



Schlussbericht – 22.12.2020

Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) der Holzhandelsverordnung (HHV)

Schwerpunkt: Auswirkungen auf Schweizer
Unternehmen

Im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) der Holzhandelsverordnung (HHV)
Untertitel: Schwerpunkt: Auswirkungen auf Schweizer Unternehmen
Auftraggeber: Bundesamt für Umwelt
Ort: Bern
Datum: 22.12.20

Begleitung BAFU

Achim Schafer, Abteilung Wald
Vincent Bohnenblust, Abteilung Recht
Philip Röser, Abteilung Ökonomie und Innovation

Projektteam Ecoplan

Ramin Mohagheghi (Projektleitung)
Eva Wieser
Felix Walter

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	4
Das Wichtigste in Kürze	5
1 Einleitung	8
1.1 Ausgangslage.....	8
1.2 VOBU-Methodik und Aufbau des Berichts	9
1.3 Vorgehen.....	10
2 Allgemeine Angaben zur Massnahme	11
2.1 Beschreibung des Massnahmentyps und der einzelnen Massnahmen	11
2.2 Beurteilung der Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	12
2.3 Prüfung alternativer Handlungsoptionen.....	12
3 Relevanzanalyse	13
4 Wirkungsmodell	16
4.1 Wirkungsmodell.....	16
4.2 Illustration verschiedener Anwendungsfälle.....	17
5 Auswirkungen auf Umwelt, Unternehmen und Gesamtwirtschaft	19
5.1 Auswirkungen auf die Umwelt.....	19
5.2 Auswirkungen auf die Unternehmen	21
5.2.1 Kostenschätzung Importeure	22
5.2.2 Händler.....	35
5.2.3 Exporteure.....	35
5.2.4 Bilanz.....	38
5.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft.....	39
5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft.....	39
5.5 Auswirkungen auf das Ausland.....	40
5.6 Auswirkungen auf den Bund und Zweckmässigkeit im Vollzug.....	40
5.6.1 Ressourcen der Bundesverwaltung	41
5.6.2 Gebührenkonzept.....	41
6 Alternative Regelungen	45
7 Synthese	47
7.1 Notwendigkeit der HHV	47
7.2 Wesentliche Wirkungen	47
7.2.1 Umwelt	47
7.2.2 Unternehmen.....	47
7.3 Effektivität, Effizienz und Verteilungswirkungen	48
7.4 Würdigung der Ergebnisse.....	49
7.5 Optimierungsbedarf.....	50
7.6 Vertiefungsbedarf	51
Anhang A: Gesprächspartner	52
Anhang B: Annahmen Kostenschätzung im Detail	53
Anhang C: Auswirkungen auf die Sustainable Development Goals	56
Literaturverzeichnis	59

Abkürzungsverzeichnis

BAFU	Bundesamt für Umwelt
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
CSR	Corporate Social Responsibility
EPR	Extended Producer Responsibility
EU	Europäische Union
EUTR	European Timber Regulation
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FSC	Forest Stewardship Council
HHV	Holzhandelsverordnung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PEFC	Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
SDG	Sustainable Development Goals
SGS	Société Générale de Surveillance SA
USG	Umweltschutzgesetz
VOBU	Volkswirtschaftliche Beurteilung
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Das Wichtigste in Kürze

Ausgangslage und Hintergrund

Die beiden gleichlautenden Motionen 17.3855 Föhn und 17.3843 Flückiger fordern «gleich lange Spiesse für Schweizer Holzexporteure gegenüber ihrer europäischen Konkurrenz». Hintergrund ist die European Timber Regulation (EUTR)¹, die seit 2013 das Inverkehrbringen von illegal geschlagenem Holz in der EU verbietet. Weil die Schweiz über keine entsprechende Regelung verfügt, sind Schweizer Holzexporte für EU-Kunden seither weniger attraktiv. Letztere müssen als Erstinverkehrbringer nämlich eine Sorgfaltsprüfung vornehmen. Nach Annahme der Motionen Föhn und Flückiger durch das Parlament ist der Bundesrat nun damit beauftragt, die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Regelung zu schaffen, die der EUTR gleichwertig ist. Bereits im Rahmen des indirekten Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» hatte der Bundesrat – nebst anderen Vorschriften – eine gesetzliche Grundlage zur Einführung einer der EUTR gleichwertigen Regelung im USG vorgeschlagen und eine Vernehmlassung durchgeführt. Der indirekte Gegenvorschlag wurde als Ganzes abgelehnt, wobei die Delegation der Kompetenz für die Schaffung von Vorschriften, die das Inverkehrbringen insbesondere von Holz und Holzzeugnissen betrafen, unbestritten war.

Holzhandelsverordnung (HHV) – Massnahme im Überblick

Die 2019 beschlossene Revision des Umweltschutzgesetzes (Art. 35 USG) liefert die gesetzliche Grundlage für das Verbot, illegal geschlagenes Holz oder Holzzeugnisse in der Schweiz in Verkehr zu bringen. Die Ausführungsbestimmungen werden vom Bundesrat in der Holzhandelsverordnung HHV festgelegt. Erstinverkehrbringer müssen demnach gewisse Sorgfaltspflichten erbringen, um die Einfuhr von illegal geschlagenem Holz zu verhindern. Zu diesem Zweck müssen sie ein Sorgfaltspflichtsystem aufbauen und unterhalten (Art. 4 HHV). Dazu gehört neben einer umfangreichen Dokumentation (Art. 5 HHV) insbesondere eine gründliche Einschätzung des Risikos (Art. 6 HHV). Kommen sie aufgrund dieser Risikobewertung zum Schluss, dass das Risiko nicht vernachlässigbar ist, müssen sie weitere Massnahmen zur Risikominderung treffen (Art. 7 HHV). Händler, die bereits in Verkehr gebrachtes Holz oder Holzzeugnisse kaufen oder verkaufen, müssen zudem die Rückverfolgbarkeit sicherstellen.

Die vorliegende Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) untersucht, welche Wirkungen und Kosten die HHV mit sich bringt, insbesondere für die Schweizer Unternehmen.

Notwendigkeit und Wirksamkeit

Aus umweltökonomischer Sicht beruht die Begründung des Markteingriffs auf einem Markt- bzw. Regulierungsversagen: Der illegale Holzschlag wird in den Herkunftsländern nicht ausreichend verhindert. Die Erhaltung der biologischen Vielfalt und der Ökosystemfunktionen sowie

¹ Verordnung [EU] Nr. 995/2010

der Schutz des Klimasystems werden dadurch gefährdet. Darüber hinaus hat der illegale Holzeinschlag und -handel negative soziale, politische und wirtschaftliche Folgen. Die Notwendigkeit der HHV lässt sich auch damit begründen, dass die auf die EUTR zurückzuführenden Wettbewerbsnachteile für Schweizer Exporteure beseitigt werden sollen. Diese Nachteile lassen sich nur mit einer der EUTR gleichwertigen Regelung beseitigen, bzw. idealerweise mit einem Abkommen, in welchem die Schweiz und die EU die Gleichwertigkeit der beiden Regelungen anerkennen, was längerfristig auch die Standortattraktivität der Schweiz erhöht.

Eine der EUTR gleichwertige Regelung in der Schweiz wäre demnach wirksam, um die wettbewerbsnachteile von Schweizer Exporteuren zu beseitigen. Gleichzeitig soll mit der HHV verhindert werden, dass illegal geschlagenes Holz über die Schweiz eingeführt und in Verkehr gebracht wird. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass mit der HHV auch eine bestehende Regulierungslücke innerhalb von Europa geschlossen wird, mit Signalwirkung auf den illegalen Holzschlag weltweit. Bezüglich Umwelt dürfte die Massnahme daher ihre Wirkung v.a. im Ausland entfalten.

Kosten je nach dem hoch, aber vertretbar – Nutzen schwer messbar

Abbildung K-1 zeigt die geschätzten direkten Regulierungskosten für Schweizer Importeure.² Insgesamt ist davon auszugehen, dass Initialkosten in der Grössenordnung von einmalig rund 16.7 Mio. CHF anfallen. Ein grosser Teil des Initialaufwands ist bedingt durch den Aufbau der Sorgfaltspflichtsysteme. Für den Unterhalt der Systeme in den Folgejahren ist mit deutlich tieferen wiederkehrenden Kosten zu rechnen: Grössenordnung rund 6.8 Mio. CHF pro Jahr. Je nach Annahme sind auch eineinhalb- bis zweimal so hohe Kosten denkbar.

Abbildung K-1: Geschätzte Regulierungskosten für Schweizer Importeure in Mio. CHF³

Kostenart	Import aus Drittstaaten		Import aus der EU		Total	
	von	bis	von	bis	von	bis
Einmalig	12.2	16.6	4.6	7.0	16.7	23.6
Wiederkehrend p. a.	4.2	8.5	2.6	7.3	6.8	15.8

Quelle: Eigene Darstellung, Zusammenschluss der Ergebnisse der Kostenschätzung (vgl. Kapitel 5.2.1).

Die anfallenden Regulierungskosten können für die einzelnen Importeure je nach Unternehmensgrösse, Branche und Risiko der Ursprungsländer bedeutend sein. So könnten für grosse Importeure Regulierungskosten von bis zu 70'000 CHF pro Jahr anfallen. Im Verhältnis zum Gesamtwert der Importe erscheinen die Kosten allerdings bescheiden und liegen für den Import aus Drittstaaten im tiefen einstelligen Prozentbereich, für den Import aus der EU im Promillebereich.

² Von den drei untersuchten Akteursgruppen – Importeure, Händler und Exporteure – entstehen nur den Importeuren Kosten. Die Händler stellen bereits heute die Rückverfolgbarkeit im Rahmen des normalen Geschäftsverkehrs sicher.

³ Rundungsdifferenzen in den Totalen sind möglich.

Der Nutzen besteht einerseits in stärkerem Umweltschutz, insbesondere durch die Schliessung einer Regulierungslücke und weltweiter Signalwirkung. Andererseits verbessert sich die Wettbewerbsfähigkeit für die Schweizer Exporteure: Einige grosse Exporteure würden profitieren, aber auch KMU, die z.B. Designermöbel exportieren. Beide Wirkungen sind allerdings schwer abschätzbar und auch kaum quantifizierbar. Nimmt man an, dass die HHV die beabsichtigte Wirkung erzielt, so können die Kosten als vertretbar eingestuft werden.

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Gesamtwirtschaftlich betrachtet sind keine grossen Auswirkungen der HHV zu erwarten. Die Wirkung beschränkt sich auf die betroffenen Branchen bzw. Unternehmen und es sind keine grossen indirekten oder induzierten Effekte zu erwarten. Gemessen an der jährlichen Wirtschaftsleistung der Schweiz sind die Regulierungskosten sehr gering.

Alternative? Einführung HHV erst bei Abkommen mit EU birgt grosse Unsicherheit

Die Schweiz beabsichtigt ein Abkommen mit der EU zu schliessen, in welchem die Gleichwertigkeit von HHV und EUTR anerkannt wird. Würde ein Abkommen – wie aktuell vorgesehen – nach Einführung der HHV zustande kommen, so entfielen die wiederkehrenden Regulierungskosten für den Import aus der EU ab diesem Zeitpunkt. Alternativ könnte die Schweiz mit der Einführung der HHV zuwarten, bis ein Abkommen mit der EU geschlossen wurde. In diesem Fall würden die Kosten für den Import aus der EU gar nicht erst anfallen. Gegenüber der aktuell vorgesehenen Variante könnten mit dieser Alternative also Kosten eingespart werden. Wann allerdings ein Abkommen mit der EU abgeschlossen werden kann, ist ungewiss und dürfte massgeblich von den Fortschritten bei den Verhandlungen um ein institutionelles Rahmenabkommen abhängen. Daher wäre diese Alternative mit grossen Unsicherheiten verbunden und auch der Eintritt der Nutzen würde sich verzögern.

Zweckmässigkeit im Vollzug

Um die HHV wirksam umzusetzen, müssen genug Kontrollen durchgeführt und ausreichend Personalressourcen eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang kommen Stichprobenkontrollen vor Ort eine zentrale Rolle zu. Insgesamt schätzt das BAFU den Personalbedarf für die Kontrolle der Importe aus Drittstaaten auf sechs Vollzeitstellen, was angesichts der neuen Aufgaben, die neben den eigentlichen Kontrollen auch übergeordnete und koordinative Tätigkeiten umfassen, plausibel erscheint. Dies legt auch der Vergleich mit den EU-Nachbarstaaten nahe. Es ist davon auszugehen, dass die zusätzlich benötigten Stellen nur zu einem kleinen Teil über Gebühren refinanziert werden können. Die Erfahrungen aus der EU zeigen, dass eine gewisse Zurückhaltung in der Gebührenerhebung im Vollzug vorteilhaft ist, da man für eine wirksame Umsetzung auf die Akzeptanz und das Mitwirken der Marktteilnehmer angewiesen ist. Den Unternehmen, die bereits für den Betrieb des Sorgfaltspflichtsystems und die Risikomindermassnahmen teils erheblichen Aufwand betreiben, entsteht ausserdem schon durch die Kontrolle ein wesentlicher Zeitaufwand.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Handel mit illegal geschlagenem Holz macht gemäss Schätzungen 15 - 30% des globalen Holzmarkts aus.⁴ Damit werden nicht nur Ökosysteme zerstört, sondern auch instabile Staaten und die legal agierende Holzwirtschaft geschwächt.⁵ In der Europäischen Union (EU) ist das Inverkehrbringen von illegal geschlagenem Holz seit 2013 verboten. Die rechtliche Grundlage ist die European Timber Regulation (EUTR)⁶. Seit deren Einführung gelten zudem für alle erstmaligen Inverkehrbringer von Holz und Holzserzeugnissen bestimmte Sorgfaltspflichten.

Mit der Annahme der gleichlautenden Motionen 17.3855 von Ständerat Föhn und 17.3843 von Nationalrätin Flückiger «Gleich lange Spiesse für Schweizer Holzexporteure gegenüber ihrer europäischen Konkurrenz» verlangte das Parlament vom Bundesrat die Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen, damit in der Schweiz eine der EUTR übereinstimmende Regelung besteht. In der Folge hat der Bundesrat die bereits im Vorschlag zur Revision des Umweltschutzgesetzes (USG) als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Grüne Wirtschaft» ausgearbeitete Regelung über das Inverkehrbringen von Holz und Holzprodukten wiederaufgenommen. Folgende Änderung des USG wurde vom Parlament im September 2019 beschlossen:⁷

- Art. 35e USG: Verbot, Holz und Holzserzeugnisse, die nicht in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Ursprungslandes über den Holzeinschlag und -handel gewonnen oder gehandelt worden sind, erstmalig in Verkehr zu bringen
- Art. 35f USG: Sorgfaltspflicht für die Inverkehrbringer
- Art. 35g USG: Dokumentationspflicht für Händler zwecks Rückverfolgbarkeit
- Art. 35h USG: Datenschutzrechtliche Grundlagen für den Vollzug

Sie bilden die gesetzliche Grundlage für die Verordnung über das Inverkehrbringen von und den Handel mit Holz und Holzserzeugnissen (Holzhandelsverordnung, HHV). Damit liegt der Vorschlag einer der EUTR gleichwertigen Regelung vor.⁸

Die volkswirtschaftlichen Konsequenzen, die sich aus der HHV ergeben, sollen in Form einer volkswirtschaftlichen Beurteilung (VOBU) vertieft werden. Das BAFU hat die vorliegende VOBU zur HHV durch Ecoplan erarbeiten lassen.

⁴ Nellesmann (2012)

⁵ Bundesamt für Umwelt BAFU (2018)

⁶ Verordnung [EU] Nr. 995/2010

⁷ Hinzu kommen Ergänzungen der Vollzugskompetenzen des Bundes und Strafbestimmungen.

⁸ Bundesamt für Umwelt BAFU (2020a)

1.2 VOBU-Methodik und Aufbau des Berichts

Der VOBU-Leitfaden des BAFU⁹ bildet den Analyserahmen dieser Studie. Ausgegangen wird vom vorgängig durch das BAFU vorgenommenen VOBU Quick-Check, der alle Prüfpunkte des Quick-Checks zur Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) beinhaltet.¹⁰ Dieses Instrument zur groben Abschätzung der wichtigen Auswirkungen beinhaltet u. a.:

- **allgemeine Angaben zum Vorhaben** (Kap. 2):
 - Beschreibung des Massnahmentyps und der einzelnen Massnahmen
 - Beurteilung der Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
 - Prüfung alternativer Handlungsoptionen
- eine **Relevanzanalyse** zur Identifikation der Bereiche, die vertieft untersucht werden müssen (Kap. 3)

Der VOBU Quick-Check ist somit ein wesentliches Element der VOBU und bildet die Basis für die weiteren Schritte. Diese bestehen aus zwei wesentlichen Elementen:

- In der **Wirkungsanalyse** werden die Wirkungen der HHV schematisch dargestellt (Kap.4) und qualitativ und soweit möglich grob quantitativ ermittelt (Kap. 5). Zusätzlich wird die beabsichtigte Ausgestaltung des Vollzugs beurteilt (Kap. 5.6), da diese für die Wirkungen der HHV relevant sein wird.
- Mit der **Synthese** (Kap. 7) folgt schliesslich eine ganzheitliche Beurteilung der Ergebnisse der Wirkungsanalyse.

Durch die VOBU-Methodik wird ebenfalls die RFA vollständig abgedeckt.¹¹ Letztlich ist die VOBU nichts anderes als eine umweltspezifische Umsetzung der RFA. Somit werden die fünf RFA-Prüfpunkte auch mit dieser VOBU abgehandelt:

- Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns (vgl. Kap. 2)
- Alternative Handlungsoptionen (vgl. Kap. 2 und 6)
- Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen (vgl. Kap. 5.2, 5.4 und 5.5)
- Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft (vgl. Kap.5.3)
- Zweckmässigkeit im Vollzug (vgl. Kap. 5.6)

⁹ Bundesamt für Umwelt BAFU (2020b)

¹⁰ Der VOBU Quick-Check entspricht dem RFA Quick-Check der Regulierungsfolgenabschätzung des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, erweitert um umweltspezifische Fragen. Der RFA Quick-Check ist bei sämtlichen Rechtsetzungsvorhaben des Bundes auf allen Stufen obligatorisch durchzuführen und den Ämterkonsultationen beizulegen. Gemäss einer Weisung der BAFU-Direktion ist der VOBU Quick-Check für alle Rechtssetzungsvorhaben des BAFU anzuwenden.

¹¹ Siehe Kap. 12.1 in: Bundesamt für Umwelt BAFU (2020b)

1.3 Vorgehen

Aufgrund der knappen Bearbeitungszeit stützt sich die vorliegende Studie auf eine zweckmässige Auswertung und Zusammenstellung vorhandener Erkenntnisse. Genutzt wurden folgende Quellen und Herangehensweisen:

- Vorarbeiten aus Grundlagenstudie «Grüne Wirtschaft»¹²
- Synthese bestehender Literatur, insb. zu Erfahrungen mit der EUTR
- Gespräche mit Fachleuten, die in den Vollzug der EUTR involviert sind (vgl. Anhang A)
- Gespräche mit Fachleuten aus ausgewählten betroffenen Branchen¹³ (vgl. Anhang A)
- Verfeinerung und Aktualisierung bestehender Annahmen (vgl. Anhang B)
- Analyse anonymisierter Zollstatistiken zur Erstellung des Mengengerüsts
- Kostenschätzungen basierend auf Annahmen bzgl. Aufwand und Mengengerüst

Es gilt zu beachten, dass die der VOBU zugrundeliegenden Daten auf Einschätzungen einzelner Fachleute und diversen Annahmen basieren. Hinzu kommt, dass die für das Mengengerüst massgeblichen Zollstatistiken nicht alle für die Kostenschätzung relevanten Informationen beinhalten, und diese folglich angenähert werden mussten. Somit sind die Kostenschätzungen naturgemäss mit zum Teil grossen Unsicherheiten verbunden.

¹² Ecoplan (2014)

¹³ Die Auswahl der Gesprächspartner ist durch den Fokus der Studie auf den volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf Schweizer Unternehmen begründet (siehe Kap. 3).

2 Allgemeine Angaben zur Massnahme

Die nachfolgenden Einschätzungen basieren auf dem vorgängig durch das BAFU vorgenommenen VOBU Quick-Check, den EcoPlan mit dem Auftraggeber diskutiert und angepasst hat.

2.1 Beschreibung des Massnahmentyps und der einzelnen Massnahmen

Die HHV sieht die Einführung verschiedener Massnahmen vor:

- **Ein Verbot** des Inverkehrbringens von illegal geschlagenem Holz.
- Die Unterhaltung eines **Sorgfaltspflichtsystems** für Erstinverkehrbringer von Holz- und Holzzeugnissen, was wiederum eine Reihe von Verfahren und Massnahmen beinhaltet:
 - **Beschaffung von Informationen und Dokumentationen** (Art. 5 HHV), die folgende Punkte umfassen:
 - Beschreibung des Holzes oder des Holzzeugnisses
 - Ursprungsland und ggf. Region, sofern das Risiko von illegalem Holzeinschlag innerhalb eines Landes unterschiedlich eingestuft wird
 - Konzession für den Holzeinschlag
 - Menge des Holzes oder der Holzzeugnisse
 - Name und Adresse des Lieferanten
 - Nachweise, dass die einschlägigen Rechtsvorschriften des Ursprungslands eingehalten wurden
 - Dokumentation, an wen das Holz oder die Holzzeugnisse weitergegeben wurde
 - **Risikobewertung** (Art. 6 HHV) basierend auf folgenden Kriterien:
 - Vorliegen einer Zusicherung zur Einhaltung der Rechtsvorschriften (z. B. Zertifizierung)
 - Häufigkeit des illegalen Holzeinschlags bei den betroffenen Baumarten
 - Häufigkeit des illegalen Holzeinschlags im Ursprungsland / in der entsprechenden Region
 - allfällige Sanktionen zur Ein-, Aus- und Durchfuhr von Holz und Holzzeugnissen
 - Komplexität der Lieferkette
 - Korruptionsrisiko
 - **Risikominderung** (Art. 7 HHV), bestehend aus:
 - Abklärungen und Massnahmen zur Risikominderung
 - Verzicht auf das Holz oder die Holzzeugnisse, falls das Risiko weiterhin nicht vernachlässigbar ist
- Die Sicherstellung der **Rückverfolgbarkeit** für Händler von Holz- und Holzzeugnissen (Art. 9 HHV)

Bei allen Massnahmen handelt es sich um neue Massnahmen, für welche somit eine Praxis und auch der Vollzug zu etablieren sind.

Die Regelung wird vorerst einseitig, d.h. ohne Abkommen mit der EU eingeführt. Sobald im europapolitischen Gesamtkontext wieder Gespräche möglich sind, soll die HHV als gleichwertige Regelung zur EUTR in die Diskussionen mit der EU über eine gegenseitige Anerkennung aufgenommen werden.

2.2 Beurteilung der Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Eine erste grobe Beurteilung der Massnahmen behandelt Problematik, Ziel und Notwendigkeit staatlichen Handelns:

- Die von der HHV adressierte **Problematik** besteht darin, dass illegal geschlagenes Holz und Holzzeugnisse in die Schweiz gelangen und hier vermarktet werden können. In der EU ist dies seit der Einführung der EUTR im Jahr 2013 verboten. Die EUTR führte für Schweizer Unternehmen, die Holz oder Holzzeugnisse in die EU exportieren, jedoch zu Handelshemmnissen. Da die Schweiz keine gleichwertige Regelung hat, müssen die Schweizer Produkte durch die Marktteilnehmer in der EU vor dem Inverkehrbringen gemäss Sorgfaltspflichtsystem geprüft werden, was zu Wettbewerbsnachteilen für Schweizer Exporteure führt. Auch dieses Problem wird mit der HHV angegangen.
- Die **Ziele** der HHV sind, die Einfuhr von illegal geschlagenem Holz zu unterbinden und beim Inverkehrbringen von Holz und Holzzeugnissen stets die gebotene Sorgfalt anzuwenden.
- Die **Notwendigkeit** der HHV lässt sich damit begründen, dass die auf die EUTR zurückzuführenden Wettbewerbsnachteile für Schweizer Exporteure beseitigt werden sollen. Gleichzeitig ist die HHV notwendig, um die bestehende Regulierungslücke innerhalb von Europa zu schliessen und dadurch die Signalwirkung auf illegalen Holzschlag zu verstärken.

Aus umweltökonomischer Sicht beruht die Begründung des Markteingriffs auf einem Markt- bzw. Regulierungsversagen: Der illegale Holzschlag wird in den Herkunftsländern nicht ausreichend verhindert, wodurch grosse ökologische Schäden entstehen (vgl. Abschnitt 5.1). Zudem besteht für die Konsument/innen, aber z.T. auch für die Importeure, nicht die gewünschte Transparenz bzw. Information, was ebenfalls ein Element eines Marktversagens darstellt. Die entsprechende Regulierung der EU (EUTR) führt überdies zu einer Marktverzerrung bzw. Marktnachteilen für die Schweiz.

2.3 Prüfung alternativer Handlungsoptionen

Der VOBU Quick-Check sieht die Prüfung alternativer Handlungsoptionen vor:

- Bei der **Nulloption**, also der Beibehaltung des Status Quo, bleiben das Inverkehrbringen von illegal geschlagenem Holz in der Schweiz erlaubt und die Wettbewerbsnachteile für Exporteure in EU-Länder aufgrund der EUTR bestehen. Wie bis anhin ist es den Unternehmen überlassen, eigenverantwortlich Massnahmen zur Risikominderung zu ergreifen.
- Die **alternative Option** besteht darin, die HHV erst dann einzuführen, wenn deren Anerkennung durch die EU gewährleistet ist.¹⁴ Wenn dies mit einem Abkommen sichergestellt wird, sind Holz und Holzzeugnisse aus der EU beim Inverkehrbringen in der Schweiz nicht erneut mittels Sorgfaltspflichtsystem zu prüfen, da die Schweiz und die EU einen Binnenmarkt darstellen. Überlegungen, was dies für die volkswirtschaftlichen Auswirkungen bedeuten würde, werden in Kap. 6 zusammengetragen.

¹⁴ Zu bedenken gilt es allerdings, dass die EU als Voraussetzung für die Anerkennung der Gleichwertigkeit verlangen könnte, dass die Schweiz bereits eine äquivalente Regelung in Kraft gesetzt hat. Auf jeden Fall dürfte sich die Aufnahme von entsprechenden Verhandlungen einfacher gestalten, wenn die HHV bereits eingeführt wurde.

3 Relevanzanalyse

Ziel der Relevanzanalyse ist, jene Beurteilungskriterien zu identifizieren, die im Rahmen der Wirkungsanalyse vertieft analysiert werden sollen (Abbildung 3-1). Die Relevanzanalyse ist Teil des VOBU Quick-Checks und umfasst drei Abschnitte:¹⁵

- Erwartete Auswirkungen der Vorlage auf einzelne gesellschaftliche Gruppen
- Erwartete Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
- Weitere relevante Auswirkungen, wie z. B. auf die Umwelt

Jeder Abschnitt wird anhand mehrerer Kriterien beurteilt. Die nachfolgenden Einschätzungen basieren wiederum auf dem vorgängig durch das BAFU vorgenommenen VOBU Quick-Check, den EcoPlan mit dem Auftraggeber diskutiert und angepasst hat.

¹⁵ Bundesamt für Umwelt BAFU (2020b)

Abbildung 3-1: Relevanzanalyse

Auswirkungskriterium	Relevanz	Begründung, Kommentar
Umwelt		
* = die meisten Effekte fallen im Ausland an		
U1 Sicherheit/Klima	2 *	Die Sicherstellung legaler Waldbewirtschaftung ist die Grundlage für eine nachhaltige Bewirtschaftung des Waldes. Der Wald kann so seine Funktionen langfristig erfüllen (Biodiversität, CO ₂ -Speicherung, Schutz von Gütern und Sachwerten, Schutz vor Naturgefahren, Milderung der Folgen des Klimawandels).
U2 Gesundheit	2 *	Mit einer nachhaltigen Bewirtschaftung kann der Wald auch seine Funktion zur Regulierung des lokalen Klimas erfüllen.
U3 Natürliche Vielfalt	2 *	Die HHV schliesst eine Regulierungslücke, und sichert im Zusammenspiel mit internationalen Regulierungen den Erhalt von natürlicher Vielfalt und Lebensräumen.
U4 Natürliche Produktionsfaktoren	2 *	Die HHV sichert die Einhaltung staatlicher Vorgaben zur Waldbewirtschaftung, und somit zur langfristigen und nachhaltigen Gewinnung der Ressource Holz.
Wirtschaft		
W1 Unternehmen	2	Erstverkehrbringer müssen neu Sorgfaltspflichten einhalten und ggf. eine Risikominderung vornehmen. Händler müssen die Rückverfolgbarkeit sicherstellen. Für Exporteure verringern sich die seit der Einführung der EUTR bestehenden Wettbewerbsnachteile.
W2 Haushalte	1	Die Preise für Produkte könnten zunehmen, falls eine Überwälzung der Kosten stattfindet.
W3 Arbeitnehmende / Arbeitsmarkt	1	Je nach Grösse und importierten Produkten sind neue Arbeitsstellen zur Bewerkstelligung der Sorgfaltspflicht notwendig. Neue Stellen werden womöglich auch bei Firmen geschaffen, die Dienstleistungen für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht anbieten.
W4 Gesellschaft	2 *	Im Sinne der Generationengerechtigkeit gilt es, die vom Wald erfüllten Funktionen (siehe U1-4) auch für zukünftige Generationen zu sichern.
W5 Öffentliche Hand	1	Der Bund ist für den Vollzug der Regelung für Erstverkehrbringer und Händler zuständig. Dafür sieht das beabsichtigte Vollzugskonzept 6 Vollzeitstellen vor. Die Regelung betrifft auch Holz aus der Schweiz, wobei sich der bestehende kantonale Vollzug des Waldgesetzes mit den Anforderungen der HHV deckt und daher für die Kantone nur sehr geringe zusätzliche Aufwände zu erwarten sind.
W6 Gesamtwirtschaft	1	Die Holzwirtschaft ist zwar gesamtwirtschaftlich betrachtet nicht von sehr grosser Bedeutung, die HHV ist aber für die Standortgunst und den internationalen Öffnungsgrad dennoch bedeutsam.
W7 Innovation, Forschung, Bildung	1	Das Instrument des Sorgfaltpflichtsystems bringt Transparenz in die Lieferketten und ist somit ein gutes Beispiel dafür, wie Unternehmen die Rechtstaatlichkeit in den Ursprungsländern gewährleisten können.
W8 Ordnungspolitik	1	Die HHV führt ein Verbot und neue Pflichten ein, womit sie aus ordnungspolitischer Sicht relevant ist.
Weitere		
Z1 Regionen	0	Die ganze Schweiz ist von der HHV betroffen.
Z2 Ausland	2	Mit der HHV wird eine Regulierungslücke geschlossen und somit der Absatzmarkt für illegal geschlagenes Holz weiter verkleinert, was sich letztlich (primär) im Ausland auswirkt.

Legende: 2 = hohe Relevanz, Auswirkungen werden vertieft analysiert
 1 = mässige Relevanz, die Richtung der Auswirkungen wird in die Überlegungen mit einbezogen
 0 = vernachlässigbare Relevanz.

Gestützt auf die Relevanzanalyse werden folgende Punkte in der Wirkungsanalyse aufgenommen:

- W1: Der Fokus liegt klar auf den Auswirkungen für die Unternehmen (W1, Kap. 5.2). Dabei werden die verschiedenen Akteure differenziert betrachtet: Importeure als Erstinverkehrbringer (Kap. 5.2.1), Händler (Kap. 5.2.2) und Exporteure (Kap. 5.2.3).
- U1-U4: Alle Umweltkriterien werden als relevant eingestuft und sollten somit vertieft analysiert werden. Da die HHV gemeinsam mit weiteren internationalen Regulierungen zur Bekämpfung illegalen Holzschlags wirkt, können die direkt durch die HHV erzielten Umweltwirkungen jedoch nicht isoliert betrachtet werden. Somit wird in Kap. 5.1 auf die mit illegalem Holzschlag verbundenen Umweltprobleme und den Beitrag, den die HHV zu deren Bekämpfung leisten kann, eingegangen. Nicht möglich ist eine Vertiefung der explizit bzw. isoliert durch die HHV erzielten Umweltwirkungen.

Folgende Auswirkungskriterien werden berücksichtigt, aber nicht separat dargestellt:

- W4: Zwar wurde die Wirkung auf die Gesellschaft als relevant eingestuft, diese Einschätzung beschränkt sich allerdings auf den Aspekt der Generationengerechtigkeit (vgl. Kap. 5.4). Solidarität zwischen den Generationen wird durch eine nachhaltige Bewirtschaftung des Waldes sichergestellt – was wiederum durch die Umweltwirkungen (Kap. 5.1) erreicht werden soll.
- Z2: Die Überlegung, dass die HHV ihre Wirkung im Ausland entfaltet, indem sie dort zur Bekämpfung illegalen Holzschlags beiträgt, fließt in Kap. 5.1 zu den Auswirkungen auf die Umwelt ein und wird in Kap. 5.5 zusammengefasst.

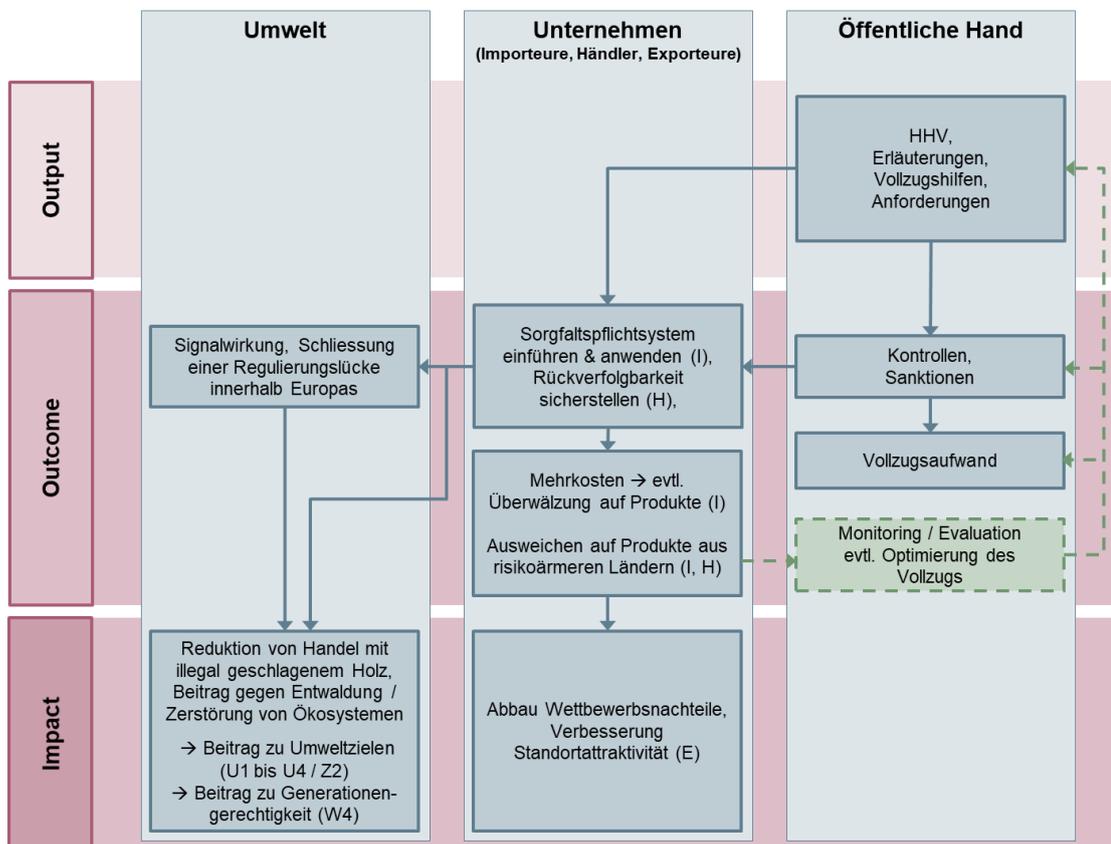
4 Wirkungsmodell

4.1 Wirkungsmodell

Abbildung 4-1 zeigt ein Wirkungsmodell zur Beurteilung der wichtigsten Auswirkungen der HHV. Diese können sich auf drei Ebenen ergeben:

- Output-Ebene: Geplanter oder effektiver Vollzug der HHV
- Outcome-Ebene: Verhaltensänderungen bei den Adressaten aufgrund der HHV
- Impact -Ebene: Auswirkungen auf die Umwelt- und Wirtschaftskriterien (gemäss Kap. 3) aufgrund der Verhaltensänderungen bei den Adressaten

Abbildung 4-1: Wirkungsmodell, differenziert nach Output, Outcome und Impact



Hinweis: I = Importeure, H = Händler, E = Exporteure.

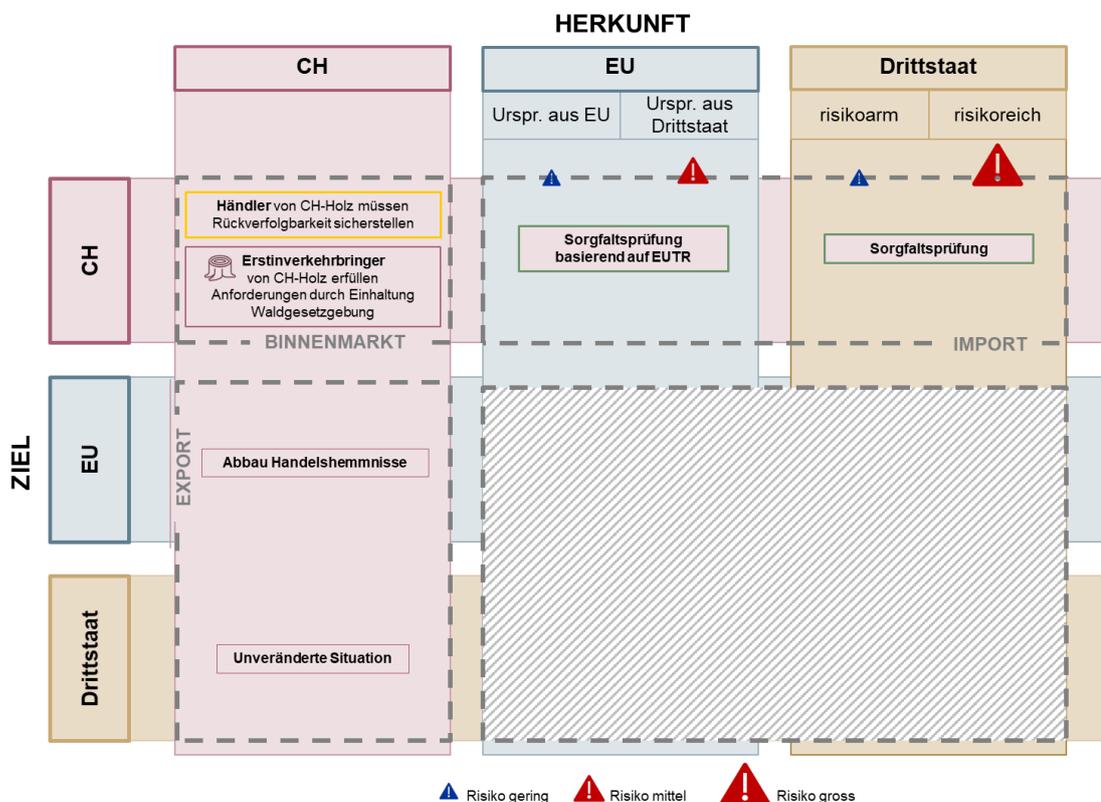
Quelle: Eigene Darstellung.

4.2 Illustration verschiedener Anwendungsfälle

Je nach Lieferkette und Akteur unterscheiden sich die gemäss HHV zu treffenden Massnahmen. Die nachfolgenden Abbildungen illustrieren somit verschiedene Anwendungsfälle:

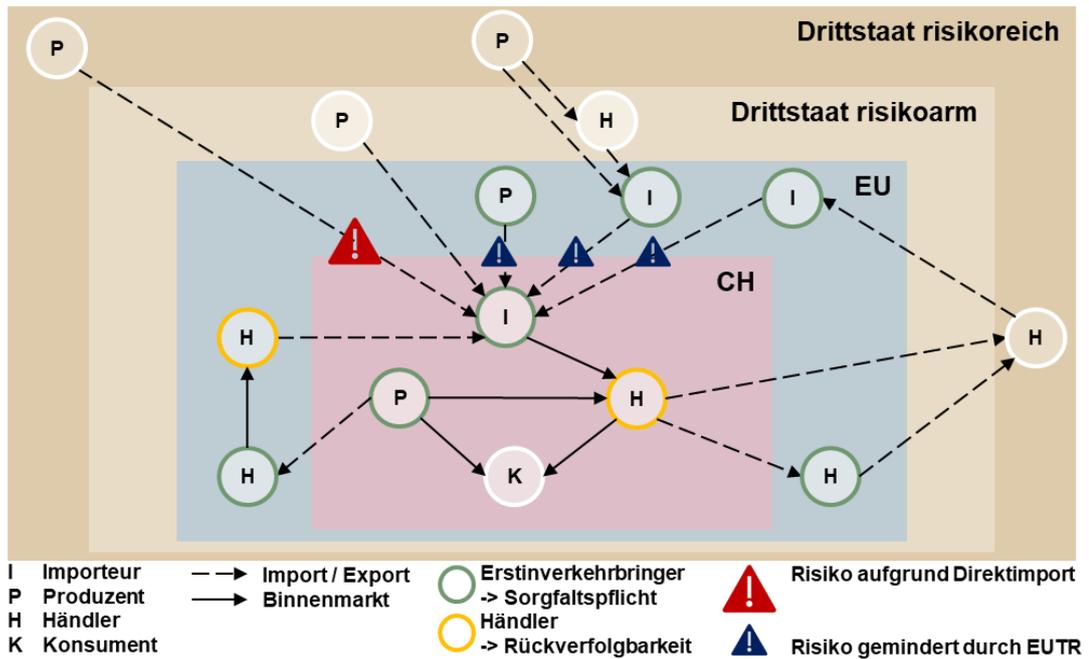
- Abbildung 4-2 gibt eine Übersicht über die möglichen Handelsbeziehungen wie sie von der HHV betroffen sind.
- Nachfolgend differenzieren Abbildung 4-3 und Abbildung 4-4, welcher Akteur in welchem Fall die Sorgfaltspflicht zu erfüllen hat (grün eingezeichnet) oder die Rückverfolgbarkeit sicherstellen muss (orange eingezeichnet) – je nachdem, ob die HHV ohne oder mit einem Abkommen mit der EU eingeführt wird. Im Fall einer bilateralen Einführung reduziert sich die Anzahl Akteure, die die Sorgfaltspflicht zu erfüllen haben. D.h.
 - Schweizer Importeure, die Holz oder Holzserzeugnisse aus der EU importieren, müssen keine Sorgfaltspflicht mehr erfüllen, sondern nur die Rückverfolgbarkeit sicherstellen.
 - EU-Importeure, die Holz oder Holzserzeugnisse von Schweizer Exporteuren beziehen, müssen nur noch die Rückverfolgbarkeit sicherstellen, da die HHV als eine der EUTR gleichwertige Regelung anerkannt wird. Was aus der Schweiz in die EU exportiert wird, wurde somit bereits durch den Schweizer Exporteur auf dem Binnenmarkt CH-EU erstmalig in Verkehr gebracht und muss daher nicht erneut geprüft werden.

Abbildung 4-2: Handelsmatrix inkl. durch HHV gegebene Aufgaben aus Sicht der Schweiz



Quelle: Eigene Darstellung.

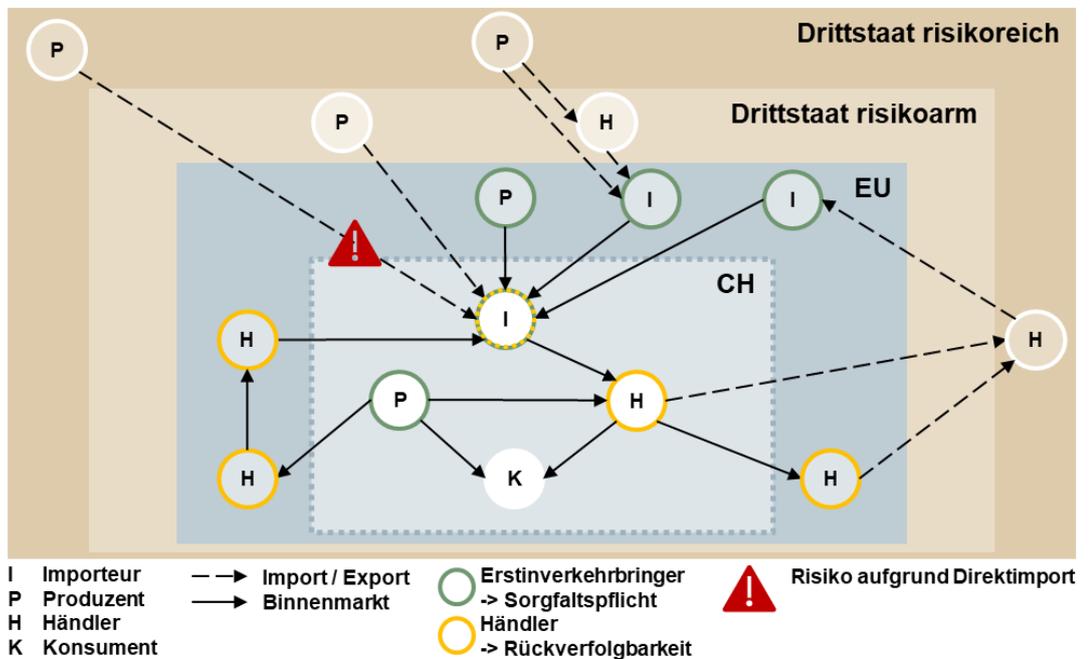
Abbildung 4-3: Anwendungsfälle der HHV, ohne Abkommen mit der EU



Hinweis: Produzenten oder Händler, die Produkte exportieren, werden in Kap. 5 zu den Exporteuren gezählt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 4-4: Anwendungsfälle der HHV, mit Abkommen mit der EU



Hinweis: Produzenten oder Händler, die Produkte exportieren, werden in Kap. 5 zu den Exporteuren gezählt.

Quelle: Eigene Darstellung.

5 Auswirkungen auf Umwelt, Unternehmen und Gesamtwirtschaft

Wie am Ende von Kapitel 3 erwähnt, fokussiert die Wirkungsanalyse auf die drei Ebenen Umwelt, Unternehmen und Gesamtwirtschaft. Die Ebenen Gesellschaft und Ausland werden der Vollständigkeit halber ebenfalls kurz eingeordnet. Schliesslich werden in Kapitel 5.6 die Auswirkungen auf den Bund insbesondere aus einer Vollzugsperspektive beleuchtet.

5.1 Auswirkungen auf die Umwelt

Wälder erhalten die biologische Vielfalt, erfüllen wichtige Ökosystemfunktionen wie das Filtern und Speichern von Wasser und regulieren das Klima. Neben diesen Umweltleistungen bieten Wälder auch wirtschaftlichen Nutzen, indem sie Holz und andere forstwirtschaftliche Erzeugnisse bereitstellen. Voraussetzung dafür ist eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder. Diese wird aber in vielen Fällen durch illegalen Holzschlag verhindert. Eine Studie von Interpol und des Umweltprogramms der UNO (UNEP) schätzt, dass der Handel mit illegal geschlagenem Holz 15 bis 30% des weltweiten Holzmarkts ausmacht. Besonders verbreitet ist illegaler Holzschlag im Tropenwald des Amazonasbeckens sowie in Wäldern in Zentralafrika und Südostasien.¹⁶ In vielen Ländern wird mehr als die Hälfte des geernteten Holzes illegal eingeschlagen.¹⁷ Auch Europa ist von illegalem Holzschlag betroffen. In der Kritik steht z. B. Rumänien, wo die Abholzung der grössten europäischen Urwälder voranschreitet.¹⁸ So gab im Jahr 2015 die rumänische Regierung an, dass zwischen 2008 und 2014 rund ein Drittel des geernteten Holzes illegal eingeschlagen wurde.¹⁹

Illegaler Holzschlag ist nicht nur weit verbreitet, sondern erfolgt auch auf unterschiedlichste Art und Weise. UNEP und INTERPOL führen etwa 30 Wege auf, wie illegaler Holzeinschlag stattfindet, nämlich unter anderem durch Abholzung in geschützten Gebieten, Abholzung ohne Genehmigungen in ungeschützten Gebieten oder Konfliktgebieten, Holzeinschlag über Genehmigungs- oder Konzessionsquoten hinaus, Abholzung mit gefälschten oder veralteten Genehmigungen; Einholen von illegalen Genehmigungen durch Bestechung, Aufbau oder Ausweitung von Palmöl-, Biokraftstoff- oder andere Plantagen, Viehzucht und Sojaproduktion, Verbreiterung von Strassenkorridoren, Bergbau oder andere Fällung ohne Genehmigung.²⁰

Der illegale Holzschlag schädigt die Wälder und treibt die Entwaldung voran. Die Zerstörung der Ökosysteme führt zu einem massiven Verlust der Artenvielfalt. Seltene Baumarten und Lebensräume von Tieren gehen verloren. Eine weitere Konsequenz sind Wüstenbildung und Bodenerosion, was dazu führt, dass Wälder die Folgen von extremen Wetterereignissen, wie

¹⁶ Nellemann (2012)

¹⁷ Lawson; MacFaul; Royal Institute of International Affairs (2010)

¹⁸ WWF Deutschland; WWF Schweiz (2018), S. 54

¹⁹ Romania Insider (2015)

²⁰ Nellemann; Henriksen; Kreilhuber; u. a. (2016), S. 51, 54

etwa Überschwemmungen, nicht mehr abfangen können. Die Entwaldung trägt zudem zum Klimawandel bei. Rund 17% der globalen CO₂-Emissionen sind durch die Entwaldung verursacht.²¹ Selbst wenn mit Forstplantagen die Holzversorgung oder der Erosionsschutz wieder ausgeglichen wird, gehen mit dem Verlust von Naturwäldern – der meist in den Tropen stattfindet – ihre besonders vielfältigen Funktionen, etwa für die Artenvielfalt oder als Kohlenstoffspeicher, verloren.²² Gerade die Degradierung intakter Ökosysteme führt zu einem disproportionalen Biodiversitätsverlust.²³ Für den Biodiversitäts- und Ökosystemschutz ist es somit zentral, illegalen Holzschlag nicht nur quantitativ (wie viel Fläche wird abgeholzt) zu betrachten, sondern auch qualitativ (welche Funktionen gehen verloren).

Angesichts des Ausmasses und der Bedeutung von illegalem Holzschlag kann den damit verbundenen Umweltproblemen nur mit internationaler Kooperation entgegengewirkt werden. Das Ziel besteht dabei darin, den Markt für illegal geschlagenes Holz immer weiter zu schliessen. Insofern wirkt sich die Einführung der HHV positiv auf die Umwelt aus, denn sie schliesst eine bestehende Regulierungslücke und verhindert dadurch, dass die Schweiz als Schlupfloch dient, um Holz abzusetzen, welches sich in der EU nicht mehr verkaufen lässt. Sie trägt somit dazu bei, dass das internationale Regelwerk insgesamt wirkungsvoller wird.

Die Einführung der HHV könnte zudem zu einer erhöhten Nachfrage nach zertifiziertem Holz und zertifizierten Holzserzeugnissen führen, da der Nachweis eines Zertifikates (z. B. FSC oder PEFC) eine Massnahme zur Risikominderung darstellt. So geben in Deutschland einer Umfrage aus dem Jahr 2018 denn auch 43% der befragten Erstinverkehrbringer an, seit der EUTR-Einführung mehr Produkte mit einem Nachhaltigkeitszertifikat zu importieren.²⁴ Würde eine grössere Waldfläche²⁵ zertifiziert, käme dies der Umwelt zugute. Auch zeigen Erfahrungen aus Deutschland, dass knapp ein Drittel der befragten Erstinverkehrbringer ihre Handelspartner gewechselt haben. Dies erfolgte hauptsächlich aus dem Grund, dass die Nachweisdokumente unvollständig waren oder es grundsätzlich zu aufwendig war, die Dokumente überhaupt erst zu bekommen. Die Einführung der EUTR führte also in gewissen Fällen zu einer Verlagerung hin zu transparenteren Lieferketten – und somit hin zu legal geschlagenem Holz.

Insgesamt beurteilt die Umweltorganisation WWF jedoch, dass die beabsichtigten Umweltwirkungen der EUTR sechs Jahre nach ihrer Einführung nicht erreicht sind. Aufgrund der Schwierigkeiten beim Vollzug der EUTR hat diese weder den Import von illegal eingeschlagenem Holz noch illegalen Holzschlag in europäischen Ländern aufgehalten.²⁶ Somit gilt auch für die HHV, dass Fortschritte im Umweltschutz nur dann erreicht werden, wenn der Vollzug korrekt erfolgt.

²¹ Nellesmann (2012)

²² WWF Deutschland; WWF Schweiz (2018), S. 13

²³ Betts; Wolf; Ripple; u. a. (2017)

²⁴ Köthke (2020), S. 30

²⁵ Heute sind rund 8 % der Waldfläche als nachhaltig bewirtschaftet zertifiziert, wovon 90 % in Europa und Nordamerika liegen. (United Nations Environment Programme; GRID-Arendal (2009)).

²⁶ WWF (2019), S. 5

Gerade weil die Sorgfaltspflicht ein noch nicht etabliertes Instrument ist, sind die Erfahrungen aus der EU für einen wirksamen Vollzug wertvoll.²⁷

Was ihre direkte Wirkung auf die Umwelt angeht, ist anzumerken, dass die HHV nur bei einem kleinen Teil des illegal geschlagenen Holzes Anwendung findet:

- **Gemessen an der Schweizer Importmenge ist der Anteil des möglicherweise illegal geschlagenen Holzes gering.** 95% der Importe von Holz und Holzzeugnissen stammen aus der EU, wo die EUTR bereits gilt. Nur die restlichen 5% der Importe werden mit der HHV nun neu überprüft. Davon stammen 85% aus Ländern mit einem Korruptionsindex unter 50, was als Indiz für ein erhöhtes Risiko von illegal geschlagenem Holz dient. Bei diesen 85% ist denkbar, dass aufgrund der HHV teilweise auf eine Einfuhr verzichtet wird, da die Sorgfaltprüfung zu aufwändig ist oder das Risiko, dass es sich um ein illegales Produkt handelt, nicht ausreichend gemindert werden kann (vgl. Kapitel 5.2).
- **Gemessen an der weltweiten Gesamtmenge des illegal geschlagenen Holzes ist der Anteil des in die Schweiz importierten und möglicherweise illegal geschlagenen Holzes gering.** Berechnungen im Zusammenhang mit dem Massnahmenpaket «Grüne Wirtschaft» schätzen, dass bei knapp 140'000 m³ Holz ein Risiko besteht, dass es illegal geschlagen wurde. Dies entspricht weniger als 0.1% der weltweiten Gesamtmenge an illegalem Holz.²⁸

Neben dieser quantitativ bescheidenen direkten Wirkung wird sich die HHV vor allem indirekt positiv auf die Umwelt auswirken, und zwar insbesondere im Zusammenspiel mit Regulierungen anderer Länder (Vermeiden eines Schlupflochs, Signalwirkung). Zudem wäre es nicht mit den Prinzipien der Schweiz vereinbar, wenn man mit Verweis auf die naturgemäss geringe Bedeutung der Schweiz im Welthandel eine Mitverantwortung ausblenden würde.

Keine Auswirkungen hat die HHV auf die Schweizer Umwelt. Das Waldgesetz und dessen Vollzug stellen die nachhaltige Bewirtschaftung des Waldes in der Schweiz bereits sicher.

5.2 Auswirkungen auf die Unternehmen

Als Erstinverkehrbringer sind im Sinne der HHV Schweizer Importeure zu verstehen, die Holz oder Holzzeugnisse in die Schweiz importieren, die unter eine der im Anhang der HHV definierten Zolltarifnummern fallen. Sie müssen ein Sorgfaltspflichtsystem anwenden und sicherstellen, dass ihre Importe nicht aus illegalem Holzeinschlag stammen und sind daher für die Schätzung der Regulierungskosten relevant. Die Spannweite an Produkten, die der Anhang der HHV auflistet, ist indes gross. Daher ist eine Vielzahl unterschiedlicher Unternehmen betroffen, vom grossen Holzimporteur, über den Detailhandel bis hin zur Papierherstellung sowie Möbelgeschäften.

²⁷ Siehe z.B. die Zusammenstellung von Saunders (2020).

²⁸ Die Berechnung basiert auf der Annahme, dass mehr als 100 Mio. m³ Holz illegal geschlagen wurden und bezieht sich damit auf eine Schätzung von Chatham House für das Jahr 2009. Siehe EcoPlan (2014), S. 247.

Auch der Holzschlag in der Schweiz gilt als Erstinverkehrbringung, kann jedoch anhand der Nutzungsbewilligung dokumentiert werden und generiert somit keinen nennenswerten Zusatzaufwand (vgl. auch Abbildung 4-2). Die Schweizer Holzproduzenten erfüllen die HHV bereits, indem sie die Waldgesetze einhalten, deren Vollzug durch die Kantone flächendeckend sichergestellt ist. Sie werden daher in den nachfolgenden Schätzungen ausgeklammert,

5.2.1 Kostenschätzung Importeure

a) Grosse Heterogenität – differenzierte Schätzung

Wie die EUTR für EU-Importeure wird auch die HHV für Schweizer Importeure Kosten mit sich bringen, hauptsächlich für den Aufbau eines Sorgfaltspflichtsystems und für dessen jährlichen Betrieb. Wie hoch diese Kosten ausfallen, hängt von einer Reihe Faktoren ab, wie den zur Verfügung stehenden Ressourcen oder dem Vorhandensein und der Qualität interner Kontrollsysteme vor Einführung der HHV. Wichtige Faktoren sind weiter die Herkunft und Anzahl von Lieferungen bzw. Lieferanten, die Produktart (Spanplatten, Möbel, Papier, etc.), die Grösse der Unternehmen sowie die Komplexität der Lieferketten.

Aufgrund der Heterogenität der betroffenen Unternehmen, vom KMU bis zum internationalen Grosskonzern, sowie dem branchenübergreifenden Charakter der HHV dürften die Regulierungskosten je nach Unternehmen beachtlich variieren. Eine Schätzung der Regulierungskosten der HHV ist daher schwierig und mit Unsicherheit behaftet. Für Unternehmen in der EU gingen Schätzungen von Regulierungskosten von 5'000 bis 90'000 EUR für den Aufbau des Sorgfaltspflichtsystems aus, sowie jährlichen Betriebskosten von 1'000 bis 70'000 EUR.²⁹ Sie stützten sich auf eine Umfrage bei betroffenen Unternehmen mit allerdings kleiner Stichprobe. Die Zahlen zeigen jedoch zumindest exemplarisch, wie gross die Spannweite der Kosten für Unternehmen sein kann. Bei internationalen Unternehmen sind für ihre Tätigkeiten in der Schweiz auch Synergieeffekte zu erwarten, da sie bereits in der EU Systeme für die Einhaltung der EUTR unterhalten.

Die unterschiedliche Betroffenheit der Firmen erfordert eine differenzierte Herangehensweise. Im folgenden Abschnitt wird daher zunächst das Feld der Schweizer Importeure analysiert und in Grössenklassen unterteilt. Abschnitt c) zeigt, welche Aufgaben sich aus der HHV ableiten lassen. Pro Aufgabe werden anschliessend je nach Grössenklasse unterschiedliche Annahmen getroffen. Die zahlreichen Annahmen stützen sich auf Gespräche mit Branchenvertretern, Behördenvertretern aus Deutschland sowie der SGS gemäss Anhang A, auf Informationen des BAFU sowie auf weitere Unterlagen wie bestehende Kostenschätzungen aus früheren Abklärungen³⁰. Eine Übersicht aller Annahmen findet sich in Anhang B.

²⁹ vgl. European Commission (2016), S. 22

³⁰ vgl. Ecoplan (2014), S. 242ff.

b) Analyse der Marktteilnehmer auf der Importseite

Bei den Schweizer Importeuren von Holz und Holzzeugnissen gilt es auf der übergeordneten Ebene zwei Gruppen zu unterscheiden, jene, die aus Drittstaaten ausserhalb der EU importieren, und jene, die aus der EU importieren. Jene, die sowohl aus der EU wie auch aus Drittstaaten Holz oder Holzzeugnisse beziehen, sind in beiden Gruppen vertreten, wie die folgende Abbildung verdeutlicht:

Abbildung 5-1: Aufteilung der Marktteilnehmer nach Herkunft der Importe

Anzahl Importeure 2019, die aus Drittstaaten bzw. der EU importieren			
Aus Drittstaaten	4'523	1'404	Nur aus Drittstaaten
		3'119	Aus Drittstaaten & EU
Aus der EU	36'167	33'048	Nur aus der EU

Hinweis: Die erste Zahlenspalte enthält Doppelzählungen, die in der zweiten Zahlenspalte eliminiert werden.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis einer Spezialauswertung des BAFU von Daten der EZV 2019.

Im Jahr 2019 importierten 4'523 Firmen aus Drittstaaten und 36'167 aus der EU, davon 3'119 aus Drittstaaten und der EU. Für letztere gilt es bei der Kostenschätzung zu berücksichtigen, dass der Aufwand für den Aufbau eines Sorgfaltspflichtsystems nur einmal anfällt (vgl. Abbildung 5-4 sowie Annahmen im Anhang B). Hingegen fallen die Aufwände für die Überprüfung von Lieferanten und Lieferungen unabhängig davon an, ob man bereits ein System implementiert hat.

Die Unterscheidung zwischen EU und Nicht-EU ist deshalb relevant, weil in der EU die EUTR eingehalten werden muss. Es kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass das Risiko, illegal geschlagenes Holz aus der EU zu importieren, deutlich kleiner ist als bei Lieferungen aus Drittstaaten, bei denen mit 85% der Grossteil aus Ländern stammt, die einen Korruptionsindex³¹ von weniger als 50 aufweisen (vgl. Abschnitt d)).

Weiter ist eine Unterscheidung nach Grösse der importierenden Unternehmen sinnvoll. Betrachtet man nämlich die jährlichen Importmengen, so zeigen sich in beiden Gruppen grosse Unterschiede. 67.3% der Importmenge aus Drittstaaten werden von nur 1.2% der Importeure eingeführt (Abbildung 5-2). Ein kleiner Kreis von 56 grossen Unternehmen ist also für gut zwei Drittel der importierten Gesamtmenge aus Drittstaaten verantwortlich. Der Grossteil der Importeure – knapp drei Viertel – führt im Vergleich dazu sehr kleine Mengen ein, die gesamthaft nur 2.3% der Importmenge ausmachen.³² Bei der Gruppe der Unternehmen, die aus der EU im-

³¹ Der Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perceptions Index CPI) von Transparency International ist definiert zwischen 0 und 100. Je tiefer der Wert, desto schlechter schneidet das Land bezüglich Korruption ab.

³² Eine Befragung der Marktteilnehmer in Deutschland zeigte ähnliche Grössenordnungen (vgl. Köthke (2020)).

portieren sind die Unterschiede noch markanter – knapp 2% importieren fast 90% der Gesamtmenge. Rund 20% der Importeure zählen zu den mittelgrossen. Gemeinsam machen die Grossen und Mittleren über 99% der Einfuhrmenge aus.

Abbildung 5-2: Übersicht der Lieferungen und Importmengen nach Grössenklasse

Klasse	Kriterium	Nicht-EU			EU		
		Anzahl Importeure	Anzahl Lieferungen	Masse in t	Anzahl Importeure	Anzahl Lieferungen	Masse in t
Gross	Mehr als 400 t / Jahr	56 (1.2%)	5'737 (23.1%)	90'748 (67.3%)	689 (1.9%)	173'487 (37.1%)	2'858'361 (89.2%)
Mittel	4 bis 400 t / Jahr	1'090 (24.1%)	13'072 (52.7%)	40'997 (30.4%)	7'344 (20.3%)	209'429 (44.8%)	332'045 (10.4%)
Klein	Weniger als 4 t / Jahr	3'377 (74.7%)	6'010 (24.2%)	3'064 (2.3%)	28'134 (77.8%)	84'501 (18.1%)	15'166 (0.5%)
Total		4'523 (100%)	24'819 (100%)	134'809 (100%)	36'167 (100%)	467'417 (100%)	3'205'572 (100%)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis einer Spezialauswertung des BAFU von Daten der EZV 2019.

Neben der importierten Menge ist auch die Anzahl Lieferungen pro Unternehmen ein Indikator für die Unternehmensgrösse. Betrachtet man die Lieferungen aus Drittstaaten, kommen die grossen Importeure im Schnitt auf etwas mehr als 100 Lieferungen pro Jahr (Abbildung 5-3). Bei den Mittleren sind es rund 12 und bei den kleinen etwas weniger als zwei. Von den Lieferungen aus der EU importieren die Grossen durchschnittlich je gut 250, die Mittleren knapp 30 und die Kleinen etwa drei Lieferungen pro Jahr. Abbildung 5-3 zeigt auch, dass bei Importen aus der EU im Schnitt mehr als doppelt so viele Lieferungen auf einen Importeur kommen als bei Lieferungen aus Drittstaaten.

Abbildung 5-3: Übersicht Lieferungen pro Importeur nach Grössenklasse

Klasse	Nicht-EU			EU		
	Anzahl Importeure	Anzahl Lieferungen	Lieferungen pro Importeur	Anzahl Importeure	Anzahl Lieferungen	Lieferungen pro Importeur
Gross	56	5'737	102.4	689	173'487	251.8
Mittel	1'090	13'072	12.0	7'344	209'429	28.5
Klein	3'377	6'010	1.8	28'134	84'501	3.0
Total	4'523	24'819	5.5	36'167	467'417	12.9

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis einer Spezialauswertung des BAFU von Daten der EZV 2019. Klassendefinition siehe oben in Abbildung 5-2.

Angesichts dieser Unterschiede ist unschwer vorstellbar, dass der Aufwand für ein bis zwei Lieferungen pro Jahr ungleich tiefer ausfällt, als wenn jedes Jahr über 100 Lieferungen mit grossen Mengen in die Schweiz eingeführt werden. Auf der anderen Seite dürften die grossen Importeure auch über bessere Voraussetzungen zur Erfüllung der Pflichten aus der HHV verfügen. Aus diesen Gründen wurden für die Kostenschätzung je nach Grössenklasse unterschiedliche Annahmen getroffen, die in den Abschnitten d) und e) erläutert werden und im Anhang B detailliert aufgeführt sind.

c) Übersicht der Pflichten gemäss HHV

Abbildung 5-4 fasst zusammen, welche Aufgaben bzw. Pflichten der Importeure sich aus welchen Artikeln der HHV ableiten lassen, und ob diese in jedem Fall zu erfüllen sind oder nur dann, wenn die Risikobewertung auf ein erhöhtes Risiko hinweist. In diesem Sinne zählen wir auch Art. 5 Lit. c und d sowie Lit. g zu den Massnahmen der Risikominderung, die nur bei Vorliegen eines spezifischen Risikos getroffen werden. Sie sind daher unter Art. 7 nochmals aufgeführt und werden bei der Kostenschätzung dort berücksichtigt. Die Kostenschätzung wurde entlang dieser Aufgaben vorgenommen.

Abbildung 5-4: Übersicht der Aufgaben für Importeure, die sich aus der HHV ableiten

Artikel HHV	Aufgaben	In jedem Fall Pflicht	Nur bei spezif. Risiko
Art. 4	Aufbau Sorgfaltspflichtsystem	x	
Art. 5	Beschaffung von Informationen und Dokumentation³³		
a.	Beschreibung Holz (Handelsname, Produktart, Baumart, etc.)	x	
b.	Ursprungsland	x	
e.	Menge (Volumen oder Gewicht oder Produkteinheiten)	x	
f.	Name und Adresse des Lieferanten	x	
Art. 6	Risikobewertung		
	Bewertung (gem. Art. 6 Lit. a. bis f.)	x	
	Nachfragen bei Lieferanten		x
Art. 7	Risikominderung		
	Einholung zusätzlicher Dokumente (inkl. Art. 5 Lit. c. und d)		x
	Nachweise, dass die einschlägigen Rechtsvorschriften des Ursprungslands eingehalten wurden (gem. Art 5 Lit. g ³⁴)		x
	Überprüfung durch (unabhängige) Dritte		x
	Suche eines neuen vertrauenswürdigen Lieferanten		x
	Verzicht auf die betroffenen Holzart oder aus diesem Holz gewonnene Holzerzeugnisse		x

Quelle: Eigene Darstellung.

d) Kostenschätzung Import aus Drittstaaten ausserhalb der EU

Die Erfüllung der im vorangehenden Abschnitt dargestellten Pflichten ist für die Schweizer Importeure von Holz oder Holzerzeugnissen mit Aufwand verbunden. Für die Kostenschätzung wurde pro Aufgabe ein Aufwand in Stunden angenommen, differenziert nach Grössenklasse des Importeurs sowie nach der Herkunft der Lieferungen (EU oder Drittstaaten). Um die daraus entstehenden Personalkosten zu ermitteln, wurde ein Stundenansatz von 60 CHF/h angenommen.³⁵ Zudem wurden Sachkosten für Dienstleistungen Dritter berücksichtigt, namentlich im Rahmen der Risikominderung für die Überprüfung von Lieferketten durch unabhängige Dritte. Allfällige weitere Kosten wurden nicht berücksichtigt (vgl. Kasten).

³³ Art. 5 Lit c und d umfassen die Einholung zusätzlicher Informationen zur Region sowie allfälligen Konzessionen, sofern das Risiko je nach Region bzw. Konzession unterschiedlich einzuschätzen ist.

³⁴ Art. 5 Lit. g umfasst das Einholen von Nachweisen, dass die einschlägigen Rechtsvorschriften des Ursprungslands eingehalten wurden.

³⁵ Diese Annahme stützt sich auf den im Leitfaden zur Schätzung der Regulierungskosten angegebenen Stundenansatz, wenn eine Regelung alle Wirtschaftszweige betrifft (vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2020), S.7).

Berücksichtigte Kostenarten

Bei der Schätzung der Regulierungskosten der HHV beschränken wir uns auf direkte Kosten, also auf die Aufwände der Unternehmen, welche direkt aus der Erfüllung der Pflichten gemäss HHV entstehen. Daneben können auch indirekte oder induzierte Kosten entstehen, die jedoch in den meisten Fällen nicht zuverlässig geschätzt werden können. Die direkten Kosten lassen sich weiter unterteilen in Personalkosten, Investitionskosten, Sachkosten sowie finanzielle Kosten.³⁶ Für die vorliegende Kostenschätzung sind v.a. Personalkosten relevant, also intern anfallender Aufwand in Stunden, multipliziert mit einem durchschnittlichen Stundensatz. Daneben sind Sachkosten für die Honorare von Dritten zu berücksichtigen, die bei der Risikominderung für eine externe Überprüfung beigezogen werden. Finanzielle Kosten, etwa für Gebühren, die durch Kontrollen des BAFU anfallen, wurden nicht berücksichtigt. Für einzelne Unternehmen können zwar je nach Ausgestaltung der Gebührenerhebung³⁷ wesentliche Kosten im Falle einer Kontrolle entstehen. Aufgrund der zu erwartenden Kontrollintensität dürften diese Kosten hochgerechnet auf alle von der HHV betroffenen Unternehmen vernachlässigbar klein ausfallen.

Abbildung 5-5 gibt eine Übersicht des angenommenen Stundenaufwands pro Artikel der HHV bzw. der daraus abgeleiteten Aufgaben. Je nach Grössenklasse der Importeure wurden unterschiedliche Aufwände angenommen. Grosse Importeure mit verschiedenen Lieferanten und in der Regel vielen Lieferungen pro Jahr werden tendenziell mehr Stunden aufwenden müssen als kleine Importeure. Für KMU wird zudem erwartet, dass Branchenlösungen eine wichtige Rolle spielen werden, wie z.B. Checklisten, Vorlagen oder Software-Lösungen für Sorgfaltspflichtsysteme. Dadurch könnten Skaleneffekte realisiert und so der Aufwand für die KMU gesenkt werden.

Für die kleinen und mittleren Importeure rechnen wir mit einem Aufwand von einem halben Tag bis 50 Stunden für den einmaligen Aufbau des Sorgfaltspflichtsystems (Art. 4). Bei den grossen Unternehmen wird mit 100 Arbeitstagen (800 Stunden) ein deutlich höherer Aufwand angenommen. Dieser Aufwand fällt einmalig pro Unternehmen an. Die letzte Spalte zeigt im Falle von Art. 4, welcher Anteil der importierenden Unternehmen (hier 100%) von der Pflicht betroffen ist. Für die übrigen Artikel zeigt die Spalte, für welchen Anteil ihrer Lieferanten bzw. ihrer jährlichen Lieferungen die Unternehmen die entsprechende Aufgabe erfüllen müssen. Ein Sorgfaltspflichtsystem müssen sämtliche von der HHV betroffenen Unternehmen führen. Ebenso müssen in jedem Fall Informationen für die Dokumentation nach Art. 5 beschafft werden, insbesondere von welchem Lieferanten, aus welchem Ursprungsland und in welcher Menge welches Holz oder Holzzeugnis bezogen wurden. Einige dieser Informationen sind bereits heute in den firmeninternen Beschaffungssystemen hinterlegt, weshalb mit einer halben Stunde pro Lieferant (einmalig) sowie einer halben Stunde pro Lieferung (wiederkehrend) ein moderater Aufwand angenommen wurde.

³⁶ vgl. Leitfaden zur Schätzung der Regulierungskosten (Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2020))

³⁷ vgl. auch Kapitel 5.6.2

Wir gehen vereinfachend davon aus, dass die Importeure im Rahmen der Dokumentation eine erste grobe Risikoeinschätzung vornehmen. Dabei könnten auch automatisierte Prüfungen durch die implementierten Systeme zum Einsatz kommen. Schlägt das System Alarm und/oder kommt der Importeur aufgrund seiner ersten Einschätzung zum Schluss, dass es sich um eine risikobehaftete Lieferung handelt, nimmt er eine vertiefte Risikobewertung i.S.v. Art. 6 HHV vor. Laut Zahlen der EZV stammten 2019 rund 85% der Lieferungen aus Drittstaaten aus einem Ursprungsland mit einem Korruptionsindex von unter 50. Daher wird angenommen, dass die vertiefte Risikobewertung für 85% aller Lieferungen vorgenommen wird und bei 60% die Lieferanten kontaktiert werden. Dazu müssen die Unternehmen schätzungsweise 1.5 bis 4 Stunden aufwenden. Weiter wird angenommen, dass die Einholung zusätzlicher Dokumente und Nachweise nach Art. 5 c. und d. sowie g. im Rahmen der Risikominderung ebenfalls bei 85% der Lieferanten angezeigt ist und die Unternehmen hierfür 10 Stunden aufwenden müssen. Bei 40% bis 60% der Lieferanten wird angenommen, dass die Importeure anschliessend einen halben Tag investieren, um einen neuen vertrauenswürdigen Lieferanten zu finden. Eine Überprüfung durch unabhängige Dritte wird in 10% bis 30% angenommen.

Abbildung 5-5: Übersicht der getroffenen Annahmen für den Import aus Drittstaaten

Art. HHV	Aufgabe	Annahmen Stundenaufwand	Betrifft
4	Sorgfaltspflichtsystem	Einmaliger Aufwand pro Unternehmen für den Aufbau des Systems: – 4 bis 800 Stunden bei Import aus Drittstaaten	100%
5	Informationen & Dokumentation	Beschaffung von Informationen und Dokumentation (ohne Risikominderung): – 0.5 Stunden einmalig pro Lieferant – 0.5 Stunden wiederkehrend pro Lieferung	100%
6	Risikobewertung	Bewertung des Risikos und Nachfragen bei Lieferanten: – 1.5 bis 4 Stunden wiederkehrend pro Lieferung aus Drittstaaten	60-85%
7	Risikominderung	Einholung zusätzlicher Dokumente und Nachweise: – 10 Stunden einmalig pro Lieferant ³⁸ Suche eines neuen vertrauenswürdigen Lieferanten: – 4 Stunden einmalig pro Lieferant Überprüfung durch unabhängige Dritte: – 1'520 bis 4'560 CHF einmalig pro Lieferant (8 bis 24 Stunden zu einem Stundensatz von 190 CHF/h) – 760 bis 3'040 CHF wiederkehrend pro Lieferung (4 bis 16 Stunden zu einem Stundensatz von 190 CHF/h)	85% 40-60% 10-30%

Quelle: Eigene Darstellung. Annahmen gestützt auf Grundlagenstudie (Ecoplan 2014), geführte Gespräche, sowie Spezialauswertung des BAFU von Daten der EZV 2019.

³⁸ Wie bei den übrigen Aufgaben wurde auch bei der Risikominderung einmaliger Aufwand pro Lieferant und wiederkehrender Aufwand pro Lieferung angenommen. In Realität müssen diese Massnahmen pro Produkt bzw. Lieferkette vorgenommen werden. Weil eine Abschätzung auf Ebene Produkt mit zusätzlichen Unsicherheiten verbunden ist, stützen wir uns für die Kostenschätzung vereinfachend auf die Ebene der Lieferanten bzw. Lieferungen.

Unter den oben erläuterten Annahmen ist mit einmaligen direkten Regulierungskosten von gesamthaft 12.2 Mio. CHF zu rechnen (Abbildung 5-6). Dies bei gut 4'500 betroffenen Importeuren, fast 25'000 Lieferungen³⁹ pro Jahr und geschätzt 5'600 Lieferanten⁴⁰. Ein grosser Teil des Aufwands fällt für den einmaligen Aufbau des Sorgfaltspflichtsystems an. Werden insbesondere für diesen Schritt höhere Stundenaufwände angenommen, so ist mit Kosten von 16.6 Mio. CHF zu rechnen.⁴¹ Pro Unternehmen entspricht dies im Schnitt rund 2'700 bis 3'700 CHF. Allerdings trägt dieser Durchschnittswert der Vielzahl an unterschiedlichen Importeuren zu wenig Rechnung. Aussagekräftiger ist die Betrachtung nach Grössenklasse. Hier zeigt sich, dass die grossen Importeure mit einem durchschnittlichen Initialaufwand von 58'000 bis 70'000 CHF rechnen müssen. Für die Mittलगrossen beträgt der Initialaufwand rund 4'500 bis 6'700 CHF und für die Kleinen 1'200 bis 1'600 CHF.

Abbildung 5-6: Einmalige Regulierungskosten für den Import aus Drittstaaten

	Anzahl Importeure	Anzahl Lieferanten	Kosten pro Importeur in CHF		Kosten hochgerechnet in Mio. CHF	
			von	bis	von	bis
Grosse	56	287	58'265	70'265	3.3	3.9
Mittलगrosse	1'090	1'307	4'549	6'714	5.0	7.3
Kleine	3'377	4'007	1'175	1'595	4.0	5.4
Total	4'523	5'601	2'695	3'679	12.2	16.6

Quelle: Eigene Darstellung. Anzahl Importeure gem. Spezialauswertung des BAFU von Daten der EZV 2019.

Sind die Sorgfaltspflichtsysteme einmal implementiert und mutmasslich riskante Lieferanten ein erstes Mal überprüft, so ist davon auszugehen, dass der Aufwand in den Folgejahren mit 4.2 Mio. CHF deutlich tiefer ausfällt (Abbildung 5-7). Beim wiederkehrenden Aufwand fallen v.a. die Risikobewertung und die Massnahmen im Rahmen der Risikominderung ins Gewicht. Werden für die Risikominderung höhere Aufwände angenommen⁴², so liegen die geschätzten Kosten bei rund 8.5 Mio. CHF. Bei den grossen Importeuren ist mit jährlich wiederkehrenden Regulierungskosten von 27'000 bis 69'000 CHF zu rechnen. Bei den Mittलगrossen dürften die jährlichen Kosten zwischen 1'700 und 2'600 CHF liegen und im Falle der kleinen Importeure bei 270 bis 540 CHF.

³⁹ Vgl. Abbildung 5-7.

⁴⁰ Vgl. Abbildung A-5 in Anhang B

⁴¹ Im Sinne einer Sensitivitätsanalyse wurden einzelne Annahmen nach oben angepasst, um eine Bandbreite für die Kostenschätzung zu erhalten. Eine detaillierte Übersicht dieser Anpassungen sowie aller getroffenen Annahmen findet sich in Anhang B.

⁴² Vgl. Abbildung A-2 in Anhang B

Abbildung 5-7: Wiederkehrende Regulierungskosten für den Import aus Drittstaaten pro Jahr

	Anzahl Importeure	Anzahl Lieferungen	Kosten pro Importeur in CHF		Kosten hochgerechnet in Mio. CHF	
			von	bis	von	bis
Grosse	56	5'737	27'107	68'905	1.5	3.9
Mittelgrosse	1'090	13'072	1'675	2'587	1.8	2.8
Kleine	3'377	6'010	266	537	0.9	1.8
Total	4'523	24'819	938	1'877	4.2	8.5

Quelle: Eigene Darstellung. Anzahl Importeure und Lieferungen gem. Spezialauswertung des BAFU von Daten der EZV 2019.

Diese Ergebnisse, insbesondere für die grossen und mittelgrossen Importeure, scheinen mit Blick auf die geführten Gespräche plausibel (vgl. auch Kasten unten). In Deutschland geht die zuständige Behörde davon aus, dass ein Unternehmen mit grossen Importmengen und mehreren komplexen und risikoreichen Lieferketten für eine pflichtbewusste Erfüllung der EUTR i.S.v. «good practice» ca. eine halbe Vollzeitstelle einsetzen muss.⁴³ Bei einem Stundensatz von 60 CHF/h entspräche dies rund 50'000 CHF pro Jahr. Werden hingegen ausschliesslich wenige Produkte mit kurzen Lieferketten (z. B. Rundholz oder Schnittholz) aus Ländern mit geringem Risiko importiert, dann dürfte der Aufwand deutlich tiefer ausfallen.

Ein guter Teil der grossen Importeure in der Schweiz dürfte zudem über Niederlassungen in der EU verfügen und muss dort bereits die EUTR erfüllen. In diesen Fällen ist ebenfalls von einem tieferen Aufwand zur Erfüllung der HHV auszugehen, da allenfalls bereits ein Sorgfaltpflichtsystem in den EU-Niederlassungen besteht und Synergien genutzt werden können. Auch wenn ausschliesslich zertifizierte Produkte importiert werden, könnten u.U. die Kosten gesenkt werden, sofern den Zertifikaten im Vollzug der entsprechende Stellenwert zukommt.

Am schwierigsten scheint die Plausibilisierung der Werte für die kleinen Unternehmen, da diese Gruppe in sich wiederum recht unterschiedliche Firmen beinhaltet, die z.T. auch sehr kleine Mengen importieren. So betrug bspw. die Importmenge bei rund 1'440 oder gut 40% der kleinen Importeure weniger als 500 kg und umfasste nur eine einzige Lieferung. In Anbetracht dieser Kleinstlieferungen scheint es gerechtfertigt, hier von einem tieferen Aufwand auszugehen.

⁴³ Information aus Gespräch vom 13.10.2020 mit Lukas Mangold, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.

Ergebnisse aus den Gesprächen mit Branchenvertretern (vgl. Anhang A)

Jutzler – Schweizer Möbelexporteur erfüllt schon heute die Anforderungen der EUTR

Weil die Schweiz bislang keine äquivalente Regelung zur EUTR besitzt, können Importeure in der EU bei Holzprodukten aus der Schweiz nicht von einem vernachlässigbaren Risiko ausgehen und benötigen entsprechende Dokumente und Nachweise für die Sorgfaltsprüfung. Um im Wettbewerb mit der europäischen Konkurrenz mithalten zu können, haben es manche Schweizer Exporteure auf sich genommen, die nötigen Dokumente gleich selbst zu beschaffen und mitzuliefern sowie eine vorgezogene Risikobewertung vorzunehmen und allenfalls auch schon Risikominderungsmaßnahmen zu ergreifen. Insofern erfüllen gewisse Schweizer Exporteure bereits heute die Anforderungen der EUTR. Einer davon ist der Schrankhersteller Jutzler AG, der das Holz für seine Produkte teilweise im Ausland bezieht. In den ersten zwei bis drei Jahren musste die Jutzler AG rund 2'000 bis 3'000 Stunden aufwenden. Dieser Aufwand umfasste die Einarbeitung in die neue Regelung, die Umsetzung der verschiedenen Ausführungsansätze der einzelnen EU-Staaten sowie die Implementierung einer Sorgfaltspflichtüberprüfung, welche den eigenen Bedürfnissen und denjenigen der Kunden und verschiedenen Kontrollinstanzen Rechnung trägt. Heute sei die Ausgangslage jedoch eine andere, weil die EUTR bereits 7 Jahre in Kraft ist. Informationen sind besser aufbereitet, Consulting-Dienstleistungen haben sich etabliert und die verschiedenen Akteure (Kunden, Kontrolleure, Lieferanten) sind mit der Regelung vertraut. Beim heutigen Wissensstand rechnet die Jutzler AG – ohne verfügbare Branchenlösung – mit rund einem Monat für den Systemaufbau. Der wiederkehrende Aufwand ist bei der Jutzler AG mit rund einer Woche pro Jahr plus einem Tag für ein externes Audit überschaubar.

Coop – Einsparung beim wiederkehrenden Aufwand gegenüber Initialaufwand erwartet

Im Detailhandel dürfte die HHV eine Vielzahl der Produkte im Sortiment betreffen. In vielen Fällen ist Coop aber nicht selbst Erstinverkehrbringer, sondern bezieht seine Produkte bei grösseren Schweizer Importeuren. Anders bei Möbeln oder Gebäudeteilen – diese importiert Coop direkt. Hierbei handelt es sich um komplexe Produkte. Coop rechnet für den Aufbau des Systems mit 100 bis 500 Stunden. Hinzu kommt ein einmaliger Aufwand von rund 10 Stunden pro Lieferkette, wofür bei rund 70 Lieferketten 700 Stunden anfallen. Der wiederkehrende Aufwand sei schwieriger abzuschätzen, dürfte aber sicher tiefer ausfallen. Nicht zu vernachlässigen ist, dass jedes Jahr auch 5 bis 10 neue Lieferketten hinzukommen, wenn neue Produkte ins Sortiment aufgenommen werden.

KURATLE & JAECKER AG – HHV erst bei Abkommen mit EU

Einer der grossen Schweizer Importeure von Holzwerkstoffen ist die KURATLE & JAECKER AG. Wie viele andere bezieht sie den Grossteil ihrer Importe aus der EU, zum Teil bei Tochterfirmen. Aus ihrer Sicht ist die Einführung der HHV nur dann denkbar, wenn zeitgleich ein Abkommen mit der EU in Kraft tritt, in welchem die beiden Parteien die Gleichwertigkeit der beiden Regelungen anerkennen. Der Vorteil dabei wäre, dass für Importe aus der EU kein Aufwand entsteht (vgl. Kapitel 6). Wird die HHV einseitig, ohne Abkommen mit der EU eingeführt, erwartet die KURATLE & JAECKER AG gemäss einer ersten Grobschätzung einen grossen Aufwand von bis zu 0.5 Mio. CHF pro Jahr. Nach unseren Recherchen gehen wir in vergleichbaren Fällen von einem geringeren Aufwand aus, da das Risiko bei Importen aus der EU i.d.R. tief ist und mit weniger Aufwand gerechnet werden kann. Wichtig erscheint daher, dass sich eine gute Praxis im Vollzug etabliert, bei der für Importe aus der EU nicht die gleich umfassenden Massnahmen gefordert werden, wie für Importe aus Drittstaaten. Denkbar wäre auch, dass zertifizierte Produkte eine vereinfachte Prüfung ermöglichen.

e) Kostenschätzung Import aus der EU

Selbstredend müssen auch Schweizer Firmen, die aus der EU importieren, die HHV einhalten. Es ist aber davon auszugehen, dass der Aufwand für den Import aus der EU deutlich weniger Aufwand verursacht als jener aus Drittstaaten. Zum einen, weil in der EU mit der EUTR schon eine Regelung wie die HHV in Kraft ist und Lieferanten aus der EU diese einhalten müssen. Zum anderen, weil der Anteil riskanter Lieferungen an allen Lieferungen aus der EU um ein Vielfaches tiefer ist als bei den Lieferungen aus Drittstaaten. Allerdings gibt es auch in der EU Staaten mit Korruptionsindex unter 50, wie etwa Rumänien und Bulgarien oder Ungarn.⁴⁴ Wie genau die HHV diesbezüglich umgesetzt wird, ist noch offen. Es kann jedoch erwartet werden, dass die Schweizer Importeure bei Lieferungen aus solchen Staaten genauer hinschauen müssen und eine vertiefte Risikobewertung vornehmen. In der Kostenschätzung wurde für diese Fälle ein Zusatzaufwand berücksichtigt, der jedoch nur einen sehr kleinen Teil der Lieferungen betrifft (vgl. Annahmen im Folgenden).

Abbildung 5-8 zeigt die getroffenen Annahmen analog zum vorangehenden Kapitel. An dieser Stelle wird deshalb nur auf die wichtigsten Abweichungen hingewiesen. Beim Aufwand für den einmaligen Aufbau des Sorgfaltspflichtsystems (Art. 4) wird davon ausgegangen, dass die Systeme weniger komplex und deren Aufbau dadurch weniger aufwendig ist als bei den Importen aus Drittstaaten. Zudem wird berücksichtigt, dass für Unternehmen, die sowohl aus der EU als auch aus Drittstaaten importieren, dieser Aufwand bereits in der Kostenschätzung im Abschnitt d) enthalten ist. Der Anteil, der ausschliesslich aus der EU importiert variiert je nach Grössenklasse. Bei den Grossen ist es gut die Hälfte, bei den Kleinen sind es 95%. Bei der Beschaffung von Informationen und Dokumentation inkl. erster Risikoeinschätzung gehen wir pro Lieferant vom gleichen Initialaufwand aus wie bei Drittstaaten (0.5 Stunden). Nach der erstmaligen Prüfung fällt in den Folgejahren aber nur noch ein Aufwand von 5 Minuten pro Lieferung an. Für die grosse Mehrheit der Lieferanten und Lieferungen dürfte das System nach diesen Schritten grünes Licht geben. Nur bei einem kleinen Teil wird angenommen, dass eine vertiefte Risikobewertung erforderlich ist, mit 1.5 Stunden pro Lieferant einmalig und einer Viertelstunde wiederkehrend pro Lieferung. Dies gilt für Lieferungen aus EU-Staaten mit Korruptionsindex von unter 50. Je nach Grössenklasse der Importeure beträgt dieser Anteil 1 bis 2%.

⁴⁴ Für das Jahr 2019 berechnete Transparency International für Bulgarien einen Index von 43, für Rumänien und Ungarn einen Index von 44 (vgl. Transparency International (2020), S. 22).

Abbildung 5-8: Übersicht der getroffenen Annahmen für den Import aus der EU

Art. HHV	Aufgabe	Annahmen Stundenaufwand	Betrifft
4	Sorgfaltspflichtsystem	Einmaliger Aufwand pro Unternehmen für den Aufbau des Systems: – 1 bis 4 Stunden bei Import aus der EU	53-95%
5	Informationen & Dokumentation	Beschaffung von Informationen und Dokumentation (ohne Risikominderung) – 0.5 Stunden einmalig pro Lieferant – 5 Minuten wiederkehrend pro Lieferung (kurze Prüfung und Risikoeinschätzung)	100%
6	Risikobewertung	Bewertung des Risikos und Nachfragen bei Lieferanten: – 1.5 Stunden einmalig pro Lieferant aus der EU – 0.25 Stunden wiederkehrend pro Lieferung aus der EU	1-2%
7	Risikominderung	Einholung zusätzlicher Dokumente und Nachweise: – 10 Stunden einmalig pro Lieferant Suche eines neuen vertrauenswürdigen Lieferanten: – 4 Stunden einmalig pro Lieferant Überprüfung durch unabhängige Dritte: – 1'520 bis 4'560 CHF einmalig pro Lieferant (8 bis 24 Stunden zu einem Stundensatz von 190 CHF/h) – 760 bis 3'040 CHF wiederkehrend pro Lieferung (4 bis 16 Stunden zu einem Stundensatz von 190 CHF/h)	1-2% 1% 0-2%

Quelle: Eigene Darstellung. Annahmen gestützt auf Grundlagenstudie (Ecoplan 2014), geführte Gespräche, sowie Spezialauswertung des BAFU von Daten der EZV 2019.

Insgesamt belaufen sich die einmaligen Regulierungskosten auf 4.6 bis 7.0 Mio. CHF⁴⁵ (Abbildung 5-9). Auf jedes einzelne Unternehmen kommen mit durchschnittlich 130 bis 190 CHF deutlich tiefere Kosten als beim Import aus Drittstaaten. Die wiederkehrenden Kosten liegen zwischen 2.6 und 7.3 Mio. CHF (Abbildung 5-10). Auffällig ist, dass insbesondere bei den Grossen der wiederkehrende Aufwand höher ist als der Initialaufwand. Dies lässt sich einerseits damit erklären, dass fast die Hälfte bereits ein Sorgfaltspflichtsystem für Lieferungen aus Drittstaaten implementiert hat. Andererseits kommen hier rund 13 EU-Lieferungen auf einen Importeur gegenüber 5.5 Lieferungen bei den Lieferungen aus Drittstaaten (vgl. Abschnitt 5.2.1 b)).

⁴⁵ Für das obere Ende der Bandbreite wurde ein doppelt so hoher Aufwand für den Aufbau des Sorgfaltspflichtsystems angenommen (vgl. Abbildung A-3 und Abbildung A-4 in Anhang B).

Abbildung 5-9: Einmalige Regulierungskosten für den Import aus der EU

	Anzahl Importeure	Anzahl Lieferanten	Kosten pro Importeur in CHF		Kosten hochgerechnet in Mio. CHF	
			von	bis	von	bis
Grosse	689	2'478	621	747	0.4	0.5
Mittelgrosse	7'344	13'962	177	276	1.3	2.0
Kleine	28'134	33'800	101	157	2.8	4.4
Total	36'167	50'241	126	193	4.6	7.0

Quelle: Eigene Darstellung. Anzahl Importeure gem. Spezialauswertung des BAFU von Daten der EZV 2019.

Abbildung 5-10: Wiederkehrende Regulierungskosten für den Import aus der EU pro Jahr

	Anzahl Importeure	Anzahl Lieferungen	Kosten pro Importeur in CHF		Kosten hochgerechnet in Mio. CHF	
			von	bis	von	bis
Grosse	689	173'487	1'553	4'071	1.1	2.8
Mittelgrosse	7'344	209'429	148	433	1.1	3.2
Kleine	28'134	84'501	16	46	0.4	1.3
Total	36'167	467'417	72	201	2.6	7.3

Quelle: Eigene Darstellung. Anzahl Importeure und Lieferungen gem. Spezialauswertung des BAFU von Daten der EZV 2019.

f) Ausblick erwartete Anpassung Anhang der EUTR

Nicht zu vernachlässigen sind allfällige Anpassungen am Anhang der EUTR, welcher die Zolltarifnummern der Produkte definiert, die von der Regelung betroffen sind. Der Anhang der HHV orientiert sich eng an jenem der EUTR. Um die Gleichwertigkeit mit der EUTR in Zukunft sicherzustellen, müsste bei einer Anpassung der EUTR auch der Anhang der HHV angepasst werden. Die EU-Kommission berät seit längerem über eine solche Anpassung, die jedoch verschiedentlich verschoben werden musste. Es kann als wahrscheinlich betrachtet werden, dass der Anhang der EUTR im Verlauf der nächsten fünf Jahre erweitert wird. So besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass künftig etwa Holzkohle oder Stühle in der Liste aufgenommen werden.⁴⁶ Gerade Holzkohle wird immer wieder kontrovers diskutiert und kann nachweislich illegal geschlagenes Holz enthalten.⁴⁷ Wird der Anhang der HHV in ein paar Jahren ebenfalls erweitert, so bedeutet das zusätzliche Kosten für die Schweizer Importeure. Wie hoch diese ausfallen werden, lässt sich zu diesem Zeitpunkt nicht sagen.

⁴⁶ Information aus Gespräch vom 13.10.2020 mit Lukas Mangold, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung BLE.

⁴⁷ WWF Schweiz (2018)

5.2.2 Händler

Von der HHV sind auch Schweizer Unternehmen betroffen, die in der Schweiz bereits in Verkehr gebrachtes Holz oder Holzzeugnisse kaufen und verkaufen. Sie werden in der HHV unter dem Begriff «Händler»⁴⁸ zusammengefasst. Da sie selbst nicht Erstinverkehrbringer sind, müssen sie die Sorgfaltspflicht nicht erfüllen, sondern lediglich sicherstellen, dass die Rückverfolgbarkeit gewährleistet ist. Das bedeutet, die Händler müssen dokumentieren, von welchem Zulieferer sie Holz oder Holzzeugnisse bezogen und an welchen Abnehmer sie diese weitergegeben haben. Weil diese Angaben schon heute im normalen Geschäftsverkehr aufbewahrt werden, kann davon ausgegangen werden, dass für die Händler in der Schweiz kein nennenswerter Zusatzaufwand durch die HHV entsteht.⁴⁹ Diese Einschätzung wurde auch in den Gesprächen mit Branchenvertretern bestätigt.

5.2.3 Exporteure

Seit Einführung der EUTR im Jahr 2013 sind Schweizer Holzexporte für EU-Kunden weniger attraktiv. Letztere müssen nämlich eine Sorgfaltsprüfung vornehmen, weil sie in der EU Erstinverkehrbringer der Schweizer Holzeinfuhren sind. Bei einer Lieferung innerhalb der EU ist dies nicht der Fall. Das bekommen auch die Schweizer Holzexporteure zu spüren. So auch die Jutzler AG, die Elementschränke herstellt und diese auch in die EU exportiert. Sie musste in den letzten Jahren hinnehmen, dass mehrere Kunden zur europäischen Konkurrenz abwanderten. Um dem Kundenrückgang entgegenzuwirken, stellt Jutzler Dokumente und Nachweise zuhanden ihrer Kunden bereit, um ihnen die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zu erleichtern. Dafür entstehen dem Unternehmen Kosten.⁵⁰ Vollständig verhindern konnte Jutzler den Kundenrückgang mit ihren Bestrebungen nicht. Für Firmen wie Jutzler stellt die HHV daher eine Chance dar, dass ihre Produkte in der EU wieder attraktiver werden. Wie gross dieser Nutzen für die Schweizer Exporteure ausfallen würde, lässt sich schwer beziffern.

Genauere Zahlen zur Anzahl Exporteure, die von der HHV profitieren würden, weil ihre Exporte in die EU unter die EUTR fallen, liegen uns nicht vor. Feststeht, dass die Gruppe der Exporteure zahlenmässig kleiner ist als jene der Importeure. Dies legt auch ein Blick auf die Import- und Exportmengen nahe. Mit wenigen Ausnahmen, wie etwa Rohholz, wird in den relevanten Zolltarifnummern mengenmässig weniger exportiert als importiert. Beispielsweise lagen die Möbelexporte⁵¹ in die EU im Jahr 2019 bei rund 21'670 Tonnen, die Möbelimporte dagegen bei gut 222'110 Tonnen.⁵² Auf jede Tonne exportierte Möbel kommen also 10 Tonnen importierte Möbel.

⁴⁸ Art. 3 Lit. c. der HHV definiert als Händler «jede natürliche oder juristische Person, die im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit Holz oder Holzzeugnisse, die bereits in Verkehr gebracht sind, bezieht oder weitergibt».

⁴⁹ Vgl. auch Ecoplan (2014), S. 257

⁵⁰ Vgl. hierzu auch Kasten «Ergebnisse aus den Gesprächen mit Branchenvertretern» im vorangehenden Abschnitt.

⁵¹ Möbel aus Holz, Zolltarifnummern 9403.3000, 9403.4000, 9403.5000, 9403.6000.

⁵² EZV (2020), Schweizer Aussenhandelsdaten, Datenbank Swiss-Impex, Auszug BAFU Zolltarif-Nr. gem. Geltungsbereich EUTR.

Ähnlich sieht es aus, wenn man den Gesamtwert der exportierten und importierten Waren betrachtet, die unter die HHV fallen. Abbildung 5-11 zeigt, wie sich diese beiden Grössen seit der Jahrtausendwende entwickelt haben (vgl. Kasten auf der nächsten Seite). Der Gesamtwert der Exporte in die EU lag in den letzten 7 Jahren seit Einführung der EUTR zwischen 1.3 Mrd. CHF und 1.5 Mrd. CHF. Nimmt man vereinfachend einen Arbeitsplatz pro 150'000 CHF exportierte Ware an, so erhält man als Obergrenze 10'000 Arbeitsplätze, die potenziell betroffen sein könnten. Auf der Importseite wären es – unter den gleichen vereinfachenden Annahmen – mehr als dreimal so viele.

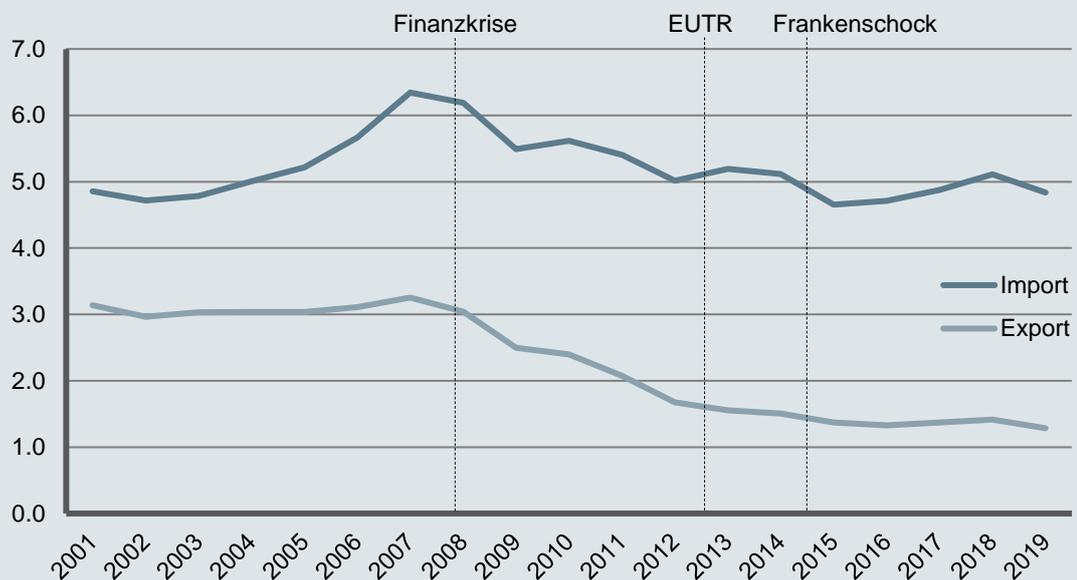
Die Erkenntnisse aus den geführten Gesprächen bestätigen dieses Bild. Auf der Exportseite dürfte etwas mehr als eine Handvoll grosse Akteure mit grösserem Exportvolumen von der HHV profitieren. Hinzu kommen verschiedene KMU, die zwar keine grossen Mengen ausführen, dafür aber allenfalls hochpreisige Güter, wie z.B. Designmöbel. Gerade bei komplexen Produkten wie Möbeln, ist mit einem grossen Nutzen für die Exporteure zu rechnen, weil die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für die Kunden aufwendiger ist. Neben der Möbelherstellung gibt es in der Schweiz auch zahlreiche Schreinereien, die potenziell in die EU exportieren könnten. Laut Jahrbuch Wald und Holz waren im Jahr 2016 rund 3'000 Firmen im Bereich Schreinerarbeiten für den Innenausbau tätig.⁵³ Zumindest ein Teil dieser Firmen dürfte auch international Aufträge ausführen.

⁵³ Institutionelle Einheiten gem. Jahrbuch Wald und Holz 2019, ohne Kleinbetriebe mit weniger als 1 VZÄ. Auswertung basierend auf der Statistik der Unternehmensstruktur STATENT des BFS (vgl. BAFU (2019), S. 92).

Entwicklung des Handels mit der EU seit 2001

Die Exporte haben sich gemessen am Wert gegenüber 2001 halbiert. Anders die Importe – sie befinden sich heute auf einem vergleichbaren Niveau wie vor 20 Jahren. Entsprechend überstieg der Gesamtwert der Importe in den letzten fünf Jahren jenen der Exporte um das Dreieinhalbfache. Vor zehn Jahren war es noch gut das Doppelte und vor 20 Jahren das Eineinhalbfache. Die Abbildung zeigt aber auch, dass verschiedene Faktoren diese Entwicklung beeinflussten, mit teilweise gleichgerichteten Effekten auf Importe und Exporte. Ins Gewicht fallen dürften insbesondere konjunkturelle Faktoren sowie Wechselkurseffekte. So gingen etwa die Ein- und Ausfuhren im Nachgang der Finanzkrise ab 2008 deutlich zurück. 2015 hob die Schweizerische Nationalbank den Euro-Mindestkurs auf («Frankenschock»), was generell den Export weiter schwächte und den Import stärkte. Die Einführung der EUTR im Jahr 2013 führte nicht zu einem sichtbaren Bruch in den Exportzahlen, aber es hat sich der Negativtrend weiter fortgesetzt, wenn auch mit einer gewissen Stabilisierung gegenüber den ersten Jahren nach der Finanzkrise. Insgesamt kann von einer Strukturbereinigung in den betroffenen Export-Branchen ausgegangen werden, die seit längerem im Gange ist. Es ist aber zumindest nicht auszuschliessen, dass dieser Trend durch die Einführung der EUTR leicht verstärkt wurde.

Abbildung 5-11: Handel mit der EU: Entwicklung der Schweizer Importe und Exporte
in Mrd. CHF (Gesamtwert der Waren, die unter die HHV fallen)



Quelle: Datengrundlage EZV (2020), Schweizer Aussenhandelsdaten, Datenbank Swiss-Impex, Auszug BAFU Zolltarif-Nr. gem. Geltungsbereich EUTR.

5.2.4 Bilanz

Von den drei untersuchten Akteursgruppen entsteht nur den Importeuren ein Aufwand. Händler dürften keinen nennenswerten Mehraufwand verzeichnen, da sie bereits heute dokumentieren, wo sie ihre Ware beziehen und an wen sie diese weitergeben. Dagegen betreiben manche Exporteure bereits heute Aufwand, um Kompatibilität mit der EUTR sicherzustellen.⁵⁴ Sie profitieren bei Einführung der HHV davon, dass ihre Produkte aus Sicht der EU-Kunden wieder attraktiver werden.

Bei der Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen der Import- und Exportseite ist allerdings Vorsicht geboten. Auf der Importseite stehen geschätzte Frankenbeträge. Der Nutzen für den Export besteht dagegen in einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit, die sich nicht genau beziffern lässt. Klar scheint dagegen, dass auf der Importseite wesentlich mehr Akteure betroffen sind als auf der Exportseite. Allerdings werden die Kosten für die Importeure bei einem Abkommen mit der EU tiefer ausfallen, weil die Schweiz und die EU dann einen Binnenmarkt bilden (vgl. Kapitel 6). In diesem Falle wären auch weniger Importeure betroffen. Gleichzeitig kann von einem deutlich grösseren Nutzen für die Exporteure ausgegangen werden, weil auch sie den Grossteil der importierten Rohstoffe oder Vorprodukte aus der EU beziehen. Dank dem Binnenmarkt mit der EU könnten sie ausserdem ihre Produkte in der EU noch einfacher absetzen, wodurch ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter verbessert würde.

Der Aufwand für die Importeure kann je nach Branche und Unternehmen gross sein. Im Verhältnis zum Gesamtwert der Importe aus Drittstaaten von 0.37 Mrd. CHF liegen die Initialkosten im Bereich von 3 bis 4.5%, die wiederkehrenden Kosten zwischen 1 und 2.5%. Betrachtet man die Importe aus der EU mit einem Gesamtwert von knapp 4.95 Mrd. CHF liegen Initial- wie auch wiederkehrende Kosten im Promillebereich.⁵⁵ In diesen Kostenschätzungen ist zudem bereits berücksichtigt, dass ein wesentlicher Teil der Importeure, die heute Waren aus Drittstaaten beziehen, zu neuen und vertrauenswürdigen Lieferanten wechseln werden. Eine solche Verlagerung weg von risikobehafteten Importen ist mit Blick auf die Umweltziele der HHV erwünscht. Bei jenen Importeuren, die weiterhin aus riskanten Ursprungsländern importieren, könnte je nach Branche eine leichte Verteuerung der Produkte stattfinden, wobei insgesamt keine grosse Kostenüberwälzung erwartet wird (vgl. nächstes Kapitel). Grosse Unternehmen und solche mit Niederlassungen in der EU könnten allenfalls Wettbewerbsvorteile durch die Nutzung von Skaleneffekten erlangen.

Aus dieser Gesamtsicht scheinen die Regulierungskosten vertretbar. Für die einzelne Firma kann die Erfüllung der Pflichten der HHV aber dennoch eine grosse Herausforderung darstellen. Insbesondere für KMU wird es wichtig sein, dass sich Branchen- oder Verbandslösungen

⁵⁴ Für sie entstehen durch die HHV im Grunde keine oder kaum zusätzliche Kosten, sofern sie heute schon alle Anforderungen der EUTR erfüllen. Auf wie viele Exporteure dies zutrifft, ist jedoch nicht bekannt. Die Erkenntnisse aus den Gesprächen legen nahe, dass es sich nicht um eine Grosszahl der Exporteure handelt. Für die Exporteure wurden keine Mehrkosten angenommen aber im Sinne einer konservativen Schätzung auch keine Abzüge für ihre Importtätigkeit (vgl. Kapitel 5.2.1).

⁵⁵ Initialkosten von 0.09 bis 0.14%, wiederkehrende Kosten von 0.05 bis 0.15%.

etablieren. Für eine KMU-taugliche Umsetzung der HHV sollten auch allfällige Vereinfachungen im Vollzug geprüft werden. Hierzu könnte das BAFU im Sinne eines «Smart Regulation»-Ansatzes versuchen, die Branchen und Verbände in den Vollzug einzubeziehen.

Dass Unternehmen beim Umweltschutz stärker in die Pflicht genommen werden, entspricht einem internationalen Trend, der zunehmend an Relevanz gewinnt. In dieselbe Richtung gehen etwa die Bestrebungen der Schweiz und der EU für eine stärkere gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (CSR) oder die Empfehlungen der OECD für eine erweiterte Herstellerverantwortung (EPR).⁵⁶ Unternehmen können so einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten und gleichzeitig die Risiken von Reputationsschäden vermindern, was durchaus auch in ihrem eigenen Interesse liegt. Viele dürften daher bereits heute bemüht sein, ihre Prozesse und Lieferketten stärker auf Nachhaltigkeit und soziale Verantwortung auszurichten.

5.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Gesamtwirtschaftlich gesehen sind keine grossen Auswirkungen der HHV zu erwarten. Die Wirkung beschränkt sich auf die betroffenen Branchen bzw. Unternehmen und es sind keine grossen indirekten oder induzierten Effekte zu erwarten. Gegen eine Umwälzung der Kosten auf die Kunden sprechen die Erfahrungen aus der EU. Dort hat sich gezeigt hat, dass betroffene Firmen die Kosten für den Aufbau und Betrieb des Sorgfaltspflichtsystems nur marginal, wenn überhaupt, auf Produktpreise umgelegt haben.⁵⁷ Gemessen an der Gesamtleistung der Schweizer Wirtschaft fallen die Kosten verschwindend klein aus. 2019 betrug das BIP der Schweiz rund 726.9 Mrd. CHF.⁵⁸ Selbst wenn die wiederkehrenden Regulierungskosten für den Import aus EU und Drittstaaten zehnmal höher ausfielen als in der vorgenommenen Schätzung, wären sie immer noch im Bereich von 0.1 bis 0.2 Promille des BIP. Positiv wirkt sich die HHV auf die Exporteure aus, indem die heutigen Schranken der EUTR abgebaut werden und die Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Holzexporten erhöht wird. Profitieren dürften auch Consultingfirmen, die Dienstleistungen wie Beratungen oder Lösungen für die Implementierung von Sorgfaltspflichtsystemen anbieten. Auch diese Effekte dürften im Verhältnis zum BIP vernachlässigbar klein ausfallen.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Gemäss Relevanzanalyse beschränken sich die gesellschaftlichen Auswirkungen der HHV auf eine Stärkung der Generationengerechtigkeit (vgl. Kapitel 3). Eine nachhaltige Bewirtschaftung

⁵⁶ Corporate Social Responsibility (CSR) umfasst u.a. eine ökologische Sorgfaltsprüfung, vgl. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Gesellschaftliche_Verantwortung_der_Unternehmen/CSR-Themen.html. Beim Prinzip der Extended Producer Responsibility (EPR) wird die Verantwortung des Herstellers auf den gesamten Lebenszyklus eines Produktes ausgeweitet, vgl. z.B. OECD (2016).

⁵⁷ European Commission (2016)

⁵⁸ Vgl. z.B. Bruttoinlandprodukt nach Verwendungsarten, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, BFS 2020. Online unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/volkswirtschaft/volkswirtschaftliche-gesamtrechnung/bruttoinlandprodukt.html>

des Waldes stellt sicher, dass die wertvollen Funktionen des Waldes auch für künftige Generationen erhalten bleiben. Insofern führt die Regelung zu mehr Solidarität zwischen den Generationen. Im internationalen Kontext kann auch von mehr Solidarität zwischen reicheren und ärmeren gesellschaftlichen Gruppen die Rede sein. Einerseits werden ärmere Länder härter von den Folgen des Klimawandels getroffen. Andererseits sind es auch tendenziell ärmere Länder, in denen der illegale Holzeinschlag stattfindet (vgl. nächster Abschnitt).

5.5 Auswirkungen auf das Ausland

Wie in der Relevanzanalyse in Kapitel 3 ausgeführt, entfaltet die HHV ihre Umweltwirkung hauptsächlich im Ausland, indem sie dort zur Bekämpfung des illegalen Holzschlags und somit zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und der Ökosystemfunktionen beiträgt, was letztlich dem globalen Klimasystem zugutekommt. Die HHV trägt somit auch zu mehr internationaler Solidarität im Kampf gegen den Klimawandel bei, insbesondere durch ihre Signalwirkung. Ausserdem ist illegaler Holzschlag oft mit schlechten Arbeitsbedingungen und Menschenrechtsverletzungen verbunden. Es kann daher angenommen werden, dass die Bekämpfung des illegalen Holzschlags auch zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Lebensumstände in den betroffenen Ländern beiträgt.

5.6 Auswirkungen auf den Bund und Zweckmässigkeit im Vollzug

Da der Aufwand massgeblich vom Vollzugskonzept abhängt und eng mit der Zweckmässigkeit verbunden ist, werden in diesem Kapitel die Auswirkungen auf den Bund sowie die Zweckmässigkeit im Vollzug miteinander behandelt. Als Exkurs werden in Kapitel 5.6.2 mögliche Gebührenmodelle diskutiert.

Der Vollzug der HHV bedingt Stickprobenkontrollen bei den Marktteilnehmern, um zu prüfen, ob die Regelung tatsächlich umgesetzt wird. Solche Kontrollen können elektronisch durch Anforderung von Dokumenten und Nachweisen erfolgen oder vor Ort. Die Erstkontrolle eines Marktteilnehmers erfolgt i.d.R. vor Ort, während sogenannte Desktopkontrollen sich eher für wiederkehrende Kontrollen eignen. Bei den Vor-Ort-Kontrollen gilt es grundsätzlich zwei Arten von Kontrollen zu unterscheiden. Erstens die Kontrolle der Systematik des angewandten Sorgfaltspflichtsystems, d.h. ob der Marktteilnehmer ein systematisches Vorgehen anwendet, um sicherzustellen, dass er die Sorgfaltspflicht einhält. Zweitens die Kontrolle von risikobehafteten Produkten inkl. Dokumentation zur Minderung des Risikos. Für seine Kontrolltätigkeit benötigt das BAFU zusätzliche Ressourcen, worauf in Kapitel 5.6.1 kurz eingegangen wird. Zudem stellt sich die Frage, welchen Teil des Kontrollaufwands das BAFU den Marktteilnehmern in Form von Gebühren weiterverrechnen kann bzw. soll (Kapitel 5.6.2).

Die grosse Heterogenität der betroffenen Unternehmen und Branchen bedingt auch eine gewisse Dynamik im Vollzug. D.h. im Idealfall kann bei der Umsetzung der HHV auch auf spezielle Situationen eingegangen werden und z.B. Herausforderungen für KMU oder spezifische Branchen berücksichtigt werden.

5.6.1 Ressourcen der Bundesverwaltung

Die Erfahrungen aus der EU zeigen, dass bei der Umsetzung der EUTR tendenziell noch immer eher zu wenig als zu viel kontrolliert wird. Der WWF rät denn auch zu einer Aufstockung der Ressourcen auf nationaler Ebene.⁵⁹ Bei der Kontrolltätigkeit gibt es allerdings teils grosse Unterschiede unter den Mitgliedstaaten. Ein Land, das relativ viele Kontrollen durchführt und von den Strukturen her vergleichbar ist mit der Schweiz, ist der Nachbar Deutschland.

Für den Vollzug der HHV rechnet das BAFU gemäss internem Vollzugskonzept mit 6 Vollzeitstellen. Das BAFU hat hierzu anhand der Zollstatistik mithilfe von Annahmen zur Anzahl Komponenten, Holzarten und Herkunftsländer den erwarteten Zeitbedarf für die Kontrolltätigkeit berechnet und auf verschiedene Stellenprofile umgelegt. Verglichen mit den Ressourcen, die die deutschen Behörden für den Vollzug der EUTR einsetzen, scheint diese Schätzung realistisch. Deutschland hat mit rund 27'000 etwa sechsmal mehr Marktteilnehmer, die aus Drittstaaten importieren, als die Schweiz. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung BLE beschäftigt für den Vollzug ca. 24 Vollzeitstellen und führt jährlich ca. 50 Desktop- und 200 vor-Ort-Kontrollen durch.⁶⁰ Bei der gleichen Kontrollintensität ergäben sich für die Schweiz mit einem einfachen Dreisatz gesamthaft etwa 41 kontrollierte Marktteilnehmer pro Jahr und 4 Vollzeitstellen. Das BAFU strebt aber an, jährlich rund 50 Unternehmen zu kontrollieren, was demnach ungefähr 5 Vollzeitstellen entsprechen würde, wenn ein linearer Zusammenhang zwischen Kontrollen und Personalressourcen angenommen wird. Diese Annahme greift allerdings insofern zu kurz, als dass eine grössere Vollzugsbehörde wie jene in Deutschland gegenüber der Schweizer Behörde von Skaleneffekten profitieren dürfte. Auch das BAFU wird einen Grundaufwand betreiben müssen, der sich nicht proportional zur Anzahl Kontrollen verhält – etwa für die Berichterstattung, den Abgleich mit dem Vollzug in der EU oder vorbereitende Arbeiten wie Risikobewertungen der Ursprungsländer für die Planung der Kontrollen. In der Schweiz müsste das BAFU gegenüber der deutschen BLE zudem gewisse Aufgaben übernehmen, welche in der EU die Europäische Kommission wahrnimmt, so zum Beispiel die Anerkennung der Inspektionsstellen.⁶¹ Eine zusätzliche Vollzeitstelle für solche übergeordneten Arbeiten scheint daher realistisch.

5.6.2 Gebührenkonzept

Es soll geprüft werden, ob und in welchem Ausmass sich die erforderlichen Personalressourcen für den Vollzug über Gebühren finanzieren lassen.

Aus einer finanzpolitischen Optik und auch aufgrund des Verursacherprinzips wäre es wünschenswert, wenn ein möglichst grosser Teil des Vollzugaufwands auf diese Weise gedeckt werden kann. Hingegen wäre eine hohe Kostendeckung über höhere Gebühren für den Vollzug, bei dem das BAFU auch stark auf die Akzeptanz und das Mitwirken der Marktteilnehmer

⁵⁹ vgl. WWF (2019), S. 4

⁶⁰ Informationen aus einer vom BAFU durchgeführten Umfrage sowie dem Gespräch vom 13.10.2020 mit Lukas Mangold, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung BLE.

⁶¹ Unternehmen können ihr Sorgfaltspflichten System von einer anerkannten Inspektionsstelle zertifizieren lassen. Die Anerkennung der Inspektionsstellen obliegt dem BAFU.

angewiesen ist, eher hinderlich. So erheben zum Beispiel Deutschland, Österreich, Frankreich oder Dänemark keine Gebühren beim Vollzug der EUTR, weil man ihre getätigten und teils erheblichen Aufwände würdigen möchte. Deutschland hat diese Entscheidung auch bei der Überarbeitung der Gebührenverordnung nochmals bestätigt. Die gesetzlichen Grundlagen sehen lediglich vor, dass bei Holzproben mit Anfangsverdacht auf falsche Deklaration, oder wenn sich im Nachhinein eine Falschdeklaration herausstellt, der Aufwand für die Analyse der Probe in Rechnung gestellt werden kann. Zurzeit sieht man aber auch von dieser Verrechnung ab.⁶²

In der Schweiz gibt es bis anhin auf der Basis des USG keine vergleichbare branchen- und produkteübergreifende Sorgfaltspflichtenregelung. Entsprechend liegen innerhalb des BAFU wenig Erfahrungswerte vor. Die Sorgfaltspflicht setzt stark auf die Eigenverantwortung der Unternehmen. Daher ist es grundsätzlich wichtig, die Wahrnehmung dieser Eigenverantwortung nicht durch Fehlanreize in der Gebührenerhebung zu behindern. Denn trifft ein Unternehmen umfassende Massnahmen zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht, liegt auch eine umfangreichere Dokumentation vor. Deren Kontrolle verursacht beim BAFU wiederum mehr Aufwand, als wenn ein Unternehmen seine Pflichten nur mangelhaft wahrnimmt. Würde also einfach der Zeitaufwand für die Kontrollen verrechnet, würden damit tendenziell jene Unternehmen bestraft, die ihre Eigenverantwortung besser wahrgenommen haben.

Im Folgenden werden in Kürze mögliche Modelle diskutiert und hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit eingeordnet. Grundlage für die Einschätzungen bilden die geführten Expertengespräche, Dokumentenanalyse sowie ein BAFU-intern durchgeführter Workshop unter Einbezug der Abteilung Recht.

Mögliche Modelle zur Gegenfinanzierung über Gebühren

Grundsätzlich können folgende Typen von Gebühren in Betracht gezogen werden:

- **A:** Gebühren für den Aufwand von normalen stichprobenartigen Kontrollen
- **B:** Gebühren für den Zusatzaufwand für vertiefte Abklärungen, die aufgrund mangelnder Dokumentation oder erhöhter Risiken nötig werden
- **C:** Pauschale Gebühren für alle, die zum Kreis der potenziell Kontrollierten gehören.

Von den Gebühren zu unterscheiden sind die Bussen, die bei Verstössen erhoben werden können.

Das Modell C findet sich im Finanzsektor. Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA erhebt eine jährliche Aufsichtsabgabe sowie Gebühren für Aufsichtsverfahren im Einzelfall und für Dienstleistungen.⁶³ Gemäss Vollzugskonzept beschränkt das BAFU seine Kontrollen der Einhaltung der HHV auf die Importeure aus Nicht-EU-Staaten, was rund 4'500 Marktteilnehmern entspricht. Dass diese alle eine Abgabe an den Vollzug der HHV leisten würden, ist jedoch unrealistisch. Zum einen fehlt dazu die rechtliche Grundlage im USG. Zum andern stellt das Gebührenmodell der FINMA eine sektorielle Regelung dar, während die HHV eine Vielzahl

⁶² Gespräch vom 13.10.2020 mit Lukas Mangold, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung BLE.

⁶³ Vgl. FINMAG und FINMA-GebV

verschiedener Branchen und damit einen äusserst heterogenen Kreis von Unternehmen betrifft (von IKEA bis zur kleinen Gartenmöbelboutique oder einem Papierimporteur). Im Gegensatz zum Finanzsektor brauchen die von der HHV betroffenen Marktteilnehmer keine Bewilligung oder Marktzulassung, weshalb eine Abgabe auch kaum umgesetzt werden könnte, da die betroffenen Unternehmen gar nicht zentral bekannt oder registriert sind.

Die vom BAFU für den Vollzug erhobenen Mittel sollten sich daher auf Gebühren bei konkreten Kontrollen und somit auf die Modelle A oder B beschränken. Als nächstes stellt sich dann die Frage, ob und nach welchen Kriterien der Aufwand bei Kontrollen den Marktteilnehmern verrechnet werden soll. Fraglich ist die Verrechnung von Gebühren insbesondere dann, wenn ein Unternehmen sich nichts zu Schulden kommen liess und die Sorgfaltspflicht korrekt erfüllt wurde. In diesem Fall würde das Unternehmen doppelt gestraft. Ihm entsteht neben den erheblichen Aufwendungen zur Erfüllung der Pflichten (vgl. Kapitel 5.2.1) bereits durch die Kontrolle ein wesentlicher Zeitaufwand. Stellt die Kontrollinstanz anschliessend ihren eigenen Aufwand ebenfalls noch in Rechnung, widerspricht das der Logik eines fairen Gebührensystems. Die Akzeptanz der HHV bei den Marktteilnehmern würde dadurch merklich geschwächt. Sinnvoller wäre daher, wenn der Aufwand für Erstkontrollen des Sorgfaltssystems und der Risikobewertung grundsätzlich nicht in Rechnung gestellt wird – zumindest dann, wenn alle Anforderungen erfüllt und die geprüften Dokumente in Ordnung sind. Werden Nachkontrollen erforderlich oder muss ein Unternehmen wiederholt kontrolliert werden, so kann der über die Erstkontrolle hinausgehende Aufwand in Rechnung gestellt werden. Auf diese Weise würden einerseits Unternehmen bei Erstkontrollen nicht zusätzlich durch Gebühren belastet. Andererseits könnten dort, wo Unternehmen die «good practice» der Dokumentation ihrer Sorgfaltspflichten nicht einhalten oder auf andere Weise Anlass zu vertieften Abklärungen geben, höhere Gebühreneinnahmen generiert werden.

Bedeutsam scheint weiter, dass gerade in einer Aufbauphase und in einer sehr heterogenen Branche mit vielen kleinen Betrieben ein gewisser Ermessensspielraum bei der Festsetzung von Gebühren bestehen sollte, um faire Lösungen zu ermöglichen und die Akzeptanz zu fördern.

Aus juristischer Sicht ist es heikel, wenn keine klaren Kriterien vorliegen, wann Gebühren erhoben bzw. wann sie allenfalls erlassen werden. Daher wäre es rechtlich gesehen besser, wenn die Ausnahmen (z.B. «für Erstkontrollen, bei denen die kontrollierte Unternehmung keinen Anlass für vertiefte Abklärungen gibt, werden i.d.R. keine Gebühren erhoben») in der Verordnung explizit vorgesehen werden, was wiederum die oben erwähnte Flexibilität bei der Umsetzung der HVV etwas einschränken würde. Eine Möglichkeit wäre, wenn man in der Verordnung vorsehen würde, dass das Departement über eine Delegationsnorm Ausnahmen festlegen kann. In diesem Fall könnte das UVEK eine Departementsverordnung oder Weisungen erlassen und Ausnahmen definieren.

Grobschätzung Rückfinanzierbarkeit über Gebühreneinnahmen

Für eine grobe Quantifizierung der Frage, welche Einnahmen über Gebühren generiert werden könnten, wurden drei Varianten analysiert:

- **Variante 1:** Finanzierung der gesamten 6 Vollzeitstellen über Gebühren
- **Variante 2:** Teilweise Verrechnung des Kontrollaufwands
- **Variante 3:** Zurückhaltende Verrechnung des Kontrollaufwands

Für die Grobschätzung wurde von den 4'523 Importeuren aus Drittstaaten und der Klassifizierung gem. Kapitel 5.2.1 ausgegangen. Die angestrebten rund 50 Kontrollen pro Jahr wurden auf 33 Kontrollen bei grossen, 16 bei mittelgrossen und einer Kontrolle bei kleinen Importeuren aufgeteilt. Die folgende Tabelle zeigt vereinfacht, wie eine Gebührenaufteilung nach Grössenklassen für jede Variante aussehen könnte:

	Anzahl Firmen	Anzahl Kontrollen	Gebühren pro Unternehmen in CHF			Gebühreneinnahmen Total in CHF		
			Var. 1	Var. 2	Var. 3	Var. 1	Var. 2	Var. 3
Gross	56	33	30'300	2'500	250	999'900	82'500	8'250
Mittel	1'090	16	5'000	1'000	100	80'000	16'000	1'600
Klein	3'377	1	900	500	50	900	500	50
Total	4'523	50	21'616	1'980	198	1'080'800	99'000	9'900

Variante 1 zeigt, möchte man die gesamten 6 Stellen über Gebühren finanzieren, so müssten hohe Gebühren erhoben werden, die bei den grossen Importeuren in der Grössenordnung der jährlich wiederkehrenden Regulierungskosten liegen, bei den mittleren und kleinen gar zwei bis dreimal höher.⁶⁴ Diese enorm hohen Gebühren für die (zufällig ausgewählten) Firmen würden auf Unverständnis stossen und zudem dem Gebührenprinzip, das vom konkreten Aufwand ausgeht, vermutlich widersprechen, wie auch die kostenbasierten Schätzungen der Variante 2 zeigen.

Bei Variante 2 wird angenommen, dass das BAFU für eine Kontrolle bei den Grossen fünf Tage, bei den Mittleren drei und bei den Kleinen ein Tag aufwenden muss und jeweils rund die Hälfte davon in Rechnung stellt. Damit liessen sich gesamthaft rund 99'000 CHF finanzieren, oder gut eine halbe Vollzeitstelle.⁶⁵ Ob diese Gebühren auf Akzeptanz stossen und als fair empfunden werden, wurde oben diskutiert.

Bei Variante 3 wurde angenommen, dass der Kontrollaufwand gegenüber Variante 2 nur in einem von 10 Fällen verrechnet würde. Insbesondere in den ersten Jahren dürften die Einnahmen tiefer ausfallen, da es sich bei einem Grossteil um Erstkontrollen handeln wird.

⁶⁴ Vgl. Abbildung 5-7 in Kapitel 5.2.1.

⁶⁵ Das BAFU rechnet im Vollzugskonzept mit 180'000 CHF pro Stelle.

6 Alternative Regelungen

Der Zweck der HHV besteht gem. Art. 1 darin, zu verhindern, dass Holz und Holzzeugnisse in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, die nicht legal geschlagen oder gehandelt wurden. Daneben soll mit der HHV aber auch eine äquivalente Regelung zur EUTR eingeführt werden, um Benachteiligungen der Schweizer Holzexporteure gegenüber ihrer europäischen Konkurrenz abzubauen. Entsprechend eingeschränkt ist der Handlungsspielraum für alternative Regelungen. Aus diesem Grund beschränkt sich unsere Analyse auf drei grundsätzliche Handlungsoptionen:

- **H0:** Vollständiger Verzicht auf eine Regelung (Nulloption)
- **H1:** Einführung der HHV wie geplant
- **H2:** Einführung der HHV erst bei einem Abkommen mit der EU (alternative Option)

Mit der Nulloption würde die Schweiz komplett auf die Einführung der HHV verzichten und den Status quo fortführen. Die Wettbewerbsnachteile für den Schweizer Holzexport würden damit fortbestehen, ein weiterer Kundenrückgang wäre wahrscheinlich (vgl. Abschnitt 5.2.3). Der Einfuhr von illegal geschlagenem Holz in die Schweiz kann zwar auch mit alternative Regelungen entgegengewirkt werden.⁶⁶ Will man jedoch auch die Äquivalenz zur EU-Regelung sicherstellen, so ist H0 keine Option.

H1 entspricht der Einführung der HHV, wie sie aktuell vorgesehen ist. Auch hier wird nach Möglichkeit ein Abkommen mit der EU angestrebt, in welchem die Gleichwertigkeit von HHV und EUTR anerkannt wird. Verhandlungen würden jedoch erst nach Einführung der HHV aufgenommen.

Im Unterschied dazu würde man bei **H2** die HHV erst in Kraft setzen, wenn ein Abkommen mit der EU vorliegt. Damit würden die in Abschnitt 5.2.1e) dargelegten Regulierungskosten komplett entfallen, weil die Schweiz und die EU für die in den Regelungen definierten Produkte einen Binnenmarkt bilden. Auch für Exporteure von aus Schweizer oder EU-Holz gefertigten Produkten würde der Aufwand entfallen. Bei H2 können also sowohl die wiederkehrenden Regulierungskosten sowie Initialkosten von 4.6 bis 7.0 Mio. CHF eingespart werden. Demgegenüber würden bei Option H1 mit nachträglichem Abkommen, nur die wiederkehrenden Kosten und erst ab Inkrafttreten des Abkommens wegfallen. Wann ein solches Abkommen mit der EU abgeschlossen werden kann, ist allerdings ungewiss und dürfte massgeblich von den Fortschritten bei den Verhandlungen um ein institutionelles Rahmenabkommen abhängen.

In diesem Sinne ist die Option H1 mit geringeren Unsicherheiten behaftet, und ermöglicht erste Handelshemmnisse für die Exporteure umgehend abzubauen.

Unabhängig davon, ob H1 oder H2 gewählt wird, muss die Gleichwertigkeit der HHV zur EUTR sichergestellt werden, damit ein Abkommen mit der EU zustande kommen kann. Trotzdem sind

⁶⁶ So z.B. mit der bereits seit 2012 geltenden Deklarationspflicht, die den Konsumenten bewusste Kaufentscheidungen ermöglichen soll (vgl. Verordnung über die Deklaration von Holz und Holzprodukten (SR 944.021)). Unrealistisch scheint dagegen eine Bewilligungspflicht für den Import von Holz oder Holzzeugnissen, insbesondere aufgrund der grossen Heterogenität der betroffenen Unternehmen und Branchen.

gewisse Abweichungen im Vollzug der HHV gegenüber der Umsetzung in der EU möglich und zweckmässig. So sieht man aktuell vom Einsatz von Überwachungsorganisationen wie in der EU ab und setzt stattdessen auf die bestehende Infrastruktur im Schweizer Akkreditierungswesen, und auf Inspektionsstellen. Prüfwert wären allenfalls weitere auf die Schweiz zugeschnittene Umsetzungsmassnahmen, wie Übergangs- oder Ausnahmeregelungen oder eine Wesentlichkeitsschwelle bei der jährlich importierten Menge. Dabei muss allerdings darauf geachtet werden, dass die Gleichwertigkeit nicht gefährdet wird.

7 Synthese

7.1 Notwendigkeit der HHV

Die Notwendigkeit der HHV lässt sich damit begründen, dass die auf die EUTR zurückzuführenden Wettbewerbsnachteile für Schweizer Exporteure beseitigt werden sollen. Diese Nachteile lassen sich nur mit einer der EUTR gleichwertigen Regelung beseitigen, bzw. idealerweise mit einem Abkommen, in welchem die Schweiz und die EU die Gleichwertigkeit der beiden Regelungen anerkennen. Ein Verzicht auf die Regelung ist somit keine Option.⁶⁷ Mit der HHV soll gleichzeitig verhindert werden, dass illegal geschlagenes Holz über die Schweiz eingeführt und in Verkehr gebracht wird.

7.2 Wesentliche Wirkungen

7.2.1 Umwelt

Auch wenn die direkte Wirkung rein quantitativ bescheiden ausfällt – Schätzungen gehen, davon aus, dass weniger als 0.1% des illegalen Holzes weltweit über die Schweiz gehandelt wird – darf nicht unterschätzt werden, dass die HHV insbesondere im Zusammenspiel mit Regulierungen anderer Länder indirekt Wirkung entfaltet. Zudem wäre es nicht mit den Prinzipien der Schweiz vereinbar, wenn man mit Verweis auf die naturgemäss geringe Bedeutung der Schweiz im Welthandel eine Mitverantwortung ausblenden würde.

7.2.2 Unternehmen

Die folgende Abbildung 7-1 zeigt die direkten Regulierungskosten für Schweizer Importeure gemäss Kostenschätzung in Kapitel 5.2.1. Insgesamt ist davon auszugehen, dass Initialkosten in der Grössenordnung von **einmalig** rund **16.7 Mio. CHF** anfallen. Je nach Annahme sind auch eineinhalbmal so hohe Kosten denkbar. Ein grosser Teil des Initialaufwands ist bedingt durch den Aufbau der Sorgfaltspflichtsysteme. Für den Unterhalt der Systeme in den Folgejahren ist mit deutlich tieferen **wiederkehrenden Kosten** zu rechnen: Grössenordnung rund **6.8 Mio. CHF pro Jahr**. Auch hier könnten jedoch je nach Annahme gut doppelt so hohe Kosten anfallen, wobei die Schätzungen für die Obergrenzen beim Import aus der EU weniger gut abgestützt sind als beim Import aus Drittstaaten.

⁶⁷ vgl. auch Ausführungen zur Nulloption in Kapitel 6.

Abbildung 7-1: Geschätzte Regulierungskosten für Schweizer Importeure in Mio. CHF⁶⁸

Kostenart	Import aus Drittstaaten		Import aus der EU		Total	
	von	bis	von	bis	von	bis
Einmalig	12.2	16.6	4.6	7.0	16.7	23.6
Wiederkehrend p. a.	4.2	8.5	2.6	7.3	6.8	15.8

Quelle: Eigene Darstellung, Zusammenschluss der Ergebnisse der Kostenschätzung (vgl. Kapitel 5.2.1).

Die Betroffenheit der einzelnen Unternehmen unterscheidet sich je nach Branche, Unternehmensgrösse sowie Herkunft der Importe stark. Die höchsten Kosten werden generell für grosse Importeure erwartet, die grosse Mengen aus Drittstaaten einführen. Für sie fallen gemäss Kostenschätzung Initialkosten von 58'000 bis 70'000 CHF an, sowie jährlich wiederkehrenden Regulierungskosten von 27'000 bis 69'000 CHF. Für KMU ist mit deutlich tieferen, drei bis vierstelligen Aufwänden pro Unternehmen zu rechnen. Für die Umsetzung wird Verbands- und Branchenlösungen eine wichtige Rolle zukommen. Beim Import aus der EU – der mehr als 90% der Importe in die Schweiz ausmacht – fallen die Kosten pro Unternehmen um ein Vielfaches tiefer aus, da in der EU die EUTR bereits in Kraft ist.

7.3 Effektivität, Effizienz und Verteilungswirkungen

Wirksamkeit der Massnahme (Effektivität)

Auf Ebene der Unternehmen ist damit zu rechnen, dass die Wettbewerbsnachteile für Exporteure mit der HHV erfolgreich abgebaut werden können, was längerfristig – und besonders bei einem Abkommen – auch die Standortattraktivität der Schweiz erhöht (*Impact-Ziele Unternehmen*⁶⁹). Die Wirkungen auf die Umwelt sind komplexer und schwerer greifbar als jene auf die Unternehmen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass mit der HHV auch eine bestehende Regulierungslücke innerhalb von Europa geschlossen wird, mit Signalwirkung auf den illegalen Holzschlag weltweit. Die Schweiz leistet somit einen Beitrag zum Erhalt von ökologisch wertvollen Wäldern und Ökosystemen (*Impact-Ziele Umwelt*).

Verhältnis von Kosten und Nutzen (Effizienz)

Angesichts der anfallenden Regulierungskosten, die je nach Unternehmen bedeutend sein können, stellt sich die Frage, welchen Nutzen man ihnen gegenüberstellen kann. Bei dieser Gegenüberstellung ist jedoch Vorsicht geboten, da auf der einen Seite geschätzte Regulierungskosten stehen und auf der anderen Seite ein schwer quantifizierbarer Nutzen. Die Exporteure profitieren davon, dass ihre Produkte aus Sicht der EU-Kunden wieder attraktiver werden. Welcher Effekt überwiegt – die Kosten für die zahlenmässig grössere Gruppe der Importeure oder der Nutzen für die Exporteure – lässt sich indes nicht sagen. Hinzu kommt, dass bei einem

⁶⁸ Rundungsdifferenzen in den Totalen sind möglich.

⁶⁹ vgl. Wirkungsmodell in Kapitel 4.

Abkommen mit der EU sowohl mit tieferen Kosten als auch deutlich höherem Nutzen für die Exporteure gerechnet werden kann. Ein solches ist mittel- bis langfristig aufgrund der Äquivalenz der beiden Regelungen wahrscheinlich. Die wiederkehrenden Kosten würden dann von 6.8 Mio. CHF pro Jahr auf 4.2 Mio. CHF pro Jahr sinken, da nur noch für den Import aus Drittstaaten Kosten anfallen (vgl. Abbildung 7-1).

Wie die Kosten im Verhältnis zum Nutzen stehen, kann somit nicht beantwortet werden. Ob die Kosten an sich verhältnismässig sind, lässt sich aber anhand von Umsatzzahlen einordnen. Im Verhältnis zum Gesamtwert der Importe aus Drittstaaten liegen die Initialkosten im Bereich von 3 bis 4.5%, die wiederkehrenden Kosten zwischen 1 und 2.5%. Bei den Importen aus der EU liegen Initial- wie auch wiederkehrende Kosten im Promillebereich. Die anfallenden Regulierungskosten können also je nach Unternehmen bedeutend sein. Gemessen am Gesamtwert der in die Schweiz eingeführten Waren, dürften sie aber vertretbar sein.

Verteilungswirkungen

Die Regulierung leistet einen Beitrag dazu, dass Wälder ihre wichtigen Funktionen als Ökosysteme auch in Zukunft wahrnehmen können und ihre biologische Vielfalt erhalten bleibt. Sie führt daher zu mehr Solidarität gegenüber künftigen Generationen wie auch mehr internationaler Solidarität gegenüber ärmeren und tendenziell vom Klimawandel stärker betroffenen Ländern. Die unterschiedliche Betroffenheit der Schweizer Importeure wurde oben in Abschnitt 7.2.2 erläutert (vgl. auch Abschnitt 5.2.1). Die Importeure leisten zudem indirekt einen Beitrag zur Entlastung der Exporteure. Insgesamt kann jedoch von geringen Verteilungswirkungen ausgegangen werden.

7.4 Würdigung der Ergebnisse

Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Gemäss dem parlamentarischen Auftrag soll der Bundesrat die rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen, damit in der Schweiz eine der EUTR äquivalente Regelung besteht. Wie bereits in Kapitel 6 ausgeführt, stellt der Verzicht auf die Einführung der HHV somit keine Option dar. Damit die Nachteile der Schweizer Exporteure gegenüber ihren Konkurrenten in der EU beseitigt werden können, braucht es eine der EUTR gleichwertige Regelung.

Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen

Der Aspekt der Generationengerechtigkeit wurde oben unter Verteilungswirkungen erläutert. Im Übrigen sind keine grossen Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen zu erwarten, zumal die Erfahrungen aus der EU nahe legen, dass eine Überwälzung der Regulierungskosten auf Konsumenten – wenn überhaupt – nur in sehr geringem Masse stattfinden dürfte.

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Gesamtwirtschaftlich gesehen sind keine grossen Auswirkungen der HHV zu erwarten. Die Wirkung beschränkt sich auf die betroffenen Branchen bzw. Unternehmen und es sind keine grossen indirekten oder induzierten Effekte zu erwarten. Gemessen an der jährlichen Wirtschaftsleistung der Schweiz sind die Regulierungskosten verschwindend klein.

Alternative Regelung: Einführung HHV erst bei Abkommen mit EU

Die Schweiz beabsichtigt ein Abkommen mit der EU zu schliessen, in welchem die Gleichwertigkeit von HHV und EUTR anerkannt wird. Würde ein Abkommen – wie aktuell vorgesehen – nach Einführung der HHV zustande kommen, so entfielen die wiederkehrenden Regulierungskosten für den Import aus der EU ab diesem Zeitpunkt. Alternativ könnte die Schweiz mit der Einführung der HHV zuwarten, bis ein Abkommen mit der EU geschlossen wurde. In diesem Fall würden die in Abbildung 7-1 dargestellten Kosten für den Import aus der EU gar nicht erst anfallen, inkl. einmaligen Kosten für den Aufbau der Sorgfaltpflichtsysteme. Gegenüber der aktuell vorgesehenen Variante könnten mit dieser Alternative also Kosten eingespart werden.⁷⁰ Wann allerdings ein Abkommen mit der EU abgeschlossen werden kann, ist ungewiss und dürfte massgeblich von den Fortschritten bei den Verhandlungen um ein institutionelles Rahmenabkommen abhängen. Daher ist fraglich, ob man in der Hoffnung auf ein baldiges Abkommen eine bestehende Regulierungslücke und Nachteile für die Exporteure für eine ungewisse Zeit aufrechterhalten will.

Zweckmässigkeit im Vollzug

Um die HHV wirksam umzusetzen, müssen genug Kontrollen durchgeführt und ausreichend Personalressourcen eingesetzt werden. Dabei kommt den Stichprobenkontrollen vor Ort eine zentrale Rolle zu. Das BAFU hat hierzu bereits viele Vorüberlegungen angestellt und in einem zweckmässigen Vollzugskonzept festgehalten. Mit dem vorgesehenen risikobasierten Ansatz sowie einer zurückhaltenden Praxis bei der Gebührenerhebung kann ein sinnvoller Vollzug gewährleistet werden.

Auswirkungen auf die Sustainable Development Goals

Im Sinne einer Zusammenfassung wurde die Relevanzanalyse nachgeführt und die Auswirkungen auf die SDG in Anhang C nochmals aufgeführt.

7.5 Optimierungsbedarf

Weil als Bedingung vorgegeben ist, dass die einzuführenden HHV gleichwertig zur bereits bestehenden EUTR sein soll, besteht kaum Spielraum und somit auch kein Optimierungsbedarf.

⁷⁰ vgl. auch Ausführungen zur Option H2 in Kapitel 6.

7.6 Vertiefungsbedarf

Aufwandschätzungen zur Ermittlung von Regulierungskosten sind naturgemäss schwierig und mit Unsicherheit behaftet. Eine Vertiefung ist wenig sinnvoll, weil sich die Unsicherheiten bei einer solchen Ex-ante-Schätzung kaum vollständig beseitigen lassen. Allenfalls könnten Umfragen unter den am stärksten betroffenen Branchen durchgeführt werden, um die Kostenfolgen besser abschätzen zu können. Beim Einbezug der Branchen und Unternehmen könnten auch Herausforderungen abgefragt und die Erkenntnisse für eine KMU-taugliche Umsetzung verwendet werden. Im jetzigen Stadium ist die vorliegende Analyse jedoch ausreichend.

Anhang A: Gesprächspartner

Gespräche mit Fachleuten, die in den Vollzug der EUTR involviert sind:

- Lukas Mangold, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung BLE (Deutschland), Gespräch vom 13.10.2020
- Roland Furrer, Société Générale de Surveillance SA SGS (Standort Zürich), Gespräch vom 22.10.2020

Gespräche mit Fachleuten aus ausgewählten betroffenen Branchen:⁷¹

- KURATLE & JAECKER AG, Händler von Holzwerkstoffen für die holzverarbeitende Industrie⁷², Gespräch vom 16.10.2020
 - George Kuratle, Inhaber und Delegierter des Verwaltungsrats der KURATLE GROUP
 - Silvia Furlan, Leiterin Marketing & Kommunikation sowie QMS
 - Philipp Studerus, Leiter Category Management
 - Werner Lesch, Q-Leiter
- Jutzler AG, Entwickler und Produzent von Elementschränken⁷³, Gespräch vom 19.10.2020
 - Andreas Müller, Verwaltungsrat und Mitglied der Geschäftsleitung
 - Urs Schüpbach, Entwicklung
- Coop, Detailhändler, Gespräch vom 13.10.2020
 - Urs Fecker, Leiter Qualitätsmanagement Non Food, Coop
 - Guido Fuchs, Projektleiter Nachhaltigkeit, Coop

⁷¹ Die Auswahl der Gesprächspartner ist durch den Fokus der Studie auf den volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf Schweizer Unternehmen begründet (siehe Kap. 3).

⁷² <https://www.kuratlejaecker.ch/unternehmen>

⁷³ <https://www.jutzler.ch/die-jutzler-ag/lernen-sie-uns-kennen/>

Anhang B: Annahmen Kostenschätzung im Detail

Abbildung A-1: Annahmen Import aus Drittstaaten

Artikel HHV	Aufgaben	Personalkosten: Zeitaufwand in Stunden						Anteil betroffener Firmen, Lieferanten, Lieferungen		
		Einmalig (pro Firma bzw. Lieferant)			Wiederkehrend (pro Lieferung)			Grosse	Mittlere	Kleine
		Grosse	Mittlere	Kleine	Grosse	Mittlere	Kleine			
Art. 4	Aufbau Sorgfaltspflichtsystem (einmalig pro Firma)	800	50	4	-	-	-	100%	100%	100%
Art. 5	Beschaffung Informationen & Dokumentation (ohne Risikominderung)	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	100%	100%	100%
Art. 6	Risikobewertung									
	Bewertung (gem. Art. 6 Lit. a. bis f.)	-	-	-	3.00	1.50	1.00	85%	85%	85%
	Nachfragen bei Lieferanten	-	-	-	1.00	0.50	0.50	60%	60%	60%
Art. 7	Risikominderung									
	Einholung zusätzlicher Dokumente (inkl. Art. 5 c.&d.)	4.00	4.00	4.00	-	-	-	85%	85%	85%
	Nachweise Rechtsvorschriften Ursprungsland (gem. Art 5 g.)	6.00	6.00	6.00	-	-	-	85%	85%	85%
	Suche eines neuen vertrauenswürdigen Lieferanten	4.00	4.00	4.00	-	-	-	40%	60%	40%
	Verzicht auf die betroffenen Holzart oder aus diesem Holz gewonnene Holzserzeugnisse	-	-	-	-	-	-	5%	5%	40%

Artikel HHV	Aufgaben	Sonstige Sachkosten in CHF						Anteil betroffener Lieferanten, Lieferungen		
		Einmalig (pro Lieferant)			Wiederkehrend (pro Lieferung)			Grosse	Mittlere	Kleine
		Grosse	Mittlere	Kleine	Grosse	Mittlere	Kleine			
Art. 7	Risikominderung									
	Überprüfung durch (unabhängige) Dritte	4'560	3'040	1'520	3'040	760	760	30%	20%	10%

Abbildung A-2: Annahmen Import aus Drittstaaten – Anpassungen für Sensitivitätsanalyse

Artikel HHV	Aufgaben	Personalkosten: Zeitaufwand in Stunden						Anteil betroffener Firmen, Lieferanten, Lieferungen		
		Einmalig (pro Firma bzw. Lieferant)			Wiederkehrend (pro Lieferung)			Grosse	Mittlere	Kleine
		Grosse	Mittlere	Kleine	Grosse	Mittlere	Kleine			
Art. 4	Aufbau Sorgfaltspflichtsystem (einmalig pro Firma)	1'000	80	8	-	-	-	100%	100%	100%
Art. 7	Risikominderung									
	Nachweise Rechtsvorschriften Ursprungsland (gem. Art 5 g.)	6.00	6.00	6.00	8.00	-	-	85%	85%	85%

Artikel HHV	Aufgaben	Sonstige Sachkosten in CHF						Anteil betroffener Lieferanten, Lieferungen		
		Einmalig (pro Lieferant)			Wiederkehrend (pro Lieferung)			Grosse	Mittlere	Kleine
		Grosse	Mittlere	Kleine	Grosse	Mittlere	Kleine			
Art. 7	Risikominderung									
	Überprüfung durch (unabhängige) Dritte	4'560	3'040	1'520	3'040	3'040	1'520	30%	30%	20%

Abbildung A-3: Annahmen Import aus der EU

Artikel HHV	Aufgaben	Personalkosten: Zeitaufwand in Stunden						Anteil betroffener Firmen, Lieferanten, Lieferungen		
		Einmalig (pro Firma bzw. Lieferant)			Wiederkehrend (pro Lieferung)			Grosse	Mittlere	Kleine
		Grosse	Mittlere	Kleine	Grosse	Mittlere	Kleine			
Art. 4	Aufbau Sorgfaltspflichtsystem (einmalig pro Firma)	4.0	2.0	1.0	-	-	-	53%	83%	95%
Art. 5	Beschaffung Informationen & Dokumentation (ohne Risikominderung)	0.50	0.50	0.50	0.08	0.08	0.08	100%	100%	100%
Art. 6	Risikobewertung									
	Bewertung (gem. Art. 6 Lit. a. bis f.)	1.00	1.00	1.00	0.25	0.25	0.25	2.0%	1.2%	1.5%
	Nachfragen bei Lieferanten (ggf. rechtl. Zusicherung verlangen)	0.50	0.50	0.50	-	-	-	2.0%	1.2%	1.5%
Art. 7	Risikominderung									
	Einholung zusätzlicher Dokumente (inkl. Art. 5 c.&d.)	4.00	4.00	1.00	-	-	-	2.0%	1.2%	1.5%
	Nachweise Rechtsvorschriften Ursprungsland (gem. Art 5 g.)	6.00	6.00	2.00	-	-	-	2.0%	1.2%	1.5%
	Suche eines neuen vertrauenswürdigen Lieferanten	4.00	4.00	4.00	-	-	-	1.0%	1.0%	1.0%
	Verzicht auf die betroffenen Holzart oder aus diesem Holz gewonnene Holzzeugnisse	-	-	-	-	-	-	1.0%	1.0%	1.0%

Hinweis: Beim Anteil der von Art. 4 betroffenen Firmen wurde berücksichtigt, dass ein Teil der Firmen aus der EU wie auch aus Drittstaaten importiert und daher die Kosten für den Aufbau des Sorgfaltspflichtsystems nur einmal anfallen.

Artikel HHV	Aufgaben	Sonstige Sachkosten in CHF						Anteil betroffener Lieferanten, Lieferungen		
		Einmalig (pro Lieferant)			Wiederkehrend (pro Lieferung)			Grosse	Mittlere	Kleine
		Grosse	Mittlere	Kleine	Grosse	Mittlere	Kleine			
Art. 7	Risikominderung									
	Überprüfung durch (unabhängige) Dritte	4'560	3'040	1'520	3'040	760	760	2%	0%	0%

Abbildung A-4: Annahmen Import aus der EU – Anpassungen für Sensitivitätsanalyse

Artikel HHV	Aufgaben	Personalkosten: Zeitaufwand in Stunden						Anteil betroffener Firmen, Lieferanten, Lieferungen		
		Einmalig (pro Firma bzw. Lieferant)			Wiederkehrend (pro Lieferung)			Grosse	Mittlere	Kleine
		Grosse	Mittlere	Kleine	Grosse	Mittlere	Kleine			
Art. 4	Aufbau Sorgfaltspflichtsystem (einmalig pro Firma)	8.0	4.0	2.0	-	-	-	53%	83%	95%
Art. 5	Beschaffung Informationen & Dokumentation (ohne Risikominderung)	0.50	0.50	0.50	0.25	0.25	0.25	100%	100%	100%

Abbildung A-5: Annahmen zur Anzahl Lieferungen pro Lieferant

	Import aus Drittstaaten				Import aus EU			
	Grosse	Mittlere	Kleine	Total	Grosse	Mittlere	Kleine	Total
Herleitung Anzahl Lieferanten								
Anzahl Lieferungen	5'737	13'072	6'010	24'819	173'487	209'429	84'501	467'417
Anzahl Lieferungen/Lieferant	20	10	2		70	15	3	
Anzahl Lieferanten	287	1'307	4'007	5'601	2'478	13'962	33'800	50'241

Quelle: Eigene Darstellung, Anzahl Lieferungen gem. Spezialauswertung des BAFU von Daten der EZV 2019.

Anhang C: Auswirkungen auf die Sustainable Development Goals

17 Sustainable Development Goals		Auswirkung
	Ziel 1: Keine Armut Armut in allen ihren Formen und überall beenden	Haushalte in der Schweiz sind kaum betroffen, da keine oder nur eine sehr geringe Kostenüberwälzung auf die Konsumenten zu erwarten ist. Insofern im Ausland durch die Bekämpfung des illegalen Holzschlags auch Arbeits- und Lebensbedingungen verbessert werden, könnte sich die HHV auch positiv auf die Armutproblematik auswirken.
	Ziel 2: Kein Hunger Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern	Die Ernährungssicherheit vieler Länder wird stark vom Klimawandel beeinträchtigt. Eine nachhaltige Holzwirtschaft hilft, die negativen Folgen des Klimawandels einzudämmen, wodurch sich auch die Voraussetzungen für die langfristige Erreichung bzw. Erhaltung der Ernährungssicherheit verbessern.
	Ziel 3: Gesundheit und Wohlergehen Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern	Der illegale Holzschlag gefährdet in den Ursprungsländern die Schutzfunktion der Wälder für Mensch und Umwelt. Mit einer nachhaltigen Bewirtschaftung kann der Wald seine Funktion zur Regulierung des lokalen Klimas weiterhin erfüllen.
	Ziel 4: Hochwertige Bildung Inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten lebenslangen Lernens für alle fördern	<i>Keine direkte Wirkung</i>
	Ziel 5: Geschlechtergleichheit Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen	<i>Keine direkte Wirkung</i>
	Ziel 6: Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten	Wälder erfüllen wichtige Ökosystemfunktionen, u.a. das Filtern und Speichern von Wasser.

17 Sustainable Development Goals		Auswirkung
	Ziel 7: Bezahlbare und saubere Energie	Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle sichern <i>Keine direkte Wirkung</i>
	Ziel 8: Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum	Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern Mit der Bekämpfung des illegalen Holzschlags, der oft mit schlechten Arbeitsbedingungen und Menschenrechtsverletzungen einhergeht, könnten sich auch die Arbeitsbedingungen in den Ursprungsländern verbessern lassen.
	Ziel 9: Industrie, Innovation und Infrastruktur	Eine widerstandsfähige Infrastrukturaufbauen, breitenwirksame und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen. Das Instrument des Sorgfaltspflichtenbringts Transparenz in die Lieferketten und ist somit ein gutes Beispiel dafür, wie Unternehmen die Rechenschaftspflicht in den Ursprungsländern gewährleisten können.
	Ziel 10: Weniger Ungleichheiten	Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern. Indem die vom Wald erfüllten Funktionen auch für künftige Generationen gesichert werden, stärkt die HHV die Generationengerechtigkeit sowie die internationale Solidarität mit den Ursprungsländern.
	Ziel 11: Nachhaltige Städte und Gemeinden	Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten. <i>Keine direkte Wirkung</i>
	Ziel 12: Verantwortungsvoller Konsum und Produktion	Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen. Mit der Sorgfaltspflicht werden Unternehmen beim Umweltschutz stärker in die Pflicht genommen. Transparentere Lieferketten fördern weltweit eine nachhaltige Produktion. Den Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten ermöglicht bzw. vereinfacht die HHV nachhaltige Kaufentscheidungen.

17 Sustainable Development Goals		Auswirkung
 <p>13 MASSNAHMEN ZUM KLIMASCHUTZ</p>	Ziel 13: Massnahmen zum Klimaschutz	Umgehend Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen. Die Sicherstellung legaler Waldbewirtschaftung ist die Grundlage für eine nachhaltige Bewirtschaftung des Waldes. Dem Schutz des Waldes kommt bei der Bekämpfung des Klimawandels zentrale Bedeutung zu. Der Wald kann so seine Funktionen langfristig erfüllen (Biodiversität, CO ₂ -Speicherung, Schutz von Gütern und Sachwerten, Schutz vor Naturgefahren, Milderung der Folgen des Klimawandels).
 <p>14 LEBEN UNTER WASSER</p>	Ziel 14: Leben unter Wasser	Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne nachhaltiger Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen <i>Keine direkte Wirkung</i>
 <p>15 LEBEN AN LAND</p>	Ziel 15: Leben an Land	Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodendegradation beenden und umkehren und dem Verlust der biologischen Vielfalt ein Ende setzen Die Regulierung stärkt die nachhaltige Bewirtschaftung des Waldes und leistet so einen Beitrag dazu, dass Wälder ihre wichtigen Funktionen als Ökosysteme auch in Zukunft wahrnehmen können. Dadurch werden insbesondere im Ausland die biologische Vielfalt und wertvolle Lebensräume erhalten.
 <p>16 FRIEDEN, GERECHTIGKEIT UND STARKE INSTITUTIONEN</p>	Ziel 16: Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen	Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen Mit der HHV wird die Einhaltung staatlicher Vorgaben zur Waldbewirtschaftung sichergestellt. Damit werden auch die Institutionen gestärkt, insbesondere in instabilen Staaten. Davon profitiert auch die legal agierende Holzwirtschaft.
 <p>17 PARTNER- SCHAFTEN ZUR ERREICHUNG DER ZIELE</p>	Ziel 17: Partnerschaften zur Erreichung der Ziele	Umsetzungsmittel stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben erfüllen Die Schweiz zieht mit der EU gleich und schliesst so eine bestehende Regulierungslücke innerhalb von Europa.

Literaturverzeichnis

BAFU (2019): Jahrbuch Wald und Holz 2019.

Betts, Matthew G.; Wolf, Christopher; Ripple, William J.; u. a. (2017): Global forest loss disproportionately erodes biodiversity in intact landscapes. In: *Nature*, 547, 7664, 441–444.

Bundesamt für Umwelt BAFU (2018): Illegaler Holzhandel: Milliardengeschäft mit verheerenden Folgen. URL <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/thema-umwelt-recht/umweltrecht--dossiers/magazin-die-umwelt-1-2018-tatort-umwelt/illegaler-holzhandel.html>, abgerufen am 7. September 2020.

Bundesamt für Umwelt BAFU (2020a): Erläuternder Bericht zur Verordnung über das Inverkehrbringen von Holz und Holzzeugnissen (Holzhandelsverordnung, HHV).

Bundesamt für Umwelt BAFU (2020b): VOBU Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen: Leitfaden.

Ecoplan (2014): Grüne Wirtschaft: Wirkungs- und Kostenabschätzung der Massnahmen zu Konsum und Produktion. Hinweise zur Ausgestaltung und Beurteilung der Auswirkungen. Grundlagenstudie. Im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt.

European Commission (2016): Commission Staff Working Document - Evaluation of the EUTR.

Köthke, Margret (2020): Auswirkungen der Europäischen Holzhandelsverordnung auf Importeure von Holzzeugnissen in Deutschland - Design und Ergebnisse einer Befragung. Braunschweig.

Lawson, Sam; MacFaul, Larry und Royal Institute of International Affairs (2010): *Illegal logging and related trade: indicators of the global response*. London, Chatham House.

Nellemann, Christian (2012): *Green carbon, black trade: Illegal logging, tax fraud and laundering in the world's tropical forests. A rapid response assessment*. UNEP. INTERPOL Environmental Crime Programme (Hrsg.).

Nellemann, Christian; Henriksen, Rune; Kreilhuber, Arnold; u. a. (Hrsg.) (2016): *The rise of environmental crime: a growing threat to natural resources, peace, development and security*. Nairobi, Kenya, United Nations Environment Programme.

OECD (2016): *Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management*.

Romania Insider (2015): Romania's Government sets up Forest guards to fight against illegal logging, Romania Insider. URL <https://www.romania-insider.com/government-sets-up-forest-guards-fight-illegal-logging>, abgerufen am 22. Oktober 2020.

Saunders, Jade (2020): TEN STEPS TOWARDS ENFORCEABLE DUE DILIGENCE REGULATIONS THAT PROTECT FORESTS. In: 11.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2020): Leitfaden zur Schätzung der Regulierungskosten.

Transparency International (2020): *Corruption Perceptions Index 2019*. URL https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_EN_200331_141425.pdf, abgerufen am 7. November 2020.

United Nations Environment Programme und GRID-Arendal (Hrsg.) (2009): Vital forest graphics. Nairobi, Kenya, UNEP.

WWF (2019): WWF Enforcement Review of the EU Timber Regulation (EUTR) - EU Synthesis Report. URL https://d3bzkjkd62gi12.cloudfront.net/downloads/wwf_eutr_implementation_eu_synthesis_report_2019.pdf, abgerufen am 11. September 2020.

WWF Deutschland und WWF Schweiz (2018): Die schwindenden Wälder der Welt. Zustand, Trends und Lösungswege. WWF-Waldbericht 2018.

WWF Schweiz (2018): Marktanalyse Holzkohle 2018. URL https://www.wwf.ch/sites/default/files/doc-2018-09/Bericht_Holzkohle.pdf, abgerufen am 6. November 2020.