

Wie wirksam sind Rechtsnormen im Kampf gegen den illegalen Holzhandel?

Ivana Kümin^{1,*}

¹Universität Luzern (CH)

Der illegale Holzhandel ist nicht nur ein ökologisches, sondern auch ein ökonomisches und soziales Problem. Bekämpft werden kann er mithilfe verschiedener Methoden. Eine davon ist der Erlass von staatlichen Rechtsnormen. Mit der Holzhandelsverordnung, die im Januar 2022 in Kraft tritt, hat der schweizerische Gesetzgeber diese Methode gewählt. Ein Rechtsvergleich mit Regelungen der EU und der USA zeigt, dass die schweizerische Holzhandelsverordnung ihre Ziele grundsätzlich erreicht. Dem illegalen Holzhandel wird in der Schweiz der Riegel vorgeschoben. Eine nationale Regelung kann diesen jedoch nicht vollständig verhindern. Deshalb wäre eine internationale Gesamtlösung wünschenswert.

doi: 10.3188/szf.2022.0044

* Frohburgstrasse 3, CH-6002 Luzern, ivanca@bluewin.ch

Pro Jahr wird weltweit eine Fläche Wald durch Holzschlag zerstört, die fast doppelt so gross ist wie die Schweiz.¹ Knapp ein Drittel des globalen Holzmarktes besteht aus illegal geschlagenem Holz. Das macht den illegalen Holzhandel wohl zum bedeutendsten Zweig der Umweltkriminalität (Kümin 2021). Holzschlag und Holzhandel werden als illegal bezeichnet, wenn bei Ernte, Transport, Kauf oder Verkauf des Holzes nationale Gesetze verletzt werden (Waite 2012). Der illegale Holzhandel trägt neben den offensichtlichen Konsequenzen für die Umwelt, beispielsweise der Gefährdung des Lebensraumes von Fauna und Flora oder der Beschleunigung des Klimawandels, auch zur Armut bei:² Diese Art von Umweltkriminalität führt bei Holz und Holzerzeugnissen zu einem Preisverfall von bis zu 16%, wovon die ärmeren, vom Wald abhängigen Regionen der Welt umso mehr getroffen werden (Sieveking 2014).

In der Schweiz ist das illegale Schlagen von Holz aufgrund des geltenden Waldgesetzes (WaG) beinahe unmöglich. Das WaG ist eine der strengsten Waldgesetzgebungen überhaupt.³ Der Import von ausländischem illegal geschlagenem Holz in die Schweiz ist jedoch nach wie vor möglich. Um einen Beitrag zum Schutz der Wälder weltweit zu leisten, muss die

Schweiz aktiv werden. Indem die Abholzung der Wälder eingedämmt wird, können der CO₂-Ausstoss reduziert und die Lebensräume vieler Tier- und Pflanzenarten bewahrt werden. Es existieren mehrere Ansätze, um dem illegalen Holzschlag und -handel entgegenzutreten. Dieser Artikel fokussiert auf den Lösungsansatz der Regulierung durch nationale Gesetze und basiert auf einer Masterarbeit an der Universität Luzern (Kümin 2021).

Aktuelle Rechtslage in der Schweiz – Deklarationsverordnung

Gegenwärtig wird der Schweizer Holzhandel durch die Verordnung über die Deklaration von Holz und Holzprodukten beeinflusst.⁴ Ziel der Verordnung ist es, Konsumentinnen und Konsumenten über die Art und Herkunft des Holzes zu informieren, das diese kaufen möchten. Dadurch soll erreicht werden, dass der Kunde aus ethischen Gründen freiwillig auf den Kauf von Holz heikler Herkunft verzichtet und so der Import von illegal geschlagenem Holz aufgrund tieferer Nachfrage minimiert werden kann.⁵ Ein explizites Importverbot für Holz aus illegalem Holzschlag gibt es momentan somit nicht. Es wird einzig auf die Selbstverantwortung der Konsumentinnen und Konsumenten vertraut. Zu diesem Zweck

wird Personen, die gewisse Holzarten oder Holzprodukte an Kunden abgeben, die Pflicht auferlegt, die Holzart und Herkunft ihrer Waren zu deklarieren.

Zusätzlich zur Deklarationsverordnung hat heute auch die europäische Holzhandelsverordnung – die *EU Timber Regulation (EUTR)*⁶ – einen indirekten Einfluss auf den schweizerischen Holzmarkt (Kümin 2021). Rund 95% des Holzes und der Holzprodukte, die in die Schweiz importiert werden, stammen aus der EU.⁷ Das meiste in die Schweiz eingeführte Holz unterliegt demnach aufgrund der *EUTR* bereits der Wirkung gewisser Sorgfaltspflichten. Auch der schweizerische Holzexport in die EU ist von der *EUTR* betroffen. Da die Schweiz gegenüber der EU als Drittland

1 <https://www.wwf.ch/de/unsere-ziele/regenwald-gruen-soweit-das-auge-reicht> (11.11.2021)

2 <https://www.worldbank.org/en/topic/forests/overview#1> (11.11.2021)

3 <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20063854> (11.11.2021)

4 <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2010/379/de> (11.11.2021)

5 <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20133350> (11.11.2021)

6 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0995> (11.11.2021)

7 <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20164025> (11.11.2021)



Abb 1 Der illegale Holzhandel trägt neben den offensichtlichen Konsequenzen für die Umwelt wie der Gefährdung der Lebensräume von Fauna und Flora oder der Beschleunigung des Klimawandels auch zur Armut bei: Der Preiszerfall trifft vom Wald abhängige Regionen der Welt besonders stark. Foto: iStock

gilt, muss Holz aus der Schweiz in der EU zuerst in Verkehr gebracht werden. Dies bedeutet, dass für EU-Holzhändler gemäss *EUTR* alle Pflichten des Erstinverkehrbringens greifen, wenn sie Holz aus der Schweiz beziehen. EU-Importeure von Schweizer Holz müssen gewisse Informationen – beispielsweise Herkunftsland, Holzart oder Menge der Ware – von ihren Zulieferern aus der Schweiz verlangen. Schweizerische Holzhändler sind demnach dazu angehalten, Informationen zum Holz zu sammeln, und können kein illegal geschlagenes Holz in den EU-Markt einbringen.

Wirkung der Deklarationsverordnung bezüglich des illegalen Holzhandels

Die zu beobachtende Wirkung der Deklarationsverordnung ist ernüchternd. Sie vermag weder das Konsumentenverhalten nachweislich zu beeinflussen noch die Unternehmen dazu anzuhalten, ihre Holzprodukte korrekt zu deklarieren (Kümmin 2021). Der Import von illegal geschlagenem Holz in die Schweiz ist nach wie vor

möglich.⁵ Dem illegalen Holzhandel wird mit den Vorgaben der Deklarationsverordnung nicht genügend entgegengetreten. Hinzu kommt die Thematik der Handelshemmisse. Da Schweizer Holz in der EU erstmals in Verkehr gebracht wird und somit die Sorgfaltspflichten für die EU-Holzhändler gelten, ist das Holz von Schweizer Zulieferern weniger attraktiv als EU-Holz, das bereits als in Verkehr gebracht gilt (Kümmin 2021). Dieses Handelshemmnis kann vermieden werden, indem in der Schweiz eine Regelung eingeführt wird, die der *EUTR* möglichst gleicht (Kümmin 2021). Wenn eine solche Regelung von der EU als gleichwertig anerkannt werden würde, gälte der Export aus der Schweiz in die EU nicht mehr als Handel mit einem Drittland, was die bestehenden Handelsnachteile minimieren würde (Kümmin 2021).

Kommende Rechtslage in der Schweiz – Holzhandelsverordnung

Aufgrund der oben genannten Gründe besteht das Ziel darin, eine Regelung ein-

zuführen, die einerseits den Import von illegal geschlagenem Holz in die Schweiz verbietet und andererseits jegliche Handelshemmisse beseitigt. Dies wird mit der schweizerischen Holzhandelsverordnung (HHV) verwirklicht.⁸ Die neue Regelung basiert auf den ebenfalls neuen Art. 35e–h USG, die zeitgleich mit der Holzhandelsverordnung am 1. Januar 2022 in Kraft treten (Kümmin 2021).

Inhaltlich orientiert sich die HHV weitgehend an der *EUTR* (Tabelle 1, Kümmin 2021). Beide Regelungen auferlegen dem Erstinverkehrbringer – also der Person, die das Holz erstmals zu gewerblichen Zwecken in die Schweiz oder in die EU einführt – Sorgfaltspflichten. Der Importeur ist verpflichtet, sich Informationen zu beschaffen, anhand der er beurteilen muss, wie hoch das Risiko des illegalen Holzschlags oder -handels bei der fraglichen Ware einzustufen ist. Ist dieses nicht vernachlässigbar klein, darf das Holz oder Holzerzeugnis nicht importiert werden.

⁸ www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2021/306/de

	CH Deklarationsverordnung (Regelung bis 31.12.2021)	CH Holzhandelsverordnung (neue Regelung, ab 1.1.2022)	EU Timber Regulation	US Lacey Act
Deklarations-/ Sorgfaltspflicht	Deklarationspflicht ≠	Sorgfaltspflicht =	Sorgfaltspflicht ≠	Deklarations- u. Sorgfaltspflicht
Persönlicher Geltungsbereich	Personen, die Holz oder Holzprodukte an Kunden abgeben ≠	Erstinverkehrbringer =	Erstinverkehrbringer ≠	alle Marktakteure
Sachlicher Geltungsbereich	in der Liste aufgeführte Hölzer und Holzprodukte =	in der Liste aufgeführte Hölzer und Holzprodukte =	in der Liste aufgeführte Hölzer und Holzprodukte ≠	alle Hölzer und Holzprodukte
Importverbot für Holz heikler Herkunft	nein ≠	ja =	ja =	ja

Tab 1 Vergleich von Schweizer «Verordnung über die Deklaration von Holz und Holzprodukten» (Deklarationsverordnung) und neuer Holzhandelsverordnung (HHV) mit der europäischen Holzhandelsverordnung (Timber Regulation, EUTR) und dem amerikanischen Lacey Act

Somit wird der illegale Holzhandel mit der HHV bekämpft, indem der Import von risikobehaftetem Holz verboten wird. Der Adressat der Sorgfaltspflichten stellt einen grossen Unterschied zwischen der HHV und der aktuell gültigen Deklarationsverordnung dar. Während bei der Deklarationsverordnung der Endverkäufer zur Deklaration verpflichtet ist, setzt die Sorgfaltspflicht der HHV bereits beim Importeur an. Für den Endverkäufer finden sich kaum Pflichten in der HHV.

Beurteilung der Rechtslage in der EU

Bis auf wenige Begrifflichkeiten enthält die EUTR die gleiche Regelung wie die HHV – mit Ausnahme der Vollzugsbestimmungen, die in der EU nur allgemeine Grundsätze beinhalten (Kümmin 2021). Für die Umsetzung der EUTR ist die EU sys-

tembedingt von ihren Mitgliedstaaten abhängig. Somit können im Vollzug von EU-Staat zu EU-Staat beträchtliche Unterschiede bestehen, was sich als problematisch erwiesen hat. Eine NGO fand heraus, dass mehrere europäische Unternehmen eine kroatische Firma dafür bezahlt hatten, risikobehaftetes und somit mit einem Importverbot belegtes Holz in die EU einzuführen (Kümmin 2021). Kroatien hat den Ruf, die EUTR nicht ausreichend umzusetzen. Beim Import des Holzes musste die Firma aufgrund des nachlässigen Vollzugs nicht mit harten Konsequenzen rechnen, obwohl sie gegen die EUTR verstieß. Dagegen trifft die europäischen Unternehmen, die in Ländern mit stärkerer Vollzugspraxis stationiert sind, keine Sorgfaltspflicht, da das Holz durch die kroatische Firma in der EU bereits in Ver-

kehr gebracht worden war und sie nur als Händler und nicht als Importeure agierten (Kümmin 2021). So kann die EUTR gewissermassen umgangen werden, was deren Wirkung stark limitiert. Es entstehen Wettbewerbsnachteile und Marktverzerrungen (Walker 2020). Um einen wirkungsvollen Kampf gegen den illegalen Holzschlag zu führen, ist demnach ein einheitlicher Vollzug wichtig (Kümmin 2021).

Beurteilung der Rechtslage in den USA – wichtige Unterschiede

Auch der amerikanische Lacey Act⁹ basiert auf einem vergleichbaren Prinzip wie die EUTR und die HHV, weist aber einige bedeutende Abweichungen auf. Zum einen sind der sachliche und der persönliche Geltungsbereich des Lacey Act viel umfangreicher (Kümmin 2021). Dies bedeutet, dass sowohl mehr Holzprodukte als auch mehr Personen vom amerikanischen Gesetz erfasst werden. Der Lacey Act ist grundsätzlich auf alle Pflanzen anwendbar. Die EUTR und die schweizerische HHV enthalten dagegen in ihren jeweiligen Anhängen eine Liste mit allen Hölzern und Holzprodukten, für welche die Sorgfaltspflichten gelten. In der Liste der HHV sind beispielsweise Sägespäne, Spanplatten, Holzfässer oder Holzmöbel aufgeführt. Der sogenannte sachliche Geltungsbereich des Lacey Act ist umfangreicher, da er keine solche beschränkende Auflistung enthält. Auch die Sorgfaltspflichten haben einen grösseren Umfang. Diese richten sich an alle Glieder der Handelskette und nicht nur an die Erstinverkehrbringer (Kümmin 2021). Die amerikanische Sorgfaltspflicht hat aufgrund ihrer offenen Formu-



Abb 2 Der berühmte Gitarrenhersteller Gibson hat 2012 gegen die Sorgfaltspflicht verstossen: Ihm wurde vorgeworfen, seine Griffbretter aus illegal geschlagenem Holz eines madagassischen Nationalparks herzustellen. Foto: moerschy/pixabay

⁹ <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title16/chapter53&edition=prelim> (11.11.2021)

lierung jedoch grosse Rechtsunsicherheit in den USA ausgelöst, was insbesondere durch den «Gibson Guitars»-Fall aufgezeigt wird. Der berühmte Gitarrenhersteller stellte seine Griffbretter wissentlich aus illegal geschlagenem Holz eines madagassischen Nationalparks her (Abbildung 2, Kümin 2021). Daraufhin befürchteten Musiker, sich für das Holz ihrer Gitarre bei der Einreise in die USA verantworten zu müssen. Diese Rechtsunsicherheit ist eine Konsequenz davon, dass im *Lacey Act* nicht nur gewerbliche Importeure, sondern auch Privatpersonen verpflichtet werden.

Empfehlungen für die Schweizer Holzhandelsverordnung

Aus Gründen der Rechtssicherheit ist eine Öffnung des Adressatenkreises auf alle Marktteilnehmer und Marktteilnehmerinnen abzulehnen. Der Endverbraucher oder die Endverbraucherin ist durch die Beachtung der Deklarationen beim Kauf von Holz genügend in den Kampf gegen den illegalen Holzhandel miteinbezogen. Die Sorgfaltspflichtregelung der HHV soll in ihrer aktuellen Fassung unverändert in Kraft treten, entsprechend dem europäischen Vorbild und entgegen dem *Lacey Act*.

Ein positiver Aspekt des *Lacey Act* ist jedoch dessen Anwendbarkeit auf alle Arten von Holz- und Pflanzenprodukten (Kümin 2021). Dagegen ist die Geltung der HHV durch die Liste im Anhang beschränkt. Auf diese Liste zu verzichten, ist allerdings aus Gründen der Rechtssicherheit und von Handelshemmisse zur EU nicht anzustreben. Jedoch wäre eine Ausdehnung auf weitere Holzprodukte, zum Beispiel Musikinstrumente oder Holzkohle, wünschenswert.

Ein grosser Kritikpunkt, der die amerikanische, die europäische und die schweizerische Lösung gleichermaßen betrifft, ist die Problematik, dass für die Sorgfaltspflichtregelung auf ausländische Normen abgestellt wird (Walker 2020, Sieveking 2014, Lee 2014). Holz gilt als illegal gefällt, wenn Normen des Ursprungslandes verletzt wurden. Somit gelten von Land zu Land unterschiedliche Schutzniveaus bezüglich des Holzes (Walker 2020, Sieveking 2014). So könnte gar der Anreiz geschaffen werden, Rechtsvorschriften zum Holzschlag zu lockern (Walker 2020). Zusätzlich limitiert die Abhängigkeit von

ausländischen Rechtsnormen die Wirksamkeit der Holzhandelsregulierungen (Lee 2014). Diese stellen für die Definition des illegalen Holzschlages nämlich auf die Rechtsordnungen ab, die diesen überhaupt erst ermöglichen (Lee 2014). Aufgrund dessen wird in der Lehre dafür plädiert, dass inhaltliche Kriterien in die Definition des illegalen Holzschlages aufgenommen werden (Lee 2014, Sieveking 2014). Es ist jedoch nicht zielführend, wenn die Schweiz als einziges Land einheitliche, materielle Kriterien formuliert, um diesen Makel zu beseitigen (Kümin 2021). Der Kampf gegen den illegalen Holzschlag benötigt allgemein eine gewisse internationale Einheitlichkeit und Kooperation, die am besten durch ein internationales Abkommen erreicht werden kann (Waite 2012, Kümin 2021). Dadurch könnten eventuell auch Länder dazu motiviert werden, dem Kampf beizutreten, die momentan Hauptabsatzmarkt für Waren aus illegal geschlagenem Holz sind (Kümin 2021). Nichtsdestotrotz ist die Einführung einer schweizerischen Holzhandelsverordnung zielführend. Allein die symbolische Wirkung ist von entscheidender Relevanz. Außerdem erfüllt die HHV grundsätzlich ihre Ziele. Die Handelshemmisse zur EU werden beseitigt, und dem illegalen Holzhandel wird in der Schweiz der Riegel vorgeschnitten. Eine nationale Regelung allein kann den illegalen Holzschlag und -handel zwar nicht vollständig verhindern, jedoch trägt jedes staatliche Importverbot dazu bei, dass der Markt für illegales Holz verkleinert wird.

Literatur

- KÜMIN I (2021) Illegaler Holzhandel. Eine Beurteilung des Entwurfs der Holzhandelsverordnung anhand eines Rechtsvergleichs zur EU Timber Regulation und zum US Lacey Act. Luzern: Universität Luzern, MSc thesis. 72 p. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4725350>
- LEE YJ (2014) The Lacey Act Amendments of 2008: The World's First Ban on Illegal Logging Combats Deforestation but Gets Stumped by Foreign Laws (Essay). San Diego J Clim & Energy L. 5: 187–208.
- SIEVEKING A (2014) Die EU-Holzhandelsverordnung. Ein wirksames Instrument zur Bekämpfung des illegalen Holzhandels? (Essay). NuR 36: 542–548. doi: 10.1007/s10357-014-2685-5.
- WAITE SH (2012) Blood Forests: Post Lacey Act, Why Cohesive Global Governance Is Essential to Extinguish the Market for Illegally Harvested Timber (Essay). SJEL 2: 317–342.

WALKER L (2020) Lessons Learned. Die EU Holzhandelsverordnung als Beispiel für umweltbezogene Sorgfaltspflichten. Verfassungsblog vom 14. Juni 2020. <https://verfassungsblog.de/lessons-learned-die-eu-holzhandelsverordnung-als-beispiel-fuer-umweltbezogene-sorgfaltspflichten/> (21.07.2021)