LEUPHANA
UNIVERSITÄT LÜNEBURG

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages am 19. April 2023 - Zum Erfordernis und den Möglichkeiten des völkerrechtlichen Waldschutzes im EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen 2023 Ausschuss-Drucksache 20(9)244

Holterhus, Till Patrik

Publication date:
2023

Document Version
Verlags-PDF (auch: Version of Record)

Link to publication

Citation for pulished version (APA):
Holterhus, T. P., (2023). *Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages am 19. April 2023 - Zum Erfordernis und den Möglichkeiten des völkerrechtlichen Waldschutzes im EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen 2023 Ausschuss-Drucksache 20(9)244*, Nr. Ausschussdrucksache 20(9)244, 4 S., Apr. 21, 2023. https://www.bundestag.de/resource/blob/944196/79297f163b8e8cd97f14d9a236b81b90/Stellungnahme_Holterhus-data.pdf

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 25. Apr.. 2024

Wirtschaftsausschuss
20. Wahlperiode

Deutscher Bundestag

Ausschussdrucksache 20(9)244

21. April 2023

Prof. Dr. Till Patrik Holterhus, MLE., LL.M. (Yale)
Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insb. Staatsrecht und Verwaltungsrecht
Leuphana Universität Lüneburg (Leuphana Law School)

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum

Antrag der Fraktion der CDU/CSU
Politische und wirtschaftliche Beziehungen zu Lateinamerika stärken – Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und den Mercosur-Staaten in Kraft setzen
BT-Drucksache 20/4887

und

Antrag der Abgeordneten Alexander Ulrich, Christian Leye, Andrej Hunko, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
EU-Mercosur-Abkommen neu verhandeln - Für eine faire Wirtschafts- und Handelspolitik
BT-Drucksache 20/5980

am 19. April 2023

LEUPHANA
UNIVERSITÄT LÜNEBURG

Leuphana Universität Lüneburg · 21335 Lüneburg

Deutscher Bundestag
Wirtschaftsausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Prof. Dr. Till P. Holterhus LL.M. (Yale)

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Staats- und Verwaltungsrecht

Leuphana Universität Lüneburg
Fakultät Staatswissenschaft
Leuphana Law School
Universitätsallee 1
21335 Lüneburg

+49 (0) 4131 677 2310
till.holterhus@leuphana.de

www.leuphana.de

20. April 2023

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und den Mercosur-Staaten, Mittwoch, 19. April 2023, 9.00 bis 10.30 Uhr, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal E.200

Stellungnahme

„Zum Erfordernis und den Möglichkeiten des völkerrechtlichen Waldschutzes im EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen“

Kurzzusammenfassung

- Aus Art. 21 Abs. 2 lit. f EUV sind die EU und ihre Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtet in der Außenhandelspolitik auch auf den internationalen Waldschutz hinzuwirken.

- Eine effektives Waldschutzinstrument ließe sich – auch unter der Prämisse, dass die bisher ausgehandelten Vertragsteile nicht geändert werden sollen – noch in das EU-MERCSOUR- Assoziierungsabkommen implementieren; entweder im Wege der völkerrechtlichen Vertragsergänzung oder im Wege der völkerrechtlichen Vertragsauslegung.

- Die Vertragsergänzung wäre dabei weitergehend und daher vorzugswürdig; gleichwohl kann in beide Varianten ein inhaltlich umfassender und zugleich sanktionsbewehrter Waldschutz erreicht werden.

Erläuterung

1. Die EU verhandelt gegenwärtig über den Abschluss eines gemeinsamen Assoziierungsabkommens (EUMA), inkl. eines Freihandelsabkommen (EUMFHA) mit den MERCOSUR-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay).

2. EUMA inkl. EUMFHA enthalten gegenwärtig lediglich einige wenige und sehr allgemein gehaltene Bestimmungen zum Waldschutz. Ein inhaltlich umfassendes und zugleich effektiv durchsetzbares völkerrechtliches Waldschutzinstrument existiert auch (auf internationaler Ebene) bisher nicht.

3. Bei der Entscheidung für eine nachhaltige EU-Außenhandelspolitik, die insb. auch den internationalen Waldschutz miteinbezieht, handelt es sich nicht allein um eine politische Opportunität. Vielmehr besteht eine aus dem Art. 21 Abs. 2 lit. f EUV folgende Rechtspflicht der EU *und* ihrer Mitgliedstaaten (Art. Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 EUV sowie Art. 24 Abs. 3 EUV) im Rahmen des außen(handels)politisch Möglichen auf den internationalen Waldschutz hinzuwirken.

4. Auch unter der Prämisse, dass die bisher ausgehandelten Vertragsteile nicht geändert werden sollen, besteht die Möglichkeit der Implementierung eines völkerrechtlichen Waldschutzinstruments in das EUMFHA; entweder im Wege der Vertragsergänzung oder im Wege der – insoweit jedoch deutlich weniger geeigneten – Vertragsauslegung.

Vertragsergänzung

5. Bei der Vertragsergänzung würde die Implementierung eines völkerrechtlichen Waldschutzinstruments in der Form eines neuen völkerrechtlichen Vertragsteils, vorzugsweise als eigenständiges Kapitel in das EUMFHA noch vor dem Abschluss des EUMA, inkl. EUMFHA geschehen.

6. Das völkerrechtliche Waldschutzinstrument sollte dabei zunächst die geschützten Waldgebiete bestimmen (insb. Mata Atlântica, Floresta Amazônica, Gran Chaco, Cerrado) und dann konkrete materielle Verpflichtungen der MERCOSUR-Staaten hinsichtlich des Schutzes dieser Waldgebiete auf ihrem Staatsgebiet begründen: das Unterlassen staatlicher Entwaldung oder Waldschädigung, die Schaffung und Aufrechterhaltung eines innerstaatlichen Waldschutzrechts, die Bekämpfung privater Entwaldung oder Waldschädigung, die periodische Berichterstattung zur Umsetzung des Waldschutzes und der zuvor genannten Verpflichtungen. Zusätzlich sollte die Verpflichtung der EU begründet werden, den MERCOSUR-Staaten bei der Umsetzung dieser Verpflichtungen durch die Zurverfügungstellung finanzieller, technischer und personeller Mittel Unterstützung zu leisten.

7. Das völkerrechtliche Waldschutzinstrument würde so bisher allein die für das globale Ökosystem besonders relevanten Waldgebiete auf den Staatsgebieten der MERCOSUR-Staaten schützen. Eine reziproke Erstreckung

des Waldschutzinstruments auf relevante (Ur-)Waldgebiete in der EU wäre aus völkerrechtlicher Perspektive allerdings unproblematisch möglich.

8. Für eine effektive Durchsetzung sollte das völkerrechtliche Waldschutzinstrument in den bereits bestehenden allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus des EUMFHA eingegliedert werden. Den Vertragsparteien käme auf diese Weise die Möglichkeit zu, Verletzungen der materiellen Verpflichtungen aus dem Waldschutzinstrument, in einem rechtsstaatlichen Verfahren, durch ein internationales Schiedsgericht völkerrechtlich verbindlich feststellen zu lassen und im Anschluss, bei fortgesetzter Verletzung, im Gegenzug insb. Handelszugeständnisse gegenüber der verletzenden Vertragspartei auszusetzen.

Vertragsauslegung

9. Bei der Vertragsauslegung würde die Implementierung eines völkerrechtlichen Waldschutzinstruments anhand einer durch alle Vertragsparteien getragene Erklärung gem. Art. 31 Wiener Vertragsrechtkonvention über die völkervertragsrechtliche Auslegung des EUMFHA geschehen. Aus der Perspektive eines möglichst effektiven und durchsetzungsfähigen Waldschutzes ist die Lösung der Vertragsauslegung in ihrer rechtlichen Wirkung (Wortlautgrenze) jedoch deutlich schwächer als die Vertragsergänzung.

10. Das jüngst bekannt gewordene Auslegungsinstrument „EU-MERCOSUR Joint Statement“ wirkt sich in seiner gegenwärtigen Form nicht auf die Verbesserung des Waldschutzes im aus. Die durch die Vertragsparteien in dieser Auslegungserklärung zu tätigenden Feststellungen würden dem Waldschutz weder in materieller noch in prozessualer Hinsicht etwas hinzufügen.

11. Die Schaffung materieller Verpflichtungen im Bereich des völkerrechtlichen Waldschutzes wäre jedoch über eine Auslegung des Art. 8 Abs. 2 lit. c) des Kapitels über Handel und Nachhaltige Entwicklung (TSD EUMFHA) möglich, der insoweit den erforderlichen Spielraum für eine völkerrechtliche Vertragsauslegung bietet. Im Rahmen der Auslegung wäre dabei festzustellen, dass Begriff der „illegale Abholzung“ sich nicht nach dem innerstaatlichem Recht, sondern nach dem Völkerrecht bemisst. Gleichzeitig wäre ein selbstständiger völkerrechtlicher Maßstab der illegalen Abholzung zu definieren, der sich an der Reduzierung der Fläche ohne funktionsäquivalente Aufforstung oder der Verringerung der biologischen Produktivität orientiert. Zudem wäre der Begriff „Maßnahmen zur Bekämpfung“ als Erfordernis der effektiven Verfolgung, Durchsetzung und Sanktionierung (von illegaler Abholzung) sowie als angemessene finanzielle, personelle und technische Ausstattung der insoweit zuständigen Behörden auszulegen.

12. Die Eingliederung eines durch Auslegung geschaffenen materiellen Waldschutzes in den allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus ist nicht

möglich. Dies ist durch Art. 15 Abs. 5 TSD EUMFHA explizit ausgeschlossen. Die Streitbeilegung ist daher insoweit auf den im TSD EUMFHA geregelten besonderen Streitbeilegungsmechanismus beschränkt. Anders als im Rahmen des allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus kann dabei im Ergebnis jedoch kein völkerrechtlich verbindlicher Schiedsspruch gefällt, sondern nur ein unverbindlicher Abschlussbericht erstellt werden.

13. Auch die Möglichkeit der Sanktionierung einer Verletzung eines durch Auslegung geschaffenen materiellen Waldschutzes, insb. durch die Aussetzung von Handelszugeständnisse gegenüber der verletzenden Vertragspartei, ist auf der Grundlage des besonderen Streitbeilegungsmechanismus des TSD EUMFHA nicht möglich. Die Vertragsparteien könnten für eine Sanktionierung allerdings auf das allgemeine Völkerrecht, insb. das Recht der Staatenverantwortlichkeit („Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts“, ARSIWA) und die darin geregelte Möglichkeit der Gegenmaßnahmen zurückgreifen. EUMA, inkl. EUMFHA schließen dies nicht aus (kein „Self-Contained Regime“).