

MASTERARBEIT | MASTER'S THESIS

Titel | Title

Die Entstehung der EU-Verordnung zur Vermeidung von Entwaldung (EUDR) aus der
EU-Holzhandelsverordnung (EUTR) im Rahmen einer historisch-materialistischen
Policy-Analyse

verfasst von | submitted by

Muris Halkic

angestrebter akademischer Grad | in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien | Vienna, 2026

Studienkennzahl lt. Studienblatt |
Degree programme code as it appears on the
student record sheet:

UA 066 589

Studienrichtung lt. Studienblatt | Degree
programme as it appears on the student
record sheet:

Masterstudium Internationale Entwicklung

Betreut von | Supervisor:

Mag. Mag. Dr. Johannes Knierzinger

Danksagung

Ich möchte mich herzlich bei Mag. Mag. Dr. Johannes Knierzinger für seine kompetente Betreuung, die konstruktiven Rückmeldungen und die stetige Unterstützung während der Erstellung dieser Masterarbeit bedanken.

Mein besonderer Dank gilt außerdem meiner Familie, die mich mit ihrer Geduld, ihrem Verständnis und ihrem unermüdlichen Rückhalt auf diesem Weg begleitet hat. Ohne ihre Unterstützung wäre diese Arbeit in dieser Form nicht möglich gewesen.

Abstract

Diese Masterarbeit untersucht die Frage, wie unterschiedliche Interessen von Akteursgruppen im Policy-Prozess zur EU-Entwaldungsverordnung (EUDR) artikuliert und durchgesetzt wurden. Ziel ist es, die Entstehung und Umsetzung der EUDR aus einer historisch-materialistischen Policy-Perspektive (HMPA) zu analysieren und die damit verbundenen Machtverhältnisse, Interessenlagen und hegemonialen Strategien sichtbar zu machen.

Auf Grundlage eines Mixed-Methods-Ansatzes wurden qualitative Daten aus Experteninterviews, Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Akteure sowie relevante Policy-Dokumente der EU analysiert. Ergänzend erfolgte eine Auswertung sekundärstatistischer Daten (z. B. Statistik Austria, BIBB, OECD), um strukturelle Rahmenbedingungen und sozioökonomische Einflussfaktoren zu erfassen.

Die Ergebnisse zeigen, dass der EUDR-Prozess von einer selektiven Interessenrepräsentation geprägt war: Während wirtschaftlich starke Akteursgruppen mit direktem Zugang zu den Institutionen der EU erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Verordnung ausüben konnten, blieben kritische Stimmen aus dem Globalen Süden, insbesondere von kleinbäuerlichen Produzent:innen, marginalisiert. Die Analyse weist darauf hin, dass die EUDR, trotz ambitionierter Ziele in Bezug auf Entwaldung und Nachhaltigkeit, hegemoniale Züge trägt, da sie bestehende Machtasymmetrien in globalen Wertschöpfungsketten reproduziert und postkoloniale Strukturen weitgehend unberührt lässt.

Die Analyse zeigt drei zentrale Befunde: Erstens wurde die Ausgestaltung der EUDR maßgeblich von Akteursgruppen geprägt, die über institutionellen Zugang, Ressourcen zur Compliance und technische Infrastruktur verfügten, während insbesondere kleinstrukturierte Akteure sowie Produzent:innen aus dem Globalen Süden nur eingeschränkt in die frühen Konsultations- und Entscheidungsprozesse eingebunden waren.

Zweitens entfaltet die EUDR ihre Wirkung räumlich und sektoral selektiv: In Lieferketten mit hoher EU-Nachfragemacht und bestehender Kontrollinfrastruktur lassen sich Anpassungsprozesse beobachten, während in Bereichen mit geringer Marktmacht der EU vor allem Umlenkungs- und Ausweichreaktionen dominieren.

Drittens weist der Policy-Prozess strukturelle Kontinuitäten zur EUTR auf, insbesondere hinsichtlich der Verlagerung von Umsetzungs- und Nachweispflichten auf Marktakteure und der begrenzten Berücksichtigung sozialer und verteilungspolitischer Effekte.

Die Arbeit leistet einen Beitrag zur kritischen Policy-Forschung, indem sie zeigt, wie regulatorische Prozesse im Rahmen globaler Umweltpolitik nicht nur durch technokratische Rationalität, sondern wesentlich durch sozioökonomische Machtverhältnisse und Interessenpolitik geprägt sind. Zukünftige Studien sollten verstärkt Perspektiven aus betroffenen Regionen im Globalen Süden einbeziehen und die konkrete Umsetzung und Wirkung der EUDR ab dem Jahr 2025 systematisch evaluieren.

Management Summary

This master's thesis examines how divergent interests of different actor groups were articulated and enforced within the policy process leading to the EU Deforestation Regulation (EUDR). The aim is to analyze the emergence and implementation of the EUDR from a historical-materialist policy analysis (HMPA) perspective and to make visible the associated power relations, interest configurations, and hegemonic strategies.

Based on a mixed-methods approach, the study analyzes qualitative data from expert interviews, statements by civil society actors, and relevant EU policy documents. This is complemented by an analysis of secondary statistical data (e.g., Statistics Austria, BIBB, OECD) in order to capture structural framework conditions and socio-economic influencing factors.

The findings show that the EUDR policy process was characterized by selective interest representation. While economically powerful actor groups with direct access to EU institutions were able to exert significant influence on the design of the regulation, critical voices from the Global South—particularly small-scale producers—remained marginalized. The analysis indicates that, despite its ambitious objectives regarding deforestation and sustainability, the EUDR exhibits hegemonic characteristics insofar as it reproduces existing power asymmetries in global value chains and largely leaves postcolonial structures untouched.

The analysis identifies three central findings. First, the design of the EUDR was significantly shaped by actor groups possessing institutional access, compliance resources, and technical infrastructure,

while small-scale actors and producers from the Global South were only marginally involved in early consultation and decision-making processes.

Second, the EUDR unfolds its effects in a spatially and sectorally selective manner. In supply chains characterized by high EU demand power and existing control infrastructures, adaptation processes can be observed, whereas in sectors with lower EU market power, redirection and avoidance responses tend to dominate.

Third, the policy process shows structural continuities with the EU Timber Regulation (EUTR), particularly regarding the shifting of implementation and verification obligations to market actors and the limited consideration of social and distributive effects.

This thesis contributes to critical policy research by demonstrating that regulatory processes in the context of global environmental policy are shaped not only by technocratic rationality but fundamentally by socio-economic power relations and interest-based politics. Future research should place greater emphasis on perspectives from affected regions in the Global South and systematically evaluate the implementation and impacts of the EUDR from 2025 onwards.

Inhaltsverzeichnis

Abstract / Management Summary	3
1. Einleitung	
1.1 Ausgangslage, Problemstellung.....	9
1.2 Zielsetzung.....	10
1.4 Fragestellungen.....	11
1.5 Aufbau der Arbeit.....	12
2. Theoretischer Rahmen	13
2.1 Historisch-Materialistische Policy-Analyse (HMPA)	13
3. Forschungsstand / Literature Review	18
3.1 Entstehung und Wirkung der EUTR	18
3.2 Die EUDR – Innovation oder Kontinuität?	21
3.3 Kritik und Transformationspotenzial.....	35
4. Historisch-materialistische Einordnung des Forschungsstands	39
5. Methodik	42
6. Empirischer Teil	48
6.1 Kontextanalyse	48
6.2 Akteursanalyse.....	51
6.3 Prozessanalyse	57
6.4 Empirische Vertiefung: Interviewbefunde	60
7. Diskussion	71
7.1 Einbettung der Ergebnisse in HMPA-Rahmen.....	71
7.2 Bewertung der EUTR/EUDR als hegemoniale vs. transformative Politik.....	76
7.3 Bedeutung für globale Waldgovernance und (Post-)Kolonialität	80
8. Fazit und Ausblick	85
Literaturverzeichnis	87
Anhang	91

Abkürzungsverzeichnis

ACF – Advocacy Coalition Framework

APD-Bericht (Agricultural Products Development Report)

DDS – Due Diligence System

DG ENVI – Directorate-General for Environment (Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission)

EFI – European Forest Institute

EU – Europäische Union

EUDR – EU Deforestation Regulation

EUTR – EU Timber Regulation

FERN - Forests and the European Union Resource Network

FLEGT – Forest Law Enforcement, Governance and Trade

GAP – Governance Assessment Process

GIS – Geoinformationssystem

GPS – Global Positioning System

HMPA – Historisch-Materialistische Policy-Analyse

KI – Künstliche Intelligenz

LkSG – Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz

MLG – Multi-Level Governance

MS – Mitgliedstaaten (der Europäischen Union)

NGO – Nichtregierungsorganisation

Glossar

Begriff	Erklärung
Historisch-Materialistische Policy-Analyse (HMPA)	Kritischer politiktheoretischer Ansatz, der politische Entscheidungen im Kontext von Machtverhältnissen, Kapitalinteressen und gesellschaftlicher Transformation analysiert.
Kontextanalyse	Untersuchung der strukturellen Rahmenbedingungen, innerhalb derer Politik entsteht (z. B. Kapitalismus, Neokolonialismus, globale Märkte).
Akteursanalyse	Analyse der relevanten politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure und ihrer Beziehungen, Interessen und Macht.
Prozessanalyse	Untersuchung der konkreten politischen Aushandlungsprozesse, Narrative, Konflikte und institutionellen Dynamiken im Policy-Making.
Advocacy Coalition Framework (ACF)	Klassischer Policy-Ansatz, der davon ausgeht, dass sich Akteure in Koalitionen mit gemeinsamen Überzeugungen organisieren.
Policy Cycle	Modell zur Beschreibung von politischen Entscheidungsprozessen in Phasen (z. B. Agenda-Setting, Implementation).
Multi-Level-Governance (MLG)	Konzept zur Analyse von Politikprozessen auf mehreren politischen Ebenen (lokal, national, supranational).
Politische Ökonomie	Interdisziplinäre Analyse der Wechselwirkungen zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.
Umweltgovernance	Steuerung ökologischer Herausforderungen durch staatliche, private und zivilgesellschaftliche Akteure.
Diskursanalyse	Untersuchung der sprachlichen und symbolischen Repräsentationen von Problemen, Lösungen und Akteuren im politischen Raum.
Neoliberale Umweltpolitik	Form der Umweltregulierung, die marktorientierte Mechanismen wie Zertifizierungen oder Handelssysteme bevorzugt.
EUTR / EUDR	EU-Verordnungen zur Regulierung des Handels mit Holzprodukten (EUTR) bzw. zur Vermeidung von Entwaldung (EUDR).
Akteurskonstellationen	Zusammenspiel verschiedener Akteure, ihre Koalitionen, Konflikte und Machtbeziehungen im Policy-Prozess.
Strukturelle Machtverhältnisse	Tiefgreifende, institutionell und historisch verankerte Formen der Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse.
CSDDD	Corporate Sustainability Due Diligence Directive

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage, Problemstellung

Die globale Entwaldung stellt eine der dringendsten Herausforderungen für den internationalen Umwelt- und Klimaschutz dar. Zwischen 1990 und 2020 gingen weltweit über 420 Millionen Hektar Wald verloren – ein Gebiet größer als die gesamte Europäische Union. Ein erheblicher Teil dieser Entwaldung ist nachfrageseitig bedingt und wird über globale Lieferketten in konsumstarken Regionen wie der EU externalisiert.

Mit der 2023 verabschiedeten EU-Verordnung zur Vermeidung von Entwaldung (EUDR) verschärfte die EU ihren regulatorischen Ansatz deutlich und weitete ihn über den Holzsektor hinaus auf weitere entwaldungsrelevante Rohstoffe aus. Die EUDR wurde von der Europäischen Kommission als Meilenstein im Kampf gegen die globale Entwaldung präsentiert. Gleichzeitig stieß sie auf erhebliche Kritik, etwa von Industrieverbänden, Akteuren aus dem Globalen Süden oder Nichtregierungsorganisationen, die die einseitige Verlagerung von Kontroll- und Nachweispflichten, mögliche Handelskonflikte oder neokoloniale Tendenzen bemängeln.

Die Entstehung beider Regulierungen – EUTR und EUDR – ist von komplexen politischen Aushandlungsprozessen geprägt. Unterschiedliche Interessen von Mitgliedstaaten, Wirtschaftsakteuren, Umweltorganisationen und internationalen Partnern prägten die Debatte. Dennoch fehlt bislang eine systematische Aufarbeitung der politischen Prozesse, die zur Genese und Ausgestaltung dieser Verordnungen führten. Insbesondere die Rolle von Machtasymmetrien, politischen Koalitionen und institutionellen Dynamiken bleibt unterbelichtet. Die vorliegende Arbeit greift diese Forschungslücke auf und analysiert die politischen Hintergründe der europäischen Entwaldungsregulierung aus einer historisch-materialistischen Perspektive.

Die neue EU-Verordnung über entwaldungsfreie Lieferketten, die 2023 verabschiedet wurde und ab Ende 2024 gelten soll, stellt einen Paradigmenwechsel dar: Erstmals schreibt sie verpflichtende Sorgfaltspflichten für eine breitere Produktpalette entlang der gesamten Lieferkette vor und verlangt eine geographisch präzise Rückverfolgbarkeit (Köthke, 2023). Die EU-Verordnung über entwaldungsfreie Produkte (EUDR) wird in der aktuellen Literatur als ein bedeutender Schritt der europäischen Umwelt- und Handelspolitik eingeordnet, zugleich jedoch als stark nachfrageseitig und unilateral konzipiertes Instrument kritisch diskutiert (Muradian et al., 2025). Kritisiert wird insbesondere, dass die Regulierung die Verantwortung für entwaldungsfreie Lieferketten primär auf Importeure und Marktteilnehmer in der EU verlagert, während strukturelle Anreize für Produzentenländer begrenzt bleiben, was dazu führen kann, dass Produktions- und

Handelsströme in weniger regulierte Absatzmärkte verlagert werden und somit Entwaldung räumlich verschoben statt verhindert wird (Henn, 2021; Muradian et al., 2025).

Zugleich offenbaren sich innerhalb der politischen Aushandlungsprozesse widersprüchliche Interessenlagen zwischen verschiedenen wirtschaftlichen, politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Die Genese beider Regulierungen – EUTR und EUDR – lässt sich daher nicht allein aus ökologischen Notwendigkeiten erklären, sondern ist Ausdruck komplexer politischer Machtverhältnisse, Koalitionen und Konfliktlinien innerhalb der EU-Governance-Strukturen. Dennoch fehlt bislang eine systematische Analyse der politökonomischen Prozesse, die zur Formulierung und Ausgestaltung dieser Verordnungen führten. Genau hier setzt die vorliegende Arbeit an: Sie rekonstruiert diese Prozesse aus einer historisch-materialistischen Perspektive und leistet so einen Beitrag zum besseren Verständnis der Rolle der EU als Regulierungsakteur in den globalen Umweltfragen.

Die vorliegende Arbeit zeigt, dass die EUDR nicht als einheitlich wirksames Instrument verstanden werden kann, sondern ihre Effekte entlang bestehender Macht-, Markt- und Organisationsstrukturen differenziert ausfallen. Bereits auf der Ebene der Policy-Genese und Implementationslogik lassen sich selektive Repräsentations- und Wirkungsmechanismen identifizieren, die für das Verständnis der Verordnung zentral sind.

1.2 Zielsetzung

Ziel dieser Arbeit ist es, die politischen Prozesse und Aushandlungsdynamiken zu analysieren, die zur Entstehung der EU-Holzhandelsverordnung und der EU-Verordnung zur Vermeidung von Entwaldung geführt haben. Ziel ist es dabei nicht nur, den Policy-Prozess zu rekonstruieren, sondern aufzuzeigen, welche strukturellen Selektivitäten sich in der Entstehung und Umsetzung der EUDR empirisch nachweisen lassen. Dabei sollen insbesondere die beteiligten Akteurskonstellationen, Machtverhältnisse und Interessenkonflikte im legislativen Entstehungsprozess rekonstruiert werden. Die Arbeit verfolgt einen politiktheoretisch fundierten Analyseansatz, der auf der historisch-materialistischen Policy-Analyse (HMPA) basiert und darauf abzielt, die Entstehung und Ausgestaltung der EU-Verordnung über entwaldungsfreie Produkte (EUDR) im Spannungsfeld politischer Interessen, institutioneller Machtverhältnisse und ökonomischer Rahmenbedingungen zu untersuchen.

Im Zentrum steht eine historisch-materialistische Policy-Analyse (HMPA), die davon ausgeht, dass politische Entscheidungen im Kontext gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse zu verstehen sind. Statt den Regulierungsprozess als lineare Reaktion auf ökologische Problemlagen zu begreifen, wird untersucht, wie wirtschaftliche, politische und zivilgesellschaftliche Akteure ihre Interessen im

Policy-Prozess artikuliert, legitimiert und über Aushandlungs- und Einflussmechanismen in die Ausgestaltung der EUDR eingebracht haben – beziehungsweise welche Interessen unter den gegebenen institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen nur begrenzt berücksichtigt wurden. Damit wird ein Beitrag zur kritischen Analyse der europäischen Umwelt- und Handelspolitik geleistet.

Diese Zielsetzung wird anhand der folgenden Teilziele konkretisiert:

- Die Rekonstruktion der politischen Entstehungsprozesse von EUTR und EUDR unter besonderer Berücksichtigung von Interessenlagen und Machtverhältnissen.
- Die Identifikation und Analyse zentraler Akteurskonstellationen im Politikprozess, einschließlich der Rolle von Wirtschaftsverbänden, NGOs, Mitgliedstaaten und EU-Institutionen.
- Anwendung der historisch-materialistischen Policy-Analyse (HMPA) als analytischer Rahmen zur Rekonstruktion des Policy-Prozesses der EUDR sowie Reflexion der Erklärungspotenziale und Grenzen dieses Zugangs im Kontext europäischer Umweltregulierung.
- Ergänzung und Kontextualisierung der Ergebnisse der Dokumenten- und Literaturanalyse durch leitfadengestützte qualitative Interviews mit relevanten Stakeholdern (insb. KMU-Vertretern).
- Welche Konfliktlinien, Koalitionen und Einflussmechanismen prägen den Policy-Prozess zur EUDR?

1.4 Fragestellungen

Auf Grundlage der dargestellten Problemstellung und Zielsetzung ergibt sich folgende zentrale Forschungsfrage dieser Arbeit:

Wie wurden unterschiedliche Interessen von Akteursgruppen im Policy-Prozess zur EUDR artikuliert und durchgesetzt?

Zur Beantwortung dieser Forschungsfrage werden drei analytische Teilfragen herangezogen, die sich an der Logik der historisch-materialistischen Policy-Analyse orientieren. Erstens wird gefragt, welche strukturellen und politökonomischen Rahmenbedingungen die Entstehung von EUTR und EUDR geprägt haben. Zweitens wird untersucht, welche Akteurskonstellationen im Policy-Prozess dominant waren und über welche Ressourcen und Zugänge sie verfügten. Drittens wird analysiert, wie diese Interessen im politischen Aushandlungs- und Durchsetzungsprozess wirksam wurden und welche Selektivitäten sich dabei rekonstruieren lassen.

1.5 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit ist in acht Kapitel gegliedert. Nach der Einleitung folgt im zweiten Kapitel der theoretische und methodische Rahmen. Dort wird zunächst die historisch-materialistische Policy-Analyse als theoretischer Zugang eingeführt und in bestehende Politikanalysekonzepte eingeordnet. Anschließend werden methodische Grundlagen, insbesondere das Vorgehen bei der qualitativen Inhaltsanalyse und der Durchführung von Expert:inneninterviews, dargestellt.

Das dritte Kapitel bietet einen Überblick über die politische Entwicklung der EU im Bereich der Entwaldungsregulierung. Es wird auf die Entstehungskontexte von EUTR und EUDR eingegangen, einschließlich relevanter institutioneller, wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Einflussfaktoren.

Im vierten Kapitel wird der Forschungsstand in einen historisch-materialistischen Kontext eingeordnet. Dies erlaubt es, diese Befunde nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit Machtverhältnissen, Interessenlagen und längerfristigen Entwicklungspfaden zu interpretieren.

Das fünfte Kapitel präsentiert die Methoden, die in der vorliegenden Arbeit angewendet wurden. Die Arbeit folgt einem qualitativ-rekonstruktiven Design, das die Historisch-Materialistische Policy-Analyse (HMPA) als übergreifende Heuristik mit zwei komplementären Erhebungs- und Auswertungssäulen kombiniert: leitfadengestützte Expert:inneninterviews und systematische Policy-Dokumentenanalyse (EUR-Lex, Europarl).

Im sechsten Kapitel erfolgt die empirische Analyse auf Basis der ausgewerteten Literatur, politischer Dokumente sowie der geführten Interviews. Die politischen Prozesse und Konfliktlinien werden entlang der zentralen Akteursgruppen rekonstruiert und im Lichte des theoretischen Bezugsrahmens interpretiert.

Das siebte Kapitel fasst die zentralen Ergebnisse zusammen, diskutiert deren Bedeutung im Kontext europäischer Umwelt- und Handelspolitik und reflektiert methodische sowie analytische Limitationen der Arbeit.

Abschließend werden im achten Kapitel die Schlussfolgerungen präsentiert und ein Ausblick auf mögliche weiterführende Forschungsfragen gegeben.

2. Theoretischer Rahmen

2.1 Historisch-Materialistische Policy-Analyse (HMPA)

Die historisch-materialistische Policy-Analyse hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten als ein kritischer und strukturorientierter Zugang zur Analyse von Politikprozessen etabliert. Sie entstand in bewusster Abgrenzung zu behavioristischen und rationalistischen Strömungen der Policy-Forschung, welche die politische Entscheidungsfindung oft technokratisch und akteurszentriert erklären. Im Gegensatz dazu betont die HMPA die strukturelle Verankerung politischer Prozesse in gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, Produktionsverhältnissen und historisch gewachsenen Institutionen (Brand & Görg, 2008, S. 568; Brand et al., 2022, S. 284).

Zentral ist die Annahme, dass politische Prozesse nicht in einem neutralen, institutionellen Vakuum stattfinden, sondern durch materielle Interessen, hegemoniale Diskurse und soziale Klassenbeziehungen strukturiert sind. Damit knüpft die HMPA sowohl an marxistische Staatstheorien als auch an neogramscianische Ansätze an, insbesondere an die Arbeiten von Robert W. Cox. Dieser argumentierte bereits 1981, dass jede Theorie ein Produkt historischer Bedingungen sei und entweder „problemlösender“ oder „kritischer“ Natur sein könne (Cox, 1981, S. 128–130). Die HMPA versteht sich explizit als kritische Theorie, die nicht nur das „Was“ politischer Entscheidungen, sondern das „Wie“ und „Warum“ im Kontext kapitalistischer Gesellschaftsverhältnisse analysiert.

Im Zentrum der HMPA steht die Analyse von „strategischen Selektivitäten“ (Brand, 2022, S. 280), also der strukturellen Bevorzugung bestimmter Interessen, Politiken oder Akteurskonstellationen durch bestehende institutionelle Arrangements. Diese Selektivitäten führen dazu, dass bestimmte politische Optionen wahrscheinlicher werden als andere – nicht weil sie neutral effizienter sind, sondern weil sie in das herrschende Akkumulationsregime und hegemoniale Diskurse eingebettet sind. Politik erscheint in dieser Perspektive nicht als rationale Steuerung, sondern als Ausdruck und Reproduktion gesellschaftlicher Machtverhältnisse.

Im Unterschied zu anderen politökonomischen Ansätzen legt die HMPA dabei besonderen Wert auf eine dynamische und relationale Perspektive: Politiken sind nicht feststehend, sondern Ergebnis widersprüchlicher Prozesse, Aushandlungen und Kämpfe. Das bedeutet auch, dass sie transformierbar sind – allerdings nur im Rahmen der bestehenden Kräfteverhältnisse.

Um gesellschaftliche Machtverhältnisse und ihre institutionelle Verankerung systematisch erfassen zu können, unterscheidet die HMPA drei zentrale Analyseelemente: Kontextanalyse, Akteursanalyse und Prozessanalyse (Brand & Görg, 2013; Brand, 2022). Diese Elemente sind eng miteinander

verflochten und bilden gemeinsam die Basis für eine historisch informierte Rekonstruktion politischer Dynamiken.

Die Kontextanalyse stellt den Ausgangspunkt jeder HMPA-basierten Untersuchung dar. Sie zielt darauf ab, die strukturellen, ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen zu identifizieren, innerhalb derer politische Prozesse stattfinden. Dazu gehören etwa kapitalistische Produktionsweisen, globale Marktlogiken, hegemoniale Diskurse sowie Umwelt- und Ressourcenkonflikte.

Beispielhaft lässt sich dies auf importabhängige Umweltregulierungen in globalisierten Lieferketten anwenden, bei denen Nachfrage-, Handels- und Machtasymmetrien strukturelle Selektivitäten erzeugen (vgl. Henn, 2021; Muradian et al., 2025).

Im Folgenden wird der strukturelle Kontext skizziert, in dem die EUDR entsteht. Abbildung 1 fasst zentrale makrostrukturelle Rahmenbedingungen zusammen, die die Regulierung von entwaldungsrelevanten Lieferketten in der EU politisch und ökonomisch plausibilisieren.

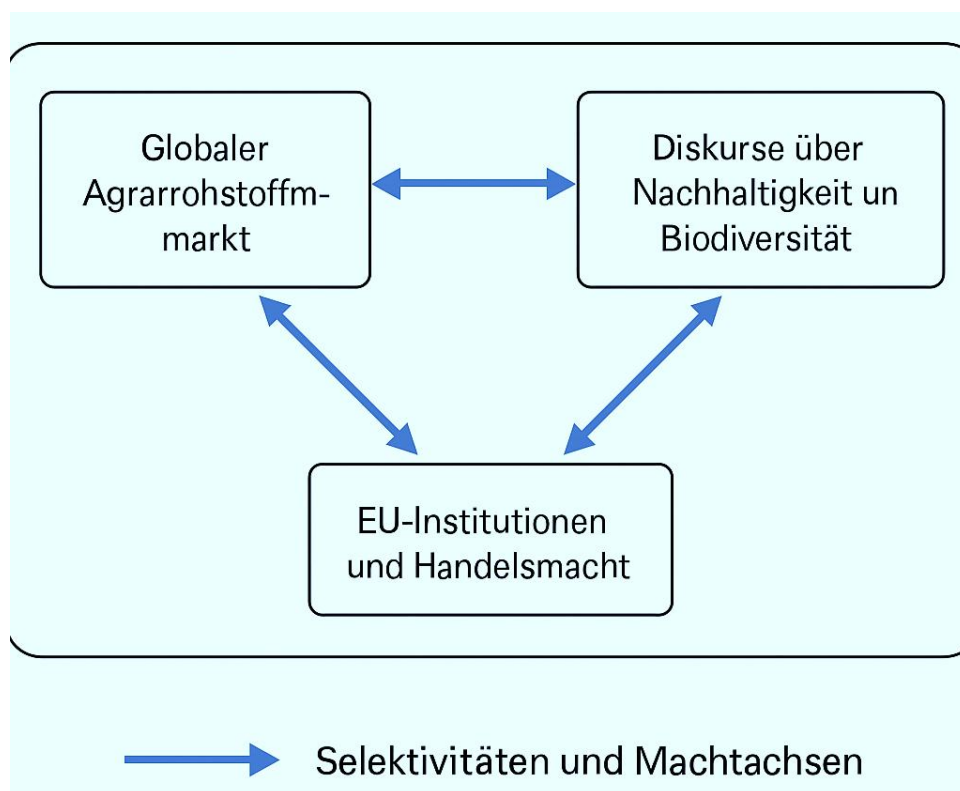


Abbildung 1. Struktureller Kontext der EUDR-Regulierung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Fern (2020, S. 12) und Rainforest Alliance (2021, S. 7)

Die Abbildung verdeutlicht, dass Umweltregulierungen im Kontext globaler Lieferketten nicht isoliert aus normativen Zielsetzungen heraus zu verstehen sind, sondern im Zusammenspiel aus Handelsdynamiken, geopolitischen Konstellationen und institutionellen Politikrahmen entstehen.

Im zweiten Schritt analysiert die HMPA die relevanten Akteurskonstellationen. Im Zentrum steht dabei nicht nur die Identifikation einzelner Akteure (z. B. NGOs, Unternehmen, Staaten), sondern deren Einbindung in soziale Klassenverhältnisse, Interessenlagen und ideologische Positionierungen. Im Rahmen der Akteursanalyse richtet die HMPA den Fokus auf die strukturelle Positionierung relevanter Akteursgruppen, ihre Ressourcen, Interessenlagen und institutionellen Zugänge, ohne diese a priori festzulegen.

Wesentlich ist hier die Annahme, dass Akteure nicht neutral oder „frei“ handeln, sondern durch strukturelle Selektivitäten begrenzt oder privilegiert werden. Die HMPA untersucht dabei nicht nur, wer sich in politischen Prozessen durchsetzt, sondern warum und unter welchen Bedingungen bestimmte Akteure hegemoniale Positionen einnehmen.

Der dritte Baustein der HMPA fokussiert die Dynamik und Entwicklung politischer Prozesse über die Zeit hinweg. Hier werden politische Strategien, Wendepunkte, Koalitionsverschiebungen und diskursive Transformationen untersucht. Zentral ist die Frage: Wie verändern sich die Bedingungen politischer Entscheidungsfindung über die Zeit, und welche Kämpfe prägen diesen Wandel?

Im Fall der EU-Regulierung gegen Entwaldung lassen sich über Jahre hinweg mehrere diskursive und institutionelle Verschiebungen nachzeichnen – von freiwilligen Marktinstrumenten über die EUTR hin zur umfassenderen und verpflichtenden EUDR. Die Prozessanalyse untersucht politische Dynamiken als zeitlich gestaffelte, konflikthafte Aushandlungen, deren Ergebnisse kontingent und veränderbar sind (vgl. Brand, 2022; Gilbert, 2024).

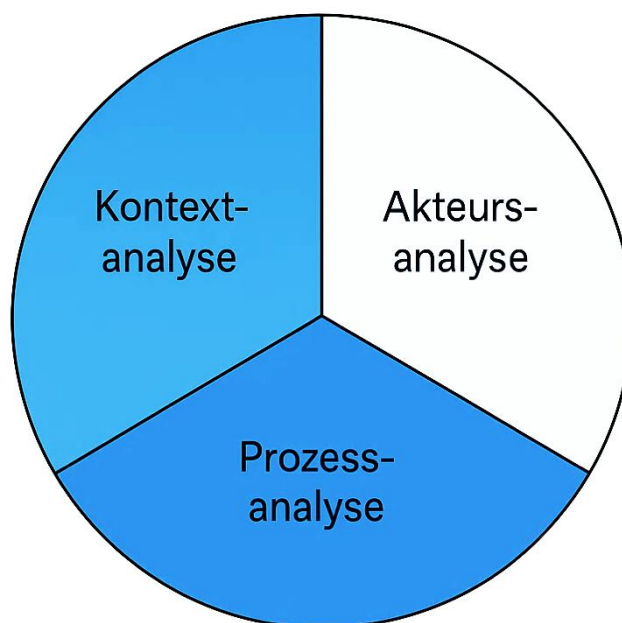


Abbildung 2. Analyseelemente der HMPA im Überblick (Kontext, Akteure, Prozesse)

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Brand (2021, S. 45) und Pichler (2022, S. 89)

Die Abbildung dient der Strukturierung des Materials und bildet nicht die HMPA als „vollständiges Modell“ ab, sondern die für diese Arbeit zentralen Analyseachsen, die im weiteren Verlauf operationalisiert und empirisch angewendet werden.

Die HMPA unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht grundlegend von dominanten Ansätzen der Policy-Forschung, insbesondere von rationalistischen oder institutionalistischen Zugängen wie dem Policy Cycle, dem Advocacy Coalition Framework (ACF) oder dem Multi-Level Governance (MLG). Diese etablierten Modelle verfolgen meist einen analytisch-deskriptiven Zugang, der politische Prozesse in idealtypische Phasen oder Akteurskonstellationen zerlegt. Ihr Fokus liegt auf Entscheidungsverfahren, Policy-Ergebnissen und Verhandlungsmustern – häufig unter der Annahme, dass rationale Interessenabwägung oder institutionelle Pfadabhängigkeit die zentralen Erklärungsfaktoren darstellen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Howlett et al., 2009).

Der Policy Cycle modelliert Politik als Abfolge von Phasen – von Problemdefinition über Agenda-Setting, Entscheidung, Implementierung bis hin zur Evaluation. Dieses Modell eignet sich gut zur Strukturierung von Policy-Prozessen, blendet jedoch tiefer liegende Machtverhältnisse und gesellschaftliche Konfliktlinien weitgehend aus. Die HMPA kritisiert diese lineare Perspektive als technokratisch und politisch „entleert“ – sie reduziert Politik auf Prozessmanagement, ohne nach den Bedingungen und Ursachen der Problemdefinition selbst zu fragen (Brand & Görg, 2008 S. 569).

Das ACF rückt politische Überzeugungssysteme und Koalitionen von Akteuren in den Fokus. Zwar erkennt es an, dass unterschiedliche normative Grundüberzeugungen das Verhalten von Akteuren prägen, bleibt aber stark auf Akteurspräferenzen und Policy-Lernen konzentriert. Die HMPA hingegen fragt, warum bestimmte Überzeugungen hegemonial werden und welche sozioökonomischen Interessen sie verkörpern. Während das ACF eine Art ideeller Wettbewerb zwischen Advocacy-Koalitionen abbildet, analysiert die HMPA die materiellen Bedingungen und Selektivitäten, die bestimmten Koalitionen strukturell Vorteile verschaffen.

Der MLG-Ansatz ist besonders im Kontext der EU-Politik beliebt, da er die Verschränkung unterschiedlicher politischer Ebenen – von lokal bis supranational – berücksichtigt. Zwar liefert MLG wertvolle Einsichten in institutionelle Interdependenzen, bleibt aber oft analytisch-deskriptiv und institutionenfixiert. Die HMPA dagegen untersucht, wie und warum bestimmte Governance-Formen entstehen, wem sie nutzen und wie sie gesellschaftliche Machtverhältnisse reproduzieren. Governance erscheint hier nicht als neutrales Instrument, sondern als Ausdruck bestimmter gesellschaftlicher Projekte.

Der zentrale Unterschied zwischen HMPA und klassischen Ansätzen liegt in ihrem normativen Anspruch: Die HMPA ist nicht nur ein Instrument zur Analyse, sondern ein Werkzeug zur gesellschaftlichen Kritik und potentiellen Transformation. Ihre Fragestellungen zielen auf die historischen Bedingungen politischer Entscheidungen, die materiellen Interessen dahinter sowie die Möglichkeit alternativer Entwicklungspfade. Im Sinne von Robert Cox (1981, S. 130) ist sie eine „kritische Theorie“, die bestehende Macht- und Herrschaftsverhältnisse nicht als gegeben hinnimmt, sondern sie hinterfragt und historisiert.

In diesem Sinne eröffnet die HMPA einen emanzipatorischen Zugang zur Policy-Forschung. Sie fragt nicht nur, wie Politik funktioniert, sondern für wen sie funktioniert, unter welchen Bedingungen sie entsteht, und wie diese Bedingungen verändert werden könnten.

Die Auswahl eines theoretischen Rahmens ist kein neutraler Akt, sondern beeinflusst maßgeblich, was gesehen, gefragt und erklärt werden kann. Für die vorliegende Arbeit – die Rekonstruktion der politischen Prozesse, Interessenskonflikte und Akteurskonstellationen bei der Entstehung der EU-Holzhandelsverordnung und der EU-Verordnung zur Vermeidung von Entwaldung – bietet die historisch-materialistische Policy-Analyse entscheidende analytische Vorteile.

Zusammenfassend bietet die historisch-materialistische Policy-Analyse ein analytisches Instrumentarium zur Untersuchung politischer Prozesse, das strukturelle Bedingungen, Akteurskonstellationen und Aushandlungsdynamiken systematisch miteinander verknüpft. Die folgenden Abschnitte greifen diese drei Analyseebenen auf und operationalisieren sie für die empirische Untersuchung.

3. Forschungsstand / Literature Review

3.1 Entstehung und Wirkung der EUTR

Die Entstehung der EU-Holzhandelsverordnung (EUTR) im Jahr 2010 kann als Resultat komplexer Aushandlungsprozesse zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen verstanden werden, die im Rahmen historisch-materialistischer Policy-Analyse (HMPA) untersucht werden können.

Die Entstehung der EU-Holzhandelsverordnung (EUTR) wird in der Forschung als Ergebnis komplexer Aushandlungsprozesse zwischen wirtschaftlichen, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren beschrieben (z. B. EFI, 2021; Cosimo et al., 2024).

Im Fall der EUTR lassen sich drei zentrale Akteursgruppen identifizieren: Kapitalfraktionen (etwa Unternehmen der Holzindustrie), staatliche Institutionen (z. B. Kommission, Mitgliedstaaten) und zivilgesellschaftliche Organisationen (insbesondere Umwelt-NGOs). Diese Gruppen verfügten über unterschiedliche Interessen und Ressourcen im Policy-Prozess, was zu spezifischen Konfliktlinien führte. Tabelle 1 fasst die zentralen Akteursgruppen gemäß der Sekundärliteratur-Befund zusammen.

Tabelle 1. Akteursgruppen im Policy-Prozess zur EUTR

Akteursgruppe	Beispielhafte Akteure	Rolle im Policy-Prozess	Machtressourcen
Kapitalfraktionen	Holzindustrie, EU-Holzimportverbände, Einzelhandelsketten	Einflussnahme auf Formulierung der EUTR	Wirtschaftliche Ressourcen, Lobbygruppen
Staatsapparate	Europäische Kommission, EU-Parlament, Nationale Regierungen	Gesetzgeber, Umsetzung und Kontrolle	Regulierungs- und Durchsetzungsmacht
Zivilgesellschaft/NGOs	Greenpeace, FERN, WWF, EIA	Agenda-Setting, öffentliche Mobilisierung	Legitimationsmacht, Expertise, moralischer Druck

Die initiale politische Debatte über die Notwendigkeit einer Verordnung gegen illegalen Holzhandel wurde maßgeblich von zivilgesellschaftlichen Organisationen angestoßen. Insbesondere FERN und Greenpeace veröffentlichten Anfang der 2000er Jahre zahlreiche Berichte über illegale Abholzung in Tropenländern und die Rolle europäischer Importeure. Diese Berichte beeinflussten die Agenda der Kommission, die zunächst auf freiwillige Maßnahmen setzte. Die NGOs übten jedoch öffentlichen Druck aus und forderten eine verbindliche Regulierung mit klaren Sanktionsmechanismen (FERN, 2008; Greenpeace, 2009).

Unterstützt durch Lobbyakteure wie die European Timber Trade Federation (ETTF) plädierte die Holzindustrie für eine risikobasierte Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten, um die Regulierung auf

Due-Diligence-Prozesse zu begrenzen. Im Kern zielte diese Position darauf ab, eine weitgehende Haftung für Verstöße in vorgelagerten Lieferkettenstufen sowie strikte, einheitlich durchgesetzte Sanktionslogiken zu vermeiden. Diese Strategie zeigte Wirkung: Der finale EUTR-Text sah keine strafrechtliche Sanktionierung vor, sondern verpflichtete Importeure lediglich zur Einrichtung eines „Sorgfaltspflichtensystems“, dessen Effektivität später häufig infrage gestellt wurde (EFI, 2021, S. 12).

Die Forschung zur EUTR zeigt, dass sich im Policy-Prozess vor allem Konflikte um Reichweite, Haftung und Durchsetzung der Sorgfaltspflichten kristallisierten: Wirtschaftsakteure plädieren für risikobasierte, möglichst haftungsarme Verpflichtungen, während NGOs verbindliche Kontrollen und Sanktionen forderten. Diese Spannungen spiegeln sich im finalen Regelungsdesign und in der bis heute heterogenen Umsetzung in den Mitgliedstaaten wider (EFI, 2021, S. 12, 17; Cosimo et al., 2024, S. 13–14; Greenpeace, 2020).

In der Literatur werden die Aushandlungen zur EUTR als Konflikt zwischen unterschiedlichen Problemdeutungen und Regulierungspräferenzen beschrieben. Branchenakteure und wirtschaftsnahe Verbände betonten demnach vor allem Umsetzbarkeit und Kostenbegrenzung und plädieren für eine risikobasierte, formal ausgerichtete Sorgfaltspflicht, um weitreichende Haftungs- und Sanktionsrisiken entlang der Lieferkette zu vermeiden (Cosimo et al., 2024, S. 13–14; EFI, 2021, S. 17). Zivilgesellschaftliche Organisationen argumentieren hingegen stärker normativ und drängten auf verbindlichere Sorgfaltspflichten, effektivere Kontrollen und klarere Verantwortungszuschreibungen, auch gestützt auf öffentlichkeitswirksame Kampagnen und die Bezugnahme auf internationale Recherchen zu illegalem Holzeinschlag (Greenpeace, 2020).

Auf der anderen Seite mobilisierte eine Allianz aus Umwelt-NGOs, etwa Greenpeace, FERN und ClientEarth, einen normativ-ethischen Diskurs. Diese Koalition machte auf die Lücken der Verordnung aufmerksam, insbesondere auf die mangelnde Durchsetzung in vielen Mitgliedstaaten sowie auf die unklare Definition von „illegalem Holz“. Ein Policy Brief von FERN aus dem Jahr 2020 dokumentiert zahlreiche Verstöße, die ungestraft blieben, sowie ein weit verbreitetes „under-enforcement“ in Ländern wie Belgien, Deutschland und Italien (FERN, 2020, S. 3–4). Aus Sicht dieser zivilgesellschaftlichen Akteure war die EUTR zwar ein Fortschritt, aber „zu schwach konzipiert und zu lasch implementiert“.

Eine weitere, weniger sichtbare Koalition bestand aus sogenannten „industriennahe Interessenorganisationen“. Dabei handelt es sich um Organisationen, die formal als NGOs auftreten, aber in Wahrheit eng mit der Industrie verflochten sind. Verhaeghe et al. (2020) ordnen das „Initiative for Responsible Trade“ als industriennahe „front group“ ein: Im Stakeholder-Dialog zur EUTR plädierte sie wiederholt für eine risikobasierte, primär prozedurale Due-Diligence-Architektur und

damit gegen weitreichende Haftungs- und Sanktionsrisiken entlang der Lieferkette. In dieser Lesart wurden verpflichtende staatliche Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen tendenziell als unverhältnismäßig bzw. kostenintensiv problematisiert, während „Verantwortung“ und „Nachhaltigkeit“ vor allem über Selbstregulierung und Managementsysteme der Unternehmen gerahmt wurden (Verhaeghe et al., 2020, S. 314).

Zudem zeigt sich, dass auch internationale Organisationen wie das Forest Stewardship Council (FSC) und Programme wie FLEGT ihre eigenen Interessen verfolgen. Der FSC etwa strebte danach, die EUTR zur Aufwertung seiner Zertifizierungssysteme zu nutzen, wodurch ein weiterer Machtpol in der Arena entstand. Die EU-Kommission selbst befand sich in einer ambivalenten Rolle: Einerseits unterstützte sie eine effektive Implementierung, andererseits sah sie sich aufgrund interner politischer Divergenzen oft gezwungen, Kompromisse einzugehen.

Diese pluralistische Konstellation führte dazu, dass die Umsetzung der EUTR in den Mitgliedstaaten sehr uneinheitlich ausfiel. Während Deutschland relativ zügig ein nationales Kontrollsystem etablierte, blieben andere Länder wie Ungarn oder Griechenland jahrelang inaktiv. EFI (2021, S. 20) dokumentiert, dass selbst bis 2020 noch 11 Länder keine Sanktionen ausgesprochen hatten, obwohl es eindeutige Hinweise auf Verstöße gab. Dieses Phänomen zeigt, dass nicht nur der Gesetzestext selbst, sondern auch die politische Konstellation in den Mitgliedstaaten und der strategische Umgang mit der Verordnung über ihren Erfolg oder Misserfolg entscheiden.

Tabelle 2. Akteurskonstellationen im Diskurs zur EUTR

Akteursgruppe	Hauptakteure	Diskursstrategie	Einfluss auf die Policy
Wirtschaft / Industrie	FECB, Holzimporteure, KMU	Effizienz, Bürokratieabbau	Druck zur Abschwächung
Umwelt-NGOs	Greenpeace, FERN, ClientEarth	Normativer Diskurs, Enforcementkritik	Forderung nach Stärkung
Front Groups	IR Trade, pro-forma-NGOs	Verantwortungssprache, Greenwashing	Legitimitätsstrategie
Zertifizierungsorgane	FSC, PEFC	Aufwertung eigener Standards	Indirekte Einflussnahme
EU-Kommission & MS	Kommission, DE, SE, FI, IT etc.	Zwischen Vermittlung & Länderdruck	Uneinheitliche Umsetzung

Die EUTR stellt einen Meilenstein in der europäischen Umweltpolitik dar, insofern sie erstmals eine direkte Regulierung von Importen im Dienste des globalen Waldschutzes vornimmt. Dennoch zeigt sich, dass ihre Wirkung durch die inhärenten Spannungen zwischen marktwirtschaftlicher Umsetzbarkeit, politischen Interessen und institutionellen Kontrollkapazitäten begrenzt ist. Die

Analyse verdeutlicht, dass bereits in der EUTR zentrale Konfliktlinien zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen – etwa Industrieverbänden, Umweltorganisationen und nationalstaatlichen Vollzugsbehörden – angelegt waren. Diese Konflikte haben nicht nur die Ausgestaltung und Umsetzung der Verordnung geprägt, sondern wirken auch in die aktuelle Debatte um die EUDR hinein. Die HMPA dient in dieser Arbeit als heuristisches Instrument, um die politökonomische Bedingtheit von Konfliktlinien und die strukturelle Machtverteilung im Policy-Prozess nachvollziehbar auszuwerten. Die Auswertung stützt sich dabei auf ein kodiertes Korpus aus priorisierten Policy-Dokumenten (u. a. EUR-Lex/Europarl) und Stakeholder-Interviews; die Kategorienbildung und der Vergleich erfolgen entlang der HMPA-Kategorien.

3.2 Die EUDR – Innovation oder Kontinuität?

Die Einführung der Europäischen Entwaldungsverordnung (European Union Deforestation Regulation, EUDR) im Jahr 2023 stellt einen bedeutenden Schritt in der Weiterentwicklung der europäischen Waldschutzpolitik dar. In der Forschung wie auch in zivilgesellschaftlichen Stellungnahmen wird die EUDR überwiegend als deutliche Weiterentwicklung gegenüber der EUTR bewertet, insbesondere wegen des erweiterten Produktumfangs, der verpflichtenden Rückverfolgbarkeit und der stärkeren Standardisierung der Sorgfaltspflichten. Zugleich wird sie häufig als Regime eingeordnet, das zentrale Zielkonflikte der EU-Waldgovernance fortschreibt – etwa zwischen Umweltambitionen, Handelspolitik und der Verlagerung von Umsetzungs- und Haftungslasten entlang globaler Lieferketten (z. B. Greenpeace, 2020; Fern, 2020; Köthke, 2021). Sie ersetzt die seit 2013 gültige EU-Holzhandelsverordnung (European Union Timber Regulation, EUTR) und erweitert deren Geltungsbereich erheblich. Während die EUTR ausschließlich den Handel mit Holz und Holzzeugnissen regulierte, umfasst die EUDR nun sieben Rohstoffe – Holz, Soja, Palmöl, Rinder, Kakao, Kaffee und Kautschuk – sowie eine Vielzahl verarbeiteter Produkte, die aus diesen Rohstoffen hergestellt werden (Cosimo et al., 2024, S. 2). Diese Ausweitung des Anwendungsbereichs wird von vielen Akteuren als Neuerung verstanden, weil sie die bisherigen Legalitätsanforderungen der EUTR zu einem breiteren, stärker standardisierten Sorgfalts- und Rückverfolgbarkeitsregime („deforestation-free“) für mehrere Rohstoffgruppen weiterentwickelt. Ein zentraler Unterschied zwischen EUTR und EUDR betrifft den Ansatz der Risikoanalyse. Während die EUTR ein dreistufiges Sorgfaltspflichtsystem vorsah (Informationspflicht, Risikobewertung, Risikominderung), führt die EUDR verpflichtend eine geografische Risikoanalyse ein, die auf hochauflösenden Geodaten, Satellitenbildern und präzisen Geolokalisierungsinformationen basiert (Verhaeghe, 2023, S. 4). Unternehmen müssen für jede relevante Lieferung die genauen Geokoordinaten der Produktionsflächen vorlegen, um

nachzuweisen, dass die Rohstoffe nicht auf nach dem 31. Dezember 2020 abgeholzten Flächen gewonnen wurden. Dies stellt eine erhebliche Verschärfung der Nachweispflichten dar und erhöht gleichzeitig den technologischen und administrativen Aufwand für Marktteilnehmer.

Darüber hinaus etabliert die EUDR eine einheitliche Sorgfaltspflicht für alle Mitgliedstaaten, was eine Abkehr von der bisherigen, teils fragmentierten Umsetzung der EUTR bedeutet. Unter der EUTR existierten erhebliche Unterschiede in den nationalen Kontrollfrequenzen und Sanktionsmechanismen (Köthke, 2021, S. 6). Die EUDR schreibt nun Mindestkontrollquoten vor: für Länder mit hohem Risiko mindestens 9 %, für Länder mit Standardrisiko 3 % und für Länder mit geringem Risiko 1 % der relevanten Importe.

Tabelle 3. Vergleich der Geltungsbereiche von EUTR und EUDR

Kriterium	EUTR (2013–2023)	EUDR (ab 2023)
Erfasste Rohstoffe	Holz	Holz, Soja, Palmöl, Rinder, Kakao, Kaffee, Kautschuk
Verarbeitete Produkte	Aus Holz	Aus allen erfassten Rohstoffen
Stichtag für Entwaldung	Kein spezifisches Datum	31. Dezember 2020
Geolokalisierungspflicht	Nein	Ja (präzise Koordinaten der Anbauflächen)
Risikobewertung	Qualitativ, national unterschiedlich	Einheitliche geografische Risikoanalyse auf EU-Ebene
Kontrollquoten	Keine Mindestquote	9 % (Hochrisiko), 3 % (Standard), 1 % (Niedrigrisiko)

Eigene Darstellung auf Grundlage von Cosimo et al., 2024, S. 3; Verhaeghe, 2023, S. 4

Die Reaktionen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft auf diese Änderungen sind gemischt. Einerseits wird die EUDR als deutliche Verbesserung hinsichtlich Reichweite, Transparenz und Vollzugsfähigkeit gewürdigt (Cosimo et al., 2024, S. 7). Die verbindliche Geolokalisierung gilt als entscheidend für die Überprüfbarkeit von Lieferketten. Andererseits warnen Nichtregierungsorganisationen vor möglichen „Verlagerungseffekten“, bei denen entwaldungsfreie Lieferungen in die EU umgeleitet werden, während andere Märkte weiterhin mit nicht nachhaltigen Rohstoffen bedient werden (Verhaeghe, 2023, S. 6).

Ein zentrales innovatives Element der EUDR ist ihr erweiterter Produktumfang im Vergleich zur EUTR. Während sich die EUTR ausschließlich auf Holzprodukte konzentrierte, dehnt sich die EUDR auf sieben rohstoffbasierte Produktkategorien aus: Rindfleisch, Soja, Palmöl, Kaffee, Kakao, Holz und Kautschuk sowie auf daraus hergestellte verarbeitete Waren wie Möbel, Schokolade oder Lederartikel (EU, 2023, Art. 1). Diese Ausweitung zeigt den Versuch, eine holistische Antwort auf global getriebene Entwaldungsprozesse zu geben, die stark mit agrarindustriellen Lieferketten verknüpft sind. Besonders deutlich wird dies bei Palmöl, dessen Produktion seit Jahrzehnten mit

massiver Waldvernichtung in Südostasien assoziiert wird, oder bei Soja, das insbesondere in Brasilien und Argentinien mit der Abholzung von Primärwäldern und Savannen wie dem Cerrado verbunden ist (Fern, 2020, S. 7–9).

Mit dieser umfassenderen Erfassung entlang globaler Wertschöpfungsketten betritt die EU regulatorisches Neuland. Gleichzeitig schafft sie eine starke internationale Signalwirkung: Unternehmen müssen nun nicht mehr nur ihre direkten Holzimporte, sondern potenziell ganze Liefernetzwerke auf ihre Entwaldungsfreiheit hin prüfen. Dies führt zu einer erheblichen Erweiterung der Sorgfaltspflichten für Importeure, Händler und weiterverarbeitende Unternehmen in der EU.

Ein weiterer innovativer Aspekt der EUDR ist die geografisch differenzierte Risikoanalyse. Artikel 9 der Verordnung (EU, 2023) schreibt vor, dass Unternehmen eine „Sorgfaltsprüfung“ durchführen müssen, bei der sie unter anderem die geografische Herkunft der Produkte exakt benennen und kartografisch nachweisen sollen. Auf dieser Basis müssen die Akteure das Entwaldungsrisiko ihrer Waren einschätzen und entsprechende Präventionsmaßnahmen dokumentieren. Die EU-Kommission unterteilt dafür Länder in Risikokategorien – niedrig, standard und hoch – basierend auf deren nationaler Entwaldungspolitik, Governance und rechtlicher Umsetzung (EU, 2023, Art. 29).

Diese risikobasierte Vorgehensweise bietet Vorteile in Bezug auf Ressourcenfokussierung und administrative Effizienz. Länder mit geringem Risiko unterliegen vereinfachten Nachweispflichten, während für Hochrisikogebiete umfassendere Dokumentations- und Überprüfungspflichten gelten. Kritiker wie Greenpeace (2020) warnen allerdings, dass eine solche Einstufung auch zu Wettbewerbsverzerrungen führen könne, insbesondere wenn sie nicht transparent und partizipativ vorgenommen wird.

Die Pflicht zur Geolokalisierung stellt ein weiteres Novum dar: Unternehmen müssen den genauen Produktionsort (z. B. Plantage oder Farm) mithilfe von GPS-Koordinaten belegen. Diese Maßnahme wird häufig als entscheidender Hebel für mehr Rückverfolgbarkeit und Verantwortlichkeit betrachtet, ist jedoch technologisch und datenschutzrechtlich anspruchsvoll – insbesondere in Regionen mit schwacher Verwaltung oder informellen Landrechten (EFI, 2021, S. 23–25).

Diese beiden zentralen Innovationen – die Erweiterung des Produktumfangs und die geografisch differenzierte Risikoanalyse – markieren einen Paradigmenwechsel in der europäischen Waldschutzpolitik. Während die EUTR vorrangig auf legale Herkunft von Holz zielte, greift die EUDR tiefer in die globalen Handels- und Produktionsstrukturen ein. Die konkrete Umsetzung dieser Anforderungen, ihre politische Aushandlung und der Umgang mit den unterschiedlichen Interessen betroffener Akteursgruppen werden im folgenden Abschnitt im Detail analysiert. Dabei steht die Frage im Zentrum, wie diese Interessen artikuliert und durchgesetzt wurden – eine Analyse, die auf der HMPA-Methodik basiert.

Aus HMPA-Sicht lässt sich der EUDR-Prozess (2019–2023) als ein Kräftefeld aus struktureller, institutioneller und diskursiver Macht lesen, in dem unterschiedliche Kapital-, Staats- und zivilgesellschaftliche Fraktionen ihre Interessen positionierten (Brand & Görg, 2013; Brand, 2022). Materiell verdichtete Bedingungen – globalisierte Lieferketten, wachsende Klimarisiken, Biodiversitätsverlust – erzeugten Handlungsdruck auf EU-Institutionen, während gleichzeitig wettbewerbsökonomische Zwänge eine „Kosten- und Fristenlogik“ in den Verhandlungen stark machten.

Industrieverbände aus holz- und agrarrohstoffnahen Sektoren (u. a. Holz, Soja, Palmöl, Rinder, Kakao, Kaffee, Kautschuk) rahmten die EUDR in ihren Stellungnahmen und öffentlichen Argumentationslinien vor allem als Umsetzungs- und Kostenfrage. Im Vordergrund standen dabei die Begrenzung von Compliance-Aufwänden (z. B. Dokumentation, Rückverfolgbarkeit/Geolokalisierung) sowie die Reduktion potenzieller Haftungs- und Sanktionsrisiken entlang der Lieferkette. Wiederkehrende Argumentationsmuster betrafen (a) den Verweis auf Bürokratiebelastungen, insbesondere für KMU, (b) das Pochen auf Wettbewerbsneutralität und WTO-Kompatibilität sowie (c) Forderungen nach Übergangsfristen, nach risikobasierten Vereinfachungen für „low-risk“-Konstellationen und nach einer stärkeren Anerkennung bestehender freiwilliger Nachhaltigkeitsstandards (voluntary sustainability standards, VSS) als Nachweis- bzw. Orientierungshilfe (z. B. FSC/PEFC, RSPO). Studien zur Unternehmenscompliance im Kontext von Sorgfaltspflichten zeigen zudem, dass betriebliche Entscheidungen häufig an Kosten-/Sanktionskalkülen und dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit ausgerichtet werden (Köthke, 2022). Im Sinne der HMPA lässt sich diese Konstellation als Hinweis auf strukturelle Machtressourcen ökonomisch starker Akteure lesen, die über Umsetzbarkeits- und Kostenargumente sowie die Drohung von Wettbewerbsnachteilen die Ausgestaltung von Regelungsdetails (z. B. Verfahren, Fristen, Nachweisanforderungen) beeinflussen können; entsprechende Belege werden im Empirieteil anhand ausgewählter Dokumentstellen und Interviewpassagen (Interview 1–4) ausgewiesen.

NGOs (u. a. Fern, Greenpeace, EIA, ClientEarth) und Teile der Wissenschaft trieben eine Entkopplung von Legalität und Entwaldungsfreiheit voran (illegal ≠ einzige Problemkategorie) und forderten verbindliche Geolokalisierung, Stichtag (cut-off date), Mindestkontrollquoten sowie transparente Benchmarking-Methoden. Ihr diskursiver Hebel: Klimaschutz, Biodiversität, Menschenrechte plus empirische Evidenz zu Leakage- und Schlupflocheffekten der EUTR (Fern, 2020; EFI, 2021; Cosimo et al., 2024). In HMPA-Begriffen mobilisieren sie diskursive Macht (Legitimität, Normen) und epistemische Autorität (Studien, Fact-Finding).

Die EU-Institutionen agierten nicht monolithisch: DG ENVI¹ drängte auf Ambitionsniveau und Durchsetzbarkeit (Geodatenpflicht, IT-System, Kontingente der Kontrollen); andere GDs (Handel, Binnenmarkt) priorisierten WTO-Kompatibilität und Praktikabilität. ENVI- und INTA-Ausschüsse im Parlament wurden zentrale Arenen, in denen koalitionsfähige Kompromisse geschmiedet wurden (z. B. breiterer Produktumfang vs. Übergangsfristen). Im Rat divergierten Positionen entlang wirtschaftlicher Exponiertheit und Verwaltungskapazität der Mitgliedstaaten. HMPA-analytisch zeigt sich hier institutionelle Macht: wer Verfahren, Fristen und Kontrollarchitektur setzt, prägt die materielle Reichweite der Regulierung.

Verhaeghe (2023) beschreibt, dass industrienähe, NGO-ähnliche Organisationen in Konsultationen wiederholt mit Argumenten der „Verantwortung“ und „Praktikabilität“ operierten, um verbindliche Vorgaben rhetorisch in Richtung einer risikobasierten, prozeduralen Due-Diligence-Logik (Selbstauskünfte/Managementsysteme) zu verschieben. Das ist ein klassisches Muster diskursiver Kooptation: Begriffe der Nachhaltigkeit werden besetzt, aber in Richtung Soft Law verschoben (Cosimo et al., 2024).

Im Ergebnis lässt sich aus der in diesem Abschnitt rekonstruierten Akteurs- und Konfliktkonstellation erklären, weshalb die EUDR zugleich Elemente einer Ausweitung und Standardisierung der Sorgfaltspflichten (u. a. breiterer Produktumfang, Geolokalisierung, Mindestkontrollen und ein EU-weites Informationssystem) aufweist und gleichzeitig kompromissförmige Regelungen enthält (u. a. Übergangsfristen, abgestufte Risikologik sowie die Möglichkeit, freiwillige Nachhaltigkeitsstandards als ergänzende Evidenz heranzuziehen). Damit verbindet die Verordnung neue Kontroll- und Nachweisarchitekturen mit Kontinuitäten in der marktbasieren Steuerungslogik.

Tabelle 4. Akteursmapping im EUDR-Prozess (HMPA)

Akteur (Fraktion)	Ziel (präferiertes Ergebnis)	Bevorzugtes Instrument/Design	Erwartete Nebenfolgen (aus Sicht des Akteurs)	Beleg (Beispiel)	Interne Differenzlinien / Konflikte innerhalb der Gruppe
Industrieverbände / KMU (compliance-schwache KMU, v. a. Import/Handel)	Planungssicherheit, geringe Fixkosten, Minimierung von Haftungsrisiken	Abgestufte Risikokategorien; Anerkennung von VSS; längere Übergangsfristen	Schonung von KMU; geringere Haftungskosten; Vermeidung von Handelsumlenkung	Köthke, 2022; Cosimo et al., 2024	Spannung KMU vs. Großunternehmen: KMU betonen Bürokratie-/Kostenlast; große Akteure können Compliance besser internalisieren.

¹ Directorate-General for Environment (Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission)

					Spannung “zertifiziert” vs. “nicht zertifiziert”: Akteure mit vorhandenen Systemen (FSC/PEFC/RSPO etc.) wollen Anerkennung; andere fürchten Marktausschluss durch zusätzliche Nachweise. Sektorinterne Unterschiede: Holz vs. Agrarrohstoffe (Soja/Palmöl/Rind) unterscheiden sich in Lieferketten- komplexität und Geodaten- verfügbarkeit.
Industrie- verbände / KMU (wettbe- werbsstarke , export- orientierte Mittel- ständler)	Wettbewerbs- fähigkeit sichern, aber „Level playing field“ gegen Trittbrett- fahrer	Einheitliche EU-Standards, klare Vollzugsregeln, begrenzte Ausnahmen	Reputationssc hutz; weniger „Race to the bottom“; höhere Markteintritts barrieren für Nicht- Compliance		Konflikt zur ersten KMU-Fraktion: Ein Teil des Mittelstands kann strengere Regeln als Schutz vor Billigkonkurrenz deuten; anderer Teil sieht v. a. Kostenrisiko.
Transna- tionale Marken / Einzel- handel (Reputa- tions- getrieben, CSR-sicht- bar)	Level playing field, Reputationss chutz	Zentrales EU- IT-System; klare Geodatenregeln; Mindest- kontrollen	Rechtsklarheit ; geringeres Reputations- risiko; bessere Datenqualität	Verhaegh e, 2023	Spannung Premium/Marke vs. Discounter: Marken mit hoher Sichtbarkeit bevorzugen harte Standards; preissensitive Segmente drängen auf flexible, kostengünstige Umsetzung. Spannung vertikal integriert vs. Trader: Integrierte Unternehmen können Traceability eher

					liefern; Händler/Trader drängen auf risikobasierte Vereinfachung.
NGOs / Wissen- schaft (Natur- schutz- und Umwelt- NGOs)	Starke Prävention, echte Rückver- folgung	Verbindliche Geolokalisierun- g; Stichtag; höhere Kontrollquoten; Transparenzregi- ster	Weniger Schlupflöcher ; höhere Transparenz; stärkere Abschreckung	Fern, 2020; EFI, 2021	Spannung innerhalb NGO- Feld: Naturschutzfokus (Entwaldung/Öko- systeme) vs. menschenrechts-/ entwicklungsorient ierte NGOs (soziale Folgen, Kleinproduzenten). Konflikt über Instrumente: Ein Teil priorisiert harte Kontrollen/ Sanktionen; ein anderer betont flankierende Unterstützung/ Finanzierung für Produzenten/ Kleinhalter.
DG ENVI / EP- Mehrheiten (pro- Ambition)	Ambitions- niveau + Vollzugs- tauglichkeit	Verbindliche Sorgfalts- pflichten; Benchmarking; Mindest- kontrollen	Einheitliche Anwendung in MS; weniger Fragmentie- rung	European Commis- sion, 2021	Konfliktlinien im EP: Fraktionen unterscheiden sich entlang Klima- /Umweltambition vs. Handels-/ Wettbewerbs- argumenten; interne Aushandlung oft über Design- Details (Fristen, Ausnahmen, Kontrolldichte).
Rat / Mitglied- staaten (high- capacity Vollzug; “rule- enforce- ment”-	Praktika- bilität bei gleichzeitig wirksamen Vollzug	Benchmarking; koordinierte Kontrollen; Zoll- /Behördenkoope- ration	Höhere Durchsetzung sfähigkeit; weniger Grauzonen	EFI, 2021; Fitness Check, 2020	Binnenkonflikt Rat: Vollzugsstarke Staaten drängen eher auf klare Standards; andere warnen vor Kapazitäts-

Staaten)					überforderung. Unterschiede nach Wirtschaftsstruktur : Import-/ Umschlagländer vs. gering exponierte Staaten setzen andere Prioritäten.
Rat / Mitgliedstaaten (low-capacity Vollzug; kosten-/ handels-sensitiv)	Verwaltung Entlastung; minimale Umstellungskosten	Phasenmodell; längere Fristen; stärkere Risikologik	Akzeptanzsteigerung; geringere Umsetzungskosten	EFI, 2021; Fitness Check, 2020	Konflikt zur high-capacity-Fraktion: Streit über Mindestkontrollen, Tempo und Sanktionsschärfe.
Front Groups (industriennahe „Nachhaltigkeits“-Initiativen, „Praktikabilitäts“-Framing)	Weiche Compliance, Flexibilität	„Risikobasierte“ Selbst-deklaration; Priorisierung von VSS	Reduzierte Haftung; Kostenkontrolle; Legitimitätsgewinn	Verhaeghe, 2023	Differenzierung: (i) echte zivilgesellschaftliche Akteure vs. (ii) industriennahe Initiativen/ Allianzen, die mit Nachhaltigkeits-sprache De-Faktum-Abschwächung betreiben. Konflikt um Deutungshoheit: Streit darüber, was als „ausreichende Evidenz“ gilt (VSS als Kernnachweis vs. nur Ergänzung).

Der EUDR-Prozess zeigt eine dynamische Re-Konfiguration von Akteurskoalitionen: Umwelt- und Klimadiskurse erhielten mehr institutionelles Gewicht (Green Deal, Biodiversitätsstrategie), während wirtschaftliche Interessen sich auf Design-Details (Risikologik, Fristen, Anerkennung von VSS) konzentrierten, um Kosten zu steuern. Innovation (Geolokalisierung, breiter Produktumfang) ist daher kein Bruch, sondern erweiterte Steuerungsfähigkeit unter fortbestehenden Machtasymmetrien. Genau hier setzt die Forschungsfrage an: Wie wurden diese Interessen artikuliert und durchgesetzt?

– Die HMPA analysiert das Zusammenspiel von struktureller, institutioneller und diskursiver Macht.

Kern der neuen Governance-Architektur ist ein zentrales Informationssystem, über das Wirtschaftsakteure ihre Due-Diligence-Erklärungen elektronisch einreichen. Jeder Eintrag erhält eine eindeutige Referenz, ist mit Geodaten (Punkt/Polygon je nach Produktionsparzelle) verknüpft und für die Marktüberwachungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie für den Zoll zugänglich. Die Kommission spezifiziert Formate (u. a. GeoJSON), einzureichende Metadaten (Waren-/HS-Codes, Produktkette, Handelspartner) und Validierungslogiken (Plausibilitäts- und Vollständigkeitsprüfungen). Das System soll perspektivisch Satelliten- und Fernerkundungsdaten einbinden, um Entwaldungsereignisse gegen gemeldete Koordinaten zu kreuzen und so risikobasierte Kontrollen zu priorisieren (European Commission, 2024; European Commission, 2025b; EU, 2025, EUDR GeoJSON File Description).

Die Zentralisierung adressiert die zuvor kritisierte Fragmentierung (EUTR) und verschiebt institutionelle Macht in Richtung EU-Ebene; zugleich bleiben Ressourcen- und Kompetenzasymmetrien der Mitgliedstaaten ein materieller Engpass.

Die EUDR führt verbindliche Mindestkontingente für Kontrollen ein, gestaffelt nach Länder-Risiko (hoch/Standard/niedrig). Neben Dokumentenprüfungen sind Geodaten-Checks, Vor-Ort-Kontrollen (bei Bedarf) und Stichproben physischer Prüfungen vorgesehen. Die Kommission konkretisiert die behördlichen Kontrollen durch Leitlinien zum Abgleich der gemeldeten Geo-Koordinaten mit Satelliten-/Fernerkundungsdaten (Remote Sensing) zur Priorisierung risikobasierter Prüfungen, zollseitigen Risikoanalysen (risikobasierte Sendungsselektion u. a. nach HS-Codes, Herkunftsrisiko und Auffälligkeiten in Handelsdaten) sowie Follow-up-Pflichten nach festgestellten Unstimmigkeiten (Nachforderung zusätzlicher Nachweise, Abhilfemaßnahmen und ggf. erneute Prüfung) und berichtet fortlaufend über die Umsetzung (European Commission, 2024; 2025a). Ziel ist eine Harmonisierung der Durchsetzung und die Reduktion des „forum shopping“, das unter der EUTR möglich war (European Commission, 2024; 2025a).

Mindestkontrollen erhöhen die institutionelle Durchsetzungsmacht gegenüber Kapitalfraktionen; gleichzeitig wird über Übergangsfristen und „vereinfachte Verfahren“ für niedrige Risiken ein Kompromiss mit Praktikabilitäts- und Kostendiskursen gewahrt. Ein zentrales Element ist die EU-weite Einstufung von Herkunftsländern in niedriges, Standard- oder hohes Risiko. Die Methodik umfasst Indikatoren zu Entwaldungsdynamik, Governance/Rechtsdurchsetzung, Produktionstrends und Transparenz; zudem sind regelmäßige Updates und eine öffentliche Kommunikation der Einstufung vorgesehen (European Commission, 2025a, Staff Working Document – Benchmarking Methodology). Die Risikokategorie bestimmt u. a. die Kontrollendichte durch Behörden und die Tiefe der Nachweise durch Unternehmen. Für Unternehmen in Hochrisiko-Regionen steigen Fixkosten (Geolokalisierung, zusätzliche

Evidenzen), was Lieferketten-Re-Allokation auslösen kann. NGOs begrüßen die Präzisierung, warnen aber vor Intransparenz und möglichen politischen Verzerrungen der Einstufung; Drittstaaten thematisieren Wettbewerbs- und Kapazitätsfragen (Fern, 2020; EFI, 2021; Cosimo et al., 2024).

Neu ist die Pflicht, Produktionseinheiten geographisch exakt (Punkt oder Polygon) nachzuweisen. Die Dateispezifikation (GeoJSON) definiert Koordinaten-, Projektion- und Attributfelder; Mehrfachparzellen können als Multi-Geometrien übermittelt werden. Diese Präzision ermöglicht eindeutige Flächenabgleiche mit Entwaldungslayern, verlangt aber Datenkompetenzen in Unternehmen und Behörden. Für Kleinerzeuger und komplexe Ketten (z. B. Kakao/Kaffee) bleiben Transaktionskosten und Landrechtsfragen kritische Punkte (European Commission, 2025b; EU, 2025).

Alle drei Bausteine – zentrales IT-System, Mindestkontrollen, Benchmarking – zielen darauf, die unter der EUTR beobachtete Fragmentierung, geringe Abschreckungswirkung und Papier-Compliance zu überwinden. Die Architektur kodifiziert Transparenz (Geodaten), Verbindlichkeit (Kontingente) und Priorisierung (Benchmarking). Gleichwohl bleiben Implementierungsrisiken: ungleiche Kapazitäten der Mitgliedstaaten, Kostenbelastung für KMU, Gefahr einer Umleitung von nicht-konformen Waren in weniger regulierte Märkte.

Tabelle 5. Design → Funktionslogik → erwarteter Effekt → offene Fragen

Designkomponente	Funktionslogik	Erwarteter Steuerungseffekt	Offene Fragen / Trade-offs	Quellen
EU-Informationssystem	Zentralisierte Erfassung von DDS-Erklärungen inkl. Geodaten; behördlicher Zugriff; Validierungsregeln	Höhere Transparenz; schnellere Risiko-Priorisierung; Datenbasis für Kontrollen	Interoperabilität (Zoll/nationale Systeme); Datenschutz; Datenqualität/Standardisierung	European Commission, 2024; 2025b; EU, 2025
Mindestkontrollen	Verbindliche, risikogestaffelte Kontrollquoten (hoch/Standard/niedrig)	Harmonisierung des Vollzugs; höhere Abschreckung	Behördenkapazitäten; Kostenbelastung (insb. KMU); Gleichbehandlung zwischen MS	European Commission, 2024; 2025a
Benchmarking	EU-Einstufung von Herkunftsländern (niedrig/Standard/hoch) nach Indikatoren	Ressourcenfokus; klare Erwartungen für Unternehmen	Transparenz der Methodik; politische Sensitivität; Aktualisierungszyklus	European Commission, 2025a; Fern, 2020
Geolokalisierung	Parzellenexakte Koordinaten	Objektive Rück-	Landrechte/Mapping in Drittstaaten; Kosten für	European Commis-

	(Punkt/Polygon, GeoJSON) für Flächenabgleich	verfolgung; präzisere Risikoanalyse	Kleinproduzenten; Datenerhebung vor Ort	sion, 2025b; EU, 2025
--	--	-------------------------------------	---	-----------------------

Das institutionelle Design der EUDR verbindet Institutionalisierung von Transparenz (Geodaten, IT-System) mit verbindlicher Durchsetzung (Mindestkontrollen) und risikobasierter Priorisierung (Benchmarking). In HMPA-Begriffen ist diese Innovation unter Machtbedingungen: Die Architektur reagiert auf die unter der EUTR sichtbaren Vollzugsdefizite, bleibt aber von materiellen Kapazitätsasymmetrien und interessen geleiteten Designentscheidungen geprägt. Genau hier setzt die Forschungsfrage an: Welche Akteursinteressen prägten diese Designentscheidungen – und wie wurden sie durchgesetzt?

Die EUDR wird in Evaluierungen und zivilgesellschaftlichen Analysen als deutliche Weiterentwicklung gegenüber der EUTR eingeordnet, weil sie zentrale Schwächen der bisherigen, stark national fragmentierten Umsetzung adressiert (EFI, 2021; Fern, 2020). Konkret stützen sich diese Einordnungen vor allem auf drei Designentscheidungen, die sich aus dem Verordnungstext und der begleitenden Kommissionsdokumentation ableiten lassen: Erstens die Ausweitung des Produktumfangs über Holz hinaus auf agrarrohstoffbasierte Lieferketten (u. a. Rind, Soja, Palmöl, Kaffee, Kakao, Kautschuk), zweitens die verpflichtende Geolokalisierung bis auf Parzellenebene als Grundlage der Rückverfolgbarkeit sowie drittens die Einführung von Mindestkontrollen und eines zentralen EU-Informationssystems zur elektronischen Abgabe und Prüfung von Sorgfaltserklärungen (European Commission, 2024, 2025a; EU, 2025). Vor diesem Hintergrund wird die EUDR als Versuch gelesen, „Papier-Compliance“ und geringe Abschreckungswirkungen, die in der Implementationspraxis der EUTR sichtbar wurden, durch stärker koordinierte und datenbasierte Kontrollarchitekturen zu reduzieren (EFI, 2021).

Für die vorliegende Arbeit ist diese Diagnose der Ausgangspunkt, nicht das Ergebnis: Aufbauend auf der historisch-materialistischen Perspektive, die Regulierung als Resultat gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse begreift, wird im Folgenden gefragt, welche Akteursinteressen diese Ausgestaltung begünstigt haben und über welche Mechanismen sie in den Policy-Output übersetzt wurden (Brand & Görg, 2013). Damit wird der Fokus von einer reinen Beschreibung des Regeldesigns auf die Erklärung der Entstehungsbedingungen verschoben.

Zivilgesellschaftliche Stellungnahmen würdigen dabei häufig die Ambition des Rahmens, knüpfen Zustimmung jedoch an Transparenz- und Umsetzungsvorbehalte: Positiv hervorgehoben werden Nachvollziehbarkeit durch Geodaten und eine EU-weite Priorisierung von Kontrollen; kritisch diskutiert werden Intransparenzen und politische Sensitivitäten der Ländereinstufung sowie die Frage nach Aktualisierungsrhythmus und Indikatoren (Fern, 2020; European Commission, 2025a).

Muradian et al. (2025) betonen zudem die asymmetrische Verteilung von Compliance-Kosten entlang der Ketten: Große Unternehmen können technische und administrative Anforderungen (Geodatenformate, IT-Schnittstellen, Auditierung) relativ leichter internalisieren, während KMU tendenziell höhere Durchschnittskosten tragen. Aus Unternehmenssicht bleibt Rechtssicherheit zentral: Je klarer Datenformate, Prüfprozesse und Schwellenwerte definiert sind, desto eher sinken Unsicherheiten über Haftungsrisiken und Investitionsentscheidungen in Beschaffungssysteme (Köthke, 2022; European Commission, 2025b). In HMPA-Begriffen zeigt sich hier das Spannungsfeld zwischen dem institutionellen Machtzuwachs (Zentralisierung von Daten, Mindestkontrollen) und der strukturellen Macht kapitalstarker Akteure, die Designentscheidungen entlang von Kosten- und Praktikabilitätsargumenten beeinflussen.

Ein weiterer Diskussionsstrang betrifft die Rolle freiwilliger Standards (VSS). Muradian et al. (2025) weisen darauf hin, dass die Transaktions- und Implementierungskosten der EUDR nicht als gering anzusetzen sind und entlang globaler Wertschöpfungsketten ungleich verteilt werden können: Insbesondere der Aufbau von Traceability- und Informationssystemen ist durch Skaleneffekte begünstigt, sodass größere Marktakteure technische und administrative Anforderungen eher internalisieren können, während kleinere Akteure (einschließlich KMU) relativ höhere Durchschnittskosten tragen. Der sich abzeichnende Konsens lautet: VSS können Nachweise stützen, dürfen aber die regulatorische Sorgfaltspflicht nicht ersetzen (Cosimo et al., 2024). Damit bekräftigt die EUDR ein hybrides Steuerungsmodell, in dem private und öffentliche Governance-Elemente zusammenwirken, ohne dass Letztere an Verbindlichkeit verlieren sollen.

Schließlich verweist die Debatte auf Verlagerungsrisiken („Leakage“): Demand-side-Regulierung kann dazu führen, dass entwaldungsintensive Warenströme aus dem EU-Markt in weniger regulierte Abnehmermärkte umgelenkt werden (Muradian et al., 2025, S. 6; Henn, 2021, S. 338). Ohne internationale Flankierung – etwa durch Handels- und Kooperationsinstrumente, Kapazitätsaufbau in Herkunftsländern und konvergierende Regime in anderen großen Märkten – könnte die gesamtweltliche Wirksamkeit hinter dem EU-Binnenmarkteffekt zurückbleiben (Fern, 2020). Auch hier liegt aus HMPA-Sicht die zentrale Herausforderung in der Verschränkung von normativen Umweltzielen mit den materiellen Bedingungen globaler Produktions- und Austauschverhältnisse.

Im Ergebnis entsteht ein Bild ambitionierter Reform unter Bedingungen der Reproduktion: Die EUDR schließt zentrale Lücken der EUTR – durch breiteren Anwendungsbereich, Geodatenpflicht, Mindestkontrollen und IT-gestützte Koordination – und erhöht so die Steuerungsfähigkeit der EU. Zugleich bleiben strukturprägende Zielkonflikte bestehen. Zugleich bleiben mehrere strukturprägende Zielkonflikte bestehen. Erstens erzeugen Kosten- und Wettbewerbszwänge Anreize, Nachweisanforderungen so zu gestalten, dass sie praktikabel bleiben und den Marktzugang

nicht übermäßig verteuern. Zweitens wirken Kapazitätsasymmetrien in den Mitgliedstaaten als Vollzugsgrenze, weil Kontrollintensität und behördliche Ressourcen trotz Mindestquoten ungleich verteilt bleiben. Drittens setzen handelspolitische Nebenbedingungen (insbesondere WTO-Kompatibilität) dem Instrumentendesign Grenzen und begünstigen kompromissförmige Lösungen. Viertens ist die Operationalisierung des Risiko-Benchmarkings politisch sensibel, weil Länderklassifizierungen Transparenzfragen, mögliche Verzerrungen und Konflikte mit Partnerstaaten auslösen können.

Für das vorliegende Projekt ergeben sich daraus drei forschungsleitende Konsequenzen:

1. Problemdimensionen sind doppelt zu lesen: als technische Lösungen (z. B. Geodatenpflicht als Transparenzinstrument) und als Resultat von Durchsetzungspolitik in umkämpften Arenen (Kommission, EP-Ausschüsse, Rat). Die Frage, wie ein Instrument gewählt und mit welchem Detailgrad ausgestaltet wurde (Schwellenwerte, Fristen, Nachweise), ist damit selbst ein Indikator der Machtkonstellation (European Commission, 2024; 2025a).
2. Akteurskonstellationen sind differenziert zu fassen: Neben klassischen Kategorien (Industrie, NGOs, Behörden) sind parteipolitische Linien im Parlament (z. B. ENVI/INTA), interne Spannungen innerhalb der Kommission (DG ENVI vs. handelspolitische Ressorts), Front Groups sowie transnationale Marken/Einzelhandel mit reputationsgetriebenen Compliance-Interessen einzubeziehen (Verhaeghe; Cosimo et al., 2024). Diese Akteure operieren mit unterschiedlichen Ressourcen – Kapitalmacht, Regulierungszugriff, epistemische Autorität – und Framings (Kosten/Praktikabilität vs. Klima/Biodiversität).
3. Ambivalenz von Reform und Reproduktion ist zu erwarten: Die EUDR erhöht zwar die Steuerungsfähigkeit, doch zentrale Zielkonflikte – Kostenverteilung (insb. KMU), Kapazitäten im Vollzug, Leakage-Risiken und politisch sensible Ländereinstufung – bleiben bestehen (Fern, 2020; EFI, 2021). Aus HMPA-Sicht sind dies Bruchstellen, an denen sich Durchsetzungsinteressen beobachten lassen (Aufweichungen, Ausnahmen, Übergangsregime).

Im Folgenden dienen die HMPA-Dimensionen nicht als Hypothesen im strengen Sinne, sondern als heuristische Prüfpunkte für die empirische Rekonstruktion des Policy-Prozesses. In den analysierten Dokumenten (Entwürfe, Änderungsanträge, Trilog- bzw. Umsetzungsdokumente) sowie in den Interviews wird daher geprüft, welche Akteurskonstellationen sich in welchen Designelementen der EUDR materialisieren.

- Institutionelle Macht. Zu prüfen ist, ob und wie Zentralisierungselemente (EU-Informationssystem, Mindestkontrollen, Benchmarking) im Material mit Argumenten der

Harmonisierung und Vollzugskohärenz begründet werden und welche Akteure diese Elemente in zentralen Verfahrensphasen unterstützt oder vorangetrieben haben.

- Strukturelle Macht. Zu prüfen ist, ob Entlastungs- und Dämpfungsmechanismen (Übergangsfristen, risikobasierte Differenzierung, Anerkennung bestimmter Evidenzen) im Material primär über Kosten-, Haftungs- und Wettbewerbsargumente legitimiert werden und in welchen Passagen/Design-Details sich entsprechende Durchsetzungsinteressen wiederfinden.
- Diskursive Macht. Zu prüfen ist, ob zentrale normative Rahmungen (Entwaldungsfreiheit, Klimaschutz/Biodiversität, Transparenz durch Geolokalisierung) als dominante Legitimationsnarrative auftreten und ob sich eine epistemisch-normative Koalition (Wissenschaft/NGOs) als Referenzquelle (Evidenz, Problemdefinition, Dringlichkeit) in Begründungslogiken und Regelarchitektur nachzeichnen lässt.

Methodisch hat dies zwei Konsequenzen für die nächsten Kapitel: Erstens ist die Rekonstruktion des Policy-Prozesses an „entscheidungsnahen Knotenpunkten“ vorzunehmen (Initiative, Ausschussberatungen, Trilog-Phasen, delegierte Rechtsakte). Zweitens sind Positionierungen von Akteuren nicht nur über explizite Forderungen (Änderungsanträge, Stellungnahmen), sondern ebenso über Design-Details (Schwellen, Fristen, Nachweislogiken) zu identifizieren, weil sich Machtwirkungen oft in technischen Spezifikationen materialisieren (Brand & Görg, 2013).

Damit schließt Kapitel 3 mit einer doppelten forschungsleitenden These: Die EUDR ist (i) Reform – sie verschiebt die Governance von formaler Selbstauskunft hin zu geodatengestützter, risikobasierter Koordination – und (ii) Reproduktion – sie bleibt den Machtasymmetrien globaler Lieferketten und EU-interner Kapazitätsgrenzen verpflichtet. Die empirische Analyse (Kapitel 6) hat daher zu prüfen, welche Koalitionen (einschließlich Front Groups) welche Designentscheidungen mit welchen Hebeln durchgesetzt haben und wo die neuen Instrumente tatsächlich einen Bruch mit der EUTR-Musterbildung markieren.

3.3 Kritik und Transformationspotenzial

Muradian et al. (2025) rekonstruieren die Theory of Change (ToC; Wirkungslogik) der EUDR und unterscheiden vier Ebenen (Ziele → Problem- und Verantwortungszuschreibung → Annahmen/Voraussetzungen → Aktivitäten/Outputs), an denen die Wirksamkeitskette scheitern kann (z. B. Kostenverteilung, Datenanforderungen, internationale Flankierung) (Muradian et al., 2025, p. 4). Besonders strittig: ob Nachfrageseitigkeits ohne robuste Kooperationspfade vor Ort die globale Entwaldung substanziell senkt (Muradian et al., 2025, p. 4).

In einer Global-Justice-Optik sind das zentrale Legitimationsfragen, weil Compliance-Kosten und Ausschlussgefahren tendenziell in den Globalen Süden externalisiert werden (Muradian et al., 2025, p. 5).

Die EUDR erhöht die Steuerungsfähigkeit (Geodaten, Mindestkontrollen, Benchmarking), markiert aber keinen automatischen Bruch mit strukturellen Asymmetrien. Transformationspotenzial entsteht dort, wo breitere und überprüfbare Wissensbasis (öffentliche DD²-Berichte), politische Selbstbestimmung (z. B. FPIC³), faire Lastenteilung und restorative Elemente (Reparationspfade) konkret implementiert werden (Verhaeghe, 2024, p. 5; Muradian et al., 2025, p. 5). Andernfalls stabilisiert die EUDR – trotz Innovationen – hegemoniale Governance im Sinne einer verfeinerten, aber nicht umverteilenden Regulierung (Brand & Görg, 2008, p. 5).

Im Lichte postkolonialer und politökonomischer Ansätze erscheint die EUDR weniger als Bruch mit bestehenden Machtbeziehungen denn als deren „Rekodierung“ mittels technisch verifizierbarer Konformitätslogiken (Geokoordinaten, Benchmarking, standardisierte Sorgfaltspflichten), während Fragen der fairen Kosten- und Verantwortungsverteilung entlang der Lieferketten tendenziell nachrangig behandelt werden (Verhaeghe, 2024, 2–3). Aus historisch-materialistischer Perspektive ist das erwartbar: Umweltregime fungieren als „Kondensationen“ gesellschaftlicher Kräfte, in denen Kernstaaten die zentralen Hebel der Norm- und Sanktionssetzung behalten, um die allgemeinen Reproduktionsbedingungen kapitalistischer Ökonomie zu sichern (Brand & Görg, 2008, 568; 574–581). Gerade deshalb verschieben neue Instrumente zwar die Steuerungsfähigkeit, lösen jedoch die zugrunde liegenden Zielkonflikte – Kosten-, Handels- und Kapazitätsasymmetrien – nicht automatisch, sondern übersetzen sie in Detailfragen des Designs und der Verfahren.

Skaliert man nachfrageseitige Regulierung ohne hinreichende Verzahnung mit staatlichen und territorialen Politiken in Produzentenländern, entstehen asymmetrische Anpassungslasten: Administrative Nachweise und Datenanforderungen treffen relativ stärker kleine Produzent:innen (Muradian et al., 2025, 3–5; Verhaeghe, 2024, 6–7).

An dieser Stelle lässt sich das Transformationspotenzial der EUDR präziser fassen, ohne einen neuen theoretischen Zugang einzuführen: Gemeint ist nicht „radikale Transformation“ als eigenständige Theorie, sondern die Frage, welche zusätzlichen Bedingungen erfüllt sein müssten, damit die EUDR über reine Kontroll- und Nachweislogiken hinaus wirksam und gerecht wirkt. Vier miteinander verbundene Punkte sind dabei zentral. Erstens geht es um eine breitere und überprüfbare Wissensbasis: Neben Dokumenten und digitalen Nachweisen sollten auch unabhängige Vor-Ort-Prüfungen und öffentlich nachvollziehbare Sorgfaltserklärungen („Due-Diligence-Berichte“)

² Due Diligence

³ Free, Prior and Informed Consent

einbezogen werden. Zweitens betrifft Transformation die Rechte und Beteiligung unmittelbar betroffener Gruppen: Regulierungsfolgen werden dann tragfähiger, wenn Mindeststandards wie freie, vorherige und informierte Zustimmung (FPIC) sowie verlässliche Beteiligungskanäle in der Umsetzung abgesichert sind. Drittens stellt sich die Verteilungsfrage entlang der Lieferketten: Entscheidend ist, ob Kosten und Aufwand der Nachweisführung fair verteilt werden oder ob sie faktisch auf kleinere Produzent:innen abgewälzt werden („Kostenverlagerung“). Viertens geht es um den Charakter der Durchsetzung: Neben Sanktionen braucht es – zumindest als Ergänzung – auch Mechanismen, die Wiederherstellung ermöglichen, etwa Formen von Wiedergutmachung oder Unterstützung bei nachweislichen Schäden (Verhaeghe, 2024, S. 2–3; 6–7).

Diese Punkte lassen sich mit der bestehenden Argumentation zur EUDR verbinden, weil sie genau jene Bruchstellen markieren, an denen die intendierte Wirkungskette scheitern kann. Aktuelle Wirkungslogiken der EUDR setzen stark auf Nachweis- und Kontrollpflichten; problematisch wird dies dort, wo Nachfragepolitik ohne robuste Kooperation und Kapazitätsaufbau in den Erzeugerländern auskommen soll, wo die Verteilung von Daten- und Erfüllungskosten unklar bleibt und wo flankierende Politik fehlt, die Ausweichreaktionen begrenzt (etwa Verlagerung von Handelsströmen in weniger regulierte Märkte) (Muradian et al., 2025, S. 3–4). In einer HMPA-Lesart lässt sich diese Konstellation als Konflikt zwischen dominanten und kritischen Projekten beschreiben: Ohne materielle Unterstützung, institutionelle Mitentscheidung und klare Rechtsgarantien droht die EUDR vor allem ein effizienteres Kontrollregime zu werden, das bestehende Macht- und Ressourcenungleichgewichte reproduziert (Brand & Görg, 2008, S. 568; 574–575).

Daraus folgt eine bedingte Bewertung: Die EUDR kann dann transformativ wirken, wenn technische Instrumente wie Geodaten, Benchmarking und Mindestkontrollen mit tatsächlicher Unterstützung und Ressourcentransfers verbunden werden – insbesondere zugunsten der Akteur:innen in den Erzeugerländern –, wenn Sorgfaltserklärungen transparent und prüfbar werden und wenn neben Sanktionen auch wiederherstellende Elemente institutionell verankert sind. Wo diese Bedingungen fehlen, dominiert eine Stabilisierung durch präzisere Verfahren: Die Regulierung wird technisch schärfer, ohne die zugrunde liegenden Macht- und Verteilungsfragen substanziell zu verschieben (Brand & Görg, 2008, S. 568; 575–581; Verhaeghe, 2024, S. 6–7; Muradian et al., 2025, S. 3–5).

Die diskursive Dimension der EUDR ist ambivalent: Einerseits eröffnet die Regulierung Räume, in denen ökologische und menschenrechtliche Schäden gemeinsam adressiert und Rechte indigener Bevölkerungen auch in Wissensproduktion und Risikoanalyse verankert werden; andererseits bleibt offen, ob diese Öffnung über eine inklusive Rhetorik hinausgeht oder in „window-dressing“

umschlägt, wenn sektorale und bürokratische Interessen multi-stakeholder-Prozesse dominieren (Verhaeghe, 2024, 2; 6–7).

In ökonomischer und justizieller Hinsicht überwiegt derzeit eine wettbewerbskompatible Interpretation: „saubere“ Wertschöpfungsketten und Fair-Competition-Logik werden priorisiert, während Suffizienzpfade und eine explizite Lastenteilung entlang der Ketten nur angedeutet sind; das erhöht das Risiko, dass Kleinproduzent:innen zusätzliche Markteintrittsbarrieren erfahren oder aus „Hochrisiko“-Regionen verdrängt werden (Verhaeghe, 2024, 7; 10–11). Zugleich beschränkt sich die Sanktionsarchitektur der EUTR/EUDR auf administrative und marktzugangsbezogene Maßnahmen, ohne Instrumente vorzusehen, die eine ökologische Wiederherstellung geschädigter Flächen oder eine materielle Entschädigung betroffener Gemeinschaften ermöglichen würden. Damit bleiben für lokal betroffene Produzent:innen und indigene Gruppen kaum institutionalisierte Zugangswege zu Wiedergutmachung oder rechtlicher Durchsetzung, was den Gerechtigkeitsanspruch der Regulierung strukturell begrenzt (Verhaeghe, 2024, S. 6).

Aus einer historisch-materialistischen Perspektive lässt sich dies als Rekodierung hegemonialer Naturverhältnisse lesen: Umweltprobleme werden diskursiv und institutionell so gerahmt, dass Natur primär valorisiert und verwertbar gemacht wird; alternative Organisationsformen und Gerechtigkeitsansprüche geraten in den Hintergrund, sofern sie nicht mit marktförmiger Steuerung kompatibel sind (Brand & Görg, 2008, 576–581). Genau deshalb verschieben neue Instrumente zwar technische Steuerungsfähigkeiten, lösen aber Machtasymmetrien nicht per se, wenn kein materieller und politischer Ressourcentransfer erfolgt (Brand & Görg, 2008, 576–581).

Die Theory-of-Change-Analysen verdeutlichen die zentralen Sollbruchstellen der EUDR-Wirkungslogik: Die Regulierung wirkt in weiten Teilen unilateral, weil sie primär über EU-seitige Marktzugangs- und Nachweisanforderungen steuert; zugleich stößt ein rein nachfrageseitiger Ansatz dort an Grenzen, wo Entwaldungsdynamiken durch territoriale Politiken und Vollzugskapazitäten in Erzeugerländern geprägt sind. Als besonders sensibel gelten zudem Umsetzungsrisiken des Länder-Benchmarkings (Risikoeinstufung) sowie der Sorgfaltspflichten (Due Diligence) in heterogenen Sektoren; ohne belastbare Kooperation mit Politiken „vor Ort“ bleiben Ausweichreaktionen (Leakage) und Verteilungskonflikte bestehen (Muradian et al., 2025, S. 2–4). Transformative Effekte sind vor diesem Hintergrund nur dann plausibel, wenn technische Anforderungen wie Daten, Mindestkontrollen und Geolokalisierung systematisch mit Kapazitätsaufbau, fairer Kostenverteilung (Kosten-Sharing) und rechtsverbindlichen Beteiligungs- sowie FPIC-Garantien verbunden werden, statt als reine Compliance-Last in den Lieferketten zu wirken (Muradian et al., 2025, S. 3–4).

Unter diesen Bedingungen kann die EUDR von einer affirmativen zu einer transformativen Regulierung werden: öffentliche Due-Diligence-Berichte pluralisieren Wissensordnungen;

restorative Pfade ergänzen die Sanktionslogik; Partnerschaften mit Erzeugerländern enthalten materielle Zusagen (Preme, Prämien, technische Unterstützung) sowie institutionelle Garantien für Rechte und Mitsprache marginalisierter Gruppen. Ohne diese Verzahnung droht die Stabilisierung hegemonialer Governance durch technisches Fine-Tuning – ein Muster, das die postfordistischen Naturverhältnisse präzise beschreibt (Brand & Görg, 2008, 568; 575–581; Verhaeghe, 2024, 6–7; Muradian et al., 2025, 3–4).

4. Historisch-materialistische Einordnung des Forschungsstands

Der vorangegangene Forschungsstand verdeutlicht, dass sich die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der EU-Holzhandelsverordnung (EUTR) und der EU-Verordnung zur Vermeidung von Entwaldung (EUDR) in den letzten Jahren deutlich ausgeweitet hat. Die Literatur adressiert dabei sowohl regulatorische Innovationen als auch persistente Zielkonflikte zwischen Umwelt- und Handelspolitik und verortet die EUDR zunehmend im Kontext globaler Lieferkettenregulierung und transnationaler Umweltgovernance (Köthke, 2021; Muradian et al., 2025). Eine historisch-materialistische Einordnung dieses Forschungsstands erlaubt es, diese Befunde nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit Machtverhältnissen, Interessenlagen und längerfristigen Entwicklungspfaden zu interpretieren.

Aus historischer Perspektive wird der Übergang von der EUTR zur EUDR in der Literatur überwiegend als inkrementelle Weiterentwicklung beschrieben. Während die EUTR primär auf die Legalität von Holzprodukten und auf nationale Durchsetzungsmechanismen abzielte, erweitert die EUDR den regulatorischen Anspruch auf mehrere agrarrohstoffbasierte Lieferketten und etabliert neue Instrumente der Rückverfolgbarkeit und Risikoklassifizierung (Cosimo et al., 2024; Verhaeghe, 2023). Zahlreiche Studien interpretieren diese Verschiebung als Reaktion auf die in der EUTR identifizierten Vollzugsdefizite, insbesondere auf die fragmentierte Umsetzung in den Mitgliedstaaten und die begrenzte Kontrolltiefe entlang globaler Wertschöpfungsketten (EFI, 2021; Fern, 2020).

Neben formalen Entscheidungsprozessen verweist der Forschungsstand darauf, dass diskursive Rahmungen maßgeblich mitbestimmen, wie die EUDR in Wissenschaft, Politik und Praxis interpretiert und legitimiert wird. Diskurse strukturieren dabei nicht nur die Diagnose des Problems, sondern auch die Bandbreite dessen, was als „realistische“ und „akzeptable“ Lösung gilt (Brand & Görg, 2008, S. 569). Im Kontext der EUDR wird dies besonders deutlich, wenn Begründungen und Deutungen stark an das Narrativ einer „globalen Verantwortung der EU“ für Entwaldung und Biodiversitätsverlust gekoppelt werden (Gilbert, 2024, S. 69). Zugleich macht die Literatur deutlich, dass solche Rahmungen nicht als neutrale Abbildung „objektiver“ Problemlagen verstanden werden können, sondern als Deutungsmuster, die bestimmte Entwicklungs- und Modernisierungsvorstellungen privilegieren und damit politische Prioritäten und Instrumentenpräferenzen mitprägen (Cox, 1981).

Gleichzeitig macht der Forschungsstand deutlich, dass diese regulatorische Verdichtung nicht als grundlegender Bruch mit bestehenden Governance-Logiken zu verstehen ist. Vielmehr verorten

mehrere Beiträge die EUDR innerhalb einer nachfrageseitigen Umweltregulierung, die strukturell an globale Marktmechanismen und handelspolitische Rahmenbedingungen gebunden bleibt (Henn, 2021; Muradian et al., 2025). Aus historisch-materialistischer Perspektive verweist dies auf eine Entwicklung, in der neue Steuerungsinstrumente eingeführt werden, ohne die grundlegenden Bedingungen kapitalistischer Produktions- und Austauschverhältnisse aufzulösen. Umweltregulierung erscheint damit als Ergebnis veränderter, aber weiterhin asymmetrischer Kräfteverhältnisse, in denen ökologische Zielsetzungen mit ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit vermittelt werden müssen.

Der Forschungsstand liefert zudem wichtige Hinweise auf Macht- und Interessenkonstellationen im Policy-Raum. Studien zur EUTR und EUDR zeigen wiederkehrend, dass wirtschaftlich ressourcenstarke Akteure frühzeitig Zugang zu Konsultationsprozessen hatten und ihre Interessen insbesondere im Hinblick auf Umsetzbarkeit, Haftungsbegrenzung und Kostenkontrolle artikulieren konnten (Cosimo et al., 2024; Verhaeghe et al., 2020). Gleichzeitig wird die Rolle von Umwelt-NGOs hervorgehoben, die über Expertise, Öffentlichkeitsarbeit und moralische Argumentation maßgeblich zur Problemdefinition und zur Politisierung von Entwaldung beigetragen haben (Greenpeace, 2020; Fern, 2020). Der Forschungsstand zeichnet damit ein Bild eines formal offenen, aber strukturell selektiven Aushandlungsfeldes.

Auffällig ist jedoch, dass diese Macht- und Interessenkonstellationen in der Literatur häufig nur auf aggregierter Ebene behandelt werden. Differenzierungen innerhalb der wirtschaftlichen Akteursgruppen, etwa zwischen unterschiedlich positionierten kleinen und mittleren Unternehmen oder entlang spezifischer Lieferkettensegmente, bleiben vielfach unterbelichtet. Ebenso werden informelle Einflussmechanismen, intermediäre Akteure oder die konkrete Übersetzung von Interessen in institutionelle Entscheidungen nur selten systematisch rekonstruiert (Henn, 2021; Muradian et al., 2025). Damit benennt die Literatur zwar zentrale Konfliktlinien, bleibt aber hinsichtlich der Prozesse ihrer politischen Durchsetzung analytisch begrenzt.

Ein weiterer zentraler Befund des Forschungsstands betrifft die Frage der Reichweite nachfrageseitiger Regulierung. Zahlreiche Beiträge thematisieren mögliche Verlagerungseffekte, ungleiche Kostenverteilungen und begrenzte Einbindung von Produzent:innen im Globalen Süden (Fern, 2020; Köthke, 2021). Diese Kritiklinien verweisen auf strukturelle Asymmetrien innerhalb globaler Wertschöpfungsketten, ohne jedoch die konkreten politischen Aushandlungsprozesse zu analysieren, durch die bestimmte Instrumente, Schwellenwerte oder Ausnahmeregelungen in die Verordnung Eingang gefunden haben.

Insgesamt zeigt sich, dass der bestehende Forschungsstand wichtige Einsichten in Zielkonflikte, Designmerkmale und potenzielle Effekte der EUDR liefert, zugleich jedoch in seiner Erklärungstiefe

begrenzt bleibt. Die Literatur identifiziert Problemlagen und strukturelle Spannungen, kann jedoch nur eingeschränkt erklären, wie diese im Policy-Prozess verhandelt und institutionell fixiert wurden. Eine historisch-materialistische Einordnung macht diese Leerstelle sichtbar und verweist auf die Notwendigkeit, die Entstehung der EUDR nicht nur als regulatorisches Ergebnis, sondern als politisch umkämpften Prozess zu untersuchen.

Vor diesem Hintergrund setzt die vorliegende Arbeit an. Aufbauend auf den im Forschungsstand identifizierten Konfliktlinien wird im Folgenden eine empirische Rekonstruktion des Policy-Prozesses zur EUDR vorgenommen. Ziel ist es, die Artikulation und Durchsetzung unterschiedlicher Interessen sowie die Rolle institutioneller Rahmenbedingungen systematisch zu analysieren und damit die im Forschungsstand verbleibenden Erklärungslücken zu adressieren. Deshalb ist eine eigene empirische Rekonstruktion notwendig.

5. Methodik

Die Arbeit folgt einem qualitativ-rekonstruktiven Design, das die Historisch-Materialistische Policy-Analyse (HMPA) als übergreifende Heuristik mit zwei komplementären Erhebungs- und Auswertungssäulen kombiniert:

- a) leitfadengestützte Expert:inneninterviews;
- b) systematische Policy-Dokumentenanalyse (EUR-Lex, Europarl).

Methodologisch stützen wir die Auswertung auf qualitative Inhaltsanalyse in strukturierender, theoriegeleiteter Variante (Mayring, 2015, 67–88). Dabei wird ein deduktiv entwickeltes Kategoriensystem (aus HMPA und Forschungsstand) mit induktiven Subcodes aus dem Material schrittweise angereichert. Für Dokumentenkorpora und Interviewtranskripte bedeutet dies: Kategorien werden vorab definiert (Kontext/Arenen; Akteursgruppen und Koalitionen; Machtressourcen; Prozess-/Designentscheidungen; Konfliktlinien; Legitimations- und Gerechtigkeitsbezüge), anschließend an realen Textstellen kalibriert und bei Bedarf erweitert (Mayring, 2015, 92–104; Flick, 2019, 410–419).

Die in Tabelle 2 dargestellten konkurrierenden Diskurse wurden im Rahmen der historisch-materialistischen Policy-Analyse aus empirischem Material herausgearbeitet. Grundlage waren die systematische Auswertung einschlägiger Sekundärliteratur und policy-naher Dokumente sowie vier Experteninterviews mit österreichischen KMU-Vertretern der Holzwirtschaft (Interview 1–4). Die Diskurse wurden dabei nicht deduktiv vorgegeben, sondern durch ein vergleichendes Codieren zentraler Problemdeutungen, Verantwortungszuschreibungen, Lösungslogiken und Legitimationen rekonstruiert; die Zuordnung wird im Ergebnisteil durch exemplarische Textbelege und Interviewpassagen transparent gemacht (Interview 1–4).

Für die digitale Organisation, Nachvollziehbarkeit und – wo sinnvoll – einfache quantifizierende Auszählungen (Code-Häufigkeiten/Kookkurrenzen) nutzen wir softwaregestützte Inhaltsanalyse; das ist state of the art und erhöht Reliabilität/Transparenz (Schneijderberg et al., 2022, 48–52; 101–108). Zur Präzisierung umfasst der Korpus die im Rahmen des Such- und Screening-Protokolls identifizierten und nach den Einschlusskriterien ausgewählten Primärdokumente aus EUR-Lex und Europarl; das vollständige Dokumentenverzeichnis (inkl. Titel, Fundstelle/CELEX bzw. Dossier-Nr., Datum, Arena, Dokumenttyp und Verfahrensstand) ist im Anhang [X] ausgewiesen. Im Kern enthält der Korpus die rechtlichen Basistexte von EUTR und EUDR sowie zentrale Durchführungs-/Leitdokumente der Kommission, den Kommissionsvorschlag samt zugehörigen Impact-Assessment- und Staff-Working-Dokumenten, die relevanten parlamentarischen Materialien (Ausschussbericht(e), ausgewählte Änderungsanträge, Plenar-/Ausschussdebatten) sowie

konsultative Beiträge und Protokolle aus einschlägigen Konsultationsformaten, soweit sie zeitlich an Entscheidungsknoten (Vorschlag, Trilog, Annahme, sekundäre Normierung) gekoppelt sind.

Die Interviewdaten umfassen vier Experteninterviews mit Vertreter:innen österreichischer KMU der Holzwirtschaft (Durchführung: 30.09.–20.10.2025). Die Auswahl folgt einer fokussierten, explorativen Logik: Abgedeckt werden unterschiedliche Unternehmensgrößen und Kettenpositionen (Produktion/Verarbeitung/Handel), um wahrgenommene Umsetzungsrisiken, Kosten- und Wettbewerbsargumente sowie Deutungen von Wirksamkeit und Gerechtigkeit im Kontext der EUTR/EUDR vergleichend rekonstruieren zu können.

Tabelle 6. Sampling-Matrix der Interviewstichprobe (realisierte Fälle; n = 4)

Fall (Rollen label)	Land/ Region	Sektor	Unternehmens- größe	Kettenposition	Funktion (Kurz)	Kontrast- logik
AT- WOOD- 1	AT	Holz	KMU	Verarbeitung/ Produktion	Geschäfts- führer	Größen-/ Positions- kontrast
AT- WOOD- 2	AT	Holz	KMU	Handel/Vertrie b	Vertrieb (Hobelwaren)	Positions- kontrast (Handel vs. Verarbeitung)
AT- WOOD- 3	AT	Holz	KMU	Produktion/ Verarbeitung	geschäfts- führender Gesellschafter	Größen-/ Positions- kontrast
AT- WOOD- 4	AT	Holz	KMU	Handel	Geschäfts- führer	Positions- kontrast (Handel)

Die realisierte Interviewstichprobe folgt einer fokussierten Kontrastlogik entlang unterschiedlicher Kettenpositionen und Unternehmensrollen innerhalb der österreichischen Holzwirtschaft. Damit werden nicht institutionelle Entscheidungsarenen, sondern handlungsnahe Implementationsperspektiven von KMU erfasst, um wahrgenommene Umsetzungsrisiken, Kosten- und Wettbewerbswirkungen sowie Deutungen von Wirksamkeit und Gerechtigkeit der EUTR/EUDR vergleichend analysieren zu können.

Der Interviewleitfaden ist problemzentriert und theoriegeleitet konstruiert, wobei HMPA die Strukturierung der Themenblöcke vorgibt. Ziel ist eine rekonstruktive Erhebung von Entscheidungs- und Aushandlungsprozessen im EUDR-Kontext, ohne die Antworten durch suggestive Formulierungen zu verengen. Methodologisch wird der Leitfaden so angelegt, dass er einer strukturierenden, deduktiv initiierten und induktiv verfeinerten Inhaltsanalyse standhält: Vorab definierte Hauptkategorien (aus Theorie und Forschungsstand) strukturieren die Befragung; zugleich

werden offene Anschlussfragen genutzt, um emergente Subkategorien aus den Daten heraus zu entwickeln (Mayring, 2015, 38–41; 67–88; 109–112).

Einstieg mit kurzen Rollen- und Kontextfragen (Institution, Funktion im Policy-Prozess), danach fünf Kernblöcke, die den HMPA-Analyseachsen entsprechen, und ein Abschluss mit Reflexions- und Ausblicksfragen. Der Ton ist narrativ-offen; nach jeder Kernfrage stehen präzise Probes bereit, um Mechanismen, Ressourcen und Interdependenzen aufzuschließen. Dieser Aufbau unterstützt die spätere theoriegeleitete Inhaltsanalyse, in der Kategorien an realen Textstellen kalibriert und, wo nötig, induktiv erweitert werden (Mayring, 2015, 89–92; 104–112).

Kernblöcke (KurZRaster):

- 1) Kontext/Prozess: Schlüsselereignisse, Arenen (Kommission/EP/Rat), Wendepunkte und informelle Foren (Trilog, Arbeitsgruppen).
- 2) Akteure/Koalitionen: Interessen, Strategien, Ressourcen; Koalitionsbildung, Konfliktlinien, Front-Group-Dynamiken.
- 3) Machtformen: institutionelle, strukturelle und diskursive Macht; Hebel in Entwurf, Trilog, Sekundärrechtsakten.
- 4) Design-/Vollzugsentscheidungen: Geodaten, Benchmarking-Methodik, Mindestkontrollen, Sanktionslogik; Implementationsfähigkeit in MS.
- 5) Gerechtigkeits- und Global-South-Bezüge: Kosten- und Risikoteilung, Leakage, Beteiligungs- und Rechtsgarantien (z. B. FPIC), Beschwerdemechanismen.

Die Auswertung folgt einer strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse mit deduktiv entwickelten Hauptkategorien aus Theorie/Forschungsstand und induktiv ergänzten Subkategorien aus dem Material. Der methodische Kern ist die regelgeleitete, transparente Kategorienarbeit als „Unterscheidungsmerkmal“ qualitativer Inhaltsanalyse, wobei im Kodieralltag Übergänge zwischen deduktiver und induktiver Logik typisch sind (Mayring, 2015, 38–41).

Schritt 1 – Kategoriensystem. Im ersten Schritt wurde ein vorläufiges Kategoriensystem erstellt, das die Kategorien knapp definiert und für jede Kategorie typische Textbeispiele sowie klare Regeln festhält, wann Textstellen zugeordnet oder ausgeschlossen werden.

Schritt 2 – Pilotkodierung. Anschließend wurde ein Teil des Materials probeweise kodiert, um unklare Kategorien zu identifizieren und die Zuordnungsregeln anhand von Grenzfällen zu präzisieren.

Schritt 3 – Hauptkodierung. Danach wurde der gesamte Korpus abschnittsweise kodiert, sodass Aussagen über Arenen und Akteurstypen hinweg systematisch vergleichbar sind.

Schritt 4 – Fallzusammenfassungen und Vergleich. Im vierten Schritt wurden die kodierten Passagen zu quellenbasierten Kurzprofilen pro Akteur:in/Arena verdichtet und anschließend

zwischen Arenen sowie zwischen Akteurstypen kontrastiert, um wiederkehrende Muster und Abweichungen sichtbar zu machen.

Schritt 5 – Qualitätssicherung und Ethik. Abschließend wurden zentrale Entscheidungen und Änderungen am Kategoriensystem laufend dokumentiert (Audit-Trail als Entscheidungsspur), und Einwilligung, Anonymisierung sowie sichere Datenspeicherung wurden nachvollziehbar festgehalten.

Der Leitfaden dient dazu, Entscheidungsarten, Akteurskonstellationen, Machtressourcen und Designentscheidungen im EUDR-Prozess nachvollziehbar zu rekonstruieren. Er umfasst fünf Blöcke, die jeweils mit offenen Kernfragen beginnen und durch kurze Nachfragen (Probing) vertieft werden (Flick, 2019, 165–172). Block 1 (Kontext/Timeline) zielt auf die Verortung zentraler Wendepunkte im Gesetzgebungsprozess (Agenda-Setting, Kommissionsvorschlag, Trilog, Sekundärrecht). Block 2 (Akteure/Interessen) erhebt Rollen, Zielhierarchien und wahrgenommene Konfliktlinien. Block 3 (Koalitionen/Macht) expliziert Allianzen, Gegenspieler und Strategien – einschließlich möglicher *front groups*. Block 4 (Policy-Design) fokussiert konkrete Streitfragen (Geodaten, Benchmarking, Mindestkontrollen, Sanktionslogik). Block 5 (Implementation/Gerechtigkeit) adressiert Chancen/Risiken der praktischen Umsetzung, insbesondere für KMU und Produzent:innen im Globalen Süden.

Die Frageformulierung folgt den Grundsätzen der leitfadengestützten Exploration: präzise, nicht suggestiv, mit Raum für narrative Sequenzen. Beispielhaft: „Welche Akteure waren aus Ihrer Sicht in den entscheidenden Verhandlungsphasen besonders einflussreich, und wodurch?“; „An welchen Punkten wurden Entwürfe inhaltlich gedreht – und auf wessen Initiative?“; „Welche Evidenzen galten als ‚entscheidend‘ (z. B. Studien, Folgenabschätzungen, Geschäftsmodelle)?“; „Wie schätzen Sie den Kompromiss zur Lokalisierung/Mindestkontrolle/Sanktionshöhe ein – wer hat welchen Preis bezahlt?“; „Wo sehen Sie unbeabsichtigte Verteilungseffekte der EUDR für Lieferketten?“ (Flick, 2019, 170–172). Ein kurzer Pretest mit zwei Interviews dient der Überprüfung Verständlichkeit, Reihenfolge und Interviewdauer; Anpassungen am Leitfaden werden transparent protokolliert (Flick, 2019, 273–279).

Das Sampling folgt einem theoretical sampling, um zentrale Arenen (Kommission, Parlament, Rat, Mitgliedstaaten) und kontrastive Positionen (Wirtschaft, Zivilgesellschaft/VSS, Zertifizierung/Audit) abzudecken. Einschlusskriterien sind:

1. Unmittelbare Nähe zu Entscheidungen (Berichterstatter:in und Schattenberichterstatter:innen, GD-Referate, Ratsarbeitsgruppen, nationale Kompetenzbehörden),
2. Relevanz im Lobbying (Verbände, Unternehmen unterschiedlicher Kettenpositionen),
3. Epistemische Autorität (Zertifizierer, Auditoren) sowie,

4. Kontrastive Positionen (realisierte Stichprobe). Die Stichprobe wurde im vorliegenden Projekt nicht bis zur theoretischen Sättigung ausgebaut; realisiert wurden vier Experteninterviews mit Vertreter:innen österreichischer KMU der Holzwirtschaft, die unterschiedliche Kettenpositionen abdecken und dadurch einen fokussierten Kontrastvergleich entlang von Rollen und Implementationsperspektiven ermöglichen.

Die Rekrutierung der Interviewpartner:innen erfolgte über gezielte Anschreiben an relevante Stellen sowie – in einzelnen Teilfeldern – ergänzend über Schneeballrekrutierung; zugleich wurde der Forschungszweck transparent kommuniziert. Für alle Interviews wurde eine informierte Einwilligung eingeholt, die Daten durch Rollenlabels (z. B. „EP-PA-3“, „MS-CA-1“) anonymisiert und die Materialien auf einem zugriffsbeschränkten Datenträger sicher gespeichert.

Die Interviewführung ist halbstandardisiert (45–60 Min.), mit wörtlicher Transkription. Zitate werden mit Rollenlabels, Zeitstempel und Kontextangabe ausgewiesen; heikle Passagen können den Befragten zur kurzen faktischen Rückprüfung vorgelegt werden (z. B. Daten, Zuständigkeiten, Abläufe), ohne dass die inhaltliche Interpretation der Studie zur Disposition steht (Flick, 2019, 273–279). Die Leitfadenstruktur ist deckungsgleich mit dem Kategoriensystem der Analyse, wodurch eine klare Spur von Erhebung zur Auswertung gesichert ist (Mayring, 2015, 92–104).

Die Dokumentenanalyse (EUR-Lex, Europarl) und die Interviewanalyse laufen konvergent und werden durch systematische Triangulation zusammengeführt. Dokumente werden abschnittsweise kodiert (Maßeinheit: Absatz/Redebeitrag) und entlang der Kategorien auf Akteurspositionen, Ressourcennennungen und Designvorschläge gelesen; Interviews liefern dazu die Deutungskorridore, strategischen Beweggründe und Prozessnarrative. Durch Pattern Matching (z. B. Wer fordert was – mit welcher Begründung – in welcher Arena?) und Prozess-Tracing (Sequenzen von Vorschlag → Änderungsantrag → Trilogkompromiss) entstehen überprüfbare Rekonstruktionen von Koalitionsbildungs- und Verschiebungsmomenten (Flick, 2019, 410–419).

Für die qualitative Inhaltsanalyse stehen Transparenz und Intersubjektivität im Zentrum der Qualitätssicherung; ein allgemeiner, für alle Ansätze gleicher Kanon ist in der qualitativen Sozialforschung nicht etabliert (Flick, 2019; vgl. Mayring, 2010).

Kommunikative Validierung als kontinuierlicher Abgleich mit Betreuung und Peers wird als integraler Bestandteil des gesamten qualitativen Forschungsprozesses verstanden (Flick, 2019, S. 476–483; Strübing et al.).

6. Empirischer Teil

6.1 Kontextanalyse

Parallel dazu verdichten die Germanwatch-Interviews die Mikroebene der Implementierung: Zehn leitfadengestützte Gespräche mit Zertifizierungs-, Branchen- und NGO-Akteuren extrahieren konkrete Hebel, damit Kleinproduzent:innen die EUDR-Anforderungen erfüllen und in den EU-Lieferketten verbleiben. Als zentral erweisen sich Kooperativen als Multiplikatoren, gezielte Trainings zur Geolokalisierung, die faire Verteilung von Fixkosten der Umstellung entlang der nachgelagerten Ketten sowie vertrauenswürdige, staatlich kompatible Rückverfolgungssysteme mit Datenhoheit auf Produzent:innenseite (Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 13–16).

Die internationale Einbettung über UNFCCC und REDD+ liefert die Legitimation und Infrastruktur für EUDR-kompatible Politiken: NDCs verankern forstliche Minderungsziele, und REDD+-Pfadabhängigkeiten haben in mehreren Produzentenländern Monitoring- und Zahlmechanismen etabliert, auf die nationale Traceability-Plattformen aufsetzen können. Germanwatch verweist explizit darauf, bestehende Unterstützungsprogramme und institutionelle Lernkurven aus Zertifizierungs- und Rückverfolgungsregimen systematisch für die EUDR-Umstellung zu nutzen – einschließlich Stärkung der Zivilgesellschaft und Süd-Süd-Wissensaustausch (Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 9–10, 22).

In der Summe entsteht damit eine Governance-Brücke zwischen EU-Binnenrecht und globalen Klimarahmen, über die Transformationskosten potenziell abgedeckt und Beteiligungsformate für strukturell schwächere Akteure eröffnet werden.

Die Abbildungen aus dem APD-Bericht⁴ strukturieren den politisch-ökonomischen Befund: Abbildung 3 (Exporte des brasilianischen Sojakomplexes nach Hauptdestinationen, 2010–2022) zeigt die Verschiebung der Exportdynamik in Richtung China und damit den veränderten Nachfragesog im Zeitverlauf.

⁴ Agricultural Products Development Report

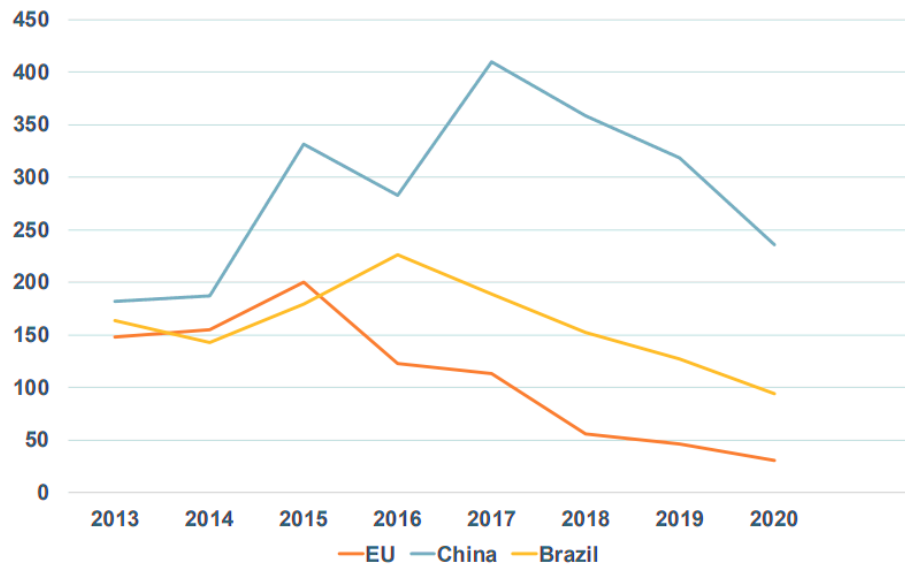
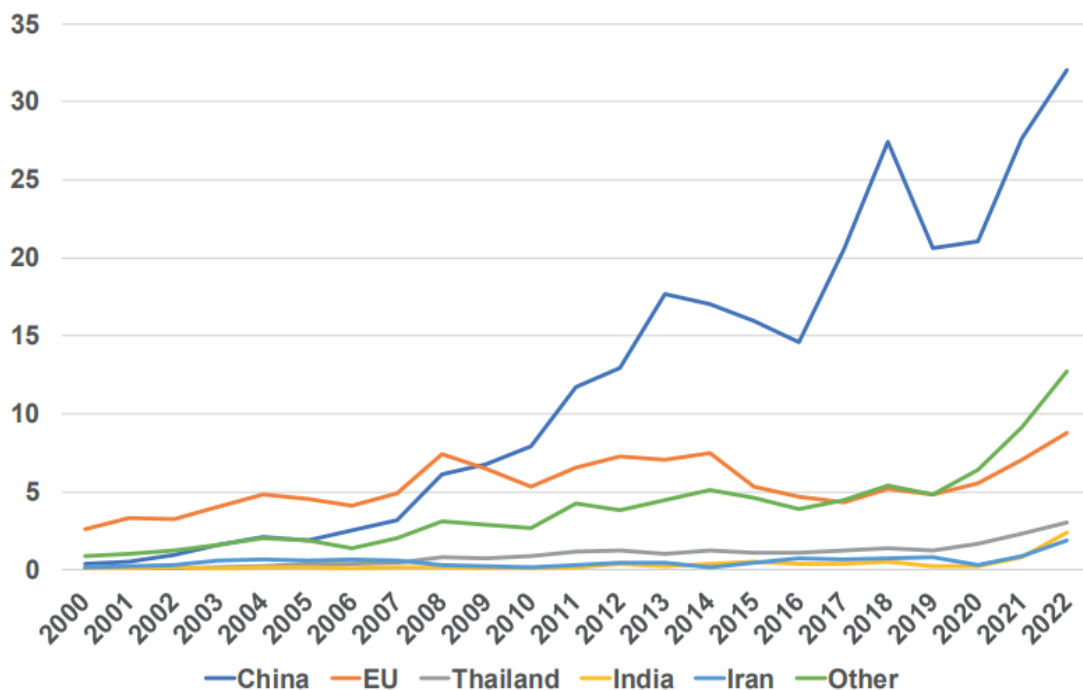


Abbildung 3. Exporte des brasilianischen Sojakomplexes nach Hauptdestinationen, 2010–2022

Quelle: Agrostat (2023),

Abbildung deforestation exposure 2013–2020 markiert die asynchrone Risikoverschiebung zwischen EU-, China- und Inlandsströmen (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 7–9).

Abbildung 4. Deforestation exposure of Brazilian soy exports by destination



Quelle: Lathuillière et al., 2022; Søndergaard et al., 2023

Germanwatch bündelt dazu die Implementierungshebel als „Punkte der Intervention“: Kooperativenaufbau, Trainings zur Geolokalisierung, Kofinanzierung und nationale Rückverfolgungssysteme mit gewährleisteter Datensouveränität (Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 13–18).

Damit schließt die Kontextanalyse auf eine doppelte Brücke: Auf der Makroebene begrenzen selektive EU-Markthebel die unmittelbare Steuerungswirkung, sodass ohne Koordination mit anderen Großabnehmern Umlenkungseffekte wahrscheinlicher bleiben; auf der Meso-/Mikroebene stellen UNFCCC- und REDD+-verankerte Instrumente die nötige Infrastruktur für rückverfolgbare, entwaldungsfreie Produktionspfade bereit, wenn Kooperativen gestärkt, Geodatenkompetenzen aufgebaut und Umstellungskosten fair verteilt werden.

Die Kontextanalyse hat gezeigt, dass die EUDR in einen globalen Handels- und Governancekontext eingebettet ist, der durch asymmetrische Marktmacht, geopolitische Verschiebungen und begrenzte internationale Koordination geprägt ist. Vor diesem Hintergrund richtet sich der Blick nun auf jene Akteure, die unter diesen Bedingungen Einfluss auf die Ausgestaltung der Regulierung nehmen können.

6.2 Akteursanalyse

Die Akteursanalyse rekonstruiert, welche Akteursgruppen im EUDR-Prozess mit welchen materiellen Interessen, Deutungen und Handlungskapazitäten auftreten und über welche Strategien, Allianzen und Arenenzugänge sie Einfluss ausüben. Analysiert werden dabei insbesondere die institutionell verankerten „strategischen Selektivitäten“, die bestimmte Positionen und Policy-Optionen begünstigen und damit strukturieren, wessen Interessen im Verlauf des Prozesses leichter artikuliert und durchsetzbar sind (Brand, 2022, S. 280). Auf der regulatorischen Seite bündeln Kommission, Berichterstattung im Parlament und Ratsarbeitsgruppen die formale Gestaltungsmacht; ihre Positionen werden im Vollzug von nationalen Kompetenzbehörden operationalisiert, die Ressourcen, Kontrollquoten und Durchsetzungsroutinen bereitstellen. Demgegenüber stehen privatwirtschaftliche Knotenpunkte mit ungleicher Verhandlungsmacht: global integrierte Händler, verarbeitende Industrie und große Abnehmerketten verfügen über die Fähigkeit, Anforderungen in Lieferverträgen zu internalisieren, Ströme zu segregieren oder umzulenken; kleine und mittlere Erzeuger:innen besitzen kaum Preissetzungsspielräume und sind auf kollektive Strukturen angewiesen. Zivilgesellschaftliche Organisationen, Zertifizierer und Multi-Stakeholder-Plattformen agieren als Wissens- und Legitimationslieferanten, die Problemdefinitionen, Evidenz und Implementierungspfade bereitstellen (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 11–14; Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 13–16).

Diese Konstellation weist auf eine grundlegende Dynamik hin, die auch von Paterson (2000) betont wird: Die Umweltgovernance ist immer zugleich eine Arena für politische Kämpfe über Definitionsmacht, in der unterschiedliche gesellschaftliche Akteure versuchen, ihre Vorstellungen von Nachhaltigkeit, Verantwortung und Gerechtigkeit zu institutionalisieren.

Die Akteursanalyse zielt darauf ab, jene politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure zu identifizieren, die im Entstehungsprozess der EUDR handlungsrelevant waren, sowie ihre jeweiligen Ressourcen, Interessenlagen und institutionellen Zugänge zu rekonstruieren.

In der internationalen Umweltpolitik entstehen Machtverhältnisse nicht nur durch formale Entscheidungsprozesse, sondern auch durch die Fähigkeit bestimmter Akteursgruppen, Diskurse zu prägen, Standards zu definieren und normative Erwartungen zu verankern (Paterson, 2000, S. 10). Dabei lässt sich ein zunehmender Trend beobachten, wonach nicht-staatliche Akteure – wie Unternehmen, Zertifizierungsagenturen oder internationale NGOs – aktiv in die Ausgestaltung von Umweltregimen eingebunden sind und damit in strategischer Weise Regierungsmacht (governmentality) ausüben (Vogler, 2005, S. 843; Brand & Görg, 2008, S. 570).

Ein zentrales Beispiel bietet der politische Aushandlungsprozess rund um die EU-Verordnung zur Vermeidung von Entwaldung. Bereits im Vorfeld der Gesetzgebung wirkten zahlreiche Interessengruppen auf den Entwurf ein – darunter die europäische Holz- und Agrarindustrie, Umweltverbände wie WWF und Brack sowie Regierungen zentraler Erzeuger- und Exportländer jener Rohstoffe, die vom Geltungsbereich der EUDR besonders betroffen sind, etwa Brasilien und Indonesien (Gilbert, 2024, S. 66). Die politischen Auseinandersetzungen spiegelten sich in den Debatten über die Definition von „entwaldungsfrei“, die Rolle von Zertifizierungssystemen und den Grad der Sorgfaltspflicht wider.

Besonders auffällig ist dabei die asymmetrische Verteilung von Handlungskapazitäten. Großunternehmen verfügen in der Regel über Ressourcen, um sich frühzeitig an normativen Prozessen zu beteiligen, Policy Papers zu erstellen oder Vertreter in Expertengremien zu entsenden. Demgegenüber bleiben marginalisierte Gruppen aus dem Globalen Süden häufig unterrepräsentiert, obwohl sie direkt von den politischen Entscheidungen betroffen sind (Muradian, 2025, S. 155).

Auch innerhalb der EU zeigen sich ungleiche Machtverhältnisse zwischen verschiedenen Generaldirektionen (DGs): Während die DG Environment (DG ENV) eine stringente Umsetzung der EUDR vorantreibt, plädierten andere Einheiten wie DG Trade oder DG AGRI für „pragmatischere“ Lösungen, um Handelsinteressen nicht zu gefährden (Köthke, 2023). Diese interinstitutionellen Spannungen verdeutlichen, dass Umweltregulierung stets ein umkämpftes Feld bleibt, in dem Policy Coherence nicht selbstverständlich gegeben ist.

Tabelle 7. Institutionelle und nicht-institutionelle Machtverhältnisse im EUDR-Prozess

Akteur	Machtressourcen	Einfluss auf Normsetzung
Multinationale Unternehmen (Fraktion 1: Marken-/ Einzelhandelskonzerne)	Finanzkraft, Reputationsmacht, Compliance-Infrastruktur, Zugang zu EU-Institutionen und Konsultationen	Framing (Nachhaltigkeit/„level playing field“), Position Papers, Teilnahme an Stakeholder-Dialogen, Einfluss auf Ausgestaltung von Sorgfaltspflichten und Kommunikationslogiken
Multinationale Unternehmen (Fraktion 2: Rohstoffhändler/Trader und Verarbeiter)	Kontrolle über Lieferketten und Vertragsbeziehungen, Daten- und Traceability- Kapazitäten, Branchenexpertise, Netzwerke in Standardsetzung	Technische Mitgestaltung der Umsetzbarkeit (Nachweis-, Dokumentations- und Rückverfolgbarkeits- anforderungen), Einfluss auf Detailregeln (Definitionen, Schwellen, Verfahren), Argumente zu Kosten und Praktikabilität
Umwelt-NGOs	Expertenwissen, moralische Autorität	Öffentliche Mobilisierung, Normentwicklung
EU-Kommissionsdirektionen (z. B. DG ENV, DG Trade)	Regulierungsmandate, institutionelle Autorität	Konflikte zwischen Umwelt- und Wirtschaftslogiken
Regierungen (Import- /Exportländer)	Diplomatische Kanäle, bilaterale Beziehungen	Kritik oder Unterstützung im internationalen Kontext
Zertifizierungsstellen	Technische Standards, Prüfinfrastruktur	De-facto-Normsetzung über Marktmechanismen

Im Kontext der EUTR und EUDR lassen sich drei dominante Akteursgruppen unterscheiden. Erstens sind dies Institutionen der EU – insbesondere Kommission, Parlament und Mitgliedstaaten –, die teils unterschiedliche Positionen zur Ausgestaltung und Durchsetzung der Regulierung vertreten. Zweitens umfasst das Feld zentrale Wirtschaftsakteure wie Importeure, Handelskammern sowie große Unternehmensakteure entlang der relevanten Lieferketten, einschließlich Agrarkonzernen aus Drittstaaten. Drittens sind zivilgesellschaftliche Organisationen und wissenschaftsnahe Akteure zu berücksichtigen, die über Expertise, Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen Druck auf politische Entscheidungsträger ausüben.

Die folgende Abbildung fasst diese Akteurskonstellation schematisch zusammen.

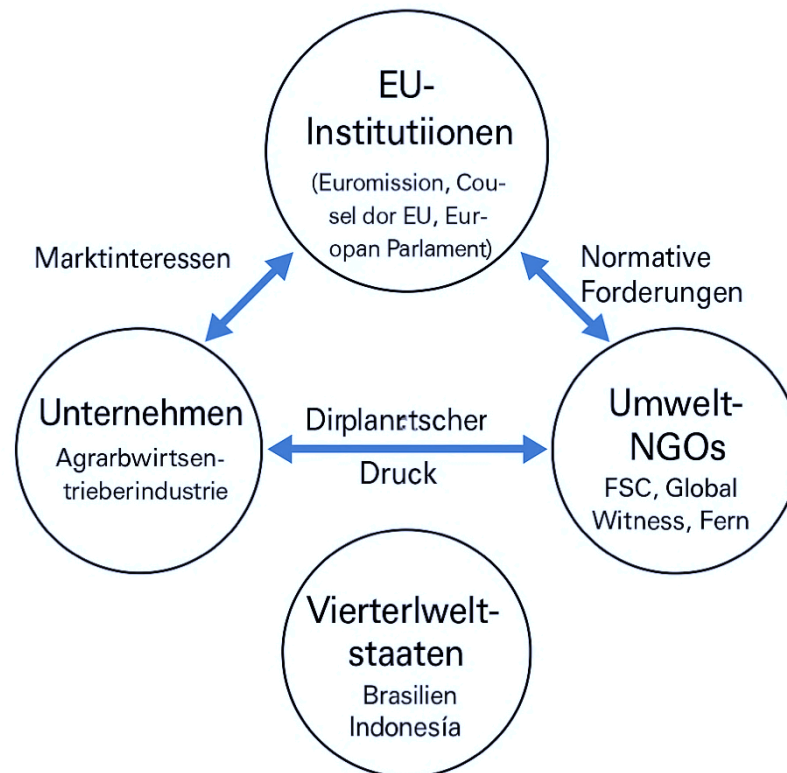


Abbildung 5. Relevante Akteursgruppen und ihre Machtverhältnisse im Entstehungsprozess der EUDR

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Fitness Check Report (2020, S. 34–36) und EFI (2021, S. 19–21)

Die Darstellung verdeutlicht die asymmetrische Positionierung der Akteursgruppen im Entstehungsprozess der EUDR und dient als analytischer Bezugspunkt für die nachfolgende Detailanalyse.

Interessenlagen zeigen sich entlang dreier Konfliktachsen. Erstens die Daten- und Nachweispflicht: Für die Regulierungsakteure ist Geolokalisierung der Schlüssel zur risikobasierten Kontrolle, während Handel und Verarbeitung Planbarkeit und Standardisierung fordern, um Mehrfacherfassung und Vertragsrisiken zu begrenzen; Kleinproduzent:innen artikulieren hier primär Kosten- und Fähigkeitsbarrieren. Zweitens die Verteilungsfrage: Unternehmensakteure drängen auf Kostenneutralität durch Verlagerung auf Upstream-Stufen, zivilgesellschaftliche Akteure koppeln Zustimmung an faire Kostenteilung, Einkommensstabilität und Abhilfeoptionen. Drittens die Außenkoordination: Regulierungsakteure und NGOs verweisen auf Leakage-Risiken ohne Koordination mit Großabnehmern außerhalb der EU, während Händler auf die Notwendigkeit verlässlicher Importfenster für konforme Chargen pochen (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 15–17; Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 14–16, 19).

Durchsetzungsmechanismen variieren mit Machtformen. Institutionell agieren EU-Organen über Rechtsakte, Leitfäden und Kontrollregime; nationale Behörden materialisieren diese Vorgaben in Auswahl, Häufigkeit und Tiefe von Kontrollen. Strukturell setzen Händler und große Abnehmer über Vertragsklauseln, Zahlungsziele, Qualitätsspezifikationen und Auditregime; ihre Sanktionsmacht besteht im Ausschluss, Rabattverhandlung oder Mengenumlenkung. Diskursiv prägen NGOs und Wissensakteure die Problemagenda, indem sie die Kausalkette zwischen Warenstrom und Entwaldungsrisiko kartieren, Narrative der Effizienz und Gerechtigkeit gegeneinander stellen und Koalitionen anschlussfähig machen. Die im APD-Bericht ausgewerteten Interviewbefunde zeigen, dass Trader bei unklarer Datenlage kurzfristig auf Segregation ausweichen, während Behörden „konservative“ Kontrollroutinen etablieren; zivilgesellschaftliche Akteure reagieren darauf, indem sie Evidenzräume – etwa zur deforestation exposure nach Absatzmärkten – in öffentliche und parlamentarische Arenen einspeisen (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 11–12, 16–17).

Die Interviewaussagen markieren Kooperativen als organisatorischen Knotenpunkt, über den Skaleneffekte in Datenerfassung und Sorgfaltspflichten überhaupt erst erreichbar werden, und verweisen zugleich auf die Bedeutung staatlich kompatibler Rückverfolgungsinfrastrukturen, um eine Fragmentierung privatwirtschaftlicher Lösungen entlang paralleler Standards zu vermeiden. In den geschilderten Konstellationen wird Interessenartikulation von Kleinproduzent:innen vor allem dort möglich, wo sich handlungsfähige Vermittlungsarrangements zwischen Kooperativen, NGOs, Zertifizierern und abnehmenden Unternehmen herausbilden und Umstellungsaufwände (Kofinanzierung, Schulung, datenschutzsichere Verfahren) als verhandelbares Bündel in die Implementationspraxis übersetzt werden. Fehlen solche Arrangements, wird im Material eine Tendenz zu selektiven Compliance-Strategien sichtbar, bei denen Marktteilnahme zunehmend über Ausschluss und indirekte Verdrängung gesteuert wird (Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 13–16, 19). Die in den Interviews genannten Interventionshebel lassen sich akteursspezifisch clustern; die folgenden Kreisdiagramme zeigen die relativen Häufigkeiten der codierten Nennungen (Anzahl der Textsegmente) je Hebeltyp (Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 13–16; Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 11–12).

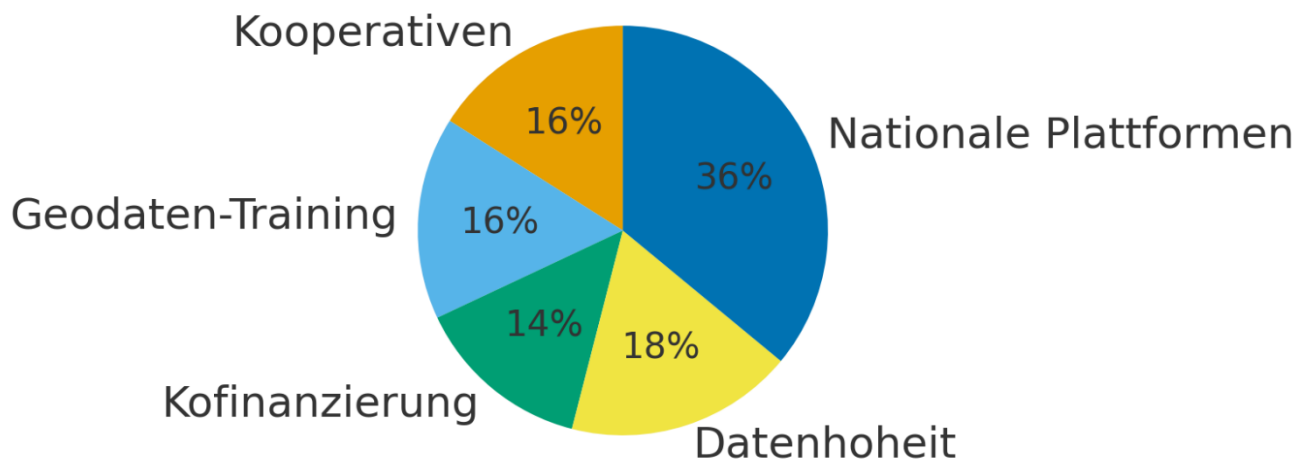


Abbildung 6. Interventionshebel – Industrie/Handel

Quelle: Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 13–16; Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 11–12

Mit ‘triadischen Arrangements’ wird hier eine analytische Kurzform genutzt, um arenaübergreifende Koalitionen als Dreiecksverhältnis aus Gegenspielern und moderierendem Pol zu beschreiben. ‘Legislative Phasen’ bezeichnen dabei die Aushandlung und Beschlussfassung der EUDR (Kommission–Parlament–Rat), während der ‘Implementationsmodus’ die nachgelagerte Umsetzungs- und Vollzugspraxis nach der Annahme umfasst.

Im ausgewerteten Material werden Artikulations- und Durchsetzungsformen entlang wiederkehrender Muster sichtbar. Unternehmens- und Verbandsbeiträge rahmen Geolokalisierung als Machbarkeits- und Haftungsfrage und priorisieren standardisierte Mindestanforderungen, die in bestehende Audit- und Beschaffungsprozesse integrierbar sind; Durchsetzung erfolgt dabei vor allem über Vertragskaskaden und Lieferant:innen-Screening. Zivilgesellschaftliche Beiträge koppeln Zustimmung an Transparenz der Benchmarking-Methodik, öffentliche Berichte und Abhilfe-Mechanismen und nutzen hierfür Öffentlichkeit, parlamentarische Foren sowie Beteiligungsformate in Leitfaden- und Ausgestaltungsprozessen. Bedürfnisse von Kleinproduzent:innen erscheinen im Material häufig vermittelt über Kooperativen und Intermediäre; ob daraus tatsächliche Implementationsarrangements entstehen oder Exklusionspfade verstärkt werden, wird in den folgenden Abschnitten anhand konkreter Belegstellen aus Dokumenten und Interviewpassagen ausgewiesen.

Im Längsschnitt ist eine Pfadlogik sichtbar. Wo die EU preis- oder regelsetzend bleibt, können Händler und Abnehmer Investitionen in Rückverfolgung bis zur Erzeugerstufe als Branchenstandard internalisieren; wo die EU Nebenmarkt ist, erscheint Segregation wahrscheinlicher. Daraus folgt eine strategische Selektivität: Regulierungs- und NGO-Akteure erreichen robuste Praxisänderungen dort, wo Koalitionen über Kosten und Datenrechte verhandelt sind; andernorts materialisiert sich die

EUDR vor allem als Marktzugangskondition, die Ströme sortiert, aber die Produktionspraktiken nur begrenzt transformiert (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 15–17; Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 14–16, 19).

Die Akteursanalyse macht deutlich, dass der Einfluss im EUDR-Prozess ungleich verteilt ist und sich entlang institutioneller Zugänge, Ressourcenverfügbarkeit und administrativer Kapazitäten strukturiert. Diese strukturellen Positionen erklären jedoch noch nicht, **wie** sich die jeweiligen Interessen in konkreten Anwendungskontexten und öffentlichen Stellungnahmen niederschlagen. Der folgende Abschnitt richtet den Fokus daher auf die artikulierten Stakeholder-Perspektiven und ersten Anwendungserfahrungen.

6.3 Prozessanalyse

Die Aushandlungsprozesse rund um die EUTR lassen sich als Ausdruck struktureller Konflikte zwischen ökonomischen, politischen und normativen Interessen deuten. Die Historisch-Materialistische Policy-Analyse ermöglicht eine systematische Betrachtung dieser Konflikte, indem sie nicht nur die Akteursgruppen, sondern auch ihre Interessenlagen und politischen Strategien ins Zentrum stellt. Dabei werden Interessen nicht als stabil oder gegeben verstanden, sondern als in sozialen und ökonomischen Verhältnissen verankerte Positionen, die im politischen Prozess artikuliert und transformiert werden.

Die Prozessanalyse rekonstruiert den Policy-Prozess bis zur Regelsetzung der EUDR – von der Problematisierung und Agenda-Setzung über die Ausarbeitung des Kommissionsvorschlags bis zu den Aushandlungen und Entscheidungen in Parlament, Rat und Trilog – und zeigt, an welchen Prozessknoten Interessen artikuliert und durchgesetzt werden. Als empirische Basis dienen zwei Stränge, die im Kapitel bewusst getrennt ausgewertet und anschließend an gemeinsamen Entscheidungspunkten verschränkt werden: (a) Stakeholder-Befunde aus dem APD-Material zur Gesetzesgenese, zu erwarteten Wirkungen und zu marktbezogenen Anpassungsstrategien in besonders exponierten agrarischen Lieferketten sowie (b) interview- und praxisbasierte Rekonstruktionen von Implementierungspfaden zur Einbindung von Kleinproduzent:innen und Kooperativen im Umfeld zivilgesellschaftlicher Unterstützungsansätze. Der Ablauf wird damit als Sequenz von Entscheidungs- und Rückkopplungspunkten modelliert, an denen Koalitionen, Kostenallokation und Daten-/Nachweisregime die Richtung bestimmen; diese Modellierung knüpft an den breiteren Forschungsstand zur EUTR/EUDR-Verschiebung, zu Vollzugs- und Praktikabilitätskonflikten sowie zu erwartbaren Verlagerungs- und Segmentierungseffekten an (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 11–17; Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 13–19; Köthke, Lippe

& Elsasser, 2023; Muradian et al., 2025; WWF, 2019; Norman, 2021; Verhaeghe & Ramcilovic-Suominen, 2024).

Ausgangspunkt ist eine Regelverschiebung gegenüber der EUTR: Das Stichtagsprinzip der Entwaldungsfreiheit (31.12.2020) koppelt Marktzugang an Geolokalisierung und Sorgfalt in der gesamten Kette. Interviews im APD-Material betonen den „above-the-law“-Charakter und die damit verbundene Souveränitätsdebatte in Produzentenländern, die das Kooperationsfenster in der Implementierung prägt (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 11–14).

1) Phase 1: Übersetzung des Rechts in Leit- und Vollzugsvorgaben.

Die Kommission und Mitgliedstaaten konkretisieren Pflichten über FAQs, Leitlinien und Kontrolllogiken; nationale Behörden wählen Quoten, Tiefe und Stichproben nach Risikologik. In dieser Phase materialisieren sich Diskurs- und Institutionalmacht: Verbände dringen auf minimal-invasive Kompatibilitäten mit bestehenden Audits, NGOs auf transparente Benchmarking-Methodik samt öffentlicher Berichte (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 11–12; Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 18–19).

2) Phase 2: Marktreaktionen entlang logistischer Optionen.

Aus APD-Interviews ergibt sich eine dominante Kurzfristreaktion über **Segregation** und Umlenkung: Händler trennen konforme von nicht-konformen Strömen, statt upstream Praktiken zu verändern, sofern EU-Nachfrage lokal nicht preissetzend ist. Damit wird das Problem als logistisches gelöst; Anreize erreichen die Akteure an der Entwaldungsfront nur begrenzt (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 15–17).

3) Phase 3: Implementierungsfenster für Praxisänderung.

Germanwatch identifiziert Hebel, die Segregation in Praxisänderung überführen: Stärkung von Kooperativen als Multiplikatoren, Training zur Geolokalisierung, Kofinanzierung von Fixkosten der Daten- und Systemumstellung, Aufbau kompatibler nationaler Traceability-Systeme sowie Sicherung von Datenhoheit und fairem Einkommen (Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 13–16, 19). Diese Hebel werden in Artikel-30-Kooperationen der EU mit Produzentenländern verankert und über Programme gebündelt (Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 9–10, 15–16).

Entlang dieser drei Phasen lassen sich vier Prozessknoten identifizieren:

- Knoten A: Risikodefinition und Leitfadenpräzisierung: Je klarer Risikokategorien und Datenformate, desto geringer die Transaktionskosten. Unklare Vorgaben erhöhen die Wahrscheinlichkeit von Segregation statt Prozessumstellung (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 11–12).

- Knoten B: Kostenallokation der Umstellung: Fixkosten der Geodaten, Schulungen und IT tragen die Prozessrichtung. Werden sie entlang der Kette nach unten externalisiert, steigt der Exklusionsdruck; bei Kofinanzierung und Abnahmezusagen entstehen Investitionsanreize auf der Erzeugerstufe (Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 14–16, 19).
- Knoten C: Datenregime und Souveränität: Kooperativen-gestützte Datenerhebung mit garantierter Datenhoheit senkt Akteursmisstrauen, verbessert Datenqualität und verkürzt Auditzyklen; proprietäre Insellösungen fragmentieren Felder und verteuern Due Diligence (Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 13–16, 17).
- Knoten D: Außenkoordination und Leakage: Bei subdominantem EU-Anteil dominiert Umlenkung in Nicht-EU-Märkte. APD-Zeitreihen zu Soja zeigen divergierende deforestation exposure nach Destination; ohne Großabnehmer-Koordination sinkt EU-Exposition, ohne die Gesamtrate an der Front zwingend zu senken (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 7–10, 15–17).

Aus den Quellen lässt sich ein Minimalpfad für wirksame Umsetzung destillieren:

1. Standardisieren: Einheitliche Geodatenformate, klare Anforderungen an Polygone, Übergangslogiken für Kleinparzellen.
2. Bündeln: Kooperativen als „one-stop interface“ für Datenerhebung, Training, Vorprüfung.
3. Finanzieren: Downstream-Kofinanzierung der Fixkosten plus einkommenssichernde Prämien in Hochrisikoregionen.
4. Verzahnen: Nationale Traceability-Systeme mit EU-Sorgfaltsanforderungen kompatibel machen; Schnittstellen für Zertifizierer.
5. Validieren: Öffentliche Berichte zur Methodik der Risikoklassifikation und zu Abhilfemaßnahmen, um Diskursmacht zu balancieren.
(Belege: Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 13–19; Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 11–17).

Kurzfristig überwiegt die Logistikreaktion (Segregation/Umlenkung), mittelfristig sind Praxisänderungen dort wahrscheinlich, wo EU-Akteure Preis- oder Regelsignale mit Finanzierung und Dateninfrastruktur koppeln. Diese Prozesslogik erklärt, warum ambitionierte Normen ohne Implementierungspaket in technische Minimalpfade übersetzt werden und warum Koalitionen um Kooperativen- und Datensouveränität zentrale Drehpunkte sind (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 15–17; Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 13–16).

Die Rekonstruktion des Policy-Prozesses verdeutlicht, dass formale Beteiligung, tatsächliche Einflussnahme und praktische Umsetzbarkeit nicht deckungsgleich sind. Um diese Selektivitäten aus

der Perspektive unmittelbar betroffener Akteure zu präzisieren, werden die bisherigen Befunde im folgenden Abschnitt durch qualitative Interviewdaten empirisch vertieft.

6.4 Empirische Vertiefung: Interviewbefunde

Die Interviews dienen nicht der Einführung neuer Analyseebenen, sondern der empirischen Verdichtung der zuvor rekonstruierten Kontext-, Akteurs- und Prozessbefunde. Sie ermöglichen Einblicke in Wahrnehmungen, Anpassungsstrategien und Belastungseffekte insbesondere jener Akteure, die im formalen Policy-Prozess nur begrenzt repräsentiert waren. Die Auswertung der Interviewmaterialien folgt einem reduktiven Kategoriensystem nach Mayring mit drei Hauptkategorien (Interessen, Deutung, Konflikte) sowie einer erweiterten Typenbildung für vier Akteursgruppen (Industrie/Handel, NGOs/Zertifizierer, staatliche Stellen, sowie Klein- und Mittelbetriebe). Grundlage sind verdichtete Aussagen zu Anreizen, Kosten- und Datenregimen sowie zur erwarteten Wirksamkeit der EUDR entlang brasilianischer Soja- und Rindfleischketten (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 11–20; Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 13–19), ergänzt durch im Rahmen dieser Arbeit neu erhobene Experteninterviews mit österreichischen KMU der Holzwirtschaft (n = 4) sowie durch veröffentlichte Positionspapiere der internationalen Zivilgesellschaft (Solidaridad, 2023).

Die Typologie ordnet die Interviewstimmen vier Idealtypen zu, wobei die neu hinzugekommenen Akteure aus dem KMU-Bereich eine bislang unterbelichtete Perspektive einbringen.

Diese Akteure rahmen die Umsetzung als Machbarkeits- und Haftungsfrage: Priorität haben standardisierte Mindestanforderungen, Planungssicherheit, kompatible Datenformate und die Möglichkeit, Lieferströme bei Bedarf zu segregieren. Die dominante kurzfristige Reaktion wird als Segregation/Umlenkung beschrieben, wenn der EU-Markthebel lokal gering ist; Praxisänderung erscheint erst bei geklärten Vorgaben und mitfinanzierter Umstellung plausibel (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 15–17).

NGOs/Zertifizierer verknüpfen Zustimmung mit Transparenz der Risikoklassifikation, Datenhoheit und Abhilfemechanismen; sie betonen Kooperativen als Multiplikatoren, Trainings zur Geolokalisierung und Mindest-Einkommensgarantien als Risikominderung (Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 13–16, 19).

Staatliche Stellen artikulieren Souveränitäts- und Vollzugsfragen: Die above-the-law-Reichweite der EUDR wird politisch sensibel bewertet; im Vollzug stehen nationale Traceability-Systeme, Kontrolltiefen und WTO-Kompatibilität im Vordergrund (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 11–14).

Staatliche Stellen artikulieren Souveränitäts- und Vollzugsfragen: Die above-the-law-Reichweite der EUDR wird politisch sensibel bewertet; im Vollzug stehen nationale Traceability-Systeme, Kontrolltiefen und WTO-Kompatibilität im Vordergrund (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 11–14).

Ergänzend zu den ausgewerteten Positionspapieren und Literaturbefunden wurden vier Interviewbögen mit den österreichischen KMU der Holzwirtschaft ausgewertet (Anhang A). Diese empirischen Befunde machen eine Akteursperspektive sichtbar, die in den vorliegenden Stakeholder-Dokumenten deutlich seltener explizit adressiert wird und sich in ihrer Problemdefinition und Erwartungshaltung von jener großer Unternehmen unterscheidet.

Die KMU-Vertreter äußern grundsätzliche Zweifel an der Sinnhaftigkeit der EUDR für den europäischen Kontext. In den Interviews wird die EUTR von einem österreichischen KMU der Holzwirtschaft (Interviewpartner 3) als eine Verordnung beschrieben, die „am falschen Ende angreift“, da sie insbesondere formal konforme Akteure der nachhaltigen Holzbranche belastet, während zentrale Treiber globaler Entwaldung im Agrarsektor – etwa Soja, Palmöl oder Rindfleisch – bislang weniger strikt reguliert werden. Interviewpartner 2 kritisiert den Begriff der „entwaldungsfreien Lieferkette“ als „völlig weltfremd“ und verweist auf den Zuwachs in europäischen Wäldern. Dieses Framing – dass die Regulierung aus Sicht der Kritiker vor allem zusätzliche Pflichten für bereits zertifizierte bzw. formal konforme Akteure erzeugt, während zentrale Entwaldungstreiber in agrarischen Rohstoffketten weniger unmittelbar adressiert werden – findet sich auch in den ausgewerteten Solidaridad-Stellungnahmen (Solidaridad, 2023, S. 1).

Die neu identifizierte Akteursgruppe der KMU offenbart eine fundamental andere Interessenlage. Während die drei etablierten Gruppen über Umsetzungsmodalitäten debattieren, stellen KMU die Legitimität der EUDR selbst in Frage. Abbildung 7 zeigt die charakteristischen Schwerpunkte dieser Gruppe:

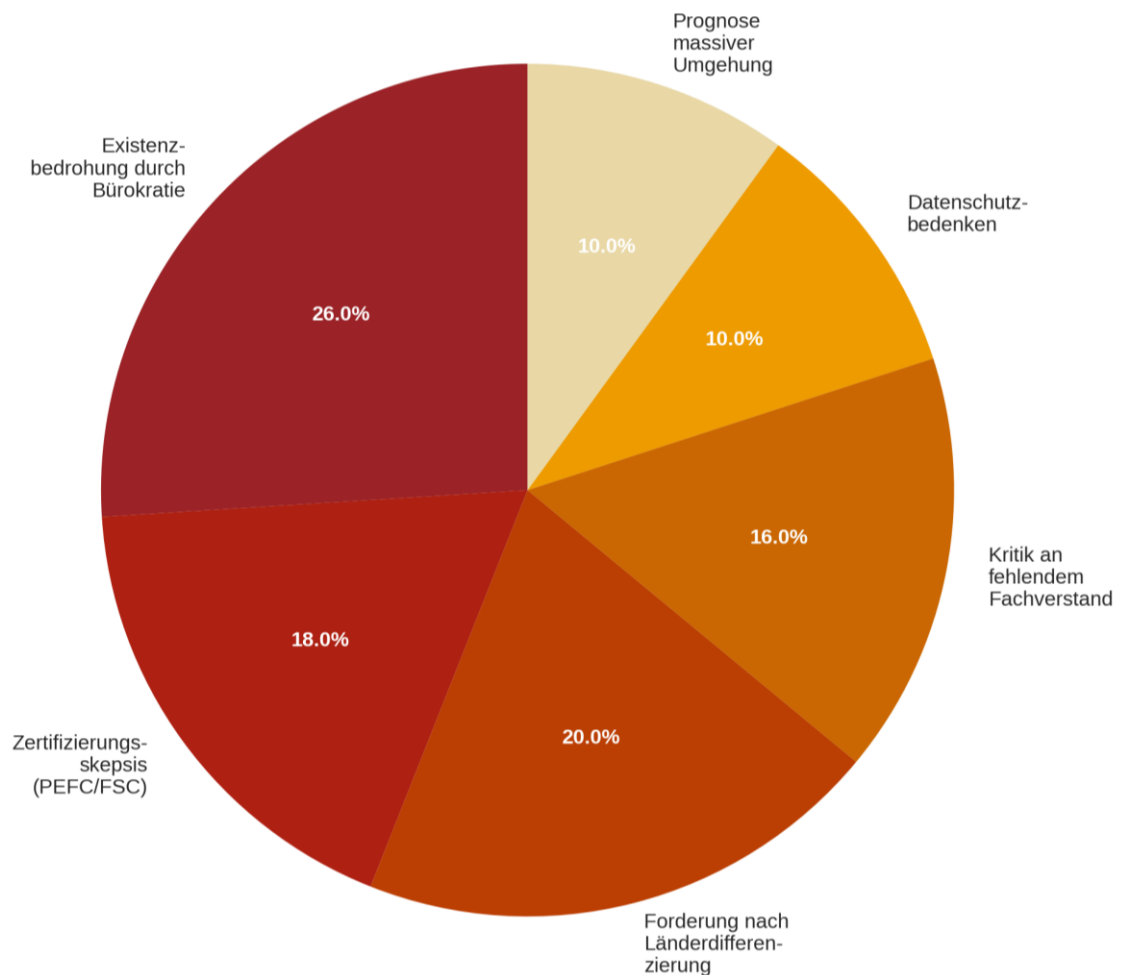


Abbildung 7. Perspektiven österreichischer KMU der Holzwirtschaft zur EUDR (n = 4)

Die neu erhobenen Interviews mit den österreichischen KMU der Holzwirtschaft offenbaren eine vierte, bislang unterrepräsentierte Akteursgruppe, deren Positionen sich deutlich von Großunternehmen unterscheiden. Für diese Betriebe stellt die EUDR eine existenzielle Bedrohung dar, die ihre Geschäftsmodelle fundamental in Frage stellt.

Interviewpartner 4 formuliert die Lage drastisch: „Für uns als kleines Unternehmen wäre es unmöglich diesen administrativen Aufwand zu stemmen, was bedeutet, dass wir unser Geschäft in dieser Form nicht mehr weiterführen können“. Die von Großunternehmen bevorzugten Segregations- und Dokumentationsstrategien sind für KMU aufgrund mangelnder Ressourcen nicht realisierbar. Interviewpartner 1 berichtet, dass sein Betrieb „oberflächlich“ mit dem Thema befasst war und „eigentlich in erster Linie über die mediale Berichterstattung“ informiert wurde – ein Indikator für die geringe Durchdringung der Implementierungslogiken auf KMU-Ebene.

Alle vier KMU-Vertreter betonen den „enormen bürokratischen Aufwand“ bzw. den „hohen bürokratischen Aufwand für Sachen, die ja bereits funktionieren“. Interviewpartner 2 verweist darauf, dass „die meisten Betriebe ja bereits ein Label wie PEFC, FSC“ haben und fragt: „Dies bereitet bereits einen Mehraufwand in der Abwicklung. Denke, das sollte genügen“. Diese Position steht im

Widerspruch zur EU-Logik, die freiwillige Zertifizierung nicht als Äquivalent zur verpflichtenden Geolokalisierung und Sorgfaltspflicht anerkennt.

Interviewpartner 3 nennt als zusätzliches Risiko die „Offenlegung von Lieferanten und Kunden Daten“ – eine Dimension, die in den bisherigen Interviews nicht prominent war, aber die strukturelle Machtasymmetrie zwischen KMU und Großabnehmern verschärft.

Interviewpartner 3 prognostiziert: „Viele Lieferanten werden nicht mehr bereit sein – vor allem aus wirtschaftlichen Gründen – Holz nach Europa zu exportieren, wo es doch einige andere Märkte global gesehen gibt, die nicht solche strengen Auflagen verlangen“. Diese Einschätzung korrespondiert mit den APD-Befunden zu Segregation und Umlenkung (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 15–17) sowie mit der Solidaridad-Warnung, dass ohne Unterstützung für Produzentenländer „producers to export more of their commodities to countries with weaker environmental regulations, shifting the problem to other regions“ (Solidaridad, 2023, S. 5).

Ein wiederkehrendes Muster ist die Kritik an der mangelnden Einbindung von Fachexpertise. Interviewpartner 3 fordert: „Bevor solch eine Verordnung beschlossen wird sollte ein Team aus Professionisten zusammenkommen und aller Interessensvertretungen um gemeinsam über eine Verordnung zu diskutieren. Zu politisch! Keine Praxisnähe!“ (Interviewpartner 3, 2025, S. 3). Interviewpartner 2 beklagt, dass „die nichtsahnenden und praxisfremden Gruppierungen im Parlament“ sich durchgesetzt haben. Diese Aussagen deuten auf eine Legitimitätskrise der EUDR in Teilen der betroffenen Wirtschaft hin.

Der direkte Vergleich aller vier Akteursgruppen entlang der Mayring-Kategorien offenbart systematische Unterschiede in Interessenlagen und Konfliktlinien. Besonders auffällig ist der überproportional hohe Legitimationskonflikt bei KMU, während Industrie und NGOs primär über Kosten- und Datenregime streiten. Abbildung 8 visualisiert diese Unterschiede:

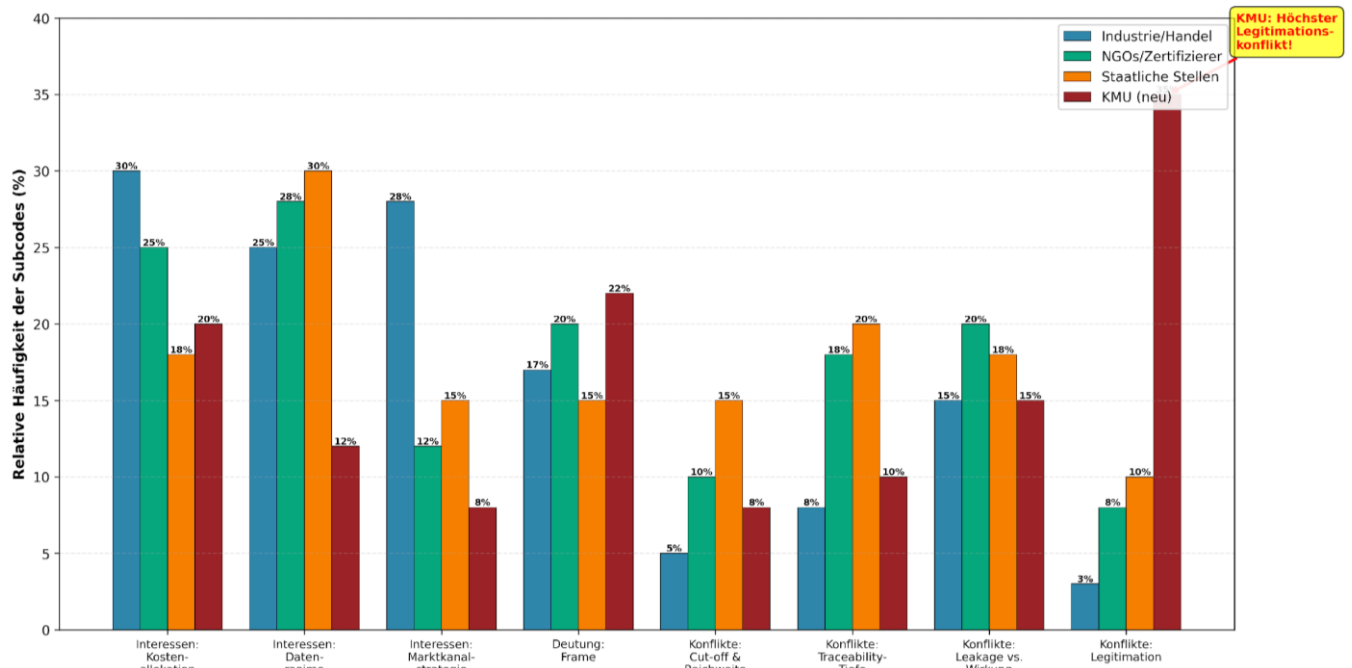


Abbildung 8. Vergleich zentraler Argumentmuster (Codes) zwischen Akteursgruppen auf Basis der qualitativen Inhaltsanalyse

Die Abbildung macht sichtbar, dass sich die Gewichtung der Codes je nach Akteurstyp unterscheidet und insbesondere KMU andere Problemdefinitionen priorisieren als große Unternehmen oder zivilgesellschaftliche Akteure. Im Folgenden werden die in den Abbildungen 7 und 8 verwendeten Codes explizit als Auswertungskategorien ausgewiesen, um die Visualisierung nachvollziehbar zu machen. Grundlage ist eine strukturierende qualitative Inhaltsanalyse, in der zunächst deduktiv entwickelte Hauptkategorien (hier im Sinne von Mayring-Kategorien) aus Forschungsstand und theoretischem Rahmen festgelegt und anschließend durch materialnahe, induktiv gewonnene Subcodes konkretisiert werden; die Subcodes bleiben bewusst nah am Wortlaut und an den Problemdefinitionen der Akteure, um Interpretationssprünge zu vermeiden (Mayring, 2015, S. 38–41). In den Abbildungen bezeichnen die Mayring-Kategorien somit die analytischen Oberbegriffe (z. B. Kosten- und Datenregime, Legitimations- und Zuständigkeitsfragen), während die Subcodes diejenigen wiederkehrenden Argumentfiguren bündeln, mit denen Akteure ihre Interessen, Risiken und Zumutungen artikulieren. „Existenzbedrohung“ kodiert dabei Aussagen, in denen die Regulierung als betriebswirtschaftlich nicht tragfähig oder als marktausschließend gerahmt wird; „Bürokratiekritik“ erfasst die Zuschreibung von Komplexität, Dokumentationslast und administrativen Reibungen; „Zertifizierungsskepsis“ markiert Zweifel an Labels, Auditlogiken oder der Praktikabilität standardisierter Nachweisformen; „Legitimitätsdefizit der Regulierung“ fasst Passagen, die die Regel als unfair, unsachgerecht oder realitätsfern problematisieren; „Forderung nach Differenzierung“ kodiert Vorschläge zur risikobasierten Staffelung, etwa entlang sicherer versus

Hochrisiko-Kontexte; „Kritik an fehlender Praxisnähe“ bezieht sich auf Aussagen, die mangelnde Umsetzbarkeit im operativen Alltag, fehlende Übergangsregeln oder fehlende Unterstützungsinfrastrukturen betonen. Die Häufigkeits- und Verteilungsdarstellung in Abbildung 16 ist damit nicht als „Messung“ von Einstellungen zu verstehen, sondern als quellenbasierte Verdichtung typischer Argumentmuster, die zwischen Akteurstypen systematisch variieren und so Konfliktlinien im Prozess sichtbar machen.

Die Verteilung der materialnahen Subcodes unterscheidet sich systematisch zwischen den vier Akteurstypen; sichtbar wird dies in der Gegenüberstellung nach Mayring-Kategorien (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 15–17; Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 13–16; Solidaridad, 2023).

In den vier erhobenen KMU-Interviews (n=4) verdichten sich als induktiv gebildete, materialnahe Subcodes vor allem Existenzbedrohung und Bürokratiekritik, ergänzt um eine ausgeprägte Skepsis gegenüber der Gleichsetzung von Zertifizierung mit Sorgfaltspflichten sowie um einen Legitimationskonflikt, der sich in Forderungen nach risikodifferenzierter Regulierung und in der Kritik an mangelnder Praxisnähe artikuliert. Die Subcodes wurden aus den Interviewaussagen abgeleitet und anschließend den übergeordneten Mayring-Kategorien zugeordnet; Abbildung 8 bildet daher nicht „Positionen“ als solche ab, sondern die relative Häufung dieser materialnahen Subcodes je Akteursgruppe.

Die Muster decken sich mit den Interviewbefunden aller Studien und zeigen, dass KMU eine eigenständige Interessenlage artikulieren, die sich nicht in die bisherige Triade integrieren lässt (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 15–17; Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 13–16; Solidaridad, 2023).

Unter Interessen verdichten sich vier Kernbündel (erweitert um KMU-Perspektive):

1. Kostenallokation: Industrie drängt auf Kostenneutralität durch Verlagerung upstream, NGOs/Zertifizierer und Teile staatlicher Akteure verlangen Kofinanzierung der Fixkosten für Geodaten, Schulung und Systembetrieb, damit Kleinproduzent:innen im EU-Kanal verbleiben (Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 14–16). KMU sehen sich als Opfer dieser Kostenverschiebung: Sie können weder die Fixkosten tragen noch diese Upstream weiterreichen, da sie nicht als Erst-Inverkehrbringer agieren und von ihren Zulieferern abhängig sind.
2. Im Konfliktfeld des Datenregimes fordert die Industrie kompatible und skalierbare Formate, während NGOs und Zertifizierer:innen Datenhoheit im Sinne von Verfügungs- und Kontrollrechten der Produzent:innen über Erhebung, Zugriff und Weitergabe der Nachweisdaten betonen und vor technisch bzw. vertraglich abgeschotteten, nicht interoperablen Einzellösungen warnen; staatliche Akteure priorisieren demgegenüber nationale Plattformansätze, die Anschlussfähigkeit und Interoperabilität zwischen Systemen sichern sollen (Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 15–17). KMU

artikulieren Datenschutzbedenken und Wettbewerbsrisiken durch die geforderte Offenlegung von Lieferanten- und Kundendaten (Interviewpartner 3, 2025, S. 2). Solidaridad weist darauf hin, dass 87,2% der unabhängigen Kleinbäuer:innen in Indonesien keine Verkaufsdokumentation führen und Transaktionen informell und vertrauensbasiert abwickeln (Solidaridad, 2023, S. 3–4) – eine strukturelle Hürde, die ohne staatliche Unterstützungssysteme nicht zu überwinden ist.

3. Als Marktkanalstrategie lässt sich in den Stellungnahmen von Handelsakteuren ein risikominimierender Umgang mit Unsicherheit erkennen, der auf die physische bzw. dokumentarische Trennung nachweislich konformer Lieferungen von potenziell nicht-konformen Partien (Segregation) zielt; zivilgesellschaftliche Akteure kritisieren diese Logik als bloße Sortierung und insistieren stattdessen auf materiellen Praxisänderungen in den Produktions- und Beschaffungspraktiken, während staatliche Akteure diese Forderung gegen Vollzugsfähigkeit, Kontrollkapazitäten und rechtssichere Nachweisführung abwägen (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 15–17). KMU sehen Segregation als existenzbedrohend, da sie weder die Kapazität zur Differenzierung von Strömen haben noch alternative Absatzmärkte erschließen können.

4. Eine zusätzliche Konfliktlinie, die in den KMU-Interviews stärker hervortritt als in den übrigen Akteursmaterialien, betrifft die Forderung nach einer risikobasierten Differenzierung: KMU plädieren für Erleichterungen in als ‚sicher‘ gerahmten Staaten mit etablierten und durchgesetzten Forstgesetzen. Interviewpartner 2 sagt: „Als sichere Staaten bezeichne ich alle EU Staaten“. Interviewpartner 1 hofft auf eine „Light-Variante für Kleinbetriebe bzw. auch regionale Differenzierungen was das Risiko betrifft“. Diese Forderung steht im Widerspruch zur risikobasierten Logik der EUDR, die auch bei Niedrigrisikoländern Geolokalisierung verlangt, und wird von NGOs abgelehnt, da sie die Wirksamkeit der Regulierung unterlaufen würde.

Unter Deutung zeigen sich stabile Rahmungen – nun erweitert um die KMU-Perspektive:

Industrieakteure rahmen die EUDR vor allem als operativ-logistische Compliance-Frage und verweisen auf kurzfristig umsetzbare Strategien wie die physische bzw. dokumentarische Trennung von Lieferströmen (Segregation), um konforme Ware abzusichern; zugleich wird der Beitrag dieser Maßnahmen zur tatsächlichen Entwaldungsreduktion skeptisch beurteilt, wenn die durch Marktregulierung gesetzten Anreize die vorgelagerten Produktions- und Landnutzungsentscheidungen in den Erzeugerregionen nicht erreichen (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 16–17).

NGOs deuten die Regel als Governance-Fenster für inklusiven Umbau: Kooperativen, Trainings und faire Einkommen sind notwendige Bedingungen, damit Sorgfaltspflichten Wirkung jenseits des EU-Zugangs entfalten (Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 13–16, 19). Solidaridad warnt: „EUDR is likely to further exclude smallholders from EU market“ (Solidaridad, 2023, S. 2) und fordert „strong and

structured partnerships between the EU and the palm oil producing countries" (Solidaridad, 2023, S. 6).

Staatliche Stimmen rahmen die EUDR als extern gesetzten Standard mit innenpolitischer Rückbindung: Akzeptanz steigt, wenn die Anforderungen über nationale Verfahren der Rückverfolgbarkeit und rechtssicheren Nachweisführung operationalisiert werden und wenn bestehende Rechtsordnungen respektiert werden; zugleich bleibt sie empfindlich gegenüber einseitiger Auslegung (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 11–14).

KMU (neu) deuten die EUDR als legitimationsdefizitäre, praxisfremde Überregulierung, die das falsche Problem (europäische Forstwirtschaft) adressiert, während die eigentlichen Entwaldungstreiber (Agrarindustrie) unberührt bleiben. Interviewpartner 3: „Die EUTR bestraft die Falschen – sie trifft die nachhaltige Holzbranche, während die Hauptursachen globaler Entwaldung weitgehend unberührt bleiben“. Interviewpartner 2 sagt: „Umweltschutz ja – aber nicht um jeden Preis“. Diese Deutung rahmt die EUDR als Wettbewerbsnachteil gegenüber Nicht-EU-Märkten und als Bedrohung der europäischen Wirtschaft.

Die Konflikte konzentrieren sich auf fünf Brennpunkte (erweitert):

1. Cut-off und Reichweite: Die Einbeziehung legaler und illegaler Rodung nach 31.12.2020 erzeugt Souveränitätskritik; NGOs akzeptieren den Stichtag, dringen aber auf Ausweitung auf Nicht-Wald-Biome und klare Review-Prozesse (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 12–14; Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 18–19). KMU halten den Stichtag für europäische Hölzer für irrelevant, da diese ohnehin nachhaltig bewirtschaftet seien.

2. Traceability-Tiefe: Für Rind ist Rückverfolgung zu indirekten Zulieferern „astronomisch“ anspruchsvoll; ohne staatlich kompatible Systeme steigt der Kostendruck und das Exklusionsrisiko (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 19; Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 15–16). KMU können Traceability nicht leisten: Interviewpartner 4 berichtet, sein Unternehmen mache keine Direktimporte und sei „auf Informationen unserer Zulieferer angewiesen“ – eine Position, die in der EUDR-Logik nicht vorgesehen ist.

3. Leakage vs. Wirkung: Nahezu einhellig erwarten Interviewte nur begrenzte unmittelbare Effekte auf Entwaldungsraten; bei geringem EU-Hebel dominiert Umlenkung in Nicht-EU-Kanäle (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 15–17). KMU prognostizieren massive Umlenkung: Interviewpartner 3 erwartet, dass Lieferanten „nicht mehr bereit sein“ werden, „Holz nach Europa zu exportieren“. Interviewpartner 2 befürchtet, dass „die Rohmaterialien nicht mehr in dem Ausmaß nach Europa kommen und es zu Verknappungen kommen wird“.

4. Brandt, Franz und Enders argumentieren, dass ohne explizite Living-Income- bzw. Prämienansätze die Kosten der Umstellung und der Nachweisführung bei kleineren Produzent:innen zu

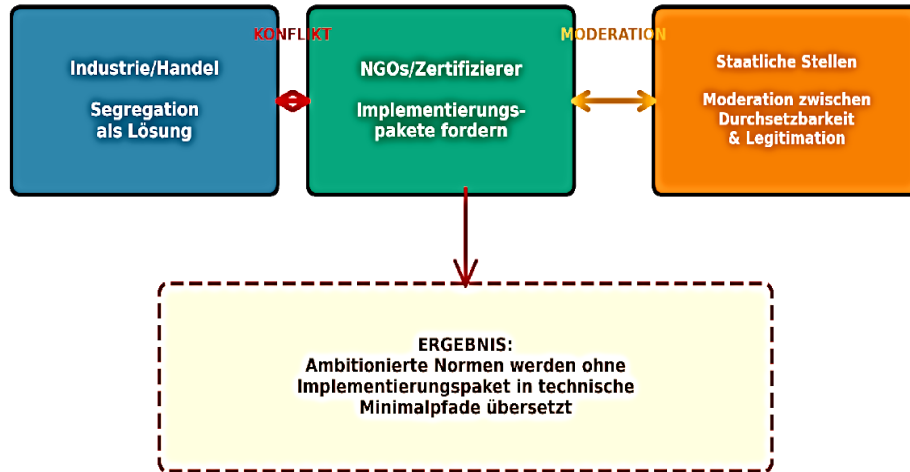
Verarmungsrisiken und insbesondere zu Exklusionseffekten führen können; entsprechend werden Mindestprämien sowie öffentlich-private Finanzierungsarrangements als Voraussetzung für Inklusion in deforestation-freie Lieferketten diskutiert (Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 14–16, 19). Solidaridad betont: „Access to credit is often cited as a major constraint for smallholders as they often do not have the necessary collateral such as land titles to borrow from financial institutions" (Solidaridad, 2023, S. 4).

5. Die Experteninterviews mit den österreichischen KMU der Holzwirtschaft deuten darauf hin, dass die Kritik an der EUDR nicht nur als Kosten- und Umsetzungsproblem artikuliert wird, sondern auch als Legitimitätsfrage des Politikprozesses selbst. Zwei Interviewpartner problematisieren insbesondere die wahrgenommene Distanz zwischen Gesetzgebung und betrieblicher Praxis und rahmen diese als Defizit an Expertise und Einbindung: Interviewpartner 4 fordert, „die besten Köpfe aus den Mitgliedsstaaten nach Belgien [zu] entsenden“ und kritisiert die personelle Auswahl politischer Repräsentation auf EU-Ebene, weil sonst Akteure in entscheidenden Funktionen landen, die aus nationaler Perspektive nicht als fachlich tragfähig wahrgenommen werden. Interviewpartner 2 plädiert dafür, „ein Team aus Professionisten“ zusammenzubringen, statt eine aus seiner Sicht zu „politische“ Verordnung ohne ausreichende „Praxisnähe“ zu schaffen. Diese prozessbezogene Legitimationskritik verweist darauf, dass Akzeptanz nicht allein über technische Compliance-Vorgaben entsteht, sondern über glaubwürdige Verfahren der Konsultation und Rückkopplung. In eine ähnliche Richtung argumentiert Solidaridad, indem die Organisation eine breit angelegte Einbindung und Konsultation in Produzentenländern einfordert, um zu klären, was verschiedene Stakeholder benötigen, um die Regulierung erfüllen zu können (Solidaridad, 2023, S. 6); damit wird die Prozessdimension der EUDR-Genese als eigenständiger Wirksamkeitsfaktor sichtbar, weil als selektiv oder unzureichend wahrgenommene Beteiligung die Wahrnehmung von Fairness und Umsetzbarkeit unterminieren kann.

Im Vergleich der Typen zeigt sich eine doppelte Konfliktsymmetrie:

Die doppelte Konfliktsymmetrie lässt sich schematisch wie folgt darstellen. Die erste (bekannte) Asymmetrie zeigt die Spannungen zwischen Industrie, NGOs und Staat bei der Ausgestaltung der EUDR-Implementierung. Die zweite (neu identifizierte) Asymmetrie offenbart, dass die KMU von allen drei etablierten Akteursgruppen strukturell übersehen werden. Abbildung 9 dient nicht der Darstellung empirischer Häufigkeiten, sondern fasst analytisch zwei miteinander verschränkte Asymmetrien zusammen, die sich im Prozess der EUDR-Genese und -Umsetzung überlagern.

Erste Asymmetrie (bekannt)



Zweite Asymmetrie (NEU)

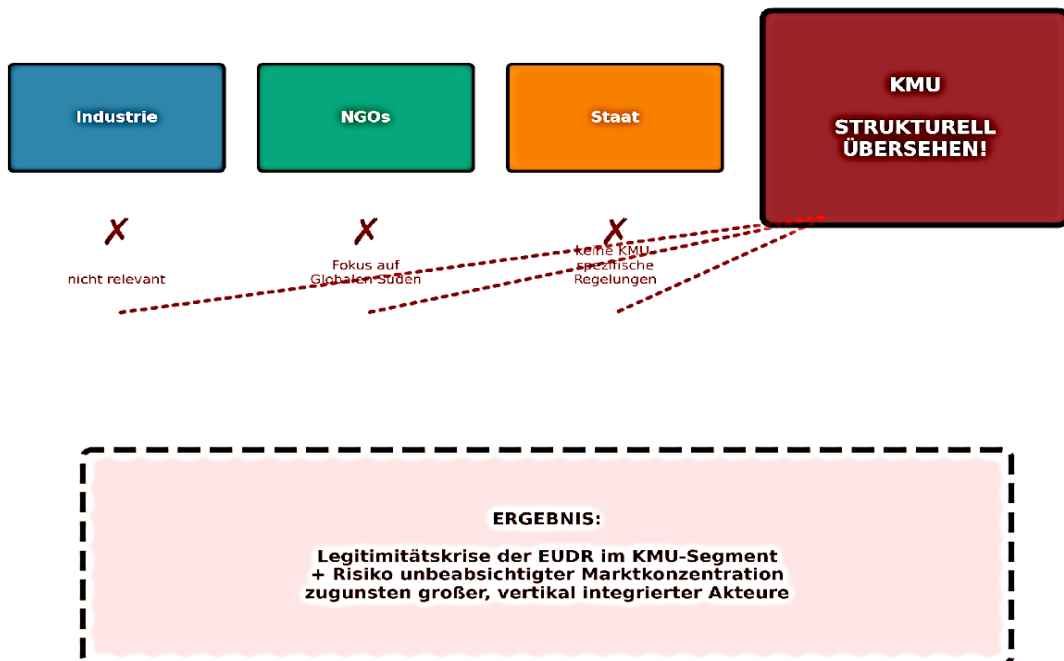


Abbildung 9. Doppelte Asymmetrie der EUDR: regulatorische Lasten versus Steuerungswirkung entlang globaler Wertschöpfungsketten

Die Abbildung verdeutlicht, dass sich hohe regulatorische Anforderungen primär bei formal konformen Akteuren im EU-Markt konzentrieren, während die tatsächliche Steuerungswirkung auf Entwaldung in vorgelagerten Produktionskontexten begrenzt bleibt.

Während auf der linken Seite die etablierte Triade zwischen Industrie, NGOs und Staat zu technischen Minimalpfaden tendiert, macht die rechte Seite ein strukturelles Muster der Nicht-Adressierung sichtbar: In industrienahen Positionierungen und in handelsbezogenen Umsetzungslogiken werden europäische KMU kaum als eigenständige Zielgruppe verhandelt, weil sie häufig weder als Erst-Inverkehrbringer noch als strategisch relevanter Steuerungsknoten gelten; NGOs konzentrieren ihre Problemdefinition primär auf Kleinproduzent:innen im Globalen Süden bzw. auf große Abnehmer als Hebel, und staatliche Stellen operationalisieren die EUDR über Kontrollquoten und nationale Systeme, ohne KMU-spezifische Vollzugsprobleme systematisch abzubilden.

Wo die Industrie kurzfristig Segregation rationalisiert, verlangen NGOs verbindliche Implementierungspakete, und staatliche Akteure moderieren zwischen Durchsetzbarkeit und Legitimation. Das erklärt, warum ambitionierte Normen ohne Paket aus Finanzierung, Training und nationalen Systemen in technische Minimalpfade übersetzt werden. Im Forschungsstand finden sich hierfür zwei wiederkehrende Befundlinien: Zum einen wird auf eine begrenzte kurzfristige Entwaldungswirkung unter Bedingungen von Segregation und Handelsumlenkung hingewiesen; zum anderen werden Interventionspunkte diskutiert, die eine Verschiebung von reiner Trennung konformer Ströme hin zu veränderten Praktiken und Anreizstrukturen ermöglichen sollen.

KMU werden von allen drei anderen Akteurstypen strukturell übersehen. Industrie/Handel berücksichtigt ihre Existenzfragen nicht, weil KMU weder als Erst-Inverkehrbringer noch als strategische Partner relevant sind. NGOs fokussieren sich auf Kleinproduzent:innen im Globalen Süden (Solidaridad, 2023) oder auf große Abnehmer als Hebelwirkung, übersehen aber europäische KMU als gefährdete Gruppe. Staatliche Stellen operationalisieren die EUDR über Kontrollquoten und nationale Systeme, ohne die spezifischen Vollzugsprobleme von KMU zu adressieren. Diese dreifache Nichtbeachtung erklärt die Legitimitätskrise der EUDR in diesem Segment und das Risiko unbeabsichtigter Marktkonzentration zugunsten großer, integrationsfähiger Akteure.

7. Diskussion

Im Folgenden werden die zentralen Befunde der Kontext-, Akteurs- und Prozessanalyse zusammengeführt und im Lichte der historisch-materialistischen Policy-Analyse eingeordnet. Die empirische Auswertung in Kapitel 6 hat gezeigt, dass die EUDR ein doppeltes Inklusionsproblem erzeugt – sowohl auf globaler Ebene (unabhängige Kleinbäuer:innen) als auch regional (europäische KMU) – und dass vier statt drei Akteurstypen die Implementierungslandschaft prägen. Die folgenden Abschnitte ordnen diese Befunde systematisch in den HMPA-Rahmen ein und diskutieren ihre Bedeutung für die politische Steuerungslogik der EUDR. Dabei interessiert besonders, ob die Regulierung bestehende Machtasymmetrien verfestigt oder tatsächlich Pfade zu entwaldungsfreier, gerechter Produktion öffnet.

7.1 Einbettung der Ergebnisse in HMPA-Rahmen

Aus Sicht der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse (HMPA) stellt die EUTR ein typisches Beispiel für ein „ambivalentes Policy-Ergebnis“ dar – das Ergebnis eines politökonomischen Kräfteverhältnisses, das zwar nominell auf das Ergebnis eines politökonomischen Kräfteverhältnisses, das eine offiziell problemorientierte Zielsetzung mit einer hegemonial geprägten Ausgestaltung verbindet geprägt ist (Brand & Görg, 2003, S. 81). Die Verordnung entstand im Spannungsfeld zwischen wachsendem gesellschaftlichem Druck zur Regulierung globaler Lieferketten und der strukturellen Macht wirtschaftlicher Akteure, die eine Verwässerung zentraler Verpflichtungen erreichten.

Die Historisch-Materialistische Policy-Analyse (HMPA) fragt nach den materiellen Grundlagen politischer Prozesse, den Verdichtungen gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse im Staat und den Selektivitäten, die bestimmte Interessen bevorzugen, während andere strukturell ausgeschlossen bleiben (Brand & Görg, 2008; Brand et al., 2022). Die Kontextanalyse hat gezeigt, dass die EUDR nicht als isolierte Umweltregulierung, sondern als Antwort auf eine veränderte politische Ökonomie globaler Lieferketten zu lesen ist.

Ausgelöst bzw. verschärft wird der Handlungskontext durch zwei zusammenhängende Entwicklungen: Erstens verschiebt sich die Nachfrage nach mehreren entwaldungsrelevanten Rohstoffen seit den 2010er Jahren in Richtung Ostasien, wodurch die EU in zentralen Commodities relativ an Marktmacht verliert; zweitens erhöht diese Verschiebung die Wahrscheinlichkeit, dass eine einseitige, marktbasierte Regulierung über Importauflagen primär zu Segregation konformer Ströme und Handelsumlenkung führt, statt Produktionspraktiken an der Entwaldungsfrontier zu verändern. Der Sojasektor dient hier als empirisch gut dokumentiertes Beispiel für diese Dynamik: Zwischen

2010 und 2022 stiegen die Exporte nach China auf über 30 Mrd. US-Dollar, während die EU-Zuflüsse auf einem deutlich niedrigeren Niveau oszillierten (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 7–8). Der analytische Punkt ist jedoch nicht Soja als singulärer Fokus, sondern die daraus ableitbare Selektivität: Wo die EU nicht der dominante Absatzmarkt ist, kann nicht-konformes Volumen eher in andere Destinationen verlagert werden, während EU-konforme Ware segregiert wird; die materielle Hebelwirkung der EUDR bleibt dann begrenzt, sofern keine Koordination mit anderen Großabnehmern bzw. keine flankierenden Implementierungs- und Transformationsinstrumente greifen. Vor diesem Hintergrund werden im nächsten Schritt die materiellen Hebel der EUDR rohstoffspezifisch gebündelt, um Unterschiede in Marktmacht, Risikoexposition und erwartbaren Umlenkungsreaktionen systematisch vergleichbar zu machen. Diese Verschiebung verändert die materiellen Hebel europäischer Regulierung deutlich: Wo die EU subdominant ist, können nicht-konforme Volumina kurzfristig umgelenkt werden, ohne dass Produktionspraktiken an der Frontier zwangsläufig verändert werden.

Tabelle 8. Materielle Hebel der EUDR nach Rohstoff

Rohstoff	EU-Marktanteil (ca.)	Deforestation Exposure EU-Ströme (Tsd. ha)	Segregationswahrscheinlichkeit	Transformationspotenzial
Soja	Niedrig (~15%)	31 (2020), gefallen von 148 (2013)	Hoch	Niedrig
Rindfleisch	Sehr niedrig (~5%)	Marginal	Sehr hoch	Sehr niedrig
Palmöl	Mittel (~20-25%)	Mittel	Mittel	Mittel (bei Kofinanzierung)
Holz (EU-intern)	Hoch (~90%)	Faktisch null	Niedrig	Hoch (aber KMU-Exklusion)

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 7–11; Solidaridad, 2023

Die Tabelle legt nahe, dass die EUDR ihre Steuerungswirkungen nicht gleichförmig, sondern entlang unterschiedlicher Rohstoff- und Markt-Konstellationen entfaltet. Beim EU-internen Holz ist das Entwaldungsrisiko im Vergleich zu Hochrisiko-Frontieren gering, dennoch können die standardisierten Nachweis- und Dokumentationsanforderungen – je nach Unternehmensgröße, Digitalisierungsgrad und Einbindung in Zertifizierungs- bzw. Audit-Infrastrukturen – erhebliche Transaktionskosten erzeugen; für KMU wird die Regulierung damit nicht automatisch „existenzbedrohend“, aber als disproportionale Zusatzlast plausibel, wenn keine proportionierten

Umsetzungswege greifen. Bei Soja und Rindfleisch hingegen spricht die Kombination aus niedriger EU-Nachfragemacht und globalen Ausweichmärkten dafür, dass Segregation und Handelsumlenkung als naheliegende Anpassungsreaktionen auftreten können; zugleich ist dies kein Automatismus, weil Transformationswirkungen dort wahrscheinlicher werden, wo Investitionen in Traceability, Koordination mit anderen Großabnehmern oder kofinanzierte Implementierungsarrangements Anreize an der Produktionsebene verändern. Palmöl markiert in der Tabelle gerade diesen Zwischenbereich, in dem weder reine Umlenkung noch robuste Transformation vorgezeichnet ist, sondern Pfade durch Durchsetzung, Kostenverteilung und Datenrechte umkämpft bleiben. Aus HMPA-Sicht verweist diese Varianz auf strategische Selektivitäten: Die Regulierung wird besonders wirksam dort, wo Lieferketten bereits stark formalisiert und kontrollierbar sind oder wo Akteurskoalitionen die Compliance-Infrastruktur tragen können, während in Frontier-Kontexten mit schwächerer EU-Marktmacht die Gefahr besteht, dass die EUDR eher Ströme sortiert als die zugrunde liegenden Entwaldungsdynamiken zu brechen.

Die Akteursanalyse (6.2) hat eine Triade aus Industrie/Handel, NGOs/Zertifizierern und staatlichen Stellen identifiziert, die um Implementierungsmodalitäten ringen. Aus HMPA-Perspektive ist entscheidend, dass diese Triade nicht alle betroffenen Gruppen repräsentiert: KMU als vierte Gruppe wurden strukturell übersehen, obwohl KMU in Europa den klar überwiegenden Teil der Betriebe der Forst- und Holzwirtschaft stellen: In den EU-Forst-basierten Industrien arbeiten rund 3,5 Mio. Personen in über 400.000 Unternehmen, von denen die meisten Klein-, Mittel- bzw. Mikrounternehmen sind (European Commission, o. J.). Diese Auslassung ist symptomatisch für die Verdichtungslogik: Der Staat als „materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse“ (Brand & Görg, 2008, S. 573) bildet jene Interessen ab, die über organisierte Macht, Expertise und diskursive Ressourcen verfügen.

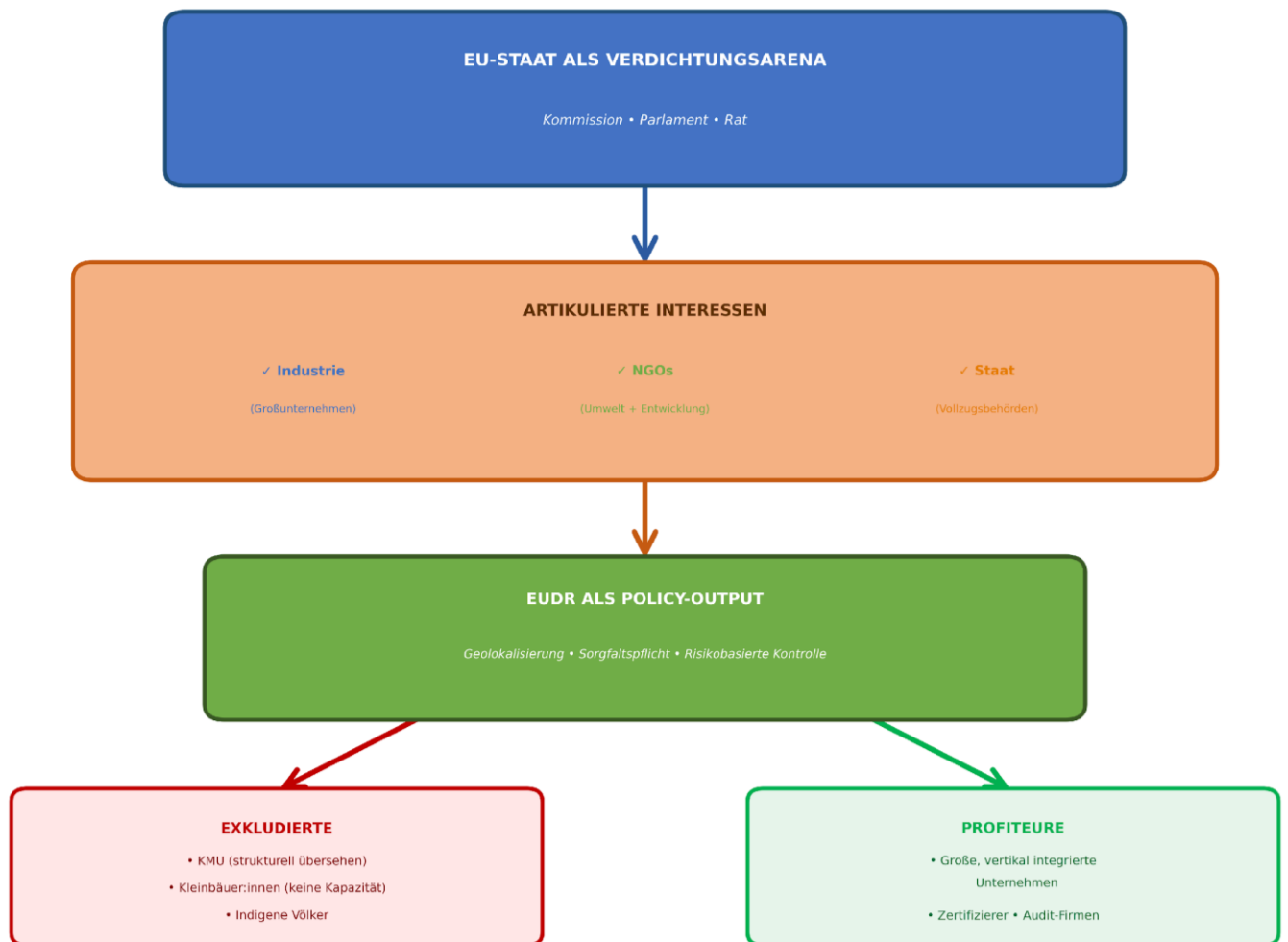


Abbildung 10. HMPA-Verdichtungslogik

Die Grafik verdeutlicht, dass die EUDR nicht „neutral“ entschieden wurde, sondern entlang der Artikulationsmacht der beteiligten Akteure. KMU hatten weder die Ressourcen für Brüsseler Lobbyarbeit noch wurden ihre spezifischen Bedürfnisse (regionale Lieferketten, geringe Entwurfsrisiken, hohe Bürokratiekosten) in den Konsultationsprozessen sichtbar. Die Interviews zeigen: KMU erfahren erst in der Implementierungsphase, dass die Regulierung ihre Geschäftsmodelle fundamental in Frage stellt (Interviewpartner 4, 2025, S. 2). Dieses nachträgliche Erkenntnis ist ein Indikator für strukturelle Exklusion aus der Policy-Genese.

Eine Steuerungswirkung der EUDR entsteht nur dort, wo strukturelle Marktmacht der EU mit intensiver Implementierung und praktikablen Daten- und Kostenarrangements zusammenfällt. Die Annahme, dass Kofinanzierung, Datenhoheit und kompatible Schnittstellen Segregation in Praxisänderung übersetzen können, ist empirisch als konditional sichtbar. Sie wird vor allem dort plausibel, wo der EU-Absatzmarkt groß genug ist, um Anreize entlang der Produktions- und

Handelsstufe tatsächlich zu verschieben; bei subdominantem Hebel bleibt die EUDR dagegen eher ein Sortierinstrument, weil Ausweichmärkte Handelsumlenkung attraktiv machen (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 7–11, 15–17). Aus HMPA-Sicht verweist diese Konditionalität auf die Materialität von Macht: Diskursive und institutionelle Hebel wie Leitfäden, Trainings oder technische Unterstützung entfalten nur dann Transformationspotenzial, wenn sie durch strukturelle Macht (Marktanteil, Preissetzungsmacht, Koordinationsfähigkeit im Welthandel) getragen werden; ohne Koordination mit anderen Großabnehmern (China, USA) verschiebt die Regulierung Risiken eher, als dass sie sie eliminiert (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 7–11).

Unklare Vorgaben erhöhen Transaktionskosten und begünstigen Segregationsstrategien (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 11–12), wobei sich die daraus entstehenden Fixkosten entlang der Akteursstruktur asymmetrisch verteilen. Großunternehmen können Rechtsunsicherheit eher über eigene Rechtsabteilungen, Audits und Skaleneffekte abfedern, KMU nicht; die Interviews stützen diese Lesart, indem sie die wahrgenommene Praxisferne der Gesetzgebung und die fehlende Antizipation von Vollzugsproblemen betonen, etwa wenn „die nichtsahnenden und praxisfremden Gruppierungen im Parlament“ Regeln schufen, die „in der derzeitigen Gesetzesform nicht durchführbar“ sind (Interviewpartner 2, 2025, S. 1, 3). Auch wenn hier noch nicht quantitativ geprüft wird, legt die qualitative Evidenz nahe, dass KMU die Compliance-Last als existenziell relevant wahrnehmen und in mehreren Fällen Geschäftsaufgabe als realistisches Szenario beschreiben (Interviewpartner 4, 2025, S. 2; Interviewpartner 3, 2025, S. 2); aus HMPA-Perspektive erscheint dies als strukturell angelegte Konzentrationsdynamik, insofern die Regulierung jene Akteure begünstigt, die Compliance-Fixkosten auf viele Transaktionen verteilen oder über vertikale Integration handhabbar machen können.

Die EUDR bestätigt die HMPA-These, dass Regulierungen nie neutral sind, sondern bestehende Machtasymmetrien reproduzieren – selbst wenn die Intention progressiv ist. Die strategische Selektivität der EUDR zeigt sich auf mehreren Ebenen: Erstens wirkt die Regulierung besonders dort stark, wo die EU bereits über hohe Marktmacht verfügt, während bei subdominanter Stellung Umlenkungseffekte überwiegen. Zweitens begünstigt die Ausgestaltung der Compliance-Strukturen ressourcenstarke Großunternehmen, während KMU und Kleinbäuer:innen strukturell benachteiligt bleiben. Drittens privilegierte der politische Aushandlungsprozess jene Akteure, die in Brüsseler Arenen artikulationsfähig waren, wodurch regionale und fragmentierte Akteursgruppen kaum Gehör fanden.

Diese dreifache Selektivität erklärt, warum eine ambitionierte Umweltregulierung zugleich neue Exklusionen produziert. Im nächsten Abschnitt wird geprüft, ob diese Dynamik als hegemonial oder transformativ zu bewerten ist.

7.2 Bewertung der EUTR/EUDR als hegemoniale vs. transformative Politik

Die Unterscheidung zwischen hegemonialer und transformativer Politik knüpft an Cox' Verständnis kritischer Theorie an und fragt danach, ob Regulierung bestehende Produktions- und Machtverhältnisse stabilisiert oder sie in Richtung eines Bruchs mit etablierten Asymmetrien verschiebt (Cox, 1981; vgl. Brand & Görg, 2008). Eine hegemoniale Politik bindet subalterne Gruppen in bestehende Ordnungen ein, ohne deren strukturelle Benachteiligung zu beseitigen; eine transformative Politik verschiebt Machtverhältnisse zugunsten schwächerer Akteure und eröffnet neue Produktionslogiken jenseits kapitalistischer Akkumulation.

Ein zentrales Beispiel für diese Verwässerung ist der Verzicht auf eine Positivliste von „legalen Herkunftsländern“, wie sie ursprünglich von NGO-Koalitionen gefordert wurde. Stattdessen etablierte die EUTR eine risikobasierte Due-Diligence-Pflicht, die die Verantwortung auf die Marktakteure selbst überträgt. Dieser Schritt war das Ergebnis eines intensiven Lobbys der Industrieakteure, die staatliche Kontrollpflichten als zu kostspielig und bürokratisch ablehnten (Verhaeghe et al., 2020, S. 314).

In der internationalen Umweltgovernance sind zwei grundlegende, oftmals miteinander konkurrierende Logiken wirksam: die marktorientierte Steuerung von Umweltpolitik und die normativ geleitete ökologische Transformation. Diese Spannungsverhältnisse prägen maßgeblich die Ausgestaltung globaler Umweltabkommen, darunter auch die EUTR (EU Timber Regulation) und die EUDR (EU Deforestation Regulation). Während Marktlogiken Effizienz, Handel und freiwillige Selbstverpflichtung betonen, zielt ökologische Transformation auf strukturelle Veränderungen, Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit ab (Paterson, 2000, S. 24–30).

Marktorientierte Umweltpolitik basiert auf der Annahme, dass Umweltprobleme durch marktkompatible Instrumente wie Zertifizierungen, Emissionshandel, Public-Private-Partnerships oder freiwillige Unternehmensinitiativen lösbar seien. Diese Instrumente integrieren Umweltaspekte in bestehende Wirtschaftslogiken, ohne deren Grundstrukturen in Frage zu stellen. In diesem Kontext entstehen Governance-Arrangements, die private Akteure als gleichberechtigte Partner neben staatlichen Institutionen etablieren (Vogler, 2005, S. 836).

Die EUTR (2013–2024) zielte auf Legalitätsverifikation: Holz sollte nachweislich legal geschlagen sein. Die empirische Evidenz zeigt jedoch, dass die Verordnung primär als Marktordnungsinstrument wirkte, nicht als Transformationshebel (Dieguez & Sotirov, 2021). Zertifizierung (FSC, PEFC) wurde als „green lane“ für EUTR-Compliance genutzt – eine Praxis, die bestehende Governance-Infrastrukturen (privat, freiwillig) in staatliche Regulierung integrierte, ohne Machtfragen in Produzentenländern zu adressieren. Die EUTR stabilisierte damit eine liberale Waldgovernance, die

auf Audits, Zertifikate und Selbstverpflichtungen setzte, während strukturelle Treiber illegaler Abholzung (Landkonflikte, fehlende Rechte indigener Völker, Korruption) unangetastet blieben. Aus politökonomischer Sicht entscheidet die Allokation dieser Fixkosten darüber, ob die EUDR zu Segregation (saubere Ströme nur für EU-Kanäle) oder zu Praxisänderung an der Produktionsfront führt; die Interviews plädieren daher für Kofinanzierung und Mindest-Einkommensgarantien als risikomindernde Maßnahmen im Rahmen der Sorgfalt (Brandt, Franz & Enders, 2024, S. 3–4, 14–16).

Die Interviews mit den österreichischen KMU zeigen retrospektiv: Die EUTR wurde als bürokratische Zusatzlast empfunden, nicht als sinnvolle Schutzmaßnahme. Interviewpartner 2 (2025, S. 2) formuliert: „Hoher bürokratischer Aufwand für Sachen, die ja bereits funktionieren. Die meisten Betrieben haben ja bereits ein Label wie PEFC, FSC. Dies bereitet bereits einen Mehraufwand in der Abwicklung. Denke das sollte genügen.“ Diese Aussage offenbart die hegemoniale Logik der EUTR: Sie addierte Kontrollschichten auf bereits regulierte Sektoren, statt die Regulierungslücken in Hochrisikoregionen zu schließen.

Die EUDR verschiebt den Maßstab gegenüber der EUTR von Legalität hin zu Entwaldungsfreiheit und koppelt diesen Anspruch an Geolokalisierung und einen festen Stichtag (31.12.2020). Diese Ambition hat transformative Züge: Wenn erfolgreich implementiert, würde die EUDR Entwaldung in EU-gebundenen Ketten faktisch unmöglich machen und damit Produktionspraktiken verändern. Die Empirie zeigt jedoch, dass diese Transformation hochgradig selektiv erfolgt und neue Hierarchien schafft:

Tabelle 9. Hegemoniale vs. transformative Elemente

Dimension	Hegemoniale Elemente	Transformative Elemente
Marktlogik	Segregation statt Systemwandel; Zertifizierung als Compliance-Pfad	Entwaldungsfreiheit als absolute Norm, unabhängig von Legalität
Machtverhältnisse	Großunternehmen profitieren; KMU + Kleinbäuer:innen exkludiert	Kooperativen-Ansatz (wenn finanziert) könnte Kleinbäuer:innen stärken
Geographie	Wirkt dort, wo EU bereits dominant ist; Umlenkung wo subdominant	Marktzugangsbasierte extraterritoriale Wirkung könnte globale Standards verschieben
Prozess	Überwiegend top-down und technokratisch, mit formeller, aber selektiver Beteiligung organisierter	Artikel 30 (EU, 2023 (Partnerschaften) öffnet Fenster für Ko-Gestaltung

	Wirtschafts- und NGO-Akteure	
Ökologie	Risikoverlagerung statt Risikoeliminierung	Stichtag 2020 schafft harte ökologische Grenze

Quelle: Eigene Analyse nach Søndergaard & Dias de Sá, 2023; Brandt et al., 2024; Interviewpartner 3, 2025; Solidaridad, 2023

Die Tabelle zeigt: Die EUDR ist ein hybrides Projekt. Sie trägt transformative Potenziale (absolute Entwaldungsgrenze, Partnerschaften), realisiert diese aber nicht, weil die Implementierung entlang hegemonialer Logiken erfolgt (Segregation, Exklusion, Marktkonzentration).

Die KMU-Interviews offenbaren eine Legitimitätskrise der EUDR. Interviewpartner 3 (2025, S. 2) kritisiert: „Die EUTR bestraft die Falschen – sie trifft die nachhaltige Holzbranche, während die Hauptursachen globaler Entwaldung (Agrarprodukte wie Soja, Palmöl, Rind) weniger stark reguliert werden.“ Interviewpartner 2 (2025, S. 3) bezeichnet „entwaldungsfreie Lieferkette“ als „völlig weltfremd“ für europäische Wälder mit Zuwachs. Interviewpartner 4 (2025, S. 3) fordert, „ein Team aus Professionisten“ zu bilden, statt „zu politische“ Regeln ohne „Praxisnähe“ zu schaffen.

Diese Kritik lässt sich analytisch als ambivalent einordnen: Sie zielt einerseits auf Entlastung und Praktikabilität, problematisiert andererseits aber selektive Wirkungen und Legitimitätsnarrative der EUDR. Damit handelt es sich um eine delegitimierende Rahmung, die – sofern sie Resonanz gewinnt – die politische Durchsetzbarkeit der EUDR beeinträchtigen kann. Aus transformativer Perspektive ist problematisch, dass diese Gegen-Hegemonie nicht im Sinne einer transformativen Alternative ausgearbeitet ist, sondern primär bestehende regionale Wirtschaftsstrukturen verteidigt.

Die EUDR ist keine transformative Politik im strengen Sinne, weil sie die kapitalistischen Produktionsverhältnisse (Privatbesitz, Gewinnorientierung, globale Arbeitsteilung) nicht antastet und sogar verstärkt (Marktkonzentration zugunsten Großunternehmen). Sie ist aber auch nicht rein-hegemonial, weil sie – bei einer implementierten Kombination aus risikodifferenzierter Anwendung, KMU-proportionalen Verfahren und kooperativen Partnerschaftsarrangements nach Art. 30 – tatsächlich Entwaldungsdynamiken in EU-gebundenen Ketten reduzieren könnte.

Ein weiterer Hinweis auf die hybride Natur der EUTR findet sich in ihrer Doppelrolle als Umwelt- und Handelspolitik. Während offizielle Dokumente den Umweltschutz als primäres Ziel nennen, wird in der Mitteilung der Kommission vom Oktober 2008 zugleich die handelspolitische Anschlussfähigkeit ausdrücklich betont: “The regulation should not impose unnecessary trade barriers and should be fully compatible with WTO rules“ (COM(2008) 644 final, S. 4). Diese Formulierung weist auf die strukturelle Begrenzung politischer Handlungsfähigkeit im Rahmen globaler Wirtschaftsinstitutionen hin – ein klassisches HMPA-Motiv.

Auch die fehlenden Sanktionsmechanismen zeigen diese Dynamik. Obwohl die EUTR nominell für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist, überlässt sie die konkrete Ausgestaltung der Durchsetzung weitgehend den nationalen Behörden. Das führte zu einem Flickenteppich von Regelungen und zur sogenannten „enforcement gap“. Laut EFI (2021, S. 22) verfügten im Jahr 2020 nur sieben Mitgliedstaaten über ein aktives Kontrollsystem mit strafbewehrten Sanktionen. Diese strukturelle Fragmentierung begünstigte in vielen Fällen eine symbolische Implementierung, bei der formale Anforderungen zwar eingehalten, aber faktisch kaum Kontrollen durchgeführt wurden.

Diese Ambivalenz zwischen umweltpolitischer Zielsetzung und marktwirtschaftlicher Durchsetzbarkeit lässt sich anhand der fünf zentralen Policy-Dimensionen verdeutlichen, die im folgenden Diagramm dargestellt sind.

Die fünf Dimensionen wurden induktiv aus den in diesem Abschnitt diskutierten Regelungselementen der EUTR (Sorgfaltspflicht/Due Diligence, Verantwortungszuschreibung entlang der Lieferkette, nationale Vollzugsarchitektur und Sanktionspraxis) sowie der zugleich betonten handelspolitischen Rahmung (WTO-Kompatibilität) abgeleitet.

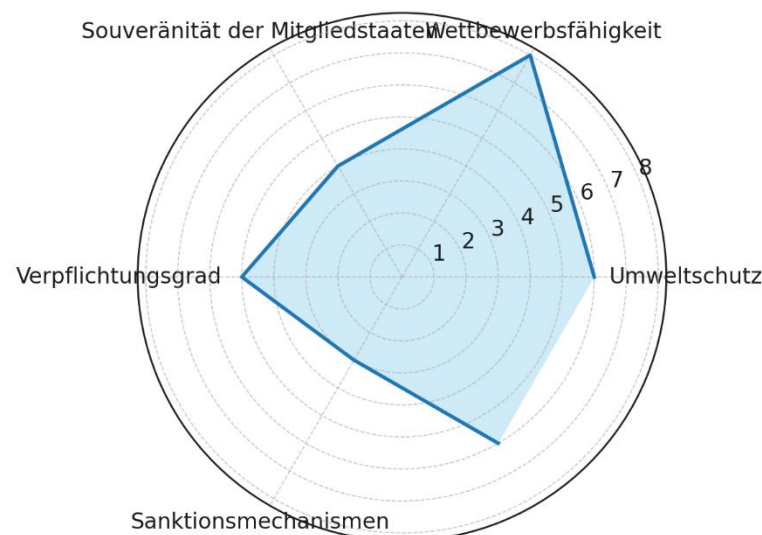


Abbildung 11. Policy-Komponenten der EUTR im Spannungsfeld zwischen Umwelt- und Handelspolitik

Quelle: Eigene Darstellung (Synthese) auf Basis von COM(2008) 644 final, S. 4 (WTO-Kompatibilität/Handelslogik), Verordnung (EU) Nr. 995/2010 (EUTR; Due-Diligence-Architektur und Zuständigkeiten) sowie EFI (2021, S. 22) und Verhaeghe et al. (2020, S. 314)

Diese schematische Darstellung veranschaulicht die zentralen Spannungsfelder der EU-Holzhandelsverordnung (EUTR) zwischen ökologischen Normsetzungen, wirtschaftlicher Wettbewerbslogik und rechtsstaatlicher Kontrollarchitektur. Insbesondere wird deutlich, wie die

Verordnung versucht, mit Hilfe eines Due-Diligence-Systems marktbasierende Steuerungsmechanismen in den Dienst umweltpolitischer Ziele zu stellen. Dabei ist die institutionelle Umsetzung der Kontrolle (durch nationale Behörden) ebenso Bestandteil des Spannungsfeldes wie die Frage nach der Verantwortungszuschreibung entlang der Lieferkette.

Die entscheidende Weichenstellung liegt in der Ausgestaltung der Implementierung: Wird Artikel 30 (EU, 2023) genutzt, um im Rahmen von Partnerschaften und Kooperationsmechanismen die Mobilisierung einschlägiger EU-Instrumente zu unterstützen – etwa für Kooperativenstrukturen, die Stärkung von Landrechten und einkommensbezogene Umsetzungsarrangements? Werden KMU durch Länderdifferenzierung und vereinfachte Verfahren entlastet? Oder setzt sich die technokratische Logik durch, die Großunternehmen bevorzugt und Kleinakteure ausschließt?

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die EUTR als „kompromissförmige“ Policy zwischen normativen Ansprüchen und realpolitischer Machterhaltung entstand. Das Resultat war eine Governance-Struktur, die einerseits auf freiwillige Marktmechanismen setzte, andererseits aber eine effektive Kontrolle kaum gewährleisten konnte. Diese Schwächen sollten später als zentraler Hebel für die politische Mobilisierung zur EUDR dienen – sowohl von Seiten der Umweltbewegung als auch als Versuch der EU, verlorene Legitimität zurückzugewinnen.

Die bisherige Evidenz spricht für Letzteres. Damit reproduziert die EUDR die grüne Kapitalismus-Logik: Umweltschutz wird an Marktfähigkeit gekoppelt; wer Compliance leisten kann, bleibt im Markt; wer nicht, verschwindet. Dies ist hegemonial, nicht transformativ.

7.3 Bedeutung für globale Waldgovernance und (Post-)Kolonialität

Im Gegensatz dazu versteht die ökologische Transformation Umweltgovernance nicht als Managementaufgabe, sondern als gesellschaftliche Reorganisation. Sie setzt an den strukturellen Ursachen von Umweltzerstörung an – etwa dem Ressourcenextraktivismus, der Externalisierung ökologischer Kosten oder den globalen Machtasymmetrien im Handelssystem (Paterson, 2000; Muradian, 2025). Transformation bedeutet in diesem Sinne nicht bloß Anpassung, sondern die bewusste Veränderung institutioneller, wirtschaftlicher und kultureller Rahmenbedingungen.

Die EUDR greift tief in Produktions- und Landnutzungsentscheidungen von Staaten außerhalb der EU ein. Dies wirft Fragen nach extraterritorialer Regulierung, Nord-Süd-Asymmetrien und der (post-)kolonialen Dimension von Umweltgovernance auf. Vor diesem Hintergrund zeigt die Analyse, dass die EUDR als marktzugangsbasierte, extraterritoriale Regulierung globale Governance-Normen selektiv verschiebt und dabei bestehende postkoloniale Asymmetrien reproduzieren kann.

Die EUDR nutzt Marktzugang als Hebel für extraterritoriale Normierung: Wer in die EU exportieren will, muss entwaldungsfreie Produktion nachweisen, unabhängig von nationalen Gesetzen. Dies ist

ein Mechanismus des Brussels-Effekts (Bradford, 2020): EU-Regeln werden faktisch zu globalen Standards, weil der EU-Binnenmarkt groß genug ist, um Anpassungszwänge zu erzeugen. Die empirische Evidenz ist jedoch gemischt. Bei Palmöl – wo die EU 20–25% Marktanteil hat – zeigen sich Anpassungseffekte: Große Produzenten (z. B. in Malaysia, Indonesien) investieren in Rückverfolgungssysteme, um EU-Zugang zu sichern (Solidaridad, 2023, S. 4–5). Bei Soja und Rind – wo die EU subdominant ist – dominiert Umlenkung: Nicht-konforme Volumina gehen nach China oder in Binnenmarkt, konforme Chargen in die EU (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 15–17).

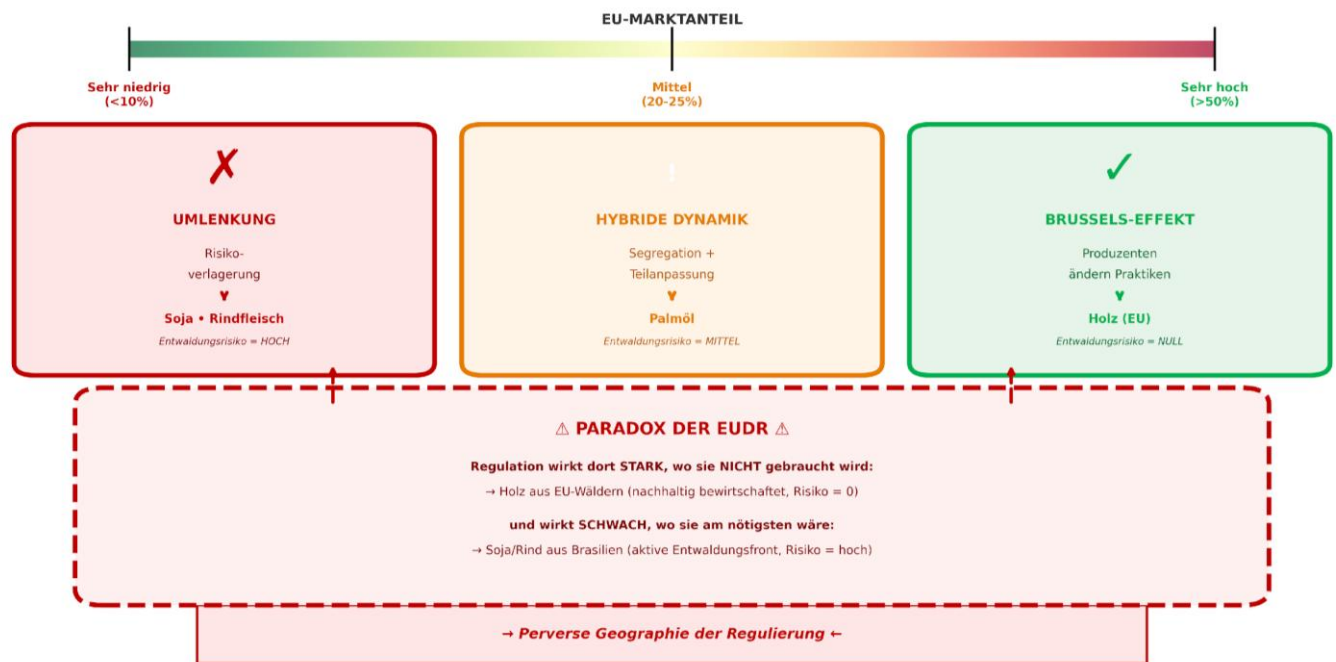


Abbildung 12. Brussels-Effekt vs. Umlenkung

Die Grafik verdeutlicht nicht, dass EU-Importe bei Soja und Rind ‘ausfallen’, sondern dass der Brussels-Effekt hier strukturell begrenzt bleibt: Bei subdominalem EU-Marktanteil kann der Handel die Vorgaben kurzfristig über Segregation lösen, indem konforme Chargen in die EU geliefert werden, während nicht-konforme Volumina in andere Absatzmärkte umgelenkt werden (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 15–17). Damit sinkt zwar die EU-Exposition, doch die Entwaldungsdynamik an der Frontier wird nicht zwangsläufig reduziert, solange keine Außenkoordination mit anderen Großabnehmern stattfindet (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 7–10). Bei Holz hingegen wirkt die Regulierung gerade deshalb ‘reibungslöser’, weil die EU ohnehin dominant ist und das Entwaldungsrisiko in EU-Wäldern faktisch gering ist; die räumliche Verteilung der Steuerungswirkung ist damit paradox.

Die EUDR operiert in einem postkolonialen Kontext: Die meisten betroffenen Produzentenländer (Brasilien, Indonesien, DR Kongo, Ghana) sind ehemalige Kolonien oder Peripherien des

Weltsystems. Die EU – als Zentrum – diktiert nun Landnutzungsnormen, ohne die historische Verantwortung für Entwaldung im Globalen Norden zu thematisieren. Europa ist längst entwaldet; Wälder wurden für Industrialisierung und Agrarexpansion geopfert. Nun verlangt die EU von Produzentenländern, ihre „letzten Wälder“ zu schützen – und droht mit Marktzugangs-Entzug, wenn sie nicht spuren. Die Analyse macht deutlich, dass alternative Entwicklungspfade prinzipiell denkbar wären, im bestehenden institutionellen Rahmen jedoch nur begrenzt angelegt sind.

Die Interviews zeigen, dass diese Asymmetrie auch innerhalb Europas wirkt. Interviewpartner 3 (2025, S. 3) berichtet: „Viele Lieferanten werden nicht mehr bereit sein – vor allem aus wirtschaftlichen Gründen – Holz nach Europa zu exportieren, wo es doch einige andere Märkte global gesehen gibt, die nicht solche strengen Auflagen verlangen.“ Diese Aussage zeigt: Die EUDR schafft Governance-Arbitrage: Produzenten weichen in Märkten mit schwächeren Regeln aus (China, Indien, Naher Osten), wo die Nachfrage wächst und keine Geolokalisierung verlangt wird.

Tabelle 10. (Post-)Koloniale Muster

Dimension	Koloniales Muster	Empirische Manifestation in der EUDR
Wissenshierarchie	Europäische Expertise gilt als überlegen; lokales Wissen wird ignoriert	KMU und Kleinbäuer:innen beklagen fehlende Konsultation; Regeln als „praxisfremd“ (Interviewpartner 2, 2025)
Souveränitäts-asymmetrie	Zentrum diktiert Peripherie Normen	Above-the-law-Reichweite: EU-Recht überschreibt nationale Legalität (Søndergaard & Dias de Sá, 2023, S. 11)
Verantwortungs-externalisierung	Kosten der Anpassung tragen Produzenten; Nutzen (grünes Image) erntet EU	Fixkosten für Geolokalisierung und Schulung bei Kleinbäuer:innen; EU-Verbraucher zahlen nicht mehr (Solidaridad, 2023, S. 4–5)
Governance-extraktion	Zentrum extrahiert Daten und Kontrolle; Peripherie liefert Rohstoffe und Compliance	Geodaten fließen in EU-Datenbanken; Produzentenländer haben keine Ko-Kontrolle über Risikoklassifikation (Brandt et al., 2024, S. 15)
Doppelte Standards	Zentrum setzt Regeln, die es selbst nicht erfüllen müsste	Holz aus nachhaltigen EU-Wäldern unterliegt denselben Regeln wie Tropenholz aus

		Frontierregionen (Interviewpartner 3, 2025)
--	--	--

Quelle: Eigene Analyse nach postkolonialen Governance-Theorien (Escobar, 2020) und Empirie

Die Tabelle zeigt: Die EUDR reproduziert koloniale Muster, ohne dies zu intendieren. Die Intention ist progressiv (Waldschutz); die Wirkung ist asymmetrisch (Machtzentralisierung in der EU, Kostenverlagerung im Globalen Süden).

Die EUDR enthält mit Artikel 30 (EU, 2023) eine Bestimmung zu Partnerschaften zwischen EU und Produzentenländern, die Kapazitätsaufbau, Technologietransfer und Kofinanzierung von Rückverfolgungssystemen vorsieht (EU, 2023, Art. 30). Solidaridad (2023, S. 6) betont: „Strong and structured partnerships between the EU and the palm oil producing countries" sind notwendig, um „an enabling environment" zu schaffen. Diese Partnerschaften könnten – wenn substanziell finanziert und auf Augenhöhe gestaltet – ein dekoloniales Korrektiv sein.

Die Empirie zeigt jedoch: Artikel 30 (EU, 2023) ist bislang unterentwickelt. Germanwatch (Brandt et al., 2024, S. 9–10) fordert, bestehende Programme (REDD+, NDC-Implementierung) systematisch mit EUDR-Logik zu verzahnen, aber konkrete Finanzierungszusagen fehlen. Ohne Finanzierung bleibt Artikel 30 (EU, 2023) Rhetorik; mit Finanzierung könnte er transformativ wirken, weil er Machtasymmetrien adressiert (Landrechte, Einkommen, Datenhoheit).

Die Diskussion zeigt: Eine wirklich transformative Waldgovernance müsste drei Elemente kombinieren:

1. Symmetrische Verantwortung: Europas historische Entwaldung und aktueller ökologischer Fußabdruck (importierte Entwaldung) müssten finanziell kompensiert werden – durch Partnerschaften, Technologietransfer, Schuldenerlass für Waldschutz.
2. Subsidiäre Regulierung: Statt uniform alle Ströme gleich zu regulieren, bräuchte es Differenzierung nach Risiko: Holz aus nachhaltigen EU-Wäldern sollte vereinfacht abgewickelt werden; Soja aus brasilianischen Frontier-Regionen hochkontrolliert; Palmöl von zertifizierten Kooperativen mit Mittelweg. Dies würde Bürokratie reduzieren, wo sie nichts bringt, und fokussieren, wo sie nötig ist.
3. Datendemokratie: Geodaten und Risikoklassifikationen sollten nicht EU-monopolisiert, sondern ko-kontrolliert sein – durch Produzentenländer, Kleinbäuer:innen-Organisationen und unabhängige Verifizierer; das würde epistemische Gerechtigkeit im Sinne fairer Wissens- und Datenhoheit herstellen.

Keine dieser Alternativen ist in der aktuellen EUDR angelegt. Damit bleibt die Regulierung eines liberalen, zentralisierten Governance-Modells verhaftet, das asymmetrische Machtverhältnisse reproduziert.

Die EUDR ist aus (post-)kolonialer Perspektive ambivalent. Sie verschiebt globale Normen, aber selektiv und asymmetrisch. Sie schafft Marktzugangs-Druck, aber ohne Verantwortungsübernahme für die Kosten der Anpassung. Sie beansprucht epistemische Autorität (Europa weiß, was Waldschutz ist), ohne lokales Wissen und Souveränitätsansprüche ernst zu nehmen.

Zugleich öffnet Artikel 30 (EU, 2023) ein Fenster für Ko-Gestaltung. Wenn Partnerschaftsprogramme substanziell finanziert werden und Kleinbäuer:innen, indigene Völker und Produzentenländer echte Mitsprache erhalten, könnte die EUDR zu einem Modell gerechter Waldgovernance werden. Die bisherige Implementierung deutet jedoch auf neokoloniale Kontinuität: Zentrum setzt Regeln, Peripherie passt sich an, Kosten werden externalisiert, Nutzen internalisiert.

8. Fazit und Ausblick

Ausgangspunkt dieser Arbeit war die Forschungsfrage, wie unterschiedliche Interessen von Akteursgruppen im Policy-Prozess zur EUDR artikuliert und durchgesetzt wurden. Ziel der Untersuchung war es, auf Basis einer historisch-materialistischen Policy-Analyse (HMPA) die Machtkonstellationen, Interessendurchsetzung und Konfliktodynamiken im Rahmen der EUTR und EUDR herauszuarbeiten.

Die Forschungsfrage konnte systematisch beantwortet werden: In der Analyse der Policy-Dokumente, NGO-Stellungnahmen, Stellungnahmen der Wirtschaft sowie Experteninterviews wurde deutlich, dass die EUDR trotz ihrer ambitionösen Rhetorik in vielen Aspekten hegemoniale Kontinuitäten mit der EUTR aufweist. Insbesondere die frühen Phasen des Policy-Prozesses waren stark von techno-ökonomischen Eliten geprägt, während zivilgesellschaftliche Akteure häufig reaktiv blieben. Dennoch konnten transformative Impulse identifiziert werden – etwa durch die zunehmende Einbindung von Global-South-Stimmen und die Thematisierung postkolonialer Auswirkungen, wenn auch eher im Diskurs als in der konkreten Ausgestaltung der Verordnung.

Die zentralen Ziele der Arbeit wurden erreicht. Die empirische Analyse ermöglichte (1) eine differenzierte Rekonstruktion der Akteurskonstellationen, (2) eine Bewertung hegemonialer versus transformativer Politikelemente, sowie (3) eine Diskussion des Verhältnisses von EU-Rohstoffpolitik und globaler Waldgovernance. Auch die Verbindung zu postkolonialen Problemfeldern wurde hergestellt, insbesondere durch das Aufzeigen asymmetrischer Verantwortung sowie durch die Sichtbarmachung entwicklungspolitischer Zielkonflikte.

Die gewählte Methodik – bestehend aus einer qualitativen Dokumentenanalyse, ergänzt durch Experteninterviews und einer systematisierten Auswertung zivilgesellschaftlicher Reaktionen – erwies sich als geeignet, um vielschichtige, machtanalytische Zusammenhänge zu rekonstruieren. Der HMPA-Rahmen bot dabei einen konzeptionellen Mehrwert, insbesondere zur Erfassung historischer Kontinuitäten und struktureller Machtverhältnisse. Einschränkungen ergaben sich jedoch durch die begrenzte Anzahl an Interviews und die teilweise fragmentierte Quellenlage.

Für die kritische Policy-Forschung ergibt sich daraus die Empfehlung, postkoloniale Perspektiven stärker zu integrieren, Machtasymmetrien explizit zu thematisieren und politische Prozesse nicht nur als Aushandlungen von Interessen, sondern auch als Reproduktionen struktureller Ungleichheiten zu verstehen. Insbesondere bei globalen Umweltregulierungen wie der EUDR bedarf es einer sorgfältigen Kontextualisierung in Nord-Süd-Machtverhältnissen, um Aussagen über Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit kritisch zu prüfen.

Abschließend eröffnet die vorliegende Arbeit mehrere Perspektiven für weiterführende Studien. Erstens sollte die tatsächliche Implementierung und Wirkung der EUDR ab 2025 empirisch begleitet

werden – insbesondere hinsichtlich Compliance-Kapazitäten im Globalen Süden und potenzieller Ausschlusseffekte. Zweitens wäre eine vergleichende Analyse mit anderen EU-Rohstoff- oder Lieferkettenregulierungen – etwa der EU-Batterieverordnung (VO (EU) 2023/1542) – sinnvoll, um Muster hegemonialer Politikgestaltung zu identifizieren. Drittens empfiehlt sich eine tiefergehende Analyse von Süd-Perspektiven, etwa durch Fallstudien zu kleinbäuerlichen Produzenten, indigenen Gemeinschaften oder regionalen NGOs, um die Wirkung der EUDR jenseits der europäischen Binnenlogik zu reflektieren.

Insgesamt zeigt die Arbeit, dass die EUDR ein umkämpftes Feld ist – zwischen marktorientierter Hegemonie und zivilgesellschaftlichem Anspruch auf Transformation. Eine kritische, machtheoretisch fundierte Policy-Analyse kann helfen, diese Dynamiken sichtbar zu machen und Ansatzpunkte für gerechtere globale Regulierungsregime zu entwickeln.

Literaturverzeichnis

- Brack D., Ozinga, S. (2020). Enforcing due diligence legislation 'plus'. https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/2020/Enforcing_due_diligence_legislation_plus_16102020.pdf
- Brand, U., & Görg, C. (2008). Post-Fordist governance of nature: The internationalization of the state and the case of genetic resources—a Neo-Poulantzian perspective. *Review of International Political Economy*, 15(4), 567-589.
- Brand, U., Krams, M., Lenikus, V., & Schneider, E. (2022). Contours of historical-materialist policy analysis. *Critical Policy Studies*, 16(3), 279-296.
- Brandt, K., Franz, V., & Enders, K. (2024). *Deforestation-free production and keeping smallholders in supply chains under the EUDR* (Germanwatch Policy Paper). Germanwatch.
- Cosimo, L. H. E., Masiero, M., Mammadova, A., & Pettenella, D. (2024). Voluntary sustainability standards to cope with the new European Union regulation on deforestation-free products: A gap analysis. *Forest Policy and Economics*, 164, 103235.
- Cox, R. W. (1981). Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millennium*, 10(2), 126-155.
- D'Alisa, G., Demaria, F., & Kallis, G. (Eds.). (2014). *Degrowth: A vocabulary for a new era*. Routledge.
- Demaria, F., Schneider, F., Sekulova, F., & Martinez-Alier, J. (2013). What is degrowth? From an activist slogan to a social movement. *Environmental values*, 22(2), 191-215.
- Dieguez, L., & Sotirov, M. (2021). FSC sustainability certification as green-lane for legality verification under the EUTR? Changes and policy learning at the interplay of private governance and public policy. *Forest Policy and Economics*, 131, 102568.
- Escobar, A. (2020). *Territories of difference: place, movements, life, redes*. Duke University Press.
- EU Timber Regulation (EUTR) (2025). <https://forestpolicy.org/policy-law/eu-timber-regulation-eutr>
- EU Timber Regulation Review, Implementation and Enforcement INTA-ENVI-DEVE Joint Meeting
16 June, Brussels
<https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/104082/Presentation%20by%20Commission%20.pdf>
- Europäische Union. (2010). *Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 zur Verpflichtung von Marktteilnehmern, nur legal geschlagenes Holz und Holzzeugnisse in Verkehr zu bringen (EU-Holzhandelsverordnung – EUTR)*. Amtsblatt der Europäischen Union, L 295/23.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32010R0995>

- Europäische Union. (2023). *Verordnung (EU) 2023/1115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Zusammenhang stehen, auf dem Unionsmarkt sowie über deren Ausfuhr aus der Union (EUDR)*. Amtsblatt der Europäischen Union, L 150/206. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32023R1115>
- European Commission. (2021). *Fitness Check of the EU Timber Regulation and the FLEGT Regulation – Commission Staff Working Document* (SWD (2021) 328 final). Publications Office of the European Union. https://environment.ec.europa.eu/system/files/2021-11/SWD_2021_328_1_EN_bilan_qualite_part1_v2.pdf
- European Commission. (2021). *Proposal for a Regulation on deforestation-free products* (COM(2021) 706 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0706>
- European Forest Institute (EFI). (2021). *Final report: Evaluation of the EU Timber Regulation and the FLEGT Regulation*. EU FLEGT Facility. Retrieved from <https://euflegt.efi.int/publications/final-report-evaluation-of-the-eu-timber-regulation-and-the-flegt-regulation>
- Gilbert, C. L. (2024). The EU deforestation regulation. *EuroChoices*, 23(3), 64-70.
- Greenpeace. (2020). *Tracking deforestation in timber supply chains: Toward tracing systems under the EUTR*. Greenpeace Annual Report 2020. <https://www.greenpeace.org/static/planet4-slovenia-stateless/2021/12/2813beca-210816-gp-ar2020-a4-en-web.pdf>
- Henn, E. V. (2021). Protecting forests or saving trees? The EU's regulatory approach to global deforestation. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 30(3), 336-348.
- Hill, C. A. (2007). *Wood modification: chemical, thermal and other processes*. John Wiley & Sons.
- Holopainen, J., Toppinen, A., & Perttula, S. (2015). Impact of European Union timber regulation on forest certification strategies in the Finnish wood industry value chain. *Forests*, 6(8), 2879-2896.
- Homan, W., Tjeerdsma, B., Beckers, E., & Jorissen, A. (2000, July). Structural and other properties of modified wood. In *World Conference on Timber Engineering* (Vol. 5).
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Vol. 3). Oxford: Oxford university press.
- Kallis, G., Paulson, S., D'Alisa, G., & Demaria, F. (2020). *The case for degrowth*. John Wiley & Sons.

- Köthke, M., & Sotirov, M. (2024). How and Why Do Economic Operators Comply With EU Law? Analysis of Firm-Level Responses to the EU Timber Regulation in Germany. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 62(6), 1594-1614.
- Köthke, M., & Sotirov, M. (2024). How and Why Do Economic Operators Comply With EU Law? Analysis of Firm-Level Responses to the EU Timber Regulation in Germany. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 62(6), 1594-1614.
- Köthke, M., Lippe, M., & Elsasser, P. (2023). Comparing the former EUTR and upcoming EUDR: Some implications for private sector and authorities. *Forest Policy and Economics*, 157, 103079.
- Leipold, S. (2017). How to move companies to source responsibly? German implementation of the European Timber Regulation between persuasion and coercion. *Forest Policy and Economics*, 82, 41-51.
- Leipold, S. (2017). How to move companies to source responsibly? German implementation of the European Timber Regulation between persuasion and coercion. *Forest Policy and Economics*, 82, 41-51.
- Militz, H. (2011). Übersichtsbericht: Acetyliertes Holz (Naturwissenschaftliche und technologische Grundlagen, materialtechnische und ökonomische Möglichkeiten und Grenzen, aktueller Stand der Umsetzung). *SGD Süd-Forstliche Versuchsanstalt RLP*.
- Muradian, R., Cahyafitri, R., Ferrando, T., Grottera, C., Jardim-Wanderley, L., Krause, T., ... & Vela-Almeida, D. (2025). Will the EU deforestation-free products regulation (EUDR) reduce tropical forest loss? Insights from three producer countries. *Ecological Economics*, 227, 108389.
- Norman, M. (2021) *How is the European Union timber regulation impacting industry due diligence and sourcing practices? Forest policy trade and finance initiative report | March 2021.* <https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/2021/03/EUTR-DDS-FINAL.pdf>
- Patel, N. (2019). *Illegal Timber Trade: Analysing the Effectiveness of European Union Timber Regulation (EUTR) in the UK* (Doctoral dissertation, Kingston University).
- Paterson, M. (2000). *Understanding global environmental politics: Domination, accumulation, resistance*. Springer.
- Pye, O. (2019). Commodifying sustainability: Development, nature and politics in the palm oil industry. *World development*, 121, 218-228.
- Radosavljević, M., Masiero, M., Rogelja, T., & Glavonjić, B. (2021). Adaptation to EUTR Requirements: Insights from Slovenia, Croatia and Serbia. *Forests*, 12(12), 1665.

- Rainforest Alliance. (2022). *2021 Annual Report: We Grow Together*. Rainforest Alliance. Retrieved June 15, 2022, from <https://www.rainforest-alliance.org/resource/latest/annual-report/>
- Reinhardt, S. (2014). *Nachwachsende Rohstoffe: Eine mögliche Basis für eine zukünftige stoffliche Ressource der Industrie*. Igel Verlag RWS.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). Policy change and learning: An advocacy coalition approach.
- Solidaridad (2023). Briefing Paper: Implications of the EU Deforestation Regulation (EUDR) for oil palm smallholders. <https://www.solidaridadnetwork.org>
- Søndergaard, N., & Dias de Sá, M. (2023). *EU Deforestation Regulation: Stakeholder Assessment Brazil* (APD Brazil). Asia-Pacific Digital.
- Urban, A. I., & Halm, G. (2012). Getrennthaltung des Stoffstromes Altholz-Voraussetzung einer hochwertigen Verwertung?. *Schriftenreihe des Fachgebietes Abfalltechnik*, 77.
- Verhaeghe, E., & Ramcilovic-Suominen, S. (2024). Transformation or more of the same? The EU's deforestation-free products regulation through a radical transformation lens. *Environmental Science & Policy*, 158, 103807.
- Vogler, J. (2005). The European contribution to global environmental governance. *International Affairs*, 81(4), 835-850.
- Wagenführ, A., & Scholz, F. (Eds.). (2018). *Taschenbuch der Holztechnik*. Carl Hanser Verlag GmbH Co KG.
- WWF Enforcement Review of the EU Timber Regulation (EUTR) (2019). EU Synthesis Report https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/wwf_eutr_implementation_eu_synthesis_report_2019.pdf

Anhang

Anhang A. Leitfaden für Experteninterviews

1. Können Sie sich kurz vorstellen und Ihre aktuelle Funktion nennen?
2. Seit wann und in welcher Form ist Ihre Organisation in Prozesse rund um EUTR/EUDR eingebunden?
3. Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit und praktische Umsetzung der EUTR?
4. Welche Chancen und Risiken sehen Sie in der EUDR für Ihre Organisation bzw. den Sektor?
5. Wird die EUDR Ihrer Einschätzung nach zu grundlegenden Veränderungen in globalen Lieferketten führen?
6. Welche Lehren lassen sich aus dem politischen Prozess der EUTR/EUDR für zukünftige Regulierungen ziehen?
7. Welche Interessen vertritt Ihre Organisation in Bezug auf entwaldungsfreie Lieferketten und welche Strategien nutzen Sie, um diese im politischen Prozess zu platzieren?
8. Mit welchen Akteursgruppen stehen Ihre Positionen im Konflikt oder Einklang, und wie schätzen Sie die Machtverhältnisse zwischen EU-Institutionen, Mitgliedstaaten, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ein? Gab es besonders einflussreiche Akteure?