

Öffentliche Beschaffung von Holzprodukten in Deutschland

Stand der Regelung in Deutschland und der europäische Weg

Von Ulrich Bick*, Hamburg

Im Februar 2014 haben das Europäische Parlament und der Rat neue Richtlinien für die öffentliche Auftragsvergabe erlassen, die zurzeit in nationales Recht umgesetzt werden. Mit Ablauf des Jahres 2015 sind die Revisionen sowohl des EU-Aktionsplans zur Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (Flegt-AP) als auch damit verbunden die Europäische Holzhandels-Verordnung (EUTR) abgeschlossen worden. Beide stehen im mehr oder weniger direkten Zusammenhang mit der öffentlichen Beschaffung von Holzprodukten. Die Diskussion über die Vorgehensweise bei der Umsetzung der neuen Richtlinien, der erwarteten Ergebnisse der Revisionen sowie über die bisherige Praxis der öffentlichen Beschaffung von Holzprodukten in Deutschland gibt Anlass zu einer Analyse der gegenwärtigen Situation.

In einem Informationspapier des Netzwerks Unternehmensverantwortung (Corporate Accountability, kurz Cora) zur öffentlichen Beschaffung mit der neuen EU-Vergaberichtlinie von 2014 heißt es: „In der Europäischen Union haben öffentliche Aufträge ein jährliches Volumen von ungefähr 18 % des Bruttoinlandsproduktes¹. Allein in Deutschland geben Bund, Länder und Kommunen pro Jahr schätzungsweise rund 260² bis 480 Mrd. Euro³ für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen aus. Damit ist das öffentliche Auftragswesen ein wichtiger Hebel für die Erreichung ökologischer Ziele, wie Umwelt- und Klimaschutz, sowie sozialer Ziele wie der Förderung guter Arbeit und des Schutzes von Menschenrechten.“⁴

Etwa 17 % der in Deutschland eingesetzten Produkte auf der Basis Holz, im Folgenden Holzprodukte genannt, werden von öffentlichen Institutionen beschafft. Auch um ein Signal für die nicht öffentlichen Marktsektoren zu setzen und einen konkreten Beitrag zum Erhalt der Wälder und zur Förderung ihrer nachhaltigen und verantwortungsvollen Bewirtschaftung weltweit (insbesondere in den Tropen) zu leisten, hat die Bundesregierung schon sehr früh die öffentliche Beschaffung von Holzprodukten für ihren Geschäftsbereich geregelt (vgl. Tabelle).

Seit Dezember 2010 ist der Erlass zur Regelung der öffentlichen Beschaffung von Holzprodukten in Deutschland (Beschaffungsregelung)⁵ in ihrer derzeit aktuellen Fassung in Kraft und ersetzt die Vorläuferversion von 2007, die auf vier Jahre befristet war. Der Wortlaut des gemeinsamen Erlasses der beteiligten Bundesministerien für Wirtschaft und Technologie (BMWi), für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) ist nahezu identisch geblieben. Lediglich die zum Erlass gehörende, begleitende Erklärung ist aktualisiert und damit marginal verändert worden.

Die Regelung ist für alle Bundesministerien und deren nachgeordnete Institutionen verbindlich. Sie gilt für die Beschaffung von Holz und Holzprodukten, mit Ausnahme von Zellstoff und Papier, die den Vorgaben des Umweltzeichens „Der Blaue Engel“ unterliegen. Zugleich sind die Länder und Kommunen ermutigt worden, sich bei der Gestaltung ihrer Regelung der Beschaffung von Holzprodukten inhaltlich an die Bundesrichtlinie anzulehnen.

Bis heute ist in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein, zahlreichen Städten und

Kommunen sowie bundesnahen Institutionen, wie der Deutschen Bahn AG und dem Technischen Hilfswerk, die Beschaffungsregelung des Bundes übernommen bzw. zur Verabschiedung eigener Regelungen herangezogen worden.

Ein wesentliches Ziel bei der Entwicklung der gegenwärtig gültigen Bundesregelung war die Übereinstimmung mit dem europäischen und internationalen Handelsrecht. Dieses Ziel begründet auch den Wortlaut des gemeinsamen Erlasses und der dazu gehörenden begleitenden Erklärung (im Folgenden Holzlerlass genannt).

Was oder wer muss wie zertifiziert sein?

Seit der praktischen Anwendung der EUTR bzw. des deutschen Holzhandels-Sicherungsgesetzes (HolzSiG) ab März 2013 haben die Anfragen aus der Praxis sowohl von den Vergabestellen als auch den Bietern beim Thünen-Institut erheblich zugenommen. Besonders die Frage, ob ein Auftragnehmer in einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren grundsätzlich selber als Betrieb ein Produktketten-Zertifikat vorweisen muss, bedurfte der Klärung.

2013 und 2014 hat es hierzu zwei Fälle von rechtlichen Auseinandersetzungen von Bietern im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen gegeben. Zu entscheiden war die Frage, ob ein Auftragnehmer, der bei einem Bauvorhaben zertifizierte Holzprodukte verbaut, automatisch als Betrieb als letztes Glied in der Produktkette ebenfalls zertifiziert sein muss. Streitpunkt neben der Formulierung des Holzlerlasses war insbesondere die Auslegung des Formblattes 248⁶ des Vergabe- und Vertragshandbuchs für die Baumaßnahmen des Bundes (Erklärung zur Verwendung von Holzprodukten), das der Bieter bei Angebotsabgabe ausgefüllt vorlegen muss.

Aus dem Wortlaut der Vorgaben nach dem Vergabehandbuch erschließt sich nicht die Forderung, dass auch der Bieter selbst nach den Kriterien der Produktkettenzertifizierung des Forest Stewardship Councils (FSC) oder des Programmes for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC) zertifiziert sein muss. Der Passus im Formblatt 248 lautet: „Ich werde Holzprodukte verwenden, die nach FSC und/oder PEFC zertifiziert sind“.

Im ersten Fall hatte das Landgericht Hamburg (LGH) in einem einstweiligen Verfügungsverfahren einem Bieter verboten, in einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren sein Angebot mit der Erklärung zu verbinden, „dass für die Ausführung von Aufträgen Holzprodukte verwendet würden, welche nach FSC und/oder PEFC oder gleichwertig zertifiziert seien oder die im jeweiligen Herkunftsland geltenden Kriterien des FSC und/oder PEFC einzeln erfüllten, wenn entsprechende Zertifizierungen tatsächlich nicht vorliegen“⁷. Die Antragstellerin begründete dies damit, dass der Antragsgegner (Verfügungsbeklag-

te) selbst nicht nach FSC und/oder PEFC oder gleichwertig zertifiziert gewesen sei.

Mit seinem Urteil vom 29. Juli 2014 hat das LGH nach Widerspruch des Verfügungsbeklagten die einstweilige Verfügung aufgehoben und begründete dies wie folgt: „Ein solches Verbot lässt sich unter Berücksichtigung des Widerspruchsvorbringens und der Ausschreibungsunterlagen nicht aufrechterhalten. Zutreffend hat der Antragsgegnervertreter darauf hingewiesen, dass die Bieter im Rahmen des Vergabeverfahrens keine Zertifizierung vorweisen mussten“⁸. Außerdem wurde festgestellt, dass es nach Vorgabe des Formblattes 248 für die Vergabestelle entscheidend sei, dass das Produkt selber, nicht aber der Betrieb zertifiziert sei.

Die von der Antragstellerin daraufhin beim Hanseatischen Oberlandesgericht Hamburg eingelegte Berufung wurde mit Beschluss vom 23. Juli 2015 zurückgewiesen⁹.

In dem zweiten Fall, der recht ähnlich gelagert war und bei dem es abschließend um die gleiche Fragestellung ging, hat das Landgericht Braunschweig mit Urteil vom 7. August 2014 die Klage der Antragstellerin in erster Instanz ebenfalls abgewiesen¹⁰.

Zu den gleichen Schlussfolgerungen wie in den Urteilsbegründungen kamen auch die Zentrale Beschaffungsstelle des BMEL bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)¹¹, sowie das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)¹², als weiteres, für den Holzlerlass verantwortliches Ressort.

Die im August 2015 von der Rechtsvertretung der Antragstellerin veröffentlichte Interpretation der Rechtsprechung des Hanseatischen Oberlandesgerichts Hamburg: „OLG Hamburg: Öffentliche Beschaffung erfordert ordnungsgemäße Zertifizierung des Bieters nach FSC/PEFC“ und „Bieter müssen grundsätzlich selber nach PEFC und/oder FSC zertifiziert sein“¹³, ist zumindest irreführend, denn das bestätigt der zitierte Beschluss des OLG Hamburg¹⁴ nicht.

Ein weiterer Streitpunkt, ebenfalls auf das Formblatt 248 bezogen, ist die Frage, wann der Bieter die geforderten Zertifikate bzw. geprüften Einzelnachweise der Vergabestelle vorlegen muss: zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe oder bei Anlieferung auf der Baustelle.

Seitens der Bauwirtschaft wird argumentiert, dass es sich bei der Forderung des Formblattes 248 zunächst nur um die Abgabe einer Erklärung handelt. Darüber hinaus sei es in meisten Fällen für den Bieter nicht möglich, die Zertifikate/Nachweise vor Vergabezuschlag beizubringen, da er das Material in der Regel erst nach Zuschlag beschaffen könne.

Gestützt wird diese Sichtweise durch die bisherige Regelung für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen des damaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) vom 28. Januar 2011¹⁵, die heute in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) liegt und nach wie vor gültig ist.

„Wenn der Bieter andere als FSC oder PEFC-Zertifikate oder Einzelnachweise bei der Verwendung von Holzprodukten einsetzen will, hat die Vergabestelle vor Zuschlagserteilung zu prüfen, ob diese Nachweise gleichwertig sind, das heißt ob sie mit den für das jeweilige Herkunftsland geltenden Standards von FSC oder PEFC übereinstimmen. In die weiteren besonderen Vertragsbedingungen ist aufzunehmen: Bei der Anlieferung von Holzprodukten auf der Baustelle oder an der Lieferadresse sind die im Angebot angegebenen Zertifikate oder die gleichwertigen Nachweise vorzulegen.“

Entwicklung der Regelung zur öffentlichen Beschaffung von Holz und Holzprodukten in Deutschland

Ausschluss der Verwendung von Tropenholz	1989
Aufhebung und uneingeschränkte Verwendung von Tropenholz	Frühjahr 1997
Verwendung von Tropenholz aus nachhaltiger Bewirtschaftung, wenn möglich mit Zertifikat	Februar 1998
Gemeinsamer Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten, – Fassung I, befristet auf vier Jahre	07.01.2007
– Fassung II, unbefristet	20.12.2010

Gleichwohl kann die Vergabestelle, gemäß Vergabehandbuch, den Zeitpunkt der Vorlage der Nachweise individuell festlegen. Es gibt Länder und Kommunen, die die Bundesregelung übernommen bzw. sich an ihr orientiert haben, wie z. B. das Bundesland Berlin, das die Vorlage der geforderten Nachweise noch vor Beginn der Ausführung des Auftrags einfordert.¹⁶

Die am 8. Dezember 2015 vom BMUB veröffentlichte, neue Auslegung des Holzlerlasses¹⁷ hat, wie zahlreiche Anfragen beim Thünen-Institut zeigen, zu Verunsicherungen und heftigen Diskussionen bei öffentlichen Auftraggebern und potenziellen Bietern geführt. Danach wird im Gegensatz zu der bisherigen Auffassung und der in den zitierten Fällen genannten Rechtsprechung nicht das „Holzprodukt zertifiziert, sondern die an der Verarbeitung des Holzes beteiligten Unternehmen“. Begründet wird dies mit den Statuten von FSC und PEFC.

Auslöser der Verunsicherung bei den Vergabestellen und bei den Verbänden der Holzbranche ist eine Reihe noch offener Fragen und Details in Bezug auf die korrekte Auslegung des Erlasses, die noch einer neuerlichen Überprüfung und näheren Klärung bedürfen.

Das Thünen-Institut als zuständige Institution für die Überprüfung von Zertifizierungssystemen sowie für die Anerkennung von Einzelnachweisen vertritt den Standpunkt, dass bei der Einzelnachweisregelung belastbar sichergestellt werden muss, dass es bis zum Zeitpunkt der Produktkette zu keiner Vermischung von zertifiziertem mit nicht-zertifiziertem Material gekommen und die Legalität und Nachhaltigkeit der Herkunft der Produkte nachgewiesen ist. Im Zweifelsfall ist dafür ein Gutachten einer akkreditierten, unabhängigen Institution beizubringen. Dieser Ansatz ist vergleichbar mit der sogenannten „Category B Evidence“-Nachweisung¹⁸ bei der britischen und niederländischen Beschaffungsregelung, mit der die Konformität unabhängig von den Produktketten-Standards der internationalen Zertifizierungssystemen von den Vergabeinstitutionen bzw. vom Central Point of Expertise on Timber (CPET) als Kontrollinstanz anerkannt werden kann.

Im Rahmen seiner Beratung empfiehlt das Thünen-Institut den Bietern auch zu prüfen, ob es für sie u. U. nicht sinnvoller sein kann, den einfacheren Weg der betrieblichen Produktketten-Zertifizierung zu wählen. Für Berlin bieten mittlerweile sowohl der FSC¹⁹ als auch das PEFC²⁰ eine Gruppensertifizierung zu einem finanziell vertretbaren Aufwand an, welche sich schon bei der Teilnahme an wenigen öffentlichen Ausschreibungen gegenüber den häufig komplexen Einzelnachweisprüfungen rechnen kann.

Die deutsche Beschaffungsregelung im europäischen Kontext

Nach einer britischen Studie²¹ gibt es zurzeit Regelungen zur öffentlichen Beschaffung von Holzprodukten oder vergleichbare Initiativen, die als sogenannte „Green Procurement Policy“-Prozesse bezeichnet werden, in mehr als 25 Ländern, mit Schwerpunkt in Europa.

Im März 2009 wurde beim Ständigen Forstauschuss der EU-Kommission (KOM) eine Arbeitsgruppe zur öffentlichen Beschaffung von Holz und Holzprodukten eingerichtet. Ständige Mitglieder der Arbeitsgruppe waren Vertreter aus Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden. Vertreter der übrigen Mitgliedstaaten haben sich nur zeitweise beteiligt. Ziele der Arbeitsgruppe waren:

- ▼ Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten,
- ▼ Unterstützung der KOM und beteiligten Interessengruppen,
- ▼ Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Ansätze zur Beschaffungsregelung bei den Mitgliedstaaten und
- ▼ Unterstützung des EU-Flegt-Aktionsplans, als ein übergeordnetes Steuerungsinstrument der europäischen Waldpolitik.

Die Arbeitsgruppe schloss ihre Aktivitäten mit der Veröffentlichung eines Ergebnisberichtes mit Empfehlungen sowohl für die KOM als auch für die Mitgliedstaaten und andere Interessengruppen im November 2010 ab.²² Eine der Empfehlungen war schon damals die klare Aussprache aller Beteiligten für eine Berücksichtigung und Akzeptanz von lizenzierten Holzprodukten aus Ländern mit denen die EU im Rahmen des Flegt-AP freiwillige Partnerschaftsabkommen (Voluntary Partnership Agreements, VPA) verhandelt und abschließt.

Mit dem Inkrafttreten und der praktischen Anwendung der EUTR sowie den Standardrevisionen von PEFC und FSC haben sich seit 2010 die Rahmenbedingungen für die öffentliche Beschaffung von Holzprodukten in Europa verändert. Das gab den für den Holzhandelssektor wichtigsten Mitgliedstaaten Dänemark, Deutschland, Großbritannien und die Niederlande 2013 den Anlass, erneut ein Arbeitsgremium zu gründen, zu dem später Vertreter aus Belgien und Luxemburg hinzukamen. Neben dem informellen Austausch bezüglich der Erfahrungen bei der Beschaffung sollten aktuelle Unterschiede und Synergien in Hinblick auf eine Harmonisierung von Regeln für die öffentliche Beschaffung von Holzprodukten evaluiert werden.

Da die öffentliche Beschaffung ohnehin ein wichtiger Bestandteil des Flegt-AP ist und bisher nur wenige Mitgliedstaaten eigene Beschaffungsregeln umgesetzt haben, soll das Gremium darüber hinaus Empfehlungen aussprechen und die übrigen Mitgliedstaaten sollen angehalten werden, eigene Beschaffungsregelungen zu entwickeln.

Bisherige Ergebnisse des Gremiums sind ein Grundsatzpapier²³ sowie Beiträge zu einer aktuellen Vergleichsstudie²⁴ der Beschaffungsregelungen der beteiligten Mitgliedstaaten, der niederländische „Institution Support & Analysis Forest & Land Use (Isafor)“.

Laut der Studie haben Belgien, Dänemark, Großbritannien, Luxemburg und die Niederlande konkrete Kriterien für Legalität und Nachhaltigkeit für die Bewertung von Zertifizierungssystemen und für ihre Beschaffungsregelung formuliert. Sie sind inhaltlich miteinander abgestimmt und im direkten Vergleich nahezu identisch. Großbritannien und die Niederlande haben für die Überprüfung der Zertifizierungssysteme spezielle Institutionen eingerichtet, zum einen den Central Point of Expertise on Timber (CPET) für Großbritannien und das Timber Procurement Assessment Committee (TPAC) für die Niederlande. Neben der Überprüfung von Zertifizierungssystemen bewerten beide im Rahmen der öffentlichen Beschaffung auch Einzelnachweise sowie unterbrochene Produktketten hinsichtlich ihrer möglichen Konformität.

In Deutschland wurde bereits mit dem Holzlerlass von 2007 entschieden, dass die internationalen Kriterien von PEFC und FSC die Grundlage für die öffentliche Beschaffung von Holzprodukten sind. Grundlage dieser Standards wiederum sind die international anerkannten und verbindlichen Anforderungen an eine nachhaltige Waldbewirtschaftung (Forest Europe, Interna-

Fortsetzung auf Seite 324

* Ulrich Bick ist Mitarbeiter des Instituts für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie sowie des Kompetenzzentrums Holzherkünfte des Thünen-Instituts.

Öffentliche Beschaffung von Holzprodukten ...

Fortsetzung von Seite 323

tional Tropical Timber Organization [Itto] etc.)^{25, 26}. Auf der gleichen Grundlage sind auch die Beschaffungskriterien in Großbritannien und den Niederlanden entwickelt worden. Für die Überprüfung von Zertifizierungssystemen und die Entscheidung über die Konformität von Einzelnachweisen ist in Deutschland das Thünen-Institut in Abstimmung mit dem Bundesamt für Naturschutz (BfN) zuständig.

Die Harmonisierung der Anforderungen an Zertifizierungssysteme durch eine gemeinsame Definition von Legalität und Nachhaltigkeit beispielsweise böte eine von vielen Möglichkeiten zur Angleichung der Beschaffungsregeln, wie sie das Gremium intern umfassend erörtert hat. Infolge dieser Diskussion hat Großbritannien 2014 für seine Beschaffungsrichtlinien die Definition für Legalität aus der EUTR übernommen.

Mögliche Folgen der neuen EU-Richtlinien auf die deutsche Beschaffungsregelung

Am 26. Februar 2014 haben das Europäische Parlament und der Rat Richtlinien zur Modernisierung des Vergaberechts sowie eine Konzessionsrichtlinie erlassen. Diese müssen EU-weit bis zum 18. April 2016 in nationales Recht umgesetzt werden. Das deutsche Vergaberecht wird nunmehr insbesondere durch folgende europäische Richtlinien geprägt:

▼ die Richtlinie 2014/24/EU²⁷ über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG;

▼ die Richtlinie 2014/25/EU²⁸ über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG und

▼ die Richtlinie 2014/23/EU²⁹ über die Konzessionsvergabe.

Ziel der Modernisierung des EU-Vergaberechts ist es, das Regelwerk für die Vergaben den aktuellen Bedürfnissen des europäischen Binnenmarktes anzupassen und innerhalb der EU zu vereinfachen. Zu diesen Vereinfachungen zählen neben einer Effizienzsteigerung und dem Abbau bürokratischer Hindernisse u. a. die Verbesserung der rechtlichen Möglichkeiten für die Vergabestellen, bei künftigen Ausschreibungen soziale, ökologische und innovative Aspekte stärker zu berücksichtigen.

Für die Praxis sollen außerdem künftig die grundlegenden Daten zu öffentlichen Aufträgen in Deutschland in Form einer bundesweiten Statistik auf breiter Basis erfasst werden, ohne damit die Auftragnehmer zusätzlich zu belasten.

Ein Gesetzentwurf³⁰ zur Modernisierung des Vergaberechts wurde vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) erarbeitet und am 8. Juli 2015 veröffentlicht. Die Vergaberechtsmodernisierung dient der Novellierung des Teils 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)³¹ und ist damit Teil dieses Gesetzgebungsverfahrens. Am 18. April soll die Neuregelung in Kraft treten.

Durch das neue Gesetz können für die Beschaffungsregelung für Holzprodukte in Deutschland Vereinfachungen und Rationalisierungen innerhalb der Vergabeprozesse erwartet werden. Von besonderer Relevanz aber ist der § 43 der umzusetzenden EU-Richtlinie, nach dem Auftraggeber unter bestimmten Voraussetzungen nun erstmals rechtssicher auch konkrete Gütezeichen, zu denen auch PEFC-, FSC- und vergleichbare Zertifikate gehören, als Nachweis für die Einhaltung von Nachhaltigkeitsstandards einfordern können. Der Nachweis darf entweder in den technischen Spezifikationen, den Zuschlagskriterien oder den Auftragsausführungsbedingungen verlangt werden.

Der Beschluss des Bundeskabinetts vom 7. Januar 2015 zur Reform des Vergaberechts besagt³²: „Auftraggeber sollen bei der Beschreibung der Leistung und bei der Festlegung von Zuschlagskriterien – anders als bisher – unter bestimmten Voraussetzungen pauschal auf Gütezeichen (Labels) verweisen können.“ Damit wird die bisherige Be-

schaffungsregelung für Holzprodukte in Deutschland bestätigt und gestärkt.

Die Beschaffungsregelung im Zusammenhang mit dem Flegt-AP und der EUTR

Der Flegt-AP und damit verbunden die EUTR stehen zurzeit in Revision. Die Ergebnisse werden für 2016 erwartet. Für öffentliche Auftraggeber/Beschaffer gibt die EUTR, die in Deutschland durch das Holzhandels-Sicherheitsgesetz (HolzSiG) umgesetzt ist, seit März 2013 die Sicherheit, dass in der EU nur noch legale Holzprodukte auf den Markt gelangen. Das setzt voraus, dass die EUTR in allen 28 Mitgliedstaaten vollständig implementiert ist und angewendet wird. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, ist dies noch nicht überall der Fall³³. Die verzögerte Umsetzung wie auch die langsame Entwicklung der freiwilligen Partnerschaftsabkommen innerhalb des Flegt-AP hat der Europäische Rechnungshof in seinem kürzlich veröffentlichten Bericht³⁴ heftig kritisiert.

Obwohl zurzeit die Anforderung des Flegt-AP und der EUTR an den Handel mit Holzprodukten lediglich der Nachweis der Legalität ist, hat die EU bereits 2004 bei der Entstehung des Flegt-AP die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder als das langfristige Hauptziel des Aktionsplanes formuliert³⁵.

Politisch wäre es daher kein gutes Signal, wenn die Mitgliedstaaten einerseits freiwillige Partnerschaftsabkommen (VPA) mit Holzproduzierenden Ländern aushandeln, aber andererseits die Holzprodukte aufgrund der Anforderungen ihrer Beschaffungsregelungen nicht akzeptieren.

Die Diskrepanz zwischen der durch Flegt-Lizenzen nachgewiesenen Legalität und der Mindestanforderung der existierenden Beschaffungsregelungen nach Legalität und Nachhaltigkeit relativiert sich durch die Anerkennung von z. B. FSC-Controlled-Wood- und PEFC-Produktketten-Zertifikaten bei öffentlichen Vergaben. Diese Zertifikate bestätigen für mindestens 70 % des eingesetzten Materials den Ursprung aus nachhaltigen Quellen und schließen für die restlichen 30 % die Herkunft aus „umstrittenen Quellen“ aus. Diese Regelung ist in allen, von der Isafor-Vergleichsstudie erfassten Beschaffungsregelungen, vorgesehen³⁶.

Untersuchungen von abgeschlossenen und veröffentlichten Flegt-Partnerschaftsabkommen in Großbritannien haben gezeigt, dass die verhandelten Kriterien in der Regel weit über die Anforderungen der Legalität hinausgehen und aktuell bereits zu etwa 80 % die Nachhaltigkeitsansprüche der britischen Beschaffungsregelung erfüllen³⁷. Deshalb ist auf Expertenebene mehrfach die Empfehlung ausgesprochen worden, künftig lizenzierte Holzprodukte aus den Flegt-Partnerländern bei der öffentlichen Beschaffung zu berücksichtigen und zu akzeptieren^{38, 39}.

Flegt-lizenzierte Holzprodukte werden bei der Einfuhr in die EU wie Produkte von Arten, für die nach dem Washingtoner Artenschutzübereinkommen (Cites) eine Handelsgenehmigung erforderlich ist und auch vorliegt, als sogenannte „green lane“-Waren behandelt. Konkret bedeutet das, dass die Legalitätsprüfung und die entsprechende Nachweisung bereits im Produzentland erfolgen. Entsprechend lizenzierte Holzprodukte können dann ohne weitere Prüfungen in der EU in Verkehr gebracht werden.

Bis heute sind keine Lieferungen von Flegt-lizenzierten Holzprodukten in der EU eingetroffen. Von den insgesamt sechs Mitgliedstaaten mit implementierten Beschaffungsregelungen haben bisher nur Großbritannien und Luxemburg eine entsprechende Klausel formuliert. So hat z. B. Großbritannien Lieferungen aus drei Ländern für einen Zeitraum von drei Jahren befristet. Nach Fristablauf ist eine erneute Evaluierung und Entscheidung vorgesehen.

Wie bereits dargestellt, wurden Möglichkeiten der zukünftigen Berücksichtigung von Flegt-lizenzierten Holzprodukten diskutiert und beurteilt.

▼ Die gleichwertige Akzeptanz von lizenzierten Holzprodukten wie die von nachhaltig produzierten Holzprodukten (wie bereits in Großbritannien und Luxemburg vorgesehen). Aufgrund des hohen, nachhaltigkeitsorientierten Niveaus der VPA-Kriterien wäre ein solcher Ansatz durchaus vertretbar.

▼ Die grundsätzliche Priorisierung von nachhaltig produzierten Holzprodukten gegenüber Flegt-lizenzierten Holzprodukten. Akzeptanz letzterer nur für den Fall, dass keine nachhaltig produzierten Holzprodukte verfügbar sind.

Diese Regelung könnte jedoch von den produzierenden Partnerländern als eine Art der Diskriminierung angesehen werden. Nach nunmehr zwölf Jahren Flegt-AP und acht Jahren Verhandlungen in VPA-Prozessen gibt es Hinweise darauf, dass in absehbarer Zeit definitiv erste Lieferungen von Flegt-lizenzierten Holzprodukten, vermutlich aus Indonesien, auf dem Europäischen Markt erscheinen werden⁴⁰. Nach jüngster Veröffentlichung ist hierzu jedoch vom „Joint Implementation Committee“ in Indonesien noch kein konkreter Termin festgelegt⁴¹. Die Beschaffungsrichtlinien von Belgien, Deutschland, Dänemark und den Niederlanden müssen bis dahin noch entsprechend angepasst werden. Das Thema wurde bereits in Expertengremien innerhalb der Mitgliedstaaten diskutiert.

Fazit und Ausblick

Wegen der Entscheidung über die künftige Berücksichtigung von Flegt-lizenzierten Holzprodukten bei der öffentlichen Beschaffung wird die Beschaffungsregelung bei Bedarf angepasst werden⁴². Mit Blick auf damit verbundene mögliche Veränderungen haben sich in der jüngeren Vergangenheit sowohl Beschaffungsstellen als auch Unternehmen der Holzwirtschaft hierzu mehrfach an das Thünen-Institut als zuständige Institution für die Überprüfung von Zertifizierungssystemen sowie die Anerkennung von Einzelnachweisen gewandt. Weiterhin besteht zurzeit Unklarheit darüber, welche konkreten Auswirkungen die derzeitige Auslegung des Holzerlasses durch das BMUB für Betroffene hat.

Die deutsche Beschaffungsregelung für Holzprodukte hat sich in den letzten acht Jahren durchaus bewährt. Sie fußt auf den internationalen Standards von PEFC und FSC, die auf den international anerkannten Grundsätzen von nachhaltiger und verantwortungsvoller Waldbewirtschaftung aufbauen, und steht somit im Einklang mit den gültigen EU-Vorgaben. Dies galt sowohl für die jetzt abgelöste Richtlinie 2004/18/EG und gilt noch deutlicher für die neue Richtlinie 2014/24/EU, die diese Gütesiegel und Umwelt-Labels bei der Vergaberegulation erheblich beseitigt.

Auch der bisherige Verzicht auf die Formulierung eigener Kriterien für die Beschaffung von Holzprodukten ist nach wie vor vertretbar. Die veröffentlichten Standards von FSC und PEFC sind jedem Wirtschaftsteilnehmer (z. B. Vergabestellen, Bieter usw.) zugänglich. Eigene Kriterien für die Beschaffungsregelung hingegen, wie sie für die übrigen von der Vergleichsstudie erfassten Regelungen existieren, könnten, als alternative Variante, jedoch die Bemühungen um eine Harmonisierung der Beschaffungsregelungen in Europa unterstützen. Sie würden weiterhin eine geeignete Basis für die Beurteilung von Zertifizierungssystemen schaffen und die Beurteilung von Nicht-FSC/PEFC-Zertifikaten bzw. von Einzelnachweisen erleichtern (analog zur der bereits erwähnten „Category B Evidence“-Nachweisung in Großbritannien und den Niederlanden).

Der Kenntnisstand über die praktische Umsetzung der Beschaffungsregelung im gesamten öffentlichen Sektor ist ungenügend, da ein entsprechendes Monitoring fehlt. Dieses Problem existiert auch in den anderen, von der Studie erfassten Mitgliedstaaten. Für Deutschland lässt das vom BMWi in Auftrag gegebene Forschungsvorhaben: „Statistik der öffentlichen Beschaffung in Deutschland“ Abhilfe erwarten. Darüber hinaus hat das Umweltbundesamt eine Studie „Regelungen der Bundesländer auf dem Gebiet der umwelt-

freundlichen Beschaffung“ veröffentlicht⁴³, die auch die Beschaffung von Holzprodukten einbezieht. Die Neuregelung der Vergabeprozesse sieht, wie bereits erwähnt, vor, dass Daten für eine bundesweite Statistik erhoben werden.

Unter Führung der Deutschen Industrienorm (DIN) wird in einer brasilianisch-deutschen Kooperation aktuell versucht, einen Standard für die Lieferkette von Holz und Holzprodukten auf ISO-Ebene zu erarbeiten. Ziel der Initiative ist es, die Verifizierung der Lieferkette ergänzend zu bzw. unabhängig von den PEFC- und FSC-Produktketten-Zertifizierungen zu ermöglichen, wie dies z. B. für die Lieferketten von Flegt-lizenzierten Produkten bereits umgesetzt ist. Im Rahmen der öffentlichen Beschaffung könnte dieser Standard zur Beurteilung von Einzelnachweisen (ohne FSC-/PEFC-Zertifikat) dienen. Auf der Grundlage dieses neuen Standards könnten weiterhin die Lieferkettenanforderungen von PEFC und FSC angepasst werden. FSC und PEFC sind in die Entwicklung dieses Standards eingebunden⁴².

Mit der bevorstehenden Entscheidung über die zukünftige Berücksichtigung von Flegt-lizenzierten Holzprodukten und nach Abschluss der nationalen Umsetzung insbesondere der neuen Vergaberichtlinie 2014/24/EU können Veränderungen der derzeit gültigen Beschaffungsregelung erforderlich werden. Es ist vorstellbar, dass sich im Zuge der Modernisierung der Vergabeverfahren sich für den Sektor der Holzprodukte Vereinfachungen ergeben, die z. B. die bisherigen Unsicherheiten beseitigen, wie sie bei der Handhabung von Formblättern aufgetreten sind.

Die Kommunikation zwischen und bei Bedarf die Zusammenarbeit mit den Institutionen, die in den Mitgliedstaaten für die Beschaffungsrichtlinien zuständig sind, sollte auf jeden Fall fortgeführt werden. Vor allem wird es bei den Gesprächen um den Prozess der Harmonisierung gehen. Darüber hinaus sollten die Anstrengungen intensiviert werden, die übrigen Mitgliedstaaten zu veranlassen, ihre eigenen Richtlinien zu etablieren und an den europäischen Standard anzupassen.

Auf nationaler Ebene ist die jüngste Initiative des BMUB zu prüfen, politisch zu entscheiden und entsprechend umzusetzen. Für die an den Vergabeprozessen beteiligten Akteure könnte damit die erforderliche Planungs- und Handlungssicherheit erreicht werden. Innerhalb der Ressorts sollte Einvernehmen darüber erzielt werden, ob und, wenn ja, wie die Beschaffungsregelung überarbeitet werden soll. Dabei wären die Ergebnisse der Vergaberechtsmodernisierung zu berücksichtigen, die ab April endgültig vorliegen werden. Diese Ergebnisse werden vermutlich Auswirkungen auf die zukünftige Gestaltung von Vergabeprozessen haben.

Literatur

- 1) Pressemitteilung des Europäischen Parlaments, Öffentliche Auftragsvergabe: Bessere Qualität und mehr Leistung für den Preis vom 15.1.2014, www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20140110_IPR32586/20140110IPR32586_de.pdf
- 2) www.bmub.bund.de/P424/
- 3) Beck/Schuster, Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.) 2013, Studie: Kommunale Beschaffung im Umbruch; http://www.publicgovernance.de/docs/Studie_Kommunale_Beschaffung_im_Umbruch.pdf
- 4) CORA briefing paper: Öffentliche Beschaffung mit der neuen EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU http://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2015/07/Cora_Beschaffung-mit-EU-Richtlinie_2014.pdf
- 5) http://www.bmel.de/DE/Wald-Fische-rei/03_Holz/_texte/Beschaffungsregeln-Holzprodukte.html
- 6) http://www.vob-online.de/sixcms_upload/media/3668/248.pdf
- 7) Landgericht Hamburg, Beschluss vom 9.12.2013, Az. 415 HKO 175/13
- 8) Landgericht Hamburg, Urteil vom 29.7.2014, Az. 416 HKO 170/13
- 9) OLG-Hamburg, Beschluss vom 23.7.2015, Az. 3 U 141/14
- 10) Landgericht Braunschweig, Urteil vom 7.8.2014 Az. 21 O 176/14
- 11) BLE Mitteilung vom 25.5.2014
- 12) Antwort des BMWi auf eine Anfrage eines Verbandes des Holzverarbeitenden Gewerbes vom 9.1.2015
- 13) Arno Lampmann, 26.8.2015, <http://www.lhr-law.de/magazin/sieg-fuer-oekologische-und-soziale-holzwirtschaft-lhr-wirkt-einstweilige-verfuegung-vor-dem-landgericht-hamburg-wegen-fehlerhafter-angaben-zur-zertifizierung-nach-fsfcpef>
- 14) <http://www.lhr-law.de/wp-content/uploads/2015/08/OLG-HH-Beschluss-FSC.pdf>
- 15) [les/BMVBS%3A%20Neuer%20Erlass%20zur%20Beschaffung%20von%20Holzprodukten/bmvbs_erlass_zur_beschaffung_von_holzprodukten_end.pdf](http://www.dstgb-vis.de/dstgb_vis/Aktuel-les/BMVBS%3A%20Neuer%20Erlass%20zur%20Beschaffung%20von%20Holzprodukten/bmvbs_erlass_zur_beschaffung_von_holzprodukten_end.pdf)

- 16) Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt – VwVBU <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/beschaffung/beschaffungshinweise.shtml>
- 17) http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/2015-12-10_B17_81064_3_3_1_Holzprodukte.pdf
- 18) <https://www.gov.uk/guidance/timber-procurement-policy-tpp-provide-legality-and-sustainability>
- 19) FSC-Aktuelles vom 11.9.2015, <http://www.fsc-deutschland.de/aktuelles.143.137.htm>
- 20) PEFC-Pressemitteilung vom 14.8.2015, <https://pefc.de/presse-mitteilungen/pefc-offensive-eroeffnet-berliner-handwerksbetriebe-den-zugang-zu-oeffentlichen-auftraegen-durch-gruppenzertifizierung-323.html>
- 21) Duncan Brack: Promoting legal and sustainable Timber: The role of public procurement policy, FLEGT Action Plan consultation, Chatham House, UK, 18 May 2015, <http://www.illegal-logging.info/sites/files/chlogging/Duncan%20Brack,%20Chatham%20House,%20Promoting%20legal%20and%20sustainable%20timber.pdf>
- 22) Abschlussbericht der AHWG, Nov. 2010, http://ec.europa.eu/agriculture/fore/publi/wg4-112010_en.pdf
- 23) Das Grundsatzpapier „Briefing note on public procurement of sustainably produced timber & Building blocks for a TPP“ (wird in Kürze veröffentlicht)
- 24) „Comparison of Timber Procurement policies: An analysis of commonalities and differences of six EU member states“, Lammerts van Bueren, E.M.; ISAFOR, Januar 2016, <http://www.isafor.nl/wp-content/uploads/2015/08/Comparison-of-existing-TPPs-final-Rev-17-Jan.-2016.pdf>
- 25) Forest Europe, Helsinki Resolution, http://www.foresteuropa.org/docs/MC/MC_helsinki_resolutionH1.pdf
- 26) Itto-SFM-Definition, http://www.itto.int/sustainable_forest_management/ und Itto SFM C&I: <http://www.itto.int/feature04/>
- 27) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=DE>
- 28) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=DE>
- 29) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=DE>
- 30) <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/entwurf-gesetz-modernisierung-vergaberecht.property=pdf.bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>
- 31) Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen regelt die Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte <http://www.gesetze-im-internet.de/gwb/>
- 32) BMWi: Eckpunkte zur Reform des Vergaberechts Beschluss des Bundeskabinetts, 7. Januar 2015 <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkte-zur-reform-des-vergaberechts.property=pdf.bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>
- 33) European Commission Environment vom 14.10.2015 <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>
- 34) EU support to timber-producing countries under the FLEGT action plan, European Court of Auditors, Oct. 2015 http://images.klimaretter.info/files-tor/1/6/1/8/2_e2367b6b85498cf/16182_993f20b619123a3.pdf?v=2015-10-25+10%3A54%3A39
- 35) „However, the European Commission is committed to promoting sustainable forest management as the more long-term goal of policy in the forest sector. The Action Plan should thus be placed in the context of the overall efforts of the European Commission and EU Member States to achieve sustainable forest management“. (cit. Flegt Briefing Note 04 (2004))
- 36) „Comparison of Timber Procurement policies: An analysis of commonalities and differences of six EU member states“, Lammerts van Bueren, E.M.; ISAFOR, August 2015, <http://www.isafor.nl/wp-content/uploads/2015/08/Comparison-of-existing-TPPs-final-25-Nov-2015.pdf>
- 37) pers. Mitteilung des Central Point of Expertise on Timber (CPET), UK, Mai 2014
- 38) Abschlussbericht der AHWG, Nov.2010, http://ec.europa.eu/agriculture/fore/publi/wg4-112010_en.pdf
- 39) Arbeitsbericht TI/BfN zur Revision der Beschaffungsregelung, vom 10.8.2010, Bericht TI vom 15.4.2013
- 40) pers. Mitteilung von EFI-Flegt Facility vom 25.6.2015
- 41) EFI-Flegt Facility vom 3.11.2015 [http://www.euflegt.efi.int/publications/indonesia-eu-voluntary-partnership-agreement_„Falls im Jahr 2016, wie jetzt angekündigt, ein erstes VPA in Kraft tritt \(Indonesien\), wird die Frage aufgegriffen werden.“ Antwort der Bundesregierung \(BMEL\) auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 18/185031 vom 28.5.2015 http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/050/1805031.pdf](http://www.euflegt.efi.int/publications/indonesia-eu-voluntary-partnership-agreement_„Falls im Jahr 2016, wie jetzt angekündigt, ein erstes VPA in Kraft tritt (Indonesien), wird die Frage aufgegriffen werden.“ Antwort der Bundesregierung (BMEL) auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 18/185031 vom 28.5.2015 http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/050/1805031.pdf)
- 42) Antwort der Bundesregierung (BMEL) auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 18/185031 vom 28.5.2015, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/050/1805031.pdf>
- 43) Regelungen der Bundesländer auf dem Gebiet der umweltfreundlichen Beschaffung, UBA 44/2014 https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/texte_44_2014_regelungen_der_bundeslaender_beschaffung_korr.pdf