

ZUR EINDÄMMUNG VON IMPORTEN ILLEGAL

EINGESCHLAGENEN HOLZES

Optionen für Europa



THE ROYAL INSTITUTE OF
INTERNATIONAL AFFAIRS

Royal Institute of International Affairs
FERN

**ZUR EINDÄMMUNG VON IMPORTEN ILLEGAL
EINGESCHLAGENEN HOLZES:
OPTIONEN FÜR EUROPA**

von

Duncan Brack, Leiter, Programm für nachhaltige Entwicklung, RIIA

Chantal Marijnissen, Beauftragte für Handelsfragen, FERN

Saskia Ozinga, Direktorin, FERN

Dezember 2002

FERN setzt sich im Rahmen der von der EU verfolgten politischen Strategien und Verfahrensweisen für den Schutz und die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder sowie für die Respektierung der Rechte der Waldvölker ein.

www.fern.org (E-Mail: info@fern.org)

20 Avenue des Celtes

1040 Brüssel

Belgien

Das Royal Institute of International Affairs (Chatham House) ist eine unabhängige Forschungseinrichtung zur Förderung wissenschaftlicher Studien zu internationalen Fragestellungen. Das RIIA gibt selbst keine Meinungsäußerungen ab; verantwortlich für die in diesem Papier dargelegten Standpunkte sind allein die Verfasser.

www.riia.org/sustainabledevelopment (E-Mail: sustainable-development@riia.org)

10 St James's Square

London SW1Y 4LE

Vereinigtes Königreich

Verfasser: Duncan Brack, Chantal Marijnissen, Saskia Ozinga

Redaktion: Jess Wenban Smith und Siobhan Vitelli

Dezember 2002

Teile dieses Berichtes beruhen auf vier durchgeführten Länderstudien: Frankreich (von Frederic Castell), Deutschland (von Jutta Kill), Vereinigtes Königreich (von Duncan Brack) und Niederlande (von Wolfgang Richert).

Für wertvolle Anregungen und Vorschläge zu früheren Entwurfsversionen dieses Papiers sind die Verfasser folgenden Personen zu Dank verpflichtet: John Bazill, Jon Buckrell, Kevin Gray, John Hudson, Roy Jones, David Kaimowitz, Christa Licher, Ed Matthew, Andrew Mitchell, Neil Scotland, Hugh Speechly, Rod Taylor und Matthew Wenban Smith. Für sämtliche in diesem Bericht geäußerten Meinungen sind allein die Verfasser verantwortlich.

FERN dankt dem niederländischen Ministerium für Umwelt, Wohnen und Raumordnung für die gewährte finanzielle Unterstützung. Diese Übersetzung ist Bestandteil eines vom Britischen Ministerium für Internationale Entwicklung (DFID) finanzierten Projektes zur Unterstützung von Entwicklungsländern. Das Dokument spiegelt nicht notwendigerweise die Positionen von DFID wider. ZFO190 Waldforschungsprogramm

Vorwort von *David Kaimowitz*

Auf der ganzen Welt werden sich die Menschen in zunehmendem Maße bewusst, dass illegale forstwirtschaftliche Praktiken weit verbreitet sind und äußerst negative Folgen nach sich ziehen. Nicht nur führt der illegale Holzeinschlag zu Umweltschäden, auch gehen durch Steuerflucht von Forstunternehmen den Staaten Einnahmen in Milliardenhöhe verloren. Darüber hinaus führen die damit verbundene Korruption und Straffreiheit zur Untergrabung rechtsstaatlicher Grundsätze. In einigen Ländern wurden die Erlöse aus illegalen forstwirtschaftlichen Aktivitäten zur Finanzierung gewaltsamer Konflikte eingesetzt. Aus den genannten Punkten wird klar, dass dringender Handlungsbedarf besteht.

Dieses Papier ist Ergebnis der Zusammenarbeit einiger europaweit führender Experten auf dem Gebiet illegaler forstwirtschaftlicher Aktivitäten. Im vorliegenden Dokument soll untersucht werden, welche Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedsstaaten zur Lösung des Problems offen stehen. Der Schwerpunkt liegt hierbei vor allem auf Fragen des Handels, der Finanzierung und der Beschaffung, wobei in Kurzform ebenfalls auf die zum Ausbau der Kapazitäten nationaler Institutionen in Entwicklungsländern unternommenen Anstrengungen eingegangen wird. Im Papier nehmen die Autoren nacheinander Bezug auf jedes der gegebenenfalls verfügbaren Instrumente, wobei deren Vor- und Nachteile analysiert und die praktischen Aspekte ihrer Anwendung behandelt werden. Als Schlussfolgerung ergibt sich, dass bereits durch die Anwendung existierender gesetzlicher Bestimmungen und Mechanismen konkrete Schritte unternommen werden können, sofern Kommission und Mitgliedsstaaten die bestehenden Optionen effektiv nutzen. Jedoch besteht auch die Notwendigkeit ergänzender gesetzlicher Regelungen.

In überzeugender Weise stellt der Bericht einerseits die notwendige Durchsetzung bestehenden Forstrechts und die daraus resultierende Umsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien dar und gibt andererseits auch der Erkenntnis Raum, dass diese gesetzlichen Regelungen zu großen Teilen unzureichend sind und deshalb der Reform bedürfen. In vielen Ländern ist das Forstrecht in sich widersprüchlich, führt zu übermäßigem Verwaltungsaufwand und benachteiligt sowohl kleinteilige Modelle der Waldbewirtschaftung als auch die betroffenen Ortsgemeinden. Daher werden sie dem Ziel eines nachhaltigen Waldmanagements nicht gerecht. Angesichts dieser realen Situation sollte sich die Strafverfolgung auf solche Gesetzesverstöße konzentrieren, die die größten Umweltschäden verursachen, den Gemeinden Schaden zufügen und zu Einnahmeverlusten für den Staat führen. Die Bemühungen zur Reformierung des bestehenden Forstrechts sind parallel zu den Versuchen voranzutreiben, diese bestehenden Gesetze wirksam durchzusetzen.

Ein weiterer entscheidender Aspekt dieses Berichts ist die Erkenntnis, dass Finanzierungsinstrumente ein wirksames Mittel zur Eindämmung illegaler forstwirtschaftlicher Aktivitäten darstellen können. Ein Großteil der die schwersten Schäden verursachenden illegalen Praktiken wird von mittleren und großen Unternehmen verfolgt. In unserer modernen Welt sind solche Unternehmen in erheblichem Maße von Finanzinstitutionen und Investoren abhängig, derer sie sich zwecks Kapitalbeschaffung und Vermögensverwaltung bedienen. Dies führt dazu, dass die genannten Finanzinstitutionen und Investoren oft unwissentlich Erlöse aus gesetzwidrigen Aktivitäten erhalten und dadurch zu Beteiligten an kriminellen Handlungen werden. Darüber hinaus ergeben sich für Banken und Investoren finanzielle Risiken schon aus der Möglichkeit, dass die von ihnen finanzierten Unternehmen an illegalen Aktivitäten beteiligt sein könnten. Banken und Investoren können sehr wirksam für Veränderungen eingesetzt werden, sofern ihnen diese

Probleme vor Augen geführt werden und sie zu dem Schluss gelangen, dass es in ihrem ureigensten Interesse liegt, Lösungen für diese Fragen zu finden.

Der Bericht zeigt deutlich, dass wir noch immer einen langen Lernprozess vor uns haben. Es geht nicht einfach darum, mehr Ressourcen für die Strafverfolgung bereitzustellen. Wir müssen herausfinden, was funktioniert und was nicht, müssen relevante Daten sammeln und analysieren und aus der Praxis lernen. Der vorliegende Bericht bringt uns auf diesem Weg einen wichtigen Schritt voran.

David Kaimowitz, Generaldirektor, Center for International Forestry Research (CIFOR)

Inhaltsverzeichnis

VORWORT VON DAVID KAIMOWITZ.....	3
INHALTSVERZEICHNIS.....	5
ZUSAMMENFASSENDE DARSTELLUNG.....	7
HINTERGRUND.....	7
GEZIELTE MAßNAHMEN GEGEN DIE ILLEGALITÄT	8
FÖRDERUNG LEGALER PRODUKTE IM MARKT.....	9
KONTROLLE VON INVESTITIONSQUELLEN	10
NEUE ANSÄTZE.....	10
PRAKTISCHE GESICHTSPUNKTE UND BEDINGUNGEN	11
SCHLUSSFOLGERUNG	12
1 EINLEITUNG.....	13
2 GEZIELTE MAßNAHMEN GEGEN DIE ILLEGALITÄT.....	18
2.1 EINLEITUNG.....	18
2.2 GESETZLICHE BESTIMMUNGEN ZU DIEBESGUT, BETRUG UND FÄLSCHUNG.....	18
2.3 GESETZLICHE BESTIMMUNGEN ZUR GELDWÄSCHE.....	21
2.4 CITES	25
2.5 DAS OECD-ÜBEREINKOMMEN ZUR BEKÄMPFUNG VON BESTECHUNG UND KORRUPTION.....	28
2.6 EINFLUSSNAHME AUF DAS VERHALTEN VON UNTERNEHMEN: OECD-LEITSÄTZE FÜR MULTINATIONALE UNTERNEHMEN (TNCs).....	31
3 FÖRDERUNG LEGALER PRODUKTE IM MARKT.....	34
3.1 EINLEITUNG.....	34
3.2 ZERTIFIZIERUNG	34
3.3 ÖFFENTLICHES BESCHAFFUNGSWESEN.....	38
3.4 BRANCHENINITIATIVEN	40
4 KONTROLLE VON INVESTITIONSQUELLEN.....	43
4.1 EINLEITUNG.....	43
4.2 EXPORTKREDITAGENTUREN	43
4.3 BANKEN UND ANDERE INVESTITIONSQUELLEN	45
4.4 VERSICHERUNGEN.....	47
5 GLOBALER RAHMEN	49
5.1 EINLEITUNG.....	49

5.2	INTERNATIONALE FOREN.....	49
5.3	LEHREN AUS INTERNATIONALEN LIZENZIERUNGSSYSTEMEN.....	53
6	NEUE ANSÄTZE	57
6.1	EINLEITUNG.....	57
6.2	BILATERALE VEREINBARUNGEN	58
6.3	KONTROLLE VON EINFUHREN: EIN EU-LIZENZIERUNGSPROGRAMM	61
6.4	KONTROLLE VON EINFUHREN: LEHREN AUS DEM LACEY-GESETZ IN DEN USA.....	63
7	PRAKTISCHE GESICHTSPUNKTE UND BEDINGUNGEN	67
7.1	EINLEITUNG.....	67
7.2	DEFINITION VON LEGALITÄT.....	67
7.3	IDENTIFIZIERUNG UND VERFOLGUNG LEGALER PRODUKTION	69
7.4	AUFBAU VON KAPAZITÄTEN IN ERZEUGERLÄNDERN UND UNABHÄNGIGE ÜBERWACHUNG.....	73
7.5	WTO-IMPLIKATIONEN.....	75
	ANHANG 1: BESTANDTEILE DES ENTWURFS EINER EU-VERORDNUNG.....	81
	ANHANG 2: VERIFIZIERUNG DER LEGALITÄT	88

Zusammenfassende Darstellung

Im vorliegenden Bericht werden eine Reihe von Empfehlungen für die Institutionen der Europäischen Union (EU) und die Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten ausgesprochen, die Mittel und Wege zur Eindämmung von Importen illegaler Hölzer und Holzzeugnisse in das Gebiet der EU aufzeigen.

Bestehende gesetzliche Bestimmungen mit möglicher Anwendbarkeit auf die Überwachung und Kontrolle von Importen werden dargestellt. Des Weiteren werden Möglichkeiten der Förderung legaler Produkte im Markt und der Kontrolle von Investitionsströmen in illegale forstwirtschaftliche Praktiken untersucht. Bestehende globale Rahmenbedingungen werden in die Betrachtung einbezogen werden. Darüber hinaus werden gegenwärtig im Diskussionsprozess befindliche neue Herangehensweisen an die Problematik analysiert – im besonderen die Möglichkeit neuer gesetzlicher Regelungen auf EU-Ebene, einschließlich eines Lizenzierungsprogramms für legal produziertes Holz, durch welches die EU-Mitgliedsstaaten in die Lage versetzt werden, die Einfuhr illegal eingeschlagenen Holzes zu kontrollieren. Schließlich werden praktische Fragen behandelt, für die Lösungen zu entwickeln sind, so beispielsweise für Systeme der Identifizierung.

Hintergrund

In den letzten Jahren hat die Besorgnis über das Ausmaß des weltweiten illegalen Holzeinschlages erheblich zugenommen. Diese Thematik wird in vielen internationalen Foren diskutiert – bis hin zu den G8 und dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung. Zum einen hat sich dieses höhere Problembewusstsein herausgebildet als Reaktion auf die immer schlagenderen Beweise für die Waldzerstörung und die damit verbundenen erheblichen Einnahmeverluste für die betreffenden Staaten. Zum anderen ist es Ergebnis der immer stärkeren Fokussierung auf die Prinzipien der „Good Governance“ auf der weltpolitischen Ebene. Schließlich widerspiegelt diese wachsende Besorgnis auch die immer mehr Raum gewinnende Wahrnehmung der Rolle der Verbraucherländer bei der Ankurbelung der Nachfrage nach illegalen Produkten.

Zur wirksamen Eindämmung des illegalen Holzeinschlages werden Maßnahmen in vielen politischen Bereichen erforderlich sein: Förderung von verantwortungsvollem Regierungshandeln („Good Governance“), Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und Landreform, Reformierung der Industrie- und Haushaltspolitik, Entwicklungszusammenarbeit etc. In diesem Papier wird lediglich die Fragestellung der Eindämmung von Importen illegal eingeschlagenen Holzes in das Gebiet der EU behandelt. Da die EU der weltweit größte Importeur ist, sollten entschiedene Maßnahmen zur Verbannung illegaler Produkte aus den europäischen Märkten sowohl als politische Willensbekundung als auch als Anreiz zur Verfolgung weiterer Aktivitäten im übergreifenden Maßstab gesehen werden.

Aus Sicht der EU-Mitgliedsstaaten ist die Kontrolle von Einfuhren auf europäischer Ebene umzusetzen. Durch die Schaffung des einheitlichen europäischen Binnenmarktes ist nicht nur eine Handelszone ohne interne Schranken entstanden: In der Konsequenz fällt auch die internationale Handelspolitik ausschließlich in den Verantwortungsbereich der EU – die einzelnen Mitgliedsstaaten können nicht eigenständig Handelsschranken errichten.

Gezielte Maßnahmen gegen die Illegalität

Bereits rein intuitiv kommt man zu dem Schluss, dass für Produkte illegaler Herkunft kein Zugang zum EU-Marktgebiet geschaffen und diese nicht zum Verkauf angeboten werden sollten. Zur wirksamen Eindämmung des Handels mit illegal gewonnenem Holz kommt die Anwendung einer Reihe von existierenden gesetzlichen Bestimmungen in Frage – sowohl auf EU-Ebene als auch in den einzelnen Mitgliedsstaaten. Diese umfassen beispielsweise Regelungen zu Diebesgut, Betrug, Fälschung, Geldwäsche, Bestechung und Korruption, aber auch das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen („Washingtoner Artenschutzübereinkommen“ – CITES).

Waren illegaler Herkunft

In jedem EU-Mitgliedsstaat bestehen gesetzliche Regelungen zu Diebesgut, die auch auf den Kauf bzw. die Entgegennahme solcher Waren Bezug nehmen. In den meisten Mitgliedsstaaten werden darunter auch Waren erfasst, die im Ausland gestohlen wurden. Gesetze zu Diebesgut können eine rechtliche Handhabe dafür bieten, Holzeinfuhren sowohl aus Schutzgebieten als auch aus Ländereien zu unterbinden, die sich im Besitz indigener Völker befinden, deren Landrechte rechtsgültig anerkannt wurden. Wir empfehlen, dass:

- die Regierungen der EU-Staaten Regierungen der Erzeugerländer – bzw. die ortsansässige, im Besitz von Landbesitz- bzw. -nutzungsrechten befindliche Bevölkerung – bei der Eröffnung von Gerichtsverfahren auf Grundlage bestehender Gesetze zu Diebesgut unterstützen sollten. In einigen Fällen könnte die Regierung des Erzeugerlandes ein Gerichtsverfahren im Auftrag der lokalen Gemeinden anstrengen. Ein auf hoher Ebene durchgeführtes Gerichtsverfahren mit erfolgreichem Ausgang könnte hier ein starkes Warnsignal aussenden.

Geldwäsche

In jedem EU-Mitgliedsstaat bestehen gesetzliche Regelungen zur Geldwäsche – der Veräußerung von aus kriminellen Aktivitäten resultierenden Vermögenswerten. Sofern illegaler Holzeinschlag und Handel mit Hölzern illegaler Herkunft gemäß Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten kriminelle Handlungen darstellen, könnten die daraus stammenden Erlöse den gesetzlichen Bestimmungen zur Geldwäsche unterliegen – unter der Voraussetzung, dass diese Gelder innerhalb der EU angelegt oder weiterveräußert wurden. Die Tatsache, dass die illegalen Aktivitäten als solche im EU-Ausland und von Staatsbürgern eines Nicht-EU-Landes verfolgt werden können, ist hierbei irrelevant. Innerhalb der nächsten drei Jahre ist der Erlass einer dritten EU-Verordnung zur Geldwäsche vorgesehen. Wir sprechen die folgenden Empfehlungen aus:

- Da die Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Mitgliedsstaaten die Liste der in der dritten Richtlinie zur Geldwäsche erfassten Straftaten erweitern werden, ist es wichtig, dass: 1) die Regierungen gewährleisten, dass der illegale Holzeinschlag unter die überarbeitete Definition fällt und 2) die Beweislast so verlagert wird, dass Banken über jegliche Aktivitäten berichten müssen, die sie auf Grundlage verfügbarer Informationen als verdächtig einschätzen.
- Die EU-Regierungen sollten den Institutionen, die möglicherweise Erlöse aus illegalen Aktivitäten entgegennehmen und weiterleiten (Banken, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, Anwaltssozietäten etc.) relevante Informationen zukommen lassen und sie hinsichtlich einer möglichen Verwicklung ihrer Kunden bzw. Mandanten aus der Forstwirtschaft in

Geldwäscheaktivitäten aufklären – im besonderen in Ländern, in denen illegaler Holzeinschlag weit verbreitet ist.

- Die EU-Mitgliedsstaaten sollten unter der jeweiligen nationalen Geldwäschegesetzgebung bestehende Möglichkeiten der Verfolgung illegaler Einfuhren untersuchen. Im Besonderen scheint dies auf Grundlage der im Vereinigten Königreich bestehenden gesetzlichen Regelungen möglich zu sein.

CITES

Das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen („Washingtoner Artenschutzübereinkommen“; CITES) bietet bereits jetzt einen internationalen Rahmen zur Eindämmung des Handels mit Hölzern illegaler Herkunft, obwohl hierunter nur eine begrenzte Anzahl von Baumarten fällt. Wir sprechen folgende Empfehlungen aus:

- Zur Überprüfung der Gültigkeit von CITES-Ausfuhrgenehmigungen am Einfuhrort sollte eine schlüssigere Vorgehensweise verfolgt werden – falls erforderlich, auch durch eine Änderung der EU-CITES-Verordnung zur Klärung, unter welchen Voraussetzungen die Einfuhrbehörden berechtigt sind, weitere Informationen zur Gültigkeit von Ausfuhrgenehmigungen anzufordern.
- Die EU-Regierungen sollten darauf hinarbeiten, weitere Baumarten in die CITES-Anhänge aufzunehmen. Auf Erzeugerländer sollte dahingehend eingewirkt werden, dass sie weitere Baumarten in CITES-Anhang III erfassen.

OECD-Leitsätze

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind für die Unterzeichnerstaaten bindend (jedoch nicht für Unternehmen) und deshalb möglicherweise anwendbar. Wir empfehlen, dass:

- nationale Kontaktstellen die Anwendung der Leitsätze durch im betreffenden Land ansässige Forstunternehmen (einschließlich Auslandsniederlassungen dieser Unternehmen) fördern und überprüfen. Die Ergebnisse sollten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Förderung legaler Produkte im Markt

Zur Erhöhung des Marktanteils von Produkten aus nachweislich legaler Erzeugung sind bereits jetzt eine Reihe von politischen Maßnahmen verfügbar bzw. können noch entwickelt werden. Wir sprechen folgende Empfehlungen aus:

- Innerhalb des EU-Marktes bestehende Waldzertifizierungsprogramme sollten dahingehend überarbeitet werden, dass geltendes Forstrecht eingehalten wird und ein verlässliches System zur Identifizierung und Überwachung der Produktkette (Chain of Custody) umgesetzt ist.
- Alle EU-Mitgliedsstaaten sollten ihre auf das öffentliche Beschaffungswesen angewandten Grundsätze so überarbeiten, dass Kriterien der Legalität und Nachhaltigkeit Berücksichtigung finden.

- Die gegenwärtig im Entwurf vorliegende EU-Richtlinie über das öffentliche Auftragswesen sollte so überarbeitet werden, dass aus ihr eindeutig hervorgeht, dass die Anwendung von Kriterien der Legalität und Nachhaltigkeit sowohl in der Ausschreibungsphase als auch bei der Vergabe zulässig ist.

Kontrolle von Investitionsquellen

Finanzmittel aus öffentlichen und privaten Quellen innerhalb der EU stellen für viele in Erzeugerländern ansässige Holzeinschlags- und sonstige Forstunternehmen eine wichtige Investitionsquelle dar. Da ein erheblicher Teil dieser Aktivitäten gesetzwidrig ist, wird mit einem Teil dieser Gelder die Fortführung der illegalen Praktiken gefördert. Wir sprechen folgende Empfehlungen aus:

- Die EU-Regierungen sollten gewährleisten, dass die für die Regulierung des Finanzsektors sowie den Schutz der Sozialrechte und der Umwelt bestehende EU-Gesetzgebung wirksam auf die Unternehmen und Projekte angewandt wird, die durch EU-Exportkreditagenturen (ECAs) finanziert und versichert werden. ECAs sollten veranlasst werden, auf sämtliche Projekte bzw. Unternehmen höchste Umwelt- und Sozialstandards anzuwenden.
- Die europäischen Finanzaufsichtsbehörden sollten spezielle Branchenrichtlinien für forstwirtschaftliche Aktivitäten veröffentlichen, in denen Unternehmen, die auf den EU-Finanzmärkten Kapital beschaffen wollen, verpflichtet werden, potentielle mit illegalen forstwirtschaftlichen Praktiken verbundene Risiken offenzulegen. Hierdurch sollten alle Finanzinstitutionen in der EU veranlasst werden, ebenfalls konkrete Grundsätze und Richtlinien für Investitionen im Forstsektor umzusetzen.
- Die EU-Regierungen sollten auf Seeversicherer dahingehend einwirken, dass sie strenge Regeln beschließen und durchsetzen – mit dem Ziel, dass Schiffen, die illegal erzeugte Hölzer transportieren, der Versicherungsschutz vollständig entzogen wird.

Neue Ansätze

Wenngleich die in den vorangegangenen Abschnitten erläuterten Herangehensweisen eine Reihe von Möglichkeiten bieten, das Ausmaß des illegalen Holzeinschlages sowie der Einfuhren illegal erzeugter Hölzer in die EU zu verringern, so richtet sich doch keiner dieser Ansätze *gezielt* auf illegalen Holzeinschlag und -handel. Daher kommen wir zu dem Schluss, dass neue Ansätze erforderlich sind. Wir empfehlen, dass:

- die EU eine Reihe von bilateralen bzw. regionalen Abkommen aushandeln sollte, die eine größtmögliche Anzahl von Erzeuger- und Ausfuhrländern erfassen. Die gemeinsame Absichtserklärung des Vereinigten Königreiches und Indonesiens ist hierfür ein Beispiel, das an die jeweiligen Bedingungen vor Ort angepasst werden kann. Als Grundlage für den Abschluss solcher Vereinbarungen sollte im Erzeugerland ein unabhängig überwachtes System zur Verifizierung der Legalität geschaffen werden.

Demgegenüber ist die Kontrolle der Einfuhren in die EU ohne neue gesetzliche Bestimmungen auf EU-Ebene nicht möglich. Wir empfehlen, dass:

- die EU ein Lizenzierungssystem für die Einfuhr von Hölzern und Holzzeugnissen einführt, dessen Grundansatz in etwa dem im Rahmen des CITES-Übereinkommens sowie des bezüglich der sogenannten Konfliktdiamanten initiierten Kimberley-Prozesses verfolgten Vorgehen entspricht (wobei sich im Detail Abweichungen ergeben).

In einer neuen Verordnung wären folgende Sachverhalte zu definieren:

- a) die Art des zu überwachenden bzw. zu kontrollierenden Handels (Einfuhr für freien Warenverkehr, Durchfuhr etc.),
- b) die Art der zu überwachenden Produkte,
- c) die von den Kontrollen erfassten Ausfuhrstaaten,
- d) die Art des Nachweises legaler Produktion sowie
- e) die für Vergabe und Verifizierung von Lizenzen zuständigen Behörden.

Bereits jetzt werden Zollbehörden zur praktischen Umsetzung solcher Systeme eingesetzt (z.B. im Rahmen von CITES). Die Umsetzung sollte sich nicht allzu schwierig gestalten, obwohl man davon ausgehen muss, dass zusätzliche Kapazitäten benötigt werden.

Es erscheint jedoch sehr wahrscheinlich, dass einige Erzeugerländer nicht daran interessiert sein werden, solche Vereinbarungen mit der EU abzuschließen. Zum Aufbau einer zusätzlichen Verteidigungslinie gegen die Einfuhr von Hölzern illegaler Herkunft empfehlen wir deshalb, dass:

- die neue EU-Verordnung eine Klausel enthalten sollte, die Ein- oder Ausfuhr, Transport, Verkauf, Entgegennahme, Kauf oder sonstigen Erwerb von Hölzern unter Strafe stellt, welche unter Verstoß gegen im Ausland geltende Gesetze gewonnen wurden.

Praktische Gesichtspunkte und Bedingungen

Zur Sicherung der Wirksamkeit der vorstehend dargelegten Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte Kontrolle illegaler Aktivitäten sind für eine Reihe wichtiger praktischer Fragen Lösungen zu finden. Wir sprechen folgende Empfehlungen aus:

- Bei sämtlichen von den EU-Regierungen eingeleiteten Maßnahmen sind die dem illegalen Holzeinschlag zugrundeliegenden Ursachen zu berücksichtigen. Gleichmaßen ist dem komplexen Problem der Definition von Legalität – und dem damit verbundenen Gerechtigkeitsgedanken – Rechnung zu tragen. Im Alleingang angewandte harte Verfolgungsmaßnahmen könnten sich als kontraproduktiv erweisen.
- Die EU-Regierungen sollten Regierungen von Erzeugerländern darin unterstützen, genaue Analysen der vorhandenen Programme zur Produktkettenverifizierung (Chain of Custody) durchzuführen sowie solche Programme auf nationaler oder regionaler Ebene zu entwickeln.
- Die EU-Regierungen sollten eine unabhängige Überwachungstätigkeit im jeweiligen Land unterstützen, die durch Gemeinden oder lokal ansässige bzw. nationale Nichtregierungsorganisationen oder – falls dies nicht möglich ist – durch auf internationaler Ebene tätige NROs durchgeführt wird.

- Bezüglich der Planung und Einführung von Programmen zur Verifizierung der Legalität sollte Hilfe beim Aufbau entsprechender Kapazitäten geleistet werden. Hierzu können ggf. Elemente einer in Erzeugerländern umzusetzenden Rechtsreform gehören. In jedem Fall sollten alle beteiligten Interessengruppen in vollem Umfang in den Prozess einbezogen werden.
- Unterstützung beim Aufbau erforderlicher Kapazitäten sollte den Zollbehörden in Herstellerländern gewährt werden – unter besonderer Beachtung der Schaffung von kooperativen Arbeitsbeziehungen und Möglichkeiten des Datenaustausches mit EU-Zollstellen.
- Hinsichtlich handelsbeschränkender Maßnahmen sind in jedem Fall von Seiten der WTO bestehende Implikationen zu berücksichtigen. Unser gewählter Schwerpunkt des Abschlusses bilateraler Vereinbarungen zur Handelslizenzierung zwischen der EU und der Regierung des jeweiligen Erzeugerlandes sollte hier unproblematisch sein. Dennoch sollten die EU-Verhandlungspartner diese Thematik in den WTO-Handelsgesprächen auf die Tagesordnung bringen und dadurch das Problembewusstsein sowie die Diskussionsbereitschaft fördern.

Schlussfolgerung

Es wird deutlich, dass für die EU-Institutionen und Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten zahlreiche Handlungsmöglichkeiten bestehen. Dabei weichen diese Alternativen hinsichtlich ihrer Komplexität und möglichen Auswirkungen, der erforderlichen Bereitstellung von Ressourcen (Finanz-, Personal- und Zeitaufwand) sowie der voraussichtlich zu verzeichnenden Rückflüsse zwangsläufig erheblich voneinander ab. Angesichts der stets begrenzten Ressourcen sind wir der Auffassung, dass die nachfolgend genannten Maßnahmen prioritär umgesetzt werden sollten:

- Verabschiedung neuer EU-Gesetze zum Verbot der Einfuhr illegal produzierter Hölzer in die EU: Darin eingeschlossen sind die Schaffung von Systemen zur Identifizierung legal produzierter Güter in den Erzeugerländern (mit deren Einverständnis) sowie das Erfordernis des Nachweises legaler Produktion, der am Ort der Einfuhr in die EU zu erbringen ist.
- Gewährung von Unterstützung an Entwicklungsländer beim Kapazitätsaufbau zur Einführung von Programmen zur Verifizierung der Legalität und der Reform ihrer Forstwirtschaft sowie ggf. des bestehenden Forstrechts.
- Nutzung des staatlichen Beschaffungswesens zum Erwerb legal und nachhaltig produzierter Erzeugnisse, so dass Hölzer illegaler Herkunft aus einem wichtigen Marktsegment ausgeschlossen werden.
- Regulierung und Überwachung der Finanzierungsquellen der Forstwirtschaft; Lenkung der Investitionsströme weg von möglicherweise illegalen Praktiken.
- Soweit möglich, Nutzung bestehender Gesetze und sonstiger Bestimmungen zu Waren illegaler Herkunft sowie Geldwäsche zum gezielten Vorgehen gegen die Einfuhr von Hölzern aus illegalen Quellen.

1 Einleitung

Im vorliegenden Bericht werden eine Reihe von Empfehlungen für die Institutionen der Europäischen Union (EU) und die Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten ausgesprochen, die Mittel und Wege zur Kontrolle und Eindämmung der Einfuhr illegaler Hölzer und Holzzeugnisse in das Gebiet der EU aufzeigen. Das Papier wurde gemeinsam von FERN und der für das Programm für nachhaltige Entwicklung verantwortlichen Abteilung des Royal Institute of International Affairs erarbeitet. FERN wurde 1995 gegründet und setzt sich im Rahmen der EU für den Schutz und die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder ein. Das Royal Institute of International Affairs wurde als unabhängige Forschungseinrichtung für den Bereich der Politik im Jahre 1920 gegründet und hat sich der Förderung der Debatte über Schlüsselfragen der internationalen Politik und der damit verbundenen Forschung verschrieben.

Der vorliegende Bericht beruht in Teilen auf einer Reihe von Länderstudien (Frankreich, Deutschland, Niederlande und Vereinigtes Königreich), in deren Rahmen eine Bestandsaufnahme bestehender Gesetzgebung und gegenwärtig durchgeführter Maßnahmen gegen illegalen Holzeinschlag und Einfuhren von Hölzern illegaler Herkunft in das jeweilige Land durchgeführt worden war. Diese Länderstudien wurden erarbeitet von: Frederic Castell (Friends of the Earth, Frankreich), Jutta Kill (FERN, Deutschland), Wolfgang Richert (Aidenvironment, Niederlande) sowie Duncan Brack (Royal Institute of International Affairs, Vereinigtes Königreich).

In den letzten Jahren hat die Besorgnis über das Ausmaß des weltweiten illegalen Holzeinschlags erheblich zugenommen. Diese Thematik wird in vielen internationalen Foren diskutiert – unter anderem im Rahmen der G8, des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung, des Übereinkommens zur biologischen Vielfalt, der Internationalen Tropenholzorganisation sowie des UN-Waldforums. Zum einen hat sich dieses höhere Problembewusstsein herausgebildet als Reaktion auf die immer schlagenderen Beweise für die Waldzerstörung und die damit verbundenen erheblichen Einnahmeverluste für die betreffenden Staaten. Zum anderen ist es Ergebnis der immer stärkeren Fokussierung auf die Prinzipien des verantwortungsvollen Regierungshandelns („Good Governance“) auf weltpolitischer Ebene. Schließlich widerspiegelt diese wachsende Besorgnis auch die immer mehr Raum gewinnende Wahrnehmung der Rolle der Verbraucherländer bei der Ankurbelung der Nachfrage nach illegalen Produkten. Darüber hinaus gab es auch Anlass zu der Annahme, dass in bestimmten Ländern – so beispielsweise der Demokratischen Republik Kongo, Liberia und Sierra Leone – Erlöse aus Einschlag und Ausfuhr von Hölzern illegaler Herkunft zur Finanzierung militärischer Konflikte eingesetzt wurden. Im Kasten 1.1 auf der nächsten Seite findet sich eine Kurzdarstellung der gegenwärtig zum Ausmaß des illegalen Holzeinschlags verfügbaren Informationen.

Zur wirksamen Kontrolle des illegalen Holzeinschlages werden Maßnahmen in vielen politischen Bereichen erforderlich sein: Förderung von verantwortungsvollem Regierungshandeln („Good Governance“), Maßnahmen zu Korruptionsbekämpfung und Landreform, Reformierung der Industrie- und Haushaltspolitik, Entwicklungszusammenarbeit etc. In diesem Papier wird lediglich die isolierte Fragestellung der Eindämmung von Einfuhren illegal eingeschlagener Hölzer in das Gebiet der EU behandelt. Dennoch ist klar, dass ein langfristiger Erfolg von Maßnahmen auf diesem Gebiet ohne Fortschritte in vielen anderen Bereichen nicht möglich sein wird. Entschiedene Maßnahmen zur Verbannung illegaler Produkte aus den europäischen Märkten – die EU ist der weltgrößte Importeur – sollten jedoch gleichermaßen als politische Willensbekundung und als Anreiz zur Verfolgung weiterer Aktivitäten im übergreifenden Maßstab verstanden werden.

Aus Sicht der EU-Mitgliedsstaaten ist die Einfuhrkontrolle auf europäischer Ebene umzusetzen. Durch die Schaffung des einheitlichen europäischen Binnenmarktes ist nicht nur eine Handelszone ohne interne Schranken entstanden: In der Konsequenz fällt auch die internationale Handelspolitik ausschließlich in den Verantwortungsbereich der EU – die einzelnen Mitgliedsstaaten können nicht eigenständig Handelsschranken errichten, außer bei eng umgrenzten Ausnahmetatbeständen wie z.B. Gesundheitsgefahren.

Die Strafverfolgungsbehörden der EU sehen sich bei der Kontrolle der Einfuhr von Hölzern und Holzzeugnissen illegaler Herkunft in die EU-Märkte mit drei Hauptproblemen konfrontiert. Zum einen betrifft dies die Frage der Identifizierung: In den meisten Fällen lässt sich durch bloße Sichtprüfung nicht ermitteln, ob eine bestimmte Ladung von Hölzern oder Holzzeugnissen illegal produziert wurde. Zum anderen besteht in vielen Fällen keine bzw. nur eine unzureichende Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden im Ursprungsland. Schließlich sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einleitung von Maßnahmen nicht immer eindeutig und angemessen. Im vorliegenden Papier werden sämtliche dieser Faktoren untersucht.

Kasten 1.1 Wachstum des illegalen Holzeinschlages und internationalen Handels mit Hölzern illegaler Herkunft

Zweifellos ist der illegale Holzeinschlag weit verbreitet und fügt den Wäldern, Waldvölkern und Volkswirtschaften der Erzeugerländer immense Schäden zu. Nach mehreren Schätzungen macht der illegale Holzhandel möglicherweise mehr als ein Zehntel des gesamten weltweiten Holzhandels aus, der wiederum ein Volumen von über 150 Milliarden US-Dollar pro Jahr aufweist.¹ Daher ist wahrscheinlich, dass in besonders gefährdeten Regionen – dem Amazonasbecken, Zentralafrika, Südostasien und der Russischen Föderation – mehr als die Hälfte des gesamten Holzeinschlages auf illegaler Grundlage erfolgt.²

Von illegalem Holzeinschlag ist auszugehen, wenn es bei Holzgewinnung, Transport, Kauf oder Verkauf zu Verstößen gegen die jeweilig geltenden nationalen Gesetze kommt. Bereits die Holzgewinnung selbst kann gesetzwidrig sein – dies z.B. aufgrund der Anwendung korrupter Praktiken zur Erlangung des Zugangs zu Waldgebieten, der Gewinnung ohne Genehmigung oder aus einem Schutzgebiet, des Einschlages geschützter Baumarten oder der Überschreitung vereinbarter Höchstmengen. Zu illegalen Tatbeständen kann es auch während des Transports kommen – dies umfasst beispielsweise gesetzwidrige Verarbeitung und Ausfuhr, falsche Zollerklärungen oder Vermeidung von Steuern und sonstigen Abgaben. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Grenzen zwischen „legal“ und „illegal“ nicht immer klar und eindeutig sind (siehe auch Kasten 7.1, S. 68).

Illegaler Holzeinschlag beschränkt sich nicht auf die Länder des Südens, obwohl dort die Probleme stärker zutage treten, da die Ressourcen begrenzt sind und investitionsbereite internationale

¹ *OECD Environmental Outlook* (Paris: OECD, 2001), S. 122

² Weitere Informationen zum illegalen Holzeinschlag finden sich in: Duncan Brack und Gavin Hayman, *Intergovernmental Actions on Illegal Logging* (Royal Institute of International Affairs, März 2001) und Duncan Brack, Gavin Hayman und Kevin Gray: *Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products* (Royal Institute of International Affairs, Februar 2002); beide Quellen verfügbar unter www.riia.org/sustainabledevelopment

Unternehmen sich gegenüber den bestehenden zivilgesellschaftlichen Strukturen in einer vergleichsweise stärkeren Position befinden. Die Zuteilung von Einschlagskonzessionen wurde oft zur Belohnung von Verbündeten und zum Aufbau eines Systems der Vetternwirtschaft missbraucht. Unter der Protektion einflussreicher „Paten“ können die Holzunternehmen nationale Gesetze nahezu ungestraft unterlaufen. Staatliche Institutionen im Forstbereich können dem ordnungspolitischen Zugriff unterliegen, da sie zu Kunden von Einschlagskonzessionen besitzenden Unternehmen werden können, an denen die Regierungselite beteiligt ist. Diese nutzt ihre Machtstellung eher als eine Art Privateigentum denn als vom öffentlichen Sektor zu erbringende Dienstleistung.

Wie auch in anderen Bereichen, läuft der illegale Handel verdeckt ab und bietet so nur wenige Anhaltspunkte für die Einschätzung seiner Größenordnung und der damit verbundenen Geldbeträge. Sofern die zuständigen Behörden jedoch Ermittlungen zum Nachweis solcher Praktiken angestellt haben, ist es bisher stets gelungen, ausgedehnte illegale Aktivitäten aufzudecken. Wie im 1999 von der Weltbank veröffentlichten Bericht zu ihrer weltweit verfolgten Forstpolitik dargestellt, „haben Länder mit tropischen Regenwaldbeständen fortgesetzt Holzeinschlag in erheblichen Größenordnungen betrieben, wobei oft auf illegale Weise und nicht nachhaltig vorgegangen wurde. In vielen Ländern entspricht die Größenordnung des illegalen Einschlages nahezu dem legalen Anteil – in anderen wiederum liegt sie beträchtlich über dem Volumen der legalen Erzeugung ... Unzureichendes Regierungshandeln, Korruption und politische Allianzen zwischen Teilen des Privatsektors und der Regierungseliten haben hierzu ebenso beigetragen wie äußerst geringe nationale und regionale Kapazitäten auf dem Gebiet der Strafverfolgung.“³

Beispielsweise kam man in einer 1998 gemeinsam vom Vereinigten Königreich und Indonesien durchgeführten Untersuchung der indonesischen Holzindustrie zu dem Ergebnis, dass ca. 40 % der Mengen illegal erzeugt wurden, was einem Wert von mehr als 365 Millionen US-Dollar entsprach.⁴ Nach aktuelleren Schätzungen, in denen Vergleiche zwischen legalen Einschlagsmengen und nationalem Verbrauch zuzüglich Ausfuhren angestellt wurden, werden mehr als 70 % des eingeschlagenen Holzes in irgendeiner Form illegal erzeugt.⁵ Ähnlich hierzu wird vermutet, dass über 80 % des Einschlags im Amazonasgebiet möglicherweise gegen staatliche Bestimmungen und Vorschriften verstößt.⁶ Ein vom World Resources Institute gezogener Vergleich der burmesischen Ein- und Ausfuhrzahlen des Jahres 1995 zeigte erhebliche nicht erfasste Beträge, so dass dem Staat Einnahmen in Höhe von 86 Millionen US-Dollar verloren gingen – diese Summe entspricht fast der Hälfte der offiziell mit dem Holzexport erzielten Einnahmen.⁷ In von der Weltbank 1997 in Kambodscha durchgeführten Studien kam man zu dem Schluss, dass die illegale Holzgewinnung einem Gegenwert von 0,5-1 Milliarde US-Dollar entsprach. Es seien möglicherweise über 4 Millionen Kubikmeter eingeschlagen worden – mehr als das Zehnfache der legal erzeugten Menge.⁸ Falls die Gewinnung weiter in dieser Größenordnung betrieben wird, käme es nur zehn Jahre nach dem offiziellen Einschlagsbeginn zu einem vollständigen Abbau der Holzreserven des Landes.

³ World Bank, *Forest Sector Review* (New York: World Bank, 1999), S. xii

⁴ Indonesia-UK Tropical Forestry Management Programme (Indonesisch-britisches Programm zur Tropenwaldbewirtschaftung), *Illegal Logging in Indonesia*, ITFMP-Bericht Nr. EC/99/03 (Jakarta, 1999)

⁵ Neil Scotland und Sabine Ludwig, *Deforestation, the Timber Trade and Illegal Logging* (Papier für EU-Workshop zu Forstrecht, Strafverfolgung, Regierungstätigkeit und Handel – FLEGT –, Brüssel, 22.-24. April 2002)

⁶ *ebd.*

⁷ World Resources Institute, *Logging Burma's Frontier Forests: Resources and the Regime* (Washington DC, 1997), S. 15

⁸ Global Witness, *The Untouchables: Forest Crimes and the Concessionaires – can Cambodia afford to keep them?* (London: Global Witness, 1999)

Die Größenordnung des illegalen Einschlags führt für viele Länder zu erheblichen Einnahmeverlusten und kann ausgedehnte Umweltschäden verursachen. Gleichmaßen geht hiervon eine Bedrohung der biologischen Vielfalt aus. In einigen Fällen wird damit auch gegen bestehende CITES-Bestimmungen verstoßen. Laut Schätzung eines in den Philippinen eingesetzten Senatsausschusses verlor das Land in den 1980er Jahren jährlich 1,8 Milliarden US-Dollar durch illegalen Holzeinschlag.⁹ Im Jahr 2002 schätzte die indonesische Regierung die mit dem illegalen Einschlag verbundenen Kosten auf 3 Milliarden US-Dollar pro Jahr.¹⁰ Die daraus erzielten erheblichen Einnahmen werden in einigen Fällen zur Finanzierung nationaler und regionaler Konflikte eingesetzt, wodurch sich diese noch ausweiten und verschärfen – so beispielsweise in Kambodscha, Liberia und der Demokratischen Republik Kongo.

Durch illegalen Handel kann es darüber hinaus auch zu Verzerrungen des Weltmarktes für einige wichtige Holzzeugnisse kommen. Hierdurch wird ein nachhaltiges Management erschwert, da es mit zusätzlichen Kosten verbunden ist, die aus guter Bewirtschaftung und steuerlich korrektem Handeln resultieren. Wie im Bericht der Weltbank dargestellt, „werden durch die weit verbreitete illegale Gewinnung Investitionen in verbesserte Einschlagsverfahren ad absurdum geführt. Hier handelt es sich um einen klassischen Fall gleichzeitigen Politik- und Marktversagens.“¹¹

Der vorliegende Bericht gliedert sich in sieben Kapitel, wobei diese Einleitung den ersten Abschnitt darstellt. In den Abschnitten 2-4 wird untersucht, welche politischen Instrumente den EU-Institutionen und Regierungen der Mitgliedsstaaten sowie der Industrie und dem zivilgesellschaftlichen Bereich bereits jetzt zur Verfügung stehen, um sowohl die Einfuhr illegaler Produkte in die EU-Märkte zu unterbinden als auch den Anteil von nachweislich legalen Erzeugnissen zu erhöhen. Abschnitt 2 widmet sich den auf illegale Waren und Praktiken anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen – wobei unter anderem die Bereiche Diebesgut, Betrug, Geldwäsche und Korruption analysiert werden – sowie dem durch das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES) gewährten Schutz bedrohter Arten. Im dritten Abschnitt werden Mittel und Wege zur Förderung legal erzeugter Produkte im Markt behandelt, wie beispielsweise Zertifizierung und Anwendung entsprechender Grundsätze im staatlichen Beschaffungswesen, während im darauffolgenden Kapitel Möglichkeiten der Kontrolle von Investitionsflüssen in möglicherweise illegale forstwirtschaftliche Aktivitäten dargestellt werden. Im nachfolgenden Abschnitt 5 werden die bestehenden globalen Rahmenbedingungen erläutert – sowohl Übereinkommen und Verträge als auch Institutionen –, in welchen die Thematik gegenwärtig Gegenstand der Debatte ist, und einige Schlussfolgerungen aus der Tätigkeit von vergleichbaren Institutionen gezogen.

In Abschnitt 6 werden gegenwärtig in der Diskussion befindliche neue Ansätze untersucht und Empfehlungen zu neuen gesetzlichen Bestimmungen auf EU-Ebene ausgesprochen, so unter anderem zur Einführung eines Lizenzierungsprogramms für legal erzeugtes Holz. Schließlich dient Kapitel 7 zur Behandlung einiger praktischer Fragen, für die befriedigende Lösungen zu entwickeln sind, bevor jegliche Art von Beschränkung und Restriktion erfolgreich umgesetzt werden kann.

Der Bericht stellt eine große Zahl von Handlungsoptionen vor, welche den Institutionen der EU und den Regierungen der einzelnen Mitgliedsstaaten offen stehen. Hierbei ist es unvermeidlich, dass sich diese Alternativen hinsichtlich ihres Komplexitätsgrades und ihrer Auswirkungen, der

⁹ Debra Callister, *Illegal Tropical Timber Trade: Asia-Pacific* (Cambridge: TRAFFIC International, 1992)

¹⁰ *Natural Resources and Law Enforcement in Indonesia* (ICG, Dezember 2001)

¹¹ World Bank, *Forest Sector Review*, S. 40

Größenordnung der bereitzustellenden Ressourcen (Finanz-, Personal- und Zeitaufwand) sowie der Höhe der Rückflüsse erheblich voneinander unterscheiden. Angesichts der stets begrenzten verfügbaren Ressourcen sind wir der Auffassung, dass die nachfolgend genannten Maßnahmen prioritär umgesetzt werden sollten:

- Verabschiedung neuer EU-Gesetze zum Verbot der Einfuhr illegal produzierter Hölzer in die EU: Nach Möglichkeit darin eingeschlossen sind die Schaffung von Systemen zur Identifizierung legal produzierter Erzeugnisse in den Herstellerländern (mit deren Einverständnis) sowie das Erfordernis des Nachweises legaler Produktion, der am Ort der Einfuhr in die EU zu erbringen ist.
- Gewährung von Unterstützung an Erzeugerländer beim Kapazitätsaufbau zur Einführung von Programmen zur Verifizierung der Legalität und der Reform ihrer Forstwirtschaft sowie ggf. des bestehenden Forstrechts.
- Anwendung von Grundsätzen im staatlichen Beschaffungswesen zum Erwerb legal und nachhaltig produzierter Erzeugnisse, so dass Hölzer illegaler Herkunft aus einem wichtigen Marktsegment ausgeschlossen werden.
- Regulierung der Finanzierungsquellen der Forstwirtschaft; Lenkung der Investitionsströme weg von möglicherweise illegalen Praktiken.
- Soweit möglich, Nutzung bestehender Gesetze zu Produkten illegaler Herkunft sowie Geldwäsche zum gezielten Vorgehen gegen die Einfuhr von Hölzern illegaler Herkunft.

2 Gezielte Maßnahmen gegen die Illegalität

2.1 Einleitung

Bereits rein intuitiv kommt man zu dem Schluss, dass für Produkte illegaler Herkunft kein Zugang zum EU-Marktgebiet geschaffen und diese nicht zum Verkauf angeboten werden sollten. Gesetzwidrig agierende Privatpersonen und Unternehmen sollten nicht von ihren innerhalb der EU abgesetzten Waren profitieren können. In den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU existiert eine Reihe von Gesetzen, die grundsätzlich auf dieses Problem anwendbar sind. In diesem Abschnitt werden bestehende gesetzliche Bestimmungen zu Diebesgut, Betrug, Fälschung und Geldwäsche betrachtet. Darüber hinaus werden drei für den Sachverhalt relevante internationale Vereinbarungen und ihre Umsetzung untersucht: das Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES), das OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung und sowie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.

2.2 Gesetzliche Bestimmungen zu Diebesgut, Betrug und Fälschung

Zusammenfassung: In jedem EU-Mitgliedsstaat existieren gesetzliche Bestimmungen zu Diebesgut, einschließlich dessen Kauf oder Entgegennahme. In allen hier untersuchten Ländern beziehen sich diese Bestimmungen auch auf im Ausland gestohlene Waren. Diese Gesetze können eine Rechtsgrundlage bieten für die Unterbindung der Einfuhr von Hölzern aus Schutzgebieten bzw. aus Ländereien, die im Besitz indigener Völker sind, deren Landrechte rechtsgültig anerkannt wurden. Grundsätzlich fielen in solchen Gebieten gewonnenes Holz unter die Gesetze zu gestohlenen Waren. Ansatzpunkte für Maßnahmen bestehen hier über zwei verschiedene Wege – den Importeur oder den Eigentümer.

Alle EU-Mitgliedsstaaten verfügen über Gesetze zu Diebesgut. In allen hier untersuchten Ländern¹² beziehen sich diese Bestimmungen auch auf im Ausland gestohlene Waren. Wie nachfolgend dargestellt, unterscheiden sich diese Gesetze von Land zu Land. In der Mehrzahl der EU-Länder kann gegen Personen, die sich im Einfuhrland der Hehlerei schuldig machen, ein Strafverfahren eröffnet werden. Die Anwendbarkeit dieser Gesetze auf illegal erzeugte Hölzer setzt voraus, dass diese als „gestohlen“ eingestuft wurden, was wiederum von den im Ursprungsland anwendbaren Gesetzen abhängig ist.

In diesem Sinne könnte vermutlich nur ein gewisser Teil der in die EU-Märkte eingeführten illegal erzeugten Hölzer als „gestohlen“ klassifiziert werden. Beispielsweise träfe dies auf Holz zu, welches auf der Gemeinde gehörendem Land ohne ihre vorherige Zustimmung eingeschlagen wurde. Gleiches gälte für Hölzer aus Schutzgebieten sowie solche, die auf Grundlage von Konzessionen anderer Unternehmen gewonnen wurden. Die Rechtslage wird jedoch weit unklarer, sobald es um die Überschreitung von Einschlagsquoten, Verstöße gegen Auflagen (z.B. Verbot der Baumfällung in Hanglagen) oder ohne ordnungsgemäße Steuerentrichtung ausgeführte Hölzer geht.

¹² Frankreich, Deutschland, Niederlande und Vereinigtes Königreich

Nach unserem Kenntnisstand gibt es keine systematischen Untersuchungen zum Ausmaß der unterschiedlichen Arten des illegalen Einschlages in den Erzeugerländern. In einigen Ländern mit mangelhaft verfassten oder widersprüchlichen gesetzlichen Bestimmungen wäre die Durchführung solcher Studien ganz einfach nicht möglich. Daher ist es schwierig abzuschätzen, bis zu welchem Grad gesetzliche Bestimmungen zu Diebesgut in den Einfuhrländern Anwendung finden könnten.

- **In Frankreich** besteht die Möglichkeit, französische Staatsbürger strafrechtlich dafür zu belangen, dass sie als Komplizen an einer Straftat beteiligt waren, die von einem Bürger eines anderen Staates im Ausland begangen wurde.¹³ Vorbedingung hierzu ist jedoch, dass die begangene Straftat vor Gericht verhandelt wurde und im Land der verübten ursprünglichen Tat ein Urteil ergangen ist. Eine weitere Einschränkung der möglichen strafrechtlichen Verfolgung ergibt sich in Frankreich daraus, dass der Staatsanwalt die alleinige Entscheidungshoheit zur Eröffnung eines Gerichtsverfahrens besitzt.¹⁴ Einen größeren Spielraum scheint das Gesetz zur Annahme von Diebesgut zu bieten – hier ist es möglich, die das Diebesgut in Frankreich annehmende Person strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, selbst wenn die Person, die sich des Diebstahls, Vertrauensmissbrauchs oder sonstiger betrügerischer Handlungen schuldig gemacht hat, im Land der Tatbegehung nicht strafrechtlich verfolgt wird. Der Staatsanwalt hat in diesem Fall keine Entscheidungshoheit bezüglich der Eröffnung des Verfahrens, jedoch muss der Kläger nachweisen, dass sowohl gemäß französischem Recht als auch nach den im Land der Tatbegehung geltenden gesetzlichen Bestimmungen eine strafbare Handlung vorgelegen hat.
- **In Deutschland** können eine Reihe von gesetzlichen Bestimmungen möglicherweise für die Verfolgung des illegalen Holzeinschlages und des damit verbundenen Handels genutzt werden. Dies erstreckt sich unter anderem auf Gesetze zu Diebstahl¹⁵, Sachbeschädigung¹⁶, Betrug¹⁷, Annahme von Diebesgut (Hehlerei)¹⁸ und Urkundenfälschung¹⁹ sowie Bestimmungen hinsichtlich der Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete.²⁰ Von besonderem Interesse könnten hier die Bestimmungen zur Hehlerei sein, da hiernach die Einfuhr von gesetzwidrig beschafften oder hergestellten Gütern einen Straftatbestand darstellen könnte. Falls ein Holzimporteur über die Möglichkeit informiert wurde, dass aus einer bestimmten Region bzw. einem bestimmten Land stammende Hölzer gestohlen worden sein könnten, könnte sich daraus für ihn eine Mittäterschaft und damit Haftbarmachung ergeben, sofern er das Holz käuflich erwirbt.
- **In den Niederlanden** werden die gesetzlichen Bestimmungen zu Diebesgut als Möglichkeit gesehen, gegen den illegalen Holzeinschlag vorzugehen. Sollte es sich im jeweiligen Fall um Diebesgut handeln, so kann es beschlagnahmt werden; das Problem liegt im Nachweis, dass die Waren tatsächlich gestohlen wurden. Daten zu gestohlenen Gütern werden im Rahmen des von den Schengen-Staaten betriebenen zentralen Informationssystems ausgetauscht. Dieses System sollte auf Möglichkeiten der Nutzung für den Nachweis gestohlener Hölzer untersucht werden.
- **Im Vereinigten Königreich** existiert der Theft Act von 1968, der auch auf den Tatbestand der Hehlerei mit im Ausland gestohlenen Gütern Anwendung findet. Sollte sich die Straftat im

¹³ Article 113-5 des Code Pénal (französisches Strafgesetzbuch)

¹⁴ Article 113-6 des Code Pénal

¹⁵ Diebstahl, §§ 242 StGB

¹⁶ Sachbeschädigung

¹⁷ Betrug, §§ 259 StGB

¹⁸ §§ 259 StGB

¹⁹ Urkundenfälschung, §§ 267 StGB

²⁰ Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete, §§ 267 StGB

Ausland ereignet haben – was bei illegalem Holzeinschlag wahrscheinlich erscheint –, muss zuerst ein Ersuchen um Beschlagnahme der möglicherweise gestohlenen Güter durch ein Gericht oder eine Strafverfolgungsbehörde im Ursprungsland vorliegen. Ein Strafverfahren muss eröffnet oder eine Person aufgrund der begangenen Straftat in Haft genommen worden sein. Hierdurch ist die Möglichkeit der Anwendung dieser Gesetze vollständig abhängig von der Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden in den Erzeugerländern. Der bloße Besitz von Diebesgut ist im Vereinigten Königreich dann nicht strafbar, sofern die im Besitz der Güter befindliche Person nachweisen kann, dass sie keine Kenntnis darüber hatte, dass es sich um Diebesgut handelt. Sobald sie jedoch über die Tatsache des Diebstahls unterrichtet worden ist, stellt der durch diese Person vollzogene Weiterverkauf an Dritte einen Straftatbestand dar.

In den meisten EU-Ländern bietet sich die Alternativmöglichkeit eines Zivilverfahrens, welches durch die Person oder das Unternehmen eröffnet werden könnte, welche(s) im Ursprungsland kraft Gesetzes die Besitzrechte an den Erzeugnissen innehat.²¹ Hier könnte beispielsweise zivilrechtlich gegen den betroffenen Reeder oder gegen die für den Transport der gestohlenen Ware verantwortliche Person vorgegangen werden (ggf. auch gegen beide). Am Ende eines erfolgreichen Zivilverfahrens würde das Gericht auf Herausgabe des Diebesguts an den rechtmäßigen Besitzer bzw. – sofern angemessen – auf Schadenersatzzahlung erkennen. Hierdurch ergäbe sich der Vorteil, dass ein Nachweis des Diebstahls als Straftat nicht erforderlich ist (obwohl in jedem Fall einige Indizien dafür vorliegen müssen, dass es sich bei den Erzeugnissen um Diebesgut handelt). Die Mitwirkung der Polizei im Erzeugerland wäre daher nicht erforderlich. Andererseits hängt der Erfolg im Zivilverfahren noch immer von der Fähigkeit ab, den Nachweis des rechtmäßigen Besitzes im Ursprungsland zu erbringen. Hinzu kommt, dass das Gericht sich für nicht zuständig erklären kann, sofern es erkennt, dass die betreffenden Handlungen einer ausländischen Rechtsprechung unterliegen und sich der überwiegende Teil der Beweismittel (einschließlich Zeugen) in diesem Land befindet.

Kasten 2.1: Potentielles Wachstum der als Diebesgut klassifizierten Holzmengen

Gegenwärtig erleben wir hinsichtlich der Besitzverhältnisse und Verfügungsgewalt über Wälder eine Übergangsphase. Ländliche Gemeinden und indigene Völker verschaffen sich erfolgreich Zugriff auf Waldgebiete und besitzen bzw. verwalten inzwischen mindestens 25 % der weltweiten tropischen Wälder. Nahezu ein Viertel der Waldgebiete in den Ländern des Südens, die der intensivsten Bewirtschaftung unterliegen, befindet sich mittlerweile im Besitz von indigenen Völkern und ländlichen Gemeinden (14 %) bzw. wird von ihnen offiziell verwaltet (8 %). Dies ist Ergebnis kürzlich umgesetzter Autonomieregelungen sowie der Anerkennung von Ansprüchen der Gemeinden durch die Regierungen.²² Es wird erwartet, dass sich diese Entwicklung weiter beschleunigt. Angesichts der Tatsache, dass sich ein wachsender Anteil des weltweiten Waldbestandes nunmehr im rechtmäßigen Besitz der ortsansässigen bzw. indigenen Bevölkerung befindet – die vielerorts ihre Landrechte gerichtlich einklagt – verbessern sich die Möglichkeiten der Anwendung von Gesetzen zu Diebesgut. In einigen Fällen, in denen durch die Regierungen Landrechte angefochten werden, wurden diese durch in jüngster Vergangenheit ergangene Gerichtsurteile – der aktuellste Entscheid erfolgte im September 2002 in Surinam – ebenso wie Unternehmen der Holzbranche dazu verpflichtet, den Holzeinschlag zu unterbrechen, bis in den

²¹ gemäß englischem Recht unter dem Tatbestand des „tort of conversion“ (etwa: Delikt der unerlaubten Aneignung)

²² CIFOR und Forest Trends, *Making Markets Work for Forest Communities* (2002)

anhängigen Rechtsstreitigkeiten endgültig entschieden wurde.²³ Der Holzeinschlag auf den betreffenden Ländereien wäre aus diesem Grund als gesetzwidrig anzusehen.

Die Einfuhr von Diebesgut als solche stellt noch kein Zollvergehen dar. Jedoch ist denkbar, dass im Falle des unredlichen Erwerbs solcher Güter in den Zollbegleitdokumenten falsche Angaben zu den Erzeugnissen gemacht werden. Dies stellt *in der Tat* ein Zollvergehen dar und bietet daher den Zollbehörden eine Handhabe zur Beschlagnahme der Güter – natürlich unter der Voraussetzung, dass sie das Vorliegen falscher Produktangaben nachweisen können.

Empfehlungen:

- Die EU-Regierungen könnten Regierungen der Erzeugerländer – bzw. die ortsansässige oder indigene Bevölkerung mit landbezogenen Rechtstiteln – bei der Eröffnung von Gerichtsverfahren unterstützen. Ein auf hoher Ebene durchgeführtes Gerichtsverfahren mit erfolgreichem Ausgang könnte hier ein starkes Warnsignal aussenden.
- Im Zusammenhang mit der von uns ins Auge gefassten engeren Zusammenarbeit der Zollbehörden (vgl. Abschnitt 7), könnten Polizei- und/oder Zollbehörden der EU-Mitgliedsstaaten Kooperationsprogramme mit ihren Partnerbehörden in einem oder mehreren Haupterzeugerländern entwickeln, um so Möglichkeiten des gemeinsamen Vorgehens auszuloten.

2.3 Gesetzliche Bestimmungen zur Geldwäsche

Zusammenfassung: In jedem Land existieren gesetzliche Bestimmungen zur Geldwäsche, d.h. zur Veräußerung von Erlösen aus kriminellen Handlungen. Diese Gesetze können möglicherweise sehr wirksam zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlages angewendet werden, sofern sie ausreichend weit gefasst sind.

Sofern illegaler Holzeinschlag und Handel mit Hölzern aus illegalen Quellen gemäß den gesetzlichen Regelungen der Mitgliedsstaaten Straftatbestände darstellen, könnten Erlöse aus solchen Aktivitäten unter die gesetzlichen Bestimmungen zur Geldwäsche fallen – unter der Voraussetzung, dass diese Gelder innerhalb der EU angelegt oder weiterveräußert wurden. Die Tatsache, dass die illegalen Aktivitäten als solche im EU-Ausland und von Staatsbürgern eines Nicht-EU-Landes verfolgt werden könnten, ist hierbei nicht von Belang.

Bisher hat kein EU-Land versucht, mit Hilfe dieser gesetzlichen Regelungen gegen die Erlöse aus illegalem Holzeinschlag vorzugehen. Die Regierungen sollten Banken, Anwälte, Wirtschaftsprüfer etc. auf die Möglichkeit hinweisen, dass ihre Kunden bzw. Mandanten mit Beteiligungen in der Forstwirtschaft in Geldwäsche verwickelt sein könnten – besonders in Ländern mit weiter Verbreitung der illegalen Holzgewinnung.

Unter Geldwäsche wird die Einschleusung von finanziellen Erlösen aus Straftaten in den legalen Kreislauf zur Verschleierung ihres illegalen Ursprungs verstanden. Auf nationaler Ebene bestehende gesetzliche Regelungen, die den Behörden das Vorgehen gegen Geldwäsche und die Beschlagnahme

²³ Malaysia and Indonesia. *EU Forest Watch*, Ausgabe 63, Mai 2002

von Erlösen aus kriminellen Handlungen ermöglichen, haben im Zusammenhang mit der Ausweitung des illegalen Handels mit Betäubungsmitteln an Bedeutung gewonnen. Im Einklang mit der Schwerpunktsetzung auf den Kampf gegen die internationale organisierte Kriminalität und – besonders in den letzten Monaten – gegen den internationalen Terrorismus hat sich der Anwendungsbereich von Geldwäschegesetzen entsprechend erweitert.

Die erste EG-Richtlinie zur Geldwäsche stammt aus dem Jahr 1991.²⁴ Diese fand nur auf Erlöse aus Drogenstraftaten Anwendung. Im Dezember 2001 wurde eine zweite Richtlinie verabschiedet²⁵, die den Anwendungsbereich der Regelung aus dem Jahr 1991 erweiterte. Mit der neuen Richtlinie werden die Mitgliedsstaaten zum Kampf gegen die Geldwäsche in Bezug auf Erlöse aus sämtlichen kriminellen Handlungen verpflichtet. Unter kriminellen Handlungen werden hier auf Betäubungsmittel und organisierte Kriminalität bezogene Straftaten verstanden, aber auch *‘jede andere Straftat, die von einem Mitgliedsstaat im Sinne dieser Richtlinie als solche benannt wird’*. Die Richtlinie tritt im Juni 2003 in Kraft.

Mit der Richtlinie werden die bisher auf den Finanzsektor beschränkten Anforderungen an die Kundenidentifizierung sowie Dokumentation und Berichterstattung über verdächtige Transaktionen auf eine Reihe von Tätigkeiten und Berufen außerhalb des Finanzbereiches ausgeweitet, die dem Missbrauch durch Geldwäscher ausgesetzt sein könnten – so beispielsweise externe Buch- und Wirtschaftsprüfer, Immobilienmakler, Rechtsanwälte und Notare.

Die EU-Mitgliedsstaaten haben sich dazu verpflichtet, innerhalb weiterer drei Jahre eine dritte Richtlinie zu verabschieden, die den Anwendungsbereich der bestehenden Gesetze vermutlich noch weiter ausdehnen wird. Es besteht die Hoffnung, dass mit der neuen Richtlinie die Banken stärker in die Pflicht genommen werden, so dass sie einer Berichtspflicht unterliegen nicht mehr nur über „jegliche Aktivitäten, die sie als verdächtig einstufen“, sondern über „jegliche Aktivitäten, die sie auf Grundlage der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen als verdächtig einstufen müssten“. Einige Mitgliedsstaaten haben bereits den Wortlaut ihrer gesetzlichen Regelungen entsprechend angepasst.

Können Geldwäschegesetze zur Beschlagnahme der Erlöse aus illegalem Holzeinschlag genutzt werden?

Wie bereits dargestellt, besteht die Möglichkeit der Beschlagnahme von Erlösen aus entsprechenden Handlungen, sofern sie gemäß EU-Recht oder Bestimmungen eines Mitgliedsstaates gesetzwidrig sind – unter der Voraussetzung, dass diese Gelder innerhalb der EU angelegt oder weiterveräußert wurden. Die Tatsache, dass die illegalen Aktivitäten als solche im EU-Ausland und von Staatsbürgern eines Nicht-EU-Landes verfolgt werden können, ist hierbei nicht von Belang. Eine solche Bestimmung findet sich explizit in der neuen Richtlinie, in der es in Artikel 1 heißt, dass „der Tatbestand der Geldwäsche ... auch dann“ vorliegt, „wenn die Tätigkeiten, die den zu waschenden Vermögensgegenständen zugrunde liegen, im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedsstaates oder eines Drittlandes vorgenommen wurden“.

Zur Anwendung von Geldwäschegesetzen ist es jedoch erforderlich, dass der illegale Holzeinschlag als „kriminelle Handlung“ eingestuft wird. Die entsprechende Definition obliegt den einzelnen Mitgliedsstaaten. Hierunter fallen aber Korruption, Betrug sowie jedes andere Straftat, die zu

²⁴ Richtlinie 91/308/EWG

²⁵ Richtlinie 2001/97/EG

Erlösen in erheblicher Größenordnung führt und mit hohen Gefängnisstrafen belegt ist. Die Institutionen, die höchstwahrscheinlich Erlöse aus Straftaten entgegennehmen und weiterleiten – also Banken, Anwälte, Wirtschaftsprüfer etc. – sollten deshalb auf die Möglichkeit hingewiesen werden, dass ihre Kunden bzw. Mandanten mit Beteiligungen in der Forstwirtschaft in Geldwäsche verwickelt sein könnten, besonders in Ländern mit weiter Verbreitung des illegalen Holzeinschlages.

Durch die Richtlinie und viele auf Ebene der Mitgliedsstaaten geltende gesetzliche Regelungen werden solche Institutionen verpflichtet, die zuständigen Behörden über jeden im Hinblick auf ihre Kunden bzw. Mandanten bestehenden Verdacht zu unterrichten. Diesbezüglich stellen die Banken gegenwärtig tatsächlich die Hauptinformationsquelle dar. Es erscheint jedoch wahrscheinlich, dass viele der genannten Institutionen mit dem Grad der kriminellen Aktivität im Forstwirtschaftsbereich nicht vertraut sind. Daher sollten die EU-Mitgliedsstaaten erforderliche Informationen zur Verfügung stellen und unterstützend tätig werden.

Bei im Ausland begangenen Straftaten stellt sich die Situation jedoch anders dar: Hier wird der Erfolg der auf Grundlage von Geldwäschegesetzen eingeleiteten Maßnahmen von einer engen Kooperation mit Straf- und Justizbehörden im Ursprungsland abhängen, die vermutlich nicht in jedem Fall zustande kommen wird. Im Gegensatz zu den gesetzlichen Regelungen zu Diebesgut wird hier die Definition von Straftatbeständen von den Einfuhr- und nicht den Herkunftsländern getroffen.

- **Das Vereinigte Königreich** ist nach allgemeiner Auffassung eines der Länder, in denen der konsequenteste Kurs bei der Umsetzung der EU-Richtlinie verfolgt wird. Der im Juli 2002 verabschiedete Proceeds of Crime Act (etwa: Gesetz zu Erlösen aus Straftaten) definiert die Straftat der „Geldwäsche“ formal als auf Erlöse aus *jedweden* kriminellen Verhalten bezogen, wobei unterschieden wird zwischen einem „Verhalten, welches a) in einem beliebigen Teil des Vereinigten Königreiches eine Straftat darstellt oder b) in einem beliebigen Teil des Vereinigten Königreiches eine Straftat darstellen würde, wenn diese Handlung dort begangen worden wäre“ – dies schließt den illegalen Holzeinschlag ein. Das Gesetz verleiht den Polizei- und Zollbehörden zusätzliche Ermittlungsbefugnisse und begründet eine neue „Assets Recovery Agency“ (Amt zur Wiederbeschaffung von [kriminell erworbenen, *d. Übers.*] Vermögenswerten), mit der den Behörden ein weiteres Mittel zur Wiederbeschaffung von Erlösen aus kriminellen Handlungen zur Verfügung steht, gleich auf welche Weise diese Mittel weiterveräußert werden. Durch das Gesetz wird bei Fehlen eines in einem Strafprozess ergangenen Urteils auch die Möglichkeit der Zivilklage eröffnet, mit der gegen Erlöse aus kriminellen Handlungen vorgegangen werden kann. Der staatlichen Aufsicht unterliegende Institutionen sind verpflichtet, geeignete Systeme und Maßnahmen zur Aufdeckung von Geldwäsche umzusetzen und über Verdachtsfälle an die Strafverfolgungsbehörden zu berichten. Für illegalen Holzeinschlag betreibende Unternehmen würde es schwierig, innerhalb des Vereinigten Königreiches Finanzströme zu organisieren, sofern die britischen Finanzinstitutionen sich der Tatsache bewusst wären, dass dadurch der Straftatbestand der Geldwäsche begründet wird. Aufgrund des Proceeds of Crime Act ist es auch möglich, bereits in einem frühen Ermittlungsstadium Erlöse aus kriminellen Handlungen einzuziehen oder den Zugriff darauf zu verhindern.
- **In Deutschland** wird von der Regierung der Standpunkt vertreten, dass der illegale Holzeinschlag nicht als unter die Geldwäschegesetze fallende Straftat anzusehen ist, da diese Aktivität in Deutschland als vernachlässigbar eingestuft wird. Scheinbar hat diese Auffassung dazu beigetragen, dass bisher noch keine tiefgreifenderen Untersuchungen zur Anwendbarkeit

von Geldwäschegesetzen auf den illegalen Holzeinschlag angestellt wurden. Die Äußerung der Regierung scheint auch nahezuzeigen, dass Verstöße gegen Gesetze zu Diebesgut (Diebstahl, Hehlerei) und Betrug möglicherweise als Vortat der Geldwäsche angesehen werden.²⁶

Die von der Gruppe der G7-Staaten 1989 gegründete Financial Action Task Force (FATF), entwickelt und fördert sowohl auf einzelstaatlicher als auch internationaler Ebene politische Konzepte und Strategien zum Vorgehen gegen die Geldwäsche. Diese Institution überwacht die Schaffung wirksamer Systeme zur Bekämpfung der Geldwäsche, prüft von Geldwäschern angewandte Methoden und Verfahrensweisen und fördert den Beschluss und die Durchführung von Gegenmaßnahmen in Nicht-Mitgliedsstaaten. Mit den *Vierzig Empfehlungen* (im Original: *Forty Recommendations, d. Übers.*) der FATF wird ein umfassender Plan zum Vorgehen gegen die Geldwäsche entwickelt – das Dokument deckt den Strafverfolgungs- und Justizbereich, den Finanzsektor und seine Regulierung sowie die internationale Zusammenarbeit ab. Alle FATF-Mitglieder haben sich politisch verbindlich bereit erklärt, die Geldwäsche auf Grundlage dieser Empfehlungen zu bekämpfen.

Darüber hinaus veröffentlicht die FATF eine jährliche „Schwarze Liste“ nicht kooperierender Staaten, in denen entweder schwerwiegende Unzulänglichkeiten innerhalb der gegen die Geldwäsche gerichteten Maßnahmen vorliegen oder keine Kooperationsbereitschaft im Kampf gegen diese gegeben ist. Im Juni 2002²⁷ fanden sich auf dieser Liste vier Holz erzeugende Länder: Indonesien, die Philippinen, Russland und Myanmar (das frühere Burma).

Empfehlungen:

- Da die Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Mitgliedsstaaten die Liste der in der dritten Richtlinie zur Geldwäsche erfassten Straftaten erweitern werden, ist es wichtig, dass: 1) die Regierungen gewährleisten, dass der illegale Holzeinschlag unter die überarbeitete Definition fällt und 2) die Beweislast so verlagert wird, dass Banken über jegliche Aktivitäten berichten müssen, die sie auf Grundlage verfügbarer Informationen als verdächtig einschätzen.
- Die EU-Regierungen sollten den Institutionen, die möglicherweise Erlöse aus Straftaten entgegennehmen und weiterleiten (Banken, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, Anwaltssozietäten etc.) relevante Informationen zukommen lassen und sie hinsichtlich einer möglichen Verwicklung ihrer Kunden bzw. Mandanten mit Beteiligungen in der Forstwirtschaft in Geldwäscheaktivitäten aufklären, im besonderen in Ländern, in denen illegaler Holzeinschlag weit verbreitet ist.
- In der zwischen Holz verbrauchenden und Holz erzeugenden Ländern kontinuierlich geführten Debatte über forstwirtschaftliche Fragen sowie über die Durchsetzung des bestehenden Forstrechts und das damit verbundene Regierungshandeln sollte die Problematik der Geldwäsche stets angesprochen werden.

²⁶ gemäß §261 StGB

²⁷ vgl. www.fatf-gafi.org/NCCT_en.htm

2.4 CITES

Zusammenfassung: Das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES) stellt gegenwärtig das einzige weltweite Rechtsabkommen dar, welches zur Eindämmung eines Teils des Handels mit illegal erzeugten Hölzern herangezogen werden kann. Gleichermäßen ist das Übereinkommen die einzige rechtsverbindliche Vereinbarung, die von mehreren Mitgliedsstaaten bereits zur Beendigung von Einfuhren solcher Hölzer eingesetzt wurde. Der große Vorteil von CITES liegt daher darin, dass das Übereinkommen bereits besteht und weitreichend – wenn auch noch nicht vollständig – umgesetzt ist. Trotz der durch das Abkommen erreichten gewissen Erfolge im Kampf gegen das Aussterben von einigen gefährdeten Arten haben Unzulänglichkeiten in der Prüfung von Ausfuhrgenehmigungen dazu geführt, dass die wirksame Anwendung der Bestimmungen beeinträchtigt wurde. Es erscheint unwahrscheinlich, dass das Übereinkommen auf einen Großteil des internationalen Handels mit Hölzern erweitert werden kann. Dennoch kann und sollte es als „Sicherheitsnetz“ zum Schutz bestimmter bedrohter Baumarten genutzt werden.

Mit dem 1973 verabschiedeten Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES) wird das Ziel verfolgt, bedrohte Arten vor Raubbau zu schützen, indem der internationale Handel unter Nutzung eines Systems von Ein- und Ausfuhrgenehmigungen beschränkt wird. Pflanzen- und Tierarten sind auf verschiedenen Listen erfasst: Anhang I enthält alle Arten, die vom Aussterben bedroht sind; Anhang II erfasst Arten, die gegenwärtig noch nicht vom Aussterben bedroht sind, jedoch zukünftig ohne strikte Regulierung und Beschränkung des Handels unter diese Kategorie fallen könnten; in Anhang III schließlich finden sich Arten, die von einem der Vertragsstaaten als der Regulierung unterliegend benannt wurden mit dem Ziel, Abbau bzw. Verwertung zu verhindern oder zu beschränken, wobei der betreffende Staat die Unterstützung weiterer Länder bei der Kontrolle des Handels benötigt. Änderungen und Ergänzungen der Anhänge I und II werden auf der Konferenz der CITES-Vertragsstaaten beschlossen, während die Vertragsstaaten nach eigenem Ermessen Arten in Anhang III aufnehmen können.

- Für in Anhang I erfasste Arten gilt, dass der Handel mit diesen deren Fortbestand nicht gefährden oder beeinträchtigen darf. Die genannten Arten dürfen nicht für vorwiegend gewerbliche Zwecke gehandelt werden. Jeglicher Handel mit Exemplaren der aufgeführten Arten bedarf sowohl einer Aus- als auch Einfuhrgenehmigung. Für die Wiederausfuhr von Exemplaren sind wiederum entsprechende Bescheinigungen erforderlich.
- Der gewerbliche Handel mit Exemplaren von in Anhang II erfassten Arten ist zulässig, sofern dadurch der Fortbestand der Art nicht beeinträchtigt wird. Eine Ausfuhrgenehmigung ist erforderlich und muss den Zollbehörden des Einfuhrlandes vorgelegt werden.
- Der Handel mit Exemplaren von in Anhang III aufgeführten Arten erfordert die Ausstellung einer Ausfuhrgenehmigung durch eine im Exportland angesiedelte Vollzugsbehörde. Der Importeur hat das Vorliegen einer Ausfuhrgenehmigung für die Ladung zu prüfen, sofern sie aus einem Land stammt, das die betreffende Art in Anhang III aufgenommen hat. Sollte die Ladung nicht aus einem solchen Land stammen, ist eine Herkunftsbescheinigung erforderlich.

Ein Land kann für eine bestimmte aufgeführte Art hinsichtlich des CITES-Eintrags einen Vorbehalt anmelden. Dies ist entweder bei einem Beitritt zum Übereinkommen oder einer Änderung bzw. Ergänzung des Anhangs durch die Konferenz der Vertragsstaaten möglich.

Auf Ebene der EU ist das Übereinkommen durch die Verordnung 338/97 umgesetzt. Im allgemeinen folgt die EU-Verordnung den CITES-Anforderungen, erfasst jedoch eine größere Anzahl von Arten, die in vier Anhängen aufgeführt sind: Anhang A enthält alle im CITES-Anhang I genannten Arten sowie einige Arten aus den CITES-Anhängen II und III, denen die EU eine höhere Schutzbedürftigkeit zuweist; Anhang B führt alle anderen in CITES-Anhang II enthaltenen und darüber hinaus einige in Anhang III erwähnte sowie nicht von CITES erfasste Arten auf; Anhang C enthält alle anderen in CITES-Anhang III aufgeführten Arten; in Anhang D schließlich sind Arten des CITES-Anhangs III erfasst, für die von einem oder mehreren EU-Mitgliedsstaaten ein Vorbehalt angemeldet wurde, und darüber hinaus einige weitere, nicht von CITES erfasste Arten.

Einfuhrbeschränkungen für in den Anhängen A und B der EU-Verordnung erfasste Arten sind strenger als die durch CITES begründeten Auflagen: Für alle aufgeführten Arten sind Einfuhrgenehmigungen erforderlich (für Arten des CITES-Anhangs II sind lediglich Ausfuhrgenehmigungen vorzulegen). Darüber hinaus bestehen weitere Auflagen hinsichtlich Transport- und Unterbringungsbedingungen. Für Anhang C und D der EU-Verordnung wird eine Einfuhrmitteilung gefordert – eine vom Importeur unterzeichnete Erklärung –, die hier erfassten Arten unterliegen auch den Auflagen zu den Transportbedingungen. In der EU-Verordnung sind dieselben Baumarten wie unter CITES erfasst.

Schwachpunkte von CITES

Einer der Hauptschwachpunkte von CITES besteht darin, dass ausgestellte Ein- und Ausfuhrgenehmigungen als solche einen finanziellen Wert darstellen, so dass hier Möglichkeiten des Betrugs und Diebstahls sowie der Korruption eröffnet werden. Theoretisch kann eine Ausfuhrgenehmigung nur dann ausgestellt werden, wenn sich die Vollzugsbehörde des Ausfuhrlandes hinreichend davon überzeugt hat, dass es bei der Beschaffung von Exemplaren einer Art zu keinerlei Verstößen gegen die im betreffenden Land geltenden Gesetze zum Schutz von Flora und Fauna gekommen ist. In der Praxis wird dieses Prinzip jedoch oft nicht befolgt – entweder aufgrund von Korruption und/oder wegen unzureichender Kapazitäten.

Eine zweite Schwäche ist im Abgleich ausgestellter Dokumente untereinander zu sehen. Das World Conservation Monitoring Centre (WCMC), ein Teil des UNEP (Umweltprogramm der Vereinten Nationen), überwacht den gemäß CITES stattfindenden legalen Handel und erhält Kopien aller ausgestellten Ein- und Ausfuhrgenehmigungen. Durch einfache Durchsicht der Genehmigungen werden gelegentlich Betrugsfälle aufgedeckt. Dennoch verfügt CITES über kein umfassendes, unabhängiges System zur Überwachung und Verifizierung der Ausstellung und Nutzung von Genehmigungen; ein zentrales Berichts- und Datenerfassungssystem fehlt ebenfalls.

Die dritte Unzulänglichkeit liegt im Abgleich der ausgestellten Dokumente mit der tatsächlich beförderten Ladung. Nur ein verschwindend geringer Teil der enormen im internationalen Handel transportierten Warenmengen kann per Augenschein geprüft werden. Darüber hinaus ergeben sich im Fall von CITES offensichtliche Probleme, da sich eine korrekte Bestimmung illegal gehandelter Arten angesichts der fast 25.000 in den Anhängen aufgeführten Arten sehr schwierig gestaltet.

In einer Untersuchung der in den Jahren 1997-1998²⁸ durchgeführten Mahagoni-Einfuhren in die USA (von den in den CITES-Anhängen erfassten Holzarten wird Mahagoni am meisten gehandelt)

²⁸ Arthur G. Blundell, *Mahogany: Unregulated Trade* (US EPA, 2000)

kam man zu der Schätzung, dass mindestens 25 % der Schnittholzimporte gesetzwidrig erfolgten (dies entspricht einem Wert von mehr als 17 Millionen US-Dollar pro Jahr). In dieser Zahl sind Handelsmengen nicht enthalten, die nicht an die US-Zollbehörden berichtet wurden, so dass die wirkliche Größenordnung wesentlich höher liegen dürfte.

Die Frage der Gültigkeit von Ausfuhrgenehmigungen trat besonders in den letzten Monaten im Hinblick auf Exporte von Großblättrigem Mahagoni aus Brasilien in den Vordergrund. Diese Baumart ist in CITES-Anhang III aufgeführt. Darüber hinaus verfügte die brasilianische Regierung im Jahr 2001 ein vollständiges Verbot des Einschlags und der Ausfuhr dieser Art. Dennoch wurden in den ersten Monaten des Jahres 2002 weitere Mengen nach Europa und Nordamerika exportiert. Bei Ankunft in den USA, Kanada und einer Reihe von EU-Staaten – darunter auch Deutschland, die Niederlande und Belgien – wurden Schiffsladungen von den zuständigen Behörden vorbehaltlich der vollständigen Aufklärung der Hintergründe beschlagnahmt. Im März 2002 veröffentlichte die EU-Kommission einen Hinweis an die EU-Vollzugsbehörden mit dem Inhalt, dass keinerlei Importe von brasilianischem Mahagoni entgegenzunehmen seien, da begründete Zweifel über deren legale Herkunft bestünden.

Dessen ungeachtet lehnte die britische Regierung die Ergreifung entsprechender Maßnahmen ab. In einem anschließenden Gerichtsverfahren, das Greenpeace gegen das Vereinigte Königreich führte, wurden Argumente vorgetragen, die sich darauf konzentrierten, ob die Ausfuhrgenehmigungen überhaupt rechtswirksam ausgestellt worden waren und unter welchen Bedingungen die Behörden des Einfuhrlandes berechtigt wären, den Weitertransport der Ladung zu verzögern und weitere Informationen zur Gültigkeit der Ausfuhrgenehmigungen anzufordern. Greenpeace unterlag mit dem Antrag auf erneute Prüfung des Falles vor dem Court of Appeal (Berufungsgericht): In einem am 25. Juli 2002 ergangenen Urteil erkannten zwei der drei Richter, dass durch die Berechtigung des Einfuhrlandes, die Rechtswirksamkeit der Ausfuhrgenehmigungen zu prüfen – selbst im Falle von hinsichtlich ihrer Gültigkeit bestehenden Zweifeln –, eine zu große Unsicherheit für den internationalen Handel geschaffen würde. Der dritte Richter kam zu einer abweichenden Meinung und akzeptierte das Argument, dass der Fortbestand gefährdeter Arten ein höheres Rechtsgut darstellen solle. Es bleibt genauer zu klären (ggf. durch eine Änderung der bestehenden EU-Verordnung), unter welchen Bedingungen die Behörden des Einfuhrlandes berechtigt sind, Ausfuhrgenehmigungen auf ihre Gültigkeit zu prüfen.

CITES und Hölzer

Gegenwärtig sind in den CITES-Anhängen neunzehn Baumarten aufgeführt, darunter brasilianisches Rosenholz in Anhang I und Kleinblättriger Mahagoni in Anhang II. Verschiedene regionale Populationen der Araukarie oder Schuppentanne erscheinen in beiden Anhängen. Im Ergebnis eines auf der kürzlichen Konferenz der Vertragsstaaten im November 2002 gefassten Beschlusses werden die lateinamerikanischen Populationen des Großblättrigen Mahagoni ab November 2003 in Anhang II aufgenommen. Demgegenüber ergab eine im Jahr 1998 durchgeführte Untersuchung von 255 Baumarten hinsichtlich ihrer Erfüllung der CITES-Aufnahmekriterien, dass etwa fünfzehn Arten neu in Anhang I erfasst werden könnten. Für Anhang II wurden nahezu 100 Arten ermittelt.²⁹

²⁹ World Conservation Monitoring Centre, *Contribution to an evaluation of tree species using the new CITES listing criteria* (WCMC, Dezember 1998). Die betrachteten Arten wurden dahingehend ausgewählt, dass sie „auf angemessene Weise Baumarten verschiedener Regionen und Klimazonen sowie verschiedener Grade der wirtschaftlichen Verwertung

Solche Ergänzungen der Anhänge bedürfen der Beschlussfassung durch die Konferenz der Vertragsstaaten. Vorschläge zur Aufnahme einer großen Zahl neuer Arten – im besonderen solcher, die international gehandelt werden – würden mit großer Wahrscheinlichkeit zu entschiedener Opposition führen. Darüber hinaus würde eine Ausweitung des Geltungsbereiches des Übereinkommens zu einer eingeschränkten praktischen Durchführbarkeit führen.

In CITES-Anhang III sind Arten erfasst, die lediglich der Regulierung auf einzelstaatlicher Ebene unterliegen und für welche zur Kontrolle des Handels eine internationale Zusammenarbeit erforderlich ist. Beispielsweise hat Indonesien seinen Ramin-Bestand im April 2001 mit einer Nullquote in Anhang III eingetragen. Dieser Eintrag trat vier Monate später in Kraft. Als unmittelbare Auswirkung zeigte sich eine Erhöhung der nach Malaysia geschmuggelten Ramin-Mengen – Malaysia hat hinsichtlich des CITES-Eintrags dieser Art einen Vorbehalt angemeldet.³⁰

Empfehlungen:

- Die EU-Regierungen sollten darauf hinarbeiten, weitere Baumarten in die CITES-Anhänge aufzunehmen. Auf Erzeugerländer sollte dahingehend eingewirkt werden, dass sie weitere Baumarten in Anhang III erfassen.
- Zur Überprüfung der Gültigkeit von CITES-Ausfuhrgenehmigungen am Einfuhrort sollte eine schlüssigere Vorgehensweise verfolgt werden – falls erforderlich, auch durch eine Änderung der EU-Verordnung zur Klärung, unter welchen Voraussetzungen die Behörden des Einfuhrlandes berechtigt sind, weitere Informationen zur Gültigkeit von Ausfuhrgenehmigungen anzufordern.
- Eine mögliche Verbindung zu den Bestimmungen des OECD-Übereinkommens zur Bekämpfung der Bestechung (vgl. Abschnitt 2.5) sollte geprüft werden. Hierdurch könnten zusätzliche Möglichkeiten für die Regierungen geschaffen werden, gegen Unternehmen vorzugehen, die an der gesetzwidrigen Beschaffung und Nutzung von CITES-Ausfuhrgenehmigungen beteiligt sind.

2.5 Das OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung von Bestechung und Korruption

Zusammenfassung: Das OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung von Bestechung und Korruption ist ein rechtsverbindliches Instrument, dessen Anforderungen und Bestimmungen von den Vertragsstaaten (OECD-Mitglieder³¹ und weitere Signatarstaaten) in die jeweilige nationale Gesetzgebung einzuarbeiten bzw. neu auf nationaler Ebene umzusetzen sind. Gemäß dem Übereinkommen erfüllt die Zahlung von Bestechungsgeldern an Vertreter ausländischer Regierungen einen Straftatbestand. Da die illegale Holzgewinnung in vielen Fällen mit Bestechung

bzw. des Schutzstatus repräsentieren“ (S. 2). Hinsichtlich der Verfügbarkeit von Informationen zu den einzelnen Baumarten zeigten sich beträchtliche Unterschiede.

³⁰ Dies bedeutet, dass Malaysia im Sinne des Handels mit den betreffenden Arten als Nicht-Vertragspartei von CITES angesehen werden sollte. Handel mit Nicht-Vertragsparteien ist nicht gestattet, außer wenn Dokumente vorgelegt werden, die den CITES-Genehmigungen entsprechen (bzw. in diesem Fall eine Herkunftsbescheinigung). Es bleibt abzuwarten, ob dies tatsächlich erforderlich sein wird. Die Tatsache des durch Malaysia angemeldeten Vorbehalts bringt jedoch mit sich, dass das Land keinerlei Verpflichtungen im Sinne von CITES unterliegt, wenn es um die Regulierung des Ramin-Handels aus oder in das Gebiet von Malaysia geht.

³¹ Alle EU-Mitgliedsstaaten haben zur Umsetzung des Übereinkommens nationale Gesetzesänderungen beschlossen und eingeführt.

verbunden ist, kommt dem OECD-Übereinkommen zweifellos eine wichtige Funktion bei der Eindämmung des illegalen Holzeinschlages zu. Das Problem besteht jedoch oft darin, die erfolgte Zahlung von Bestechungsgeldern tatsächlich nachzuweisen. Das Übereinkommen könnte noch wirksamer angewendet werden, wenn alle Vertragsstaaten die von der OECD veröffentlichten Empfehlungen umsetzen würden, so beispielsweise den Ausschluss von Unternehmen von öffentlichen Ausschreibungsverfahren, sofern sie rechtskräftig wegen Bestechung verurteilt wurden.

Das *OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr* trat im Jahr 1999 in Kraft. Es dient als Instrument zur Verhinderung von Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr und verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, gesetzliche Regelungen zu beschließen, die den Tatbestand der Bestechung von ausländischen Amtsträgern unter Strafe stellen. Das Übereinkommen besteht aus zwei Teilen: dem Text des *Übereinkommens* selbst mit rechtsverbindlichen Bestimmungen und die *Überarbeiteten Empfehlungen von 1997*, die zwar rechtlich nicht bindend sind, jedoch eine gemeinsame politische Willensbekundung darstellen.³² Im Übereinkommen heißt es, dass die Straftatbestände der Bestechung und Korruption mit empfindlichen Gefängnisstrafen zu belegen sind. Diese variieren von Land zu Land: So können die genannten Tatbestände in Portugal durch Gefängnisstrafen zwischen einem und acht Jahren geahndet werden, während die Höchststrafe in Frankreich zehn Jahre beträgt.

Die OECD hat einen Prozess zur Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens in nationales Recht und seiner Durchführung initiiert. Mit dieser Überwachung sollen die tatsächliche Umsetzung des Übereinkommens überprüft und ggf. bestehende Hindernisse für die Einleitung von Strafverfahren identifiziert werden. Im Rahmen dieses Prozesses kommt ein Fragebogen mit neunzehn Punkten zum Einsatz, den die einzelnen Staaten ausfüllen müssen.³³

Der OECD-Rat hat weiterhin eine Empfehlung dahingehend ausgesprochen, dass es Unternehmen nicht mehr möglich sein soll, an ausländische Amtsträger gezahlte Bestechungsgelder steuermindernd geltend zu machen³⁴ – wie dies zum Beispiel im Falle von Spenden an gemeinnützige Organisationen möglich ist. Die Mehrzahl der Unterzeichnerstaaten hat Gesetze zur Umsetzung dieser Empfehlung beschlossen. Lediglich in Belgien ist es Unternehmen noch immer gestattet, bestimmte Bestechungsgelder von der Steuer abzusetzen. Eine weitere OECD-Empfehlung, die auf den illegalen Holzeinschlag anwendbar sein könnte, ist die den Mitgliedsstaaten eingeräumte Möglichkeit, ihren zuständigen Behörden Befugnisse zum Ausschluss von Unternehmen von öffentlichen Ausschreibungsverfahren zu verleihen, sofern diese rechtskräftig wegen Bestechung von ausländischen Amtsträgern verurteilt wurden. Der OECD-Rat

³² In Ländern mit bereits bestehendem gesetzlichem Rahmen zur Verfolgung ihrer Bürger für im Ausland begangene Straftaten (z.B. den USA) sind diese Gesetze so zu novellieren, dass auch Bestechungstatbestände darunter fallen. In Staaten, in denen die Bestechung von eigenen Staatsbediensteten innerhalb der Geldwäschegesetze als Straftatbestand erfasst ist, sind diese so zu ändern, dass auch die Bestechung ausländischer Amtsträger in den Tatbestandskatalog aufgenommen wird. So hat die portugiesische Regierung beispielsweise die im Land geltenden Geldwäschegesetze dahingehend geändert, dass nunmehr im In- und Ausland begangene Bestechung geahndet werden kann.

³³ Die enthaltenen Fragen decken unter anderem folgende Bereiche ab: Sanktionen im Bereich des staatlichen Beschaffungswesens, Exportkreditagenturen, „Schwarze Listen“, Verhaltenskodizes und Bestimmungen zur Rechnungslegung (z.B. Klarheit und Genauigkeit des Berichtswesens).

³⁴ Empfehlung des Rates über die steuerliche Absetzbarkeit von Bestechungsgeldern an ausländische Amtsträger, vom OECD-Rat am 11. April 1996 verabschiedet

empfiehlt darüber hinaus, in bi- oder multilaterale Beschaffungsvereinbarungen mit Finanzierung durch Hilfgelder Anti-Korruptionsklauseln aufzunehmen.³⁵

Zwei positive Beispiele:

- Portugal hat die geltenden Gesetze um eine Bestimmung ergänzt, die jedwede juristische Person von öffentlichen Ausschreibungen ausschließt, sofern sie eine Straftat begangen hat, welche mit einer Gefängnisstrafe von mehr als sechs Monaten zu ahnden ist.
- In Griechenland hat das Justizministerium im Jahr 2000 an jede Staatsanwaltschaft einen Fragebogen verschickt, in dem um Berichterstattung über alle Fälle gebeten wurde, auf die Bestechungs- und Korruptionsgesetze anzuwenden waren.

Gegenwärtige Anwendung des Übereinkommens

In der Forstwirtschaft gibt es mehrere Bereiche, in denen es zu Bestechung und Korruption kommen kann: Ein solches Potential besteht beispielsweise bei der Zuteilung von Forstkonzessionen, bei Errichtung und Betrieb von Zellstoff- und Papierfabriken, die geltende Gesundheits- und Umweltstandards nicht einhalten bzw. nicht in der Lage sind, für ihre Produktion ausreichende legal erzeugte Holzmengen zu beschaffen, sowie bei der Beschaffung amtlicher Dokumente zur nachträglichen Legalisierung „illegaler“ Hölzer, besonders Exportlizenzen (z.B. CITES-Genehmigungen).

Für die EU-Regierungen wird das Problem darin bestehen, ausreichende Beweismittel zu beschaffen, um auf dieser Grundlage Bürger des jeweiligen Landes für begangene Bestechung strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Jedoch sind die dem Übereinkommen beigetretenen Staaten verpflichtet, miteinander zu kooperieren und sich bei kriminalpolizeilichen Ermittlungen und Strafverfahren gegenseitig Rechtshilfe zu gewähren. Zur Unterstützung solcher Verfahren sollten auf Grundlage eines vom OECD-Steuer Ausschuss (OECD Committee on Fiscal Affairs) entwickelten Modells Richtlinien erarbeitet werden, die dazu dienen sollen, die Formen der in der Forstwirtschaft vorkommenden Bestechung und Korruption zu ermitteln.

Empfehlungen:

- Die EU-Regierungen sollten – auf einzelstaatlicher oder EU-Ebene – Richtlinien für den Forstsektor entwickeln, die den Steuerbehörden und Staatsanwaltschaften Anhaltspunkte dafür bieten, zu welchen Formen von Bestechung und Korruption es in dieser Branche kommen kann.
- Die EU-Regierungen sollten einen Fragebogen an alle Staatsanwaltschaften versenden, so dass eine vollständige Berichterstattung über Fälle der Anwendung von Bestechungsgesetzen auf im Forstsektor begangene Straftaten gewährleistet ist. Über die Strafverfolgung erschwerende Probleme sollte ebenfalls berichtet werden.

³⁵ Überarbeitete Fassung der Empfehlung des Rates über die Bekämpfung der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr, vom OECD-Rat am 23. Mai 1997 verabschiedet

2.6 Einflussnahme auf das Verhalten von Unternehmen: OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (TNCs)

Zusammenfassung: Die OECD-Leitsätze stellen eine Reihe von Empfehlungen dar, die die jeweilige Regierung an Unternehmen übermittelt, die im oder aus dem jeweiligen Staat heraus tätig sind. Trotz ihres für Unternehmen freiwilligen Charakters sind sie für die Signatarstaaten rechtsverbindlich – diese sind verpflichtet, zur Förderung und Bekanntmachung der Leitsätze nationale Kontaktstellen einzurichten.

Der Hauptanwendungsbereich der Leitsätze hinsichtlich der Eindämmung des illegalen Holzeinschlages besteht in einem Frühwarn- und Berichtssystem: Beliebige Personen können sich an die nationale Kontaktstelle wenden, um hier eine Beschwerde über das Verhalten eines Unternehmens eines Unterzeichnerstaates vorzubringen. Nachfolgend eröffnet die nationale Kontaktstelle bei Nachweis einer berechtigten Beschwerde ein Verfahren, die Ergebnisse der Untersuchung werden veröffentlicht. Die Leitsätze und gemäß diesen vorgebrachte Beschwerden führen nicht zu einem Strafverfahren – dennoch sollten sie einen Anreiz für Unternehmen schaffen, ihr Verhalten und ihre Verfahrensweisen zu verbessern.

Das Hauptziel der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen besteht darin, diesen Anreize für die Förderung von nachhaltigen Entwicklungskonzepten zu bieten, wobei wirtschaftliche, soziale und Umweltgesichtspunkte berücksichtigt werden. Dies bedeutet, dass die Unternehmen auf nationaler Ebene geltende Gesetze einhalten und die Menschenrechte respektieren, Sozialkapital entwickeln sowie auf die Erwirkung von Ausnahmegenehmigungen hinsichtlich des bestehenden gesetzlichen und ordnungspolitischen Rahmens verzichten sollten. In den Leitsätzen heißt es weiter, dass die betreffenden Firmen Prinzipien einer verantwortungsvollen Unternehmensführung fördern und unterstützen sowie hierbei anerkannte beispielhafte Verfahrensweisen anwenden sollten, so beispielsweise die Umsetzung hoher Standards bei der Offenlegung von Informationen sowie im Bereich der Rechnungslegung und Wirtschaftsprüfung.³⁶ Die Leitsätze sind für in OECD-Staaten ansässige Unternehmen nicht rechtsverbindlich, jedoch für die Signatarstaaten selbst – hierzu gehören die 30 OECD-Mitgliedsstaaten³⁷ und Argentinien, Brasilien, Chile, Estland, Litauen und Israel.

In der aktuellsten, im Jahr 2000 veröffentlichten Version der Leitsätze wird den Regierungen der einzelnen Staaten die Verantwortung zugewiesen, dafür Sorge zu tragen, dass die Unternehmen die Leitsätze einhalten. Zur Förderung und Erleichterung der Anwendung der Leitsätze sind die Regierungen rechtsverbindlich verpflichtet, nationale Kontaktstellen einzurichten. Diese sind unterschiedlich strukturiert. Bei einigen ist lediglich eine einzige Regierungsstelle dafür

³⁶ Für Unternehmen werden auch Anreize dahingehend geschaffen, hohe Standards an die Offenlegung von Informationen aus dem nicht-finanziellen Bereich anzulegen – einschließlich des Berichtswesens im Umwelt- und Sozialbereich, soweit ein solches vorhanden ist. Im auf die Umwelt bezogenen Abschnitt werden Umweltmanagementsysteme in den Vordergrund gestellt – diese schaffen die erforderlichen internen Rahmenbedingungen, mit deren Hilfe ein Unternehmen die Auswirkungen seiner Tätigkeit auf die Umwelt überwachen und steuern sowie Umweltbetrachtungen in die Geschäftstätigkeit einbeziehen kann. Das Umweltmanagement ist darauf ausgerichtet, sowohl direkte als auch indirekte Umwelteinflüsse der Unternehmenstätigkeit zu erfassen. Hierunter würde das Management natürlicher Ressourcen fallen, also auch der Wälder.

³⁷ Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Slowakische Republik, Spanien, Südkorea, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten von Amerika

verantwortlich, während andere sich über mehrere Ministerien verteilen. In einigen Fällen stellen diese Anlaufpunkte sogar trilaterale Gremien dar, denen Vertreter von Regierung, Gewerkschaften und Unternehmen angehören. Bisher sind in lediglich zwei Fällen NROs involviert. Die Kontaktstellen sind verpflichtet, über ihre Tätigkeit einen Bericht zu erarbeiten und diesen dem OECD-Ausschuss für internationale Investitionen und multinationale Unternehmen (CIME) vorzulegen. Zum Zweck des Erfahrungsaustausches findet jährlich ein Treffen von Vertretern der Kontaktstellen statt. Es ist jedoch anzumerken, dass bisher noch nicht einmal die Hälfte der Unterzeichnerstaaten arbeitsfähige nationale Kontaktstellen aufgebaut haben.

Die Leitsätze enthalten ein Frühwarnsystem, welches aktiviert wird, sobald der Verdacht besteht, dass ein Unternehmen gegen die Leitsätze verstößt. Jede juristische Person – auch NROs und Gewerkschaften – ist berechtigt, der nationalen Kontaktstelle über Verdachtsfälle zu berichten. Die französische Kontaktstelle fordert jedoch, dass Beschwerden über Vertreter der Gewerkschaften vorgebracht werden. In Deutschland wurde gegenüber einer NRO der Standpunkt vertreten, dass sie sich erst eine Handlungsvollmacht beschaffen müsse, bevor die Beschwerde angenommen werde.³⁸ Es ist nicht erforderlich, dass das Unternehmen erklärt, die Leitsätze einzuhalten – es muss nicht einmal über die Existenz der Leitsätze informiert sein. Die Kontaktstelle ist gehalten, eine erste Einschätzung vorzunehmen und zu entscheiden, ob der vorgebrachte Fall weitere Untersuchungen rechtfertigt. Unabhängig davon, wie diese Entscheidung ausfällt, muss die Kontaktstelle nachfolgend die beteiligten Parteien über ihre Entscheidung unterrichten und hierfür eine Begründung angeben. Sollten in einem Fall weitere Untersuchungen angestellt werden, so wird von der nationalen Kontaktstelle erwartet, die betroffenen Parteien bei der Klärung des Falles zu unterstützen. Hierfür stehen eine Reihe von Möglichkeiten zur Verfügung – so beispielsweise das Angebot von Foren für Gespräche, Schlichtung und Mediation. Ebenfalls sollte die Kontaktstelle fachlichen Rat von den zuständigen Behörden, NROs, Gewerkschaften und weiteren Experten einholen. Sollten die Parteien nicht in der Lage sein, ihre Meinungsverschiedenheiten beizulegen, muss die Kontaktstelle eine öffentliche Erklärung zu dem betreffenden Fall abgeben. Gegebenenfalls kann sie gegenüber dem Unternehmen Empfehlungen aussprechen, wie es künftig die Einhaltung der Leitsätze sichern kann.

Bisher wurden bei verschiedenen nationalen Kontaktstellen insgesamt zwanzig Beschwerden vorgebracht, von denen jedoch noch kein Forstunternehmen betroffen war. Teilweise widerspiegelt dies den relativ geringen Informationsgrad über das Bestehen der Leitsätze – im Gegensatz zu einigen anderen Instrumenten wie dem UN Global Compact. Darüber hinaus werden die den nationalen Kontaktstellen vorgelegten Fälle oft sehr schleppend bearbeitet. In Großbritannien verschwand beispielsweise eine gut dokumentierte Beschwerde gegen ein führendes Bergbauunternehmen für fast neun Monate in der Ablage.³⁹

Zu einer Nagelprobe für die Wirksamkeit der OECD-Leitsätze könnte der kürzlich dem UN-Sicherheitsrat vorgelegte Bericht über den gesetzwidrigen Abbau von Bodenschätzen in der Demokratischen Republik Kongo⁴⁰ werden. Die von UN-Generalsekretär Kofi Annan berufene Expertenkommission führt 85 multinationale Unternehmen auf, die gegen die Leitsätze verstoßen. Vorwiegend sind diese im Vereinigten Königreich, Belgien, Kanada und den Vereinigten Staaten

³⁸ P. Feeney, *Making Companies Accountable: An NGO report on implementation of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises by National Contact Points* (2002)

³⁹ *ebd.*

⁴⁰ UN-Sicherheitsrat, *Final Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo* [S/2002/1146], 16. Oktober 2002

von Amerika ansässig. Im Bericht heißt es: „Die Regierungen der OECD-Staaten sind verpflichtet zu gewährleisten, dass ihrer Rechtsprechung unterliegende Unternehmen nicht gegen vertragliche Prinzipien verstoßen, die der betreffende Staat in Form von Gesetzen festgeschrieben hat. Falls sie keine Abhilfemaßnahmen ergreifen, machen sie sich der Mittäterschaft schuldig.“⁴¹

Anwendung der Leitsätze auf illegalen Holzeinschlag

Da das Hauptziel der Leitsätze darin besteht, im Land der Betriebstätigkeit die Anwendung der dort geltenden nationalen Gesetze zu fördern, wären Fälle illegalen Holzeinschlages mit großer Sicherheit hiervon abgedeckt, da dieser Tatbestand einen klaren Verstoß darstellt. Ein klassisches Beispiel hierfür wäre ein Forstunternehmen, gegen welches wegen gesetzwidriger Aktivitäten Bußgelder verhängt oder von staatlicher Seite Ermittlungen angestellt wurden.⁴²

Im Hinblick auf internationale Instrumente sind Unternehmen gegenwärtig verpflichtet, internationale Abkommen – wie beispielsweise das Übereinkommen zur biologischen Vielfalt – zu *berücksichtigen*, jedoch nicht notwendigerweise die besten verfügbaren Standards auf das Management und den Schutz natürlicher Ressourcen anzuwenden. Daher bedürfen die Leitsätze einer Stärkung, so dass die Anwendung der besten im wirtschaftlichen, sozialen und Umweltbereich verfügbaren Verfahrensweisen gefördert wird.

Der Gedanke, die Leitsätze zu einem rechtsverbindlichen Instrument zu machen, verdient genauere Prüfung. Umsetzbar wäre dies auf nationaler Ebene durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten, die von Unternehmen die Einhaltung der Leitsätze fordern könnten, sobald sie bei Exportkreditagenturen oder sonstigen öffentlichen oder privaten Geldgebern bzw. Versicherungen finanzielle Unterstützung beantragen. Ebenso wäre auf EU-Ebene denkbar, eine Richtlinie zur sozialen Verantwortung der Unternehmen zu verabschieden.

Langfristig könnte jedoch ein gesondertes Übereinkommen über die Haftung und Rechenschaftspflicht ein sinnvoller Mittel für die Regierungen darstellen, um für börsennotierte Unternehmen jegliche direkte oder indirekte Beteiligung an illegaler Holzgewinnung in Zukunft auszuschließen. Eine verbindliche Rechenschaftspflicht der Unternehmen würde eine Reihe von Änderungen mit sich bringen: Den Unternehmen würden neue Pflichten auferlegt, ihre Haftung erweitert, Entschädigungsrechte für die Bürger und Zugriffsrechte auf Ressourcen für Gemeinden begründet, durchgehend höhere Standards im Verhalten der Unternehmen durchgesetzt, Sanktionen eingeführt sowie die Rolle des Internationalen Strafgerichtshofes erweitert und die Monopulüberwachung verbessert.

Empfehlungen:

- Nationale Kontaktstellen sollten die Umsetzung der Leitsätze durch im jeweiligen Land ansässige Forstunternehmen (einschließlich ihrer Betriebsstätten im Ausland) fördern und bewerten. Die Ergebnisse sollten veröffentlicht werden.
- Die Regierungen der OECD-Staaten sollten Unternehmen ermitteln, die in entsprechenden Berichten an den UN-Sicherheitsrat aufgeführt wurden.

⁴¹ *ibd.*, Ziffer 178

⁴² persönliche Mitteilung OECD, 2. Oktober 2002

3 Förderung legaler Produkte im Markt

3.1 Einleitung

Als Alternative zur Einleitung rechtlicher Schritte gegen den illegalen Holzeinschlag bzw. das damit verbundene Verhalten verfügen die einzelnen Staaten bzw. die EU über eine Reihe von Instrumenten, die zur Erhöhung des Marktanteils von nachweislich legal erzeugten Produkten eingesetzt werden können. Hierunter fallen die Zertifizierung (vgl. Abschnitt 3.2), die im staatlichen Beschaffungswesen verfolgten Grundsätze (Abschnitt 3.3) sowie Brancheninitiativen zur Identifizierung legaler Quellen (Abschnitt 3.4).

3.2 Zertifizierung

Zusammenfassung: Die entscheidende Verbindung zwischen der Waldzertifizierung und der Verifizierung der Legalität besteht in der Verfolgung der Produktion und der Transportwege von Hölzern und Holzzeugnissen. Nur mit Waldzertifizierungsprogrammen, die eine strenge Produktkettenverifizierung vom Ort des Einschlags bis zum Punkt der Produktkennzeichnung beinhalten und in deren Standard die Einhaltung geltender gesetzlicher Bestimmungen festgeschrieben ist, wird es möglich sein, zu einer Eindämmung des Handels mit illegal erzeugten Hölzern beizutragen.

Mit der Waldzertifizierung verfügt der Verbraucher über ein Mittel, um nach geschäftsethischen Grundsätzen hergestellte, umweltfreundliche Produkte aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern auszuwählen. Im Zertifizierungsverfahren wird das betreffende Waldgebiet nach Kriterien bewertet, die auch der Öffentlichkeit zugänglich sind. Nur wenn der Wald diese Kriterien erfüllt, wird er zertifiziert. Für eine funktionierende Waldzertifizierung ist es erforderlich, dass die Verbraucher Holz, Holzzeugnisse oder Papier aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern erkennen können. Daher müssen diese Produkte entsprechend gekennzeichnet werden. Sobald ein Wald zertifiziert worden ist, erwirbt der Eigentümer das Recht, aus diesem Wald stammende Erzeugnisse mit dem Namen bzw. Logo der zertifizierenden Stelle zu versehen. Jedoch kommt hierzu noch der lange und oft schwierig nachzuvollziehende Weg aus dem Wald zum Ort des Verkaufs an den Verbraucher – die Produktlieferkette. Um dem Verbraucher zu garantieren, dass ein bestimmtes Produkt tatsächlich aus einem nachhaltig bewirtschafteten Wald stammt, muss diese Lieferkette ebenfalls zertifiziert werden. Der Besitz- und Überwachungsaspekt der Lieferkette wird als Produktkette bzw. Produktkettenverifizierung („Chain of Custody“) bezeichnet (vgl. auch Abschnitt 7.3).

Die Zertifizierung einer verantwortungsvollen Waldbewirtschaftung unterscheidet sich von der rechtlichen Verifizierung. Hölzer aus legalen Quellen müssen nicht notwendigerweise aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern stammen – oft ist dies nicht der Fall. Es wird klar, dass „legal“ nicht mit „nachhaltig“ gleichzusetzen ist, da mit der Nachhaltigkeit zahlreiche weitere Anforderungen verbunden sind – im Gegensatz zum einfachen Nachweis der Legalität. So erfordert beispielsweise die Vergabe eines Zertifikats des Forest Stewardship Council (FSC) die Erfüllung von zehn Grundsätzen und weiteren sechsfünfzig konkreten Kriterien einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung. Lediglich der erste Grundsatz bezieht sich konkret auf die Einhaltung

geltender gesetzlicher Bestimmungen – alle weiteren sind mit anderen grundlegenden Anforderungen an die Nachhaltigkeit verbunden.

Sofern ein als Nachweis der Herkunft von forstwirtschaftlichen Erzeugnissen aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern vergebenes Zertifizierungssiegel für die Verifizierung der Legalität der Holzherzeugung genutzt werden soll, müssen drei Bedingungen erfüllt sein: 1) der Waldzertifizierungsstandard muss eine klare Anforderung dahingehend enthalten, dass gegen auf nationaler Ebene geltende Gesetze nicht verstoßen werden darf; 2) der Standard ist wirksam umzusetzen; 3) entlang der Produktkette vom Wald bis zur Vergabe des Zertifizierungssiegels sind wirksame Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen umzusetzen.

Zum wirksamen Ausschluss nicht zertifizierter Hölzer sollte eine verlässliche Überwachung der Produktkette drei Hauptelemente beinhalten: Identifizierung, Trennung und Dokumentation (vgl. Abschnitt 7.3). Das Prinzip der Trennung erfordert, dass der Abnehmer während aller Phasen des Transports, der Produktion, des Vertriebs und Verkaufs sowie der Ausfuhr zertifiziertes von nicht zertifiziertem Holz physisch getrennt lagert. Die Herstellung zertifizierter Erzeugnisse ist genau zu dokumentieren.

Von den fünf gegenwärtig betriebenen Waldzertifizierungsprogrammen – Forest Stewardship Council (FSC), Pan-European Certification Scheme (PEFC), Canadian Standards Association's Sustainable Forest Management Standard (CSA), American Sustainable Forestry Initiative (SFI) und Malaysian Timber Certification Scheme (MTCC) – erfüllen nur FSC und PEFC die meisten dieser Anforderungen.⁴³

FSC, PEFC und MTCC erfordern die Holzgewinnung unter Einhaltung nationaler Gesetze und des geltenden Forstrechts. Unter SFI und CSA besteht kein solches Kriterium: Hier wird davon ausgegangen, dass sämtliche in Kanada und den USA gewonnenen Hölzer auf legale Weise erzeugt werden, was nicht unbedingt den Tatsachen entsprechen muss.

Außer bei SFI ist in allen Programmen festgeschrieben, dass für die Vergabe eines Zertifizierungssiegels an ein Erzeugnis auch die Zertifizierung der Produktkette erforderlich ist. Das SFI-Programm erfordert keine Überwachung der Produktkette, obwohl auch hier ein Zertifizierungskennzeichen entwickelt wurde, welches nunmehr seit September 2002 eingesetzt wird. Daher besteht keine Möglichkeit der Überprüfung, ob SFI-zertifiziertes Holz tatsächlich aus dem Wald kommt, der zertifiziert wurde. Diese Vorgehensweise steht in krassem Gegensatz zu der von der AF&PA (American Forest and Paper Association) veröffentlichten Verlautbarung, dass „illegaler Holzeinschlag die Wirtschaftlichkeit legal gewonnener und gehandelter forstwirtschaftlicher Erzeugnisse untergräbt“.⁴⁴

Unter den Programmen FSC, MTCC, CSA und PEFC ist zur Kennzeichnung eines Produkts eine Produktkettenverifizierung erforderlich. Das FSC-Programm schreibt für alle mit dem FSC-Siegel zu versehenen Produkte getrennte Lagerung und Transport vor, mit Ausnahme von Erzeugnissen,

⁴³ Trotz vieler Berichte über zahlreiche bestehende Waldzertifizierungsprogramme werden weltweit lediglich fünf Programme tatsächlich betrieben: FSC, PEFC, SFI, CSA und MTCC. Darüber hinaus befinden sich nur wenige weitere Programme im Entwicklungsstadium.

⁴⁴ Dennis P. Dykstra, George Kuru, Rodney Taylor, Ruth Nussbaum, William E Magrath, und Jane Story, *Technologies for Wood Tracking: Verifying and monitoring the chain of custody and legal compliance in the timber industry*. (Washington DC: Environment and Social Development East Asia and Pacific Region Discussion Paper, World Bank, Environment Department, in Vorbereitung)

für deren Herstellung Ausgangsstoffe aus verschiedenen Quellen eingesetzt werden, so z.B. Papier. Für solche Produkte ist es weiterhin erforderlich, dass die Mengen des der Produktion zugeführten zertifizierten und nicht zertifizierten Materials ermittelt werden. In der PEFC-Produktkette ist eine Trennung nur erforderlich, falls die Kennzeichnung „aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern“ verwendet wird.⁴⁵ Falls die Kennzeichnung „Förderung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung“ verwendet wird, sind unter diesem Programm Minimalprozentsätze (vgl. Kasten 3.1) sowie die Anwendung des In-/Output-Prinzips zulässig.

Kasten 3.1 Anforderungen an die Produktkettenverifizierung unter verschiedenen Waldzertifizierungsprogrammen

Für die Zertifizierung der Produktkette werden verschiedene Verfahren genutzt. Die drei meistverbreiteten sind: 1) physische Trennung, 2) Mindestprozentsatz und 3) In-/Output.

- Die *physische Trennung* erfordert während sämtlicher Produktions-, Transport-, Ausfuhr-, Vertriebs- und Verkaufsphasen eine physische Absonderung bzw. ein Auseinanderhalten von zertifiziertem und nicht zertifiziertem Holz, z.B. durch Kennzeichnung der einzelnen Stämme mit Strichcodes.
- Die *Mindestprozentsatzregel* ermöglicht den gemeinsamen Einsatz von zertifizierten und nicht zertifizierten Hölzern im Produktionsprozess, sofern ein Mindestprozentsatz zertifizierten Holzes nicht unterschritten wird. Zur Berücksichtigung verschiedener industrieller Bedingungen variiert in den meisten Zertifizierungsprogrammen die jeweils angewandte Größenordnung des Mindestprozentsatzes – es zeigt sich eine von 30 % (FSC, MTCC) bis 70 % (PEFC) reichende Bandbreite.
- Gemäß dem *In-/Output-Prinzip* wird bei einem vorher bekannten, dem Produktionsprozess zugeführten Anteil zertifizierten Holzes der gleiche Anteil des Produktionsausstoßes als zertifiziert angesehen. Dies muss nicht notwendigerweise das gleiche Holz sein, das ursprünglich zertifiziert wurde – in der Praxis ist das auch relativ unwahrscheinlich.

Eine Trennung nach „zertifiziert“ und „nicht zertifiziert“ ist unbedingt erforderlich, um so wenig wie möglich Raum dafür zu bieten, dass Hölzer aus illegalen Quellen in die Produktkette gelangen.

- Der FSC fordert für die Kennzeichnung seiner Hartholzerzeugnisse die Anwendung des Prinzips der Trennung, räumt jedoch auch die Möglichkeit ein, dass einer Produktionsanlage bis zu 30 % nicht zertifiziertes Holz zugeführt werden kann, sofern dies klar auf dem Siegel vermerkt ist. Mit Ausgangsmaterialien aus mehreren Quellen hergestellte Produkte wie Spanplatten, Fasermaterial und Papier müssen einen Mindestprozentsatz von 30 % neu erzeugter Holzfasern aus zertifizierten Quellen enthalten.⁴⁶ Unter dem FSC-Programm ist ebenfalls festgeschrieben, dass in einem mit dem FSC-Kennzeichen versehenen Erzeugnis verwendetes nicht zertifiziertes

⁴⁵ In beiden Fällen ergeben sich hinsichtlich des Wortlauts der Kennzeichnung Probleme, da gemäß ISO 14021 „gegenwärtig keine genauen Verfahren zur Messung der Nachhaltigkeit bzw. zum Nachweis der mit ihr verbundenen Eigenschaften existieren. Daher ist auf Werbung mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit zu verzichten.“

⁴⁶ Der FSC hat jüngst seine Grundsätze überarbeitet und wird in Kürze ebenfalls Produkte zertifizieren, die zu 100 % aus wiederverwertetem Material bestehen. Ebenso sollen Erzeugnisse zertifiziert werden, die sowohl einen Recyclinganteil als auch zertifiziertes Neumaterial enthalten, wobei der prozentuale Anteil beider Bestandteile auf dem Siegel anzugeben ist.

Material nicht aus zweifelhaften Quellen stammen darf – daher wäre unter anderem auch auf gesetzwidrige Weise gewonnenes Holz von der Verwendung ausgeschlossen. In den Unternehmen sind Maßnahmen umzusetzen, die es ihnen ermöglichen, auf zuverlässige Weise die Verwendung von Materialien aus zweifelhaften Quellen auszuschließen. Auch stehen sie in der Pflicht, Lieferanten von ihrer Liste zu streichen, sofern sich nachweisen lässt, dass von ihnen gelieferte Materialien zweifelhafter Herkunft sind.⁴⁷

- Unter dem MTCC-Zertifizierungsprogramm ist keine Trennung erforderlich, jedoch sind innerhalb der Lieferkette In-/Output-Verfahren möglich. Bei Hartholz sollte der Anteil des zertifizierten Materials bei mindestens 70 % liegen, berechnet als gleitender Mittelwert; bei Holzfasern sollte dieser Mindestanteil 30 % betragen.
- In der im PEFC-Programm vorhandenen Produktkettenverifizierung ist nur eine Trennung des zertifizierten Materials erforderlich, sofern die Kennzeichnung „aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern“ benutzt wird. Mindestprozentsätze und In-/Output-Regelungen sind bei Gebrauch der Kennzeichnung „Förderung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung“ zulässig.
- Im SFI-Programm gibt es keinerlei Produktkettenverifizierung.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass es unwahrscheinlich, wenn auch nicht unmöglich erscheint, dass in mit dem FSC-Label gekennzeichneten oder mit dem PEFC-Zeichen „aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern“ versehenen Hartholzerzeugnissen illegal gewonnene Hölzer enthalten sind. Auf SFI und MTCC sowie das PEFC-Label „Förderung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung“ trifft dies nicht zu.

Schließlich bleibt zu bemerken, dass trotz des exponentiellen Wachstums der zertifizierten Waldfläche – im Januar 2002 waren 109 Millionen Hektar zertifiziert – erst weniger als 3 % des weltweiten Waldbestandes als „nachhaltig bewirtschaftet“ anerkannt sind.⁴⁸ Dies ist eine niedrige Zahl, besonders angesichts der Tatsache, dass die Mehrzahl der hier berücksichtigten Wälder nach Programmen zertifiziert wurde, die im Grunde nicht die Anforderungen eines zuverlässigen Zertifizierungsprogramms erfüllen, das wirksam dazu beitragen kann, illegal gewonnenes Holz aus dem Markt zu drängen. Daher ist der Beitrag der Waldzertifizierung zur Bekämpfung gesetzwidriger Praktiken noch immer eher gering.

Empfehlungen:

- Die EU-Regierungen sollten dafür Sorge tragen, dass sämtliche innerhalb der EU betriebenen Zertifizierungsprogramme über folgende Merkmale verfügen: 1) einen Waldzertifizierungsstandard, in dem klar festgeschrieben ist, dass die jeweiligen nationalen Gesetze strikt einzuhalten sind; 2) ein System, durch das eine wirksame Umsetzung des Standards gesichert ist; 3) eine effektive Produktkettenverifizierung vom Ort des Einschlags bis zum Punkt der Kennzeichnung des Produkts. Bisher erfüllt nur das FSC-Programm sämtliche dieser Anforderungen.

⁴⁷ FSC-Grundsätze, Abschnitt 3 zu „unzertifizierten Anteilen und zweifelhaften Quellen“

⁴⁸ Diese Zahl enthält auch zertifizierte Wälder, über deren Status aufgrund der fehlenden Produktkettenverifizierung Zweifel bestehen. Simula M, Indufor, *Tropical Forest Certification Schemes* (ITTO 2002)

- Zwischen der Zertifizierung und Kennzeichnung aufgrund nachhaltiger Waldbewirtschaftung einerseits und einer Zertifizierung der Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen andererseits (möglicherweise ohne Kennzeichnung) sollte eine klare Unterscheidung getroffen werden. Der Nachweis der Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen ist kein Öko-Siegel und sollte auch nicht als solches betrachtet werden.

3.3 Öffentliches Beschaffungswesen

Zusammenfassung: Als Einkäufer von Holz und Holzzeugnissen im großen Maßstab können Regierungen und regionale oder örtliche Ämter ihren Beitrag zur spürbaren Beeinflussung des Marktes leisten. In vielen Mitgliedsstaaten werden bereits Grundsätze für das Beschaffungswesen entwickelt, die sämtlich im Einklang mit der EU-Beschaffungsrichtlinie stehen müssen, welche sich gegenwärtig in der Beschlussfassungsphase befindet. Die Grundsätze für die Beschaffung auf EU- und einzelstaatlicher Ebene könnten dazu dienen, legal erzeugtem Holz den Vorzug einzuräumen und so einen bedeutenden Marktanteil zu sichern. Möglich wäre dies allerdings nur, sofern solche Maßnahmen gemäß der EU-Richtlinie zulässig wären.

Die gegenwärtig für den Bereich des öffentlichen Auftragswesens geltenden EU-Gesetze gehen zurück auf die 1970er Jahre und werden durch vier Richtlinien abgedeckt: Dienstleistungen, Lieferaufträge, Bauaufträge sowie Versorgungsdienste. Diese sollen künftig durch lediglich zwei Richtlinien ersetzt werden, deren Inhalte sich momentan in der Beschlussfassung befinden. Über die Anwendung sowohl der alten als auch der neuen Richtlinien auf ökologisch orientierte Beschaffung herrscht gegenwärtig Uneinigkeit. Klar ist, dass gewisse Umweltkriterien in den Entwurf von technischen Ausschreibungsbedingungen einfließen können. Jedoch war die Kommission der Auffassung, dass solche Kriterien bei der Auftragsvergabe nicht berücksichtigt werden können, da sie nicht notwendigerweise zu einem direkten wirtschaftlichen Vorteil für die vergebende staatliche Stelle führen.

Gegen eine Reihe von staatlichen Stellen, die versucht hatten, solche Kriterien anzuwenden, wurden rechtliche Schritte eingeleitet. Im Gegensatz dazu kam der EU-Generalanwalt im aktuellsten Fall – dem Kauf von Bussen mit niedrigen Emissionswerten durch die Stadt Helsinki – zu der Auffassung, dass die Position der Kommission rechtlich falsch war und in der Vergabephase durchaus Zusatzpunkte an Anbieter von Fahrzeugen mit niedrigen Emissionswerten gehen könnten. Im September 2002⁴⁹ kam der Europäische Gerichtshof zu dem Urteil, dass eine Behörde beim Entscheid über eine Auftragsvergabe mit dem Auftragsgegenstand verbundene Kriterien (unter anderem auch Umweltgesichtspunkte) berücksichtigen darf, so dass ihr keine unbeschränkte Entscheidungsfreiheit zukommt. Das Gericht räumte daher der Stadt Helsinki das Recht ein, bei der Auswahl der Busse auch nicht-wirtschaftliche Faktoren zu berücksichtigen (wie beispielsweise Lärmpegel und Schadstoffemissionen). Das Gericht erkannte weiter, dass Umweltschutzkriterien in der Vergabephase berücksichtigt werden dürften, sofern sie gewissen Anforderungen genügen – wie z.B. ihrer Bezogenheit auf den Gegenstand des Auftrages und ihrer Anwendung gemäß den Grundsätzen der Transparenz und Diskriminierungsfreiheit.

⁴⁹ Urteil des EuGH vom 17. September 2002 in der Rechtssache C-513/99

Dieses Urteil bezieht sich auf derzeit geltendes Recht. Die Generaldirektion für den Binnenmarkt⁵⁰ ist jedoch der Auffassung, dass die neuen Richtlinien nicht im Widerspruch zu dem Urteil stehen. Im Gegenteil wird in Erwägungsgrund 31 der politischen Vereinbarung vom 21. Mai 2002 explizit ausgesagt, dass auch qualitative Vergabekriterien und Umweltgesichtspunkte angewendet werden können, sofern sie durch den Gegenstand des Auftrages zu rechtfertigen sind sowie einen objektiven und messbaren Charakter aufweisen.

Gestützt auf die übergeordneten EU-Richtlinien entwickeln die Mitgliedsstaaten ihre eigenen Grundsätze für das öffentliche Auftragswesen. Einige der Staaten haben versucht, Kriterien der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen, nur ein Land jedoch – Großbritannien – hat ausdrücklich erklärt, auch Gesichtspunkte der Legalität in die Grundsätze einzubeziehen.

- **Im Vereinigten Königreich** kündigte die Regierung am 27. Juli 2000 an, dass „gegenwärtig freiwillige umweltbezogene Richtlinien für die Beschaffung von Holzserzeugnissen für alle zentralen Regierungsstellen und Ämter verbindlichen Charakter erhalten – mit der Vorgabe, dass diese sich aktiv bemühen, Holz und Holzserzeugnisse aus nachhaltigen und legalen Quellen zu beschaffen.“⁵¹ Diese Verpflichtung wurde wiederholt aufgegriffen, so erst kürzlich in einem Schreiben der Regierung an Greenpeace in Großbritannien⁵², in dem ausgesagt wurde, dass es Teil der von Großbritannien verfolgten Politik sei, „im öffentlichen Auftragswesen eine Richtlinie für die Beschaffung von Hölzern umzusetzen, wonach versucht werden soll, forstwirtschaftliche Erzeugnisse ausschließlich aus legalen Quellen und nachhaltig bewirtschafteten Wäldern zu erwerben“. Die Umsetzung dieser Verpflichtungserklärung gestaltete sich bisher jedoch schleppend und zeigte, über wie wenige Informationen zu den Beschaffungsquellen für Hölzer und Holzserzeugnisse die Einkäufer in den Ministerien und Regierungsstellen tatsächlich verfügen.

In einem von ERM, einem für die britische Regierung tätigen Beratungsunternehmen, im Juli 2002 veröffentlichten Bericht wurde ein mögliches Programm zur Umsetzung der Grundsatzklärung Großbritanniens entworfen.⁵³ Darin wurde ein schrittweises Vorgehen vorgeschlagen, wobei drei jeweils anhand einer Reihe von Kriterien definierte Varianten betrachtet wurden: „legale Erzeugung“, „legale Erzeugung in Richtung der Einbeziehung der Nachhaltigkeit“ und „legale und nachhaltige Erzeugung“. „Legal“ wurde folgendermaßen definiert: i) der Hersteller verfügt über rechtmäßige Waldnutzungsrechte und ii) der Hersteller hält im betreffenden Land geltende gesetzliche Bestimmungen und Verhaltensgrundsätze ein, die für die Waldbewirtschaftung sowie die Minimierung des Einflusses dieser Bewirtschaftung auf die Bevölkerung und die Umwelt gelten. Darüber hinaus wird der Vorschlag unterbreitet, dass in alle öffentlichen Ausschreibungen eine Klausel zur Einhaltung der CITES-Bestimmungen einbezogen werden soll.

Das letztendliche Ziel besteht darin, dass sämtliche beschafften Erzeugnisse aus „legaler und nachhaltig bewirtschafteter Quelle“ stammen sollten. Davon ausgehend wird empfohlen, dass diese Voraussetzung als Standard anzunehmen ist und lediglich bei Geboten, die die Anforderung „legal und nachhaltig“ nicht erfüllen können, eine Auswahl gemäß den weiteren Alternativen

⁵⁰ Anmerkungen zum FERN/RIIA-Berichtsentwurf von DG Internal Market (Generaldirektion Binnenmarkt), 29. November 2002

⁵¹ Michael Meacher (Umweltminister), DETR-Pressemitteilung 516, 28. Juli 2000

⁵² Schreiben von Michael Meacher MP an Stephen Tindale, Executive Director Greenpeace UK, 26. Juni 2002

⁵³ *Procurement of timber products from legal and sustainable sources by government and its executive agencies.* Environmental Resources Management (July 2002)

getroffen wird. Darüber hinaus wird im Bericht empfohlen, eine „zentrale Beratungsstelle“ einzurichten, um den staatlichen Einkäufern Informationen darüber zur Verfügung zu stellen, welche Zertifizierungsprogramme und sonstige Nachweise die Kriterien erfüllen.

Nach unserer Auffassung würden mehrere bereits bestehende Programme – so beispielsweise FSC – die zugrundegelegten Kriterien erfüllen; wichtig ist jedoch, dass Lieferanten auch die Möglichkeit des Nachweises hätten, dass ihre Erzeugnisse die Kriterien erfüllen, selbst wenn keine entsprechende Zertifizierung vorgenommen wurde. Dieser Punkt ist hinsichtlich der Beschaffungspolitik sowohl gemäß EU-Recht als auch nach WTO-Bestimmungen bedeutsam: Es ist erforderlich, die einzelnen Kriterien zu definieren, die erfüllt werden müssen – nicht nur das/die Programm(e), durch das/die sie erfüllt werden.

Die britische Regierung prüft gegenwärtig die Empfehlungen der Berater und wird hierzu voraussichtlich zu Beginn des Jahres 2003 eine Erklärung abgeben. Da der Bericht im Vorfeld schon weitgehend abgestimmt wurde, wird erwartet, dass die Regierung die Mehrzahl der Empfehlungen übernehmen wird.

- **In Deutschland** haben verschiedene Regierungsstellen bei Bund und Ländern sowie auf kommunaler Ebene Grundsätze für die Beschaffung umgesetzt, nach denen Tropenholzerzeugnisse nur dann eingesetzt werden dürfen, sofern sie aus nachhaltiger Bewirtschaftung stammen und entsprechend zertifiziert sind. Hierdurch werden jedoch nicht notwendigerweise Hölzer aus illegaler Erzeugung ausgeschlossen, darüber hinaus gilt diese Anforderung in vielen Fällen lediglich für Hölzer aus tropischen Wäldern.

Die WTO-Implikationen der Beschaffungspolitik werden an anderer Stelle dieses Dokuments im Abschnitt 7.5 betrachtet.

Empfehlungen:

- Alle EU-Mitgliedsstaaten sollten ihre Richtlinien für das öffentliche Beschaffungswesen dahingehend überarbeiten, dass Kriterien der Legalität und idealerweise auch Nachhaltigkeitsgesichtspunkte berücksichtigt werden.
- In der gegenwärtig als Entwurf vorliegenden EU-Richtlinie zum öffentlichen Auftragswesen sollte eindeutig geregelt sein, dass die Anwendung von Legalitäts- und Nachhaltigkeitskriterien sowohl in der Ausschreibungs- als auch in der Vergabephase zulässig ist.

3.4 Brancheninitiativen

Zusammenfassung: Die Holz importierende Industrie in Europa kann zur Sicherung der legalen Herkunft ihrer Erzeugnisse entsprechende Schritte unternehmen, ohne dass ein Eingreifen des Staates erforderlich ist – im besonderen im Falle der Entwicklung relativ langfristiger Beziehungen zu Lieferanten in den Erzeugerländern. Einige Branchenorganisationen, wie die britische Timber Trade Federation (Holzhandelsverband), haben einen Verhaltenskodex erarbeitet und vielfach Erklärungen abgegeben, in denen sie den illegalen Holzeinschlag verurteilen. Dennoch sind bisher keine weiterführenden konkreten, von den Holzimporteuren umgesetzten Maßnahmen bekannt geworden.

Der Industrie steht es natürlich frei, ohne jegliche Intervention von seiten des Staates Maßnahmen zu ergreifen. Auch kann die Umsetzung solcher Maßnahmen ohne jegliche Änderungen von Gesetzen oder sonstiger Bestimmungen gefördert werden.

- **Im Vereinigten Königreich** hat die Timber Trade Federation (TTF; britischer Holzhandelsverband), in dem die Mehrzahl der britischen Importeure vertreten ist, im Sommer 2002 einen Verhaltenskodex veröffentlicht.⁵⁴ In diesem Dokument sind folgende Aussagen enthalten: „Verbandsmitglieder betreiben ihre Geschäfte im Einklang mit dem Gesetz, halten sämtliche für ihren Bereich geltenden Bestimmungen ein und treiben fairen und verantwortungsvollen Handel“⁵⁵ und „Verbandsmitglieder sind dem Grundsatz verpflichtet, Hölzer und Holzzeugnisse aus legalen und nachhaltig bewirtschafteten Quellen zu beschaffen. Die Mitglieder verurteilen vorbehaltlos den illegalen Holzeinschlag und verpflichten sich, gemeinsam mit ihren Lieferanten und weiteren beteiligten Interessengruppen auf die vollständige Abschaffung solcher Praktiken hinzuarbeiten.“⁵⁶ Verstöße gegen den Kodex können mit Bußgeldern, zeitweiliger Aufhebung der Mitgliedschaft oder Ausschluss des betreffenden Mitglieds aus dem Verband geahndet werden. In der Realität werden jedoch keine besonders schwerwiegenden Sanktionen verhängt. Dennoch stellt der Verhaltenskodex ein ermutigendes Zeichen dafür dar, dass sich die britische Holzbranche der Problematik bewusst ist. Vertreter der TTF werden während eines bevorstehenden Besuchs in Indonesien ihre Lieferanten über den Kodex unterrichten.
- **In den Niederlanden** erarbeitet die Holzindustrie gegenwärtig einen neuen Verhaltenskodex, der eine Stellungnahme gegen illegal erzeugte Hölzer enthalten wird. Genauere Angaben sind momentan nicht verfügbar.

Eine weitere Möglichkeit zur Erreichung dieses Ziels bestünde darin, dass Importeure und/oder Einzelhändler ausschließlich *zertifizierte* Erzeugnisse erwerben, sofern diese gleichzeitig nachweislich legaler Herkunft sind (vgl. Betrachtungen in den Abschnitten 3.2 und 7.3):

- Als gemessen an der Festholzmenge größter Einzelhändler der Welt verfolgt IKEA ein schrittweises Vorgehen zur Gewährleistung der legalen Herkunft der verarbeiteten Hölzer und der Einhaltung von Umweltstandards durch die Forstunternehmen.
- In Großbritannien verpflichtete sich der Einzelhändler B&Q Ende der 1990er Jahre, Holzzeugnisse ausschließlich aus durch unabhängige Stellen als nachhaltig zertifizierten Wäldern zu beschaffen. Mittlerweile sind 80 % der Produkte FSC-zertifiziert, der verbleibende Anteil stammt aus Finnland und ist ebenfalls zertifiziert (unter dem Finnish Forestry Certification Scheme – finnisches Waldzertifizierungsprogramm).⁵⁷
- Die Industrieverbände CEPI, ATIBT und AF&PA haben entsprechende Erklärungen abgegeben, jedoch nach unserem Kenntnisstand keine weiteren Maßnahmen ergriffen.

⁵⁴ vgl. www.ttf.co.uk

⁵⁵ TTF Code of Conduct, § 8.1

⁵⁶ TTF Environmental Code of Practice, § 1

⁵⁷ vgl. www.diy.com/aboutbandq/sustainability/history/Timber_history.pdf

Empfehlung:

- In einem ersten Schritt sollten die Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten Industrieverbände im jeweils eigenen Land dazu bewegen, öffentliche Verpflichtungserklärungen hinsichtlich der Abschaffung des illegalen Holzeinschlages abzugeben und entsprechende Verhaltenskodizes zu erarbeiten und in die Praxis umzusetzen.

4 Kontrolle von Investitionsquellen

4.1 Einleitung

Für viele Unternehmen der Holzgewinnungsbranche und anderer Bereiche der Forstwirtschaft in den Erzeugerländern stellen öffentliche und private Finanzierungsquellen in der EU einen wichtigen Faktor für die Beschaffung von Investitionsmitteln dar. Da ein großer Bestandteil der verfolgten Aktivitäten gesetzwidrig ist, werden diese illegalen Praktiken zwangsläufig mit einem Teil dieser Gelder unterstützt. In diesem Abschnitt werden Alternativen betrachtet, die den Regierungen zur Verfügung stehen, um Investitionsströme weg von möglicherweise illegaler Erzeugung zu lenken. Hierunter wird auf Exportkreditagenturen (Abschnitt 4.2), Banken und weitere private Finanzierungsquellen (Abschnitt 4.3) sowie Versicherungen (Abschnitt 4.4) Bezug genommen.

4.2 Exportkreditagenturen

Zusammenfassung: Durch viele in der EU ansässige Exportkreditagenturen (ECAs) werden Projekte und Unternehmen finanziell unterstützt, die in den illegalen Holzeinschlag verwickelt sind. Im Gegensatz zu Exportkreditagenturen in den USA und Japan, von denen einige grundlegende Umweltstandards umgesetzt haben, ist die Mehrzahl der europäischen ECAs an keinerlei umweltbezogene oder soziale Richtlinien gebunden. Zur Absicherung gegen eine weitere Ausweitung des illegalen Holzeinschlages mit Hilfe der ECAs sollten die EU-Regierungen verbindliche Umwelt- und Sozialstandards für die Beteiligung von ECAs an der Finanzierung beschließen. Darüber hinaus sollten die ECAs zu erhöhter Transparenz angehalten und eine unabhängige Bewertung und Überwachung ihrer Tätigkeit gewährleistet werden.

Exportkredit- und Investitionsversicherungsagenturen (die sogenannten ECAs) sind staatliche oder halbstaatliche Stellen, die durch die Regierung abgesicherte Kredite, Bürgschaften oder Versicherungen zur Verfügung stellen, falls Unternehmen ihre Geschäfte in Ländern betreiben wollen, in denen das Investitionsumfeld für herkömmliche Unternehmensfinanzierungen zu risikobehaftet ist.

Die meisten OECD-Staaten verfügen über mindestens eine Exportkreditagentur. Im Weltmaßstab unterstützen ECAs gegenwärtig ein geschätztes Handels- und Investitionsvolumen von 432 Milliarden US-Dollar – fast ein Zehntel der weltweiten Exporte.⁵⁸ Von 1988 bis 1996 haben sich die durch ECAs ausgereichten längerfristigen Kredite und Bürgschaften vervierfacht – das Volumen stieg von 26 auf 105 Milliarden US-Dollar pro Jahr. Dieser Betrag ist doppelt so hoch wie die

⁵⁸ The Berne Union (International Union of Credit and Investment Insurers; Berner Union – Internationale Vereinigung von Export- und Investitionsгарantie-Institutionen) Yearbook, 2002. Zwischen 1982 und 2000 wurden von den Mitgliedern der Berner Union weltweit Exporte in Höhe von 6.888 Mrd. US-Dollar (ca. 350 Mrd. US-Dollar jährlich) unterstützt, darüber hinaus direkte Auslandsinvestitionen mit einem Volumen von 112 Mrd. US-Dollar. Die Mitglieder der Union zahlten im gleichen Zeitraum Versicherungsansprüche von ca. 169 Mrd. US-Dollar aus (vgl. http://www.berneunion.org.uk/about.html#contact_details).

gesamten weltweit zur Verfügung gestellten staatlichen Entwicklungshilfegelder. Für Projekte in der südlichen Hemisphäre und in Osteuropa bieten die ECAs die größte Finanzierungsquelle aus Steuergeldern. Das Volumen der von ihnen finanzierten Projekte überschreitet mehrfach die gesamten jährlich durch alle multilateralen Entwicklungsbanken ausgereichten Mittel. Im Gegensatz zur Mehrzahl dieser Banken unterliegen die meisten ECAs keinerlei verbindlichen Richtlinien mit Bezug auf Umwelt, Menschenrechte und Entwicklung. So ist es fast folgerichtig, dass ECAs an vielen umweltzerstörenden Projekten beteiligt sind.

Außer Irland verfügen alle EU-Mitgliedsstaaten über Exportkreditagenturen. Die Mehrzahl der in der EU angesiedelten ECAs verfügt über keine Kriterien zur Einschätzung des Einflusses der von ihnen unterstützten Projekte auf Umwelt und Gesellschaft; hier liegt die EU hinter den USA und Japan zurück. Von ECAs geförderte Projekte tragen zur illegalen Ausbeutung der Waldreserven entweder direkt – wie in Indonesien, wo Zellstoff- und Papierfabriken schätzungsweise 40 % ihres Holzbedarfs aus illegalen Quellen decken⁵⁹ – oder indirekt bei, indem Waldgebiete für Infrastrukturvorhaben und Öl- oder Gasleitungen freigegeben oder illegal gewonnenes Holz für Bauzwecke eingesetzt wird.⁶⁰

Kasten 4.1: Beispiele für ECAs in der EU, die illegalen Holzeinschlag und Waldzerstörung unterstützen

Viele in der EU ansässige ECAs unterstützen Projekte, die zum illegalen Holzeinschlag beitragen. Beispiele hierfür sind:

- Finnvera, die finnische Exportkreditgarantie-Institution, sowie ECAs aus Spanien, Dänemark, Belgien, Schweden und Deutschland förderten sämtlich den Bau von Zellstoff- und Papierfabriken in Indonesien, die bis zu 40 % ihres Holzbedarfs aus illegalen Quellen gedeckt haben.⁶¹
- Der Fall des Unternehmens Asia Pulp and Paper (APP) ist eindeutig: Im Besitz von APP befindet sich das Indah Kiat-Zellstoffwerk in Perawang (Sumatra), das durch ein Investitionspaket von 500 Millionen US-Dollar finanziert wurde. Beteiligt waren Finnvera, die spanische CESCE, die dänische Agentur Exportkreditfonds sowie die kanadische Export Development Corporation. Das Werk war über Jahre in Konflikte verwickelt, in denen es um die Beschaffungsquellen für das Holz zur Zellstoffherstellung ging. Im Jahr 2001 erklärte APP die Einstellung seines Schuldendienstes, da das Unternehmen nicht mehr in der Lage war, Gesamtschulden von 13,4 Milliarden US-Dollar zu tilgen. APP steht unter dem Verdacht, Holz aus illegalen Quellen zu beschaffen.
- Die belgische Exportkreditagentur Office National du Ducroire und die italienische Agentur SACE haben Projekte in der petrochemischen Industrie⁶² gefördert, die zu illegalem Holzeinschlag führten – sowohl direkt für Bauzwecke als auch indirekt durch Erschließung neuer Industrieansiedlungsgebiete.

⁵⁹ Chris Barr, *Profits on Paper: The political economy of fiber, finance, and debt in Indonesia's pulp and paper industries* (CIFOR und WWF, 2000)

⁶⁰ Chantal Marijnissen, *Export Credits Fuelling Illegal Logging* (Mitteilung FERN, 2002)

⁶¹ Ed Matthew, *Paper Tiger, Hidden Dragon* (FoE, Juni 2001)

⁶² Chantal Marijnissen, *ebd.*

Bestehende EU-Gesetzgebung zu Exportkreditagenturen

Mit der EU-Richtlinie zur Harmonisierung der wichtigsten Bestimmungen über die Exportkreditversicherung zur Deckung mittel- und langfristiger Geschäfte⁶³ wird das Ziel verfolgt, die in den Mitgliedsstaaten geltenden gesetzlichen Bestimmungen zu staatlichen mittel- und langfristigen Exportkreditversicherungsprogrammen zu harmonisieren, um so Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen innerhalb der EU zu verhindern. Die Richtlinie ist strikt auf finanzielle Faktoren ausgerichtet. Die Europäische Kommission veröffentlichte kürzlich einen Bericht⁶⁴ über die bei der Durchführung gesammelten Erfahrungen und die seit Inkrafttreten der Richtlinie erreichte Konvergenz. Die Kommission schlägt vor, die Richtlinie zu ändern, wobei Fragen der Transparenz und Offenlegung von Informationen berücksichtigt werden sollen. Darüber hinaus könnten weitere Änderungen hinzukommen, wonach sämtliche für Finanzinstitutionen sowie im Umwelt- und Sozialbereich geltenden EU-Bestimmungen direkt auf ECAs anwendbar wären.

Empfehlungen:

- Die EU-Mitgliedsstaaten sollten gewährleisten, dass bei der Finanzierung und Versicherung von Projekten und Unternehmen durch europäische Exportkreditagenturen geltende EU-Bestimmungen für den Finanzsektor sowie zum Schutz sozialer Rechte und der Umwelt wirksam angewandt werden.
- Die EU-Regierungen sollten dafür Sorge tragen, dass die europäischen Exportkreditagenturen in ihrer gesamten Tätigkeit die höchsten Umwelt- und Sozialstandards und -verfahren anwenden. Sie sollten darauf hinarbeiten, dass die im Land ansässigen ECAs den Umfang offenzulegender Informationen erweitern, so dass grundlegende Projektinformationen, Einschätzungen ihres Einflusses auf Umwelt, Gesellschaft und Menschenrechte sowie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verfügbar sind. Sobald vorgenannte Grundsätze und Standards in Kraft sind, sollte eine unabhängige Projektüberwachung durch Dritte unter Beachtung dieser Standards umgesetzt werden.⁶⁵

4.3 Banken und andere Investitionsquellen

Zusammenfassung: Die Finanzierung durch private Einrichtungen – Banken, Investment- und Pensionsfonds – kann für Unternehmen der Holzgewinnung sowie anderer forstwirtschaftlicher Bereiche eine bedeutende Geldquelle darstellen. Einige Banken – hier ist ABN-AMRO hervorzuheben – haben bereits angekündigt, dass sie keine Forstunternehmen mit Finanzmitteln versorgen werden, die in illegalen Holzeinschlag verwickelt sind, Absprachen mit in solche Praktiken verwickelten Unternehmen treffen oder Hölzer aus illegaler Gewinnung beschaffen. Weitere Finanzinstitutionen sollten diesem Beispiel folgen. Die EU sowie die zuständigen Stellen

⁶³ Richtlinie 98/29/EG vom 7. Mai 1998

⁶⁴ Kommission KOM (2002) 212, Endfassung: *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die bei der Durchführung der Bestimmungen der Richtlinie über die mittel- und langfristige Exportkreditversicherung gesammelten Erfahrungen und die dabei erreichte Konvergenz*

⁶⁵ Ein Verbund von mehr als 60 europäischen NROs hat eine Zusammenstellung von umweltbezogenen und sozialen Richtlinien für ECAs erarbeitet, die unter <http://www.fern.org> eingesehen werden kann.

der Mitgliedsstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, um Finanzinstitutionen dahingehend zu beeinflussen, Grundsätze und entsprechende Aktionspläne zu erarbeiten, mit deren Hilfe gewährleistet ist, dass Finanzmittel nicht an Unternehmen fließen, die in illegalen Holzeinschlag verwickelt sind. Nach einem gewissen Zeitraum sollte dies zu einer verbindlichen Anforderung an die Finanzinstitutionen gemacht werden. Hierdurch würde auch die Umsetzung von Geldwäschegesetzen in die Praxis erleichtert.

Neben öffentlichen Finanzierungsmöglichkeiten für Investitionen in die Holzgewinnung sind private Quellen wie Banken, Pensions- und Investmentfonds von großer Bedeutung. In vielen Industrieländern sehen sich diese Institutionen wachsendem Druck ausgesetzt, für ihre ausgereichten Mittel sicherzustellen, dass diese Finanzierungen auf sozial und umweltpolitisch verantwortungsvolle Weise erfolgen. Der ethisch-ökologische Investmentsektor selbst erlebt ein schnelles Wachstum, wenn auch ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau.

Eines des entscheidenden Elemente des auf die Banken ausgeübten Drucks besteht darin, darauf einzuwirken, dass diese ein stringenteres System von Sorgfaltsprüfungen (Due Diligence) umsetzen, sofern für sie Verdachtsmomente bestehen, dass Kunden in kriminelle Aktivitäten verwickelt sein könnten. Angesichts der Tatsache, dass in vielen Ländern der überwiegende Teil des Holzeinschlags auf gesetzwidriger Grundlage erfolgt und dies großenteils toleriert wird, sollte dies einen eindeutigen Anhaltspunkt für die Banken bieten, dass ein in der Forstwirtschaft solcher Länder tätiger Kunde möglicherweise in diesem Bereich Straftaten begeht. Solche Due-Diligence-Maßnahmen würden im übrigen eine gute Geschäftspraxis darstellen, da die Gesetzwidrigkeit bereits per definitionem ein erhöhtes Risiko mit sich bringt. So befinden sich beispielsweise zwei der hauptverdächtigen Unternehmen in Indonesien in Zahlungsverzug für ihre von Banken aufgenommenen Kredite im Millionen-Dollar-Bereich.

Als Reaktion auf den öffentlichen Druck erarbeiten eine Reihe von Finanzinstitutionen konkrete Handlungsgrundsätze für Investitionen im Forstsektor. So hat die niederländische Bank ABN-AMRO folgende Maßnahmen beschlossen: keine Finanzierung für Unternehmen oder Projekte in Urwäldern bzw. Wäldern mit hohem Naturschutzrang; keine Absprachen und Vereinbarungen mit Bezug auf illegalen Holzeinschlag; keine gesetzwidrige oder unkontrollierte Brandrodung; klare und eindeutige Regelungen und Handlungen zur Respektierung der Rechte der indigenen Völker; sowie eine weitgefaste „Nachhaltigkeitsskala“ mit einer Reihe von Kriterien zur Bewertung potentieller Investitionsvorhaben. Diese Initiative stellt ohne Zweifel einen wertvollen Ansatz dar, der von anderen Banken und sonstigen Finanzinstituten aufgegriffen werden könnte.

Auf internationaler Ebene formuliert der *Baseler Ausschuss der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (Basel Committee of the Bank of International Settlements)* weitreichende Aufsichtsstandards und -richtlinien. Er gibt ebenfalls Empfehlungen zur Anwendung bestmöglicher Verfahrensweisen – in der Erwartung, dass die einzelnen zuständigen Stellen konkrete Vereinbarungen zu ihrer Umsetzung treffen. Dennoch entfaltet die Tätigkeit des Ausschusses als solche keine rechtsverbindliche Wirkung. In den letzten Jahren hat der Ausschuss ein entschiedeneres Vorgehen zur weltweiten Förderung von tragfähigen aufsichtsrechtlichen Standards verfolgt. Im Oktober 2001 veröffentlichte der Ausschuss einen Bericht zu *Customer Due Diligence for Banks* (dt.: Sorgfaltspflicht der Banken bei der Feststellung der Kundenidentität).⁶⁶ Als Schlüsselemente wurden hierbei ein umfassendes System zur Annahme und Identifizierung

⁶⁶ vgl. <http://www.bis.org/publ/bcbs85.htm>

von Kunden, eine fortlaufende Transaktionsüberwachung sowie ein wirksames Risikomanagement genannt. Im September 2002 fand die internationale Bankenaufsichtskonferenz (ICBS) statt, an der Vertreter von Aufsichtsinstanzen aus etwa 120 Ländern teilnahmen. Hier wurde der Bericht als gemeinsamer Standard anerkannt und die Prüfung der Kundenidentität als zu den Sorgfaltspflichten einer Bank gehörend angesehen. Darüber hinaus wurde Übereinstimmung erzielt, die im Bericht enthaltenen Grundsätze den Banken und sonstigen Einlageninstituten des jeweiligen Landes nahezubringen und eine Umsetzung zu empfehlen.

Dennoch bestehen hinsichtlich der Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten des illegalen Holzeinschlages durch Banken und Finanzinstitute selbst gewisse Grenzen. So könnten zum Beispiel Unternehmen Gegenkreditengagements eingehen, wobei zunächst eine Bank in gutem Glauben Gelder zur Projektfinanzierung für ein Unternehmen außerhalb des Forstsektors zur Verfügung stellt. Hierdurch würden beim Kreditnehmer andere Mittel freigesetzt, die dann in ein (gegen Gesetze verstoßendes) Forstunternehmen investiert werden könnten. Darüber hinaus können sich Unternehmen auch aus anderen Quellen als über Firmenkredite finanzieren, so beispielsweise durch Aktienemissionen.

Empfehlungen:

- Die europäischen Finanzaufsichtsbehörden sollten branchenspezifische Richtlinien für Aktivitäten im Bereich der Forstwirtschaft erarbeiten und veröffentlichen, nach denen Unternehmen, die an den EU-Finanzmärkten Kapital beschaffen wollen, potentielle Risiken offenzulegen haben, die mit möglichen Straftaten im Forstsektor verbunden sind. Dies sollte alle in der EU ansässigen Finanzinstitute veranlassen, konkrete Richtlinien und Handlungsgrundsätze für Investitionen in der Forstwirtschaft zu beschließen.
- Die EU-Bankenaufsichtsbehörden sollten dieses Vorgehen weltweit unterstützen und publik machen – unter anderem im Baseler Ausschuss und auf der Internationalen Bankenaufsichtskonferenz.

4.4 Versicherungen

Zusammenfassung: Hölzer befördernde Schiffe sind in fast allen Fällen versichert, jedoch besteht die Möglichkeit, dass der Versicherungsvertrag für unwirksam erklärt werden könnte, sofern für die Ladung eine illegale Herkunft nachgewiesen werden kann. Diese Thematik sollte noch eingehender mit den Versicherern erörtert werden.

Tropische Hölzer befördernde Schiffe sind fast immer versichert. Üblicherweise übersteigen die Versicherungskosten den Wert des Holzes um etwa 10 %. Für die Versicherung können sowohl der Käufer (d.h. der Holzhandel) als auch der Verkäufer oder auch beide Parteien aufkommen.⁶⁷ Fast immer wird hierbei der Versicherungsvertrag durch einen Makler vorbereitet, der dann für eine

⁶⁷ Falls Hölzer frei an Bord (FOB) erworben werden, liegen Transport und Versicherung in der Verantwortung des Käufers. Im Falle des Kaufes nach der CIF-Klausel (Kosten, Versicherung, Fracht) übernimmt der Verkäufer Transport und Versicherung und die damit verbundenen Kosten.

bestimmte prozentuale Beteiligung den Kontakt zu Versicherungsgesellschaften herstellt, die die Police unter Zugrundelegung eines Standardvertrages übernehmen.

Es sollte die Möglichkeit bestehen, in die Versicherungspolice eine Klausel aufzunehmen, wonach der Versicherungsschutz für das Schiff im Falle der Beförderung von Gütern illegaler Herkunft für vollständig unwirksam erklärt werden kann. Gegenwärtig geltende seeversicherungsrechtliche Bestimmungen könnten dafür bereits in einigen Fällen eine Rechtsgrundlage bieten.

- **Im Vereinigten Königreich** ist im Standard-Versicherungsvertrag kein konkreter Hinweis auf die Problematik enthalten, jedoch besteht nach den in diesem Bereich geltenden gesetzlichen Bestimmungen⁶⁸ ein Grunderfordernis für das Zustandekommen des Vertrages darin, dass die Ladung legaler Herkunft ist. Es bleibt unklar, ob der Vertrag auch dann unwirksam wäre, wenn der Frachtführer nachweisen kann, dass er über die illegale Herkunft der Ladung keine Kenntnis hatte.
- **In den Niederlanden** enthält der Standard-Versicherungsvertrag für den Gütertransport⁶⁹ eine spezifisch auf illegale Betäubungsmittel abstellende Klausel.⁷⁰ In dieser Bestimmung heißt es, dass die Versicherungsgesellschaft nicht für Schadensfälle haftbar zu machen ist, sofern die Ladung unter internationale Abkommen zu Betäubungsmitteln fällt. Dabei ist unerheblich, ob die Niederlande solchen Abkommen tatsächlich beigetreten sind. Möglicherweise wurde diese Klausel aufgrund der 1991 verabschiedeten EU-Richtlinie zur Geldwäsche hinzugefügt, die nur auf Betäubungsmittel Anwendung fand.

Empfehlung:

- Diese Problematik ist sehr komplex und bedarf daher weiterer Untersuchungen und Gespräche mit Versicherern. Dennoch könnte hier ein zusätzlicher Ansatzpunkt im Kampf gegen den illegalen Holzeinschlag und Handel mit Hölzern illegaler Herkunft entstehen.

⁶⁸ Marine Insurance Act von 1906 und Carriage of Goods by Sea Act von 1971

⁶⁹ De Algemene Voorwaarden „Nederlandse Beurs-Goederen Polis“ 1991

⁷⁰ Artikel 16: Verdovende Middelen

5 Globaler Rahmen

5.1 Einleitung

Auf einer weiter gefassten Ebene als der EU bestehen eine Reihe von weltweiten Abkommen und Institutionen, die möglicherweise zur Eindämmung des illegalen Holzeinschlags und des Handels mit Hölzern illegaler Herkunft herangezogen werden könnten. Hier wäre zuallererst das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen („Washingtoner Artenschutzübereinkommen“ – CITES) zu nennen, welches in Abschnitt 2.4 betrachtet wurde. Darüber hinaus existieren eine Reihe von internationalen Foren, in denen die Debatte zur Thematik des illegalen Holzeinschlags fortgeführt wird (Abschnitt 5.2). Einige internationale Übereinkommen sehen bereits Instrumente zur Kontrolle des Handels vor, so beispielsweise Lizenzierungssysteme, die zur Erreichung der festgeschriebenen Ziele eingesetzt werden. Einige der daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen sind möglicherweise auch von Belang für den Kampf gegen den illegalen Holzeinschlag (Abschnitt 5.3).

5.2 Internationale Foren

Zusammenfassung: In den letzten Jahren kam es im Rahmen einiger internationaler Institutionen und Übereinkommen zum Beginn einer Debatte über die Problematik des illegalen Holzeinschlags. Im Ergebnis wurden jedoch nur in sehr wenigen Fällen konkrete Maßnahmen ergriffen. Dennoch kann die breite Diskussion der damit verbundenen Probleme einen wertvollen Beitrag zu Fortschritten auf diesem Gebiet leisten. Hierbei sollten handlungs- und praxisorientierte Initiativen, wie der FLEG-Prozess (Forest Law Enforcement and Governance) gefördert werden.

Über CITES hinaus (vgl. Abschnitt 2.4) sind folgende wichtige Institutionen bzw. Übereinkommen zu nennen:

- Die *Food and Agriculture Organisation* (FAO; Welternährungs- und Landwirtschaftsorganisation), die führende UN-Organisation für die Bereiche Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft, prüft gegenwärtig, welchen Beitrag sie zur Lösung des Problems des illegalen Holzeinschlags leisten kann.⁷¹ Die von der FAO beim Kampf gegen illegale Fischerei gesammelten Erfahrungen könnten hier nützlich sein, da sich einige Parallelen zum illegalen Holzeinschlag zeigen.
- Das *United Nations Forum on Forests* (Waldforum der Vereinten Nationen) wurde im Jahr 2000 gegründet. Obwohl hier ein Diskussionsforum für sämtliche mit der Forstwirtschaft verbundenen Themen geschaffen wurde, herrscht unter den Mitgliedern weitreichende Uneinigkeit bezüglich Handel und Umwelt, Technologietransfer, Regierungshandeln und illegalem Handel.

⁷¹ Der Bericht über ein im Januar 2002 durchgeführtes Expertentreffen zu „politischen Optionen zur Verbesserung der Einhaltung forstrechtlicher Bestimmungen“ wurde noch immer nicht auf der FAO-Website veröffentlicht.

- Der *International Tropical Timber Organisation* (ITTO; Internationale Tropenholzorganisation) sind 57 Länder beigetreten, die 95 % des weltweiten Handels mit Tropenhölzern sowie 75 % des weltweiten Tropenwaldbestandes repräsentieren. Die Organisation dient als Diskussions- und Politikforum und finanziert darüber hinaus auch Projekte. Die ITTO führt gegenwärtig eine Reihe von Studien zur Holzhandelsstatistik durch, in denen der Versuch unternommen werden soll, Erklärungen für die großen Diskrepanzen zwischen weltweiten Ein- und Ausfuhrzahlen zu finden. Es soll gezeigt werden, inwieweit diese Verwerfungen auf illegalen Holzhandel zurückzuführen sein könnten, der im Ausfuhrland nicht offengelegt wurde. Das *International Tropical Timber Agreement* (ITTA; Internationales Tropenholzabkommen) stellt die Rechtsgrundlage für das Handeln der ITTO dar. Dieses Abkommen läuft im Jahr 2006 aus, Verhandlungen über eine Nachfolgeregelung werden 2003 beginnen.
- Das *Übereinkommen über die biologische Vielfalt* bietet einen allgemeinen Rahmen für den Erhalt der Artenvielfalt. Auf der im April 2002 durchgeführten 6. Konferenz der Vertragsstaaten wurde die Problematik des illegalen Holzeinschlages besprochen, jedoch bestanden hierzu kontroverse Positionen. Selbst der Terminus „illegaler Holzeinschlag“ rief gewisse Einwände hervor – schließlich kam man zu der Einigung, den Begriff „un genehmigte Holzernte“ zu verwenden. Zur Einschätzung der Auswirkungen der un genehmigten Holzernte auf die Fauna sowie die örtliche Bevölkerung und Gemeinden und deren Einnahmeverluste sind eine Reihe von Fallstudien vorgesehen, die ebenfalls dazu dienen sollen, „das Verhältnis zwischen den in den Einfuhr verbrauchten Holzmengen und un genehmigten Holzernteaktivitäten zu ermitteln, unter Einschluss des internationalen Handels.“⁷²
- Im Jahr 1998 einigten sich die Außenminister der G8-Staaten⁷³ auf ein Aktionsprogramm für Wälder. Hierbei erklärte sich Großbritannien bereit, eine Vorreiterrolle bei Maßnahmen gegen den illegalen Holzeinschlag einzunehmen. Unter anderem resultierte daraus nach einiger Zeit die Verabschiedung des bilateralen britisch-indonesischen Abkommens (vgl. Abschnitt 6.2). Das Aktionsprogramm wurde im Jahr 2002 abgeschlossen. Die von den G8-Staaten getroffenen Maßnahmen wurden dokumentiert, so beispielsweise Überprüfungen der Grundsätze des öffentlichen Auftragswesens und die Gewährung technischer Hilfe an Herstellerländer. Es wurde festgestellt, dass „bisher erreichte Fortschritte bei der Durchsetzung bestehenden Forstrechts und entsprechendem Regierungshandeln nur ein Anfang sind. Illegaler Einschlag sowie damit verbundener Handel und Korruption stellen Probleme dar, für die prioritär im Rahmen verschiedener internationaler Foren Lösungen gefunden werden müssen“.⁷⁴
- Der *Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung* fand im August und September 2002 in Johannesburg statt. Die Endfassung des auf dem Gipfel verabschiedeten Umsetzungsplanes enthält die Verpflichtung, „mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft Sofortmaßnahmen zur Durchsetzung des nationalen Forstrechts sowie gegen den illegalen internationalen Handel mit forstwirtschaftlichen Erzeugnissen – einschließlich des Handels mit waldbiologischen Ressourcen – zu ergreifen sowie personelle und institutionelle Hilfe bei der Durchsetzung von in diesen Bereichen geltenden nationalen Gesetzen zu leisten.“⁷⁵ Über die

⁷² CBD Beschluss VI/22, „Forest Biodiversity“ (Waldbiodiversität), § 19(e)

⁷³ Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Russische Föderation, USA, Vereinigtes Königreich

⁷⁴ G8-Aktionsprogramm nach Endfassung des Waldberichts 2002, S. 5

⁷⁵ WSSD Plan of Implementation, § 43(c)

offiziellen Ergebnisse hinaus wurde auf dem Gipfel eine große Zahl informeller Vereinbarungen (sogenannte Typ-2-Abkommen) bzw. Projektpartnerschaftsabkommen bekanntgegeben. Diese Vereinbarungen dienen als Grundlage für das gemeinsame Handeln von Regierungen, zwischenstaatlichen Organisationen und Akteuren außerhalb des staatlichen Sektors, wie Unternehmen, NROs und Gemeindefürsorgeverbände. Einige dieser Vereinbarungen besitzen auch Relevanz für die Problematik des illegalen Holzeinschlags, besonders die *Asia Forest Partnership (asiatische Waldpartnerschaft)*. Im Rahmen dieses Abkommens sollen Systeme zur Verfolgung und Verifizierung von eingeschlagenen Stämmen entwickelt, Maßnahmen zur Unterbindung der Ein- und Ausfuhr illegal erzeugter Hölzer ergriffen sowie Daten und Informationen zum illegalen Einschlag und Holzhandel ausgetauscht werden. Darüber hinaus ist die Partnerschaftvereinbarung für *Waldbewirtschaftung und -schutz im Kongobecken (Forest Management and Conservation in the Congo Basin)* zu erwähnen.

Der FLEG-Prozess

Potentiell bedeutsamer als die vorgenannten Initiativen ist der von der Weltbank unterstützte FLEG-Prozess (Forest Law Enforcement and Governance). Im September 2001 nahmen Vertreter ostasiatischer und anderer Staaten – so auch Großbritanniens und der USA – an der FLEG-Ministerkonferenz auf Bali teil. Mit dieser Initiative sollte ein Rahmen für die Zusammenarbeit der Herstellerländer untereinander und mit Regierungen der Verbraucherländer bei der Bekämpfung illegaler Aktivitäten geschaffen werden. Auf Bali beschlossen die Minister, „sofortige Maßnahmen zur Intensivierung der Bemühungen auf nationaler Ebene zu ergreifen und die bilaterale, regionale und multilaterale Zusammenarbeit im Kampf gegen Verstöße gegen geltendes Forstrecht und damit verbundene Straftaten zu verstärken, mit besonderem Schwerpunkt auf dem illegalen Holzeinschlag und damit verbundenem Handel und Korruption sowie deren nachteiligen Auswirkungen auf den Rechtsstaat.“⁷⁶

Die Thematik des Handels mit illegal gewonnenen Hölzern wurde in der Debatte besprochen. Die abschließende ministerielle Erklärung enthielt die Verpflichtung, „nach Wegen zu suchen, wie die Ein- und Ausfuhr von illegal gewonnenem Holz unterbunden werden kann, einschließlich der Möglichkeit eines Systems der vorherigen Unterrichtung für gewerblich gehandelte Hölzer“.⁷⁷ Im in der beigegeführten „indikativen Liste von Maßnahmen zur Umsetzung der Erklärung“ enthaltenen Abschnitt zu Handel und Zollregelungen wurden folgende Punkte erwähnt:

- Harmonisierte Zoll-Warencodes,
- Protokolle zum Austausch von Aus- und Einfuhrdaten,
- Vollständiges Audit der Produktkette und geeignete Verfahrensweisen bei Verhandlungen,
- Initiativen zur Erstellung aktuellerer und genauerer Handelsstatistiken,
- Vorherige Unterrichtung zwischen Ein- und Ausfuhrländern.“⁷⁸

Auf der Konferenz wurde eine regionale Arbeitsgruppe zur „Förderung der Ziele“ der Erklärung gebildet, darüber hinaus auch ein Beratungsgremium, dem NROs und Branchenvertreter angehören. Beide Gremien kamen im Mai 2002 zu ersten Sitzungen zusammen, weitere sind geplant. Die

⁷⁶ Forest Law Enforcement and Governance East Asia Ministerial Conference, Bali, Indonesien, 11.-13. September 2001; Ministerielle Erklärung, S. 1; vgl.:

[Inweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/14ByDocName/ForestGovernanceProgramMinisterialProcesses](http://web18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/14ByDocName/ForestGovernanceProgramMinisterialProcesses)

⁷⁷ *ebd.*, S. 2

⁷⁸ Indikative Liste, S. 3

Minister kamen ebenfalls überein, im Jahr 2003 ein erneutes Treffen anzuberaumen, um die erreichten Fortschritte zu prüfen. Es besteht die Aussicht, dass weitere FLEG-Konferenzen in anderen Regionen mit bedeutenden Waldbeständen organisiert werden. Die nächste Konferenz findet im April 2003 in Afrika statt. Hierfür wurde bereits im Juni 2002 in Brazzaville ein Vorbereitungstreffen durchgeführt.

Konflikthölzer

Der Begriff „Konflikthölzer“ („conflict timber“) wurde zuerst geprägt – jedoch ohne Definition – im Bericht der UN-Expertenkommission zur illegalen Ausbeutung von natürlichen Ressourcen sowie anderer Reichtümer in der Demokratischen Republik Kongo. Die britische Nichtregierungsorganisation Global Witness hat hierfür eine vorläufige Definition vorgelegt, in der „conflict timber“ Hölzer bezeichnet, „die an einem bestimmten Punkt in der Produktkette durch bewaffnete Gruppierungen, wie beispielsweise Aufständische oder reguläre Truppen, oder durch die Zivilregierung gehandelt wurden, um entweder einen bewaffneten Konflikt fortzusetzen oder aus Konfliktsituationen persönliche Gewinne zu erzielen.“⁷⁹

Gegenwärtig würden Hölzer, die in bestimmten Ländern oder Teilregionen von diktatorischen Regimes, Besatzertruppen oder Gruppen von Aufständischen gewonnen werden, von dieser Definition erfasst, so z.B. in Myanmar (Burma), der Demokratischen Republik Kongo oder Liberia. An diesem Handel beteiligte Unternehmen und Gruppen verfügen oft über Verbindungen zur internationalen organisierten Kriminalität und terroristischen Netzwerken. Falls es nicht gelingt, diese Quelle der Finanzierung von bewaffneten Konflikten auszutrocknen, würde dies einen Rückschlag für die internationalen Bemühungen zur Friedenssicherung bedeuten. Nach Initiierung des Kimberley-Prozesses im Falle der sogenannten Konfliktdiamanten wächst das Interesse an der Begründung eines ähnlichen Vorgehens in Bezug auf „Konflikthölzer“ und darüber hinaus möglicherweise auch für andere natürliche Ressourcen, mit denen oft Handel getrieben wird, um bewaffnete Auseinandersetzungen zu finanzieren. Der EU könnte bei der Förderung der Debatte über diese Thematik in den Vereinten Nationen und anderen geeigneten Foren – so zum Beispiel den G8-Staaten – eine wichtige Rolle zukommen. Kurzfristig könnte der UN-Sicherheitsrat auf Grundlage von Einzelfallentscheidungen Embargos für „Konflikthölzer“ verhängen - im Falle Liberias haben solche Versuche jedoch zum Widerstand von Seiten Frankreichs und Chinas geführt (beide Länder importieren in großem Maßstab liberianisches Holz).⁸⁰

In dem von uns vorgeschlagenen Entwurf einer EU-Verordnung zur Eindämmung von Importen von Hölzern illegaler Herkunft (vgl. Anhang 1) haben wir eine Klausel zu „Konflikthölzern“ aufgenommen (Artikel 4).

Empfehlungen:

Wie gezeigt werden konnte, bestehen für eine Diskussion der Problematik des illegalen Holzeinschlages auf internationaler Ebene viele Möglichkeiten – jedoch wurde aus den

⁷⁹ *Economies of Conflict: Private Sector Activity in Armed Conflict*; Fafo Institute for Applied Social Science (Fafo-Institut für angewandte Sozialwissenschaften), 2002

⁸⁰ In der im Jahr 2002 beschlossenen Resolution 1408 des UN-Sicherheitsrates wird die Regierung von Liberia lediglich aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass Staatseinnahmen aus dem „liberianischen Schiffsregister und der liberianischen Holzindustrie für legitime soziale, humanitäre und entwicklungspolitische Zwecke eingesetzt und nicht zu Verstößen gegen diese Resolution genutzt werden“ (§ 10).

Erfahrungen des UNFF (Waldforum der Vereinten Nationen) und seinen Vorgängerorganisationen ebenfalls deutlich, dass Debatten um ihrer selbst willen nur von begrenztem Wert sind. Wir sprechen folgende Empfehlungen aus:

- Die EU und ihre Mitgliedsstaaten sollten darin fortfahren, die Debatte zur Thematik des illegalen Holzeinschlages und der Eindämmung des Handels mit illegal erzeugten Hölzern innerhalb geeigneter Foren zu fördern.
- Die ITTO und ihre Mitgliedsstaaten sollten ihre Arbeit an der Erhebung von Holzhandelsdaten beschleunigen, um so besser illegale Holzlieferströme zu erkennen und das gegenseitige Verständnis auf internationaler Ebene sowie die Ergreifung von Maßnahmen im Rahmen des FLEG-Prozesses zu fördern. In den 2003 beginnenden Verhandlungen über ein neues ITTA-Abkommen sollten die Mitglieder darauf drängen, innerhalb des der Organisation durch das neue Abkommen erteilten Mandats geeignete Maßnahmen zur Unterbindung des Handels mit Hölzern illegaler Herkunft einzuleiten.
- Initiativen mit konkreten Vorhaben und Maßnahmeplänen (und gerade nicht mit dem Ziel der Fortführung der Debatte an sich) gegen illegalen Holzeinschlag sollte finanzielle Unterstützung gewährt werden. Dies betrifft die ITTO-Studien zum Holzhandel sowie im besonderen die auf der FLEG-Konferenz begründete Initiative und daraus abzuleitende Folgemaßnahmen.
- Die EU sollte an die UN-Vollversammlung appellieren, eine Resolution zur genauen Definition von „Konflikthölzern“ zu verabschieden und sich auf einen multilateralen Mechanismus zur Lösung des Problems der Konfliktfinanzierung durch natürliche Ressourcen zu einigen. Die Einfuhr sämtlicher Hölzer oder Holzzeugnisse in die Gemeinschaft, sofern sie aus Ländern stammen, für die der UN-Sicherheitsrat die Anwendung von Sanktionen empfohlen hat, um den Einsatz der Einnahmen aus dem Holzexport zur Finanzierung bewaffneter Auseinandersetzungen zu verhindern.

5.3 Lehren aus internationalen Lizenzierungssystemen

Zusammenfassung: Zur Verfolgung von umweltpolitischen Zielen und Zurückdrängung gesetzwidriger Praktiken ist in einigen internationalen Abkommen die Anwendung verschiedener Instrumente der Handelskontrolle vorgesehen – dies sind vorwiegend Lizenzierungs- und Genehmigungsprogramme. Aus diesen gilt es entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen.

Multilaterale Umweltabkommen

Neben CITES (vgl. Abschnitt 2.4) wurden mehrere multilaterale Umweltabkommen (MEA) abgeschlossen, um in Fällen von aufgrund des unregulierten Handels tatsächlich entstandenen oder wahrscheinlichen erheblichen Umweltschäden verschiedene Regulierungsinstrumente auf den internationalen Handel anzuwenden. Die in unserem Zusammenhang wichtigsten Vereinbarungen sind:⁸¹

⁸¹ In etwa 20 der 200 gegenwärtig bestehenden MEA sind handelspolitische Maßnahmen enthalten (Anforderungen, Beschränkungen bzw. völliges Handelsverbot).

- Das vorwiegend zur Reduzierung des illegalen Handels verabschiedete Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen – hier wird ein System von Ein- und Ausfuhrlicenzen angewandt.
- Das Baseler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung – hier wird ein Verfahren der „vorherigen Notifikation und Einwilligung“ angewandt.
- Das noch nicht in Kraft getretene Rotterdamer Übereinkommen über den Handel mit gefährlichen Chemikalien sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln, mit welchem ein Verfahren der „vorherigen Zustimmung nach Inkenntnissetzung“ praktiziert werden wird.
- Das Cartagena-Protokoll über die biologische Sicherheit (ebenfalls noch nicht in Kraft), das ein Verfahren der „vorherigen Zustimmung in Kenntnis der Sachlage“ vorsehen wird, um den Handel mit genetisch veränderten Produkten zu kontrollieren.

Zweck und Ziel dieser Handelsinstrumente ist, ein System zu schaffen, in dem entweder Aus- oder Einfuhrland – oder beide – (darüber hinaus in manchen Fällen auch Durchfuhrländer) dem beabsichtigten Handel vor der tatsächlichen Abwicklung zustimmen müssen. Hierdurch wird also unregulierter Handel unterbunden oder zumindest erschwert.

Die im Zusammenhang mit CITES bestehenden Probleme wurden bereits an anderer Stelle betrachtet. Da das System auf der Ausstellung von Bescheinigungen auf Papier beruht, die den betreffenden Handelsgütern als Begleitdokumente beigelegt werden, eröffnen sich hier Möglichkeiten für Betrug, Diebstahl und Korruption. Darüber hinaus werden die erteilten Genehmigungen nicht ausreichend miteinander bzw. mit den beförderten Gütern abgeglichen. Die Umsetzung des Baseler Übereinkommens ist von ähnlichen Problemen begleitet: Für den weit überwiegenden Teil des illegalen Handels mit gefährlichen Abfällen wird angenommen, dass die Dokumente gefälscht sind. Darüber hinaus ist eine Unterscheidung von gefährlichen und ungefährlichen Abfällen oft nur schwer zu treffen (diese beiden Abfallarten werden in der Praxis oft bewusst miteinander vermischt). Daraus lässt sich ableiten, dass ein System zur Regulierung eines Teils des internationalen Holzhandels so gestaltet werden muss, dass die genannten Probleme nicht auftreten.

Der Kimberley-Prozess

In den letzten Jahren hat der Handel mit sogenannten Konfliktdiamanten zur Finanzierung von Bürgerkriegen in Angola und Sierra Leone beigetragen, wobei in letzterem Land Rebellenbewegungen von der liberianischen Regierung unterstützt wurden – im Austausch gegen Rohdiamantenlieferungen. Durch den UN-Sicherheitsrat verhängte Sanktionen – hierunter auch die Unterbindung von Rohdiamantenimporten aus diesen drei Ländern – erwiesen sich als unwirksam: Konfliktdiamanten gelangten weiterhin in den regulären Handel. Der zur Identifizierung und Unterbindung des Handels mit Konfliktdiamanten initiierte Kimberley-Prozess hatte seine Ursprünge in der am Anfang des Jahres 2000 getroffenen Entscheidung einiger Staaten des südlichen Afrika, Maßnahmen zu ergreifen, um den Marktzugang für Konfliktdiamanten zu unterbinden und damit gleichzeitig die reguläre Diamantenindustrie zu schützen. Das Ziel des Prozesses bestand darin, international anerkannte Mindeststandards für nationale Zertifizierungsprogramme für den Handel mit Rohdiamanten zu entwickeln. Schließlich beteiligten

sich an dem Prozess fast 40 Staaten und die EU, unter Mitwirkung der Diamantenindustrie und Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen.

Die erste Phase des Kimberley-Prozesses fand ihren Abschluss im November 2001. Es wurde eine weitreichende Einigung über die Details eines internationalen Zertifizierungsprogramms erzielt. Am 5. November 2002 wurde diese Vereinbarung in Interlaken in der Schweiz auch offiziell verabschiedet und wird am 1. Januar 2003 in Kraft treten. In der Vereinbarung ist eine Definition für Konfliktdiamanten enthalten, in der diese beschrieben werden als „Rohdiamanten, die von Rebellenbewegungen oder ihren Verbündeten zur Finanzierung von bewaffneten Konflikten eingesetzt werden, die zur Untergrabung der Autorität rechtmäßig gewählter Regierungen führen sollen, wie in entsprechenden Resolutionen des UN-Sicherheitsrates – soweit sie weiter gelten – oder in zukünftig vom UN-Sicherheitsrat zu verabschiedenden Resolutionen dargestellt, sowie im Sinne der von der UN-Vollversammlung beschlossenen Resolution 55/56 oder weiterer, zukünftig zu verabschiedender Resolutionen der UN-Vollversammlung“.⁸²

Ähnlich wie CITES beruht das System auf der Zertifizierung von Ausfuhren. Die Herstellerländer werden für die Überwachung der Produktion und des Transportes von Rohdiamanten von der Mine bis zum Ausfuhrort verantwortlich sein. Rohdiamantenladungen werden in manipulationssicheren Behältern verplombt, für jede Ladung wird ein fälschungssicheres „Kimberley-Prozess“-Zertifikat ausgestellt. Zum Einfuhrzeitpunkt werden durch das Importland Verplombung und Bescheinigung geprüft, die Einfuhr von Rohdiamanten ohne von einem dem Kimberley-Prozess beigetretenen Land ausgestelltes Zertifikat wird als nicht zulässig erklärt. In ähnlicher Weise gewährleisten die Durchfuhrländer, dass lediglich Rohdiamanten mit „Kimberley-Prozess“-Zertifikat für die Weiterbeförderung entlang der Import-Export-Kette zugelassen werden. Importe aus und Exporte in Länder, die dem Kimberley-Prozess nicht beigetreten sind, werden verboten – es wird jedoch erwartet, dass alle Rohdiamanten produzierenden und damit Handel treibenden Länder beteiligt sein werden.

Die Teilnehmerländer verpflichten sich, interne Systeme zur Einführung und Durchsetzung des Zertifizierungsprogramms zu schaffen, einschließlich der Festlegung geeigneter Strafen bei Verstößen. Innerhalb des Prozesses wird unter anderem empfohlen, dass Namen von Personen und Unternehmen, die aufgrund von Verstößen gegen das Zertifizierungsprogramm verurteilt wurden, allen anderen Teilnehmerländern mitgeteilt werden sollten. Zur Unterstützung des Prozesses hat sich die Diamantenindustrie verpflichtet, ein System der Selbstkontrolle einzurichten. Bestandteil dieser Kontrollmaßnahmen ist ein durch die Verifizierung der einzelnen Unternehmen durch unabhängige Prüfinstanzen untermauertes sowie durch branchenintern festgelegte Strafen unterstütztes Garantiesystem.

Die EU war der Position des UN-Sicherheitsrates gefolgt, indem sie ein Einfuhrverbot für Konfliktdiamanten aus bestimmten, namentlich genannten Staaten einzuführen versuchte. In einer im Februar 2002 beschlossenen Verordnung des Rates⁸³ wurde die Einfuhr von Rohdiamanten aus Sierra Leone unter bestimmten Voraussetzungen verboten. Im August 2002 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung⁸⁴, durch die das Kimberley-Zertifizierungssystem in der EU eingeführt werden soll.

⁸² Kimberley Process Certification Scheme (Zertifizierungsprogramm des Kimberley-Prozesses), Abschnitt 1 (vgl. <http://www.kimberleyprocess.com>)

⁸³ 303/2002 vom 18. Februar 2002

⁸⁴ 2002/0199 (ACC)

Im wesentlichen wird durch den Entwurf der Verordnung das Zertifizierungsprogramm des Kimberley-Prozesses in Gemeinschaftsrecht überführt. Jeder Mitgliedsstaat muss eine für die Umsetzung der Bestimmungen der Verordnung zuständige Stelle benennen und darüber hinaus die im Falle eines Verstoßes gegen die Verordnung zu verhängenden Strafen festlegen. Die Überwachung des Handels in das bzw. aus dem EU-Gebiet heraus erfolgt in Form von relativ strengen Kontrollen. Bei Einfuhren muss sich die zuständige Stelle des betreffenden Mitgliedsstaates nicht nur vergewissern, dass den Diamanten ein gültiges Zertifikat beigelegt ist. Die Diamanten und das Zertifikat sind darüber hinaus von einer EU-Behörde zu prüfen, die die Diamanten nur für die Einfuhr in die EU freigibt, sofern nachgewiesen werden konnte, dass weder am Behälter noch am Zertifikat Manipulationen vorgenommen wurden und das Zertifikat gültig ist. In ähnlicher Weise genehmigt die EU-Stelle Rohdiamantenausfuhren nur, falls gewährleistet ist, dass sämtliche für den Umgang mit Behälter und Zertifikat geltenden Anweisungen und Verfahrensweisen eingehalten wurden und der Exporteur einen rechtskräftigen Import der Ware nachweisen kann. Letzteres Verfahren ist für Organisationen von Rohdiamantenhändlern etwas einfacher gestaltet, sofern sie zahlreiche in der Verordnung enthaltene Kriterien erfüllen – hauptsächlich die effektive Selbstregulierung zur Einhaltung der Zielstellungen des Kimberley-Prozesses – hier wird eine unterzeichnete Erklärung der rechtmäßigen Einfuhr als ausreichend angesehen.

Zwischen dem Ziel des Kimberley-Prozesses – dem Ausschluss von Konfliktdiamanten aus dem legalen Diamantenhandel – und den Bemühungen zur Verbannung von Hölzern illegaler Herkunft vom legalen Markt bestehen offensichtliche Parallelen. Andererseits gibt es auch bedeutende Unterschiede: Diamanten werden in weit kleineren Mengen als Holz gehandelt und können in manipulationssicheren, verplombten Behältern befördert werden; die Anzahl der an der Diamantenein- und -ausfuhr in großem Maßstab beteiligten Länder ist geringer; im überwiegenden Teil der weltweiten Diamantenbranche besteht Übereinstimmung, dass das System notwendig und wünschenswert ist.

Trotz der genannten Unterschiede können sowohl aus dem Kimberley-Prozess als auch aus den Erfahrungen mit durch multilaterale Umweltabkommen geregelten Lizenzierungssystemen nützliche Schlussfolgerungen gezogen werden. Das im Kimberley-Prozess bestehende Inspektionsprogramm für ausgestellte Zertifikate – besonders in der durch den EU-Verordnungsentwurf geregelten Form – ist weit strenger als unter CITES und weiteren multilateralen Umweltabkommen. Daher sollten viele der Schwachpunkte der CITES-Aus- und Einfuhrgenehmigungen vermieden werden können. Die hauptsächlich durch Gewährung eines Sonderstatus für Organisationen, die sich zur Erfüllung besonderer Kriterien verpflichten, gewährleistete Einbeziehung der Industrie hat hierbei eine nützliche Vorbildfunktion.

Vor allem aber ist die Geschwindigkeit, mit der die internationale Gemeinschaft in diesem Fall vorgegangen ist, ein eindrucksvoller Nachweis der Fähigkeit, den politischen Willen zur Regulierung des gesamten weltweiten Handels mit einer bedeutenden Ware durch Zertifizierung zu mobilisieren und Produkte illegaler Herkunft vom Markt zu verbannen.

6 Neue Ansätze

6.1 Einleitung

Aus den vorangegangenen Abschnitten 2, 3 und 4 wird klar, dass für die EU und die einzelnen Mitgliedsstaaten eine breite Palette von politischen Vorgehensweisen und Maßnahmen verfügbar ist, die dazu dienen *könnten*, den Handel mit illegal eingeschlagenem Holz zurückzudrängen. Dennoch ist keine der sich bietenden Handlungsoptionen gezielt auf die Problematik ausgerichtet. Zweifellos kann bereits innerhalb des vorhandenen gesetzlichen Rahmens mehr getan werden – bzw. nach relativ einfachen Anpassungen bestehender Gesetze, so beispielsweise im Bereich der Geldwäsche. Diese Vorgehensweise hat jedoch einige Nachteile, von denen nachfolgend die wichtigsten genannt seien:

- Unter den gegenwärtig bestehenden gesetzlichen Regelungen ist eine enge Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden in *Erzeuger- und Ausfuhrländern* erforderlich. Zu dieser Kooperation würde es vermutlich nicht in jedem Fall kommen, sei es aus Gründen fehlender Kapazität, wegen Korruption und Einschüchterung oder anderer Faktoren.
- Bei der Anwendung gegenwärtig geltender gesetzlicher Regelungen ist die Beteiligung von Strafverfolgungs- und anderen Behörden in den *Verbraucher- und Einfuhrländern* erforderlich, die innerhalb des gegenwärtigen Rahmens in ähnlicher Weise nicht in allen Fällen gegeben sein würde – dies zum Beispiel aufgrund anderer Prioritäten wie beispielsweise dem Kampf gegen Terrorismus und Drogenhandel.
- Jegliche Maßnahmen, die zu einem Gerichtsverfahren führen – beispielsweise eine Klageerhebung auf Grundlage geltender Geldwäschegesetze – können bis zur Erzielung von Ergebnissen mehrere Jahre beanspruchen.
- In den meisten Fällen ist es unmöglich, durch bloße Sichtprüfung festzustellen, ob eine bestimmte Holzladung oder Lieferung von Holzernzeugnissen aus illegaler Gewinnung oder Herstellung stammt.

Daher vertreten wir die Auffassung, dass weitere Möglichkeiten der Gesetzgebung mit direkter, gezielter Ausrichtung auf die Einfuhr von Hölzern illegaler Herkunft geprüft werden sollten. Die neue EU-Verordnung zu Konfliktdiamanten, mit der ein Lizenzierungssystem zum Ausschluss illegaler Produkte aus dem Markt eingeführt wird (vgl. Abschnitt 5.3), zeigt, dass die Verabschiedung solcher Gesetze selbst innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums möglich ist, wenn alle beteiligten Staaten und die Forstbranche diese als notwendig ansehen.

Im Idealfall würden neu zu beschließende Gesetze wie im Falle der Konfliktdiamanten auf einem internationalen Übereinkommen zur Eindämmung des illegalen Holzeinschlages und des Handels mit Hölzern illegaler Herkunft aufbauen. Leider erscheint ein solches Szenario kurzfristig sehr unwahrscheinlich. Verglichen mit dem Kimberley-Prozess ist die Anzahl der beteiligten Länder wesentlich größer und die Industrie weit fragmentierter; darüber hinaus gibt die bisherige Debatte über ein weltweites Waldübereinkommen keinen Anlass zum Optimismus. Internationale Initiativen – besonders der FLEG-Prozess (vgl. Abschnitt 5.2) – sollten zweifellos weiter gefördert werden. Kurz- und mittelfristige Fortschritte werden jedoch sehr wahrscheinlich eher durch

bilaterale oder regionale Vereinbarungen erreicht. Längerfristig können diese den Weg bereiten für ein globales multilaterales Abkommen.

In diesem Abschnitt werden folgende Alternativen betrachtet: bilaterale Vereinbarungen zwischen einzelnen Hersteller- und Verbraucherländern (Abschnitt 6.2), ein EU-weites System zur Lizenzierung von Importen, das offen für den Beitritt aller Erzeugerländer sein würde (Abschnitt 6.3), sowie Möglichkeiten eines weitreichenden Verbots von illegalen Holzeinfuhren – ggf. basierend auf dem durch das Lacey-Gesetz in den USA begründeten Modell (Abschnitt 6.4).

6.2 Bilaterale Vereinbarungen

Zusammenfassung: Das im April 2002 unterzeichnete bilaterale Abkommen zwischen Indonesien und dem Vereinigten Königreich zielt darauf ab, in Indonesien ein System zur Identifizierung und Verifizierung der Legalität einzuführen und nicht entsprechend identifizierte Produkte aus dem britischen und dem EU-Markt zu verbannen. Trotz seiner für sich genommen beschränkten Wirkung auf den Handel mit illegalen Hölzern ist das Abkommen von großer Bedeutung – einerseits aufgrund der praktischen Schlussfolgerungen, die aus seiner Umsetzung zu ziehen sein werden, andererseits aufgrund der durch den Abschluss der Vereinbarung gezeigten politischen Willensbekundung. Verhandlungen über weitere bilaterale Abkommen befinden sich gegenwärtig im Anfangsstadium und sollten weiter gefördert werden. Weit sinnvoller wäre jedoch, wenn diese Verhandlungen zwischen den Herstellerländern und der EU als Ganzes geführt würden, die an die Stelle einzelner Mitgliedsstaaten treten sollte.

Das *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Great Britain and Northern Ireland on co-operation to improve forest law enforcement and governance and to combat illegal logging and the international trade in illegally logged timber and wood products* (dt. etwa: gemeinsame Absichtserklärung der Regierungen Indonesiens und Großbritanniens und Nordirlands über eine Zusammenarbeit für eine verbesserte Durchsetzung geltenden Forstrechts und bei der Bekämpfung des illegalen Holzeinschlages und des internationalen Handels mit illegal gewonnenen Hölzern und Holzzeugnissen) wurde am 18. April 2002 in London unterzeichnet. Dieses Dokument stellt einen bedeutenden Fortschritt in der Entwicklung der Bemühungen zur Eindämmung der Einfuhr von Hölzern illegaler Herkunft dar.

Nach innerhalb der G8 geführten Diskussionen (vgl. Abschnitt 5.2) begann die britische Regierung im Jahr 2001, die Alternative eines bilateralen Abkommens mit einem bedeutenden Holz exportierendem Land zu prüfen. Diese Idee gewann weiter an Gestalt auf der im September 2001 auf Bali abgehaltenen FLEG-Konferenz, auf der der britische Staatssekretär Hilary Benn MP⁸⁵ bemerkte, dass es „eine konkrete Handlungsalternative gibt, die wir verfolgen können – den Abschluss freiwilliger bilateralen Vereinbarungen zwischen Hersteller- und Verbraucherländern“. Die Möglichkeit des Abschlusses solcher Abkommen war in der „Indikativen Liste von Maßnahmen zur Umsetzung der Erklärung“ enthalten, die der ministeriellen Erklärung als Anlage beigefügt war. Zur Prüfung der Möglichkeit einer bilateralen Vereinbarung wurden von seiten der britischen Regierung Sondierungsgespräche mit Vertretern Indonesiens aufgenommen. Im Februar 2002 wurde

⁸⁵ damaliger parlamentarischer Staatssekretär für internationale Entwicklung

der Entwurf einer gemeinsamen Absichtserklärung vorgelegt, diese wurde im April verabschiedet. Im August 2002 wurde dann ein Maßnahmenplan zur Umsetzung der Vereinbarung beschlossen.

Die Absichtserklärung und der Maßnahmenplan enthalten sechs Hauptpunkte, zu deren Umsetzung sich beide Seiten verpflichten:

1. Ermittlung von wichtigen Gesetzesreformen und anderen Maßnahmen zur Verhinderung illegaler Holzgewinnung, -ausfuhr und -handel. In Indonesien wurden bisher folgende Maßnahmen umgesetzt: ein Konsultationsprozess unter Einbeziehung vieler Interessengruppen zur Gewinnung einer breiten Unterstützung für eine Arbeitsdefinition des „illegalen Holzeinschlages“; eine langfristige Überprüfung bestehender forstrechtlicher Bestimmungen; Bemühungen zur Verbesserung der Waldbewirtschaftung durch Konzessionsinhaber. In Großbritannien wurden unter anderem die nachstehenden Maßnahmen durchgeführt: Ermittlung erforderlicher Gesetzesänderungen im Handelsbereich und davon ausgehend Förderung neuer Gesetzesvorhaben auf EU-Ebene; internationale Einflussnahme auf wichtige Handelspartner zur Unterstützung der Bemühungen zur Eindämmung des illegalen Holzeinschlages.
2. Schaffung von Systemen zur Verifizierung der Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen auf Grundlage einer von unabhängiger Stelle verifizierten Verfolgung der Produktkette und unter Anwendung von Identifizierungssystemen – dies stellt faktisch den Kernbereich des Abkommens dar. Die Umsetzung dieses Vorhabens befindet sich momentan im Anfangsstadium: Eine Pilotstudie zur Untersuchung praktischer Aspekte wird gegenwärtig in drei indonesischen Verwaltungsbezirken durchgeführt, deren Standards der Durchsetzung geltender forstrechtlicher Bestimmungen unterschiedlich ausgeprägt sind. Das Ziel besteht in der Schaffung eines funktionierenden landesweiten Systems im Jahr 2004.
3. Gewährung von finanzieller Unterstützung zum Aufbau von Kapazitäten und somit zur Unterstützung der genannten Initiativen durch die britische Seite. Die oben betrachteten Studien werden durch das Vereinigte Königreich finanziert.
4. Unterstützung durch beide Regierungen für die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Initiativen. Sowohl in Jakarta als auch in London wurden Konsultationsrunden mit Vertretern von Industrie und NROs durchgeführt. Davon ausgehend wird weiter daran gearbeitet, für zivilgesellschaftliche Gruppen Beteiligungsmöglichkeiten bei der Umsetzung und Überwachung von Maßnahmen im Kampf gegen den illegalen Holzeinschlag zu finden.
5. Gemeinsame Entwicklung von Systemen zum Datenaustausch und einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden beider Länder. Beide Länder sind an der ITTO-Studie zu Diskrepanzen in den Holzhandelsstatistiken beteiligt. Zur Ermittlung genauer Handelsdaten werden in Zusammenarbeit mit der Industrie weitere Untersuchungen durchgeführt.
6. Einflussnahme von seiten beider Regierungen auf die Umsetzung von Maßnahmen durch die Holzindustrie, die zur Zurückdrängung und schließlichen Unterbindung des Handels mit Hölzern illegaler Herkunft führen. In Großbritannien hat die Timber Trade Federation (britischer Holzhandelsverband) im Sommer 2002 ihren eigenen Verhaltenskodex erarbeitet (vgl. Abschnitt 3.4). Diesbezüglich werden weitere Gespräche mit der britischen und indonesischen Industrie geführt.

Sowohl in Großbritannien als auch in Indonesien wurde das Abkommen durch NROs allgemein begrüßt, jedoch wurden auch gewisse Besorgnisse geäußert, da das Vorgehen gegen den illegalen Holzeinschlag isoliert von anderen dringlichen und grundlegenden Problemen erfolge – so beispielsweise der Reform des indonesischen Forstrechts zur Lösung der Frage der Landrechte für die lokale Bevölkerung⁸⁶ (vgl. auch Abschnitt 7.2). Andere Herstellerländer haben ihr Interesse an der weiteren Entwicklung des Abkommens bekundet, um möglicherweise ähnliche Vereinbarungen abzuschließen. Auf der anderen Seite haben auch weitere Verbraucherländer, wie beispielsweise Frankreich, damit begonnen, die Aufnahme von entsprechenden Verhandlungen zu prüfen. Norwegen und Finnland haben ebenso wie Malaysia und China bilaterale Abkommen mit Indonesien ausgehandelt.

Zweifellos unterliegen bilaterale Abkommen wie die gemeinsame britisch-indonesische Absichtserklärung auch gewissen Grenzen. Sie sind relativ einfach zu umgehen, indem Erzeugnisse über Drittländer befördert werden, die entweder nahe am Ursprungs- oder Zielland liegen. Darüber hinaus wird die Überwachung und Verfolgung der Hölzer durch die komplexen Handelsströme erschwert, die bei Holz und Holzprodukten zu beobachten sind – im besonderen gilt dies für verarbeitete Produkte, in denen Hölzer verschiedener Herkunft enthalten sind.

Dennoch weisen solche Abkommen trotz der leichten Umgehbarkeit einen Wert auf: Hierdurch ergeben sich hinsichtlich der Akzeptanz illegaler Handlungen Veränderungen; es werden Möglichkeiten für NROs und Gemeinden geschaffen, Umgehungsversuche publik zu machen und so die beteiligten Regierungen bloßzustellen; schließlich setzen die Abkommen ein Signal für die Holzindustrie, in welche Richtung künftige Entwicklungen gehen könnten. Vor allem aber wird mit solchen Vereinbarungen der Weg gebahnt zu möglichen breiter angelegten regionalen oder multilateralen Übereinkommen, indem viele damit verbundene praktische Probleme im Vorfeld ausgeräumt werden. Da die Kontrolle der Einfuhren auf EU-Ebene durchzuführen ist, erscheint es sehr sinnvoll, dass künftige bilaterale Abkommen zwischen dem betreffenden Herstellerland und der EU als Ganzes ausgehandelt werden.

Empfehlung:

- Die EU sollte eine Reihe bilateraler oder regionaler Abkommen mit so vielen Erzeuger- und Ausfuhrländern wie möglich aushandeln. Die gemeinsame britisch-indonesische Absichtserklärung bietet hierfür ein Modell, das an die jeweiligen Bedingungen angepasst werden kann. Die abzuschließenden Abkommen sollten auf einem im jeweiligen Erzeugerland zu schaffenden System einer unabhängig überwachten Verifizierung der Legalität beruhen.

⁸⁶ In einer gemeinsamen Erklärung vom April 2002 begrüßten die indonesischen NROs und AMAN (indonesisches Netzwerk der indigenen Völker) das Abkommen, setzten sich aber darüber hinaus auch für Maßnahmen zur Beseitigung von Überkapazitäten in der Holzindustrie, zur Sicherung von Besitzrechten an Waldgebieten der indigenen Völker, zur Stärkung des Regierungshandelns in Bezug auf den Forstsektor sowie zur Hervorhebung der Rolle der britischen Regierung als Investor und Verbraucher ein.

6.3 Kontrolle von Einfuhren: ein EU-Lizenzierungsprogramm

Zusammenfassung: An den EU-Grenzen durchgeführte Maßnahmen zur Kontrolle des Handels sind EU-weit anzuwenden. Ein Lizenzierungssystem für Einfuhren von Hölzern und Holzzeugnissen bietet hierfür ein relativ einfaches und gezieltes Mittel zur Verbannung von Hölzern illegaler Herkunft aus den EU-Märkten. Hierbei wäre solchen Importen aus an dem Programm beteiligten Erzeugerländern eine Legalitätsbescheinigung beizufügen, die ähnlich den im Kimberley-Prozess für Konfliktdiamanten und unter CITES verfolgten Prinzipien ausgelegt ist, sich jedoch von letzterem in entscheidenden Details unterscheidet.

In seinem Kernbereich bezieht sich das zuvor betrachtete bilaterale Abkommen zwischen dem Vereinigten Königreich und Indonesien auf die Schaffung von Systemen zur Verifizierung der Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen, die auf einer unabhängig überprüften Verfolgung der Produktkette und Identifizierungsmaßnahmen in Indonesien beruhen. Weiterhin lehnt Großbritannien Einfuhren von Hölzern und Holzzeugnissen aus Indonesien ab, für die eine legale Herkunft nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden kann.

Hierbei ist klar, dass Großbritannien den zweiten Schritt nicht eigenständig unternehmen kann. Die internationale Handelspolitik fällt ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der EU – daher können einzelne Mitgliedsstaaten nicht von sich aus solche Handelsschranken errichten. Selbst unter Einräumung dieser Möglichkeit wären allein von Großbritannien durchgeführte Kontrollmaßnahmen völlig ungeeignet, da durch den einheitlichen europäischen Binnenmarkt eine Handelszone ohne interne Grenzen geschaffen wurde. Solche isolierten Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen könnten durch den Transit indonesischer Hölzer durch benachbarte EU-Staaten leicht umgangen werden.

Daher ist zur Sicherung der Wirksamkeit der betrachteten Systeme die Umsetzung neuer Gesetzesvorhaben auf EU-Ebene erforderlich, durch die ein Lizenzierungssystem für Einfuhren von Hölzern und Holzzeugnissen aus Ländern geschaffen wird, die einer Beteiligung an dem Programm zustimmen. Auf Grundlage eines vom Rat erteilten Mandats müsste die Europäische Kommission hierzu mit den einzelnen Erzeugerländern in Verhandlungen treten, um so die Bedingungen zu vereinbaren, unter denen diese Länder zu einer Teilnahme an dem System bereit wären.

Wichtig hierbei ist die Tatsache, dass ein solches Vorgehen keineswegs bedeutet, dass die EU den Herstellerländern einseitig Handelskontrollmaßnahmen aufzwingt. Dies würde mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht nur geltende WTO-Bestimmungen verletzen (vgl. weitere Betrachtung in Abschnitt 7.5) – darüber hinaus wäre eine wirksame Umsetzung in der Praxis kaum möglich, da eine Zusammenarbeit von seiten der Regierungen der Herstellerländer bei der Vorbereitung und Durchführung der notwendigen Identifizierungsmaßnahmen nicht gegeben wäre.

Der Vorschlag zur Schaffung eines Lizenzierungssystems weist im Grundsatz Ähnlichkeit mit dem unter CITES verfolgten Vorgehen auf, soweit sich dies auf das Erfordernis eines Begleitdokumentes (Aus- und/oder Einfuhrgenehmigung) für jegliche Transporte von unter CITES fallenden Arten bezieht (vgl. Abschnitt 2.4). Jedoch zeigen sich im Detail wichtige Unterschiede. Ein weiteres Beispiel ist der in Bezug auf Konfliktdiamanten initiierte Kimberley-Prozess mit dem Vorschlag der Einführung von Ausfuhrzertifikaten (vgl. Abschnitt 5.3). Der Hauptunterschied zwischen den beiden genannten Abkommen und dem EU-System besteht darin, dass sie weltweit gelten, während das EU-Programm anfänglich nur einen eingeschränkten Geltungsbereich hätte. Sollte sich das

Programm bewähren, könnte es jedoch einen Ausgangspunkt für ein neues internationales Übereinkommen darstellen, dem alle Erzeuger- und Verbraucherländer beitreten könnten.

Eine neue EU-Verordnung

In den zur Umsetzung des Systems erforderlichen neuen gesetzlichen Regelungen auf EU-Ebene ist daher die *Bedingung* zu verankern, dass Einfuhren von Hölzern und Holzzeugnissen aus beteiligten Herstellerländern am Einfuhrort in die EU mit einer Bescheinigung (oder Lizenz) über die Legalität versehen sein müssen. In *Anhang 1* finden sich Teile eines Entwurfs einer neuen Verordnung.⁸⁷ Dieser Entwurf basiert auf der EU-Verordnung zur Umsetzung des CITES-Übereinkommens, die folgende wichtige Bestimmung enthält:

„Bei der Einfuhr von Exemplaren der Arten des Anhangs A in die Gemeinschaft sind die erforderlichen Überprüfungen vorzunehmen und ist der Einfuhrzollstelle zuvor eine Einfuhrgenehmigung einer Vollzugsbehörde des Bestimmungsmitgliedstaats vorzulegen.“⁸⁸

Nach Überarbeitung dieser Bestimmung für eine neue EU-Verordnung über den Handel mit Hölzern illegaler Herkunft könnte sich folgender Wortlaut ergeben (vgl. Artikel 5 in Anhang 1):

„Bei der Einfuhr *aller in Anhang A aufgeführten Hölzer und Holzzeugnisse, die aus einem der in Anhang B genannten kooperierenden Staaten stammen*, in die Gemeinschaft sind die erforderlichen Überprüfungen vorzunehmen und ist der Einfuhrzollstelle zuvor *eine von den zuständigen Behörden im Ausfuhrland oder in ihrem Auftrag ausgestellte und von einer unabhängigen zugelassenen Verifizierungsstelle geprüfte Legalitätsbescheinigung* vorzulegen.“

(Änderungen zur CITES-Verordnung sind *kursiv* hervorgehoben.)

Die Verordnung müsste daher folgende Sachverhalte definieren:

- Arten zu überprüfender Erzeugnisse, aufgeführt in Anhang A zur Verordnung. In der EU-Verordnung zu CITES werden bereits einige dieser Produkte definiert (z.B. Schnitzereien, Schnittholz, Rohholz), jedoch ist diese Liste nicht vollständig.
- Staaten, deren Ausfuhren Gegenstand der Kontrolle sind, aufgeführt in Anhang B zur Verordnung. In der Verordnung müsste ebenfalls eine Darstellung des zur Aufnahme weiterer Staaten in das System notwendigen Mechanismus enthalten sein, wobei unter anderem Beitrittskriterien wie eine erforderliche Vereinbarung zwischen Erzeugerland und EU zur Art des zum Legalitätsnachweis anzuwendenden Verifizierungssystems gelten sollten.
- Art des Nachweises legaler Erzeugung – die vorgeschlagene „Legalitätsbescheinigung“ und deren Definition.

⁸⁷ Da Handelskontrollmaßnahmen im gesamten EU-Gebiet auf gleiche Weise umzusetzen sind, erscheint eine Verordnung zweckmäßiger als eine Richtlinie. Im Gegensatz zu einer Richtlinie erlangt eine Verordnung in den einzelnen Mitgliedsstaaten unmittelbare Rechtskraft, ohne dass es zu ihrer Durchführung gesonderter gesetzlicher Bestimmungen auf nationaler Ebene bedarf.

⁸⁸ Verordnung des Rates 338/97, Artikel 4

- Die für die Ausstellung und Verifizierung der Lizenz zuständigen Behörden. Die Thematik des Legalitätsnachweises wird nachfolgend in den Abschnitten 7.2 und 7.3 betrachtet. Im Falle vieler Erzeugerländer besteht hierbei ein wichtiges Element in der unabhängigen Überprüfung des Prozesses durch Dritte, so dass viele mit der Gewährung von CITES-Genehmigungen verbundene Probleme vermieden werden.
- Art des zu überwachenden Handels – beispielsweise, ob der Warentransit durch die EU in ein anderes Zielland ebenso erfasst wird wie die Einfuhr in die EU für den freien Warenverkehr. Der in Anhang 1 vorgestellte Entwurf einer Verordnung berücksichtigt lediglich die Einfuhr zum Zweck des freien Warenverkehrs, da das Abkommen nur mit der EU abgeschlossen wird.

Weitere in der Praxis gegebenenfalls zu berücksichtigende Probleme sind: eine möglicherweise erforderliche Änderung der Kombinierten Nomenklatur (KN) der EU für Zolltarife, so dass die Einfuhrzollstellen Importe erkennen können, die der zusätzlichen Lizenz bedürfen; ein möglicherweise erforderliches System des Datenaustausches, durch welches bereits vorab eine Mitteilung über Ausfuhren von lizenzierten Produkten erfolgt (besonders bei einer großen Zahl beteiligter Aus- und Einfuhrländer); das Erfordernis der Schaffung klar umrissener politischer Zuständigkeiten in der EU und ihren Mitgliedsstaaten; sowie zu treffende Entscheidungen über die Verfahrensweise bei beschlagnahmten Ladungen.

Zur Durchführung der Lizenzüberprüfungen ist vermutlich eine Kapazitätserweiterung auf Ebene der Zollbehörden erforderlich – jedoch ist zu bemerken, dass dieses System in einem Punkt wesentlich einfacher als CITES ist: Erzeugnisse sind nicht nach Art aufzuschlüsseln, da nicht nur gefährdete Arten, sondern sämtliche in den beteiligten Staaten produzierten Hölzer erfasst werden.

Alle dargestellten Punkte erfordern sorgfältige Abwägung und Abstimmung mit allen an dem neuen System beteiligten Gruppen. Die geschilderten Probleme erscheinen jedoch lösbar. Die Zollbehörden sind bereits mit der Handhabung von Lizenzierungssystemen vertraut (u.a. durch CITES), und es werden auch – wie in Abschnitt 5.3 dargestellt – weitere internationale Lizenzierungssysteme eingeführt.

Empfehlung:

- Ein EU-Lizenzierungssystem, in dem Einfuhren von Hölzern und Holzzeugnissen aus den beteiligten Erzeugerländern eine Legalitätsbescheinigung beizufügen ist, stellt ein relativ einfaches und gezieltes Mittel zur Verbannung von Hölzern illegaler Herkunft aus den EU-Märkten dar. Daher sollte die EU die Einführung eines solchen Systems unverzüglich beschließen.

6.4 Kontrolle von Einfuhren: Lehren aus dem Lacey-Gesetz in den USA

Zusammenfassung: Das US-amerikanische Lacey-Gesetz stellt eine Grundlage für die Einleitung von rechtlichen Schritten gegen den illegalen Erwerb von Fischen und wildlebenden Tieren im Ausland dar. Es kann als mögliches Modell für EU-Gesetzesvorhaben dienen, die sich gegen illegal außerhalb der EU gewonnene Hölzer richten. Die Verabschiedung gesetzlicher Bestimmungen zum Verbot der Ein- und Ausfuhr sowie von Transport, Verkauf, Entgegennahme, Erwerb oder Kauf von Hölzern und Holzzeugnissen illegaler Herkunft sollte auf EU-Ebene erwogen werden, um

eine zweite Verteidigungslinie gegen illegale Holzeinfuhren aus Ländern aufzubauen, mit denen kein Lizenzierungssystem vereinbart wurde.

Wie bereits in Abschnitt 2.2 bemerkt, stellt die Einfuhr von Diebesgut in die EU an sich noch kein Zollvergehen dar. Die in vielfacher Weise einfachste Alternative zur Eindämmung von Holzimporten illegaler Herkunft bestünde in Gesetzesänderungen, durch welche solche Einfuhren selbst bereits als gesetzwidrig erklärt würden. Im Hinblick auf ein solches Vorgehen bietet das Lacey-Gesetz in den USA ein wichtiges Modell. Gemäß dem Wortlaut ist es „für jedwede Person gesetzwidrig, sämtliche Fischarten oder Arten wildlebender Tiere, die unter Verstoß gegen Gesetze oder andere Bestimmungen von US-Bundesstaaten oder gesetzliche Bestimmungen im Ausland aus der Natur entnommen, in Besitz genommen, transportiert oder verkauft wurden, ... im Rahmen des Handels zwischen US-Bundesstaaten sowie auf internationaler Ebene ein- oder auszuführen, zu transportieren, zu verkaufen, entgegenzunehmen, zu erwerben oder zu kaufen.“⁸⁹

Das Lacey-Gesetz wurde erstmals im Jahr 1900 beschlossen und ist nach seinem Initiator, dem Kongressabgeordneten des Bundesstaates Iowa und bekannten Naturschützer John Fletcher Lacey, benannt. Ursprünglich diente das Gesetz dazu, den innerhalb der USA stattfindenden Handel mit Vögeln und anderen Tieren unter Strafe zu stellen, die im Ursprungsbundesstaat unter Verstoß gegen geltende Bestimmungen getötet wurden. Das Lacey-Gesetz wurde mehrfach geändert – am bedeutendsten waren hierbei die im Jahr 1981 vorgenommenen Änderungen, durch die der Geltungsbereich erweitert und die Bestimmungen zu Strafverfolgung und Strafmaß verschärft wurden.

Im Gesetz werden Pflanzen und Tiere in unterschiedlicher Weise behandelt: Während Tierarten bereits unter das Gesetz fallen können, sofern sie unter Verletzung gesetzlicher Bestimmungen eines anderen Landes in Besitz genommen wurden, ist die Einfuhr oder der Besitz von Pflanzenarten nur verboten, wenn gegen Gesetze oder Verordnungen innerhalb der USA verstoßen wird. Weiterhin sind die unter das Gesetz fallenden Pflanzenarten auf solche beschränkt, die in den CITES-Anhängen aufgeführt oder gemäß in einem US-Bundesstaat geltenden Gesetzen als bedroht eingestuft werden. Auf Tierarten finden diese Einschränkungen keine Anwendung. Pflanzen und Tiere, die unter Verstoß gegen ein Übereinkommen (wie z.B. CITES) in Besitz genommen wurden, fallen unter das Lacey-Gesetz. Hölzer werden demgemäß nicht erfasst, es sei denn, sie stammen von Baumarten, die in den CITES-Anhängen erwähnt oder in einem US-Bundesstaat als bedroht eingestuft werden. Dennoch besteht in den USA gegenwärtig ein gewisses Interesse, den Geltungsbereich des Lacey-Gesetzes zu erweitern und Einfuhren von Hölzern illegaler Herkunft unter Strafe zu stellen.

Das Lacey-Gesetz umfasst ein zweistufiges Strafsystem, das nach Vergehen („misdemeanor“) und Verbrechen („felony“) unterscheidet, teilweise in Abhängigkeit des Kenntnisstandes des Beschuldigten hinsichtlich der Gesetze, gegen die er verstoßen hat. Es können sowohl Gefängnis- als auch Geldstrafen verhängt werden, auch ist eine Beschlagnahme von Technik und Ausrüstung möglich, die für den Gesetzesverstoß benutzt wurde. Grundsätzlich muss der Beklagte nicht selbst gegen das jeweils anzuwendende ausländische Gesetz verstoßen haben – allein die Tatsache, dass die betreffende Fisch- oder Wildtierart auf gesetzwidrige Weise erworben wurde, ist hier von Bedeutung.

⁸⁹ 16 USC; SS 3372 (2a)

Das Lacey-Gesetz schreibt ebenfalls vor, dass Ladungen mit Fischen oder Wildtieren auf den beförderten Containern genau gekennzeichnet und beschriftet sein müssen. Sollte diesem nicht nachgekommen werden (also ein „Kennzeichnungsvergehen“ vorliegen), ist dies zivilrechtlich mit einer Geldstrafe belegbar. In jedem Fall sind Vertreter von US-Bundesbehörden berechtigt, Wildtiere zu beschlagnahmen, sofern sie hinreichende Anhaltspunkte dafür haben, dass diese unter Verstoß gegen Bestimmungen von anzuwendenden Gesetzen entgegengenommen wurden oder in Besitz befindlich waren bzw. transportiert oder eingeführt wurden. Dies trifft selbst dann zu, wenn der Beklagte nachweisen kann, dass er sich nicht bewusst war, sich die betreffenden Wildtiere auf gesetzwidrige Weise verschafft zu haben.

Das Lacey-Gesetz wird von den Anklagebehörden in den USA oft angewendet. So war zum Beispiel der US Fish and Wildlife Service (US-Behörde zum Schutz von Fischen und Wildtieren) im Jahr 1999 an fast 1.500 Fällen beteiligt.⁹⁰ In Zusammenarbeit mit einer Reihe von Staaten des südpazifischen Raumes – Mitgliedern der Forum Fisheries Agency, einer gemeinsamen Fischereieinrichtung - wurde das Gesetz ebenfalls zur Bekämpfung der illegalen Fischerei angewendet. Darüber hinaus sind die Vereinigten Staaten rechtlich gegen Schiffe unter ausländischer Flagge vorgegangen, die Fisch transportiert hatten, der innerhalb der ausschließlichen Wirtschaftszone von Agency-Mitgliedsstaaten gefangen worden war. Einige dieser Staaten, so beispielsweise Papua-Neuguinea, Nauru und die Salomonen, haben dem Lacey-Gesetz ähnliche Bestimmungen in ihr Fischereirecht übernommen.

Anpassung des durch das Lacey-Gesetz gebotenen Modells

Das mit dem Lacey-Gesetz verfügbare Modell ist offensichtlich auch für den illegalen Holzeinschlag rechtserheblich. Daraus können wichtige Anregungen für neue Gesetzesinitiativen gewonnen werden, die zur Unterstrafestellung von Einfuhr, Umschlag, Kauf, Verkauf und Entgegennahme von Hölzern führen, welche unter Verstoß gegen Gesetze eines ausländischen Staates oder ein internationales Übereinkommen beschafft oder gewonnen wurden.

Selbst bei Einführung des in Abschnitt 6.3 beschriebenen Lizenzierungssystems ist die Annahme wahrscheinlich, dass sich einige Erzeugerländer nicht daran beteiligen werden – entweder aufgrund einer ablehnenden Haltung oder weil die EU nicht beabsichtigt, mit diesen Staaten eine Vereinbarung abzuschließen (beispielsweise, wenn die nationalen Gesetze eines solchen Landes für einen wirksamen Schutz seiner Wälder nicht ausreichen). Daher erscheint es wünschenswert, die gegenwärtigen Möglichkeiten der EU zur Einleitung rechtlicher Schritte gegen Einfuhren illegal gewonnener Hölzer zu verbessern. Wie in Abschnitt 2 nachgewiesen, reichen die vorhandenen Gesetze und sonstigen Bestimmungen trotz ihrer in einigen Fällen vorhandenen Anwendungsmöglichkeiten nicht aus. Der Erlass eines allgemeinen Verbots von Einfuhr, Umschlag, Kauf, Verkauf und Entgegennahme von Hölzern illegaler Herkunft (Wortlaut ausgehend vom Lacey-Gesetz) wäre daher von großer Bedeutung.

Ein solches Verbot könnte in die Verordnung aufgenommen werden, für die wir uns im vorangegangenen Abschnitt 6.3 ausgesprochen haben und die diesem Papier als Entwurf in Anhang 1 beigelegt ist (vgl. Artikel 3). Da die Innen- und Justizpolitik nicht unter die Zuständigkeit der EU fällt, müssten die Mitgliedsstaaten das Strafmaß für Verstöße gegen das Verbot selbst festlegen (wie auch in den CITES-Bestimmungen). Das Verbot als solches sollte jedoch auf Gemeinschaftsebene

⁹⁰ *Animal Welfare Institute Quarterly* 49:4 (Herbst 2000); die Gewinnung genauer Zahlen gestaltet sich schwierig, da Fälle oft als Einfuhr- oder CITES-Verstöße klassifiziert sein können.

festgeschrieben werden, da eine nur teilweise Anwendung innerhalb der EU durch den einheitlichen Binnenmarkt ad absurdum geführt würde.

Der Nachweis der Gesetzwidrigkeit würde nicht in jedem Fall problemlos möglich sein, nicht zuletzt auch aufgrund fehlender Kenntnisse oder Klarheit über die betreffenden ausländischen Gesetze. Die US-Gerichte haben den Begriff „jegliches ausländisches Gesetz“ sehr weit gefasst – hierunter fielen sowohl Verordnungen als auch im parlamentarischen Prozess geschaffene Gesetze. Auch beschränkten sich die betreffenden Bestimmungen nicht auf direkt auf den Tierschutz gerichtete Gesetze. In einem Gerichtsverfahren auf Grundlage des Lacey-Gesetzes wird der Verstoß gegen ausländisches Recht vom Vorsitzenden Richter festgestellt – hier werden den Geschworenen keine Fakten und Beweise zur Entscheidungsfindung vorgelegt. In solchen Verfahren kommt den Gerichten ein großer Ermessensspielraum zu, da Materialien zu ausländischem Recht sowie Stellungnahmen von kompetenten Rechtsexperten allgemein schwer zu erhalten sind. Zu den von den Gerichten verwendeten Quellen gehörten unter anderem: eidesstattliche Erklärungen und Sachverständigengutachten von ausländischen Richtern, Ministern oder Rechtsanwälten; ausländisches Fallrecht; Artikel mit Gesetzeskommentaren und Übersetzungen von ausländischen Gerichtsurteilen und -verfügungen; von ausländischen Amtsträgern erhaltene Informationen; durch das Gericht selbst vorgenommene Untersuchungen und Analysen.

Über die praktischen Probleme hinaus würde ein solches Verbot von Herstellerländern umgangen werden können, indem sie die Schwelle zur Illegalität neu definieren (das Verbot könnte diesen Ländern sogar einen erhöhten Anreiz bieten, auf diese Weise zu handeln). Zum Nachweis der abschreckenden Wirkung des Verbots wären auch gewonnene Gerichtsverfahren erforderlich – bis zu einer solchen Situation könnten möglicherweise mehrere Jahre vergehen. Andererseits könnte die Verleihung zusätzlicher Befugnisse an die Zollbehörden zur Beschlagnahme relativ rasch zu einer Abschreckung führen.

Trotz dieser Vorbehalte ist offensichtlich, dass die Definition der Illegalität durch gesetzliche Bestimmungen auch einen Nutzen aufweist, selbst wenn der Vollzug des Gesetzes mit Mängeln behaftet ist. Hierdurch wird ein eindeutiges Signal an die Marktteilnehmer ausgesendet und die Grenze akzeptablen Verhaltens neu definiert. Ein solches Gesetz würde zweifellos in den Ländern eine größere Wirkung entfalten, in denen die in den Abschnitten 6 und 7 betrachteten Programme zum Nachweis der Legalität bereits umgesetzt sind. Dadurch würde auch die Schaffung von internationalen Foren der Zusammenarbeit zwischen Erzeuger- und Verbraucherländern gefördert – ähnlich dem durch die Forum Fisheries Agency geschaffenen Rahmen.

Empfehlungen:

- Die neue EU-Verordnung sollte eine Klausel enthalten, die Ein- und Ausfuhr, Transport, Verkauf, Entgegennahme, Erwerb oder Kauf von Hölzern als gesetzwidrig erklärt, die unter Verstoß gegen ausländische Gesetze gewonnen wurden.
- Die Anwendung des Lacey-Gesetzes in der Rechtssprechungspraxis der Vereinigten Staaten sollte untersucht werden. Daraus sollten Schlussfolgerungen für Zoll- und andere Vollzugsbehörden gezogen werden.

7 Praktische Gesichtspunkte und Bedingungen

7.1 Einleitung

Zur erfolgreichen Umsetzung der in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten Maßnahmen sind Lösungen für eine Reihe praktischer Probleme zu finden. In Abschnitt 7.2 werden mit der Definition von Legalität vs. Illegalität in den Erzeugerländern verbundene Probleme betrachtet. Nachfolgend werden in Abschnitt 7.3 mögliche Systeme der Identifizierung und Verfolgung legaler Produkte untersucht. In Abschnitt 7.4 werden die zur Gewährleistung der Wirksamkeit dieser Systeme erforderlichen Verbesserungen erläutert. Schließlich werden in Abschnitt 7.5 mögliche WTO-Implikationen von handelsbeschränkenden Maßnahmen diskutiert.

7.2 Definition von Legalität

Ein sich bei dem Versuch, den Handel mit Hölzern und Holzzeugnissen illegaler Herkunft einzudämmen, unmittelbar ergebendes Problem liegt in der Definition, was eigentlich „illegal“ ist. In vielen Ländern – so auch in der EU – gibt es möglicherweise keine klare Abgrenzung von legalen gegenüber illegalen Sachverhalten oder Tatbeständen. In einigen Staaten ist das bestehende Forstrecht unzureichend oder gar ungerecht: Viele nicht erwünschte forstwirtschaftliche Praktiken – so beispielsweise die Zuteilung von Einschlagskonzessionen in Ländereien, die den indigenen Völkern gehören – stellen gemäß den in einem bestimmten Land geltenden Gesetzen möglicherweise keine Verstöße dar, während in anderen Ländern durch sich überlagernde Zuständigkeiten eine Definition der Illegalität erschwert wird.

Kasten 7.1 Was ist legal – was sollte legal sein?

In vielen Ländern ist das geltende Forstrecht offensichtlich unzureichend. So gelangte die Anwaltssozietät White & Case in einer 1998 durchgeführten Untersuchung des Forstrechts in Kambodscha zu dem Ergebnis, dass die Gesetzeswerke „schwer zu beschaffen und schwierig zu analysieren“ seien und „wenige objektive Standards zum Schutz der Wälder“ sowie „keine zusammenhängenden Richtlinien oder Standards für die Waldbewirtschaftung“ böten.⁹¹ Eine im Jahr 2001 gegebene Darstellung der Tätigkeit der indonesischen Regierung auf diesem Gebiet förderte Widersprüche zwischen bestehenden Gesetzen und von Ministerien erlassenen Verfügungen zutage.⁹²

Noch grundlegendere Fragen stellen sich, wenn bestehendes Forstrecht von vielen gesellschaftlichen Gruppen als ungerecht empfunden wird. In Indonesien wurde durch die Verfassung von 1945 der Zugriff des Staates auf sämtliche Wälder festgeschrieben. Das 1999 verabschiedete Forstgesetz baut darauf auf und bezeichnet Wälder im Besitz der indigenen Völker ausdrücklich als Staatswälder. Dem Forstministerium wird die rechtliche Hauptzuständigkeit für die Bewirtschaftung dieser

⁹¹ White & Case, *Report to Senior Officials of Royal Government of Cambodia and International Donors: Summary of recommendations* (1999), S. 1

⁹² Nana Suparna, *Forest Governance and Forest Law Enforcement in Indonesia* (Vortrag auf der Forest Law Enforcement and Governance East Asia Ministerial Conference, September 2001)

Waldressourcen zugewiesen. Infolge dieser Regelung kam es zu Holzeinschlag und Rohstoffabbau. Plantagenunternehmen erhielten Nutzungsrechte für riesige Waldflächen, die von der ansässigen Bevölkerung als Eigentum angesehen wurden. Im Ergebnis kam es zu Waldzerstörung und Menschenrechtskonflikten.

Ein weiteres Beispiel ist Kanada: Hier gestaltet sich die Rechtslage kompliziert. In Gebieten, in denen noch keine Verträge mit den indigenen Völkern abgeschlossen wurden – z.B. in großen Teilen von British Columbia –, sind diese noch immer im Besitz der Rechte am Land ihrer Vorfahren. Das Fortbestehen dieser Rechte wurde durch den Obersten Gerichtshof bestätigt. Die rechtliche Zuständigkeit für die Bewirtschaftung der Ressourcen, einschließlich der Gewährung von Forstkonzessionen, liegt jedoch weiterhin bei der Regierung. Diese Situation hat zu Auseinandersetzungen über noch nicht an den Staat abgetretenes Land geführt: Die UN-Menschenrechtskommission hat die kanadische Regierung zweimal wegen Untergrabung der Landnutzungsrechte der indigenen Völker verurteilt. Sollten die eigentlichen Ursachen für den Verlust der Waldressourcen nicht beseitigt werden, wäre jegliches rechtliche Vorgehen gegen illegalen Holzeinschlag wohl angesichts der begründeten Interessen am illegalen Einschlag zum Scheitern verurteilt.

Wie in Kasten 7.1 dargestellt, ist die Frage, was eigentlich legal ist, nicht immer einfach zu beantworten. Darüber hinaus sollte das Problem der Legalität nicht losgelöst von der Frage betrachtet werden, ob das als rechtmäßig Festgeschriebene durch Regeln oder Standards begründet ist, die sich die Mehrheit der Menschen in gewisser Weise zu eigen machen kann. Recht ist ebenso wie Moral ein in sich normatives Konzept: Es besteht eine allgemeine Vorstellung, wie es „sein sollte“ – ein Sinn dafür, was richtig und angemessen ist. Anstatt von einem souveränen Herrscher oder Gremium angeordnet zu werden, sollten Recht und Gesetz daher auf Verhaltensregeln und Standards beruhen, denen sich die Mitglieder einer gesellschaftlichen Gruppe verpflichtet fühlen. Macht ist oft ein Privileg der Wenigen – Rechtmäßigkeit sollte das Ergebnis der Übereinstimmung vieler sein.

In Ländern, in denen das bestehende Forstrecht von großen Teilen der Bevölkerung als unrechtmäßig empfunden wird, kann eine ausschließliche Zuhilfenahme dieser Gesetze zur Bekämpfung illegaler Praktiken zu einer Zementierung von gesellschaftlicher Ungleichheit und Korruption bei der Zuweisung von Finanzmitteln beitragen. Trotz der häufigen Darstellung des illegalen Holzeinschlages als reines Problem der Strafverfolgung werden durch bestehendes Forstrecht in vielen Fällen ungleiche Verhältnisse gefördert bzw. überkommene Gewohnheitsrechte missachtet. Illegale Praktiken in der Holzgewinnung deuten daher oft auf tieferliegende Ursachen hin. Eine rein strafrechtliche Verfolgung von illegalen Praktiken ohne Lösungsansätze für diese zugrundeliegenden Ursachen könnte möglicherweise mehr Schaden als Nutzen mit sich bringen. Dykstra *et al* bemerken hierzu: „Ohne Lösungsansätze für die zugrundeliegenden Ursachen sind Maßnahmen gegen den illegalen Holzeinschlag aufgrund der politischen Instabilität und mit Blick auf die diversen Interessengruppen, die Gewinne daraus ziehen und aus den Wäldern das maximal Mögliche herausholen wollen, mit großer Wahrscheinlichkeit zum Scheitern verurteilt. Versuche der Durchsetzung des Forstrechts von zentraler Regierungsseite werden vermutlich zum Widerstand von Vertretern von Regionalregierungen und anderen Amtsträgern, ortsansässigen Unternehmern sowie Verantwortlichen von Gemeinden führen, die an der inoffiziellen Holzgewinnung finanziell

partizipieren. Daher müssen Maßnahmen zur Unterbindung des illegalen Holzeinschlags immer auch diese Interessen berücksichtigen und alternative Strategien zur Existenzsicherung bieten.“⁹³

Empfehlung:

- Von den EU-Regierungen zu ergreifende Maßnahmen sind auch auf die zugrundeliegenden Ursachen für den illegalen Holzeinschlag auszurichten. Hierzu gehören beispielsweise Überkapazitäten in der Forstwirtschaft, unklare Landbesitz- und Nutzungsrechte sowie fehlende Transparenz bei der Zuteilung von Konzessionen. Zu Problemen kann es auch bei der Definition von Legalität und gleichermaßen bei der Abwägung legal vs. rechtmäßig kommen. Einfache Strafverfolgungsmaßnahmen könnten sich als kontraproduktiv erweisen.

7.3 Identifizierung und Verfolgung legaler Produktion

Zusammenfassung: Systeme zur Produktkettenverifizierung sind bei der Zurückdrängung des illegalen Einschlags und des damit verbundenen Handels von großer Bedeutung. Eine solche Überwachung besteht aus drei grundlegenden Elementen: Identifizierung, Trennung und Dokumentation. Dennoch ist selbst eine funktionierende Produktkette als isolierte Maßnahme nicht ausreichend, um der illegalen Holzgewinnung Einhalt zu gebieten, obwohl hierdurch Diebstahl und Fälschung in der Holzbranche zumindest erschwert werden. Zur Reduzierung der Möglichkeiten für betrügerische Handlungen sind Lösungen für eine Reihe von Fragen zu entwickeln, so unter anderem für die Ausgestaltung der Produktkettenverifizierung, die praktische Durchführung, Transparenz und die Kapazität des Systems. Die für eine Einhaltung geltender Gesetze und weiterer Bestimmungen durch die Forstbranche zu unternehmenden Anstrengungen sind über die reine Produktkettenverifizierung hinaus fortzuführen und auf die Untersuchung der allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen zu richten. Die Forstindustrie bewegt sich nicht in einem Vakuum – bei einem zugrundeliegenden korrupten Rechtssystem ist die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Korruption innerhalb der Forstwirtschaft selbst ebenfalls gegeben.

Verifizierung der Legalität

Die Ausstellung einer Legalitätsbescheinigung stellt ein mögliches Mittel zur Verifizierung legal gewonnenen Holzes dar. Das schweizerische Überwachungsunternehmen SGS wirbt gegenwärtig für die Schaffung eines Systems der „unabhängigen Bestätigung der legalen Herkunft von Hölzern“, das sowohl auf Landes- als auch auf Herstellerebene eine unabhängige Überwachung und Verifizierung von Veränderungen in der Landnutzung sowie von Holzlieferströmen und Ressourcenbewirtschaftung gewährleistet. Ausgehend von diesem System besteht auch die Möglichkeit, das Kriterium der Nachhaltigkeit zertifizieren zu lassen. In Anhang 2 findet sich eine Erläuterung der Hauptbestandteile des Systems.

Zur Lösung der mit dem illegalen Holzeinschlag verbundenen Probleme wird ein schrittweises, pragmatisches Vorgehen unter Anwendung der obligatorischen unabhängigen Bestätigung der legalen Herkunft von Hölzern (*engl. Bezeichnung: Independent Validation of Legal Timber [IVLT]*) empfohlen, wobei gleichzeitig eine Weiterführung in Richtung (bzw. möglicherweise

⁹³ Dykstra, *ebd.*

Zusammenführung mit) der freiwilligen Zertifizierung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung ermöglicht wird.

Zur weiteren Ausgestaltung dieses Vorgehens wird ein dreistufiges Kennzeichnungssystem für den „Handel mit nachhaltig erzeugten Hölzern“ vorgeschlagen: 1) „Holz aus legaler Herkunft“; 2) „Holz aus bestätigter legaler Herkunft“ und 3) „nachhaltig gewonnenes Holz“. Jeder dieser Schritte bedingt in verschiedenen Phasen des Prozesses die Ausstellung einer entsprechenden Bescheinigung durch eine unabhängige zugelassene Verifizierungs-/Zertifizierungsstelle. Genauere Angaben finden sich in Anhang 2.

Kontrolle der Produktkette

Zur Gewährleistung der legalen Herkunft von Holzzeugnissen ist eine genaue Verfolgung der Produktion und der Transportwege von Hölzern und Holzzeugnissen erforderlich. Der Nachweis der legalen Holzgewinnung erfordert daher eine Zertifizierung der Produktkette (vgl. auch Abschnitt 3.2).

Ein System zur Produktkettenverifizierung besteht aus einer Reihe von technischen Lösungen, Verfahrensweisen und Dokumenten, durch welche die Holzlieferkette kontrolliert wird. Bei Einsatz eines genau geplanten Produktketten-Überwachungssystems sollte die hierfür zuständige Person in der Lage sein festzustellen, woher die Holzlieferung kommt, wo sie sich zu einem beliebigen Zeitpunkt befindet, wo der Bestimmungsort der Lieferung liegt und wann sie dort eintreffen soll. Die ordnungsgemäße Anwendung von Systemen der Produktkettenverifizierung kann dazu dienen, Fälle von Holzdiebstahl aufzuklären und mit krimineller Energie vorgehende Unternehmen davon abzuhalten, Hölzern legaler Herkunft illegal gewonnenes Holz unterzumischen. Daher sind solche Systeme ein wesentlicher Bestandteil aller Maßnahmen zur Eindämmung des illegalen Holzeinschlages.

Die drei wichtigsten Elemente einer wirkungsvollen Produktkettenverifizierung zur Verfolgung von Hölzern legaler Herkunft sind:

- *Identifizierung.* Stämme (bzw. Ladungen von mehreren Stämmen) sind einzeln zu identifizieren. Hierfür ist ein geeignetes Kennzeichnungsverfahren einzusetzen. Angaben auf den Marken bzw. Zeichen müssen ggf. beigefügten Begleitdokumenten entsprechen.
- *Trennung.* An sämtlichen Punkten, an denen Stämme aus einer bekannten Quelle mit solchen unbekanntem Ursprungs vermischt werden könnten, sollten diese getrennt gelagert und umgeschlagen bzw. verarbeitet werden. Eine Ausnahmeregelung wäre hier möglich, sofern geeignete andere Identifizierungsverfahren entlang der gesamten Kette zur Verfügung stehen.⁹⁴

⁹⁴ Je nach angewandtem Verfahren ist die Trennung nicht notwendigerweise Bestandteil der Produktverfolgung. Wichtig ist die Zuordnung des jeweiligen Erzeugnisses zum Herkunftsort – sofern die Stämme mit Strichcodemarken versehen werden und die Produktkennzeichnung ebenfalls durch Strichcode erfolgt, ist am Holzlager eine Trennung nach gekennzeichnetem und nicht gekennzeichnetem Holz nicht mehr erforderlich. Die Trennung stellt also keine notwendige Maßnahme dar, wenn Erzeugnisse mit geeigneten, nicht entfernbaren Identifizierungskennzeichen versehen sind. Informationen von Andrew Mitchell (persönliches Gespräch)

- *Dokumentation*. Eine Kennzeichnung als solche ist als Informationsgrundlage für ein umfassendes System der Produktkettenverifizierung nicht ausreichend. Zusätzlich ist eine geeignete Dokumentation erforderlich.⁹⁵

In das System ist weiterhin eine in regelmäßigen Abständen durchzuführende Überwachung zu integrieren, um seine ordnungsgemäße Anwendung zu gewährleisten und sicherzustellen, dass alle beteiligten Personen ausreichend geschult sind und die vorgeschriebenen Verfahrensweisen strikt einhalten.

Selbst unter Umsetzung der genannten Punkte sind alle Systeme der Produktkettenverifizierung anfällig für Betrugsversuche⁹⁶. Jede Kette kann durch Unternehmen mit entsprechender krimineller Energie entwertet werden. Dies gilt besonders für papierbasierte Systeme. Zertifizierte Produktketten werden häufig nur einmal jährlich extern überprüft, eine solche Überprüfung wird vorab angekündigt. Zur Verringerung der Möglichkeiten für Betrugsversuche ist deshalb die gesamte Ausgestaltung des Systems sowie seine praktische Durchführung, Transparenz und Kapazität zu prüfen – ebenso wie die Option unabhängiger, nicht angekündigter Überprüfungen. Zur weiteren Verminderung des Betrugsrisikos sind in sämtliche Produktketten folgende Angaben einzubeziehen: Informationen über Holz mengen; integrierte Kontrollen an kritischen Punkten in der Kette, wie z.B. Holzlager im Wald oder auf dem Gelände des Holzunternehmens, wo eine Vermischung von Hölzern unterschiedlicher Herkunft leicht möglich ist; ausreichende Schulung und Überwachung des Personals. Letztere ist besonders wichtig, da das System durch die beteiligten Personen umgesetzt wird und diese daher für dessen Funktionsfähigkeit verantwortlich sind.⁹⁷

Eine unabhängige Überwachung kann Systemen zur Verifizierung der Legalität unterstützen, indem rechtliche Zuständigkeitsbereiche, Orte oder Akteure ermittelt werden, deren Praktiken Anlass zu Verdachtsmomenten geben. Darüber hinaus wird durch eine solche Überprüfung die Aussagekraft und einer verlässlichen Produktkettenverifizierung gesichert, indem nur zum Schein betriebene oder leicht manipulierbare Programme aufgedeckt werden. Gemeinsam mit technischen Verfahren zur Verfolgung der Herkunft von Holzstämmen stellt die unabhängige Überwachung auch ein Mittel dar, um die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen durch unangekündigte Stichproben zu prüfen (vgl. nachfolgenden Abschnitt 7.4).

Die Bemühungen zur Sicherung der Einhaltung forstrechtlicher Bestimmungen durch Holzeinschlags- und andere Forstunternehmen sind über die reine Produktkette hinaus fortzuführen und auf die Untersuchung der allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen zu richten. Die Forstindustrie bewegt sich nicht in einem Vakuum – bei einem zugrundeliegenden korrupten Rechtssystem ist die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Korruption innerhalb der Forstwirtschaft selbst ebenfalls gegeben. Durch Verifizierungssysteme ist es möglich, Lücken oder Unzulänglichkeiten in bestehenden gesetzlichen Regelungen festzustellen und eindeutig die

⁹⁵ Diese enthält das Waldgebiet, aus dem das Holz stammt (Einschlagsgebiet etc.), Nachweise über Fällgenehmigungen bzw. Verkaufsdokumente, Holzqualität usw. Ein entscheidender Punkt der Produktkettenverifizierung besteht nicht allein in der Dokumentation, sondern in der Art ihrer Speicherung, Aufbereitung und Wiederauffindbarkeit. Durch Strichcodemarken und Kennzeichen mit eindeutig zugewiesenen Nummern sowie eine relativ einfach strukturierte Computerdatenbank ist es möglich, Erzeugnisse routinemäßig bis zu ihrem Ursprungsort zurückzuverfolgen. Die gewonnenen Daten können nach Bedarf an einem beliebigen Punkt in der Kette zusammengefasst und überblicksartig dargestellt werden (nach Waldgebiet bzw. Ursprungsort, Einschlag, Sägewerk, Ausfuhr, Einfuhr sowie Endabnehmer).

⁹⁶ In diesem Abschnitt enthaltene Informationen beruhen hauptsächlich auf Dykstra, *ebd.*, und Andrew Mitchell (persönliche Auskunft).

⁹⁷ Dykstra, *ebd.*

Grundlage zu benennen, auf der die Verifizierung überprüft wurde. Soweit möglich, sollte dies auch die der Rechtsauslegung zugrundeliegenden Überlegungen umfassen. Eine grundlegende Betrachtung und Klärung von Problemen der Legalität ist geboten – dies umfasst unter anderem Fragen der Verantwortlichkeit (vgl. auch Abschnitt 7.2).

Schließlich wird von verschiedener Seite die grundlegende Notwendigkeit betont, auf Ebene des Erzeugerlandes ein obligatorisches System zur Verifizierung von Eigentumsverhältnissen und Herkunft sowie zum Nachweis der Zahlung aller Forstabgaben einzuführen und durchzusetzen. Sollte dies nicht der Fall sein, würden zum Beispiel Hersteller, die nicht auf freiwilliger Basis zur Teilnahme an dem System bereit sind, sowie illegalen Einschlag betreibende oder Waldgebiete für andere Nutzungszwecke umwandelnde Unternehmen nicht erfasst.

Verfahren

Zur Ermittlung und Überwachung der Holzlieferströme stehen viele verschiedene technische Verfahren zur Verfügung. Diese umfassen sowohl „Low-Tech“-Lösungen – Kennzeichnung mit gewöhnlicher Farbe, Einschlagen von Brandzeichen, konventionelle oder mit Nägeln befestigte Etiketten, Magnetstreifenkarten – als auch „High-Tech“-Verfahren – Einsatz von intelligenten Karten (sogenannten Smart Cards), RFID-Etiketten, Microtaggant-Produktsicherungssystemen, chemischen Farbtracern, chemischem und genetischem Fingerabdruck. Bisher ist jedoch keines der letztgenannten Verfahren für den Einsatz in großem Maßstab verfügbar. Eine detaillierte Darstellung dieser technischen Verfahren würde den Rahmen dieses Papiers sprengen. Eine genaue Betrachtung verschiedener Systeme und ihrer Vor- und Nachteile wurde in anderen Berichten vorgenommen.⁹⁸

Empfehlungen:

- Zur Planung und Einführung von Programmen zur Verifizierung der Legalität sollte Hilfe beim Aufbau der benötigten Kapazitäten gewährt werden. Dies kann eine Reform von Teilen der in Erzeugerländern geltenden gesetzlichen Bestimmungen umfassen. In jedem Fall sollte eine umfassende Beteiligung aller Interessengruppen im Prozess gesichert werden.
- Die EU sollte den Regierungen der Herstellerländer bei der genauen Überprüfung bestehender Programme der Produktkettenverifizierung sowie bei der Erarbeitung neuer Programme auf nationaler oder regionaler Ebene Unterstützung gewähren.
- Maßnahmen zur Produktkettenverifizierung sind nicht isoliert zu betrachten, sondern als Teil eines umfassenderen Planes zur Beseitigung der dem illegalen Holzeinschlag zugrundeliegenden Ursachen. Hierzu gehören: Überkapazitäten in der Holz-/Zellstoff- und Papierindustrie, fehlende Klarheit in Bezug auf Land- und Landnutzungsrechte, fehlende Transparenz bei der Zuteilung von Einschlagskonzessionen.

⁹⁸ *ebd.*

7.4 Aufbau von Kapazitäten in Erzeugerländern und unabhängige Überwachung

Zusammenfassung: Die Unterstützung beim Aufbau benötigter Kapazitäten in den Erzeugerländern ist von großer Bedeutung für den Erfolg der in diesem Bericht betrachteten Initiativen. Diese Hilfe richtet sich auf die Schaffung von Kapazitäten zur Erarbeitung und Einführung von Programmen zur Verifizierung der Legalität, zur unabhängigen Überwachung sowie im Bereich der Zollbehörden der Herstellerländer.

In vielen Ländern bestehen weder geeignete Rahmenbedingungen noch ausreichende Kapazitäten zur unabhängigen Überwachung der in den Wäldern tätigen Unternehmen. Erst kürzlich haben Regierungen und andere Geldgeber damit begonnen, die unabhängige Überwachung zu fördern und zu finanzieren.

Um die betreffenden Länder in die Lage zu versetzen, aus der unabhängigen Überwachung den entsprechenden Nutzen zu ziehen, ist jedoch die Erfüllung einer Reihe von Vorbedingungen erforderlich. An erster Stelle steht hier der wirksame Schutz der Menschenrechte, da nur dann Gemeinden oder Einzelpersonen bereit und in der Lage sind, über illegalen Holzeinschlag zu berichten. Unabhängige Überwacher können unter dieser Voraussetzung mit örtlichem Personal zusammenarbeiten, um so einen Missbrauch durch Holzgewinnungsunternehmen zu verhindern. Zweitens ist ein angemessenes Rechtssystem zu schaffen – unter Einschluss des Forstrechts –, um Möglichkeiten der Korruption auszuschließen. Ebenfalls ist die Veröffentlichung von Unternehmen, die im Besitz von Konzessionen sind, erforderlich, um so Unklarheiten und Betrug vorzubeugen. Von den Unternehmen ist zu fordern, dass sie alle durch den gesetzlichen Rahmen festgelegten betrieblichen Standards einhalten. Drittens muss ein ausreichender politischer Wille zur Durchführung von Ermittlungen wegen illegalen Holzeinschlags vorhanden sein – bis hin zur vollständigen Aufklärung. Das Justizsystem muss deshalb sowohl unabhängig als auch transparent aufgebaut sein. Verhängte Geld- oder Gefängnisstrafen sind öffentlich zu machen und wirksam auf betrügerische Unternehmen und deren Geschäftsführung anzuwenden. Schließlich sind den betroffenen Gemeinden für die erlittenen Schäden angemessene Entschädigungen zu zahlen.

Auf Veranlassung der Regierung von Papua-Neuguinea wurde das Unternehmen SGS damit beauftragt, sämtliche Holzexporteure aus dem Land zu prüfen und zu überwachen sowie die von den Exportunternehmen zu zahlenden Steuern zu ermitteln. Sämtliche Unterlagen zu Versand und Ladung wurden geprüft. Innerhalb dieses Prozesses wurden physische Überprüfungen (z.B. Identifizierung der Holzart, Messungen der Stämme sowie Qualitätseinstufung) und Prüfungen des Marktwertes sowie der jeweils geladenen Menge durchgeführt. Die gewonnenen Daten wurden in einer Datenbank erfasst, die zur Erstellung von Monatsberichten diente. Diese wurden den zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt.

Regierungen und andere Geldgeber wenden sich nunmehr auch den NROs zu. In Kambodscha und Kamerun wurde die Organisation Global Witness mit einem Mandat zur unabhängigen Überwachung beauftragt. Das Ziel der Organisation besteht darin, die Regierung beim Aufbau von Kapazitäten zu unterstützen, um folgende Maßnahmen umzusetzen: a) wirksame Überwachung von Verstößen gegen forstrechtliche Bestimmungen, b) Aufbau eines Netzwerks von Gemeinden, regionalen und landesweit aktiven NROs sowie Branchen- und Regierungsvertretern, in dem Informationen über Rechtsverstöße und von Regierungsseite durchgeführte Maßnahmen gebündelt werden, und c) Herstellung von Möglichkeiten zur vertraulichen Weitergabe von Informationen durch örtliche NROs und Gemeindevertreter.

In Indonesien haben sich die NROs EIA und Telapak zu einer vom britischen Ministerium für internationale Entwicklung (DFID) finanzierten Partnerschaft zusammengeschlossen, deren Ziel es ist, den zivilgesellschaftlichen Bereich in Indonesien zu stärken, um so wirkungsvollere Kampagnen zu forstwirtschaftlichen Problemen organisieren zu können. Innerhalb des Projekts werden in Schulungen Grundlagen der Dokumentation vermittelt – hierzu gehört die Erarbeitung von Foto- und Videomaterial sowie die Organisation von Kampagnen. Darüber hinaus waren EIA und Telapak mit einer Reihe von Gruppen vor Ort präsent, um so Erfahrungen in der Vorortüberwachung zu vermitteln. Das Ziel besteht für EIA/Telapak darin, mit Abschluss des Programms ein Netzwerk von NROs zu schaffen, die visuell geschult sind, Kampagnenerfahrung aufweisen und in ganz Indonesien im Bereich der Forstwirtschaft aktiv sind. Es bleibt abzuwarten, ob sich für die NROs daraus in Zukunft von Regierungsseite zugewiesene unabhängige Überwachungsaufgaben ergeben können.

Gemeinden

Zur Überwachung illegaler Aktivitäten in benachbarten Wäldern sind die territorialen Rechte der Gemeinden anzuerkennen und zu respektieren. Die Regierung sollte ebenfalls die „internationale Bill of Rights“⁹⁹ und die wichtigsten ILO-Konventionen, so auch Konvention 169¹⁰⁰, respektieren. Unter dieser Voraussetzung liegt es im Interesse der Ortsgemeinden, die Ausbeutung ihrer Waldressourcen zu kontrollieren. Die Gemeinden der Provinz Kampong Thom in Kambodscha haben sich in gemeinsamen Gremien zusammengeschlossen und organisieren Waldpatrouillen zur Überwachung der Harzbäume, die nach kambodschanischem Recht geschützt sind. Die Harzbäume werden markiert; sollte ein Einschlagsunternehmen versuchen, diese Bäume zu fällen, wird das Gremium informiert und leitet diese Angaben an örtliche Regierungsvertreter weiter. Diese bringen dann Gemeinden und Holzunternehmen zu Gesprächen zusammen. Diese Vorgehensweise hat zu einer Verringerung des illegalen Einschlags beigetragen.

Kapazitäten der Zollbehörden

Ein wesentlicher Bestandteil des Aufbaus von Kapazitäten in den Erzeugerländern muss die Aufstockung der Kapazitäten der Zollbehörden zur Ausfuhrüberwachung sein. Zur Sicherung der Wirksamkeit des in Abschnitt 6.3 beschriebenen Legalitäts-Lizenzierungssystems wäre es sinnvoll, wenn die Zollbehörden in den Ursprungsländern zur Überwachung von Ausfuhren und Unterbindung illegaler Einfuhren in der Lage wären. Hierfür sind Maßnahmen für eine effektive Zusammenarbeit und zur Schaffung von funktionierenden Systemen des Datenaustausches zwischen den Zollbehörden von Aus- und Einfuhrländern umzusetzen.

Auf der im September 2001 durchgeführten FLEG-Ostasienkonferenz verpflichteten sich die Minister, die Schaffung von Systemen der „vorherigen Unterrichtung“ im Bereich des Holzhandels zu untersuchen. Nachfolgend wurde von einer Reihe von NROs die „Einführung eines neuen Mechanismus zur Schaffung eines Systems der vorherigen Unterrichtung (über den Transport großer Holz mengen)“¹⁰¹ gefordert. Innerhalb eines solchen Systems müsste das Ausfuhrland das Importland darüber unterrichten, dass sich Ladungen von „hohem Wert“ auf dem Weg in das

⁹⁹ Die drei grundlegenden Menschenrechtsinstrumente: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte; Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

¹⁰⁰ ILO 169 (Konvention zu indigenen und Stammesvölkern)

¹⁰¹ Environmental Investigation Agency und Telapak Indonesia, *Brief on Prior Notification Mechanisms* (November 2001)

Einfuhrland befinden. Sollte eine weitere Ladung von „hohem Wert“ ohne vorherige Benachrichtigung eintreffen, müsste man ihre Herkunft als zweifelhaft ansehen – jedoch wären die den Behörden zur Verfügung stehenden Optionen so lange relativ begrenzt, wie nicht in den Einfuhrländern die in Abschnitt 6.3 betrachteten neuen gesetzlichen Regelungen greifen. Dennoch würde durch eine solche Regelung die Schaffung eines Systems des Datenaustausches und der Zusammenarbeit erleichtert, das grundsätzlich für alle Maßnahmen gegen den Handel mit Hölzern illegaler Herkunft erforderlich ist.

Empfehlungen:

- Die EU-Regierungen sollten die von Ortsgemeinden und örtlichen sowie landesweit tätigen NROs durchgeführte unabhängige Überwachungstätigkeit unterstützen und fördern. Sofern dies nicht möglich ist, sollte eine entsprechende Beobachtertätigkeit internationaler NROs unterstützt werden. Hierfür existieren bereits viele Modelle, die untersucht und bei entsprechender Wirksamkeit übertragen werden sollten.
- Entscheidender Bestandteil des Kapazitätsaufbaus in Erzeugerländern muss die Aufstockung der Kapazitäten der Zollbehörden zur Ausfuhrkontrolle sein. Zwischen Zollbehörden von Aus- und Einfuhrländern sind eine effektive Zusammenarbeit und funktionierende Systeme des Datenaustausches zu entwickeln.

7.5 WTO-Implikationen

Zusammenfassung: Handelsbeschränkungen können grundsätzlich unter die Disziplinen der in die Kompetenz der Welthandelsorganisation (WTO) fallenden Handelsübereinkommen fallen. In diesem Abschnitt werden die Bestandteile der WTO-Vereinbarungen betrachtet, die auf die vorstehend betrachteten Maßnahmen anzuwenden wären. Grundsätzlich sollten die von uns erwogenen, auf bilateralen Vereinbarungen zwischen EU und Erzeugerland zur Lizenzierung des Handels beruhenden Programme und Maßnahmen keine Konsequenzen von seiten der WTO hervorrufen.

Handelsbeschränkungen wie beispielsweise Kennzeichnungspflichten, Zölle und Steuern, Handelsembargos oder jegliche Form der Ungleichbehandlung können grundsätzlich unter die Disziplinen der in die Kompetenz der Welthandelsorganisation (WTO) fallenden Handelsübereinkommen fallen, die sich um das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade; Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) gruppieren. Die von uns im vorliegenden Papier erwogene Hauptform der Handelsbeschränkung – das in Abschnitt 6.3 beschriebene Lizenzierungssystem – würde jedoch auf Grundlage freiwilliger bilateraler Vereinbarungen zwischen der EU und den einzelnen Erzeugerländern zustande kommen.

Im wesentlichen bedeutet dies, dass Regierungen zur Durchsetzung ihrer eigenen gesetzlichen Bestimmungen untereinander zusätzliche Handelskontrollmaßnahmen vereinbaren. Im inneren der WTO bestehenden Streitbeilegungssystem werden keine Entscheidungen aufgrund abstrakter Sachverhalte gefällt – das System wird nur in Gang gesetzt, sofern eine konkrete Beschwerde vorgebracht wird. Es ist nicht vorstellbar, dass ein Land vor der WTO eine solche Beschwerde wegen Beeinträchtigung des Handels einlegt, nachdem dasselbe Land aus freiem Willen einer handelsbeschränkenden Maßnahme zugestimmt hat.

Dennoch ist es möglich, dass ein Streitbeilegungsverfahren durch ein Land eingeleitet wird, das nicht unmittelbar von der jeweiligen Handelsbeschränkung betroffen ist.¹⁰² Möglich ist, dass ein nicht an einem solchen Abkommen beteiligtes Land eine Beschwerde mit der Begründung vorbringt, dass diese Vereinbarung irgendwann auf einen multilateralen Geltungsbereich erweitert werden könnte. Oder – und dies ist der wahrscheinlichere Fall – es könnte eine Beschwerde eingelegt werden, falls durch ein weit genug gefasstes Abkommen der Markt für nicht daran beteiligte Länder indirekt beeinflusst wird (beispielsweise, wenn Einzelhändler sich der Idee der Beschaffung von Holzzeugnissen aus legalen Quellen so weit verschrieben hätten, dass sie Erzeugnisse ohne eine solche Kennzeichnung nicht mehr kaufen, selbst wenn das betreffende Land keiner solchen Kennzeichnungspflicht unterlag).

Daher erscheint es sinnvoll zu untersuchen, inwiefern ein solches System vor den WTO-Regeln Bestand haben könnte. Nach unserem Kenntnisstand ist die Thematik der Kennzeichnung oder Ausstellung von Bescheinigungen sowie der Anwendung anderweitiger Handelsbeschränkungen aufgrund illegaler Herkunft bisher nicht innerhalb der WTO-Gremien behandelt worden. Ebenso wenig sind Fragen der Korruption und Bestechung expliziter Gegenstand der WTO-Abkommen. Daher ist zu betonen, dass mit Blick auf fast alle in diesem Abschnitt betrachteten Sachverhalte eine erhebliche Unsicherheit besteht. Es ist nicht möglich, zu verlässlichen Schlussfolgerungen hinsichtlich der Erfolgsaussichten einer vor der WTO eingelegten Beschwerde gegen handelsbeschränkende Maßnahmen zu kommen. Dennoch besteht die Möglichkeit, hinsichtlich der Ausgestaltung von handelsbeschränkenden Maßnahmen einige allgemeine Schlüsse zu ziehen, die am Ende dieses Abschnitts angegeben sind.

Handelspolitische Ungleichbehandlung von Produktionsverfahren

Grundsätzlich ist in den WTO-Abkommen das Prinzip verankert, dass keine Diskriminierung zwischen von WTO-Mitgliedern hergestellten gleichartigen Produkten („like products“) sowie zwischen eingeführter und inländischer Produktion stattfinden darf. Im Kernabkommen der WTO, dem GATT, findet sich keine genaue Definition solcher „gleichartiger Produkte“. Ursprünglich wurde der Begriff in das GATT eingeführt, um einer Ungleichbehandlung von Produkten aufgrund ihres Ursprungslandes vorzubeugen. Die WTO-Panels zur Streitbeilegung haben den Begriff im allgemeinen weiter gefasst, um eine Ungleichbehandlung in Fällen zu verhindern, in denen *Produktionsverfahren* („non-product related processes or production methods“ – PPMs, etwa: nicht produktbezogene Prozesse oder Produktionsverfahren) – im Gegensatz zu *Produktmerkmalen* – als Unterscheidungskriterium für das Produkt und Begründung für handelsbeschränkende Maßnahmen herangezogen wurden. Dies hat zu großer Besorgnis in der internationalen Umweltgemeinschaft geführt, da aus umweltpolitischer Perspektive Richtlinien und Grundsätze zur Regulierung von PPMs als wichtig angesehen werden (wie z.B. zur Immissionskontrolle bei Produktionsprozessen oder zur Förderung nachhaltiger Produktion).

Jedoch enthält das GATT mit Artikel XX eine „Vorbehaltsklausel“, auf deren Grundlage Ausnahmen von den sonstigen Bestimmungen des Abkommens zulässig sind, sofern sie „nicht in einer Weise durchgeführt werden, dass sie ein Mittel zur willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen den Ländern, bei denen die gleichen Verhältnisse vorliegen, oder eine

¹⁰² So hat Thailand in der jüngsten Phase des Schildkröten/Garnelen-Streitfalles („shrimp-turtle dispute“) gegen die gesetzlichen Bestimmungen der Vereinigten Staaten grundsätzlich Beschwerde eingelegt, obwohl die thailändischen Fischereipraktiken von den USA als akzeptabel bestätigt wurden und die Shrimps-Ausfuhren daher keinem Embargo unterlagen.

verschleierte Beschränkung im internationalen Handel darstellen“. Die Buchstaben des Artikels XX geben eine Reihe von unter bestimmten Umständen zulässigen Maßnahmen an, darunter solche, die:

- (a) für den Schutz der öffentlichen Moral erforderlich sind;
- (b) für den Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Personen und Tieren oder die Erhaltung des Pflanzenwuchses erforderlich sind; ...
- (d) erforderlich sind zur Sicherstellung der Anwendung von mit den Bestimmungen des vorliegenden Abkommens nicht unvereinbaren Gesetzesbestimmungen und Verwaltungsvorschriften, wie beispielsweise die Gesetzesbestimmungen und Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Zollmaßnahmen ...;
- (e) sich auf Waren beziehen, die in Gefängnissen hergestellt werden; ...
- (g) Maßnahmen zum Schutz natürlicher Hilfsquellen, bei denen die Gefahr der Erschöpfung besteht, wenn solche Maßnahmen gleichzeitig mit Beschränkungen der einheimischen Produktion oder des einheimischen Verbrauchs durchgeführt werden; ...

Die in Artikel XX enthaltenen Buchstaben (b) und (g) bieten mögliche umweltbezogene Begründungen für die Ergreifung handelsbeschränkender Maßnahmen, die ansonsten die GATT-Bestimmungen verletzen würden, soweit diese gleichmäßig auf alle WTO-Mitglieder angewandt werden und keine Ungleichbehandlung vorliegt. In den letzten Jahren haben sich die WTO-Panels und das Berufungsgremium (an das Entscheidungen der Panels verwiesen werden können) zunehmend aufgeschlossen gegenüber diesen Argumenten gezeigt und vermehrt für eine Ungleichbehandlung „gleichartiger Produkte“ aus Umweltgründen entschieden.

Es stellt sich die Frage, ob die illegale Produktion unter die oben erwähnte PPM-Definition fällt. Obwohl sich die illegale Produktion oberflächlich betrachtet auf die Art und Weise der Herstellung der betreffenden Erzeugnisse bezieht, unterscheidet sich diese Auslegung doch grundsätzlich vom allgemeinen Verständnis des PPM-Begriffes, der vorwiegend auf direkt aus dem zur Herstellung des Produktes angewandten Prozess resultierende physische Einwirkungen abstellt (z.B. Tötung von Meeresschildkröten durch Garnelenfischerei; durch Energieverbrauch verursachte Treibhausgasemissionen). Schließlich werden legal und illegal erzeugte Hölzer auf im wesentlichen gleiche Art und Weise kultiviert und eingeschlagen; die Unterschiede beziehen sich hauptsächlich auf Fragen der Einschlagsgenehmigung bzw. der Zahlung angemessener Gebühren und Steuern. Kein Buchstabe des Artikels XX nimmt ausdrücklich Bezug auf die illegale Produktion, jedoch bietet Artikel XX(d) möglicherweise einen Ansatzpunkt. Tatsächlich könnten handelsbeschränkende Maßnahmen aufgrund der *Nachhaltigkeit* der Produktion gemäß Artikel XX(g) einfacher begründbar sein.

MEA und die WTO

Wie in den Abschnitten 2.4 und 5.3 dargestellt, ist in mehreren multilateralen Umweltabkommen – so CITES, dem Montrealer Protokoll und dem Baseler Übereinkommen – die Ergreifung verschiedener Maßnahmen zur Beschränkung und Kontrolle des Handels durch die beteiligten Parteien vorgesehen. Dies beinhaltet beispielsweise die verbindliche Einführung von Ein- und Ausfuhrlizenzen oder anderer Formen der Zustimmung nach vorheriger Unterrichtung sowie die Anwendung teilweiser oder vollständiger Handelsverbote (für vom Abkommen erfasste Produkte) auf Nicht-Unterzeichnerstaaten bzw. Vertragsparteien, die gegen das Abkommen verstoßen. In den letzten Jahren kam es zu einer weitreichenden Debatte über den Grad der Vereinbarkeit solcher Maßnahmen mit den WTO-Disziplinen. Die Antwort auf diese Frage fällt unklar aus, da es bisher

noch zu keinem WTO-Streitfall gekommen ist, bei dem gegen eine durch ein MEA begründete handelsbeschränkende Maßnahme Beschwerde eingelegt wurde.

Die jüngste Entwicklung im langandauernden Schildkröten/Garnelen-Streitfall beinhaltet eine möglicherweise wichtige Tendenz in den WTO-Rechtsentscheidungen. Im Oktober 2001 entschied das WTO-Berufungsgremium, dass die USA berechtigt waren, ihr Embargo gegen Einfuhren von Garnelen aufrechtzuerhalten, zu deren Fang Fischereimethoden Anwendung fanden, durch die Meeresschildkröten getötet wurden. Diese Entscheidung erfolgte selbst angesichts der Tatsache, dass es sich hier um eine einseitig angewandte Maßnahme handelte. Diese wurde solange als legitim angesehen, wie sie dazu diene, angemessene und ernsthafte Anstrengungen zum Abschluss eines multilateralen Abkommens zu unternehmen. Das Berufungsgremium verwarf das Vorbringen Malaysias, dass ein solches Abkommen abgeschlossen werden müsse, *bevor* eine Handelsbeschränkung durchsetzbar sei.¹⁰³ Hieraus ergeben sich eindeutige Implikationen für die Anwendung handelsbeschränkender Maßnahmen während der Verhandlungsphase eines MEA.

Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen)

Das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen) stellt eines der nach Unterzeichnung und Abschluss des GATT entwickelten detaillierten Abkommen dar, in denen eine Reihe von konkreten Handelsvorschriften entwickelt und kodifiziert wurde. Mit dem Übereinkommen soll gewährleistet werden, dass technische Vorschriften und Standards mit potentiellen Auswirkungen auf den Handel so angewandt werden, dass sie diesen so wenig wie möglich verzerren. Das Übereinkommen ist für den Holzhandel von Bedeutung, da Kennzeichnung und Zertifizierung vermutlich unter die Definition der „technischen Vorschriften“ (falls verpflichtend) oder „Standards“ (falls freiwillig) fallen. In diesbezüglich auftretenden Streitfällen würde vermutlich eher auf TBT als auf GATT Bezug genommen.

In Anhang 1 zum TBT-Übereinkommen wird eine technische Vorschrift definiert als ein „Dokument, das Produktmerkmale oder damit in Verbindung stehende Prozesse und Produktionsverfahren festlegt“. Zur Frage, ob nicht produktbezogene PPMs (d.h. PPMs, die im fertigen Erzeugnis nicht erkennbar sind) unter diese Definition fallen (stehen sie „in Verbindung“ mit den Produktmerkmalen?), wurde eine kontroverse Debatte geführt. Artikel 2.2 stellt die „Vorbehaltsklausel“ des Übereinkommens dar, in der das Recht zur Ergreifung von zur Erreichung legitimer Ziele notwendigen Maßnahmen verankert ist, wie z.B. „die Verhinderung betrügerischer Praktiken, der Schutz der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, des Lebens und der Gesundheit von Tier und Pflanze, oder der Umwelt“. Dennoch scheint aufgrund der Art des Bezugs des Artikels zum übrigen Wortlaut des Übereinkommens für die beteiligten Länder keine Möglichkeit des Abweichens von den Kerngrundsätzen zu bestehen. Die vorstehend in Bezug auf das GATT betrachteten Fragen – Anwendung von Auflagen auf Grundlage von PPMs, Begründung von Maßnahmen zur Eindämmung des illegalen Holzeinschlages als Umweltschutzmaßnahmen, Probleme der Überschreitung der eigenen Rechtshoheit – sind demnach ebenfalls im Falle des TBT-Übereinkommens relevant.

¹⁰³ *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products. Recourse to Article 21.5 of the DSU by Malaysia*, Bericht des WTO-Berufungsgremiums, 22. Oktober 2001 (WT/DS58/AB/RW)

Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen

Öffentliche Beschaffungsmaßnahmen sind Gegenstand eines weiteren WTO-Übereinkommens, dem Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement; GPA), welches plurilateralen Charakter trägt. Nicht alle WTO-Mitglieder sind dem Übereinkommen beigetreten, jedoch wurde es von allen EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert. Die Grundlage des Übereinkommens besteht in dem bekannten WTO-Prinzip der Diskriminierungsfreiheit – d.h. der identischen Behandlung von gleichartigen Produkten in- und ausländischer Hersteller. Die vorbeschriebenen Debatten – Eignung der Legalität als Maßstab, um als weiteres Produktmerkmal angesehen werden zu können; möglicherweise größeres Gewicht von Umweltschutzgründen – sind hier ebenfalls relevant. In Artikel XXIII des GPA sind Ausnahmeregelungen von den Verpflichtungen des Übereinkommens enthalten, die auf Gründen der öffentlichen Moral und des Schutzes menschlichen, tierischen oder pflanzlichen Lebens beruhen.

Schlussfolgerungen

Die Vereinbarkeit von beschränkenden Maßnahmen zur Eindämmung des Handels mit illegalen Hölzern mit den WTO-Bestimmungen kann nicht verbindlich festgestellt werden, solange nicht ein entsprechender Fall im WTO-Streitbeilegungsverfahren behandelt wird. Dennoch sollte man sich bewusst sein, dass viele potentielle Streitfälle zwischen WTO-Mitgliedern auf dem Konsultations- und Verhandlungsweg gelöst werden, so dass keine Inanspruchnahme der formalen Streitbeilegung erfolgt. In den auf der im November 2001 in Doha abgehaltenen WTO-Ministerkonferenz begonnenen Verhandlungen über weitere Veränderungen der WTO-Übereinkommen wird der Schwerpunkt ebenfalls auf einer Reihe von konkreten Umweltfragen liegen.

Dennoch ist es bereits jetzt möglich, eine Reihe von versuchsweisen Schlussfolgerungen hinsichtlich der Ausgestaltung politischer Instrumente zum Vorgehen gegen den illegalen Holzeinschlag zu ziehen, soweit diese Auswirkungen auf den Handel haben:

- Je geringer der negative Einfluss der jeweiligen Maßnahme auf den Handel, desto unwahrscheinlicher die Möglichkeit des Vorbringens einer WTO-Beschwerde – für eine Richtlinie für das öffentliche Beschaffungswesen oder eine einfache Kennzeichnungspflicht wäre dies weniger wahrscheinlich als für ein Einfuhrverbot.
- Je besser nachgewiesen werden kann, dass Maßnahmen ergriffen wurden, die den Handel in einem geringeren Ausmaß beeinträchtigen – wie z.B. Vorzugszölle –, und diese unwirksam blieben, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass nachfolgend Maßnahmen mit einem höheren Grad an Handelsbeschränkung als akzeptabel angesehen werden. Diese Betrachtungsweise kann möglicherweise auch auf nicht handelsbezogene Aktivitäten angewandt werden, wie beispielsweise Unterstützung beim Kapazitätsaufbau in den Ausfuhrländern oder auf die Forstwirtschaft bezogene Verhandlungen.
- In ähnlicher Weise gilt, dass sich die Erfolgsaussicht einer Beschwerde umso mehr verringert, je gezielter die angewandte Maßnahme ist. Ein gegen die gesamten Holzexporte eines Landes verhängtes Embargo – unter der Annahme, dass ein Teil dieser Hölzer aus illegalen Quellen stamme – könnte eher zum Gegenstand einer WTO-Beschwerde werden als ein Embargo, das lediglich für nachweislich illegale oder nicht als legal ausgewiesene Erzeugnisse gilt. In letzterem Fall würde die Einhaltung eines anerkannten Verfahrens zur Feststellung der

Legalität – z.B. die Verpflichtung zu einer von einer unabhängigen Drittinanz überprüften Dokumentation der Produktkette (vgl. Abschnitt 7.3) – zur Legitimierung der Maßnahme beitragen.

- Je geringer der Grad der durch die Maßnahme verursachten Ungleichbehandlung, desto niedriger ist die Erfolgsaussicht einer vorgebrachten Beschwerde. Eine WTO-Beschwerde mit hohem Erfolgspotential wäre beispielsweise möglich, falls ein Land auf Importe restriktivere Maßnahmen (z.B. Pflicht zum Nachweis der Legalität) als auf die im Inland produzierten Erzeugnisse anwendet.
- Je mehr Anstrengungen unternommen werden, um für eine Maßnahme multilaterale Akzeptanz herzustellen, desto geringer die Wahrscheinlichkeit einer Beschwerde. Mit der jüngsten Entscheidung im Schildkröten/Garnelen-Fall („shrimp-turtle case“) ist auch implizit die Möglichkeit eröffnet worden, dass selbst während der Verhandlungsphase eines multilateralen Abkommens ergriffene einseitige Maßnahmen toleriert werden könnten.

Empfehlung:

- Die WTO-Implikationen von handelsbeschränkenden Maßnahmen sind zu berücksichtigen. Nach unserer Auffassung sollten die von uns erwogenen Aktivitäten, die auf bilateralen Handelslizenzierungsabkommen zwischen der EU und Erzeugerländern beruhen, sich als unproblematisch hinsichtlich möglicher WTO-Beschwerden erweisen. Dennoch könnte für die Verhandlungsführer der EU von Nutzen sein, diese Thematik im Rahmen der WTO-Gespräche auf die Tagesordnung zu bringen und das Bewusstsein sowie eine breite Debatte über diese Probleme zu fördern.

Anhang 1: Bestandteile des Entwurfs einer EU-Verordnung

In Abschnitt 6 wurden die Argumente für neue EU-Gesetzesinitiativen zur Kontrolle der Einfuhr von Hölzern legaler Herkunft dargelegt. Dieser Anhang enthält Vorschläge für Bestandteile einer EU-Verordnung, die zur Umsetzung der Gesetzgebungsvorhaben erforderlich sind. Zweifellos können aus heutiger Sicht nicht sämtliche Bereiche und Eventualitäten abgedeckt werden, jedoch sollte der nachfolgende Entwurfstext als Diskussionsgrundlage dienen.

Zu beachten ist, dass im vorliegenden Verordnungsentwurf davon ausgegangen wird, dass zwischen der EU und einzelnen Erzeugerländern bilaterale Abkommen zur Umsetzung des Lizenzierungssystems abgeschlossen werden. Diese Vereinbarungen würden unter anderem die zur Verifizierung der Legalität der Produktion im Herstellerland anzuwendenden Mittel und Verfahrensweisen sowie die Unterstützung beim Kapazitätsaufbau zur Einführung und praktischen Umsetzung dieser Programme abdecken.

Durch Artikel 5 wird das Lizenzierungssystem festgeschrieben (genauere Angaben hierzu finden sich in Abschnitt 6.3). Artikel 3 begründet ein allgemeines Einfuhrverbot für Hölzer illegaler Herkunft (vgl. Abschnitt 6.4). In Artikel 4 wird das Problem der Konflikthölzer behandelt (vgl. Abschnitt 5.2).

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

über die Umsetzung von Programmen zur Kontrolle und Eindämmung von Importen von Hölzern und Holzserzeugnissen illegaler Herkunft

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 133,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Auf dem im August/September 2002 durchgeführten Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (World Summit on Sustainable Development, WSSD) wurde der Entschluss gefasst, „mit Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft Sofortmaßnahmen zur Durchsetzung bestehenden nationalen Forstrechts und zur Bekämpfung des illegalen internationalen Handels mit forstwirtschaftlichen Erzeugnissen – einschließlich des Handels mit waldbiologischen Ressourcen – zu ergreifen sowie personelle und institutionelle Hilfe beim Kapazitätsaufbau zur Durchsetzung des in diesen Bereichen geltenden nationalen Rechts zu gewährleisten“.
- (2) Viele Holz erzeugende Länder zeigen wachsende Besorgnis angesichts der für den Staat durch illegale forstwirtschaftliche Aktivitäten entstehenden Einnahmeverluste, des durch diese weitverbreiteten illegalen Praktiken verursachten negativen Einflusses auf gesellschaftliche

Institutionen sowie der Notwendigkeit, den Abbau der Waldressourcen aus umweltpolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Gründen zu beschränken.

- (3) Viele Holz verbrauchende Länder sind sich in wachsendem Maße der Rolle der Einfuhren bei der Ankurbelung der Nachfrage nach illegal eingeschlagenen Hölzern sowie Holzzeugnissen illegaler Herkunft sowie des fehlenden angemessenen rechtlichen Rahmens zur Kontrolle dieser Einfuhren bewusst.
- (4) Auf der im September 2001 auf Bali in Indonesien abgehaltenen Forest Law Enforcement and Governance East Asia Ministerial Conference verpflichteten sich die Minister, „sofortige Maßnahmen zur Intensivierung der Bemühungen auf nationaler Ebene zu ergreifen und die bilaterale, regionale und multilaterale Zusammenarbeit im Kampf gegen Verstöße gegen geltendes Forstrecht und damit verbundene Straftaten zu verstärken, mit besonderem Schwerpunkt auf dem illegalen Holzeinschlag und damit verbundenem Handel und Korruption sowie deren nachteiligen Auswirkungen auf den Rechtsstaat“, „Maßnahmen zur Verhinderung des Transports von Hölzern illegaler Herkunft einzuleiten, einschließlich der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden eines oder mehrerer Länder“ sowie „nach Wegen zu suchen, wie die Ein- und Ausfuhr von illegal gewonnenem Holz unterbunden werden kann“.
- (5) Die im Februar 2002 veröffentlichte Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Auf dem Weg zu einer globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung“ sah vor, dass die Europäische Union „bis Ende 2002 einen Aktionsplan zur Durchsetzung des Forstrechts“ und „für Governance und Handel“ (FLEGT) entwickelt, „um illegales Abholzen und entsprechenden illegalen Handel zu bekämpfen und die internationale Zusammenarbeit im Kampf gegen Verstöße gegen das Forstrecht und entsprechende Vergehen zu verstärken“.
- (6) Die von den Regierungen Indonesiens und Großbritanniens und Nordirlands am 18. April 2002 unterzeichnete gemeinsame Absichtserklärung über eine Zusammenarbeit zur Verbesserung der Durchsetzung des Forstrechts sowie von Governance-Prinzipien und zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags und des damit verbundenen internationalen Handels mit Hölzern und Holzzeugnissen illegaler Herkunft bietet ein Modell für die bilaterale Zusammenarbeit zwischen Erzeuger- und Verbraucherländern, die zur Eindämmung des internationalen Handels mit Hölzern und Holzzeugnissen illegaler Herkunft erforderlich ist.
- (7) Weitere solche Absichtserklärungen zwischen anderen Erzeugerländern und EU-Mitgliedsstaaten wurden bereits unterzeichnet bzw. befinden sich gegenwärtig im Verhandlungsstadium.
- (8) Die Kontrolle von Holzeinfuhren ist innerhalb der gesamten Gemeinschaft auf einheitliche Weise umzusetzen.

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Ziel

Ziel der vorliegenden Verordnung ist es, die Gemeinschaft dazu zu befähigen, illegale Hölzer und Holzzeugnisse gleich welchen Ursprungs aus den Gemeinschaftsmärkten auszuschließen. Die

Verordnung sieht vor, Maßnahmen und Programme umzusetzen, nach denen Einfuhren von Hölzern und Holzserzeugnissen aus kooperierenden Staaten mit einem von unabhängiger Seite überprüften Legalitätsnachweis zu versehen sind.

Artikel 2

Begriffsbestimmungen

„Legalitätsbescheinigung“ bezeichnet die Bescheinigung, die als Begleitdokument für Einfuhren von Erzeugnissen aus kooperierenden Staaten erforderlich ist und an jedem Punkt der überwachten Produktkette vor der eigentlichen Einfuhr als Legalitätsnachweis dient.

„Produktkettenverifizierung“ bezieht sich auf Aspekte des Besitzes und der Kontrolle entlang der Produktlieferkette; verschiedene Glieder dieser Kette sind beispielsweise Waldbewirtschaftung, Holzgewinnung und -verarbeitung sowie Ausfuhr.

„Zuständige Behörde des Ausfuhrlandes“ bezeichnet die von einem kooperierenden Staat zur Ausstellung der Legalitätsbescheinigungen benannte Behörde.

„Konflikthölzer“ sind Hölzer, die an einem bestimmten Punkt entlang der Produktkette durch bewaffnete Gruppierungen gehandelt wurden, um entweder Konflikte zu verlängern oder aus solchen Konflikten persönliche Vorteile zu erlangen.

„Kooperierender Staat“ bezeichnet einen der in Anhang B aufgeführten Staaten, die sich zum Abschluss eines Abkommens mit der Gemeinschaft bereiterklärt haben, durch welches bei Einfuhren aller in Anhang A genannten Erzeugnisse in die Gemeinschaft eine Legalitätsbescheinigung vorhanden sein muss.

„Legalität“ und „Illegalität“ werden in Bezug auf geltende nationale Gesetze und Bestimmungen des betreffenden kooperierenden Staates sowie mit Blick auf seine durch internationales Recht begründeten Verpflichtungen definiert.

„Vollzugsbehörde“ bezeichnet eine von einem Mitgliedsstaat benannte, für die Durchführung der Bestimmungen der vorliegenden Verordnung verantwortliche Behörde.

„Erzeugnisse“ bezeichnet sämtliche in Anhang A aufgeführten Hölzer und Holzserzeugnisse.

„Verifizierungsstelle“ bezeichnet eine zugelassene, im Ausfuhrland tätige unabhängige Prüfstelle, die die Produktkette überwacht, um so Legalität oder Illegalität der Erzeugnisse nachzuweisen.

Artikel 3

Einfuhr in die Gemeinschaft

Ein- und Ausfuhr, Transport, Verkauf, Entgegennahme, Erwerb oder Kauf der in Anhang A aufgeführten Hölzer und Holzserzeugnisse sind verboten, sofern diese unter Verstoß gegen in der Gemeinschaft, ihren Mitgliedsstaaten oder jedem anderen Land geltendes Recht entnommen, in Besitz genommen, transportiert oder verkauft wurden.

Artikel 4

Konflikthölzer

Die Einfuhr der in Anhang A aufgeführten Hölzer und Holzzeugnisse in die Gemeinschaft ist verboten, sofern diese aus einem Staat stammen, für den der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Verhängung von Sanktionen empfohlen hat, um den Einsatz von Einnahmen aus dem Holzexport zur Finanzierung bewaffneter Konflikte zu verhindern.

Artikel 5

Lizenzierungsprogramm

Bei der Einfuhr aller in Anhang A aufgeführten Hölzer und Holzzeugnisse, die aus einem der in Anhang B genannten kooperierenden Staaten stammen, in die Gemeinschaft sind die erforderlichen Überprüfungen vorzunehmen und ist der Einfuhrzollstelle zuvor eine von den zuständigen Behörden im Ausfuhrland oder in ihrem Auftrag ausgestellte und von einer unabhängigen Verifizierungsstelle geprüfte Legalitätsbescheinigung vorzulegen.

Artikel 6

Legalitätsbescheinigung

1. Die als Begleitdokument für Einfuhren aus in Anhang B genannten kooperierenden Staaten erforderliche Legalitätsbescheinigung dient als Nachweis gesetzeskonformen Verhaltens an jedem Punkt der Produktkette, einschließlich Waldbewirtschaftung, Holzgewinnung, Verarbeitung und Ausfuhr.
2. Die genaue Form der Legalitätsbescheinigung ist von der Kommission nach einem Konsultationsprozess mit den kooperierenden Staaten sowie den Vollzugsbehörden der Mitgliedsstaaten festzulegen – unter der Prämisse, dass diese Bescheinigung durch eine unverwechselbare Seriennummer gekennzeichnet und so gut wie möglich gegen Manipulation gesichert sein muss.
3. Die Legalitätsbescheinigung ist von der hierfür zuständigen Behörde des Ausfuhrlandes oder in ihrem Auftrag gemäß ihren eigenen Verfahrensweisen auszustellen.

Artikel 7

Unabhängige Verifizierung der Legalität

1. Die Gültigkeit jeder Legalitätsbescheinigung ist durch eine zugelassene, im Ausfuhrland tätige unabhängige Verifizierungsstelle zu prüfen, die gleichzeitig die Produktkette überwacht.
2. Nur bei hinreichendem Ausschluss illegaler Praktiken an sämtlichen Punkten der Produktkette bestätigt die Verifizierungsstelle die Gültigkeit der Legalitätsbescheinigung.
3. Die Kommission ist verantwortlich für die Zulassung von Verifizierungsstellen sowie für die Schaffung von Systemen für einen schnellen Datenaustausch und zur Mitteilung über die Ausstellung und Gültigkeitsbestätigung von Legalitätsbescheinigungen.

Artikel 8

Verweigerung der Einfuhr

1. Sollte der Versuch unternommen werden, ohne Legalitätsbescheinigung Erzeugnisse in die Gemeinschaft einzuführen, die aus einem der in Anhang B genannten kooperierenden Staaten stammen, so hat die Einfuhrzollstelle diese Erzeugnisse sofort zu beschlagnahmen.
2. Sollte die Einfuhrzollstelle nachweisen, dass eine als Begleitdokument für in die Gemeinschaft eingeführte Erzeugnisse aus einem der in Anhang B genannten kooperierenden Staaten dienende Legalitätsbescheinigung nicht gemäß den in Artikel 6 und 7 festgelegten Verfahrensweisen gültig ausgestellt bzw. nach Ausstellung manipuliert wurde, so hat die Einfuhrzollstelle diese Erzeugnisse sofort zu beschlagnahmen. Gleiches gilt für den Fall, dass der Inhalt der betreffenden Schiffsladung nicht den Angaben auf der Begleitbescheinigung entspricht.

Artikel 9

Einfuhrorte

1. Zur Durchführung der für die Einfuhr von Erzeugnissen aus kooperierenden Staaten in die Gemeinschaft erforderlichen Überprüfungen und Formalitäten benennen die Mitgliedsstaaten hierfür zuständige Zollstellen.
2. Sämtliche gemäß Ziffer 1 benannten Zollstellen sind mit einer ausreichenden Anzahl von entsprechend geschulten Mitarbeitern sowie angemessener Technik auszustatten.
3. Sämtliche gemäß Ziffer 1 benannten Zollstellen sind der Kommission mitzuteilen. Diese veröffentlicht nachfolgend im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* eine Liste dieser Stellen.
4. Die Mitgliedsstaaten gewährleisten, dass die Durchführungsbestimmungen der vorliegenden Verordnung an Grenzübergangsstellen öffentlich bekanntgemacht werden.

Artikel 10

Durchfuhr

Die Einfuhr von in Anhang A aufgeführten Erzeugnissen in die Gemeinschaft zum Zweck der Durchfuhr, der Wiederausfuhr oder der aktiven Veredelung unterliegt nicht den in Artikel 5 genannten Bestimmungen.

Artikel 11

Vollzugsbehörden

1. Jeder Mitgliedsstaat benennt eine Vollzugsbehörde, die die Hauptverantwortung für die Durchführung der vorliegenden Verordnung und für den Kommunikationsprozess mit der Kommission übernimmt.

2. Jede Vollzugsbehörde legt der Kommission einen monatlichen Bericht über alle Einfuhren von Erzeugnissen mit Legalitätsbescheinigung vor, wobei Produktart, Warenwert, Ursprungsland, unverwechselbare Nummer der Legalitätsbescheinigung, Namen der ausstellenden und überprüfenden Stellen sowie Datum der Ausstellung und Überprüfung der Bescheinigungen anzugeben sind.

Artikel 12

Überwachung der Einhaltung und Ermittlungen im Fall von Verstößen

1. Die Vollzugsbehörden der Mitgliedsstaaten überwachen die Einhaltung der Bestimmungen der vorliegenden Verordnung.
2. Sollten die Vollzugsbehörden zu einem beliebigen Zeitpunkt hinreichenden Grund zu der Annahme haben, dass gegen die Bestimmungen der Verordnung verstoßen wird, so unternehmen sie zur Gewährleistung der Einhaltung geeignete Schritte bzw. leiten rechtliche Maßnahmen ein.
3. Die Kommission informiert die Vollzugsbehörden der Mitgliedsstaaten über Sachverhalte, bei denen sie gemäß dieser Verordnung Ermittlungen als erforderlich ansieht. Die Mitgliedsstaaten informieren die Kommission über die Ergebnisse nachfolgend eingeleiteter Ermittlungen.
4. Es wird eine zentrale Vollzugsgruppe gebildet, die aus den Vertretern der Vollzugsbehörden der Mitgliedsstaaten besteht. Den Vorsitz dieser Gruppe übernimmt der Vertreter der Kommission.

Artikel 13

Schlussbestimmungen

Diese Verordnung tritt am Tag ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Die Kommission berichtet dem Rat jährlich über die Durchführung und über eine möglicherweise erforderliche Überprüfung der vorliegenden Verordnung.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat.

Geschehen zu Brüssel am ...

Anhang A (Erzeugnisse)

Rinde, Schnitzereien, Späne, Papier und Pappe, Sperrholz, Schnittholz, weiterverarbeitete Erzeugnisse (z.B. Möbel, Bodenbeläge und Werkzeuge), Rohholz, Furnierplatten und Zellstoff ...

Anhang B (kooperierende Staaten)

...

Anhang 2: Verifizierung der Legalität

Auszug aus dem Vorschlag von SGS:

1. Zur Ausstellung einer *Bescheinigung über den legalen Ursprung* („*Certificate of Legal Origin*“ – *CLO*) ist die (hauptsächlich durch die Einführung eines Produktverfolgungssystems für Holzstämmen ermöglichte) erfolgreiche Verifizierung der Stämme oder Holzerzeugnisse nach folgenden Punkten erforderlich: a) Bestätigung, dass sie legal vom rechtmäßigen Eigentümer erworben und entlang der weiteren Punkte der Produktkette auf gesetzeskonforme Weise veräußert und bis zum Punkt des Nachweises durch die Bescheinigung befördert wurden und b) Bestätigung, dass die Erzeugnisse national oder international geltenden produktspezifischen Bestimmungen entsprechen, wie beispielsweise zu geschützten Arten oder Mindestdurchmessern. Im Rahmen des Verifizierungsprogramms sind in regelmäßigen Abständen auch die Entrichtung fälliger Steuern und Abgaben sowie die Einhaltung festgelegter Quoten zu überprüfen. Ungeklärte Fälle der Nichteinhaltung in der Vergangenheit können den gesamten Prozess zum Stillstand bringen. Im Rahmen des vorgeschlagenen Kennzeichnungssystems könnten Stämme und Holzerzeugnisse, die den Anforderungen entsprechen, als „Holz aus legaler Herkunft“ markiert werden.
2. Eine *Bescheinigung über die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen* („*Certificate of Legal Compliance*“ – *CLC*) wird ausgestellt, sofern die Waldbewirtschaftung den für diesen Bereich geltenden nationalen Gesetzen und sonstigen Bestimmungen entspricht, einschließlich der Bedingungen für die Erteilung von Konzessionen und Genehmigungen. Dieser Punkt bezieht sich vorwiegend auf die Erarbeitung und Umsetzung von Bewirtschaftungs- und Holzgewinnungsplänen, einschließlich der Aufnahme des Waldbestandes. Stämme oder Holzerzeugnisse, die bereits mit dem Kennzeichen „aus legaler Herkunft“ (*CLO*) versehen sind, könnten auf dieser Stufe als „Holz aus bestätigter legaler Herkunft“ gekennzeichnet werden, sofern die *CLO*-Bescheinigung für das Holz durch eine *CLC*-Bescheinigung für den Einschlagsort ergänzt werden kann.
3. Der Begriff *Bescheinigung über eine nachhaltige Waldbewirtschaftung* („*Certificate of Sustainable Forest Management*“ - *CSFM*) bezeichnet das Zertifikat, das im Ergebnis der erfolgreichen Überprüfung des bestehenden Waldbewirtschaftungssystems anhand der Grundsätze, Kriterien und Kennziffern eines internationalen Waldzertifizierungsprogramms wie beispielsweise des FSC (Forest Stewardship Council) verliehen bzw. dessen Gültigkeit verlängert wurde. Es wird vorgeschlagen, dass Stämme und Holzerzeugnisse, die bereits mit dem Kennzeichen „aus legaler Herkunft“ (*CLO*) versehen sind und aus einem Wald stammen, dessen Bewirtschaftung als „die gesetzlichen Bestimmungen einhaltend“ (*CLC*) und darüber hinaus auch als „nachhaltig bewirtschaftet“ (*CSFM*) bestätigt ist, auf dieser Stufe als „Nachhaltig gewonnenes Holz“ gekennzeichnet werden. Anmerkung: Eine im Rahmen des Waldzertifizierungsprogramms ausgestellte Bescheinigung über die Produktkettenverifizierung würde als Ersatz für eine Bescheinigung über den legalen Ursprung (*CLO*) nicht ausreichen, da deren Rahmen weiter gefasst ist und auf modernen Produktverfolgungssystemen beruht.

Eine *unabhängige Bestätigung der Legalität des Holzes* („*Independent Validation of Legal Timber*“ – *IVLT*) deckt die erste und zweite Stufe ab, d.h. die Verifizierung des legalen Ursprungs des Holzes (*CLO*) und die Verifizierung der Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen am Ursprungsort des Holzes (*CLC*). Für Hersteller und Verbraucher bietet sich mit dem *IVLT*-System die Möglichkeit, das Vorgehen gegen den illegalen Holzeinschlag in drei wichtigen Aspekten zu

unterstützen: Das System stellt ein effektives Mittel zur Rechtsdurchsetzung durch den Staat, ein wirkungsvolles Marktinstrument sowohl für Hersteller (Marktzugang und fairer Wettbewerb) als auch Käufer (wirtschaftlich solider und transparenter Holzhandel) sowie eine verlässliche Informationsquelle für alle lokalen, regionalen und internationalen Interessengruppen dar.