

SWP-Studie

---

*Bettina Rudloff*

# Die EU zwischen unilateralen Nachhaltigkeitsansätzen und Handelsabkommen

Wege zu besseren Partnerschaften



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 2  
Januar 2025, Berlin

- Die EU-Handelspolitik bewegt sich im Spannungsfeld der strategischen Ziele Wohlstand, Wettbewerbsfähigkeit, Entwicklungsförderung, Nachhaltigkeit und Bildung politischer Allianzen.
- Vor dem Hintergrund ihrer sinkenden Handelsbedeutung für viele Partner und steigender geopolitischer Spannungen will die EU neue Handelsabkommen vereinbaren. Ihre einseitig eingeführten unilateralen Nachhaltigkeitsmaßnahmen entlang internationaler Lieferketten, etwa in Form von Sorgfaltspflichten oder Regeln zur Entwaldungsfreiheit, rufen aber Widerstand bei Handelspartnern hervor – und gefährden dadurch neue Abkommen.
- Mit ihrer geplanten Reform der Nachhaltigkeitskapitel in Handelsabkommen verfolgt die EU das Ziel, individualisierte Fahrpläne für die Umsetzung solcher Nachhaltigkeitsziele zu verabreden, die Bestandteil von Abkommen sind. Die Fahrpläne sollen Interessen und Sensibilitäten der Partner stärker berücksichtigen. Darüber hinaus will die EU Partnerschaftskonzepte, die bislang getrennt in unilateralen Ansätzen bzw. in bilateralen Handelsabkommen genutzt werden, besser verzahnen.
- Individuelle Nachhaltigkeitsansätze sollten auf strategischen Partnerschaftsprofilen beruhen, die die Bedeutung der EU und des jeweiligen Handelspartners füreinander erfassen sowie den Sensibilitäten beider Seiten Rechnung tragen. Auf dieser Grundlage können Optionen für konkrete Partnerschaftsvereinbarungen ausgelotet werden, wie es die neuerliche politische Einigung auf das EU-Mercosur-Abkommen in ersten Schritten zeigt.
- Für eine zukünftig strategischere Außenwirtschaftspolitik sollte die EU reflektieren, was sie als Partner attraktiv macht und wie sie Stärken der Partnerseite etwa bei Problem- und Umsetzungswissen besser respektieren und nutzen kann. Vor allem aber ist künftig mehr Kompromissbereitschaft erforderlich.

**SWP-Studie**

*Bettina Rudloff*

# Die EU zwischen unilateralen Nachhaltigkeitsansätzen und Handelsabkommen

Wege zu besseren Partnerschaften

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 2  
Januar 2025, Berlin



Dieses Werk ist lizenziert  
unter CC BY 4.0

SWP-Studien unterliegen  
einem Verfahren der Begut-  
achtung durch Fachkolle-  
ginnen und -kollegen und  
durch die Institutsleitung (*peer  
review*), sie werden zudem  
einem Lektorat unterzogen.  
Weitere Informationen  
zur Qualitätssicherung der  
SWP finden Sie auf der SWP-  
Website unter [https://  
www.swp-berlin.org/ueber-  
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).  
SWP-Studien geben die  
Auffassung der Autoren und  
Autorinnen wieder.

#### **SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6372  
ISSN (Online) 2747-5115  
DOI: 10.18449/2025S02

# Inhalt

<b>5</b>	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
<b>7</b>	<b>Die EU-Handelspolitik im Kontext weltwirtschaftlicher Umbrüche</b>
7	Globale Entwicklungen
9	Änderungen in der EU-Handelspolitik
<b>12</b>	<b>Unilaterale Nachhaltigkeitsansätze der EU auf dem Vormarsch</b>
12	Defizite von Handelsabkommen als bilateraler Alternative
15	Unilaterale Instrumente und der Fall der Sorgfaltspflichten
22	Spielräume und Grenzen, WTO und Brüssel-Effekt
23	Synopsis: Vor- und Nachteile unilateraler Nachhaltigkeitsansätze
<b>26</b>	<b>Good Partnership: Kriterien und bestehende Optionen</b>
27	Kriterien für gute Partnerschaft
28	Partnerschaftsoptionen in bilateralen Handelsabkommen
30	Partnerschaftsoptionen in unilateralen Sorgfaltspflichten
32	Mögliche Verknüpfung bi- und unilateraler Ansätze
<b>36</b>	<b>Strategische Partnerschaften für Handel und Nachhaltigkeit konkret</b>
36	Systematik individueller Partnerschaftsprofile
40	Partnerschaftsoptionen abhängig vom Abkommensstatus
<b>45</b>	<b>Anhang</b>
46	Anhang 1
47	Anhang 2
48	Anhang 3
50	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. agr. Bettina Rudloff ist Wissenschaftlerin in der  
Forschungsgruppe EU/Europa.*

### **Die EU zwischen unilateralen Nachhaltigkeitsansätzen und Handelsabkommen. Wege zu besseren Partnerschaften**

Die Handelspolitik der Europäischen Union (EU) bewegt sich in einem zunehmend aufgeladenen Spannungsfeld unterschiedlicher strategischer Ziele. Zu den traditionellen, ökonomischen Desideraten gehören die Wohlförderung durch Handel, aber auch die Absicherung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit durch handelspolitische Instrumente. Daneben hat die EU mit ihrer Handelspolitik immer schon weitere, teils ideelle politische Absichten verfolgt. Beispielsweise versucht sie, mit Assoziierungsabkommen gute nachbarschaftliche Beziehungen zu ihren Anrainerstaaten aufzubauen. In den letzten zwei Jahrzehnten sind darüber hinaus Nachhaltigkeitsbestrebungen in den Fokus gerückt, die nicht allein auf einen ökologisch und menschenrechtlich unbedenklichen Außenhandel abzielen, sondern auch als strategisches Gegenmittel gegen handels- und globalisierungskritischen Widerstand innerhalb der EU gesehen werden können.

Diese vielschichtige handelspolitische Situation hat sich jüngst durch geopolitische Umbrüche verkompliziert: zum einen durch ökonomische Konflikte zwischen den USA und China inklusive der Schutzmaßnahmen beider Seiten, die den globalen Handel beeinflussen; zum anderen durch die Erfahrung vulnereabler Lieferketten seit der Coronakrise und mehr noch seit der russischen Invasion in die Ukraine. Beide Entwicklungen schüren die Sorge der EU um ihre ökonomische Sicherheit – die zu einem eigens betonten wirtschaftspolitischen Ziel avanciert ist.

Wie lassen sich in diesem Umfeld neue handelspolitische Allianzen schmieden und strategische Partnerschaften schließen? Eine entscheidende Hürde hierfür ist, dass sich die unterschiedlichen Ziele der EU, nämlich Wohlstand, Wettbewerbsfähigkeit, Entwicklungsförderung, Nachhaltigkeit und die Bildung politischer Allianzen, oft unvereinbar gegenüberstehen. Derlei Zielkonflikte erschweren nicht nur den Konsens innerhalb der EU, sondern vor allem mit potenziellen Partnern, wie die komplizierten und teilweise erfolglosen Verhandlungen über Handelsabkommen mit den USA oder zuletzt mit den Mercosur-Staaten verdeutlichen. Dies geschieht in einer Situa-

tion, in der die Handelsanteile der EU im globalen Maßstab sowie als Abnehmerland für viele einzelne Länder zurückgehen, was ihre Strahlkraft als begehrter Absatzmarkt ohnehin senkt.

Gerade der neue Ansatz der EU, Nachhaltigkeitsziele durch einseitig beschlossene unilaterale Maßnahmen zu verfolgen, ist dabei ein Stein des Anstoßes. So rufen unilateral verhängte Regeln zu Sorgfaltspflichten entlang internationaler Lieferketten, etwa zu Menschen- und Arbeitsrechten oder zur Entwaldungsfreiheit, teils heftigen Widerstand hervor. Mitunter ist von den Handelspartnern sogar der Vorwurf des Neokolonialismus zu hören. Die Motive, solche Regeln zu erlassen, erscheinen begrüßenswert und sind für Nachhaltigkeit und auch politisch sinnvoll, um innereuropäisch Akzeptanz für neue Handelsabkommen zu schaffen. Nichtsdestotrotz können solche Regelungen durch Ausweichhandel und sogenannte Leakage-Effekte sogar kontraproduktiv für Nachhaltigkeit sein und die strategischen Absichten der EU unterminieren. Zugespitzt formuliert, sieht sich die EU vor einem schwierigen Spagat: zwischen Nachhaltigkeits-Unilateralismus einerseits und ökonomisch, politisch und geostrategisch gebotener Partnersuche andererseits.

Mittlerweile lässt sich ein Umdenken der EU bei der Frage feststellen, ob und wie sich ihre konkurrierenden Ziele gleichzeitig erreichen lassen, welche Prioritäten sie dabei setzen muss und welche Kompromisse sie bereit ist einzugehen: In ihrem 2022 vorgestellten Reformvorhaben zur Stärkung von Nachhaltigkeit in Handelsabkommen unterstreicht die EU die Notwendigkeit, individualisierte Fahrpläne für Nachhaltigkeitsziele in Abkommen mit denjenigen Partnern auszuarbeiten, mit denen sie ein Abkommen verhandelt.

Die vorliegende Studie analysiert diesen Wandel. Sie beschreibt die Genese bilateraler wie unilateraler Nachhaltigkeitsregelungen und deren handelspolitische Fallstricke. Insbesondere verdeutlicht sie, welche Partnerschaftsoptionen sich der EU bei ihrer geopolitischen Neupositionierung anbieten. Bislang sind nicht nur Nachhaltigkeitsregelungen in bilateralen Handelsabkommen und in unilateralen Ansätzen wie den Sorgfaltspflichten zu wenig miteinander verzahnt, ebenso sind es mögliche Partnerschaftsansätze. Solange dies so bleibt, können Wechselwirkungen bilateraler und unilateraler Nachhaltigkeitsansätze auf Handelsbeziehungen nur schwer berücksichtigt werden. Zudem bieten die derzeitigen Partnerschafts-

modelle wenig Spielraum für eine geostrategisch relevante Individualisierung von Partnerschaft.

Erste Schritte zu einer entsprechenden Verbesserung zeigt der neue Text des EU-Mercosur-Abkommens, auf den man sich Ende 2024 politisch geeinigt hat. Eine so gestaltete Neuausrichtung von Partnerschaft in Handelsbeziehungen sollte Folgendes aufgreifen:

- Die EU sollte für ihre handelspolitischen Beziehungen individuelle Profile erstellen, die die wechselseitige ökonomische, aber auch die politische Bedeutung beider Seiten berücksichtigen. Dabei sollte sie die Anfälligkeit einer Partnerschaft ebenfalls in den Blick nehmen, die etwa durch alternative Handlungsoptionen oder durch Handelskonflikte entsteht. Diese Studie zeigt relevante Kriterien auf, die in Partnerschaftsprofile einfließen könnten.
- Erst vor dem Hintergrund solcher Profile kann ausgelotet werden, wie sich partnerschaftliche Beziehungen konkret stärken und sich ökonomische und Nachhaltigkeitsziele besser verbinden lassen. Die Studie weist aus, wie Partnerschaftsoptionen, abhängig vom jeweiligen Status der Verhandlungen zu einem Handelsabkommen, genutzt werden können. Sie zeigt ferner, wie bislang getrennt verfolgte Partnerschaftsoptionen zusammengeführt, und vor allem, wie mehr auf Anreize als auf Sanktionen gesetzt werden kann.
- Trotz individueller Ausrichtung sind einige generelle Prinzipien guter Partnerschaft in Handelsbeziehungen zu beherzigen: Hierzu zählt, ein gemeinsames Verständnis von Nachhaltigkeit zu entwickeln. Es gilt anzuerkennen bzw. es sich zunutze zu machen, dass Handelspartner nicht nur über eigenes Problembewusstsein verfügen, sondern auch über Umsetzungswissen für das Erreichen von Nachhaltigkeitszielen. Insgesamt muss die EU flexibler und kompromissbereiter werden. Nur so kann sie mehr Marktzugänge anbieten oder umgekehrt einen größeren Marktschutz ihrer Partner akzeptieren, wodurch Handelsverhandlungen erleichtert würden.

Entsprechend ausgerichtete Partnerschaften an der Schnittstelle von Nachhaltigkeit und Handel können zu einer strategischeren Außenwirtschaftspolitik der EU beitragen. Diese forderte Mario Draghi in seinem im Herbst 2024 veröffentlichten Bericht zur Zukunft der europäischen Wettbewerbsfähigkeit als ein relevantes Element für eine wirtschaftspolitisch starke EU.



# Die EU-Handelspolitik im Kontext weltwirtschaftlicher Umbrüche

Die EU befindet sich seit geraumer Zeit in einer Phase handelspolitischer Neuorientierung, die sich sowohl durch ein verändertes externes (globales) Handelsumfeld als auch durch innereuropäische Verschiebungen erklären lässt.

## Globale Entwicklungen

Die seit längerem zu beobachtenden Verschiebungen in den weltweiten Handelsströmen, bei den nationalen Marktanteilen und in der Handelspolitik vieler Akteure wurden verschärft durch die Finanzkrise 2009, den Ausbruch der Coronapandemie 2019 und den russischen Angriff auf die Ukraine 2022.

Seit den Anfängen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) Ende der 1940er Jahre bis etwa zur Finanzkrise 2009 wuchs das globale Handelsvolumen etwa um das 45-Fache an.<sup>1</sup> Die 1990er Jahre waren gekennzeichnet durch einen stetigen Anstieg des Handels von weltweit durchschnittlich 9 Prozent pro Jahr (gemessen im globalen Anstieg des Bruttoexports, Summe aus Exporten und Re-Exporten). Mit der Finanzkrise aber hat eine als »Slowbalization« bezeichnete Phase begonnen, die auch die Verflechtung und Dynamik von Lieferketten erfasste: Der Anteil der ausländischen Wertschöpfung an den Bruttoexporten etwa sank in den Mitgliedsländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) von 10 Prozent im Jahr 2011 auf nur noch gut 7 Prozent im Jahr 2016.<sup>2</sup> Anders als der

Güterhandel wuchs der Handel mit digitaler Infrastruktur und Dienstleistungen aber weiterhin.<sup>3</sup>

Nicht nur das Handelswachstum verlangsamte sich seit der Finanzkrise, auch Lieferketten haben sich seitdem verändert: Waren sie in den vorangegangenen 15 Jahren<sup>4</sup> zunehmend länger geworden, brach diese Tendenz etwa 2009 ab, unter anderem aufgrund steigender Transaktions- und Abstimmungskosten sowie technologischer Entwicklungen. Letztere ermöglichen eine Rückverlagerung der Produktion, so dass es zumindest weniger bedeutend wird, wegen geringerer Lohnkosten im Ausland produzieren zu lassen.<sup>5</sup>

Auch handelspolitische Verschiebungen sind zu beobachten: Regionale und vor allem bilaterale Handelsabkommen haben zugenommen im Vergleich zu multilateralen Abkommen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO). Die Zahl der bei der WTO notifizierten bi- und plurilateralen Abkommen stieg im Zeitraum 1990 bis 2020 von 22 auf 360.<sup>6</sup> Nament-

Globalisierung«, in: *Wirtschaftsdienst*, 101 (2021) 11, S. 845–849.

3 Richard Baldwin, »The Peak Globalisation Myth: Part 4 – Services Trade Did Not Peak«, in: *VoxEu*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 3.9.2022, <<https://cepr.org/voxeu/columns/peak-globalisation-myth-part-4-services-trade-did-not-peak>> (eingesehen am 23.7.2024).

4 WTO, *Global Value Chain Development Report 2021. Beyond Production*, November 2021, S. xxi, <[https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/00\\_gvc\\_dev\\_report\\_2021\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/00_gvc_dev_report_2021_e.pdf)> (eingesehen am 21.8.2023).

5 Hanns Günther Hilpert/Bettina Rudloff/Paweł Tokarski, »Covid-19 und die Weltwirtschaft: Herausforderungen für Deutschland und Europa«, in: Barbara Lippert/Stefan Mair/Volker Perthes (Hg.), *Internationale Politik unter Pandemie-Bedingungen. Tendenzen und Perspektiven für 2021*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Dezember 2020 (SWP-Studie 26/2020), S. 15–19 (15), doi: 10.18449/2020S26.

6 WTO, *RTA Tracker*, o.D., <<https://rtais.wto.org/UI/Public>>

1 World Trade Organization (WTO), »Evolution of Trade under the WTO: Handy Statistics«, o. D., <[https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/trade\\_evolution\\_e/evolution\\_trade\\_wto\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/trade_evolution_e/evolution_trade_wto_e.htm)> (eingesehen am 21.8.2023).

2 Galina Kolev-Schäfer/Jürgen Matthes, »Protektionismus und Abschottungstendenzen bremsen und verändern die

lich Abkommen zwischen Ländern des globalen Südens wurden häufiger.<sup>7</sup>

Diese Abkehr von WTO- hin zu regionalen und bilateralen Abkommen erklärt sich durch das Erstarken von Akteuren, die bereits seit Langem die westliche Dominanz in der WTO kritisieren – etwa die BRICS-Staaten China, Indien, Brasilien und Südafrika. Aber auch die USA schwächen seit 2017 eine entscheidende Funktion der WTO, indem sie die Ernennung neuer Richter für das Berufungsverfahren blockieren. Mittlerweile ist ein alternatives Streitschlichtungsverfahren gegründet worden, das denjenigen Mitgliedern, die seine Zuständigkeit akzeptieren, als Übergangslösung dient – darunter China, aber nicht die USA.<sup>8</sup>

Seit dem Beginn der WTO-Doha-Runde 2001 konnten nur wenige neue WTO-Abkommen beschlossen werden, so 2015 zum Abbau von Exportsubventionen, 2017 zu Handelserleichterungen und 2022 zum Abbau von als schädlich definierten Fischereisubventionen.

Der WTO-Beitritt Chinas 2001 hat die Sorge vieler Staaten um die eigene Wettbewerbsfähigkeit verschärft. Dies gilt umso mehr seit 2016, da seitdem für China der Status als Marktwirtschaft greift. Dadurch sind bis dahin mögliche starke Schutzoptionen gegen chinesisches Dumping entfallen, was etliche Staaten, allen voran die USA, durch neue Schutzmaßnahmen kompensierten.<sup>9</sup> In Donald Trumps erstem Wahlkampf 2016 war es explizites Ziel, das bilaterale Handelsdefizit gegenüber China auch mittels Handelsrestriktionen abzubauen.<sup>10</sup> In der Folge kam es zu häufigen WTO-Handelskonflikten insbesondere zwischen China und den USA, die sich bis heute auch international auswirken.<sup>11</sup> Die geschilderten Verschie-

bungen und Unsicherheiten drücken sich im »World Trade Uncertainty Index« aus, der von 2010 an bis zu einem vorläufigen Höhepunkt 2020 anstieg.<sup>12</sup>

Zu dieser ohnehin zunehmenden globalen Handelsunsicherheit sind jüngst die Coronapandemie und die russische Invasion in die Ukraine hinzugekommen. Die Pandemie führte dazu, dass Lieferketten als vulnerebel wahrgenommen wurden, insbesondere Lieferketten solcher Medizinprodukte, die in diesem Krisenkontext als strategisch angesehen wurden. Die Länder nutzten unterschiedliche neue Mechanismen, um ihre eigene Versorgung zu sichern; das Spektrum reichte von Handelsdiversifizierung und Exportbegrenzungen über Monitoringansätze bis hin zur Reservehaltung. Insgesamt erholten sich globale Lieferketten nach ersten Einbrüchen schnell – wenn auch mit Unterschieden zwischen Sektoren und unterschiedlichen Entwicklungen in einzelnen Ländern.<sup>13</sup>

Der russische Angriff auf die Ukraine hat den Blick auf die (sicherheits-)politische Gefährdung von Lieferketten und der eigenen Versorgung gelenkt,<sup>14</sup> so dass viele Länder ihre Abhängigkeit von Russland bei wichtigen Rohstoffen wie Gas oder Getreide abzubauen suchten. Auch hier wurden unterschiedliche Ansätze gewählt, zum Beispiel eine Diversifizierung der Lieferanten oder der Ausbau der eigenen Produktion.

Außer diesen längerfristigen, globalen wirtschaftlichen Entwicklungen und den akuten Schocks spielt der Klimaeffekt eine wirtschaftspolitische Rolle mit internationaler Wirkung. Viele Akteure haben Klimapolitiken auf den Weg gebracht, die von Maßnahmen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit begleitet werden, die wiederum Konsequenzen für andere Akteure haben können. Zudem können sich klimatische Ereignisse unmittelbar auf Produktion und Handel auswirken: Bei Agrargütern beeinträchtigen Dürren und Überschwemmungen Ernten, was bei den begrenzt reaktionsfähigen Agrarmärkten schnell zu Preissteigerungen führt. Auch können solche Ereignis-

MaintainRTAHome.aspx> (eingesehen am 21.8.2023).

7 WTO, »Regional Trade Agreements«, o. D., <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm)> (eingesehen am 21.8.2023).

8 »Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)«, o. D., <[https://wtoplurilaterals.info/plural\\_initiative/the-mpia/](https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/)> (eingesehen am 21.8.2023).

9 Ferdi De Ville/Simon Happersberger/Harri Kalimo, »The Unilateral Turn in EU Trade Policy? The Origins and Characteristics of the EU's New Trade Instruments«, in: *European Foreign Affairs Review*, 28 (2023), Sonderheft, S. 15–34.

10 »What Is the US-China Trade War?«, in: *South China Morning Post*, 13.4.2020, <<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3078745/what-us-china-trade-war-how-it-started-and-what-inside-phase>> (eingesehen am 23.7.2024).

11 Linda Gorman, »How the US-China Trade War Affected

the Rest of the World«, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER), April 2022 (The NBER Digest), S. 3, <<https://www.nber.org/digest/202204/how-us-china-trade-war-affected-rest-world>> (eingesehen am 21.8.2023).

12 »World Uncertainty Index«, o. D., <<https://worlduncertaintyindex.com/data/>> (eingesehen am 23.7.2024).

13 Andreas Baur/Lisandra Flach, »Die Globalisierung als Sündenbock? Internationale Lieferketten in der Coronapandemie«, in: *Ifo Schnelldienst*, 75 (2022) 1, S. 3–8 (3f).

14 Gabriel Felbermayr, »Krieg mit anderen Mitteln«, in: *Wirtschaftsdienst*, 103 (2023) 13, S. 5–14, <<https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/13/beitrag/krieg-mit-anderen-mitteln.html>> (eingesehen am 21.8.2023).

nisse internationalen Transportwegen und damit ebenfalls dem Handel schaden, etwa wenn Hafenanlagen überschwemmt werden.<sup>15</sup> Anfang 2024 hatte Wassermangel im Panamakanal zur Folge, dass Handelsprodukte zwischen den USA und Asien über Ausweichrouten wie den Suezkanal transportiert werden mussten. Dessen dadurch vergrößertes Transportvolumen bestimmte die Höhe des geopolitischen Schadens in der Region durch die aufgetretene Sicherheitsbedrohung, nämlich durch Huthi-Angriffe auf (noch mehr) Transportschiffe.<sup>16</sup>

## Änderungen in der EU-Handelspolitik

Mit 45 ratifizierten Freihandelsabkommen (FHA) mit über 70 Staaten zählt die EU zu den Akteuren mit den meisten FHAs.<sup>17</sup> Für fast noch einmal so viele Abkommen steht entweder eine Ratifizierung aus, wurden Verhandlungen ausgesetzt oder gerade begonnen.<sup>18</sup> Die meisten Abkommenspartner der EU sind Entwicklungsländer, denen die EU teils seit Jahrzehnten umfangreiche einseitige Zollvergünstigungen anbietet.<sup>19</sup>

Über die Zeit wurden die Abkommen der EU thematisch immer umfangreicher, insbesondere dem Thema Nachhaltigkeit wurde ein immer größerer

Stellenwert eingeräumt.<sup>20</sup> Gerade Nachhaltigkeitsfragen aber treffen oft auf unterschiedliche Sensibilitäten von Akteuren wie Staaten oder gesellschaftlichen Gruppen, etwa wenn es um Produktionsbedingungen für Nahrungsmittel geht. Diese unterschiedlichen Sensibilitäten können auf EU-Seite die Verhandlung und den Abschluss neuer Handelsabkommen erschweren, wenn nämlich Mehrheiten fehlen.

Für viele neuere und politische Themen in FHAs ist wegen geteilter Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten eine zeitaufwändige nationale (in manchen Mitgliedstaaten zudem subnationale) Ratifizierung nötig.<sup>21</sup> Dieser Ablauf wurde für einige Nachhaltigkeitsaspekte 2009 durch den »Common Approach zur Nutzung politischer Klauseln in Abkommen mit Drittstaaten« sogar gestärkt. Hierdurch sollen Werte und Sicherheitsinteressen der EU systematisch in allen internationalen Abkommen inklusive Handelsabkommen berücksichtigt werden<sup>22</sup> – beispielsweise durch den Bezug auf Menschenrechte und die Grundprinzipien der Demokratie im sogenannten politischen Teil eines Handelsabkommens.

Der klassische Handelsteil fällt dagegen in die exklusive Zuständigkeit der EU, sofern er nicht ebenfalls Aspekte enthält, die eine geteilte Zuständigkeit begründen.<sup>23</sup> Damit der Handelsteil möglichst schnell umgesetzt werden kann, wird dieser »EU only«-Teil oft vorläufig angewendet – parallel zu den langjährigen nationalen Ratifizierungsprozessen eines insgesamt aus politischem und Handelsteil bestehenden, sogenannten gemischten Abkommens. Als neues

15 Bettina Rudloff, »(K)ein Schiff wird kommen: Maritimer Nahrungstransport als vernetzte kritische Infrastruktur der EU«, in: Daniel Voelsen (Hg.), *Maritime kritische Infrastrukturen. Strategische Bedeutung und geeignete Schutzmaßnahmen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2024 (SWP-Studie 3/2024), S. 37–47, doi: 10.18449/2024S03.

16 Winand von Petersdorff-Campen, »Wie die Dürre am Panamakanal den Welthandel gefährdet«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.11.2023, <<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/panamakanal-wie-die-duerre-den-welthandel-gefaehrdet-19316354.html>> (eingesehen am 23.7.2024).

17 Andreas Baur/Lisandra Flach, »Protectionism on the Rise? New Challenges for EU Trade Policy«, in: *EconPol Forum*, 24 (2023) 5, S. 32–35 (33), <<https://www.cesifo.org/DocDL/econpol-forum-2023-5-flach-baur-single-market.pdf>> (eingesehen am 21.11.2023).

18 European Commission (EC), »Negotiations and Agreements«, o. D., <[https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en)> (eingesehen am 21.8.2023).

19 EC, Directorate-General (DG) for International Partnerships, *EU Aid for Trade. Progress Report 2022*, Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2023, <<https://data.europa.eu/doi/10.2841/005862>> (eingesehen am 22.11.2023).

20 Als dritte Generation von FHAs bei: Patrick Leblond/Crina Viju-Miljusevic, »CETA as the EU's First Third-Generation Trade Agreement: Does It Act Like One?«, in: *Perspectivas – Journal of Political Science*, 27 (2022), Sonderheft, S. 106–120 (109f), doi: 10.21814/perspectivas.4496.

21 Maria Helena Guimarães, »EU FTAs and Divided Sovereignty: Transformative Shifts in Trade Authority«, in: *Perspectivas – Journal of Political Science*, 27 (2022), Sonderheft, S. 121–132, doi: 10.21814/perspectivas.4500.

22 Council of the European Union, *Common Approach on the Use of Political Clauses*, Brüssel, 25.4.2013, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2010491%202009%20REV%201%20EXT%202/EN/pdf>> (eingesehen am 23.7.2024).

23 Im Einzelfall ist eine Entscheidung über den Charakter eines Abkommens als »EU only« oder gemischt schwierig und unterliegt auch der politischen Auseinandersetzung der involvierten Akteure auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten. Vgl. Fachbereich Europa des Deutschen Bundestags, *Sachstand: Das Verfahren zum Abschluss von Handelsabkommen durch die EU*, Berlin, 4.5.2023, <<https://www.bundestag.de/resource/blob/957072/70d0014de569506a0cdf8f90e72848e2/EU-6-020-23-pdf-data.pdf>> (eingesehen am 21.8.2023).

Muster gilt das »Chile-Modell«, wonach der Handels- teil aus dem gesamten Abkommen herausgelöst und bereits durch das Europaparlament ratifiziert wird. Später, nach erfolgter Ratifizierung des Gesamt- abkommens, wird er durch dieses ersetzt.<sup>24</sup>

Neben dieser Kompetenzaufteilung zwischen EU- und nationaler Ebene sind auch die Abstimmungs- regeln im Ministerrat relevant für einen erfolgreichen Abschluss auf EU-Seite eines durch die Europäische Kommission zuvor verhandelten Abkommens: Der politische Assoziierungsteil eines Abkommens muss einstimmig beschlossen werden. Der handelspoliti- sche Teil dagegen verlangt nur die doppelte Mehrheit; das heißt, mindestens 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die gleichzeitig mindestens 65 Prozent der EU-Bevöl- kerung repräsentieren, müssen zustimmen. Trotz der hieraus resultierenden prinzipiellen Möglichkeit, abkommenskritische Staaten beim Handelsteil eines Abkommens zu überstimmen, wird stets um Ein- stimmigkeit gerungen, um breite politische Unter- stützung für ein Handelsabkommen zu sichern.

### **Nachhaltigkeitsthemen erschweren schon auf Seiten der EU die Annahme eines Handelsabkommens.**

Beides, Kompetenzverteilung und Abstimmungs- regeln, beeinflusst die Anzahl der zu berücksich- tigenden Akteure und damit die Wahrscheinlichkeit, dass unterschiedliche Interessenlagen im Ministerrat und in den nationalen Parlamenten aufeinander- prallen. Gerade an Nachhaltigkeitsthemen entzündet sich häufig Kritik bis hin zur vollständigen Ableh- nung eines Abkommens. Vorgebracht wird entspre- chende Kritik von nationalen Regierungen, Vertretern der Zivilgesellschaft oder einzelnen Wirtschafts- zweigen, etwa wenn diese befürchten, gegenüber Importen einen Wettbewerbsnachteil zu erleiden, weil sie strengere Nachhaltigkeitsanforderungen einhalten müssen.

Höhepunkte von zivilgesellschaftlicher Kritik an Handelsabkommen in der Vergangenheit waren Proteste gegen die Abkommen mit Kanada und den USA, die im Falle des US-Abkommens sogar den Ab-

bruch der Verhandlungen mit herbeiführten.<sup>25</sup> Aktu- ell und speziell im Zusammenhang mit Nachhaltig- keit zeigen sich innereuropäische Widerstände gegen- über dem EU-Mercosur-Abkommen, allen voran durch die französische und die österreichische Regie- rung, aber auch die Niederlande und Luxemburg sind kritisch. Zuletzt kündigte Polen im November 2024 an, sich gemeinsam mit Frankreich einem Abschluss zu widersetzen,<sup>26</sup> und wurde schließlich auch von Italien darin unterstützt. Alles in allem ist eine euro- päische Mehrheit zumindest nicht klar gesichert.<sup>27</sup> Als Hauptgrund für diesen Widerstand wird ein zu- nehmender Wettbewerbsdruck für den Agrarsektor genannt, bedingt durch erwartete steigende Importe von Agrarprodukten, für die auf Mercosur-Seite weniger Nachhaltigkeitspflichten gelten würden als für die heimische Produktion. Zivilgesellschaftliche Akteure in der EU fürchten vor allem Nachhaltig- keitsrisiken durch vom Abkommen ausgelöste Export- anreize auf Mercosur-Seite sowie Ungerechtigkeiten, da das Abkommen zu wenig Entwicklungsimpulse für schwache Akteure wie Indigene oder Kleinerzeu- ger:innen in der Landwirtschaft in Mercosur-Ländern biete.<sup>28</sup>

Seit einigen Jahren verfolgt die EU ambitionierte Nachhaltigkeitsziele auch mittels handelspolitischer Maßnahmen. Teils wollte sie im Vergleich zu den USA eine international führende Größe beim Thema Nachhaltigkeit und insbesondere in der Klimapolitik

<sup>24</sup> Thomas Fritz, *Das EU-Mercosur-Abkommen. Steckbrief zum Ratifizierungsverfahren und zu zentralen Kritikpunkten*, Radolfzell: Deutsche Umwelthilfe, April 2021 (Factsheet), <[https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Soja/Factsheet\\_Mercosur\\_Soja.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Soja/Factsheet_Mercosur_Soja.pdf)> (eingesehen am 21.8.2023).

<sup>25</sup> Henner Gött, »Legitimation durch den, den es angeht?« – Die Einbindung der Zivilgesellschaft in die transatlantische Regulierungszusammenarbeit aus demokratischer Perspektive«, in: Sinthiou Buszewski/Stefan Martini/Hannes Rathke (Hg.), *Freihandel vs. Demokratie. Grundsätze transnationaler Legitimation: Partizipation, Reversibilität, Transparenz*, Baden-Baden: Nomos, 2016, S. 199 – 218, doi: 10.5771/9783845266046.

<sup>26</sup> Aleksandra Krzysztoszek/Laurent Geslin, »Polen und Frankreich: Gemeinsam gegen das Mercosur-Abkommen«, in: *Euractiv*, 27.11.2024, <<https://www.euractiv.de/section/europa-kompakt/news/polen-und-frankreich-gemeinsam-gegen-das-mercotur-abkommen/>> (eingesehen am 2.12.2024).

<sup>27</sup> Bruno Theodoro Luciano/Cairo Gabriel Borges Junqueira, »Beyond Parliamentary Ratification: The Role of National and Subnational Parliaments in EU-Mercosur Trade Negotiations«, in: *Journal of European Integration*, 45 (2023) 4, S. 665 – 682.

<sup>28</sup> Thomas Fritz, *EU-MERCOSUR-Abkommen verhindert eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in Südamerika*, Berlin, Juli 2023, <[https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/media-pool/downloads/fachpublikationen/sonstige/Studie\\_EU-Mercosur-Abkommen\\_verhindert\\_Entwicklung.pdf](https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/media-pool/downloads/fachpublikationen/sonstige/Studie_EU-Mercosur-Abkommen_verhindert_Entwicklung.pdf)> (eingesehen am 23.7.2024).

werden.<sup>29</sup> Teils nutzte sie Nachhaltigkeit in Handelsabkommen, um für deren Abschluss einen Hebel in der Hand zu haben, das heißt um der verloren gehen- den internen Akzeptanz für die praktizierte Handelspolitik entgegenzusteuern. Indem sie in ihrer Handelsstrategie von 2015 (»Handel für alle«) Nachhaltigkeit betont, hat die EU auf zunehmende Kritik der Öffentlichkeit reagiert: Die wirtschaftliche Globalisierung war immer wieder als Risiko für Nachhaltigkeit und Verteilungsgerechtigkeit bezeichnet worden. Die jüngste Handelsstrategie der EU aus dem Jahr 2021 (»Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik«) hebt neben dem generellen Ziel, mehr Nachhaltigkeitsregeln einzuführen, die Fähigkeit der EU hervor, diese durchzusetzen. Das in dieser Strategie definierte neue Leitbild der »offenen strategischen Autonomie« symbolisiert den Zielkonflikt zwischen neuen Handelsabkommen und Öffnung des Handels auf der einen Seite bei gleichzeitiger Eigenständigkeit auf der anderen Seite. Das Ziel der Eigenständigkeit bzw. Autonomie verfolgt die EU auch mit neueren industriepolitischen Ansätzen zur wirtschaftlichen Sicherheit. Andere Staaten haben hierfür schon länger Strategien entwickelt, zum Beispiel die USA, China und Japan.<sup>30</sup>

Besonders um Nachhaltigkeit international durchzusetzen, nutzt die EU zunehmend unilaterale Maßnahmen statt bilateraler Handelsabkommen. Dadurch entstehen neue Zielkonflikte: Unilaterale Maßnahmen sind im Vergleich zu Abkommen leichter zu entscheiden, da sie ohne komplexe Verhandlungen mit dem Handelspartner und ohne die genannten EU-internen Abstimmungsrisiken auskommen. Gleichzeitig erschweren sie den Abschluss neuer Abkommen mit Handelspartnern, denn diese sehen sich von unilateralen Maßnahmen stark betroffen und zugleich bei ihrer Entscheidung unberücksichtigt, was ihre Akzeptanz für bilaterale Abkommen mindern kann.

<sup>29</sup> De Ville/Happersberger/Kalimo, »The Unilateral Turn in EU Trade Policy?« [wie Fn. 9].

<sup>30</sup> Elvire Fabry/Nicolas Köhler-Suzuki/Pascal Lamy/Marco Sibona, *Shields Up: How China, Europe, Japan and the United States Shape the World through Economic Security*, Paris: Jacques Delors Institute, Februar 2024 (Policy Paper, No. 298), <[https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2024/02/PP298\\_Comparing\\_Economic\\_Security\\_Strategies\\_Fabry\\_Kohler-Suzuk\\_Lamy\\_Sibona\\_EN.pdf](https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2024/02/PP298_Comparing_Economic_Security_Strategies_Fabry_Kohler-Suzuk_Lamy_Sibona_EN.pdf)> (eingesehen am 23.7.2024).



# Unilaterale Nachhaltigkeitsansätze der EU auf dem Vormarsch

Für einseitig festgesetzte Handelsmaßnahmen findet sich keine eindeutige Definition.<sup>31</sup> Die Bezeichnung als »unilaterale Maßnahme« zielt auf die Anzahl der am Beschluss beteiligten Akteure im Unterschied zu pluri- oder multilateralen Ansätzen. Der ebenfalls verwendete Begriff der »autonomen Handelsmaßnahme« verweist stärker auf die Eigenständigkeit des politischen Beschlusses im Entscheidungsprozess. Die Handelswirkung dieser Maßnahmen hängt davon ab, ob sie einseitig Handel erleichtern (z. B. Zollabbau) oder erschweren (z. B. Importstandards).

## Defizite von Handelsabkommen als bilateraler Alternative

Die traditionelle Alternative dazu, Nachhaltigkeit einseitig umzusetzen, sind bilaterale Handelsabkommen mit einem Nachhaltigkeitskapitel (Trade and Sustainable Development, TSD). Seitdem die EU 2008 mit karibischen Ländern ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Cariforum-WPA) mit einem TSD-Kapitel unterzeichnete, enthalten mittlerweile insgesamt vierzehn ihrer unterzeichneten Handelsabkommen ein solches Kapitel:<sup>32</sup> neben dem Cariforum-WPA die Abkommen mit Südkorea, der Andenregion (Peru, Kolumbien, Ecuador), Singapur, Zentralamerika (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama), Georgien, der Ukra-

ine, Moldau, Kanada, Japan, Vietnam, Großbritannien, Neuseeland und Kenia. Auch das Ende 2024 zum zweiten Mal nach 2019 politisch fertiggestellte, aber weiterhin noch nicht unterzeichnete EU-Mercosur-Abkommen sowie das kurz vor Fertigstellung 2023 doch nicht abgeschlossene Abkommen mit Australien haben ein TSD-Kapitel. In einigen der genannten Abkommen finden sich darüber hinaus einzelne Nachhaltigkeitsbezüge außerhalb des expliziten TSD-Kapitels.

Alle diese Abkommen unterscheiden sich hinsichtlich der Spannweite der abgedeckten Nachhaltigkeitsaspekte, deren Durchsetzbarkeit sowie möglicher Schutzmaßnahmen, mit denen einer Verletzung vereinbarter Nachhaltigkeitsregeln begegnet werden kann.<sup>33</sup>

## Unterschiedlich umfangreiche Abdeckung von Nachhaltigkeit

Arbeitsrechte sind vergleichsweise stark differenziert und konkretisiert und damit sind entsprechende Verweise in Handelsabkommen leichter zu operationalisieren und zu überprüfen als zum Beispiel Umwelteregungen. Inzwischen haben 147 Länder inklusive der EU-Staaten alle alten acht Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ratifiziert.<sup>34</sup>

31 WTO, »WTO Rules and Environmental Policies: GATT Exceptions«, o. D., <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/envt\\_rules\\_exceptions\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_rules_exceptions_e.htm)> (eingesehen am 21.8.2023).

32 Katerina Hradilová/Ondrej Svoboda, »Sustainable Development Chapters in the EU Free Trade Agreements: Searching for Effectiveness«, in: *Journal of World Trade*, 52 (2018) 6, S. 1019–1042 (1022), doi: 10.54648/trad2018044.

33 J. B. Velut et al., *Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements*, London School of Economics and Political Science (LSE), Februar 2022, Table 2, <<https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/TSD-Final-Report-Feb-2022.pdf>> (eingesehen am 21.8.2023).

34 Übereinkommen 29 – Zwangsarbeit (1930); Übereinkommen 105 – Abschaffung der Zwangsarbeit (1957); Übereinkommen 87 – Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes (1948); Übereinkommen 98 – Vereini-

Bei den zwei neueren Kernnormen<sup>35</sup> gibt es allerdings Defizite.<sup>36</sup> Insgesamt wurden diese von 82 (ILO 155) bzw. 69 (ILO 187) Staaten nicht ratifiziert, wozu auch EU-Staaten zählen – auch Deutschland hat diejenige zu Arbeitsschutz und -umwelt bisher nicht ratifiziert.<sup>37</sup>

Die grundlegenden Menschenrechte sind im Vergleich zu Arbeitsrechten weniger stark differenziert in EU-Handelsabkommen abgedeckt. Zudem finden sich Bezüge auf Menschenrechte meist nicht nur im TSD-Kapitel, sondern ebenfalls in anderen Kapiteln.

Bei Umweltregularien zeigt sich eine recht große Varianz in der Abdeckung in Handelsabkommen, was sich unter anderem durch eine kürzere Geschichte internationaler Konsensfindung als bei Arbeitsrechten erklärt; für Letztere gibt es seit bald einhundert Jahren erste Konventionen. Außerdem hängen die Umsetzungsmöglichkeiten und die Wirkung von Umweltregelungen stark von lokalen physischen Gegebenheiten ab, die national unterschiedliche Regelentwicklungen begründen. Als handelsrelevant bezeichnet die WTO 15 solcher Umweltregelungen von insgesamt über 250 multilateralen Umweltabkommen (MEAs), die in Kraft sind.<sup>38</sup>

Abgesehen von diesen Bezügen auf bestehende international verabschiedete Nachhaltigkeitsregelungen werden in Handelsabkommen weitere, eher lose Dialogformate aufgeführt, oft außerhalb der TSD-Kapitel, zu den Themen Schutz von Holz und Wäldern, nachhaltige Fischerei, biologische Vielfalt,

Antibiotikaeinsatz, Tierwohl und nachhaltige Ernährungssysteme.<sup>39</sup>

## Begrenzte Durchsetzbarkeit von Nachhaltigkeit

Internationale Vereinbarungen sind generell schwierig durchzusetzen. Dies gilt umso mehr für Nachhaltigkeitsvereinbarungen in Handelsabkommen und hier vor allem nach Abschluss der Verhandlungen.

Vor Abschluss eines Abkommens kann es zur Bedingung für den eigenen Verhandlungsabschluss gemacht werden, dass der Handelspartner bestimmte Nachhaltigkeitskonventionen ratifiziert. Dies wird sehr selten genutzt – so etwa bei den Verhandlungen des FTA zwischen der EU und Vietnam, als das Europaparlament seine eigene Ratifizierung des Abkommens an die Bedingung knüpfte, dass Vietnam eine ILO-Kernarbeitsnorm schrittweise ratifizierte.<sup>40</sup>

Nach Abschluss eines Abkommens reduzieren sich die Möglichkeiten der Durchsetzung und sind überwiegend negativer Natur:

Sanktionen sind in Handelsabkommen als Ergebnis eines Streitverfahrens vorgesehen. Danach können vereinbarte Zollzugeständnisse als Sanktion ausgesetzt werden, wenn eine Vereinbarung des Abkommens verletzt wurde. Gerade TSD-Kapitel in EU-Abkommen wurden jedoch bislang vom Streitverfahren ausgeschlossen, so dass Verletzungen vereinbarter Nachhaltigkeitspflichten eben keine Sanktionen nach sich ziehen. Als Alternative gilt ein dialogbasiertes Mediationsverfahren, an dessen Ende zwar keine Sanktionen stehen, bei dem aber Vertreter der Zivilgesellschaft umfassende Möglichkeiten haben, sich zu be-

gungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen (1949); Übereinkommen 100 – Gleichheit des Entgelts (1951); Übereinkommen 111 – Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958); Übereinkommen 138 – Mindestalter (1973); Übereinkommen 182 – Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999).

35 Übereinkommen 155 – Arbeitsschutz und -umwelt (1981); Übereinkommen 187 – Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz (2006).

36 China etwa hat drei Kernnormen nicht ratifiziert, eine davon zählt zu den neuen (187).

37 Internationale Arbeitsorganisation (ILO), »Ratification by Convention«, <<https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12001>> (eingesehen am 2.12.2024).

38 Regelmäßige Matrix der WTO zu Handelsregelungen in Umweltregelungen: WTO, *Matrix on Trade-Related Measures Pursuant to Selected Multilateral Environmental Agreements*, 19.3.2021, <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SSdirectdoc.aspx?filename=q:/WT/CTE/W160R9.pdf&Open=True>> (eingesehen am 21.8.2023).

39 Jan Hagemeyer et al., *Trade Aspects of the EU-Mercosur Association Agreement*, Brüssel, November 2021 (INTA-EP-Studie), S. 82, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653650/EXPO\\_STU\(2021\)653650\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653650/EXPO_STU(2021)653650_EN.pdf)> (eingesehen am 21.8.2023).

40 Netzwerk Gerechter Welthandel, *EU-Vietnam-Abkommen: 68 Organisationen der Zivilgesellschaft fordern die EU-Abgeordneten auf, die neuen Handels- und Investitionsabkommen nicht zu ratifizieren*, 12.2.2020, <<https://www.gerechter-welthandel.org/2020/02/12/eu-vietnam-abkommen-68-organisationen-der-zivilgesellschaft-fordern-die-eu-abgeordneten-auf-die-neuen-handels-und-investitionsabkommen-nicht-zu-ratifizieren/>> (eingesehen am 21.8.2023); bezogen auf ILO-Übereinkommen 98, siehe Marco Bronckers/Giovanni Gruni, »Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements«, in: *Journal of International Economic Law*, 24 (2021) 1, S. 25–51 (27), doi: 10.1093/jiel/jgab007.

teiligen.<sup>41</sup> Ein entsprechendes Verfahren mit Südkorea wegen der Verletzung der ILO-Norm zur Vereinigungsfreiheit hat dazu geführt, dass die Norm umgesetzt wurde; eines mit der Ukraine wegen ihrer Exportverbote für Holz zeigte hingegen nur wenig Wirkung<sup>42</sup> – vermutlich auch bedingt durch Pandemiebeginn und Kriegsausbruch. Die jüngst abgeschlossenen Abkommen der EU mit Neuseeland und mit Kenia sehen erstmals eine begrenzte Sanktionierbarkeit von Verstößen vor, etwa gegen einzelne ILO-Kernarbeitsnormen sowie das Pariser Klimaabkommen.<sup>43</sup>

Eine grundsätzliche Möglichkeit für unterschiedliche Sanktionen bieten die »essenziellen Elemente« des politischen Teils von EU-Handelsabkommen. Meist ist nicht definiert, welche konkreten Vereinbarungen unter die »essenziellen Elemente« fallen, aber in bestehenden Handelsabkommen finden sich im politischen Teil Bezüge zu Nachhaltigkeitsthemen<sup>44</sup> wie etwa Menschenrechten und dem Pariser Klimaabkommen.<sup>45</sup> Deren Verletzung kann ganz unterschiedliche Maßnahmen zur Folge haben. Sie müssen als geeignet und angemessen angesehen werden und völkerrechtlich legal sein und reichen von Dialog bis zum Aussetzen des gesamten Abkommens.<sup>46</sup>

41 Marc Jütten, *Trade and Sustainable Development in EU Free Trade Agreements*, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2023 (Briefing), S. 3, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754613/EPRS\\_BRI\(2023\)754613\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754613/EPRS_BRI(2023)754613_EN.pdf)> (eingesehen am 29.7.2024).

42 EC, DG Trade, »Ukraine Wood Export Ban Found Illegal in Independent Panel Ruling«, 12.12.2020, <[https://policy.trade.ec.europa.eu/news/ukraine-wood-export-ban-found-illegal-independent-panel-ruling-2020-12-12\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/news/ukraine-wood-export-ban-found-illegal-independent-panel-ruling-2020-12-12_en)> (eingesehen am 21.11.2023).

43 EU, *Together for Green and Just Growth. Sustainability in the EU–New Zealand Trade Agreement*, EU – New Zealand Trade and Sustainable Development Factsheet, Juni 2022, <<https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/e104ea5a-5ed6-4655-b2fd-62cb7b3e81bc/details>> (eingesehen am 2.12.2024).

44 Lorand Bartels, *Assessment of the Implementation of the Human Rights Clause in International and Sectoral Agreements*, Brüssel, Mai 2023, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/702586/EXPO\\_IDA\(2023\)702586\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/702586/EXPO_IDA(2023)702586_EN.pdf)> (eingesehen am 23.7.2024).

45 Ebd.; Jana Titievskaia, *Sustainability Provisions in EU Free Trade Agreements. Review of the European Commission Action Plan*, EPRS, November 2021 (Briefing), S. 11, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698799/EPRS\\_BRI\(2021\)698799\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698799/EPRS_BRI(2021)698799_EN.pdf)> (eingesehen am 24.7.2024).

46 Ionel Zamfir, *Human Rights in EU Trade Agreements. The*

## Die politische Einigung auf das EU-Mercosur-Abkommen 2024 bietet Spielraum für Anreize.

Anders als Sanktionen belohnen Zollanreize die Einhaltung von Nachhaltigkeitsvereinbarungen. Diesen Ansatz nutzt die EU bisher nur gegenüber wirtschaftsschwachen Partnerländern aus dem globalen Süden im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS), das einseitig Zollreduktionen oder Zollfreiheit auf Seiten der EU anbietet. Voraussetzung für berechnete Länder ist es, einen Satz an Nachhaltigkeitsvorgaben einzuhalten, die sich von denen in TSD-Kapiteln bilateraler Abkommen unterscheiden und teils über diese hinausgehen.<sup>47</sup> In den letzten 25 Jahren wurde der Mechanismus der Präferenzaussetzung nur in vier Fällen schwerster Verletzung genutzt, gegenüber Sri Lanka, Belarus, Myanmar/Burma und Kambodscha.<sup>48</sup> In Abkommen der EU mit wirtschaftsstarken Partnern sind bislang keine solchen Anreizmechanismen formuliert. Als begrenzte Ausnahme ermöglichte schon die politische Einigung auf das Mercosur-Abkommen von 2019, dass eine Zollquote der EU dann ausgedehnt wird, wenn die Partnerseite europäische Haltungsregeln für Legehennen einhält.<sup>49</sup> In der neuen politischen Einigung von Ende 2024 zeigt sich nun weiterer Spielraum für Anreize durch eine noch zu definierende Liste nachhaltiger und waldschützender Produkte, für die mehr Marktzugang in die EU beschlossen werden kann.<sup>50</sup>

*Human Rights Clause and its Application*, EPRS, Juli 2019 (Briefing), S. 8, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS\\_BRI\(2019\)637975\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS_BRI(2019)637975_EN.pdf)> (eingesehen am 23.7.2024).

47 EC, »Generalised Scheme of Preferences (GSP)«, o. D., <<https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/generalised-scheme-preferences-gsp>> (eingesehen am 21.8.2023).

48 Bettina Rudloff, *Sustainable International Value Chains: The EU's New Due Diligence Approach as Part of a Policy Mix*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2022 (Research Division EU/Europe, Working Paper 2), S. 4, <[https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/Rudloff\\_The\\_EUs\\_new\\_due\\_diligence\\_approach\\_as\\_part\\_of\\_a\\_policy\\_mix\\_WP.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/Rudloff_The_EUs_new_due_diligence_approach_as_part_of_a_policy_mix_WP.pdf)> (eingesehen am 21.8.2023).

49 Hagemeyer et al, *Trade Aspects of the EU-Mercosur Association Agreement* [wie Fn. 39].

50 EC, »Annex to Trade and Sustainable Development Chapter (New)«, Ziffer 40, unter: <[https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en)> (eingesehen am 20.12.2024).



## Wenig Schutz bei Verletzungen von Nachhaltigkeitsvereinbarungen

Eine Regelverletzung durch einen Handelspartner kann unterschiedliche Schäden nach sich ziehen, etwa reduzierte Handelsströme, Verlust an Wettbewerbsfähigkeit oder, wenn Nachhaltigkeitsregelungen verletzt werden, in Form von Menschenrechts- oder Umweltschäden. Bestehende Ausgleichsmechanismen in Handelsabkommen beschränken sich bisher auf Wettbewerbsschäden. Diese können zum Beispiel entstehen, wenn Handelspartner Nachhaltigkeitsanforderungen senken, um kostengünstiger zu produzieren und zu exportieren. Die eigentlichen Nachhaltigkeitsschäden dagegen sind in der Regel in solchen Abkommen nicht abgedeckt.

Der Wettbewerbsschutz in Handelsabkommen kann unterschiedliche Formen haben:

Eine Absicherung durch einen definierten Mindeststandard für Nachhaltigkeit erfolgte erstmals in amerikanischen Handelsabkommen durch sogenannte Non-Regression-Klauseln. Sie sollen vermeiden, dass Standards hinter das Niveau zurückfallen, das zum Zeitpunkt des Abschlusses des Abkommens galt, um sich darüber Wettbewerbsvorteile zu sichern.<sup>51</sup> Auch die EU nutzt so eine Klausel in zahlreichen Abkommen.<sup>52</sup> Besondere Bedeutung erhielt die Sicherung gleicher Wettbewerbsbedingungen (*level playing field*) im Kontext des Brexits: Das Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich (VK) führt die Idee von Non-Regression weiter als Rebalancing. Das ermöglicht einen Ausgleich, wenn Nachhaltigkeitsstandards zwischen den Partnern sich signifikant auseinanderentwickeln und sich dies auf Handel und Wettbewerb auswirkt. Dieser Ausgleich soll zeitlich und vom Umfang her auf den jeweils entstandenen Schaden begrenzt sein und wird in einem Schlichtungsverfahren ermittelt. Auch die politische Einigung von Ende 2024 auf das EU-Mercosur-Abkommen enthält einen Ausgleichsmechanismus (*rebalancing mechanism*), der prinzipiell die Möglichkeit eines Aus-

gleichs bietet, wenn Maßnahmen einer Partei Vorteile aus dem Abkommen beschränken (siehe Kasten 3, Seite 34). Allerdings ist die Auslegung nicht eindeutig, unter welchen Umständen dies möglich ist.<sup>53</sup>

Einen anderen Weg stellen Schutzklauseln dar, die Schutz gegenüber steigenden Importen erlauben, die gerade aus der im Abkommen vereinbarten Liberalisierung entstehen. Sollen entsprechende Schutzzölle erhoben werden, muss in der Regel eine importbedingte Schädigung nachgewiesen werden. Dieser Schutz bezieht sich aber nicht explizit auf Auswirkungen, die sich aus der Nicht-Einhaltung von Nachhaltigkeitspflichten ergeben. Solche Auswirkungen sind nur in dem Fall und eher indirekt adressiert, wenn ein Importanstieg unmittelbar mit Nachhaltigkeitsrisiken bei der Produktion der Importgüter verbunden ist oder deren Verbrauch im Importmarkt Schäden verursacht.

## Unilaterale Instrumente und der Fall der Sorgfaltspflichten

### Generelle wirtschafts- und umweltpolitische Ansätze mit staatlicher Umsetzung

Unilaterale Maßnahmen für Nachhaltigkeit sind kein neues Phänomen der EU, wie die seit Langem bestehenden einseitigen Zollvergünstigungen gegenüber Ländern des globalen Südens zeigen.<sup>54</sup> Seit 2019 aber ist es vermehrt zu unilateralen Maßnahmen gekommen, von denen viele Wettbewerbsschutz und ökonomische Sicherheit zum Ziel haben<sup>55</sup> – wie das Instrument zum Schutz vor wirtschaftlicher Nötigung (Anti-Coercion Instrument, ACI).<sup>56</sup> Im gleichen Zeitraum wurden darüber hinaus rund zehn unilaterale Maßnahmen mit dem alleinigen Ziel Nachhaltigkeit ein-

<sup>53</sup> Mathilde Dupré/Stéphanie Kpenou, »Key Insights into the Final EU-Mercosur Agreement«, Paris: Veblen Institute, 12.12.2024 (In Short), <<https://www.veblen-institute.org/Key-Insights-into-the-Final-EU-Mercosur-Agreement.html>> (eingesehen am 20.12.2024).

<sup>54</sup> Ebd.

<sup>55</sup> Fabry/Köhler-Suzuki/Lamy/Sibona, *How China, Europe, Japan and the United States Shape the World through Economic Security* [wie Fn. 30].

<sup>56</sup> Thomas Verellen, »Unilateral Trade Measures in Times of Geopolitical Rivalry. A Call for Effective Accountability Mechanisms«, in: *Verfassungsblog*, 25.5.2021, <<https://verfassungsblog.de/unilateral-trade-measures-in-times-of-geopolitical-rivalry/>> (eingesehen am 21.8.2023).

<sup>51</sup> Andrew D. Mitchell/James Munro, »An International Law Principle of Non-Regression from Environmental Protections«, in: *International and Comparative Law Quarterly*, 72 (2023) 1, S. 35 – 71, <<https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/an-international-law-principle-of-nonregression-from-environmental-protections/DFB6236C0504491E00B4174EE6D13186>> (eingesehen am 31.7.2024).

<sup>52</sup> Bronckers/Grüni, »Retooling the Sustainability Standards« [wie Fn. 40].

geführt, einige seitens der EU, andere von einzelnen Mitgliedstaaten (siehe Anhang 3, Seite 48f).

Der Kohlendioxid(CO<sub>2</sub>)-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) kann als erste unilaterale Nachhaltigkeitsmaßnahme der EU angesehen werden. Die entsprechende Verordnung trat Ende 2023 in Kraft und soll bis Ende 2025 umgesetzt sein. Der CBAM ergänzt das EU-Emissionshandelssystem, das durch eine Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Ausstößen dazu beiträgt, die europäischen Emissionsreduktionsziele zu erreichen. Da aber nur wenige der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen einer direkten Bepreisung unterliegen oder aber auf geringerem Niveau als in der EU, soll eine Importsteuer für nicht oder geringer bepreiste Importe die Wettbewerbsfähigkeit der EU schützen. Hierdurch wird zudem eine Abwanderung europäischer Produktion in Länder mit weniger Regelungen für Emissionen unattraktiver, da der CBAM dort hergestellte Produkte zumindest beim Import in die EU belastet.<sup>57</sup>

Würde Emissionshandel global umgesetzt, wäre dies wohl die First-best-Option zur Lösung des globalen Klimaeffekts.<sup>58</sup> Eine rein europäische Lösung wird aber als Nachteil für die europäische Wettbewerbsfähigkeit kritisiert, was durch die Importabgabe im Rahmen des CBAM aufgefangen werden soll. Anders als Importe sind Exporte jedoch nicht von diesem EU-System abgedeckt; dadurch sind entsprechende aus der EU ausgeführte Produkte im Vergleich zur ausländischen Konkurrenz auf dem Weltmarkt teurer. Die Handelspartner der EU sind ihrerseits, abhängig von ihrer jeweiligen Exportstruktur, sehr unterschiedlich betroffen, wenn beim Import ihrer Produkte durch die EU die CBAM-Abgabe fällig wird. Sie kritisieren nicht nur, dass es keinen internationalen Konsens darüber gibt, mit welcher Methode produktbezogene

Emissionen ermittelt werden, sondern betrachten den CBAM ganz allgemein als Protektionismus, da er einseitig durch die EU festgesetzt wurde. Einige Partner haben mit der Ankündigung eigener Systeme reagiert, beispielsweise Indien und China.<sup>59</sup>

Eine weitere unilaterale Nachhaltigkeitsmaßnahme betrifft Agrarkraftstoffe; Diese können, falls sie als nachhaltig zertifiziert sind, nach der EU-Richtlinie zu Erneuerbaren Energien (RED) auf europäische Zielvorgaben für die Emissionsminderung angerechnet werden, da sie einen Beitrag zur angestrebten Zielvorgabe für mehr erneuerbare Energien im Verkehrssektor leisten. Für Exporteure etwa von Sojaöl bedeutet diese Anrechenbarkeit eine Absicherung der europäischen Nachfrage nach Agrarkraftstoffen; außerdem bietet sie Zugang zu diversen Unterstützungsmaßnahmen einzelner EU-Staaten.

Mit der 2018 erfolgten Neufassung der Richtlinie (RED II) wurden die Kriterien für eine Zertifizierung allerdings verändert: Seitdem muss das importierte Agrarkraftstoffprodukt nicht mehr nur zur unmittelbaren Emissionsreduktion in der EU beitragen, sondern es soll auch dessen mögliche (komplexe) Verdrängungswirkung auf die Landnutzung im Herkunftsland vermieden werden. Das heißt, es soll verhindert werden, dass für die Herstellung der als nachhaltig zertifizierten Importe zuvor im Herkunftsland andere (Agrar-)Produkte verdrängt wurden und dadurch hervorgerufene mögliche zusätzliche Emissionen nicht in den zertifizierten Einzelprodukten berücksichtigt werden. Das Risiko für indirekte Landnutzungsänderung wird für einzelne Produkte ermittelt, indem Daten zur nationalen Ausdehnung der Produktion ausgewertet werden. Für ein in diesem Sinne als Hochrisikoprodukt definiertes Produkt sind Import und Verwendung in der EU nicht verboten, aber es kann nicht auf die europäischen Zielvorgaben für die Emissionsminderung angerechnet werden.<sup>60</sup> Eine

**57** Galina Kolev/Roland Kube/Thilo Schaefer/Leon Stolle, *Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Motivation, Ausgestaltung und wirtschaftliche Implikationen eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichs in der EU*, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft (IW), März 2021 (IW Policy Paper, Nr. 6/21), <[https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/policy\\_papers/PDF/2021/IW-Policy-Paper\\_2021\\_Carbon-Border-Adjustment.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2021/IW-Policy-Paper_2021_Carbon-Border-Adjustment.pdf)> (eingesehen am 24.7.2024).

**58** Hannah Levinger/Milena Schwarz, *Globaler CO<sub>2</sub>-Preis: der schwierige Weg zu einer effektiven internationalen Antwort auf den Klimawandel*, Frankfurt/Main: Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Februar 2023 (KfW Research Fokus Volkswirtschaft, Nr. 417), <<https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2023/Fokus-Nr.-417-Februar-2023-CO2-Preis.pdf>> (eingesehen am 24.7.2024).

**59** Julian Parodi, *Carbon Border Adjustment Mechanism: A Game Changer for Global Decarbonisation? A Country-by-Country Outlook on Europe's Main Trading Partners*, Brüssel: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Competence Centre Climate and Social Justice, Januar 2024 (Briefing), <[https://justclimate.fes.de/fileadmin/user\\_upload/images/publications/2024/FES\\_JustClimate\\_31012024\\_CBAM\\_Briefing.pdf](https://justclimate.fes.de/fileadmin/user_upload/images/publications/2024/FES_JustClimate_31012024_CBAM_Briefing.pdf)> (eingesehen am 24.7.2024).

**60** »Delegierte Verordnung (EU) 2019/807 der Kommission vom 13. März 2019 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Bestimmung der Rohstoffe mit hohem Risiko indirekter Landnutzungsänderungen, in deren Fall eine wesentliche Ausdehnung der Produktionsflächen auf

entsprechende Einstufung von Palmöl als Hochrisikoprodukt im Jahr 2020 stieß auf heftige Kritik der Hauptexporteure Indonesien und Malaysia und hatte schließlich Klagen gegen die EU bei der WTO zur Folge.

Ein drittes Beispiel sind verschärfte Rückstandshöchstwerte (RHW), die seit 2022 innerhalb der EU für die bienenschädlichen Wirkstoffe Clothianidin und Thiamethoxam für einzelne Produkte gelten (siehe Anhang 3, Seite 48f). Diese Regelungen hat die EU auf Importe ausgedehnt.<sup>61</sup> Mit dem Ziel, Bienen vor Schädigung zu schützen, wurden hiermit erstmalig Umwelt- statt gesundheitsbezogene Kriterien für solche RHWs herangezogen; dies sorgte seitens einiger Staaten inklusive der USA für Kritik bei der WTO.<sup>62</sup>

Neben diesen für einzelne Produkte und Ziele definierten einseitigen Maßnahmen, die bereits beschlossen wurden oder im Entscheidungsprozess weit fortgeschritten sind, wird immer wieder ein genereller Mechanismus für Einseitigkeit vorgeschlagen: Sogenannten Spiegelklauseln gemäß sollen Nachhaltigkeitsvorgaben für EU-Unternehmen systematisch auf Importe übertragen (gespiegelt) werden. Dieser Ansatz wird besonders in Bezug auf Vorgaben für die landwirtschaftliche Produktion diskutiert (siehe Kasten 1, Seite 18).

## Der Fall Sorgfaltspflichten mit unternehmerischer Durchsetzung

In den letzten Jahren haben vor allem G7-Staaten einseitige Nachhaltigkeitsregelungen eines neuen Typus

auf den Weg gebracht. Dieser fügt sich ein in den global wachsenden Katalog unilateraler Maßnahmen, stellt aber heimische Unternehmen und ihre Aktivitäten entlang auch internationaler Lieferketten ins Zentrum – die Rede ist von den unternehmerischen Sorgfaltspflichten (siehe Anhang 3, Seite 48f). Durch sie abgedeckte Nachhaltigkeitsvorgaben erfassen in erster Linie Menschen- und Arbeitsrechte sowie vereinzelt Umweltziele.<sup>63</sup>

Der Wechsel hin zur Verpflichtung von Unternehmen gründet im Fall der Menschenrechte auf der völkerrechtlichen Staatspflicht, die Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu ermöglichen. Diese Staatspflicht schließt dabei auch den Einfluss Dritter auf Menschenrechte ein, wozu Unternehmen zählen können.<sup>64</sup>

Sorgfaltspflichten beinhalten verbindliche Dokumentationsleistungen, Managementziele und Abhilfesysteme bei auftretenden Verstößen.<sup>65</sup> Die Pflichten teilen sich auf in Bemühens- (Vorgaben der Sorgfalt sind einzuhalten ohne notwendigen Erfolg) und Erfolgspflichten (tatsächlicher inhaltlicher Wirkungserfolg). Das Ausmaß der Pflichten ist in der Regel risikobasiert, das heißt abhängig davon, als wie schwerwiegend potenzielle Verstöße in bestimmten Lieferketten eingeschätzt werden. Diese Einschätzung beruht auf Erfahrungen mit Risiken in besagten Lieferketten und kann für einzelne Sektoren oder auch ganze Länder vordefiniert werden, wenn diese als besonders risikobehaftet verstanden werden.

Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand zu beobachten ist, und die Zertifizierung von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen mit geringem Risiko indirekter Landnutzungsänderungen«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 21.5.2019, <[https://eur-lex.europa.eu/eli/reg\\_del/2019/807/oj?locale=de](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2019/807/oj?locale=de)>; »Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung)«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 21.12.2018, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001&from=EN>> (eingesehen jeweils am 21.8.2023).

**61** EC, »EU Legislation on MRLs«, o. D., <[https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/maximum-residue-levels/eu-legislation-mrls\\_en](https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/maximum-residue-levels/eu-legislation-mrls_en)> (eingesehen am 21.11.2023).

**62** WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *European Union Import Tolerances for Certain Pesticides to Achieve Environmental Outcomes in Third Countries – Specific Trade Concern* 534, 28.3.2023, <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/SPS/GEN2112.pdf&Open=True>> (eingesehen am 4.12.2023).

**63** Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), *Neue Sorgfaltspflichten für Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors: Empfehlungen zu aktuellen Gesetzesentwicklungen*, Berlin, Dezember 2023 (Gutachten), S. 206ff, <[https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/sorgfaltspflichten-unternehmen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/sorgfaltspflichten-unternehmen.pdf?__blob=publicationFile&v=5)> (eingesehen am 31.7.2024).

**64** United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (OHCHR), *Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations »Protect, Respect and Remedy« Framework*, New York/Genf: United Nations, 2011, <[https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf)> (eingesehen am 25.7.2024).

**65** Details zu unterschiedlichen Elementen der verschiedenen Sorgfaltspflichtenregelungen finden sich in: Wissenschaftlicher Beirat BMEL, *Neue Sorgfaltspflichten* [wie Fn. 63].

## Kasten 1: Spiegelklauseln als prinzipieller Unilateralismus?

Während seiner Ratspräsidentschaft 2022 brachte Frankreich den Vorschlag ein, Nachteile des Green Deals für europäische Landwirt:innen dadurch aufzufangen, dass entsprechende Vorgaben auch für Importe formuliert werden sollten, nämlich in Form von Spiegelklauseln.<sup>a</sup> Bis heute nennt Frankreich Spiegelklauseln als Voraussetzung dafür, dass es Handelsabkommen unterstützt. Polen und Österreich stehen dem Vorschlag ebenfalls positiv gegenüber.<sup>b</sup> Noch fehlt ein konkreter Ansatz, wie diese bislang vage diskutierte Idee praktisch umgesetzt werden könnte. Eine von Rat und Europäischem Parlament beauftragte Bewertung durch die Europäische Kommission betont, dass stets eine Einzelfallbetrachtung nötig sei, will man die Möglichkeiten der Anwendung von Spiegelklauseln eruieren.<sup>c</sup>

Im Herbst 2024 schlug der strategische Dialog zur Zukunft der EU-Landwirtschaft – von Kommissionspräsidentin von der Leyen eingesetzt zur Konsensfindung zwischen Zivilgesellschaft und Agrarwirtschaft – eine Alternative zu konfliktreich debattierten Spiegelklauseln vor: Hiernach sollen zunächst Indikatoren definiert werden, die vergleichbare Nachhaltigkeitsbemessungen für europäische Betriebe ermöglichen sollen. Darauf basierend würde ein einheitlicher europäischer Standard (*benchmark*) entwickelt. In einem Folgeschritt könnten Abweichungen bei Importen an der Grenze dann ähnlich wie beim CBAM ausgeglichen werden.<sup>d</sup> Allerdings sind noch zahlreiche methodische Fragen offen – zum Beispiel wie unterschiedliche Nachhaltigkeitsdimensionen in einem Standard zusammengefasst werden können.

Etablierte Handelsprinzipien etwa der WTO weisen mögliche Ansatzstellen und Grenzen aus:

(1) Bei Produktionsstandards erlauben die GATT-Artikel I (Meistbegünstigung) und III (Inländerbehandlung) dann Handelsbeschränkungen, wenn unterschiedliche Standards zu unterschiedlichen Produkten führen (wie hinsichtlich Größe oder Zusammensetzung).<sup>e</sup> Ob aber Produktionsstandards ohne direkten Bezug zum Produkt unterschiedliche Produkte begründen, ist Gegenstand zahlreicher WTO-Streitfälle. Spiegelklauseln werden häufig genau für solche letztgenannten komplexen Produktionsstandards diskutiert, etwa für die Tierhaltung, was die WTO-Legitimierung von Spiegelklauseln erschwert.

(2) Reziprozität meint das wechselseitige Angebot von als gleichwertig angesehenen Zugeständnissen, beispielsweise in Zollverhandlungen. Eine Übertragung auf Spiegelklauseln würde die als strenger angenommene eigene Regelung – nach Logik der EU-Debatte also implizit diejenige der EU – als ein Zugeständnis an den Partner definieren. Hiernach müsste dieser ein positives Angebot wie etwa einen erhöhten Marktzugang unterbreiten. Für Spiegelklauseln nach diesem Prinzip wären also Austausch und wechselseitiger Nutzen anzustreben statt einseitiger Standardfestsetzung.

(3) Bei wechselseitiger Anerkennung verpflichten sich Länder etwa im Bereich der Tiergesundheit, gleichwertige Tierschutzstandards zum Beispiel bei der Schlachtung nachzuweisen. Dies setzt wiederum vorhergehende bilaterale Vereinbarungen dazu voraus, was als gleichwertig anerkannt wird. Zudem gilt dies für klar umrissene einzelne Vorgaben anstatt generell als Automatismus, wie in der Debatte zu Spiegelklauseln oft formuliert.

(4) Laut Rebalancing im Handelsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich – oder auch mit dem Mercosur, wie kürzlich im entsprechenden Abkommen neu angelegt – können einzelne Abweichungen bei Standards von den Handelspartnern ausgeglichen werden. Entscheidend aber ist, dass man sich gemeinsam auf einen Referenzstandard verständigt (hat), der Abweichungen erst identifizierbar macht. Im Fall der EU und des VK gilt das einheitliche Niveau während der EU-Mitgliedschaft des VK als Referenzstandard. Auch gibt es ein gemeinsam festgelegtes Verfahren zur Entscheidung über einen Ausgleich und kein einseitiges Verhalten, wie es die politische Debatte zu Spiegelklauseln suggeriert.

**a** Pascal Lamy/Geneviève Pons/Isabelle Garzon/Sophia Hub, *A Narrow Path for EU Agri-Food Mirror Measures?*, Brüssel: Europe Jacques Delors, April 2022 (Policy Paper; online, eingesehen am 21.8.2023).

**b** Agence Europe, *EU Member States Divided on Usefulness of Mirror Clauses for Imported Products*, Brüssel, 15.2.2022 (online, eingesehen am 24.7.2024).

**c** European Commission, *Application of EU Health and Environmental Standards to Imported Agricultural and Agri-Food Products*, Brüssel, 3.6.2022 (Report; online, eingesehen am 26.9.2024).

**d** Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture, *A Shared Prospect for Farming and Food in Europe*, Final Report, September 2024 (online, eingesehen am 2.12.2024).

**e** Emily Rees, *Mirror, Mirror on the Wall, Who Has the Fairest Clauses of Us All? Stress-Testing the Application of Mirror Clauses to Pesticides*, Brüssel: European Centre for International Political Economy (ECIPE), März 2022 (Policy Brief, No. 3/2022; online, eingesehen am 24.7.2024).

Je nach Ansatz müssen Unternehmen Beschwerde-mechanismen etablieren, damit festgestellte Verletzungen gemeldet werden können. Darüber hinaus sind bei verletzter Sorgfaltspflicht unterschiedliche Strafen gegen die Verursacher auszusprechen: Hierzu zählen Ordnungsgelder, ein Ausschluss von Ausschreibungsverfahren oder auch eine zivilrechtliche Haftung.

Insgesamt fangen diese Ansätze die oben (Seite 13f) genannten Schwächen der Durchsetzung bilateral vereinbarter Nachhaltigkeitsregelungen in Handelsabkommen auf. Sie setzen mit den Unternehmen an Akteuren des eigenen, etwa europäischen Regelungsraums an, für die staatliche Akteure Pflichten durchsetzen können. In ihrer Wirkung erstrecken diese sich jedoch international bis hin zur Zulieferregion eines Handelspartners. Sind Zulieferakteur oder -region als Ergebnis einer Risikoschätzung als zu riskant zu bewerten, können sie aus der Lieferkette herausfallen. Die internationale Durchsetzung erfolgt also darüber, dass der Zugang zum Absatzmarkt beschränkt ist.

Im Vordergrund dieser Ansätze steht aber das Ziel, die in der Lieferkette eingebundenen Akteure zu befähigen (»stay and behave«), statt dass sich ein Unternehmen aus der Lieferkette zurückzieht (»cut and run«). Jenseits dieser weitreichenden Durchsetzungskraft sind auch nachhaltigkeitsbezogene Schutzmaßnahmen vorgesehen, wenn Pflichten verletzt wurden, beispielsweise die Sanierung der Umwelt im Falle von Umweltschäden.<sup>66</sup>

Die jüngsten EU-Initiativen decken diese Module unterschiedlich ab:

Die im Juli 2024 in Kraft getretene EU-Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (EUCSDDD) enthält vor allem menschen- und arbeitsrechtliche Vorgaben und einige wenige Umweltbezüge, meist mit Arbeits(schutz)bezug. Eine Wiedergutmachung für geschädigte Personen und eine Behebung von Umweltschäden sind vorgesehen. Das Trilogverfahren zwischen Kommission, EU-Parlament und Ministerrat dauerte von Herbst 2023 bis zum Frühjahr 2024 und führte zu zahlreichen Nachverhandlungen. Der deutschen Enthaltung schlossen sich andere Mitgliedstaaten an, wodurch es zeitweilig unsicher war, ob die zur Annahme erforderliche Stimmenzahl der doppelten Mehrheit erreicht werden würde. Gegen anfänglichen Widerstand konnte eine zivilrechtliche Haftung für

verletzte Sorgfaltspflichten beschlossen werden, die für diejenigen Unternehmen gilt, die im Anwendungsbereich der Richtlinie liegen. Dafür entfielen die zuvor definierten Risikosektoren, für die schärfere Pflichten gelten sollten (etwa die Landwirtschaft). Auch die Größe der verpflichteten Unternehmen wurde angehoben, so dass insgesamt weniger Unternehmen betroffen sind als ursprünglich angestrebt. Der Finanzsektor wird befristet ausgenommen; ob er noch einbezogen wird, wird später entschieden. Die Richtlinie ist ab 2027 gestaffelt nach Unternehmensgröße umzusetzen, was bis 2029 abgeschlossen sein soll. Die bereits in Kraft getretenen mitgliedstaatlichen Regelungen wie der »Devoir de vigilance« in Frankreich seit 2017 oder das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) in Deutschland seit 2021 sind als nationale Umsetzung der Richtlinie anzupassen.

### **An der Entwaldungsverordnung der EU entzündeten sich viele Konflikte zwischen der EU und ihren Handelspartnern.**

Die EU-Verordnung für entwaldungsfreie Produkte (EUDR), die das Ziel entwaldungsfreier Lieferketten sicherstellen soll, ist seit 2023 in Kraft. Ursprünglich sollte sie ab Ende 2024 gestaffelt nach Unternehmensgröße umgesetzt werden, nach der kürzlich beschlossenen Verschiebung nun ab Ende 2025. Anders als bei der EUCSDDD geht es hier um eine Erfolgspflicht. Die Verordnung gilt für zunächst sieben Produkte: Holz, Kakao, Kaffee, Kautschuk, Ölpalmen, Soja und Rinder sowie daraus hergestellte Erzeugnisse wie etwa Rindfleisch oder Papier. Einführende und verarbeitende Unternehmen in der EU sind verpflichtet nachzuweisen, dass diese importierten Produkte auf Flächen angebaut oder (im Falle von Rindern und daraus gewonnenem Rindfleisch) gehalten wurden, auf denen seit dem 31.12.2020 keinerlei Abwaldung stattgefunden hat (*zero deforestation*). Der Nachweis muss dabei bis auf eine sehr kleine Fläche von 0,5 Hektar zurückgehen (Geolokalisierung). In der Tierhaltung ist für diesen Nachweis eine individuelle Kennzeichnung der Tiere vonnöten, um den ganzen Haltungszyklus auf teils unterschiedlichen Flächen erfassen zu können. Arbeits- und menschenrechtliche Kriterien spielen anders als in der EUCSDDD nur eine geringe Rolle.

Die Regelungen der EUDR gelten gleichermaßen innerhalb der EU und bei Verkauf aus der EU und damit für Exporte. Im Unterschied zu den Regelungen der EUCSDDD betreffen sie alle Unternehmen, gelten

<sup>66</sup> Ebd.



also unabhängig von deren Größe. Allerdings unterscheiden sich die Anforderungen für verschiedene Marktteilnehmer wie Importeure oder Händler und für kleinere Unternehmen. Des Weiteren ist eine Länder- bzw. regionale Klassifizierung vorgesehen (*risk benchmark*); je nachdem, welcher Risikoklasse ein Land bzw. eine Region zugeordnet wird, bedeutet das unterschiedlich strenge Sorgfaltspflichten und Kontrollhäufigkeiten für die Lieferkette. Die drei definierten Risikoklassen sollen auf historischen Entwaldungsraten in den Regionen gründen, können aber auch weitere Kriterien berücksichtigen. Dies können eigene Schutzregelungen oder bestehende Nachhaltigkeitspartnerschaften mit der EU sein. Eine abschließende Kriterienliste wurde indes nicht erstellt. An dieser beabsichtigten Einteilung einzelner Länder entzündeten sich politische Konflikte. Eine endgültige Einteilung hierzu steht noch aus.<sup>67</sup> Im Zuge der EU-Debatte um eine zeitliche Verschiebung der Verordnungsanwendung wurde noch eine weitere Risikoklasse eingebracht. Hiernach sollten Lieferketten, die sich auf Länder oder Regionen mit Nullrisiko für Entwaldung oder sogar Aufforstung erstrecken, keinerlei Verpflichtung unterliegen. Diese inhaltliche Änderung aber wurde während der finalen Entscheidung zur Verschiebung abgelehnt.<sup>68</sup>

Wird eine Sorgfaltspflicht verletzt, ist neben Bußgeldern und dem Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen auch eine Beschlagnahme der Ware an der Grenze vorgesehen. Damit erfolgt die internationale Durchsetzung der EUDR auch durch eine Art Importverbot. Zudem ist es möglich, die Namen der verletzenden Unternehmen öffentlich zu nennen (*naming and shaming*). Anders als in der EUCSDDD gibt es keinen Schadensausgleich.

Wegen großer internationaler und auch innereuropäischer Widerstände hatte die EU-Kommission im Oktober 2024 vorgeschlagen, den Umsetzungsbeginn

67 Helen Bellfield/Osvaldo Pereira/Toby Gardner/Jane Siqueira Lino, *Risk Benchmarking for the EU Deforestation Regulation: Key Principles and Recommendations*, Stockholm Environment Institute (SEI)/Global Canopy, August 2023 (Policy Briefing), <<https://globalcanopy.org/insights/publication/risk-benchmarking-for-the-eu-deforestation-regulation-key-principles-and-recommendations/>> (eingesehen am 24.7.2024).

68 Therese Meitinger, »Einigung zur EUDR: EU-Entwaldungsverordnung wird verschoben«, in: *Logistik heute* (online), 4.12.2024, <<https://logistik-heute.de/news/einigung-zur-eudr-eu-entwaldungsverordnung-wird-verschoben-187321.html>> (eingesehen am 12.12.2024).

der EUDR um mindestens ein Jahr zu verschieben, was vom Ministerrat und dem neuen Europaparlament (hier sogar um 2 Jahre) bestätigt wurde. Inzwischen wurde die Verschiebung um ein Jahr ohne inhaltliche Änderungen beschlossen.

Anreize werden – ähnlich wie in den Handelsabkommen – in den Sorgfaltspflichtenregelungen der EU kaum genutzt. Prinzipiell kann zumindest die EUDR bestehende Waldschutzregelungen auf Partnerseite oder bereits etablierte Waldschutzpartnerschaften mit der EU als zusätzliches Kriterium für die Einteilung der Länder in Risikoklassen heranziehen. Der Anreiz einer niedrigen Risikoklasse liegt in vereinfachten Sorgfaltspflichten und geringerer Kontrollhäufigkeit.

Ein in anderen unilateralen Ansätzen üblicher Anreiz sind Handelserleichterungen für Exporteure: So können nach dem Aktionsplan Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) freiwillige FLEGT-Partnerschaften die bisherige EU-Holzhandelsverordnung (EUTR) begleiten, die durch die EUDR ersetzt wird. Diese Partnerschaften mit inzwischen sieben Staaten bieten nicht nur Anreize für Exporteure im Herkunftsland, sondern ebenfalls für Importeure in der EU, für die der umständliche Nachweis entfällt, dass für jede importierte Charge eines Produkts bestimmte Regelungen eingehalten wurden. Vielmehr genügt dann ein Nachweis der Herkunft aus einem FLEGT-Partnerland. Voraussetzung aber ist, dass sich Partnerländer zur Einrichtung eines Kontrollsystems verpflichten, das die Rechtskonformität der ausgeführten Holzprodukte im Sinne heimischer Regelungen gewährleistet. Außer den Erleichterungen für die Ex- und die Importeure erhofft man sich auch einen Impuls für bessere und effektivere Regelungen in den Herkunftsländern. Bisher konnte nur Indonesien alle Anforderungen erfüllen, so dass eine solche erleichterte Holzeinfuhr in die EU möglich ist.<sup>69</sup>

Eine Anpassungsflexibilität ist zumindest in der EUDR immanent vorgesehen, allerdings nur in Richtung einer Verschärfung: Auf Basis von Wirkungsanalysen können weitere Produkte und Ökosysteme in die Pflichten übernommen werden.

69 Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, »Genehmigungssystem für Holzeinfuhren in die EU. Zusammenfassung des Dokuments: Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 zur Einrichtung eines FLEGT-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren«, 11.9.2019, <<https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/licensing-system-for-imports-of-timber-to-the-eu.html>> (eingesehen am 21.8.2023).

Die meisten der unilateralen Nachhaltigkeitsmaßnahmen der EU setzen am Import – im Fall der Sorgfaltspflichten am Absatz – in der EU an, indem Nicht-Einhaltung der Nachhaltigkeitsanforderungen den Marktzugang beschränkt. Entscheidend für die Wirkung der Maßnahmen sind daher Größe und Attraktivität des EU-Marktes, die entsprechend dem sogenannten Brüssel-Effekt dazu führen, dass Handelspartner aus ökonomischem Interesse die Standards einhalten.

Umgekehrt betrafen EU-Vorgaben für den Export bislang meist nur wenige und ganz bestimmte Produkte und deren Verwendungen, etwa militärisch oder medizinisch nutzbare Produkte. Mittlerweile werden nachhaltigkeitsbezogene Anwendungsmöglichkeiten von Exportvorgaben zumindest debattiert oder vorgeschlagen, vor allem in Bezug auf die Tierhaltung oder zum Pestizidexport (siehe Anhang 3, Seite 48f).

## Kritik der Handelspartner

Viele Handelspartner der EU kritisieren diese neuen unilateralen Nachhaltigkeitsansätze heftig, initiieren WTO-Klagen und drohen mit dem Abbruch von Handelsverhandlungen.<sup>70</sup>

Indonesien und Malaysia klagten 2020 bzw. 2021 bei der WTO dagegen, dass die EU in der RED II Palmöl als Hochrisikoprodukt eingestuft hatte. Demnach würde Palmöl nicht mehr mit dem Zertifikat »nachhaltig« in der EU abgesetzt werden können. Der kürzlich getroffene Entscheid des WTO-Panels im Fall Malaysia stellt zwar keine prinzipielle Ablehnung des EU-Ansatzes dar, aber er verlangt eine Verbesserung bei der Zertifizierung und ihrer Umsetzung.<sup>71</sup> Der Entscheid zur parallellaufenden Klage Indonesiens steht noch aus.<sup>72</sup>

Indien hat mit einer WTO-Klage gegen den CBAM der EU gedroht und ließ verlauten, ein eigenes CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem einführen zu wollen.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMEL, *Neue Sorgfaltspflichten* [wie Fn. 63].

<sup>71</sup> EC, DG Trade, »WTO Rules on Renewable Energy Dispute«, Brüssel, 5.3.2024, <[https://policy.trade.ec.europa.eu/news/wto-rules-renewable-energy-dispute-2024-03-05\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/news/wto-rules-renewable-energy-dispute-2024-03-05_en)> (eingesehen am 24.7.2024).

<sup>72</sup> WTO, *European Union – Certain Measures Concerning Palm Oil and Oil Palm Crop-Based Biofuels*, Dispute Settlement DS593, 4.10.2024, <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds593\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds593_e.htm)> (eingesehen am 24.7.2024).

<sup>73</sup> Euractiv/Reuters, »India Plans to Challenge EU Carbon

Brasilien kritisierte auch im Verbund mit Ländern des globalen Südens die EUDR. Dazu richteten sie 2022 jeweils offene Briefe an die EU und die WTO.<sup>74</sup> Gleichzeitig wurde im Mai 2023 in Brasilien ein Gesetzentwurf zur »Umweltreziprozität« vorgebracht, wonach Importe aus Ländern mit geringeren Umweltvorgaben belastet würden – sofern diese Länder eigene handelspolitische unilaterale Umweltrestriktionen nutzten.

Gemeinsam mit Australien äußerte Brasilien Kritik an der europäischen Erfassung bestehender Waldgebiete, die die Grundlage für die anzuwendenden EUDR-Pflichten ist.<sup>75</sup>

Alle Mercosur-Länder reagierten auf die unilateralen Ansätze der EU mit einer Reihe von Forderungen. Grund dafür war, dass das EU-Mercosur-Abkommen 2019 fertig verhandelt worden war, kurz bevor die EU ihre einseitigen Ansätze beschloss. Überdies hatte die EU im Frühjahr 2023 eine Zusatzklärung zum Abkommen vorgelegt, mit der auch Sanktionen verschärft werden sollten, nämlich solche für die Verletzung von im Abkommen enthaltenen Nachhaltigkeitsregelungen wie Wald- und Klimaschutzvorgaben. Vor der ursprünglich für Dezember 2023 geplanten Unterzeichnung des Abkommens wirkten die Mercosur-Staaten darauf hin, die unilateralen Verpflichtungen stärker mit dem Handelsabkommen zu verbinden. Konkret verlangten sie einen Verzicht auf Sanktionen im Abkommen, außerdem Unterstützungsangebote und einen nicht näher definierten Ausgleichsmechanismus dafür, dass Sorgfaltspflichten Vorteile aus den Zugeständnissen im Abkommen schmälern, etwa beim Marktzugang.<sup>76</sup> Am 6. Dezember 2024 erfolgte

Tax at WTO«, *Euractiv*, 17.5.2023, <<https://www.euractiv.com/section/emissions-trading-scheme/news/india-plans-to-challenge-eu-carbon-tax-at-wto/>> (eingesehen am 21.11.2023).

<sup>74</sup> WTO, Committee on Agriculture, *Joint Letter: European Union Proposal for a Regulation on Deforestation-Free Products*, 29.11.2022, <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/AG/GEN213.pdf&Open=True>> (eingesehen am 21.11.2023).

<sup>75</sup> Andy Bounds/Alice Hancock, »EU's Use of Incorrect Deforestation Data »Risks Blocking Imports«, in: *Financial Times*, 16.7.2024, <<https://www.ft.com/content/ab2aabb-8978-444b-844b-3d0d70553266>> (eingesehen am 31.7.2024).

<sup>76</sup> Bettina Rudloff/Tobias Stoll, *EU-Mercosur-Abkommen: Die EU muss raus aus ihrer handelspolitischen Sackgasse*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 22.9.2023 (Kurz gesagt), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/eu-mercousur-abkommen-die-eu-muss-raus-aus-ihrer-handelspolitischen-sackgasse>> (eingesehen am 21.11.2023).

eine politische Einigung auf ein Handelsabkommen, das in einem Annex zum Nachhaltigkeitskapitel des Abkommenstextes von 2019 einige dieser zwischenzeitlich gestellten Forderungen aufnimmt (siehe Kasten 3, Seite 34).

Die USA kritisierten zusammen mit weiteren Ländern bei der WTO, dass die EU die jüngste Verschärfung für Rückstandshöchstwerte von Neonicotinoiden auf der Basis von umwelt- statt von rein gesundheitsbezogenen Argumenten vorgenommen habe.<sup>77</sup> Amerikanische Akteure der Holz- und Papierindustrie haben zudem erst im Juni 2024 gefordert, die Umsetzung der EUDR solle verschoben werden.<sup>78</sup>

Selbst innerhalb der EU wuchs die Kritik: Bundeslandwirtschaftsminister Cem Özdemir hat mit Unterstützung von Bundeskanzler Olaf Scholz im Sommer 2024 darum gebeten, die Umsetzung der EUDR zu verschieben und sie besser vorzubereiten.<sup>79</sup> Die EU-Kommission hat ihrerseits im Oktober 2024 eine Verschiebung um ein Jahr ins Spiel gebracht,<sup>80</sup> die nach einigen Konflikten zwischen den EU-Institutionen schließlich Mitte Dezember 2024 und damit kurz vor dem ursprünglich anvisierten Anwendungsbeginn beschlossen werden konnte.<sup>81</sup>

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Die vorgebrachte Kritik vieler Länder äußert sich teils als Vorwurf, dass unilaterale Maßnahmen der EU WTO-Regelungen verletzen würden, teils betont sie aber auch befürchtete Handelsnachteile.

<sup>77</sup> WTO, *Specific Trade Concern 534* [wie Fn. 62].

<sup>78</sup> »EUDR: US-Regierung bittet EU-Kommission um Verschiebung der Entwaldungsverordnung«, in: *EUWID Papier und Zellstoff*, 1.7.2024, <<https://www.euwid-papier.de/news/unternehmen/eudr-us-regierung-bittet-eu-kommission-um-verschiebung-der-entwaldungsverordnung-010724/>> (eingesehen am 24.7.2024).

<sup>79</sup> »Özdemir fordert Verschiebung der EU-Entwaldungsverordnung«, in: *Lebensmittel Zeitung* (online), 13.9.2024, <<https://www.lebensmittelzeitung.net/politik/nachrichten/umstrittenes-gesetzesvorhaben-oezdemir-fordert-verschiebung-der-eu-entwaldungsverordnung-179839>> (eingesehen am 24.9.2024).

<sup>80</sup> EC, »Commission Strengthens Support for EU Deforestation Regulation Implementation and Proposes Extra 12 Months of Phasing-in Time, Responding to Calls by Global Partners«, Pressemitteilung, Brüssel, 2.10.2024, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_5009](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5009)> (eingesehen am 21.11.2024).

<sup>81</sup> BMEL, »Özdemir: Verschiebung der EUDR endlich geschafft«, Meldung, 17.12.2024, <<https://www.bmel.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Presse/2024/241217-verschiebung-eudr.html>> (eingesehen am 20.12.2024).

## Spielräume und Grenzen, WTO und Brüssel-Effekt

Die neuen unilateralen Ansätze der EU gleichen zwar Defizite der Handelsabkommen aus, was die Durch- und Umsetzung von Nachhaltigkeitsvereinbarungen angeht sowie den Schutz vor bzw. den Ausgleich von Schäden. Gleichzeitig ist die Wirkung der unilateralen Maßnahmen begrenzt durch völkerrechtliche Regelungen und reale Marktentwicklungen. Basisregeln der WTO, um eine willkürliche Beschränkung des Handels zu vermeiden, sind das Meistbegünstigungsprinzip (Art. I GATT) und das Prinzip der Inländerbehandlung (Art. III GATT). Ersteres besagt, dass gleiche Importprodukte trotz unterschiedlicher Herkunft gleichzubehandeln sind, etwa was Standards oder Zölle betrifft. Letzteres bedeutet, dass Importprodukte nicht stärker durch Abgaben und Vorschriften zu belasten sind als inländisch erzeugte Produkte, also Letztgenannte nicht zur Protektion genutzt werden sollen.

Daneben existieren auch Ausnahmen vom Grundsatz offenen Handels. So nennt das prinzipielle Verbot quantitativer Beschränkungen (Art. XI GATT) die Ausnahme, dass bei eigener Versorgungsknappheit insbesondere bei Nahrungsmitteln zeitlich begrenzt Exportrestriktionen eingeführt werden können. Weitere Ausnahmen gibt es für das Umweltziel, gefährdete Arten zu schützen, oder das menschenrechtsrelevante Ziel öffentliche Ordnung (Art. XX GATT). Bisherige Urteile aus WTO-Streitverfahren betonen, dass entsprechende Handelsbeschränkungen zulässig sind, wenn diese als notwendig begründet werden.<sup>82</sup> Als weitere politische Schutz Ausnahme für den Handel wurde in jüngster Zeit die WTO-Klausel zur nationalen Sicherheit (Art. XXI GATT) bemüht, wie im Fall der US-amerikanischen Schutzzölle 2018 auf Stahl.

Die oben (Seite 14) genannten einseitigen Anreize für die Einhaltung von Nachhaltigkeitsvorgaben in den Präferenzabkommen der EU mit Partnern aus dem globalen Süden sind Teil einer umfassenderen Legitimierung asymmetrischer Handelsregime gegenüber wirtschaftsschwachen Ländern. Hiernach sind

<sup>82</sup> WTO, »Environmental Disputes in GATT/WTO«, o. D., <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/edis00\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis00_e.htm)> (eingesehen am 21.11.2023); Joost Pauwelyn, »Human Rights in WTO Dispute Settlement«, in: Thomas Cottier/Joost Pauwelyn/Elisabeth Bürgi (Hg.), *Human Rights and International Trade*, Oxford: Oxford University Press, 2005, S. 206 – 231, doi: 10.1093/acprof:oso/9780199285822.003.0010.



einseitige Zollvergünstigungen möglich, die in einem entwicklungspolitischen Zusammenhang gewährt werden, ohne dass wie sonst Reziprozität durch ein Gegenangebot verlangt wird.<sup>83</sup>

Anerkannte Gründe für einseitige Handelsbegrenzungen sind menschlicher, tierischer und pflanzlicher Gesundheitsschutz: Nach dem WTO-Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPS) sind Importverbote dann möglich, wenn im internationalen Konsens gemeinsam beschlossene Standards verletzt werden. In der Regel sind damit Standards mit unmittelbarem Produktbezug gemeint, wie etwa Rückstandshöchstwerte. Auf diese lassen sich die GATT-Grundsätze der Gleichbehandlung gleichartiger Produkte (Art. III) und der Meistbegünstigung (Art. I) anwenden.

Eine Vorabinschätzung, ob die Sorgfaltspflichten WTO-kompatibel sind, ist schwierig. Viele bisherige Bewertungen von Handelsregelungen und Panel-Entscheidung zu diesen unterstreichen, dass die zugrunde liegenden Schutzgründe klar definiert sein müssen und Meistbegünstigung und Inländerbehandlung einzuhalten seien.<sup>84</sup> Die Inländerbehandlung strebt die EU bei den Sorgfaltspflichten damit an, dass die Regelungen für Importe gleichermaßen für die inner-europäische Produktion und für Exporte aus der EU gelten.

### **Da die EU als Handelspartner an Bedeutung verliert, kann sie Nachhaltigkeit bei Partnern immer weniger über Absatzregeln erreichen.**

Aber nicht nur handelsrechtliche Prinzipien bestimmen die Grenzen unilateraler Maßnahmen. Auch realwirtschaftliche Entwicklungen haben Einfluss darauf, ob und wie wirksam diese Maßnahmen sind. Hierfür ist entscheidend, wie wichtig der Akteur, der sie nutzt, als Absatzmarkt ist. Für die EU beschreibt der sogenannte Brüssel-Effekt die Attraktivität ihres Binnenmarktes – dessen Bedeutung nimmt allerdings ab (siehe Anhang 1 und 2, Seite 46f): Im Warenhandel

ist der europäische Weltmarktanteil zwischen 2005 und 2023 um 3 Prozent zurückgegangen, ähnlich wie der japanische und der amerikanische, während vor allem derjenige Chinas sowie diejenigen Indiens und des Mercosur gestiegen sind, wenn auch teils auf noch geringem Niveau. Auch als bilateraler Handelspartner verliert die EU an Attraktivität. So sinkt ihre Bedeutung als Abnehmer für traditionelle Zulieferländer wie die Schweiz, die Türkei, den Mercosur und das VK; nur als Abnehmerland für amerikanische und kanadische Warenexporte gewinnt die EU geringfügig hinzu. Beim Handel mit Dienstleistungen hält sie immerhin ihren globalen Marktanteil, büßt aber im bilateralen Handel ebenfalls an Bedeutung als Abnehmer ein.

Diesen handelsbezogenen Bedeutungsverlust der EU aufzufangen, steht aktuell im Mittelpunkt zahlreicher politischer Initiativen und Empfehlungen insbesondere zur europäischen Wettbewerbsfähigkeit, wie kürzlich im Draghi-Report.<sup>85</sup> Bezogen auf Nachhaltigkeit verringert dieser Bedeutungsverlust die Hebelwirkung, um Nachhaltigkeitsziele bei Handelspartnern über Absatzregeln durchzusetzen. Daher muss die EU andere Wege suchen als handelsbezogene, damit sie sich mit ihren Handelspartnern über Nachhaltigkeitsziele verständigen kann.

### **Synopsis: Vor- und Nachteile unilateraler Nachhaltigkeitsansätze**

Prinzipiell betrachtet die Handelstheorie offenen Handel – also den Verzicht auf jedwede Beschränkung sowohl bi- als auch unilateraler Art – in der Summe für alle Beteiligten als wohlfahrtsmaximal.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> EC, *The Future of European Competitiveness. Part A. A Competitiveness Strategy for Europe*, Bericht von Mario Draghi, September 2024, <[https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961\\_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf)> (eingesehen am 24.9.2024).

<sup>86</sup> Devashish Mitra, »Political Economy of Trade Policy«, in: ders., *The Political Economy of Trade Policy. Theory, Evidence and Applications*, World Scientific Publishing Company, 2016, S. 239–254, doi: 10.1142/9789814569156\_0013; Meredith Kolsky Lewis, »The Prisoners' Dilemma Posed by Free Trade Agreements: Can Open Access Provisions Provide an Escape?«, in: *Chicago Journal of International Law*, 11 (2011) 2, <<https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol11/iss2/24/>> (eingesehen am 21.8.2023).

<sup>83</sup> WTO, »Main Legal Provisions«, o. D., <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/d2legl\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/d2legl_e.htm)> (eingesehen am 21.11.2023).

<sup>84</sup> Clémentine Baldon/Nikos Braoudakis, »Imported Products, Pesticides, and the Environment: The Compatibility of »Mirror Measures« with WTO Rules«, in: *Global Trade and Customs Journal*, 16 (2021) 9, S. 459–466, <<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Global+Trade+and+Customs+Journal/16.9/GTCJ2021051>> (eingesehen am 21.11.2023).

Dennoch kennt die Handelstheorie auch Ausnahmen hiervon, etwa beim Optimalzoll oder beim zeitlich befristeten »Erziehungs«-Zoll, die die Wohlfahrt für das einzelne Land erhöhen können.<sup>87</sup> Ferner wirken nachhaltigkeitsbezogene Handelsbegrenzungen dann wohlfahrtssteigernd, wenn sie Marktversagen auffangen. Solches liegt etwa vor, wenn importierte Produkte im Verbrauch Externalitäten wie Gesundheits- oder Umweltbelastungen auslösen.<sup>88</sup> Handelsbeschränkungen können aber auch selbst Externalitäten erzeugen, wenn sie eine Verlagerung der Produktion oder eine des Exports hin zu anderen Absatzmärkten verursachen. Dies kann Umweltbelastungen an anderen Orten erhöhen oder anders räumlich konzentrieren (*leakage, pollution havens*).<sup>89</sup>

In der Theorie wird Unilateralität meist im Vergleich mit Multilateralität analysiert und als First-best-Lösung verstanden, während es kaum Analysen im Vergleich mit bilateralen Handelsabkommen gibt. Nachfolgende Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile unilateraler Nachhaltigkeitsregelungen im Vergleich zu bilateralen Handelsabkommen (TSD-Kapiteln) basiert daher auf Plausibilitätsüberlegungen entlang der Dimensionen Effektivität, Abstimmungskosten, Wohlfahrt und externe Dynamik (siehe Tabelle 1, Seite 25). Beschreiben lassen sich die Vor- und Nachteile wie folgt:

Für das Land, das einseitige Nachhaltigkeitsmaßnahmen anwendet, ergeben sich auf mehrerlei Weise Vorteile. Eine vergleichsweise starke Durchsetzung von Nachhaltigkeit ist möglich. Entsprechende Regelungen richten sich an Akteure im eigenen Regelungsraum (etwa in der EU), auf die im Unterschied zu internationalen Akteuren Rechtsdurchgriff besteht. Es sind keine komplexen Verhandlungen mit dem Handelspartner nötig, der möglicherweise andere Interessen vertritt. Hierdurch lässt sich stärker auf innerstaatliche oder innereuropäische Widerstände Rücksicht nehmen. Existieren viele unilaterale Ansätze unterschiedlicher Länder nebeneinander, dürfte der

Wettbewerb um den besten Ansatz die Effektivität fördern. Kommt es durch Nachahmung dazu, dass sich bestimmte Regelungen eines Akteurs durchsetzen, kann dieser First-Mover-Vorteile und politische Leadership als Standardsetzer erlangen. Eine internationale Normenharmonisierung wäre vermutlich für alle Handelsakteure vorteilhaft, da die Umsetzungskosten geringer ausfallen. Wird eine Externalität durch die Maßnahme internalisiert, steigt die Wohlfahrt. Prinzipiell können spezifische unilaterale Nachhaltigkeitsmaßnahmen der Tinbergen-Regel entsprechen; diese sieht Ansätze, die sich auf ein einzelnes Ziel konzentrieren, solchen gegenüber als überlegen an, die mehrere Ziele zu erreichen versuchen.<sup>90</sup> Hiernach könnten nachhaltigkeitspezifische unilaterale Ansätze besser geeignet sein, das Thema Nachhaltigkeit anzugehen, als eine Abdeckung solcher Fragen in primär auf Handel ausgerichteten Abkommen.

Nachteile unilateraler Maßnahmen bestehen nicht nur auf Seiten des Partners, der von der Maßnahme betroffen ist, aber nicht in die Entscheidung eingebunden war. Auch der die Maßnahme einsetzende Akteur kann die anvisierte Nachhaltigkeit verfehlen, etwa wenn das Subsidiaritätsprinzip nicht berücksichtigt wird und damit lokale Gegebenheiten auf Partnerseite keine Beachtung finden. Unilaterale Maßnahmen können durch Handelsumleitung Leakage-Effekte nach sich ziehen, im Fall globaler Umwelteffekte wie dem Klimateffekt sogar Umweltschäden für alle erhöhen. Eine Vielzahl unterschiedlicher unilateraler Ansätze nebeneinander lässt die Transaktionskosten für Produzenten und Händler steigen, was nicht nur die Akzeptanz der Partnerseite für diese und weitere Kooperationsansätze oder Handelsabkommen verringern kann; Importeure in dem die Maßnahme nutzenden Land werden ebenso belastet. Ausgleichsforderungen seitens des Handelspartners wegen der unilateralen Maßnahme bewirken eventuell, dass sich in dem Land, das die Maßnahme eingeführt hat, Widerstand gegen eine weitere Kooperation oder ein Abkommen entwickelt. Kommt es zu Handelsabwanderung, da andere Absatzmärkte gesucht werden, können für den Nutzer der unilateralen Maßnahme nicht nur Nachhaltigkeitsrisiken die Konsequenz sein, sondern auch Wohlfahrtsverluste, weil Importe zurückgehen. Und schließlich sind reaktive Maßnahmen des Partners denkbar; dessen

<sup>87</sup> Friedrich List, *Das nationale System der politischen Ökonomie*, Stuttgart/Tübingen 1841.

<sup>88</sup> Charles S. Pearson (Hg.), *Multinational Corporations, Environment and the Third World: Business Matters*, Durham, NC: Duke University Press in Co-operation with the World Resources Institute, 1987, S. 295ff; William J. Baumol/Wallace E. Oates, *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988; Scott Barrett, »Strategic Environmental Policy and International Trade«, in: *Journal of Public Economics*, 54 (1994) 3, S. 325–338.

<sup>89</sup> Pearson (Hg.), *Multinational Corporations, Environment and the Third World* [wie Fn. 88].

<sup>90</sup> Detlef Lorenz, »Zur Krise des Liberalisierungshandels: Aussenwirtschaft«, in: *Wirtschaftsdienst*, 58 (1978) 6, S. 282–286.

Tabelle 1

### Vor- und Nachteile unilateraler Nachhaltigkeitsansätze im Vergleich zu bilateralen TSD-Kapiteln

<i>Dimension</i>	<i>Vorteile Unilateralität</i>	<i>Nachteile Unilateralität</i>
Effektivität für Nachhaltigkeitsziel	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Starke Durchsetzung des Nachhaltigkeitsziels möglich</li> <li>■ Systemwettbewerb im Austausch um Lösungen</li> <li>■ First-Mover-Vorteil bei Nachahmungseffekt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nachhaltigkeitsziel gefährdet durch fehlende Berücksichtigung von Subsidiarität bei lokal unterschiedlichen Gegebenheiten</li> <li>■ Nachhaltigkeitsziel durch Leakage-Effekte gefährdet</li> </ul>
Abstimmungskosten	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Schnellere Beschlussfassung</li> <li>■ Fokus auf internen Interessenausgleich möglich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Weniger externe Akzeptanz auf Partnerseite durch Souveränitätsverlust</li> <li>■ Weniger interne Akzeptanz beim die Maßnahme erhebenden Akteur, wenn der Partner einen Ausgleich fordert</li> </ul>
Wohlfahrt	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wohlfahrtsmaximierung durch getrennte Verfolgung verschiedener Ziele (Tinbergen-Regel)</li> <li>■ Bei bestehender importabhängiger Externalität wird der Verlust ausgeglichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Verlust bei Handelsumlenkung durch Partnerseite</li> <li>■ Kostenanstieg bei Vielzahl unterschiedlicher unilateraler Maßnahmen</li> <li>■ Weniger Akzeptanz für neue Handelsvereinbarungen (die potenziell Wohlfahrtsgewinn bedeuten) bei Ausgleichsforderungen durch Partner</li> </ul>
Externe Dynamik	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Politische Leadership als Standardsetzer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Handelskonflikt aus reaktivem Unilateralismus</li> <li>■ Verlust an Attraktivität als Partner für neue Handelsabkommen</li> </ul>

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Interesse an einem Handelsabkommen sinkt möglicherweise oder es kommt zu Handelskonflikten auf WTO-Ebene.

Die Vor- und Nachteile unilateraler Nachhaltigkeitsmaßnahmen erstrecken sich über sehr unterschiedliche Dimensionen, die sich kaum aufsummieren lassen und deren Gewichtung sich je nach Land unterscheidet. Zudem ist die aktuelle EU-Handelspolitik ja gerade nicht durch die klare Dichotomie gekennzeichnet, entweder nur uni- oder nur bilaterale Nachhaltigkeitsansätze zu nutzen. Vielmehr

macht die EU von beiden Ansätzen gleichzeitig Gebrauch. Prinzipiell gelten ihre unilateralen Ansätze gegenüber allen Ländern. Mit einigen von ihnen hat sie zusätzlich Handelsabkommen mit Nachhaltigkeitsregelungen abgeschlossen, mit anderen befindet sie sich in Verhandlungen. Mit wieder anderen besteht kein Abkommen. Das ergibt für jeden Partner ein sehr individuelles Bild möglicher Vor- und Nachteile, das zu berücksichtigen ist.

# Good Partnership: Kriterien und bestehende Optionen

Die EU strebt eine stärkere Durchsetzung von Nachhaltigkeitszielen an. Bilateral versucht sie, dies in Abkommen durch mehr Sanktionierbarkeit und größeren Schutz vor Regelverletzungen zu erreichen. Und auf unilateralem Weg nutzt sie Sorgfaltspflichten, mit denen sie Nachhaltigkeitsziele entlang internationaler Lieferketten mithilfe verpflichteter Unternehmen durchsetzt. Diese neue Durchsetzungsschärfe könnte aber nicht nur den Erfolg von Handelskooperationen beeinträchtigen, die die EU aus geopolitischen Gründen anvisiert – die eingesetzten Maßnahmen sind auch in ihrer Wirkung auf Nachhaltigkeit begrenzt und können diese sogar gefährden. Zudem macht ihre prinzipiell am Handel ansetzende Logik ihre Wirkung vom Handelsvolumen abhängig. Dieses aber kann sich aus den verschiedensten Gründen im Lauf der Zeit ändern. Darüber hinaus werden durch die Nachhaltigkeitsmaßnahmen bisweilen Ausweichreaktionen angestoßen, die das Handelsvolumen reduzieren.

Wie oben (Seite 13ff) beschrieben, haben Sanktionen und Schutzmaßnahmen in bilateralen Handelsabkommen nur eine begrenzte Auswirkung auf Nachhaltigkeit. Dies ergibt sich daraus, dass beide Instrumente auf der Vorstellung gründen, Schäden aus Regelverletzungen ließen sich in der betroffenen Handelsmenge ausdrücken. Ausgleichsmaßnahmen sollen dann die Wettbewerbsschäden auffangen, die der sich regelkonform verhaltende Akteur erlitten hat. Das Abkommen der USA mit Kanada und Mexiko kennt dafür zum Beispiel einen Zollaussgleich, der gestaffelt je nach Schweregrad und Häufigkeit der Verletzung aufgebaut ist. Ähnlich funktioniert das Rebalancing im EU-VK-Abkommen.<sup>91</sup> Der Schaden für

die Nachhaltigkeit selbst lässt sich darüber indes nicht erfassen. Im Gegenteil: Sanktionen können auch kontraproduktiv für Nachhaltigkeit sein, etwa wenn es durch die Sanktionierung einer Arbeitsrechtsverletzung dazu kommt, dass Arbeitsplätze wegbrechen, weil die Zollerhöhung (sprich: die Sanktion) einen arbeitsrelevanten Sektor schwächt.<sup>92</sup>

Grenzen unilateraler Ansätze für das Erreichen von Nachhaltigkeitszielen entstehen, wenn die Handelsbedeutung der beteiligten Akteure sinkt. Aus Sicht der EU bestimmt die Handelsrelevanz, die sie für andere hat, den Brüssel-Effekt und damit die Hebelwirkung dafür, dass Partner ihre Vorgaben einhalten. Verschieben sich Handelsbeziehungen hin zu anderen Absatzmärkten, verringert sich diese Wirkung. (Zu den abnehmenden Handelsanteilen der EU im globalen Handel und als Abnehmerland für viele einzelne Länder siehe Anhang 1 und 2, Seite 46f.)

Zudem können alle auf Handelsströmen gründende Maßnahmen sowohl bi- als auch unilateraler Natur selbst Risiken für Nachhaltigkeit bergen, nämlich durch Leakage-Effekte. Dabei kommt es durch Ausweichhandel, der andere Absatzmärkte in den Blick nimmt, unter Umständen zu größeren Nachhaltigkeitsrisiken als zuvor beim Handel mit der EU. Überdies können ganz andere Nachhaltigkeitsziele gefährdet sein als die durch die Ansätze ursprünglich adressierten. So besteht bei unilateralen Sorgfaltspflichten das entwicklungspolitische Nachhaltigkeitsrisiko, dass kleine Zulieferer aus dem globalen Süden Vorgaben zur Entwaldungsfreiheit nicht dokumentieren

[tute.org/research/protecting-labor-rights-and-environment-under-usmca](https://www.eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020R1007) (eingesehen am 21.11.2023).

<sup>92</sup> Paolo Mazzotti, *Stepping Up the Enforcement of Trade and Sustainable Development Chapters in the European Union's Free Trade Agreements: Reconsidering the Debate on Sanctions*, Wien: European Law Institute (ELI), 2021, <[https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user\\_upload/p\\_eli/YLA\\_Award/Submission\\_ELI\\_Young\\_Lawyers\\_Award\\_Paolo\\_Mazzotti\\_2021.pdf](https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/YLA_Award/Submission_ELI_Young_Lawyers_Award_Paolo_Mazzotti_2021.pdf)> (eingesehen am 25.7.2024).

<sup>91</sup> David A. Gantz, *The U.S.-Mexico-Canada Agreement: Labor Rights and Environmental Protection*, Houston, TX: Rice University's Baker Institute for Public Policy, Juni 2019 (Baker Institute Report, No. 06.13.19), <<https://www.bakerinstitute.org/research/protecting-labor-rights-and-environment-under-usmca>> (eingesehen am 21.11.2023).

können, aus der Lieferkette fallen und dadurch ihre Einkommensgrundlage verlieren.<sup>93</sup>

Aufgrund dieser Wirkungsgrenzen braucht die EU also neue Wege. Dies gilt nicht nur, um das aktuelle geopolitische Ziel zu erfüllen, weitere Handelsabkommen abzuschließen – denn genau hier bekommt die EU den Widerstand der Partner zu spüren, ausgelöst durch die stark durchsetzungsbetonenden unilateralen Ansätze. Auch die Nachhaltigkeitsziele selbst verlangen Alternativen, um stabil erreicht werden zu können: Die vermeintlich durchsetzungsstarken, aber vom fluiden Handelsstrom abhängenden Ansätze sind instabil und damit die Wirkungen für Nachhaltigkeit, die mit Handel erzielt werden können, ebenso.

## Kriterien für gute Partnerschaft

Theorien internationaler Beziehungen, wirtschaftswissenschaftliche und spieltheoretische Konzepte sehen Partnerschaft als Beziehungstyp, der im Vergleich zum Typ der Rivalität durch »Gemeinsamkeit und Kooperation« gekennzeichnet ist.<sup>94</sup> Zentral für eine gute Partnerschaft ist hiernach, dass alle beteiligten Partner durch die Kooperation Gewinne erzielen können.<sup>95</sup> Auch wird Partnerschaft als Ergebnis eines expliziten und geplanten Prozesses verstanden und nicht als spontan auftretendes Ereignis.

93 Alla Jacques Kirioua/Michael Brüntrup, *EU Regulation on Deforestation. Unintended Risks for Smallholder in the Global South? Example of the Cocoa Sector in Côte d'Ivoire*, Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS), August 2023 (The Current Column), <<https://www.idos-research.de/en/the-current-column/article/unintended-risks-for-smallholder-in-the-global-south-example-of-the-cocoa-sector-in-cote-divoire/>> (eingesehen am 8.12.2023).

94 Lucyna Czechowska, »The Concept of Strategic Partnership as an Input in the Modern Alliance Theory«, in: *The Copernicus Journal of Political Studies*, 4 (2013) 2, S. 36–51, <[https://repozytorium.umk.pl/bitstream/handle/item/1889/The\\_concept\\_of\\_strategic\\_partnership\\_as\\_an\\_input\\_in\\_the\\_modern\\_alliance\\_theory.pdf](https://repozytorium.umk.pl/bitstream/handle/item/1889/The_concept_of_strategic_partnership_as_an_input_in_the_modern_alliance_theory.pdf)> (eingesehen am 21.8.2023); Ronald W. McQuaid, »The Theory of Partnership. Why Have Partnerships?«, in: Stephen P. Osborne (Hg.), *Public-Private Partnerships. Theory and Practice in International Perspective*, London/New York: Routledge, 2000, S. 9–35.

95 Maureen Mackintosh, »Partnership: Issues of Policy and Negotiation«, in: *The Journal of the Local Economy Policy Unit*, 7 (1992) 3, S. 210–224, <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1080/02690949208726149>> (eingesehen am 21.8.2023).

Als Voraussetzung wird häufig genannt, dass beide Seiten hierfür gemeinsame Ressourcen einsetzen.<sup>96</sup>

Die EU nutzt viele Ansätze, die sie zumindest explizit als partnerschaftlich bezeichnet: Eine lange Tradition haben ihre Partnerschaften in der Entwicklungspolitik, die auf Unterstützungskonzepte setzen. Diese Unterstützung kann als direkter Transfer oder über Zollkürzungen wie in den Präferenzabkommen des APS erfolgen.<sup>97</sup> Technische Hilfen in der Handelspolitik sind als Konzept des »Aid for Trade« üblich, etwa um Entwicklungsländer bei der Umsetzung von Handelsregelungen im Allgemeinen oder auch bei der Einhaltung von Nachhaltigkeitsregelungen zu unterstützen.<sup>98</sup> Rohstoffpartnerschaften wiederum sollen die Rohstoffversorgung der EU sichern und gleichzeitig den Zielen ihres Green Deals dienen.

## Partnerschaftsoptionen in Handelsabkommen und unilateralen Maßnahmen werden bisher kaum verzahnt.

Im Jahr 2022 hat die EU-Kommission ein Reformvorhaben vorgestellt, wie das Thema Nachhaltigkeit in Handelsabkommen und damit die TSD-Kapitel verbessert werden können. Partnerschaften spielen in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle und sollen gestärkt werden. Hierzu sollen bilaterale Handelsabkommen und unilaterale Nachhaltigkeitsansätze besser miteinander koordiniert werden, außerdem wird die Bedeutung von Anreizen und Unterstützung betont und Sanktionen werden in ihrer Bedeutung – zumindest rhetorisch – als letztes Mittel eingestuft.<sup>99</sup> Für die konkrete Ausgestaltung der Partnerschaften sei es wichtig, länderspezifisch individuelle Fahrpläne

96 McQuaid, »The Theory of Partnership« [wie Fn. 94].

97 Sebastian Steingass/Maurizio Carbone/Pascaline Winand, »The European Union and the Evolving Requirements of International Development: Aid, Policies, Partnerships«, in: *Global Affairs*, 7 (2021) 4, S. 425–436, doi: 10.1080/23340460.2021.1999174.

98 EC, DG International Partnerships, *EU Aid for Trade. Progress Report 2022*, Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2023, <<https://data.europa.eu/doi/10.2841/005862>> (eingesehen am 22.11.2023).

99 EC, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Power of Trade Partnerships: Together for Green and Just Economic Growth*, COM(2022) 409 final, Brüssel, 22.6.2022, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0409>> (eingesehen am 2.12.2024).



zu vereinbaren, die regeln, wie die in TSD-Kapiteln aufgeführten Nachhaltigkeitsziele umgesetzt werden können. Dabei sei zu berücksichtigen, welche Prioritäten die Partnerseite beim Thema Nachhaltigkeit setzt. Eine ähnliche Herangehensweise ist in der Europäischen Strategie für wirtschaftliche Sicherheit von 2023 zu erkennen: Hierin nennt die EU Partnerschaften mit möglichst vielen Partnern als Ziel und identifiziert als Voraussetzung dafür, dass (potenzielle) Partner entweder gleichgesinnt sind oder sich kooperationswillig zeigen, was Unterstützung verdienen.

Bilaterale Handelsabkommen und Sorgfaltspflichten als unilaterale Maßnahme bieten verschiedene Optionen für Partnerschaft. Diese werden bislang jedoch meist getrennt genutzt, eine Verzahnung findet in der Regel nicht statt.

## Partnerschaftsoptionen in bilateralen Handelsabkommen

Durch den Verhandlungsprozess sind Handelsabkommen per se auf Austausch mit der Partnerseite angelegt – zumindest auf Regierungsebene. Das Verhandlungsergebnis spiegelt den erreichten Ausgleich von Interessen und Bedarfen auf beiden Seiten wider. Konkrete Optionen für Partnerschaften ergeben – und unterscheiden – sich je nach Phase im Verhandlungsprozess (siehe Tabelle 2, Seite 33):

Partnerschaft vor Beginn und während des Verhandlungsprozesses findet vor allem durch Austausch zwischen Regierungsvertretern statt. Regierungsdelegationen und -reisen können aber auch Vertreter gesellschaftlicher Interessen beider Seiten zusammenbringen. Unabhängig vom Verhandlungsbeginn kann ein gemeinsames Austauschgremium Vertrauen schaffen und das Bewusstsein für wechselseitige Interessen und Sorgen stärken. Beispiele sind der Handels- und Technologierat zwischen der EU und den USA (TTC), der nach dem Scheitern der TTIP-Verhandlungen seit 2021 die entscheidende Plattform für transatlantischen Austausch zu Handelsfragen bietet, und ein entsprechender Rat zwischen der EU und Indien, der parallel zu den 2022 neu aufgenommenen Verhandlungen für ein Handelsabkommen entstanden ist.<sup>100</sup>

**100** Europäische Kommission, »EU-US-Handels- und Technologierat befasst sich mit gemeinsamen Herausforderungen und reagiert auf globale Krisen«, Pressemitteilung, Washington, DC, 5.12.2022, <[https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/de/ip\\_22\\_7433](https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/de/ip_22_7433)> (eingesehen am 21.8.2023).

Seit 1999 sind Wirkungsabschätzungen (Sustainable Impact Assessments, SIAs) vor Verhandlungsbeginn vorgeschrieben, sogenannte Ex-ante-SIAs, die von europäischen Diensten oder nach Ausschreibungen von wissenschaftlichen Institutionen vorgenommen werden.<sup>101</sup> Sie sollen voraussichtliche Wirkungen aus den Regelungen des angestrebten Handelsabkommens bewerten, aber auch konkrete Ansatzpunkte zur Steigerung positiver und zur Verringerung negativer Effekte identifizieren. Diese Verbesserungsmöglichkeiten können dann im Prinzip noch Eingang in die Verhandlungen finden. Speziell zum Agrarhandel werden seit Kurzem sogar Bewertungen der gleichzeitigen kumulierten Handels- und Wohlfahrtseffekte aller in Kraft stehender EU-Abkommen durchgeführt.<sup>102</sup>

SIAs werden häufig kritisiert, da sie wegen unterschiedlicher Schwerpunktsetzung in den Analysen sehr unterschiedlich sind, so dass sich die abgeschätzte Wirkung verschiedener Abkommen nicht vergleichen lässt. Überdies werden gerade Auswirkungen auf Nachhaltigkeit begrenzt erfasst, da die in SIAs genutzten Ansätze oft quantitative ökonomische Modellierung einsetzen. Diese erfolgt zudem meist für die großräumige nationale Ebene. Viele Nachhaltigkeitswirkungen jedoch treten eher lokal auf und sind besser mit qualitativen Analysemethoden wie Umfragen zu ermitteln, zum Beispiel mögliche soziale Effekte eines Abkommens. Außerdem findet die Ex-ante-Abschätzung bisweilen zu spät statt, um tatsächlich noch Verbesserungen in laufenden Verhandlungen anzustoßen. So wurde die SIA zum Mercosur-Abkommen dafür kritisiert, dass sie erst ein halbes Jahr, nachdem 2019 die damalige politische Einigung verkündet worden war, veröffentlicht wurde.<sup>103</sup>

**101** Eline Blot, *Reflections on the New Approach to the TSD Chapters for Greener Trade*, Brüssel: Institute for European Environmental Policy (IEEP), Februar 2023, <<https://ieep.eu/publications/reflections-on-the-new-approach-to-the-tds-chapters-for-greener-trade/>> (eingesehen am 21.8.2023).

**102** Emanuele Ferrari et al., *Cumulative Economic Impact of Upcoming Trade Agreements on EU Agriculture. 2024 Update*, Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2024 (Report), <<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC135540>> (eingesehen am 2.12.2024).

**103** Thomas Dauphin/Mathilde Dupré, *The European Commission's Trade Sustainability Impact Assessments: A Critical Review*, Paris: Veblen Institute for Economic Reforms/Hamburg: Greenpeace, Mai 2022 (Report), <[https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/ec\\_trade-sia\\_may\\_2022.pdf](https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/ec_trade-sia_may_2022.pdf)> (eingesehen am 25.7.2024).

Auch nach Vertragsabschluss sind Änderungen von Abkommensinhalten noch gemeinsam möglich: Zusatzerklärungen oder -protokolle können bereits abgeschlossene Abkommen ergänzen. Geschehen ist dies zum Beispiel beim Handelsabkommen mit Kanada, um das für die EU-Seite wichtige Vorsorgeprinzip noch einzubringen. Für das EU-Mercosur-Abkommen wurde nach der politischen Einigung von 2019 um eine Zusatzerklärung der EU gerungen, die diese erst 2023, das heißt nach beendeter Verhandlung, vorschlug, um die Durchsetzung von Wald- und Klimaschutz im Abkommen zu schärfen. Einige Punkte daraus, vor allem aber Kritik und Gegenforderungen fanden Eingang in die neuerliche politische Einigung vom Dezember 2024.

Kritik an solchen Zusatzerklärungen kommt häufig von Seiten des Europaparlaments, das in solchen Fällen nicht eingebunden wird. Überdies ist der völkerrechtliche Status paralleler Abschlüsse unklar. Politisch aber symbolisieren sie die partnerschaftliche Bereitschaft beider Seiten, gerade bei Konfliktthemen noch etwas am Inhalt des Abkommens zu verändern.<sup>104</sup> Daneben kann auch die juristische Prüfung (*legal scrubbing*), üblicherweise Formsache, für inhaltliche Änderungen genutzt werden. Dies erfolgte etwa im Abkommen mit Kanada, um den auf EU-Seite umstrittenen Investitionsschutz anzupassen.<sup>105</sup> Nicht zuletzt können gemeinsam zu beschließende Änderungen des ursprünglichen Abkommens nötig werden, wenn neue Partner hinzukommen – so beim Beitritt Ecuadors 2017 zum seit 2013 bestehenden Handelsübereinkommen der EU mit Kolumbien und Peru.

Für nachträgliche Änderungen an Handelsabkommen haben sich folgende Verfahren und Formate etabliert:

- Als Institution für solche gemeinsame Änderungen oder zumindest für den Austausch zu bereits be-

schlossenen Abkommensinhalten dient zunächst der gemäß dem Abkommen eingesetzte gemeinsame oberste Handlungsausschuss. Er kann Annexe und Protokolle ändern, die dann entsprechend nationaler Verfahren umgesetzt werden.<sup>106</sup> Darüber hinaus gibt es Ausschüsse, die sich mit einzelnen Kapiteln befassen. Sie kontrollieren deren Umsetzung, prüfen, ob Änderungen angezeigt sind, ermitteln bei Konflikten, regeln die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und ermöglichen ganz generell Austausch. Sogenannte Beratergruppen (Domestic Advisory Groups, DAGs), die speziell zu den TSD-Kapiteln ihre Einschätzung geben, sind zwar jeweils nur für eine Vertragsseite besetzt; gemeinsame Treffen der DAGs beider Vertragsseiten sind aber vorgesehen. Ein gemeinsames zivilgesellschaftliches Forum findet einmal im Jahr pro Abkommen statt.<sup>107</sup> Weitere Austauschformate sind oft themenspezifisch angelegt, beispielsweise die technische Arbeitsgruppe zum Wohlbefinden von Tieren oder zu nachhaltigen Ernährungssystemen.

- Daneben existieren unterschiedliche Überprüfungsmechanismen, die die Grundlage für anzustoßende Änderungen sein können: Review-Klauseln legen Zeitpunkte dafür fest, wann ein Abkommen überprüft wird, was zu seiner Neuauflage oder Modernisierung führen kann wie 2023 beim Handelsabkommen zwischen der EU und Chile. Laut einer Auswertung des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments haben aber nur 12 Prozent aller internationalen Vereinbarungen der EU entsprechende Klauseln. Jüngere FHAs der EU enthalten zunehmend spezielle themenbezogene Reviewklauseln wie zur Gendergerechtigkeit (mit Chile) oder Nachhaltigkeit (mit Japan). Alle diese Prüfoptionen beinhalten aber keinen Änderungs-

**104** Christina Eckes/Roda Verheyen, *Kann das EU-Mercosur-Abkommen durch eine Zusatzerklärung gerettet werden?*, Umweltinstitut München, April 2023 (Rechtsgutachten; Zusammenfassung von Ludwig Essig), <[https://umweltinstitut.org/wp-content/uploads/2023/05/Zusammenfassung\\_Rechtsgutachten\\_Mercosur\\_Umweltinstitut.pdf](https://umweltinstitut.org/wp-content/uploads/2023/05/Zusammenfassung_Rechtsgutachten_Mercosur_Umweltinstitut.pdf)> (eingesehen am 21.11.2023).

**105** Axel Berger/Henning Klodt, *CETA und die Reform des Investitionsschutzes: Frischer Wind oder laues Lüftchen?*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 7.3.2016 (Die aktuelle Kolumne), <<https://www.idos-research.de/die-aktuelle-kolumne/article/ceta-und-die-reform-des-investitionsschutzes-frischer-wind-oder-laues-lueftchen/>> (eingesehen am 21.11.2023).

**106** Oft ist nicht eindeutig geregelt, welche eigenen Institutionen (inklusive des Europaparlaments) einzubinden sind. Vgl. Peter-Tobias Stoll/Till Patrik Holterhus/Henner Gött, *Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP*, Arbeiterkammer Wien, Juni 2015 (Rechtsgutachten), <[https://www.arbeiterkammer.at/infopool/wien/Regulierungszusammenarbeit\\_ttip\\_ceta.pdf](https://www.arbeiterkammer.at/infopool/wien/Regulierungszusammenarbeit_ttip_ceta.pdf)> (eingesehen am 21.11.2023).

**107** Deborah Martens/Diana Potjomkina/Jan Orbie, *Domestic Advisory Groups in EU Trade Agreements. Stuck at the Bottom or Moving Up the Ladder?*, Berlin: FES, November 2020 (Studie), <<https://library.fes.de/pdf-files/iez/17135.pdf>> (eingesehen am 26.7.2024).

automatismus, mit dem etwa auf identifizierte Umsetzungsdefizite durch eine Anpassung des Abkommens reagiert würde. Konsultationsklauseln verpflichten zum regelmäßigen Austausch oder lösen diesen auf Anfrage einer Partnerseite aus. Oftmals sind sie für das Streitverfahren in Abkommen vorgesehen.<sup>108</sup>

- Ex-post-Wirkungsabschätzungen untersuchen Wirkungen nach Inkrafttreten eines Abkommens und können Impulse für Änderungen geben und auf diese Weise Review-Klauseln ergänzen. Sie sollen insbesondere auch unintendierte Effekte wie zum Beispiel Nachhaltigkeitsrisiken für Kleinbäuer:innen erfassen, die zum Zeitpunkt der Verhandlungen nicht absehbar waren.
- Für die Umsetzung von TSD-Kapiteln gibt es darüber hinaus noch andere Wege, etwa gemeinsam entwickelte Leitfäden für die Umsetzung der Kapitel. Als Pilotprojekt wurde auf Initiative Schwedens für das Abkommen zwischen der EU und der Andenregion gemeinsam mit Ecuador ein »Handbook of Implementation« erarbeitet.<sup>109</sup> Es sieht vor, dass unterschiedliche lokale gesellschaftliche Akteure bei Nachhaltigkeitsthemen stärker in die Umsetzung eingebunden werden.

## Partnerschaftsoptionen in unilateralen Sorgfaltspflichten

Anders als Handelsabkommen bieten unilaterale Maßnahmen kaum Austausch während ihrer Entstehung und ihres Abschlusses; Partnerschaft fokussiert vielmehr auf die Phase nach Inkrafttreten der Maßnahmen. Bislang wird hierbei eher das Ziel verfolgt, die Umsetzung der durch die EU einseitig festgelegten Maßnahmen auf Partnerseite zu unterstützen. Interessen, Sorgen oder eigene Umsetzungs-ideen der Partner werden nur in begrenztem Maße berücksichtigt.

<sup>108</sup> Milan Remáč, *International Agreements – Review and Monitoring Clauses. A Rolling Check-List*, EPRS, Oktober 2019 (Studie), <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631768/EPRS\\_STU\(2019\)631768\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631768/EPRS_STU(2019)631768_EN.pdf)> (eingesehen am 21.8.2023).

<sup>109</sup> National Board of Trade Sweden, *TSD Handbook. Implementation of the Chapter on Trade and Sustainable Development in the Trade Agreement between EU and Ecuador*, Stockholm, August 2019, <<https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/guider/2019/handbook-tds-en.pdf>> (eingesehen am 26.7.2024).

In den EU-Sorgfaltspflichten lassen sich unterschiedliche Optionen für eine Partnerschaft mit Zulieferländern finden. Dabei kommen unterschiedliche Akteure für so eine Partnerschaft in Betracht – von Erzeugern bis zu involvierten Behörden. Teils gilt dies jedoch nur für innereuropäische Akteure (siehe Kasten 2, Seite 31).

Neben diesen Formaten explizit für Sorgfaltspflichtenansätze nutzt die EU auch generelle Formate, die sie immer anwendet für den Austausch mit der Zivilgesellschaft, auch zu von ihr unilateral festgesetzten Maßnahmen. Hier können sich gleichfalls Akteure aus Drittstaaten einbringen (siehe Tabelle 2, Seite 33):

- Für jedes neue Legislativverfahren sind Konsultationen vorgesehen. Im Falle von EUDR und EUCSDDD gab es mit 1 Million bzw. 500.000<sup>110</sup> vergleichsweise viele Reaktionen – allerdings kam nur ein Drittel von ihnen aus dem Ausland.
- In einzelnen Sektoren werden weitere Austausch- und Dialogformate genutzt, zum Beispiel im Rahmen der Kakao-Allianz der EU. In Multi-Stakeholder-Diskussionen werden seit 2020 mit Côte d’Ivoire, Kamerun und Ghana Zeitpläne für einen nachhaltigen Kakaosektor entwickelt, die die drei Länder darauf vorbereiten, die Vorgaben der EUDR und der EUCSDDD erfüllen zu können.<sup>111</sup> Auch die Ad-hoc-Joint-Taskforce zwischen der EU, Indonesien und Malaysia, entstanden anlässlich der Kritik an der Einstufung von Palmöl als Hochrisikoprodukt seitens der EU, bietet einen Dialograhmen für die Umsetzung der EUDR.<sup>112</sup>

<sup>110</sup> Europäische Kommission, »Entwaldung und Zerstörung von Wäldern – Verringerung der Auswirkungen von in der EU verkauften Erzeugnissen«, Brüssel, 3.9.2020 – 10.12.2020 (Konsultation), <[https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12137-Minimising-the-risk-of-deforestation-and-forest-degradation-associated-with-products-placed-on-the-EU-market/public-consultation\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12137-Minimising-the-risk-of-deforestation-and-forest-degradation-associated-with-products-placed-on-the-EU-market/public-consultation_de)>; dies., »Nachhaltige Unternehmensführung«, Brüssel, 26.10.2020 – 8.2.2021 (Konsultation), <[https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance/public-consultation\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance/public-consultation_de)> (eingesehen jeweils am 26.7.2024).

<sup>111</sup> EC, »The Sustainable Cocoa Initiative«, o. D., <[https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/sustainable-cocoa-initiative\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/sustainable-cocoa-initiative_en)> (eingesehen am 23.7.2024).

<sup>112</sup> DG Environment, »The European Commission, Indonesia, and Malaysia Agree to a Joint Task Force to Implement the EU Deforestation Regulation«, 29.6.2023, <<https://environment.ec.europa.eu/news/european-commission-indonesia>>



## Kasten 2: Explizite Verankerung von Partnerschaft in EU-Sorgfaltspflichtenansätzen

### EU-Verordnung für entwaldungsfreie Produkte (EUDR)

Artikel 30:

- Strategischer Rahmenplan der Kommission für Kooperation mit Drittstaaten vorgesehen, für die Kooperation sind unterschiedliche Unionsinstrumente zu mobilisieren
- Kooperation mit anderen Verbraucherländern mit dem Ziel, die Entwaldung gemeinsam zu verringern, sowie Schutz gleicher Wettbewerbsbedingungen (*level playing field*) genannt

Artikel 29:

- Für die Risikoklassifizierung von Ländern und Regionen (*benchmark*) sind neben Entwaldung andere Kriterien zu berücksichtigen, wie eigenes nationales Engagement für Waldschutz und bestehende Waldschutzpartnerschaften mit der EU
- Besonderer Dialog der Kommission mit den Ländern angestrebt, die als Hochrisikoländer klassifiziert wurden
- Einstufung als Hochrisikoland ist zu notifizieren mit der Einladung, Informationen zur Verbesserung anzubieten

Quelle: »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 Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 9.6.2023.

- Verschiedene Formen finanzieller und technischer Hilfen wie in der Kakao-Initiative unterstützen bei der Umsetzung der unilateralen Maßnahmen der EU. Ein entscheidender Bestandteil der Lieferkettenansätze ist die Rückverfolgbarkeit, etwa um Entwaldungsfreiheit zu belegen. Hierzu bietet die EU im Rahmen unterschiedlicher Initiativen Unterstützung an, unter anderem mit dem Projekt Sustainable Agriculture for Forest Ecosystems (SAFE), an dem Brasilien, Indonesien, die Demokratische Republik Kongo, Vietnam und andere Länder teilnehmen.<sup>113</sup>
- Eine Anerkennung von auf Partnerseite bestehenden Lösungsansätzen und -erfahrungen drückt nicht nur Respekt vor der Erfahrung anderer Staaten aus. Werden lokale Erfahrungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip bei der Umsetzung unilateraler Maßnahmen einbezogen, kön-

and-malaysia-agree-joint-task-force-implement-eu-deforestation-2023-06-29\_en> (eingesehen am 21.8.2023).

**113** »Sustainable Agriculture for Forest Ecosystems (SAFE)«, o. D., <<https://zerodeforestationhub.eu/projects/safe/>> (eingesehen am 26.7.2024).

### EU-Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (EUCSDDD)

Absatz 72:

- Mögliche Nutzung von Instrumenten für Nachbarschaft inklusive Handelsabkommen, um Drittländer und vorgelagerte Wirtschaftsbeteiligte zu unterstützen
- Zusammenarbeit mit Regierungen der Partnerländer, dem lokalen Privatsektor und Interessengruppen, um Ursachen für negative Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt zu beseitigen

Artikel 20:

- Begleitende Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMUs) und der Zivilgesellschaft auch in Drittstaaten; hierfür ist Unterstützung der Kommission möglich

Artikel 21 und 28: innereuropäisch

- Zentraler Helpdesk zum Informationsaustausch zwischen beteiligten Behörden
- Wechselseitige (Amts-)Hilfe

Quelle: »Richtlinie (EU) 2024/1760 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 5.7.2024.

nen gerade lokal auftretende Nachhaltigkeitsprobleme effektiver angegangen werden als durch eine von außen vorgegebene Lösung. In diesem Sinne visiert der CBAM an, eigene Systeme bzw. Preismechanismen von Handelspartnern für Kooperationsvereinbarungen mit der EU zu berücksichtigen, ohne aber das genaue Ziel und die Ausgestaltung solcher Kooperationen zu spezifizieren.<sup>114</sup> Laut der EUDR können bei der Einordnung eines Landes oder einer Region in eine Risikoklasse eigene Waldschutzmaßnahmen des Handelspartners »angerechnet« werden, ebenso bestehende Waldschutzpartnerschaften mit der EU. Die für die Klassifizierung zu beachtenden Kriterien sind bislang jedoch nicht abschließend aufgestellt worden (siehe Kasten 2).

Eine besondere Form von Wirkungsanalysen in der EUDR sieht vor, die Verordnung, falls nötig, anzu-

**114** »Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism«, in: *Official Journal of the European Union*, 16.5.2023, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>> (eingesehen am 21.8.2023).

passen, was für die Handelswirkung auf Partnerseite wichtig ist.<sup>115</sup> Zu festgelegten Zeitpunkten müssen unterschiedliche Inhalte der EUDR überprüft werden, zum Beispiel die Wirkung ihrer bisherigen Ausgestaltung auf Entwaldung oder ob es notwendig und/oder möglich ist, weitere Ökosysteme und Produkte einzubeziehen. Auch ob eine Handelsumlenkung stattfindet, soll untersucht werden. Und schließlich sollen die Folgen für die indigene und lokale Bevölkerung sowie Kleinbauern auf Partnerseite abgeschätzt werden, ebenso deren Bedarf an Unterstützung. Nicht geprüft wird nach derzeitigem Stand, ob bisher von der Verordnung erfasste Produkte herausgenommen werden können oder sollten. Als großes Defizit ist zu nennen, dass gemeinsame, partnerschaftliche Analysen bislang zumindest nicht explizit vorgesehen sind.

Die bisher vorgestellten Partnerschaftsoptionen in unilateralen Sorgfaltspflichten sowie die im vorigen Kapitel beschriebenen Partnerschaftsoptionen in bilateralen Handelsabkommen beziehen sich auf Zulieferpartner (siehe Tabelle 2, Seite 33). In unilateralen Maßnahmen gibt es zusätzlich noch Partnerschaftsoptionen anderer Natur: Diese nehmen nicht die Zuliefer-, sondern andere Importländer in den Blick, die mit der EU als Absatzregion für Zulieferländer konkurrieren. Diese anderen Importländer können Nachhaltigkeitsziele der EU dadurch gefährden, dass sie durch weniger strenge Nachhaltigkeitsanforderungen Abwanderung verursachen, sprich dass Zulieferländer oder -regionen sich ihnen statt der EU zuwenden. Daraus resultierende Leakage-Effekte können als Nachhaltigkeitsrisiko die EU oder, bei globalen Wirkungen, alle Länder treffen (siehe Tabelle 1, Seite 25). Zudem bedeuten andernorts schwächere Regeln Wettbewerbsnachteile für die EU.

Eine Kooperation mit diesen Importländern zur Koordinierung von bislang unterschiedlichen Nachhaltigkeitsregelungen kann helfen, beides zu vermeiden. Auch aus Sicht der Zulieferländer können daraus Vorteile entstehen, denn vereinheitlichende Normendiffusion reduziert die Transaktionskosten aus vielen unterschiedlichen unilateralen Regelungen. Das wiederum erhöht die Wohlfahrt und

**115** »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 Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 9.6.2023, Artikel 34, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1115>> (eingesehen am 31.7.2024).

dürfte Widerstand gegen entsprechende Maßnahmen abbauen. Eine solche Kooperationsinitiative hat die G7 im Jahr 2022 angestoßen, indem sie eine Bestandsaufnahme bestehender Sorgfaltspflichten ihrer Mitglieder mit Relevanz im Agrarsektor in die Wege leitete, die von der OECD durchgeführt wurde.<sup>116</sup> Auch die EUDR nennt das Ziel der Kooperation mit anderen Verbrauchsländern explizit (siehe Kasten 2, Seite 31).

## Mögliche Verknüpfung bi- und unilateraler Ansätze

Trotz unterschiedlicher und getrennter Regelungsrahmen und Entscheidungsverfahren von Vereinbarungen in Handelsabkommen einerseits und unilateraler Ansätze andererseits wirken beide gleichzeitig auf Liefermöglichkeiten von Partnerländern ein. Dieser gleichzeitigen Wirkung steht aber bislang kein Partnerschaftsmodell gegenüber, das diese Gleichzeitigkeit systematisch berücksichtigen würde, obwohl eine bessere Verknüpfung unterschiedlicher Partnerschaftskonzepte ein Ziel im Reformpaket zu TSD-Kapiteln von 2022 ist. Die EUCSDDD nennt bereits Handelsabkommen als einen Ansatz, um ihre Umsetzung zu unterstützen (siehe Kasten 2).

### Die politische Einigung auf das EU-Mercosur-Abkommen kann durch die Verknüpfung mit unilateralen Maßnahmen als Modell dienen.

Im Oktober 2024 veröffentlichte die EU-Kommission den lang erwarteten strategischen Rahmen für die Kooperation mit Drittländern bei der Umsetzung der EUDR. Darin betont sie zwar die Bedeutung von Partnerschaft und unterstützt kontinuierlichen Dialog und mehr Kohärenz mit anderen EU-Politikbereichen, zwar hebt sie Handelsabkommen hervor, aber nur als Austauschplattform für unilaterale Ansätze, ohne konkrete Möglichkeiten für eine engere Verzahnung zu entwerfen.<sup>117</sup> Die politische Einigung

**116** *Pathways Towards Sustainable Food Systems in Times of Crises. G7 Agriculture Ministers' Communiqué*, Berlin, 14.5.2022, <<https://www.g7germany.de/resource/blob/997532/2040144/8bd6097641a2c66114d95a2615c4d01d/2022-05-16-g7-agrarminister-eng-data.pdf?download=1>> (eingesehen am 21.8.2023).

**117** EC, »Communication from the Commission on the Strategic Framework for International Cooperation Engagement in the Context of Regulation (EU) 2023/1115«, C(2024)

Tabelle 2

## Partnerschaftsoptionen in Handelsabkommen und unilateralen Sorgfaltspflichten der EU gegenüber Zulieferpartnern

Bilaterale Handelsabkommen		Unilaterale Sorgfaltspflichten	
Ex ante: Partnerschaftliche Entscheidungen vor Abschluss des Regelwerks			
<b>Verfahren:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Möglicher Interessenausgleich immanent verhandelt</li> <li>■ Vorab-Dialogformate und Reisen</li> <li>■ Gemeinsame Austauschgremien wie Handels- und Technologieräte</li> <li>■ Anpassung der Inhalte nach Ex-ante-Wirkungsabschätzung</li> </ul>	<b>Inhalt:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Abdeckung und Durchsetzungsweite von Nachhaltigkeit (Sanktionen)</li> <li>■ Marktzugang und -schutz</li> <li>■ Ausgleichsmechanismus für Wettbewerbschäden</li> <li>■ Unterstützung für die Umsetzung von Nachhaltigkeit</li> </ul>	<b>Verfahren:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Kaum Optionen vor und im Prozess</li> <li>■ Generelle Konsultationsformate</li> </ul>	<b>Inhalt:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Konsultationsverfahren</li> <li>■ Berücksichtigung von Nachhaltigkeitspartnerschaften mit der EU und eigener Nachhaltigkeitsansätze für Pflichtscharfe und Kontrollhäufigkeit (EUDR-Risikoklassifizierung)</li> </ul>
Ex post: Partnerschaftliche Entscheidungen nach Abschluss des Regelwerks			
<b>Verfahren:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Zusatzerklärungen und -protokolle</li> <li>■ Anpassung während der Rechtsprüfung</li> <li>■ Gemeinsame Gremien</li> <li>■ Review- und Konsultationsklauseln</li> <li>■ Gemeinsame Treffen und Austausch zivilgesellschaftlicher Organisationen (DAGs)</li> <li>■ Gemeinsame Leitfäden für die Umsetzung (»Handbooks«)</li> <li>■ Mögliche Anpassung nach Ex-post-Wirkungsabschätzung</li> </ul>	<b>Inhalt:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Änderung beschlossener Inhalte in Abkommen (s. o.)</li> </ul>	<b>Verfahren:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Veränderbare Risikoklassifizierung (EUDR)</li> </ul>	<b>Inhalt:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Anpassung nach Wirkungsanalysen</li> <li>■ Unterstützung bei der Umsetzung, auch durch Handelsabkommen (EUCSDDD, Abs. 72)</li> <li>■ Anreizsystem: bessere Risikoklassifizierung (EUDR-Benchmark)</li> </ul>

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

7028 final, Annex, Brüssel, 2.10.2024, <[https://green-business.ec.europa.eu/document/download/98053bb7-bb73-4157-bf35-a9ffa35e2ee2\\_en?filename=Annex%20to%20Communication%20Strategic%20Framework%20for%20International%20Cooperation%20EUDR.pdf](https://green-business.ec.europa.eu/document/download/98053bb7-bb73-4157-bf35-a9ffa35e2ee2_en?filename=Annex%20to%20Communication%20Strategic%20Framework%20for%20International%20Cooperation%20EUDR.pdf)> (eingesehen am 11.10.2024).

vom Dezember 2024 auf das EU-Mercosur-Abkommen zeigt nun aber eine erste explizite Verknüpfung mit unilateralen Maßnahmen, was als Modell für weitere Abkommen dienen könnte (siehe Kasten 3, Seite 34, Teil 3).

### Kasten 3: Regelungen mit Nachhaltigkeitsbezug in der politischen Einigung auf das EU-Mercosur-Handelsabkommen vom Dezember 2024

#### (1) Strengere Klimaverpflichtung: Klimaartikel

- Artikel XX Absatz 2 und 3: Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) und Pariser Klimaabkommen als essenzielle Elemente
- Artikel XY: bei Verletzung geeignete Maßnahmen bis hin zum Aussetzen der Abkommens möglich

#### (2) Ausgleich auch ohne Abkommensverletzung:

##### »Rebalancing Mechanism« im Streitschlichtungskapitel

- Artikel XX Absatz 1: Balance der Zugeständnisse des Abkommens ist zu halten
- Artikel XX Absatz 4: Möglicher Ausgleich bei Aufhebung oder Beeinträchtigung der Balance des Handels unter strengen Bedingungen

#### (3) Verknüpfung mit unilateralen Ansätzen, Anreize und wechselseitige Anerkennung: Annex zum TSD-Kapitel

- Ziffer 16: Vermeidung von Entwaldung und Stärkung der Aufforstung ab 2030
- Ziffer 40: Regelmäßig zu überprüfende Liste von Mercosur-Produkten, die zum Waldschutz und zum Schutz empfindlicher Ökosysteme beitragen. Für diese Produkte zusätzlichen Marktzugang in die EU oder andere Anreize zur Förderung ihres Handels schaffen. Die Liste ist ein Jahr nach Inkrafttreten gemeinsam zu definieren

- Ziffer 41: Regelmäßig zu überprüfende Maßnahmen (z. B. mehr Marktzugang), um Handel mit Gütern und Dienstleistungen zu erleichtern, die zur ressourcen- und kohlenstoffarmen Wirtschaft beitragen
- Ziffer 56a: Begünstigende Berücksichtigung dieses Abkommens für die Risikoklassifizierung (gemeint ist: nach Art. 29 EUDR)
- Ziffer 56b und c: Bestehende offizielle Systeme auf Mercosur-Seite für Monitoring, Dokumentation und Rückverfolgbarkeit sollen berücksichtigt werden, um Einhaltung von EU-Vorgaben zu belegen. Bei Abweichungen soll die EU zusätzliche erklärende Informationen der Mercosur-Seite berücksichtigen
- Ziffer 57: Auf Ersuchen der zuständigen Behörden der Mercosur-Länder unterstützt die EU unabhängige Bewertungen von Systemen zur Rückverfolgbarkeit oder Zertifizierung sowie anderer offiziell anerkannter Systeme hinsichtlich deren Übereinstimmung mit den Anforderungen

Quelle: European Commission, »EU – Mercosur: Text of the Agreement« (online, eingesehen am 19.12.2024).

### Mögliche Handelsbezüge in unilateralen Ansätzen

Um die Einhaltung unilateraler Nachhaltigkeitsvorgaben zu fördern bzw. zu gewährleisten, ist es denkbar, aufgenommene bzw. abgeschlossene Handelsverhandlungen als Anreiz zu setzen: Die EUDR zum Beispiel nennt in ihrer aktuellen Fassung bestehende Waldschutzvereinbarungen als weiches Kriterium dafür, in eine bessere Risikoklasse eingestuft zu werden. Vorstellbar wäre, dieses Kriterium explizit um den Abschluss eines Handelsabkommens zu erweitern oder auch um konkrete Nachhaltigkeitsvereinbarungen in Handelsabkommen, etwa in Form besonders durchsetzungstrenger Regeln (Sanktionen). Hierdurch könnte eine bessere Risikoklasse begründet werden, wie es jüngst in der politischen Einigung auf einen Text für das EU-Mercosur-Abkommen erstmals ermöglicht wurde. Dies könnte ein geostrategisches Momentum schaffen, Handelsverhandlungen aufzunehmen. Zudem sollten bestehende unilaterale Unterstützungsansätze mit denen in Handelsabkommen koordiniert werden. Gleiches gilt für Wirkungsanalysen. Die in der EUDR vorgesehenen etwa verlangen, dass Handelsumlenkung erfasst wird.

Sie könnten dahingehend ausgebaut werden, dass untersucht wird, wie diese Handelswirkung, abhängig von unterschiedlichen Abkommen, ausfallen kann.

### Mögliche Bezüge zu unilateralen Vorgaben in Handelsabkommen

Umgekehrt können bilaterale Handelsabkommen auch unilaterale Nachhaltigkeitsvorgaben integrieren. Zunächst können vorgesehene Umsetzungshilfen für Letztere verbunden werden mit solchen Hilfen, die in einzelnen Kapiteln eines Handelsabkommens ohnehin vereinbart werden, zum Beispiel im Kapitel zu nachhaltigen Ernährungssystemen. Daneben können prinzipiell alle weiteren Module in Abkommen, die Partnerinteressen berücksichtigen (siehe Tabelle 2, Seite 33), mit unilateralen Vorgaben verknüpft werden:

- Unilaterale Nachhaltigkeitsregelungen ließen sich als abkommensbegleitende Sanktionsoption verstehen, da sie eine vergleichsweise starke Durchsetzung vieler einem TSD-Kapitel ähnlicher Vorgaben erreichen können. Damit könnten Abkommen auf Sanktionen verzichten; diese wären aber weiterhin dann möglich, wenn beide Partner sich dafür entscheiden. Sind in bestehenden Abkommen wie

in denen mit Neuseeland oder Kenia bereits Sanktionen beschlossen, könnten sie eine günstige Risikoklassifizierung nach der EUDR bewirken.

- Des Weiteren könnte erfolgsbezogen, das heißt bei Einhaltung der Sorgfaltspflichten, ein erleichterter Zugang zum EU-Markt angeboten werden. Ein solcher Marktzugang kann auch reaktiv als Ausgleich dafür fungieren, wenn neue, strengere unilaterale Maßnahmen Exportoptionen des Partners einschränken. Dies wäre gewissermaßen ein umgekehrtes Rebalancing, das im EU-VK-Abkommen als Marktschutz vorgesehen ist, wenn eine Seite einen Wettbewerbsnachteil erleidet, weil die andere Seite Nachhaltigkeitsstandards gesenkt hat.
- Statt mehr Zugang zum eigenen Markt anzubieten, wäre umgekehrt auch vorstellbar, dass mit Partnern vereinbart wird, dass sie ihren Markt mehr schützen.

Alle diese Optionen aber beeinflussen Handelsströme und wirken sich damit ebenso auf Staaten aus, die nicht an dem jeweiligen bilateralen Abkommen beteiligt sind. Als Reaktion könnten sie ebenfalls Maßnahmen zum Schutz ihrer Märkte fordern bzw. erlassen. Darüber hinaus sind Klagen solcher Staaten bei der WTO denkbar, weil sie ohne bestehendes Abkommen auch von keinem Anreizmechanismus für die Umsetzung unilateraler Ansätze profitieren.

Schließlich sollten Wirkungsabschätzungen zu bilateralen mit denen zu unilateralen Ansätzen koordiniert werden. Vorgesehen sind sie sowohl für Handelsabkommen als auch für unilaterale Maßnahmen (zum Beispiel die EUDR), werden allerdings im Rahmen des jeweiligen Ansatzes separat durchgeführt. Zu empfehlen ist jedoch, dass explizit Wechselwirkungen bilateraler und unilateraler Ansätze erfasst werden. Zudem sollten diese Analysen gemeinsam durch beide Partner erfolgen. Ähnliches gilt für die Einbindung der Zivilgesellschaft – auch hier könnten bestehende Formen der Zusammenarbeit gemeinsam genutzt werden.

# Strategische Partnerschaften für Handel und Nachhaltigkeit konkret

Prinzipiell kann und sollte die EU alle bestehenden Optionen für Partnerschaft nutzen, die in uni- und bilateralen Ansätzen zu finden sind (siehe Tabelle 2, Seite 33). Diese sehr unterschiedlichen Optionen sind so einzusetzen, dass sie zum jeweiligen Partner passen. Hierzu ist es sinnvoll, die individuelle handelspolitische Beziehung zwischen der EU und ihrem Partner, das besondere Potenzial der Beziehung sowie deren Anfälligkeit zu analysieren. In ein entsprechendes Profil sollten handelsbezogene Faktoren und die Interessen beider Seiten einfließen. Namentlich die Wirkung der unilateralen Ansätze der EU auf die bilateralen Handelsströme ist relevant, da diese gegenwärtig einen entscheidenden Konfliktparameter in den Handelsbeziehungen mit der EU darstellt. Umgekehrt sind diese Auswirkungen aber auch ein Impuls dafür, Partnerschaften zu verbessern.

Partnerschaftsoptionen in unilateralen Maßnahmen sind gegenüber jedem Partnerland anwendbar. Der Spielraum für Partnerschaft in Handelsabkommen hängt demgegenüber vom jeweiligen Verhandlungsstatus des Abkommens ab.

Wenn die EU ihre Handelspartnerschaften neu ausrichten will, sollte sie neben den heute gängigen Partnerschaftskonzepten auch neue Inhalte und Formen einbeziehen, insbesondere positive Anreize sowie eine bessere Verzahnung uni- und bilateraler Nachhaltigkeitsansätze inklusive der darin enthaltenen Partnerschaftsoptionen.

## Systematik individueller Partnerschaftsprofile

Die EU und ihre Handelspartner sind durch unterschiedliche Ausgangssituationen im Handel und in ihrer wechselseitigen Handelsbeziehung gekenn-

zeichnet. Diese beeinflussen ihre jeweiligen Interessen und Sensibilitäten vor allem angesichts der neuen unilateralen Nachhaltigkeitsansätze, aktueller Stein des Anstoßes. Um die genannten Optionen für Partnerschaft (siehe Seite 28ff und 30ff) für konkrete Partnerkonstellationen auszuloten, ist eine systematische Charakterisierung der jeweiligen Partnerbeziehung hilfreich, um sich über Interessen und Prioritäten klarzuwerden.

Es bestehen unterschiedliche Ansätze für eine solche Systematisierung, die je nach Zielsetzung unterschiedliche Parameter nutzen. Das International Trade Centre (ITC) etwa hat eine interaktive Landkarte entwickelt, die jedes unter die EUDR fallende Produkt einzeln erfasst. Sie berücksichtigt, wie stark der Partner von der EUDR-Regelung bei einzelnen Produkten betroffen ist und welche Bedeutung dieses Produkt insgesamt für ihn hat. Sie führt ebenfalls auf, welche Relevanz ein Partner für den Import eines Produkts in die EU hat. Zinngrebe et al. (2024) decken zusätzlich zur Handelsrelevanz auch die Bedeutung bilateraler Handelsströme für das angestrebte Ziel der Entwaldungsfreiheit ab.<sup>118</sup>

In dieser Studie liegt der Fokus auf der Handels- und Partnerschaftsbeziehung. Grafik 1 (Seite 38f) bietet beispielhaft eine Systematisierung von Parametern, mit deren Hilfe eine Landkarte für individuelle Partnerschaften erstellt werden kann. ITC-Para-

<sup>118</sup> International Trade Centre (ITC), »The EU Regulation on Deforestation-free Products. Which Trade Flows Could Be Affected?« (Spotlight vom November 2023), <<https://tradebriefs.intracen.org/2023/11/spotlight>> (eingesehen am 23.12.2024); Yves Zinngrebe et al., »Prioritizing Partners and Products for the Sustainability of the EU's Agri-food Trade«, in: *One Earth*, 7 (2024) 4, S. 674–686.



meter wurden hierfür angepasst und um weitere Dimensionen ergänzt.<sup>119</sup>

- Die »Wirkung unilateraler Maßnahmen« erfasst am Beispiel der EUDR das Ausmaß der von der EU-Maßnahme betroffenen Exportströme aller abgedeckten Produkte und ihre ökonomische Bedeutung aus Sicht der Handelspartner (Spalten 1 und 2). Auch die EU-Seite wird berücksichtigt, nämlich die Relevanz der betroffenen Handelsströme für ihren eigenen Markt (Spalte 3).<sup>120</sup>
- Die »Anreize für Partnerschaft« weisen aus, was – aus Sicht des Partners und der EU – jenseits der unmittelbar von unilateralen Maßnahmen betroffenen Handelsströme noch wichtig ist.
- Die »Stabilität der bilateralen Beziehung« schließlich bildet bestehende Konflikte sowie Kooperationen in den individuellen Partnerschaften ab.

Im Folgenden sind diese Dimensionen beispielhaft für sieben Partner(regionen) dargestellt, von denen einige unter bestehende Handelsabkommen oder -regime mit der EU fallen bzw. diese noch verhandeln, andere nicht.

Welche Auswirkungen die von der EU genutzten unilateralen Ansätze, die aktuell Widerstand auslösen, haben können, lässt sich auf Seiten des Handelspartners am Anteil an den betroffenen Exportströmen ablesen. Im Falle der EUDR sind die betroffenen Exportströme (zunächst) begrenzt auf diejenigen der sieben Produkte (und der daraus hergestellten Erzeugnisse), die von der Verordnung abgedeckt sind. Bei der EUCSDDD, die sich sektorumfassend und ohne Begrenzung auf bestimmte Produkte auf Lieferketten auswirkt, müsste die Gesamtheit der Exportströme erfasst werden.

Um eine Vorstellung vom Ausmaß der möglichen Auswirkungen der EUDR zu bekommen, sei auf das Beispiel Äthiopien verwiesen: 32 Prozent der Kaffeeexporte des Landes gehen derzeit in die EU, die damit für Äthiopien ein dominanter Absatzmarkt für Kaffee ist. Kaffee wiederum ist für Äthiopien ein entscheidendes Exportprodukt, denn gut 41 Prozent der gesamten Exporterlöse des Landes (aus dem weltweiten

Export) resultieren aus Kaffeeexporten (siehe Grafik 1, Seite 38). Diese Wirkungsdimension veranschaulicht also für Äthiopien, dass es stark von der EUDR der EU betroffen sein wird: einerseits weil die EU ein großer Absatzmarkt für äthiopischen Kaffee ist, andererseits weil Kaffee insgesamt so wichtig für den äthiopischen Export ist. Gleichzeitig stellt eine derart große Wirkung unilateraler Maßnahmen die EU vor die Aufgabe, sie aufzufangen. Am Beispiel äthiopischer Kaffee aber zeigt sich aus EU-Sicht, dass entsprechende Importe kaum 2 Prozent aller Kaffeeimporte ausmachen und damit für die EU-Seite nur eine geringe Rolle spielen.

Dennoch liegt auch in solchen Fällen eine Partnerschaft im handels- und nachhaltigkeitspolitischen Interesse der EU, denn zum einen können deutliche Auswirkungen die Partnerseite dazu veranlassen, sich andere Absatzmärkte zu suchen. Für Mercosur-Länder etwa sind China, der eigene regionale Markt oder Ägypten relevante Ausweichoptionen, was den Export von Produkten angeht, die unter die EUDR fallen (Grafik 1, Spalte »Negative Faktoren«). Zum anderen bedeutet Ausweichhandel oft Nachhaltigkeitsrisiken durch Leakage-Effekte. Für die EU kann außerdem die eigene Wohlfahrt sinken, wenn durch Handelsabkehr ihre Importe einbrechen. Beispiel Mercosur: Aus dieser Region stammt derzeit ein Viertel der Sojaimporte in EU-Mitgliedstaaten. Importeinbrüche dürften spürbar sein, was gleichzeitig eine potenziell große Hebelwirkung des EU-Verbrauchs auf die Zulieferregion und für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der EU ausdrückt.

Anreize für eine Partnerschaft resultieren auf beiden Seiten allerdings nicht nur aus der Umsetzung der unilateralen Nachhaltigkeitsmaßnahmen der EU. Auch jenseits der Handelsströme, die unmittelbar von diesen betroffen sind, sind Partnerschaften attraktiv: So sucht die EU Zugang zu solchen Rohstoffen, die sie als kritisch für ihre Versorgung identifiziert hat oder als strategisch wichtig für die klima- und wirtschaftspolitische Transformation gemäß dem Green Deal.<sup>121</sup> Hierzu zählt etwa Nickel aus Indonesien. Ein weiterer strategischer Aspekt kann sein, Arbeitskräfte aus dem Partnerland für eine Tätigkeit in der EU anzuwerben, wie es das Migrationsabkommen mit Kenia anstrebt.

**119** Paul Bochtler/Bettina Rudloff, *Replication Data: Trade Relations with Regard to the Regulation on Deforestation-free Products*, Datenfile Version 1.0.0, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2024, doi: 10.7802/2793.

**120** Der Parameter drückt den Anteil des jeweiligen Partnerlands bzw. der Partnerregion an der Summe der Importe EUDR-relevanter Produkte in die EU aus, wobei auch inner-europäischer Handel erfasst ist. Diese Erfassung ist durch das ITC definiert.

**121** Definition unter: Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, »Ein EU-Gesetz zu kritischen Rohstoffen für die Zukunft der EU-Lieferketten«, 12.9.2024, <<https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/critical-raw-materials/>> (eingesehen am 24.9.2024).

Dimensionen für Partnerprofil	1 Wirkung unilateraler Maßnahmen Bsp.: EU-Verordnung für entwaldungsfreie Produkte (EUDR)*			2 Anreize für Partnerschaft		3 Stabilität der bilateralen Beziehung	
	Partnersicht		EU-Sicht	Partnersicht	EU-Sicht	Negative Faktoren	Positive Faktoren
	<b>Bedeutung der EU als Absatzmarkt</b> Anteil an EUDR-relevanten Exporten, <i>in Prozent</i> 	<b>Bedeutung für Exporterlöse</b> Anteil EUDR-relevanter Produkte an Erlösen aus weltweitem Gesamtexport, <i>in Prozent</i> 	<b>Bedeutung des Partners als Zulieferer</b> Anteil an EUDR-relevanten Importen, <i>in Prozent</i> 	Andere Produkte, sonstige Handelsinteressen	Zugang zu strategischen bzw. kritischen Rohstoffen, sonstige Handelsinteressen	Bekannte Konflikte, Ausweichhandel	Bestehende Kooperation
<b>FHA noch nicht in Kraft/ in Verhandlung</b>							
<b>Mercosur</b>	<p>15,9 Rinder 14 Soja 47,6 Kaffee 30,4 Palmöl</p>	<p>30,9 Rinder 18,7 Soja 1,8 Kaffee 0,1 Palmöl</p>	<p>4,3 Rinder 25 Soja 16,6 Kaffee 0,8 Palmöl</p>	Schutz des Marktes für öffentliche Ausschreibungen • Technologietransfer • Zugang zum Agrarmarkt	• Brasilien: Niob, Aluminium	• Ausweichhandel mit China, Ägypten • Verhandlungsinitiativen mit China, der Türkei, den Vereinigten Arabischen Emiraten • Brasilien: an die EU und die WTO gerichtete Beschwerden über die EUDR	• SAFE-Programm als allgemeine Austauschplattform • Brasilien: - SAFE-Programm für Rindfleisch - verfolgbare bei Rindfleisch - Projekt Amazonia + - eigenes Monitoring - partizipative Zertifizierung
<b>Indonesien</b>	<p>12,4 Rinder 13,8 Soja 21,1 Kaffee 1,1 Palmöl</p>	<p>23,8 Rinder 14,1 Soja 0,4 Kaffee</p>	<p>1,6 Rinder 23,5 Soja 1,1 Kaffee</p>	• Nickel	• WTO-Streitfälle: DS 592 Nickel, DS 593 Palmöl	• Ad-hoc-Joint-Taskforce mit Malaysia und der EU als Dialograhmen für die Umsetzung der EUDR • FLEGT-Partnerschaft	
<b>Handelsregime in Kraft</b>							
<b>Kanada</b>	<p>2,5 Rinder 20,7 Soja 1,5 Holz</p>	<p>11,9 Rinder 0,5 Soja 9,4 Holz</p>	<p>0,3 Rinder 1,4 Soja 0,2 Holz</p>	• Nickel, Kokskohle, Dünger	• G7, zum Beispiel Bestandsaufnahme der unilateralen Maßnahmen aller G7-Länder		
<b>Kenia</b>	<p>22,1 Rinder 41,5 Soja 28,3 Kaffee</p>	<p>8,7 Rinder 4 Kaffee</p>	<p>&lt;0,1 Rinder 0,6 Kaffee</p>	• Zugang zum Arbeitsmarkt • Beschäftigung	• Ausweichhandel mit Pakistan, den USA, dem Vereinigten Königreich, China, Ägypten	• Klima- und Entwicklungspartnerschaft • Migrationsabkommen	
<b>Äthiopien (APS)</b>	<p>29,7 Rinder 32 Kaffee</p>	<p>44 Rinder 41,1 Kaffee</p>	<p>0,1 Rinder 1,9 Kaffee</p>	• Tantal, Niob	• Ausweichhandel mit Saudi-Arabien, den USA, Japan	• Teilnahme am Compact with Africa	

\*Verordnung (EU) 2023/1115, Annex 1; EUDR-relevant sind folgende sieben Produkte: Holz, Kakao, Kaffee, Kautschuk, Ölpalme, Soja und Rinder sowie daraus hergestellte Erzeugnisse. Die Prozentangaben geben den gewichteten Durchschnitt 2018–2023 wieder.  
 FHA: Freihandelsabkommen, APS: Allgemeines Zollpräferenzsystem, WTO: Welthandelsorganisation, SAFE: Sustainable Agriculture for Forest Ecosystems, FLEGT: Forest Law Enforcement, Governance and Trade  
 Quellen: Eigene Berechnung auf Basis von ITC, UN Comtrade, COMEXT, 2018–2024  
 Für Details zur Berechnung siehe: <https://doi.org/10.7802/2793>  
 CC BY 4.0



# Landkarte für individuelle Partnerschaften: Systematisierung von Parametern

Dimensionen für Partnerprofil	1 Wirkung unilateraler Maßnahmen Bsp.: EU-Verordnung für entwaldungsfreie Produkte (EUDR)*		2 Anreize für Partnerschaft		3 Stabilität der bilateralen Beziehung		
	Partnersicht	EU-Sicht	Partnersicht	EU-Sicht	Negative Faktoren	Positive Faktoren	
	<b>Bedeutung der EU als Absatzmarkt</b> Anteil an EUDR-relevanten Exporten, <i>in Prozent</i> ■ Exporte in die EU ■ Exporte in andere Länder	<b>Bedeutung für Exporterlöse</b> Anteil EUDR-relevanter Produkte an Erlösen aus weltweitem Gesamtexport, <i>in Prozent</i> ■ EUDR-relevante Produkte ■ Andere Produkte	<b>Bedeutung des Partners als Zulieferer</b> Anteil an EUDR-relevanten Importen, <i>in Prozent</i> ■ Importe aus dem Partnerland ■ Importe aus anderen Ländern inkl. EU-Mitgliedstaaten	Andere Produkte, sonstige Handelsinteressen	Zugang zu strategischen bzw. kritischen Rohstoffen, sonstige Handelsinteressen	Bekannte Konflikte, Ausweichhandel	Bestehende Kooperation
<b>Kein FHA in Kraft</b>							
<b>USA</b>	Gesamt: 8,4 Soja: 8,1 Holz: 9,5 Palmöl: 25,4	Gesamt: 5,9 Soja: 2 Holz: 2,5 Palmöl: 0,1	Gesamt: 1,9 Soja: 6,7 Holz: 1,7 Palmöl: 1,1	Beryllium, Koks Kohle, Helium	Kritik an verschärften Rückstandshöchstwerten der EU bei der WTO Aktuelle De-Risking-Ansätze Konflikt bezüglich der WTO-Reform Zunehmender Zollsenschutz unter Trump-II-Regierung	G7, zum Beispiel Bestandsaufnahme der unilateralen Maßnahmen aller G7-Länder Wechselseitige Anerkennung unterschiedlicher Standards im Veterinärbereich Handels- und Technologierat zwischen der EU und den USA (TTC)	
<b>China</b>	Gesamt: 15,8 Kaffee: 47,5 Palmöl: 21,7 Holz: 15,9 Kautschuk: 15,6	Gesamt: 4,5 Kaffee: <0,1 Palmöl: <0,1 Holz: 3,7 Kautschuk: 0,8	Gesamt: 5,2 Kaffee: 0,4 Palmöl: 7,3 Holz: 7,7 Kautschuk: 7,7	Agrarimport/-export	Agrarimport/-export Graphit, Phosphat, Wolfram, Bismut Agrarexport	Ausweichmarkt für viele EU-Partner Auswirkungen des Handelskonfliktes mit den USA Zahlreiche WTO-Streitfälle und Ausgleichsmaßnahmen	

\*Verordnung (EU) 2023/1115, Annex 1; EUDR-relevant sind folgende sieben Produkte: Holz, Kakao, Kaffee, Kautschuk, Ölpalme, Soja und Rinder sowie daraus hergestellte Erzeugnisse  
 Die Prozentangaben geben den gewichteten Durchschnitt 2018–2022 wieder.  
 FHA: Freihandelsabkommen, WTO: Welthandelsorganisation

Quellen: Eigene Berechnung auf Basis von ITC, UN Comtrade, COMEXT, 2018–2024  
 Für Details zur Berechnung siehe: <https://doi.org/10.7802/2793>

Auch die Partner verfolgen handelspolitische Interessen, die nicht unmittelbar mit den von den EU-Regelungen betroffenen Lieferketten in Verbindung stehen. Brasilien etwa betont immer wieder, welche Bedeutung der Technologietransfer durch Handel für die eigene wirtschaftliche Entwicklung habe.

Diese handelspolitischen und politischen Faktoren bestimmen die Motivation für (neue) Partnerschaften. Deren konkrete Gestaltung wird beeinflusst von Erfahrungen mit bestehenden Partnerschaften zwischen den beiden Partnern sowie den individuellen Interessen beider Seiten. Aus beidem kann man auf die Anfälligkeit einer Beziehung schließen, die ebenfalls mitbedacht werden sollte.

Sichtbar wird die Anfälligkeit einer Beziehung zum Beispiel, wenn ein Partner der EU handels- und gesamtpolitische Ausweichoptionen weg von der EU nutzt oder in Erwägung zieht. Dies birgt neben Wohlfahrts- und Leakage-Risiken auch solche für die Stabilität der politischen Kooperation mit der EU (wobei die politische Kooperation durch ein Handelsabkommen institutionell etwas abgesichert werden kann). So gab es in der Vergangenheit erste Verhandlungskontakte Uruguays sowohl mit China als auch mit der Türkei, was Brasilien kritisiert hat als unvereinbar mit dem Integrationsraum Mercosur und der gemeinsam zu führenden Verhandlung mit der EU.<sup>122</sup>

Kooperieren der Partner und die EU bereits bei unterschiedlichen Themen wie etwa Handel und Nachhaltigkeit miteinander, spielen positive wie negative Erfahrungen daraus für zukünftige Partnerschaften eine Rolle. In der Beziehung zwischen der EU und Indonesien zum Beispiel gab es verschiedene Streitfälle vor der WTO, ein Anzeichen für Konflikte. Zu nennen ist hier die Klage Indonesiens gegen die EU wegen deren Einstufung von Palmöl in der RED II als Hochrisikoprodukt; umgekehrt verklagte die EU Indonesien wegen seiner Exportrestriktionen für Nickel.<sup>123</sup> Konflikterfahrungen können aber auch ein Ansporn für die weitere Zusammenarbeit sein, wie der inzwischen von der WTO entschiedene Streitfall

**122** »Brazilian Foreign Minister: Uruguay's Agreement with China Would Destroy Mercosur«, in: *Buenos Aires Times*, 23.1.2023, <<https://www.batimes.com.ar/news/economy/uruguays-agreement-with-china-would-destroy-mercursosays-brazilian-foreign-minister.phtml>> (eingesehen am 24.9.2024).

**123** EC, »WTO Panel Rules against Indonesia's Export Limitations on Raw Materials«, Pressemitteilung, Brüssel, 30.11.2022, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_7314](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7314)> (eingesehen am 24.9.2024).

mit Malaysia um die Einstufung von Palmöl zeigt, der eine Ad-hoc-Joint-Taskforce zwischen der EU, Malaysia und Indonesien gestärkt hat. Diese wird nun genutzt, um Unterstützungsformate für die Umsetzung der EUDR zu finden.

Ein weiteres Beispiel positiver Kooperation ist zwischen den Mitgliedsländern der G7 erkennbar, nämlich die von der OECD durchgeführte Bestandsaufnahme der unilateralen Nachhaltigkeitsansätze aller G7-Länder. Mit den USA bestehen außerdem allgemeinere Kooperationsformate wie der TTC oder landwirtschaftlich relevante Äquivalenzvereinbarungen, etwa zu veterinären Kontrollen bei der Schlachtung.<sup>124</sup> Eine solche Einbeziehung von bereits etablierten Ansätzen der Partnerseite ist ein konstruktiver Baustein für zukünftige Partnerschaft. Sie können nicht nur für die Risikoklassifizierung (EUDR) relevant sein, sondern ebenso für die Dokumentation der Sorgfaltspflichten berücksichtigt werden. Brasilien verfügt etwa über eigens entwickelte Datensysteme zur Kennzeichnung von Waldflächen und Entwaldung, die für die EUDR eingesetzt werden können.<sup>125</sup> Zudem kennt Brasilien eine partizipative Zertifizierung auf kommunaler Ebene für ökologische Landwirtschaft.<sup>126</sup> In der neuen politischen Einigung auf das EU-Mercosur-Abkommen bieten sich Möglichkeiten, solche Ansätze zu berücksichtigen (siehe Kasten 3, Seite 34).

## Partnerschaftsoptionen abhängig vom Abkommenstatus

Für die in Grafik 1 (Seite 38f) dargestellten Profile der handelspolitischen Beziehungen der EU zum Mercosur, zu Indonesien, Kanada, Kenia, Äthiopien, den USA sowie China lassen sich beispielhaft folgende Partner-

**124** U.S. Department of Agriculture, »International Trade Policies: European Union«, o.D., <<https://www.ams.usda.gov/services/organic-certification/international-trade/european-union>> (eingesehen am 25.9.2024).

**125** Marcelo Matsumoto/Will Anderson/Katie Reytar/Leonardo Barbosa, »Brazil's Forests are Being Restored – Now We Can See Where«, Washington, DC: World Resources Institute, 10.3.2021, <<https://www.wri.org/insights/brazils-forests-are-being-restored-now-we-can-see-where>> (eingesehen am 25.9.2024).

**126** Sukanya Das et al., *Enabling Local Governance to Mitigate the Climate and Biodiversity Crises*, Juli 2023 (T20 Policy Brief), <<https://t20ind.org/research/enabling-local-governance-to-mitigate-the-climate-and-biodiversity-crises/>> (eingesehen am 26.7.2024).

schaftsoptionen ableiten, die vom Abkommensstatus bestimmt werden:

In laufenden oder formal nicht abgeschlossenen Verhandlungen wie mit Indonesien und dem Mercosur zeigt sich das größte Ausmaß eines Zusammenwirkens von bilateralen und unilateralen Ansätzen. EU-Partner befürchten in dieser Konstellation Verluste durch die Umsetzung der EU-Sorgfaltspflichten, die aber noch durch zu verhandelnde Regelungen im Abkommen aufgefangen werden können. Die Mercosur-Seite etwa reagierte auf die 2023 von der EU vorgeschlagene Zusatzklärung für mehr durchsetzbaren Umweltschutz im Abkommen mit der Forderung, auf Sanktionen zu verzichten. Des Weiteren forderte sie einen nicht näher definierten Ausgleichsmechanismus dafür, dass erwartete Vorteile aus dem verhandelten Abkommen durch die unilateralen Maßnahmen begrenzt würden.

Um solchen Anliegen entgegenzukommen, könnte die EU dem Partner mehr Marktzugang anbieten. Aus Mercosur-Sicht wäre hier insbesondere ein größerer Zugang für Rindfleischexporte interessant, was aber innereuropäischen Widerstand etwa Frankreichs erwarten ließe. In diesem Fall wäre dann Kompensation der EU nach innen denkbar, zum Beispiel durch Subventionsleistungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Die jüngst erfolgte politische Einigung auf das Handelsabkommen mit den Mercosur-Ländern (siehe Kasten 3, Seite 34) sieht aber vor, für bestimmte Produkte aus dem Mercosur mehr Marktzugang in die EU zu ermöglichen, nämlich für solche, die Ökosysteme und Wälder schützen. Vermutlich werden Agrarprodukte dazu zählen; welche genau und ob auch andere Produkte, muss noch gemeinsam verhandelt werden. Diese Art Ausgleichsmechanismus ist so offen formuliert, dass eine spätere (auch innereuropäische) Einigung erleichtert werden dürfte. Daneben wurde in sehr begrenztem Umfang ein zusätzlicher Marktzugang für Paraguay für Schweinefleisch und Biodiesel festgelegt.<sup>127</sup>

Umgekehrt ist vorstellbar, statt eines besseren Marktzugangs in die EU mehr Marktschutz auf Partnerseite zu vereinbaren. Der neue Text des Mercosur-Abkommens, auf den man sich Ende 2024 politisch geeinigt hat, enthält etwa für die Mercosur-Seite eine

Möglichkeit für Marktschutz bei steigenden Automobilimporten, der leichter umzusetzen ist als sonst gemäß entsprechender Schutzklauseln üblich.<sup>128</sup>

Für Indonesien ist der Marktzugang für Palmöl in die EU entscheidend. Nach dem WTO-Urteil zur Einordnung als Hochrisikoprodukt im Fall Malaysia wird die EU zumindest die Zertifizierungsvorgaben ändern müssen, die die Risikoklassifizierung nach RED begründen.<sup>129</sup> Das könnte den Marktzugang für Indonesien erleichtern. Während der Verhandlungen eines EU-Indonesien-Abkommens kann es auch eine Rolle spielen, wenn die EU dem Partner anbietet, ihn bei den EUDR-Vorgaben oder der möglicherweise angepassten RED-Zertifizierung zu unterstützen. Aber auch ein erleichteter Marktzugang für andere Produkte als zertifiziertes Palmöl kann ein Verhandlungsangebot sein. Die EU ihrerseits ist am Zugang zu Nickel interessiert, was ihre Angebotsbereitschaft steigern kann.

Ist schon ein Handelsabkommen in Kraft wie mit Kanada, wie seit Kurzem mit Kenia oder wie schon lange mit Äthiopien im einseitigen APS, kommen die Verfahren zur Änderung bereits beschlossener Abkommensinhalte in Frage. Solche Änderungen könnten auf gemeinsamen Wirkungsabschätzungen beruhen. Mit Kanada bietet es sich an, den durch die G7 angestoßenen Prozess der Bestandsaufnahme unterschiedlicher Sorgfaltspflichtenregelungen aller G7-Länder auszubauen: Sinnvoll wäre es, zusätzlich deren Wechselwirkungen mit Handelsabkommen systematisch zu beobachten und zu erfassen. Das noch junge Abkommen mit Kenia aus dem Jahr 2024 enthält im TSD-Kapitel den neueren, strengeren Durchsetzungsansatz mit sanktionierbaren Regelungen. Dieser für ein EU-Handelsabkommen starke Durchsetzungsmechanismus könnte in Verknüpfung mit unilateralen Ansätzen eine günstige Risikoklassifizierung nach der EUDR begründen.

Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich für die APS-Regime, da diese eine große Zahl von Ländern betreffen, für die bisher einheitliche Vorgaben auch zur Nachhaltigkeit gelten. Anpassungen gegenüber einzelnen Ländern wie Äthiopien, die außerordentlich stark von der EUDR betroffen sein können, würden die anderen APS-begünstigten Länder benachteiligen. Der handelspolitische Spielraum für Anreize ist hier ohnehin begrenzt, da diese Regime bereits große Zollzugeständnisse bis hin zur Zollfreiheit

<sup>127</sup> EC, »The Upgraded EU-Mercosur Agreement – What Is New Compared to the 2019 Agreement«, 10.12.2024, <<https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/86fb1930-16ed-4ac6-af25-5e0ad0d0c816/details?download=true>> (eingesehen am 23.12.2024).

<sup>128</sup> Ebd.

<sup>129</sup> DG Trade, »Renewable Energy Dispute« [wie Fn. 71].

machen. Daher sind hier eher Optionen in unilateralen Ansätzen entscheidend, also dass diesen Ländern Unterstützung für die Umsetzung unilateraler Maßnahmen angeboten wird. Sehr wichtig sind beispielsweise Hilfsmaßnahmen für den kleinräumigen Beleg für Entwaldungsfreiheit auf einzelnen Flächen (Geolokalisierung).

Bestehen wie mit den USA und China (noch) keine Handelsabkommen, sind ebenfalls die Optionen aus den unilateralen Nachhaltigkeitsansätzen dominant für die Gestaltung der Partnerschaft. Es sollten hierfür jedoch Verbesserungen entwickelt werden: Gerade mit den USA kann die EU auf Erfahrungen mit wechselseitiger Anerkennung unterschiedlicher Standards zurückgreifen, etwa im Veterinärbereich oder bei Bioprodukten. Dieses Vorgehen wird generell wenig genutzt und bislang im Kontext unilateraler Vorgaben wie der EUDR nicht genannt. Die Schwierigkeit liegt darin, sich auf ein gemeinsames Nachhaltigkeitsziel zu einigen, für das in der Folge unterschiedliche Umsetzungen anerkannt werden. Dennoch wäre auszuloten, ob dieser Weg zwischen der EU und den USA zur Zertifizierung der Umsetzung von EUDR- oder EUCSDDD-Vorgaben möglich wäre. Die bestehende Initiative des TTC für nachhaltigen transatlantischen Handel könnte hierzu genutzt werden.

Dass es einen neuen Anlauf für ein transatlantisches Handelsabkommen gibt, erscheint derzeit unwahrscheinlich. Trotzdem wäre ein transatlantisches Projekt wünschenswert, das Handelseffekte der unilateralen Ansätze beider Seiten im Lichte bestehender Handelsregelungen sowie einer möglichen zukünftigen Liberalisierung beleuchtet. Das Ergebnis kann ein besseres Verständnis der Wirkungsparallelität sein, was für zukünftige Handelskooperationen dieser Partner und auch allgemein nützlich sein dürfte und durch die G7 aufgegriffen werden könnte.

Auch mit China ist Kooperation relevant, da es als Ausweichmarkt für Partner der EU eine Rolle spielt. Dadurch hat China Einfluss darauf, wie attraktiv Handelsabkommen mit der EU für Partner sind und wie erfolgreich ein europäischer handelsbezogener Nachhaltigkeitsansatz überhaupt sein kann. Kooperationen der EU mit China sollten versuchen, das Risiko zu verringern, dass vergleichsweise leichtere Zugangsbedingungen zum Markt Chinas bei EU-Partnern eine Handelsumlenkung und dadurch Leakage verursachen (können). Niedrigschwellige Ansätze wären gemeinsame Wirkungsanalysen oder Forschungsprojekte zu Handlungswirkungen.

Die individuell abzuleitenden Partnerschaftsansätze sollten trotz aller Individualisierung auf allgemeinen und weitergefassten Prinzipien guter Partnerschaft basieren.

Hierzu gehört, ein gemeinsames Verständnis von Nachhaltigkeit zu entwickeln. Dies trägt dazu bei, dass Nachhaltigkeit systematisch und unabhängig von sich verändernden Handelsflüssen angestrebt wird. Ein gemeinsames Verständnis von Nachhaltigkeit ist auch die Grundlage dafür, national unterschiedliche Umsetzungen für dasselbe Ziel zu akzeptieren, was insgesamt eine effektive Umsetzung von Nachhaltigkeit begünstigt. Dem in der EU traditionellen politischen Leitprinzip der Subsidiarität folgend, könnte dessen internationale Anwendung dazu beitragen, dass Nachhaltigkeit besser erreicht werden kann. Durch das Subsidiaritätsprinzip werden Praktiken der Umsetzung vor Ort entschieden und dadurch besser an lokale Bedingungen angepasst, als wenn sie extern vorgegeben werden.<sup>130</sup>

Ein Schritt in diese Richtung wäre die Überprüfung, ob und wie auf Partnerseite bereits bestehende Zertifizierungssysteme einzubinden sind. Diese könnten nicht nur für die Risikoklassifizierung der EUDR berücksichtigt, sondern ebenso als Nachweis für die Einhaltung von Sorgfaltspflichten der EUCSDDD akzeptiert werden. Darüber hinaus könnte es hilfreich sein, auf die Erfahrungen Brasiliens mit gemeinschaftlicher Zertifizierung zurückzugreifen. Diese Form der Zertifizierung könnte Kleinbäuer:innen und indigene Akteure unterstützen, indem diese die neuen unilateralen Vorgaben gemeinsam dokumentieren, so dass dadurch ihr Risiko sinkt, aus der Lieferkette ausgeschlossen zu werden. Die im Dezember 2024 gefundene politische Einigung auf das EU-Mercosur-Abkommen bietet Optionen, bestehende Ansätze für Waldschutz wie die beschriebenen anzuerkennen (siehe Kasten 3, Seite 34).

Normalerweise verlangt wechselseitige Anerkennung, dass zunächst ein gemeinsames Nachhaltigkeitsziel definiert wird. Im Falle der Anerkennungsregeln in der jüngsten Textfassung des EU-Mercosur-Abkommens aber gilt weiterhin das durch die EU gesetzte Ziel. Im Sinne von Partnerschaft sollte daher wenigstens gemeinsam kontinuierlich beobachtet werden, ob dieses Ziel erreicht wird. Dieser Prozess sollte ergebnisoffen sein: Ergeben Wirkungsabschätz-

<sup>130</sup> Martin Scheele, »Raumwirksamkeit der Umweltpolitik als Kriterium subsidiärer Kompetenzverteilung«, in: *Wirtschaftsdienst*, 73 (1993) 8, S. 424–430.

zungen, dass das Ziel Entwaldungsfreiheit bei einem Produkt durch die EUDR-Regelungen nicht erreicht wird, könnte man dieses Produkt aus dem Anwendungsbereich der Verordnung herausnehmen. Die vorgesehenen Wirkungsanalysen zu einzelnen Produkten sollten die EU und ihre Partner gemeinsam durchführen.

In der veränderten geökonomischen Landschaft, die neue Partnerkoalitionen wichtiger macht, sind aber vor allem Flexibilität und Kompromissbereitschaft der EU entscheidend. Flexibilität ermöglicht es ihr, auf sich verändernde Handelskonstellationen zu reagieren, unabhängig davon, ob sich diese Handelskonstellationen aus handelspolitischen, allgemein politischen oder konfliktbezogenen Gründen wandeln. Dass insbesondere Kompromissbereitschaft der EU notwendig ist für zukünftige Handelsabkommen, hat sich bei den schwierigen EU-Mercosur-Verhandlungen gezeigt. Zugeständnisse als Anreiz statt Sanktionen werden dabei hauptsächlich für die Bereiche bedeutsam, die häufig von Partnern als zugangsbeschränkt und protektionistisch verurteilt werden. Zu diesen zählen der europäische Agrarmarkt, oft auch der Arbeitsmarkt. Hier befindet sich die EU in der schwierigen Lage, nach innen Kompensation leisten zu müssen, um den Widerstand mancher Mitgliedstaaten gegen eine Öffnung aufzulösen. Aber auch das Gegenstück zum Marktzugang zur EU, vereinbarter Marktschutz für den Partner, kann eine Stellschraube für erfolgreiche Handelsverhandlungen sein. Für beide Dimensionen – Marktzugang zur EU und Marktschutz auf Partnerseite – wird die EU mehr Kompromisse eingehen müssen, um weiterhin Handelsabkommen abzuschließen. Ein erster Schritt in diese Richtung war Ende 2024 die politische Einigung auf das EU-Mercosur-Handelsabkommen. Diese enthält deutliche Angebote der EU – aber ebenso Zugeständnisse der Mercosur-Seite.





# Anhang

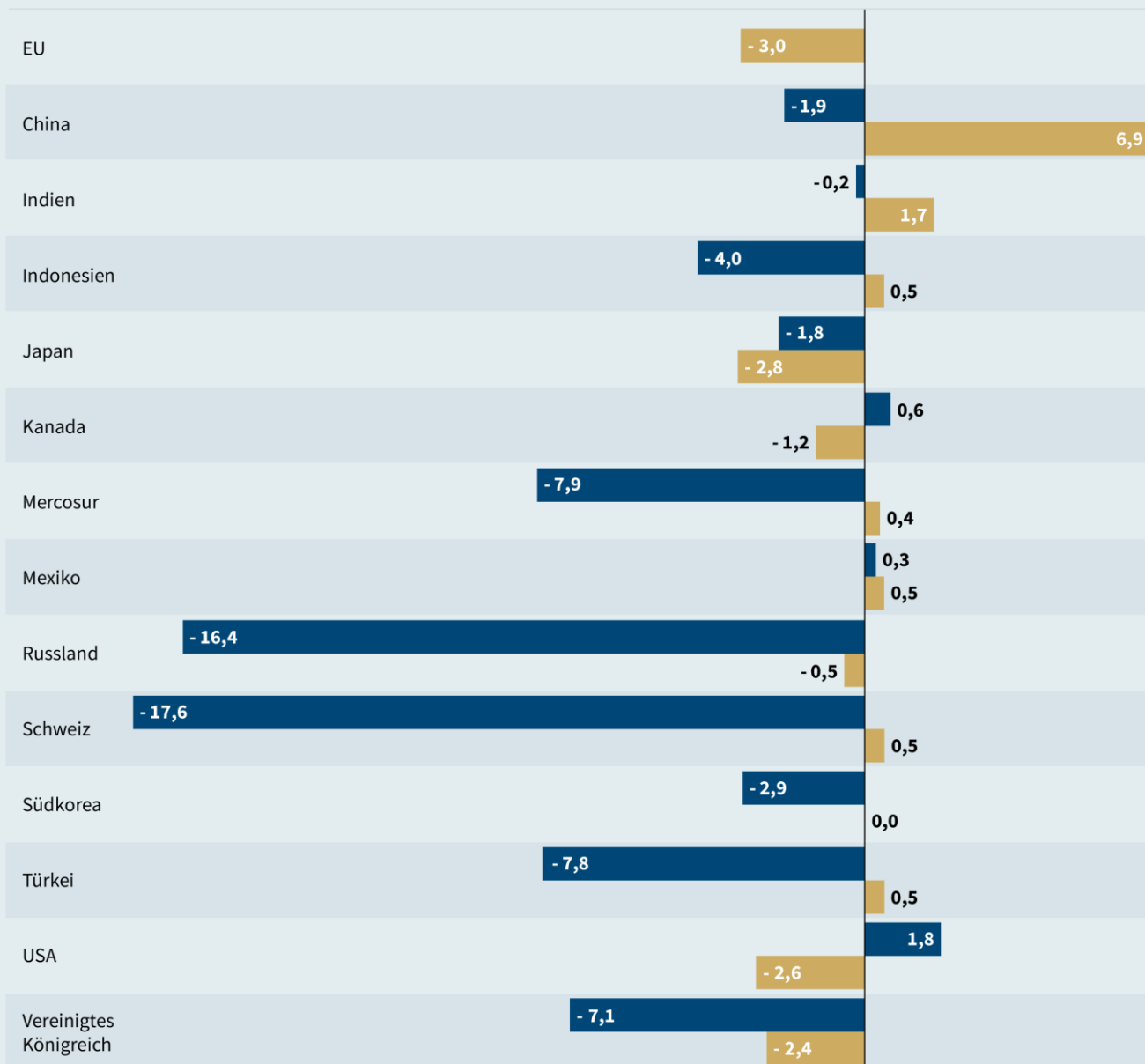
Anhang 1

### Änderung der Bedeutung von EU und anderen Akteuren im Warenhandel

Änderung der wertmäßigen Handelsanteile 2005 bis 2023, in Prozent; ohne EU-internen Handel

■ Bedeutung der EU als Abnehmerland im bilateralen Handel

■ Bedeutung der EU und anderer Akteure im globalen Warenhandel



Quelle: Internationaler Währungsfonds, Direction of Trade Statistics, eingesehen am 10.7.2024.

## Anhang 2

**Änderung der Bedeutung von EU und anderen Akteuren im Dienstleistungshandel**

Änderung der wertmäßigen Handelsanteile 2005 bis 2021, in Prozent; ohne EU-internen Handel

■ Bedeutung der EU als Abnehmerland  
im bilateralen Handel■ Bedeutung der EU und anderer Akteure  
im globalen Dienstleistungshandel

Quelle: OECD/WTO, Balanced Trade in Services (BaTIS), eingesehen am 11.7.2024.

CC BY 4.0 ©

## Anhang 3

**Einseitige verpflichtende unilaterale Nachhaltigkeitsmaßnahmen der EU mit Wirkung entlang internationaler Lieferketten (Auswahl)**

Rechtsakt bzw. Vorschlag	Ansatzstelle und Durchsetzungsmechanismus	Jahr (Inkrafttreten)	Produkt/Abdeckungsweite
<b>Ansatzstelle Import / Absatz</b>			
Staatliche Durchsetzung			
Allgemeines Zollpräferenzsystem (APS) der EU gegenüber Entwicklungsländern	Bedingte Zollpräferenz abhängig von ILO-, Umwelt- und Governance-Regelungen	Seit 1970 mit Anpassungen	Je nach Ländergruppe <ul style="list-style-type: none"> <li>■ für am schwächsten entwickelte Länder alle Produkte außer Waffen</li> <li>■ sonst bis zu 75 Prozent der abgedeckten Produkte / Zolllinien</li> </ul>
EU-Richtlinie zu Erneuerbaren Energien (RED)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Anrechenbarkeit auf EU-Agrarkraftstoffziel im Verkehr als Teil der Treibhausgas-Reduktion</li> <li>■ Definition von indirekter Landnutzungsänderung (ILUC) und <i>phase-out</i> für Palmöl (D: 2023, EU: 2030)</li> <li>■ Zertifizierung inklusiver indirekter Landnutzung</li> </ul>	2009 (aktuell RED III, 2023)	Agrarkraftstoffe
EU-Verordnung zu illegaler, ungemeldeter und unregulierter Fischerei (IUU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Einfuhrverbot von Fisch aus IUU-Fischerei</li> <li>■ Stufenweise Maßnahmen</li> </ul>	2010	Fischereierzeugnisse
EU-Holzhandelsverordnung (EUTR)	Sorgfaltspflicht zum Nachweis legaler Abholzung	2010/2013 (wird durch die EUDR aufgehoben)	Holz
EU-Robbenverordnung	Importverbot von Robben-erzeugnissen mit Ausnahme für indigenen und für persönlichen Gebrauch	2015	Seehundprodukte
EU: Antidumping-Verordnung	Ausgleichszoll bei Dumping (inkl. bei fehlenden Menschenrechts- und Umweltregelungen)	2019	Alle
EU-Verordnung zur Schaffung eines CO <sub>2</sub> -Grenzausgleichssystems (CBAM)	Produktbezogene Ausgleichsbelastung	2023	Sektoren im Emissionshandelssystem
EU: Verschärfte Rückstandshöchstwerte (RHW) neonikotinoider Pestizidwirkstoffe	Importverbot bei Überschreitung der RHW	2023	Bestimmte Agrarprodukte
EU-Verordnung über Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten	Import- und Exportverbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten	2024	Alle

Anhang 3, Forts.

### Einseitige verpflichtende unilaterale Nachhaltigkeitsmaßnahmen der EU mit Wirkung entlang internationaler Lieferketten (Auswahl)

Rechtsakt bzw. Vorschlag	Ansatzstelle und Durchsetzungsmechanismus	Jahr (Inkrafttreten)	Produkt/Abdeckungsweite
<b>Ansatzstelle Import / Absatz</b>			
Unternehmerische Durchsetzung: Sorgfaltspflichten			
Frankreich: Devoir de vigilance	Sorgfaltspflichten, Haftung	2017	Alle
Deutschland: Lieferketten-sorgfaltspflichtengesetz (LkSG)	Sorgfaltspflichten, Ordnungsrecht	2023	Alle
EU-Verordnung für entwaldungsfreie Produkte (EUDR)	Sorgfaltspflichten und Länderklassifizierung	2023	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (Bislang) 7 Produkte und einige dazugehörige (Verarbeitungs-) Produkte: Soja, Rinder, Ölpalmen, Kakao, Kaffee, Holz, Kautschuk</li> <li>■ Mögliche Erweiterung</li> </ul>
EU-Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (EUCSDDD)	Sorgfaltspflichten, Ordnungsrecht und Haftung	2024	Alle
<b>Ansatzstelle Export</b>			
Europäisches Übereinkommen über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport	Sorgfaltspflicht des Transporteurs für Lebewesen ins Drittland	2007	Lebendtiere
Deutschland: Moratorium zur Ausstellung von Veterinärbescheinigungen für Drittlandtransporte	Zurückziehen der Veterinärbescheinigungen für Zucht-tiere	2023	Lebendtiere
EU-Verordnung für entwaldungsfreie Produkte (EUDR) (s. o.)	Anwendung auch auf EU-Export	2024	Siehe oben
EU-Verordnung über Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten (s. o.)	Import- und Exportverbot	2024	Alle
Deutschland: Verordnungsvorschlag über ein Ausfuhrverbot für bestimmte Pflanzenschutzmittel	Exportverbot von in der EU verbotenen Pflanzenschutzmitteln in Drittländer	Nicht in Kraft; angekündigt 2022, Verordnungsentwurf liegt vor seit Sommer 2023, Umsetzung unklar	Bestimmte Wirkstoffe in ausgewählten Pflanzenschutzmitteln

Quelle: Eigene Zusammenstellung, basierend auf Bettina Rudloff, *Sustainable International Value Chains: The EU's New Due Diligence Approach as Part of a Policy Mix*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2022 (Research Division EU/Europe, Working Paper 2), <[https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/Rudloff\\_The\\_EUs\\_new\\_due\\_diligence\\_approach\\_as\\_part\\_of\\_a\\_policy\\_mix\\_WP.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/Rudloff_The_EUs_new_due_diligence_approach_as_part_of_a_policy_mix_WP.pdf)> (eingesehen am 5.8.2024).

## Abkürzungsverzeichnis

ACI	Anti-Coercion Instrument	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
APS	Allgemeines Zollpräferenzsystem	RED	European Renewable Energy Directive (Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU)
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	RHW	Rückstandshöchstwert
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika	RTA	Regional Trade Agreement (Regionales Handelsabkommen)
Cariforum	Karibisches Forum	SAFE	Sustainable Agriculture for Forest Ecosystems
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism (Kohlendioxid-Grenzausgleichsmechanismus)	SIA	Sustainable Impact Assessment (Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung)
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement (Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada)	SPS	sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid	T20	Think20 (Engagement Group of the G20)
DAG	Domestic Advisory Group	TSD	Trade and Sustainable Development (Handel und nachhaltige Entwicklung)
DG	Directorate-General	TTC	Trade and Technology Council (Handels- und Technologierat)
EC	European Commission	TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership (Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft)
EG	Europäische Gemeinschaft	UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen)
EPRS	European Parliamentary Research Service (Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments)	VK	Vereinigtes Königreich
EU	Europäische Union	WPA	Europäisches Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
EUCSDDD	European Directive on Corporate Sustainability Due Diligence (EU-Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit)	WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
EUDR	European Regulation on Deforestation-free Products (EU-Verordnung für entwaldungsfreie Produkte)		
EUTR	European Timber Regulation (EU-Holzhandelsverordnung)		
EUWID	Europäischer Wirtschaftsdienst		
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung		
FHA	Freihandelsabkommen		
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade		
FTA	Free Trade Agreement (siehe FHA)		
G7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)		
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik		
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)		
ILO	International Labor Organization (Internationale Arbeitsorganisation)		
ILUC	Indirect Land Use Change (indirekte Landnutzungsänderung)		
INTA-EP	Ausschuss für internationalen Handel des Europäischen Parlaments		
ITC	International Trade Centre		
IUU	illegale, ungemeldete und unregulierte Fischerei		
KMUs	kleine und mittlere Unternehmen		
LkSG	Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz		
MEA	Multilateral Environmental Agreement (Multilaterales Umweltabkommen)		
Mercosur	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Südamerikanischer Markt)		
MPIA	Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement		
MRL	Maximum Residue Limit (siehe RHW)		

## Literaturhinweise

*Hanns Günther Hilpert/Bettina Rudloff*

### **Indien auf dem Weg zur Weltagarmacht:**

### **Herausforderungen für EU und Deutschland**

in: Christian Wagner (Hg.): *Indien als Partner der deutschen Außenpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2024 (SWP-Studie 23/2024), S. 13 – 18

*Barbara Lippert/Stefan Mair (Hg.)*

### **Neue Verhältnisse – schwierige Beziehungen.**

### **Europa – USA – »Globaler Süden«**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2024 (SWP-Studie 24/2024)

SWP Berlin

Die EU zwischen unilateralen Nachhaltigkeitsansätzen und Handelsabkommen  
Januar 2025





