

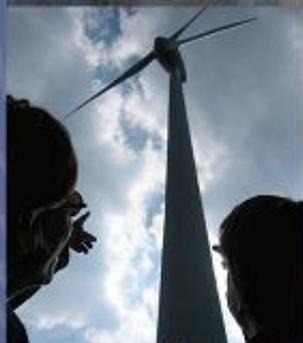
ILLEGAL, ABER NICHT VERBOTEN?

Eine Analyse der Entstehung der
Europäischen Holzhandelsverordnung

Maike Stelter

Arbeitsbericht 03/2014

ISSN 1865-3863





ALBERT-LUDWIGS-UNIVERSITÄT FREIBURG

Fakultät für Umwelt und Natürliche Ressourcen
Professur für Forst- und Umweltpolitik

ILLEGAL, ABER NICHT VERBOTEN?

Eine Analyse der Entstehung der Europäischen Holzhandelsverordnung

Bachelorarbeit im Studiengang Umweltnaturwissenschaften

zur

Erreichung des akademischen Grads

Bachelor of Science

vorgelegt von

Maike Stelter

vorgelegt am

Dienstag, 3. Dezember 2013

Referent: Dr. Georg Winkel

Korreferent: Prof. Dr. Michael Pregernig

“...who can't be engaged of prohibiting [...] something which is illegal?”¹

(Waldbesitzerverband)

„...es ist schwer zu begründen, insbesondere [...] der Öffentlichkeit schwer klar zu machen, warum man jetzt gegen so ein, ja doch ganz offensichtlich auf der Hand liegendes Verbot, dass illegales Holz nicht in den Verkehr gebracht werden kann, warum man sich dagegen ausspricht.“

(Deutschland)

¹ In dieser Arbeit werden Zitate in der jeweiligen Originalsprache angegeben, um Übersetzungsfehler und den Verlust von Informationen durch die Übersetzung zu vermeiden.

Danksagung

Ich danke Herrn Dr. Georg Winkel für die Übernahme des Referats und die vielen hilfreichen Anregungen und hervorragende Unterstützung bei der Verfassung dieser Arbeit sowie Herrn Prof. Dr. Michael Pregernig für die Übernahme des Koreferats.

Des Weiteren danke ich Dr. Metodi Sotirov und Dr. Georg Winkel für die gute Zusammenarbeit und Betreuung bei den vorbereitenden Forschungstätigkeiten für diese Arbeit im Rahmen des INTEGRAL-Projektes.

Herzlich danken, möchte ich außerdem Theresa Frei, Cynthia Fernandes, Niklas Mischkowski, Camila Castañeda, Marta Bescansa und Sophie Schwer für die tatkräftige und zuverlässige Unterstützung bei der Transkription der Interviews.

Mein besonderer Dank geht darüber hinaus an das Referat 534 des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz von Matthias Schwoerer, Thorsten Hinrichs und Thomas Huber, die mich in meiner Praktikumszeit dort mit diesem spannenden Thema in Berührung gebracht haben und viele interessante Aspekte aufzeigen konnten.

Ferner danke ich allen Interviewpartnern, die ihre Zeit und Expertise für diese Arbeit zur Verfügung gestellt haben.

Zusätzlich danke ich herzlich meinen Freunden und Familie, die mich in dieser Zeit immer wieder mit Rat und Tat unterstützt haben.

Zusammenfassung

Illegaler Holzeinschlag stellt ein weltweites Problem dar. Er führt zu Umweltschädigung, Steuereinbußen, unterstützt Korruption und kann für die Finanzierung bewaffneter Konflikte genutzt werden (Brack & House, 2007). Um dem illegalen Holzeinschlag und dem Handel mit illegalem Holz entgegenzutreten, verabschiedete die Europäische Union im Oktober 2010 die Europäische Holzhandelsverordnung (Verordnung EU Nr. 995/2010).

Einer ihrer zentralen Bausteine ist das Verbot des „Inverkehrbringen(s) von Holz oder Holzzeugnissen aus illegalem Einschlag“ (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2013, S. 1). Es leuchtet aus der Sicht eines Laien ohne weiteres ein, etwas Illegales zu verbieten. Im Falle der Holzhandelsverordnung wurde jedoch zunächst nur ein Sorgfaltpflichtsystem vorgeschlagen und ein Verbot erst im Verlauf der Verhandlungen aus bisher unbekanntem Gründen in die Verordnung integriert.

Diese Arbeit hat daher zum Ziel die Positionen der beteiligten Akteure zu untersuchen und zu beschreiben, wie es zur letztendlichen Aufnahme des Verbotes in die Verordnung kam und welche Faktoren hierbei eine wichtige Rolle gespielt haben.

Die Daten stammen aus einer umfassenden Literaturrecherche und leitfadengestützten Experteninterviews, die für diese Arbeit mit Experten auf der europäischen Ebene durchgeführt wurden. Letztere wurden anhand einer selektiven Kodierung (VERBI GmbH & Sozialforschung, GmbH, 2011, S. 37) und anschließender thematischer Zusammenfassung ausgewertet.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Debatte um die Aufnahme eines Verbotes vornehmlich um fachliche Argumente drehte, während in vielen Fällen wirtschaftliche Interessen oder der forstliche Bezug der Akteure eine wichtige Rolle spielte. Besonders relevant für die Aufnahme eines Verbotes war dessen „diskursive power“. Damit ist die einleuchtende Logik des Verbotens von etwas Illegalem gemeint. Dazu gehört auch die starke Öffentlichkeitswirksamkeit, die dem Verbot von den Experten zugeschrieben wurde.

Inhaltsverzeichnis

Danksagung.....	iii
Zusammenfassung.....	iv
Inhaltsverzeichnis.....	v
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	vi
Abkürzungsverzeichnis.....	vii
1 Einleitung.....	1
1.1 Hintergrund und Ziel der Arbeit.....	2
1.2 Teilaspekte der Diskussionen um die Aufnahme des Verbotes.....	4
1.3 Aufbau der Arbeit.....	5
2 Das Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Holzhandelsverordnung.....	6
3 Methoden.....	13
3.1 Literaturrecherche.....	13
3.2 Experteninterviews.....	13
3.2.1 Auswahl der Experten.....	14
3.2.2 Das Leitfadeninterview.....	15
3.2.3 Planung und Durchführung der Interviews.....	17
3.2.4 Methodik der Auswertung.....	18
3.3 Die Einteilung der Akteursgruppen.....	20
4 Ergebnisse.....	21
4.1 Haltungen zu Verordnung und Verbot.....	21
4.1.1 Die Position der Europäischen Kommission.....	21
4.1.2 Die Position des Rates der Europäischen Union.....	25
4.1.3 Die Position des Europäischen Parlaments.....	33
4.1.4 Die Position der NGOs.....	35
4.1.5 Die Position der holzverarbeitenden Industrie.....	38
4.1.6 Die Position des Handels.....	43
4.1.7 Die Position der Waldbesitzer.....	45
4.2 Interessenskoalitionen und deren Einfluss auf den Prozess.....	48
4.3 Äußere beeinflussende Faktoren.....	52

4.4	Gründe für die Aufnahme des Verbotes in die Verordnung.....	54
4.5	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	57
5	Diskussion.....	63
5.1	Diskussion der Methoden.....	63
5.1.1	Materialien.....	63
5.1.2	Methode.....	63
5.2	Diskussion der Ergebnisse.....	69
5.2.1	Welche Positionen hatten die involvierten Akteure bezüglich der Aufnahme eines Verbotes in die Holzhandelsverordnung und warum?.....	69
5.2.2	Wie kam es letztendlich zur Aufnahme des Verbotes in die Verordnung?	76
6	Fazit und weiterer Forschungsbedarf.....	79
	Anhang.....	81
	A: Interviewleitfaden in Deutsch.....	81
	B: Transkriptionsregeln.....	82
	C: Kodierungssystem.....	83
	Literaturverzeichnis.....	84
	Eidesstattliche Erklärung.....	90

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Ordentliches Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union („Ordentliches Gesetzgebungsverfahren 294 AEUV.png“, o. J.), bearbeitet durch die Autorin	7
Abbildung 2: Darstellung der gegenseitigen Beeinflussungen der Akteure bezüglich des Verbotes (erstellt durch die Autorin)	61
Tabelle 1: Daten nach Quelle und Akteursgruppe	17
Tabelle 2: Ergebnisse: Befürworter des Verbotes.....	58
Tabelle 3: Ergebnisse: Gegner des Verbotes.....	60
Tabelle 4: Gegenüberstellung der Empfehlungen für Interviewpartner und den tatsächlich durchgeführten Interviews.....	65
Tabelle 5: Kodierungssystem für MaxQDA	83

Abkürzungsverzeichnis

ALDE	Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
ATIBT	Association Technique Internationale des Bois Tropicaux / International Technical Tropical Timber Association
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
CEI-Bois	European Confederation of woodworking industries
CEPF	Confederation of European Forest Owners
CEPI	Confederation of European Paper Industries
DG	Direction générale / Generaldirektion der Europäischen Kommission
EFI	European Forestry Institute
EIA	Environmental Investigation Agency
ENVI	Committee on the Environment, Public Health and Food Safety /Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit des Europäischen Parlaments
ETTF	European Timber Trade Federation
EU	Europäische Union
EUSTAFOR	European State Forest Association
EUTR	EU Timber Regulation (Regulation (EU) No 995/2010) / Europäische Holzhandelsverordnung
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
FERN	Forests and the European Union Resource Network
FLEG	Forest Law Enforcement and Governance
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FSC	Forest Stewardship Council
Grüne/EFA	Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz
INTA	Committee on International Trade / Ausschuss für internationalen Handel des Europäischen Parlaments
INTEGRAL	EU Projekt: Future oriented integrated management of European forest landscapes
Kommission	Europäische Kommission
NGO	Non-Governmental Organisation
Parlament	Europäisches Parlament
PEFC	Program for the Endorsement of Forest Certification Schemes
Rat	Rat der Europäischen Union
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Degradation
SPE	Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas
TTF UK	Timber Trade Federation United Kingdom
VPA	Voluntary Partnership Agreement / freiwillige Partnerschaftsabkommen
WTO	World Trade Organization / Welthandelsorganisation
WWF	World Wide Fund For Nature

1 Einleitung

Mit der Verabschiedung der Europäischen Holzhandelsverordnung (Verordnung EU Nr. 995/2010) am 12. November 2010 gesellte sich die Europäische Union (EU) zu einer Reihe von Staaten, die mit Politik-Ansätzen der Nachfrageseite die weltweite Bekämpfung des illegalen Holzeinschlages vorantreiben will.

Illegaler Holzeinschlag wird von der Kommission im Zusammenhang mit der Verschärfung des Klimawandels gesehen. Er sei ein wesentlicher Faktor für die Entwaldung, die wiederum etwa 20% der weltweiten Treibhausgasemission zu verantworten hätte und einen wichtigen Faktor für den Verlust von Biodiversität darstelle. Des Weiteren führe illegaler Einschlag zu Einnahmeausfällen des Staates in den Produzentenländern, untergrabe deren Rechtsstaatlichkeit und könnte für die Finanzierung von bewaffneten Konflikten dienen. Der wichtigste Grund für den illegalen Holzeinschlag sei die starke Nachfrage nach Holz, die nicht durch ausreichende Regelungen zur Eindämmung des Handels mit illegalem Holz ergänzt würde (Europäische Kommission, 2008a). Dies wollte die Kommission mit ihrem Vorschlag ändern.

Die G8 Länder² verpflichteten sich bereits 1998 in ihrem Aktionsprogramm Wald zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlages. Durch die Weltbank wurden ab 2001 regionale FLEG Prozesse (Forest Law Enforcement and Governance) in den verschiedenen Regionen dieser Erde gefördert. Der erste FLEG Prozess wurde 2001 in Bali für Südostasien initiiert (East Asia Ministerial Conference, 2001). Weitere Prozesse folgten 2003 in Afrika und 2005 für Europa und Nordasien (The World Bank, 2013).

Die EU verabschiedete in diesem Kontext 2003 einen FLEGT Aktionsplan, der verschiedene politische Maßnahmen für die Bekämpfung von illegalem Holzeinschlag und dem Handel mit illegalem Holz vorsah. Dabei ergänzte sie den Prozess um eine Handelsvariante (daher das T für „Trade“). Themen des Aktionsplanes waren unter anderem die öffentliche Beschaffung, Initiativen des Privatsektors sowie Geldwäsche. Ferner beauftragte er die Europäische Kommission mit der Überprüfung von legislativen Optionen für die Bekämpfung von illegalem Holzeinschlag (Europäische Kommission, 2003, S. 3). 2005 verabschiedete der Europäische Rat dann die FLEGT Verordnung, die freiwillige Partnerschaftsabkommen (VPAs) zwischen Produzentenländern und der EU regelt.

Mit dem Vorschlag der Europäischen Holzhandelsverordnung (im Folgenden: Verordnung) ist die Kommission ihrem Auftrag der Prüfung von rechtlichen Möglichkeiten des Aktionsplanes nachgekommen. Die Verordnung (auch bekannt als EU Timber Regulation, EUTR) regelt die „Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr

² Als G8 bezeichnet man die Gruppe der acht größten Industrienationen der Welt. Dazu gehören Deutschland, die Vereinigten Staaten, Japan, das Vereinigte Königreich, Kanada, Frankreich, Italien und seit 1998 auch Russland (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2013).

bringen“ (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2013, S. 1) und ist seit dem 03. März 2013 in Kraft. Die Verordnung beinhaltet zwei wesentliche Bausteine. Zum einen verbietet sie das Erstinverkehrbringen von illegal eingeschlagenem Holz oder Holzprodukten auf den europäischen Markt. Zum anderen führt sie ein Sorgfaltspflichtsystem für die Marktteilnehmer ein.

Auch andere Länder haben in den letzten Jahren Gesetze verabschiedet, die an der Nachfrageseite ansetzen und gegen den illegalen Holzeinschlag vorgehen wollen. Dazu gehört die Abänderung des Lacey Acts der Vereinigten Staaten. Dieser verbietet seit Mai 2008 auch den Handel von illegalem Holz und Holzprodukten (U.S. Congress, 2008). Ein anderes Beispiel ist der Australia Illegal Logging Prohibition Act, der seit 2012 den Import von illegalem Holz aus dem Ausland sowie die Verarbeitung von australischem Holz aus illegalem Einschlag verbietet (The Parliament of Australia, 2012).

Bis heute wurde in diesem Bereich nur wenig Forschung betrieben (Zum Beispiel: Cashore & Stone, 2012). Aktuelle Forschung beschäftigt sich indes meist mit den Auswirkungen des EU FLEGT Aktionsplanes und der VPAs in Entwicklungsländern (Attah, Ioras, Abrudan, & Ratnasingam, 2009; Marfo & Mckeown, 2013) oder der allgemeinen Effektivität der Holzhandelsverordnung für die Bekämpfung von illegalem Holzeinschlag (Levashova, 2011). Andere Arbeiten untersuchen die gegenseitigen Effekte zwischen der Holzhandelsverordnung und Mechanismen wie der Zertifizierung (Kistenkas, 2013) oder Wechselwirkungen mit REDD-Programmen (Ochieng, Visseren-Hamakers & Nketiah, 2013).

Hingegen ist nur wenig über die sozioökonomischen Interessen und Hintergründe der am Verhandlungsprozess der Holzhandelsverordnung beteiligten Akteure bekannt. Hier setzt diese Arbeit an und versucht diese Lücke anhand einer Beschreibung und Analyse der Diskussionen eines spezifischen Verhandlungsthemas zu schließen. Dafür wurde das in der Verordnung zentrale Thema des Verbotes des „Inverkehrbringen(s) von Holz oder Holzserzeugnissen aus illegalem Einschlag“ (im Folgenden „Verbot“) ausgewählt (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2013). Weitere Hintergründe dazu werden im nächsten Kapitel dargestellt.

1.1 Hintergrund und Ziel der Arbeit

Diese Arbeit ist im Rahmen des INTEGRAL-Projektes entstanden. In diesem Kontext führte die Autorin eine Analyse der Dokumente aus dem Zeitraum der Verhandlungen der Holzhandelsverordnung (Oktober 2008 bis November 2010) durch. Ziel dieser Untersuchung war es, eine Übersicht über die aktiven Akteure im politischen Prozess, deren Positionen und Haltungen sowie die wichtigsten Verhandlungsthemen zu erlangen. Die Ergebnisse wurden in einem Bericht zusammengefasst.

Des Weiteren wurden im Rahmen von INTEGRAL Experteninterviews durchgeführt, die in dieser Arbeit ausgewertet werden. Der Interviewleitfaden (siehe Anhang A: Interviewleitfaden in Deutsch) repräsentierte spezielle Fragestellungen zum Thema dieser Arbeit aber auch Fragen zum Forschungskontext des Projektes und wurde entsprechend gemeinsam entwickelt. Eine genauere Beschreibung der Interviews, ihres Aufbaus und der Durchführung findet sich in Kapitel 3.2.

Eines der zentralen Diskussionsthemen der Holzhandelsverordnung war die Einführung eines Verbotes. Dies bestätigten auch die für diese Arbeit befragten Experten, die angaben, dass das Verbot einen wesentlichen Streitpunkt in den Verhandlungen darstellte.

Ein solches Verbot für das Inverkehrbringen von illegalen Produkten leuchtet aus der Sicht eines Laien ohne weiteres ein. Es spielt in der aktuellen Darstellung der letztendlich verabschiedeten Verordnung auch eine wichtige Rolle. Viele Pressemitteilungen beziehen sich in erster Linie darauf, dass die Verordnung im Wesentlichen das Inverkehrbringen illegalen Holzes verbietet (Europäische Kommission, 2013; Thünen-Institut, 2013; World Wide Fund For Nature, Global Forest and Trade Network, 2013). Die Formulierungen sind dabei in der Regel etwa so gewählt:

„Die neue EU-Holzhandelsverordnung ist am 3. März 2013 in Kraft getreten. Sie verbietet die Vermarktung von Holz und Holzserzeugnissen aus illegalem Einschlag.“ (Brennholzzentrum Oberberg / Rhein-Sieg, 2013)

Dennoch wurde das Verbot weder von der Kommission vorgeschlagen, noch von allen Mitgliedsstaaten und Akteuren unterstützt. Die Kommission schlug stattdessen eine Verordnung mit einem Sorgfaltspflichtansatz vor (Europäische Kommission, 2008a, S. 9). Auch der Rat der Europäischen Union integrierte kein Verbot in seinen Standpunkt in erster Lesung (Rat der Europäischen Union, 2010b). Im Laufe der Verhandlungen setzten sich dann das Parlament sowie einzelne Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, die NGOs und Teile der Industrie und des Handels für die Aufnahme eines solchen Verbotes in die Verordnung ein (siehe Kapitel 4). Einige der zentralen Argumente dieser Akteure für und gegen das Verbot werden auch von Yulia Levashova in ihrem Artikel „How Effective is the New EU Timber Regulation in the Fight against Illegal Logging?“ aufgeführt (Levashova, 2011). Allerdings konzentriert sich Levashova auf die Vor- und Nachteile eines Verbotes. Sie weist kurz darauf hin, dass das Verbot vor allem durch das Europäische Parlament unterstützt wurde, gibt allerdings keine Gründe an, warum das Verbot entgegen der Haltung der Kommission und des Rates aufgenommen wurde.

Diese Arbeit hat daher zum Ziel den Prozess der Aufnahme des Verbotes in die Holzhandelsverordnung zu beschreiben und die Abläufe und ihre Hintergründe zu erläutern. Ihr Fokus liegt auf der Darstellung von Positionen der unterschiedlichen Akteure. Dieser Aspekt wird detailliert betrachtet, da davon auszugehen ist, dass die Aufnahme des Verbotes in die Ver-

ordnung im Wesentlichen von den Haltungen der beteiligten Akteure und ihrem Zusammenspiel untereinander abhängig war. Weitere Faktoren, die möglicherweise einen Einfluss auf die Verordnung und das Verbot gehabt haben könnten, werden in dieser Arbeit nur am Rande betrachtet.

Mit Hilfe von Experteninterviews und umfassender Literaturrecherche soll diese Arbeit die folgenden Forschungsfragen beantworten:

- Welche Positionen hatten die involvierten Akteure bezüglich der Aufnahme eines Verbotes in die Holzhandelsverordnung und warum?
- Wie kam es letztendlich zur Aufnahme des Verbotes in die Verordnung?

1.2 Teilaspekte der Diskussionen um die Aufnahme des Verbotes

Dieser Abschnitt beschreibt zwei Aspekte, die in den Diskussionen um das Verbot eine wichtige Rolle gespielt haben. Durch sie kann das Spannungsfeld, indem sich die Verhandlungen abspielten, besser verstanden werden.

WTO Regelungen

Die WTO ist eine der internationalen Organisationen, die internationale Wirtschaftspolitik verhandelt. Sie setzt sich in der Regel für freieren Handel ein. Eines ihrer Basis-Prinzipien ist das Diskriminierungsverbot „Non-discrimination“, welches besagt, dass ein Land keine Unterschiede in der Behandlung seiner Handelspartner sowie zwischen seinen eigenen Produkten, Dienstleistungen und Bewohnern und denen aus anderen Ländern machen darf (Übersetzung durch die Autorin aus: World Trade Organization, 2013). Dabei gibt es verschiedene Ausnahmen, unter denen eine Diskriminierung dennoch erlaubt ist, die jedoch für diese Verordnung keine weitere Relevanz haben und daher hier nicht erläutert werden.

Für die Holzhandelsverordnung bedeutet das, dass sie in ihren Regelungen keinen Unterschied zwischen dem Holz und Holzerzeugnissen aus Europa und aus anderen Teilen der Welt machen durfte und auch die heimischen Waldbesitzer nicht ausgenommen werden konnten. Dementsprechend gilt ein Verbot, wie es die Verordnung jetzt enthält, auch für alle Holzproduzenten in Europa.

Sorgfaltspflichtsystem vs. Verbot

Einer der wesentlichen Unterschiede zwischen einem Sorgfaltspflichtsystem und einem Verbot liegt in der Belastung der Akteure. Bei einem Sorgfaltspflichtsystem muss der entsprechende Akteur (in diesem Fall der Erstinverkehrbringer) nachweisen, dass er die notwendige Sorgfalt walten lässt, um ein Inverkehrbringen von illegalem Holz und Holzprodukten zu vermeiden. Er trägt also die Beweislast. Konkret werden Verstöße auf der Ebene der Handlungen eines Akteurs geahndet, also wenn dieser kein oder nur ein unzureichendes Sorgfaltspflichtsystem etabliert. Dadurch sollen Anreize für eine Veränderung des Marktes an sich

geschaffen werden. Zusätzlich bietet dieser Ansatz eine gewisse Flexibilität, da die Marktteilnehmer ein System etablieren können, das zu ihren Anforderungen passt. Hierbei kann es zu einer Art Lücke in der Ahndung von Verstößen kommen. Theoretisch ist der Fall möglich, dass ein Erstinverkehrbringer trotz eines ausreichenden Sorgfaltspflichtsystems illegales Holz auf den Markt bringt. Dies wäre nicht strafbar, da es sich nicht um eine Verletzung des Sorgfaltspflichtsystems handelt (ClientEarth, 2010).

Bei einem Verbot liegt ein Verstoß hingegen auf der Ebene des Holzes vor. Somit ist das Inverkehrbringen von illegalem Holz in jedem Falle strafbar. Hierbei muss dann der Staat bzw. die durchsetzende Behörde dem Akteur beweisen, dass er gegen das Verbot verstoßen hat. Entsprechend liegt die Beweislast auf den öffentlichen Trägern. Der Ansatz bietet einen starken Anreiz für die Akteure und eine eindeutige Grundlage für die Ahndung von Verstößen (ClientEarth, 2010).

Eine Verbindung der beiden Ansätze in einer Verordnung kombiniert die Vorteile der beiden Systeme und kann so zu Veränderungen im Verhalten der Marktteilnehmer führen ohne eine Lücke in der Ahndung von Verstößen zu enthalten (ClientEarth, 2010). Ein Beispiel für so eine Kombination ist die Geldwäscherichtlinie der EU (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2005).

1.3 Aufbau der Arbeit

Nach der Einleitung, die einen allgemeinen Überblick über den Forschungsgegenstand und die Hintergründe dieser Arbeit gibt, folgt in Kapitel 2 eine Übersicht über das Gesetzgebungsverfahren der Holzhandelsverordnung. Dabei wird auch auf die wichtigsten Entwicklungen und Veränderungen der Verordnung in Bezug auf das Verbot eingegangen.

Kapitel 3 beschreibt die Auswahl des Datenmaterials und das methodische Vorgehen dieser Arbeit. Auch die Identifikation und Einteilung der untersuchten Akteursgruppen wird hier kurz beschrieben.

Anschließend werden die Ergebnisse der Dokumentenanalyse und Experteninterviews in Kapitel 4 vorgestellt. Die Auswertung konzentriert sich auf die Positionen und Haltungen der Akteursgruppen zum Verbot (4.1) und ihren Vermutungen, wie und warum letzteres in die Verordnung aufgenommen wurde (4.4). Zusätzlich werden kurze Einblicke zu den aufgetretenen Interessenskoalitionen (Kapitel 4.2) sowie zu Faktoren, die aus Sicht der Experten den Prozess und die Diskussionen um die Aufnahme eines Verbotes beeinflusst haben könnten, gegeben (4.3).

In Kapitel 5 werden die Methoden und Ergebnisse diskutiert. Kapitel 6 schließt mit einem Fazit und einem Ausblick auf den weiteren Forschungsbedarf in diesem Themenbereich.

2 Das Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Holzhandelsverordnung

Dieser Abschnitt widmet sich dem zeitlichen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens der Holzhandelsverordnung. Damit soll ein erster Überblick über die politische Genese der Verordnung geschaffen werden.

Hierbei wird zunächst kurz das Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union dargestellt. Im Folgenden wird dann konkret auf das Verfahren für die Holzhandelsverordnung eingegangen, wobei der Fokus auf den zentralen Ereignissen für die Aufnahme des Verbotes liegt. Dies ermöglicht ein erstes Verständnis der Haltungen der am Verfahren beteiligten Akteursgruppen (Kommission, Rat, Parlament). Stellungnahmen der NGOs, der holzverarbeitenden Industrie, des Handels und der Waldbesitzer können indes nur indirekt durch die Ergebnisse der öffentlichen Konsultationen aufgezeigt werden. Eine detailliertere Darstellung der Positionen aller Akteursgruppen bezogen auf die Holzhandelsverordnung und ihre Haltung zur Aufnahme eines Verbotes werden in Kapitel 4 dargestellt.

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon vom 01. Dezember 2009 stellt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren den zentralen Gesetzgebungsakt der Europäischen Union dar. Es handelt sich um ein Verfahren, bei dem auf Vorschlag der Kommission eine Verordnung, Richtlinie oder ein Beschluss durch Rat und Parlament gemeinsam angenommen wird (Rat der Europäischen Union, 2012, S. 227). Es besteht aus bis zu drei Lesungen, bei denen in jeder ein Abschluss des Verfahrens möglich ist. Abbildung 1 zeigt den schematischen Ablauf des Verfahrens. Der Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens für die Holzhandelsverordnung ist durch Pfeile und Nummerierungen in Türkis gekennzeichnet.

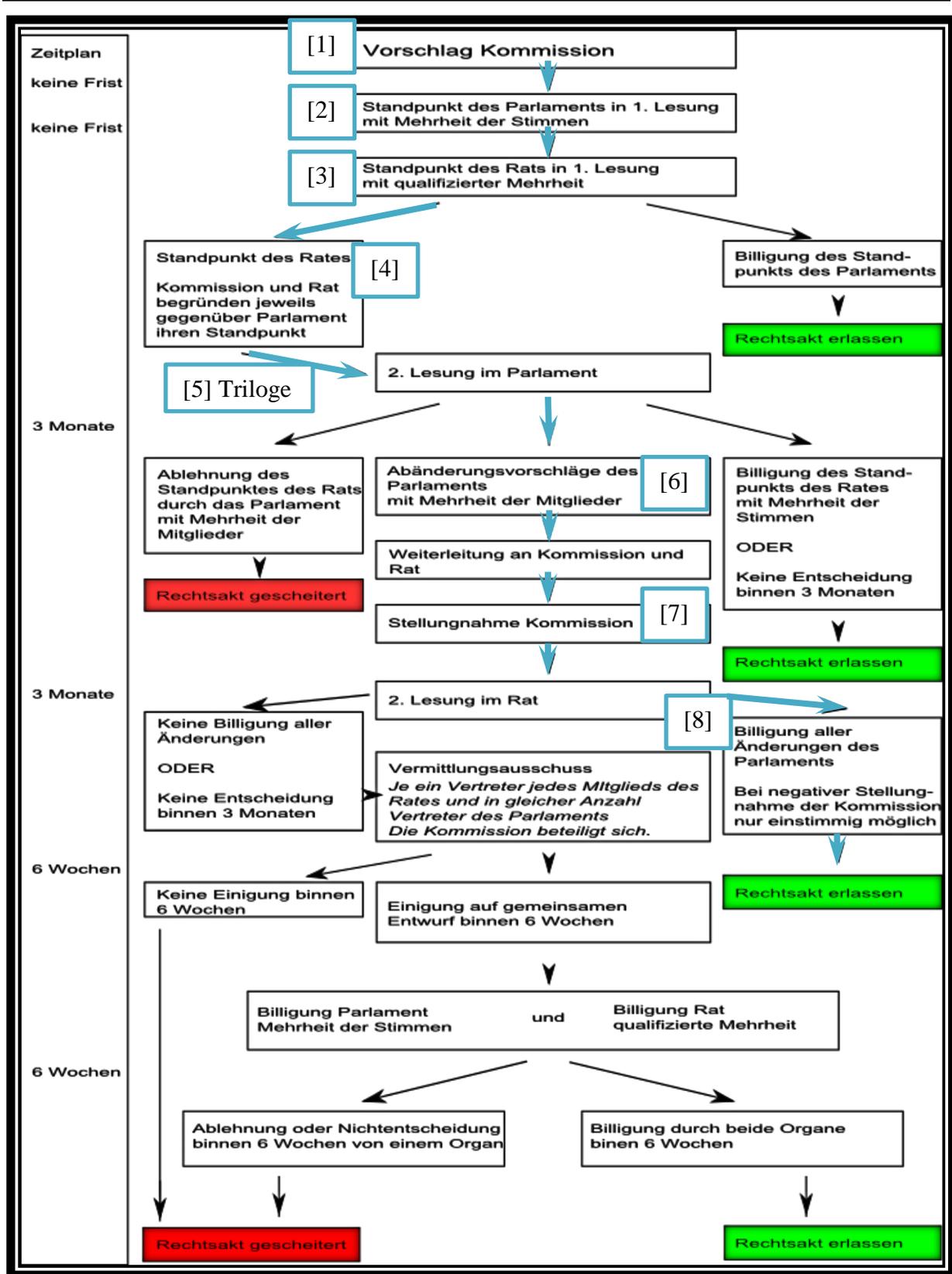


Abbildung 1: Ordentliches Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union („Ordentliches Gesetzgebungsverfahren 294 AEUV.png“, o. J.), bearbeitet durch die Autorin

Der 2003 verabschiedete FLEGT-Aktionsplan verpflichtet die Kommission dazu, weitere Optionen inklusive Gesetzgebungen zu prüfen, wie der Import von illegal produziertem Holz in die Europäische Union kontrolliert werden kann (Europäische Kommission, 2003, S. 3). In diesem Zusammenhang führte sie eine öffentliche Konsultation sowie eine Folgenabschätzung (Impact Assessment) zu vier verschiedenen Optionen für die weitere Bekämpfung von illegalem Holzeinschlag durch. Eine der untersuchten Optionen enthielt ein Verbot³. Dabei wurden zwei unterschiedliche Varianten eines Verbotes vorgeschlagen:

- „Rechtsvorschriften, die den Handel mit und den Besitz von unter Verstoß gegen die Rechtsvorschriften des Ursprungslandes geschlagenem Holz sowie Erzeugnissen aus solchem Holz verbieten [...]
- Rechtsvorschriften, nach denen nur legal geschlagenes Holz und Erzeugnisse aus solchem Holz auf den Markt gebracht werden dürfen“ (Europäische Kommission, 2008a, S. 7)

Diese beiden Optionen wurden in der öffentlichen Konsultation insgesamt sehr positiv bewertet, wobei die Kommission angab, dass die Befragten die Unterscheidung der beiden Möglichkeiten nicht vollends verstanden hätten (Europäische Kommission, 2007).

In der Folgenabschätzung brachte die Kommission noch eine fünfte Option ein, die von den Holzhändlern die Ausübung einer Sorgfaltspflicht verlangt, um sicherzustellen, dass sie nur legal geerntetes Holz handeln (Europäische Kommission, 2008d, S. 22). Mit dieser Option wird aus Sicht der Kommission der Bezug von Holz aus Ländern mit zuverlässigen Forstmanagementsystemen gefördert. Beispiele dafür seien die Länder, die freiwillige Partnerschaftsabkommen im Rahmen von FLEGT mit der EU geschlossen haben. Zusätzlich brächte die Entfernung von illegalen Holzerzeugnissen vom Markt auf längere Sicht Vorteile für die Marktteilnehmer (Europäische Kommission, 2008a, S. 7). Somit schlug sie am 17. Oktober 2008 eine Verordnung „über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzerzeugnisse in Verkehr bringen“ vor (Abbildung 1, [1]), in der sie sich an der fünften von ihnen vorgeschlagenen Option orientierten. Entsprechend enthielt diese Verordnung kein Verbot der Vermarktung von illegalem Holz, sondern konzentrierte sich auf die Einführung einer Sorgfaltspflicht für die Marktteilnehmer, die Holz oder Holzerzeugnisse auf den Markt bringen (Europäische Kommission, 2008a).

Nach der Übermittlung des Kommissionsvorschlages begannen Parlament und Rat mit der Erstellung und Verhandlung ihrer Standpunkte für die erste Lesung.

In den Verhandlungen der Europäischen Holzhandelsverordnung waren verschiedene Ausschüsse des Europäischen Parlaments beteiligt. Federführend war der Ausschuss für Umwelt-

³ Die anderen Optionen waren eine Ausweitung der freiwilligen Partnerschaftsabkommen, die Förderung privatwirtschaftlicher Maßnahmen und Grenzmaßnahmen (ein Verbot der Einfuhr von illegal geschlagenem Holz) (Übersetzung durch die Autorin aus: Europäische Kommission, 2008c)

fragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI), während die Ausschüsse für Internationalen Handel (INTA) und Entwicklung (DEVE) als beratende Ausschüsse zuständig waren. Der Entwicklungsausschuss machte davon keinen Gebrauch und beschloss am 21. Januar 2009 keine Stellungnahme abzugeben.

Im INTA wurde Glyn Ford (SPE, UK (Europäisches Parlament, 2013c)) als Berichterstatter⁴ eingesetzt. Am 20. Januar 2009 wurde sein Bericht einstimmig angenommen. Dieser fordert, dass die Europäische Union die Maßnahmen des US Lacey Act in Betracht ziehen sollte, der den Handel mit illegalem Holz und Holzprodukten verbiete, schlägt aber keine konkrete Abänderung zur Aufnahme eines Verbotes vor (Ausschuss für internationalen Handel, 2009, S. 4).

Die Berichterstatterin für ENVI, Caroline Lucas (Grüne/EFA, UK), war zu der Zeit Mitglied im INTA und Stellvertreterin bei ENVI (Europäisches Parlament, 2013b). Ihr Bericht mit 75 Abänderungen wurde am 22. April 2009 vom Europäischen Parlament in seiner ersten Lesung angenommen (Abbildung 1, [2]). Dieser weist mit der Abänderung 19 des Erwägungsgrundes 12 explizit auf ein Verbot hin:

„Für alle Marktteilnehmer in der Lieferkette sollte jedoch das absolute Verbot gelten, Holz oder Holzserzeugnisse aus illegalem Einschlag auf dem Markt bereitzustellen, und sie müssen ihrer diesbezüglichen Sorgfaltspflicht nachkommen.“ (Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, 2009, S. 3)

Das dort genannte Verbot wird allerdings nicht konkret in den Abänderungen der Artikel erwähnt. In der Begründung für ihren Bericht betonte die Berichterstatterin eine notwendige Ausgestaltung der Verordnung. Der aus ihrer Sicht wichtigste Punkt sei indes die Aufnahme eines Verbotes in der Verordnung, um diese zu verstärken. Sie verweist dabei auf den Präzedenzfall des US Lacey Acts, der ein Verbot enthält. Daran könnte sich die EU orientieren. Ihr Vorschlag wäre daher zu fordern, dass alle Marktteilnehmer nur noch Holz und Holzserzeugnisse aus legalem Einschlag auf dem Markt bereitstellen dürfen (Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, 2009, S. 55).

In der Aussprache mit der Kommission vor der Abstimmung über den Bericht im Parlament war das Verbot eines der diskutierten Themen. Darin argumentierte Caroline Lucas wiederholt, dass der Sorgfaltspflichtansatz der Kommission nicht ausreichend sei und der Verkauf und Handel mit illegalem Holz eine Straftat darstellen solle. Ihrer Meinung nach gäbe es bezüglich der Bedenken der Europäischen Kommission zu den WTO Regelungen keinen Grund, warum „...eine in den Vereinigten Staaten zulässige Regelung in der Europäischen Union

⁴ Im Europäischen Parlament sind für die Prüfung und den Vorschlag von Abänderungen für einzelne Gesetzesvorschläge die zu dem Thema arbeitenden Ausschüsse zuständig. Diese bestimmen aus ihren Reihen jeweils eine/n Berichterstatter/in, der/die für die Ausarbeitung des Berichtes zuständig ist (Europäisches Parlament, 2013a). Für die Holzhandelsverordnung war wie beschrieben der Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit zuständig. INTA hatte eine beratende Funktion inne.

nicht statthaft sein sollte“. Magor Imre Csibi (ALDE, RO) wies zusätzlich darauf hin, dass die Verbraucher eine Garantie benötigen, „dass sie nicht unabsichtlich Erzeugnisse aus illegal geschlagenem Holz kauften“ (Rat der Europäischen Union, 2009a, S. 2–4). Im Juli 2009 wurde dann ein neues Europäisches Parlament gewählt. Zuständige Berichterstatterin des ENVI wurde Satu Hassi (Grüne/EFA, FI (Europäisches Parlament, 2013d)).

Der Rat der Europäischen Union hatte am 14. November 2008 beschlossen, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EESC) um eine Stellungnahme zu dem Verordnungsvorschlag zu bitten. Diese wurde am 1. Oktober 2009 verabschiedet. Der EESC fordert darin eine Ausweitung und Verbesserung der Sorgfaltspflichtenanforderungen, nimmt aber keine Position für oder gegen die Aufnahme eines Verbotes ein (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2009).

In einem Textvorschlag für das Treffen der Ratsarbeitsgruppe Forst am 6. Oktober 2009 wurde dann erstmals ein Verbot durch das Vereinigte Königreich (UK), unterstützt von den Niederlanden (NL) und Dänemark (DK), vorgeschlagen (Rat der Europäischen Union, 2009d, S. 8). Dieser Vorschlag wurde in den folgenden Verhandlungen auch durch Spanien (ES), Rumänien (RO), sowie Belgien (BE) unterstützt. Die Niederlande zogen ihre Unterstützung im November für einige Zeit zurück und legten einen Prüfvorbehalt ein. Am 16. Dezember 2009 fand im Rat eine erste Abstimmung über den Standpunkt für die erste Lesung statt. Der abgestimmte Vorschlag enthielt kein Verbot. Bei dieser Abstimmung enthielten sich BE, DK, UK und ES, während die Niederlande gegen den Vorschlag des Rates stimmten. Als Grund dafür gaben die Niederlande an, dass der Vorschlag der Kommission ihrer Meinung nach durch ein Verbot des Handels mit illegalem Holz verstärkt werden sollte (Rat der Europäischen Union, 2009i).

Der Großteil der Mitgliedsstaaten war im Rat jedoch gegen die Aufnahme eines Verbotes (Rat der Europäischen Union, 2009g, S. 4). So verabschiedete er am 1. März 2010 in seiner ersten Lesung einen eigenen Standpunkt ohne ein Verbot (Rat der Europäischen Union, 2010b) (Abbildung 1, [3]). Die Kommission begrüßte diesen Standpunkt (Abbildung 1, [4]). Ihrer Meinung nach veränderten die Änderungsanträge des Parlamentes aus erster Lesung das Gesamtkonzept des Vorschlages unter anderem durch die gewünschte Einführung eines Verbotes. Der von Rat verabschiedete Standpunkt tue dies nicht und werde daher unterstützt (Europäische Kommission, 2010a, S. 4).

Der Standpunkt des Rates war für das Parlament in einigen Punkten nicht annehmbar, sodass Satu Hassi am 4. Mai 2010 einen Vorschlag für die zweite Lesung im Parlament vorlegte. Dieser wiederholte die bereits in der ersten Lesung vorgeschlagene Abänderung des Erwägungsgrundes 12. Hinzu kam eine vorgeschlagene Abänderung des Artikels 4:

“Article 4 paragraph -1 (new)

-1. The placing or the making available on the market of illegally harvested timber or timber products shall be prohibited.

Operators shall not place or make available on the market illegally harvested timber or timber products.” (Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, 2010a, S. 20)

Dabei beschrieb Satu Hassi in ihrer Begründung zur Stellungnahme des Parlamentes die verabschiedete Position der ersten Lesung des Rates als schwächer als die vorher vorgeschlagenen Abänderungen des Parlamentes. Als wichtigen Faktor nannte sie, dass die Stellungnahme des Rates kein Verbot enthielt und sich nur auf das Erstinverkehrbringen des Holzes beziehen würde. Das Parlament fordere daher die Ausweitung der Sorgfaltspflicht auf alle Marktteilnehmer sowie auf das „Verfügbarmachen“ von illegalem Holz im Gegensatz zum reinen Inverkehrbringen. Aus Sicht der Berichterstatterin belastet eine reine Sorgfaltspflichtverordnung die Marktteilnehmer ohne die Erreichung des übergeordneten Zieles der Verordnung garantieren zu können (Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, 2010a, S. 10, 20, 49).

Daraufhin fanden im Mai und Juni 2010 drei sogenannte informelle Trilogie (Abbildung 1, [5]) zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat statt, in denen die Europäische Kommission eine moderierende Rolle übernahm. Ziel dieser Treffen ist im Allgemeinen eine Verhandlung von Abänderungen in einem Gesetzesverfahren der EU, die für Rat und Parlament akzeptabel sind. Diese Abstimmung dient in der Regel dazu, die Ablehnung des parlamentarischen Standpunktes in der zweiten Lesung des Rates zu verhindern. An diesen würde sich ein Vermittlungsausschuss anschließen, sodass der Prozess deutlich länger dauern kann (siehe Abbildung 1). Es wird also versucht, einen gemeinsamen Standpunkt zu verhandeln, den dann das Europäische Parlament in seiner zweiten Lesung vorschlägt und den der Europäische Rat daraufhin annehmen kann, damit der Rechtsakt als erlassen gilt (Rat der Europäischen Union, 2011). Als Grundlage für die Trilogie wurden die Textvorschläge aus der ersten Lesung des Rates und des Entwurfs für die zweite Lesung des Parlamentes genutzt.

Um den ersten Trilog am 20. Mai 2010 vorzubereiten, fanden drei Treffen der Ratsarbeitsgruppe Forst statt, bei denen über die Abänderungsanträge des Parlamentes beraten wurde. Das vom Parlament vorgeschlagene Verbot wurde vom Rat abgelehnt (Rat der Europäischen Union, 2010c, S. 2, 7). In der Vorbereitung für den zweiten Trilog am 1. Juni 2010 fanden Rat

und Parlament dann einen Kompromiss. Dieser besagte, dass das Inverkehrbringen von illegalem Holz und Holzprodukten verboten sei, allerdings nicht mehr das „Verfügbarmachen“. Das Verbot bezog sich damit nur auf den Erstinverkehrbringer und nicht auf alle Marktteilnehmer in der Lieferkette (Rat der Europäischen Union, 2010d, S. 3).

Im dritten Trilog am 10. Juni 2010 wurde dann noch eine Abänderung eines Erwägungsgrundes vorgenommen, die darauf hinweist, dass neben den Marktteilnehmern auch die Händler und Monitoring-Organisationen bestraft werden können (Rat der Europäischen Union, 2010e, S. 4).

Diese in den informellen Trilog-Gesprächen vereinbarten Veränderungen wurden dann durch das Parlament in seiner zweiten Lesung am 7. Juli 2010 verabschiedet (Rat der Europäischen Union, 2010f) (Abbildung 1, [6]). Nach einer positiven Stellungnahme der Kommission (Europäische Kommission, 2010b) (Abbildung 1, [7]) nahm der Rat am 20. Oktober 2010 die Abänderungsvorschläge des Parlamentes in zweiter Lesung an (Abbildung 1, [8]). Dabei stimmte Schweden gegen den Vorschlag, während sich Tschechien und Portugal ihrer Stimme enthielten (Rat der Europäischen Union, 2010g). Am 12. November 2010 wurde die neue Verordnung (Verordnung EU Nr. 995/2010) dann im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2013).

3 Methoden

Dieses Kapitel widmet sich den Methoden, die zur Informationsgewinnung dieser Arbeit genutzt wurden. Somit werden zum einen die Materialien, die die Hintergrundrecherche ermöglichen, erläutert, zum anderen wird die angewendete Forschungsmethode des qualitativen Experteninterviews⁵ vorgestellt, die dazu beitragen soll, die gestellten Forschungsfragen zu beantworten. Abschließend wird auf die Definition der Akteursgruppen, die die Basis für die Auswertung in dieser Arbeit darstellen, eingegangen.

3.1 Literaturrecherche

Die Literaturrecherche erfolgte im Rahmen des Projektes INTEGRAL in Form einer Internetrecherche und diente der Zusammenstellung von Hintergrundinformationen zum politischen Prozess der Entstehung, Verhandlung und Implementierung der Holzhandelsverordnung. Dafür wurden über Suchmaschinen thematisch relevante Dokumente für den Zeitraum von etwa 2000 bis heute gesucht und nach ihrem Veröffentlichungsdatum, ihrer Zugehörigkeit zu Akteuren und zu den Politikfeldern sortiert (FLEGT Aktionsplan, Verhandlung der Holzhandelsverordnung, Implementierung der Holzhandelsverordnung).

Die Dokumente wurden auf einen Bezug zu den Themen dieser Arbeit hin durchgesehen. Entsprechende Texte werden in dieser Arbeit ausgewertet. Es handelt sich dabei hauptsächlich um offizielle Dokumente des Prozesses auf EU-Ebene, Pressemitteilungen sowie Meinungen und Stellungnahmen relevanter Institutionen und Verbände aus dem Zeitraum der Verhandlungen der Holzhandelsverordnung (Oktober 2008 bis November 2010).

Die Auswertung der Dokumente ermöglichte die Darstellung des zeitlichen Ablaufes des Gesetzgebungsverfahrens (Kapitel 2) und eine erste Einschätzung der Akteurspositionen. Letztere werden in Kapitel 4 gemeinsam mit den Ergebnissen der Experteninterviews dargestellt.

3.2 Experteninterviews

Für diese Arbeit wurde das offene, leitfadengestützte Experteninterview als wissenschaftliche Methode zur Datenerhebung gewählt. Dafür wurden ausgewählte Experten zu vorher vorbereiteten Fragen persönlich oder per Telefon interviewt. Durch die Auswertung der Gespräche konnten die in Kapitel 4 dargestellten Ergebnisse gewonnen werden. Die folgenden Unterkapitel stellen dar, wie die Experten ausgewählt, die Interviews konzipiert und durchgeführt wurden. Abschließend wird die Methodik der Auswertung der Interviews erläutert.

Meuser & Nagel (1991) schlagen in ihrem Artikel die Nutzung eines offenen, leitfadenorientierten Experteninterviews vor, um einen Kontext zu erfassen, in dem die befragte Person nur

⁵ In dieser Arbeit wird ausschließlich und alleine aus Gründen der besseren Lesbarkeit der Gender-Aspekt nicht berücksichtigt und auf die in der Literatur übliche Formulierung „ExpertInneninterview“ und die Unterscheidung zwischen „Experte“ und „Expertin“ verzichtet.

einen Faktor darstellt. Das Wissen des Experten steht im Zentrum des Interesses. Die Methode erlaubt daraufhin im Vergleich mit anderen Experten das „Überindividuell-Gemeinsame herauszuarbeiten, Aussagen über Repräsentatives, über gemeinsam geteilte Wissensbestände, Relevanzstrukturen, Wirklichkeitskonstruktionen, Interpretationen und Deutungsmuster zu treffen“ (Meuser & Nagel, 1991, S. 452). Der Befragte interessiert dabei in seiner Funktion als Experte für ein bestimmtes Handlungsfeld und als Repräsentant einer Gruppe (Flick, 2007, S. 214).

Die Erhebungsmethode des Experteninterviews stellt für diese Arbeit eine zweckmäßige Methode dar, da sie eine konkrete Untersuchung der Akteurspositionen erlaubt. Dies ist für den stark empirischen Ansatz dieser Arbeit sinnvoll. Andere qualitative Verfahren wie Gruppendiskussionen sind für die Fragestellungen dieser Arbeit nicht geeignet, da sie auf die „Beschreibung von Prozessen der Herstellung emotionaler Situationen“ abzielen (Flick, 2007, S. 550). Erhebungsmethoden wie die teilnehmende Beobachtung oder die Aufzeichnung von Interaktionen waren noch aus einem weiteren Grund ungeeignet. Sie erfordern, dass sich die Forschung auf einen aktuellen Prozess und darin vorkommende Interaktionen bezieht (Flick, 2007). In dieser Arbeit wird jedoch der Zeitraum von 2008 bis 2010 untersucht, weshalb eine solche Methode keine Anwendung finden kann.

3.2.1 Auswahl der Experten

Die Auswahl der Experten für eine Arbeit ist vor allem abhängig vom Forschungsinteresse. Bei Experteninterviews stehen im Gegensatz zu anderen Formen des offenen Interviews nicht die Gesamtpersonen im Fokus, sondern ihr organisatorischer oder institutioneller Zusammenhang. Als Experten gelten daher Personen, die Verantwortung für eine Problemlösung (Entwurf, Implementierung oder Kontrolle) tragen oder „...über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen der Entscheidungsprozesse“ verfügten (Meuser & Nagel, 1991).

Die Interviewpartner für diese Arbeit sollten möglichst alle auf der europäischen Ebene aktiven Akteure repräsentieren, um ein umfangreiches und aussagekräftiges Bild des politischen Prozesses zu bekommen. Konkrete Interviewpartner wurden dafür auf drei Wegen identifiziert:

- a. Personen, die in den analysierten Dokumenten als Ansprechpersonen der verschiedenen Gruppen genannt waren bzw. Statements abgegeben hatten
- b. Über eine Internetrecherche der identifizierten aktiven Organisationen auf europäischer Ebene wurden deren Ansprechpartner zum Thema Holzhandelsverordnung bzw. europäische Forstwirtschaft oder entsprechendem gesucht und angeschrieben
- c. Die Experten wurden in den Interviews nach Personen und Institutionen gefragt, die sie für diese Arbeit empfehlen würden. So konnten einzelne Personen auch noch während der Durchführungsphase der Interviews kontaktiert werden

Für diese Arbeit wurden Experten gesucht, die auf den europäischen Gesetzgebungsprozess Einfluss nehmen konnten. Somit begrenzte sich das Feld der Experten auf Akteure, die sich in diesem Verfahren auf der europäischen Ebene aktiv - in Form von tatsächlicher Entscheidungsmacht (Rat, Kommission, Parlament) oder Stellungnahmen (NGOs, europäische Waldbesitzerverbände, europäische Verbände der Industrie und des Handel) - einbrachten. Die Relevanz der Gesprächspartner für den Prozess auf der europäischen Ebene wurde durch die Auswertung der Interviews validiert.

Eine Befragung aller am Prozess beteiligten 27 Mitgliedsstaaten ist für diese Arbeit aus zeitlichen Gründen nicht möglich gewesen. Auf Basis einer ersten Durchsicht der in der Literaturrecherche gefundenen Dokumente wurde daher eine Übersicht erstellt, welche Staaten besonders aktiv waren und wer ein Verbot befürwortete bzw. sich dagegen aussprach. Die für diese Arbeit befragten Mitgliedsstaaten wurden dann so ausgewählt, dass sowohl Befürworter als auch Gegner des Verbotes repräsentiert waren. Zusätzlich wurde darauf geachtet, Staaten zu kontaktieren, die sich in den Diskussionen um das Verbot aktiv eingebracht haben. Des Weiteren sind einzelne Länder-Positionen nach der Auswertung der Dokumente unklar geblieben, sodass diese Staaten (wie zum Beispiel Deutschland oder die Niederlande) ebenfalls kontaktiert wurden.

In den ausgewählten Mitgliedsstaaten wurde nicht die oberste Regierungsebene befragt sondern die fachlich mit dem Thema beschäftigten Personen. Dies sind in der Regel die Vertreter der Länder in den Ratsarbeitsgruppen. Sie haben auf Grund ihrer Zuständigkeiten und Tätigkeiten oft ein detaillierteres Wissen über die Entscheidungshintergründe und Zusammenhänge (Meuser & Nagel, 1991).

3.2.2 Das Leitfadeninterview

Mayring (2002) beschreibt als Leitfadeninterview das „problemzentrierte Interview“. Dieses besteht aus drei Teilen:

- „Sondierungsfragen“: diese sollen einen ersten Eindruck verschaffen, wie wichtig dem Befragten das Thema ist, beziehungsweise welche Bezüge er dazu hat
- „Leitfadenfragen“: hier wird der Interviewpartner zu den wesentlichen Forschungsthemen befragt
- Auftauchende Themen, die nicht im Leitfaden vermerkt sind, können durch den Interviewer bei Bedeutung für das Forschungsthema spontan aufgegriffen und passende Fragen formuliert werden (Mayring, 2002, S. 70)

Ein so aufgebauter Leitfaden hat nach Mayring (2002) den Vorteil, dass er erlaubt bei Vorkenntnissen zu einem Thema den Fokus des Interviews auf spezifischere Fragestellungen zu legen. Der Leitfaden ermöglicht eine Strukturierung des Interviews und erleichtert durch eine gewisse Standardisierung die Vergleichbarkeit der Interviews untereinander.

Auch Meuser und Nagel (1991) sprechen sich für die Nutzung von Leitfadeninterviews aus. Sie beschreiben dafür die gleichen Gründe wie Mayring (2002).

Der Leitfaden für diese Arbeit (siehe Anhang A: Interviewleitfaden) wurde von der Autorin gemeinsam mit Dr. Georg Winkel und Dr. Metodi Sotirov entwickelt.

Die ersten beiden Fragen stellen „Sondierungsfragen“ im Sinne von Mayring (2002) dar. Sie erlauben dem Interviewpartner einen Einstieg in die Thematik und geben dem Interviewer einen Überblick über die Verbindung des Experten zur Thematik und seinem Interesse daran.

Die Fragen 3, 5, 8, 9 und 10 repräsentieren Fragestellungen des INTEGRAL-Projektes und werden hier daher nicht weiter erläutert. Die Thematik dieser Arbeit wird vor allem durch die Fragen 4, 6 und 7 repräsentiert.

Frage 4 bezieht sich auf die Befürworter und Gegner der Verordnung während der Prozessphasen und auf die aufgetretenen Interessenskoalitionen. Hier können mögliche Zusammenhänge zur Unterstützung bzw. Verhinderung der Aufnahme des Verbotes auftauchen. Des Weiteren werden die Aussagen zur Evaluierung und Zusammenstellung der Akteursgruppen benötigt, nach denen die Ergebnisse in Kapitel 4 dargestellt werden.

In Frage 6 wird nach verschiedenen Einflussfaktoren auf das Ergebnis der Verhandlungen gefragt. Die Aussagen zur Einflussnahme der Industrie und NGOs lassen möglicherweise Rückschlüsse darauf zu, warum deren jeweilige Positionen im Prozess aufgenommen oder aber abgelehnt wurden. Des Weiteren können hier durch die Experten Themen genannt werden, die für die Verordnung und somit auch für die Diskussionen um das Verbot relevant gewesen sein könnten.

Die Frage 7 enthält die konkreten Fragen zum Thema der Aufnahme des Verbotes in die Verordnung und ist daher für diese Arbeit äußerst relevant. Die Experten werden dazu befragt, wen sie als Befürworter oder Gegner einschätzen würden, welche Argumente diese Akteure dafür brachten und warum sie diese Positionen eingenommen haben. Des Weiteren wird konkret nachgefragt, warum die Kommission das Verbot nicht in ihrem Verordnungsvorschlag integrierte und wie es letztendlich zu seiner Aufnahme kam.

Die Fragen 11 und 12 dienen der Evaluierung des Interviews und der Interviewpartner. Zum einen bekommen die Experten in Frage 11 noch einmal die Möglichkeit, eigene Themen oder spannende Aspekte einzubringen. Zum anderen ermöglicht die letzte Frage des Leitfadens (Nr. 12) eine Evaluierung der Expertenauswahl dieser Arbeit. Über den Abgleich der durch die Experten genannten wichtigen Personen und Institutionen, die zu diesem Thema etwas beitragen könnten und den tatsächlich durchgeführten Interviews ist eine Einschätzung möglich, wie aussagekräftig die Ergebnisse dieser Arbeit sind. Diese Evaluierung wird in der Methodendiskussion (siehe 5.1.2) vorgenommen.

3.2.3 Planung und Durchführung der Interviews

Insgesamt wurden für diese Arbeit 42 Experten kontaktiert. Die Kontaktaufnahme geschah per Email. Da einige Personen auf die erste Anfrage nicht reagierten, wurden sie anhand einer zweiten Email nochmals um ihre Unterstützung gebeten. Einzelne, für diese Arbeit auf Grund ihrer Expertise als besonders wichtig eingeschätzte Personen, wurden auch telefonisch nochmals kontaktiert. Für diese Arbeit konnten von Juli bis September 2013 insgesamt 24 Interviews durchgeführt werden. Drei dieser Gespräche sind aufgrund mangelnder Expertise oder Zeitmangels der befragten Person inhaltlich nicht für diese Arbeit auswertbar.

Tabelle 1 zeigt die Anzahl der auswertbaren Interviews mit den jeweiligen Akteursgruppen. Eines der Interviews mit der Europäischen Kommission fand mit zwei Kommissionsmitgliedern gleichzeitig statt. Leider war kein Vertreter des Europäischen Parlamentes zu einem Gespräch bereit.

Als NGOs konnten für diese Arbeit Greenpeace, der WWF und FERN⁶ gewonnen werden. Für die Industrie wurden CEPI und CEI-Bois gefragt und für die Händler die ETTF, TTF UK und ATIBT. Bei den Waldbesitzern waren sowohl die Privatwaldbesitzer (CEPF) als auch die Vertreter der Staatswälder (EUSTAFOR) zu Interviews bereit.

Von den Mitgliedsstaaten der EU wurden Deutschland (2 Vertreter), die Niederlande, Spanien, Schweden, Finnland und Österreich für diese Arbeit interviewt.

Tabelle 1: Daten nach Quelle und Akteursgruppe

	Anzahl der geführten Interviews
Europäische Kommission	2
Rat der Europäischen Union (Mitgliedsstaaten)	7
Europäisches Parlament	0
Umwelt-NGOs	4
Verbände der Industrie	2
Handelsverbände	4
Waldbesitzerverbände	2

Die Interviews wurden zwischen dem 16.07.2013 und 17.09.2013 durchgeführt. In diesem Zeitraum fanden zwei Dienstreisen nach Brüssel und Bonn statt, um persönliche Interviews mit den dort zuständigen Experten durchzuführen (29.07.2013-02.08.2013 und 02.09.2013-06.09.2013). Dies betraf vor allem die befragten Experten der Europäischen Kommission und der in Brüssel ansässigen Europäischen Verbände von Seiten des Holzhandels, der Waldbesitzer und der Nicht-Regierungs-Organisationen aus dem Umweltschutzbereich. Insgesamt wur-

⁶ FERN ist eine 1995 gegründete NGO, die die Handlungen der EU im Forstbereich verfolgt und NGO Aktivitäten auf europäischer Ebene koordiniert. Ihre Mission ist das Erreichen von größerer Umwelt- und Sozialgerechtigkeit wobei sie sich auf den Bereich der europäischen Wälder konzentrieren (FERN, 2013).

den so 9 Interviews mit insgesamt 10 Experten durchgeführt. Des Weiteren fanden 12 telefonische Interviews statt, deren Termine von der zeitlichen Verfügbarkeit der Experten abhängig waren. Telefonische Interviews wurden vor allem mit den Vertretern der Europäischen Mitgliedsstaaten sowie einzelnen nicht in Brüssel ansässigen Vertretern Europäischer Verbände durchgeführt.

Für die Interviews war eine Dauer von 45 Minuten angesetzt, die jedoch meistens überschritten wurde. Dies lag in der Regel daran, dass die Experten ein großes Interesse an der besprochenen Thematik zeigten und sehr ausführliche Antworten zu einzelnen Aspekten gaben.

3.2.4 Methodik der Auswertung

Meuser und Nagel (1991) schlagen für Experteninterviews eine interpretative Auswertungsstrategie vor, die aus sechs aufeinander folgenden Schritten besteht. Auf Grund des für eine Bachelorarbeit begrenzten Zeitrahmens (3 Monate) und der großen Anzahl von auszuwertenden Interviews (21) war es zeitlich nicht möglich, diese Schritte für die Interviews im Detail durchzuführen. Zusätzlich hat diese Arbeit einen stark empirischen Fokus und versucht konkrete Fragestellungen zu beantworten. Daher wurde ein zeitlich verkürztes und thematisch gezielteres Verfahren gewählt.

Transkription

Die Experteninterviews wurden für diese Arbeit nach Absprache mit den befragten Experten auf Tonband aufgenommen und im Anschluss an die Durchführung transkribiert. Auf die Notation von Stimmlagen oder anderen nonverbalen Elementen wurde verzichtet, da sich die Auswertung auf das geteilte Wissen und nicht auf die Einzelperson konzentriert (Meuser & Nagel, 1991). Die Transkription der Interviews wurde im Kontext des INTEGRAL-Projektes durch die Autorin sowie Theresa Frei, Cynthia Fernandes, Niklas Mischkowski, Camila Castañeda, Marta Bescansa und Sophie Schwer durchgeführt. Um eine Vergleichbarkeit gewährleisten zu können, wurden von der Autorin Transkriptionsregeln in Anlehnung an Dresing und Pehl (2013) erstellt (siehe Anhang B: Transkriptionsregeln). Hierbei wurden längere Pausen, sowie emotionale Äußerungen wie Seufzen und Lachen in die Transkripte aufgenommen, da sie das Verständnis der Aussagen erleichtern. Die Interviews wurden vollständig transkribiert, da die Transkripte auch als Grundlage für weitere Auswertungen im Rahmen des INTEGRAL-Projektes genutzt werden sollen und somit eine gezielte Transkription der für diese Arbeit relevanten Abschnitte nicht sinnvoll gewesen wäre.

Kodierung

Die für die Fragestellungen relevanten Textabschnitte der Interviews wurden durch die Autorin mit MaxQDA in Form einer selektiven Kodierung bearbeitet, bei der die Transkripte gezielt auf ein vorher erstelltes Kodesystem durchgesehen werden (VERBI GmbH & Sozialforschung, GmbH, 2011, S. 37). Das dafür erstellte Kodesystem ist in Anhang C: Kodierungssystem dargestellt.

Das System orientierte sich auf oberster Ebene an den Fragestellungen dieser Arbeit. Bei den Fragestellungen zur Haltung der Akteure bezüglich der Verordnung und einer Aufnahme eines Verbotes wurden die Ergebnisse dann nochmal nach den Akteursgruppen⁷ unterteilt, da dies die spätere Auswertung und Darstellung der Positionen und Hintergründe der einzelnen Gruppen erleichtert. Um schnell unterscheiden zu können, welche Aussagen die Gruppen über sich selbst trafen und welche von anderen Akteuren stammen, wurde jede Akteursgruppe nochmal nach Zitaten aus ihrer eigenen Sichtweise und Fremdsicht durch andere Akteure unterschieden. Indes wurde nicht nach der Angehörigkeit zu einer Gruppe kodiert sondern nach dem Fokus der Aussage. Beschrieb zum Beispiel einer der Experten die Position einer anderen Akteursgruppe als seiner eigenen, wird die Aussage dieser Gruppe zugeteilt und nicht derjenigen, zu der der Experte gehört.

Eine zusätzliche Kodierungsstufe wurde bei den Mitgliedsstaaten der EU hinzugefügt, da hier zu erwarten war, dass diese eher heterogene Positionen vertraten. Um die Übersicht zu erleichtern, wurden die Zitate daher noch generell nach den Gegnern und Befürwortern der Mitgliedsstaaten unterschieden.

Bei der Kodierung der Textstellen für das Verbot war es notwendig, noch eine Kategorie für allgemeine Aussagen zu diesem Thema anzulegen, um auch Akteurs-unspezifische Aussagen aufnehmen zu können. Des Weiteren sollte die Kategorie „Gründe für die Aufnahme des Verbotes“ Aussagen zum politischen Prozess und dessen Ablauf bezüglich des Verbotes aufnehmen.

Auswertung

Durch die Kodierung mit MaxQDA war es möglich die Aussagen der Experten den jeweiligen Fragestellungen zuzuordnen. Im Anschluss wurden diese zusammengestellten Textabschnitte auf thematische Einheiten und Argumentationen der Experten durchsucht. Die verschiedenen Thematiken und genannten Begründungen sowie besondere Widersprüche wurden bei der Durchsicht der Aussagen handschriftlich notiert und anschließend sinnwiedergebend zusammengefasst. Die Darstellung dieser Ergebnisse befindet sich in Kapitel 4.

Anonymisierung

Den befragten Experten wurde zugesichert, dass ihre Namen nicht in der Auswertung und Publikation der Ergebnisse genannt werden, außer sie geben dafür ihre ausdrückliche Einwilligung. In den Ergebnissen dieser Arbeit (Kapitel 4) wird daher in der Regel bei Zitaten nur die Gruppenzugehörigkeit bzw. bei einer Relevanz für die Aussage, die Organisation des Experten angegeben. Bei den Vertretern der Mitgliedsstaaten der EU wird das entsprechende Land genannt.

⁷ Da eine notwendige Unterscheidung der Akteursgruppen Industrie und Handel erst durch die Auswertung der Interviews deutlich wurde, sind diese bei der Kodierung noch als eine Gruppe aufgeführt.

3.3 Die Einteilung der Akteursgruppen

Auf Grundlage der ersten Literaturrecherche wurde im Kontext des INTEGRAL-Projektes ein Bericht erstellt, der fünf verschiedene Akteursgruppen auf der europäischen Ebene identifizieren konnte. Die Akteure innerhalb einer Gruppe zeichneten sich dabei vor allem durch die gleiche Ebene des Einflusses im Prozess wie auch durch eine größtenteils gemeinsame Position zur EUTR aus. Der Bericht fasste Industrie, Importeure, Handel und Waldbesitzer in einer Gruppe zusammen, da auf Basis der Dokumente mögliche Unterschiede in den Haltungen und Hintergründen der Akteure nicht klar genug herausgearbeitet werden konnten. Durch die Auswertung der später durchgeführten Interviews wurden hier jedoch größere Unterschiede deutlich. Für die Darstellung der Ergebnisse in dieser Arbeit werden diese Akteure daher getrennt betrachtet. Die Importeure und Händler werden allerdings gemeinsam dargestellt, da diese in der Regel die gleichen Positionen vertraten und gemeinsam agierten. Somit ergeben sich für die Auswertung die folgenden sieben Akteursgruppen.

- Die Europäische Kommission
- Der Rat der Europäischen Union (die Mitgliedsstaaten der EU)
- Das Europäische Parlament
- Die NGOs der Umweltseite
- Die holzverarbeitende Industrie
- Der Handel
- Die Waldbesitzer

4 Ergebnisse

Nachdem in Kapitel 2 der allgemeine Gesetzgebungsprozess der Holzhandelsverordnung und die wichtigsten Ereignisse für die Aufnahme eines Verbotes dargestellt wurden, werden in diesem Kapitel die weiteren Ergebnisse aus der Auswertung der Experteninterviews und der durch die Literaturrecherche gefundenen Dokumente betrachtet.

Das Unterkapitel 4.1 stellt die Positionen der Akteursgruppen zu einer Aufnahme des Verbotes in die Verordnung dar. Zusätzlich wird kurz auf die Haltung der Akteursgruppen zur Holzhandelsverordnung im Allgemeinen eingegangen. Diese generelle Einstellung der Akteure wird dargestellt, da mehrere Experten darauf hinwiesen, dass es einen Zusammenhang zwischen den Positionen der Gruppen zur Verordnung und zum Verbot geben könnte, also Unterstützer der Verordnung auch das Verbot unterstützten und umgekehrt. Das Kapitel ist nach den Akteursgruppen gegliedert, um leichter eine Übersicht der Positionen jeder Gruppe bekommen zu können.

Das Unterkapitel 4.2 beschreibt anschließend die aufgetretenen Interessenskoalitionen und deren Einflussmöglichkeiten auf die Verhandlungen. Dies soll eine Einschätzung ermöglichen, ob es besondere Konstellationen im Verhandlungsprozess gab, die die Aufnahme des Verbotes in die Verordnung beeinflussen konnten.

In 4.3 werden dann kurz weitere mögliche Faktoren genannt, die einen Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren und die Gestaltung der Verordnung gehabt haben könnten.

Das Unterkapitel 4.4 stellt die Gründe vor, die die Experten dafür nannten, dass das Verbot in die Verordnung aufgenommen wurde. Abschließend werden in 4.5 die Ergebnisse zusammengefasst.

4.1 Haltungen zu Verordnung und Verbot

Dieser Abschnitt beschreibt die Ansichten der Akteursgruppen zur Aufnahme eines Verbotes. Es wird jeweils kurz darauf eingegangen, welche Einstellung die jeweilige Akteursgruppe zur Holzhandelsverordnung allgemein hatte. Da in diesem Abschnitt die Akteursgruppen im Fokus stehen sollen, ist er nach den in 3.3 definierten Gruppen gegliedert.

4.1.1 Die Position der Europäischen Kommission

Die federführende Generaldirektion der Kommission für die Holzhandelsverordnung ist die Generaldirektion Umwelt (im Folgenden: DG Umwelt). Im Gesetzgebungsverfahren waren darüber hinaus die Generaldirektionen für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (DG Agri), Unternehmen und Industrie (DG Enterprise), Entwicklung und Zusammenarbeit (DG Devco), Handel (DG Trade) sowie Steuern und Zollunion (DG Taxud) beteiligt. Andere Generaldirektionen wurden nach Aussage der Kommission kontaktiert, haben sich aber nicht aktiv am Verfahren beteiligt (Europäische Kommission, 2008c, S. 8).

Die folgenden Unterkapitel stellen dar, wie die Kommission zur Holzhandelsverordnung und zur Einführung eines Verbotes stand. Dabei wird darauf eingegangen, warum der erste Verordnungsvorschlag der Kommission kein Verbot enthielt und ob bzw. wie sich die Haltung gegenüber einem Verbot im Verhandlungsprozess entwickelt hat.

4.1.1.1 Haltung zur Verordnung

Der Vorschlag für die Holzhandelsverordnung kam aus der Europäischen Kommission, weshalb sie generell als Befürworter der Verordnung eingestuft werden kann. Darin gab sie an, diese Verordnung ziele „... vor allem darauf ab, den derzeitigen politischen Rahmen der EU zu ergänzen und zu verstärken und den internationalen Kampf gegen illegalen Holzeinschlag und den damit verbundenen Handel zu unterstützen“ (Europäische Kommission, 2008a, S. 3). In den Experteninterviews erläuterten die Vertreter der Kommission zusätzlich, dass sie mit ihrem Ansatz eine Veränderung im Marktverhalten der beteiligten Akteure erreichen wollten.

Auch die Experten der anderen Akteursgruppen stellten Hintergründe dar, die ihrer Meinung nach zum Kommissionsvorschlag geführt haben. Als einen Grund nannten sie den Wunsch der Kommission, die Kompetenz für diesen Bereich auf der Ebene der EU zu halten. Sie wolle vermeiden, dass die Mitgliedsstaaten der EU eigene Wege gehen und selbst entsprechende Gesetzgebungen erlassen. Einzelne Experten waren der Meinung, dass die Kommission auf Grund eines steigenden Öffentlichkeitsdruckes durch Kampagnen, die illegalen Holzeinschlag darstellten, zu ihrem Vorschlag gedrängt wurde. Ein Experte aus Deutschland beschrieb illegalen Holzeinschlag als „sexy Thema“. Er erläuterte, es sei möglicherweise politisch bearbeitet worden, um etwas zu tun, ohne die Hauptursache des Waldverlustes angehen zu müssen, die aus seiner Sicht die Umwandlung in andere Nutzungsarten darstellt. Ein wichtiger Faktor, den mehrere Experten nannten, war die Unterstützung des Prozesses für freiwillige Partnerschaftsabkommen aus dem FLEGT Aktionsplan (VPAs). Die Waldbesitzer vermuten hingegen hinter dem Vorschlag einen politischen Schritt zur Förderung der weltweiten nachhaltigen Waldbewirtschaftung, die das eigentliche Ziel der Kommission sei.

Der Verordnungsvorschlag der Kommission hat zwischen den beteiligten DG nach Angaben der Experten zu relativ langwierigen und schwierigen Abstimmungen geführt. Dabei wurden unter anderem Themen im Zusammenhang mit dem WTO-Recht (siehe 1.2) diskutiert.

„First, we had to go through a very complicated internal process because [...] we had to identify options that would actually be consistent with WTO obligations and all that. So, the option that we came forward, which is by enlarged the current regulation, [...] had a rough ride internally the Commission...“ (Kommission)

Die Experten der NGOs beschrieben DG Trade als besonders skeptisch gegenüber der Verordnung, da diese aus deren Sicht als Handelsbarriere aufgenommen werden könnte. In diesem Kontext erschien den NGO-Vertretern ihre Zusammenarbeit mit Teilen der Industrie als besonders wichtig. Ihr gemeinsames Zugehen auf DG Trade, verbunden mit der Forderung

einer Verordnung, führte ihrer Meinung nach dazu, dass DG Trade verstärkt mit den anderen DGs zusammengearbeitet hat und der Prozess voranging, sodass die Verordnung dann im Oktober 2008 vorgeschlagen werden konnte.

“...DG Trade was extremely anti, because they didn't want any (regulation), because of the fact, that it might be perceived as a trade control. So there were lots of concerns raised early on about WTO requirements, you know, that kind of thing. [...] I think, going around DG Trade with companies, who were then saying: “we want legislation”, that really did make things happen...” (NGO)

Die Niederlande beschrieben ebenfalls die schwierigen internen Abstimmungen in der Kommission. Zusätzlich wiesen sie darauf hin, dass die Kommission auch mit den wichtigsten Handelspartnern der Europäischen Union in Kontakt gestanden habe und sich daher länger mit einem Verordnungsvorschlag zurückgehalten hätte. Der Vorschlag der Kommission sei somit eine Art Kompromiss zwischen den möglichen Bedenken von Handelspartnern und dem verspürten Druck, etwas gegen den illegalen Holzeinschlag zu tun, gewesen.

4.1.1.2 Haltung zum Verbot

Der Verordnungsvorschlag der Kommission im Oktober 2008 enthielt, wie bereits in Kapitel 2 dargestellt, kein Verbot, sondern konzentrierte sich auf die Einführung einer Sorgfaltspflicht.

Die Kommission begründete ihre Entscheidung gegen ein Verbot damit, dass:

- a) Bei einem Verbot ihrer Meinung nach die durchsetzenden Behörden Straftaten aufgrund ausländischer Rechtsvorschriften feststellen müssten und damit über die Legalität von Produkten aus dem Ausland befinden würden. Ein solcher Eingriff in ausländisches Recht sei aber nur bei unmittelbaren Bedrohungen der eigenen Bevölkerung begründbar.
- b) Der Nachweis, dass Holz oder Holzprodukte zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort geerntet wurden, schwierig bis unmöglich sei. Damit einhergehende Unsicherheiten im Holzsektor würden Veränderungen im Wege stehen und entsprechend den Sinn und Zweck der Verordnung unterlaufen.

In der zuvor durchgeführten öffentlichen Konsultation hatte sich ein Großteil der Befragten für die vorgeschlagenen Optionen mit einem Verbot nach dem Vorbild des Lacey Acts ausgesprochen. Die Kommission sah jedoch aus den gerade genannten Gründen bewusst davon ab (Europäische Kommission, 2008b).

In den Experteninterviews gaben die Vertreter der Kommission an, dass es sich bei der Entscheidung gegen ein Verbot vor allem um eine Abwägung der Machbarkeit gehandelt habe. Zunächst habe man ein Verbot nach dem Vorbild des Lacey Acts einführen wollen. Dies er-

wies sich aber nach internen Abstimmungen mit den Handelsjuristen als schwierig, welche von einem Verbot abrieten, da es kaum durchzusetzen und zu kontrollieren sei.

„Das war auch zuerst gedacht so, dass wir eine Verordnung machen würden, wo die Legality, wo eigentlich ein bisschen wie beim Lacey Act geprüft werden sollte. Und erst zu einem sehr späteren Zeitpunkt, als wir da juristisch einfach nicht weiterkamen, kam diese Idee auf von Due Diligence⁸.“ (Kommission)

Die internen Abstimmungen seien zu diesem Thema im Gegensatz zu anderen Aspekten der Verordnung nicht besonders schwer gewesen. Neben den rechtlichen Schwierigkeiten führte die Kommission die Untersuchung des Sorgfaltspflichtsystems in der Folgenabschätzung an. Dabei sei es als ausreichend für den Zweck der Verordnung angesehen worden. Sie wiesen auch auf den Unterschied der Belastung zwischen einem Verbot und der Sorgfaltspflicht hin. Das Sorgfaltspflichtsystem belaste den Marktteilnehmer, der nachweisen muss, dass er sorgfältig die Risiken ausgeschlossen hat, während ein Verbot den Staat bzw. die durchsetzende Behörde belaste, die nachweisen muss, dass es sich um einen Verstoß handelt. Dies sei in der Praxis sehr schwierig, weshalb sie eine Sorgfaltspflicht mit der Belastung des Marktteilnehmers für sinnvoll hielten.

„...we always argued that, given that Due Diligence, the burden of proof is on the operator, whereas for a prohibition the burden of proof is on the public prosecutor. And therefore very difficult, very difficult to carry through.“ (Kommission)

Auch die befragten Experten der anderen Akteursgruppen waren sich größtenteils einig, dass der Verordnungsvorschlag kein Verbot enthielt, weil es die Kommission nicht für juristisch durchsetzbar gehalten habe. Indes wiesen auch sie darauf hin, dass bei einem Verbot die durchsetzende Behörde die Illegalität beweisen muss, was sehr schwierig und kaum umsetzbar sei.

“I think, I mean they have really good lawyers at the Commission and I think that they also, they looked into this and the possibilities FOR⁹ a prohibition. And they also saw that this would be legally very difficult. Specifically this burden of proof, how do you prove it that something is really illegal, so that's why they didn't include it.” (Schweden)

Sowohl ein Vertreter der Industrie als auch der NGOs wiesen in den Interviews zusätzlich darauf hin, dass gerade die interne Abstimmung mit den zuständigen DGs für Steuern und Handel eine Aufnahme des Verbotes verhindert hätte, da diese das nicht wollten.

„Ich glaube eher auch, dass diejenigen, die in der Kommission den Vorschlag geschrieben haben, dass die am Anfang [...] auch das Verbot rein haben wollten, aber das dann gescheitert ist an der internen Umfrage bei einigen anderen Dienststellen.“ (Industrie)

⁸ Due Diligence entspricht dem deutschen Begriff des Sorgfaltspflichtsystems.

⁹ Solche in Großbuchstaben geschriebene Wörter in den Zitaten stellen die Betonung des Wortes durch den Experten dar (siehe Anhang B: Transkriptionsregeln).

“I mean, DG Trade and, DG Internal Markets and other Commissions have just tried to block that. [...] (Because) Prohibition is against free, you know, it is a different sort of mindset, and a free trade mindset.“ (NGO)

Die im April 2009 vorgeschlagene Abänderung der Verordnung durch das Parlament dahingehend, dass sie eine Pflicht für den Marktteilnehmer vorsieht, nur legales Holz und Holzprodukte auf den Markt zu bringen, bewertete die Kommission als unakzeptabel. Eine solche Änderung würde ihrer Meinung nach weit über den Rahmen und das ursprüngliche Konzept ihres Vorschlages hinausgehen und die Philosophie und Struktur der Verordnung grundsätzlich ändern (Europäische Kommission, 2009).

In den Trilogien einigten sich Rat und Parlament dann auf einen Verordnungstext, der auch ein Verbot enthielt. Die Kommission stimmte diesen Abänderungen zu und gab an, dass dieser Kompromiss die allgemeinen Charakteristika und das Ziel ihres Vorschlages nicht beeinträchtigt (Europäische Kommission, 2010b, S. 2).

In den Experteninterviews gaben die Vertreter der Kommission dazu an, dass sie sich lange gegen ein Verbot ausgesprochen haben, es letztendlich aber annehmen mussten, um einen Kompromiss zwischen Rat, Parlament und Kommission zu erreichen. Sie sahen das Verbot eher als politisches Signal mit Symbolcharakter ohne wirkliche praktische Bewandnis.

“And we actually did, hold out as the Commission for a very long time against the prohibition. But at the end, we also had to give in. [...] I continue to feel personally that it does not add a lot of value. But I think that it is probably a sort of implicit threat/ [...] More as a political signal. [...] it was the price of the deal. It wouldn't have been adopted before the Council, the ministers and the Commission will accept it.” (Kommission)

4.1.2 Die Position des Rates der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union (im Folgenden: Rat) besteht aus den Mitgliedsstaaten der EU. Zur Zeit des Gesetzgebungsverfahrens zur Holzhandelsverordnung waren das 27 Staaten. Deren Positionen und mögliche Hintergründe dafür werden in den folgenden Unterkapiteln dargestellt.

4.1.2.1 Haltung zur Verordnung

Im Rat wurden hauptsächlich Positionen zu Inhalten der Verordnung ausgetauscht keine allgemeinen Haltungen zum Verbot. Daher können die Positionen der Mitgliedsstaaten nicht ohne weiteres eingeschätzt und dargestellt werden. Es gab jedoch Staaten, die sich vor dem Verordnungsvorschlag der Kommission klar dafür aussprachen, eine neue Verordnung zu entwickeln. So haben die Niederlande für das Treffen der Ratsarbeitsgruppe Landwirtschaft und Fischerei am 29/30. September 2008 eine Anfrage eingereicht, welche ein möglichst schnelles Vorankommen mit Vorschlägen zu Rechtsakten im Bereich des illegalen Holzeinschlags forderte (Rat der Europäischen Union, 2008b). In der Ratssitzung wurde der Vorschlag von Deutschland, Österreich, Bulgarien, Dänemark, Luxemburg, Rumänien und Groß-

britannien unterstützt (Rat der Europäischen Union, 2008a). Diese Staaten können somit als Befürworter der Holzhandelsverordnung eingeordnet werden.

Durch einen Experten der Kommission wurde darauf hingewiesen, dass sowohl die Niederlande als auch Großbritannien in der EU oft gegen neue Verordnungen eintreten, weil sie keine europaweite Regelung wollen, sondern die Kompetenzen lieber auf Länderebene halten wollen würden. Daher sei es erstaunlich, dass sich gerade diese Länder so stark für die Holzhandelsverordnung ausgesprochen haben. Dies lag seiner Meinung nach an den starken Hintergrund-Interessen beider Länder in diesem Bereich. In Großbritannien habe der Druck durch die Industrie eine wesentliche Rolle für deren Unterstützung der Verordnung gespielt.

„Und da sehen Sie, dass wenn die Industrie trotzdem dann darauf drängt, dass dann UK (Großbritannien) vor allem über ihren Schatten gesprungen ist, und für die Timber Regulation mitgestimmt hat. [...] wenn's den industriellen Interessen nützt, dann auf einmal wirft man gewisse Prinzipien über Bord.“ (Kommission)

Aus Sicht der schwedischen Experten spielte auch der Einfluss der britischen und niederländischen NGOs eine wichtige Rolle für deren starke Unterstützung der Verordnung. Diese hätten großen politischen Druck aufbauen können, da die beiden Länder sehr viel Holz importieren. Wenn bei einzelnen Importen dann ein Zusammenhang mit illegalem Einschlag und der Entwaldung in den Tropen aufgedeckt würde, führe das zu einem starken politischen Willen, etwas in diesem Bereich zu tun und die Situation zu verbessern.

In der 2. Lesung im Rat am 11. Oktober 2010 stimmte im Rat nur Schweden gegen den Verordnungsvorschlag. Portugal und Tschechien enthielten sich ihrer Stimme. Diese Staaten stellen also eher Gegner der neuen Verordnung zumindest in ihrer damals verabschiedeten Form dar (Rat der Europäischen Union, 2010g).

Der Experte aus Österreich erwähnte, dass es in diesen Staaten wohl Einflüsse verschiedener Gruppen gegeben habe (z.B. der Waldbesitzer in Schweden). Die Minister hätten entsprechend auch um Kritik dieser Gruppierungen abzuwenden gegen den Verordnungsvorschlag gestimmt.

Die Ablehnung der Verordnung durch Schweden wurde von einem Experten der Kommission sowie einem deutschen Experten mit den nur geringen Tropenholzimporten des Landes begründet. Deshalb würde die Verordnung aus schwedischer Sicht keinen Nutzen für das eigene Land bringen. Zusätzlich führten die Experten Schwedens starke Holzindustrie an, die diese vor zusätzlicher Belastung durch die Verordnung schützen wollten. Ein Vertreter einer NGO erläuterte, Schweden würde generell keine Einmischung von europäischer Ebene in den Forstbereich wollen. Der Hauptgrund sei aber gewesen, dass sich die Waldbesitzer dort gegen die neue Verordnung gestellt hätten.

Die schwedischen Experten bestätigten in den Gesprächen, dass sie sich betreffend der Holzhandelsverordnung stets dafür eingesetzt hätten, ihre Waldbesitzer zu schützen. Dies sei auch für Deutschland, Österreich, Finnland und Tschechien der Fall gewesen. Sie gaben an, in engem Kontakt mit den Waldbesitzern gewesen zu sein, auch um die nationalen Positionen Schwedens zu definieren. Die Ablehnung des Verbotes sei dabei durch eine Kombination verschiedener Faktoren begründbar. Zum einen hätten sie den Verordnungsvorschlag an sich für eine schlechte Verordnung gehalten. Dabei sei beispielsweise das Verbot nicht wirklich durchdacht gewesen. Vor allem sei Schwedens Ablehnung der Verordnung aber ein politisches Signal ihres Ministers gewesen, dass sie keine zusätzliche Belastung ihrer Waldbesitzer und Holzindustrie unterstützen würden, da sie sicher seien, dass diese bereits legal und nachhaltig ist.

„We just thought it was BAD legislative proposal. Partly because the prohibition because we thought this has not been thought through properly and I also think we wanted to give of this signal that we don't understand why our, especially our forest owners, but also our industry should be punished whereas we are certain that everything is legal and sustainable.“ (Schweden)

Für Portugal wurde von einer NGO als möglicher Hintergrund angegeben, dass seine Möbelindustrie sehr stark von hochqualitativem Tropenholz abhängig sei. Die mit einem Verbot verbundenen möglichen Einschränkungen in diesem Sektor und ferner Verluste an Steuern und ähnlichem hätten zu Portugals Ablehnung eines Verbotes und möglicherweise auch zu ihrer Enthaltung bei der Abstimmung über die Verordnung geführt. Ein Experte der Kommission erläuterte, dass Portugal auch große Schwierigkeiten gesehen habe, die Verordnung im eigenen Land ausreichend durchsetzen zu können, da es dort kaum Verwaltungsstrukturen gebe, die eine solche Umsetzung möglich machen und diese erst neu geschaffen werden müssten.

Die tschechische Position zur Verordnung konnten sich viele der Experten nicht erklären. Ein Experte einer NGO gab jedoch an, dass die allgemeine politische Lage dort für deren Zurückhaltung gegenüber der Verordnung wichtig gewesen sein könnte. In Tschechien hätte es zu der Zeit der Verhandlungen eine generelle Skepsis gegenüber der EU und europäischer Gesetzgebung gegeben.

4.1.2.2 Haltung zum Verbot

Der Rat hat sich in seiner ersten Lesung und auch in den Trilogien nicht für ein Verbot ausgesprochen. Innerhalb des Rates gab es zwar Befürworter eines Verbotes, diese konnten jedoch keine Mehrheit erreichen oder größeren Einfluss auf die Position des Rates nehmen. Im Folgenden werden die einzelnen Positionen der Mitgliedsstaaten dargestellt.

Die Mitgliedsstaaten der EU wurden in dem im Rahmen von INTEGRAL erstellten Bericht auf Basis der Dokumentenanalyse bereits nach ihren Positionen bezüglich der Aufnahme ei-

nes Verbotes in vier Gruppen eingeteilt. Diese werden als Grundlage für die folgende Darstellung genutzt.

- Länder, die sich für ein Verbot ausgesprochen haben
- Länder, die gegen die Aufnahme eines Verbotes waren
- Länder mit wechselnden Positionen im Laufe der Verhandlungen
- Länder ohne eine klare Position zum Verbot

Zunächst wird auf die der Gruppe zugeordneten Länder eingegangen und in wie fern diese durch die Experten genannt wurden. Anschließend werden die durch die Experten erläuterten Gründe der Staaten für ihre Positionen dargestellt.

Länder, die sich für ein Verbot ausgesprochen haben

Großbritannien war im April 2009 der erste Staat, der sich im Rahmen einer Notiz an die Ratsarbeitsgruppe Forstwirtschaft für eine Stärkung des Verordnungsvorschlages durch die Einführung eines Verbotes aussprach (Rat der Europäischen Union, 2009b). Ab diesem Zeitpunkt forderten sie immer wieder die Aufnahme eines Verbotes und können so aus den Dokumenten als stärkster Befürworter des Verbotes abgeleitet werden. Auch die befragten Experten waren sich einig, dass Großbritannien das Verbot unterstützt hatte. Einige beschrieben die Briten als die stärksten Unterstützer im gesamten Prozess. Ein Experte aus der Industrie beschrieb, er sei während der Verhandlungen mit anderen Marktteilnehmern in ihre Ständige Vertretung in Brüssel eingeladen worden. Dort hätten die Briten versucht, sie davon zu überzeugen, dass das Verbot gar nicht so schlecht zu sehen sei, wie die Industrie es damals sah.

Der britische Vorschlag zur Aufnahme eines Verbotes wurde im weiteren Verlauf der Verhandlungen durch Belgien, Dänemark und Bulgarien unterstützt (Rat der Europäischen Union, 2009c, S. 11, 2009e, 2009f, S. 7). Auch Spanien befürwortete das Verbot, gab aber an, vor allem eine Einigung im Rat erreichen zu wollen (Rat der Europäischen Union, 2009h). Aus Sicht der befragten Experten war Dänemark ein weiterer wichtiger Unterstützer des Verbotes. Einzelne Experten nannten auch Spanien und Belgien. Bulgarien wurde hingegen nicht in den Interviews als Unterstützer des Verbotes genannt. Allerdings wurde von mehreren Experten Frankreich ebenfalls den Befürwortern des Verbotes zugeordnet. Dies ist aus den für diese Arbeit analysierten Dokumenten nicht ersichtlich geworden, da Frankreich darin keine Stellung zum Verbot bezogen hat.

Die Position der Niederlande war in der Dokumentenanalyse nicht eindeutig analysierbar. Zunächst unterstützten sie im Prozess den Vorschlag Großbritanniens (Rat der Europäischen Union, 2009d, S. 8). Im November und Dezember 2009 legten sie dann darauf einen Prüfvor-

behalt ein (Rat der Europäischen Union, 2009f, S. 7). In der ersten Abstimmung¹⁰ im Rat zu den Vorschlägen für dessen 1. Lesung stimmten sie dann gegen den Vorschlag, da er ihrer Meinung nach noch durch ein Verbot verstärkt werden müsste (Rat der Europäischen Union, 2009i). Die niederländischen Experten wurden daher in den Interviews nach ihrer Position zum Verbot und der scheinbaren Diskrepanz zwischen ihrer Unterstützung und dem Prüfvorbehalt befragt. Sie gaben an, dass der Grund für den Prüfvorbehalt Abstimmungsschwierigkeiten im eigenen Land gewesen wären. Sie hätten ihr Verhandlungsmandat zunächst als klar abgestimmt verstanden und daher das Verbot unterstützt. Daraufhin seien im Land aber durch das Wirtschaftsministerium Vorbehalte eingebracht worden, sodass die Niederlande eine Zeit lang keine klare Position in den Treffen des Rates vertreten konnten und den genannten Prüfvorbehalt einlegten, bis sich die landesinternen Debatten geklärt hätten. Zum Zeitpunkt der ersten Abstimmung im Rat sei dies der Fall gewesen. Entsprechend hätten sich die Niederlande wieder für das Verbot äußern können. Somit zählen auch die Niederlande zu den Unterstützern des Verbotes. Auch die Experten der anderen Akteursgruppen gaben die Niederlande als starke Unterstützer eines Verbotes an. Nur einzelne Experten waren sich diesbezüglich unsicher.

Im Folgenden werden die möglichen Hintergründe für die Positionen der Befürworter aus Sicht der befragten Experten dargestellt. Zunächst werden die Gründe genannt, die die Experten angaben, die nicht zu den befürwortenden Staaten gehörten. Anschließend wird auf die eigene Argumentation der befragten Experten aus Spanien und den Niederlanden eingegangen¹¹.

In den Interviews wurden verschiedene Gründe genannt, die zu der starken Position Großbritanniens geführt haben könnten. Viele Experten gaben an, dass in Großbritannien der damalige Umweltminister Hilary Ben eine Schlüsselrolle gespielt hätte. Er sei zum einen bereits lange im FLEGT Prozess aktiv gewesen und daher besonders interessiert an der Verordnung. Zum anderen hätte er sich auch aus Außenwirksamkeitsgründen für ein Verbot eingesetzt. Die Holzhandelsverordnung sei in Großbritannien auch öffentlich viel diskutiert worden. Um möglichen negativen Pressemitteilungen der Umweltverbände entgegenzutreten, habe Hilary Ben sich daher für eine starke Verordnung mit einem Verbot eingesetzt.

„Also, das dortige (britische) Umweltministerium wollte unbedingt irgendein Verbot haben, als Signal gegenüber dem Rest der Welt. Gemeint haben sie wahrscheinlich in erster Linie gegenüber ihren Umweltverbänden, die da halt Druck gemacht haben.“ (Deutschland)

¹⁰ Im Dezember 2009 stimmte der Rat probenhalber über einen Vorschlag der schwedischen Präsidentschaft ab. Dieser enthielt Abänderungsvorschläge für die erste Lesung des Rates, über die dann im März 2010 endgültig abgestimmt wurde.

¹¹ Diese stellen die für diese Arbeit befragten Experten der Staaten dar, die ein Verbot befürwortet haben. Daher können hier nur die eigenen Darstellungen von Positionen dieser beiden Länder erläutert werden. Andere Staaten, wie Großbritannien, waren leider nicht zu einem Interview bereit (siehe 3.2.3)

Dabei würde er gleichzeitig ein starkes Signal in Länder außerhalb der EU senden wollen, dass Europa konsequent gegen den illegalen Holzhandel vorgeht. Die Vertreter der Kommission beschrieben interne Diskussionen Großbritanniens um ein nationales Gesetz für ein Verbot von illegalem Holz und Holzprodukten. Einige Vertreter des Landes hätten diese Regelung aber lieber auf europäischer Ebene haben wollen.

In den Interviews bestätigten die Experten auch die Unterstützung des Verbotes durch Dänemark und die Niederlande. Auch bei ihnen wurde klar auf eine große Präsenz der Umweltgruppierungen hingewiesen, die zu starken Positionen dieser Länder geführt hätte.

Viele der Experten verwiesen bezüglich der Positionen von Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden auf deren Status als Netto-Importeure von Holz. In diesen Ländern gäbe es daher ein größeres Interesse der Öffentlichkeit bezüglich des Einflusses der Importe der Länder auf andere Teile der Welt. Sie seien entsprechend stärker und schon längere Zeit in dem Bereich der Bekämpfung von illegalem Holzeinschlag aktiv. Das Verbot erlaubt nach Aussage eines Industrievertreters ein „Window Dressing“, also eine kurzfristige positivere Darstellung der Tatsachen.

„...it was those three countries who were more in favor of a prohibition. Because again it was a way to keep the window clean if I can put it that way. And I had the feeling very much at the time that this prohibition was also window dressing form net-importing countries.” (Industrie)

Die befragten Vertreter aus Spanien und den Niederlanden bestätigten ihre Unterstützung des Verbotes auch in den Interviews. Als Gründe dafür führten sie an, dass die Verordnung ohne das Verbot schlechter durchgesetzt und Strafen schwieriger verhängt werden könnten. Die Experten aus den Niederlanden erläuterten, dass das Verbot aus ihrer Sicht vor allem den politischen Willen ausdrückt, etwas gegen den illegalen Holzeinschlag zu tun. Indes sei das Sorgfaltspflichtsystem ein sehr wichtiges Instrument, das die Legalität der Produkte nachweisen solle. Ohne dieses System wäre es auch mit dem Verbot weiterhin sehr schwierig gewesen, illegale Produkte zu finden und Verstöße zu ahnden. Sie bestätigten auch die Aussagen der anderen Experten zum Einfluss der NGOs und Industrie in ihrem Land. Diese beiden Gruppen seien einer Meinung gewesen und hätten damit die Position der Niederlande in Richtung einer Unterstützung des Verbotes geprägt. Weiter wiesen sie darauf hin, dass auch ihre Ministerin zu dem Zeitpunkt eine starke Verordnung gewollt hätte, um der Welt außerhalb Europas ein klares Signal zu geben. Diese Hintergründe gelten aus Sicht der Niederländischen Vertreter auch für Großbritannien, Dänemark und zum Teil für Belgien.

Länder, die gegen die Aufnahme eines Verbotes waren

Die Mehrheit der Staaten im Europäischen Rat sprach sich in den Verhandlungen gegen die Aufnahme eines Verbotes aus. Dazu gehörten: Tschechien, Irland, Estland, Lettland, Italien, Zypern, Griechenland, Ungarn, Slowenien, Österreich, Portugal, die Slowakei, Finnland, Schweden und Deutschland (Rat der Europäischen Union, 2009g, S. 4).

Die befragten Experten, die nicht diese Länder repräsentierten, nannten mehrere Argumente, die von den Gegnern eines Verbotes im Prozess eingebracht wurden. Die niederländischen Vertreter erläuterten, dass nur einige der Gegner eines Verbotes dies auch klar argumentierten. Als Beispiel nannten sie Schweden, die Sorgen vorbrachten, dass Staaten außerhalb der EU als Gegenaktion zum Verbot auch den Import von Holz aus Europa in ihre Länder erschweren könnten. Andere Argumente, die gegen das Verbot vorgebracht wurden, waren dessen schwierige Umsetzbarkeit und die möglichen Komplikationen mit den WTO Regelungen.

Ein Vertreter der Waldbesitzer gab an, dass seiner Meinung nach vor allem die großen forstlichen Länder aufgrund ihres forstlichen Hintergrundes gegen die Einführung eines Verbotes waren. Dies bestätigten auch die niederländischen Experten. Vor dieser Verordnung seien aus ihrer Sicht alle dafür gewesen, ein Verbot einzuführen. Als jedoch klar wurde, dass eine solche Verordnung auch eine große Belastung für die eigenen Firmen bedeuten würde, hätten sich besonders die wichtigen Forstländer gegen ein Verbot ausgesprochen.

„...everybody was of course in favor of banning illegal timber but now it was clear that all those measures also would affect the forest sector in the EU itself. That made a lot of countries, especially with an important forest sector federally reluctant to accept a lot of regulations including such a prohibition.” (Niederlande)

Aus Sicht der Kommission lehnten viele Mitgliedsstaaten das Verbot ab, da es sie zwingen würde, Recht in Bereichen durchzusetzen, in denen sie das gar nicht wollen oder bisher können. Somit würde ein Verbot eine höhere Belastung dieser Staaten darstellen.

Ein möglicher Grund für die ablehnende Haltung Portugals könnte nach Aussage einer NGO deren wirtschaftliche Lage als Land mit einer großen Möbelindustrie sein. Schweden hat als einiges Land der EU gegen die neue Verordnung gestimmt. Ein Grund dafür sei unter anderem auch das Verbot gewesen (siehe Abschnitt: Haltung zum Verbot).

Im Folgenden werden die Argumente der für diese Arbeit befragten Gegner eines Verbotes dargestellt.

Eines der Länder, das sich gegen das Verbot ausgesprochen hat, ist Deutschland.

„Wir wollten es auf keinen Fall“ (Deutschland)

Durch einen Vertreter des Handels wurde darauf hingewiesen, dass diese Haltung nicht für alle deutschen Behörden gültig war. Dies bestätigten auch die für diese Arbeit befragten Vertreter Deutschlands. Sie gaben an, dass das Bundesministerium für Umwelt (BMU) das Verbot wollte, aber das BMELV und das Bundesministerium der Justiz (BMJ) ein Verbot ablehnten. Das zentrale Argument sei die schwierige rechtliche Umsetzung eines Verbotes gewesen.

Die befragten Experten aus Deutschland begründeten ihre Position damit, dass ein Verbot für diese Verordnung nicht gebraucht würde. Der Sorgfaltspflichtansatz reiche ihrer Meinung

nach aus, da er sicherstellen würde, dass kein illegales Holz in die EU käme. Bei Verstößen gegen das System wäre es so auch ohne ein Verbot möglich Strafen zu verhängen. Aus ihrer Sicht brächte ein Verbot also keinen Mehrwert für die Verordnung. Dies sei für die meisten Gegner des Verbotes in den Verhandlungen der wichtigste Grund gewesen es abzulehnen. Zusätzlich gaben sie an, dass ein Verbot ihrer Meinung nach auch nur sehr schwer umsetzbar wäre, da dafür die Verbraucher die Illegalität bzw. Legalität des Produktes erkennen können müssten.

„Wenn ich dem Bürger gegenüber etwas verbiete, dann muss der Bürger [...] auch in der Lage sein, es überhaupt umzusetzen. Und wie kann ich ein Verbot umsetzen, bei einem Produkt [...] bei dem ich von außen ja gar nicht erkennen kann, ob es überhaupt legal oder illegal ist?“
(Deutschland)

Nach den Verhandlungen hat sich die Haltung der Deutschen zum Verbot nach Aussage ihrer Experten verändert. Aus fachlichen Gründen würde man weiterhin kein Verbot brauchen. Doch sie hätten festgestellt, dass es der Öffentlichkeit sehr schwer vermittelbar sei, warum etwas Illegales nicht verboten werden sollte. Daher halten sie das Verbot in der Verordnung nun durchaus für sinnvoll, da es ein starkes Bild für die Öffentlichkeit und auch ein Signal für andere Länder weltweit abgibt.

Auch Österreich, Finnland und Schweden wollten kein Verbot in der Holzhandelsverordnung. Als ausschlaggebend dafür führten ihre Experten die schwierige Umsetzbarkeit eines Verbotes an. Dies war aus Sicht der schwedischen Experten der wichtigste Grund für die meisten Gegner des Verbotes. Österreich erläuterte, dass bei Importen eine Kontrolle aus ihrer Sicht sehr schwierig wäre. Des Weiteren argumentierten sie mit der inländisch bereits bestehenden Gesetzgebung (z.B. aus dem Naturschutz), die Sanktionen vorsehen würden. Ein Verbot brächte daher nur Probleme mit sich.

Wie die deutschen Vertreter erläuterten auch die Österreicher, dass ein Verbot dennoch eine gute Öffentlichkeitswirksamkeit habe. Sie hätten der Verordnung mit dem Verbot jedoch erst zugestimmt, als sich abzeichnete, dass es keine Mehrheit dagegen geben würde¹².

„...also es ist einfach verboten, hat schon was, gebe ich ja zu. (lacht) Das lässt sich auch gut verkaufen.“ (Österreich)

Die finnischen Experten erläuterten, dass das Verbot aus ihrer Sicht in seiner rechtlichen Umsetzung, zum Beispiel in Bezug auf den Ort der Kontrolle, nicht genug geklärt sei. Dennoch habe sich ihre allgemeine Sicht auf das Verbot geändert. Es stellt aus ihrer jetzigen Sicht eine gute Ergänzung des Sorgfaltspflichtsystems dar.

¹² Die Mehrheit des Rates stellte sich gegen eine Einführung des Verbotes. Erst in den Trilogien änderte sich diese Position. Dieser Zeitpunkt ist hier gemeint. Die wichtigsten Hintergründe dazu werden in 4.4 dargestellt.

Länder mit wechselnden Positionen während der Verhandlungen

Das einzige Land, das seine Position zum Verbot im Laufe der Verhandlungen verändert hat ist Rumänien¹³. Es unterstützte im November und Dezember 2009 den britischen Vorschlag zur Einführung eines Verbotes (Rat der Europäischen Union, 2009f, S. 7). Im Februar 2010 gaben sie dann an, die vom Rat abgestimmte Position ohne ein Verbot zu befürworten (Rat der Europäischen Union, 2010a, S. 78). Die Gründe dafür sind unklar und konnten weder aus den Dokumenten noch den Interviews erfahren werden.

Länder ohne eine klare Position zum Verbot

Es gab im Prozess der Verhandlungen einzelne Länder (Litauen, Luxemburg, Malta und Polen), die keine klare Position zur Aufnahme eines Verbotes in die Verordnung einnahmen. Die Gründe dafür sind unklar und können nur spekuliert werden.

4.1.3 Die Position des Europäischen Parlaments

Im Europäischen Parlament war der Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) federführend für die Holzhandelsverordnung. Als Berichterstat-terinnen wurden Caroline Lucas (erste Lesung) und Satu Hassi (zweite Lesung) bestimmt. Der folgende Abschnitt beschreibt die Position des Europäischen Parlamentes zur Holzhandelsverordnung im Allgemeinen und zur Aufnahme eines Verbotes in die Holzhandelsverordnung.

4.1.3.1 Haltung zur Verordnung

Caroline Lucas begrüßte als Berichterstat-terin in ihrer Begründung des Vorschlages für die erste Lesung die neue Verordnung. Sie gab an, dass die EU ihrer Meinung nach als großer Verbraucher von Holz und Holzzeugnissen die Pflicht habe, gegen illegalen Holzeinschlag und Entwaldung vorzugehen. Ferner bedauerte sie, dass der Vorschlag der Kommission erst knapp fünf Jahre nach dem FLEGT Aktionsplan vorgelegt wurde und erläuterte, dieser müsse noch an einigen Stellen nachgebessert werden (Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, 2009, S. 54, 55).

Das Parlament hat im Gesetzgebungsprozess immer wieder betont, wie wichtig die Verordnung ist und versucht, den Verordnungsvorschlag durch Abänderungen zu stärken. Somit kann es klar als Befürworter der Holzhandelsverordnung betrachtet werden (Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, 2009, S. 55, 2010b, S. 62).

4.1.3.2 Haltung zum Verbot

Wie bereits in Kapitel 2 dargestellt, trat das Parlament im Gesetzgebungsprozess klar für die Aufnahme eines Verbotes ein. In beiden Lesungen brachte es Abänderungen zur Aufnahme eines Verbotes ein und trat somit der Haltung des Rates gegen ein Verbot entgegen. Auch die

¹³ Die Veränderungen der Haltungen von Deutschland, Österreich und Finnland fanden erst nach Abschluss der Verhandlungen statt. Sie stimmten der Verordnung mit dem Verbot in zweiter Lesung des Rates zwar zu, waren jedoch politisch nicht von einem Verbot überzeugt.

befragten Experten waren sich einig, dass das Parlament einen starken Befürworter des Verbotes darstellte.

“...it was very strong from the part of the Parliament then, it was a very clear signal that they want the prohibition. Without the prohibition they didn't want to finish the process...” (Kommission)

Die Experten wurden auch zu den Gründen für diese starke Position des Parlamentes befragt. Die Antworten darauf lassen sich in zwei Hauptkategorien einteilen, die nach Aussage der Experten untereinander zusammenhängen. Zum einen wurde von vielen der Experten die Lobbyarbeit der NGOs genannt. Diese habe einen starken Einfluss auf die Position des Parlamentes gehabt und sei ausschlaggebend für die klare Unterstützung eines Verbotes gewesen.

“I think the big environmental groups were really pushing to the Parliament and that I think they put the Parliament, that [...] they were in favor of a prohibition.” (Niederlande)

Zum anderen wird der Berichterstatterin Caroline Lucas eine wichtige Rolle zugeschrieben. Die Experten gehen davon aus, dass ihre Zugehörigkeit zu den Grünen/EFA sie für die Positionen der NGOs zugänglicher mache. Dies bestätigten die Vertreter der NGOs, die angaben, Caroline Lucas sei dadurch viel offener für ihre Anliegen gewesen. Zusätzlich wurde in vielen Gesprächen ihre Nationalzugehörigkeit zum Vereinigten Königreich betont. Dieses stellte einen starken Befürworter des Verbotes dar (siehe Kapitel 4.1.2.2). Einige der Experten vermuten hier, dass Frau Lucas im Parlament vor allem auch Nationalpolitik betrieben habe. Die Experten der NGOs erwähnten auch, dass sie es entsprechend in der zweiten Lesung schwerer gehabt hätten, das Parlament zu beeinflussen, da nach der Neuwahl des Parlamentes im Juli 2009 Satu Hassi Berichterstatterin wurde und das Parlament auch insgesamt konservativer geworden sei.

„Was man allerdings auch nicht vergessen darf, ist, dass sie [Caroline Lucas] eine Grüne war. Es [das Parlament] ist dadurch immer viel offener für Ansätze in Bezug auf: was möchten wir gerne geändert haben [...] es war natürlich sehr gut, dass die Caroline Lucas aus UK kam. Deswegen hatten wir es auch ein bisschen schwieriger in der zweiten Lesung mit Satu Hassi, weil sich alles ein bisschen geändert hat, aber auch generell, weil das ganze Parlament sich geändert hat. Und im Ganzen konservativer geworden ist.“ (NGO)

“Es ergab sich zu der Zeit, dass damals eine britische Berichterstatterin im Europäischen Parlament, im Umweltausschuss, an dem Thema arbeitete. [...] die Frau Lucas. Und es geht natürlich das Gerücht, und es wird wahrscheinlich auch so sein, dass sie da vor allen Dingen nationale Umweltpolitik im Europäischen Parlament betrieben hat und das gesamte Europäische Parlament dazu getrieben hat, dieses Verbot zu unterstützen.“ (Deutschland)

Einzelne Experten gaben darüber hinaus an, dass das Parlament allgemein in den Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union meist eine starke Position vertrete und für stärkere Sanktionen, Nachverfolgung und ähnliches eintrete. Ein Experte der Industrie erläuterte, dass

seiner Meinung nach nur wenige Mitglieder des Parlamentes forstliche Kenntnisse besäßen und daher eine solche Verordnung aus der Sicht der Verbraucher betrachten würden. Daher setzen sie sich aus seiner Sicht im Allgemeinen eher für strenge Regeln ein.

Ein weiteres Argument, dass die Experten aus Österreich und Deutschland einbrachten, war die starke Öffentlichkeitswirksamkeit eines Verbotes. Ihrer Ansicht nach stellt diese einen wichtigen Grund für die parlamentarische Unterstützung des Verbotes dar.

„Und deswegen musste also unbedingt, das war mehr so für die Außenwirkung, so ein Verbot her.“ (Deutschland)

4.1.4 Die Position der NGOs

Auf der europäischen Ebene waren zum Thema der Holzhandelsverordnung nach Angabe der NGO-Vertreter vor allem drei große Umweltschutzgruppen aktiv. Es handelt sich um den World Wide Fund For Nature (WWF), Greenpeace Europe (Greenpeace) und ClientEarth. FERN trat als NGO aktiv dafür ein, dass es eine neue Verordnung auf europäischer Ebene gibt, beteiligte sich jedoch nicht mehr so stark an den Diskussionen um deren konkrete Inhalte. Eine weitere NGO, die viele Pressemitteilungen herausgab, aber nicht von den Experten genannt wurde, ist Friends of the Earth Europe (FoE Europe).

Nach Angaben der Experten teilen sich die NGOs die Lobbythemen auf. FERN ist demnach spezialisiert auf das Thema der freiwilligen Partnerschaftsabkommen (VPA) im Rahmen des FLEGT Aktionsplanes, während sich Greenpeace, WWF, ClientEarth und FoE zur Holzhandelsverordnung engagieren.

„... WWF particularly, and Greenpeace particularly, and later ClientEarth, those were the three NGOs who were really on top of all that sort of activities in those month, those years.“ (NGO)

Im Folgenden wird die Haltung der NGOs zur Holzhandelsverordnung und der Aufnahme eines Verbotes beschrieben.

4.1.4.1 Haltung zur Verordnung

Die befragten Experten aller Akteursgruppen waren sich einig, dass die NGOs eine Schlüsselrolle für die Entstehung der Holzhandelsverordnung eingenommen haben. Der durch sie ausgeübte Druck habe den politischen Prozess maßgeblich vorangetrieben. Somit seien sie klar zu den Befürwortern der Verordnung zu zählen. Dies bestätigten auch die NGOs in den durchgeführten Interviews.

“I think if they had not pressured [...] there would not have been any regulation.“ (Waldbesitzer)

„Well, I think it’s actually clear to me at least, that without pressure from the environmental movement we wouldn’t have anything like an EUTR or FLEGT Action Plan...“ (NGO)

Die NGOs haben im Zeitraum vor dem Verordnungsvorschlag auch mit der Industrie kooperiert, um höheren Druck für eine neue Verordnung aufbauen zu können. Diese Interessenskoalition wird in Kapitel 4.2 genauer beschrieben.

Auch die Rolle der NGOs im Verhandlungsprozess wurde als sehr zentral beschrieben. So gaben viele der Experten an, dass die NGOs die Verordnung in ihrer verabschiedeten Form sehr stark geprägt haben und mehr Einfluss nehmen konnten als alle anderen Interessensgruppen. Ihr Einfluss sei vor allem durch Lobbyarbeit im Europäischen Parlament zu erklären, welches für die Positionen der NGOs aufgrund verschiedener Faktoren empfänglich gewesen sei. Diese Zusammenhänge wurden bereits in Abschnitt 4.1.3.2 erläutert und daher hier nicht noch einmal ausgeführt.

Die NGOs begründeten ihre Unterstützung der Verordnung in ihren Pressemitteilungen und Briefings aber auch in den Experteninterviews. Im Folgenden sind einige der genannten Gründe aufgeführt.

- Europa habe als großer Verbraucher und Importeur von Holz die Pflicht eine Gesetzgebung zu verabschieden, die Europas ökologischen und sozialen Fußabdruck für die Wälder der Erde reduziert und weltweite Veränderungen im Forstsektor unterstützt (Übersetzung durch die Autorin aus: Greenpeace, 2008)
- Illegaler Einschlag beschleunige den Klimawandel, sei mitverantwortlich für den Verlust hunderter von Arten und sei ein großer Kostenfaktor für die Weltwirtschaft (z.B. wegen des Verlustes von Steuern etc.) und müsse daher bekämpft werden (Übersetzung der Autorin: Friends of the Earth Europe, 2009)
- Der Ansatz der freiwilligen Partnerschaftsabkommen sei ein wichtiger Ansatz, aber nicht ausreichend, da sich nicht alle Länder mit illegalem Einschlag beteiligen müssen und so auf diese Staaten kein Einfluss genommen werden kann (Interview NGO)
- Eine Verordnung würde für gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen im Forstsektor und in der Industrie sorgen, wo aktuell einige Akteure unter dem unfairen Wettbewerb mit Firmen leiden, die mit illegalem Holz arbeiten (Interview NGO)
- Eine Verordnung würde dem Verbraucher Sicherheit geben, dass sein Produkt legal ist (Interview NGO)

Aus Sicht der Experten der Kommission ging es den NGOs bei ihrer Unterstützung der Verordnung darum, den weltweiten Schutz der Wälder weiter auszubauen. Nach der Debatte um Zertifizierung sei illegaler Holzeinschlag das nächste Thema geworden. Sie gaben an, dass dies aus ihrer Sicht für die NGOs ein weiterer logischer Schritt sei um ihrem Ziel, der nachhaltigen Bewirtschaftung von Wäldern, näher zu kommen.

„...my perception is that for some NGOs this is a step in one direction. So they see it as a useful thing, as long as now something else comes after that, which would be looking into sustainability which of course is a big thing.” (Kommission)

Ein Vertreter der Industrie, sowie ein Experte der Waldbesitzer gaben dazu an, dass die NGOs ihrer Meinung nach im Allgemeinen eine Reduzierung der Nutzung von Holz wollen würden und daher die Verordnung unterstützt hätten.

“The environmental organizations have one single simple agenda. It's to reduce as much as possible the consumption of wood. So there is the official agenda which is that they indeed want to combat illegal logging. The real agenda is any additional burden, piece of legislation and obstacle to the use of timber is just a blessing from their perspective.” (Industrie)

4.1.4.2 Haltung zum Verbot

Die befragten Experten waren sich einig, dass die NGOs das Verbot unterstützten. Das bestätigten auch die Vertreter der NGOs. Für sie stellte die Aufnahme eines Verbotes in die Verordnung einer ihrer zentralsten Forderungen dar.

“...the prohibition element was the key element for the European NGOs.” (NGO)

Die NGOs wollten das Verbot auf alle Marktteilnehmer und Händler der Lieferkette ausweiten. Dass dies so nicht aufgenommen wurde, stellt aus ihrer Sicht einen größeren Verlust dar. Dazu erläuterten die Experten der NGOs, es sei um eine Kompromissfindung gegangen und das Europäische Parlament habe die von ihnen geforderte Ausweitung nicht mehr unterstützt. Das wichtigste sei aber gewesen, das Verbot überhaupt in der Verordnung zu haben und es auf den Erstinverkehrbringer anwendbar zu machen.

“...there's still this slight concern about further up the supply chain. But the key thing was to get it focused on the operators importing, first of all. And then it was a compromise in terms of who, how much of the supply chain that was going to go. And obviously they then decided they wouldn't take it of the supply chain. So that obviously, that's a bit of a shame, but at the same time the key focus has to be on the operators that are importing it.” (NGO)

Als Gründe für die starke Unterstützung eines Verbotes nannten die NGOs, dass sie eine starke Verordnung wollten. Diese sollte der weltweiten Entwaldung und anderen mit illegalem Einschlag verbundenen Problemen in den entsprechenden Ländern entgegenwirken. Hierfür ist aus ihrer Sicht ein reines Sorgfaltspflichtsystem nicht ausreichend. Sie erläuterten, dass ein Sorgfaltspflichtsystem aus ihrer Sicht nur bedeute, man müsse sein Bestes tun. Was das hieße, sei allerdings nicht klar definiert. Ein Verbot schafft ihrer Meinung nach eine klarere Grenze, indem Vergehen dann straf- und zivilrechtlich verfolgt werden können. Hierbei stellt das Sorgfaltspflichtsystem ihrer Meinung nach eine Hilfestellung für die Marktteilnehmer dar, da es im Gegensatz zum Lacey Act definiert, was darunter zu verstehen ist. Der Lacey Act enthält nach ihrer Einschätzung zwar ein Verbot und die Aufforderung zu „Due Care“, klärt aber

nicht, was darunter zu verstehen sei. Das Verbot stellt aus der Sicht der NGOs eine wichtige juristische Handhabe zur Bestrafung von Vergehen dar.

Auch die Experten der anderen Akteursgruppen bestätigten, dass die NGOs für eine starke Verordnung eingetreten seien. Sie hätten vor allem eine Entschärfung der Problematik in den Erzeugerländern gewollt. Ein Experte wies auf die mögliche Öffentlichkeitswirksamkeit eines Verbotes hin. Seiner Meinung nach könnte diese einen Beweggrund für die Unterstützung des Verbotes durch die NGOs dargestellt haben.

4.1.5 Die Position der Holzverarbeitenden Industrie

Dieses Unterkapitel stellt die Sichtweisen der Holzverarbeitenden Industrie (im Folgenden: Industrie) in Europa dar. Diese wurde in den ersten Experteninterviews aufgrund der Konzeption des Leitfadens mit den Akteuren aus dem Handel und den Waldbesitzern vermischt. Dies wird in der Methodendiskussion (Kapitel 5.1.2) genauer erläutert. In diesem Abschnitt und den folgenden Unterkapiteln zum Handel und den Waldbesitzern werden allerdings nur Aussagen dargestellt, die sich eindeutig auf die entsprechenden Akteursgruppen bezogen.

4.1.5.1 Haltung zur Verordnung

Im Bereich der Holzverarbeitenden Industrie gab es nach Aussage der Experten der anderen Akteursgruppen sowohl Gegner als auch Befürworter einer neuen Verordnung. Aus der Sicht einzelner Experten war der gesamte Sektor gegen die Verordnung, während andere erläuterten, die Industrie wäre generell für eine Verordnung gewesen.

„I think everybody [of the industry] was very concerned about this.“ (Waldbesitzer)

“The industries were asking very clearly for a level playing field and they were supportive of this legislation.“ (NGO)

Der folgende Abschnitt legt dar, welche Teile der Industrie für beziehungsweise gegen die Verordnung oder eher zurückhaltend waren und welche Gründe dafür ausschlaggebend gewesen sein könnten. Dabei werden zunächst die Sichtweisen der Experten aus den anderen Akteursgruppen und anschließend die Ansichten der befragten Industrievertreter dargestellt.

Sowohl die Europäische Kommission als auch die Vertreter der NGOs beschrieben die Industrie eher als Befürworter der Verordnung. Ein Experte aus der Kommission gab sogar an, dass die Idee für die Verordnung aus dem Bereich der Holzverarbeitenden Industrien der starken Importländer der EU kam. Als Grund dafür nannte er die öffentlichen Diskussionen um die Zerstörung von Urwäldern, die der Industrie wirtschaftliche Probleme bereitete. Auch die öffentliche Beschaffung habe eine große Rolle gespielt, da ein großer Teil der Holzprodukte bei öffentlichen Ausschreibungen verbraucht werden. In diesen beiden Bereichen würde die Industrie von einem positiven Image des Holzes als legales Produkt profitieren.

„Weil die einfach den grünen Mantel brauchten für ihre Produkte.“ (Kommission)

Als die neue Verordnung dann vorgeschlagen wurde, war die Industrie nach Angabe des Experten aus der Kommission nicht erfreut darüber, dass sie die Verantwortung beziehungsweise Belastung im Sinne des Sorgfaltspflichtsystems tragen sollten. Allerdings waren seiner Meinung nach „zu dem Zeitpunkt die Diskussionen schon fortgeschritten, dass es kein Zurück mehr gab“ (Kommission).

Einzelne Akteure der Industrie waren jedoch auch nach Ansicht der Kommission gegen eine neue Verordnung. Als Gründe dafür gaben sie an, dass diese zusätzliche Kosten und bürokratische Belastungen befürchteten. Besonders wichtig sei aber die Sorge vor einer allgemeinen Rufschädigung gewesen.

Nach Angaben der Vertreter der NGOs argumentierten die Teile der Industrie, die für die neue Verordnung waren, vor allem mit der unfairen Konkurrenz auf dem Markt, die mit illegalem Holz zu geringeren Preisen arbeiten könnte. Die Verordnung stellte demnach aus ihrer Sicht eine Möglichkeit dar, faire Wettbewerbsvoraussetzungen zu schaffen. Die gegen die Verordnung argumentierende Industrie hätte hingegen vorgebracht, dass diese zu zusätzlichen bürokratischen Belastungen und Kosten führen würde. Diese wären unnötig, da das Problem des illegalen Holzeinschlages aus ihrer Sicht nicht in Europa, sondern in anderen Teilen der Welt liegen würde und entsprechend auch in diesen Ländern gelöst werden sollte.

Der Experte der UK Timber Trade Federation (TTF UK) erläuterte im Gespräch die Haltung der britischen Industrie. Seiner Meinung nach war diese nicht unbedingt glücklich mit der neuen Verordnung, aber einverstanden mit der Unterstützung ihres Kampfes gegen den illegalen Holzeinschlag. Sie seien sich bewusst gewesen, Teil einer Industrie mit potentiellen Risiken zu sein und eine Rolle für den Ruf dieser Industrie zu spielen. Nach Angaben eines Experten der NGOs war sich die Industrie, unter anderem auch die Großbritanniens, einem Druck aus der Öffentlichkeit sehr bewusst. Diese würde von ihnen erwarten, dass alles was sie an Produkten bei ihnen kaufen, legal ist.

Die Experten aus Schweden erläuterten, dass ihre Industrie generell eher gegen die neue Verordnung war. Einige große Firmen hätten sich allerdings für die Verordnung ausgesprochen, da sie sich von einem guten Sorgfaltspflichtsystem Marktvorteile versprechen würden. Sie hätten befürchtet, dass durch die Diskussionen um illegales Holz, der Ruf von Holz geschädigt werden könnte und die Kunden dann eher Ersatzstoffe wie Metall und Plastik kaufen würden. Die neue Verordnung könnte ihnen aus ihrer Sicht dabei helfen, das Image von Holz zu stärken.

Die finnische Industrie hat sich nach Aussage des Experten aus Finnland nicht gegen die Verordnung gestellt. Das Ziel, die Bekämpfung von illegalem Holzeinschlag, sei von niemandem angezweifelt worden. Nur die zusätzlichen Kosten und mögliche bürokratische Belastung hätte der Industrie Sorgen gemacht. Die Industrie sei aber sehr gut vorbereitet auf die Anfor-

derungen der Holzhandelsverordnung. Eine Debatte vor etwa 15 Jahren über die Legalität von Holz aus Nord-West Russland hat nach Aussage des Experten dazu geführt, dass die Firmen bereits Systeme entwickelten, die die Nachverfolgung von Holz und dessen Ursprung ermöglichen.

Die Experten aus Deutschland beschrieben, dass es in Deutschland insgesamt sehr wenige Proteste der Industrie auch nicht bezüglich der Details der Verordnung gegeben habe. Allerdings hätte die Industrie dort gefordert, kleine Unternehmen in der Verordnung zu entlasten und die zusätzliche Bürokratie so gering wie möglich zu halten. Dennoch hat die Industrie aus Sicht der deutschen Experte eher „weiche Regelungen“ gewollt. Dennoch hätte sie natürlich nicht argumentieren können, dass sie sich ihr „Geschäft mit illegalem Holz“ nicht verbieten lassen wollten. Stattdessen sei argumentiert worden, dass die Verordnung sehr hohen Aufwand für die Industrie bedeute und schwer zu kontrollieren sei. Des Weiteren hätten sie angegeben, dass in Deutschland nahezu kein illegales Holz auf dem Markt sei, und das Problem entsprechend nicht so groß sei, wie es von NGOs dargestellt würde. Die Industrieverbände seien jedoch auch tatsächlich interessiert daran, etwas gegen illegalen Holzeinschlag zu tun, um nicht mit diesem Thema in Verbindung gebracht zu werden. Eine sonst mögliche Verschlechterung des Rufes von Holz und damit verbundene Markteinbußen würden sie verhindern wollen.

Auch der spanische Experte erklärte, dass die Industrie seiner Meinung nach eher gegen die neue Verordnung war, da diese neue Anforderungen an sie stellen würde. Die Industrie würde mithin argumentieren, dass es keine so strengen Auflagen für andere Sektoren gibt. Somit wäre die Verordnung für sie ein Nachteil im Wettbewerb mit möglichen Ersatz-Produkten. Zusätzlich gäbe es andere Rohstoffe, die ihrer Meinung nach einen viel stärkeren ökologischen Einfluss haben (beispielsweise Ölbohrungen oder Aluminiumgewinnung) und nicht so stark reguliert würden.

Nach Ansicht der schwedischen Experten und eines NGO Vertreters waren die in Brüssel ansässigen Industrieverbände keine starken Befürworter der Verordnung. Der Experte aus Schweden erläuterte, dass diese eine eher pragmatische Position eingenommen haben und einfach versucht haben, das Beste aus der Verordnung zu machen. CEPI, aus seiner Sicht eine der einflussreichsten Lobbyorganisationen in Brüssel, hätte sich hingegen stark gegen eine Verordnung ausgesprochen. Dies bestätigte auch ein Experte der NGOs.

Auch die beiden für diese Arbeit interviewten Experten aus dem Bereich der Industrie wurden zu ihren allgemeinen Positionen zur Holzhandelsverordnung befragt.

Der Experte von CEPI gab an, dass sie die Verordnung zu Beginn nicht unterstützt hätten. Stattdessen forderten sie, die Elemente des FLEGT Aktionsplanes zu evaluieren, mögliche Fehler zu korrigieren und die Instrumente (wie die VPAs) stärker umzusetzen.

Nach eigenen Angaben haben sich dann beide Verbände im Verhandlungsprozess vor allem für eine praktisch umsetzbare Verordnung ohne zu starke Belastungen ihres Sektors eingesetzt. Die Experten betonten, dass ihre Verbände Politiken zur Bekämpfung von illegalem Holzeinschlag natürlich unterstützen. Der Experte von CEPI stellte klar, dass eine solche Verordnung jedoch keine negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie haben dürfte. Zusätzlich sollten die eingeführten Instrumente angemessen sein und die Regelungen für Europa auch durch Maßnahmen auf der Angebotsseite (also in außer-europäischen Ländern) ergänzt werden.

„...we did say [...] that anything against illegal logging was welcome [...] provided that it would not negatively impact the competitiveness of the European sector, provided the measures would be proportionate and provided it would be somehow balanced with supply side measures.“ (CEPI)

Einige Teile der Forstindustrie haben sich nach Angaben ihres Experten gegen die Verordnung ausgesprochen, da sie die Probleme des illegalen Holzeinschlages nicht in Europa sehen würden. Zusätzlich hätten einige Teile der Industrie gegen die Verordnung argumentiert, da sie diese nicht durchschaut hätten und erwarteten, dass diese ein neues Zertifizierungssystem neben FSC und PEFC etablieren würde. Allerdings habe die Industrie mittlerweile auch Vorteile der Verordnung für sich eingesehen. Nun könne man in der Öffentlichkeit die Verantwortungsbereitschaft des Sektors zeigen, was den Ruf von Holz als Produkt verbessern könnte. Diese Argumentation unterstützte auch der Experte von CEPI. Er erläuterte, dass sie sich natürlich auch für Wälder einsetzen würden, ihr Hauptinteresse jedoch in ihrem Marktzugang liegt und darin, dass dieser nicht durch einen schlechten Ruf von Holz gefährdet wird.

„For us I wouldn't say that we don't care about the forest because that would not be right and that would be stupid, but our prime interest was that the image and the license to operate on the business would not be put at risk because of this.“ (CEPI)

4.1.5.2 Haltung zum Verbot

Im Bereich der Industrie gab es nach Aussagen der Experten sowohl Befürworter des Verbotes als auch Gegner.

Die Befürworter sind eher im Bereich der bereits sehr engagierten Firmen im Zusammenhang mit illegalem Holzeinschlag zu suchen.

„Die Industrie/ ich denke die verantwortliche Industrie war von vorne herein positiv gestimmt.“ (Handel, ATIBT)

Der Experte aus den Niederlanden beschrieb die niederländische Industrie als starke Unterstützer des Verbotes. Er erläuterte, dass ein solches Verbot viel weniger Anforderungen an die Industrie stellen würde als das Sorgfaltspflichtsystem, bei dem sie die Hauptbelastung tragen würden. Insgesamt sei aber der wichtigste Faktor die Diskussion um den Ruf von Holz als

verlässliches und gutes Produkt gewesen. Die Industrie würde sich seiner Meinung nach für alles einsetzen, dass diesen Ruf stärken könnte, also auch für das Verbot und die Verordnung an sich.

„...as long as (there is) a lot of discussion that there [...] might be illegal timber being placed on the European market it will effect in general in a negative way our reputation of our raw material use. So everything that can contribute to clean up the position of timber at the EU and that it is good raw material coming from reliable sources, then they are in favor of a prohibition and Due Diligence measures.“ (Niederlande)

Die Experten aus Schweden und Deutschland berichteten, dass die Industrie in ihren Ländern keine klare Position zu einem Verbot eingenommen hätte. Der deutsche Experte vermutete als möglichen Grund dafür die Argumentation, dass ein Verbot so ein klares Signal an die Öffentlichkeit abgeben würde. Die einzige Sorge, die Vertreter der Industrie in Deutschland vorgebracht hätten, wäre die Problematik des Betruges durch die Lieferanten gewesen. Sie befürchteten, auch bei einem guten Sorgfaltspflichtsystem betrogen werden zu können und dann den Schaden bzw. die Strafen tragen zu müssen.

Große Teile der Industrie inklusive CEPI haben sich nach Aussage ihres Experten gegen ein Verbot ausgesprochen, da es aus ihrer Sicht zu dem falschen Eindruck führt, dass der gesamte Holzsektor sich nicht korrekt verhalten würde.

„And I think the prohibition was somehow indeed creating a feeling that de facto all the sector was behaving wrong unless it could proof it was doing right. Which was already from a perception and image point of view the wrong approach. So we in CEPI were at the time rather vocal on the fact that we should not blanket criticize the whole sector and assume that the whole sector is a bunch of outlaws that do not behave properly unless they can proof they do.“ (Industrie, CEPI)

Ein Industrievertreter erläuterte, dass Teile der Industrie nicht verstanden hätten, was ein Verbot bedeuten würde und sich daher eher gegen dessen Einführung ausgesprochen habe. Im Laufe der Verhandlungen hätte sich diese Position jedoch verändert. Als Grund dafür nannte er, dass es eine klare Logik habe und sehr eingängig in der Öffentlichkeit zu vertreten sei, warum man etwas Illegales verbiete.

Ein Experte des Handels wies darauf hin, dass es in Europa durchaus Industrie gäbe, die bewusst mit illegalem Tropenholz handelt. Diese hätten ihm gegenüber in Gesprächen erklärt, dass sie „wollen, dass der EU Markt offen bleibt für billiges illegales Holz.“. Hierbei handele es sich um sehr starke wirtschaftliche Interessen. Diese seien nicht auf bestimmte Länder konzentriert, sondern kämen in dieser Form in allen EU Ländern vor.

4.1.6 Die Position des Handels

In diesem Abschnitt wird die Haltung des Handels zur Holzhandelsverordnung und dem Verbot der Vermarktung von illegalem Holz und Holzprodukten dargestellt. Diese Akteursgruppe beinhaltet sowohl die Holzimporteure als auch den innereuropäischen Handel, zu dem auch die Verkäufer der Produkte zählen.

4.1.6.1 Haltung zur Verordnung

Der europäische Holzhandel hat sich gemeinsam mit den NGOs und einzelnen Industrievertretern für die neue Verordnung eingesetzt und kann daher den Befürwortern der Verordnung zugeordnet werden. Unter anderem unterschrieben die Mitglieder der Handelsverbände aber auch einzelne Großunternehmen Stellungnahmen, die sich für eine neue Verordnung einsetzen (World Wide Fund For Nature, 2007). Diese Zusammenarbeit wird in Kapitel 4.2 genauer erläutert.

Ein Experte der Kommission erläuterte, dass nur von Seiten der Importeure von tropischem Holz vor dem Verordnungsvorschlag im Oktober 2008 aktives Engagement zur Verordnung ausging. Diese waren seiner Meinung nach sehr interessiert an der neuen Verordnung, da sie diese als Chance wahrnahmen, das Vertrauen in tropisches Holz auf dem Markt zu stärken.

Nur sehr wenige Importeure sind nach Aussage der Handelsexperten der Verordnung gegenüber kritisch gewesen. Diese hätten es vor allem als unfair empfunden, dass die Verordnung strenge Regeln für Holz erstellt, die es zum Beispiel für Stahl oder Beton nicht geben würde. Zusätzlich seien die kleinen und mittelständischen Unternehmen zum Teil besorgt gewesen. Diese beziehen ihre Produkte oft von einzelnen, vertraulich behandelten Quellen, die ihnen dank langjähriger Beziehungen einen Marktvorteil bringen. Diese Bezugsquellen müssen sie nun für ihre Sorgfaltspflichten offenlegen, was aus ihrer Sicht den Verlust der Marktvorteile mit sich bringen könnte, da so möglicherweise auch andere Unternehmen auf ihre Produzenten zugehen könnten. Großen Unternehmen fiel zusätzlich aus ihrer Sicht die Umstellung auf Bezugspartner, die nachweislich legales Holz liefern, leichter als kleineren Unternehmen, die zum Teil nur von einem Produzenten Holz beziehen.

Allerdings habe es sich nach Aussagen der Experten aus dem Handel klar um eine Minderheit im Sektor gehandelt, die sich gegen die Verordnung aussprach. Der Großteil befürwortete die Verordnung. Als Gründe dafür gaben die für diese Arbeit befragten Experten aus dem Handel an, dass die neue Verordnung aus ihrer Sicht eine Chance bietet, unfaire Konkurrenz auf dem Markt, die mit illegalem Holz handelt, auszuschalten. Zusätzlich biete sich durch die Verordnung die Möglichkeit, das zum Teil schlechte Image von Holz in der Öffentlichkeit zu verbessern und Holz als Produkt zu stärken, da man nun beweisen könnte, dass die Produkte legal seien.

„...the main achievement is that it gives us the chance to really clean up the market from people deliberately dealing in illegally produced timber.“ (Handel, ETTF)

Sie wiesen auch darauf hin, dass es ein verdrehtes Bild sei, dass in Europa die heimische Industrie gegen die Verordnung gewesen sei und die Importeure sie wollten. Dies sei den langjährigen Attacken der NGOs geschuldet. Mit der Unterstützung der Verordnung bot sich nun eine Chance für den Handel, dem endgültig entgegen zu treten.

„But it's a completely different scenario that actually the domestic industry were that against it and the importing industry felt, because we had long attacked by NGOs etc. etc. this was a way of actually finally sort of addressing the issue.” (Handel, ETTF)

Besonders aktiv sind nach Aussage der Handelsexperten die Importeure in Großbritannien und Holland gewesen.

4.1.6.2 Haltung zum Verbot

Die befragten Experten waren sich einig, dass sich der europäische Holzhandel für ein Verbot ausgesprochen habe. Von einigen Akteuren sei bereits vor dem ersten Verordnungsvorschlag der Kommission ein Verbot gefordert worden. Dies geschah in Zusammenarbeit mit einigen NGOs und wird in Kapitel 4.2 genauer beschrieben. Nach Ansicht der Befürworter hat die Kommission das geforderte Verbot nicht aufgenommen, da sie die Beweislast für die Verordnung (siehe Kapitel 1.2) nicht auf die staatlichen Akteure sondern auf den Handel und die Importeure legen wollte.

„...our petition was aiming at a prohibition of putting illegal timber on the market. And to make it more easy or to put the burden more on the trade, on the importers, the Due Diligence has been introduced next to the prohibition.” (Handel, ETTF)

Die Experten des Handels wurden in den Interviews befragt, warum sie ein Verbot so klar unterstützt haben. Sie waren sich einig, dass ein Verbot notwendig sei um eine starke und einflussreiche Verordnung zu erhalten. Das Verbot stelle eine klare Bedrohung für die Industrie dar. Ohne die eindeutige Gefahr, bei Verstößen gegen die Verordnung ins Gefängnis zu kommen, würde die Industrie ihrer Ansicht nach die Verordnung nicht so ernst nehmen. Allerdings gaben sie zum Teil Zweifel daran an, wie gut das Verbot in der Praxis umsetzbar sei. Daher sei es gerade in Kombination mit dem Sorgfaltspflichtsystem sinnvoll. Die UK Timber Trade Federation (TTF UK) gab an, sich stark für das Sorgfaltspflichtsystem eingesetzt zu haben. Sie erläuterten, dass dies ein wichtiger Grund gewesen sei, warum es in die Verordnung aufgenommen wurde.

„[...] pushed strongly for a Due Diligence to happen and that's why I think we got this Due Diligence type of regulation” (Handel, TTF UK)

Der Experte von ATIBT wies darauf hin, dass ein Verbot generell aus seiner Sicht zu unterstützen sei. Die Verordnung müsse dann aber auch gut umgesetzt werden. Sonst drohe auf Grund von Unsicherheiten eine Umorientierung der Verbraucher zu Ersatzstoffen wie Stein oder Metall. Diese Nachfragereduzierung würde wiederum dazu führen, dass legale oder gar

nachhaltige Holznutzung in den entsprechenden Ländern noch weniger konkurrenzfähig wäre und entsprechend mehr Waldfläche in andere Nutzungsformen umgewandelt würde.

Auch die Experten der anderen Akteursgruppen wurden dazu befragt, warum der Handel das Verbot unterstützte. Ein Vertreter der Industrie nannte dazu die schon längere Zeit existierenden Verhaltensregeln der britischen und holländischen Holzimporteure. Diese seien schon vor einiger Zeit entwickelt worden, um den Handel mit illegalem Holz zu unterbinden. Für die Importeure hätte die Verordnung auch mit einem Verbot somit kaum eine Umstellung bedeutet. Stattdessen ermöglicht das Verbot das Ausschließen von unfairer Konkurrenz auf dem europäischen Markt, die mit illegalem Holz handelt. Somit hätten sich die Importeure dieser Länder für ein Verbot eingesetzt. Dies bestätigten auch die Experten der NGOs.

Nach Angaben des Handels bestehen ihre eigenen Sorgfaltspflichtsysteme bereits seit Beginn der 2000er. Diese würden immer wieder an die aktuellen Rechtslagen angepasst. Die Mitglieder der Verbände seien daher sehr gut vorbereitet auf die Anforderungen der Holzhandelsverordnung.

4.1.7 Die Position der Waldbesitzer

Dieser Abschnitt beschreibt die allgemeine Haltung der Waldbesitzerverbände zur Holzhandelsverordnung und der Aufnahme eines Verbotes. Dabei werden die Privatwaldbesitzer und die Staatsforste gemeinsam dargestellt, denn diese Gruppen unterscheiden sich zwar in ihrem Aufbau und ihrer möglichen Belastung durch die Holzhandelsverordnung, teilten jedoch die gleichen Standpunkte in Bezug auf die Verordnung und das Verbot, und konnten daher für diese Thematik zusammengefasst werden.

4.1.7.1 Haltung zur Verordnung

Die Haltung der Waldbesitzer zur Verordnung war aus ihrer eigenen Sicht eine eher zurückhaltende bis ablehnende. So gab EUSTAFOR während der Vorbereitungszeit der Holzhandelsverordnung eine Stellungnahme heraus, in der sie sich gegen eine neue Verordnung und für die Überprüfung und Stärkung der bisherigen Ansätze sowie freiwilliger marktwirtschaftlicher Initiativen aussprechen (EUSTAFOR, 2008). Diese Haltung wurde auch in den Interviews bestätigt. Nach eigener Aussage sorgten sich die Waldbesitzer um ihren eigenen Marktzugang. Zusätzlich war ihnen nicht klar, wie sie die Legalität von Produkten beweisen sollten. Allerdings nannten sie auch mögliche Vorteile einer neuen Verordnung, wie die Begrenzung von Importen und damit von Konkurrenz, die ihnen einen Marktvorteil verschaffen würde.

“...we didn't have a problem by limiting in imports to the European Union, this would only provide us with an advantage as we would have better demand or higher demand for our products. But at the other hand we were also concerned about getting access to the market at all and what kind of evidence we should show for legality.” (Waldbesitzer)

Das wichtigste Argument der Waldbesitzer gegen die Verordnung war, dass diese eine große Belastung für die Waldbesitzer darstellt. Sie müssten ja letztendlich die Informationen für die Marktteilnehmer bereitstellen und hätten somit eine höhere Belastung, obwohl die Waldbesitzer in Europa ja gar nicht das Problem seien, dass die Verordnung beheben wolle.

Aus Sicht der staatlichen Waldbesitzer bedeutet die Holzhandelsverordnung unterschiedliche Belastungen für die Privatwaldbesitzer und die Staatsforste. Für letztere wäre eine Überprüfung der Legalität in der Regel einfacher, da diese sich an Managementpläne halten müssen, die auch die Grundlage für die Kontrollen seien werden. Somit wären die Informationen für die Holzhandelsverordnung relativ leicht zusammenzustellen. Für die Privatwaldbesitzer seien hingegen die Voraussetzungen je nach Land sehr unterschiedlich und ein Nachweis der Legalität bzw. eine Nachverfolgbarkeit des Holzes, um die Transparenz des Systems zu gewährleisten, oft schwieriger zu erreichen. In den Diskussionen zur Verordnung hätten sich die beiden Verbände jedoch auch gemeinsam mit den Verbänden der Industrie zusammengetan und die gleichen Positionen vertreten.

Die Waldbesitzerverbände sind aus Sicht der Experten der anderen Akteursgruppen klar gegen die Holzhandelsverordnung gewesen. Als Gründe dafür wurden in den Gesprächen eine Sorge um den Absatzmarkt für ihre Produkte, aber auch vor zusätzlichen Kosten und bürokratischen Belastungen genannt.

„...dagegen waren natürlich auch die Waldbesitzer, weil die zusätzliche Schwierigkeiten für die Absetzung ihrer Produkte gesehen haben“ (Kommission)

Auch gaben einzelne Experten an, dass die Waldbesitzer ihrer Meinung nach die Verordnung nicht durchschaut hätten. Sie hätten oft emotional reagiert und wären häufig von falschen Fakten ausgegangen. Als Beispiel dafür nannte ein Experte die Aussage, dass die Waldbesitzer nun die Legalität beweisen müssten. Das entspreche nicht den Tatsachen, sei aber in den Waldbesitzerverbänden so kommuniziert worden.

„...all they did was creating a problem. I mean I saw several presentations they made and I have to be honest that they got the regulation interpretation so wrong that they were just ignored. This was the major problem I think let's say. [...] the forest owners reacted very emotionally [...] their position did not make sense to many of us and certainly the presentations I saw, they certainly did not have the right interpretation of the regulation.“ (Handel)

Die befragten Experten waren sich einig, dass die Waldbesitzer im Verhandlungsprozess vor allem zu Beginn nicht sehr aktiv waren und viele Dinge eher abgewartet haben. Als Gründe dafür gaben sie an, dass die Waldbesitzer am Anfang nicht damit gerechnet hätten, dass die neue Verordnung auch für sie relevant wäre, da illegaler Holzeinschlag in Europa kein so großes Problem darstellen würde. Sie seien davon ausgegangen, dass die Verordnung auf Fälle abzielen würde, die außerhalb Europas in Ländern mit hohem Risiko von illegalen Prakti-

ken sowie Korruption und ähnlichem stattfinden. Dies bestätigten auf die konkrete Nachfrage hin auch die Vertreter der Waldbesitzerverbände. Sie empfanden es als unfair, dass sie mit zusätzlicher Bürokratie belastet werden, obwohl das Problem in anderen Regionen der Welt läge.

“So we were [...] feeling it was not really fair that a big like bureaucratic process was placed on the forest production in Europe when the problem was not really here in Europe but abroad.” (Waldbesitzer)

Nach Angabe eines Experten der Industrie sind die Waldbesitzer erst aktiv geworden, als klar wurde, dass sie im Sinne der Verordnung auch als Marktteilnehmer gelten würden. Der Hintergrund dafür war die WTO Regelung, die verbietet, einen Unterschied zwischen Akteuren im eigenen Land und im Ausland zu machen (siehe 1.2).

„For the forest owners in Europe, to a certain extend they felt from the beginning that it was neither of any interest nor impact on them. Because their believe was that it was to address activities that were taking place elsewhere in places where there was high risk, corruption etc. [...] So from the forest owners side I can tell you that we started seeing activity when they felt that the regulation might impact on them...“ (Industrie)

Die Waldbesitzer stimmten auch den Aussagen zu ihrer geringen Aktivität am Beginn des Prozesses zu. Ein Vertreter erläuterte dazu, dass sie sich zwar an der öffentlichen Konsultation der Kommission beteiligt wurden, diese aber als unfair empfanden, da die Kommission ihrer Meinung nach bereits entschieden hatte, in welche Richtung sich die Verordnung entwickeln sollte. Somit hätten sie in ihrer Beteiligung am Konsultationsprozess keinen großen Sinn gesehen und es entsprechend verpasst, sich aktiv in den politischen Prozess einzubringen.

“...we more or less missed that.” (Waldbesitzer)

Einen Einfluss auf den Prozess durch die Waldbesitzer gab es nach Ansicht der befragten Experten aus den Mitgliedsstaaten vor allem auf der Ebene der Nationalstaaten. So gaben sie an, dass Schweden und Österreich, aber auch Deutschland in ihren Verhandlungspositionen im Rat stark durch die Einflussnahme der heimischen Waldbesitzer geprägt gewesen seien. Zusätzlich gaben die Experten aus Schweden an, dass ihrer Meinung nach die schwedischen und finnischen Waldbesitzer einen starken Einfluss auf die Position der Europäischen Verbände haben und diese auf europäischer Ebene am offensten gegen eine neue Verordnung eingetreten wären.

„...in Österreich [...] die haben natürlich sehr stark ihre Waldbesitzer, die da sehr stark Einfluss genommen haben.“ (Mitgliedsstaat, DE)

“Ich denke in Schweden war das insbesondere auch [...] für ihre eigenen Waldbesitzer.“ (Mitgliedsstaat, DE)

4.1.7.2 Haltung zum Verbot

Für die befragten Experten waren die Waldbesitzer nach eigener Angabe oft schwierig einzuschätzen, oder sie konnten zu ihnen keine Angaben machen.

Die Waldbesitzer selber gaben an, gegen die Einführung eines Verbotes gewesen zu sein. Ihrer Ansicht nach ist ein Verbot nicht so leicht umzusetzen, da die Endverbraucher die Legalität oder Illegalität der Produkte nicht einschätzen könnten.

Als weiteres Argument brachten die Waldbesitzer ein, dass ein Verbot die Verbraucher verunsichern könnte, da es den gesamten Sektor als unsicher und schlecht brandmarken würde. Das könnte eine Umorientierung in der Nutzung von Holz zu Stahl oder Beton als Baustoff zur Folge haben.

Gegen Ende der Verhandlungen haben sie nach eigenen Angaben keine starke Position gegen das Verbot mehr eingenommen, da die Mehrheit der Akteursgruppen sich für ein Verbot ausgesprochen habe. Aus ihrer Sicht wurde die Verordnung sehr emotional verhandelt, sodass sie nur in Kooperation mit anderen Interessensgruppen Einfluss auf den Prozess nehmen konnten und ihre Positionen daher an die der Mehrheit angeglichen hätten.

„...we realized that this was such heated and such an emotional regulation so we tried to ease our position, tried to streamline more but like the mainstream. Because that you cannot fight on your own you have to find a feasible position otherwise you will have no influence.“
(Waldbesitzer)

4.2 Interessenskoalitionen und deren Einfluss auf den Prozess

Dieser Abschnitt beschreibt kurz die in den Interviews genannten Interessenskoalitionen. Dabei wird dargestellt welche Relevanz diese Zusammenarbeit für den politischen Prozess aus Sicht der Experten hatte.

Die Zusammenarbeit der NGOs

Nach Aussage der für diese Arbeit befragten Experten aus dem Handel und den NGOs gab es eine Zusammenarbeit zwischen den NGOs auf der europäischen Ebene. Die Vertreter des WWF beschrieben eine informelle Kooperation mit Greenpeace, FERN und der Environmental Investigation Agency (EIA)¹⁴. Diese sei vor allem auch durch die guten personellen Kontakte der Organisationen untereinander möglich gewesen. Die ETTF wies darauf hin, dass besonders die EIA und der WWF für die Holzhandelsordnung aktiv gewesen wären. Die Vertreter von Greenpeace aus Großbritannien hätten ihre Themen durch die EIA bearbeiten und durchsetzen lassen.

¹⁴ Die EIA ist eine gemeinnützige non-profit Organisation, die Umweltverbrechen aufdeckt und sich für einen Wandel einsetzt, der die Natur vor Missbrauch schützt (Übersetzung durch die Autorin aus: Environmental Investigation Agency, 2013)

Greenpeace, FERN und WWF haben, um den Prozess zu beschleunigen, einen niederländischen Anwalt beauftragt, einen Schattenvorschlag für eine neue Verordnung auszuarbeiten. Diesen haben sie nach eigenen Angaben dann der Kommission vorgelegt, was aus ihrer Sicht den Druck auf die Kommission erhöhte und den Prozess vorantrieb. Der Verordnungsvorschlag der Kommission habe dann zwar anders ausgesehen, als die von ihnen vorgeschlagene Regelung, dies sei aber nicht relevant gewesen, da es vor allem darum ging möglichst schnell eine Verordnung zu bekommen.

Einzelne Vertreter der anderen Akteursgruppen beschrieben, dass der Einfluss der NGOs auf die Kommission sehr groß war. Die vorgeschlagene Verordnung sei beispielsweise stark durch die Ideen der NGOs geprägt gewesen.

“At least I felt like some of the first parts of the regulation that we saw [...] They were definitely done with assistance of the green NGOs or in close cooperation with those...” (Waldbesitzer)

Nachdem die Kommission die Verordnung vorgeschlagen hatte, haben sich die NGOs nach Angaben des Experten auf Schweden stärker im Bereich des Parlamentes eingesetzt und dort großen Einfluss nehmen können. Die starke Beeinflussung des Parlamentes durch die NGOs wurde auch von vielen anderen Experten angegeben (siehe Kapitel 4.1.2).

Koalitionen zwischen NGOs, Industrie und Handel

In der Zeit zwischen der Verabschiedung des FLEGT Aktionsplanes und dem Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission gab es mehrere gemeinsame Petitionen der NGOs mit Vertretern der Industrie und des Handels. In diesen sprachen sich die unterzeichnenden Organisationen und Firmen für die Entwicklung einer neuen Verordnung zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlages aus. Unter den Unterzeichnern waren einige große Firmen wie IKEA und Marks & Spencer aber auch Handelsvertreter wie die Timber Trade Federation UK (TTF UK) (World Wide Fund For Nature, 2007). Ein Experte der NGOs erläuterte, dass die Zusammenarbeit stattgefunden habe, um eine neue Verordnung zu bekommen. Nachdem diese von der Kommission vorgeschlagen wurde, löste sich die Kooperation wieder auf.

Ein sehr wichtiges Mitglied der Kooperation mit den NGOs ist nach deren Aussage der europäische Holzhandel (ETTF) gewesen. Die ETTF wurde auch für diese Arbeit befragt. Ihre Vertreter bestätigten die Zusammenarbeit mit den NGOs. Als Gründe dafür gaben sie an, in der Regel in diesem Prozess auf der gleichen Seite wie die NGOs gestanden zu haben. So hätten beide eine möglichst strenge Verordnung gewollt. Der zentrale Faktor, für den sie sich hierbei eingesetzt haben, war die Aufnahme eines Verbotes.

“...the one thing we wanted for was the prohibition. That was the one factor that the NGOs and I, we all agreed on that to be the key...” (Handel, ETTF)

Die Experten der ETTF gaben auch an, sich so stark für eine neue Verordnung eingesetzt zu haben, um diese in ihrem Sinne mitgestalten zu können. Sie seien davon ausgegangen, dass es eine solche Verordnung im Laufe der Zeit geben würde. Die Vertreter der NGOs erläuterten als wichtigstes Argument für den Handel bezüglich ihrer Kooperation, dass sie faire Wettbewerbsbedingungen erreichen und Konkurrenten, die mit illegalem Holz handeln, loswerden wollten.

Die TTF UK und der WWF beschrieben in den Interviews auch eine Zusammenarbeit innerhalb Großbritanniens. Die Kontakte zwischen den Akteuren sind nach Angaben des WWF auch durch Treffen mit der britischen Regierung unter Hilary Ben zustande gekommen. Es hätten sich dann große Teile der Industrie und des Handels sowie der NGOs aus Großbritannien für eine neue Verordnung eingesetzt. Dies habe auch die britische Regierung unterstützt. Ähnliche Kooperationen zwischen Industrie, Handel und NGOs habe es auch in andern Ländern Europas gegeben. Als Beispiele nannte der Experte des WWF die Niederlande, möglicherweise auch Deutschland und Frankreich. Durch den Vertreter der Niederlande wurde diese Zusammenarbeit bestätigt. Die niederländischen Akteure hätten unter anderem gemeinsame Briefe und Statements an den Minister gesendet und darin gefordert, dass sich die Niederlande in Europa für eine neue Verordnung einsetzen.

Neben dem Handel waren auch Teile der Industrie in der Zusammenarbeit mit den NGOs beteiligt. Ein Experte der Kommission erläuterte, dass eine solche Zusammenarbeit von NGOs und der Industrie im Bereich der Umweltpolitik sehr häufig vorkomme. Von Seiten der Industrie ginge es seiner Meinung nach darum, ein „grünes Etikett“ für ihre Produkte zu bekommen.

Die NGOs wurden dazu befragt, warum die Industrie aus ihrer Sicht mit ihnen zusammenarbeitete. Sie erläuterten, dass es aus ihrer Sicht Vorteile für die bereits vorher gegen illegalen Holzeinschlag engagierten Firmen gebracht hätte, gemeinsam mit ihnen die Verordnung zu unterstützen. Sie könnten folglich einen Marktvorteil gewinnen, da sie sich in der Regel schon viele Jahre in diesem Bereich einsetzen und bereits alle wichtigen Voraussetzungen für das Sorgfaltspflichtsystem der Holzhandelsverordnung erfüllen würden. Zusätzlich hätte die Industrie, wie auch der Handel, faire Wettbewerbsbedingungen gewollt und gehofft so unfaire (illegale) Konkurrenz vom Markt zu vertreiben. Aus der Industrie hätten sich allerdings keine Verbände mit den NGOs zusammengeschlossen. Die Kooperation fand in der Regel mit einzelnen Firmen statt.

Die Zusammenarbeit wurde vor allem von den NGOs als sehr relevant für den politischen Prozess beschrieben. Die Tatsache, dass es neben ihnen auch Akteure aus anderen Bereichen gab, die sich für eine neue Verordnung einsetzten, erhöhte den Druck auf die europäischen Institutionen. Als besonders stark beschrieben sie den Einfluss ihrer Kooperation auf die Generaldirektion Handel (DG Trade) und das Europäische Parlament.

Wie bereits in Kapitel 4.1.1 dargestellt, ist DG Trade aus Sicht der NGOs erst durch ihr gemeinsames Auftreten mit der Industrie wirklich bereit gewesen, eine neue Verordnung mit zu entwickeln.

Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten

Zwischen den Mitgliedsstaaten der EU gab es keine formellen Koalitionen. Allerdings wiesen einzelne Experten und Vertreter der befragten Länder in den Interviews darauf hin, dass es in solchen Verhandlungsprozessen ganz normal sei, sich vorab mit anderen Staaten abzusprechen, von denen man sich eine Unterstützung der eigenen Positionen erhofft.

Einer der Experten aus der Kommission legte dar, dass Großbritannien, die Niederlande und Dänemark für die Holzhandelsverordnung zusammengearbeitet hätten. Eine Kooperation dieser Staaten wurde auch von den schwedischen und finnischen Experten, sowie einem Vertreter aus dem Handel aufgeführt. Auch Frankreich sei Teil dieser Zusammenarbeit gewesen. Der Handelsvertreter erläuterte, dass es zwischen diesen vier Ländern zum Thema der öffentlichen Beschaffung (Green Public Procurement) im Rahmen von FLEGT gemeinsame Treffen gegeben hätte. Bei diesen könnten seiner Vermutung nach auch Absprachen zur Holzhandelsverordnung stattgefunden haben.

Der Experte aus Finnland wies darauf hin, dass es Kooperationen sowohl zwischen den Ländern gab, die in der Bilanz Holz konsumieren, als auch zwischen den Produzentenstaaten. So hätten beispielsweise Schweden und Finnland sehr ähnliche Voraussetzungen in ihren Ländern und daher auch gemeinsame Interessen. Somit würden sie sich in Verhandlungen oft für die gleichen Inhalte einsetzen.

Weitere gegenseitige Beeinflussungen und Zusammenarbeit im Verhandlungsprozess

Neben den zuvor beschriebenen Kooperationen wurde in den Interviews noch weitere Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren beschrieben. Diese sind im Folgenden kurz dargestellt.

CEI-Bois beschrieb eine Kooperation auf der europäischen Ebene zwischen den Verbänden der Holzindustrie, der Papierindustrie und den Waldbesitzern, die alle etwa die gleiche Position vertraten. Dies bestätigten auch die Experten der Waldbesitzer. Sie erläuterten, dass sie in vielen Prozessen kaum übereinstimmende Überzeugungen mit den Industrieverbänden teilen würden, bezüglich der Holzhandelsverordnung aber auf einer Seite standen.

Einige große Holzhändler haben gegen Ende der Verhandlungen eine „Timber Retail Coalition“ gebildet, die die Holzhandelsverordnung klar unterstützte (IKEA, Kingfisher, Carrefour, & Marks & Spencer, 2010). Der Experte der TTF UK erklärte, diese Koalition habe aufgrund ihrer relativ späten Bildung im Prozess nicht mehr viel Einfluss auf die Verordnung nehmen können. Sie hätten aber versucht, Zertifikate wie FSC und PEFC als ausreichenden Beweis für Legalität in die Verordnung einzubringen.

4.3 Äußere beeinflussende Faktoren

Im Folgenden werden Faktoren außerhalb der untersuchten Akteursgruppen aufgezeigt, die nach der Einschätzung der Experten ebenfalls einen Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren hatten und somit auch einen Einfluss auf die Diskussionen um die Aufnahme eines Verbotes gehabt haben könnten. Ein besonderes Augenmerk wird auf den Lacey Act der USA gerichtet, der im Mai 2008 so abgeändert wurde, dass er sich auch auf Holz- und Holzprodukte bezieht. Dieser verbietet den Handel mit illegalem Holz und Holzprodukten.

Der Lacey Act

Die Experten waren sich größtenteils einig, dass die Abänderung des Lacey Acts eine erhebliche Rolle für die Debatte um die Holzhandelsverordnung gespielt hat. Durch seine Abänderung während der laufenden Verhandlungen in Europa habe er Druck aufgebaut, auch in Europa ein entsprechendes Gesetz zu schaffen. Diese Argumentation sei vor allem durch die NGOs und die Europäische Kommission genutzt worden.

„...it [the Lacey Act] provided a showcase and it was like always used by NGOs as a good example of something being possible to make, like, as a good example of let's do something, the US are doing something, we cannot be left behind.” (Waldbesitzer)

Die befragten Experten der NGOs gaben auch selber an, dass der Lacey Act ihrer Meinung nach eine wichtige Rolle als Vorbild gespielt habe und den Druck auf die Kommission, mit einer neuen Regelung zu starten, erhöhte.

“Indeed the US moved first and legislated first, so indeed it was/ it became harder for the European Commission to argue that they couldn't do more than negotiating Voluntary Partnership Agreements.” (NGO)

Die Experten der Kommission beschrieben den Lacey Act als wichtiges Beispiel, da man zeigen konnte, dass es in einer ähnlich aufgebauten Wirtschaft eine solche Regelung bereits gibt und das somit auch in Europa möglich sei. Des Weiteren habe man darauf hinweisen können, dass die in Europa geplante Verordnung deutlich weniger Umstände für die Industrie bedeute als der Lacey Act.

“We could point to an example in a similarly shaped economy.” (Kommission)

Wie bereits in Kapitel 4.1.1 dargestellt, war der Lacey Act mit seinem Verbot ein Orientierungspunkt für die Kommission. Sie haben sich nach eigenen Angaben erst, als dieser Ansatz juristisch nicht machbar erschien, gegen das Verbot entschieden und den Sorgfaltspflichtansatz gewählt.

Nur zwei der Experten gaben an, dass der Lacey Act ihrer Meinung nach keinen großen Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren in Europa gehabt hätte. Diese stammten aus Industrie und Handel.

Andere Faktoren

Viele Experten gaben an, dass es ihrer Meinung nach abgesehen vom Lacey Act und den Einflussnahmen der Akteursgruppen keine weiteren Einflüsse gegeben habe. Einzelne Gesprächspartner aus der Kommission, Spanien und den NGOs wiesen allerdings auf Faktoren wie den Klimawandel und Entwaldung, die intensive Diskussion um REDD plus und Biodiversität hin, die aus ihrer Sicht halfen, Aufmerksamkeit für das Thema illegaler Holzeinschlag zu generieren. Sie verwiesen auch auf Europas Engagement im Bereich der internationalen Klimaverhandlungen. Einer der Experten gab hingegen an, dass er einen Zusammenhang zu internationalen Themen bezweifeln würde, da es sich um unterschiedliche politische Ebenen mit ebenfalls unterschiedlichen beteiligten Personen handele.

“...die Abholzung von unseren Tropenwäldern, das ist DAS Thema, das gesellschaftliche Thema überhaupt. Nachdem man diese Legalitäts-Diskussion wirklich in Verbindung gebracht hat mit der Abholzung, war es relativ einfach, das Thema hoffähig zu machen [...] Und da kam dazu, dass in selben Moment ja auch die ganze Klimadebatte hochkam. Und da natürlich auch die Urwälder, die Naturwälder als bestehende Senke eine große Rolle gespielt haben. Also da war schon der Druck groß.” (NGO)

Ein Vertreter der Kommission bestätigte aus seiner Sicht einen starken Einfluss der Diskussionen auf der internationalen Ebene zum Thema Klimawandel und Abholzung und den hohen politischen Druck, der dadurch für den Prozess aufgebaut wurde.

“...ausschlaggebend war, dass genau zu dem Zeitpunkt, als wir das diskutiert haben, die weltweite Abholzung innerhalb der Klimadebatte unheimlich oben stand. Und dadurch ein Handlungszwang seitens der Politik bestand. Und das war dann nicht mehr aufzuhalten.“ (Kommission)

Politisch ist aus Sicht einiger Experten auch durch die G8 ein Anreiz zu handeln aufgebaut worden, da diese als relativ hohe politische Ebene das Thema der Bekämpfung des illegalen Holzeinschlages vorangetrieben haben.

“...the political factor because again it was a commitment from G8 leaders to address the problem, so it was an issue on the international agenda...” (NGO)

Zusätzlich wurde auch auf die Weltbank als Akteur verwiesen, der mit seinen Berichten ebenfalls den politischen Druck erhöht habe.

Ein Experte wies auch darauf hin, dass die Presse und damit die Debatte in der Öffentlichkeit eine wichtige Rolle gespielt hätte. Diese habe vor allem die Positionen der NGOs und dadurch auch das Verbot unterstützt.

Der WWF und FoE Europe führten im Frühjahr 2009 eine öffentliche Meinungsumfrage zum Thema „illegaler Holzeinschlag“ durch, die darauf abzielte den politischen Prozess zu beschleunigen, indem die nationalstaatlichen Regierungen und das Europäische Parlament über

die Positionen der Öffentlichkeit informiert werden. Die Ergebnisse der Umfrage haben nach Einschätzung des WWF den Druck auf politische Akteure, aber auch die Industrie (beispielsweise in Großbritannien) erhöht. Somit hätten sie zu der Unterstützung der Holzhandelsverordnung durch einzelne Länder beigetragen. Unter anderem ergab die Umfrage, dass 92% der befragten Bürger es wichtig finden, dass ein Europäisches Gesetz eingeführt wird, das sicherstellt, dass Holz und Holzprodukte legal geerntet und gehandelt werden (Übersetzung durch die Autorin aus World Wide Fund For Nature, Friends of the Earth Europe, 2009).

4.4 Gründe für die Aufnahme des Verbotes in die Verordnung

Dieses Kapitel beschreibt die durch die Experten genannten Zusammenhänge und Gründe, die dazu führten, dass das Verbot in der letztendlich verabschiedeten Verordnung enthalten ist. Es wurde in den Trilogen im Mai und Juni 2010 in den darin ausgehandelten Kompromiss zwischen Rat, Parlament und Kommission aufgenommen (siehe Kapitel 2). Da es sich um informelle Treffen handelte, seien keine Stellungnahmen oder Positionen der einzelnen Akteure aufgezeichnet worden. Aus den Dokumenten zur Vorbereitung der Gespräche lässt sich nur entnehmen, dass sich der Rat gegen und das Parlament für das Verbot eingesetzt haben (Rat der Europäischen Union, 2010c, S. 7). Der für den zweiten Trilog gefundene Kompromiss enthielt dann ein Verbot, beschränkte dieses jedoch auf den Erstinverkehrbringer (Rat der Europäischen Union, 2010d, S. 3).

Die für diese Arbeit befragten Experten waren sich einig, dass das Verbot im Zuge der Suche nach einem Kompromiss für die gesamte Verordnung zwischen Parlament, Rat und Kommission aufgenommen wurde. Aus Sicht der interviewten Mitgliedsstaaten war der ausschlaggebende Grund die starke Unterstützung eines Verbotes durch das Europäische Parlament. Im Rat habe es für ein Verbot keine Mehrheit gegeben.

„Wenn das Parlament nicht darauf gedrängt hätte, dann wäre es sicherlich nicht reingekommen.“ (Deutschland)

Auch die NGOs wiesen darauf hin, dass das Verbot in den Trilogen nur verhandelt und letztendlich aufgenommen werden konnte, da das Parlament es in den Vorschlägen für seine zweite Lesung wieder einbrachte. Diese starke Position des Parlamentes war aus ihrer Sicht auf ihre Lobbyarbeit zurückzuführen.

„...it came in after the lobby from the parliament, lobbied by NGOs.“ (NGO)

In den Trilogen wurden neben dem Verbot noch andere Teile der Verordnung besprochen, bei denen sich das Parlament und der Rat zuvor nicht einigen konnten. Nach Aussage eines deutschen Experten handelte es sich um 7-8 Punkte, bei denen das Parlament eine strengere Regelung forderte, als es der Rat wollte. Einige solcher Streitthemen wurden von den Experten in den Interviews genannt und sind im Folgenden kurz aufgeführt.

- Das Parlament wollte eine Ausweitung der Sorgfaltspflicht auf alle Beteiligten in der Produktkette, während sich der Rat dafür aussprach, dieses nur für den Erstinverkehrbringer verpflichtend zu machen

„...ein Punkt [...] war dieser Sorgfaltspflicht Ansatz [...] es reicht aus unserer Sicht völlig aus, dass man einmal, beim ersten Eintritt des Holzes in die EU diese entsprechende Sorgfaltspflicht Prüfung macht.“ (Deutschland)

- Vom Parlament wurde die Einführung von Zertifikaten für legales Holz gewünscht („Labelling“)
- Die Liste der durch die Verordnung betroffenen Produkte sollte aus Sicht des Parlamentes noch erweitert werden
- Das Parlament wollte in der Verordnung auf einen Bezug zu Nachhaltigkeit aufnehmen
- Als weiteren Punkt hat das Parlament die Kriterien für das Sorgfaltspflichtsystem ausweiten wollen

Nahezu alle Experten nannten die Ausweitung der Sorgfaltspflicht als wichtigsten Punkt für den ausgehandelten Kompromiss zum Verbot. Letztendlich habe man sich einigen können, indem das Parlament das geforderte Verbot bekam, dieses aber nicht für alle, sondern nur für den Erstinverkehrbringer gültig ist, indem nur diese verpflichtet wird, ein Sorgfaltspflichtsystem zu nutzen.

“...the compromise that was found was to apply the prohibition only on the operator as defined in the EUTR, so the first company placing the timber on the market.” (NGO)

Ein deutscher Experte erläuterte zusätzlich, dass Informationspflichten entlang der gesamten Handelskette eingeführt wurden um die Nachverfolgbarkeit von Produkten zu gewährleisten. Dies sei im Gegenzug für die Begrenzung des Sorgfaltspflichtsystems entschieden worden.

Die Experten der europäischen Kommission erläuterten, dass sie sich bis zum Ende der Verhandlungen gegen ein Verbot ausgesprochen hätten. Allerdings müsse man nach ihrer Ansicht am Ende einer solchen Debatte entscheiden, welche Punkte „schmerzen“ und welche nicht. Das Verbot hat ihrer Meinung nach, wie bereits in Kapitel 4.1.1 dargestellt, eher einen Symbolcharakter und kaum praktische Relevanz. Es hätte daher dann zu den weniger wichtigen Diskussionsthemen gehört. Ihr wichtigstes Interesse sei gewesen, den Prozess und die Arbeit an der Verordnung abzuschließen. Da das Parlament jedoch keine Verordnung ohne ein Verbot akzeptiert hätte, stimmten sie letztendlich dem Kompromiss zu.

“Without the prohibition they didn’t want to finish the process and as it was our mutual interest and goal to have all this work finalized, we just estimated. We knew that [...] this will be more the metaphor, more sort of the political signal, not the basic instrument of the regulation, so it was acceptable.” (Kommission)

Auch die für diese Arbeit befragten Mitgliedsstaaten wiesen in den Gesprächen auf diesen Signalcharakter des Verbotes hin. Es habe eine starke Wirkung und ließe sich in der Öffentlichkeit gut erklären und darstellen. Daher sei es auch aus der Sicht der vorher gegen ein Verbot eingetretenen Staaten nun ein vernünftiger und möglicherweise vorteilhafter Kompromiss. Allerdings wären immer noch Schwierigkeiten bei der Umsetzung möglich.

„...jetzt haben wir eine Verordnung, ein Gemenge aus Verbot und Sorgfaltspflicht, was zwar insofern gut ist, dass man natürlich das Ganze leichter verkaufen und argumentieren kann, aber in der Umsetzung es nicht unbedingt einfacher macht.“ (Österreich)

Ein Experte der Waldbesitzer betonte ebenfalls die einleuchtende Logik eines Verbotes. Seiner Meinung nach kann niemand öffentlich vertreten, dass er das Verbot von etwas illegalem nicht unterstützt.

“...who can't be engaged of prohibiting [...] something which is illegal?” (Waldbesitzer)

Die Experten waren sich einig, dass der am Ende gefundene Kompromiss für die gesamte Verordnung nun so von allen Akteuren für gut befunden und unterstützt wird.

4.5 Zusammenfassung der Ergebnisse

Dieser Abschnitt fasst die wichtigsten Ergebnisse der vorigen Kapitel zusammen, um einen Gesamtüberblick über das Thema dieser Arbeit zu erleichtern. Die jeweiligen Argumentationen der Akteursgruppen bezüglich des Verbotes werden in zwei Tabellen getrennt nach den Befürwortern und Gegnern des Verbotes dargestellt (siehe Tabelle 2 und Tabelle 3). In der dritten Spalte werden mögliche Hintergründe dieser Positionen erläutert, die durch die Experten anderer Akteursgruppen angegeben wurden. Spalte vier beschreibt die allgemeine Einstellung der Akteure zur Holzhandelsverordnung.

Anschließend skizziert eine Grafik die Positionen der Akteure und die durch die Experten angegebenen gegenseitigen Beeinflussungen und Koalitionen.

Wie man in Tabelle 2 deutlich erkennen kann, haben die Befürworter alle relativ ähnlich argumentiert. Sie alle beschrieben das Verbot als notwendig für eine möglichst starke Verordnung. Die Mitgliedsstaaten¹⁵ betonten eher den politischen Willen, der durch ein Verbot ausgedrückt werden könne, während die NGOs vor allem eine starke Verordnung wollten, um dem Problem der Entwaldung wirklich entgegenzutreten zu können.

Die anderen Akteure vermuteten eher andere Beweggründe für die Positionen der Befürworter. Die Mitgliedsstaaten hätten sich vor allem dem Druck ihrer einflussreichen NGOs gebeugt und auch die Position des Parlamentes hinge wesentlich an deren Offenheit für Argumentationen der Umweltgruppierungen. Eine besondere Rolle wurde Caroline Lucas eingeräumt, die im Parlament sowohl „grüne“ als auch britische Politik gemacht hätte.

Für die Industrie wurde angegeben, dass es sich bei den Unterstützern vor allem um einzelne und insbesondere um große Firmen handelte. Diese hätten ein Verbot unterstützt, da es aus ihrer Sicht den Ruf der Branche stärken würde. Einige von ihnen seien darüber hinaus bereits lange in diesem Bereich engagiert und hofften nun, mit dem Verbot „unfaire“ Konkurrenz ausschalten zu können. Ähnliche Hintergründe wurden auch für den Handel angegeben, der sich vor allem in Großbritannien und den Niederlanden schon längere Zeit mit eigenen Verhaltensregeln gegen den illegalen Holzeinschlag eingesetzt habe und sich nun von der Einführung einer starken Verordnung einen Vorteil gegenüber ihrer mit illegalem Holz handelnden Konkurrenz erhofften.

¹⁵ Diese sind in den Tabellen mit den offiziellen Länderkürzeln abgekürzt (Europäische Union, 2013).

Tabelle 2: Ergebnisse: Befürworter des Verbotes

Befürworter des Verbotes	Eigene Argumentationen	Vermutungen anderer Akteure	Allgemeine Haltung zur Verordnung
UK, NL, DK, ES, BE, BG, FR	<ul style="list-style-type: none"> - Stärkung der Verordnung und deren Umsetzbarkeit - Ohne ein Verbot ist es schwierig, Strafen zu verhängen - Verbot drückt auch politischen Willen aus, etwas gegen illegalen Holzeinschlag zu tun - NGOs und Industrie mit großem Einfluss - Politische Ebene (vor allem NL, UK, DK, BE) hätte starkes Signal außerhalb Europas gewollt 	<ul style="list-style-type: none"> - Hilary Ben als Umweltminister hat sich für das Verbot eingesetzt, da er an dem Prozess interessiert sei und statt eines nationalen Gesetzes lieber ein europäisches wollte - Große Präsenz der Umweltgruppen (UK, NL, DK), wollten schlechter Presse entgegentreten - Wollten starkes Signal in Länder außerhalb der EU senden - Status als Nettoimporteure mit dadurch großem Öffentlichkeitsinteresse an den Themen - Verbot als „window dressing“ 	Eher Befürworter; UK, NL, DK und BG als klare Unterstützer
Europäisches Parlament	<ul style="list-style-type: none"> - Verbot wird gebraucht um ein klares politisches Signal zu senden und die Verordnung somit zu stärken 	<ul style="list-style-type: none"> - Starke Berichterstatterin (Caroline Lucas) wollte nur nationale Politik (Großbritanniens) durchsetzen - Ihre Zugehörigkeit zu den Grünen machte sie anfällig für NGO-Lobbyarbeit - Parlament insgesamt sehr offen für Anregungen durch NGOs - Parlament trete allgemein für starke Gesetzgebungen ein 	Befürworter, haben immer wieder die Wichtigkeit der Verordnung betont und versucht, sie zu stärken
NGOs	<ul style="list-style-type: none"> - Wollten Ausweitung auf alle in der Lieferkette - Verbot als zentrale Forderung, um die Verordnung zu stärken - Diese sollte der Entwaldung und anderen Problemen entgegentreten - Wichtige juristische Handhabe für die Bestrafung von Verstößen 	<ul style="list-style-type: none"> - Sie hätten vor allem die Problematik in den Erzeugerländern bekämpfen wollen - Verbot habe starke Öffentlichkeitswirksamkeit 	Starke Befürworter, haben sich schon vor den Verhandlungen sehr für eine Verordnung eingesetzt
Einzelne Firmen der Holzverarbeitenden Industrie (eher große Firmen)	<ul style="list-style-type: none"> - Stärkung der Verordnung 	<ul style="list-style-type: none"> - Öffentliche Diskussionen um Waldzerstörung bereiten der Industrie Probleme, Verordnung könnte Ruf stärken - Ausschalten von „unfairer“ Konkurrenz - Vorteil für Firmen, die schon lange in dem Bereich engagiert sind 	Stark für Verordnung eingetreten (auch schon vor dem Kommissionsvorschlag)
Handel	<ul style="list-style-type: none"> - Verbot ist notwendig für starke und einflussreiche Verordnung, auch als Signal gegenüber der Industrie 	<ul style="list-style-type: none"> - Bereits existierende Verhaltensregeln des Handels (gerade in UK, NL), daher kaum Umstellung notwendig und Möglichkeit des Ausschließens von unfairer Konkurrenz 	Stark für Verordnung eingetreten (auch schon vorher)

Die Gegner des Verbotes (Tabelle 3) argumentierten hingegen vor allem mit der schwierigen Umsetzbarkeit eines Verbotes und rechtlichen Hindernissen. Die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten erläuterten zusätzlich, dass ein Verbot aus ihrer Sicht für den Zweck der Verordnung nicht notwendig sei und ein Sorgfaltspflichtsystem ausreiche. Sie gab weiterhin an, dass ein Verbot die Philosophie der Verordnung ändern würde. Nach der zweiten Lesung im Parlament beschrieben sie jedoch das Gegenteil und führten an, die Verordnung mit dem Verbot würde den Zweck und Sinn ihres Verordnungsvorschlages nicht wesentlich ändern.

Die Industrieverbände und Waldbesitzer beschrieben Befürchtungen, dass ein Verbot den gesamten Sektor in ein schlechtes Licht rücken könnte. Außerdem seien die zusätzlichen Regelungen strenger als die für andere Konkurrenzprodukte von Holz. Wie auch die Verunsicherung der Verbraucher durch die Rufschädigung könnte das zum Ersatz von Holz durch andere Produkte wie Stahl und Beton führen.

Durch die Experten anderer Akteursgruppen wurden auch hier weitere Beweggründe für die Haltungen der Gegner des Verbotes angegeben. So hätte beispielsweise die europäische Kommission aus der Sicht einiger Experten eine Verordnung mit einem Verbot vorschlagen wollen. Dies sei dann an den internen Abstimmungen mit der Generaldirektion Handel (DG Trade) gescheitert, die ein Verbot aus Freihandelsgründen nicht haben wollten. Doch auch die anderen Akteure beleuchteten, dass die Kommission wohl Umsetzungsschwierigkeiten eines Verbotes gesehen hätte.

Bei den Mitgliedsstaaten wurden Schweden, Finnland, Österreich und Deutschland als die stärksten Gegner des Verbotes genannt. Die Gründe dafür seien im jeweils starken Forstsektor dieser Länder zu suchen, die nach Ansicht der Experten ihre eigenen Waldbesitzer und Industrien vor Belastungen schützen wollten. Für die anderen Staaten, die gegen ein Verbot waren, gab die Kommission an, dass einige wohl Sorgen gehabt hätten, eine Verordnung mit einem Verbot überhaupt umsetzen zu können. Die Verwaltungsstrukturen dafür seien nicht immer vorhanden und würden von einigen Ländern auch nicht geschaffen werden wollen.

Bei der Industrie waren vor allem die europäischen Verbände gegen ein Verbot. Mögliche Hintergründe dafür seien starke wirtschaftliche Interessen. Sie hätten zusätzliche Kosten und Bürokratie befürchtet und indes argumentiert, dass illegaler Holzeinschlag in Europa gar kein Thema wäre. Ein Experte führte an, dass einzelne Industrievertreter den Markt für illegales Holz offenhalten wollten.

Bei der Position der Waldbesitzer waren sich die meisten Experten unsicher. Sie gaben jedoch an, dass diese sich nicht besonders aktiv eingebracht und die Verordnung in einigen Bereichen auch falsch interpretiert hätten. Insgesamt wären auch sie besorgt gewesen, dass die Verordnung zusätzliche Kosten und bürokratische Belastungen bedeuten könnte.

Tabelle 3: Ergebnisse: Gegner des Verbotes

Gegner des Verbotes	Eigene Argumentation	Vermutungen anderer Akteure	Allgemeine Haltung zur Verordnung
Europäische Kommission	<ul style="list-style-type: none"> - Rechtlich nicht machbar (Eingriff in ausländisches Recht) - Verbot würde zu Unsicherheiten im Holzsektor führen und damit Veränderungen im Weg stehen - Sorgfaltspflicht würde für Zweck der Verordnung ausreichen und legt zudem die Beweislast auf den Marktteilnehmer, dessen allgemeines Verhalten verändert werden sollte - Zunächst: Verbot würde Philosophie der Verordnung grundsätzlich ändern (später beschrieben sie das Gegenteil), Verbot als rein politisches Signal 	<ul style="list-style-type: none"> - Scheiterte an der Machbarkeit und schwierigeren Umsetzung eines Verbotes durch die Behörden statt durch den Marktteilnehmer - Interne Abstimmungen (vor allem mit DG Trade) hätten das Verbot verhindert, diese wollten es nicht, da es als Handelshemmnis verstanden werden könnte 	Klare Befürworter, haben Verordnung vorgeschlagen
CZ, EE, IE, EL, IT, CY, LV, HU, AT, PT, SI, SK, FI, SE, DE	<ul style="list-style-type: none"> - Verbot sei unnötig, Sorgfaltspflicht reiche aus - Ein Verbot ist nur schwer umsetzbar - Es gäbe bereits andere nationale Gesetzgebungen, die Strafen möglich machen (AT) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mögliche Gegensanktionen von anderen Staaten weltweit befürchtet (SE) - Forstlicher Hintergrund der Länder, wollten eigene Industrie und Waldbesitzer schützen - Einige Staaten befürchteten, das Verbot gar nicht umsetzen zu können 	Gemischt: DE, AT als deutliche Befürworter der Verordnung, SE stimmte dagegen, CZ und PT enthielten sich
Große Teile der Holzverarbeitenden Industrie (vor allem Verbände auf europäischer Ebene)	<ul style="list-style-type: none"> - Sorgen sich um Konkurrenz anderer Produkte, die nicht unter so strengen Regeln leiden - Befürchteten Bestrafung bei „Betrug“ durch Lieferanten - Mögliche Rufschädigung des Sektors - Hätten Bedeutung des Verbotes zum Teil nicht ganz verstanden 	<ul style="list-style-type: none"> - Sorge um zusätzliche Kosten und bürokratische Belastungen - Illegaler Holzeinschlag sei in Europa kein Thema, würde durch die Industrie zumindest so dargestellt - Starke wirtschaftliche Interessen (Markt soll für illegales Holz offen bleiben) 	Keine Unterstützung der Verordnung; eher pragmatisch: das Beste daraus machen
Waldbesitzer	<ul style="list-style-type: none"> - Verbot schwierig umsetzbar (Kunde weiß nicht, was illegal oder legal ist) - Sorge vor Rufschädigung und damit verbundener Umorientierung der Kunden zu anderen Produkten 	<ul style="list-style-type: none"> - Unsicher, insgesamt haben die Waldbesitzer aus Sicht der anderen Experten die Verordnung aber nicht wirklich durchschaut und sich nicht besonders aktiv eingebracht - Insgesamt besorgt wegen zusätzlicher Kosten und bürokratischer Belastungen 	Eher zurückhaltend bis ablehnend

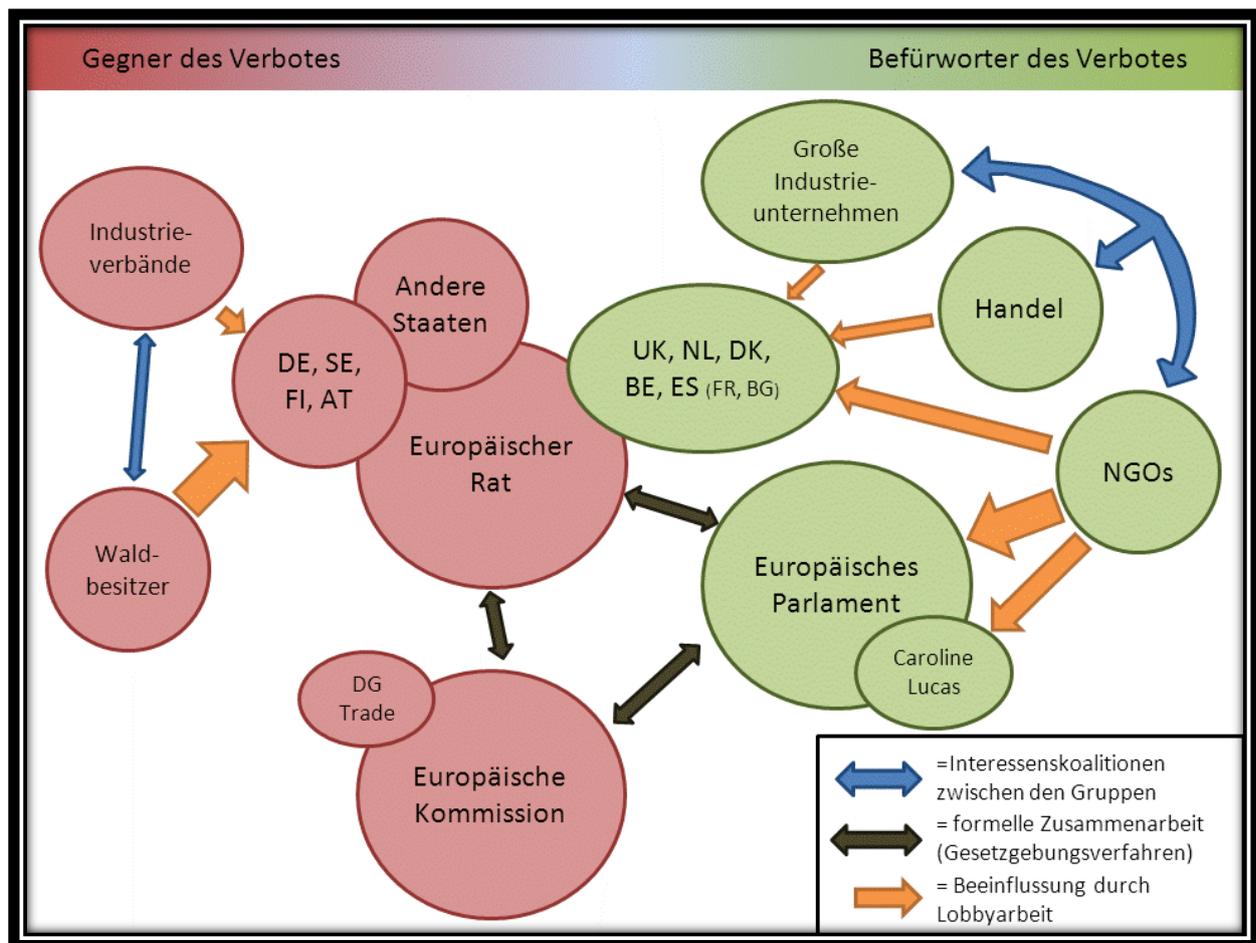


Abbildung 2: Darstellung der gegenseitigen Beeinflussungen der Akteure bezüglich des Verbotes (erstellt durch die Autorin)

Abbildung 2 skizziert die Zusammenhänge zwischen den Akteursgruppen für die Verhandlungen der Holzhandelsverordnung. Von den Experten betonte Beeinflussungen und Koalitionen der Akteure sind mit dickeren Pfeilen gekennzeichnet, während weniger genannte oder nach Ansicht der Experten weniger relevante Zusammenhänge entsprechend durch dünnere Pfeile dargestellt werden. Ein Farbverlauf am oberen Rand der Grafik, sowie die Farbgestaltung der Kreise geben eine Übersicht zu der allgemeinen Positionierung der Gruppen bezüglich der Aufnahme eines Verbotes.

Die Grafik zeigt zentral, durch braune Pfeile gekennzeichnet, die formelle Zusammenarbeit der drei Organe der Europäischen Union (Kommission, Rat und Parlament). Wie bereits aus den vorherigen Tabellen ersichtlich, haben sich Rat und Kommission gegen ein Verbot ausgesprochen, während das Parlament es befürwortete.

Durch die Experten genannte Interessenskoalitionen zwischen den Akteursgruppen sind mit türkisfarbenen Pfeilen dargestellt. Die am häufigsten genannte und von den Experten als wichtig eingestufte Zusammenarbeit stellt die zwischen den NGOs, den Handelsverbänden und einzelnen großen Firmen von Seiten der Industrie dar. Diese Koalition setzte sich vor allem für die Entwicklung einer rechtlichen Regelung des Handels mit illegalem Holz und

Holzprodukten in Europa ein. Nach Aussage eines Vertreters der Kommission seien solche Verbindungen der Industrie und der NGOs im Umweltbereich relativ häufig.

Die Interessensgemeinschaft von Waldbesitzern und den europäischen Industrieverbänden entstand hingegen erst während der Verhandlungen und wurde von den beteiligten Experten als eher ungewöhnliche Zusammenarbeit beschrieben.

Weitere Gruppierungen, die im Prozess nach Aussage der Experten auftauchten, aber hier nicht explizit dargestellt werden können sind die Kooperation der unterschiedlichen NGOs miteinander, die Verbindung der „Importstaaten“ (Großbritannien, Niederlande, Dänemark und Frankreich) sowie eine mögliche Interessensgemeinschaft der „Produzentenländer“ (Finnland, Schweden, Deutschland, Österreich).

In der Grafik sind anhand von orangefarbenen Pfeilen auch die durch die Experten genannten Einflüsse der Interessensgruppen auf die anderen Akteursgruppen dargestellt. Besonders betont wurde der Druck, den die NGOs ausüben konnten. Sie haben nach Ansicht vieler Experten die Positionen des Parlamentes maßgeblich beeinflussen können, da dieses prinzipiell für starke Regelungen stimmen würde und besonders offen für Anliegen der NGOs sei. Der Berichterstatterin des Parlamentes (Caroline Lucas) wurde eine wesentliche Stellung zugeschrieben. Sie habe als Mitglied der Grünen/EFA und Britin speziell die Belange der NGOs aber auch der britischen Regierung eingebracht.

Den NGOs wurde auch eine Beeinflussung einzelner Mitgliedsstaaten, vor allem Großbritanniens, den Niederlanden und Dänemark zugesprochen. Diese hätten ihre Positionen für das Verbot bezogen, da sie unter anderem negative Pressemeldungen durch die Umweltgruppen befürchteten. Diese wurden in einigen der Befürworter-Staaten zusätzlich durch den Handel und einzelne Industrieunternehmen unterstützt, die sich ebenfalls für ein Verbot ausgesprochen und damit ihre Regierungen unter Druck gesetzt hätten.

Einige Experten erläuterten, dass die Waldbesitzer einen starken Einfluss in den Produzentenländern (Deutschland, Schweden, Finnland, Österreich) ausüben konnten und mithin die Positionen dieser Länder gegen das Verbot wesentlich geprägt haben könnten. Auch den Industrien, die in diesen Ländern teilweise stark vertreten sind, wurden von einzelnen Experten eine Beeinflussung der Länderpositionen zugeschrieben.

5 Diskussion

Nach der Vorstellung der Ergebnisse sollen in diesem Kapitel nun die gewonnenen Daten einer kritischen Würdigung unterzogen werden. Dafür werden zunächst die verwendeten Materialien und die Methode diskutiert. Anschließend werden unter besonderer Beachtung der Forschungsfragen die Ergebnisse aus Kapitel 4 diskutiert.

5.1 Diskussion der Methoden

In diesem Abschnitt werden die für diese Arbeit ausgewerteten Materialien und die Auswertungsmethode kritisch begutachtet. Dabei wird auf die Eignung für die Fragestellung sowie auf die Aussagekraft der daraus gewonnenen Ergebnisse eingegangen.

5.1.1 Materialien

Die durch die Literaturrecherche gefundenen Dokumente lieferten einen guten Überblick über den politischen Prozess der Entstehung der Holzhandelsverordnung. So konnte der in Kapitel 2 dargestellte Gesetzgebungsprozess umfassend rekonstruiert werden. Die Dokumentenanalyse lieferte zusätzlich eine Übersicht über die aktiven Akteure des Prozesses sowie eine erste Einschätzung ihrer Positionen.

Die Recherche über das Internet war für diese Arbeit geeignet, da es sich um eine relativ aktuelle Thematik handelt. Viele der Dokumente sind auch nur über das Internet verfügbar (z.B. Pressemitteilungen der verschiedenen Verbände, offizielle EU Dokumente) oder nur schwer anders zugänglich. Die Internetrecherche ermöglichte so einen schnellen Überblick über die Thematik und die dazu engagierten Akteure.

Da die gefundenen Dokumente keine Aussagen über die informellen Hintergründe der Akteure oder konkrete Zusammenhänge zwischen Positionen erlaubten, musste die Literaturanalyse in dieser Arbeit durch eine weitere Erhebungsmethode erweitert werden. In diesem Zusammenhang wurde das Experteninterview ausgewählt, dessen Eignung für diese Arbeit im nächsten Abschnitt betrachtet wird.

5.1.2 Methode

Erhebungsverfahren – Das Experteninterview

Das Experteninterview wurde für diese Arbeit als Methode gewählt, da es ermöglicht, von kompetenten Gesprächspartnern Inhalte über politische Prozesse und Sichtweisen zu erfahren, die nicht durch die Literaturrecherche abgedeckt werden können. Im Gegensatz zu quantitativen Verfahren werden hierbei deutlich weniger Gesprächspartner benötigt, um eine wissenschaftlich korrekte Aussage treffen zu können. Die für diese Arbeit recht große Anzahl von Interviews konnte bewerkstelligt werden, da diese bereits vor Beginn des Bearbeitungszeitraumes der Bachelorarbeit im Rahmen des INTEGRAL-Projektes durchgeführt und größtenteils transkribiert werden konnten.

Meuser und Nagel (1991) geben in ihrem Artikel drei Hauptgründe für das Scheitern von Experteninterviews an:

- Der Experte blockiert das Interview, er wurde fälschlicherweise als Experte angesprochen, verfügt aber über kein Wissen zu dem Thema (oder nicht mehr)
- Die Forscherin wird durch den Experten zum Mitwisser gemacht. Dieser nutzt die Situation, um seine persönlichen Interessen zu verbreiten
- Der Experte wechselt bei der Beantwortung der Fragen zwischen seinen Rollen als Experte und Privatmensch

Zwei der für diese Arbeit durchgeführten Interviews scheiterten an dem ersten der dargestellten Aspekte. Die Personen waren fälschlicherweise als Experte angesprochen worden, verfügten aber nicht oder nicht mehr über das entsprechende Wissen. Es ist auch möglich, dass diese Personen ihr Wissen nicht preisgeben wollten. Allerdings gaben sie bei den meisten Fragen an, dazu nichts sagen zu können, da sie sich nicht auskannten. Die Interviews wurden daraufhin im Einvernehmen der Autorin und der befragten Personen abgebrochen und nicht für diese Arbeit ausgewertet. Ein weiteres Interview war nicht auswertbar, da der Experte nur sehr wenig Zeit hatte und keine Aufnahme des Interviews wünschte. Er gab nur einige kurze Informationen zu allgemeinen Themen an, antwortete jedoch nicht auf Fragen zum Thema des Verbotes. Als Grund dafür nannte er, dass er zur Zeit der Verhandlungen noch nicht in den Prozess involviert war. Das im Anschluss an das Gespräch erstellte schriftliche Protokoll enthält also keine Ergebnisse zu den Themen dieser Arbeit und wurde daher nicht mit ausgewertet.

In den weiteren durchgeführten Interviews konnte keiner der möglichen Aspekte für ein Scheitern des Interviews festgestellt werden. Die Interviews können daher insgesamt als gelungen betrachtet werden.

Durch die Experteninterviews konnten sehr umfangreiche Ergebnisse erzielt werden. Sie ermöglichten konkrete und zeitlich schnelle Befragungen der Personen mit Expertenwissen, die durch andere Methoden so nicht hätte erreicht werden können.

Auswahl der Experten

Die Auswahl der Experten beschränkte sich auf Akteure, die auf der europäischen Ebene agieren. Die in 3.2.1 dargestellten Wege der Auswahl von geeigneten Experten für diese Arbeit erwiesen sich als geeignet, um die wichtigsten europäischen Akteure zu identifizieren. Allerdings sind einzelne Personen, die zur Zeit der Verhandlungen der Holzhandelsverordnung aktiv waren, nicht mehr in den entsprechenden Positionen. Das ist vor allem im Bereich der Vertreter der Mitgliedsstaaten der Fall, wo durch Regierungswechsel und ähnliches neue Personen die entsprechenden Posten besetzen. Auch bei einzelnen Interessensgruppen traten solche Fälle auf. In der Regel waren die „neuen“ Vertreter dennoch bereit ein Interview zu

geben und sich vorher entsprechend zu informieren. Zum Teil verwiesen sie auch auf andere Experten in ihrer Institution, die zu den Forschungsthemen besser informiert waren. So konnten, abgesehen vom Europäischen Parlament, Vertreter aller zuvor identifizierten Akteursgruppen für die Interviews gewonnen werden.

Um sicherzustellen, dass in dieser Arbeit keine wichtigen Akteure ausgelassen werden, wurden die Experten in den Interviews befragt, wen sie noch für weitere Gespräche vorschlagen würden. Die Vorschläge betrafen größtenteils Personen und Institutionen, die bereits kontaktiert worden waren. Zum Teil wurden Personen vorgeschlagen, deren Kollegen bereits für diese Arbeit interviewt worden waren. In diesem Fall konnte davon ausgegangen werden, dass durch die gemeinsame Institutionszugehörigkeit der Personen ein hoher Anteil gemeinsamen Wissens vorhanden war und eine konkrete Befragung der weiteren Personen einer Institution nur geringen Zusatznutzen in Form von Erkenntnisgewinn bringen würde. In einem Fall wurde jedoch ein besonders fundiertes Wissen eines Experten zum Verbot betont, sodass diese Person gesondert kontaktiert und ebenfalls befragt wurde.

Tabelle 4: Gegenüberstellung der Empfehlungen für Interviewpartner und den tatsächlich durchgeführten Interviews

Institution/ Organisation	Abdeckung durch diese Arbeit	Anmerkungen
Europäische Kommission	<input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	Insgesamt 3 Gesprächspartner
Europäisches Parlament	<input type="checkbox"/> ja <input checked="" type="checkbox"/> nein	Leider konnten keine Parlamentarier für ein Interview gewonnen werden
Mitgliedsstaaten: DE, DK, NL, UK, AT, FR, SE, FI, ES	<input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein Interviews konnten mit DE, NL, AT, FI, SE und ES durchgeführt werden	FR, DK und UK waren nicht zu Interviews bereit
NGOs: WWF, Greenpeace, FERN	<input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	Insgesamt 4 Ansprechpartner
Industrie: CEI-Bois, CEPI	<input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	
Handel: ETTF, TTF UK	<input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	Zusätzlich konnte ATIBT für eine Interview gewonnen werden
Waldbesitzer: EUSTA-FOR, CEPF	<input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	
Sonstige: EFI, EIA, Chatham House	<input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein Chatham House wurde für diese Arbeit befragt, EFI, EIA nicht	Das EFI wurde nur von einem Experten empfohlen, die EIA von zwei der Experten
Insgesamt empfohlen	Davon interviewt	
23	17	+1 zusätzliches Interview mit ATIBT

In Tabelle 4 sind die durch die Experten empfohlenen Interviewpartner bzw. deren Institutionen dargestellt. Hier werden nur Empfehlungen gezeigt, die mit dem Thema dieser Arbeit in direktem Zusammenhang stehen. Nicht aufgeführt sind die Vorschläge, die Institutionen für andere Fragestellungen und Themen betrafen (beispielsweise die aktuelle Implementierung). Diese Empfehlungen wurden jedoch von der Autorin vermerkt, um die Experten gegebenenfalls im weiteren Verlauf der Forschung zur Holzhandelsverordnung kontaktieren zu können.

Ein paar Experten regten zusätzlich an, mit Akteuren auf Länderebene, wie beispielsweise nationalen Industrieverbänden zu sprechen. Diese wurden ebenfalls notiert, für diese Arbeit allerdings nicht kontaktiert, da ihr Fokus auf der Ebene der europäischen Akteure liegt. Entsprechend sind sie nicht in der Tabelle aufgeführt.

Insgesamt stimmten die Vorschläge durch die Experten und die von der Autorin kontaktierten Personen und Institutionen bis auf EFI und die EIA überein. So wurden für diese Arbeit die wichtigsten Vertreter und Wissensträger angeschrieben. 17 der genannten 23 Institutionen/Organisationen konnten für diese Arbeit interviewt werden. Da in einigen Fällen mehrere Experten einer Institution befragt wurden, kamen insgesamt 21 auswertbare Interviews für diese Arbeit zu Stande. Leider konnten einige wichtige Experten nicht für ein Interview gewonnen werden. Dazu gehören das Europäische Parlament, dessen Vertreter leider auf Grund von Zeitmangel nicht zu einem Gespräch bereit waren, sowie Vertreter des Vereinigten Königreichs und Dänemark, die sich stark für ein Verbot eingesetzt hatten (siehe Kapitel 4.1.2.2). Die dargestellten Ergebnisse zu den Positionen des Parlaments und der genannten Mitgliedsstaaten sind also nicht durch Interviews mit deren Vertretern abgesichert. Da die Aussagen der befragten Experten zu diesen Akteuren jedoch sehr einstimmig waren, sind zumindest die angegebenen Haltungen zum Verbot als abgesichert anzusehen. Die Hintergründe für diese Positionen sind allerdings nicht umfassend belegbar, da die Akteure keine eigenen Aussagen dazu treffen konnten.

Insgesamt wurde für diese Arbeit also der Großteil der relevanten Akteure auf europäischer Ebene befragt. Daher ist anzunehmen, dass auch eine zusätzliche oder größer angelegte Befragung weiterer Personen keine stark abweichenden Ergebnisse bringen würde. Sie könnte aber durchaus zu Detailfragen zu einzelnen Akteuren, wie dem Parlament, nützlich sein. Die Ergebnisse dieser Arbeit sind somit insgesamt als durchaus umfassend und aussagekräftig zu bewerten.

Das Leitfadenterview

Der offene Leitfaden erwies sich als gutes Gerüst für die Interviews. Er gab eine klare Struktur für den Anfang und Schluss der Gespräche aber auch für die anzusprechenden Inhalte vor. Dennoch ermöglichte er eine gewisse Flexibilität bei der Gestaltung der Interviews. So konnte die Autorin die Reihenfolge der Fragen an den Gesprächsverlauf anpassen und später auf ausgelassene Themen zurückkommen, ohne einzelne Fragen zu vergessen. Zusätzlich konnten

Themen, die im Leitfaden nicht enthalten waren, aber durch die Experten benannt wurden und für die Fragestellung interessant zu sein schienen, zusätzlich aufgenommen und nachgefragt werden. So war es möglich, ein umfassendes Bild der Thematik zu erwerben.

Der Leitfaden ermöglicht durch seine Struktur die Vergleichbarkeit der Interviews, ohne dabei die Flexibilität zu verlieren. So konnte die Autorin auf Spracheigenheiten der Interviewpartner eingehen, indem sie die ihnen geläufigen Fachbegriffe verwendete oder auch Sprachwechsel vom Deutschen ins Englische möglich machte. Auch war es so möglich einzelne Aspekte, die in vorherigen Gesprächen aufgetaucht waren, durch gezieltes Nachfragen bei anderen Akteuren zu verifizieren oder von anderen Blickwinkeln zu beleuchten, wenn diese nicht durch die Literaturrecherche erkannt worden waren und daher auch nicht in den Leitfaden eingebunden wurden.

Die Fragen des Leitfadens erwiesen sich als hilfreich und angemessen. Besonders die ersten beiden Fragen, die als „Sondierungsfragen“ (Mayring, 2002, S. 70) gedacht waren, unterstützten den Interviewverlauf. Sie lockerten die Atmosphäre bei den Gesprächspartnern und ermöglichte ihnen einen gedanklichen Einstieg in die Thematik. Zusätzlich gaben sie der Autorin einen ersten Eindruck des Kenntnisstandes der Interviewpartner und der Themen, für die sich die Experten besonders interessierten. So konnte der weitere Interviewverlauf bedarfsgerecht angepasst werden.

Die konkreten thematischen Fragen (3-10) haben ebenfalls sehr gut funktioniert. Die Experten waren bei allen Fragen bereit Auskünfte zu geben. Bei der Durchsicht der Transkriptionen fiel allerdings auf, dass bei der vierten Frage nach den Befürwortern und Gegnern der Holzhandelsverordnung oft übersehen wurde, nach den zeitlichen Entwicklungen dieser Positionen zu fragen. Für weitere Interviews könnte es daher sinnvoll sein, die Veränderung der Haltungen über die Zeit als eine gesonderte Frage aufzunehmen, sodass sie nicht übersehen werden kann.

Durch die Einbindung der Fragestellungen dieser Arbeit in andere Fragenkomplexe des INTEGRAL-Projektes ist das Verbot in manchen Interviews ein wenig in den Hintergrund geraten. Dennoch konnten in der Regel die wichtigen Aussagen zum Verbot gut aus den Transkriptionen herausgefiltert werden.

Leider wurde die Unterscheidung zwischen der holzverarbeitenden Industrie, den Waldbesitzern und dem Handel erst durch die Auswertung der Interviews deutlich. Entsprechend waren diese Gruppen im Interviewleitfaden zusammengefasst und es wurde in den Gesprächen zu Beginn der Durchführungsphase nur nach der Haltung der Industrie im Allgemeinen gefragt. In den Antworten der Experten sind daher zum Teil die Gruppierungen vermischt oder inkonsistent dargestellt worden. Diese Aussagen ließen sich daher nur sehr begrenzt für diese Arbeit auswerten. Da sich nach einigen Gesprächen dann eine notwendige Unterscheidung die-

ser Akteure abzeichnete, konnte in späteren Interviews konkreter nachgefragt werden. So wurden entsprechend spezifischere Aussagen durch die Experten getroffen, die dann in den Ergebnisteilen dieser Arbeit gut auswertbar waren.

Planung und Durchführung

Die Kontaktaufnahme erfolgte per Email anhand eines zusammenfassenden Mailtextes und einem offiziellen Schreiben im Anhang. Darin wurden ein Terminrahmen mit der Möglichkeit für persönliche Interviews in Brüssel sowie ein weiter gefasster Zeitraum für telefonische Interviews angegeben. Mit dem verhältnismäßig langen Zeitraum von Juli bis September 2013 sollte eine Befragung von möglichst vielen der Experten ermöglicht werden. Es war davon auszugehen, dass einige Experten in diesen Monaten ihren Sommerurlaub geplant hatten und daher in einem kürzeren Zeitabschnitt nicht erreichbar gewesen wären.

Auf die erste Anfrage per Mail antwortete ein Großteil der Experten innerhalb ca. einer Woche. Nur in einzelnen Fällen musste noch einmal per Mail nachgefragt werden. Bei einzelnen, als sehr wichtig betrachteten Experten wurde auch noch einmal telefonisch nachgefragt und um einen Termin gebeten. Insgesamt war der Rücklauf von Antworten sehr gut und die Zahl der Zusagen höher als erwartet.

Der Interviewleitfaden wurde einzelnen Experten auf deren Anfrage vor den Interviews zugeleitet. Diese Gesprächspartner erwiesen sich als besonders interessant. Anscheinend gab die vorherige Kenntnis der Fragen den Experten die Möglichkeit, sich schon in die Thematik hineinzuendenken. Ein Interviewpartner erklärte, dass er sich zu einigen Fragen, bei denen er sich nicht mehr sicher war, vor dem Gespräch noch mal wichtige Dokumente angesehen habe, um besser vorbereitet zu sein. Auf Grund dieser Erfahrungen kann für weitere Interviews, die sich ebenfalls mit einem bereits weiter zurückliegenden Zeitraum beschäftigen, empfohlen werden, den Leitfaden einige Tage vor dem Interview an die Experten zu senden.

Die Gespräche wurden nach Absprache mit den Experten auf Tonband aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Die meisten Experten stimmten einer Aufnahme zu, ohne Bedenken anzugeben. Nur ein Experte war sich unschlüssig, hatte jedoch, nachdem ihm versichert wurde, dass in der Auswertung und Publikation der Ergebnisse die Namen der Interviewpartner anonymisiert werden, keine weiteren Einwände gegen eine Aufzeichnung. Auf eine Nachfrage gab er an, sich an einzelne Prozessteile möglicherweise nicht mehr exakt erinnern zu können und keine Falschaussagen machen zu wollen, die dann publiziert werden könnten.

Das Gesprächsklima war in der Regel sehr locker und angenehm. Die Experten schienen außerdem sehr interessiert an der Thematik zu sein, was sich auch in einer häufigen Überschreitung der geplanten Interviewzeit von 45 Minuten widerspiegelte. Einzelne Gesprächspartner

verschoben sogar anschließende Termine, um das Interview in Ruhe zu Ende führen zu können.

Um eine einheitliche Gestaltung und Notation zu gewährleisten, sollten sich diese an zuvor von der Autorin zusammengestellten Transkriptionsregeln orientieren. Dieses Verfahren konnte ohne Probleme durchgeführt werden und ist sehr zu empfehlen.

Auswertung

Die Kodierung mit MaxQDA nach dem zuvor erstellten Kodierungssystem konnte problemlos durchgeführt werden. Allerdings wurden in diesem System die Akteursgruppen Industrie und Handel noch zusammengefasst. Jedoch konnten die entsprechend sortierten Aussagen ohne Weiteres in Microsoft Word anhand der Suchfunktion getrennt werden. Während der Kodierung wurde des Weiteren klar, dass einzelne Mitgliedsstaaten der EU nicht durch alle Experten den Befürwortern oder Gegnern der Verordnung zugeordnet wurden. In diesem Fall wurde handschriftlich notiert, in welcher Gruppe dieser Staat durch die meisten Experten zugeordnet wurde. In diese wurden entsprechend alle weiteren Aussagen eingefügt. Es wäre dafür vermutlich sinnvoll gewesen, einen eigenen Kode für Staaten mit unklaren Positionen zu erstellen oder aber die Mitgliedsstaaten gar nicht erst in Befürworter und Gegner zu unterteilen, sondern dies erst bei der Auswertung zu machen. Der Großteil der Aussagen und Staaten ließ sich jedoch klar einer der Kategorien zuteilen. Dieser Faktor stellte daher kein gravierendes Problem dar, sodass das Kodierungssystem insgesamt für die Fragestellungen dieser Arbeit sinnvoll und nützlich war.

Insgesamt ist die Kodierung als zeitlich angemessene und inhaltliche passende Methode für diese Arbeit zu bewerten. Eine qualitative Analyse nach Meuser und Nagel (1991) wäre aus zeitlichen Gründen nicht möglich gewesen und hätte fachlich nicht zu der stark empirischen Ausrichtung dieser Arbeit gepasst.

5.2 Diskussion der Ergebnisse

In diesem Abschnitt werden die in Kapitel 4 dargestellten Ergebnisse unter Beachtung der Forschungsfragen dieser Arbeit (siehe 1.1) diskutiert. Die Positionen der Akteursgruppen und mögliche Hintergründe können den Ergebnistabellen 2 und 3 (Kapitel 4.5) entnommen werden. Daher konzentrieren sich die folgenden Unterkapitel auf die Darstellung besonders interessanter Ergebnisse und deren Aussagekraft für die Beantwortung der Forschungsfragen.

5.2.1 Welche Positionen hatten die involvierten Akteure bezüglich der Aufnahme eines Verbotes in die Holzhandelsverordnung und warum?

Die Befürworter eines Verbotes in der Holzhandelsverordnung waren das Europäische Parlament, die NGOs, einzelne Firmen der Holzverarbeitenden Industrie und der Handel. Des Weiteren sprachen sich Großbritannien, die Niederlande, Dänemark, Spanien, Belgien, Bulgarien und Frankreich für ein Verbot aus.

Das Hauptargument dieser Gruppen stellte die Stärkung der Verordnung durch ein Verbot als politisches Signal dar. Dieses sei wichtig gegenüber der europäischen Industrie und den Ländern außerhalb Europas. Ferner wäre das Verbot aber auch wegen dessen rechtlicher Notwendigkeit für das Verhängen von Strafen ein zentraler Teil der Holzhandelsverordnung.

Diese Signalwirkung entspricht auch der durch die Experten der anderen Akteursgruppen genannten Öffentlichkeitswirksamkeit eines Verbotes, die ein wichtiges Motiv für die Positionen der Befürworter gewesen sei. Sie habe besonders für die Regierungen der europäischen Mitgliedsstaaten die das Verbot unterstützten eine große Bedeutung, da diese sich vor schlechten Pressemeldungen durch die NGOs schützen wollten. Ein Vertreter der Industrie merkte sogar an, dass das Verbot möglicherweise nur „window dressing“ sei und die Staaten damit kurzfristig gut dastehen wollten ohne wirkliche Veränderungen voranzutreiben. Inwiefern eine solche Einschätzung realistisch ist, kann hier aufgrund mangelnder Daten nur schwer beurteilt werden. Doch der Druck der NGOs auf die nationalen Regierungen von Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark wurde sowohl von vielen außenstehenden Akteuren als auch durch den niederländischen Experten bestätigt und scheint somit ein entscheidender Faktor für die Positionen dieser Staaten zu sein. Auch der von sehr vielen Experten vertretene Standpunkt, dass es in diesen Staaten gerade durch ihren Status als Nettoimporteure ein starkes Interesse der Öffentlichkeit am Thema des illegalen Holzeinschlages gäbe, leuchtet ohne Weiteres ein.

Eine weitere Triebkraft könnte die Einflussnahme der Handelsverbände und Industrie in diesen Ländern gespielt haben, die sich ebenfalls für das Verbot aussprachen. Der Grund dafür sei nach Aussage einiger Experten gewesen, dass sie „unfaire“ Konkurrenz ausschließen wollten, die mit illegalem Holz handelt und arbeitet, um sich so Marktvorteile zu verschaffen. Besonders die Händler aus Großbritannien und den Niederlanden hätten schon seit langem eigene Verhaltensregeln entwickelt, weshalb sie sich für die Holzhandelsverordnung kaum umstellen müssten. Der Experte der TTF UK bestätigte das Vorhandensein solcher Regelungen für seine Organisation. Die Hoffnung auf Vorteile begründete vermutlich die Forderung von Industrie und Handel nach strengeren Regelungen. Beide Bereiche hängen weitergehend wirtschaftlich auch stark vom Ruf des Holzhandels ab. Daher versprachen sie sich durch die Verordnung wohl neben dem Ausschließen von Konkurrenz auch ein besseres Image von Holz als Produkt und in der Öffentlichkeit, welches den Ruf beider Sektoren unterstützen könnte. Die kurz vor Ende der Verhandlungen gegründete Koalition von vier großen Holzhandelsunternehmen (IKEA, Kingfisher, Carrefour, und Marks & Spencer) scheint ein gutes Beispiel für den Versuch einer positiven Darstellung von Unternehmen in der Öffentlichkeit zu sein. Durch die relativ späte Zusammenarbeit konnte diese Koalition so gut wie keinen Einfluss auf die Verhandlungen mehr nehmen. Allerdings war es ihnen so möglich sich als Unterstützer des Kampfes gegen illegalen Holzhandel zu platzieren.

Es macht für die Positionen der Industrie und des Handel einen Unterschied, ob es sich um ein kleines oder großes Unternehmen handelte. Die befragten Experten wiesen darauf hin, dass dieser Unterschied mit der größeren Öffentlichkeitswirksamkeit größerer Unternehmen zusammenhängen würde. Diese könnten dadurch stärker von der Einführung eines Verbotes profitieren. Zusätzlich wäre es für sie leichter, sich den Anforderungen der Verordnung anzupassen. Gerade kleine Holzimporteure hängen indes nach Angaben der Handelsexperten oft von einem speziellen Lieferanten ab. Für sie sei daher eine Umstellung auf andere Bezugsquellen deutlich schwieriger. Auch müssten sie unter dem neuen System gegebenenfalls ihre Lieferanten offenlegen, wodurch andere Unternehmen ihre Partner und damit verbundenen Marktvorteile abwerben könnten. Somit ergab es Sinn, dass sich von Seiten der Industrie nur die größeren Unternehmen für ein Verbot und die Verordnung eingesetzt haben, da sie weniger Nachteile zu befürchten hatten. Im Handelssektor kam hingegen die Unterstützung des Verbotes aus den Verbänden, die sowohl große als auch kleine Firmen repräsentieren. Die Experten erwähnten in den Interviews zwar die Bedenken kleinerer Akteure, jedoch hätte der Handel das Verbot insgesamt unterstützt. Besonders engagiert seien die britischen und niederländischen Verbände gewesen. Es muss für den Handel also einen Anreiz gegeben haben, der die möglichen Nachteile der Verordnung mit einem Verbot überwog. Wahrscheinlich ist hier eine Mischung der beiden genannten Faktoren ausschlaggebend gewesen. Zum einen verprachen sich die Händler vermutlich einen Nutzen aus der allgemeinen Verbesserung des Rufes von Holz. Zum anderen dürfte die bestehende Vorbereitung der britischen und niederländischen Verbände durch ihre zuvor entwickelten Verhaltensregeln deren starke Unterstützung eines Verbotes mitbestimmt haben. Da diese Staaten auch zu den wichtigsten holzimportierenden Ländern Europas zählen, ist anzunehmen, dass ihre Verbände auch die Haltung des Europäischen Handels wesentlich beeinflussen konnten und so die Unterstützung des Verbotes durch den Handel prägten.

Die befragten Experten waren sich bezüglich der Position des Parlamentes relativ einig. Diese sei vor allem durch die Einwirkung der NGOs zu Stande gekommen. Das Parlament sei im Allgemeinen recht offen für die Anregungen von NGOs und trete in vielen Zusammenhängen eher für strenge Regeln ein. Besonders die Rolle von Caroline Lucas als Berichterstatterin wurde hierbei betont. Sie habe im Parlament sowohl die Politik der Briten als auch der NGOs durchgesetzt. Für letztere sei sie als Mitglied der Grünen/EFA besonders aufgeschlossen gewesen. Die konkreten Abläufe und Prozesse im Parlament sowie mögliche Hintergründe lassen sich in dieser Arbeit leider nur aus der Außensicht der anderen Akteure darstellen, da kein Parlamentarier als Interviewpartner gewonnen werden konnte. Allerdings bestand ein breiter Konsens der Experten bezüglich der starken Beeinflussung des Parlaments durch die NGOs. Es ist also wahrscheinlich, dass die Positionen des Parlamentes wesentlich durch die Lobbyarbeit der NGOs mitbestimmt wurden.

Bezüglich der Rolle von Caroline Lucas lässt sich sagen, dass sie für die zweite Lesung im Parlament nicht mehr die zuständige Berichterstatterin war. Satu Hassi, die ebenfalls Mitglied der Grünen/EFA war, aber aus Finnland stammte, wurde als neue Berichterstatterin eingesetzt. Interessanterweise erwähnten dies die NGO Vertreter in ihren Interviews und erklärten auch, dass sie es dadurch schwerer gehabt hätten, Einfluss auf das Parlament zu nehmen. Im Hinblick auf Caroline Lucas ist dies ein klarer Hinweis auf ihre außerordentliche Offenheit für die Interessen der NGOs. Ob sie hingegen versucht hat britische Nationalpolitik im Parlament zu betreiben, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden, da weder Caroline Lucas noch andere Parlamentarier für diese Arbeit interviewt werden konnten.

Die Unterstützung eines Verbotes durch die NGOs erscheint nicht weiter überraschend. Sie treten in der Regel für starke Verordnungen ein (zum Beispiel bei Natura 2000, siehe Weber & Christophersen, 2002) und wollten entsprechend auch in diesem Fall eine Verordnung ohne mögliche Schlupflöcher, um der weltweiten Entwaldung und dem illegalen Holzeinschlag effektiv entgegenzutreten zu können. Dies zeigt sich auch in ihrer jahrelangen Lobbyarbeit in dem Bereich. Die befragten Experten aus der Industrie und den Waldbesitzern behaupteten, dass die NGOs generell die Nutzung von Holz verhindern wollen würden und sich erhofft hätten, dies mit einer starken Verordnung zu erreichen. Ob diese Vermutung so zutreffend ist, kann nur schwer beurteilt werden. Allerdings könnte hier das Phänomen des „devil shift“ die negative Sichtweise der Experten verstärken, welches besagt, dass sich politisch gegnerische Gruppierungen zumindest in Konfliktsituationen gegenseitig oft als feindlicher wahrnehmen, als sie es in Wirklichkeit sind (Sabatier, Hunter & McLaughlin, 1987).

Als Gegner des Verbotes traten im Prozess vor allem die Europäische Kommission, große Teile der Holzverarbeitenden Industrie, die Waldbesitzer und die meisten europäischen Mitgliedsstaaten auf. Sie argumentierten hauptsächlich mit rechtlichen Problemen und möglichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer Verordnung mit einem Verbot.

Besonders interessant ist die Positionierung der Kommission. Ihr Verordnungsvorschlag enthielt kein Verbot, sondern konzentrierte sich auf ein Sorgfaltspflichtsystem. Dies begründeten sie in den Interviews mit der rechtlich schwierigen Umsetzbarkeit eines Verbotes. Zudem wäre das Sorgfaltspflichtsystem für den Zweck der Verordnung ausreichend gewesen. Bemerkenswert ist hierbei, dass es einige Beispiele für europäische Gesetzgebungen gibt, in denen ein Sorgfaltspflichtsystem und ein Verbot verbunden wurden, um die Vorteile beider Instrumente nutzen zu können (siehe 1.2). Eine solche Kombination wurde durch die Kommission allerdings nicht in ihrer Folgenabschätzung und den darin enthaltenen Optionen geprüft. Die Vertreter der Kommission erklärten in den Interviews, dass im Gegensatz zu einem Verbot die Beweislast des Sorgfaltspflichtsystems beim Marktteilnehmer liegt, was sie unterstützen würden. Allerdings hätte die Kommission nach eigenen Angaben zunächst eine Verordnung mit einem Verbot nach dem Vorbild des Lacey Acts vorschlagen wollen. Auch andere für diese Arbeit befragte Experten beschrieben eine Befürwortung des Verbotes durch Teile

der Kommission. Dies sei an den internen Abstimmungen mit den anderen Generaldirektionen gescheitert, wobei wiederum die rechtliche Umsetzbarkeit eines Verbotes ein Thema gewesen sei. Zusätzlich beschrieben einzelne Experten DG Trade als möglicherweise ausschlaggebend, die sich gegen ein Verbot gestellt hätten, da dieses ihrem Ideal des freien Handels widerspräche. Von außen gesehen erscheint dies zwar plausibel, widerspricht jedoch nicht unbedingt den rechtlichen Bedenken der Kommission. Möglicherweise war deren Position durch die Haltung von DG Trade geprägt. Diese hätte sich jedoch ohne die Zweifel bezüglich der Umsetzbarkeit vermutlich nur schwer durchsetzen können.

Die Kommission behielt ihre Haltung gegen das Verbot auch nach eigenen Angaben im Prozess sehr lange bei. In ihrer Einschätzung des Parlamentsvorschlages aus der ersten Lesung gaben sie an, ein solches Verbot sollte nicht eingeführt werden, da es die Struktur und Philosophie der Verordnung grundsätzlich ändern würde. Folglich begrüßte sie auch den Standpunkt des Rates in erster Lesung, der kein Verbot enthielt. Nachdem das Verbot in den Triloggen durch Rat und Parlament im Zuge eines Kompromisses aufgenommen wurde (eine genauere Beschreibung findet sich im nächsten Unterkapitel) änderte die Kommission jedoch ihre Argumentation. Sie gab an, dass der Kompromissvorschlag die allgemeinen Charakteristika und den Zweck ihrer ursprünglichen Verordnung nicht verändere. Dieser deutliche Wandel in der Haltung der Kommission ist erstaunlich. Ein denkbare Motiv ist der vorrangige Wunsch der Kommission, den Prozess abzuschließen und möglichst schnell eine Verordnung zu bekommen. Ähnlich argumentierten auch die für diese Arbeit befragten Vertreter der Kommission. Sie gaben an, dass man sich im Zuge der Kompromissfindung bei Gesetzgebungsprozessen am Ende entscheiden müsse, was „schmerzt“ und was nicht. Das Verbot hätte indes eher politischen Symbolcharakter als eine wirkliche praktische Bewandnis gehabt und sei für sie daher am Ende akzeptabel gewesen. Ohne ihre Zustimmung zum Verbot wäre es sonst nicht möglich gewesen, einen Kompromiss mit dem Parlament zu finden.

Bezüglich dieser stark veränderten Positionen der Kommission erscheint es fraglich, welche Erwägungen hier wirklich eine Rolle gespielt haben. Es ist möglich, dass intern einige Kommissionsmitglieder, vor allem die DG Umwelt, ein Verbot wollten (wie es die Experten der NGOs und des Handels beschrieben hatten), dies aber nicht gegen die anderen Generaldirektionen durchsetzen konnten. Vielleicht erleichterte das den „Umschwung“ ihrer Position gegen Ende der Verhandlungen. Allerdings ist dies hauptsächlich Spekulation. Zumindest gibt diese Veränderung in der Argumentation der Kommission Anlass, ihre fachliche Diskussion um die rechtliche Machbarkeit des Verbotes und die Behauptung, ein Verbot hätte nur einen Symbolcharakter, anzuzweifeln. Vielleicht wurden an dieser Stelle andere politische Motive fokussiert. Dies ist an dieser Stelle jedoch nicht hinreichend belegbar.

Auch bei den Mitgliedsstaaten, die sich gegen das Verbot ausgesprochen haben, finden sich solche juristischen Argumentationen, die politische Argumente, wie eine generell abwehrende Haltung gegen starke europäische Gesetzgebungen im Forstbereich verdecken könnten be-

ziehungsweise legitimieren. Sowohl Deutschland als auch Schweden, Finnland und Österreich, die für diese Arbeit befragt wurden, gaben an, das Verbot im Wesentlichen für rechtlich nicht umsetzbar gehalten zu haben. Die deutschen Experten erläuterten, dass das Sorgfaltssystem auch ausreichen würde, da es ebenfalls die Bestrafung von Verstößen ermöglichen würde. Diese vier Länder, die nach den Aussagen der Experten die stärksten Gegner eines Verbotes im Europäischen Rat darstellten, repräsentieren auch die vier wichtigsten forstlichen Produzentenländer Europas. Entsprechend weisen diese Länder eine im Vergleich zu anderen europäischen Staaten eher starke und gut ausgebaute Bürokratie im Forstbereich auf. Somit erscheint es zumindest überraschend, dass gerade diese Länder die schwierige rechtliche Umsetzbarkeit einer Verordnung mit einem Verbot bemängeln. Man könnte annehmen, diesen fiel es aufgrund der bereits bestehenden Verwaltungssysteme deutlich leichter ein Verbot umzusetzen als kleineren, nur wenig forstlich geprägten Staaten. In einem noch nicht veröffentlichten Artikel von Winkel und Sotirov werden diese Staaten als „forest coalition“ beschrieben und darauf hingewiesen, dass sie sich in mehreren Prozessen gegen Versuche wehren, forstpolitische Fragen auf der Ebene der EU zu regeln (Winkel & Sotirov, im Druck, S. 17). Auch die für diese Arbeit befragten Experten gaben an, dass die Positionen dieser Länder durch ihre starke forstliche Prägung zu begründen seien. Es erscheint plausibel, die im Verhandlungsprozess vertretenen Positionen der Mitgliedsstaaten mit ihrer eigenen Ausprägung im Forstbereich in Verbindung zu bringen. Vermutlich versuchten die Länder der „forest coalition“ ihre heimische Industrie und Waldbesitzer vor zusätzlichen Belastungen zu schützen. Möglich wäre auch, dass sie Kritik dieser Akteursgruppen an ihrer politischen Haltung vermeiden wollten. Interessanterweise argumentierten auch diese Länder später mit der Öffentlichkeitswirksamkeit des Verbotes und nannten diese als Grund, weshalb sie ein Verbot aus heutiger Sicht sinnvoll finden würden.

Eine solche Diskrepanz zwischen den fachlichen Argumenten und möglichen politischen Hintergründen wie sie bei der Kommission und den genannten Staaten der „forest coalition“ beobachtet werden kann, bedeutet jedoch nicht per se eine Unglaubwürdigkeit ihrer Argumente. Es ist in politischen Prozessen nicht unüblich, dass korrekte fachliche Argumente vorgebracht werden, um unangenehmere politische Beweggründe nicht offenlegen zu müssen.

Zu den Gegnern des Verbotes gehörten bis auf einzelne große Unternehmen auch die Vertreter der Industrie und die Waldbesitzer. Sie begründeten diese Haltung mit Sorgen um die Konkurrenzfähigkeit von Holz und Holzprodukten. Eine Verordnung mit einem Verbot könnte aus ihrer Sicht den gesamten Holzsektor in ein schlechtes Licht rücken und den Ruf von Holz als gutes und nachhaltiges Produkt schädigen. Dies verunsichere die Kunden, wodurch diese zum Beispiel auf Stahl oder Beton umstellen könnten. Weiterhin gäbe es für kein Konkurrenzprodukt von Holz ähnlich strenge Regelungen, was die Wettbewerbsfähigkeit von Holz weiter mindern würde. Die Experten der anderen Akteursgruppen erläuterten, dass sowohl die Industrie als auch die Waldbesitzer vor allem zusätzliche Kosten und bürokratische

Belastungen befürchtet hätten. Für die Industrie beschrieb ein Experte des Handels besonders starke wirtschaftliche Interessen. So hätten einige Industrievertreter ihm gegenüber gesagt, sie wollten, „dass der EU-Markt offen bleibt für billiges, illegales Holz“. Diese sehr klare Aussage lässt sich zwar kaum auf den gesamten Industriesektor verallgemeinern, da dieser sehr stark fragmentiert ist. Der Experte behauptete jedoch, solche wirtschaftlichen Interessen gäbe es in ganz Europa immer wieder. Es mag nicht abwegig sein, dass Teile der Industrie eine solche Haltung, natürlich nur inoffiziell, vertreten. Allerdings kann hierbei über die Verbreitung dieser Sichtweise im Sektor nur spekuliert werden. Insgesamt ist es wahrscheinlich, dass besonders die Befürchtung von zusätzlichen Kosten und Bürokratie die gegnerische Haltung der Industrie und der Waldbesitzer hervorriefen.

Bezüglich der Haltung der Waldbesitzer waren sich viele der Experten eher unsicher. Sie beschrieben diese als eher untätig für den gesamten Prozess. Die Waldbesitzer wären davon ausgegangen, dass sie als legale Produzenten in Europa nicht zu den Adressaten der Verordnung gehören würden. Die Tatsache, dass die Experten nur wenig zu den Waldbesitzern sagen konnten, ist ein Indiz für deren Zurückhaltung. Auch die Vertreter der Waldbesitzerverbände erklärten, sie hätten es gerade zu Beginn der Verhandlungen verpasst, sich einzubringen. Damit ist vermutlich nicht gemeint, dass sie es vergessen haben. Denn anschließend führten sie an, dass der Prozess ihnen unfair erschien und aus ihrer Sicht die Kommission bereits vorher mit den NGOs zusammen entschieden habe, wie die Verordnung aussehen sollte. Deswegen lässt sich die Aussage auch so interpretieren, dass sie eine Beteiligung am Prozess für aussichtslos hielten und aus jetziger Sicht ihren mangelnden Einsatz bereuen. Einzelne Experten der anderen Akteursgruppen beschrieben die Waldbesitzer im Gesetzgebungsprozess als eher emotional agierend. Zum Teil wurde sogar behauptet, sie hätten ein falsches Verständnis der Verordnung gehabt und wären daher nicht ernst genommen worden. Eine emotionale Sichtweise der Waldbesitzer wurde auch durch ihre eigenen Experten bestätigt, die angaben, die Verhandlungen seien insgesamt sehr emotional gewesen. Ob es stimmt, dass die Waldbesitzer eine falsche Sicht auf die Verordnung hatten, lässt sich nur schwer einschätzen. Jedoch wäre es bei einer solchen relativ komplexen und inhaltlich viel diskutierten Verordnung nicht verwunderlich, wenn eine Interessensgruppe einzelne Aspekte nicht umfassend verstehen würde.

Abschließend soll nach der Diskussion der Akteurspositionen an dieser Stelle kurz erörtert werden, ob es eine Verbindung zwischen der Unterstützung der Verordnung und des Verbotes und umgekehrt gegeben haben könnte.

Das Verbot stellt sowohl in der Außendarstellung der Verordnung als auch in der Eigensicht der beteiligten Experten einen der zentralen Punkte der Holzhandelsverordnung dar. Somit wäre es naheliegend, einen Zusammenhang der Positionen der Akteure zur Aufnahme eines Verbotes und der allgemeinen Haltung zur Holzhandelsverordnung anzunehmen. Einzelne Experten wiesen in den Interviews auch auf eine solche Verknüpfung hin. Sie beschrieben, dass die Befürworter der Verordnung auch ein Verbot wollten und die Gegner der Verord-

nung diese vielleicht nicht wollten, gerade weil sie ein Verbot enthielt. Eine solche Verknüpfung scheint vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser Arbeit zweifelhaft. Beispielsweise brachte sich auch Deutschland stark für eine Verordnung ein, war aber klar gegen die Aufnahme eines Verbotes. Auch die Kommission unterstützte die Verordnung aber nicht das Verbot. Die Positionen Deutschlands und der Kommission könnten auch Ausdruck interner Kompromisse sein. So wies ein deutscher Experte darauf hin, dass das BMELV kein Verbot wollte, das BMU es hingegen unterstützte. In Bezug auf die Kommission kann zumindest vermutet werden, dass die DG Umwelt ein Verbot eher befürwortete, während DG Trade es ablehnte. Möglicherweise war die Unterstützung der Verordnung ohne eine Positionierung für das Verbot der Kompromiss, auf den sich die entgegengesetzten Akteure dabei einigen konnten.

Auch für die Gegner der Verordnung stellte das Verbot anscheinend nicht den einzigen Grund für ihre ablehnende Haltung dar (siehe Kapitel 4.1.2.1). Allerdings sprachen sich alle Befürworter eines Verbotes auch für die Verordnung aus, was jedoch nicht weiter verwunderlich ist. Insgesamt stellte das Verbot also ein wichtiges Thema der Verordnung dar, war jedoch nicht alleine ausschlaggebend für die Haltung der Akteursgruppen gegenüber der Holzhandelsverordnung an sich.

5.2.2 Wie kam es letztendlich zur Aufnahme des Verbotes in die Verordnung?

Die für diese Arbeit befragten Experten waren sich einig, dass das Verbot aufgrund einer Kompromissfindung zwischen Rat, Parlament und Kommission in die Holzhandelsverordnung aufgenommen wurde. Sie betonten, dass es ohne die starke Position des Parlamentes wohl nicht dazu gekommen wäre.

In den Trilogien im Mai und Juni 2010 wurden die strittigen Punkte zwischen Parlament, Rat und Kommission verhandelt, um einen Kompromiss für die zweite Lesung des Parlamentes zu finden. Neben dem Verbot wurden indes auch andere Themen diskutiert. Die meisten Experten beschrieben eine zweite Forderung des Parlamentes, nämlich die Ausweitung der Sorgfaltspflicht auf alle Teilnehmer der Lieferkette, die den politischen Kompromiss ermöglicht hätte. Dieser sah dann so aus, dass ein Verbot eingeführt wird, aber dafür das Sorgfaltspflichtsystem dann nur für den Erstinverkehrbringer gilt. Auch wenn es keine schriftlichen Aufzeichnungen dieser konkreten Kompromissfindung gibt, erscheint ein solcher „Tausch“ naheliegend und kann daher als wichtiger Schritt für die letztendliche Aufnahme des Verbotes in den Verhandlungen angenommen werden.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass es insgesamt relativ schwierig ist, gegen ein Verbot von etwas Illegalem zu argumentieren („diskursive power“). Dazu gehört auch die von vielen angegebene Öffentlichkeitswirksamkeit eines Verbotes. Das Verbot stellt ein starkes Signal dar und ist für den Laien ohne weiteres verständlich, was die Entscheidung für das Verbot erleichtert haben könnte. Möglicherweise befürchteten die Kommission und der Rat

starke Kritik an der Verordnung, wenn diese ohne ein Verbot in der Öffentlichkeit durch Presse und NGOs sehr leicht angreifbar gewesen wäre, und ließen sich daher eher durch das Parlament umstimmen. Auch vorher bereits bestehende interne Zweifel an der Position gegen das Verbot, wie sie für die Kommission vermutet werden können und im Rat durch die einzelnen starken Befürworter-Staaten offensichtlich sind, könnten hier einen Einfluss gehabt haben.

Der Einfluss äußerer Faktoren wie der WTO Regelungen, des Lacey Acts oder der Diskussionen um den Klimawandel erscheint für die Debatte um die Aufnahme eines Verbotes eher gering. So stellten die WTO Regelungen (siehe 1.2) zwar ein fachliches Argument in Bezug auf das Verbot dar, schienen aber eher als „Nebenschauplatz“ für die politische Diskussion genutzt zu worden zu sein. Sie wurde beispielweise von der Kommission als Grund angegeben, dass ein Verbot juristisch vielleicht gar nicht umsetzbar wäre. Dies entkräftete das Parlament dann allerdings mit dem Lacey Act, der auch ein Verbot enthalte, aber keine WTO-rechtlichen Probleme bekommen habe (Rat der Europäischen Union, 2009a). Der Lacey Act hatte in Europa eher einen Vorbildcharakter, der es beispielsweise den NGOs ermöglichte, den europäischen Prozess zu beschleunigen, um nicht hinter den USA zurückzuliegen. Eine Beeinflussung der konkreten Ausformulierung der Holzhandelsverordnung ist aber eher unwahrscheinlich. Inwiefern allgemeine Diskussionen zum Klimawandel, REDD oder der Biodiversität das Verfahren beeinflussen konnten, ist nicht ersichtlich. Sie scheinen jedoch auf Grund der verschiedenen politischen Handlungsebenen der Diskussion und Abstraktion der Themen nur ein Anstoß für die Verordnung gewesen zu sein. Dies lässt sich so auch aus einer Aussage einer NGO schließen, die beschrieb, dass die Verordnung dadurch vorangetrieben werden konnte, dass man das Thema illegaler Holzeinschlag mit der Entwaldung und damit dem Klimawandel verbunden habe. Ein konkreter Einfluss auf die Ausgestaltung der Verordnung und entsprechend auf die Aufnahme eines Verbotes ist jedoch mehr als fraglich.

Die konkrete Bedeutung eines Verbotes ist insgesamt nur schwer einzuschätzen. Inwieweit es für die Verhängung von Strafen tatsächlich notwendig ist, müsste von einer juristischen Arbeit gegebenenfalls im Verlauf weiterer Forschung betrachtet werden. Hierzu kann nur gesagt werden, dass es sich im Gegensatz zu einem Sorgfaltspflichtsystem auf das Produkt und nicht auf die Handlungen und Absicherungen der Akteure bezieht. So ermöglicht es im Gegensatz zu einem reinen Sorgfaltspflichtansatz eine Bestrafung von Fällen, in denen trotz eines ausreichend angewendeten Systems illegales Holz auf den Markt kommt. Für die praktische Umsetzung sind außerdem zumindest für einzelne Länder Konsequenzen möglich. Einige Staaten haben nach Beschreibung der Kommission keine Verwaltungsstrukturen, die ein Verbot gut umsetzen könnten und müssten in diesem Bereich daher neue Strukturen schaffen. Grund dafür ist die Beweislast, die beim Verbot auf den staatlichen Akteuren und nicht auf den Marktteilnehmern liegt. Allerdings müssten auch die Kontrollen der Sorgfaltspflichtsysteme durch die nationalen Regierungen durchgeführt werden, was ebenfalls entsprechende Verwaltungsstrukturen voraussetzt. Entsprechend scheint die praktische Umsetzbarkeit unab-

hängig vom rechtlichen Rahmen kein wirklicher Anreiz für Staaten gewesen zu sein, sich gegen das Verbot auszusprechen.

Viel relevanter erscheint in diesem Zusammenhang jedoch die Wirkung des Verbotes in der Öffentlichkeit beziehungsweise auf die Interessensgruppen. Die Unterstützer forderten es, um ein klares politisches Signal senden zu können und sich gegen Kritik zu schützen, während gerade die gegnerischen Mitgliedsstaaten es anscheinend nicht wollten, um ihre Industrie und Waldbesitzer zu schützen. Dabei ist es durchaus möglich, dass die Staaten der „forest coalition“ starke Kritik aus ihren heimischen Sektoren befürchteten. Interessanterweise stellt jedoch auch für diese Staaten, wie auch für die Kommission, das Verbot ein klares politisches Signal dar und scheint ihnen aus heutiger Sicht daher zielführend gewesen zu sein.

Insgesamt scheint die Signalwirkung des Verbotes daher im Prozess wichtiger gewesen zu sein als dessen rechtliche Relevanz. Es erscheint plausibel, dass diese auch die Kompromissfindung in den Trilogien beeinflusste und somit den wichtigsten Grund für die Aufnahme eines Verbotes in die Holzhandelsverordnung darstellte.

6 Fazit und weiterer Forschungsbedarf

Das Verbot des „Inverkehrbringen(s) von Holz oder Holzzeugnissen aus illegalem Einschlag“ (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2013, S. 1) scheint im Wesentlichen aufgrund seiner Öffentlichkeitswirksamkeit und einleuchtenden Logik für die Bürger in die Verordnung aufgenommen worden zu sein. Ein wichtiger Faktor war wohl die „diskursive power“, die eine wirkliche Argumentation gegen den sehr leicht verständlichen Gedanken, etwas Illegales zu verbieten, äußerst schwierig machte.

Die Positionen der verschiedenen Mitgliedsstaaten waren anscheinend stark durch die jeweils vorherrschenden Gruppierungen (NGOs, Handel, Industrie, Waldbesitzer) geprägt. Auch für das Europäische Parlament ist eine solche Einflussnahme durch die NGOs äußerst wahrscheinlich. Bezüglich der Positionen der Europäischen Kommission kann einiges nur spekuliert werden. Vermutlich führten eine Mischung aus internen Gegnern des Verbotes und Bedenken um dessen rechtliche Machbarkeit zu ihrer Haltung gegen das Verbot.

Das Verbot stellte insgesamt ein sehr wichtiges Thema der Verhandlungen zur Holzhandelsverordnung dar. Allerdings lässt sich keine klare Verbindung zu den Haltungen der Akteure zur Verordnung an sich herstellen. Es ist also wahrscheinlich, dass es weitere Themen gab, die den Gesetzgebungsprozess und seine Ausgestaltung beeinflussen konnten. Um ein Verständnis der sozioökonomischen Hintergründe dieses Prozesses zu ermöglichen, wäre es sinnvoll in der weiteren Forschungsarbeit solche Themenbereiche zu identifizieren und genauer zu untersuchen.

Durch die Auswertung der Interviews konnten eine Reihe weiterer Inhalte erschlossen werden, die Ansätze für weitergehende Forschung darstellen könnten. Diese werden im Folgenden kurz dargestellt.

Ein sehr häufig genanntes Thema war die Rolle der Holzhandelsverordnung für den Prozess der VPA-Verhandlungen (freiwillige Partnerschaftsabkommen). Die Experten gingen davon aus, dass die Verordnung generell einen positiven Einfluss nehmen könnte, wenn sie konsequent umgesetzt werden würde. Dazu ließen sich noch keine Aussagen treffen, da die Verordnung erst seit März 2013 in Kraft ist. In Zukunft sind die Zusammenhänge zwischen den VPAs und der Holzhandelsverordnung aber sicher ein spannendes Thema, das in weitere Forschungen mit eingehen könnte. Damit verbunden ist auch der Prozess der Implementierung der Holzhandelsverordnung. Wie vergleichbar die nationalen Umsetzungsgesetze zum Beispiel in der Höhe ihrer Strafen sind, könnte mithin interessant sein. Gemeinsam mit der mehr oder weniger konsequenten Durchsetzung der Holzhandelsverordnung wäre eine Verschiebung der Holzmärkte in Europa denkbar. Zum Beispiel könnten Länder mit vergleichsweise schwacher Gesetzgebung und/oder Umsetzung die weitere Einfuhr von illegalem Holz ermöglichen. Solche Prozesse werden sich allerdings erst über die nächsten Jahre erkennbar abbil-

den. Interessant ist sicher auch die 2015 anstehende Evaluierung der Holzhandelsverordnung. Hier könnten Defizite erkennbar aber auch behoben werden. Vor allem der Produktumfang der Verordnung scheint ein wichtiges Thema zu sein. Einige Experten kritisierten, dass diese aktuell einige Produkte, wie beispielsweise Druckerzeugnisse (noch) nicht abdecken würde.

Des Weiteren wurde die Rolle der Zertifizierungsorganisationen für die Verordnung hervorgehoben. Hier habe es Diskussionen gegeben Zertifikate von PEFC und FSC wie das Holz aus VPA Ländern als legal anzunehmen und ohne eine Sorgfaltspflichtprüfung in Verkehr bringen zu können. Dies hätte für die Organisationen vermutlich eine höhere Nachfrage und entsprechende Gewinne bedeuten können. Allerdings beschrieben die Experten, dass die Zertifizierer es eher verpasst hätten, sich in den Prozess einzubringen. Wie viele Ergebnisse von einer Forschung in diesem Bereich zu erwarten wären, ist also fraglich.

Deutlich relevanter könnte die zukünftige Entwicklung der Verordnung im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsdebatte sein. Mehrere Experten gingen davon aus, dass die Legalität nur der erste Schritt sei und in Zukunft Systeme wie die der Holzhandelsverordnung genutzt werden sollten, um die Nachhaltigkeit von Holz und Holzprodukten für Europa einzufordern.

Insgesamt stellt die Holzhandelsverordnung ein interessantes Instrument für die Bekämpfung des illegalen Holzeinschlages dar. Abhängig von ihrer konsequenten Umsetzung könnte sie einen echten Einfluss auf die Produzentenländer nehmen, da Europa einer der weltweiten größten Holzimporteure ist und ähnliche Gesetze aktuell auch in den USA und Australien verabschiedet wurden. Es bleibt abzuwarten, wie lange die Diskussionen um illegales Holz politisch interessant bleiben und wie konsequent die Verordnungen umgesetzt werden können. Bei konsequenter Umsetzung sind jedoch positive Veränderungen äußerst wahrscheinlich. Es wird daher spannend sein, die Entwicklungen der nächsten Jahre zu verfolgen.

Anhang

A: Interviewleitfaden in Deutsch

- 1) Könnten sie mir zunächst einen kurzen Überblick über ihre Verbindung und Rolle im Bezug zur EUTR geben? Wie lange sind sie schon mit dem Thema beschäftigt?
- 2) Können sie mir einen kurzen historischen Überblick über den Entstehungsprozess der EUTR geben -
 - a. Woher kam die Idee?
 - b. Wie haben sich die Verhandlungen in der Zeit vom Agenda-Setting bis zur Verabschiedung der EUTR entwickelt?
 - c. Wo stehen wir heute?
- 3) Wer hat das Thema illegaler Holzeinschlag in der EU aufgebracht und vorangetrieben (wo kam es her) und wer hat die Idee der EU Holzhandelsverordnung auf die Agenda der EU gebracht?
- 4) Wer waren die Befürworter und Gegner der EUTR während welcher Prozessphasen? Warum? Gab es Interessenskoalitionen? (spezieller: welche NGOs, Regierungen, Industrie,)
- 5) Wurden alternative politische Instrumente zur EUTR im Kontext von illegalem Holzeinschlag diskutiert? Welche (und wann und von wem)? (CSR, CoC)
- 6) Welche Rolle spielten die folgenden Faktoren für das Ergebnis der Verhandlungen?
 - a. Druck durch die NGOs und die Umweltbewegung
 - b. Einflussnahme durch die Industrie
 - c. Die Verabschiedung des US-Lacey Acts
 - d. Gab es noch weitere Faktoren?
 - e. Welcher Faktor ist aus ihrer Sicht für das Ergebnis am wichtigsten gewesen?
- 7) Während der Verhandlungen gab es eine (intensive) Diskussion über die Aufnahme eines Verbotes des Inverkehrbringens von illegal geerntetem Holz. Warum wurde dieses Thema so heftig debattiert und wie hat sich die Diskussion im Laufe der Zeit entwickelt? (zuerst offen fragen, dann die Unterpunkte diskutieren)
 - a. Wer war gegen das Verbot und wer dafür? Haben sich diese Positionen im Laufe der Zeit verändert?
 - b. Welche Argumente brachten die Befürworter und Gegner des Verbotes vor?
 - c. Warum war das Verbot nicht im ersten Vorschlag der europäischen Kommission im Oktober 2008 enthalten, wurde dann aber in der finalen Version aufgenommen?
 - d. Welche Position hat ihre eigene Institution vertreten und hat sich diese Position im Laufe der Zeit verändert? Wenn ja, wie?
- 8) Was sind aus ihrer Sicht die wichtigsten Erfolge und Ziele der EUTR in der nun verabschiedeten Form?
- 9) Welche Erwartungen hatten unterschiedliche Gruppen (Industrie, NGOs, nationale Regierungen, andere) an die EUTR und haben sich diese im Laufe der Zeit verändert?
- 10) Wie sehen sie den Prozess der Implementierung bisher? Denken sie er erfüllt die Erwartungen der (vorher genannten Gruppen)? Sind sie mit dem Prozess zufrieden?
- 11) Haben wir einen wichtigen Aspekt oder ein wichtiges Thema vergessen?
- 12) Welche Interviewpartner könnten ihrer Meinung nach für meine Arbeit interessant sein?

B: Transkriptionsregeln¹⁶

- Es wird wörtlich transkribiert, also nicht lautsprachlich oder zusammenfassend. Vorhandene Dialekte werden möglichst wortgenau ins Hochdeutsche (bzw. Englische) übersetzt. Wenn keine eindeutige Übersetzung möglich ist, wird der Dialekt beibehalten, zum Beispiel: Ich gehe heuer auf das Oktoberfest.
- Wortverschleifungen werden nicht transkribiert, sondern an das Schriftdeutsch angenähert. Beispielsweise wird aus „Er hatte noch so’n Buch genannt“ wird zu „Er hatte noch so ein Buch genannt“ und „hamma“ wird zu „haben wir“. Die Satzform wird beibehalten, auch wenn sie syntaktische Fehler beinhaltet, beispielsweise: „bin ich nach Kaufhaus gegangen.“
- Wortverkürzungen wie „runtergehen“ statt „heruntergehen“ oder „mal“ statt „einmal“ werden genauso geschrieben, wie sie gesprochen werden.
- Jeder Sprecherbeitrag erhält eigene Absätze. Zwischen den Sprechern gibt es eine freie, leere Zeile. Auch kurze Einwürfe werden in einem separaten Absatz transkribiert. Mindestens am Ende eines Absatzes werden Zeitmarken eingefügt.
- Wort- und Satzabbrüche werden mit dem Abbruchkennzeichen / gekennzeichnet: „Ich habe mir Sor/ Gedanken gemacht“
- Wortdopplungen werden nur erfasst, wenn es sich um Betonungen handelt: „ Das ist mir sehr, sehr wichtig.“
- Pausen (ab etwa 3 Sekunden Länge) werden durch (...) markiert
- Verständnissignale des gerade nicht Sprechenden wie „mhm, aha, ja, genau, ähm“ etc. werden nicht transkribiert.
AUSNAHME: Eine Antwort besteht NUR aus „mhm“ ohne jegliche weitere Ausführung. Dies wird als „mhm (bejahend)“, oder „mhm (verneinend)“ erfasst, je nach Interpretation.
- Besonders betonte Wörter oder Äußerungen werden durch GROSSSCHREIBUNG gekennzeichnet.
- Emotionale nonverbale Äußerungen der befragten Person und des Interviewers, die die Aussage unterstützen oder verdeutlichen (etwa wie lachen oder seufzen), werden beim Einsatz in Klammern notiert.
- Unverständliche Wörter werden mit (unv.) gekennzeichnet.
Vermutet man einen Wortlaut, ist sich aber nicht sicher, wird das Wort bzw. der Satzteil mit einem Fragezeichen in Klammern gesetzt. Zum Beispiel: (Xylomethanolin?)
- Die interviewende Person wird durch ein „I:“, die befragte Person durch ein „B:“ gekennzeichnet.
- Zeichen und Abkürzungen werden ausgeschrieben, zum Beispiel Prozent und Meter, und so weiter.
- Zahlen null bis zwölf im Fließtext mit Namen, größere in Ziffern.

¹⁶ (in Anlehnung an: Dresing & Pehl, 2013)

C: Kodierungssystem¹⁷

Tabelle 5: Kodierungssystem für MaxQDA

I. allgemeine Haltungen zur Verordnung und Hintergründe dafür		
NGOs	Eigenaussagen	
	Fremdaussagen	
Industrie und Handel	Eigenaussagen	
	Fremdaussagen	
Waldbesitzer	Eigenaussagen	
	Fremdaussagen	
Europäisches Parlament	Eigenaussagen	
	Fremdaussagen	
Europäische Kommission	Eigenaussagen	
	Fremdaussagen	
Mitgliedsstaaten	Gegner	Eigenaussagen
		Fremdaussagen
	Befürworter	Eigenaussagen
		Fremdaussagen
II. Interessenskoalitionen		
III. Einflussfaktoren auf den Prozess		
NGOs	Eigenaussagen	
	Fremdaussagen	
Industrie und Handel	Eigenaussagen	
	Fremdaussagen	
Lacey Act		
Andere?		
Welcher Faktor war der wichtigste?		
IV. Befürworter und Gegner des Verbotes und Hintergründe dafür		
Allgemeines zum Verbot		
NGOs	Eigenaussagen	
	Fremdaussagen	
Industrie und Handel	Eigenaussagen	
	Fremdaussagen	
Waldbesitzer	Eigenaussagen	
	Fremdaussagen	
Europäisches Parlament	Eigenaussagen	
	Fremdaussagen	
Europäische Kommission	Eigenaussagen	
	Fremdaussagen	
Mitgliedsstaaten	Gegner	Eigenaussagen
		Fremdaussagen
	Befürworter	Eigenaussagen
		Fremdaussagen
Gründe für Aufnahme des Verbotes		
V. empfohlene Interviewpartner		

¹⁷ Die römischen Zahlen 1-5 stellen die übergeordneten Kategorien aus den Fragestellungen dar. Die dazugehörigen einzelnen Zeilen sind von links nach rechts zu lesen. Die erste Spalte beschreibt jeweils eine übergeordnete Kategorie der zweiten usw. dar. Die jeweils am weitesten rechts angegebenen Kategorien stellen die tatsächlichen Kodierungsorte dar. Hauptkategorien (römisch 1-5) ohne weitere Unterteilungen wurden direkt kodiert.

Literaturverzeichnis

- Attah, A., Ioras, F., Abrudan, I. V., & Ratnasingam, J. (2009). The Voluntary Partnership Agreement: The Ghanaian and Malaysian Experience. *International Forestry Review*, 11(3), 311–318. doi:10.1505/ifor.11.3.311
- Ausschuss für internationalen Handel. (2009, Januar 26). 2008/0198 (COD): Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen. Abgerufen von <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-416.656%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fDE>
- Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit. (2009, März 24). 2008/0198 (COD) - A6-0115/2009: Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen. Abgerufen von <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+REPORT+A6-2009-0115+0+DOC+PDF+V0//DE>
- Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit. (2010a, März 15). 2008/0198 (COD): Draft Recommendation for second reading on the Council position at first reading for adopting a regulation of the European Parliament and of the Council laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market. Abgerufen von http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/envi/pr/808/808813/808813en.pdf
- Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit. (2010b, Mai 7). 2008/0198 (COD) - A7-0149/2010: Empfehlung für die zweite Lesung Betreffend den Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen. Abgerufen von <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bREPORT%2bA7-2010-0149%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fDE>
- Brack, D., & House, C. (2007, Juli). Illegal logging. Abgerufen von http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/47764/ipublicationdocument_singledocument/6f084148-4250-4dcf-ba17-4c5a7e290c24/en/bp0707illegallogging.pdf
- Brennholzzentrum Oberberg / Rhein-Sieg. (2013, März 13). Pressemitteilung: EU-Holzhandelsverordnung verbietet Holz aus illegalem Einschlag. Abgerufen von <http://www.openpr.de/pdf/705096/EU-Holzhandelsverordnung-verbietet-Holz-aus-illegalem-Einschlag.pdf>
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. (2013, November 28). Weltwirtschaftsgipfel: Die Gruppe der 8. Abgerufen 28. November 2013, von <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/weltwirtschaftsgipfel,did=589828.html>
- Cashore, B., & Stone, M. W. (2012). Can legality verification rescue global forest governance?: Analyzing the potential of public and private policy intersection to ameliorate forest challenges in Southeast Asia. *Emerging Economic Mechanisms for Global Forest Governance*, 18(0), 13–22. doi:10.1016/j.forpol.2011.12.005
- ClientEarth. (2010, Januar). Mini-Briefing: Advantages and Disadvantages of a General Prohibition and Due-Diligence System. Abgerufen von <http://www.clientearth.org/reports/climate-and-forests-clientearth-briefing-advantages-disadvantages-11-Jan-10.pdf>

-
- Dresing, T., & Pehl, T. (2013). *Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse. Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende* (5 (1. Auflage Juni 2011)). Marburg. Abgerufen von <http://www.audiotranskription.de/praxisbuch>
- East Asia Ministerial Conference. (2001, September 13). Forest Law Enforcement and Governance, East Asia Ministerial Conference: Ministerial Declaration. Abgerufen von http://www.pon.harvard.edu/wp-content/uploads/images/posts/Improving_Environmental_Governance_through_Soft_Law_vol13_2004.pdf
- Environmental Investigation Agency. (2013, November 27). EIA - Environmental Investigation Agency. Abgerufen 27. November 2013, von <http://www.eia-international.org/>
- Europäische Kommission. (2003, Mai 21). COM (2003) 251 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT): Proposal for an EU Action Plan. Abgerufen von <http://www.euflegt.efi.int/files/attachments/euflegt/01flegtactionplanenfinalen.pdf>
- Europäische Kommission. (2007, Januar 10). Public Consultation on „Additional options to combat illegal logging“ – Report. Abgerufen von <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/addloptionssynthfinal.pdf>
- Europäische Kommission. (2008a, Oktober 17). 2008/0198 (COD) - KOM(2008) 644 endgültig: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen. Abgerufen von <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0644:FIN:DE:PDF>
- Europäische Kommission. (2008b, Oktober 17). MEMO/08/633: Questions and Answers on the Proposed Regulation laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the EU market. Abgerufen von http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-633_en.htm
- Europäische Kommission. (2008c, Oktober 17). SEC (2008) 2615 Commission Staff Working Document accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council determining the obligations of operators who make timber and timber products available on the market - Impact assessment. Abgerufen von <http://www.agriculture.gov.ie/media/migration/forestry/forestservicgeneralinformation/publicconsultationtimbertradersregulation/ImpactAssessment.pdf>
- Europäische Kommission. (2008d, Oktober 17). SEC(2008) 2615: Impact Assessment: Report on additional options to combat illegal logging. Abgerufen von <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2615:FIN:EN:PDF>
- Europäische Kommission. (2009, Juni 25). 2008/0198 (COD) - SP(2009)3507: Commission response to text adopted in plenary. Abgerufen von <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=16836&j=0&l=en>
- Europäische Kommission. (2010a, März 9). 2008/0198 (COD) - KOM(2010)87 endgültig: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament betreffend den Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen. Abgerufen von <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0087:FIN:DE:PDF>
- Europäische Kommission. (2010b, August 30). COM (2010) 0456 final: Opinion of the Commission to the Council's position regarding the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down obligations of operators who place timber and timber products on the market. Abgerufen von

-
- [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2010/0456/COM_COM\(2010\)0456_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2010/0456/COM_COM(2010)0456_EN.pdf)
- Europäische Kommission. (2013, Februar). Pressemitteilung für die Mitgliedstaaten: Neue EU-Holzhandelsverordnung tritt in der Europäischen Union in Kraft. Abgerufen von http://ec.europa.eu/environment/eutr2013/_static/files/press-releases/eu-timber-regulation-press-release_v01_de.pdf
- Europäische Union. (2013, Juli 1). Interinstitutional style guide - 'EU-27, acceding state and candidate countries'. Abgerufen 29. November 2013, von <http://publications.europa.eu/code/pdf/370000en.htm>
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss. (2009, Dezember 23). 2008/0198 (COD): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, Amtsblatt der Europäischen Union C 318/88. Abgerufen von <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:318:0088:0091:DE:PDF>
- Europäisches Parlament. (2013a, Juli). Geschäftsordnung des Europäischen Parlamentes. Abgerufen von <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20130701+0+DOC+PDF+V0//DE&language=DE>
- Europäisches Parlament. (2013b, November 8). Caroline Lucas. Abgerufen 8. November 2013, von http://www.europarl.europa.eu/meps/de/4524/CAROLINE_LUCAS_history.html
- Europäisches Parlament. (2013c, November 8). Glyn Ford. Abgerufen 8. November 2013, von http://www.europarl.europa.eu/meps/de/1413/GLYN_FORD_home.html
- Europäisches Parlament. (2013d, November 8). Satu Hassi. Abgerufen 8. November 2013, von http://www.europarl.europa.eu/meps/en/28321/SATU_HASSI_home.html
- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union. Richtlinie 2005/60/EC des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (2005). Abgerufen von <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0015:0036:en:PDF>
- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union. Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen. Amtsblatt der Europäischen Union, L 295/23. , Pub. L. No. 995/2010 (2013). Abgerufen von <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0023:0034:DE:PDF>
- EUSTAFOR. (2008, Juli 16). EUSTAFOR position paper on additional EU level regulations concerning the placing on the Community market of timber and timber products: let's fine tune existing mechanisms rather than create new rules. Abgerufen 19. November 2013, von http://www.eustafor.eu/failid/File/Position%20Papers/EUSTAFOR%20position%20paper%20illegal%20logging_16_07_2008.pdf
- FERN. (2013, November 28). About us. Abgerufen 28. November 2013, von <http://www.fern.org/about-us>
- Flick, U. (2007). *Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung*. Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Friends of the Earth Europe. (2009, Februar 16). Environment groups: MEPs must improve EU timber law. Abgerufen von http://www.foeurope.org/press/2009/Feb16_MEPs_must_improve_EU_timber_law.html

- Greenpeace. (2008, Oktober 17). Greenpeace briefing on Commission illegal logging proposal. Abgerufen von <http://www.greenpeace.org/eu-unit/Global/eu-unit/reports-briefings/2009/3/Briefing-on-Commission-illegal-logging-proposal.doc>
- IKEA, Kingfisher, Carrefour, & Marks & Spencer. (2010, April 6). Press Release: Leading retailers launch pro - regulation coalition to curb illegal logging. Abgerufen von <http://www.errt.org/uploads/TRC/Timber%20Coalition%20launched%206%20Apr%202010.pdf>
- Kistenkas, F. H. (2013). Concurring Regulation in European Forest Law Forest Certification and the New EU Timber Regulation. *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society*, 22(3), 166–168.
- Levashova, Y. (2011). How Effective is the New EU Timber Regulation in the Fight against Illegal Logging? *Review of European Community & International Environmental Law*, 20(3), 290–299. doi:10.1111/j.1467-9388.2011.00725.x
- Marfo, E., & Mckeown, J. P. (2013). Negotiating the supply of legal timber to the domestic market in Ghana: Explaining policy change intent using the Advocacy Coalition Framework. *Emerging Forest Regimes*, 32(0), 23–31. doi:10.1016/j.forpol.2012.12.007
- Mayring, P. (2002). *Einführung in die qualitative Sozialforschung* (5. Aufl.). Weinhheim und Basel: Beltz Verlag.
- Meuser, M., & Nagel, U. (1991). ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In Garz, D./Kraimer, K. (Hg.): *Qualitativ- empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*. (Westdeutscher Verlag., S. 441–471). Opladen.
- Ochieng, R. M., Visseren-Hamakers, I. J., & Nketiah, K. S. (2013). Interaction between the FLEGT-VPA and REDD+ in Ghana: Recommendations for interaction management. *Emerging Forest Regimes*, 32(0), 32–39. doi:10.1016/j.forpol.2012.07.003
- Ordentliches Gesetzgebungsverfahren 294 AEUV.png. (o. J.). Abgerufen 8. November 2013, von http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Ordentliches_Gesetzgebungsverfahren_294_AEUV.png&filetimestamp=20110624123522&
- Rat der Europäischen Union. (2008a, 30.09). 13522/08_ (Presse_274): Mitteilung an die Presse, 2892._Tagung_des_Rates_Landwirtschaft_und_Fischerei. Abgerufen von <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st13/st13522.de08.pdf>
- Rat der Europäischen Union. (2008b, September 26). 2008/0198 (COD) - 13497/08: Note from NL delegation to Council. Abgerufen von <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13497.en08.pdf>
- Rat der Europäischen Union. (2009a, April 27). 2008/0198 (COD) - 8881/09: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen - Ergebnisse der ersten Lesung des Europäischen Parlaments. Abgerufen von http://www.febo.org/pdf/eu_8881_d.pdf
- Rat der Europäischen Union. (2009b, April 27). 2008/0198 (COD) - 9027/09: Note from UK delegation to Working Party on Forestry. Abgerufen von <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st09/st09027.en09.pdf>
- Rat der Europäischen Union. (2009c, Mai 19). 2008/0198 (COD) - 10076/09: Note from General Secretariat of the Council to Working Party on Forestry. Abgerufen von <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10076.en09.pdf>
- Rat der Europäischen Union. (2009d, Oktober 30). 2008/0198 (COD) - 9080/5/09 REV 5: Note from Presidency to Working Party on Forestry. Abgerufen von <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st09/st09080-re05.en09.pdf>

-
- Rat der Europäischen Union. (2009e, November 4). 2008/0198 (COD) - 15356/09: Note from General Secretariat of the Council to Working Party on Forestry. Abgerufen von <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st15/st15356.en09.pdf>
- Rat der Europäischen Union. (2009f, November 26). 2008/0198 (COD) - 9080/8/09 REV 8: Note from Presidency to Working Party of Counsellors/Attachés. Abgerufen von <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st09/st09080-re08.en09.pdf>
- Rat der Europäischen Union. (2009g, November 27). 2008/0198 (COD) - 16529/09: Report from Working Party of Counsellors/Attachés to Permanent Representatives Committee. Abgerufen von <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16529.en09.pdf>
- Rat der Europäischen Union. (2009h, Dezember 7). 2008/0198 (COD) - 17017/09: Report from Presidency to Permanent Representatives Committee. Abgerufen von <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st17/st17017.en09.pdf>
- Rat der Europäischen Union. (2009i, Dezember 16). 2008/0198 (COD) - 17634/1/09 REV 1: Note from NL delegation to Council. Abgerufen von <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st17/st17634-re01.en09.pdf>
- Rat der Europäischen Union. (2010a, Februar 17). 2008/0198 (COD) - 6579/10: Note from General Secretariat of the Council to Working Party on Forestry. Abgerufen von <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st06/st06579.en10.pdf>
- Rat der Europäischen Union. (2010b, März 1). 2008/0198 (COD) - 5885/4/10 REV 4: Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market. Abgerufen von <http://www.parliament.bg/pub/ECD/99301ST05885-RE04.EN10.PDF>
- Rat der Europäischen Union. (2010c, Mai 18). 2008/0198 (COD) - 9801/1/10 REV 1: Preparation for the first informal triologue on 20 May 2010. Abgerufen von <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st09/st09801-re01.en10.pdf>
- Rat der Europäischen Union. (2010d, Mai 26). 2008/0198 (COD) - 9994/10: Preparation for the second informal triologue on 1 June 2010. Abgerufen von <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st09/st09994.en10.pdf>
- Rat der Europäischen Union. (2010e, Juni 11). 2008/0198 (COD) - 11003/10: Outcome of the third informal triologue on 10 June 2010. Abgerufen von <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11003.en10.pdf>
- Rat der Europäischen Union. (2010f, Juli 12). 2008/0198 (COD) - 11756/10: Outcome of the European Parliament's second reading. Abgerufen von <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11756.en10.pdf>
- Rat der Europäischen Union. (2010g, Oktober 12). 2008/0198 (COD) - 14879/10: Voting result on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market (second reading). Abgerufen von <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st14/st14879.en10.pdf>
- Rat der Europäischen Union. (2011, November). Guide to the ordinary legislative procedure. Abgerufen von http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3212175ENrevGPO2012.pdf
- Rat der Europäischen Union. (2012, November 12). 6655/7/08 REV 7: Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Abgerufen von <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st06/st06655-re07.de08.pdf>

-
- Sabatier, P., Hunter, S., & McLaughlin, S. (1987). The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents. *The Western Political Quarterly*, 40(3), 449–476. doi:10.2307/448385
- The Parliament of Australia. (2012, November 28). Illegal Logging Prohibition Act 2012, Act No. 166 of 2012. Abgerufen von <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2012A00166>
- The World Bank. (2013, August). Regional Forest Law Enforcement and Governance (FLEG) Initiatives. Abgerufen 28. November 2013, von <http://www.worldbank.org/en/topic/forests/brief/fleg-regional-forest-law-enforcement-governance>
- Thünen-Institut. (2013, März 4). Pressemitteilung: Aktiv gegen den illegalen Holzeinschlag. Abgerufen von http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/vTI/Presse/PDFs/PM_pdf_2013/130304_Kompetenzzentrum.pdf
- U.S. Congress. (2008, Mai 22). Amendments to the Lacey Act from H.R.2419, Sec. 8204. Abgerufen von <http://scholarsarchive.library.oregonstate.edu/xmlui/handle/1957/26108>
- VERBI GmbH, & Sozialforschung. GmbH. (2011). MAXQDA 10 - The Art of Text Analysis: Einführung. Abgerufen von http://www.maxqda.de/download/manuals/MAX10_intro_ger.pdf
- Weber, N., & Christophersen, T. (2002). The influence of non-governmental organisations on the creation of Natura 2000 during the European Policy process. *Forest Policy and Economics*, 4(1), 1–12. doi:10.1016/S1389-9341(01)00070-3
- Winkel, G., & Sotirov, M. (im Druck). Whose integration is this? European forest policy between the gospel of coordination, institutional competition, and a new spirit of integration.
- World Trade Organization. (2013, November 21). WTO | What is the WTO? - What we stand for. Abgerufen 21. November 2013, von http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/what_stand_for_e.htm
- World Wide Fund For Nature. (2007, Mai 21). FLEGT: Industry Statement - Common European rules for fair competition and sustainable markets. Abgerufen von assets.panda.org/downloads/industrystatement6.pdf
- World Wide Fund For Nature, Friends of the Earth Europe. (2009, März). Fact sheet EU poll illegal timber trade. Abgerufen von http://awsassets.panda.org/downloads/wwf_foe_poll_factsheet_1.pdf
- World Wide Fund For Nature, Global Forest and Trade Network. (2013, Juli). Briefing Note on the EU Timber Regulation. Abgerufen von http://awsassets.panda.org/downloads/final_eutr_gftn_briefing.pdf

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides statt, dass ich die vorliegende Bachelorarbeit selbst und nur unter Verwendung der angegebenen Hilfsmittel und Quellen angefertigt habe.

Die Arbeit ist in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt worden.

Freiburg, den 03.12.2013

Maïke Stelter