

Gutachten
zur völkerrechtlichen Implementierung
eines effektiven Waldschutzinstrumentes
in das EU-MERCOSUR-Freihandelsabkommen
im Wege der Vertragsergänzung

Erstellt von
Prof. Dr. Till Patrik Holterhus, MLE., LL.M. (Yale)

Im Auftrag von
Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

Mai 2023

A. Kurzzusammenfassung	1
B. Gutachten	3
I. Fragestellung und Prämissen des Gutachtens	3
II. Sachstand	3
1. Der MERCOSUR und die MERCOSUR-Staaten	3
2. Stand der Verhandlungen zum EUMA inkl. EUMFHA und Vertragsparteien	4
3. Bedrohung der Waldgebiete im MERCOSUR	6
4. (Defizitärer) Waldschutz im Völkerrecht, insb. im EUMA inkl. EUMFHA	9
a. Im allgemeinen Völkerrecht	9
b. Im EUMA inkl. EUMFHA	10
c. Irrelevanz des jüngsten „EU-MERCOSUR Joint Statement“	10
III. Internationaler Waldschutz als unionsrechtliche Pflicht („Ob“)	12
1. Ziel des internationalen Waldschutzes in Art. 21 Abs. 2 lit. d, f und g EUV	12
2. Rechtliche Wirkweise des Art. 21 EUV	14
3. Pflicht zur Hinwirkung auf ein internationales Waldschutzinstrument im EUMFHA ...	16
IV. Implementierung eines Waldschutzinstruments im Wege der Vertragsergänzung	16
1. Völkerrechtlicher Rahmen der Vertragsergänzung	16
2. Konkrete Gestaltung des Waldschutzinstruments	18
a. Materielle Anforderungen eines Waldschutzkapitels	18
aa. Begriff „Entwaldung“ und „Waldschädigung“	18
bb. Unterlassen staatlicher Entwaldung oder Waldschädigung	19
cc. Schaffung und Aufrechterhaltung innerstaatlichen Waldschutzrechts	19
dd. Bekämpfung privater Entwaldung oder Waldschädigung	20
ee. Periodische Berichterstattung zur Umsetzung des Waldschutzes	20
ff. Unterstützung durch die EU	20
gg. Möglichkeit der Reziprozität	20
b. Prozessualer Waldschutz	21
aa. Allgemeiner Streitbeilegungsmechanismus	21
(1) Allgemeiner Streitbeilegungsmechanismus im EUMFHA	21
(2) Erstreckung auf das Waldschutzkapitel	23
bb. Anreizmechanismus	25
(1) „Freishaltung“ künftiger Handelszugeständnisse	25
(2) Errichtung eines EUMFHA-Waldschutz-Komitees	26
(3) Weitere Vertragsergänzung	26

A. Kurzzusammenfassung

1. Die Europäische Union (EU) verhandelt gegenwärtig über den Abschluss eines gemeinsamen Assoziierungsabkommens (EUMA), inkl. eines Abkommensteils über den Freihandel (EUMFHA) mit den MERCOSUR-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay).
2. EUMA inkl. EUMFHA enthalten zum jetzigen Zeitpunkt der Verhandlungen lediglich einige wenige und sehr allgemein gehaltene Bestimmungen zum Waldschutz. Ein inhaltlich umfassendes und zugleich effektiv durchsetzbares völkerrechtliches Waldschutzinstrument – wie es sich jüngst sowohl die EU wie auch die Bundesregierung ausdrücklich zum Ziel ihrer Außen(handels-)politik gemacht hat – existiert bisher nicht.
3. Auch das das jüngst bekannt gewordene Auslegungsinstrument „EU-MERCOSUR Joint Statement“ bewirkt keine substantielle Verbesserung des völkerrechtlichen Waldschutzes im EUMA inkl. EUMFHA.
4. Bei der Entscheidung für eine nachhaltige EU-Außenhandelspolitik, die insb. auch den internationalen Waldschutz umfasst, handelt es sich nicht allein um eine politische Opportunität. Vielmehr besteht eine aus dem Unionsrecht (Art. 21 Abs. 2 lit. d, f und g EUV) folgende Rechtspflicht der EU und der EU-Mitgliedstaaten, im Rahmen des außen(handels)politisch Möglichen auf die Stärkung des internationalen Waldschutz hinzuwirken.
5. Auch unter der Prämisse, dass die bisher ausgehandelten Vertragsteile nicht geändert werden sollen, besteht im Wege der *Vertragsergänzung* auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Verhandlungen durchaus noch die Möglichkeit der Implementierung eines völkerrechtlichen Waldschutzinstruments in das EUMFHA.
6. Bei einer solchen Vertragsergänzung würde die Implementierung eines völkerrechtlichen Waldschutzinstruments in der Form eines *neuen* völkerrechtlichen Vertragsteils – vorzugsweise als eigenständiges Kapitel – in das EUMFHA erfolgen, noch bevor EUMA inkl. EUMFHA durch die Vertragsparteien völkervertragsrechtlich zum Abschluss gebracht wird.
7. Ein effektives völkerrechtliches Waldschutzinstrument bedürfte dabei folgender inhaltlicher Verpflichtungen der Vertragsparteien: (a) das Unterlassen staatlicher Entwaldung oder Waldschädigung, (b) die Schaffung und Aufrechterhaltung eines innerstaatlichen Waldschutzes, (c) die Bekämpfung privater Entwaldung oder Waldschädigung, (d) die periodische Berichterstattung zur Umsetzung des Waldschutzes. Zusätzlich könnte eine Verpflichtung der EU begründet werden, den MERCOSUR-Staaten bei der Umsetzung dieser Verpflichtungen durch die Zurverfügungstellung finanzieller, technischer und personeller Mittel Unterstützung zu leisten.
8. In der hier entworfenen Form betrifft das Waldschutzinstrument dabei gegenwärtig allein die für das globale Ökosystem besonders relevanten Waldgebiete auf den Staatsgebieten der MERCOSUR-Staaten (insb. Mata Atlántica, Floresta Amazônica, Gran Chaco und Cerrado). Eine reziproke Erstreckung des Waldschutzinstruments auf relevante (Ur-)Waldgebiete in der EU wäre aus völkerrechtlicher Perspektive allerdings unproblematisch möglich.
9. Für eine effektive Durchsetzung könnte und sollte das völkerrechtliche Waldschutzinstrument in den bereits bestehenden allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus eingegliedert werden. Den Vertragsparteien käme so die Möglichkeit zu, Verletzungen der inhaltlichen 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. mit der Aussetzung von Handelszugeständnissen gegenüber der verletzenden Vertragspartei zu reagieren.

10. Eine effektive Durchsetzung könnte jedoch auch unabhängig von der Eingliederung in den allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus über einen innovativen Anreizmechanismus erreicht werden. Anders als der allgemeine Streitbeilegungsmechanismus würde dieser Anreizmechanismus nicht über eine nachträgliche Sanktionierung anhand der Aussetzung von (Handels-)Zugeständnissen funktionieren. Vielmehr würde das Inaussichtstellen von künftigen wirtschaftlichen Vorteilen einen Anreiz dafür schaffen, dass es im Idealfall gar nicht erst zu einer Verletzung von inhaltlichen Verpflichtungen aus dem Waldschutzinstrument kommt. Konkret würde beim Erreichen verschiedener zeitlicher Stufen ohne Verletzung der inhaltlichen Verpflichtungen aus dem Waldschutzinstrument jeweils ein weiterer (Handels-)Vorteil „freigeschaltet“. Die erforderliche Beurteilung der Einhaltung der inhaltlichen Verpflichtungen aus dem Waldschutzinstrument würde dabei durch ein zu errichtendes, unabhängig (auch zivilgesellschaftlich) besetztes Waldschutz-Komitee festgestellt.

B. Gutachten

I. Fragestellung und Prämissen des Gutachtens

Das Gutachten behandelt die Implementierung eines völkerrechtlichen Waldschutzinstrumentes in das gegenwärtig verhandelte EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen (EUMA), insb. in das EU-MERCOSUR-Freihandelsabkommen (EUMFHA). Es geht dabei zwei übergeordneten Fragestellungen nach.

1. Inwieweit sind die Europäische Union (EU) und die EU-Mitgliedstaaten unionsrechtlich dazu verpflichtet im Rahmen ihrer Außenhandelspolitik und damit auch in den gegenwärtigen Verhandlungen des EUMA inkl. EUMFHA auf den internationalen Waldschutz hinzuwirken?

2. Wie könnte ein inhaltlich umfassendes und zugleich effektiv durchsetzbares völkerrechtliches Waldschutzinstrument in das gegenwärtig verhandelte EUMA insb. EUMFHA noch vor dessen Abschluss implementiert werden?

Den Schwerpunkt des Gutachtens bildet dabei die zweite Fragestellung. Die Begutachtung erfolgt außerdem unter der Prämisse, dass die Implementierung des Waldschutzinstrumentes ohne Änderung der bisher ausgehandelten (bzw. bekannten) Teile des EUMA inkl. des EUMFHA erfolgen soll.

II. Sachstand

1. Der MERCOSUR und die MERCOSUR-Staaten

Der „Gemeinsame Markt des Südens“ („Mercado Común del Sur“, MERCOSUR) ist ein wirtschaftsvölkerrechtliches Vertragswerk, das auf die künftige Errichtung eines Binnenmarkts und einer Zollunion zwischen den Mitgliedstaaten abzielt – bisher ist dieses Ziel noch nicht erreicht.¹ Zu den Mitgliedstaaten des MERCOSUR (MERCOSUR-Staaten) zählen die Argentinische Republik (Argentinien), die Föderative Republik Brasilien (Brasilien), die Republik Paraguay (Paraguay) und die Republik Östlich des Uruguay (Uruguay).² Für den MERCOSUR stellt die EU den zweitgrößten Handelspartner dar. Für die EU stellt der MERCOSUR den elftgrößten Handelspartner dar.³

¹ Schmidt, MERCOSUR, in: MPEPIL-Online, September 2017, Rn. 10 mit Hinweis darauf, dass es sich dabei um zukünftige Ziele handelt. Zur Unvollständigkeit der Zollunion, siehe auch: Bouzas, Roberto, Pedro Da Motta Veiga, Ramon Torrent, In-Depth Analysis of Mercosur's Integration, Its Prospectives and the Effects Thereof on the Market, Access of EU Goods, Services and Investment, Observatory of Globalisation, S. 129; Caicholo, ELR 2019, S. 246 ff., 251. Zum unvollständigen gemeinsamen Markt: Lomeu Campos, Journal of Economic Integration, Vol. 31 (2016), No. 4, S. 855 ff., 858 m.w.N.

² Vgl. Vertrag zur Errichtung eines gemeinsamen Marktes zwischen der Argentinischen Republik, der Föderativen Republik Brasilien, der Republik Paraguay und der Republik Östlich des Uruguay (Vertrag von Asuncion). Venezuela ist zwar seit 2012 Mitgliedstaat, aber seit 2016 dauerhaft suspendiert.

³ Im Jahr 2021 wurden aus der EU Waren im Wert von €45 Mrd. in den MERCOSUR exportiert (prozentuales Handelsvolumen von ca. 2 % der gesamten Warenexporte der EU, € 2,18 Bln.), siehe: Europäische Kommission, Handel, MERCOSUR, Trade Picture, verfügbar unter <https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur_en> zuletzt abgerufen am 23.03.2023; Urmersbach,

2. Stand der Verhandlungen zum EUMA inkl. EUMFHA und Vertragsparteien

Bereits seit dem Jahr 1999 verhandeln die EU und der MERCOSUR über ein Assoziierungsabkommen (EUMA). Das Abkommen soll drei Teile beinhalten: Freihandel (EUMFHA), Kooperation und politischen Dialog. Für die EU werden die konkreten Inhalte des EUMA durch die Europäische Kommission und den Europäischen Auswärtigen Dienst verhandelt. Auf der Seite des MERCOSUR verhandelt die „Gemeinsame Markt Gruppe“ bestehend aus Vertretern der vier einzelnen MERCOSUR-Staaten.⁴

Im Jahr 2019 wurde bekannt gegeben, dass die Verhandlungen abgeschlossen seien. Die Europäische Kommission veröffentlichte eine inhaltliche Zusammenfassung, sowie eine Reihe einzelner Kapitel des EUMFHA auf ihrer Website – soweit in diesem Gutachten auf den Vertragstext des EUMA bzw. EUMFHA Bezug genommen wird, handelt es sich um diese auf der Website der Europäischen Kommission veröffentlichten Kapitel. Ein gesamtheitlicher Vertragstext des EUMA inkl. EUMFHA liegt noch nicht vor. Wegen der jüngsten politischen Entwicklungen (insb. des brasilianischen Regierungswechsels) sind gegenwärtig Nachverhandlungen im Gespräch.⁵

Statistiken zum Außenhandel der Europäischen Union und der Eurozone, verfügbar unter <<https://de.statista.com/themen/2340/aussenhandel-von-eu-und-euro-zone/#topicOverview>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023. Aus dem MERCOSUR wurden Waren im Wert von € 43 Mrd. in die EU eingeführt (prozentuales Handelsvolumen von ca. 13,75% an den Gesamtexporten des MERCOSUR, ca. € 312,66 Mrd.), siehe: Europäische Kommission, Handel, MERCOSUR, Trade Picture; *Muschter*, Mercosur: Gesamthandelsvolumen und Handelsbilanz (Import und Export) der Wirtschaftsgemeinschaft Mercosur im Güterhandel bis 2022, verfügbar unter <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1047581/umfrage/gesamthandelsvolumen-und-handelsbilanz-des-mercosur-im-gueterhandel-weltweit/>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023. Diesen Anteil übertrifft nur China, siehe Europäische Kommission, Handel, MERCOSUR, Trade Picture. Im Jahr 2020 wurden aus der EU Dienstleistungen im Wert von € 17 Mrd. in den MERCOSUR exportiert (prozentuales Handelsvolumen von ca. 1,6 % an den Gesamtexporten der EU, € 1,02 Bln.), siehe: Europäische Kommission, Handel, MERCOSUR, Trade Picture; Eurostat, EU trade in services balance hits €133 billion in 2021, verfügbar unter <<https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220808-1>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023. Gleichzeitig wurden vom MERCOSUR Dienstleistungen im Wert von €7,7 Mrd. in die EU exportiert (prozentuales Handelsvolumen von 17,6%, ca. €43,67 Mrd.), siehe: Europäische Kommission, Handel, MERCOSUR, Trade Picture; *Muschter*, Mercosur: Gesamthandelsvolumen und Dienstleistungsbilanz (Import und Export) der Wirtschaftsgemeinschaft Mercosur im Dienstleistungshandel bis 2021, verfügbar unter <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1051994/umfrage/gesamthandelsvolumen-und-dienstleistungsbilanz-des-mercosur-im-dienstleistungshandel-weltweit/>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023. Etwaige Währungsumrechnungen (\$ in €) erfolgten im Kurs 1:0,92.

⁴ Vgl. Vertrag von Asuncion, Art. 13.

⁵ Vgl. *Struna/Messad*, Brazilian elections: Lula's victory to revive EU-Mercosur agreement, verfügbar unter <<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/brazilian-elections-lulas-victory-to-revive-eu-mercosur-agreement/>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023, mit Betonung auf die Erheblichkeit der Wahl; vgl. auch *Herrberg/Ebert*, Neues Leben für Freihandel mit Südamerika, verfügbar unter <<https://www.tagesschau.de/ausland/amerika/eu-mercosur-abkommen-103.html>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023, mit Fokus auf die veränderte geo-politische Lage; *Aarup*, EU-Mercosur deal faces moment of truth, verfügbar unter <<https://www.politico.eu/article/eu-mercosur-deal-truth-amazon-deforestation-trade-agreement-france-emmanuel-macron/>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023, mit einem aktuellen Überblick.

Die Kompetenz der EU zur Verhandlung des EUMA inkl. EUMFHA ergibt sich im Wesentlichen aus Art. 217 AEUV (Assoziierungsabkommen)⁶ sowie Art. 207 AEUV (Handelsabkommen)⁷. Soweit das EUMFHA – wie hier vorgeschlagen – um ein nicht unmittelbar an den Handel geknüpftes Waldschutzkapitel ergänzt würde, ergäbe sich die Kompetenz der EU aus Art. 192 i.V.m. 191 Abs. 1, 4 UAbs. 1 AEUV (internationale Umweltschutzabkommen).⁸ Gleichwohl sollen EUMA inkl. EUMFHA aus politischen Gründen als sog. gemischtes Abkommen⁹ geschlossen werden. Dabei würden auf der Seite der EU sowohl die EU selbst (als eigenständiges Völkerrechtssubjekt, Art. 47 EUV¹⁰) als auch die 27 EU-Mitgliedstaaten Parteien des völkerrechtlichen Vertrags. Folglich würden nicht nur die EU¹¹, sondern auch alle 27 EU-

⁶ Vgl. *Mögele*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 217 AEUV, Rn. 8; *Khan/Kirchmair*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, 7. Aufl. 2023, Art. 217, Rn. 5.

⁷ Zur ausschließlichen EU-Kompetenz im Bereich der Handelspolitik: *Khan/Kirchmair*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, 7. Aufl. 2023, Art. 207, Rn. 13; *Weiß*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 78. EL 2023, Art. 207 AEUV, Rn. 72.

⁸ Die Kompetenz der EU für den internationalen Umweltschutz ergibt sich grundsätzlich bereits aus Art. 192 Abs. 1 AEUV. Dieser erlaubt es der EU intern Rechtsakte zum Umweltschutz zu erlassen. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH besitzt die EU jedoch eine implizite Außenkompetenz, soweit sie intern zur Rechtsetzung befugt ist und von dieser Befugnis Gebrauch gemacht hat, siehe EuGH, Urteil vom 31. März 1971 – Rs- 22/70, ECLI:EU:C:1971:32, Rn. 13-22 (Accord Européen sur les Transports Routiers, AETR); siehe auch Art. 216 Abs. 1 AEUV. In Bezug auf das Umweltrecht stellt Art. 191 Abs. 4 UAbs. 1 lediglich klar, dass diese (Außen-)Kompetenz für das Umweltrecht auch dann besteht, wenn die EU intern noch keinen Sekundärrechtsakt erlassen hat (siehe siehe dazu: *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV/GRC/AEUV, 2017, Rn. 99) und erteilt ihr gleichzeitig die Befugnis zum Abschluss von internationalen Verträgen in diesem Bereich (siehe zur Trennung von Befugnis und Kompetenz *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 191 AEUV, Rn. 57; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 78. EL 2023, Art. 191 AEUV, Rn. 155; a.A. *Kotzur/Niehaus*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, 7. Aufl. 2023, Art. 191 AEUV, Rn. 28 mit der Ableitung der Kompetenz direkt aus Abs. 4 UAbs. 1). Der internationale Umweltschutz im Sinne des Art. 191 Abs. 1, 4 AEUV umfasst auch den Waldschutz. Insoweit unterfällt der Waldschutz der umsichtigen und rationellen Verwendung „natürliche[r] Ressourcen“ nach Art. 191 Abs. 1 3. Spiegelstrich (*Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 191 AEUV, Rn. 14 zählt zu den natürlichen Ressourcen „(...) Naturgüter (...), die durch Übernutzung langfristig beeinträchtigt werden oder sich erschöpfen können“. Dazu gehört auch die Pflanzenwelt. Insbesondere weist er in diesem Zusammenhang auf das „Problem der Zerstörung der Wälder“ hin; siehe auch *Käller*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 191 AEUV, Rn. 12 mit der expliziten Nennung von „Holz“ unter Flora und Fauna).

⁹ Durch die Hinzuziehung von inhaltlichen Teilen, die im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten liegen, werden häufig „künstlich“ gemischte Abkommen geschaffen. Vgl. *Khan/Kirchmair*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, 7. Aufl. 2023, Art. 216, Rn. 14; *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 216 AEUV, Rn. 5; vgl. zu den Gründen *Lorenzmeier*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 78. EL 2023, Art. 218 AEUV, Rn. 16.

¹⁰ *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 47 EUV, Rn. 1; *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 47 EUV, Rn. 1; *Terhechte*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 47 EUV, Rn. 2.

¹¹ Vgl. Art. 6 ff. Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen (WVK-IO). Bei der WVK-IO handelt es sich noch nicht um geltendes Völkervertragsrecht. Nach Art. 85 Abs. 1 WVK-IO tritt die Konvention erst am 30. Tage nach Hinterlegung von mindestens 35 Ratifikationsurkunden durch Staaten in Kraft. Bisher sind nur 31 Ratifikationsurkunden hinterlegt. Nicht ratifiziert wurde die WVK-IO u.a. von Brasilien, Uruguay und der EU. Paraguay hat noch gar nicht unterzeichnet. Bei den Regelungen der WVK-IO handelt es sich jedoch um Völkergewohnheitsrecht. Da die

Mitgliedstaaten dem EUMA inkl. EUMFHA nach ihren jeweiligen (verfassungs-)rechtlichen Mechanismen zustimmen müssen.¹²

Obwohl der MERCOSUR eigene Völkerrechtssubjektivität besitzt¹³, sollen auf der Seite des MERCOSUR allein die vier MERCOSUR-Staaten Parteien des völkerrechtlichen Vertrags werden (und nicht zugleich der MERCOSUR selbst). Auch alle MERCOSUR-Staaten werden dem EUMA inkl. EUMFHA folglich nach ihren jeweiligen (verfassungs-)rechtlichen Mechanismen zustimmen müssen.¹⁴

Im Ergebnis stellt sich das EUMA inkl. EUMFHA damit – auch angesichts des Umstandes, dass der MERCOSUR eben noch keinen Binnenmarkt und keine Zollunion ausgebildet hat – als ein Vertragswerk dar, das auf der einen Seite durch die EU und deren 27 EU-Mitgliedstaaten als mehrere, aber zugleich untereinander intensiv integrierte Vertragsparteien und auf der anderen Seite durch vier weitestgehend unverbundene MERCOSUR-Staaten, die als Vertragsparteien letztlich jeweils für sich stehen, geschlossen wird. Eine solche Konstruktion ist unüblich, wohl aber vor allem der *geplanten bzw. potenziellen künftigen* Wirtschaftsintegration der vier MERCOSUR-Staaten geschuldet.

3. Bedrohung der Waldgebiete im MERCOSUR

(Tropische) Regenwaldgebiete sind komplexe Waldstrukturen, die sich unter anderem durch große Niederschlagsmengen sowie einer großen Artenvielfalt an Pflanzen und Tieren auszeichnen.¹⁵ Die Existenz von Regenwaldgebieten ist von entscheidender Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des globalen Ökosystems.¹⁶ Sie nehmen erhebliche Mengen des Treibhausgases Kohlenstoffdioxid auf und speichern den enthaltenen Kohlenstoff im Boden.¹⁷ Darüber hinaus spielen Regenwaldgebiete eine wesentliche Rolle bei der Erzeugung der global

WK-IO im Wesentlichen die Regeln der WK wiedergibt, wird im Folgenden nur auf Letztere Bezug genommen.

¹² Art. 6 ff. Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WK).

¹³ Vgl. Zusatzprotokoll zum Vertrag von Asunción über die institutionelle Struktur des MERCOSUR (Protokoll von Ouro Preto), Art. 34.

¹⁴ Art. 6 ff. WK.

¹⁵ Vgl. *Butler*, What are characteristics of rainforests?, Mongabay, verfügbar unter <<https://rainforests.mongabay.com/02-what-are-characteristics-of-rainforests.html>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) definiert dem (tropischen) Regenwald als „nass“ (weniger als 3 Monate trocken), siehe: FAO, Global Ecological Zones for FAO Forest Reporting: 2010 Update, Forest Resources Assessment Working Paper, Vol. 179, 2012, S. 3. Zur Artenvielfalt siehe auch: *Vergara/Arias/Gachet/Naranjo/Román/Surkin/Tamayo*, Living Amazon Report 2022, WWF, S. 16.

¹⁶ Vgl. *Vergara/Arias/Gachet/Naranjo/Román/Surkin/Tamayo*, Living Amazon Report 2022, WWF, S. 14 ff. mit Betonung der Bedeutung für das Weltklima und weitere Ökofunktionen. Ähnlich auch: Fundación Vida Silvestre Argentina and WWF, State of the Atlantic Forest: Three Countries, 148 Million People, One of the Richest Forests on Earth, Report, 2017, S. 19 ff.

¹⁷ Allein der Amazonas Regenwald kann bis zu 200 Mrd. Tonnen Kohlenstoff aufnehmen, siehe: *Vergara/Arias/Gachet/Naranjo/Román/Surkin/Tamayo*, Living Amazon Report 2022, WWF, S. 17.

notwendigen Niederschlagsmengen.¹⁸ Intakte Regenwaldgebiete tragen so wesentlich dazu bei, die Erderwärmung so gering wie möglich zu halten.¹⁹

Auf dem Gebiet der MERCOSUR-Staaten befinden (bzw. befanden) sich im Wesentlichen zwei große (tropische) Regenwaldgebiete; der Mata Atlântica (Atlantischer Regenwald) und der Floresta Amazônica (Amazonas Regenwald).²⁰ Der Atlantische Regenwald umfasste ursprünglich eine Fläche von ca. 1-1,5 Mio. km² und erstreckte sich über Brasilien, Paraguay und Argentinien.²¹ Heute existieren nur noch ca. 90.000 km² des Atlantischen Regenwaldes als Primärwald (weniger als 10% der ursprünglichen Fläche, davon 86% in Brasilien, 4% in Paraguay und 9,5% in Argentinien).²² Der Amazonas Regenwald umfasste – als größter Regenwald der Welt – ursprünglich eine Fläche von über 6 Mio. km² und erstreckte sich über Brasilien, Peru, Bolivien, Kolumbien, Venezuela, Guyana, Suriname, Französisch-Guyana und Ecuador.²³ Heute existierten nur noch ca. 5 Mio. km² des ursprünglichen Amazonas Regenwaldes als

¹⁸ Vgl. Vergara/Arias/Gachet/Naranjo/Román/Surkin/Tamayo, Living Amazon Report 2022, WWF, S. 17.

¹⁹ Vgl. Lawrence/Coe/Walker/Verchot/Vandecar, The Unseen Effects of Deforestation: Biophysical Effects on Climate, *Frontiers in Forests and Global Change*, Volume 5 2022, verfügbar unter <<https://doi.org/10.3389/ffgc.2022.756115>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023.

²⁰ Neben diesen großen (tropischen) Regenwäldern existiert auch noch der gemäßigte Valdivianische Regenwald in Chile (geschätzt über 80 %) und Argentinien, der (im Jahr 2011) eine Fläche von ca. 12.000 km² aufwies. Zur Fläche, siehe: Tecklin/DellaSala/Luebert/Pliscoff, in: DellaSala, *Temperate and Boreal Rainforests of the World: Ecology and Conservation*, 2011, S. 132 ff. Andere (tropische) Regenwälder liegen nicht in den MERCOSUR-Staaten, z.B. in der Region „Tumbes-Chocó-Magdalena“ (erstreckt über Kolumbien, Ecuador und Panama) und in der Region „Mesoamerika“ (erstreckt über Mexico, Guatemala, Honduras, Panama, Nicaragua und Costa Rica), siehe: Mongabay, *The World's Top 10 Biggest Rainforests*, 2021, verfügbar unter <<https://earth.org/world-rainforest-day-worlds-great-rainforests/>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023 mit Daten des World Resources Institute (WRI) und der University of Maryland, die im Online-Tool GlobalForestWatch zusammengestellt wurden.

²¹ Fundación Vida Silvestre Argentina and WWF, *State of the Atlantic Forest: Three Countries, 148 Million People, One of the Richest Forests on Earth*, Report, 2017, S. 13 f.

²² Zur Fläche, siehe: Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, „UNESCO“), *Biosphere reserves in Latin America and the Caribbean, Mata Atlântica Biosphere Reserve, Brazil*, 2020, verfügbar unter <<https://en.unesco.org/biosphere/lac/mata-atlantica>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023; Hance/Butler, *Brazil's Atlantic Forest (Mata Atlântica)*, Mongabay, 2020, verfügbar unter <<https://rainforests.mongabay.com/mata-atlantica/>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023 mit Daten des World Resources Institute (WRI) und der University of Maryland, die im Online-Tool GlobalForestWatch zusammengestellt wurden. Zum Verhältnis in Bezug auf die ursprüngliche Fläche, siehe: UNESCO, *Biosphere reserves in Latin America and the Caribbean*, Mata Atlântica Biosphere Reserve, Brazil, 2020, verfügbar unter <<https://en.unesco.org/biosphere/lac/mata-atlantica>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023; Mongabay, *The World's Top 10 Biggest Rainforests*, 2021, verfügbar unter <<https://earth.org/world-rainforest-day-worlds-great-rainforests/>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023 mit Daten des World Resources Institute (WRI) und der University of Maryland, die im Online-Tool GlobalForestWatch zusammengestellt wurden.

²³ Coca-Castro/Reymondin/Bellfield/Hyman, *Land Use Status and Trends in Amazonia. Report for Global Canopy Programme and International Center for Tropical Agriculture, Amazonia Security Agenda Project*, Report, 2013, S.9; vgl. auch Butler, *The Amazon Rainforest: The World's Largest Rainforest*, Mongabay, 2021, verfügbar unter <<https://rainforests.mongabay.com/amazon/>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023 mit Daten des World Resources Institute (WRI) und der University of Maryland, die im Online-Tool GlobalForestWatch zusammengestellt wurden.

Primärwald (ca. 80% der ursprünglichen Fläche, davon 60% in Brasilien).²⁴ Allein zwischen August 2021 und Juli 2022 wurde im MERCOSUR-Staat Brasilien eine Fläche von über 11.000 km² entwaldet.²⁵

Der erhebliche Rückgang der Regenwaldgebiete hat verschiedene, vorwiegend menschengemachte Ursachen, insb. die Entwaldung für den Agrarsektor (Viehweideflächen und Sojaanbau), den Infrastrukturausbau, die (legale und illegale²⁶) Holzgewinnung und den Bergbau.²⁷

Neben den genannten (tropischen) Regenwaldgebieten existieren mit dem „Gran Chaco“ und dem „Cerrado“ zwei weitere große Waldgebiete auf dem Gebiet der MERCOSUR-Staaten, die bedroht sind. Auch sie sind aufgrund ihrer Größe, des damit einhergehenden Einflusses auf benachbarte Biome²⁸ und der großen Artenvielfalt²⁹ für das globale Ökosystem von wesentlicher Bedeutung. Der Gran Chaco ist ein großes Trockenwaldgebiet, das zweitgrößte Waldgebiet in ganz Südamerika.³⁰ Der Gran Chaco besitzt heute eine Waldfläche von ca. 788.000 km² (davon ca. 60% in Argentinien, 28% in Paraguay, 11% in Bolivien und 1% in Brasilien).³¹ Mit einer durchschnittlichen Entwaldungsrate von 26% pro Jahr, handelt es sich um einen der am schnellsten entwaldeten Wälder der Welt.³² Der Cerrado ist eine der artenreichsten Savannenlandschaften der Welt und umfasst heute ca. 469.000 km² an Waldfläche

²⁴ Vgl. *Butler*, The Amazon Rainforest: The World's Largest Rainforest, Mongabay, 2021, verfügbar unter <<https://rainforests.mongabay.com/amazon/>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023 mit Daten des World Resources Institute (WRI) und der University of Maryland, die im Online-Tool GlobalForestWatch zusammengestellt wurden.

²⁵ *Mendes*, Despite 11% drop in 2022, Amazon deforestation rate has soared under Bolsonaro, Mongabay News, 2022, verfügbar unter <<https://news.mongabay.com/2022/12/despite-11-drop-in-2022-amazon-deforestation-rate-has-soared-under-bolsonaro/>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023 mit Daten des National Space Research Institute (INPE), welches jährlich Daten zur Entwaldung in Brasilien veröffentlicht.

²⁶ Die Abholzung der Regenwaldgebiete ist in den nationalen Gesetzen streng reguliert (so etwa insb. im brasilianischen Código Florestal). Zu wesentlichen Teilen (ca. 50-75%) erfolgt die Holzgewinnung illegal, siehe: Greenpeace Brazil, The Amazon's Silent Crisis, Report, 2014, S. 6.

²⁷ Eine gut sortierte Übersicht nach Ländern und Faktoren findet sich bei: *Pacheco/Mo/Dudley/Shapiro, A., Aguilar-Amuchastegui/Ling/Anderson/Marx*, Deforestation fronts: Drivers and responses in a changing World, WWF, 2021, S. 31.

²⁸ Greenpeace Österreich, Der Gran Chaco - und warum er so wichtig ist, verfügbar unter <<https://greenpeace.at/hintergrund/fakten-gran-chaco/#:~:text=Warum%20ist%20der%20Gran%20Chaco,über%20Wetter%2C%20Feuchtigkeit%20und%20Biodiversität.>> zuletzt abgerufen am 07.05.2023.

²⁹ Zum Cerrado als artenreiches Gebiet, siehe: WWF, Wenig bekanntes Naturparadies: Der brasilianische Cerrado, verfügbar unter <<https://www.wwf.de/themen-projekte/projektregionen/amazonien/cerrado>> zuletzt abgerufen am 07.05.2023; *Hance*, Cerrado: Brazil's tropical woodland, Mongabay, 2020, verfügbar unter <<https://rainforests.mongabay.com/cerrado/>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023.

³⁰ Mongabay Latam, Avances y retrocesos en la protección del Gran Chaco en el 2019, verfügbar unter <<https://es.mongabay.com/2019/12/gran-chaco-2019-brasil-argentina-paraguay-bolivia-bosques/>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023.

³¹ *Pacheco/Mo/Dudley/Shapiro, A., Aguilar-Amuchastegui/Ling/Anderson/Marx*, Deforestation fronts: Drivers and responses in a changing World, WWF, 2021, S. 88.

³² *Pacheco/Mo/Dudley/Shapiro, A., Aguilar-Amuchastegui/Ling/Anderson/Marx*, Deforestation fronts: Drivers and responses in a changing World, WWF, 2021, S. 26.

(ausschließlich in Brasilien).³³ Der Cerrado weist mit 33% pro Jahr eine noch höhere durchschnittliche Entwaldungsrate auf, als der Gran Chaco.³⁴

Auch in diesen Waldgebieten sind die Ursachen für die Entwaldung vorwiegend auf menschengemachte Ursachen, insb. die Entwaldung für den Agrarsektor (Viehweideflächen und maschinelle Landwirtschaft), das Legen von Waldbränden und Kohleproduktion, zurückzuführen.³⁵

4. (Defizitärer) Waldschutz im Völkerrecht, insb. im EUMA inkl. EUMFHA

a. Im allgemeinen Völkerrecht

Im allgemeinen Völkerrecht ist der internationale Waldschutz unterentwickelt. Zwingendes Völkerrecht (*ius cogens*) oder spezifisches Völkergewohnheitsrecht in Bezug auf den Waldschutz existiert nicht. Auch das einschlägige (multi- und plurilaterale) Völkervertragsrecht erweist sich als limitiert.

Zwar existiert eine komplexe Vielzahl an Instrumenten die unmittelbar oder mittelbar (auch) auf den internationalen Waldschutz gerichtet³⁶ und an denen zumindest teilweise auch die MERCOSUR-Staaten beteiligt sind³⁷. Den verschiedenen Instrumenten fehlt es jedoch stets entweder an konkreten materiellen Verpflichtungen, völkerrechtlicher Verbindlichkeit oder effektiven Durchsetzungsmechanismen – bzw. an all diesen Dingen gleichzeitig.³⁸ Entsprechend gering fallen die Erfolge des internationalen Waldschutzes bis heute aus.³⁹

³³ Pacheco/Mo/Dudley/Shapiro, A., Aguilar-Amuchastegui/Ling/Anderson/Marx, Deforestation fronts: Drivers and responses in a changing World, WWF, 2021, S. 90. Zum Cerrado als Gebiet, siehe auch: Hance, Cerrado: Brazil's tropical woodland, Mongabay, 2020, verfügbar unter <<https://rainforests.mongabay.com/cerrado/>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023.

³⁴ Pacheco/Mo/Dudley/Shapiro, A., Aguilar-Amuchastegui/Ling/Anderson/Marx, Deforestation fronts: Drivers and responses in a changing World, WWF, 2021, S. 26.

³⁵ Pacheco/Mo/Dudley/Shapiro, A., Aguilar-Amuchastegui/Ling/Anderson/Marx, Deforestation fronts: Drivers and responses in a changing World, WWF, 2021, S. 88, 90.

³⁶ Siehe dazu: Desai, Forests, in: MPEPIL-Online, March 2011, Rn. 4 f.; Markus, in: Proelß, Internationales Umweltrecht, 2. Aufl. 2022, S. 537 f.; Kleinschmidt, Grundlagen der supranationalen Waldpolitik, APuZ 2017 „Wald“, S. 39 ff.

³⁷ Neben den meisten *soft-law* Instrumenten, die größtenteils durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen – zu der auch die MERCOSUR-Staaten zählen – verabschiedet wurden, sind alle vier MERCOSUR-Staaten auch Teil des Übereinkommens über die biologische Vielfalt von 1992 (UNTS, Vol. 1760, S. 79) und des Abkommens von Paris. Brasilien gehört zudem dem Internationalen Tropenholz-Übereinkommen von 2006 (UNTS, Vol. 2797, S. 75) an, Argentinien und Paraguay dem Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung von 1994 (UNTS, Vol. 1954, S. 3).

³⁸ Vgl. Desai, Forests, in: MPEPIL-Online, March 2011, Rn. 5; vgl. auch Kleinschmidt, Grundlagen der supranationalen Waldpolitik, APuZ 2017 „Wald“, S. 41 mit der Bezeichnung der internationalen Waldpolitik als „halbherzige“ Versuche.

³⁹ Obwohl sich seit 1990 die jährliche Abnahmerate an globaler Waldfläche verringert hat, erweist sie sich mit im Schnitt 4,7 Millionen Hektar pro Jahr (2010-2020) als dennoch beträchtlich, siehe Food and Agriculture Organization of the United Nations, Global Forest Resources Assessment 2020: Main report, S. XI, verfügbar unter <<https://doi.org/10.4060/ca9825en>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023.

b. Im EUMA inkl. EUMFHA

Auch die bekannten Teile des EUMA inkl. EUMFHA enthalten – nach gegenwärtigem Stand – lediglich einige wenige und sehr allgemein gehaltene Bestimmungen zum Waldschutz. Diese befinden sich vorwiegend im „Kapitel über Handel und Nachhaltige Entwicklung“ (TSD EUMFHA).⁴⁰ Ein inhaltlich umfassende Verpflichtungen etablierendes und zugleich effektiv durchsetzbares Waldschutzinstrument existiert bisher nicht.

c. Irrelevanz des jüngsten „EU-MERCOSUR Joint Statement“

Schließlich ist festzustellen, dass auch die jüngst bekannt gewordene Auslegungserklärung „EU-MERCOSUR Joint Statement“⁴¹ keine Verbesserungen für den Waldschutz im EUMA inkl. EUMFHA bewirkt.

Das „EU-MERCOSUR Joint Statement“ ist eine völkerrechtliche Auslegungserklärung, das heißt eine durch alle Vertragsparteien getragene Erklärung über die völkervertragliche Auslegung des EUMA inkl. EUMFHA i.S.d. Art. 31 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK). Bei einer völkerrechtlichen Vertragsauslegung legen sich die Vertragsparteien eines völkerrechtlichen Vertrages auf die Bedeutung auslegungsfähiger Normen und Begriffe eines völkerrechtlichen Vertrages fest. Eine vom Willen der Vertragsparteien getragene Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrages ist daher zwingend bei der Inhalts- und Bedeutungsermittlung seiner (abstrakten) Normen und Begriffe zu berücksichtigen.⁴² Gegenüber anderen Auslegungsmitteln – wie den Zielen und Zwecken eines Vertrages – ist die Vertragsauslegung gleichwertig.⁴³ Einer besonderen Form oder eines besonderen Verfahrens bedarf es für die Schaffung einer Auslegungserklärung nicht.⁴⁴ Allerdings muss sich die Vertragsauslegung

⁴⁰ Am konkretesten ist dabei Art. 8 Abs. 2 lit c. TSD EUMFHA, der die Umsetzung von Maßnahmen zum Kampf gegen illegale Abholzung und dem darauf basierenden Handel verlangt. Weitere Bestimmungen, die z.B. die effektive Umsetzung der multilateralen Umweltabkommen verlangen (Art. 5 Abs. 3 TSD EUMFHA), weisen nur indirekt Bezug zum Waldschutz auf.

⁴¹ Friends of the Earth Europe, Breaking: Civil society denounce leaked joint instrument on EU-Mercosur deal as blatant greenwashing, verfügbar unter <<https://friendsoftheearth.eu/press-release/breaking-civil-society-denounce-leaked-joint-instrument-on-eu-mercosur-deal-as-blatant-greenwashing/>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023.

⁴² Insoweit spricht man auch von sog. authentischer Interpretation. Diese ist nach Art. 31 Abs. 2 lit. a) und Abs. 3 lit. a) WVK zwingend zu berücksichtigen, siehe dazu: Dörr, in: Dörr/Schmalenbach, Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary, 2nd Edition, 2018, Art. 31 Rn. 64, 74. Dies unterscheidet die authentische Auslegung gerade von einseitigen Auslegungserklärungen, die grundsätzlich unverbindlich sind. Siehe dazu: Heintschel von Heinegg, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Auflage, 2018, § 14, Rn. 2.

⁴³ Es handelt sich bei der Auslegung um „a single combined operation“, siehe Dörr, in: Dörr/Schmalenbach, Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary, 2nd Edition, 2018, Art. 31 Rn. 38; Villinger, Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, 2009, Art. 31, Rn. 29. Insofern besteht keine Hierarchie zwischen den verschiedenen Auslegungsmethoden und -mitteln.

⁴⁴ Vgl. bereits IStGH, *Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia)*, ICJ Reports 1999, p. 1089, para. 63, in der sich der IStGH nur auf das Wort „agreement“ stützt ohne formelle Anforderungen zu stellen; vgl. auch gestützt darauf, die Folgerungen des Schiedsgerichts in *International Arbitration under Chapter 11 of the North American Free Trade Agreement and the UNCITRAL Arbitration Rules, Methanex v. USA*, Final Award on Jurisdiction and the Merits of 3 August 2005, Part II Chapter B, 20; Gardiner, Treaty Interpretation, 2nd Edition, 2015, S. 246; siehe auch Dörr, in: Dörr/Schmalenbach, Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary, 2nd Edition, 2018, Art. 31, Rn. 66, 75 mit dem Hinweis, dass auch eine mündliche Vereinbarung möglich ist.

stets innerhalb des existierenden Wortlauts der Normen und Begriffe des jeweiligen völkerrechtlichen Vertrages und dem dadurch gesetzten Rahmen bewegen. Folglich können weder gänzlich neue Verpflichtungen begründet noch bestehende Normen und Begriffe selbst modifiziert werden.⁴⁵

Die im jüngst bekannt gewordenen „EU-MERCOSUR Joint Statement“ getätigten Feststellungen fügen den wenigen und sehr allgemein gehaltenen Bestimmungen zum Waldschutz weder inhaltlich noch in Bezug auf deren Durchsetzbarkeit substanziell etwas hinzu. Zunächst wiederholt das „EU-MERCOSUR Joint Statement“ die im TSD EUMFHA enthaltenen Bestimmungen zum Waldschutz sowie die auf internationaler Ebene bestehenden Instrumente zum Waldschutz, denen die Parteien des EUMFHA inkl. EUMA angehören. Im Anschluss werden einige Pflichten und Erklärungen aus diesen Instrumenten für das EUMFHA inkl. EUMA konkretisiert. Jedoch sind diese Konkretisierungen entweder selbst noch zu weit ausgestaltet⁴⁶, sodass das eigentliche Ziel der Auslegungserklärung – sich auf eine Bedeutung festzulegen – verfehlt wird oder aber der Wortlaut verlangt ein bloßes Bemühen der Parteien,⁴⁷ aber kein klares Ergebnis. Abgesehen davon fehlt es gänzlich an einer Auslegung prozessualer Bestimmungen, um die Einhaltung der materiellen Waldschutzstandards zu garantieren. Daher ist diese Auslegungserklärung jedenfalls für den Waldschutz im EUMA inkl. EUMFHA irrelevant und bedarf hier keiner weiteren Beachtung.

⁴⁵ In diesem Fall wäre die Grenze zur Vertragsänderung nach Art. 39 WVK überschritten. Siehe: *Dörr*, in: *Dörr/Schmalenbach, Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary, 2nd Edition, 2018, Art. 31, Rn. 74.*

⁴⁶ Das „EU-MERCOSUR Joint Statement“ legt in der bekanntgewordenen Fassung unter anderem fest, dass die Parteien bis 2025 „bedeutende Fortschritte bei der Wiederherstellung der Wälder“ (Übersetzung durch den Autor) machen. Dabei wird der Begriff „bedeutend“ nicht weiter konkretisiert, sodass zwar ein Ergebnis erreicht werden muss, der Umfang dieses Ergebnis aber unklar bleibt. Auch bei der Festlegung auf eine Kooperation zwischen den Parteien, um sicherzustellen, dass konsumierte Produkte nicht zur Entwaldung oder Waldschädigung beitragen, fehlt es an einer Klarstellung, was unter diesen sehr offenen Begriffen (Kooperation, Entwaldung und Waldschädigung) zu verstehen ist. Damit kann die Kooperation – und folglich auch der Waldschutz – je nach Verständnis variieren.

⁴⁷ In der „Glasgow Leaders’ Declaration on Forests and Land Use“ bekennen sich die Unterzeichner unter anderem dazu, den Waldverlust und die Bodendegradation bis 2030 aufzuhalten und umzukehren. Zu diesem Zwecke werden sich die Parteien im „EU-MERCOSUR Joint Statement“ als Zwischenziel setzen die bestehende Entwaldung bis 2025 um 50% zu reduzieren. Jedoch legen die Parteien nicht fest, dass dieses Ziel auch umgesetzt wird, da der Wortlaut lediglich dessen Setzung verlangt. Daher dürfte ein ernsthaftes Bemühen zur Erfüllung der konkretisierten Pflicht ausreichen.

III. Internationaler Waldschutz als unionsrechtliche Pflicht („Ob“)

Die EU hat sich in ihrer „Neuen Handelsstrategie (2021)“⁴⁸ und in ihrem „Neuen TSD-Ansatz (2022)“⁴⁹ dazu bekannt, im Rahmen ihrer Außenhandelspolitik künftig in besonderem Maße auf das Ziel der Nachhaltigkeit hinzuwirken.⁵⁰ Dazu zählt auch der internationale Waldschutz.⁵¹

Das Gleiche gilt für die Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland. Diese hat sich in ihrem „Koalitionsvertrag (2021)“⁵² und zuletzt in ihrem „Eckpunktepapier Handelspolitik der Bundesregierung (2022)“⁵³ sowie in der „Weiterentwicklung der Handelsagenda der Ampel (2022)“⁵⁴ auf eine am Ziel der Nachhaltigkeit inkl. des Waldschutzes ausgerichtete Außenhandelspolitik festgelegt.⁵⁵

Bei der Entscheidung für eine nachhaltige Außenhandelspolitik, die insb. auch den internationalen Waldschutz miteinbezieht, handelt es sich jedoch nicht allein um eine politische Opportunität. Vielmehr ist eine Verpflichtung der EU und ihrer Mitgliedstaaten zur außen(handels)politischen Hinwirkung auf den internationalen Waldschutz bereits im Unionsrecht angelegt.

1. Ziel des internationalen Waldschutzes in Art. 21 Abs. 2 lit. d, f und g EUV

Die insoweit entscheidende Rechtsnorm ist Art. 21 EUV. Dieser regelt die Ziele der EU-Außenpolitik. Er bildet damit die materielle Zentralnorm eines Unionsrechts der auswärtigen Beziehungen.⁵⁶ Die inhaltlichen Vorgaben des Art. 21 EUV gelten für das gesamte auswärtige Handeln der EU, also sowohl für die intergouvernementalen wie auch die supranationalen Bereiche der unionalen Außenpolitik – gem. Art. 207 Abs. 1 S. 2 AEUV insb. ausdrücklich auch für die EU-Außenhandelspolitik.⁵⁷

⁴⁸ COM(2021) 66 final.

⁴⁹ COM(2022) 409 final/2

⁵⁰ Vgl. COM(2021) 66 final, S. 14; COM(2022) 409 final/2, S. 2, 3.

⁵¹ Vgl. COM(2021) 66 final, S. 22; COM(2022) 409 final/2, S. 4, mit Hinweis auf die Förderung von „entwaldungsfreien Lieferketten“ und „internationale(r) Umwelt-Governance“ durch Handelsabkommen.

⁵² Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP).

⁵³ Eckpunktepapier Handelspolitik der Bundesregierung, verfügbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktpapier-handelsagenda.pdf?__blob=publicationFile&v=4> zuletzt abgerufen am 08.05.2023.

⁵⁴ Weiterentwicklung der Handelsagenda der Ampel (2022), verfügbar unter <https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/freihandel/221111_Fairer_und_freier_Handel.PDF> zuletzt abgerufen am 08.05.2023.

⁵⁵ Koalitionsvertrag (2021), S. 34 f.; Eckpunktepapier Handelspolitik der Bundesregierung (2022), S. 1 f.

⁵⁶ Vgl. *Kaufmann-Bühler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 78. EL 2023, Art. 21 EUV, Rn. 1 f.

⁵⁷ So auch *Heintschel von Heinegg*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 24 EUV, Rn. 4 ff.; *Kaufmann-Bühler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union,

Für die Ausrichtung der EU-Außen(handels)politik auf das konkrete Ziel der Nachhaltigkeit, insb. auf das Ziel des internationalen Waldschutzes ist dabei Art. 21 Abs. 2 lit. d, f und g EUV von besonderer Relevanz. Diese Normteile lauten konkret:

„[...] (2) Die Union legt die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um [...]

d) die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen; [...]

f) zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beizutragen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen;

g) den Völkern, Ländern und Regionen, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, zu helfen; und [...]

(3) Die Union wahrt bei der Ausarbeitung und Umsetzung ihres auswärtigen Handelns in den verschiedenen unter diesen Titel und den Fünften Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallenden Bereichen sowie der externen Aspekte der übrigen Politikbereiche die in den Absätzen 1 und 2 genannten Grundsätze und Ziele. [...]

Aus einer Gesamtschau der in Art. 21 Abs. 2 lit. d, f und g EUV geregelten Ziele, insb. jedoch aus der Formulierung „Erhaltung und Verbesserung [...] der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen“ (lit. f) ergibt sich, dass die auswärtige Gewalt der EU durch das Unionsrecht angewiesen wird, bei der Gestaltung ihrer Außenhandelspolitik stets auch den internationalen Waldschutz zu berücksichtigen.⁵⁸ Die großen Waldflächen auf der Erde (insb. die Regenwälder) stellen nämlich eine für die „Erhaltung der Umwelt“ zentrale „natürliche Ressource“ dar.⁵⁹

78. EL 2023, Art. 21 EUV, Rn. 1 f.; *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 21 EUV, Rn. 8; *Khan/Henrich*, in: *Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV*, 7. Aufl. 2023, Art. 21 EUV, Rn. 5. Siehe auch: *Hahn*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 207 AEUV, Rn. 6; *Khan/Kirchmair*, in: *Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV*, 7. Aufl. 2023, Art. 207 AEUV, Rn. 2; *Bungenberg*, in: *Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV/GRC/AEUV*, 2017, Art. 207 AEUV, Rn. 9 f.

⁵⁸ Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung stellt einen Leitsatz dar, der durch die internationale Gemeinschaft konturiert wird, siehe *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 11 AEUV, Rn. 13. International wurde der Begriff durch die von den Vereinten Nationen beschlossenen „Sustainable Development Goals“ neu geformt. Danach schließt der Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ auch die nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern und insbesondere die Bekämpfung von Entwaldung ein (SDG 15), verfügbar unter <<https://www.globalgoals.org/goals/15-life-on-land/>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023.

⁵⁹ *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 191 AEUV, Rn. 14 zählt zu den natürlichen Ressourcen „(...) Naturgüter (...), die durch Übernutzung langfristig beeinträchtigt werden oder sich erschöpfen können“. Dazu gehört auch die Pflanzenwelt. Insbesondere weist er in diesem Zusammenhang auf das „Problem der Zerstörung der Wälder“ hin.

2. Rechtliche Wirkweise des Art. 21 EUV

Die in Art. 21 EUV formulierten Anweisungen sind keine unverbindlichen Programmsätze, sondern rechtverbindlich.⁶⁰ Diese Rechtsverbindlichkeit ergibt sich nicht nur aus dem (englischen⁶¹ und französischen⁶²) Wortlaut des Art. 21 EUV⁶³, sondern findet auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) Bestätigung.⁶⁴ Art. 21 Abs. 2 lit. d, f und g EUV weisen die inhaltliche Ausrichtung der EU-Außenhandelspolitik auf das Ziel eines internationalen Wertschutzes somit rechtverbindlich an. Diese Rechtsverbindlichkeit ist allerdings in dreierlei Hinsicht einzuordnen.

⁶⁰ Siehe nur *Krajewski*, Normative Grundlagen der EU-Außenwirtschaftsbeziehungen: Verbindlich, umsetzbar und angewandt?, *EuR* 2016, S. 235 (242 f.) m.w.N.; *Krajewski*, The Reform of the Common Commercial Policy, in: Biondi/Eeckhout/Ripley, *EU-Law After Lisbon*, 2012, S. 292 (296 ff.); *Heintschel von Heinegg*, in: Pechstein/Nowak/Haßde, *Frankfurter Kommentar zu EUV/GRC/AEUV*, 2017, Art. 21 EUV, Rn. 10; *Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, 78. EL 2023, Art. 3 EUV, Rn. 65; *Müller-Graff*, in: Pechstein/Nowak/Haßde, *Frankfurter Kommentar zu EUV/GRC/AEUV*, 2017, Art. 3 EUV, Rn. 43; *Pechstein*, in: Streinz, *EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 3 EUV, Rn. 3; *Vedder*, Linkage of the Common Commercial Policy to the General Objectives for the Union's External Action, in: Bungenberg/Herrmann, *Common Commercial Policy after Lisbon*, *Eur. Y.B. Int'l Econ. L. Special Issue* 2013, S. 115 (137 f.); siehe allgemeiner auch *Larik*, Foreign Policy Objectives in European Constitutional Law, 2016, S. 154 ff.; *Larik*, Shaping the International Order as an EU Objective, in: Kochenov/Antenbrink, *The European Union's Shaping of the International Legal Order*, 2013, S. 62 (78 ff.); *Larik*, Entrenching Global Governance: The EU's Constitutional Objectives Caught Between a Sanguine World View and a Daunting Reality, in: Van Vooren/Blockmans/Wouters, *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension*, 2013, S. 7 (10 ff., 15 f.); *Cremona*, Structural Principles and their Role in EU External Relations Law, in: *Cremona, Structural Principles in EU External Relations Law*, 2018, S. 3 (12).

⁶¹ In der englischen Sprachfassung lauten Art. 21 Abs. 1 und 2 EUV wie folgt: "The Union's action on the international scene *shall* be guided by the principles which [...]" (Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 TEU) und „The Union *shall* define and pursue common policies and actions, and *shall* work for a high degree of cooperation in all fields of international relations, in order to [...]" (Art. 21 Abs. 2 TEU) (Hervorhebungen alle durch den Verfasser). Dabei ist „shall“ als „must“ (muss) zu verstehen und legt der Union damit eine Pflicht auf. Siehe dazu: Europäische Kommission, *English Style Guide – A Handbook for Authors and Translators in the European Commission*, 8. Ed. 2016, zuletzt geändert Juli 2021, S. 56.

⁶² In der französischen Sprachfassung lautet Art. 21 2 EUV wie folgt: "L'Union *définit* et *mène* des politiques communes et des actions et *œuvre* pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin [...]" Art. 21 Abs. 2 TEU) (Hervorhebungen alle durch den Verfasser). In dieser Hinsicht sind vor allem „*mène*“ (führen) und „*définit*“ (definiert) als Aktivformen des Indikativ Präsens als Anweisungen bzw. Vorgaben zu verstehen anhand derer das Handeln auszurichten ist. Das Verb „*œuvrer*“ (einsetzen) fordert sogar ein bestimmtes Handeln ein.

⁶³ Nach Abs. 1 UAbs. 1 lässt sich „[d]ie Union (...) bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, (...)“. Der Indikativ in der Passivform stellt hier die Grundsätze und deren Beachtung in den Vordergrund. Dadurch wird eine Anforderungen an die Union geschaffen. Noch stärker gilt dies für Abs. 2, der wie folgt lautet: „Die Union *legt* die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen *fest*, *führt* diese *durch* und *setzt* sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, *um*“. (Hervorhebungen alle durch den Verfasser). Die Imperativformen bringen die Pflicht zum Handeln der Union zum Ausdruck.

⁶⁴ Siehe etwa EuGH, Urteil vom 11.06.2014 – C-377/12, ECLI:EU:C:2014:1903, Rn. 36 (Kommission/Rat); EuGH, Urteil vom 14.06.2016 – C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435, Rn. 47 (Parlament/Rat); EuG, Urteil vom 15.09.2016 – T-348/14, ECLI:EU:T:2016:508, Rn. 88 f. (Yanukovych); EuGH, Gutachten vom 16.05.2017 – 2/15, ECLI:EU:C:2017:376, Rn. 139 ff. (EUSFTA); EuGH, Urteil vom 27.02.2018 – C-266/16, ECLI:EU:C:2018:118, Rn. 52, 85 (Western Sahara Campaign UK); EuGH, Gutachten vom 30.04.2019 – 1/17, ECLI:EU:C:2019:341, Rn. 213 (CETA).

Erstens gilt es zu beachten, dass Art. 21 EUV neben der Nachhaltigkeit (inkl. des internationalen Waldschutzes) eine Reihe weiterer Ziele formuliert, die mitunter nicht immer gänzlich deckungsgleich sind – so etwa die Entwicklung der Wirtschaft in den Entwicklungsländern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen (Art. 21 Abs. 2 lit. d EUV) einerseits und die Förderung der Integration aller Länder in die Weltwirtschaft, unter anderem auch durch den schrittweisen Abbau internationaler Handelshemmnisse (Art. 21 Abs. 2 lit. e EUV) andererseits. Die verschiedenen Ziele der EU-Außenhandelspolitik sind daher gem. Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 EUV stets miteinander in Einklang und Ausgleich zu bringen. Vor dem Hintergrund dieses Kohärenzgebots können nicht alle Ziele gleichzeitig maximale Berücksichtigung finden.⁶⁵

Zweitens gilt es zu beachten, dass Art. 21 EUV in normkategorialer Hinsicht nicht als spezifisch-konkretisierte Handlungsanweisung zu begreifen ist. Vielmehr kommt Art. 21 EUV der Charakter einer „Unionszielbestimmung“⁶⁶ zu, die aufgrund ihrer abstrakten Regelungsstruktur lediglich als ein Gebot zur stetigen Optimierung der verschiedenen außen(handels-)politischen Ziele zu verstehen ist. Insb. werden die Wege und Mittel der Zielerreichung durch die Unionszielbestimmung nicht vorgegeben. Die Dogmatik dieser Normkategorie der Unionszielbestimmung ist für die auf das „Innere“ der EU gerichteten Ziele des Art. 3 Abs. 1 bis 4 EUV bereits gut entwickelt.⁶⁷ Sie ist ohne größere Schwierigkeiten auch auf die nach „außen“ gerichteten inhaltlichen Vorgaben des Art. 21 EUV übertragbar.

Drittens gilt es zu beachten, dass die konkrete Gestaltung der Außenpolitik üblicherweise durch einen – mit den Spezifika und der Relationalität der internationalen Beziehungen begründeten⁶⁸ – allgemeinen Spielraum bezüglich der Abwägung der verschiedenen außenpolitischen Interessen der EU gekennzeichnet ist.⁶⁹ Gleichwohl wirkt Art. 21 EUV dabei als „Leit- schnur der Rechtsanwendung und [kann] zumindest in äußersten Fällen der Verfehlung auch rechtliche Grenzen aktivieren.“⁷⁰

⁶⁵ Zum Kohärenzgebot, siehe: Siehe auch: *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 21 EUV, Rn. 13; *Regelsberger/Kugelman*, in: *Steinz, EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 21 EUV, Rn. 15 ff.; *Heintschel von Heinegg*, in: *Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV/GRC/AEUV*, 2017, Art. 21 EUV, Rn. 30 ff. Ausführlicher: *Engbrink, Die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Europäischen Union*, 2014, S. 172 ff.

⁶⁶ Angelehnt an den Begriff der „Gemeinschaftsziele“ bei *Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, 1997, S. 293 ff.; siehe auch *Zuleeg, Die Vorzüge der Europäischen Verfassung*, in: *Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2009, S. 1045 (1054).

⁶⁷ Siehe *Kotzur, Die Ziele der Union: Verfassungsidentität und Gemeinschaftsidee*, DÖV 2005, S. 313; *Calliess, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, 2010, S. 89 f.; systematisierend *Müller-Graff*, in: *Dauses/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, 52. EL 2021, A. I., Rn. 90 ff., 114 ff.; *Müller-Graff*, in: *Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV/GRC/AEUV*, 2017, Art. 3 EUV, Rn. 4 ff., 24 ff.; insbesondere zur Normgenese *Terhechte*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union*, 73. EL 2021, Art. 3 EUV, Rn. 1 ff.

⁶⁸ Vgl. *Heintschel von Heinegg*, in: *Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV/GRC/AEUV*, 2017, Art. 21 EUV, Rn. 10 mit dem Hinweis, dass die EU sich nur im Rahmen des „praktisch Möglichen“ bewegen kann.

⁶⁹ Vgl. *Arnauld, Das System der Europäischen Außenbeziehungen (§ 1)*, in: *Hatje/Müller-Graff, Enzyklopädie Europarecht*, Band 12, 2022, S. 43 (86) mit Betonung auf die daraus resultierende fehlende Justiziabilität.

⁷⁰ *Arnauld, Das System der Europäischen Außenbeziehungen (§ 1)*, in: *Hatje/Müller-Graff, Enzyklopädie Europarecht*, Band 12, 2022, S. 43 (85).

3. Pflicht zur Hinwirkung auf ein internationales Waldschutzinstrument im EUMFHA

Die mit der Durchführung der EU-Außen(handels)politik befassten EU-Organe (insb. Europäischer Rat, Rat, Europäische Kommission und Europäisches Parlament) sind daher gem. Art. 21 Abs. 2 lit. d, f und g EUV verpflichtet ihr auswärtiges Handeln (jedenfalls auch) an der Verbesserung des internationalen Waldschutzes auszurichten. Wo eine Optimierung des internationalen Waldschutzes durch kohärente Maßnahmen in der EU-Außen(handels)politik ohne erhebliche außenpolitische Nachteile möglich erscheint, müssen die EU-Organe diese Maßnahmen im Rahmen ihrer außenpolitischen Spielräume auch ergreifen.

Über den Grundsatz der loyalen (außenpolitischen) Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 EUV sowie Art. 24 Abs. 3 EUV) trifft dieses aus Art. 21 Abs. 2 lit. d, f und g EUV folgende Gebot der außenpolitischen Hinwirkung auf internationalen Waldschutz auch die EU-Mitgliedstaaten und deren außenpolitische Tätigkeit innerhalb wie außerhalb der EU-Organe.⁷¹

Sowohl die verschiedenen EU-Organe als auch die EU-Mitgliedstaaten sind daher unionsrechtlich verpflichtet im Rahmen der gegenwärtigen Verhandlungen über das EUMA, insb. das EUMFHA – soweit sich außenpolitisch die Gelegenheit ergibt – auf die Implementierung eines möglichst umfassenden und zugleich effektiv durchsetzbaren Waldschutzinstruments hinzuwirken.

IV. Implementierung eines Waldschutzinstruments im Wege der Vertragsergänzung

Unter der Prämisse, dass die bisher ausgehandelten (bzw. bekannten) Vertragsteile nicht geändert werden sollen, werden im Folgenden die Möglichkeiten der Implementierung eines völkerrechtlichen Waldschutzinstruments in das gegenwärtig verhandelte EUMA, insb. in das EUMFHA, im Wege einer völkerrechtlichen Vertragsergänzung beschrieben.

1. Völkerrechtlicher Rahmen der Vertragsergänzung

Unter dem Begriff der „Vertragsergänzung“ soll dabei im Folgenden die Einfügung eines zusätzlichen völkerrechtlichen Vertragsteils (ohne Änderung der bereits ausgehandelten bzw. bekannten Vertragsteile) in das EUMFHA noch vor Durchführung des Vertragsabschlussverfahrens verstanden werden.

Ein völkerrechtlicher Vertrag ist eine von zwei oder mehreren Staaten bzw. Völkerrechtssubjekten getroffene Vereinbarung zur Begründung von Rechten und Pflichten auf dem Gebiet

⁷¹ *Schmahl/Jung*, Unionstreue und Loyalitätspflichten im Rahmen der (umweltrechtlichen) Außenbeziehungen der Europäischen Union, EurUP 2014, S. 309; Arnauld, Das System der Europäischen Außenbeziehungen (§ 1), in: Hatje/Müller-Graff, Enzyklopädie Europarecht, Band 12, 2022, S. 43 (76 f.) m.z.w.N.: „Der Grundsatz findet selbst auf völkerrechtliche Verpflichtungen Anwendung, welche die Mitgliedstaaten außerhalb des Anwendungsbereichs der Verträge eingehen, ‚wenn eine Maßnahme zur Durchführung eines solchen [...] Übereinkommens die Anwendung einer Bestimmung der Verträge oder des davon abgeleiteten Rechts oder das Funktionieren der Gemeinschaftsorgane behindern würde‘. Daher müssen die Mitgliedstaaten ihrer Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit selbst dort genügen, wo sie im Rahmen ihrer souveränen Außenpolitik handeln, sofern eine potenzielle Beeinträchtigung uU auch bloß künftigen Unionsrechts droht. Sie müssen dabei nicht bloß im Einklang mit bestehendem Unionsrecht bleiben, sondern haben ‚alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden könnten‘.“

des Völkerrechts.⁷² Das EUMFHA ist (bzw. wird nach dem Vertragsabschlussverfahren) ein solcher völkerrechtlicher Vertrag. Im Grundsatz sind mit völkerrechtlicher Vertragsschlusskompetenz ausgestattete Völkerrechtssubjekte dabei hinsichtlich der inhaltlichen Gestaltung ihrer völkervertraglichen Beziehungen völlig frei.⁷³ Begrenzungen ergeben sich lediglich dann, wenn einer bestimmten Vertragsgestaltung zwingendes Völkerrecht (*ius cogens*)⁷⁴ oder Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen⁷⁵ entgegenstehen. Beides ist für die Implementierung eines Waldschutzinstruments nicht der Fall. Die EU und die EU-Mitgliedstaaten einerseits, sowie die MERCOSUR-Staaten andererseits, sind daher im Hinblick auf die völkerrechtliche Implementierung eines Waldschutzinstruments (in dessen unten entwickelter Gestalt⁷⁶) in das gegenwärtig verhandelte EUMFHA völlig frei. Auch sind keine völkergewohnheitsrechtlichen oder völkervertraglichen Verpflichtungen der Vertragsparteien des gegenwärtig verhandelten EUMFHA ersichtlich, die mit der Implementierung eines solchen Waldschutzinstruments kollidieren könnten.

Um eine Änderung der bereits ausgehandelten bzw. bekannten Vertragsteile zu vermeiden, wäre das Waldschutzinstrument dem EUMFHA als zusätzlicher Vertragsteil anzufügen. Ob ein solcher zusätzlicher Vertragsteil dabei als weiteres Kapitel des EUMFHA oder aber als Protokoll, Anhang, Annex oder Ähnliches angefügt würde, ist aus der Perspektive des Völkervertragsrechts irrelevant.⁷⁷ Wird der Wille der Vertragsparteien erkennbar, dem Waldschutzinstrument den gleichen Geltungsrang wie den übrigen Teilen des Vertrages zukommen zu lassen, so ist der konkrete Standort im Vertragswerk und dessen Bezeichnung grundsätzlich unerheblich.⁷⁸ Um den Willen zu einem gleichen Geltungsrang des Waldschutzinstruments im Verhältnis zu den übrigen Kapiteln des EUMFHA besonders deutlich zu machen, wäre gleichwohl dessen Einfügung als weiteres eigenständiges Kapitel des EUMFHA vorzuzugswürdig.

Auch im Falle eines solchen gleichen Geltungsrangs ist ein zusätzliches Waldschutzinstrument im Sinne einer kohärenten Gesamtstruktur des EUMFHA dabei allerdings inhaltlich derart zu gestalten, dass es sich in die übrigen (bereits ausgehandelten) Vertragsteile sinnvoll einfügt und (auch unter Heranziehung der hergebrachten Methoden der völkerrechtlichen Vertragsauslegung, Art. 31 ff. WVK) keine unauflösbaren Unstimmigkeiten und/oder Widersprüche

⁷² *Krajewski*, Völkerrecht, 2. Auflage, 2020, § 4, Rn. 22; *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Auflage, 2018, § 12, Rn. 1 ff.

⁷³ *Krajewski*, Völkerrecht, 2. Auflage, 2020, § 4, Rn. 18; *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht, Bd. I/3, 2. Aufl. 2002, S. 535.

⁷⁴ Vgl. Art. 53 WVK

⁷⁵ Art. 103 VN-Charta

⁷⁶ Siehe unten unter B.IV.2.

⁷⁷ Soweit das EUMA, inkl. EUMFHA den Begriff Protokoll, Anhang, Annex als Begriff für niederrangiges Vertragsrecht verwendet, scheiden diese Begrifflichkeiten ausnahmsweise aus.

⁷⁸ Zur Unerheblichkeit der Bezeichnung, vgl. bereits Art. 2 Abs. 1 lit. a WVK: „gleichviel (...) welche besondere Bezeichnung [die Übereinkunft] hat“; siehe auch *Krajewski*, Völkerrecht, 2. Auflage, 2020, § 4, Rn. 23; *von Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Auflage, 2018, § 12, Rn. 6. Zur Relevanz des Willens der Parteien, siehe: *Schmalenbach*, in: Dörr/Schmalenbach, Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary, 2nd Edition, 2018, Art. 2, Rn. 22; vgl. auch bereits die Folgerungen in International Court of Justice (ICJ), *Ambatielos (Greece/United Kingdom)*, ICJ Reports 1952, S. 42-43.

produziert. Das unten entwickelte Waldschutzinstrument berücksichtigt diese Anforderung und vermeidet daher gesamtvertragliche Unstimmigkeiten und/oder Widersprüche bzw. löst diese durch etwaige Klarstellungen auf.

Nach dem völkerrechtlichen Vertragsabschlussverfahren (Annahme des Textes⁷⁹, Festlegung der authentischen Fassung⁸⁰, Unterzeichnung⁸¹ und Ratifikation⁸²), das sich an die gegenwärtige Verhandlungsphase anschließt, würde das Waldschutzinstrument dann ein gleichrangiger Vertragsteil des EUMA inkl. EUMFHA als Gesamtkonstrukt.

2. Konkrete Gestaltung des Waldschutzinstruments

Für die konkrete Gestaltung eines in das EUMFHA zu implementierenden völkerrechtlichen Waldschutzinstruments ist zwischen dessen inhaltlichen Anforderungen an den Waldschutz (materieller Waldschutz) und dem Mechanismus zur Durchsetzung dieser inhaltlichen Anforderungen (prozessualer Waldschutz) zu unterscheiden.

a. Materielle Anforderungen eines Waldschutzkapitels

Das zu implementierende Waldschutzinstrument soll darauf abzielen, den Erhalt der in den MERCOSUR-Staaten gelegenen Waldgebiete, insb. des Atlantischen Regenwalds, des Amazonas Regenwalds, des Gran Chaco und des Cerrado zu sichern. Das vorgeschlagene Waldschutzkapitel ist daher anhand verschiedener inhaltlicher Verpflichtungen auf die Verhinderung von Entwaldung und Waldschädigungen ausgerichtet. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass neben den großen Waldgebieten grundsätzlich problemlos auch kleinere Waldgebiete sowie weitere ökologisch relevante Gebiete in den Anwendungsbereich des hier entwickelten Schutzinstruments aufgenommen werden könnten – etwa Savannenlandschaften (Cerrade), Feuchtgebiete (Pantanal) und Graslandschaften (Pampa, Caatinga). Dabei handelt es sich letztlich aber um eine politische Entscheidung der verhandelnden Vertragsparteien.

Es gilt zu beachten, dass die materiellen Verpflichtungen des Waldschutzkapitels als *völkerrechtliche* Verpflichtungen allein Völkerrechtssubjekte, heißt im hiesigen Fall also allein die Vertragsparteien des EUMA inkl. EUMFHA adressieren, nicht hingegen etwa natürliche oder juristische Personen auf dem Staatsgebiet der Vertragsparteien.

aa. Begriff „Entwaldung“ und „Waldschädigung“

Den verschiedenen materiellen Verpflichtungen müssen im Waldschutzkapitel Definitionen der Begriffe „Entwaldung“ und „Waldschädigung“ vorangestellt werden.

„Entwaldung“ soll das Waldschutzinstrument dabei als erhebliche Verringerung bestehender Waldfläche ohne funktionsäquivalente Aufforstung definieren.

Als „Waldschädigung“ soll das Waldschutzinstrument jede sonstige Nutzung von Waldfläche, die nicht nachhaltig ist und damit zu einer Verringerung oder einem Verlust der biologischen

⁷⁹ Art. 9 WVK.

⁸⁰ Art. 10 WVK.

⁸¹ Art. 12 WVK.

⁸² Art. 14 WVK.

Produktivität und Komplexität der jeweiligen Waldökosysteme führt, definieren. Beide Begriffe sind der gegenwärtig in Entstehung befindlichen EU-Waldschutzverordnung⁸³ entlehnt.

bb. Unterlassen staatlicher Entwaldung oder Waldschädigung

Die Vertragsparteien des EUMFHA sollen zunächst dazu verpflichtet sein, eigene Beeinträchtigungen der im jeweiligen Staatsgebiet gelegenen (bedrohten) Waldgebiete zu unterlassen, heißt also nicht durch ihre eigenen staatlichen Einrichtungen Entwaldung und/oder Waldschädigungen zu betreiben oder aktiv zu unterstützen.

cc. Schaffung und Aufrechterhaltung innerstaatlichen Waldschutzrechts

Die Vertragsparteien des EUMFHA sollen außerdem dazu verpflichtet sein, in ihren jeweiligen Jurisdiktionen innerstaatliches Recht zu schaffen bzw. aufrechtzuerhalten, welches die Entwaldung und Waldschädigungen grundsätzlich verbietet und unter Strafe stellt (Waldschutzrecht).⁸⁴

⁸³ Die EU-Waldschutzverordnung wurde vom Parlament in leicht modifizierter Fassung angenommen und muss nunmehr vom Rat gebilligt werden. Die vom Parlament verabschiedete Fassung der Verordnung vom 19.04.2023 ist verfügbar unter < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=EP%3AP9_TA%282023%290109> zuletzt abgerufen am 09.05.2023. Zu den Begriffen der „Waldschädigung“ und „Entwaldung“, siehe die dortigen Art. 2 Nr. 3 und Nr.7; siehe auch COM(2021) 706 final, Art. 2 Nr. 1 und Nr. 6. Insoweit ist der Begriff der „Entwaldung“ hier weiter definiert als in der Fassung des Parlamentes und des Vorschlags der Kommission. Dafür kann die Entwaldung durch Aufforstung vermieden werden. Die „Waldschädigung“ beruht auf dem - im Vergleich zur Parlamentsfassung - weiter gefassten Kommissionsvorschlag.

⁸⁴ In Brasilien verlangte der *Código Florestal* (Lei No.12,651/2012 de 25 de Maio 2012) bis zur Reform im Jahre 2012, dass je nach Biom ein bestimmter Anteil der Waldfläche nicht entwaldet werden durfte (sog. Reservas Legales). Dieser Anteil betrug 80% für das Amazonas-Gebiet und 35% für den Cerrado. Im übrigen Teil Brasiliens betrug dieser 20%. Zudem bestanden permanente Schutzgebiete (Área de Preservação Permanente). Es handelte sich dabei laut Umweltorganisationen um eines der fortschrittlichsten Waldschutzgesetze der Welt, siehe *Maldonado*, Faktenblatt zur Novellierung des brasilianischen Waldgesetzes, WWF, 2012, verfügbar unter <https://www.wwf.at/wp-content/cms_documents/wwf-faktenblatt_zur_novellierung_des_brasilianischen_waldgesetzes_02-05-12.pdf> zuletzt abgerufen am 23.03.2023. Nach der Reform wurden vor allem Ausnahmemöglichkeiten von den bisherigen Voraussetzungen geschaffen, sodass diese leichter zu vermeiden sind. Zusätzlich wurden ein Registrierungsprogramm zur Überwachung und ein Kompensationsmechanismus (durch Aufforstung) geschaffen. Zwar waren und sind Strafen vorgesehen, allerdings erfolgte durch die Reform von 2012 eine Amnestie der vor 2008 erfolgten illegalen Abholzung. Letztlich bestand und besteht teilweise, zumindest in Brasilien, ein effektives Waldschutzgesetz, welches allerdings - auch zuvor bereits - an einer mangelnden Durchsetzung leidet. Zur mangelnden Durchsetzung auf Regionalebene in Bezug auf die Registrierung, siehe: *Chiavari/Leme Lopes*, Where Does Brazil Stand With the Implementation of the Forest Code? A Snapshot of the CAR and the PRA in Brazil's States - 2020 Edition, verfügbar unter <<https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/where-are-we-at-implementing-the-forest-code-an-x-ray-of-the-car-and-the-pra-in-brazilian-states/>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023. Auch Argentinien gibt es ein Waldschutzgesetz (Ley Nacional N° 26.331, 2007), welches die einheimischen Wälder nach ihrem Erhaltungswert in drei Kategorien einteilt. Die erste Kategorie umfasst Wälder mit hohem Erhaltungswert, in denen jede Art der Umwandlung verboten ist. Die zweite Kategorie umfasst Wälder mit mittlerem Erhaltungswert, in denen die Umwandlung nicht erlaubt ist, aber bestimmte nachhaltige Aktivitäten. Die dritte Kategorie entspricht Wäldern mit niedrigem Erhaltungswert, in denen die vollständige Umwandlung mit einer vorherigen Umweltverträglichkeitsprüfung erlaubt ist. Geldstrafen sieht das Gesetz ebenfalls vor. Siehe dazu: *Camba Sans/Aguiar/Vallejos/Paruelo*, Land Use Policy, Volume 70, 2018, S. 313 ff. Nach Paraguays Waldschutzgesetz (Nr. 422/3) müssen 25 % des 1986

dd. Bekämpfung privater Entwaldung oder Waldschädigung

Die Vertragsparteien des EUMFHA sollen darüber hinaus dazu verpflichtet sein, private Verstöße gegen ihr jeweiliges innerstaatliches Waldschutzrecht mit innerstaatlichen Mitteln effektiv zu verfolgen, durchzusetzen und zu sanktionieren. Gleichzeitig soll der rechtswidrigen privaten Entwaldung oder Waldschädigung so weit wie möglich vorgebeugt werden (etwa durch steuerliche Anreizsysteme, Ausgleichszahlungen für freiwillig verschonten Wald, etc.)⁸⁵.

ee. Periodische Berichterstattung zur Umsetzung des Waldschutzes

Die Vertragsparteien des EUMFHA sollen schließlich dazu verpflichtet werden, in periodischen Abständen, über die Entwicklung der Waldfläche in ihrem Staatsgebiet sowie über die Umsetzung und Einhaltung der obigen Verpflichtungen (bb) bis (dd) innerhalb ihrer Jurisdiktion Bericht zu erstatten. Die Berichterstattung soll dabei unter umfassender Beteiligung neutraler (insb. auch zivilgesellschaftlicher und indigener) Stellen/Akteure/Verbände erfolgen.

ff. Unterstützung durch die EU

Als Vertragspartei des EUMFHA soll (im Gegenzug) insb. die EU (und ihre EU-Mitgliedstaaten) dazu verpflichtet werden, den MERCOSUR-Staaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen (bb) bis (ee) durch die Zurverfügungstellung finanzieller, technischer und personeller Mittel Unterstützung zu leisten. Konkrete(r) Gestalt und Umfang dieser Unterstützung wären im Rahmen der andauernden Verhandlungen noch zu klären.

gg. Möglichkeit der Reziprozität

Soweit die materiellen Verpflichtungen eines Waldschutzkapitels ausschließlich auf den Schutz der Waldgebiete in den MERCOSUR-Staaten gerichtet sind, adressieren sie offensichtlich nur eine Seite der Vertragsparteien des EUMFHA, nämlich die MERCOSUR-Staaten.

Es wäre aber durchaus denkbar, das Waldschutzkapitel nicht nur auf den Schutz der Waldgebiete in den MERCOSUR-Staaten auszurichten, sondern (bestimmte) Waldflächen in den Staatsgebieten aller Vertragsparteien des EUMFHA einzubeziehen. Davon umfasst sein könnten dann nicht nur die Waldflächen in den MERCOSUR-Staaten, sondern eben auch relevante Waldflächen, die in den Staatsgebieten der EU-Mitgliedstaaten gelegen sind – insb. etwa die verbleibenden europäischen Urwälder.⁸⁶

vorhandenen Waldes auf ländlichen Grundstücken mit einer Größe von mehr als 20 ha belassen werden. Die Entwaldungsraten zeigen jedoch, dass es den Gesetzen an einer effektiven Durchsetzung fehlt. Zu einer Übersicht für die angesprochenen Länder und Details zu Paraguay, siehe: Van Dam/Van den Hombergh/Hilders, An analysis of existing laws on forest protection in the main soy-producing countries in Latin America, International Union for Conservation of Nature, 2019.

⁸⁵ In Brasilien besteht mit CONSERV ein privater Mechanismus, der von mehreren Organisationen sowie dem Königreich der Niederlande unterstützt werden. Dabei werden für die Amazonas-Region Zahlungen an Landwirte geleistet, die über die gesetzlichen Anforderungen hinaus Waldflächen auf ihren Grundstücken erhalten. Siehe dazu unter: <<https://conserv.org.br/en/>> zuletzt abgerufen am 23.03.2023.

⁸⁶ Zu den verbliebenen Europäischen Urwäldern gehören unter anderem die Urwaldinsel Vilm (Deutschland), der Rothwald in den Kalkalpen (Österreich), der Kubany-Urwald (Tschechien), der Białowieża-Urwald (Polen), die Urwaldgebiete von Kočevje (Slowenien). Siehe dazu die Karte der Europäischen Urwälder bei: Sabatini et al., Where are Europe's last primary forests?, Diversity and Distributions, 2018, Volume 24, Issue 10, S. 1426 ff.

In einer solchen reziproken Gestaltung des Waldschutzkapitels wären über das EUMFHA folglich nicht nur die MERCOSUR-Staaten zur Unterlassung staatlicher Entwaldung oder Waldschädigung, zur Einführung/Aufrechterhaltung innerstaatlichen Waldschutzrechts, zur Bekämpfung rechtswidriger privater Entwaldung oder Waldschädigung sowie zur periodischen Berichterstattung völkerrechtlich verpflichtet, sondern eben auch alle EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre jeweiligen (entsprechend zu bestimmenden) Waldgebiete.

b. Prozessualer Waldschutz

Das in das EUMFHA zu implementierende völkerrechtliche Waldschutzinstrument soll aber nicht nur materielle völkerrechtliche Verpflichtungen zum Waldschutz zwischen den Vertragsparteien begründen, sondern sich auch durch einen effektiven Mechanismus zur Durchsetzung dieser inhaltlichen Anforderungen auszeichnen. Zwei Möglichkeiten der „Durchsetzung“ werden hier vorgeschlagen; eine Eingliederung des Waldschutzinstruments in den allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus des EUMFHA (1) und die Einführung eines innovativen Anreizsystems (2).

aa. Allgemeiner Streitbeilegungsmechanismus

(1) Allgemeiner Streitbeilegungsmechanismus im EUMFHA

Der allgemeine Streitbeilegungsmechanismus des EUMFHA ist in einem eigenständigen Kapitel des EUMFHA geregelt („Kapitel über die Streitbeilegung“, DS EUMFHA). Steht der Vorwurf im Raum, dass eine Vertragspartei des EUMFHA eine ihrer im EUMFHA geregelten völkerrechtlichen Verpflichtungen verletzt, so können die von dieser etwaigen Verletzung betroffenen übrigen Vertragsparteien des EUMFHA⁸⁷ die Angelegenheit im Rahmen des allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus von einem internationalen Schiedsgericht überprüfen lassen.

Der schiedsgerichtlichen Streitbeilegung ist dabei ein zwingend zu durchlaufendes 30-tägiges Konsultationsverfahren vorgeschaltet.⁸⁸ Erst wenn die Streitigkeit im Rahmen dieses Konsultationsverfahrens zwischen verletzender Vertragspartei und betroffener Vertragspartei nicht einvernehmlich beigelegt werden konnte, darf die betroffene Vertragspartei die Einsetzung eines Schiedsgerichts verlangen.⁸⁹

Das eingesetzte Schiedsgericht besteht aus drei Schiedsrichtern.⁹⁰ Die streitenden Vertragsparteien einigen sich innerhalb von 10 Tagen auf die konkrete Zusammensetzung des Schiedsgerichts.⁹¹ Sofern eine Einigung über die Zusammensetzung nicht erreicht werden kann, ernennt jede der streitenden Vertragsparteien einen Schiedsrichter; diese beiden

⁸⁷ In welcher Konstellation welche Vertragspartei als Streitpartei des allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus auftreten kann ist ausführlich in Art. 2 DS EUMFHA geregelt. Für die Seite der EU und ihrer 27 EU-Mitgliedstaaten tritt sowohl als Klägerin wie auch als Beklagte stets allein die EU auf.

⁸⁸ Art. 4 DS EUMFHA.

⁸⁹ Art. 6 Abs. 1 DS EUMFHA.

⁹⁰ Art. 8 Abs. 1 DS EUMFHA.

⁹¹ Art. 8 Abs. 1 DS EUMFHA.

Schiedsrichter einigen sich dann ihrerseits gemeinsam auf den Vorsitzenden des Schiedsgerichts.⁹² Falls auch eine Einigung der beiden Schiedsrichter fehlschlägt, entscheidet der Vorsitzende des EUMFHA-Handelskomitees über den Vorsitzenden des Schiedsgerichtes.⁹³ Alle potenziellen Schiedsrichter müssen hohen Anforderungen an ihre Unabhängigkeit, Unbefangenheit und Expertise genügen.⁹⁴

Das schiedsgerichtliche Verfahren verläuft im Grundsatz öffentlich.⁹⁵ Der genaue Ablauf des Verfahrens ist in den „Verfahrensvorschriften zum Streitbeilegungsmechanismus“, einem umfassenden Annex zum EUMFHA geregelt. Diese Verfahrensvorschriften gewährleisten einen rechtsstaatlichen Ablauf des Verfahrens und enthalten etwa Regeln zu den Schriftsätzen der streitenden Vertragsparteien, zu Beweisanträgen und zur Beweisführung, zur Benennung und Anhörung von Sachverständigen, zu Befangenheitsanträgen gegen Schiedsrichter, zu Stellungnahmen von *amici curiae* usw.

Das Schiedsgericht gibt innerhalb von 90 Tagen nach seiner Einsetzung eine vorläufige Entscheidung in einem Zwischenbericht bekannt.⁹⁶ Neben der vorläufigen Entscheidung über den Vorwurf der völkerrechtlichen Verletzung einer Verpflichtung aus dem EUMFHA, gibt der Zwischenbericht Auskunft über die im Verfahren festgestellten Tatsachen, die zur Anwendbarkeit gekommenen völkerrechtlichen Rechtsnormen sowie über die der vorläufigen Entscheidung zu Grunde liegenden Erwägungen des Schiedsgerichts.⁹⁷ Zu diesem Zwischenbericht können die streitenden Vertragsparteien erneut schriftlich Stellung beziehen.⁹⁸

120 Tage, spätestens aber 150 Tage nach seiner Einsetzung verkündet das Schiedsgericht dann seinen finalen Schiedsspruch und entscheidet dabei abschließend über die Frage, ob eine Vertragspartei eine völkerrechtliche Verpflichtung aus dem EUMFHA verletzt hat.⁹⁹ Der Schiedsspruch ist für die streitenden Vertragsparteien verbindlich und kann nicht mit weiteren Rechtsmitteln angegriffen werden.¹⁰⁰

Stellt das Schiedsgericht fest, dass eine völkerrechtliche Verpflichtung aus dem EUMFHA verletzt wurde, so ist die beklagte Vertragspartei verpflichtet die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um diese völkerrechtliche Verletzung unverzüglich¹⁰¹ zu beenden.¹⁰²

⁹² Art. 8 Abs. 2 DS EUMFHA.

⁹³ Art. 8 Abs. 3 DS EUMFHA.

⁹⁴ Siehe zu den konkreten Anforderungen an die Schiedsrichter, Art. 7 DS EUMFHA und der Verhaltenskodex in Annex II zum DS EUMFHA.

⁹⁵ Art. 9 DS EUMFHA.

⁹⁶ Art. 12 Abs. 1 DS EUMFHA. Eine Ausnahme davon bilden Dringlichkeitsfälle, Art. 12 Abs. 2 DS EUMFHA.

⁹⁷ Art. 12 Abs. 1 DS EUMFHA.

⁹⁸ Art. 12 Abs. 3 DS EUMFHA.

⁹⁹ Art. 12 Abs. 4 und 5 DS EUMFHA.

¹⁰⁰ Art. 12 Abs. 4 und 8 DS EUMFHA.

¹⁰¹ Dabei ist der verletzenden Vertragspartei gem. Art. 16 DS EUMFHA jedoch eine „angemessene Zeitspanne“ zuzugestehen.

¹⁰² Art. 15 Abs.1 DS EUMFHA

Ist die klagende Vertragspartei in der Folge der Ansicht, dass die beklagte Vertragspartei die Verletzungen nicht beendet hat bzw. die ergriffenen Maßnahmen insoweit nicht ausreichen, so kann sie das Schiedsgericht erneut mit der Angelegenheit befassen. Spätestens 45 Tage nach der erneuten Befassung verkündet das Schiedsgericht in einem weiteren Schiedsspruch, ob die beklagte Vertragspartei die im ursprünglichen Schiedsspruch festgestellte Verletzung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung tatsächlich beendet hat oder inwieweit dies eben nicht der Fall ist.¹⁰³

Stellt das Schiedsgericht fest, dass die beklagte Vertragspartei die Verletzungen nicht beendet bzw. keine ausreichenden abhelfenden Maßnahmen ergriffen hat, so ist die klagende Vertragspartei nun zur Sanktionierung berechtigt, insb. dazu eigene Verpflichtungen aus dem EUMFHA gegenüber der beklagten Vertragspartei auszusetzen (etwa Zugeständnisse im Bereich Marktzugang oder Zölle usw.).¹⁰⁴ Die Aussetzung soll dabei in der Verletzung vergleichbarem und angemessenem Inhalt und Umfang erfolgen.¹⁰⁵

Der beklagten Vertragspartei steht dabei stets die Möglichkeit offen, gegen solche Aussetzungen ihrerseits das ursprüngliche Schiedsgericht anzurufen und um eine Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Aussetzungen in Inhalt und Umfang zu ersuchen. Das Schiedsgericht entscheidet darüber dann innerhalb von 30 Tagen. Während dieser Zeit muss die Aussetzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem EUMFHA durch die klagende Vertragspartei unterbleiben.¹⁰⁶

Auch rechtmäßige Aussetzungen dürfen stets nur zeitlich begrenzt erfolgen. Beendet die beklagte Vertragspartei die schiedsgerichtlich festgestellte Verletzung ihrer Verpflichtung aus dem EUMFHA, so muss auch die Aussetzung durch die klagende Vertragspartei enden.¹⁰⁷

Insgesamt betrachtet handelt es sich um einen für völkerrechtliche Verhältnisse besonders effektiven Streitbeilegungsmechanismus. Insb. die Möglichkeit die Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen in einem schiedsgerichtlichen Verfahren überprüfen zu lassen, an dessen Ende ein völkerrechtlich *verbindlicher* Schiedsspruch steht, sowie die Möglichkeit letztlich sogar mit der *Aussetzung* von völkerrechtlichen Verpflichtungen zu reagieren, verleiht dem allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus des EUMFHA hohe Wirksamkeit. Streitbeilegungsmechanismen dieser Art sind in Freihandelsabkommen allerdings nicht unüblich.¹⁰⁸

(2) Erstreckung auf das Waldschutzkapitel

Soweit nichts anderes bestimmt ist, ist der allgemeine Streitbeilegungsmechanismus – nach gegenwärtig bekanntem Stand des EUMFHA – voraussichtlich auf alle Streitigkeiten über die

¹⁰³ Art. 17 Abs. 2 DS EUMFHA

¹⁰⁴ Art. 18 Abs. 2 DS EUMFHA.

¹⁰⁵ Art. 18 Abs. 3 DS EUMFHA: „at a level equivalent to the nullification or impairment“, „within the same sector or sectors as the measure found to be in violation with the covered legal instruments“.

¹⁰⁶ Art. 18 Abs. 4 DS EUMFHA.

¹⁰⁷ Art. 18 Abs. 5 DS EUMFHA.

¹⁰⁸ Siehe nur beispielsweise Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur, ABl. (EU) L 294 vom 14.11.2019, S. 3 ff. (108 ff.); Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Sozialistischen Republik Vietnam, ABl. (EU) L 186 vom 12.6.2020, S. 3 ff. (143 ff.).

Einhaltung der aus dem EUMFHA folgenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zwischen den Vertragsparteien anwendbar.¹⁰⁹

Der allgemeine Streitbeilegungsmechanismus findet daher etwa Anwendung auf das „Kapitel über den Warenhandel“¹¹⁰ oder das „Kapitel über Zölle und Handelserleichterungen“¹¹¹. Keine Anwendung findet der allgemeine Streitbeilegungsmechanismus hingegen etwa auf das „Kapitel zum Handel und nachhaltiger Entwicklung (TSD EUMFHA)“, welches die Anwendbarkeit des allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus gerade explizit ausschließt.¹¹²

Soweit das Waldschutzkapitel als selbstständiges Kapitel (etwa direkt hinter dem TSD EUMFHA) eingefügt wird und dabei selbst keinen ausdrücklichen Ausschluss der Anwendbarkeit des allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus aufnimmt, würde der allgemeine Streitbeilegungsmechanismus in der oben beschriebenen Art und Weise damit auch auf Streitigkeiten über die Einhaltung der materiellen Verpflichtungen aus dem Waldschutzkapitel Anwendung finden.

Konkret würde das bedeuten, dass Verletzungen der materiellen Verpflichtungen aus dem Waldschutzkapitel dem oben erörterten Mechanismus der allgemeinen Streitbeilegung zugeführt werden könnten. Das Waldschutzkapitel wäre so mit einer besonders effektiven Möglichkeit der Durchsetzung ausgestattet.

Würde also etwa ein MERCOSUR-Staat in Bezug auf die in seinem Staatsgebiet gelegenen geschützten Waldgebiete selbst eine Entwaldung oder Waldschädigung vornehmen, die Einführung bzw. Aufrechterhaltung innerstaatlichen Waldschutzes vernachlässigen, die Bekämpfung rechtswidriger privater Entwaldung oder Waldschädigung unterlassen oder die periodische Berichterstattung verweigern, könnte die EU diese Verletzungen der materiellen Verpflichtungen aus dem Waldschutzkapitel durch ein Schiedsgericht überprüfen lassen. Würde das Schiedsgericht daraufhin zu dem Ergebnis gelangen, dass tatsächlich eine Verletzung der materiellen Verpflichtungen aus dem Waldschutzkapitel vorliegt, wäre der jeweilige MERCOSUR-Staat aus diesem Schiedsspruch völkerrechtlich dazu verpflichtet die Verletzung unverzüglich zu beenden bzw. die dazu erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Soweit der MERCOSUR-Staat dies verweigerte, wäre die EU berechtigt eigene Verpflichtungen aus dem EUMFHA gegenüber diesem MERCOSUR-Staat auszusetzen, bis der MERCOSUR-Staat die Verletzung der Verpflichtungen aus dem Waldschutzkapitel beendet.

¹⁰⁹ Art. 3 DS EUMFHA: „The provisions of this Title shall apply with respect to any dispute concerning the interpretation and application of the provision of Part [X] of this Agreement, except where otherwise expressly provided.“; Im gegenwärtigen Art. 3 DS EUMFHA ist zwar offensichtlich eine noch auszugestaltende Einschränkung auf einen bestimmten Vertragsteil angelegt. Nur soweit von dieser Einschränkung im Laufe der weiteren Vertragsgestaltung jedoch tatsächlich Gebrauch gemacht wird, wäre darauf zu achten, dass auch das Kapitel über den Waldschutz davon umfasst wird bzw. in dem dann in Art. 3 DS EUMFHA genannten Vertragsteil angesiedelt wird.

¹¹⁰ Trade in Goods (TG EUMFHA).

¹¹¹ Customs and Trade Facilitation (CTF EUMFHA).

¹¹² Art. 15 Abs. 5 TSD EUMFHA: „No Party shall have recourse to dispute settlement under Title VIII (Dispute Settlement) for any matter arising under this Chapter.“.

Ein gesonderter Artikel im Kapitel über den Waldschutz soll zum (besonderen) Verhältnis von Waldschutzkapitel und allgemeinem Streitbeilegungsmechanismus noch folgendes festlegen:

Erstens; da der allgemeine Streitbeilegungsmechanismus nach gegenwärtigem Stand des EUMFHA für eine Einleitung des schiedsgerichtlichen Verfahrens stets verlangt, dass die klagende Vertragspartei von der Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung aus dem EUMFHA „betroffen“ ist¹¹³, soll im Kapitel über den Waldschutz insoweit explizit festgelegt werden, dass jede Verletzung der materiellen Verpflichtungen aus dem Waldschutzkapitel automatisch eine Betroffenheit der übrigen Vertragsparteien (insb. der EU) auslöst.

Zweitens; soweit der allgemeine Streitbeilegungsmechanismus die Aussetzung von eigenen Verpflichtungen gleichen Inhalts vorsieht, soll im Kapitel über den Waldschutz insoweit explizit festgelegt werden, dass dies nicht gilt, wenn die Aussetzung als Reaktion auf eine fortgesetzte Verletzung der materiellen Verpflichtungen aus dem Waldschutzkapitel erfolgt. Die Aussetzung (etwaiger) eigener Verpflichtungen der EU aus dem Waldschutzkapitel macht insoweit offensichtlich keinen Sinn. Es sollen daher direkt Verpflichtungen aus anderen Bereichen, insb. dem Bereich des Handels (etwa Zugeständnisse im Bereich Marktzugang oder Zölle usw.) ausgesetzt werden können.

bb. Anreizmechanismus

Ein effektiver Mechanismus der Durchsetzung eines im Wege der Vertragsergänzung in das EUMFHA implementierten Waldschutzinstruments ist jedoch nicht allein über die Eingliederung in den allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus des EUMFHA, sondern auch über die Einführung eines innovativen Anreizmechanismus nebst EUMFHA-Waldschutz-Komitee denkbar.

Anders als der allgemeine Streitbeilegungsmechanismus würde dieser Anreizmechanismus dabei nicht über eine nachträgliche Sanktionierung anhand der Aussetzung von (Handels-)Verpflichtungen funktionieren, sondern über das Inaussichtstellen von zusätzlichen wirtschaftlichen Vorteilen einen Anreiz dafür schaffen, dass es im Idealfall gar nicht erst zu einer Verletzung von materiellen Verpflichtungen aus dem Waldschutzkapitel kommt.¹¹⁴

(1) „Freischaltung“ künftiger Handelszugeständnisse

Konkret würde dabei die Einhaltung der materiellen Verpflichtungen aus dem Waldschutzkapitel durch die MERCOSUR-Staaten mit dem Anreiz einer stetig zunehmenden Gewährung von *zusätzlichen* wirtschaftlichen Vorteilen durch die EU verknüpft. Denkbar wären insoweit nicht allein zusätzliche Handelszugeständnisse (insb. weitere Zugeständnisse im Bereich Marktzugang und Zölle), sondern ebenso die schlichte Gewährung unmittelbarer finanzieller Vorteile (heißt die Zahlung konkreter Geldbeträge).

¹¹³ Art. 2 DS EUMFHA: “concerns”.

¹¹⁴ Der Anreizmechanismus orientiert sich an dem bereits bestehenden „Generalised Scheme of Preferences Plus“ (GSP+) der EU, bei dem: “a special incentive arrangement for sustainable development and good governance. GSP+ slashes these same tariffs to 0% for vulnerable low- and lower-middle income countries that implement 27 international conventions related to labour and human rights, environmental and climate protection, and good governance.”

Die konkrete Gestaltung könnte dabei so aussehen, dass die einzelnen MERCOSUR-Staaten nach drei Jahren ohne Verletzung der materiellen Verpflichtungen aus dem Waldschutzkapitel den zusätzlichen wirtschaftlichen Vorteil X erhielten, nach sechs Jahren ohne eine entsprechende Verletzung den zusätzlichen wirtschaftlichen Vorteil Y und nach neun Jahren ohne eine entsprechende Verletzung auch noch den zusätzlichen wirtschaftlichen Vorteil Z. Die konkrete Gestaltung der zeitlichen Stufen und der von der EU in Aussicht gestellten wirtschaftlichen Vorteile sind dabei natürlich völlig offen und wären im Rahmen der andauernden Verhandlungen zu klären.

Entscheidend für die effektive Gestaltung des Anreizmechanismus wäre allein, dass die in zeitlichen Stufen „freigeschalteten“ wirtschaftlichen Vorteile sich mit zunehmender Dauer ohne Verletzung der materiellen Verpflichtungen aus dem Waldschutzkapitel kumulieren, gleichzeitig aber im Moment einer entsprechenden Verletzung auch in Gänze wieder entfallen.

Über die Aussicht auf zusätzliche wirtschaftliche Vorteile würde so ein Anreiz für die MERCOSUR-Staaten erzeugt, Verletzungen der materiellen Verpflichtungen aus dem Waldschutzkapitel möglichst zu vermeiden. Indem sich die zusätzlichen wirtschaftlichen Vorteile dabei mit zunehmender Dauer des erfolgreichen Waldschutzes stetig erhöhen, steigt auch der „Preis“ für eine Verletzung der materiellen Verpflichtungen aus dem Waldschutzkapitel – der Anreiz Verletzungen zu vermeiden würde also (bis zum Maximalpunkt der zusätzlichen wirtschaftlichen Vorteile) kontinuierlich größer.

(2) Errichtung eines EUMFHA-Waldschutz-Komitees

Die Überprüfung der Einhaltung der materiellen Verpflichtungen aus dem Waldschutzkapitel zum Ende der jeweiligen zeitlichen Stufen, wie auch die Feststellung entsprechender Verletzungen, würde dabei durch ein mit unabhängigen Experten besetztes Waldschutz-Komitee erfolgen. Für seine Beurteilungen würde das Komitee dabei einerseits auf eigene Untersuchungen in den einzelnen MERCOSUR-Staaten, andererseits auf die periodische Berichterstattung der MERCOSUR-Staaten (unter umfassender Beteiligung neutraler Stellen/Akteure) zum Waldschutz¹¹⁵ zurückgreifen.

(3) Weitere Vertragsergänzung

Anders als der allgemeine Streitbeilegungsmechanismus existiert das gezeigte Anreizsystem nebst EUMFHA-Waldschutz-Komitee so noch nicht. Eine schlichte Eingliederung des Waldschutzinstruments in bestehende Strukturen des EUMFHA ist insofern also nicht möglich. Vielmehr müsste das Anreizsystem inkl. EUMFHA-Waldschutz-Komitee im Wege der Vertragsergänzung (idealerweise als Teil des Kapitels über das Waldschutzinstrument) vollständig neu eingeführt werden. Aus völkerrechtlicher Perspektive bestehen gegen diese Einführung im Wege der Vertragsergänzung jedoch keinerlei Bedenken.¹¹⁶

¹¹⁵ Siehe oben unter B.IV.2.a.ee.

¹¹⁶ Siehe oben allgemein B.IV.1.