

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss)**

**zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Cornelia Behm, Undine Kurth  
(Quedlinburg), Hans-Josef Fell, weiterer Abgeordneter und der  
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 16/961 –**

### **Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (Urwaldschutzgesetz)**

#### **A. Problem**

Urwälder gehören zu den artenreichsten und vielfältigsten Lebensräumen der Erde. Obwohl ihre Gefährdung allgemein bekannt ist und eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit genießt, setzt sich ihre Zerstörung, u. a. durch illegalen Holzeinschlag, nahezu ungebremst fort. Relevante Mengen des illegal in Urwäldern geschlagenen Holzes finden auch in Deutschland ihren Absatzmarkt, ohne dass dies bisher wirkungsvoll unterbunden werden kann.

Daher soll das Bundesnaturschutzgesetz um ein Verbot des Besitzes und der Vermarktung von Holz und Holzprodukten aus illegalem Holzeinschlag in Urwäldern ergänzt werden; ihnen sollen durch Rechtsverordnung weitere Wälder mit besonderer Bedeutung für die Erhaltung der Biodiversität gleichgestellt werden können. Um die Einhaltung des Verbots kontrollieren zu können, sieht der Gesetzentwurf u. a. vor, Holzhändler und Holzverarbeiter zu verpflichten, einen Legalitätsnachweis für Holz und Holzprodukte bereitzuhalten.

#### **B. Lösung**

**Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

#### **C. Alternativen**

Keine

#### **D. Kosten**

Die Kosten sind teilweise Gegenstand der politischen Diskussion (siehe Bericht).

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Gesetzentwurf – Drucksache 16/961 – abzulehnen.

Berlin, den 20. September 2006

### **Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**

**Petra Bierwirth**  
Vorsitzende

**Josef Göppel**  
Berichtersteller

**Dirk Becker**  
Berichtersteller

**Angelika Brunkhorst**  
Berichterstellerin

**Eva Bulling-Schröter**  
Berichterstellerin

**Cornelia Behm**  
Berichterstellerin

## **Bericht der Abgeordneten Josef Göppel, Dirk Becker, Angelika Brunkhorst, Eva Bulling-Schröter und Cornelia Behm**

### **I.**

Der Gesetzentwurf – Drucksache 16/961 – wurde in der 43. Sitzung des Deutschen Bundestages am 29. Juni 2006 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union überwiesen.

### **II.**

Urwälder gehören zu den artenreichsten und vielfältigsten Lebensräumen der Erde. Obwohl ihre Gefährdung allgemein bekannt ist und eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit genießt, setzt sich ihre Zerstörung, u. a. durch illegalen Holzeinschlag, nahezu ungebremst fort. Relevante Mengen des illegal in Urwäldern geschlagenen Holzes finden auch in Deutschland ihren Absatzmarkt, ohne dass dies bisher wirkungsvoll unterbunden werden kann.

Daher soll das Bundesnaturschutzgesetz um ein Verbot des Besitzes und der Vermarktung von Holz und Holzprodukten aus illegalem Holzeinschlag in Urwäldern ergänzt werden; ihnen sollen durch Rechtsverordnung weitere Wälder mit besonderer Bedeutung für die Erhaltung der Biodiversität gleichgestellt werden können. Um die Einhaltung des Verbots kontrollieren zu können, sieht der Gesetzentwurf u. a. vor, Holzhändler und Holzverarbeiter zu verpflichten, einen Legalitätsnachweis für Holz und Holzprodukte bereitzuhalten.

### **III.**

Die mitberatenden Ausschüsse haben jeweils mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf – Drucksache 16/961 – abzulehnen.

### **IV.**

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat den Gesetzentwurf – Drucksache 16/961 – in seiner Sitzung am 20. September 2006 beraten.

Die Fraktion der CDU/CSU verwies auf die dringende Notwendigkeit, Urwälder vor illegalem Holzeinschlag zu schützen; deutlich werde dies beispielsweise, wenn man sich vor Augen führe, dass ein erheblicher Teil der in Deutschland verbrauchten Papiertaschentücher auf der Grundlage illegal eingeschlagener Urwaldhölzer produziert werde. Fraktionsübergreifend bestehe Einvernehmen über die Zielsetzung, den Urwald vor illegalem Holzeinschlag zu schützen, allerdings gebe es Diskussionsbedarf im Hinblick auf das zielführende Instrumentarium. Im Gegensatz zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei die Fraktion der CDU/CSU der Auffassung, dass ein rein nationales Gesetz nicht geeignet sei, die Urwälder vor illegalem Holzeinschlag zu schützen. Für einen geeigneteren Ansatz halte man dagegen eine Regelung auf EU-Ebene. Die Erkenntnis, dass der Schutz der Urwälder einen europäischen Ansatz erfordere, habe offensichtlich auch den früheren Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Jürgen Trittin, MdB, dazu veranlasst, den seinerzeit von seinem Ressort federführend vorbereiteten Entwurf eines nationalen Urwaldschutzgesetzes zurückzuziehen. Die Fraktion der CDU/CSU rege an, im Hinblick auf den Schutz der Urwälder

der vor illegalem Holzeinschlag auf der Ebene des Europäischen Parlaments initiativ zu werden und auf eine entsprechende Änderung der FLEGT-Verordnung hinzuwirken; dies könne auch im Rahmen einer gemeinsamen, fraktionsübergreifenden Initiative geschehen. Des Weiteren werde vorgeschlagen, Anreize zum Schutz der Urwälder in der Klimarahmenkonvention und den flexiblen Klimaschutzmechanismen zu verankern; mit diesem Ansatz werde sich auch die 12. Konferenz der Vertragsparteien zur Klimarahmenkonvention im November 2006 in Nairobi befassen, er biete den großen Vorteil, dass mit der Gewährung von Anreizen das Eigeninteresse der betroffenen Länder, gegen die Entwaldung vorzugehen, mobilisiert werden könne. Ein dritter Ansatz liege darin, sich im Rahmen der 9. Vertragsstaatenkonferenz des UN-Übereinkommens über die biologische Vielfalt im Juni 2008 in Berlin verstärkt für den Schutz der Urwälder gegen illegalen Holzeinschlag einzusetzen und die deutsche Gastgeberrolle bei dieser Konferenz dazu zu nutzen, das Thema zu einem Schwerpunktthema der Konferenz zu machen. Aus den vorgenannten Überlegungen werde der vorliegende Gesetzentwurf für ein Urwaldschutzgesetz abgelehnt.

Die Fraktion der SPD gab zu bedenken, dass allein in Brasilien der Urwaldzerstörung jährlich rd. 28.000 km<sup>2</sup> Tropenwald zum Opfer fielen, etwa 80 Prozent hiervon durch illegalen Holzeinschlag. Die fortschreitende Zerstörung der Urwälder bedrohe die Umwelt in zunehmendem Maße. Daher wachse der Handlungsdruck, dem Entwaldungsprozess Einhalt zu gebieten. Das entsprechende Instrumentarium müsse eine Reihe von Bedingungen erfüllen; es müsse sinnvoll und geeignet, effektiv und praktikabel sein und dürfe sich nicht auf die nationale Ebene beschränken, sondern müsse vor allem international ansetzen. Bei aller Übereinstimmung in der Situationsanalyse gelange man, was das Instrumentarium anbelange, zu anderen Schlussfolgerungen als die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Schwierigkeiten sehe man insbesondere im Hinblick auf die Nachweisführung und Kontrolle des Zertifizierungsprozesses. Klar sei, dass ein lückenloses Nachweissystem vom Holzeinschlag bis zum Endverbraucher erforderlich sei. Auf der anderen Seite hätten die Länder, in denen es vergleichsweise häufig und auf großen Flächen zu illegalen Holzeinschlägen komme, meist wenig effektive Verwaltungssysteme, die zudem nicht selten Opfer krimineller Energien seien. Dem illegalen Holzeinschlag lägen unterschiedliche Motive zugrunde, die es im Einzelfall zu berücksichtigen gelte; sie reichten von Gewinnsucht und krimineller Energie bis hin zur Notwendigkeit, mittels illegalem Holzeinschlag den Lebensunterhalt und das eigene Überleben zu sichern. Der Wunsch nach einem schnellen Tätigwerden ziehe die Notwendigkeit nach sich, rasch wirksam handeln zu können. Genau hier liege eine Schwachstelle des vorgeliegenden Gesetzentwurfs; er ermögliche keine schnelle und wirksame Handhabung und Kontrolle der Zertifizierung über die gesamte Prozesskette hinweg, insofern sei das vorgeschlagene Zertifizierungs- und Kontrollsystem weder zielführend noch praktikabel.

Einen praktikablen instrumentellen Ansatz für eine Zurückdrängung der Urwaldzerstörung durch illegalen Holzeinschlag biete das FLEGT-System. Allerdings teile man die Auffassung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht, dass die FLEGT-Verordnung Spielräume für nationale Aktivitäten zum Urwaldschutz eröffne, solange die entsprechenden Partnerschaftsabkommen noch nicht abgeschlossen seien. Dagegen stimme man mit der Sichtweise der Fraktion der CDU/CSU überein, dass das FLEGT-System im Hinblick auf den Urwaldschutz einer inhaltlichen Erweiterung bedürfe. Im Grundsatz sei FLEGT ein relativ schwaches Instrument, bisher jedoch der einzige Ansatz, der auf EU-Ebene habe durch- und umgesetzt werden können; er beruhe zwar in starkem Maße auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und sei auf verhältnismäßig wenige Zielstaaten begrenzt, biete aber immerhin einen Einstieg in die Regulierung der Holzeinfuhr und könne als Ausgangspunkt für weitere Bemühungen zum Schutz der Urwälder angesehen werden. Diese bedürften der nationalen, vor allem aber der europäischen und internationalen Begleitung. Daher bekenne man sich ausdrücklich zu der Verantwortung, den Urwaldschutz nicht nur auf der nationalen Ebene, sondern insbesondere auch im Rahmen der EU und auf der internationalen Ebene voranzutreiben. Was den deutschen Beitrag hierzu anbelange, so biete sich u. a. die Gelegenheit, den Urwaldschutz im Rahmen der 9. Vertragsstaatenkonferenz des UN-Übereinkommens über die biologische Vielfalt zu einem Schwerpunktthema zu machen, die im Juni 2008 in Berlin stattfinden werde und für die Deutschland die Gastgeberrolle übernommen habe. Ferner bestehe die Möglich-

keit, den Urwaldschutz während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im kommenden Jahr verstärkt aufzugreifen. Darüber hinaus könne das Thema Urwaldschutz auch zu einem Gegenstand gemeinsamer, fraktionsübergreifender Aktionen des Deutschen Bundestages gemacht werden; in diesem Zusammenhang werde an einen Appell an das (frühere) Nationale Olympische Komitee für Deutschland erinnert, sich dafür einzusetzen, dass die Volksrepublik China davon Abstand nimmt, in Indonesien ein Sägewerk für die Verarbeitung von 800.000 m<sup>3</sup> Tropenholz zum Bau der geplanten olympischen Sportstätten in Peking zu errichten. Insgesamt betrachtet sehe man keine Möglichkeit, auf der Grundlage des vorliegenden Gesetzentwurfs der Urwaldzerstörung schnell und wirksam zu begegnen, daher könne man dem Gesetzentwurf nicht zustimmen. Allerdings würde man es begrüßen, wenn es gelänge, sich im Deutschen Bundestag auf eine gemeinsame, fraktionsübergreifende Initiative zum Urwaldschutz zu verständigen.

Die Fraktion der FDP führte aus, sie messe dem Schutz der Urwälder und der Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags eine große Bedeutung zu. Daher unterstütze sie ausdrücklich die Initiative der Weltbank, Armut durch eine nachhaltige Entwicklung und Nutzung der lokalen Urwälder vor Ort zu bekämpfen. Problematisch sei, dass nicht eindeutig geklärt sei, was unter dem Begriff Urwald zu verstehen sei. Hieraus erwachse die Gefahr unterschiedlicher Zertifizierungsentscheidungen zu gleichen Tatbeständen. Bereits die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der FDP in der 15. Wahlperiode habe gezeigt, dass zu diesem Begriff keine international abgestimmte Definition vorliege. Für wenig hilfreich halte man des Weiteren die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, das Besitz- und Vermarktungsverbot von den jeweils am Ort des Holzeinschlags geltenden Rechtsvorschriften abhängig zu machen; sie stehe der Intention im Wege, eine nachhaltige Nutzung der Urwälder auf der Grundlage einheitlicher Kriterien zu ermöglichen. Auch den Bestimmungen zu Inhalt und Anerkennung der Zertifizierung könne so nicht zugestimmt werden; die Fraktion der FDP habe sich stets gegen die Vorfestlegung auf ein bestimmtes Siegel ausgesprochen und sei gerade auch aus Wettbewerbsgründen immer wieder dafür eingetreten, hier eine größere Vielfalt zu ermöglichen. Zweifelhaft sei ferner, dass sich das Besitz- und Vermarktungsverbot in der vorgesehenen Form werde durchsetzen lassen; ihm stünden handelsrechtliche Grenzen, insbesondere die Zuständigkeit der EU-Kommission für außenhandelsrechtliche Fragen entgegen. Was den Holzeinschlag in Deutschland anbelange, so bestehe keine Notwendigkeit, ein Zertifizierungssystem im Sinne des vorliegenden Gesetzentwurfs einzuführen. Es gebe in Deutschland kaum Urwald, zudem würden die hiesigen Wälder bereits heute nach den Grundsätzen der Nachhaltigkeit bewirtschaftet. Ferner sei der erhebliche Aufwand zu bedenken, den ein sehr eng gefasstes Zertifizierungssystem nach sich ziehen würde und der für die vielen in Deutschland vorhandenen kleinen Waldbesitzer zu einem Problem werden könnte. Aus diesen Gründen werde die Fraktion der FDP dem Gesetzentwurf nicht zustimmen.

Die Fraktion DIE LINKE. erklärte, sie unterstütze ausdrücklich das Grundanliegen des vorliegenden Gesetzentwurfs. Wichtig sei, über die gesamte Verwendungskette hinweg lückenlos dokumentieren und nachweisen zu können, dass dem Holz bzw. Holzprodukt kein illegaler Holzeinschlag zugrunde liege. Zwar werde im Deutschen Bundestag seit geraumer Zeit über die Verabschiedung von Regelungen zum Schutz der Urwälder diskutiert, auch lägen hierzu eine Reihe politischer Absichtserklärungen vor, de facto habe sich in diesem Bereich bisher jedoch wenig bewegt. Daher sei ein Urwaldschutzgesetz seit langem überfällig. Allerdings habe die Fraktion DIE LINKE. Zweifel an der Wirksamkeit des vorliegenden Gesetzentwurfs. Er entspreche weitgehend einem Gesetzentwurf zum Urwaldschutz, den das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in der letzten Wahlperiode erarbeitet habe und der im Rahmen einer Verbändeanhörung in mehrfacher Hinsicht Kritik auf sich gezogen habe. Insofern hätte man es begrüßt, wenn die seinerzeit vorgetragenen Kritikpunkte stärker berücksichtigt worden wären. So sei u. a. zu kritisieren, dass sich die vorgesehenen Nachweispflichten nicht auf Bücher, Zeitschriften und andere auf Holzbasis erstellte Druckschriften erstreckten. Dieses Defizit sei vor allem deswegen problematisch, weil für den deutschen Markt bestimmte Druckerzeugnisse in zunehmendem Maße in Drittländern, u. a.

in südostasiatischen Ländern, produziert würden. In jedem Fall gelte es zu verhindern, dass durch diese Regelungslücke Wettbewerbsvorteile erzielt werden könnten. Zu kritisieren sei darüber hinaus, dass der Gesetzentwurf Unternehmen mit einem Jahresumsatz von weniger als 100.000 € von der Nachweispflicht für die Herkunft des Holzes befreie. Diese Freistellungsgrenze sei zu hoch angesetzt; sie eröffne Holzhändlern die Möglichkeit, kritische Sparten auszugliedern und zu verlagern. Auch die vorgesehene Begrenzung des Bußgeldes auf maximal 50.000 € sei nicht zielführend, da sie für größere Unternehmen nur wenig abschreckend wirken werde. Ein weiteres Problem liege darin, dass der Gesetzentwurf lediglich auf den Schutz der Urwälder abstelle, die im Herkunftsland unter Schutz gestellt worden seien. Holz aus staatlich genehmigten Holzeinschlägen falle daher nicht unter das Vermarktungsverbot, selbst dann nicht, wenn der betreffende Holzeinschlag gegen die Menschenrechte und die angestammten Rechte der vor Ort ansässigen Bevölkerung verstoße. Problematisch sei ferner das Verhältnis des Gesetzentwurfs zur FLEGT-Verordnung der EU; laut Gesetzentwurf sei vorgesehen, die Staaten, die mit der EU Abkommen auf der Grundlage der FLEGT-Verordnung getroffen hätten, von der Nachweispflicht auszunehmen. Darüber hinaus erstreckte sich die FLEGT-Verordnung lediglich auf die Holzein- und -ausfuhr in die EU, nicht jedoch auf die Zellstoff- und Papierproduktion in Drittstaaten. Trotz seiner inhaltlichen Schwächen werde die Fraktion DIE LINKE dem Gesetzentwurf zustimmen. Unabhängig hiervon sei man bereit, sich zusammen mit den anderen Fraktionen auch in Zukunft intensiv um eine Lösung der Urwaldschutzproblematik zu bemühen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN rief in Erinnerung, dass nach Schätzungen der FAO jährlich rd. 15 Mio. ha Urwald durch Entwaldungsprozesse verloren gingen; möglicherweise lägen die Verluste sogar noch höher. Ein erheblicher Teil der Urwaldzerstörung werde durch illegale Holzeinschläge verursacht. Im Vordergrund stünden hierbei Brasilien, Indonesien und Russland; in Brasilien belaufe sich der entsprechende Anteil auf 80 Prozent, in Indonesien auf 73 Prozent und in Russland immerhin noch auf 20 bis 30 Prozent. Es sei davon auszugehen, dass ein Teil des illegal geschlagenen Holzes auch in Deutschland Verwendung finde; Deutschland habe aus den genannten drei Staaten im Jahr 2004 immerhin Holz im Wert von 300 Mio. € importiert. Illegal geschlagenes Urwaldholz dürfe in Deutschland ungestraft gehandelt werden, sein Besitz sei ebenfalls nicht strafbar. Dieses sei ein untragbarer Zustand. Daher sei es dringend geboten, gegen den entsprechenden Markt vorzugehen. Vor diesem Hintergrund habe die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Entwurf für ein Urwaldschutzgesetz vorgelegt. Da der illegale Holzeinschlag weltweit die Preise für Holz durch Holzangebote zu Dumpingpreisen nach unten drücke, würde von dessen Zurückdrängung auch die deutsche Forstwirtschaft finanziell profitieren; Schätzungen der Weltbank zufolge gingen den Holz produzierenden Ländern infolge der negativen Auswirkungen des illegalen Holzeinschlags auf die Holzpreise pro Jahr Einnahmen von rd. 15 Mrd. € verloren. Des Weiteren würde ein Urwaldschutzgesetz den Holzzertifizierungssystemen zum Durchbruch verhelfen und käme damit auch unter diesem Blickwinkel den heimischen Holzproduzenten zugute. Der Einwand, dass die FLEGT-Verordnung der EU ein Urwaldschutzgesetz überflüssig mache, könne nicht überzeugen. So richtig und wichtig die FLEGT-Verordnung sei – sie werde keinen schnellen und durchgreifenden Erfolg bei der Bekämpfung illegaler Holzeinschläge zeitigen, da sie lediglich auf den Abschluss freiwilliger Partnerschaftsabkommen mit den Holzexportstaaten abstelle. Ob und wann es jeweils zum Abschluss entsprechender Abkommen komme, sei jedoch ungewiss. Daher sei es erforderlich, parallel zur Selbstverpflichtung im Rahmen der FLEGT-Partnerschaftsabkommen auf ein Besitz- und Vermarktungsverbot für illegal eingeschlagene Urwaldhölzer im Sinne des vorliegenden Gesetzentwurfs abzustellen. Auch der Einwand, dass ein solches Urwaldschutzgesetz zu bürokratisch und kostenträchtig sei, könne nicht überzeugen, da es eine Reihe eingeführter Zertifizierungssysteme gebe, die die Möglichkeit eröffneten, den bürokratischen Aufwand zu minimieren. Vor diesem Hintergrund bitte man die übrigen Fraktionen um Zustimmung zu dem Gesetzentwurf.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf – Drucksache 16/961 – abzulehnen.

Berlin, den 26. September 2006

**Josef Göppel**  
Berichtersteller

**Dirk Becker**  
Berichtersteller

**Angelika Brunkhorst**  
Berichterstellerin

**Eva Bulling-Schröter**  
Berichterstellerin

**Cornelia Behm**  
Berichterstellerin