

HANDEL: EU-INDONESIEN NACHHALTIGKEIT BRAUCHT MEHR ALS EIN KAPITEL

Von
Alessa Hartmann

Nach fast zehn Jahren Verhandlungen steht das Handelsabkommen zwischen der EU und Indonesien (CEPA) vor dem Abschluss. Die EU-Kommission präsentiert das Abkommen als Beitrag zu einer nachhaltigen Handelspolitik. Doch ein Blick auf das Nachhaltigkeitskapitel zeigt: Während Marktöffnung rechtlich umfassend abgesichert wird, bleiben Arbeits-, Umwelt- und Klimastandards nur begrenzt durchsetzbar. Das wirft grundsätzliche Fragen zur Ausgestaltung europäischer Handelsabkommen auf.

Hintergrund

Die Europäische Union verfolgt seit einigen Jahren den Anspruch, Handelsabkommen stärker mit sozialen und ökologischen Zielen zu verbinden. Nachhaltigkeitskapitel (Trade and Sustainable Development, TSD) sollen sicherstellen, dass wirtschaftliche Integration nicht zulasten von Arbeitnehmer:innenrechten, Umwelt- und Klimaschutz geht. Mit dem geplanten Handelsabkommen zwischen der EU und Indonesien (Comprehensive Economic Partnership Agreement – CEPA)¹ setzt die Europäische Kommission diesen Ansatz fort.

Das Abkommen ist wirtschaftlich und geopolitisch von erheblicher Bedeutung. Es soll Handelshemmnisse abbauen, Investitionen erleichtern und die Zusammenarbeit mit einem wichtigen Partner im Indopazifik vertiefen. Gleichzeitig gewinnt Indonesien als Lieferant kritischer Rohstoffe – insbesondere Nickel – für die europäische Industrie und die grüne Transformation zunehmend an Bedeutung. Gerade deshalb stellt sich die Frage, ob das Nachhaltigkeitskapitel geeignet ist, die sozialen und ökologischen Risiken einer weiteren Handelsliberalisierung wirksam zu begrenzen.

Nachhaltigkeitskapitel stoßen an strukturelle Grenzen

Die Diskussion über Nachhaltigkeitskapitel konzentriert sich häufig auf ihre Durchsetz-

barkeit. Tatsächlich enthält CEPA Verpflichtungen zur Einhaltung der grundlegenden ILO-Kernarbeitsnormen sowie zur Umsetzung multilateraler Umwelt- und Klimaabkommen. Problematisch ist jedoch nicht nur, dass viele dieser Verpflichtungen nur eingeschränkt einklagbar sind. Das eigentliche Problem liegt tiefer.

Nachhaltigkeitskapitel sollen negative Folgen einer Handelsliberalisierung begrenzen. Sie greifen damit erst, nachdem wirtschaftliche Anreize bereits geschaffen wurden. Die Liberalisierung von Handel und Investitionen bildet weiterhin den Kern des Abkommens, während soziale und ökologische Schutzmechanismen nachgelagert bleiben. Nachhaltigkeitskapitel können diese grundsätzliche Logik deshalb nur begrenzt korrigieren. Hinzu kommt, dass viele Verpflichtungen sehr allgemein formuliert sind. Konkrete Vorgaben zu Arbeitsinspektionen, Arbeitsschutz, überprüfbaren Fortschritten oder verbindlichen Zeitplänen fehlen weitgehend. Dadurch bleibt offen, wann Verpflichtungen tatsächlich verletzt werden und welche Konsequenzen sich daraus ergeben.

Auch die Anwendbarkeit der Streitbeilegung bleibt eng begrenzt. Zwar sieht CEPA erstmals die Möglichkeit handelspolitischer Sanktionen im Nachhaltigkeitskapitel vor. Diese greifen jedoch nur in wenigen, klar definierten Ausnahmefällen. Im Bereich der

**Solange
Marktöffnung
verbindlicher
geregelt ist als
Nachhaltigkeit,
bleiben die
Gestaltungsmöglichkeiten
von Nachhaltigkeitskapiteln
begrenzt.**

Nachhaltigkeitskapitel können Handelsliberalisierung begleiten – sie können ihre sozialen und ökologischen Folgen jedoch nicht allein ausgleichen.

Arbeitsrechte betrifft dies im Wesentlichen die Verpflichtung, Vertragspartei der bereits ratifizierten ILO-Kernübereinkommen zu bleiben („remain a party“). Im Umwelt- und Klimabereich ist insbesondere die Verpflichtung abgesichert, Vertragspartei des Pariser Klimaübereinkommens zu bleiben („remain a party to the Paris Agreement“). Ob Arbeitsrechte tatsächlich wirksam umgesetzt, Umweltstandards eingehalten oder Entwaldung wirksam bekämpft werden, ist hingegen nicht in gleicher Weise sanktionsbewehrt. Damit konzentriert sich die rechtliche Absicherung vor allem auf die formale Zugehörigkeit an internationale Übereinkommen – nicht auf deren wirksame Umsetzung in der Praxis.

Indonesien verdeutlicht die praktischen Herausforderungen

Die Grenzen dieses Ansatzes werden am Beispiel Indonesiens besonders deutlich. Obwohl das Land neun ILO-Kernarbeitsnormen ratifiziert hat, bestehen erhebliche Defizite bei deren Umsetzung. Der Internationale Gewerkschaftsbund zählt Indonesien weiterhin zu den Staaten mit systematischen Verletzungen von Arbeitnehmer:innenrechten. Nach Angaben des Global Rights Index² gehört Indonesien zu den Ländern mit den schlechtesten Arbeitsbedingungen weltweit, nahezu ohne Möglichkeiten Arbeitnehmer:innenrechte wahr zu nehmen. Zudem kam es dort auch im vergangenen Jahr zur Ermordung eines Arbeiters während einer Demonstration für bessere Arbeitsbedingungen.

Besonders relevant ist dies, weil CEPA vor allem jene Wirtschaftsbereiche stärken dürfte, in denen Arbeits- und Umweltkonflikte seit Jahren dokumentiert werden. Dazu gehören der Nickelbergbau, die Palmölproduktion sowie exportorientierte Industrien.

Gerade in diesen Sektoren wird das CEPA zusätzliche Wachstumsanreize schaffen.

Auch die Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung³ der Europäischen Kommission weist auf erhebliche soziale Risiken hin. Sie prognostiziert unter anderem Beschäftigungsverluste von bis zu 60.000 Arbeitsplätzen in der indonesischen Automobilindustrie, eine Ausweitung prekärer Beschäftigung sowie zusätzliche Arbeitsplätze in Sonderwirtschaftszonen mit vergleichsweise schwachen arbeitsrechtlichen Standards. Handelsgewinne führen somit keineswegs automatisch zu besseren Arbeitsbedingungen.

Auch im Umweltbereich bleiben zentrale Fragen offen. Das Abkommen verweist zwar auf internationale Umwelt- und Klimaverpflichtungen. Gleichzeitig enthält es jedoch keine verbindlichen Vorgaben zur Bekämpfung von Entwaldung oder zum Schutz der Biodiversität. Das begleitende Palmöl-Protokoll setzt vor allem auf Kooperation und freiwillige Zertifizierungssysteme, anstatt verbindliche Sorgfaltspflichten oder klare Nachhaltigkeitskriterien festzuschreiben.

Wirtschaftliche Regeln bleiben stärker als Nachhaltigkeit

Besonders deutlich zeigt sich das Ungleichgewicht in der institutionellen Architektur des Abkommens. Die klassischen Regeln zu Marktzugang und Handel werden durch umfassende Streitbeilegungsmechanismen abgesichert. Nachhaltigkeitsverpflichtungen sind so vage formuliert, dass sie nur über eingeschränkte Durchsetzungsinstrumente verfügen.

Zudem können ausschließlich Vertragsstaaten Verfahren einleiten. Gewerkschaften, betroffene Gemeinschaften oder zivilgesellschaftliche Organisationen erhalten keinen

direkten Zugang zu den Streitbeilegungsmechanismen. Beratungsgruppen und Dialogforen schaffen zwar Möglichkeiten zum Austausch, verfügen jedoch über keine eigenständigen Kontroll- oder Sanktionsbefugnisse. Damit bleiben wirtschaftliche Interessen rechtlich weiterhin stärker abgesichert als Arbeits-, Umwelt- und Klimaschutz.

Konsequenzen für die europäische Handelspolitik

Die Debatte über CEPA reicht deshalb weit über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Indonesien hinaus. Sie berührt die grundsätzliche Frage, wie nachhaltige Handelspolitik künftig ausgestaltet werden soll.

Damit nachhaltige Entwicklung tatsächlich gleichrangig neben wirtschaftlicher Liberalisierung stehen kann, genügt es nicht, Nachhaltigkeitsverpflichtungen in einem eigenen Kapitel zu bündeln. Arbeitsrechte, Klima- und Umweltschutz müssen stärker in die Architektur des gesamten Abkommens integriert werden. Zugleich müssen auch die Handelsbestimmungen selbst auf den Prüfstand: In ihrer derzeitigen Ausgestaltung drohen sie lineare Produktions- und Konsummuster sowie bestehende Abhängigkeitsverhältnisse zu verfestigen – etwa Indonesiens Rolle als Lieferant von Rohstoffen wie Nickel und Palmöl – und damit den Aufbau regionaler Wertschöpfung und den Aufstieg in höherwertige Stufen der Wertschöpfungsketten zu erschweren. Dazu

Zum Weiterlesen

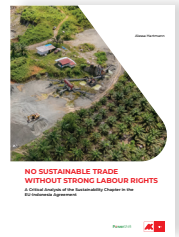
Alessa Hartmann

No sustainable trade without strong labour rights

A critical analysis of the Sustainability Chapter of the EU-Indonesie-Agreemen

Hier downloaden:

<https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC17860996/>



gehören verbindliche und überprüfbare Verpflichtungen, wirksame Durchsetzungsmechanismen sowie eine wirkliche Beteiligung von Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen. Tatsächlich nachhaltige Handelspolitik muss daher über eine bloße Ergänzung bestehender Handelsabkommen um Nachhaltigkeitsregeln hinausgehen und deren wirtschaftliche Architektur selbst verändern. Das EU-Indonesien-Abkommen zeigt exemplarisch die Grenzen des bisherigen europäischen Ansatzes. Nachhaltigkeit wird erst dann zum tragenden Prinzip europäischer Handelspolitik, wenn sie rechtlich denselben Stellenwert erhält wie Marktöffnung und Investitionsförderung.

Alessa Hartmann, Referentin für internationale Handels- und Investitionspolitik bei PowerShift e.V.
alessa.hartmann@power-shift.de

1 https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/indonesia/eu-indonesia-agreements/text-agreements_en (abgerufen am 23.07.2026).

2 <https://ifwea.org/resource/global-rights-index-2026/> (abgerufen am 17.08.2026).

3 <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/76dcefc4-692c-421d-8a5e-54955bb486aa/details> (abgerufen am 23.07.2026).



BESTELLEN!

Unter
https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/eu/infobrief/EU_Infobrief.html

können Sie den EU-Infobrief
kostenlos bestellen.

infobrief eu & international: EUROPA UND INTERNATIONALES IN KRITISCHER UND SOZIALER PERSPEKTIVE

Der EU-Infobrief erscheint 4x jährlich im digitalen Format und liefert eine kritische Analyse der Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene.

Die Zeitschrift der Abteilung EU & Internationales der AK-Wien fokussiert dabei Themen an der Schnittstelle von Politik, Recht und Ökonomie. Anspruch ist nicht nur die Prozesse in den europäischen Institutionen zu beschreiben, sondern auch Ansätze zur Überwindung des Neoliberalismus zu entwickeln. Kurze Artikel informieren in prägnanter Form über aktuelle Themen. Langbeiträge geben den Raum für grundlegende Analysen, Buchbesprechungen bieten eine kritische Übersicht einschlägiger Publikationen.

