dieser Verfahren gewährleistet. Dieses umfasst zum einen die gängigen Möglichkeiten der Produktketten-

zertifizierung durch Forest Stewardship Council (FSC), Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC) oder gleichwertige Zertifikate sowie zum anderen die verschiedenen Verfahren und grundsätzlichen Anforderungen für den sogenannten Einzelnachweis als alternatives Verfahren zur Produktkettenzertifizierung.

Ziel der Bundesregierung war es, vor allem pragmatische Regelungen für die Praxis zu entwickeln, welche unnötige, unverhältnismäßige Mehrbelastungen der Wirtschaft vermeiden, aber auch das eigentliche Ziel, die Nachhaltigkeit von Holzprodukten im Rahmen der öffentlichen Beschaffung zu sichern, weiter gewährleisten. Zu den nun im Leitfaden aufgeführten Lösungsansätzen zählen insbesondere die Einbindung eines möglichst breiten Spektrums an Sachverständigen zur Prüfung von Einzelnachweisen, eine vereinfachte Abwicklung im Falle von Fertigprodukten durch die sogenannte „Architekten- oder Bauleiter-Option“ sowie eine Bagatellregelung zur Entlastung von Kleinstaufträgen/Reparaturmaßnahmen.

Im Rahmen des Leitfadens wurde zudem seitens der beteiligten Ressorts vereinbart, ein Monitoringsystem zur Umsetzung des Beschaffungserlasses zu entwickeln. Das Monitoring soll helfen, wesentliche Informationsgrundlagen zur öffentlichen Beschaffung von Holzprodukten zu erfassen und somit eine verbesserte Informationsgrundlage für die weitere Umsetzung, Bewertung und Entwicklung des Beschaffungserlasses zu erlangen. Dies kann zum Beispiel die Erfassung folgender Parameter umfassen: Anzahl der Aufträge, Auftragsvolumen, Menge und Art der verwendeten Holzprodukte, Art und Größe der beteiligten Unternehmen/der Branche sowie jeweilige angewendete Nachweisführung auf Ebene des Bundes. Das BMEL hat im Jahr 2018 das Thünen-Institut beauftragt, ein erstes Konzept mit den grundsätzlichen Verfahren/Abläufen für ein solches Monitoring zu entwickeln. Das Ziel, ein harmonisiertes Monitoringssystem zwei Jahre nach Inkrafttreten des Leitfadens aufzusetzen, konnte allerdings bislang nicht erreicht werden. Gemäß Leitfaden ist die Entwicklung eines Monitoringsystems seitens der am Leitfaden beteiligten Ressorts weiterhin vorgesehen.

13. Ist die Bundesregierung der Meinung, dass das Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung des Holzlerlasses ausreichend ist?

Die Bundesregierung ist der Meinung, dass das Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung des Gemeinsamen Erlasses zur Beschaffung von Holzprodukten ausreichend ist. Mit der Veröffentlichung des Gemeinsamen Leitfadens zum Gemeinsamen Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten im Jahr 2017 (siehe dazu auch Antwort zu Frage 12) ist wesentlich mehr Transparenz und Klarheit für die Handhabung des Gemeinsamen Erlasses zur Beschaffung von Holzprodukten bei Vergabeverfahren – sowohl für die ausschreibende Behörde als auch den Bieter – erreicht worden. Irritationen und Unsicherheiten auf Seiten der Marktteilnehmer, die zuvor insbesondere im Zusammenhang mit der Auslegung der Nachweisführung aufgetreten und diskutiert worden sind, wurden damit beseitigt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

- a) Wenn ja, wie erklärt sich die Missachtung z. B. in dem Fall der Holzbeschaffung für die Gorch Fock?

Die Holzbeschaffung für das Segelschulschiff Gorch Fock lag in der Zuständigkeit des Bundesministeriums der Verteidigung (s. auch Antwort auf die Schriftliche Frage 98 der Abgeordneten Steffi Lemke auf Bundesdrucksache 19/4317). Der Fall Gorch Fock ist als Einzelfall zu betrachten.

- b) Wenn nein, was wird die Bundesregierung tun, damit das Verfahren zur Überprüfung ausreicht und der Holzerlass ohne Ausnahmen zur Anwendung kommt?

Auf die Antwort zu Frage 13 allgemein wird verwiesen.

14. Wie will die Bundesregierung das Verfahren verbessern, um den Nachweis erbringen zu können, dass die Anforderungen aus dem Beschaffungserlass tatsächlich umgesetzt wurden?

Auf die Antwort zu den Fragen 12 und 13 wird verwiesen.

