

WIRTSCHAFT UND FINANZEN

DOMESTIC ADVISORY GROUPS IN EU-HANDELSABKOMMENEN

DAGs auf der Leiter zum Erfolg?
– Zusammenfassung und Empfehlungen

**Deborah Martens, Diana Potjomkina,
und Jan Orbie**
März 2021



Auf EU-Ebene und von den meisten EU-Handelspartnern wurden interne Beratungsgruppen (Domestic Advisory Groups, DAGs) eingerichtet, die regelmäßige Zusammenkünfte abhalten.



Die Arbeit der DAGs wird jedoch durch einen mangelnden Informationsaustausch behindert. Hinzu kommt, dass Regierungen und die Europäische Kommission wenig Interesse und Bereitschaft zur Interaktion mit den DAGs zeigen.



Auch die begrenzte Rechenschaftspflicht der Regierungen und der Europäischen Kommission schränkt die potenzielle Hebelwirkung der DAGs ein.



Aufgrund mangelnder Durchsetzungsmöglichkeiten haben die DAGs nur wenig Einfluss auf die Entscheidungsfindung.

WIRTSCHAFT UND FINANZEN

DOMESTIC ADVISORY GROUPS IN EU- HANDELSABKOMMEN

DAGs auf der Leiter zum Erfolg?
– Zusammenfassung und Empfehlungen

ZUSAMMENFASSUNG

Seit dem Abschluss des Handelsabkommens zwischen der EU und Korea im Jahr 2011 sehen alle Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung zivilgesellschaftliche Mechanismen vor, um die in diesem Kapitel eingegangenen Verpflichtungen zu überwachen: eine interne Beratungsgruppe (Domestic Advisory Group, DAG) für jede Partei und eine jährliche transnationale Zusammenkunft von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft. Eine DAG ist ein auf Mitgliedschaft beruhender geschlossener Mechanismus, während die transnationalen Zusammenkünfte nicht mitgliederbasiert erfolgen und daher offener und weniger strukturiert sind als die DAGs.

In dieser Studie konzentrieren wir uns auf die DAGs, d. h. die am stärksten institutionalisierten und ständigen Organe der Zivilgesellschaft, die in den Kapiteln über Handel und nachhaltige Entwicklung vorgesehen sind. Ziel der Evaluation ist es, eine umfassende Bewertung der DAGs durchzuführen, ihre wesentlichen Herausforderungen zu identifizieren, Anlaufschwierigkeiten von strukturellen Problemen zu unterscheiden und Lösungen zu deren Bewältigung vorzuschlagen. Die ursprüngliche Datenerhebung erfolgte mittels einer Umfrage, auf die 50 DAGs-Mitglieder aus der EU und 74 aus Ländern außerhalb der EU antworteten, sowie durch 18 Interviews mit DAG-Mitgliedern innerhalb und außerhalb der EU.

ANALYTISCHER RAHMEN

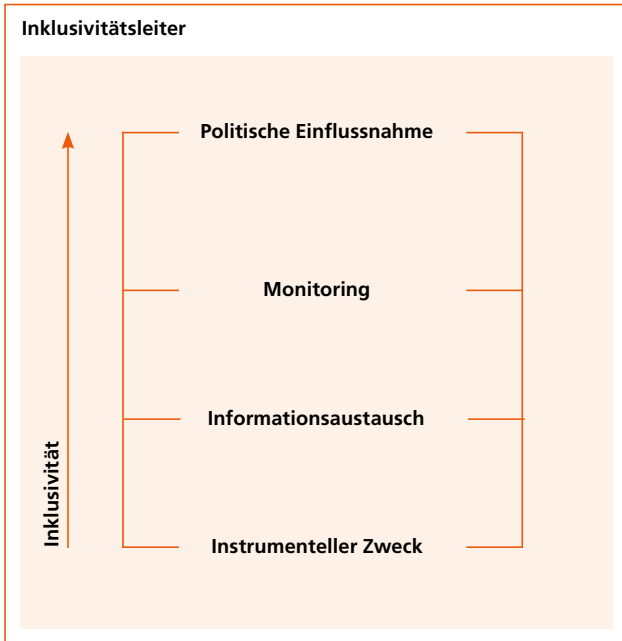
Die Bewertung von DAGs ist nicht so einfach, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag. Ein entscheidendes Problem besteht darin, dass uns klare Kriterien fehlen. Aus diesem Grund haben wir einen analytischen Rahmen entwickelt, der prag-

matisch zur Evaluation von DAGs verwendet werden kann. Diese »Inklusivitätsleiter« verbindet zwei Dimensionen. Erstens zeigt sie, dass Inklusivität eine Frage der Abstufung ist. Zweitens erfasst sie mehrere Arten der Beteiligung. Abhängig vom Hauptzweck der zivilgesellschaftlichen Zusammenkünfte können verschiedene Arten der Inklusivität angestrebt werden. Daraus ergeben sich auf der Leiter vier Stufen: instrumenteller Zweck, Informationsaustausch, Monitoring und politische Einflussnahme.

SIND ZUSAMMENKÜNFTE MÖGLICH?

- Ja, im Prinzip können die meisten DAGs Zusammenkünfte abhalten.
- Dennoch besteht insbesondere bei den DAGs außerhalb der EU nach wie vor Verbesserungspotenzial. Zu den wichtigsten organisatorischen Fragen gehören die Häufigkeit und rechtzeitige Ankündigung der Zusammenkünfte, die Unterstützung durch ein Sekretariat und die Finanzierung.
- Darüber hinaus nehmen logistische Fragen weiterhin einen zu großen Anteil der Sitzungen in Anspruch, was auf Kosten der inhaltlichen Diskussionen geht.
- Die DAGs werden nicht bloß als Instrument zur Legitimierung von Handelsabkommen angesehen. Angesichts ihrer zahlreichen Schwächen besteht jedoch weiterhin die Gefahr, dass sie wieder zu Mechanismen werden, die lediglich zur Legitimierung des Freihandels dienen.

Ebene	Zweck	Rolle	Frage	Kriterien
Ganz unten	Instrumenteller Zweck	Feigenblatt	Sind Zusammenkünfte möglich?	<ul style="list-style-type: none"> – Logistik – Legitimation
Niedrig	Informationsaustausch	Forum	Ist ein Austausch möglich?	<ul style="list-style-type: none"> – Horizontaler und vertikaler Austausch – Unabhängig, repräsentativ und ausgewogen – Echter Dialog
Mittel	Monitoring	Kontrollgremium	Ist eine Kontrolle möglich?	<ul style="list-style-type: none"> – Evaluationskompetenz – Rechenschaftspflicht der Vertragsparteien
Hoch	Politische Einflussnahme	Entscheidungssträger	Ist eine Einflussnahme möglich?	<ul style="list-style-type: none"> – An Entscheidungen beteiligt – Auslösung des Streitbeilegungsmechanismus



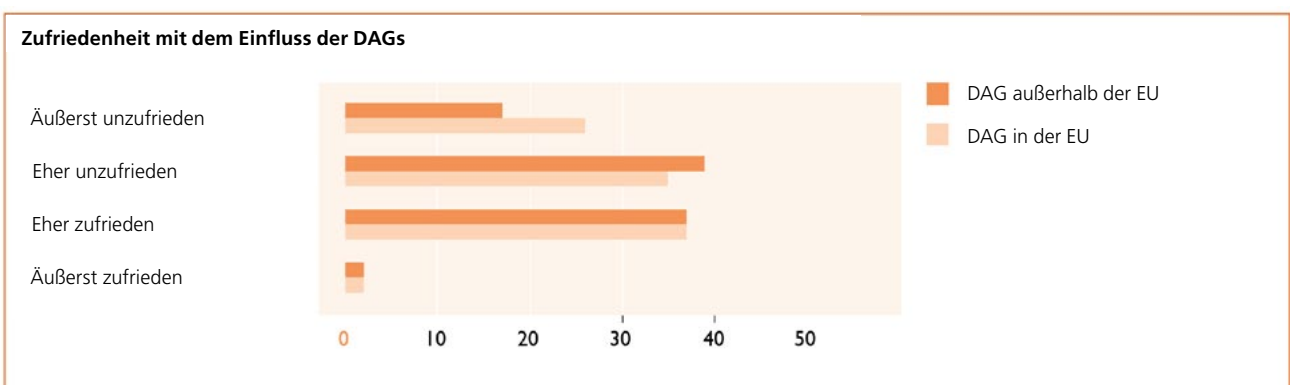
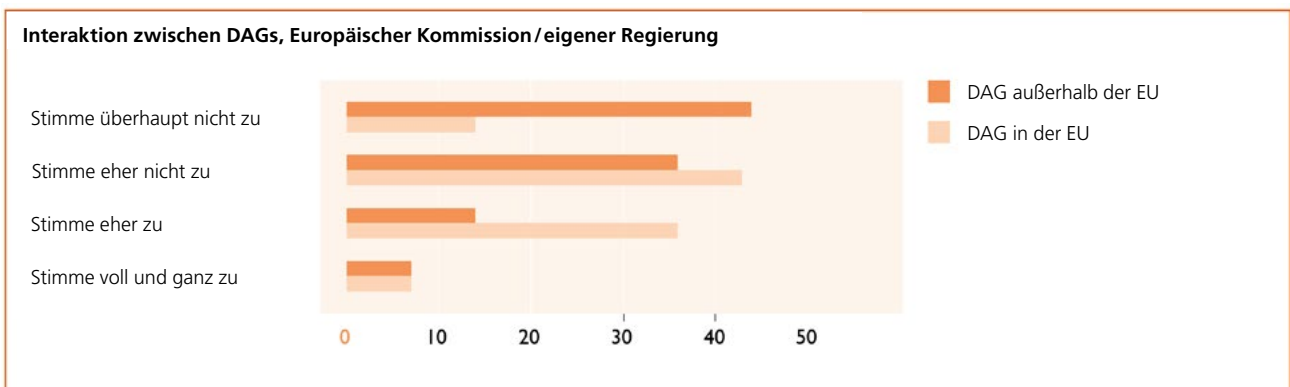
- Der vertikale Informationsaustausch zwischen der Zivilgesellschaft und den Regierungen wird weniger positiv bewertet. Letztere geben keine ausreichenden Informationen über die Umsetzung von Handelsabkommen, und die Interaktion zwischen den Regierungen und den DAGs ist unzureichend. Die Vertreterinnen und Vertreter von DAGs außerhalb der EU sprechen dies deutlicher an als ihre Kolleginnen und Kollegen aus der EU.
- Der Einfluss eines bestimmten Handelsabkommens auf die nachhaltige Entwicklung wird während der DAG-Sitzungen diskutiert.
- Arbeitsrechtsstandards stehen in der Regel ganz oben auf der Tagesordnung. Insbesondere die DAGs in der EU befassen sich häufig mit der Einhaltung der Arbeitnehmerrechte in den Partnerländern.

IST EINE KONTROLLE MÖGLICH?

IST EIN AUSTAUSCH MÖGLICH?

- Insgesamt gesehen sind die wichtigsten Voraussetzungen für einen Dialog vorhanden.
- Ein horizontaler Informationsaustausch in der Zivilgesellschaft ist etabliert. Allerdings sind ein echter Dialog und ein genauer festgelegtes Arbeitsprogramm erforderlich. Vor allem in den DAGs außerhalb der EU bestehen erhebliche Spannungen zwischen Vertreterinnen und Vertretern aus der Wirtschaft und aus anderen Bereichen.

- Kontrolle oder Monitoring ist für die meisten Befragten das erstrebenswerteste Ziel, was den Diskurs der Europäischen Kommission widerspiegelt. Ein Monitoring konnte jedoch bisher nicht vollständig umgesetzt werden.
- Diese Diskrepanz ist zum einen darauf zurückzuführen, dass den DAG-Mitgliedern nicht genügend Ressourcen eigene Analysen zur Verfügung stehen.
- Zum anderen schränkt die begrenzte Rechenschaftspflicht der Regierungen die DAGs in der Ausübung ihrer



Kontrollfunktion ein. Es gibt keine Feedback-Mechanismen zwischen den DAGs und ihren Regierungen, und die Regierungen berücksichtigen die Beiträge der DAGs nur unzureichend.

- Diese mangelnde Rechenschaftspflicht ist auch auf transnationaler Ebene erkennbar. Nichtsdestotrotz schätzen die DAGs außerhalb der EU die potenzielle Hebelwirkung, die durch die Europäische Kommission und die DAGs in der EU ermöglicht wird, positiv ein.

gelangen. Wenn die Beteiligten jedoch das Gefühl haben, dass es unmöglich ist, eine höhere Stufe zu erreichen, dann besteht die Gefahr, dass die DAGs ihre Bedeutung verlieren und die Leiter umkippt. Dies wiederum würde die ohnehin bereits lautstarke Kritik an der Handelspolitik der EU weiter anfachen.

IST EINE EINFLUSSNAHME MÖGLICH?

- Der Einfluss der DAGs ist sehr begrenzt und eine Hauptursache für die Unzufriedenheit ihrer Mitglieder.
- Den DAG-Mitgliedern wird nur wenig Einfluss zugeschrieben, da sie nicht aktiv an der Entscheidungsfindung beteiligt sind und die Regierungen den Empfehlungen der DAGs nicht folgen.
- Darüber hinaus ist ihr Einfluss begrenzt, da die Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung nicht durchsetzbar sind und für die DAGs keine Möglichkeit besteht, einen Streitbeilegungsmechanismus auszulösen.
- Die Ansichten der DAG-Mitglieder über die Durchsetzbarkeit der Verpflichtungen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung sind tendenziell gespalten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Auch wenn einige DAGs noch mit organisatorischen Problemen zu kämpfen haben, beginnen die eigentlichen Herausforderungen auf der zweiten Stufe, weil es keinen echten Dialog zwischen den Mitgliedern dieser Gruppen sowie zwischen DAGs und Regierungen gibt. Dies resultiert in einer mangelnden Rechenschaftspflicht, welche die Bemühungen der Zivilgesellschaft um ein angemessenes Monitoring untergräbt. Die Möglichkeit zur politischen Einflussnahme ist infolgedessen sehr begrenzt.

Infolge dieser Dynamik mangelt es den DAGs bisher an politischer Relevanz, was bei ihren Mitgliedern für Frustration sorgt. Daher ist es für alle Beteiligten äußerst wichtig, dass Maßnahmen zur Behebung dieser Probleme ergriffen werden. Praktische oder organisatorische Anpassungen sind zwar notwendig, aber für sich genommen unzureichend. Vor allem ist ein Mentalitätswandel der politischen Entscheidungsträger erforderlich. Sie müssen die DAGs und ihre Arbeit ernster nehmen und ihnen mehr politische Relevanz verschaffen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die DAGs in einem negativen Feedback-Mechanismus stecken bleiben (wenn dies nicht bereits der Fall ist). Dies würde dazu führen, dass keine Fortschritte erzielt werden und das Interesse und Engagement der Zivilgesellschaft untergraben werden. Mit anderen Worten: Es werden große Anstrengungen unternommen, um auf eine höhere Stufe der Inklusivitätsleiter zu

POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

In diesem letzten Abschnitt formulieren wir Empfehlungen zur Verbesserung des Erfolgs der DAGs. Wir orientieren uns dabei an der in dieser Studie verwendeten Struktur, d. h. an den verschiedenen Stufen der Inklusivitätsleiter. Wie bereits erwähnt, ist es für die DAGs wichtig, erst die unteren Stufen zu erreichen, bevor sie auf die höheren Stufen der Leiter gelangen. Konkret bedeutet dies, dass die DAGs erst ordnungsgemäß funktionieren müssen, bevor sie den gewünschten In-

formationsaustausch erwarten können, der wiederum von grundlegender Bedeutung für ihre Kontrollfunktion ist. Ebenso ist ein gutes Monitoring eine Voraussetzung für die politische Einflussnahme.

Die in dieser Evaluation vorgestellten Untersuchungen haben gezeigt, dass die überwiegende Mehrheit der DAG-Mitglieder darin übereinstimmt, dass Monitoring für die DAGs das

Zusammenfassung der Empfehlungen

Stufe	Empfehlung	gerichtet an
Instrumenteller Zweck	Sicherstellen, dass regelmäßige Zusammenkünfte stattfinden, und Termine für die DAGs und transnationale Zusammenkünfte rechtzeitig im Voraus festgelegt werden, um eine inhaltliche Vorbereitung zu ermöglichen	DAG-Mitglieder, Sekretariate und Regierungen*
	Ausreichende Mittel für die Teilnahme bereitstellen und für Unterstützung durch ein Sekretariat sorgen	DAG-Mitglieder und Regierungen
	Verbleibende organisatorische und logistische Probleme proaktiv lösen	DAG-Mitglieder und Regierungen
Informationsaustausch	Eine unabhängige, repräsentative und ausgewogene DAG-Mitgliedschaft gewährleisten	DAG-Mitglieder und Regierungen
	Einen echten Dialog innerhalb der DAGs fördern	DAG-Mitglieder
	Ein konkretes Arbeitsprogramm aufstellen	DAG-Mitglieder
	Beziehungen zwischen DAGs institutionalisieren und in sie investieren	DAG-Mitglieder und Regierungen
	Thematische transnationale Allianzen schließen und aufrechterhalten	DAG-Mitglieder
	Vorbereitung gemeinsamer Erklärungen verbessern	DAG-Mitglieder (und Regierungen)
	Mehr und bessere Interaktion zwischen DAGs und Regierungen etablieren	Regierungen und zwischenstaatlicher Ausschuss
	Beziehungen zwischen den DAGs und den Parlamenten institutionalisieren	DAG-Mitglieder und Parlamente
Monitoring	Strukturelle Mittel für Analysen bereitstellen	DAG-Mitglieder und Regierungen
	Feedback-Mechanismen mit Regierungen etablieren	Regierungen und zwischenstaatlicher Ausschuss
	Follow-up der Beiträge von DAGs sicherstellen	Regierungen und zwischenstaatlicher Ausschuss
Politische Einflussnahme	Für größtmögliche Durchsetzbarkeit des Kapitels »Handel und nachhaltige Entwicklung« sorgen	Europäische Kommission und EU-Parlament
	Erwartungen bezüglich des Einflusses der DAGs klären	DAG-Mitglieder und Regierungen
	Über den Tellerrand hinausschauen	DAG-Mitglieder und Regierungen

* Mit dem Begriff »Regierungen« bezeichnen wir die Regierungen aller beteiligten Parteien, nämlich die Europäische Kommission und die nationalen Regierungen der Handelspartner. Dieselbe Logik gilt für »Parlamente«.

erstrebenswerteste Ziel ist. Daher ist es für alle Beteiligten von entscheidender Bedeutung, dass Maßnahmen ergriffen werden, um diese konkrete Stufe zu erreichen, insbesondere was die Rechenschaftspflicht der Regierung betrifft. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die DAGs in einem negativen Feedback-Mechanismus stecken bleiben (wenn dies nicht bereits der Fall ist). Dies würde dazu führen, dass keine Fortschritte erzielt und das Interesse und Engagement der Zivilgesellschaft untergraben werden. Mit anderen Worten: Es werden große Anstrengungen unternommen, um auf eine höhere Stufe der Inklusivitätsleiter zu gelangen. Wenn die Beteiligten jedoch das Gefühl haben, dass es unmöglich ist, eine höhere Stufe zu erreichen, dann besteht die Gefahr, dass die DAGs ihre Bedeutung verlieren und die Leiter umkippt.

Die jüngsten Initiativen zur Verbesserung des organisatorischen Aspekts der DAGs durch die Europäische Kommission sind zu begrüßen, da es in der Tat wichtig ist, die Funktionsweise dieser Mechanismen zu verbessern. Diese praktischen Anpassungen sind zwar notwendig, aber für sich genommen unzureichend. Vor allem ist ein Mentalitätswandel der politischen Entscheidungsträger erforderlich. Sie müssen die DAGs und ihre Arbeit ernster nehmen und ihnen mehr politische Relevanz verschaffen.

INSTRUMENTELLER ZWECK: WIE KÖNNEN DIE ZUSAMMENKÜNFTE VERBESSERT WERDEN?

SICHERSTELLEN, DASS REGELMÄSSIGE ZUSAMMENKÜNFTE STATTFINDEN UND TERMINE RECHTZEITIG IM VORAUS FESTLEGEN

Eine vielfach wiederholte Kritik besteht darin, dass die DAGs nicht häufig genug zusammenkommen, um mit ihrer Arbeit substanziell und rechtzeitig voran zu kommen. Ein weiterer Grund für Frustration ist, dass die Termine der Zusammenkünfte zu spät festgelegt werden, was die effektive Teilnahme der DAG-Mitglieder behindert.

Die Vorsitzenden und Sekretariate der DAGs sollten in Absprache mit den anderen DAG-Mitgliedern die Einberufung regelmäßiger Zusammenkünfte planen (etwa vierteljährlich oder sogar monatlich, wenn DAG-Mitglieder dies wünschen), die Termine mindestens einen Monat im Voraus festlegen und die Möglichkeit vorsehen, dass DAG-Mitglieder virtuell teilnehmen können. Die Organisation transnationaler Treffen ist komplizierter, da mehr Termine aufeinander abgestimmt werden müssen. Zusammenkünfte zwischen DAGs sowie zwischen der Zivilgesellschaft und dem zwischenstaatlichen Ausschuss hängen davon ab, wann Letzterer tagt. Es obliegt daher den Regierungen, frühzeitig, z. B. mindestens drei Monate im Voraus, ein Datum festzulegen, damit die Zivilgesellschaft informiert werden und sich auf die Teilnahme vorbereiten kann. Die Praxis zeigt, dass die Zusammenkünfte zumeist jedes Jahr im gleichen Zeitraum stattfinden. Es sollte daher möglich sein, dass Regierungsvertreterinnen und -vertreter sich rechtzeitig auf einen Termin festlegen und damit den DAG-Mitgliedern Engagement, Interesse und Respekt zeigen.

Die DAG-Mitglieder sollten zwischen den Jahrestagungen zusätzliche (virtuelle) Sitzungen zwischen DAGs organisieren, um die Dynamik aufrechtzuerhalten.

AUSREICHENDE MITTEL FÜR DIE TEILNAHME BEREITSTELLEN UND FÜR UNTERSTÜTZUNG DURCH EIN SEKRETARIAT SORGEN

Die Organisation der DAG-Mitglieder verfügt weder über ausreichende Mittel, um Personal für die Vorbereitung der Zusammenkünfte und die anschließende Teilnahme einzustellen, noch um die Reisekosten der DAG-Mitglieder zu decken. Beides sind konkrete Hindernisse für das ordnungsgemäße Funktionieren der meisten DAGs. Darüber hinaus verfügt die große Mehrheit der DAGs außerhalb der EU nicht über ein Sekretariat, das sie bei der organisatorischen Unterstützung und Vorarbeit unterstützen könnte.

Diese Probleme sollten bewältigt werden, indem langfristige Mittel für das Funktionieren der DAGs verfügbar gemacht werden. Diese Mittel sollten idealerweise von jedem Unterzeichner des EU-Handelsabkommens bereitgestellt werden, womit sie sich zur Gründung einer DAG verpflichten. Die Finanzierung könnte zum Beispiel aus den wirtschaftlichen Vorteilen, die aus dem Handelsabkommen entstehen, erfolgen. Wenn diese Mittel nicht zur Verfügung stehen, sollte ein gemeinsames Finanzierungsprogramm von EU und Partnerland in Betracht gezogen werden. Eine Finanzierung ausschließlich aus EU-Mitteln, wie es derzeit der Fall ist, sollte als letzte Möglichkeit erwogen werden. Die Erfahrungen mit dem derzeitigen dreijährigen Partnerschaftsinstrument, das die Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Kapiteln über Handel und nachhaltige Entwicklung stärken soll, könnten hilfreich sein, um zu bestimmen, wie hoch der erforderliche Finanzierungsaufwand ist und welche Aufgabenbereiche das Sekretariat übernehmen sollte. Eine detaillierte Beurteilung dieses Finanzierungsinstruments unter Berücksichtigung seiner Bewertung durch die DAG-Mitglieder wäre daher sachdienlich. In jedem Fall muss die Finanzierung über dieses spezielle Instrument hinaus ausgeweitet werden und sollte in die Rechtsvorschriften zur Einrichtung von DAGs aufgenommen werden.

Sekretariate können je nach lokalem Kontext des jeweiligen Landes und den bestehenden Institutionen unterschiedlich organisiert werden. Sie könnten von einer bestehenden offiziellen Institution (z. B. vom EWSA), einer Regierungsstelle (z. B. innerhalb des Wirtschafts-, Umwelt- oder Arbeitsministeriums), sofern die Unabhängigkeit der DAG gewährleistet ist, einer zivilgesellschaftlichen Organisation, einem externen privaten Berater oder einer zu diesem Zweck gegründeten Organisation betrieben werden.

VERBLEIBENDE ORGANISATORISCHE UND LOGISTISCHE PROBLEME PROAKTIV LÖSEN

Angesichts der anhaltenden Probleme im Zusammenhang mit der Funktionsweise der DAG, insbesondere jenen außerhalb der EU, muss erneut betont werden, wie wichtig ist, die

richtigen Grundlagen zu schaffen. Sie sind das Fundament, auf dem die übrigen Stufen der Inklusivitätsleiter aufbauen und von dem somit der Gesamterfolg der DAGs abhängt.

Die praktischen Hindernisse, die der Organisation von Zusammenkünften oder der Teilnahme von Mitgliedern entgegenstehen, müssen rechtzeitig erkannt und ausgeräumt werden. Seit der Einführung von DAGs in EU-Handelsabkommen wurde in der EU und im Ausland viel Arbeit geleistet. Erfahrungen und Lehren aus anderen Handelsabkommen können ausgetauscht werden, um die reibungslose Organisation und ein gutes Funktionieren der DAGs zu beschleunigen. Angesichts des hohen Anteils der Mitglieder, die mit der Funktionsweise ihrer DAG unzufrieden sind, wäre eine jährliche Bewertung, wie die Praxistauglichkeit dieser Mechanismen verbessert werden sollte, angemessen.

Die DAG-Mitglieder sollten selbstkritisch sein und erörtern, welche Maßnahmen zum besseren Funktionieren ihrer DAG beitragen könnten. Außerdem sollte ihre Regierung ein Partner für den Erfolg der DAG sein, indem sie ein Umfeld schafft und unterstützt, in dem sie wirkungsvoll arbeiten kann. Wenn die Stimme der DAG zu schwach ist und / oder die Regierung ihr Potential vernachlässigt oder einschränkt, haben die anderen am Abkommen beteiligten DAGs und ihre Regierungen die Verantwortung, dies zur Sprache zu bringen und zugunsten von Veränderungen Druck auszuüben.

INFORMATIONSAUSTAUSCH: WIE KANN DER DIALOG VERBESSERT WERDEN?

EINE UNABHÄNGIGE, REPRÄSENTATIVE UND AUSGEWOGENE DAG-MITGLIED- SCHAFT GEWÄHRLEISTEN

Offensichtlich ist es für inhaltliche Diskussionen innerhalb der DAGs von Bedeutung, wer zu deren Mitgliedern gehört. Grundvoraussetzungen sind, dass die DAG-Mitglieder von der Regierung unabhängig sind und relevante Interessengruppen vertreten. Darüber hinaus sollten sie ihre Basis innerhalb der DAG ausgewogen vertreten.

Wenn es notwendig ist, das dreigliedrige Modell des EWSA an den innerstaatlichen Kontext des Handelspartners anzupassen, d. h. über die derzeitigen Wirtschafts-, Arbeits- und Umweltorganisationen oder andere Interessenverbände hinauszugehen, dann sollte eine offene Debatte über dieses Thema zwischen den DAG sowie zwischen den DAG und dem zwischenstaatlichen Ausschuss stattfinden. Darüber hinaus ist es wichtig, dass ausreichend Bewusstsein für die DAGs geschaffen und ihre Sichtbarkeit unter den relevanten Organisationen der Zivilgesellschaft verstärkt wird. Dies kann beispielsweise durch eine größere Verbreitung der Beiträge von DAGs, die Durchführung offener Debatten auf nationaler Ebene oder gar durch die Organisation von Pressekonferenzen erreicht werden. Darüber hinaus sollten die Bewerbungsverfahren einfach, transparent und unvoreingenommen sein. Mit anderen Worten: Die DAGs sollten für alle Organisatio-

nen, die zu ihren Zielen beitragen können, leicht zugänglich sein. In der EU sollte das Ziel darin bestehen, über die derzeit verwendete Datenbank der GD Handel hinaus mehr Organisationen für die DAGs zu gewinnen. Die Mitgliedschaft in allen DAGs sollte überwacht und gegebenenfalls neu geregelt werden. Es ist daher von wesentlicher Bedeutung, dass die Regierungen transparent über die Mitglieder ihrer DAG Auskunft geben.

Die Regierungen sollten ein günstiges Umfeld schaffen und ein leicht zugängliches, transparentes Bewerbungsverfahren einführen. Regierungsinteressen sollten niemals Kriterien für die DAG-Mitgliedschaft sein. Die Zivilgesellschaft spielt eine wichtige Rolle bei der Sensibilisierung und Information von Gleichgesinnten über die DAG. Die Mitgliedschaft sollte auch von der Zivilgesellschaft beider Handelspartner kontrolliert werden, damit diese Probleme, die diese Aspekte der Mitgliedschaft betreffen, anzeigen können.

EINEN ECHTEN DIALOG INNERHALB DER DAGs FÖRDERN

Auch wenn es derzeit Interaktion und Informationsaustausch zwischen den DAG-Mitgliedern gibt, sollten diese zu einem echten Dialog ausgeweitet werden, um die Beziehungen zwischen den Mitgliedern, die Arbeitsweise der DAGs, den Inhalt ihrer Diskussionen und damit die Qualität ihrer Arbeit zu optimieren.

Ein echter Dialog zeichnet sich dadurch aus, dass die Mitglieder einander wirklich zuhören, Brücken zwischen ihren Positionen bauen und sich von der reinen Vertretung ihrer primären Interessen und von Machtasymmetrien weg bewegen. Damit die DAGs zu geeigneten Beratungsforen werden können, sollten Machtungleichgewichte zwischen den Mitgliedern identifiziert und gegebenenfalls durch einen unparteiischen Moderator und durch die Zuweisung ausreichender Redezeit für alle Teilnehmer sowie die Entwicklung angemessener Entscheidungsverfahren überwunden werden.

Diese Maßnahmen in erster Linie von den DAG-Mitgliedern selbst durchgeführt werden. Beobachtet die Partner-DAG oder die Regierung eine schwierige Dynamik in einer DAG, ist es ihre Aufgabe, dies zu melden und auf Verbesserungen zu bestehen, sowohl auf Ebene der Regierung als auch der Zivilgesellschaft.

EIN KONKRETES ARBEITSPROGRAMM AUFSTELLEN

Ein konkreteres Arbeitsprogramm steht ganz oben auf der Wunschliste der DAG-Mitglieder. Tatsächlich beklagten sich viele der Befragten über das Fehlen eines klaren Arbeitsprogramms oder konkreter Ziele. In einigen Fällen räumten die Befragten ein, dass ihre DAG keine wirkliche interne Dynamik aufweist und nur zum Zeitpunkt der jährlichen transnationalen Treffen aktiv ist.

Dass ein konkreteres Arbeitsprogramm fehlt, ist häufig auf eine Kombination aus unzureichenden Mitteln für eine substanzielle Beteiligung und schlechten Beziehungen zwischen den DAG-Mitgliedern zurückzuführen. Deshalb ist es wichtig, die bisherigen Empfehlungen zu berücksichtigen. Wenn den DAGs das Arbeitsprogramm des staatlichen Ausschusses mitgeteilt wurde, können sie dieses Dokument zum Beispiel als Ausgangspunkt nehmen, um zu entscheiden, welche Themen sie bearbeiten werden. Ist dies nicht der Fall, können die DAG-Mitglieder proaktiv ihre eigene Agenda entwickeln, sowohl kurz- als auch langfristige Ziele festlegen und sich entsprechend organisieren, um ihre Ziele zu erreichen.

Die DAG-Mitglieder spielen hier eine wichtige Rolle, denn es liegt in ihrer Verantwortung, engagiert und konstruktiv mitzuwirken, eine gemeinsame Basis zu finden und Fortschritte zu erzielen. Die Regierungen können ihnen dabei helfen, indem sie in Bezug auf ihre eigenen Programme transparent sind und dafür sorgen, dass die Arbeit der DAGs mehr politische Relevanz erhält.

BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DAGS INSTITUTIONALISIEREN UND IN SIE INVESTIEREN

Die in dieser Studie vorgestellte Untersuchung zeigt, wie vorteilhaft gute Beziehungen zwischen den DAGs sein können, um den Einfluss der Zivilgesellschaft zu stärken und die politische Wirkung der entsprechenden Mechanismen zu steigern. Daher ist es wichtig, Verbindungen zwischen den Zivilgesellschaften der verschiedenen Handelspartner herzustellen und die bestehenden Kontakte wieder zu stärken. Darüber hinaus sollten die Zivilgesellschaften aller Parteien auf Dynamiken achten, welche die Legitimität der DAGs untergraben, wie z. B. ausgegrenzte oder zum Schweigen gebrachte Stimmen.

Die Beziehungen zwischen den DAGs können auf verschiedene Weise vertieft werden. Erstens wäre es besser, Zusammenkünfte oder Mechanismen in den Bestimmungen des Abkommens zu verankern, auch wenn Zusammenkünfte zwischen DAGs bisher de facto während der jährlichen Treffen zur Umsetzung des Kapitels über Handel und nachhaltige Entwicklung stattgefunden haben. Künftige Handelsabkommen könnten sogar mehr Zusammenkünfte zwischen DAGs vorsehen, zum Beispiel mindestens zwei pro Jahr. Zweitens sollten die DAG-Mitglieder proaktiv mit ihren Kolleginnen und Kollegen aus anderen DAGs zusammenarbeiten. Auf diese Weise würde die Kontinuität zwischen den Jahrestagungen gewährleistet und vermieden, dass sie zu isolierten, einmaligen Ereignissen werden. Virtuelle Treffen oder gemeinsame Arbeit können die Beziehungen zwischen den DAGs stärken. Außerdem sorgen das wechselseitige Interesse der DAGs für einander und das Engagement ihrer Mitglieder bei den Beteiligten für Motivation und erhöhen die Relevanz der DAGs. Drittens sind die DAG-Mitglieder und ihre jeweiligen Regierungen dafür verantwortlich, dass transnationale Zusammenkünfte unter Berücksichtigung bestehender Machtasymmetrien vorbereitet und organisiert werden. Diese sollten zumindest anerkannt und idealerweise neutralisiert werden, um einen echten Dialog zu ermöglichen.

DAG-Mitglieder sollten sich proaktiv über ihre DAGs hinweg vernetzen und auf Dynamiken achten, die das Potenzial dieser Mechanismen beeinflussen. Doch auch die Regierungen übernehmen eine wichtige Rolle, da sie ein für die Arbeit der DAGs günstiges Umfeld schaffen sollten, z. B. indem sie eine offizielle Zusammenkunft zwischen den DAGs (und der Regierung mit beiden DAGs) vorsehen oder Infrastruktur für Treffen zur Verfügung stellen (wie es die EU-Delegationen in der Vergangenheit getan haben).

THEMATISCHE TRANSNATIONALE ALLIANZEN SCHLIESSEN UND AUFRECHTERHALTEN

Die Studie hat gezeigt, dass bestehende Verbindungen zwischen den DAGs durch ihre Aktivitäten verstärkt wurden und dass die Zusammenarbeit zwischen DAGs ihre potenzielle Wirkung erhöht. Dies war insbesondere bei Arbeitsrechtsstandards der Fall.

Es wird daher empfohlen, thematische transnationale Allianzen zu schließen und aufrechtzuerhalten, um in Bezug auf Kapazitäten wie auch Fachwissen Ressourcen zu bündeln. Hat eine bestimmte Gruppe oder DAG zudem keinen Zugang zur politischen Entscheidungsebene, kann die andere DAG versuchen, diese Problematik über die eigene Regierung zu regeln. Gelingen kann dies durch formelle oder informelle Zusammenarbeit bei bestimmten Themen, den Austausch von Informationen und Ressourcen und die gegenseitige Unterstützung von entsprechenden Bemühungen.

Auch wenn diese Strategie bereits in mehreren DAGs umgesetzt wird, sollte sie nach Möglichkeit von den DAG-Mitgliedern verstärkt werden. Die Zusammenarbeit sollte nicht auf Organisationen mit ähnlichen Interessen beschränkt werden.

VORBEREITUNG GEMEINSAMER ERKLÄRUNGEN VERBESSERN

Gemeinsame Erklärungen der DAGs herauszugeben, hat sich als schwierig erwiesen. Dies ist vor allem auf widersprüchliche und unvereinbare Interessen zwischen Vertreterinnen und Vertretern aus der Wirtschaft und anderen Bereichen zurückzuführen. Gemeinsame Schlussfolgerungen der DAGs gelten als eines der wichtigsten, wenn nicht sogar als wichtigstes Ergebnis, das die DAG-Mitglieder liefern sollten. Sie sind die einzige formelle Erklärung, die mit dem zwischenstaatlichen Ausschuss ausgetauscht wird (auch wenn gemeinsame Treffen der DAGs nicht formell im Handelsabkommen vorgesehen sind).

Angesichts der gegensätzlichen Interessen sollte man überlegen, ob gemeinsame Erklärungen, die von allen DAG-Mitgliedern unterstützt werden, wirklich die einzige Möglichkeit sind, um Fortschritte zu erzielen. Können und sollten Spannungen, die aus Meinungsverschiedenheiten über die Einhaltung der im Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung eingegangenen Verpflichtungen resultieren, während der gemeinsamen DAG-Zusammenkünfte überwunden wer-

den? In einigen Fällen könnte es fruchtbarer sein, Meinungsverschiedenheiten zu akzeptieren und gleichzeitig eine Art Annäherung in strittigen Fragen für die Zukunft anzustreben. Es lohnt sich etwa, die Hilfe eines neutralen Vermittlers in Betracht zu ziehen oder Koalitionen zwischen den DAGs zu bilden, um die Erklärungen auszuarbeiten. Schließlich sollte der zwischenstaatliche Ausschuss, auch wenn eine gemeinsame Erklärung nicht von allen Mitgliedern gebilligt wird, die Signale der DAGs in ihrer Erklärung vernehmen.

Auch hier tragen sowohl die DAG-Mitglieder als auch die Regierungen eine gemeinsame Verantwortung für die Lösung dieses Problems. Erstens obliegt es den DAG-Mitgliedern, nach Lösungen für den Umgang mit Interessenkonflikten zu suchen. Wenn kein zufriedenstellender Kompromiss gefunden werden kann, sollten sie in der Lage sein, ihren Regierungen oder dem zwischenstaatlichen Ausschuss diese Problematik mitzuteilen. Wenn eine Erklärung von allen DAG-Mitgliedern gebilligt wurde, sollte sie dennoch vom zwischenstaatlichen Ausschuss in Erwägung gezogen werden.

MEHR UND BESSERE INTERAKTION ZWISCHEN DAGs UND REGIERUNGEN ETABLIEREN

Allgemein wird davon ausgegangen, dass die DAGs Gespräche mit politischen Verantwortlichen angebahnt haben. Dennoch besteht in den Beziehungen zwischen den DAGs und ihren Regierungen noch viel Verbesserungspotenzial.

Unter anderem sollte mehr Interaktion stattfinden. Die DAGs sollten die Möglichkeit haben, sich regelmäßig mit ihrer Regierung zum Meinungsaustausch zu treffen, nicht nur einmal im Jahr zur Vorbereitung der jährlichen transnationalen Treffen. Darüber hinaus sollte bei diesen transnationalen Treffen zwischen den DAGs und dem zwischenstaatlichen Ausschuss ein formeller Austausch vorgesehen werden. Auch die Qualität dieser Interaktion sollte verbessert werden. Es ist wichtig, dass die Regierung Interesse am Bestehen und an der Arbeit der DAG zeigt. Zudem wäre eine Kontinuität im offiziellen Umgang mit den DAGs von Vorteil, da sich so eine Beziehung zwischen den DAG-Mitgliedern und den Regierungsvertretern entwickeln kann. Die Regierungen sollten außerdem mehr Informationen über die Umsetzung des Handelsabkommens im Allgemeinen und das Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung im Besonderen zur Verfügung stellen. Wenn diese Informationen nicht verfügbar sind, können sie in Zusammenarbeit mit den DAGs erarbeitet werden.

BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DEN DAGs UND DEN PARLAMENTEN INSTITUTIONALISIEREN

Sowohl in der EU als auch bei den Handelspartnern sind die Parlamente nur selten in die Arbeit der DAGs eingebunden. Dennoch ratifizieren Parlamente Handelsabkommen und sollten auch die Regierung für deren Umsetzung zur Rechenschaft ziehen. Sie könnten und sollten daher effektivere Verbündete der DAGs sein.

Zu diesem Zweck sollte ein institutionalisierter Dialog zwischen dem Parlament und der DAGs etabliert werden. Je nach lokalem Kontext kann dieser Dialog auf unterschiedliche Weise organisiert werden, z. B. in Form regelmäßiger Zusammenkünfte, schriftlicher Auswertungen oder Follow-ups, die ad hoc stattfinden, wenn bestimmte Probleme fortbestehen. Das wichtigste Ziel besteht darin, dass die Parlamente mehr Verantwortung für die Durchsetzung der im Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung eingegangenen Verpflichtungen übernehmen und die DAGs bei ihrer Arbeit unterstützen, indem sie deren Monitoring und politische Einflussnahme fördern.

Konkret sollten die DAGs und die zuständigen parlamentarischen Abteilungen Kontakte knüpfen und einen Kooperationsmodus entwickeln.

MONITORING: WIE KANN DIE KONTROLLE VERBESSERT WERDEN?

STRUKTURELLE MITTEL FÜR ANALYSEN BEREITSTELLEN

Sowohl in den DAGs in der EU als auch außerhalb der EU werden begrenzte finanzielle Mittel für die Durchführung von Analysen als erheblicher negativer Einfluss auf die Kontrollfunktion der DAGs betrachtet. Auch wenn die Umsetzung des Kapitels über Handel und nachhaltige Entwicklung bereits in der Zuständigkeit der DAG-Mitglieder liegt, verfügen sie oft nicht über ausreichende Mittel für zusätzliche Monitoringaktivitäten hinsichtlich der Komplexität eines bestimmten Handelsabkommens und seines Einflusses auf die nachhaltige Entwicklung. Eine Erweiterung der Zuständigkeit der DAGs auf das gesamte Abkommen wird den Bedarf zusätzlicher Mittel für das Monitoring nur erhöhen.

Im Einklang mit dem oben unterbreiteten Vorschlag bezüglich der Mittel für die Teilnahme und die Unterstützung durch ein Sekretariat können verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden. Einzelne DAG-Mitglieder könnten versuchen, ihre eigene Finanzierung für wissenschaftliche Analysen zu sichern, so wie es einige bereits in der Vergangenheit getan haben. Die DAG-Mitglieder könnten außerdem verfügbare Mittel bündeln und Studien für die gesamte DAG durchführen oder in Auftrag geben.

In den meisten Fällen ist eine Eigenfinanzierung jedoch nicht möglich, nicht nur, weil sie nicht zur Verfügung steht, sondern auch, weil die (wahrgenommene) politische Relevanz der DAGs bisher eher gering war. Die DAG-Mitglieder zögern daher, mehr in die DAG zu investieren als nur ihre kostbare Zeit. Auch hier sollten die Parteien einschreiten und die DAGs bei der Erfüllung ihrer Kontrollfunktion unterstützen. Wenn es der EU und ihren Handelspartnern ernst damit ist, eine Sachverständigengruppe mit dem Monitoring eines komplexen Themas wie dem Einfluss eines Handelsabkommens auf die nachhaltige Entwicklung zu beauftragen, erscheint es nur logisch, dass dafür Finanzmittel bereitgestellt werden. Das dreijährige Partnerschaftsinstrument sieht eine begrenzte An-

zahl von Studien pro DAG vor. Auch wenn zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Evaluation noch keine konkreten Studien durchgeführt wurden, kann diese Initiative nur begrüßt werden. Sie sollte aufrechterhalten und ausgeweitet werden.

FEEDBACK-MECHANISMEN MIT REGIERUNGEN ETABLIEREN

Eine wesentliche Schwierigkeit für die DAGs ist die fehlende Rechenschaftspflicht der Regierungen. Ein Aspekt dieser schwachen Rechenschaftspflicht ist, dass es nur wenige bis gar keine etablierten Verfahren gibt, nach denen die DAGs ihren Regierungen Rückmeldung geben und Feedback von ihnen erhalten können. Diese Empfehlung gilt zusammen mit der nächsten für die Beziehungen zwischen den DAGs und ihren jeweiligen Regierungen sowie für die Beziehungen zwischen den DAGs untereinander und für die Beziehungen mit dem zwischenstaatlichen Ausschuss »Handel und nachhaltige Entwicklung«.

Daher sollte ein Feedback-Mechanismus mit klar festgelegten Vorgehensweisen etabliert werden, mit dem die Regierungen mit Beiträgen versorgt werden können. Dazu gehören zugängliche Instrumente, die es den DAGs ermöglichen, einerseits Fragen zu stellen und Bedenken oder Erkenntnisse zu äußern und andererseits Antworten der Regierungen zu erhalten. Außerdem könnten Regierungen häufiger einen Feedback-Mechanismus auslösen, indem sie die DAGs zu einer bestimmten Angelegenheit konsultieren. Dieser Feedback-Mechanismus sollte nicht zu starr sein und kann zwischen den Parteien unterschiedlich ausfallen. Das Hauptziel besteht darin, die Reaktionsfähigkeit und das verantwortungsvolle Handeln der beteiligten Regierungen zu verbessern.

DAGs könnten mehrere Möglichkeiten in Betracht ziehen, z. B. Treffen zwischen Regierungsbeamten und der DAG (entweder nur mit dem Vorsitz oder mit der gesamten DAG bei einer ihrer Zusammenkünfte). Schriftliche Kommunikation ist ebenfalls möglich. Auf transnationaler Ebene sollte sichergestellt werden, dass die Beiträge der DAGs in die Sitzungen des zwischenstaatlichen Ausschusses einfließen. Zu den bewährten Vorgehensweisen gehören die Einreichung gemeinsamer Schlussfolgerungen, die Organisation von Parallelveranstaltungen zwischen den Zusammenkünften von DAGs und zwischenstaatlichem Ausschuss oder die Einladung der DAG-Vorsitzenden zu einer solchen Sitzung.

Die Regierungen tragen hier die wichtige Verantwortung dafür, klare Vorgehensweisen festzulegen. Diese können am besten mit den DAGs koordiniert werden.

FOLLOW-UP DER BEITRÄGE VON DAGs SICHERSTELLEN

Ein zweiter Aspekt der mangelnden Rechenschaftspflicht der Regierung ist, dass ihr Follow-up im Allgemeinen nach Beiträgen der DAGs extrem langsam erfolgt bzw. unzureichend ausfällt.

Im Rahmen des oben genannten Feedback-Mechanismus sollten die Regierungen auf Beiträge der DAGs antworten. Natürlich beinhaltet diese Empfehlung nicht, dass die Regierungen den Beitrag der DAGs unbedingt berücksichtigen oder akzeptieren müssen. Vielmehr bezweckt sie, dass die Regierungen den Beitrag unabhängig vom Inhalt anerkennen, in Erwägung ziehen und der DAG rechtzeitig antworten. Ohne ein solches Follow-up verliert die Arbeit der DAGs ihre Relevanz. Ein solcher Ansatz würde nicht nur einer »Ermüdung der DAGs« vorbeugen, sondern auch die Transparenz der weiteren Entwicklung für DAG-Mitglieder verbessern und ihr Engagement für die Gruppe erhöhen.

POLITISCHE EINFLUSSNAHME: WIE KANN DIE EINFLUSSNAHME VERBESSERT WERDEN?

FÜR GRÖSSTMÖGLICHE DURCHSETZBARKEIT DES KAPITELS »HANDEL UND NACHHALTIGE ENTWICKLUNG« SORGEN

Auf EU-Ebene wird derzeit eine Debatte über Schwächen in der Umsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung geführt, und die Europäische Kommission hat in ihrem 15-Punkte-Plan die Notwendigkeit von Verbesserungen anerkannt.¹ Die EU schreckt vor Handelssanktionen zurück, da sie nicht ihrem bevorzugten kooperativen Ansatz entsprechen. Aufgrund der Nichtdurchsetzbarkeit dieses Kapitels scheint nicht allzu viel auf dem Spiel zu stehen, wenn die eingegangenen Verpflichtungen nicht eingehalten werden. Daher bestehen für Organisationen der Zivilgesellschaft und Regierungen nicht viele Anreize, sich für die DAGs zu interessieren und in sie zu investieren.

Für bestehende Handelsabkommen sollte die EU ihre Bemühungen um bessere Rahmenbedingungen für die Durchsetzung des Kapitels über Handel und nachhaltige Entwicklung fortsetzen. Der jüngst ernannte Handelsbeauftragte² sowie die Auslösung des Streitbeilegungsmechanismus im Handelsabkommen zwischen der EU und Korea sind zwei konkrete Beispiele für solche Bemühungen. Dennoch geht Probieren über Studieren. Die Beweislast dafür, zu zeigen, wie diese jüngsten Entwicklungen zu einer rechtzeitigen, wirksamen und durchsetzungsfähigen Umsetzung des Kapitels über Handel und nachhaltige Entwicklung führen werden, liegt nach wie vor bei der EU und ihren Handelspartnern, die sich für einen kooperativen Ansatz entschieden haben.

Für neue Handelsabkommen gibt es mehrere Möglichkeiten, die Durchsetzbarkeit zu erhöhen. So haben beispielsweise

- 1 Kommissionsdienststellen. 2017. »Inoffizielles Dokument der Kommissionsdienststellen: Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung in EU-Freihandelsabkommen«. Verfügbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf.
- 2 Europäische Kommission, Europäische Kommission ernannt erstmals einen Leitenden Handelsbeauftragten. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/1p_20_1409.

Frankreich und die Niederlande vorgeschlagen, die Zölle entsprechend der Fortschritte der Handelspartner bei der Umsetzung des Kapitels über Handel und nachhaltige Entwicklung zu senken oder zu erhöhen.³ Dies entspricht im Grunde genommen Sanktionen, ist aber vom diplomatischen Standpunkt aus gesehen eine viel mildere Maßnahme. Darüber hinaus könnte der Streitbeilegungsmechanismus optimiert werden, indem für DAGs eine formelle Rolle vorgesehen wird, die darin besteht, Fälle auszulösen, während der Untersuchungen Beiträge zu leisten und über die Verfahren auf dem Laufenden gehalten zu werden. Dieser Mechanismus sollte ohnehin nur als letztes Mittel dienen, wenn Regierungskonsultationen und Sachverständigengremien nicht die gewünschten Veränderungen herbeiführen. Wenn ein Freihandelsabkommen nachweislich negative Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung hat und die diesbezüglichen Verpflichtungen der Parteien nicht fördert, sollte eine Aussetzung des Abkommens nicht ausgeschlossen werden.

Wie bereits beschrieben, kommt der Europäischen Kommission in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle zu. Außerdem sollte das Europäische Parlament noch wachsamer sein und verlangen, dass die Umsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung sichergestellt wird. Dabei sollte auch ausreichend auf mögliche Defizite der EU und ihrer Mitgliedsstaaten geachtet werden.

ERWARTUNGEN BEZÜGLICH DES EINFLUSSES DER DAGs KLÄREN

Obwohl offensichtlich ist, dass die DAGs geschaffen werden, um Einfluss auf die nachhaltige Entwicklung zu nehmen, besteht erhebliche Verwirrung und Unklarheit hinsichtlich der Ziele, welche die DAGs erreichen sollen und wie dies geschehen könnte.

Daher muss genau festgelegt werden, wie der erwartete Veränderungsprozess oder Kausalzusammenhang zwischen den Aktivitäten der DAGs und der nachhaltigen Entwicklung aussehen soll. So sollte beispielsweise eine Veränderungstheorie – eine Methode, die den Veränderungsprozess durch die Beschreibung der Kausalzusammenhänge innerhalb einer Initiative erklärt, die einen potenziellen Einfluss von DAGs auf die nachhaltige Entwicklung anstrebt – erarbeitet werden, um deutlich darzustellen, was realistisch erwartet werden kann. Eine solche Theoretisierung würde klären, welche Auswirkungen der Informationsaustausch und das Monitoring unter den DAG-Mitgliedern haben würde (Gemeinsame Standpunkte? Besseres Monitoring? Stärkung schwächerer Mitglieder?) und welche Art von spürbaren Auswirkungen zu erwarten ist (Aufbau von Institutionen? Ratifizierung von Übereinkommen? Transnationale Interessenvertretungen?).

Damit würden die Vertragsparteien des Handelsabkommens dazu beitragen, den Erwartungen an Organisationen der Zivilgesellschaft, die an den DAGs teilnehmen, gerecht zu werden. Für die DAG-Mitglieder hätte eine explizite »Veränderungstheorie« den Vorteil, Maßstäbe dafür zu setzen, was sie mit diesen Mechanismen erreichen wollen.

ÜBER DEN TELLERRAND HINAUSSCHAUEN

DAGs sind ein wesentlicher Bestandteil von Freihandelsabkommen. Zwar könnten sie dazu beitragen, die Nachhaltigkeit dieser Handelsvereinbarungen zu verbessern, insbesondere wenn die oben genannten Empfehlungen berücksichtigt werden, aber es bleibt weiter fraglich, ob sie in der Lage wären, die erheblichen Effekte des freien Handels auszugleichen. Auch Handelssanktionen erzielen möglicherweise keine wünschenswerten Effekte, da die Gefahr besteht, dass sie die schwächsten Bevölkerungsgruppentreffen und eine neokoloniale Logik reproduzieren. Soweit DAGs in der Praxis eine Wirkung auf die nachhaltige Entwicklung haben, könnte diese von verschiedenen Faktoren und Akteuren außerhalb des Handelsrahmens außerdem wieder neutralisiert werden.

Die DAG-Mitglieder und die Parteien sollten sich der strukturellen Einschränkungen bewusst sein, innerhalb derer sie sich bewegen. Um eine sinnvolle Wirkung zu erzielen, sollten sie nicht nur den Einfluss des Freihandels auf die nachhaltige Entwicklung berücksichtigen, sondern sich auch mit den zugrundeliegenden Faktoren auseinandersetzen, die Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten innerhalb und zwischen Ländern verstärken. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die DAGs lediglich dazu dienen, Freihandelsabkommen zu legitimieren.

DAG-Mitglieder sollten daher sowohl eine von innen als auch von außen betrachtete Wirkungsstrategie ins Auge fassen und den Rahmen, in dem sie tätig sind, weiterhin kritisch betrachten. Ihre Beteiligung kann nur ein Element einer umfassenderen Strategie für nachhaltige Entwicklung sein. Unter dessen sollten die Parteien davon absehen, das Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung und die dazugehörigen DAGs als Wunderwaffe für nachhaltige Entwicklung darzustellen. Um sich ernsthaft mit umfassenderen Fragen globaler Gerechtigkeit auseinanderzusetzen, muss mehr getan werden, als die Verpflichtungen zur nachhaltigen Entwicklung durch Handelsinstrumente voranzutreiben.

³ Inoffizielles Dokument aus den Niederlanden und Frankreich über Handel, sozialwirtschaftliche Auswirkungen und nachhaltige Entwicklung. Verfügbar unter: https://nl.ambafrance.org/IMG/pdf/200420_non-paper_fr-nl_trade_vfinal.pdf?13449/d6a1a5f6cff-f71a88973e874f9fc02cd4dbda58a.

ÜBER DIE AUTOREN

Dr. Deborah Martens promovierte 2019 an der Universität Gent in Politikwissenschaften und ländlicher Entwicklung. Sie erforschte das Potenzial von EU-Handelsabkommen für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Drittländern. Ihre Arbeit fügt sich in die breitere Debatte über fairen Handel ein.

Prof. Dr. Jan Orbie ist außerordentlicher Professor im Fachbereich Politikwissenschaft und Mitglied des Zentrums für EU-Studien an der Universität Gent. Er forscht im Bereich der EU- und internationalen Politik mit besonderem Schwerpunkt auf EU-Außenhandel und EU-Entwicklungspolitik.

Diana Potjomkina ist Doktorandin an der Vrije Universiteit Brussel, der Universität Gent und am Institut für vergleichende regionale Integrationsstudien der Universität der Vereinten Nationen (UNU-CRIS). Sie ist Mitarbeiterin im Projekt GREMLIN. Ihr Forschungsschwerpunkt sind Multistakeholder-Mechanismen im Rahmen der EU-Außenhandelspolitik.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Alexander Geiger | Friedrich-Ebert-Stiftung |
Globale Politik und Entwicklung | Handelspolitik

Tel.: +49-30-269-35-7509

www.fes.de/GPol

Bestellungen / Kontakt:
Christiane.Heun@fes.de

Die gewerbliche Nutzung aller von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung der FES nicht gestattet.

DOMESTIC ADVISORY GROUPS IN EU-HANDELSABKOMMEN

DAGs auf der Leiter zum Erfolg?



Seit der Unterzeichnung des Handelsabkommens zwischen der EU und Korea im Jahr 2011 sehen alle Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung zivilgesellschaftliche Mechanismen vor, um die in diesem Kapitel eingegangenen Verpflichtungen zu überwachen: eine interne Beratungsgruppe (Domestic Advisory Group, DAG) für jede Vertragspartei und eine jährliche transnationale Zusammenkunft von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft. Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die DAGs, d. h. die am stärksten institutionalisierten und ständigen Organe der Zivilgesellschaft, die in den Kapiteln über Handel und nachhaltige Entwicklung vorgesehen sind. Ziel der Evaluation ist es, eine umfassende Bewertung der DAGs durchzuführen, ihre wesentlichen Herausforderungen zu identifizieren, Anlaufschwierigkeiten zu erkennen, die aufgrund von strukturellen Problemen entstehen, und Lösungen zu deren Bewältigung vorzuschlagen. Die ursprüngliche Datenerhebung erfolgte mittels einer weltweiten Befragung von DAG-Mitgliedern und Interviews mit DAG-Mitgliedern innerhalb und außerhalb der EU.



Obwohl die meisten DAGs gemäß den Rechtsvorschriften in den Kapiteln über Handel und nachhaltige Entwicklung eingerichtet wurden, mangelt es ihnen bisher an politischer Relevanz. Dafür gibt es mehrere Ursachen, angefangen bei organisatorischen Punkten wie Häufigkeit und rechtzeitige Ankündigung der Zusammenkünfte, Unterstützung durch ein Sekretariat und Finanzierung. Aus inhaltlicher Sicht kritisieren die DAG-Mitglieder, dass kein echter Dialog zwischen den DAGs und den Regierungen bzw. der Europäischen Kommission stattfindet. Dies resultiert in einer mangelnden Rechenschaftspflicht. Neben der wahrgenommenen Vernachlässigung der DAGs und ihrer Arbeit führen die DAG-Mitglieder ihren begrenzten politischen Einfluss darauf zurück, dass ihnen geeignete Mittel fehlen: So besteht für die DAGs noch immer keine Möglichkeit, einen Streitbeilegungsmechanismus auszulösen.



Damit die Fachkompetenz der DAGs besser genutzt wird und sie ihre Kontrollfunktion ausüben können, werden Verbesserungen auf mehreren Ebenen empfohlen: sicherstellen, dass regelmäßige Zusammenkünfte stattfinden; ausreichende Mittel für die Teilnahme bereitstellen und für Unterstützung durch ein Sekretariat sorgen; eine unabhängige, repräsentative und ausgewogene DAG-Mitgliedschaft gewährleisten; konkrete Arbeitsprogramme aufstellen; in Beziehungen zwischen DAGs investieren; die Vorbereitung gemeinsamer Erklärungen verbessern; mehr Interaktion zwischen DAGs und Regierungen etablieren; Beziehungen zwischen den DAGs und den Parlamenten institutionalisieren; strukturelle Mittel für Analysen bereitstellen; Feedback-Mechanismen mit Regierungen und der Europäischen Kommission etablieren; und für größtmögliche Durchsetzbarkeit des Kapitels »Handel und nachhaltige Entwicklung« sorgen.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

<https://www.fes.de/themenportal-die-welt-gerecht-gestalten>