

# Erläuterungen zur Verordnung des Bundesrates über die Deklaration von Holz und Holzprodukten

## 1. Grundzüge der Vorlage

### 1.1. Ausgangslage

Die Motion WAK-S 06.3415 „Deklarationspflicht für Holz und Holzprodukte“ beauftragt den Bundesrat, eine Vorlage auszuarbeiten, welche für den Schweizer Markt eine obligatorische Deklarationspflicht nach Holzart und Holzherkunft vorsieht, die schrittweise (zeitlich gestaffelt) eingeführt wird, nach dem Prinzip der Selbstdeklaration mit Stichproben funktioniert, Ausnahmen für komplexe Holzwerkstoffe vorsieht, internationale Entwicklungen berücksichtigt und unter Einbezug der Branche erarbeitet wird.

Zur Umsetzung der Motion wurde eine interdepartementale Begleitgruppe unter Leitung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) eingesetzt, um die Eckwerte einer solchen Deklarationspflicht zu erarbeiten. In der Begleitgruppe waren Bundesamt für Justiz, Eidgenössische Zollverwaltung, Bundesamt für Landwirtschaft, Bundesamt für Veterinärwesen, Integrationsbüro, Büro für Konsumentenfragen (BFK) und Bundesamt für Umwelt vertreten<sup>1</sup>. Die betroffenen Kreise - namentlich Vertreter aus Waldwirtschaft, Holzwirtschaft, Holzhandel, Detailhandel sowie Organisationen zum Schutz der Umwelt und der Konsumentinnen und Konsumenten (Konsumenten)<sup>2</sup> - wurden bei der Erarbeitung der Eckwerte einbezogen und erhielten Gelegenheit, sich schriftlich zur Frage zu äussern, ob auf der Basis der erarbeiteten Eckwerte der Abschluss einer privatrechtlichen Vereinbarung möglich wäre. Im Rahmen der Konsultation der betroffenen Kreise wurde der Abschluss einer privatrechtlichen Vereinbarung klar abgelehnt. Damit sind die Voraussetzungen gegeben, die Motion mit einer auf das Konsumenteninformativgesetz (KIG<sup>3</sup>) gestützten Verordnung des Bundesrates umzusetzen.

### 1.2. Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

Sowohl in der EU als auch in den USA sind Bestrebungen im Gange, um den illegalen Holzeinschlag zu verhindern. Diese Bestrebungen gehen weiter als die in der Motion 06.3415 vorgesehene Deklarationspflicht, welche den Akzent auf die Transparenz setzt. *De jure* wird die Einfuhr von Holz aus illegalen Quellen in der Schweiz nicht untersagt.

Zum Zeitpunkt der Überweisung der Motion 06.3415 im Jahr 2007 bestand die Politik der EU darin, im Rahmen der „Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 des Rates vom 20. Dezember 2005 zur Einrichtung eines FLEGT<sup>4</sup>-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren in die Europäische Gemeinschaft“<sup>5</sup> mit diversen Ländern Partnerabkommen auszuhandeln. Nach dem Genehmigungssystem ist für aus einem Partnerland in die EU eingeführte Holzprodukte, eine von dem Partnerland ausgestellte Genehmigung erforderlich, aus der hervorgeht, dass die Holzprodukte aus Holz hergestellt sind, das legal in dem betreffenden Partnerland geschlagen oder legal in das Partnerland eingeführt worden ist, wobei die in dem jeweiligen Partnerschaftsabkommen niedergelegten nationalen Vorschriften massgeblich sind. Im

---

<sup>1</sup> Die Begleitgruppe wurde von der Stiftung Intercooperation unterstützt (vgl. auch Ziffer 3.3).

<sup>2</sup> Eingeladene Vertreter: Fédération Romande des Consommateurs, Schweizerischer Bauernverband, Schweizer Holzhandelszentrale, Verband Schweizerischer Schreinermeister und Möbelfabrikanten, Waldwirtschaft Schweiz, Verband der Schweizerischen Zellstoff-, Papier- und Kartonindustrie, Swiss Retail Federation, WWF

<sup>3</sup> SR 944.0

<sup>4</sup> FLEGT ist die Abkürzung für Forest Law Enforcement, Governance and Trade (Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor). Der FLEGT-Aktionsplan schlägt Massnahmen für den Kapazitätenaufbau in Entwicklungsländern vor, um den illegalen Holzeinschlag einzudämmen und gleichzeitig den Handel mit illegalen Holzprodukten zwischen diesen Ländern und der EU zu reduzieren.

<sup>5</sup> ABI. L 347 vom 30.12.2005, S. 1

Gegenzug werden die Partnerländer in der Entwicklungszusammenarbeit stärker berücksichtigt.

Da einige wichtige holzerzeugende Länder kein Partnerschaftsabkommen mit der EU abschliessen wollten, hat die Europäische Kommission im Oktober 2008 unter FLEGT einen Verordnungsentwurf<sup>6</sup> vorgelegt, wonach Holzhandelsunternehmen geeignete Massnahmen treffen müssen, um bestmöglich zu gewährleisten, dass sie nur Holz und Holzzeugnisse aus legalen Quellen in der EU in Verkehr bringen. Im Rahmen dieser Sorgfaltspflicht für Erstinverkehrbringer in der EU sind insbesondere Systeme zur Rückverfolgbarkeit des Holzes und zur Eliminierung illegaler Bezugsquellen vorgesehen. Diese Regelung soll Zugang zu den Quellen und den Lieferanten des Holzes sowie zu Informationen betreffend die Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften bieten. Das Europäische Parlament hat in der ersten Lesung vom 22. April 2009 einen Verordnungsentwurf verabschiedet, wonach zusätzlich die Marktteilnehmer, die Holz und Holzzeugnisse auf dem Markt bereitstellen, während der gesamten Lieferkette auf Aufforderung Angaben über die Bezeichnung der Art, das Land des Holzeinschlags und nach Möglichkeit die Konzession für den Holzeinschlag machen müssen. Ausserdem müssen gemäss Vorschlag des Europäischen Parlaments auch in der EU künftig Holz und Holzzeugnisse mit Angaben zu Herkunft und Art gekennzeichnet werden. Der Gemeinsame Standpunkt des Europäischen Rates wird bis Ende 2009 erwartet. Aufgrund der EU-internen Verfahren wird die Verordnung frühestens 2012 angewendet.

In den USA wurde im Mai 2008 eine Ergänzung des *Lacey Act* als Teil der *Farm Bill* vom Kongress verabschiedet. Mit dieser Ergänzung wird der Import, Export, Transport, Verkauf, Erhalt, Erwerb oder Einkauf von Holz aus illegalen Quellen<sup>7</sup> als rechtswidrig erklärt. Der *Lacey Act* sieht vor, dass bei Holz künftig unter anderem der wissenschaftliche Name und Herkunftsland angegeben werden müssen. Falls diese Informationen nicht im Detail bekannt sind, können auch mehrere mögliche Länder und Arten angegeben werden. Die Informationen müssen in der Einfuhranmeldung enthalten sein, aber nicht an die Konsumenten weitergegeben werden.

Da die EU-Verordnung nicht in absehbarer Zeit operativ wird, könnte es aufgrund der von der Motion verlangten obligatorischen Deklaration sowohl in zeitlicher wie auch in materieller Hinsicht zu einer Abweichung vom EU-Recht kommen. Bei der Ausgestaltung der Deklarationspflicht muss darauf geachtet werden, dass unverhältnismässige technische Handelshemmnisse vermieden werden. Dies bedeutet namentlich, dass Diskriminierungseffekte (insbesondere auch die Diskriminierung von Schwellen- und Entwicklungsländern) und für den Schutzzweck unnötige Massnahmen zu vermeiden sind.

Aus diesem Grund und weil auch der Motionstext klar vorgibt, dass internationale Entwicklungen zu berücksichtigen sind und die Deklarationspflicht schrittweise eingeführt werden soll, werden in einer ersten Etappe Rund- und Rohholz und eine beschränkte Zahl von Holzprodukten aus Massivholz, deren Herkunft und Art relativ leicht ermittelt werden können, der Deklaration unterstellt. Über die Ausdehnung auf weitere Produkte soll in einer späteren Etappe entschieden werden, wenn Klarheit über den Inhalt der künftigen EU-Verordnung besteht. Zur Umschreibung des Geltungsbereichs wird eine Positivliste mit Zolltarifnummern erstellt, wie dies auch im *Lacey Act* und im EU-Vorschlag vorgesehen ist.

Für FLEGT-, CITES<sup>8</sup>- und zertifizierte Hölzer ist keine Befreiung von der Deklarationspflicht vorgesehen, weil dies für die Konsumenten verwirrend wäre. Bei zertifizierten, FLEGT- und

---

<sup>6</sup> Vorschlag der Kommission vom 17. Oktober 2008 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, KOM(2008) 644 endgültig

<sup>7</sup> Illegal bedeutet in diesem Zusammenhang, dass gegen ein Gesetz verstossen wurde, das dem Schutz von Pflanzen dient; die Entfernung oder den Diebstahl der Pflanze verbietet; Steuerabgaben, Lizenz- oder Baustumpfgebühren vorsieht; oder die Durchfuhr von Pflanzen regelt.

<sup>8</sup> Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (CITES, SR 0.453)

CITES-Hölzern wird es aufgrund der bestehenden Systeme aber einfacher sein, die für die Deklaration notwendigen Informationen zu ermitteln.

## **2. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

### **2.1. Abschnitt 1: Gegenstand**

#### Artikel 1

Gemäss Absatz 1 sind Holz und Holzprodukte zu deklarieren, die dem Konsumenten abgegeben werden. Absatz 2 sieht vor, dass der Geltungsbereich aufgrund einer Positivliste festgelegt wird. Diese Lösung hat den Vorteil der Rechtssicherheit. Ausserdem können mit diesem Ansatz unnötige technische Handelshemmnisse vermieden werden, da auch in den USA und in der EU vorgesehen ist, den Geltungsbereich mittels Positivliste auf der Basis des international anerkannten Referenzsystems des Zolltarifs zu definieren (vgl. Ziffer 1.2). In einer ersten Etappe sollen Rund- und Rohholz und eine beschränkte Zahl von Holzprodukten aus Massivholz, deren Herkunft und Art relativ leicht ermittelt werden kann, der Deklaration unterstellt werden. Die Liste wird in Zukunft erweitert, wenn Klarheit über den Geltungsbereich der künftigen EU-Verordnung besteht. Wie in der Motion vorgesehen, werden die interessierten Kreise bei der Diskussion betreffend Erweiterung des Geltungsbereichs wiederum miteinbezogen.

Komplexe Holzwerkstoffe sollen, wie in der Motion vorgesehen, nicht der Deklarationspflicht unterstellt werden. Holzwerkstoff ist ein Sammelbegriff für verschiedene Produkte, die durch Zerlegen des Holzes und anschliessendes Zusammenfügen, meist unter Zugabe anderer Stoffe, entstehen. So werden Holzwerkstoffe durch Verpressen von unterschiedlich grossen Holzteilen wie Brettern, Stäben, Furnierblättern, Furnierstreifen, Holzspänen oder Holzfasern unter Hinzufügung natürlicher oder synthetischer Bindemittel hergestellt. Typische Beispiele für Holzwerkstoffe sind Massivholzplatten, Sperrholz, Furnierschichtholz, Spanplatten und Faserplatten.

Verpackungsmaterial, das Mittel zum Zweck ist und in der Regel wiederverwendet wird, ist ebenfalls von der Deklarationspflicht auszunehmen. Es wäre unverhältnismässig, Verpackungsmaterial der Deklarationspflicht zu unterstellen, da sonst fast sämtliche Handelsströme von der Deklarationspflicht betroffen wären. Auch Abfall- und Recyclingprodukte werden ausgenommen, da eine Deklaration wenig sinnvoll und die Rückverfolgbarkeit nach dem Recycling schwierig wäre. Der amerikanische *Lacey Act* und der Vorschlag der Europäischen Kommission sehen analoge Regelungen vor.

### **2.2. Abschnitt 2: Deklarationspflichten**

#### Artikel 2: Pflicht zur Deklaration der Holzart

Gemäss Absatz 1 soll die Deklaration zum Zeitpunkt der Abgabe des Produktes an den Konsumenten erfolgen. Der Handelsname hat Priorität. Gebräuchliche Handelsnamen wie zum Beispiel „Tasmanische Eiche“ sind in Anführungszeichen zu setzen. Der wissenschaftliche Name ist für den Konsumenten weniger relevant. Er muss aber ermittelt werden können, da nur der wissenschaftliche Name eindeutig ist. Die Person, die Holz oder Holzprodukte den Konsumenten abgibt, kann den wissenschaftlichen Namen entweder in Klammer dazuschreiben, über eine Internetdatenbank verfügbar machen oder auf ein dem Konsumenten frei zugängliches Referenzsystem verweisen. Das Referenzsystem zur Bestimmung der zulässigen Handelsnamen und wissenschaftlichen Namen wird in der Departementsverordnung des EVD festgelegt (Absatz 2).

Kann das Holz keiner bestimmten Holzart zugeordnet oder die Holzart nicht eindeutig bestimmt werden, so können mehrere Holzarten oder die übergeordnete Einheit der Gattung

(z.B. Eiche bzw. Quercus spp. oder Ahorn bzw. Acer spp.) angegeben werden (Absatz 3). Bei Holzwerkstoffen, die zu wenig komplex sind, um ganz vom künftigen Geltungsbereich dieser Verordnung ausgenommen zu werden, ist die Angabe „Mischholz“ erlaubt (Absatz 4). Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass bei Holzwerkstoffen die Holzart kaum zu ermitteln wäre, da bei deren Herstellung mehrere Holzarten vermischt werden (vgl. dazu auch Ausführungen zu Artikel 1).

Bei zusammengesetzten Produkten, welche aus mehr als drei Holzteilen verschiedener Arten bestehen, würde die Liste der Holzarten unverhältnismässig lang und kompliziert. Aus diesem Grund müssen nur die drei Holzarten mit dem grössten Massenanteil gekennzeichnet werden (Absatz 5).

### Artikel 3: Pflicht zur Deklaration der Holzherkunft

Gemäss Absatz 1 soll die Deklaration zum Zeitpunkt der Abgabe des Produktes an den Konsumenten erfolgen. Der Begriff „Herkunft“ bezieht sich auf das Land, wo das Holz geerntet wurde (Absatz 2).

Gemäss Absatz 3 soll es in bestimmten Fällen erlaubt sein, mehrere mögliche Länder anzugeben: Beispielsweise wenn die Verfügbarkeit des Holzes starken saisonalen Schwankungen unterworfen ist. Oder wenn in Betrieben eine separate Lagerung einzelner Lieferungen in der Praxis grosse praktische Schwierigkeiten und Umstellungen verursachen würde. Die Angabe mehrerer Länder hat gegenüber der Angabe einer Region den Vorteil, dass potentielle Risikoländer identifiziert werden können.

Absatz 4 sieht vor, dass die Angabe „Herkunft unbekannt“ erlaubt ist, wenn es nicht möglich ist, mehrere mögliche Herkunftsländer zu identifizieren. Denkbar wäre beispielsweise, dass Holz schon vor Inkrafttreten der Deklarationspflicht gekauft und gelagert wurde und die Herkunft daher nicht mehr zurückverfolgt werden kann. Es ist davon auszugehen, dass diese Bestimmung nicht missbraucht wird, da die Angabe „Herkunft unbekannt“ nachteilige Auswirkungen hat, da sie die Konsumenten durchaus davon abhalten könnte, ein bestimmtes Produkt zu kaufen.

Bei zusammengesetzten Produkten, welche aus mehr als drei Holzteilen verschiedener Arten bestehen, würde die Liste der Herkunftsländer unverhältnismässig lang und kompliziert. Aus diesem Grund muss analog zu Artikel 2 Absatz 5 nur die Herkunft der drei Holzarten mit dem grössten Massenanteil angegeben werden (Absatz 5).

### Artikel 4: Ort und Sprache der Deklaration

Gemäss den Absätzen 1 und 2 müssen die Angaben nicht zwingend auf dem Produkt angebracht werden. Um unnötige administrative Kosten zu vermeiden, können die Angaben auch unmittelbar neben dem Produkt, am Verkaufsregal oder in Katalogen gemacht werden. Die Formulierung wurde in Anlehnung an die Preisbekanntgabeverordnung<sup>9</sup> gewählt. Für Serienprodukte kann immer das gleiche Etikett verwendet werden.

Werden Waren online zum Kauf angeboten und kann man sie direkt auch online bestellen, so gelten die Deklarationsanforderungen analog der Abgabe im Geschäft. Wird aber im Internet nur Werbung gemacht, ohne gleichzeitige Bestellmöglichkeit via Internet, besteht keine Deklarationspflicht.

Gemäss Absatz 3 können beispielsweise Schreinereien, die Einzelanfertigungen und Kleinserien produzieren, auf der Basis von Mengenflussrechnungen bezogen auf das Vorjahr deklarieren. Zur Weitergabe der Information kann den Konsumenten beispielsweise ein „Firmensteckbrief“ abgegeben werden, wo pro Holzart deklariert wird, woher die im Vorjahr eingekauften Hölzer einer bestimmten Art kamen. Mit dieser Lösung wird der Tatsache Rechnung getragen, dass bei Einzelanfertigungen und Kleinserien ein Dialog mit den

---

<sup>9</sup> SR 942.211

Kunden stattfindet und insbesondere die Kleinbetriebe werden nicht mit unverhältnismässigem administrativem Aufwand belastet. Die Lösung ist vergleichbar mit jener, die für die Herkunftsdeklaration von Lebensmitteln in Restaurants gilt.

Gemäss dem Grundsatz in Artikel 2 Absatz 6 KIG erfolgen „Deklarationen in den Amtssprachen des Bundes“. Im vorliegenden Fall soll in Anbetracht der zu deklarierenden Angaben (Art und Herkunft des Holzes) eine Amtssprache genügen. Diese Lösung entspricht dem heutigen Lebensmittelrecht<sup>10</sup> und der Bestimmung, die mit der Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse eingeführt wird<sup>11</sup> (Absatz 4).

### **2.3. Abschnitt 3: Kontrolle der Deklaration**

#### Artikel 5: Selbstkontrolle

Die Personen, die dem Konsumenten Holz oder Holzprodukte abgeben, müssen im Rahmen ihrer Tätigkeit dafür sorgen, dass die Waren richtig deklariert werden (Absatz 1). Sie sind gehalten die Informationsweitergabe über die Lieferkette sicherzustellen und den Kontrollorganen auf Anfrage unentgeltlich Auskunft zu erteilen (Absatz 2). Ein vom SECO unterstützter Pilotversuch (vgl. Ziffer 3.3) hat gezeigt, dass es für die Informationsbeschaffung hilfreich ist, in den privatrechtlichen Verträgen mit den Lieferanten entsprechende Regelungen vorzusehen.

#### Artikel 6: Kontrollorgan

Das BFK wird beauftragt, Kontrollen zur Umsetzung der Deklarationspflicht durchzuführen (Absatz 1). Absatz 2 sieht vor, dass das BFK beim Vollzug mit öffentlichen und privaten Organisationen zusammenarbeiten kann. Gemäss Artikel 13 Absatz 2 KIG kann der Bundesrat für den Vollzug der Vorschriften weiter die betroffenen Organisationen der Wirtschaft und der Konsumenten beiziehen. Die Organisationen können gemäss der Botschaft zum KIG<sup>12</sup> aber nicht zur Übernahme von Vollzugsaufgaben verpflichtet werden. Es können jedoch Synergien mit bestehenden Kontrollen durch private Organisationen genutzt werden. Gemäss Artikel 14 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung<sup>13</sup> sind auch die anderen Verwaltungseinheiten, die gestützt auf andere Bundeserlasse Holzprodukte kontrollieren, grundsätzlich zur Zusammenarbeit mit dem BFK verpflichtet. Die Verwaltungseinheiten unterstützen und informieren sich gegenseitig. In Absatz 3 wird daher nur die Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Zollverwaltung genauer umschrieben.

#### Artikel 7: Durchführung der Kontrolle

Stichprobenweise und risikobasiert soll an den Verkaufsstellen kontrolliert werden, ob die Deklarationen angebracht wurden und ob der Pflicht zur Selbstkontrolle nachgekommen wurde (Absatz 1). Risikobasiert bedeutet in diesem Zusammenhang unter anderem, dass CITES-, FLEGT- und zertifizierte Hölzer weniger häufig kontrolliert werden. Das Konzept der risikobasierten Stichproben und der begründeten Hinweise wird vom Kontrollorgan im Rahmen der Ausarbeitung des detaillierten Vollzugskonzepts weiter präzisiert.

Da letztlich nur Deklarationen glaubwürdig sind, deren Korrektheit überprüfbar ist, kann das BFK im Zweifelsfall Lieferscheine, Verträge, Rechnungen und andere Unterlagen einsehen sowie Proben zur Identifikation nehmen und deren Prüfung veranlassen (Absatz 2). Mit einer DNA-Analyse kann aufgrund genetischer Unterschiede zwischen den Regionen die Holzart von Proben bestimmt werden, jedoch nur sehr bedingt die geographische Herkunft. Eine

<sup>10</sup> Vgl. Art. 26 Abs. 4 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. Nov. 2005, SR 817.02.

<sup>11</sup> Vgl. Art. 4a Abs. 1 des Revisionstextes vom 12. Juni 2009, BBI 2009 4463

<sup>12</sup> BBI 1986 II 384

<sup>13</sup> SR 172.010.1

weitere Methode ist die Isotopenanalyse. Bei dieser Methode wird die Isotopenverteilung gemessen und die Probe mit einer Referenzprobe verglichen, die für den Wuchsort spezifisch ist. Mittels Proben können so Falschdeklaration identifiziert werden. Betreffend Hölzer aus der tropischen Zone sind jedoch noch Fragen offen und es fehlt heute noch eine internationale Referenzdatenbank. Daher wird diese Methode vorerst noch nicht zur Anwendung kommen können. Es wird nur im Fall einer Missachtung der Deklarationspflicht über das Ergebnis der Kontrolle informiert (Absatz 3) und eine Berichtigung angeordnet (Absatz 4).

#### Artikel 8: Gebühren

In den Absätzen 1-4 werden Gebühren vorgesehen. Diese werden nur erhoben, wenn die Kontrolle ergibt, dass die Deklarationspflicht verletzt wurde.

### **2.4. Abschnitt 4: Strafandrohungen**

#### Artikel 9

Gemäss Artikel 11 KIG wird mit Busse bestraft, wer gegen eine Vorschrift des Bundesrates über die Waren- und Dienstleistungsdeklaration verstösst, die eine Strafandrohung enthält und wer die Auskunftspflicht nicht erfüllt. Handelt der Täter fahrlässig, so beträgt die Busse bis zu 2 000 Franken. In besonders leichten Fällen kann auf die Bestrafung verzichtet werden. Bei vorsätzlicher Begehung der Straftat beträgt der Höchstbetrag der Busse gemäss Strafgesetzbuch<sup>14</sup> 10 000 Franken. Das Verwaltungsstrafverfahren kommt zur Anwendung.

### **2.5. Abschnitt 5: Schlussbestimmungen**

#### Artikel 10: Übergangsbestimmung

Es sind Übergangsfristen von 12 Monaten vorgesehen, damit die betroffenen Kreise ein System zur Beschaffung der zur Erfüllung der Deklarationspflicht erforderlichen Informationen aufbauen können.

Wie in den Erläuterungen zu Artikel 3 dargelegt, kann bei Holz und Holzprodukten, die schon vor Inkrafttreten der Deklarationspflicht gekauft und gelagert wurden, „Herkunft unbekannt“ angegeben werden.

#### Artikel 11: Inkrafttreten

Das Inkrafttreten der Verordnung kann voraussichtlich im zweiten Quartal 2010 erfolgen.

## **3. Auswirkungen**

### **3.1. Auswirkungen auf den Bund**

Für den Vollzug wird ein Stellenbedarf von 150 Stellenprozenten benötigt. Diese werden für Marktbeobachtung, Stichprobenkontrollen (inkl. Kontroll- und Strafverfahren), internationale Zusammenarbeit, Statistik, Archivierung, Information, Sicherstellung des notwendigen Fachwissens, Sekretariat und die Zusammenarbeit mit anderen Stellen benötigt. Es gibt innerhalb der Bundesverwaltung kaum Synergien, die für den Vollzug der vorliegenden Verordnung genutzt werden können (vgl. Ausführungen in Ziffer 3.3). Die Gebühren werden die Kosten des Vollzugs nur zu einem kleinen Teil decken, da nur dann Gebühren erhoben werden können, wenn die Deklarationspflicht verletzt wird.

---

<sup>14</sup> SR 311.0

### **3.2. Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

Auf Kantone und Gemeinden hat die Vorlage keine finanziellen und personellen Auswirkungen.

### **3.3. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Illegaler Holzeinschlag<sup>15</sup> schafft ökologische und sozio-ökonomische Probleme, da die illegale Waldnutzung nicht nachhaltig und oft mit Korruption verbunden ist. Er trägt zur weltweiten Entwaldung bei, die Umweltschäden verursacht, zu den Treibhausgasemissionen beiträgt und zu Verlust der Biodiversität führt. Der illegale Holzeinschlag verringert ausserdem die Wettbewerbsfähigkeit der legalen forstwirtschaftlichen Tätigkeiten und bringt staatliche Einnahmeverluste mit sich. Mit der Deklarationspflicht soll Transparenz über Art und Herkunft von Holz und Holzprodukten geschaffen werden, um den Konsumenten die Möglichkeit zu geben, eine informierte Entscheidung zu treffen, welches Holz sie kaufen wollen. Die Konsumenten erhalten die Informationen um zu beurteilen, ob es sich um eine bedrohte Holzart handelt und ob das Holz aus einem Land kommt, wo illegaler Holzeinschlag vorkommt. Voraussetzung für eine informierte Kaufentscheidung ist jedoch, dass die Konsumenten über Hintergrundinformationen bezüglich bedrohte Arten und Vorkommen von illegalem Holzeinschlag verfügen. Mit der Angabe der Herkunft wird der Konsument auch darüber informiert, wie weit das Holz vom Herkunfts- bis Verkaufsort transportiert wurde. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass Holz zur Verarbeitung oft zwischen mehreren Ländern hin und her transportiert wird. Hierzu kann die Deklaration keine Auskunft geben. Durch die verbesserte Information des Konsumenten wird ein nachhaltiger Konsum, d.h. ein Konsum im Sinne der nachhaltigen Entwicklung, gefördert.<sup>16</sup>

Die betroffenen Kreise wurden bei der Ausarbeitung der Verordnung miteinbezogen. Im Rahmen einer Konsultation haben sie die Möglichkeit einer privatwirtschaftlichen Lösung klar verneint. Dies unter anderem weil es im Holzsektor keine umfassende Branchenorganisation gibt, welche die Deklaration als allgemeinverbindlich erklären und durchsetzen könnte. Weiter bestehen im Holzbereich zwar bereits gut anerkannte Labels (PEFC, FSC, Q). Diese informieren jedoch nicht über Art und Herkunft des Holzes. Zu erwähnen ist schliesslich auch das von Lignum lancierte freiwillige Herkunftszeichen Schweizer Holz, das aber keine Deklaration ausländischer Hölzer beinhaltet.

Kennzeichnungsvorschriften wirken ihrer Natur nach weniger handelsbeschränkend als Verbote. Der Marktzugang bleibt bei Kennzeichnungsvorschriften für alle Produkte gewährleistet und der Preismechanismus bleibt wirksam. Dennoch wird die Deklaration Kosten mit sich bringen, die von den Produzenten und Konsumenten getragen werden müssen. Die Deklaration der Holzherkunft ist aufgrund der zollrechtlichen Papiere nur bei Rohholz und Schnittwaren möglich und selbst dies lediglich unter der Voraussetzung, dass der Warenfluss nicht kompliziert ist. Für alle anderen Fälle müssen die Marktteilnehmer die Informationen anderweitig beschaffen.

Von der Schweizer Holzhandelszentrale massgeblich initiiert, vom SECO unterstützt und von der Stiftung Intercooperation begleitet und koordiniert wurde in der Schweiz 2006-2008 ein Pilotversuch durchgeführt, der zum Ziel hatte, in vier ausgewählten Holzhandelsunternehmen den Warenfluss bis zur Herkunft des Holzes zurückzuverfolgen und zu überprüfen, ob es sich um legal geerntetes und gehandeltes Holz handelt. In einem praktischen Feldversuch wurde ein System zur Rückverfolgung der Herkunft von Schnittholz, Furnier, Sperrholz und Parkett entwickelt. In den vier beteiligten Unternehmen wurden retrospektiv über den Zeitraum von einem Jahr jeweils produktgruppenspezifisch sämtliche

---

<sup>15</sup> Illegaler Holzeinschlag liegt vor, wenn Holz unter Verstoß gegen die im Land des Einschlags geltenden nationalen Rechtsvorschriften geerntet, verarbeitet oder gehandelt wird.

<sup>16</sup> Dies bedeutet, dass durch den Konsum die heutigen Bedürfnisse befriedigt werden, ohne dass dabei die Fähigkeit der zukünftigen Generationen, ihre Bedürfnisse zu befriedigen, beeinträchtigt wird.

Wareneingänge nach Lieferant, Holzart und Liefermenge erfasst. Bei den ausgewählten Lieferanten und Lieferpositionen wurden mittels Fragebogen Handelsname und wissenschaftliche Bezeichnung der im Produkt verwendeten Holzart sowie deren Herkunft (Land, Region sowie Konzession/ Forstbetrieb) ermittelt. War der Lieferant nur ein Glied in der Warenkette, wurde er auch aufgefordert, genaue Angaben zu seinem Vorlieferanten zu machen. Der Pilotversuch zeigte, dass die im internationalen Vergleich bescheidenen Importmengen von Schweizer Holzhändlern dazu führen, dass das Holz eher selten direkt aus dem Herkunftsland, sondern vielfach über ein Transitland eingeführt wird, was zwangsläufig mit sich bringt, dass die Ware durch mehrere Hände geht, bevor sie in der Schweiz eintrifft. Das erschwert eine Rückverfolgung des Warenflusses. Der Pilotversuch zeigte aber auch, dass die Informationen zu Art und Herkunftsland in der Regel beschafft werden können. Der Forstbetrieb, der das Holz geerntet hat, kann hingegen nur mit grossem Aufwand ermittelt werden. Beim Parkett zeigte sich, dass die Informationsbeschaffung bereits bei Produkten aus 2-3 Komponenten aufwändig wird. Beim Schnittholz wurde festgestellt, dass bei geringen Liefermengen und zahlreichen Lieferanten die Informationsbeschaffung erschwert wird. Bei direkter Informationsbeschaffung mit Bestellung und Lieferung kann gegenüber der nachträglichen Rückverfolgung von einem reduzierten Aufwand ausgegangen werden.<sup>17</sup>

Zu relativieren sind diese Kosten aufgrund der Tatsache, dass auch unser wichtigster Handelspartner, die EU, in ihrem Vorschlag vorsieht, dass die Rückverfolgbarkeit von Holz und Holzprodukten sichergestellt werden muss. Da mehr als 80% des Holzes über die EU in die Schweiz kommt, wird dies die Umsetzung der Deklarationspflicht wesentlich erleichtern. Schliesslich ist zu erwähnen, dass eine Übergangsfrist von 12 Monaten vorgesehen ist, um den Unternehmen genug Zeit für die Umstellungen auf das neue Recht zu geben.

Ausserdem werden wie in den Erläuterungen zu Artikel 2 und 3 dargelegt diverse Regelungen vorgesehen, um die Belastung für die betroffenen Unternehmen möglichst gering zu halten (Angabe „Herkunft unbekannt“, Angabe „Mischholz“, Verzicht auf Angabe des wissenschaftlichen Namens und Deklaration der drei Bestandteile mit grösstem Massenanteil bei zusammengesetzten Produkten). Weiter müssen gemäss Artikel 4 die Angaben nicht zwingend auf dem Produkt angebracht werden. In Artikel 4 wird zur administrativen Entlastung auch vorgesehen, dass bei Einzelanfertigungen und Kleinserien ein „Firmensteckbrief“ genügt, in dem pro Holzart auf das vorangegangene Jahr bezogen deklariert wird, woher die Hölzer einer bestimmten Art kamen.

Nachteile könnten für ausländische Produzenten entstehen, da die Rückverfolgbarkeit bei Produkten aus Schweizer Holz leichter ist. Insbesondere für jene Länder – häufig Schwellen- und Entwicklungsländer –, wo illegaler Holzeinschlag vorkommt, könnte der Marktzugang erschwert werden.

Weiter fallen zusätzliche Kosten für den Vollzug an (vgl. dazu Ausführungen in Ziffer 3.1). Es wurde geprüft, wie aufgrund von Synergien die Vollzugskosten möglichst tief gehalten werden können. So kontrolliert beispielsweise die Eidgenössische Zollverwaltung bereits heute Hölzer, die unter CITES<sup>18</sup> zeugnispflichtig sind. Ausserdem kann das Bundesamt für Bauten und Logistik gemäss Artikel 12 der Bauprodukteverordnung<sup>19</sup> von der Eidgenössischen Zollverwaltung Meldungen über die Einfuhr genau bezeichneter Bauprodukte verlangen. Die Eidgenössische Zollverwaltung kommt jedoch als Vollzugsorgan nicht in Frage, da die Kontrolle am Endpunkt stattfinden muss und der Importeur aufgrund des KIG nicht in die Pflicht genommen werden kann. Das Bundesamt für Veterinärwesen kann im Rahmen der CITES-Anwendung im Verdachtsfall auch Holz und Holzprodukte im Inland kontrollieren. Jedoch ist weniger als 1% der importierten Holzwaren unter CITES

---

<sup>17</sup> Achim Schafer, Berner Fachhochschule Architektur, Holz und Bau in Biel, „Entwicklungen eines Beschaffungssystems zur Verifizierung von Ursprung und Legalität bei Holzprodukten“.

<sup>18</sup> SR 0.453

<sup>19</sup> SR 933.01

zeugnisspflichtig. Bei manchen Arten beschränkt sich die CITES-Zeugnisspflicht ausserdem auf unverarbeitete Teile wie z.B. Stämme, Bretter oder lose Furnierblätter. Sobald beispielsweise Furniere am Produkt angebracht sind, fällt die Zeugnispflicht weg. Das Bundesamt für Bauten und Logistik ist gemäss Bauprodukteverordnung zuständig für die Kontrolle von Bauprodukten sowie der Einhaltung der KBOB<sup>20</sup>-Empfehlung „Nachhaltig produziertes Holz beschaffen“. Marktkontrollen im Inland werden aber kaum durchgeführt. Das Staatssekretariat für Wirtschaft hat den Vollzug des Bundesgesetzes über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten<sup>21</sup> an Private ausgelagert. In diesem Zusammenhang kontrolliert die Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) die Sicherheit von Produkten im nicht-betrieblichen Bereich, worunter unter anderem auch Holzmöbel fallen. Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) macht im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit unter anderem Kontrollen in Schreinereien (Vollzug des Unfallversicherungsgesetzes<sup>22</sup>). Die Dienstleistungen der SUVA umfassen aber Prävention, Versicherung und Rehabilitation. Somit ergeben sich gesamthaft keine relevanten Synergien, die genutzt werden könnten.

Diesen Kosten ist der Nutzen aufgrund von objektiven Informationen für Konsumenten gegenüber zu stellen. Wie oben dargelegt wird mit der Information die Grundlage für einen nachhaltigen Konsum gefördert, welcher sich positiv auf die Umwelt auswirkt.

Auf Arbeitsplätze, Standortattraktivität, Investitionen und Innovationen in der Schweiz wird die neue Regelung voraussichtlich keinen Einfluss haben. Der Konsum dürfte sich dahingehend verändern, dass mehr Holz aus Ländern gekauft wird, in denen illegaler Holzeinschlag ausgeschlossen werden kann. Für den Konsum aus Ländern in denen illegaler Holzeinschlag nicht ausgeschlossen werden kann, ist zu erwarten, dass die Bedeutung von zertifiziertem Holz zunehmen wird. Da die Holzpreise aufgrund der Deklarationspflicht steigen, könnten vereinzelt andere Materialien als Holz bevorzugt werden.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass das Schweizer Recht zu gegebener Zeit angepasst werden kann, falls sich auf internationaler Ebene andere Lösungen durchsetzen. Dies entspricht dem Motionstext, wonach internationale Entwicklungen berücksichtigt werden sollen.

#### **4. Rechtliche Aspekte**

##### **4.1. Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Aufgrund der Zielsetzung der Motion, welche die Transparenz über Holzart und Holzherkunft gegenüber den Konsumenten sicherstellen will, ist das KIG als gesetzliche Grundlage für die vorliegende Verordnung am besten geeignet. Das KIG bezweckt nämlich, die objektive Information der Konsumentinnen und Konsumenten zu fördern (Artikel 1 KIG). Artikel 2 legt den Grundsatz fest, dass die Deklaration von Waren in vergleichbarer Form und im Interesse der Konsumenten sein muss und dass sie sich auf die wesentlichen Eigenschaften der Waren beschränkt. Das KIG sieht ein *Soft Law System* vor: Gemäss Artikel 3 KIG werden die Deklarationen für Waren primär in privatrechtlichen Vereinbarungen zwischen den Organisationen der Wirtschaft und der Konsumenten geregelt. Artikel 4 des KIG sieht vor, dass der Bundesrat nach Anhören der betroffenen Organisationen der Wirtschaft und der Konsumenten eine Deklaration durch Verordnung regeln kann, wenn innert angemessener Frist keine privatrechtliche Vereinbarung zustande gekommen ist.

Holzart und -herkunft sind wesentliche Eigenschaften der Waren und aufgrund der Motion ist davon auszugehen, dass die Deklaration im Interesse der Konsumenten liegt. Die

---

<sup>20</sup> Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren

<sup>21</sup> SR 819.1

<sup>22</sup> SR 832.20

Deklarationspflicht für Holz wird im Parlament bereits seit anfangs der 90er Jahre debattiert<sup>23</sup> und eine freiwillige Vereinbarung kam 2004 lediglich für die Türenbranche, mit einem damaligen Marktanteil am Schweizer Import von Tropenholz von 30%, zustande. Eine im Frühjahr 2009 durchgeführte Konsultation der interessierten Kreisen hat bestätigt, dass keine Bereitschaft für den Abschluss einer flächendeckenden privatrechtlichen Vereinbarung besteht. Somit ist die Voraussetzung für den Erlass einer Deklarationspflicht durch den Bundesrat auf der Basis des KIG gegeben.

Schliesslich ist anzumerken, dass die Einführung der Deklarationspflicht zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund der Abweichung vom heutigen EU-Recht im Widerspruch zum Prinzip steht, wonach in der EU legal in Verkehr gebrachte Produkte auch in der Schweiz frei zirkulieren dürfen („Cassis-de-Dijon-Prinzip“ gemäss dem revidierten Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG)<sup>24</sup>). Damit die Deklarationspflicht Wirkung entfalten kann, müsste der Bundesrat eine zusätzliche Ausnahme gemäss Artikel 16a Absatz 2 Buchstabe e des THG beschliessen.

#### **4.2. Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Eine Deklarationspflicht ist eine technische Vorschrift, die unter das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse der Welthandelsorganisation (WTO-TBT-Abkommen)<sup>25</sup> fällt. Weiter hat sich die Schweiz im Rahmen des Abkommens von 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft<sup>26</sup> dazu verpflichtet, im Warenverkehr zwischen der EU und der Schweiz keine neuen mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen oder Massnahmen gleicher Wirkung einzuführen. Diese beiden internationalen Abkommen stellen zwar den Erlass von nationalen Vorschriften zum Schutz öffentlicher Interessen nicht in Frage. Die Vereinbarkeit mit diesen Abkommen ist aber nur dann gegeben, wenn folgende Kriterien erfüllt sind: Die Massnahme dient einem öffentlichen Interesse, sie ist weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels und sie ist verhältnismässig.

Die Deklarationspflicht dient der Information der Konsumenten. Eine explizite Diskriminierung liegt nicht vor, da die Deklarationspflicht für alle Holzarten und gleichermassen auf schweizerische und importierte Produkte Anwendung findet. Aufgrund der internationalen Entwicklungen in der EU und den USA und in Anbetracht der möglichst wirtschaftsfreundlichen Ausgestaltung der Deklarationspflicht wird auch das Kriterium der Verhältnismässigkeit als erfüllt beurteilt (vgl. dazu auch Ausführungen in Ziffer 3.3). Um die Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen zu prüfen, werden die neuen technischen Vorschriften parallel zum Anhörungsverfahren unter dem WTO-TBT-Abkommen und dem Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandels-Assoziation (EFTA)<sup>27</sup> notifiziert.

---

<sup>23</sup> Motion 92.3523 Simmen „Deklarationspflicht für Importhölzer“, Motion 97.3474 Eymann „Deklarationspflicht für Holz und Holzprodukte“, Motion 99.3542 Eymann „Holz und Holzprodukte. Deklarationspflicht“, Motion 02.3587 Gysin Holz und Holzprodukte. „Allgemeine Deklarationspflicht“, Motion 05.3072 Gysin „Deklarationspflicht für Holz“

<sup>24</sup> BBI 2009 4463

<sup>25</sup> SR 0.632.20, Anhang 1A.6

<sup>26</sup> SR 0.632.401

<sup>27</sup> SR 0.632.31, Anhang H