

Sorgfaltspflichten im Fadenkreuz

Europas streben nach Nachhaltigkeit und die Realität der Umsetzung

KRISTINA MENSAH



APD

DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL · ALEMANHA
AGRARPOLITISCHER DIALOG BRASILIEN · DEUTSCHLAND



APD

DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL · ALEMANHA
AGRARPOLITISCHER DIALOG BRASILIEN · DEUTSCHLAND

Der Agrarpolitische Dialog Brasilien-Deutschland (APD) dient dem Austausch von Wissen und Informationen zu bilateralen und globalen Herausforderungen im Bereich der Agrar – und Umweltpolitik. Seit über zwei Jahrzehnten entwickelt das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ähnliche Initiativen mit etlichen Ländern, welche wichtige Referenzen für den APD in Brasilien sind.

Der APD Brasilien-Deutschland basiert auf der vom BMEL und dem brasilianischen Ministerium für Landwirtschaft, Viehzucht und Versorgung (MAPA) sowie dem Ministerium Agrarentwicklung und Familienlandwirtschaft (MDA) unterzeichneten Memorandum of Understanding. Vertreter brasilianischer und deutscher Ministerien, der Zivilgesellschaft, der Agrar- und Ernährungswirtschaft sowie der Wissenschaft sind aktiver Teil des Dialogs.

Angesichts der wachsenden globalen Herausforderungen von Klima, Agrarwirtschaft und Umwelt ist es das Ziel des APD, ein besseres gegenseitiges Verständnis des Agrar- und Umweltpolitik beider Länder zu erreichen. Der Austausch und die Veröffentlichung von Wissen erfolgt durch Webinare, Konferenzen, Publikationen und Austauschreisen.

SCN Quadra 1 Bloco C salas 1102-1104

Ed. Brasília Trade Center Brasília - DF

+55 61 9 9964-3731

contato@apd-brasil.de

www.de.apdbrasil.de

APD Brasil Alemanha

APD Brasil Alemanha

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Ernährung
und Landwirtschaft

MINISTRY OF
AGRICULTURE AND
LIVESTOCK

MINISTRY OF
AGRARIAN DEVELOPMENT
AND FAMILY AGRICULTURE

BRAZILIAN GOVERNMENT
BRASIL
UNITING AND REBUILDING

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Durchgeführt von

GFA
CONSULTING GROUP
Generalbeauftragte des BMEL
Büro Berlin

IAK
AGRAR CONSULTING

Sorgfaltspflichten im Fadenkreuz Europas streben nach Nachhaltigkeit und die Realität der Umsetzung

KRISTINA MENSAH

Bonn, Mai 2024.

ÜBER DIESE STUDIE

Diese Studie wurde vom **APD** | AGRARPOLITISCHEN DIALOG BRASILIEN - DEUTSCHLAND in Auftrag gegeben. Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autoren.

AUTORIN

Kristina Mensah ist freiberufliche Gutachterin zu den Themen Agrarpolitik und Agrarhandel. Sie hat mehrere Jahre als Beraterin für die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH gearbeitet, wo sie etwa zu den Themen Wirkung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) auf Entwicklungsländer beraten hat. Sie hat einen Bachelor in Ernährungs- und Lebensmittelwissenschaften und einen Master in Agriculture and Food Economics der Universität Bonn. Zudem arbeitet sie an ihrer Promotion an der Universität Hohenheim am Lehrstuhl für Agrar- und Ernährungspolitik zum Thema geostrategische Dimension der Ernährungspolitik.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| 1. Einleitung | 5 |
| 1.1. Gesetzliche Verpflichtung zu Sorgfaltspflichten – gibt es einen Zielkonflikt? | 5 |
| 1.2. Europas unilaterale Strategie in einer multilateralen Welt | 10 |
| 2. Sorgfaltspflichten im Praxistest | 13 |
| 2.1. Was sind die Herausforderungen für europäische und internationale Unternehmen? | 13 |
| 2.2. Bemühenspflicht ≠ Erfolgspflicht = Missverständnis | 15 |
| 2.3. Erste Erfahrungen in der Umsetzung und Fallbeispiele | 15 |
| 3. Rückzug ist keine Lösung, angesichts einer klaren gemeinsamen Zielvorstellung | 18 |
| 3.1. Strategien gegen „ <i>cut and go</i> “ von der EU und aus der EU | 18 |
| 3.2. Von „ <i>cut and run</i> “ zu „ <i>stay and behave</i> “ ... heißt konkret? | 20 |

1. Einleitung¹

1.1. Gesetzliche Verpflichtung zu Sorgfaltspflichten – gibt es einen Zielkonflikt?

Seit 2009 ist die Politikkohärenz ein zentraler Bestandteil in den politischen Entscheidungen der EU. Artikel 208 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legt ausdrücklich fest, dass die EU bei ihren Politiken, die die Entwicklungsländer berühren können, das Ziel der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigen und sich für die Bekämpfung und Beseitigung der Armut einsetzen muss. Dieser Artikel verpflichtet die EU, die Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen zu gewährleisten, um die Entwicklungsziele nicht zu gefährden. Ein Kernpfeiler ist die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, die eng an die UN Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable Development Goals*, SDGs) gebunden ist und ein zentraler Aspekt, auf den sich in einer Vielzahl von Politiken bezogen wird. Die EU hat sich nachdrücklich für die Entwicklung und Annahme der SDGs eingesetzt und sich verpflichtet, sie in ihre Politikgestaltung und ihre Entwicklungszusammenarbeit einzubeziehen. Dabei wird ein bereichsübergreifender Ansatz verfolgt, um sicherzustellen, dass alle relevanten Politikbereiche – von der Umwelt- und Klimapolitik über die Handels-, Landwirtschafts- und Fischereipolitik bis hin zur Forschungs- und Innovationspolitik – zur Erreichung der Ziele beitragen.

Im Sommer 2019 legte die EU-Kommission ihr Strategiepapier „Intensivierung der EU-Maßnahmen zum Schutz und zur Wiederherstellung der Wälder in der Welt“ vor, ein Schritt, der aus der Erkenntnis resultierte, dass die bestehenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Entwaldung und ihrer Folgen unzureichend waren und somit das Erreichen der SDGs gefährdete.² Dies veranlasste die EU, nach einer anderen Lösung zu suchen, die dort eingreift, wo die bisherigen Maßnahmen wie Anreizsysteme zum Marktzugang (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*, FLEGT) und freiwillige,

¹ Vielen Dank an Dr. Bettina Rudloff, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin für die hilfreichen Kommentare bei der Erstellung dieses Papiers.

² EU Kommission, „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Intensivierung der EU-Maßnahmen zum Schutz und zur Wiederherstellung der Wälder in der Welt“ (Brüssel, 2019), https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1d5a7da-ad30-11e9-9d01-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF.

rechtlich nicht verbindliche Selbstverpflichtungen, wie die New Yorker Walderklärung (2014) zu kurz griffen. Diese Herausforderung wurde gleichzeitig als Chance gesehen, auf globaler Ebene ein Zeichen zu setzen und als Agenda-Setter anderen Staaten den Weg für ähnliche Maßnahmen zu bereiten. Die EU-Kommission unterstrich in ihrem Strategiepapier, dass es für die komplexen Entwaldungsfaktoren keine einfachen und auf alle Länder übertragbaren Lösungen geben könne, sondern es spezifische Lösungen geben solle, die regionalen und länderspezifischen Gegebenheiten Rechnung trage. Nicht zuletzt beschwor sie daher eine globale Allianz, da die Herausforderungen nicht von der EU allein angegangen werden können. Aus diesem Strategiepapier wuchs die EU-Entwaldungsverordnung (EUDR), die seit Juni 2023 in Kraft ist und ein ehrgeiziges Ziel gesetzt hat: die Vermeidung von Entwaldung und die Förderung nachhaltiger Handelspraktiken. Ansatzpunkt sind nun Unternehmen im europäischen Regelungsraum, die zu verantwortungsvollem Handeln bewegt werden sollen, während gleichzeitig die Partnerschaft mit Entwicklungs- und Schwellenländern gestärkt werden soll.

Damit fügt sich diese Entwicklung in einen Prozess, der seit 20 Jahren zu beobachten ist: Die Einbindung privater Akteure in gesetzliche Vorgaben zu Nachhaltigkeitsthemen haben zunehmend an Bedeutung gewonnen, insbesondere seit die 2011 vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedeten Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte den Staaten eine Kombination aus freiwilligen Anreizen und verbindlichen Regelungen vorschreiben, die sich auch auf private Akteure erstrecken. Prozesse, die sich auch auf Länderebene widerspiegeln, wie in Frankreich mit dem *Loi de Vigilance* und in Deutschland mit dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG). Das LkSG ist aus Unternehmenssicht in seiner Art ein Paradigmenwechsel von der freiwilligen Selbstverantwortung der Unternehmen hin zu einem verpflichtenden, kontrollierenden und sanktionierenden Gesetz. Auch für den Gesetzgeber bedeutet dies zum Teil juristisches Neuland.³

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen der Sorgfaltspflichtengesetze und der steigenden Zahl an Anforderungen auf staatlicher (z. B. Lebensmittelsicherheitsstandards) und privatwirtschaftlicher (z. B. Qualitätsanforderungen) Seite, stellt sich zunehmend die Frage, inwieweit eine kohärente Politikgestaltung realisierbar bleibt.

³ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL, „Neue Sorgfaltspflichten für Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors: Empfehlungen zu aktuellen Gesetzesentwicklungen“, Gutachten (Berlin, 2023).

Hierbei spielen vor allem Zielkonflikte eine Rolle, die einer leichten Kohärenzfindung im Wege stehen können. Zielkonflikte können dort entstehen, wo die ambitionierten Ziele der europäischen Nachhaltigkeitspolitik, wie sie mit dem Green Deal und den parallelen Entwicklungen der gesetzlichen Lieferkettenregelungen (z. B. EUDR) verfolgt werden, auf die Realität der Politikkohärenz treffen.⁴ Blickt man z. B. auf die europäische Handelspolitik, dann sind Sorgfaltspflichten im Kontext der bestehenden Handelsabkommen und unilateralen Handelsvorgaben zu sehen. Sorgfaltspflichten ergänzen dabei bestehende Regelungen. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist insbesondere das Allgemeine Präferenzsystem für Entwicklungsländer zu nennen, das sich in das Allgemeine Präferenzsystem (APS und APS+) und das *Everything but Arms*-Abkommen gliedert. Hier hat die EU ein wichtiges Instrument geschaffen, um Entwicklungsländern und speziell den *Least Developed Countries* (LDCs) den Zugang zum europäischen Markt zu erleichtern. Dieses ist aber, je nach Abkommen/System, an die Einhaltung von ausgewählten Konventionen zu Menschenrechten und Umweltregelungen, wie sie auch Sorgfaltspflichten enthalten sind, gebunden. Mit den Anforderungen der Sorgfaltspflichten könnten diese Instrumente für die betroffenen Länder an Wert verlieren, da sie nun Anforderungen erfüllen müssen, die für alle Drittstaaten gelten und damit die Vorteile des präferenziellen Zugangs de facto aufheben.

Die EU verfolgt ein ganzes Sorgfaltspflichten-Paket (darunter die EUDR und die *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, CSDDD) mit ehrgeizigen Zielen: Sowohl Menschen- als auch Umweltrechte sollen durch europäische Unternehmen eingehalten werden. Da diese aber in ihren Lieferketten auch auf Zulieferer aus Entwicklungs- und Schwellenländern zurückgreifen, haben die Gesetzesinitiativen auch eine entwicklungspolitische Dimension. Dessen ist sich die EU bewusst und betont bspw. in der EUDR (Art. 30) die Zusammenarbeit der EU mit Drittländern, insbesondere mit denjenigen, die einem hohen Entwaldungsrisiko ausgesetzt sind, um gemeinsam die Ursachen der Entwaldung und Waldschädigung zu bekämpfen. Unter Zusammenarbeit und Partnerschaft versteht die EU die Schaffung von Rahmenbedingungen, die auf die Erhaltung, Wiederherstellung und nachhaltige Nutzung der Wälder abzielen und den Übergang zu nachhaltigen Produktions- und Handelsmethoden unterstützen, einschließlich strukturierter Dialoge, Verwaltungsvereinbarungen und gemeinsamer Fahrpläne. Diese Partnerschaften und Kooperationen sollen sich durch eine breite Beteiligung aller Interessengruppen auszeichnen und inklusive und partizipative Dialoge für rechtliche und administrative Reformen fördern.

⁴ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL.

Seit Beginn 2024 hat es vermehrt Bauernproteste in Europa gegeben, u. a. wurde gegen hohe Bürokratieaufwand protestiert. Es verwundert daher nicht, dass sich neben der Kritik der Verbände über die Herausforderungen bei der Umsetzung der EUDR in Bezug auf Importe aus Drittstaaten, nun auch vermehrt Bedenken bezüglich ihrer Umsetzung innerhalb der EU laut werden. So hatte zuletzt die österreichische Delegation beim Agrarrat Ende März in Brüssel noch einmal das Thema Umsetzung der EUDR auf den Tisch gebracht und vor dem Aufwand gewarnt. Unterstützt wurde dieser Vorstoß von Italien, Polen, Schweden, Finnland, Slowenien und der Slowakei. Dabei geht es den Ländern bei der Umsetzung um verschiedene Aspekte, wie Beginn der Umsetzung oder Aufwand bei der Datenerhebung (GPS Daten). Eine Auflistung der Risikoländer und -regionen steht dabei noch aus und ist bis Ende 2024 festzulegen. Stand aktuell ist, dass die Risikoklassifizierung der EU-Kommission bisher nicht steht, allerdings sei diese laut Pressemitteilungen bemüht, eine solche rechtzeitig fertigzustellen.⁵ Grundsätzlich könnte eine Verlängerung der Übergangsphase von der EU-Kommission in Erwägung gezogen werden, wohingegen größere Anpassungen der Verordnung, wie sie von einigen Verbänden gefordert werden, einen neuen Gesetzgebungsprozess nach sich ziehen würden.

Auch um die CSDDD herrschte Anfang 2024 noch große Unsicherheit, ob sie nicht doch noch aufgrund der Enthaltung Deutschlands und anderer Mitgliedsstaaten in den letzten Schritten scheitern würde. Am 14. März hat sich schließlich eine ausreichende Mehrheit der Mitgliedstaaten auf einen abgeschwächten Text der CSDDD geeinigt. Das EU-Parlament muss nun noch abschließend abstimmen, eine Zustimmung gilt jedoch als sehr sicher. Der angepasste Text der CSDDD sieht indessen z. B. eine Einengung des Anwendungsbereichs vor, indem die erforderlichen Mitarbeiterzahlen und Umsatzzschwellen deutlich nach oben gesetzt wurden. Damit wird die CSDDD für deutlich weniger Unternehmen gelten, nach ersten Berichten sogar nur für 30 Prozent der europäischen Unternehmen.⁶ Die Mitgliedstaaten müssen die CSDDD innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umwandeln, für Deutschland bedeutet dies z. B. an vielen Stellen eine Anpassung des LkSG.

⁵ Theresa Crysmann, „Jetzt wird auch an der Abholzungsverordnung gerüttelt“, Tagesspiegel Background, 27. März 2024, <https://background.tagesspiegel.de/agrar-ernaehrung/jetzt-wird-auch-an-der-abholzungsverordnung-geruetelt>.

⁶ Anna Brunetti, „EU-Lieferkettengesetz wird stark abgeschwächt: 70% weniger Unternehmen betroffen“, www.euractiv.de, 15. März 2024, <https://www.euractiv.de/section/unternehmen-und-arbeit/news/eu-lieferkettengesetz-wird-stark-abgeschwaecht-70-weniger-unternehmen-betroffen/>.

Die laufenden Diskussionen über die Umsetzung von Sorgfaltspflichtinitiativen lassen einen gemeinsamen Nenner erkennen: Obwohl das prinzipielle Ziel, nachhaltige und menschenwürdige Bedingungen in globalen Lieferketten zu etablieren, auf Zustimmung auf staatlicher und privatwirtschaftlicher Seite stößt, ist der Weg dorthin nach wie vor von Unsicherheit und Bedenken geprägt, die immer wieder vor allem von Unternehmen angeführt werden. Aber warum ist es so schwierig, Sorgfaltspflichten international zu verankern und durchzusetzen? Die Einhaltung internationaler Konventionen ist zunächst eine staatliche Aufgabe. In den zwischenstaatlichen Abkommen finden sich in den Nachhaltigkeitskapiteln Verweise, die aber nicht durchsetzbar sind. Diese Regelungen unterscheiden sich auch von anderen handelsbezogenen Regelungen, wie sanitären und phytosanitären Regelungen zur Lebensmittelsicherheit.

Die Einhaltung von Arbeitsschutz, Menschenrechten und Umweltauflagen lässt sich weder einer Tafel Schokolade ansehen, was einer einfachen Marktlösung entgegensteht, noch ist sie im Labor zu messen, wie das bei an der Grenze verpflichtenden Lebensmittelsicherheitsanforderungen der Fall ist. Sorgfaltspflichten sind verbunden mit einer umfassenden Dokumentation und mitunter einer Analyse der Lieferkettenakteure, um mögliche Risiken aufzuzeigen. Maßnahmen, die nicht für alle Unternehmen einfach und insbesondere kostengünstig umzusetzen sind.

Die Umsetzung der europäischen Sorgfaltspflichteninitiativen birgt somit das Risiko, dass sich zum einen europäische Unternehmen aus Lieferketten in Risikoländern zurückziehen („*cut and run from country x*“). Aber auch die Partnerseite kann gerade durch diese neuen Regelungen auf andere, aus ihrer Sicht leichtere Märkte drängen („*cut and run from the EU*“). Zudem können potenzielle Handelspartner der EU stärkere Forderungen stellen und die oft ohnehin schwierigen und langwierigen Verhandlungen von Handelsabkommen zusätzlich erschweren. Betrachtet man nun die EUDR, könnte ein solches Szenario nicht nur die intendierten Umweltziele der EUDR untergraben, wenn Waren bei bestehender Entwaldung in Absatzmärkte mit weniger strengen Auflagen exportiert werden könnten (Stichwort *Leakage*), sondern auch die wirtschaftliche Entwicklung und Nachhaltigkeitsbemühungen in den Produktionsländern, insbesondere die Förderung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, negativ beeinflussen. Hier stellt sich die Frage, inwieweit der rechtliche Rahmen, obwohl mit den besten Absichten geschaffen, unbeabsichtigt die Fortschritte untergraben könnte, die durch langfristige Partnerschaften und Initiativen zur Unterstützung nachhaltiger Produktionsmethoden in Entwicklungsländern erreicht wurden.

Die in diesem Papier dargestellten Analysen und Meinungen basieren auf der Aufbereitung und Zusammenfassung öffentlich zugänglicher Debatten und Informationen zum Thema Sorgfaltspflichteninitiativen und deren Umsetzung. Dieses Papier hat indessen nicht zum Ziel, eine umfassende Bewertung oder Analyse der geltenden Sorgfaltspflichtinitiativen vorzunehmen. Hier sei auf das [Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des BMEL](#) verwiesen. Vielmehr soll ein Blickwinkel nach außen Teilaspekte der offenen Fragen aufzeigen und die Komplexität zwischen gesetzlichen Anforderungen und Entwicklungszielen beleuchtet werden.

1.2. Europas unilaterale Strategie in einer multilateralen Welt

Verbindliche Sorgfaltspflichten stellen zwar einen Wendepunkt in der Art und Weise dar, wie private Akteure für die Erreichung von Menschenrechts- und Umweltzielen entscheidend werden. Sie fügen sich aber in den zu beobachtenden Trend ein, dass die EU zunehmend unilaterale Maßnahmen ergreift.⁷ Sie verkörpern ebenfalls einen unilateralen Ansatz, der ohne direkte Beteiligung oder in Verhandlung mit den Partnerländern erfolgte, die ihre Interessen, aber auch Sorgen einbringen können. Im Gegensatz zu Handelsabkommen, die einen Dialog und die Einbeziehung der Präferenzen der Partnerländer ermöglichen, wurden diese Maßnahmen einseitig von der EU bzw. ihren Mitgliedstaaten festgelegt. Dieses Vorgehen hat zu Irritationen in den Partnerländern geführt. Die zunehmende Unilateralität ist Ausdruck der Schwäche der multilateralen Ebene und auch der Schwierigkeit, zu Handelsabkommen zu kommen - die dann ohnehin wenig Durchsetzungskraft in Bezug auf Nachhaltigkeit haben.

Die Komplexität und die Herausforderungen einer rechtsverbindlichen multilateralen Lösung für Nachhaltigkeitsregelungen sind enorm. In den Abkommen der *World Trade Organization* (WTO) wurde der Begriff der Sorgfaltspflicht bisher nicht definiert.⁸ Dort, wo die WTO den Begriff aufgreift, bezieht sie sich in der Regel auf die nationale Gesetzgebung. Die WTO ist derzeit allerdings ein geschwächtes System und steht selbst vor zahlreichen Herausforderungen, wie eine umfassende Reform und systemischen Problemen

⁷ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL, „Neue Sorgfaltspflichten für Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors: Empfehlungen zu aktuellen Gesetzesentwicklungen“.

⁸ Markus Krajewski, „Due Diligence in International Trade Law“, in *Due Diligence in the International Legal Order*, von Markus Krajewski (Oxford University Press, 2020), 312–28, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198869900.003.0019>.

(eingefrorenes Streitbeilegungsverfahren, fehlende Verhandlungsfortschritte) bevor sie sich den neuen Fragen der Nachhaltigkeit im Handelssystem wirklich stellen kann.

Auch auf bilateraler Ebene, d. h. bei Handelsabkommen zwischen Staaten/Regionen, stellt sich die Herausforderung, Nachhaltigkeitsziele durchsetzungsfähig einzubringen, da eine Verschärfung der Handelsabkommen selbst sich bisher als begrenzt erweist: So sind die Kapitel nicht durchsetzungsfähig. Dies wiederum führt zu einem Vertrauensverlust innerhalb der EU, wie die Ablehnung der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) und die starke Kritik am *Comprehensive Economic Trade Agreement* (CETA) zwischen der EU und Kanada zeigen. Bislang war diese Verschärfung für internationale Nachhaltigkeit auch ein Weg, interne Widerstände in der EU gegen Zustimmung und Ratifizierung neuer Abkommen aufzufangen.⁹ Angesichts der geoökonomischen Weltlage und der abnehmenden Relevanz des EU-Absatzmarktes können solche Nachhaltigkeitsregeln nun aber die Abschlussbereitschaft auf Partnerseite erschweren.

Aus dieser Konstellation, ein schwaches multilaterales System, stark Druck von Akteuren aus der Zivilgesellschaft und eine schwierige Umsetzung auf bilaterale Ebene, veranlasste die EU unilateral vorzugehen.

Dennoch besteht Unsicherheit und Verstimmtheit in Drittstaaten insbesondere in jenen, die zum Beispiel im Rahmen der EUDR als Hochrisikoland eingestuft werden könnten¹⁰. Einige Akteure fühlen sich übergangen und sehen sich mit Vorgaben konfrontiert, die tief in ihre Autonomie eingreifen (s. dazu auch [Iguazu Summit](#)). Die internationalen Reaktionen auf die EUDR verdeutlichen die Bedenken der Handelspartner, die von der bisherigen Kommunikationsstrategie der EU nicht ausgeräumt werden konnten. Im Dezember 2023 hatten Argentinien, Kolumbien, die Dominikanische Republik, Guatemala, Honduras, Panama, Paraguay und Peru in einer Mitteilung bei der WTO Bedenken gegen die EUDR zum Ausdruck gebracht. Sie argumentierten, dass die Verordnung Handelshemmnisse schaffen könne, speziell für Entwicklungsländer und LDCs. Zudem verwiesen sie auf die Komplexität der Umsetzung der Verordnung und ihre möglichen

⁹ Thomas Verellen, „Unilateral Trade Measures in Times of Geopolitical Rivalry: A Call for Effective Accountability Mechanisms“, Verfassungsblog, 2021, <https://doi.org/10.17176/20210527-100702-0>.

¹⁰ WTO, „MINUTES OF THE MEETING General Council, November 1 2023. European Deforestation Regulation EUDR – Request by Honduras, on behalf of Argentina; Bolivia; Brazil; Colombia, Dominican Republic, Guatemala, Honduras, Mexico, Panama, Paraguay and Peru“ (Geneva: WTO, 2023), <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/M207.pdf&Open=True>.

negativen Auswirkungen auf kleine und mittlere Produzenten, die Verschärfung der Armut und die Entwaldung hin. Sie riefen zu gegenseitiger Unterstützung und harmonisierten internationalen Ansätzen für eine nachhaltige Entwicklung auf und forderten die EU auf, konstruktiv mit ihren Handelspartnern zusammenzuarbeiten, um einvernehmliche Lösungen zu finden.¹¹ Eine Forderung, die auch in Brüssel gehört wird, wobei abzuwarten bleibt, inwieweit die Antwort die Bedenken ausräumen kann.¹²

¹¹ WTO, „European Union Regulation on Supply Chains Free From Deforestation and Forest Degradation Communication From Argentina, Colombia, Dominican Republic, Guatemala, Honduras, Panama, Paraguay and Peru“

¹² European Commission, „COP28: EU Steps up Cooperation with Partner Countries on Deforestation-Free Supply Chains and Outlines Further Support Measures - European Commission“, 2023, https://environment.ec.europa.eu/news/cop28-eu-steps-cooperation-partner-countries-deforestation-free-supply-chains-and-outlines-further-2023-12-12_en.

2. Sorgfaltspflichten im Praxistest

2.1. Was sind die Herausforderungen für europäische und internationale Unternehmen?

In allen Sorgfaltspflichteninitiativen der EU oder ihrer Mitgliedstaaten ist verankert, dass ein Rückzug der Unternehmen kein Ziel sein soll, daher gilt z. B. im LkSG die Befähigung vor Rückzug, d. h. Unternehmen werde ermutigt, sich nicht aus Ländern mit niedrigeren Standards zurückzuziehen, sondern sich gemeinsam mit den lokalen Akteuren um Risikominderung zu bemühen. Dennoch finden sich Berichte über etwaige Rückzüge aus Entwicklungsländern, weil bspw. ein nicht auszuschließendes Risiko besteht, die Anforderungen aus dem CSDDD nicht einhalten zu können. Dies zeigte sich in einer Ankündigung von Dallmayr, sich möglicherweise aus Äthiopien zurückzuziehen. Dieser Schritt steht dabei nicht im Zusammenhang mit einer konkreten Beschwerde, die CSDDD ist noch nicht in Kraft, sondern spiegelt vielmehr die Sorge des Unternehmens wider, die Anforderungen der CSDDD nicht erfüllen zu können.

Der Fall „Kaffee“

Im September 2023 wurde laut Pressemitteilung bekannt, dass die Firma Dallmayr den Rückzug aus Äthiopien vorbereite. Hintergrund sei insbesondere die geplante CSDDD, genauer gesagt die Vorgabe, eine digitale Rückverfolgbarkeit einzurichten, die laut Dallmayr aktuell so für Äthiopien nicht leistbar sei. Laut der „Stiftung Menschen für Menschen“ bestehe die Herausforderung darin, dass es in kleinbäuerlichen Betrieben in Äthiopien nahezu unmöglich sei,¹³ die gesamte Lieferkette bis zum Feld auf eine skalierbare und praktikable Weise zu dokumentieren. In Folge würden europäische Röster oder Importeure, die dazu angehalten werden, die Rückverfolgbarkeit ihrer Produkte lückenlos zu dokumentieren, sich wahrscheinlich eher an große Plantagen wenden müssen, da diese eine Rückverfolgbarkeit garantieren können.¹⁴

¹³ Hendrik Kafsack, „EU-Lieferkettengesetz gefährdet Kaffee-Kleinbauern“, FAZ, 5. September 2023, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eu-lieferkettengesetz-gefahrdet-kaffee-kleinbauern-19150416.html#wb-schliesen>.

¹⁴ Sebastian Brandis, „Ein Vertrag zu Lasten Dritter“, The Pioneer, 18. Dezember 2023, <https://www.thepioneer.de/originals/thepioneer-expert/articles/ein-vertrag-zu-lasten-dritter>.

Welche konkreten Gründe bringen europäische Unternehmen aber auch Unternehmen aus Drittstaaten vor, weshalb sie die Anforderungen der Sorgfaltspflichteninitiativen vor Probleme stellen? Insgesamt sehen sich die Unternehmen mit einer Vielzahl von Auflagen konfrontiert, die sie umsetzen müssen, um den europäischen Markt beliefern zu können. Hinzu kommen Zollvorschriften und, ganz konkret im Agrar- und Lebensmittelbereich, sanitäre und phytosanitäre Anforderungen. Dazu kommen jetzt die Sorgfaltspflichten und die damit verbundenen Anforderungen, die bei einigen Unternehmen Unsicherheiten in der richtigen Umsetzung der Gesetze deutlich machen.¹⁵ Diese Unsicherheit zeigt sich in der Sorge, bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben Fehler zu machen, den gesetzlichen Anforderungen nicht vollständig zu genügen und potenziell Bußgelder zu erhalten und die Reputation der beteiligten Akteure zu beschädigen.

Im April 2024 ist die Umsetzung der EUDR kaum acht Monate entfernt. Welche Herausforderungen stehen nun vor den Beteiligten? Punkte, die aktuell in Diskussionen vorgebracht werden, sind z. B. das Zusammentragen der Informationen für die Risikoanalyse, technische Hürden oder personelle Ressourcen. Ein weiterer Punkt ist der Zeitfaktor: Es brauche ausreichend Zeit für die Umsetzung und Experimentierräume, in denen durch Versuch und Irrtum sowie Pilotprojekte die effektivsten Ansätze gefunden werden können. Die aktuelle Vorbereitungszeit sei nur bedingt ausreichend gewesen, ist eine verbreitete Sicht der Wirtschaft. Dies sind alles Aspekte, die für klein- und mittelständische Unternehmen mitunter aufwendiger sind als für Großunternehmen.

Ein besonderes Risiko, das besteht, ist eine Marktfragmentierung, deren Wahrscheinlichkeit jedoch vom jeweiligen Produkt und seinen globalen Handelsströmen abhängt. Während bei Kakao, wo die EU zu den größten Abnehmern auf dem Weltmarkt zählt, eine Marktsplaltung derzeit weniger wahrscheinlich erscheint, könnte die Situation bei Soja aus Brasilien anders aussehen. Die EU bezieht zwar einen relevanten Anteil ihrer Sojaimporte aus Brasilien, der Großteil der brasilianischen Soja insgesamt wird jedoch nach China exportiert. Inwieweit sich also hier alle Marktakteure beugen und ihre Produktions- und Transportprozesse anpassen, bleibt abzuwarten. Kurzfristig scheint zumindest bei Soja eine Umlenkung der ohnehin hohen brasilianischen Handelsströme von Europa noch mehr nach China möglich, wenngleich dies mit höheren Kosten für die Endverbraucher in Europa verbunden sein könnte, wenn die EU dafür mehr Soja aus den USA importiert. Langfristig muss gesehen werden, inwieweit sich der Markt sortiert

¹⁵ Kim Larsson, „Analysis Potential Impacts of EU Due Diligence Obligations on Companies’ Suppliers in Developing Countries“ (The National Board of Trade Sweden, 2023), <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rappporter/2023/potential-impacts-of-eu-due-diligence-obligations-on-companies-suppliers.pdf>.

und wie sich parallele Entwicklungen zu Sorgfaltspflichten in anderen Ländern auf die Handelsströme auswirken.

2.2. Bemühenspflicht ≠ Erfolgspflicht = Missverständnis

Bei den Sorgfaltspflichten gilt eine Bemühens- und keine Erfolgspflicht, d. h. Unternehmen müssen belegen, dass sie versucht haben, die vorgebrachten Risiken zu minimieren. Sie müssen aber keine Strafe fürchten, falls ihre Maßnahmen nicht erfolgreich waren. Dieser rechtliche Aspekt scheint dennoch bei Unternehmen dazu zu führen, dass sie Strafen oder einen Reputationsschaden fürchten. Es stellt sich an dieser Stelle die Frage, ob die Unsicherheit der Unternehmen nicht daher rührt, dass die rechtliche Definition einer Bemühenspflicht missverstanden wird. Es gilt grundsätzlich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Belegt ein Unternehmen, dass es z. B. risikomindernde Maßnahmen unternommen hat, diese aber aufgrund externer Einflüsse, wie nationale Gesetze, nicht erfolgreich waren, muss es keine Strafe fürchten, da es seiner Bemühenspflicht nachgekommen ist. Ein weiteres Thema ist die zivilrechtliche Haftung und ein Grundkern der Kritik an der CSDDD. Eine zivilrechtliche Haftung gibt es in dieser Form weder im LkSG noch in der EUDR. Dabei gilt auch bei der CSDDD, dass es nicht darum geht, dass Unternehmen für ihre Lieferanten haften, wenn diese Sorgfaltspflichten vernachlässigen, sondern sie haften, wenn sie der Bemühenspflicht nicht in der geforderten Verhältnismäßigkeit nachgekommen sind. Ein Problem, das man bereits beim LkSG wahrnimmt, ist, dass die direkt betroffenen Unternehmen versuchen, sich über alle Seiten abzusichern, was einen hohen Verwaltungsaufwand für klein- und mittelständische Unternehmen bedeutet, die als Zulieferer nicht direkt, aber sehr wohl indirekt vom LkSG betroffen sind.

Bei allen Sorgfaltspflichteninitiativen wurde von den Gesetzesschreibern besonderer Wert daraufgelegt, dass es kein erwünschtes Ziel ist, dass sich Unternehmen wegen schwer erfüllbarer Auflagen aus vermeintlich unsicheren Märkten zurückziehen, insbesondere dann, wenn die Existenz von kleinbäuerlichen Betrieben an den Export in die EU gebunden ist.

2.3. Erste Erfahrungen in der Umsetzung und Fallbeispiele

Es ist noch zu früh, um die Effekte der EUDR auf Unternehmen und Handelsströme zu messen und daraus Implikationen für Entwicklungs- und Schwellenländer abzuleiten.

Erste Beispiele über die Wirkung von implementierten Sorgfaltspflichtengesetzen gibt es seit letztem Jahr mit dem LkSG. Im vergangenen Jahr waren laut Bundesamt für Ausfuhrkontrolle (BAFA) rund 1.300 Unternehmen mit Sitz in Deutschland von dem Gesetz betroffen. Diese Zahl vervierfachte sich mit der im Gesetz verankerten Erweiterung ab Januar 2024 auf 5.200 Unternehmen mit Sitz in Deutschland. Insgesamt sind bisher 38 Beschwerden beim BAFA eingegangen, davon hatten allerdings nur 18 einen Bezug zum LkSG bzw. waren fundiert. Im Lebensmittelsektor sticht dabei die Beschwerde gegen Edeka und Rewe hervor.

Der Fall „Banane“

Oxfam hat im Oktober 2023 gemeinsam mit Misereor und dem European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) eine Beschwerde gegen die deutschen Supermarktketten Edeka und Rewe eingereicht. Die Beschwerde, die beim BAFA eingereicht wurde, stützt sich auf das LkSG. Der Vorwurf: Edeka und Rewe verstoßen gegen das LkSG, indem sie Bananen und Ananas von Plantagen in Ecuador und Costa Rica beziehen, auf denen Menschenrechtsverletzungen wie kein Mindestlohn, fehlender Arbeitsschutz und schlechte Arbeitsbedingungen herrschen. Oxfam hatte verschiedene Supermarktketten bereits im Sommer über diese Zustände informiert. Aldi und Lidl zeigten sich daraufhin gesprächsbereit, während Edeka und Rewe vor allem auf Zertifizierungen verwiesen und laut Oxfam keine geeigneten Maßnahmen ergriffen haben.¹⁶ Edeka und Rewe weisen die Vorwürfe zurück. Edeka sei den Vorwürfen nachgegangen und habe, in Kooperation mit Rainforest Alliance und dem WWF, diese nicht bestätigen können. Rewe verweist darauf, dass es sich bei dem Zulieferer nur um einen mittelbaren Zulieferer handelt und nach einem Audit mit Rainforest Alliance dem Zulieferer die Zertifizierung entzogen wurde.¹⁷ Laut Pressemitteilungen vom Januar 2024 hat die BAFA bisher keine Auskunft bei beiden Unternehmen eingeholt.

¹⁶ Oxfam Deutschland, „Beschwerde eingereicht: Edeka und Rewe verstoßen gegen Lieferkettengesetz“, 2. November 2023, <https://www.oxfam.de/ueber-uns/aktuelles/bananen-ausbeutung-beschwerde-edeka-rewelieferkettengesetz>.

¹⁷ Anja Müller, Florian Kolf, und Katrin Terpitz, „Lieferkette: Große Mehrheit für Lieferkettengesetz“, Handelsblatt, 3. Januar 2024, Abschn. Unternehmen - Mittelstand, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/mittelstand/lieferkette-grosse-mehrheit-fuer-lieferkettengesetz/100002172.html>.

Der Fall Banane zeigt die Funktionalität des Beschwerdemechanismus des LkSG und unterstreicht das öffentliche Bewusstsein für Missstände in der Lieferkette. Dieses Beispiel verdeutlicht die Notwendigkeit einer differenzierten Auseinandersetzung mit den Implikationen solcher Gesetzesinitiativen, nicht nur für die Wirtschaft in den EU-Mitgliedstaaten, sondern auch für die Partnerländer und deren lokale Wirtschaftsakteure. Die Analyse der Wirkungen der Sorgfaltspflichtgesetze und möglicherweise unbeabsichtigten Folgen zeigt eine komplexe Dynamik und wird eine Herausforderung darstellen.

3. Rückzug ist keine Lösung, angesichts einer klaren gemeinsamen Zielvorstellung

Es besteht ein Risiko, dass sich europäische Unternehmen aus Ländern oder Regionen zurückziehen, in denen die Menschenrechtssituation schwierig ist oder das Risiko der Entwaldung nicht minimiert werden kann. Umgekehrt könnten sich auch Unternehmen aus Drittstaaten vom europäischen Markt zurückziehen, weil sie die mit der Erfüllung der Sorgfaltspflichten verbundenen Kosten nicht tragen können oder wollen. Ein nicht zu unterschätzender außenpolitischer Effekt wäre der Rückzug von Drittstaaten aus Verhandlungen über neue Handelsabkommen. Gerade in der aktuellen geopolitischen Lage, in der die EU verstärkt Handelspartner sucht, um politische Allianzen zu schmieden, wäre dies für die EU schwierig. Grundsätzlich besteht zwar eine gemeinsame Zielvorstellung hinsichtlich des Schutzes von Umwelt und Menschenrechten, Zweifel bestehen jedoch in Details wie der Frage nach einem vollständigen Stopp der Entwaldung oder dem Weg dorthin.

3.1. Strategien gegen „*cut and go*“ von der EU und aus der EU

In den vergangenen Jahrzehnten hat die Entwicklungszusammenarbeit Projekte für die Stärkung nachhaltiger Produktion in Entwicklungsländern aufgezogen, Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in guter Anbaupraxis geschult, Genossenschaften beim Zugang auf den europäischen Markt unterstützt und war Vermittler zwischen europäischen Unternehmen und Produzenten in Entwicklungs- und Schwellenländern.

Die Absicht, Kleinbäuerinnen und Kleinbauern nicht vom Markt zu verdrängen, ist ein zentraler Aspekt der EUDR. Der Text der EUDR enthält spezifische Maßnahmen, um solche unbeabsichtigten Effekte zu vermeiden und nachhaltige Handelspraktiken zu fördern. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Strategie ist die Einbeziehung der Handelspartner in die Umsetzung und Überprüfung der Sorgfaltspflichtregelung. Dazu gehört auch die Entwicklung einer Risikoklassifizierung innerhalb der EUDR, die eine Bewertung der Auswirkungen dieser Regelungen auf lokaler Ebene einschließt.

Die Verknüpfung von Handelsabkommen mit Sorgfaltspflichten bietet eine weitere Möglichkeit, nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. In diesem Zusammenhang können sowohl die EU als auch einzelne Mitgliedstaaten wie Deutschland einen wichtigen Beitrag leisten. Dies kann durch Maßnahmen wie Entwicklungszusammenarbeit, Innovationsprojekte oder Kompensationszahlungen für Umwelt- und Biodiversitätsschutz geschehen. Diese Initiativen sind entscheidend dafür, dass die Sorgfaltspflichten nicht nur auf dem Papier stehen, sondern auch in der Praxis wirksam umgesetzt werden.¹⁸

Und aus Sicht der Produzentinnen und Produzenten in Entwicklungsländern? Ja, es gibt Projekte und Initiativen, die unterstützen, die die Informationen zusammentragen und vereinfachen. Dennoch wird es für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern eine Herausforderung darstellen, die geforderten Informationen in den festgesetzten Fristen vorzulegen. Ein Risiko der Marktverdrängung wird nicht auszuschließen sein.¹⁹

Zur Bekämpfung der Entwaldung und zur Unterstützung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sollte ein Partnerschaftsansatz die Stärkung ihrer Position durch effektive Interessenvertretung und die Anerkennung kontextspezifischer Strategien vorsehen. Er sollte nationale Zertifizierungssysteme respektieren und fördern und die Lokalisierung von Rückverfolgbarkeitsdiensten in den Erzeugerländern unterstützen. Entscheidend ist ein systemischer Ansatz, der beim Handel ansetzt, aber darüber hinausgeht. Sektorübergreifende Zusammenarbeit und öffentlich-private Partnerschaften sind ebenso wichtig wie die Förderung direkterer Wertschöpfungsketten und fairer Preise, um einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. Der Ansatz sollte sich auch mit dem übermäßigen Verbrauch in den Verbraucherländern befassen, insbesondere mit der Viehwirtschaft und ihrer Beziehung zu Rohstoffen wie Soja.

Insbesondere in den Ländern Côte d'Ivoire und Ghana wird die EUDR auch als Chance gesehen. Beide Staaten streben eine verstärkte finanzielle Unterstützung durch die EU an, um die Entwaldung effektiver bekämpfen zu können. Die Côte d'Ivoire hat beispielsweise ein GPS-Tracking-System zur besseren Rückverfolgbarkeit von Kakaobohnen

¹⁸ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL, „Neue Sorgfaltspflichten für Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors: Empfehlungen zu aktuellen Gesetzesentwicklungen“.

¹⁹ Thomas Dietz und Paulo Mortara Batistic, „Umsetzung der EU- Entwaldung Verordnung in den Mercosur-Ländern: Schlüsselergebnisse und weitere Herausforderungen“ (IGUAZU SUMMIT, APD Brasil, APD Argentin, APD Uruguay, 2024), <https://de.apdbrasil.de/umsetzung-der-eu-entwaldung-verordnung-in-den-mercosur-laendern-schluesseleergebnisse-und-weitere-herausforderungen/>.

eingeführt und elektronische Trackingkarten an die Bäuerinnen und Bauern ausgegeben. Ghana hat ein obligatorisches nationales Rückverfolgbarkeitssystem eingeführt, um die Anforderungen der EUDR zu erfüllen. Diese Maßnahmen spiegeln das Bestreben wider, sich den EUDR-Standards anzupassen und potenzielle finanzielle Unterstützung von der EU zu erhalten. Ob sie aber ausreichen oder rechtzeitig flächendeckend zur Verfügung stehen, bleibt abzuwarten.²⁰

Entscheidend ist die Frage der Wahrnehmung. Werden die Absichten der EU als illegitim empfunden, stoßen Sorgfaltspflichtgesetze auf Skepsis und werden als Regulierungsimperialismus oder versteckter Protektionismus wahrgenommen. Daher ist ein aktives Engagement auf Augenhöhe mit den Ländern der Schlüssel, um Lösungen zu finden und die spezifischen Bedenken zu verstehen. Daher hat die EU-Kommission konsultative Mechanismen aufgesetzt bspw. wurde im Sommer 2023 gemeinsam mit Indonesien und Malaysia eine Taskforce gegründet, um Anforderungen und Fragen in der Umsetzung der EUDR gemeinsam zu bearbeiten.

3.2. Von „*cut and run*“ zu „*stay and behave*“ ... heißt konkret?

Aktuell kann noch nicht gesagt werden, ob sich der sogenannte Brüssel-Effekt²¹ auch im Rahmen der europäischen Sorgfaltspflichten durchsetzen wird. Dieser beruht auf der Marktgröße und der Regulierungsmacht der EU. Da die EU einer der größten und wirtschaftlich stärksten Binnenmärkte der Welt ist, können Unternehmen, die auf diesem Markt tätig sein wollen, nicht umhin, sich an die dort geltenden Vorschriften zu halten und profitieren aber unmittelbar von einem großen Absatzmarkt mit einheitlichen Regeln. Für diese Unternehmen ist es oft kostengünstiger, ihre Produkte und Dienstleistungen weltweit nach diesen Normen zu produzieren und anzubieten, als für verschiedene Märkte unterschiedliche Versionen zu entwickeln. Mit Blick auf die aktuelle Diskussion hat dieses Papier nun nicht den Anspruch, neue Empfehlungen zu formulieren, vielmehr soll eine Auswahl möglicher Stellschrauben aufzeigen, um aus dem Szenario „*cut and run*“ ein „*stay and behave*“ zu machen:

²⁰ Veronica Retamales Burford u. a., „Global impact of the EU’s anti-deforestation law | S&P Global“, 2023, <https://www.spglobal.com/esg/insights/featured/special-editorial/global-impact-of-the-eu-s-anti-deforestation-law>.

²¹ Definiert nach Prof. A. Bradford, Columbia Law. School in “The Brussels Effect: How the European Union Rules the World”.

Zeit gewähren und Flexibilität ermöglichen

Eine mögliche Verlängerung der Übergangsfrist wird von Teilen Wirtschaft und einigen Drittstaaten als notwendig erachtet, um eine effektive Umsetzung der EUDR zu gewährleisten. Dabei sollten die Sorgfaltspflichteninitiativen als lernendes System verstanden werden, das Raum für Entwicklung und Anpassung bietet. Es sollte Erfahrungen sammeln, Fehler tolerieren und die Wirksamkeit der Maßnahmen prüfen.²²

Partnerschaftliche Zusammenarbeit – heißt auch, dem Partner auf Augenhöhe begegnen

Ein besonderer Fokus sollte auf der Zusammenarbeit mit Partnerländern liegen, insbesondere mit LDCs, und auf der Entwicklung maßgeschneiderter Unterstützungsangebote, die auf die spezifischen Bedürfnisse dieser Länder zugeschnitten sind. Zu den Maßnahmen gehört die Anerkennung bestehender, auch nationaler Zertifizierungssysteme, die trotz erkennbarer Defizite einen wichtigen Beitrag leisten können. Ferner ist die Bedeutung der Anerkennung und partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit lokalen Gesetzen und Initiativen in den Partnerländern hervorzuheben. Ein Beispiel hierfür ist das Soja Moratorium in Brasilien, das seit 2006 in Kraft ist und in Brasilien wichtige Bausteine für eine nachhaltigere Sojalieferkette gelegt hat. Dabei kann „Normendiffusion“, d. h. der Verbreitung und Übernahme von Normen und Standards durch kooperative und integrative Ansätze, eine wichtige Rolle spielen.²³

Kohärenz vermindert Zielkonflikte

Bei sich überschneidenden Unterzielen sollte ein Abgleich verfolgt werden, um Redundanzen und Widersprüche zu vermeiden. Die EUDR und die CSDDD zielen darauf ab, nachhaltige Praktiken zu fördern und negative Umweltauswirkungen zu minimieren. Um Konsistenz und Klarheit für die betroffenen Unternehmen zu schaffen, ist es daher zu empfehlen, dass bei gleichen Teilzielen auch gleiche Regelungsinhalte gelten sollten.

²² Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL, „Neue Sorgfaltspflichten für Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors: Empfehlungen zu aktuellen Gesetzesentwicklungen“.

²³ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL.

Wirkungsabschätzung auch der inhaltlichen Zielerreichung

Die derzeitige Ausrichtung der Folgenabschätzung der EUDR konzentriert sich in erster Linie auf die Umsetzungsdynamik der Verordnung und die Bewertung ihrer potenziellen Ausdehnung auf weitere Produkte und Ökosysteme. Eine wesentliche Lücke in dieser Folgenabschätzung ist jedoch die Vernachlässigung der Überprüfung, inwieweit das Kernziel der Verordnung - die Eindämmung der Entwaldung - tatsächlich erreicht oder zumindest signifikant vorangetrieben wurde. Diese Überprüfung kann von entscheidender Bedeutung sein, da sie nicht nur die unmittelbare Wirksamkeit der Verordnung messen würde, sondern auch als wirkungsvoller Kommunikationspunkt im internationalen Diskurs der EU dienen kann. Eine nachweislich positive Wirkung der EUDR, die zu globalen oder zumindest regionalen Umweltverbesserungen führt, könnte die Basis für eine evidenzbasierte Politikgestaltung stärken.

Strategische Nutzung unilateraler Ansätze zur Unterstützung von Handelsabkommen

Ein mögliches Beispiel dafür zeigt sich beim EU-Mercosur Abkommen, dort wurde im Jahr 2019 nach fast 20 Jahren ein politisch ausverhandeltes Abkommen erreicht, dass dennoch Konflikte im Umgang mit den Nachhaltigkeitszielen aufzeigte. Diese Nachhaltigkeitsschwächen aus Sicht der EU versuchte diese im Februar 2023 durch eine Zusatzerklärung mit Sanktionsregeln auszugleichen. Die Mercosur Staaten forderten daraufhin finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung der einseitigen Verpflichtungen sowie einen Ausgleich im Handelsabkommen – etwa durch größeren Marktzugang. Verhandlungstechnisch könnten die unilateralen Maßnahmen der EU konstruktiv genutzt werden, um Handelsabkommen zu entlasten. Würde in diesen etwa auf die bislang begrenzte Sanktionierbarkeit der Nachhaltigkeitsregelungen verzichtet werden und bietet die EU gleichzeitig mehr Marktzugang an, so könnten unilaterale Ansätze ein Schlüssel für gerade erschwerte Handelsabkommen werden.²⁴

Unilaterale Maßnahmen müssen also keine Einbahnstraße sein, Dialog und Erfahrungsaustausch zwischen den Ländern sind wichtig, um die Hürden bei der Umsetzung zu überwinden. Der Gesetzgeber und die Aufsichtsbehörden sollten daher mit Nachsicht vorgehen und Flexibilität zulassen. Bei der EUDR könnte eine Verlängerung der Übergangsfristen und eine stärkere Berücksichtigung lokaler Kontexte und Kapazitäten notwendig sein, um sowohl europäischen Unternehmen als auch Produzentinnen und

²⁴ Hanns-Günther Hilpert und Bettina Rudloff, „Außenwirtschaft im Wandel – neue strategische Partnerschaften für Deutschland und die EU | Publikationen | ifo Institut“, ifo Schnelldienst, 2024.

Produzenten in Drittländern besser gerecht zu werden. Letztlich ist eine kohärente, evidenzbasierte Politikgestaltung, die die Auswirkungen der Maßnahmen kontinuierlich evaluiert und einen offenen Dialog mit allen Stakeholdern führt, entscheidend, um die ehrgeizigen Ziele der Sorgfaltspflichtinitiativen zu erreichen und gleichzeitig den Welthandel im Sinne von Nachhaltigkeit und Menschenrechten positiv zu gestalten.

Editorische Hinweise

Autorin

Kristina Mensah

Grafische Gestaltung

Contexto Gráfico

Cover, Satz und Grafik

Scriptorium design,
Kenia de Aguiar Ribeiro

Titelbild

Hector Mario Lopez / Freepik

Veröffentlichung

Agrarpolitischer Dialog
Brasilien - Deutschland | APD

Redaktionelle Koordination

Gleice Mere, Carlos Alberto dos
Santos und Alexander Borges Rose

